



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور - خنشلة -
كلية الحقوق و العلوم السياسية



نيابة العمادة للدراسات ما بعد التدرج

قسم الحقوق

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

مذكرة مكملة للنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون دستوري

إشراف الأستاذة:

عمر اوي خديجة

إعداد الطالبة:

عيساوي و داد

أعضاء لجنة المناقشة :

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيسا	جامعة عباس لغرور خنشلة	أستاذ محاضر قسم ب	الدكتور علي لكبير
مشرفا و مقرا	جامعة عباس لغرور خنشلة	أستاذ مساعد قسم أ	الأستاذة عمر اوي خديجة
مناقشا	جامعة عباس لغرور خنشلة	أستاذ مساعد قسم أ	الأستاذة سلامي نادية

السنة الجامعية: 2017-2018

***** بسم الله الرحمن الرحيم *****

قال الله تعالى :

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

الآية 32 من سورة البقرة

شكر و عرفان

قال الله تعالى : ".... لئن شكرتم لأزيدنكم"

الآية 7 سورة إبراهيم

اعترافا بالجميل و عرفانا بحسن الصنيع:

أتقدم بجزيل الشكر وبكل عرفان وأعظم عبارات الاحترام إلى

الدكتورة المحترمة : "عراوي خديجة"

التي تفضلت بالإشراف على بحثي هذا و امتنانا لها لما قدمته لي
من تشجيع و دعم معنوي وإرشادات و توجيهات كان لها الأثر الكبير في
انجاز هذا العمل.

كما يملني علي واجب الاعتراف بالفضل بأن اشكر الأساتذة
المحترمين أساتذة جامعة عباس لغرور. خنشلة على رأسهم الأستاذة هباز
سناء.

كما أتقدم بجزيل الشكر و التقدير العميق لرئيس اللجنة
العضو المناقش لقبولهم مناقشة هذه المذكرة.

إلى كل هؤلاء الشكر و التقدير

عيساوي و داد

إهداء

أهدي هذه المذكرة إلى:

من قال فيهما عزّ وجلّ "وبالوالدين إحساناً"،

"أمي و أبي".

إلى من كان سندا لي في الحياة العملية و العلمية زوجي

ياسين و أبنائي : ضياء، شهاب، نبراس

إلى أخواتي و إخوتي وأبنائهم.

إلى كل من وقف بجانبني عازما على تعليمي حرفا واحدا.

إليكم أساتذتي بكلية "العلوم القانونية والسياسية"

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

"عيساوي وداد"

مفتوحة

مقدمة:

يقوم النظام السياسي في الجزائر على مؤسسات منظمة بواسطة الدستور، هذا الأخير يبين كيفية تشكيلها واختصاصاتها وعلاقتها فيما بينها، ومن بين هذه المؤسسات مؤسسة رئاسة الجمهورية الذي احتل مكانة بارزة ومتميزة، استمدتها خصوصا من طريقة اختياره من جهة والسلطات المخولة له من جهة أخرى، وكذلك الوسائل السياسية التي طالما عززت من موقعه إلى جانب الوسائل القانونية التي أكدت النصوص، والتي مكنته من الحفاظ على مركزه السامي على كل المؤسسات ومن بين السلطات المخولة لرئيس الجمهورية السلطة التنظيمية، فظهرت التنظيمات لأول مرة في فرنسا، في عهد الملك شارل التاسع، سنة 1564، واستمر استخدامها إلى غاية سنة 1788، ولكون هذه الأخيرة لم تكن تعتبر أعمالا قانونية تشريعية في تلك المرحلة، فإنها لم تظهر ضمن قوانين الملوك بل كانت وسيلة للتعبير عن الإرادة الملكية، حفاظا على ممتلكات الملك.

وبعد قيام الثورة الفرنسية سنة 1789 وإلى غاية صدور دستور سنة 1958، لم ينص على حق السلطة التنفيذية في ممارسة السلطة التنظيمية، المتعلقة بنص صريح في الدساتير التي تم العمل بها في تلك المرحلة، باستثناء نص واحد الذي كان يتمتع بالقوة الدستورية صدر في 03 ماي 1854 يمنح لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية عامة في شؤون المستعمرات.

ولما كان البرلمان هو الأجدر بتمثيل الأمة، فاعتبر الوسيلة الوحيدة والمثلى للتعبير عن مبدأ سيادة الأمة، الذي كان مصدر جميع السلطات

وهذا ما جعل منه السلطة الوحيدة التي تحتكر عملية وضع النصوص القانونية، أما السلطة التنفيذية فقد كانت مهمتها تتمثل في تنفيذ تلك النصوص و ذلك في الحدود التي يرسمها لها البرلمان، باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي للتشريع في كل المجالات والميادين الخاصة بحياة الأفراد.

وبهذا تجسد مبدأ الفصل بين السلطات التي استتدت عليه الثورة الفرنسية، المتأثرة بأفكار وفلسفة جون جاك روسو القائم على سيادة البرلمان في عملية صنع القانون، واقتصار الحكومة على التنفيذ، لكن هذا المبدأ لم يستمر طويلاً لأن البرلمان تحول إلى سلطات مستتدة وجائرة ولم تستطع مجابهة المشاكل والأزمات والأضرار التي لحقت بأوروبا، خلال الحرب العالمية الأولى والثانية، إضافة إلى الأزمة الاقتصادية العالمية 1929، كما لم تستطع تلبية حاجيات المواطنين بسبب كثرتها و كل هذا راجع إلى طبيعة عمل البرلمان البطيء، الذي لم يستطع التصدي لكل المشاكل والأزمات، والمستجدات السريعة والمعقدة التي تحتاج إلى تدخل سريع و دقيق من أجل مواكبتها، وهذا ما احتوت عليه السلطة التنفيذية التي تمتلك مؤسسات و هياكل إدارية، وتقنية سريعة تستطيع من خلالها مجارات التطورات وهذا ما أدى إلى تراجع دور البرلمان، مما أدى إلى ابتعاد الأنظار عليه إلى السلطة التنفيذية صاحبة السرعة والفعالية في تحقيق ما عجز عنه البرلمان، مما أدى إلى ضرورة وضع دساتير تحد من الاختصاص المطلق لهذا الأخير، وتقوية اختصاص السلطة التنفيذية، وذلك بتحديد مجالات وميادين يختص فيها البرلمان، على أن تكون ما عدى ذلك من نصيب السلطة التنفيذية المجسدة في رئيس الجمهورية الذي

يتمتع بمجال واسع غير محصور، ألا وهو مجال السلطة التنظيمية المستقلة.

وبعد الحرب العالمية الثانية جاء الدستور الفرنسي بأسلوب جديد يتم بمقتضاه تحديد مجال البرلمان على سبيل الحصر، و ما عدا ذلك يدخل في اختصاص السلطة التنظيمية المستقلة.

وقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالأسلوب الفرنسي السابق حيث خول للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، صلاحية التنظيم في المجالات و الميادين غير المخصصة للقانون، ومن أجل ذلك اخترنا أن يكون هذا الموضوع مجال بحثنا في هذه المذكرة المعنونة بـ "السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية"

أهمية الموضوع:

من بين العوامل المهمة التي أدت إلى ظهور القانون الدستوري بشكله الحديث، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وذلك لما لعبته من دور مهم في تغيير تطبيق العديد من المبادئ و الأسس التقليدية التي كان القانون الدستوري يرتكز عليها.

كما تتمتع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بأهمية عملية يمكن أن نذكر منها النقاط التالية:

- تعتبر من أحد العوامل المهمة في تحويل مبدأ الفصل بين السلطات، من المفهوم المطلق إلى المفهوم النسبي المرن

- كما تمكنت السلطة التنظيمية من تغيير موازين توزيع الاختصاص و هذا بعد عجز البرلمان عن مجابهة مقتضيات العصر الحالي، الذي يتمتع

بالسرعة و التغيير مما أدى إلى ظهور قطب ثاني منافس له مما أدى إلى تكسير حاجز انفراده بعملية التشريع.

- السلطة التنظيمية كصلاحية دستورية في يد رئيس الجمهورية تعد وسيلة ناجحة لمواجهة متطلبات العصر الحالي، الذي يتميز بالسرعة وهذا مالا يستطيع أن يواجهه البرلمان، الذي يفتقر إلى الإمكانيات والسرعة في إنتاج القوانين، وذلك لأن العمل البرلماني يتم في شكل دورات عادية أو استثنائية، وليس بشكل دائم و مستمر ويتم بإجراءات بطيئة ومعقدة تأخذ حيزا زمنيا طويلا.

إشكالية البحث:

باعتبار أن الدساتير الجزائرية اعترفت لرئيس الجمهورية بصلاحية ممارسة السلطة التنظيمية، ومنه يمكن طرح الإشكالية التالية:

إذا كان مجال السلطة التنظيمية حكرا على رئيس الجمهورية، فهل هذا يعد امتيازاً على البرلمان في عملية صنع القواعد القانونية المنظمة لحياة الأفراد في ظل الدستور الجزائري؟.

وللإجابة عن هذا الإشكال الجوهرى يمكن أن نستعين بطرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟.
- ما هي أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟.
- ما هي القيود الواردة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟.

أسباب اختيار الموضوع:

نظرا للأهمية التي يحظى بها موضوع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية توجد مجموعة من النقاط التي ساهمت في اختيارنا لهذا الموضوع، نذكر منها:

أ/ الأسباب الذاتية:

- هو موضوع أثار اهتمامي وأردت دراسته ومحاولة شرح صلاحيات التنظيمية لرئيس الجمهورية.

ب/ الأسباب الموضوعية:

- أن السلطة التنظيمية أنهت الفكرة التي كانت سائدة في الأنظمة السياسية و الدستورية، القائمة على أن التعبير عن الإرادة العامة لا يمكن أن يتم إلا من طرف البرلمان، لأن طريقة انتخابه من طرف الشعب تجعله الممثل الوحيد للأمة.

- أن السلطة التنفيذية حطمت القاعدة الدستورية التقليدية القائمة على أن السلطة التنفيذية لا تملك إلا وظيفة تنفيذ القواعد التي يسنها البرلمان.

- إذا قامت السلطة التنفيذية بسن قواعد عامة و مجردة، لم ينظمها البرلمان، فلا سبيل لها إلا باللجوء إلى هذا الأخير، الذي يعتبر صاحب الولاية في التشريع للحصول على الإذن و التفويض، الذي له صلاحية منحه هذا التفويض من عدمه أو منحه وفق شروط معينة و احتفاظه على إلغاء تلك القواعد التي يسنها، و استبدالها بقواعد أخرى.

- أن سلطة رئيس الجمهورية، واحدة من بين تلك السلطات التي بقي رئيس الجمهورية يتمتع و يختص بممارستها.

أهداف الدراسة:

- من خلال البحث نسعى إلى التعريف بماهية واحدة من السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في بالنظام الدستوري الجزائري و هي السلطة التنظيمية.

- كما نسعى إلى معرفة العلاقة بين السلطة التنظيمية المحتكرة لرئيس الجمهورية والبرلمان.

المنهج المتبع:

إن بيان الصلاحيات التنظيمية لرئيس الجمهورية يتطلب الاستعانة بالنصوص القانونية في الدساتير الجزائرية، لذلك اعتمدنا في دراستنا على:

المنهج الوصفي: الذي يقوم بجمع المعلومات المفصلة عن السلطة التنظيمية، ومقارنتها بالسلطة التشريعية والتنفيذية.

المنهج التحليلي: الذي يقوم على جمع المعلومات وتصنيفها وتحليلها للوصول إلى حالة يمكن معها تقديم وصف وتفسير دقيقين للظاهرة محل البحث، ومن ثم سيتم توظيفه في وصف وتحليل النصوص الواردة في الدساتير الجزائرية ابتداء من دستور 1996 إلى غاية التعديل الدستوري 2016.

الدراسات السابقة:

موضوع البحث ينقسم إلى فصلين رئيسيين:

الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية.

وبعدما أن أجريت إطلاعا للمؤلفات والأبحاث والدراسات التي تناولها هذا الموضوع وجدت دراسات سابقة أذكر منها:

1/ بن دحو نور الدين: السلطة التنظيمية كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، 2016.

2/ خنيش وحيد، ناصر جودي: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2017، 2016 .

3/ فريحة سفيان: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015. ما يلاحظ على هذه الدراسات أنها تضمنت نصوص قانونية من الدساتير الجزائرية، و ركزت على صلاحيات رئيس الجمهورية من خلال السلطة التنظيمية، و قد ساعدتني في إعداد مذكرتي و استرشدت بها.

الصعوبات:

ترجع صعوبات إلى ضيق الوقت وتغيير عنوان مذكرتي بعد ما وجدت قلة المراجع والتي كانت تنعدم في الموضوع الأول، فطرحت تغيير العنوان وقبل أمام المجلس العلمي الذي انعقد مؤخرا مما أدى إلى ضيق الوقت في جمع المراجع وكتابة هذا البحث.

الخطة:

تضمنت خطة البحث مقدمة وفصلين وخاتمة، وفي كل فصل تناولنا مبحثين، حيث أن الفصل الأول تناول ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وجاء المبحث الأول بعنوان مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، إذ تطرقت فيه تعريف السلطة التنظيمية وخصائصها و أنواع السلطة التنظيمية وتميزها عن القانون، وفي المبحث الثاني تعرضت امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من حيث ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و مجالات القانون واللائحة التنظيمية ، أما الفصل الثاني فقد خصصته لرقابة على عمل السلطة التنظيمية، إذ جاء في المبحث الأول من هذا الفصل متضمن الرقابة الدستورية والقضائية على التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية تناولنا فيه الرقابة الدستورية ثم الرقابة القضائية، وأخيرا المبحث الثاني احتوى على قيود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من حيث دراسة القيود الشكلية والقيود.

الخاتمة: تضمنت النتائج المتوصل إليها والتوصيات والاقتراحات.

الفصل الأول

ماهية السلطة التنظيمية لرئيس
الجمهورية

تمهيد:

تعتبر السلطة التنظيمية وليدة سلسلة من الأحداث، كما تعتبر أحد العوامل المهمة في ظهور القانون الدستوري بشكله الحديث، و ذلك لما لعبته من دور مهم في تراجع أو تغير تطبيق العديد من المبادئ و الأسس التقليدية التي يرتكز عليها القانون الدستوري، فأسندت السلطة التنظيمية في الجزائر لرئيس الجمهورية إذ تمكنه من الاستئثار بمجال تنظيمي واسع و غير محدود، في مقابل اقتصار البرلمان على التشريع في مجالات محدودة واردة على سبيل الحصر.

كما نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري سلك في نفس الطريق الذي سلكه المؤسس الدستوري الفرنسي ومن خلال هذا قسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

المبحث الثاني: امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

منح الدستور الجزائري حق ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، في المسائل الغير مخصصة في القانون، مما يجعل هذه الصلاحية الدستورية تدعم مركز رئيس الجمهورية وتقوية في المنظومة القانونية الجزائرية، و تجعله منافسا للبرلمان في وضع القواعد العامة و المجردة و منه سنتطرق إلى تعريف ماهية السلطة في المطلب الأول و خصائصها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف السلطة التنظيمية و خصائصها.

ظهر لأول مرة مصطلح التنظيم في فرنسا، و كان وسيلة للتعبير عن الإرادة الملكية، حفاظا على ممتلكات الملك.¹ واستعمل في عهد لويس السادس عشر في 1 جانفي 1786 ، كما وجدت العديد من التنظيمات المتعلقة بالمجال العسكري في فرنسا كوسيلة لتنفيذ القانون العسكري ما بين سنتي 1787- 1788 ، و وجدت عدة تنظيمات حددت كيفية تطبيق الأمر الصادر في جوان 1787 و الذي تم بمقتضاه إنشاء الجمعيات الإقليمية، و أيضا قامت بتنفيذ الأمر المتعلق بدعوة مجلس طبقات الأمة للانعقاد الصادر في 6 أوت 1788.²

في سنة 1789 تغير نظام الحكم في فرنسا، فأصبحت السيادة مجسدة بشكل قانوني و دستوري، من خلال الدساتير الفرنسية المتعاقبة، و تجسد مبدأ الفصل بين السلطات متأثرا بفلسفة جون جاك روسو.

بعد الحرب العالمية الثانية جاء الدستور الفرنسي سنة 1958 الذي يحصر دور البرلمان، و جعل ما عداه من اختصاص السلطة التنظيمية المستقلة، وقد تأثر

1- سعاد بن سريّة : مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 210 ، ص: 141 .

2- بن دحو نورالدين: السلطة التنظيمية كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه

في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، 2016، ص: 2، 3.

المشرع الجزائري بالدستور الفرنسي و ذلك بحصر مجال القانون في المادتين 122، 123 و مواد متفرقة من دستور 1996.¹

وجاء في المادة 125 فقرة 1 من الدستور على أن " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون.... "

من خلال هذه المادة يخول لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية مستقلة يمارسها في جميع المجالات غير المخصصة للبرلمان، بمقتضاها يصور تنظيمات أو مراسيم رئاسية مستقلة، ينافس فيها القانون في صنع القواعد العامة و المجردة التنظيمية لحياة الأفراد،² كما أن سلطة رئيس الجمهورية غير محددة فقد تم تحديدها بطريقة سلبية مما يجعل مجالها واسع باستثناء مجال القانون.³

من هذا المنطلق سنتعرف على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

الفرع الأول: التعريف القانوني للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

تعرف السلطة التنظيمية على أنها " السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية، بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية".⁴

وتعرف أيضا على أنها " تولي رئيس الجمهورية تنظيم تلك المجالات غير المسندة دستوريا للبرلمان بواسطة المراسيم الرئاسية".⁵

1- المرسوم الرئاسي رقم 96، 438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1994.

2- بن دحو نور الدين : المرجع السابق، ص: 8.

3- محمد الصغير بعلي : القانون الإداري ، دار العلوم و النشر و التوزيع، عنابة، 2013، ص: 100.

4- سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، مصر، 1982، ص: 49.

5- مزياني فريدة: مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قوفي، باتنة، 2001، ص: 154.

وعرفها فقهاء القانون على أنها: " القدرة على إصدار قواعد عامة التي تتمتع بها سلطة أخرى غير البرلمان، سواء كانت هذه السلطات مركزية أو محلية"

يعاب على هذا التعريف استثناء البرلمان من حق التمتع بممارسة السلطة التنظيمية، و ذلك الاستثناء يتعارض و نصوص دستورية صريحة، تقرر للبرلمان بحقه في تنظيم الشؤون الداخلية.¹

هذا ما جعلنا نعرفها بـ " صلاحية قانونية يختص البرلمان و هيئات من السلطة التنفيذية بممارستها ضمن قواعد عامة و مجردة و وفق شروط و إجراءات محددة".

وجاء في المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، يستشف من هذه المادة أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، صاحب الاختصاص العام في وضع القواعد العامة و المجردة، وعرفها الدكتور السعيد بوشعير: " تولى رئيس الجمهورية تنظيم تلك المجالات غير المسندة دستوريا للبرلمان بواسطة المراسيم الرئاسية".²

من خلال ما سبق يمكن تعريف التنظيمات بأنها تلك اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية على شكل مراسيم رئاسية، لا تخضع لأي شرط أو قيد، مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، وتصدر مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها، سواء كمبادئ أو كتفويض ما دامت تعتبر مستقلة متميزة عن القانون أو التشريع"³، هذا التعريف من الجانب العضوي أما الجانب الموضوعي في تعريف التنظيمات فإنه يقوم على اعتبار أنها تتضمن قواعد عامة

1- المادة 35 من دستور 1963 (ج.ر.ج.ج رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963)، المادة 03/115 من دستور 1996.

2- سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، ط2، دار الهدى للنشر و الطباعة، الجزائر، 1996، ص: 49.

3- سعاد بن سريّة: المرجع السابق، ص: 155.

ومجردة، من هنا يعتبر المعيار الموضوعي لتعريف التنظيمات نقطة تلاقي مع القانون، لأن كلاهما يتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة، لهذا فالتنظيمات هي: "مجموعة من القواعد العامة والمجردة التي يتخذها رئيس الجمهورية في صورة مراسيم في إطار ما يسمى بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية".

كما تعرف السلطة التنظيمية بأنها: "تلك النصوص أو القرارات التنظيمية العامة، والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية و الأفراد غير المحددين بذاتهم، بهدف غلق أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، و بالتالي فهو بمثابة نص تشريعي تختص بتشريعه السلطة التنفيذية، ووفقا لأحكام الدستور.¹

كما أن السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية تجعله يملك الوسيلة الفضلى لممارسة صلاحياته ولفرض سلطته والتي من خلالها يراعي المصلحة العامة واحترام الدستور والقوانين.²

الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية.

بالرجوع واستقراء تعديل دستور 1996 من خلال المادة 01/125 والتي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يمكن أن نخلص إلى أن السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية، تتميز بمجموعة من الخصائص التي يمكن من خلالها الوصول إلى عدة مميزات، يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية في المسائل التي لم يخصصها للقانون، وأهم خصائص السلطة التنظيمية

1- بلحاج نسيم: العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، الجزائر، 2008، ص: 20 .

2- الدكتور خالد قباني: موقع رئيس الجمهورية و دوره في النظام السياسي اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ص: 187 .

أنها صادرة عن رئيس الجمهورية، أنها ذات مجال خاص، لا تتعلق إلا باللوائح و التنظيمات.

أولاً: السلطة التنظيمية من اختصاص رئيس الجمهورية.

تعتبر السلطة التنظيمية من اختصاص رئيس الجمهورية في المسائل المخصصة للقانون، وقد اعتبرت هذه الخاصية ميزة تختص بممارستها هذه السلطة والمتمثلة في قائد السلطة التنفيذية، ويعد هذا الاختصاص حكراً عليه ولصيقاً بشخصيته، كما يعد من نقاط القوة لرئيس الجمهورية في منافسته للبرلمان في مجال التشريع، إذا لا يمكن للبرلمان التدخل في اختصاص رئيس الجمهورية، أو يشارك في وضع التنظيمات الصادرة بمقتضاه، و بعكس ذلك يستطيع رئيس الجمهورية أن يشارك في مراحل صنع البرلمان، وفي الميادين والمجالات المحددة له وذلك عن طريق التشريع بالأوامر، وهذا ما يجعل السلطة التنظيمية سلطة شخصية محتكرة لرئيس الجمهورية، عكس البرلمان الذي يملك سلطة التشريع فرئيس الجمهورية كما هو معروف يستمد شرعيته عن طريق الشعب، مثله مثل البرلمان،¹ فقد جعل المؤسس الدستوري وخص هذا الاختصاص واعتبره حكراً على رئيس الجمهورية نظراً لوزن وثقل السلطة التنظيمية دون أن يشاركه في ذلك البرلمان أو أي مؤسسة دستورية.

1- مولود منصور: محاضرات في القانون الدستوري، ط1، دار الودائع للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص: 284.

ثانياً: السلطة التنظيمية ذات مجال خاص.

تعد السلطة التنظيمية من اختصاص رئيس الجمهورية في المسائل المخصصة للقانون، وبناءً على ذلك تعتبر السلطة التنظيمية مجال خاص،¹ يعود لرئيس الجمهورية فقط، يستطيع من خلاله تنظيم أي مسألة أو ميدان لا يدخل في اختصاص البرلمان، وفي حالة تعدي هذا الأخير على هذا المجال الخاص بالسلطة التنظيمية، فلرئيس الجمهورية أن يخطر المجلس الدستوري بهذا التجاوز الذي قد يترتب عنه إلغاء هذا القانون أو أحد النصوص المتعدية.

وبما أن السلطة التنظيمية مجالها واسع وغير محدد، سوى بالمجالات التي تعود للقانون فإن مركز رئيس الجمهورية التشريعي، يكون مدعم بألية دستورية تمكنه من منافسة البرلمان في عملية صنع القانون بمفهومه الواسع.

ثالثاً: السلطة التنظيمية تتعلق باللوائح والتنظيمات.

لا تمارس السلطة التنفيذية جميع أعمالها القانونية في مجال السلطة التنظيمية، إذ لا تتعلق هذه الأخيرة إلا باللوائح العامة والمجردة و بمعنى أدق بالتنظيمات، أما دون أو خلاف ذلك لا يدخل في نطاق هذه السلطة التنظيمية كالعقود، القرارات الفردية...، إذ لا تنشئ هذه الأخيرة مثلاً مراكز قانونية عامة، بل هي تتعلق بمراكز فردية تخص أطرافها.²

فالسلطة التنظيمية تتعلق بالتنظيمات فقط و التي تتميز بمجموعه من المميزات التي سيتضح من خلال البحث فيها أن السلطة التنظيمية لا تمارس إلا من خلال التنظيمات دون أي أعمال قانونية أخرى .

1- رأفت فودة: سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص: 173.

2- رأفت فودة: المرجع السابق، ص: 174.

1/التنظيمات عامة ومجردة: تتميز بالعمومية والتجريد، وأنها تنظم مراكز قانونية عامة المعبر أنها تتضمن " قواعد عامه وموضوعيه مجرده، تتعلق بجمله من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذاتهم، ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة".¹

ويتبين من خلال ذلك أن التنظيمات تطبق على كل من تتوافر عليه شروط التنظيم، فلا تطبق على حالة بذاتها أو فرد بذاته.

نظرا لتأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي أفرز مبدأ من خلال دستور 1958، والذي قام على توسيع المجال التنظيمي وحصر مجال القانون، فأصبح رئيس الجمهورية بسلطته التنظيمية صاحب القاعدة العامة في إنشاء القواعد العامة و المجردة، والبرلمان صاحب الاستثناء في ذلك،² ومن هنا يتبين لنا قوة التنظيمات في مجال استثناء القواعد العامة والمجردة، وقد بلغت هذه القوة إلى حد تمكين رئيس الجمهورية من تفوقه على البرلمان في عملية التشريع، وهو ما يجعلها آلية دستورية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري.

كون التنظيمات تستمد قوتها من كونها تنظم مسائل تخرج عن مجال القانون زيادة عن ذلك فهي تستمد قوتها، كذلك من كونها صادرة عن قائد السلطة التنفيذية

1- عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص: 111.

2- بن مالك بشير: الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مكملة لنيل الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 1998، 1999، ص: 45.

ألا وهي رئيس الجمهورية الذي يعد أساس ودعامة ومحور النظام الدستوري الجزائري.¹

2/ استقلالية النظام: تعد التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية تنظيمات مستقلة، ونعني به الاستقلال عن تنفيذ القانون، فهي لا تستند في وجودها إلى القانون،² بل تستند في وجودها إلى الدستور الذي يعتبر مصدر كل سلطة من سلطات الدولة،³ وبالتالي فهي تستمد وجودها من الدستور مثلها مثل القانون، و تتعلق بالمجالات المتعلقة بهذا الأخير، بل تتعلق بمجالات مستقلة عنه وهذا عكس التنظيمات الغير مستقلة الصادرة عن الوزير الأول، والتي تعد منفذة للقانون و بالتالي تكون غير مستقلة عنه وتستمد وجودها منه.

ومن خلال هذا نخلص إلى أن التنظيمات تكون غير مقيدة بإطار معين يرسمه ويحدده لها لأنها ليست منفذة له، بل هي من اختصاص مستقل وميدان لا يدخل في اختصاص البرلمان المحدد على سبيل الحصر، خلافا للائحة التنفيذية التي تعد مرتبطة وغير مستقلة عن القانون، لذا لا يمكن أن تتصف هذه الأخيرة (اللائحة التنفيذية) بالاستقلالية، التي تعد وتعتبر ميزة وخاصة أصلية للتنظيمات والذي لا يعنى به عدم احترام القانون، فإذا كانت مستقلة ذات مجال واسع منه، فهي لا يجب أن تتعدى المجال الذي حصره الدستور لها.

1- سعيد بوالشعير: النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، (السلطة

التنفيذية) الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص: 65.

2- فوزي أوصديق: النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، ط2، الجزائر، 2008، ص: 230.

3- بوراو محمد: السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه دولة في القانون

العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2012، ص: 117.

3/ التنظيمات الثابتة: تعتبر التنظيمات ثابتة على خلاف القانون، لأن محتوى هذه التنظيمات و آثارها لا تستهلك بمجرد تطبيقها الأول بل يكون تطبيقها قائما ومستمر كلما توافرت شروط وظروف تطبيقها.¹

ومن هنا يتبين لنا أن هذا الاستمرار لا يعني عدم قابلية التنظيمات للتعديل أو الإلغاء كلما اقتضت الضرورة لذلك، فهذا الاستمرار يعني بقاءها قائم و معمول به حتى يأتي هذا التعديل أول الإلغاء، وعليه فالتنظيم يتميز بالثبات أو الجمود النسبي، وهذه الصفة لا تزول حتى و لو لم تطبق هذه التنظيمات أصلا.

4/ الشكل و الإجراءات الدستورية للتنظيمات: في ظل السلطة التنظيمية التي تعتبر من اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية، فإن أهم ما يميز هذه التنظيمات هي أن رئيس الجمهورية غير مقيد ومرتبطة في إطار ممارسته وإصداره لهذه الأخيرة بإجراءات ومراحل دستورية، ما عدا ضرورة صدورها وممارستها التي تكون عن طريق المراسيم الرئاسية، وفقا للمادة 77 من تعديل دستور 1996،² والتي تقابلها المدة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.³

بالرجوع الدستوري الجزائري لسنة 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 نجده يخلو من أي نص يقرر إجراءات ومراحل معينة على رئيس الجمهورية إتباعها من أجل إصدار هذا النوع من التنظيمات، فلم يحدد الأحكام المتعلقة بمراحل صدور المرسوم الرئاسي، على عكس القانون الذي قيده المؤسس الدستوري بمجموعة من الإجراءات والأشكال، التي لا بد من احترامها والتي تكون على شكل مشروع أو

1- قارش أحمد: عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، 2002، ص: 13.

2- المرسوم الرئاسي رقم 96 / 438 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 (جريدة رسمية رقم 76)، المتعلق بتعديل الدستور 1996، ص: 16، 17.

3- قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتعلق بتعديل الدستور (جريدة رسمية رقم 14)، ص: 17، 18.

اقترح إلى غاية دخوله حيز النفاذ، وبالتالي يتبين لنا في خصوص هذه المسألة أنها تركت نوع من الحرية لرئيس الجمهورية، أثناء ممارسته لاختصاصه التنظيمي خلاف البرلمان الذي نجده مقيد بكل تلك المراحل.

ومن هنا يتضح من خلال الحديث عن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية فتكون في ظل الظروف العادية، وهذا عكس الحالة أثناء التكلم عن الظروف الغير عادية التي تكون مقيدة بإجراءات وأشكال ينص عليها الدستور.¹

المطلب الثاني: أنواع السلطة التنظيمية وتميزها عن القانون.

يسهر رئيس الجمهورية على حماية الدولة، و العمل على توفير الشروط الملائمة لليسر الحسن و العادي للمؤسسات، و النظام فيه، كما يسهر على حماية وحدة الشعب و الأمة، و من هنا يتبادر إلى أذهاننا، معرفة أنواع السلطة التنظيمية، و تمييزها عن القانون التي نتطرق إليها من خلال الفرع الأول: الذي يتناول أنواع السلطة التنظيمية، أما الفرع الثاني: فنتناول تمييزها عن القانون.

الفرع الأول: أنواع السلطة التنظيمية.

من خلال تطرقنا إلى السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية التي يمارسها حسب الظروف نجدها تنقسم إلى نوعين وهي كالاتي:²

1- المواد من 91 إلى 96 من دستور 1996، المواد 105 إلى 110 من التعديل الدستوري 2016، المتعلقة بالظروف غير العادية.

2- عمرو أحمد حسبو : اللوائح الصادرة في الظروف العادية، دستور الإمارات العربية، مجلة الفكر الشرطي، العدد الأول، الإمارات، 1996، ص:11.

أولاً : السلطة التنظيمية في ظل الظروف العادية (سلطة تنظيمية عادية).

بالرجوع إلى نصوص الدستور الجزائري، فيما يخص السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية، لم تتطرق إلى أنواع التنظيمات التي يمكن أن تصدر في ظل الظروف العادية، واكتفى المشرع بالتوضيح بأنها تخص المسائل الغير مخصصة للقانون و المنافسة له.

ثانياً: السلطة التنظيمية في الظروف الاستثنائية (السلطة الاستثنائية).

من أهم الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة، بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني، و بالرجوع إلى الدستور نجد أن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن و الاستقرار الوطني، التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر،¹ وهو ما يعبر عن السلطة التنظيمية الاستثنائية التي خولت لرئيس الجمهورية أن يمارسها فقط، في سبيل مواجهة ما قد يطرأ على الدولة في ظروف استثنائية وغير عادية.²

ونجد أن المؤسس الدستوري الجزائري تولى تحديد الظروف والحالات التي تخول لرئيس الجمهورية أن يمارس سلطته التنظيمية الاستثنائية، وهي ثلاث حالات متفاوتة فيما بينها من حيث درجة الخطورة،³ وتتمثل كالاتي:

1- **حالة الطوارئ أو الحصار**: لم يميز الدستور الجزائري في المادة 91 من دستور 1996، و المادة 105 من الدستور الحالي (2016) بين حالة الحصار و الطوارئ من حيث القواعد التي تحكمها، فنجد أن المادة 105 تنص على: "يقرر

1- مزياني حميد: واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة

الماجستير في القانون ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص: 80.

2- ذواوي عادل: المرجع السابق، ص: 45.

3- محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص: 101.

رئيس الجمهورية، إذ ادعت ضرورة المصلحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتاب الوضع.

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

أ/ من حيث السبب: يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة، بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة، والذي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ب/ من حيث الإجراءات: لصحة إعلان حالي الحصار والطوارئ لابد من:

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن، الذي يرأسه رئيس الجمهورية لمناقشة الوضع وإبداء الرأي حوله.
- استشارة رؤساء المؤسسات و الهيئات الدستورية (غرفتي البرلمان، الوزير، المجلس الدستوري).

ج/ من حيث المدة: نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين، فإن الدستور جعلهما مؤقتتين أي لمدة محدد ومعينة،² ولا يمكن تمديدها إلا بموافقة

1- المادة 105 من التعديل الدستوري 2016.

2- المرسوم الرئاسي رقم 196/92 المؤرخ في 04 جوان 1991، المتعلق بحالة الحصار، والمرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتعلق بحالة الطوارئ.

البرلمان،¹ ولأهمية هاتين الحالتين نص المادة 106 من الدستور على أن " يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي".²

وقد عرفت الجزائر عدة مراسيم في هذا الإطار:

- المرسوم الرئاسي رقم 92/44 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

- المرسوم الرئاسي 92/320 الصادر في 11 أوت 1992 المعد والمتمم بالقانون 92/44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، كما تجدر الإشارة أنه يمكن التمييز بين هاتين الحالتين، حيث تتضمن حالة الطوارئ تقييد أوسع للحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام، بينما يتم نقل العديد من السلطات و الأجهزة المدنية إلى الهيئات العسكرية.

2/ الحالة الاستثنائية: إذا تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهددا بخطر، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو سلامة ترابها، يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية، طبقا للقواعد والشروط الواردة خاصة بالمادة 93 من دستور 1996 و تقابلها المادة 107 من الدستور الحالي 2016 التي تنص على ما يلي " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ... ". و لإعلان الحالة الاستثنائية يجب توافر عدة شروط :

1- محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص: 79.

2- المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

أ/من حيث السبب: يمكن إعلان الحالة الاستثنائية لدى وشوك قيام خطر داهم، و الذي يكون من شأنه تهديد الدولة وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية.

ب/من حيث الإجراءات: لصحة إعلان الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي يجب التقيد بمجموعة من الإجراءات ضمانا للحريات العامة وتتمثل في:

- استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري.

- الاستماع من خلال عقد اجتماع تحت رئاسة رئيس الجمهورية إلى كل من المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

- اجتماع البرلمان.

ج/من حيث المدة: خلافا للحالتين الحصار أو الطوارئ المحددة المدة، فالأصل أن مدة الحالة الاستثنائية غير محددة بفترة زمنية.

من خلال ذلك يتبين لنا أن الحالة الاستثنائية تعد أكثر خطورة من حالي الحصار و الطوارئ، لذلك حول لرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءات استثنائية من أجل سلامة المؤسسات الدستورية في الجمهورية.

3/حالة التعبئة العامة: بالرجوع إلى استقراء تعديل دستور 2016 نجد المادة 108

منه تنص على: " يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني".¹

1- المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وهي الحالة التي تتطلب من رئيس الجمهورية تجنيد كل قوات الدولة سواء المستوى الداخلي و الخارجي

4/ حالة الحرب: إذا زادت الخطورة على أمن الدولة أو وقع عدوان فعلي على البلاد يقوم رئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب، حسب المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب...".¹

يجب أن تخضع هذه الحالة للقواعد والشروط التالية:

أ/من حيث السبب: يستند إعلان حالة الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع فعلا أو يوشك أن يقع.

ب/الإجراءات و الأشكال: نظرا لأهمية وخطورة الحرب فقد نص الدستور على ضرورة التقيد أو الالتزام بمجموعة من الترتيبات تتمثل في:

- اجتماع مجلس الوزراء.

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.

- استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

ويستلزم إعلان حالة الحرب اجتماع البرلمان كما يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة، ومن الآثار المترتبة عن حالة الحرب، توقيف العمل بالدستور وتولي رئيس الجمهورية جميع السلطات، كما يؤدي إلى تمديد العهدة الرئاسية إلى الحرب.

1- خنيش وحيد، ناصر جودي: **السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية**، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2016، 2017، ص: 27.

ومن خلال هذا يتضح أن رئيس الجمهورية يتأثر بسلطة تنظيمية مستقلة قوية في مجال الضبط الإداري، خلال الظروف الغير عادية، وهذا بسبب ما قد تحتويه تلك الظروف من اضطرابات خطيرة أو تهديد حقيقي لأمن وسلامة الشعب و المؤسسات والتراب الوطني عموماً.

الفرع الثاني: التمييز بين النصوص القانونية والنصوص التنظيمية.

يعد التنظيم من صنع السلطة التنفيذية، ومهمته الأساسية تتمثل في تنفيذ القانون، إلا أنه مهما كان التنظيم يتمتع بالأهمية إلا أنه يكون في مركز أقل من القانون لأن القانون هو تعبير عن إرادة الأمة ممثلة في البرلمان،¹ وللتمييز بين النصوص القانونية والنصوص التنظيمية سنتطرق إلى معيار التمييز بينهما، ثم إلى أهمية التمييز بينهما.

أولاً: معيار التمييز بين النصوص القانونية والنصوص التنظيمية.

للتفرقة والتمييز بين هاتين الأخيرتين ظهرت عدة معايير التي نجملها في ثلاث نظريات أساسية كما يلي:

1/ النظرية الموضوعية: تقوم هذه النظرية على أساس أن كون القانون هو عبارة عن القاعدة القانونية العامة التي تضع الأصول و المبادئ العامة،² وكان على رأس هذه النظرية الفقهية « **duguit** » والذي أيده العديد من غالبية الفقهاء. أما النصوص القانونية فهي عبارة عن القواعد القانونية التي تتطلب توفير الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون.

1- محمد الطماوي سليمان: النظم السياسية و القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص: 497.

2- بلحاج نسيمية: المرجع السابق، ص: 16 .

وبما أن لكل نظرية مطبقة مزايا وعيوب فيعاب 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 عملية و غير فعالة في هذا المجال.¹

كما يعاب أيضا على هذه النظرية أن القواعد القانونية العامة، هي قواعد ينشئها التشريع بمعناه الضيق أي القانون، فإنها تنشأ عن طريق النصوص التنظيمية و تضع لها الأصول والمبادئ العامة.

2/نظرية تدرج قواعد النظام القانوني: من خلال هذه النظرية فإن كل القواعد القانونية تعتبر قواعد متسلسلة تبعية، لا تكتسب قيمتها القانونية إلا إذا كانت مستندة إلى قاعدة أعلى منها درجة، ويتبين من خلال هذه النظرية أن النصوص التشريعية تستمد قيمتها القانونية من الدستور، كما تستمد النصوص التنظيمية قيمتها من النصوص التشريعية، وما يعاب ويلاحظ على هذه النظرية أنها لم تفرق وتميز بين النصوص التنظيمية وكذا النصوص التشريعية وأخلطت بينها من حيث المضمون.²

3/النظرية العضوية الشكلية:محتوى هذه النظرية أنه للتمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية، يكون من خلال هذه الهيئة المصدرة لهذا النص فيكون نصا تشريعيا إذا صدر من السلطة التشريعية، ويكون نصا تنظيميا إذا كان صادرا من السلطة التنفيذية.

1- محمد محمود حافظ: **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، مصر، 1975، ص: 117.

2- بلحاج نسيم: المرجع السابق، ص، ص: 17، 18.

ونظرا للتشابه الموجود بين التنظيم والتشريع من حيث الموضوع من خلال اشتراكهما في صفة العمومية، فإنه يصعب التمييز على أساس المعيار الموضوعي وهو الأمر الذي أنهى إلى فشل النظرية الموضوعية.

من خلال هذا يتضح لنا، أن المعيار المرجح للتمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية هو المعيار الشكلي أو المعيار العضوي، وكأصل عام هذا ما أخذ به المشرع الجزائري للتمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية.

ثانيا : أهمية التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية.

تتشابه أهمية التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية إلى حد كبير، كون أن النصوص التنظيمية تشبه النصوص التشريعية التي هي في حقيقتها تشريع (النصوص التنظيمية)، كالتشريع البرلماني لكنها تصدر من طرف السلطة التنفيذية، و أيضا مضمون النص التنظيمي هو نفسه مضمون النص التشريعي، كما تفسر النصوص التنظيمية بنفس الطريقة التي تفسر بها النصوص التشريعية.¹

ونظرا لوجود التشابه بين هذين الأخيرين إلا أن التنظيم يختلف عن التشريع في عدة نقاط نذكر منها:

1/ من حيث سلطة الإصدار: كقاعدة عامة إن معظم الدساتير أعطت سلطة إصدار التنظيمات للسلطة التنفيذية، على خلاف السلطة التشريعية التي كلفت بإصدار القوانين.

2/ من حيث تدرج القواعد القانونية: كأصل عام القانون (النص التشريعي) أعلى وأقوى مرتبة من النص التنظيمي، لأن التشريع يصدر عن إرادة الأمة الممثلة في

1- عوابدي عمار: المرجع السابق، ص، ص: 114، 115.

البرلمان، وكقاعدة يمكن للنص التشريعي،¹ أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي، و استثناءا يمكن أن تتعدى النصوص التنظيمية على النصوص التشريعية، فتصبح في مرتبة التشريع كالتنظيمات في الحالة الاستثنائية، فالسلطة التنظيمية تصدر لوائح الضرورة ولوائح التفويض التي ترتقي إلى مرتبة التشريع فتستطيع تعديله أو إلغاه.

3/ من حيث الاختصاص: تختص السلطة التنظيمية التي تملك اختصاص عام في التشريع على خلاف النصوص التشريعية التي تكون محدودة، ومحددة على سبيل الحصر بنصوص دستورية، فمجال التنظيم أوسع نطاق من مجال التشريع، و تمارس في مجال اختصاصه المطلق، وهذا فيما يتعلق بالنظاميين الدستوريين الجزائري والفرنسي (دستور 1958).²

4/ من حيث الخضوع إلى رقابة القضاء: كأصل عام النصوص التشريعية لا تخضع للقضاء إلا من حيث الرقابة على دستورية القوانين، ويمكن أن تكون رقابة سياسية إذا باشرتها هيئة سياسية ويمكن أن تكون قضائية إذا مارستها المحاكم.

أما السلطة التنظيمية وفقا للمعيار الشكلي تصدرها سلطات تنفيذية مختصة و منها تكون خاضعة للرقابة القضاء الإداري فيما يخص فحص المشروعية و دعوى التعويض و الإلغاء.

المبحث الثاني: امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

تشمل السلطة التنظيمية في النظام الدستوري، جزئين هما: التنظيم للمواضيع غير المخصصة للقانون، و يعني ذلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون، و هو من اختصاص رئيس الجمهورية وحده، أما الجزء الثاني، فيتضمن

1- بلحاج نسيمية: المرجع السابق، ص: 24.

2- المرجع نفسه، ص: 16.

الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين، و التي هي من اختصاص الوزير الأول، بعد موافقة رئيس الجمهورية، كما نجد أن المؤسس بالدستوري الذي حذى نضيره الفرنسي الذي ميز بين القانون و مجال التنظيم.

ومن خلال هذا المبحث نقوم بدراسة ممارسة السلطة التنظيمية في المطلب الأول أما المطلب الثاني نتطرق إلى مجالات القانون و اللائحة التنظيمية.

المطلب الأول: ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

يعد الاختصاص التنظيمي المستقل، الذي هو اختصاص دستوري خاص برئيس الجمهورية دون غيره، ويمارسه في كل الميادين والمجالات الغير مخصصة للقانون ولا يستطيع هذا الأخير (رئيس الجمهورية) التنازل عن الاختصاص، أو يتقاسمه مع البرلمان لأنه مقيد باختصاصات معينة حددها الدستور على سبيل الحصر، و من خلال هذا سنبين كيفية ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية من خلال التطرق إلى اختصاص رئيس الجمهورية ك فرع أول، والتطرق إلى مرسوم رئاسي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية ك فرع ثاني.

الفرع الأول: السلطة التنظيمية اختصاص رئيس الجمهورية.

عمل المشرع الجزائري منذ الاستقلال على إعطاء حق سلطة اصدار التنظيم لرئيس الجمهورية فنجد المادة 53 من دستور 1963 تنص على: " تمارس السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية "، كما نصت المادة 111 من دستور 1976 و المادة 116 من دستور 1989 و المادة 125 من دستور 1996، وعلى ذلك نجد المادة 143 من تعديل دستور 2016 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة في القانون"¹، فلم يعد البرلمان صاحب

1- المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

الولاية العامة في العملية التشريعية بل جاء رئيس الجمهورية،¹ عن طريق ممارسته للسلطة التنظيمية لينافسه في ذلك، فتعد السلطة التنظيمية بمثابة تشريع أصلي إلى جانب السلطة التنفيذية، دون الحاجة إلى إسناد قانون باعتبارها تسمد أحكامها من الدستور.²

زيادة على الصلاحيات التنفيذية والتشريعية التي استأثر بها رئيس الجمهورية، فمنح هذا الأخير اختصاصا تنظيميا ومستقلا، وغير استثنائي ولا حصري.

وبناء على ذلك لا يعد رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري مقيدا بممارسته لاختصاصه التنظيمي، في ميدان معين بل له الحرية أن يمارس اختصاصه في جميع الميادين ما عدا المخصص منها للقانون.³

الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية.

رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص المطلق في ممارسة سلطة التنظيم المستقل، ويمارس هذه السلطة باستعمال وسائل وأدوات قانونية تمكنه من التعبير عن إرادته، ومن ضمن هذه الأدوات تلك القرارات التي تصد في شكل مراسيم رئاسية⁴، وهي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية عامة تصدر عن رئيس السلطة التنفيذية، تحتوي على قواعد عامة وموضوعية ومجردة،⁵ فرئيس الجمهورية يمارس

1- بن دحو نورالدين: المرجع السابق، ص: 45.

2- خنيش وحيد، ناصر جودي : المرجع السابق، ص: 33.

3- بن دحو نورالدين: المرجع السابق، ص: 53.

4- صالح مريم : الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي الجزائري ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر ، جامعة ورقلة، 2014، 2015 ، ص: 33 .

5- عمار عوابدي: المرجع السابق ص، ص: 111 ، 120 .

كل اختصاصاته عن طريق المراسيم الرئاسية، فلو أراد المؤسس الدستوري استثناء فئة من هذه التنظيمات لأقر لها أداة دستورية أخرى غير المرسوم الرئاسي.¹

ومنه يتضح لنا أن رئيس الجمهورية يعد صاحب الاختصاص الوحيد في ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية، وهو غير ملزم بعرض هذه الأخيرة على مجلس الوزراء، حتى يبقى صاحب الولاية العامة على هذا النوع من التنظيمات باعتباره منتخبا من طرف الشعب، ونظرا لأهمية هذه القرارات عند إنشاء وتنظيم المرافق العامة خلص أصحاب هذا الاتجاه من رجال الفقه والقانون، بأن إنشاء وتنظيم المرافق أو المصالح العامة لا يجوز إلا بقرار جمهوري أي مرسوم رئاسي.

وهو ما أكد عليه الدستور المصري باعتبار حق إصدار اللوائح التنظيمية تأييدا لرئيس الجمهورية وحده، بحيث لا يجوز لغيره.²

وأخيرا يتبين لنا أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق في ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية، والتي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهاته السياسية.³

المطلب الثاني: مجالات القانون واللائحة التنظيمية.

إن الأساس العام الذي يحكم علاقة القانون بالقرارات الإدارية التنظيمية بصفة عامة هي علاقة خضوع القرارات الإدارية للقانون، باعتبارها صادرة عن السلطة التنظيمية، وعلو القانون باعتباره صادرا عن السلطة التشريعية، وإن الأخذ بهذا المعيار يعد تطبيقا لمبدأ تدرج القاعدة القانونية العامة، والذي يعين خضوع القاعدة

1- بن دحو نور الدين: المرجع السابق، ص، ص: 70، 73 .

2- المادة 136 من الدستور المصري.

3- كيواني قديم: المرجع السابق، ص: 25 .

الأدنى للقاعدة الأعلى، ليصبح القانون الصادر من السلطة التشريعية أعلى و أسمى من القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية، ومن هنا سنوضح المجالات التي تنقل السلطة التنظيمية، بتنظيمها والمجالات التي يستقل القانون بتنظيم موضوعاتها وأحكامها والتي سنعالجها من خلال هذين الفرعين .

الفرع الأول: سلطة التنظيم والتنفيذ.

يقصد سلطة التنظيم: ¹le pouvoir réglementaire : السلطة التي تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع، فيعود إلى رئيس الجمهورية، ومجال تنفيذ القوانين الذي يعود إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول)، فـدستور 1976 أسند السلطة التنفيذية كاملة بمفهومها الواسع إلى رأس الجمهورية، حيث جاء في المادة 111 الفقرة 10 و 11 على أنه: " يضطلع بالسلطة التنظيمية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات "، أما دستور 1989 فأسند سلطة التنظيم إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فقد نصت المادة 116 على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون، يندرج تطبيق القانون التنظيمي، الذي يعود لرئيس الجمهورية"، أما في تعديل دستور 2016 فقد جاء في المادة 143 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة في القانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".²

ومن هنا يتضح لنا أن تنفيذ وتطبيق هذه القوانين يعود إلى الوزير الأول والتي يمارسها عن طريق المراسيم التنفيذية، وهذا بعد موافقة رئيس الجمهورية.

1- سعيد بوالشعير : المرجع السابق، ص: 20،30.

2- المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 .

كما يتضح أن للتنظيم مظهرين، أحدهما إداري والثاني سياسي،¹ فالمظهر الأول يكون عندما تكون بصدد سلطة تنفيذية، وهي تخضع لقواعد تحدد شروط وكيفيات ممارستها، أما المظهر الثاني السياسي فله قيمة قانونية أساسية مستمدة من الدستور، أي سلطة تنظيمية مستقلة، وعليه فإن هذه الأخيرة تكون ذات مظهر تنفيذي لنص تشريعي، يتضمن قواعد أو مبادئ عامة، وقد تكون السلطة التنظيمية منفصلة عن التشريع، تستمد أساسها و مصدرها وقوتها من الدستور مباشرة، و السلطة التي تتكفل بتنظيم مجالات لم تدرج ضمن الاختصاص المحدد حصرا للمشرع، من هنا يتضح لنا السلطة التنظيمية تكون في المسائل الغير مخصصة للقانون وكل ما يخرج عن هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه، في اللوائح المستقلة وهذه اللوائح تتمثل فيما يلي:

أولا : لوائح المصالح العامة .

إن رئيس الجمهورية يمارسها في إطار سلطته التنظيمية دون اشتراك الوزير، و تأخذ شكل مراسيم رئاسية إذ يضعها بقصد إنشاء وتنظيم المرافق العامة، وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة.²

ثانيا: لوائح الضبط الإداري.

لم تنص الدساتير الجزائرية على هذا النوع من اللوائح باختصاص مخول للسلطة التنفيذية،³ إلا أن الفقه الإداري يعطي هذه الأخيرة الحق في إصدارها، وهي عبارة

1- سعيد بوالشعير: المرجع السابق، ص: 23.

2- كيواني قديم: المرجع السابق، ص: 33.

3- كيواني قديم: المرجع السابق، ص: 33 .

عن قرارات تنظيمية تصدر عن الإدارة في شكل مراسيم أو قرارات، يكون موضوعها ضبط ممارسة الحريات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام.¹

الفرع الثاني: النظريات الفقهية لتحديد اللائحة والقانون.

لقد حاول كل من الفقه الدستوري والقانون الإداري إيجاد أسس تقوم عليها عملية تحديد نطاق ومجال كل من اللائحة التنظيمية والقانون، وذلك على أسس ومعايير موضوعية أحيانا وعلى أسس ومعايير شكلية وذلك بهدف حماية الأفراد وتعسف الهيئة الحاكمة، ومن بين المحاولات والاجتهادات الفقهية في هذا المجال.²

أولا : النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية للأفراد.

ذهب أنصار هذه النظرية الفصل بين مجال كل من القانون والسلطة التنظيمية بحيث لا يمكن لأي منهما التعدي على المجال المخصص للآخر، بحيث تقوم هذه المحاولات الفقهية على مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لحماية الأفراد من طغيان الهيئة الحاكمة، ووضع التشريع في يد البرلمان تحقيقا لهذا الغرض، ومن أبرز أنصار هذه النظرية "موريس هيريو"، الذي يرى أن مجال القانون هو الحقوق الفردية والحقوق المدنية، بينما اللوائح التنظيمية فمجالها الحقوق الإدارية أي خارجة عن نطاق القواعد القانونية.³

وترتيبا على ذلك يكون مجال القانون، هو القواعد العامة المتعلقة بالمراكز القانونية للأفراد، ويكون مجال السلطة التنظيمية محدد بصيغة خاصة لإدارة المرافق العامة وتنظيم سيرها.

1- عمار بوضاف: شرح قانون البلدية، ط1، دار جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، سنة 2012 ص: 272.

2- سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق، ص: 15 .

3- كيواني قديم: المرجع السابق، ص: 26.

ولقد تعرضت هذه النظرية لعدة انتقادات خاصة من الفقيه "ديجي" و تتمثل فيما يلي:

1/ يعاب على هذه النظرية أنها قيدت السلطة التنفيذية، يعني أنه يمنع اللائحة من الاعتداء على مجال القانون، كما حدده أنصار هذه النظرية، ولكنه لم يمنع المشرع الجزائري من الاعتداء على مجال اللائحة.¹

2/ كما أنها غير مانعة لتحديد مجال كل من القانون واللائحة التنظيمية، أي أن بعض اللوائح التنظيمية تتدخل في موضوعات ومسائل تدخل في الإطار المخصص للقانون، مثل اللوائح المتعلقة بالضبط الإداري "لوائح البوليس الإداري" التي تمس حقوق وحرريات الأفراد، أو اللوائح التي تتعلق بإنشاء وتنظيم المرافق العامة والإدارات وهناك شك بأن يتعدى أثرها المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم.²

ثانيا : نظرية أولوية يسمو القانون على اللوائح التنظيمية.

يرى أنصار هذه النظرة التي يمثلها الفقيه **carrée de malberg** على القول بهدم كل حد يفصل بين مجال القانون واللائحة التنظيمية، وذلك أن القانون مصدره البرلمان، وهذا الأخير يمثل الأمة وبهذا يعتبر الوسيلة الوحيدة التي تستطيع الأمة الحصول على ما تريد.

ومن هنا يرى أن مجال القانون غير محدد، ومنه يتبين أن ليس هناك مجال لللائحة لا يمكن أن يتناوله القانون، يستطيع كل منهما أن يتناول جميع الموضوعات، لأن الفرق بينهما ليس فارقا موضوعيا بل في القوة فحسب، فاللائحة هي موضع تبعية للقانون، ومهمتها تكمن في تنفيذه.³

1- خنيش وحيد، ناصر جودي: المرجع السابق، ص: 36.

2- سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق، ص: 160.

3- خنيش وحيد، ناصر جودي: المرجع السابق، ص: 37.

وقد انتقدت هذه النظرية شأنها شأن النظريات الأخرى ومن بين الانتقادات الموجهة لها ما يلي:

- عجزها 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 تقتصر على تنفيذ القوانين، لأن ضغط الواقع الاقتصادي و السياسي والاجتماعي يؤدي حتما إلى تدخل السلطة التنفيذية، لتكمل وتساعد القانون في المجالات التي لم يتطرق لها هذا الأخير مثل: لوائح التفويض ولوائح الضرورة.¹

ومن خلال هذه النظرية وبناء على الاجتهادات نلاحظ وجود خاصيتين يتمتع بها المجال القانوني وهي:

1/ أن مجال القانون غير محدد يجوز أن يتناول بالتنظيم كافة الوسائل و الموضوعات، أي أن مجاله غير محدد.

2/ أما مجاله محتجز، أي أن هناك بعض الموضوعات القانونية لا يجوز لغير القانون التدخل فيها.²

ومن هنا يتبين لنا أن هذه المبادئ كانت محل اعتناق من قبل غالبية فقهاء القانون العام، على أن قاعدة القانون تأتي في مكان أسمى واللائحة في مكان أدنى منه، و منه يتضح أن مجال القانون لا يخضع لأية قيود، أما مجال اللائحة فيكون مقيد.

ثالثا : تحديد مجال السلطة التنظيمية والقانون في القانون الوضعي .

1- كيواني قديم: المرجع السابق ، ص: 28 .

2- قارش أحمد: المرجع السابق، ص: 29.

اجتهد القانون الوضعي لتحديد مجال كل من السلطة التنظيمية والقانون، وذلك بواسطة الأحكام والقواعد الدستورية والعرف، وكان هذا التدخل بتحديد المواضيع و المسائل المحجوزة للقانون وما عدا ذلك يترك للسلطة التنظيمية، وذلك وفقا للمفهوم التقليدي للعلاقة بين القانون واللائحة أو وفقا للمفهوم الحديث لهذه العلاقة.¹

فالمفهوم التقليدي في تحديده لهذين الأخيرتين تم حصر وتحديد موضوعات السلطة التنظيمية، أي على سبيل الحصر أما القانون مجالاته غير محصورة أي أن مجاله مطلق.

أما المفهوم الحديث فتم حصر موضوعات القانون بنصوص الدستور على سبيل الحصر، وما عدا ذلك يبقى داخل في مجال السلطة التنظيمية، وهو مجال مطلق وغير محدد.

ولقد تم ظهور المفهوم الحديث مع الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث أخذت بها بعض الدساتير منها الدستور الجزائري، الدستور المغربي وكذا الدستور التونسي.²

فمجال القانون حدد طبقا للمادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، و تقابله المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.³

فبالرجوع إلى نص المادة 140 من التعديل الجديد "يشعر البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وذلك في المجالات الآتية:

1- خنيش وحيد، ناصر جودي: المرجع السابق، ص: 38.

2- كيواني قديم: المرجع السابق ، ص: 29.

3 - المادة 140،141 من دستوري 2016.

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لا سيما نظام الحريات العمومية، و حماية الحريات الفردية، و واجبات المواطنين.
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، و حق الأسرة، لاسيما الزواج و الطلاق، و البنوة، و الأهلية و التركات.
- 3- شروط استقرار الأشخاص.
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- 6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية .
- 7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية لا سيما تحديد الجنايات و الجنح و العقوبات 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 والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها و نسبها.
- 13-النظام الجمركي.
- 14- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

- 15- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم و البحث العلمي.
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان.
- 17- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و إطار المعيشة والتهيئة العمرانية.
- 18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
- 19- القواعد العامة المتعلقة بالثورة 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 و استعمال 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.

وبالرجوع إلى نص المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على ما يلي : "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

- تنظيم السلطات العمومية و عملها.
- 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 و لأعضاء مجلس الأمة، كما يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.¹

وباستقراء المادتان 140، 141 من التعديل الجديد نجدها قد عدت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، بل يمكن للبرلمان أن يشرع في غير هذه المجالات وذلك شرط أن يرخص له الدستور ذلك.

مجال اللائحة: سار المؤسس الدستوري على نفس التوجه الذي اتبعه فيما يخص مجال القانون، وهو ما اتجه إليه المؤسس الدستوري، حيث نجد أن مجال اللائحة في الدستور تنص عليه المادة 01/37 من الدستور الفرنسي،² أما فيما يخص الدستور الجزائري المادة 143 من التعديل الجديد في مجال التنظيم تنص

1 - المادة 141 من التعديل الدستوري 2016.

2- كيواني قديم: المرجع السابق ، ص: 32.

على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".¹

ومن خلال قراءتنا لنص المادة 143 الفقرة الأولى أن مجال التنظيم جاء بصفة عامة ومطلق وغير مقيد، بخلاف مجال القانون الذي ورد بصفة حصرية ومقيد في النصوص الدستورية، ومنه فإن ممارسة هذا المجال سيعود لرئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من نص المادة 143 من التعديل الجديد، ومنه يعتبر المفهوم وضعا جديدا لم يعرفه دستور الجزائر الأول لسنة 1963، إذ أصبح بموجب هذا المفهوم مجال السلطة التنظيمية هو الأصل ومجال القانون هو الاستثناء.

1- المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

الفصل الثاني

الرقابة على عمل السلطة التنظيمية

تمهيد:

ما دامت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، تستمد وجودها من أحكام الدستور، و نصوصه، ما يعني أن هذه السلطة، لا بد أن تخضع للرقابة على عملها، و ذلك من أجل حمايتها، و عدم تعديها المجال المخصص لها، كما تفرض عليها قيود، و من خلال ذلك نتناول في هذا الفصل، الرقابة على عمل السلطة التنظيمية، و الذي نقسمه إلى مبحثين، في المبحث الأول نتناول الرقابة الدستورية و القضائية على التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية، أما المبحث الثاني، نتناول قيود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

المبحث الأول: الرقابة الدستورية والقضائية على التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية.

تستمد السلطة التنظيمية المحكرة لرئيس الجمهورية قوتها وأساسها من الدستور وليس من القانون، وهذا طبقا للمادة 01/125 من تعديل دستور 1996 و تقابلها المادة 143 من تعديل 2016، ما يجعلها ذات قسمة كبيرة ومتميزة، إلا أن هذا لا يحول دون خضوع هذه الأخيرة للرقابة كباقي النصوص القانونية، وهذا ما سنتناوله في المبحث الأول حيث نتطرق في المطلب الأول إلى الرقابة الدستورية أما المطلب الثاني سنتطرق إلى الرقابة القضائية.

المطلب الأول: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

بالرجوع إلى نصوص الدساتير نجد أن المادة 01/165 من تعديل دستور 1996 تنص على: "يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات و القوانين، و التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية ...".

وتقابلها المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على أن: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات، و القوانين و التنظيمات".¹

من خلال استقراءنا لهاتين المادتين يتضح لنا أن التنظيمات على غرار القانون تخضع للرقابة من طرف المجلس الدستوري، وهذا ضمانا لعدم مخالفتها للدستور و كذا عدم تعديها على المجال المخصص للبرلمان.

1 - المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

كما يتضح لنا بأن الوظيفة الأساسية التي تأسس من أجلها المجلس الدستوري هي الوظيفة الرقابية، ولا يعد هذا الأخير الوحيد الذي يحمي السلطة التنظيمية، بل يؤدي مجلس الدولة كذلك نفس المهمة حيث يتمتع هذا الأخير باختصاصات استشارية حول مشاريع القوانين.

الفرع الأول: الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

بالإضافة إلى الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة، فإن هذا الأخير يمارس اختصاصات استشارية أهمها إبداء الرأي حول مشاريع القوانين، والتي تستمد أساسها من نص المادة 119 من تعديل دستور 1996، ويقابلها نص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016¹ التي تنص: "لكل من الوزير الأول والنواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، وكذا القانون العضوي رقم 01/98 المادة 04 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، التي تنص على أن يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة من نظامه الداخلي".

وحسب نص المادة 136، من تعديل 2016: 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.

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

1- المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

من خلال هذا يتبين لنا أن مجلس الدولة عبارة عن غرفة مشاورة، بحيث يستوجب عند تقديم أي مشروع، اللجوء إلى مجلس الدولة وأخذ رأيه،¹ و منه تكون الحكومة ملزمة بإرسال مشروع القانون الذي بادرت به إلى مجلس الدولة، حتى يبدي رأيه الاستشاري فهو يمارس هذا الأخير اختصاصه الاستشاري عن طريق تشكيلتين في حالتين، حالة عادية إذا كان مشروع القانون استعجالي، وحالة استثنائية إذا قام الوزير بتبنيه مجلس الدولة بالطابع الاستعجالي لمشروع القانون، وعند صدور رأيه يدون على شكل تقرير يرسل إلى الحكومة، يكون لهذه الأخيرة السلطة التقديرية في العمل بهذا الرأي من عدمه، ما دام استشاري لا يجعل الحكومة ملزمة بمضمونه وإنما ملزمة به كإجراء.²

على الرغم من ذلك يبقى ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة الذي يعمل جاهدا على التأكد من مدى احترام القانون لمجاله الدستوري، وتبقى استشارته استشارة قانونية من الناحية المعنوية، ويكون الإلزام بالأخذ والعمل برأيها، ولولا ذلك لما تقررت وجوبية إجراء الاستشارة والتي يترتب على عدم احترامها مخالفة لقاعدة دستورية شكلية تستوجب تدخل المجلس الدستوري في إطار الرقابة الدستورية.³

بالرجوع إلى القانون العضوي 01/98 نصت المادة 41 على أنه: "تحدد أشكال الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم"، كما حدد المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 الإجراءات و كيفياتها في المجال الاستشاري

1- بوضياف عمارة : النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص: 300.

2- عقيلة خرباش : مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2010، ص: 222.

3- شريط وليد: السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011/2012، ص: 223.

أما مجلس الدولة¹، فتكون الإجراءات كما يلي:

1/الإخطار: يجب أن يتم إخطار مجلس الدولة وجوبا بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة، بعد أن يصادق مجلس الحكومة،² حيث يرسل كل مشروع قانون وكل عناصر ملفه من طرف الأمانة العامة للحكومة، إلى أمانة مجلس الدولة ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار.

2/استلام مجلس الدولة لمشروع القانون وعرضه على الجهة المختصة: بعد أن يتم استلام الملف المتكون منه مشروع القانون، يقوم رئيس مجلس الدولة بما يلي و ذلك حسب الحالة:

أ/ تعيين أحد مستشاري الدولة كمقرر، وذلك في الحالة العادية لتتم بعدها دراسة و مناقشة مشروع القانون من طرف فوج عمل من المستشارين في جلسات، ويبقى للوزير المعني أو ممثله حق الحضور.

ب/أما في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها فيحال مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة، الذي يعين في الحال مستشار الدولة المقرر، وفي كلا الحالتين ترسل نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة، الذي يعين أحد مساعديه ويكلفه بمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة.

3/تحديد جدول الأعمال: بعد انتهاء الأشغال التحضيرية، لإعداد مشروع التقرير النهائي، يقوم مجلس الدولة بتحديد تاريخ الجلسة وجدول الأعمال، وبعدها يخطر الوزير المعني أو الوزراء المعنيين به.

1- المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 بتحديد الأشكال والإجراءات وكيفيةها في المجال لاستشاري أمام الدولة (جريدة رسمية الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر سنة 1998 عدد 64).

2- العيفا أويحيى: النظام الدستوري الجزائري، ط2، دار العثمانية، الجزائر ، 2004، ص:382.

4/ عقد الجلسة: تتعدّد الجلسة التي يمارس فيها مجلس الدولة وظيفته الاستشارية، بحسب الحالة إما في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة، يتم خلالها تلاوة التقرير المعد، من قبل مستشار الدولة المقرر، وتقديم المذكرات المعدة من محافظ الدولة أو احد مساعديه لتكون محل مناقشة عامة حول مضمون مشروع التقرير النهائي، بعدها تختتم بإجراء مداولة يشارك فيها وجوبا محافظ الدولة أو أحد مساعديه، وتكون بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس هو الراجح، وبعد المداولة والمصادقة على التقرير النهائي يكون مجلس الدولة قد أبدى رأيه.¹

5/ تبليغ رأي مجلس الدولة إلى الحكومة: يرسل رأي مجلس الدولة المدون في شكل تقرير نهائي إلى أمين الحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة.

الفرع الثاني: الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري.

كما تطرقنا سابقا بإسناد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فقد قام المؤسس الدستوري بحماية هذه السلطة، وذلك عن طريق المجلس الدستوري من أجل مواجهة القانون، وحماية المجال التنظيمي من الاعتداءات المحتملة وذلك عن طريق الوظيفة الرقابية لهذا المجلس.

أولاً: أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري.

للتعرف على أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري في حماية المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية،² من تدخلات المشرع في مجالها

1- فريحة سفيان: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2015/2016، ص 45.

2- عمار بوضياف : المرجع السابق، ص:313.

المخصص دستوريا لابد من التطرق إلى الآراء والقرارات التي صدرت نذكر منها:

- الرأي رقم 01/12 المؤرخ في 13 جانفي 2001 والمتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان، والذي جاء فيه: "واعتبارا أن المشرع، طبقا للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات، مطالب أن يراعي كل ممارس صلاحية التشريع المجال المحدد في الدستور للنص المعروض عليه، بحيث لا يدرج ضمنه أحكاما و مضامين تعود دستوريا لمجالات نصوص أخرى، مما يستوجب استثناءها من النطاق الذي يعود لهذا القانون"، فيما يخص الشرط الأخير من المادة 12 والمادة 29 من القانون موضوع الإخطار، مأخوذين مجتمعين لإتحادهما في الموضوع والعلة والمحربين كما يلي: ".... ويحظى بالمرتبة التشريعية اللائقة والمرتبة بمهمته الوطنية"، والمادة 29: "يستفيد عضو البرلمان في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريعات المرتبطة بصفته البرلمانية، يسافر عضو البرلمان في كل تنقلاته بالمكانة اللائقة التي يقرها له الدستور.¹

- 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 الشعبي الوطني"، الذي جاء فيه "نظرا لكون محرر الدستور، أقام مبدأ 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 ..."

1- خنيش وحيد، ناصر جودي: المرجع السابق، ص: 59.

واعتبارا لما أورده المشرع بمقتضى الشرط الأخير، من المادة 12 والمادة 29 المذكورة أعلاه، وكذا المادة 122 و المادة 123، أن المرتبة التشريعية اللائقة و المرتبطة بالمهمة الوطنية لعضو البرلمان، واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريعات بصفته البرلمانية مواضيع لا تندرج ضمن مجال القانون.

وبالرجوع إلى نص المادة 125 الفقرة الأولى التي تم تناولها سابقا، واعتبارا و نتيجة لذلك يكون المشرع حين أدرج المواضيع المذكورة أعلاه ضمن هذا القانون، قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات.

من خلال كل هذا يتضح لنا أن أساس الرقابة للمجلس الدستوري في تأمين المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية من تدخل المشرع في مجاله، هو مبدأ الفصل بين السلطات.

ثانيا : ضوابط الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري.

لقيام الوظيفة الرقابية الممارسة من طرف المجلس الدستوري، عليه أن يراعي عدة أمور ويخضع لعدة ضوابط،¹ نذكر منها ما يلي:

1/ وجود إخطار سابق من إحدى الجهات المختصة دستوريا بذلك: لا تمارس وظيفة الرقابة للمجلس الدستوري، إلا إذا تم تقديم طلب بذلك من قبل إحدى الجهات المحددة في الدستور،² فنجد المادة 187 من التعديل الجديد تنص على: "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول فيما يتعلق الأمر بالمعاهدات و القوانين و

1- عبد العزيز محمد سلمان : رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص: 96.

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

التنظيمات، أما فيما يتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان فإنه وفقا للمادة 186 /2، 3 من التعديل الدستوري 2016، يتم الإخطار من طرف رئيس الجمهورية".

من خلال التمعن في هاتين المادتين، نستنتج أن الإخطار المتعلق بالمعاهدات و القوانين والتنظيمات هو إخطار اختياري، يمكن أن تمارسه إحدى السلطات المذكورة في المادة 187 بخلاف القوانين العضوية، التي يجب أن يبدي المجلس الدستوري رأيه بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، ويكون رأيه وجوبيا في دستورية هذه الأخيرة بعد أن يصادق عليها البرلمان.

فرئيس الجمهورية ملزم بإخطار المجلس الدستوري بالقوانين العضوية، والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، وكذا التعديلات التي طرأت عليها بعد أن يصادق عليها البرلمان، ومنه يتبين لنا إمكانية إفلات النصوص القانونية الخاضعة للإخطار الاختياري من الرقابة الدستورية، رغم ما قد يكون فيها من إخلال بالدستور.¹

2/ التزام الوظيفة الرقابية للإطار الدستوري المحدد لها: يتم التطرق إلى هذا الضابط من خلال تبيان المجلس الدستوري لذلك من خلال الرأي رقم 11/04 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، فنجد في المادة 166 من الدستور تنص على إمكانية إخطار المجلس الدستوري من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، وحدد مجال تدخل المجلس الدستوري في النصوص المتضمنة حصريا في المادة 165 من الدستور، كما أن المشرع في صياغته للفقرتين 2 و 3 من المادة 07، نص أنه في حالة عدم توصل مكتب الغرفة

1- خنيش وحيد، ناصر جودي: المرجع السابق، ص: 62.

المعنية تقرير وجود حالة تنافي يخطر المجلس الدستوري، دون تحديد جهة الإخطار بدقة، ونتيجة لذلك فإن المشرع بمنحه لرئيس الغرفة المعنية صلاحية إخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه في إثبات حالة التنافي من عدمها، يكون قد تجاوز اختصاصه.

3/عدم امتداد الوظيفة الرقابية إلى ملائمة القانون: يتفق معظم فقهاء القانون الدستوري إلى أن الرقابة التي يمارسها القضاء الدستوري على المسائل الدستورية، لا تمتد إلى اختصاص السلطة المختصة بالتشريع، وعليه نجد أن المجلس الدستوري مطالب وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات أثناء ممارسته للوظيفة الرقابية، عدم التدخل في المسائل الأخرى وعدم التعرض لها، وإلا اعتبر بذلك يتجاوز حدود اختصاصاته الدستورية.¹

ومن هنا يتجلى لنا أنه بالرغم من استقلالية السلطة التنظيمية عن القانون، إلا أننا نجد أن الرقابة الدستورية المسطرة عليها من طرف المجلس الدستوري هي رقابة ضعيفة، وهي تخدم السلطة التنظيمية المستقلة وهذا بهدف حمايتها من الاعتداء عليها من القانون أو التشريع، بحيث نجد أنه منذ إنشاء المجلس الدستوري بموجب دستور 1989 لم يسجل أي ممارسة لاختصاصه في مجال رقابة التنظيمات المستقلة.

1- خنيش وحيد، ناصر جودي: المرجع السابق ، ص 63.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

من المميزات التي تتميز بها الدولة الحديثة أنها دولة قانون فتسعى لفرض حكمها على أفرادها في تصرفاتهم وأعمالهم¹ وهذا ما بينته معظم النصوص الدستورية، فنجد المادة 74 من دستور 1976 تنص: "على كل شخص احترام الدستور والامتثال لقوانين الجمهورية وتنظيماتها، لا يعذر أحد بجهل القانون"، كما نجد المواد 57 من دستور 1989 والمادة 60 من تعديل 1996 والمادة 74 من التعديل الدستوري الجديد على أنه: "لا يعذر بجهل القانون، يجب على كل شخص أن يحترم الدستور وقوانين الجمهورية".

وباستقراءنا لنصوص الدساتير الجزائرية نجد المادة 152 من تعديل 1996 و تقابلها المادة 171 من تعديل الدستوري 2016، نصت على تبني الازدواجية القضائية بواسطة رقابة كل من القضاء العادي والقضاء الإداري.

الفرع الأول: رقابة القضاء العادي.

بالرجوع والتمعن في مختلف الأجهزة القضائية، نجد أن معظم الدول أنشأت جهات قضائية عادية التي تحال إليها القضايا الجزائية، ويكون تدخلها تلقائيا بعكس القضايا المدنية التي لا تستطيع التحرك للفصل فيها، إلى غاية اللجوء من طرف الأشخاص، وذلك عن طريق الدعوى، والأصل في القاعدة العامة في مجال القضايا المدنية أن القاضي لا يجوز له البحث في المنازعات، وطلبها ليفصل فيها

1- عمار بوضياف : دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2009 ، ص:08.

رغما عن الخصوم، وبهذا يكون قد اختلف عن النيابة التي تستطيع تحريك الدعوى العمومية من تلقاء نفسها.

ومن هنا نحاول أن نوضح كيفيات مساهمة رقابة القضاء العادي، على السلطة التنظيمية، و ذلك من خلال:

أولاً: رقابة القضاء الجزائي.

بالرجوع إلى قانون الإجراءات الجزائية نجده وضع قواعد تحدد وتبين الإجراءات التي بواسطتها يتم استعمال حق الدولة في العقاب، ويتم ذلك عن طريق النيابة العامة، التي تتكفل بحماية كل من حقوق المتهم والمجني عليه وذلك بهدف حماية الصالح العام.¹

وبالعودة إلى نص المادة 467 من قانون العقوبات²، نجدها تنص على: "تستمر المحاكم ومجالس القضاء في إتباع القوانين واللوائح التنظيمية الخاصة بالمواد التي ينص عليها في هذا القانون".

فيتضح لنا أن القضاء الجزائي يقوم برقابة السلطة التنظيمية المحتركة لرئيس الجمهورية، وذلك بحمايتها عن طريق الدعوى العمومية التي تباشرها أمام النيابة العامة، ومن هنا يتبين لنا أن الدعوى العمومية هي الدعوى القضائية، التي تباشرها النيابة العامة أمام القضاء الجزائي تطالب فيها المجتمع، بتطبيق القانون المجسد لحق الدولة في العقاب.

وبالعودة إلى قانون العقوبات نجد أن المواد 441،442،451 و 453 تكشف بوضوح أن الجرائم التي تحدد بموجب السلطة التنظيمية لا يمكن أن تكون إلا

1- فريحة سفيان : المرجع السابق، ص:51.

2- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ص: 196.

تعديل مخالفة فقط، ونجد كذلك المادة 116، تنص على: "يعاقب بالسجن المؤقت مرتكبو جريمة الخيانة من 5 إلى 10 سنوات 2.....- القضاة و ضباط الشرطة القضائية الذين يتجاوزون حدود سلطاتهم بالتدخل في القضايا الخاصة بالسلطات الإدارية سواء بإصدار قرارات في هذه المسائل"

ومن هذه المادة نخلص إلى أن الاعتداء على اختصاص السلطة التنظيمية من ضباط الشرطة أو القضاة يعد جريمة لا مخالفة، ومن هذا يتضح لنا أن رقابة القضاء الجزائي تكون بموجب الدعوى العمومية، وذلك بالتفريق حول المعتدي أي أنه إذا كان نص تنظيمي صادر عن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فإن الجريمة تعد مخالفة جزائية، يعاقب مرتكبها على هذا الأساس، وإذا كان المعتدي أحد القضاة أو ضباط الشرطة القضائية على اختصاص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، كما تم التطرق إليه أعلاه فتكفي جناية يعاقب فاعلها على ذلك.

ثانيا: رقابة القضاء المدني.

إن إنشاء القواعد القانونية لا يقتصر على سلطة أو هيئة عامة واحدة، مما قد يؤدي إلى وجود تعارض بين هذه القواعد، ويؤدي كذلك إلى تنازع بين السلطات التي تولت تقريرها، ومما لا شك فيه أن ظاهرة التعارض بين تشريع وآخر تشكل افتراض عام.¹

وهذا لا يشكل مشكلة إذا كان التعارض بين نص عام وآخر خاص أو بين نص سابق وآخر لاحق، يعتمد القاضي المدني إلى مبدأ النص الخاص الذي يقر به النص العام، والنص اللاحق يلغي النص السابق، وبذلك يستبعد أحد النصين ليطبق النص المتبقي على القضية المعروضة أمامه.

1- عمار بوضياف: المرجع السابق ، ص: 305.

أما في الحالة الثانية فظاهرة التعارض تشكل مشكلة إذا ما ثارت بصدد قواعد قانونية ليست من نفس الدرجة، بحيث تكون إحداها تنظيماً رئاسياً والأخرى تنظيماً تنفيذياً صادر عن الوزير الأول، فالحل القانوني الذي يلجأ إليه القضاء المدني بالرجوع إلى قرار الغرفة المدنية للمحكمة العليا رقم 145،130 الصادر بتاريخ 12 جويلية 1995 وقرار الغرفة المدنية للمحكمة العليا رقم 264463 الصادر بتاريخ 09 أكتوبر 2002، وعليه تكون الغرفة المدنية للمحكمة العليا، ودون أن تتعرض مباشرة لفحص المشروعية تتمسك بمبدأ تدرج القوانين، لاستبعاد التنظيمات التنفيذية وإهمالها إذا ما خالفت تشريع أعلى.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري.

تعتبر التنظيمات الرئاسية التي تصدر بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية طبقاً للمعيار الموضوعي المادي، عملاً تشريعياً ذلك لأن طبيعة القواعد القانونية التي تتضمنها القواعد العامة والمجردة، شأنها شأن القوانين فهي تعتبر أحد مصادر النظام القانوني في الدولة وبذلك تعتبر أحد مصادر مبدأ المشروعية.¹

ويقصد بهذا الأخير خضوع جميع الأشخاص والسلطات العامة بكل هيئاتها و أجهزتها للقواعد القانونية في الدولة، بخلاف المشروعية الإدارية التي يراد بها خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة من السلطات الإدارية للنظام القانوني السائد في الدولة،² ولذا يتحتم على السلطات العمومية والإدارية في الدولة احترام التنظيمات الرئاسية لكونها عنصر من عناصر المشروعية، وإلا فإنه يحق للأفراد اللجوء للطعن في القرارات الصادرة بمخالفتها، حيث نجد المادة 134 من دستور 1989 تنص على: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات العمومية" و

1- سامي جمال الدين: المرجع السابق، ص: 67.

2 - محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص: 08.

المادة 143 من دستور 1996 وتقابلها المادة 161 من تعديل الدستوري 2016 التي تنص على: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".¹

كما يجب على القضاء الإداري والجهات القضائية الإدارية مراعاة التنظيمات الرئاسية وتطبيقها متى اضطر لذلك، لأن القضاء عموماً والقضاء الإداري خصوصاً ملزم بتأسيس أحكامه وقراراته ليس على القوانين فقط، وإنما بتأسيسها على التنظيمات بكل أنواعها، بما فيها التنظيمات الرئاسية.²

وتكون رقابة القضاء الإداري على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بوصفها:

أولاً: رقابة تحمي المشروعية.

ويتم ذلك خلال دعاوى قضاء المشروعية والتي تعد من الدعاوى القضائية الموضوعية، التي يحركها أصحاب الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء الإداري المختص، والتي تهدف بجانب حماية الصالح الخاص لرافعيها تحقيق الصالح العام، فدعوى المشروعية تهدف إلى حماية مفهوم دولة القانون و مبدأ المشروعية في الدولة،³ ومن بين أهم دعاوى قضاء المشروعية هي دعوى الإلغاء، والتي يمكن تعريفها بأنها دعوى قضائية ترفع بقصد مخاصمة قرار إداري وطني، وذلك بالطعن في مشروعيته للمطالبة بإلغائه وإبطال مفعوله، وذلك بوضع حد نهائي لآثاره، ولقبول دعوى الإلغاء فإنه يجب على رافعيها إثبات أن القرار المعني قد جاء معيباً

1 - المادة 161 من التعديل الدستوري 2016.

2- فريحة سفيان: المرجع السابق، ص: 48.

3- عمار عوابدي: قضاء التفسير في القانون الإداري، ط 5، دار هومة، الجزائر، 2006، ص: 103.

على الأقل بأحد العيوب الداخلية أو الخارجية، والتي تصيب القرارات الإدارية في أركانها.¹

ثانيا: رقابة تحد المشروعية.

كما هو معروف أن القاضي في ممارسته الرقابة القضائية، لا يستطيع التدخل في المنازعات القائمة بين الإدارة العمومية و الأفراد من تلقاء نفسه بل يكون بناءا على دعوى، يرفعها صاحب الشأن. و لكن بالمقابل إذا طلب منه التدخل، فيكون ملزما بالحكم في المنازعة، و إلا اعتبر مرتكبا لجريمة إنكار العدالة.

كما أنه توجد بعض التنظيمات الرئاسية لا يمكن الطعن فيها قضائيا أمام القضاء الإداري، و هذا ما يعرف بأعمال السيادة²، فالقاضي الإداري عندما ترفع أمامه طعون ضد تلك التنظيمات الرئاسية، فإنه يعترض بعدم القبول، مستعملا في ذلك تورية مفادها: " أن هذه الأعمال ليست من طبيعتها أن تكون محل للطعن".

و منه نخلص إلى أن رقابة القضاء الإداري على أعمال السيادة، تعتبر في نضر كثير من الفقه³، رقابة تحد من نطاق المشروعية، و هي بذلك تعتبر رقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

1 عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية،

الجزائر، 1995، ص: 499 و ما بعدها.

2 سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 167.

3 محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 16 و ما بعدها.

المبحث الثاني: قيود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

يكلف المجلس الدستوري في الجزائر، برقابة احترام السلطات للقيود الدستورية المفروضة، و ذلك بفحص النصوص القانونية من الناحية الشكلية، فإذا وجدت سليمة يتم فحصها من الناحية الموضوعية. و من خلال هذا يتم تقسم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث نتطرق في المطلب الأول إلى القيود الشكلية، أما المطلب الثاني، إلى القيود الموضوعية.

المطلب الأول: القيود الشكلية.

يمكن تعريف القيود الدستورية الشكلية المفروضة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية على أنها: "تلك القواعد التي تعنى بتحديد الشخص المخول، أو عند الاقتضاء الأشخاص المخولين بممارسة السلطة أو حق ما من جهة، وبتحديد وسيلة وكيفية ممارسة تلك السلطة أو ذلك الحق من جهة أخرى".¹

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

ومنه يتضح جليا أن القيود الدستورية الشكلية المفروضة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، تنقسم إلى قسمين: قسم يتعلق باختصاص ممارستها وقسم آخر يتعلق وجوب احترام الإجراءات المحددة دستوريا.

1- بوبشير محمد أمقران : النظام القضائي الجزائري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية ، جامعة تيزي وزو الجزائر، 2003، ص: 16.

الفرع الأول: القيود المتعلقة باختصاص ممارستها.

من أهم القواعد التي يركز عليها القانون العام الحديث قاعدة الاختصاص،¹ و ذلك لأنها تضمن عدم التدخل فيما بين السلطات، وذلك يؤدي إلى إتقان كل منها لعملها ولأنها تكفل تحقيق حسن سير العمل في مختلف المجالات والتحديد الواضح للمسؤوليات.

وبالرجوع إلى التعديد الجديد نجد المادة 01/143 أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ومنه فالتنظيمات التي تصدر بموجب هذه السلطة تكون لصيقة برئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية، وفي حالة صدور هذه التنظيمات من جهة أخرى غير رئيس الجمهورية فإن لجهات الإخطار الحق في الطعن أما المجلس الدستوري،² على أساس عدم احترام قواعد الاختصاص، كما يكون رئيس الجمهورية أثناء ممارسته للسلطة التنظيمية، مقيدا باحترام اختصاصه وعدم الاعتداء على مجال القانون عن طريق ممارسته لهذه الأخيرة، ففي حالة مخالفته لقواعد الاختصاص فإن جهات الإخطار لها الحق في الطعن أمام المجلس الدستوري على أساس عدم احترام قواعد الاختصاص.

فوجد المجلس الدستوري من خلال مراقبته لمدى دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالقسم القضائي قام بتغيير مجال السلطة التنظيمية بشكل سلبي، على أنها تدخل في مجال واختصاص القانون،³ وهذا بمقتضى المادة 06/122 من خلال

1- نوادي عادل: المرجع السابق، ص: 97.

2- خنيش وحيد، ناصر جودي: المرجع السابق، ص: 68.

3- رمضان فاطمة الزهراء: مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ص: 139.

الرأي رقم 04 المؤرخ في 19 فيفري 1997، المتعلق بمدى دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 يناير 1997.

الفرع الثاني: وجوب احترام الأشكال والإجراءات المحددة دستوريا.

بالرجوع إلى الدستور ونصوصه نجده يحاول المحافظة على سلامة النصوص التنظيمية وذلك بمدى مراعاة القواعد الشكائية والإجراءات المحددة فيه، فقد اشترط المؤسس الدستوري بالنسبة للقانون أن تتم عملية وضعه بموجب مجموعة من الإجراءات والمراحل التي حددتها مواد الدستور، ابتداء من مرحلة الاقتراح وهذا حسب نص المادة 137 من التعديل الدستوري، ومرحلة الفحص والتصويت، ومن ثم تأتي مرحلة التصديق وذلك حسب المواد المذكورة في التعديل الجديد.¹

ومنه ففي حالة عدم احترام البرلمان للمراحل والإجراءات الدستورية السالفة الذكر يكون القانون غير دستوري، مما يستدعي إلى تدخل المجلس الدستوري بعد إخطاره، وهذا يؤدي إلى خضوعه إلى الرقابة السياسية من طرف المجلس الدستوري.

كما أن خضوع التنظيمات المستقلة للرقابة السياسية فإنه يقتضي البحث في مدى تحديد الدستور للشكل والإجراءات والمراحل المعنية لوضع التنظيم المستقل و مخالفة هذه المراحل يعني مخالفة الأحكام الدستورية، مما يضيف على التنظيم صفة الغير دستوري.²

1- المادة التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- قارش أحمد: المرجع السابق، ص، ص: 96، 97.

كما نجد أن نص المادة 143 فقرة 01 من التعديل الجديد، حددت الجهة المكلفة بإصدار هذا النوع من التنظيمات لرئيس الجمهورية، كما أنها حددت الوسيلة الدستورية التي يمارس من خلالها هذا الاختصاص.¹

وما يلاحظ أيضا أن الدستور لم يحدد الإجراءات أو المراحل التي يتعين على رئيس الجمهورية إتباعها من أجل إصدار المرسوم التنظيمي المستقل، عكس القانون، ما يعني أن المرسوم الرئاسي يدخل حيز التنفيذ بعد توقيعه مباشرة، ولم يوجب الدستور أيضا عرض المراسيم الرئاسية على مجلس الوزراء أو عرضه كمشروع على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيه، ولعدم تحديد هذا النوع من الإجراءات والمراحل والتنظيمات المستقلة فإن الجهة المخطرة لا تستطيع أن تضمن في رسالة الإخطار أوجه مخالفة التنظيم لهذه المراحل والإجراءات، لأنه لا وجود أصلا لأحكام دستورية في هذا المجال،² وهذا ما يمنح لرئيس الجمهورية الحرية والتقدير في ممارسة السلطة التنظيمية عكس البرلمان الذي يكون مقيدا بمجموعة من الإجراءات، أثناء وضع القانون، مما يمكن رئيس الجمهورية من مواجهة هذا الأخير في كل المراحل عن طريق إخطار المجلس الدستوري.

وتعتبر هذه الامتيازات التي تكون محتكرة ولصيقة برئيس الجمهورية فتخص ممارسته للسلطة التنظيمية في الحالات العادية فقط.

أما فيما يخص ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة في الحالات الاستثنائية فهو يخضع لمجموعة من الإجراءات، والتي يترتب على مخالفتها عدم دستورية المرسوم الرئاسي، وهذا كله يرجع إلى خطورة ممارسة السلطة في الحالة الاستثنائية، والتي ينجر عنها آثار متعلقة بالحقوق والحرية العامة، فنجد أن المؤسس الدستوري قام

1- المادة 1/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016

2 - بن مالك بشير: المرجع السابق، ص: 231.

بإبراز كيفية ممارستها وضرورة التقيد بها واحترامها، وهذا ما تم التطرق إليه سابقا في حالات الطوارئ والحصار وحالات التعبئة وحالة الحرب،¹ وإذا خالف رئيس الجمهورية الهدف المخصص دستوريا لكل حالة من الحالات التي يمارس فيها سلطته التنظيمية الاستثنائية، فإنه يكون قد انحرف بسلطته حتى ولو انصرفت إرادته إلى تحقيق مصلحة هامة مؤكدة.

المطلب الثاني: القيود الموضوعية.

استقر القضاء الدستوري المصري على أن: "الدستور يتميز بطبيعة خاصة تضيف عليه السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات، وعماد الحياة الدستورية و أساس نظامها فيحق بالتالي لقواعده أن تستوي على القمة من البنيان القانوني لدولة، وأن تتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام، واعتبارا بأن أحكام الدستور هي أسمى القواعد الآمرة التي تلتزم الدولة بالخضوع لها في تشريعها وقضائها، وفي مجال مباشرتها لسلطتها التنفيذية،² وفي إطار هذا الالتزام تكون موافقة النصوص التشريعية لأحكام الدستور، مما قد يشوبها من شوائب دستورية، سواء في ذلك التي تقوم على مخالفة شكلية للأوضاع الإجرائية التي يتطلبها الدستور، أم تلك التي يكون مبنائها مخالفة لقواعده الموضوعية التي تعكس مضامينها القيم و المثل التي بلورتها الإرادة الشعبية.

والمجلس الدستوري الجزائري في قراره، مثلا رقم 2000/02 المؤرخ في 27 فيفري 2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 والمتعلق بالقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى أكد أنه: إذا

1 بوضياف عمار: القرار الإداري (دراسة تشريعية وقضائية فقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص: 08.

2- سامي جمال الدين: نظام السياسة و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص: 464.

كان بإمكان المشرع أن يحدد قواعد تنظيم وسير عمل فإن عليه التقيّد بأحكام الدستور في الموضوع، فهنا البرلمان لتكون ممارسته للسلطة التشريعية دستورية يجب مراعاة واحترام القيود الدستورية الشكائية، و بذلك يكون قد راعى كذلك القيود الدستورية الموضوعية ، فإنه من الأخرى كذلك أن يلتزم رئيس الجمهورية بذلك أيضا أثناء ممارسته لسلطته التنظيمية.

ومن هذا تكون القيود الدستورية الموضوعية متعلقة أساسا بمحل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وكذا متعلقة بكل من سبب وهدف ممارستها.

الفرع الأول: القيود المتعلقة بمحلها.

يتفق الفقه الدستوري الحديث على أن وظيفة الدستور تتمثل في إقامة التوازن بين كل من السلطة والحرية في الدولة، وبهذا يصبح الدستور محل ضبط لعمل المؤسسات السياسية فيها¹، وعمل المؤسس الدستوري لتحقيق هذا الضبط، أن جعل السلطات القانونية لمؤسسات الدولة السياسية ومن بينها السلطة التنظيمية تتراوح بحسب طبيعة الموضوع محل التنظيم بين السعة والضيق، أي جعلها تتراوح بين أن تكون لها سلطة تقديرية، وبين أن تكون لها سلطة مقيدة، كما أن النظرة الموضوعية للدستور تأبى أن يقيد بما تضمنته الوثيقة الدستورية، وقد أكد الفقه بأن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ملزمة بعدم مخالفة الدستور بصفة مباشرة أو غير مباشرة، كما يمكن القول بأن الكتلة الدستورية التي تعتبر بمثابة قيد موضوعي على محل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري في الجزائر، تتشكل أساسا من الأحكام الصريحة والضمنية الواردة بالوثيقة الدستورية، ومن المعاهدات

1 - نوادي عادل: المرجع السابق ، ص 113.

المصادق عليها بصفة رسمية ، ومن القوانين العضوية وأخيرا من المبادئ الدستورية والقواعد العامة للقانون.

الفرع الثاني: القيود المتعلقة بسبب وهدف ممارستها.

إن الدساتير الجزائرية قد جعلت رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة، فيما يخص سبب ممارسة سلطته التنظيمية العادية، و في المقابل أثناء ممارسته للسلطة التنظيمية الاستثنائية و لما فيها من آثار و انعكاسات، لم تفعل ذات الصلاحية كما في الحالات العادية التي لديها سلطة موسعة، بل عمدت إلى تقييد رئيس الجمهورية بشأنها، وذلك بوضع قيود وضوابط لسبب أو حالات ممارستها.¹

وعلى غرار ضرورة سلامة شكل التنظيمات الصادرة من رئيس الجمهورية يستوجب أيضا أن يكون مضمون هذه الأخيرة مراعيًا ومحترمًا لأحكام الدستور، و على رأسها مبدأ الفصل بين السلطات،² فإذا كان هناك مخالفة لروح ومحتوى الدستور يترتب مباشرة إخطار المجلس الدستوري، بدعوى دستورية عد دستورية التنظيمات المستقلة من الناحية الموضوعية، وذلك أن المجلس الدستوري أثناء مراقبته لعدم اعتداء رئيس الجمهورية بتنظيمه المستقل عن اختصاص البرلمان وفقا للمادتين 122 و 123، والتي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ومواد متفرقة منها، يستند على مبدأ الفصل بين السلطات، ما يجعل المجلس الدستوري هنا يعتمد على روح الدستور.

ولعل أبرز مثال على ذلك نجد رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 04 المؤرخ في 19 فيفري 1997 و الذي نص من خلاله على أن:

1- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص:298.

2- قارش أحمد: المرجع السابق، ص:97.

".... اعتبارا أن المؤسس الدستوري باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها والتي لا يمكن أن تمارس إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة"¹.

وإن كان الأمر متعلق بعدم دستورية أمر رئاسي طبقا للمادة 124 من دستور 1996، إلا أن آثاره ترجع إلى اختصاص رئيس الجمهورية التنظيمي بمقتضى المادة 01/125 من دستور 1996، لأن المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، قامت بإحالة مسألة تحديد عدد ومقر دائرة اختصاص المحاكم إلى التنظيمات هي من المسائل المخصصة للقانون، بمقتضى المادة 122 من تعديل دستور 1996، وهو ما يعتبر تعديا على مجال البرلمان².

كما بينت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 19 مارس 1952: أنه "من المفروض في كل قرار إداري حتى ولو صدر من خالي من نكر أسبابه، أن يكون في الواقع مستندا إلى دوافع قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلا لفقدانه ركنا أساسيا هو سبب وجوده ومبرر إصداره".

ف نجد رأي الفقيه "ديجي" الذي يرى بأن: "السبب لا يؤثر على صحة القرارات الإدارية، لأنه أمر خارج عن إرادة الذي يتخذ القرار وأثره لا يعدو أن يكون مجرد إلهام فكرة اتخاذ القرار لرجل الإدارة، أما التأكد على اتخاذ القرار نفسه فهو وليد الغاية الدافعة".

1- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 04 المؤرخ في 19/02/1997 حول دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق

بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06/01/1997.

2- فريجة سفيان: المرجع السابق، ص، ص: 59 ، 60.

أما الفقيه "بونار" يرى بأنه إذا كان السبب والهدف يشتركان في دفع إرادة رجل الإدارة إلى اتخاذ القرار، فإن كلا منهما يشكل ركنا مستقل عن الآخر، ويترتب على تخلفه بطلان القرار.¹

وقد أخذ الرأي الغالب في الفقه والقضاء بالرأي الأخير فوجد المحكمة الإدارية العليا في مصر أكدت في حكمها الصادر بتاريخ 29 جوان 1976 على أن: "السبب في القرار هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني، هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار"².

فيتبين لنا أن محل التنظيم الرئاسي أو مضمونه يرتبط ويتحدد بركني السبب و الهدف، وذلك السبب أو الهدف غير السليم يؤدي حتما إلى تغيير في مضمون التنظيم الرئاسي، حيث يختلف هذا المضمون لو أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أسسته على سبب صحيح أو استهدف به تحقيق مشروع، وحتى يكون سبب وهدف التنظيم الرئاسي سليما يجب أن تلتزم السلطة التنظيمية بالقيود المتعلقة بسبب وهدف ممارستها.

أولاً: القيود المتعلقة بسبب ممارستها.

الأحكام الدستورية شرعت للعمل بها في ظل الظروف العادية والطبيعية، فإذا ما عرضت الدولة لظروف استثنائية وغير طبيعية، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية استنادا على فكرة الضرورة، التدخل بموجب سلطته التنظيمية لاتخاذ التدابير

1- أشرف عبد الفتاح أبو المجد : تسبب القرارات الإدارية أما قاضي الإلغاء، الإسكندرية، 2007، ص: 22.

2- نوادي عادل: المرجع السابق ، ص 120

الضرورية واللازمة لمواجهة تلك الظروف والأوضاع الغير متوقعة،¹وقد تم التطرق إلى الحالات الاستثنائية سابقا.

ثانيا: القيود المتعلقة بهدف ممارستها.

بين المجلس الدستوري الجزائري في رأيه رقم 97/01 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، بأنه: "اعتبارا أن الالتزامات والواجبات الأخرى، التي يمكن للمشرع أن يقرها لإنشاء أحزاب سياسية كما تنص عليه الفقرة الأخيرة من المادة 42 من الدستور، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقرر ما منعه الدستور صراحة من تمييز، بل إن تدخل المشرع خاصة في مجال الحقوق والحريات الفردية والجماعية يجب أن يهدف إلى ضمان ممارسة فعلية للحق أو الحرية المعترف بهما دستوريا".

وبالرجوع إلى المادة 08 من دستوري 1989 و 1996 نجدها نصت على أنه "يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يلي : المحافظة على الاستقلال الوطني ودعمه، المحافظة على الهوية والوحدة الوطنية، ودعمهما، حماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة، القضاء على استغلال الإنسان للإنسان، حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس أو الاستحواذ أو المصادرة غير المشروعة".²

وعليه نجد المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستوري 1996،1989 قد حدد أهدافا كبرى، وغايات تتلزم وتتقيد بها جميع السلطات بما فيها السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية عند ممارسة نشاطها، ومنه يمكن القول بأن هدف ممارسة

1- عمار بوضياف : شرح قانون البلدية، المرجع السابق ، ص: 279.

2- أنظر المواد 89 من دستور 1989 و المادة 95 من دستور 1996.

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يتراوح بين تحقيق المصلحة العامة وكذا الهدف المخصص والمحدد.

خاتمة

خاتمة:

بعد دراسة موضوع "السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية" في التشريع الجزائري، توصلنا إلى النتائج التالية:

- رئيس الجمهورية يحظى بامتياز كبير من خلال سلطته التنظيمية على البرلمان في عملية صنع القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد، كما يمكن القول بأن السلطة التنظيمية تعتبر أسمى وأعلى عملية في الدولة كون المشرف عليها هو حامي الدستور، وقد اتضح وتبين ذلك من خلال نصوص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 و كذا التعديل الجديد لسنة 2016.

- يتضح لنا أن السلطة التنظيمية ترقى بمكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، ويتبين ذلك من خلال ما بينه المؤسس الدستوري للمجال المخصص للسلطة التنظيمية والذي جعله في جميع الميادين الغير مخصصة للقانون، وهذا ما أكدته المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بينما حصر اختصاص البرلمان بمجالات معينة لا يستطيع الخروج عنها.

- يستطيع رئيس الجمهورية التشريعية في المجال المحصور و المخصص للبرلمان، وذلك عن طريق الأوامر الرئاسية ما يجعله متوقفا

على السلطة التشريعية في إنتاج القواعد العامة والمجردة، وهو ما يؤكد أن مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر لا يعدو أن يكون واقعا، كما اعتمد المجلس الدستوري في إطار حمايته لمجال السلطة التنظيمية على هذا الأخير إلى جانب النصوص الدستورية وهو ما جعله يدعم هذه الحماية بالاعتماد على هذا المبدأ المستقى من روح الدستور، كما لا ننسى كذلك مجلس الدولة الذي قام بهذا الدور عن طريق وظيفته الاستشارية حول مشاريع القوانين، وهذه الحماية التي لا يستفيد منها مجال القانون بسبب عدم خضوع التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية، لرأي مجلس الدولة طبقا للدستور وكذلك من خلال رقابة كل من القضاء الإداري و القضاء العادي.

- التنظيمات لا تخضع لرقابة فعالة، وهذا ما أثبتته الواقع العملي، والذي يدل على عدم تعرض أي مرسوم رئاسي من نشأة المجلس الدستوري إلى الرقابة الدستورية المباشرة، بالرغم من وجود بعض منها مخالفا للدستور، وهو ما يثبت الواقع الضعيف للرقابة الدستورية على التنظيمات الرئاسية.

من خلال هذه النقائص قمنا باقتراح مجموعة من الاقتراحات والمتمثلة

في:

- لا بد من تفعيل دور الرقابة الدستورية على التنظيمات الرئاسية، وهذا لأنه لم يتعرض أي مرسوم رئاسي منذ نشأة المجلس الدستوري إلى الرقابة الدستورية المباشرة.

- لا بد من الرقابة البرلمانية على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في إصدار التنظيمات في الظروف العادية.

- تقرير مراحل دستورية لوضع المراسيم الرئاسية الصادرة بموجبها، حتى تخضع للرقابة في حالة مخالفتها تلك المراحل كما هو العمل به بالنسبة للقانون.

- تخفيف العبء الملقى على كاهل رئيس الجمهورية من خلال تفويض جزء من سلطته التنظيمية للوزير الأول.

- يجب أن تبقى السلطة التنظيمية في حدود مجالها، ولا تتعدى على البرلمان لأن هذا يسلب منه اختصاصاته في صنع القاعدة القانونية.

- أما بالنسبة لعملية الإخطار فنتفاءل بمبادرة تعديل 2016 التي وسعت من جهات الإخطار ولم تجعلها محصورة على رئيس الجمهورية.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

الدستور:

- دستور 28 نوفمبر 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 / 438 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 (جريدة رسمية رقم 76).

_ دستور 23 فيفري 1989 الصادر بموجب مرسوم رئاسي 18/89 مؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية الصادر في 01 مارس 1998 العدد 09.

القانون:

- قانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى الموافق ل 06 مارس 2016 المتعلق بتعديل الدستور، جريدة رسمية رقم 14.

المراسيم:

- المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 بتحديد الأشكال والإجراءات وكيفيةاتها في المجال لاستشاري أمام الدولة، (جريدة رسمية الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 1998 عدد 64).

- المرسوم الرئاسي رقم 196/92 المؤرخ في 04 جوان 1991، المتعلق بحالة الحصار، والمرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتعلق بحالة الطوارئ.

- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

الكتب:

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

02- بوالشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، (السلطة التنفيذية) الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

- 03- أوصديق فوزي: النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ط2، الجزائر، 2008.
- 04- محمد الطماوي سليمان: النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- 05- حافظ محمد محمود: القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1975.
- 06- بوضياف عمار: شرح قانون البلدية ، ط1، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر.
- 07- بوضياف عمارة : النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 08- العيفا أويحيى: النظام الدستوري الجزائري، ط2، دار العثمانية، الجزائر ، 2004.
- 09- عبد العزيز محمد سلمان : رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، 1995.
- 10- بوضياف عمار: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 11- عوابدي عمار: قضاء التفسير في القانون الإداري، ط5، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 12- بعلي محمد الصغير: القانون الإداري ، دار العلوم والنشر والتوزيع، عنابة، 2012.
- 13- عوابدي عمار: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الجزائر، 1995.
- 14- أمقران بوبشير محمد: النظام القضائي الجزائري، ط3، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 15- بوضياف عمار: القرار الإداري (دراسة تشريعية وقضائية فقهية)، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

- 16- سامي جمال الدين: نظام السياسة والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 17- أشرف عبد الفتاح أبو المجد: تسبيب القرارات الإدارية أما قاضي الإلغاء، الإسكندرية، 2007.
- 18- سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، مصر، 1982.
- 19- مزياني فريدة: مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قوفي، باتنة، 2001.
- 20- بوالشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري، ط2، دار الهدى للنشر والطباعة، الجزائر، 1996.
- 21- قباني خالد: موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
- 22- منصور مولود: محاضرات في القانون الدستوري، ط1، دار الودائع للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 23- فودة رأفت: سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 1994.
- 24- عوابدي عمار: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

الرسائل العلمية:

- 1- شريط وليد: السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012/2011.
- 2- خرياش عقيلة: مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2010.

- 3- بن دحو نورالدين: السلطة التنظيمية كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، 2016.
- 4- بوراو محمد: السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2012.
- 5- بن مالك بشير: الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مكملة لنيل الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 1998، 1999.
- 6- قارش أحمد: عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، 2002.
- 7- مزياني حميد: واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي غي النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- رمضان فاطمة الزهراء: مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، الجزائر، 2004-2005 .
- 8- خنيش وحيد، ناصر جودي: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2016، 2017 .
- 9- صالح مريم : الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي الجزائري ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر ، جامعة ورقلة، 2014، 2015.

10- فريحة سفيان: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2016/2015،

المقالات:

1- بلحاج نسيمة: العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، الجزائر، 2008.

2- عمرو أحمد حسبو: اللوائح الصادرة في الظروف العادية، دستور الإمارات العربية، مجلة الفكر الشرطي، العدد الأول، الإمارات، 1996.

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

مختصر

ملخص:

بما أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، فهو يمارس صلاحيات عديدة من بينها السلطة التنظيمية التي أقر لها بها الدستور الجزائري، وذلك وفقا للمادة 1/143 من التعديل الدستوري 2016، حيث خصص له هذه الصلاحيات في المسائل غير مخصصة للبرلمان، وجعل بذلك مجاله غير محدود، وبالمقابل حصر المؤسس الدستوري مجال البرلمان، وذلك بتحديد المسائل التي يمكن أن يشرع فيها وذلك حسب المادتين 140، 141 من التعديل الدستوري 2016، وهذا ما عزز من مركز رئيس الجمهورية من خلال سلطته التنظيمية، التي اعتبرت كآلية دستورية مدعمة لمركزه وباعتبارها صلاحية لصيقة ومحتكرة برئيس الجمهورية فلا يعني إعفاءها من الرقابة، والهدف من ذلك هو حماية السلطة التنظيمية والحرص على عدم تعديلها للمجال المخصص لها.

Résumé:

Comme le Président de la République est le protecteur de la Constitution, il exerce de nombreux pouvoirs, y compris l'autorité de régulation, qui l'a approuvé par la Constitution algérienne, conformément à l'article 143/1 de la modification constitutionnelle en 2016, qui lui a été alloué à cette autorité en matière est dédiée au Parlement, ce qui en fait sa portée est limitée et, en revanche domaine du parlement, fondateur constitutionnel limité l'en identifiant les questions qui pourraient être prises, conformément aux articles 140.141 de l'amendement constitutionnel en 2016, ce qui est renforcé par le Président du Centre République par l'autorité de régulation, qui a été considéré comme un soutenu constitutionnel mécanisme pour sa position et que la validité d'un proche et monopolisé par le Président République ne signifie pas exemption Ici, la censure, et le but est de protéger l'organisme de réglementation et veiller à ne pas modifier son domaine dédié.

الظهور على

الفهرس:

02.....	مقدمة.....
10.....	الفصل الأول.....
11.....	تمهيد.....
12	المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.....
12.....	المطلب الأول: تعريف السلطة التنظيمية وخصائصها.....
13.....	الفرع الأول: التعريف القانوني للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.....
15.....	الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية.....
16.....	أولاً: السلطة التنظيمية من اختصاص رئيس الجمهورية.....
17.....	ثانياً: السلطة التنظيمية ذات مجال خاص.....
17.....	ثالثاً: السلطة التنظيمية تتعلق باللوائح والتنظيمات.....
21.....	المطلب الثاني : أنواع السلطة التنظيمية وتميزها عن القانون.....
21.....	الفرع الأول: أنواع السلطة التنظيمية.....
22.....	أولاً : السلطة التنظيمية في ظل الظروف العادية (سلطة تنظيمية عادية).....
22.....	ثانياً: السلطة التنظيمية في الظروف الاستثنائية (السلطة الاستثنائية).....
27.....	الفرع الثاني: التمييز بين النصوص القانونية والنصوص التنظيمية.....
27.....	أولاً: معيار التمييز بين النصوص القانونية والنصوص التنظيمية.....
29.....	ثانياً : أهمية التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية.....
31.....	المبحث الثاني: امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.....
31.....	المطلب الأول: ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.....
31.....	الفرع الأول:السلطة التنظيمية اختصاص رئيس الجمهورية.....
32.....	الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية.....

- 34.....المطلب الثاني: مجالات القانون واللائحة التنظيمية.
- 34.....الفرع الأول: سلطة التنظيم والتنفيذ.
- 35.....أولا : لوائح المصالح العامة
- 36.....ثانيا: لوائح الضبط الإداري.
- 36.....الفرع الثاني: النظريات الفقهية لتحديد اللائحة والقانون.
- 36.....أولا : النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية للأفراد.
- 37.....ثانيا : نظرية أولوية يسمو القانون على اللوائح التنظيمية.
- 39.....ثالثا : تحديد مجال السلطة التنظيمية والقانون في القانون الوضعي
- 44الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية
- 45.....تمهيد
- 46المبحث الأول: الرقابة الدستورية والقضائية على التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية.
- 46المطلب الأول: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.
- 47.....الفرع الأول: الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.
- 50.....الفرع الثاني:الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري.
- 50.....أولا:أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري.
- 52.....ثانيا : ضوابط الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري.
- 55.....المطلب الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.
- 55.....الفرع الأول: رقابة القضاء العادي.
- 56.....أولا: رقابة القضاء الجزائي.
- 57.....ثانيا: رقابة القضاء المدني.
- 58.....الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري.
- 59أولا: رقابة تحمي المشروعية

60	ثانيا: رقابة تحد المشروعات
61	المبحث الثاني: قيود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.
61	المطلب الأول: القيود الشكلية.
62	الفرع الأول: القيود المتعلقة باختصاص ممارستها.
63	الفرع الثاني: وجوب احترام الأشكال والإجراءات المحددة دستوريا.
65	المطلب الثاني: القيود الموضوعية.
66	الفرع الأول: القيود المتعلقة بمحلها.
67	الفرع الثاني: القيود المتعلقة بسبب وهدف ممارستها.
70	أولا: القيود المتعلقة بسبب ممارستها.
70	ثانيا: القيود المتعلقة بهدف ممارستها.
73	خاتمة.
77	قائمة المصادر والمراجع.

ملخص