

جامعة أبو بكر بلقايايـدـ تلمسان-

الملحقـة الجامعية- مغنية-

-قسم الحقوق-



# الأمر والمرسوم الرئاسي كأداة تشريع لرئيس الجمهورية في ظل النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة-

مذكرة الماستر في الحقوق

-تخصص قانون عام معمق-

من إعداد الطالبة :

قادري أمينة ➤

تحت اشراف :

➤ أ.كازي ثاني نصر

أعضاء لجنة المناقشة :

أ. بوزيدي إلياس	أستاذ مساعد أ	جامعة تلمسان	"رئيسا"
أ.كازي ثاني نصر الدين	أستاذ مساعد أ	جامعة تلمسان	"مشرفا"
أ.باعزيز أحمد	أستاذ مساعد أ	جامعة تلمسان	"مناقشا"

السنة الجامعية : 1437/1436 هـ

2016 / 2015 م

لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ الرَّحْمَنُ الرَّحِيمُ

لَا تَأْخُذُهُ سِنَّةٌ وَلَا نَوْمٌ

لَهُ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ

مَنْ ذَا الَّذِي يَشْفَعُ عِنْدَهُ إِلَّا بِإِذْنِهِ

يَعْلَمُ مَا بَيْنَ أَيْدِيهِمْ وَمَا خَلْفَهُمْ

وَلَا يُحِيطُونَ بِشَيْءٍ مِنْ عِلْمِهِ إِلَّا بِمَا شَاءَ

وَسِعَ كُرْسِيُّهُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ

وَلَا يَئُودُهُ حِفْظُهُمَا

وَهُوَ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ

الله



# تشكر وتقدير



## بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يا ربنا نحمدك لأنك كنت المستجيب لدعائنا بأن نصل لما وصلنا إليه،  
نشكرك لأنك زرعنا فينا معنى الصبر عند الشدائد وجعلت لكل ضيق مخرجا خلال مسيرتنا العلمية، والحمد  
والف شكر لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع وبعد:  
أتقدم بالشكر الجزيل لأستاذي المحترم: كازي ثاني نصر الدين لقبوله الإشراف على هذا البحث ورعايته له  
وتقديمه الملاحظات والإرشادات فله جزيل الشكر مني.  
كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير لأستاذي الكريمين الذين قبلوا مناقشة هذه المذكرة، الأستاذ  
المحترم: بوزيدي إلياس "رنيسا" والأستاذ القدير: باعزيز أحمد "مناقشا" فلمن مني جميل الإمتنان.  
وإلى كل الأساتذة الكرام الذين كانوا سببا وعمونا لنا في الاستراحة من العلوم والمعارف القانونية.  
كما لا يمكنني أن أنسى شكر كل موظفي وعمال المركز الجامعي بمغنية.  
وكل من أمدني بيد المساعدة والصبر في إعداد هذا العمل المتواضع.  
إن قلبي شكرا فشكري لن يوفيقكم، حقا سعيتم فكان السعي مشكورا.  
إن جهة خبري عن التعبير يكتبكم، قلبي به صفاء الحب تعبيراً.  
والله الموفق والمهدي إلى سواء السبيل.

واشكرا

# إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع وثمرة جهدي إلى روح  
أبي الطاهرة رحمه الله.

وإلى أعلى مالدي في الكون، والتي كان لها  
الفضل في تشجيعي والدعاء لي،

والتي هي سبب وجودي وسر نجاحي في هذه الحياة إلى  
التي كانت ولا زالت تتعب معي، إلى من

غمرتني بدعائها وحنانها، كيف لا والجنة تحت قدميها إلى  
والدتي العزيزة قدرني الله على طاعتها .

إلى أعمام وهبني الله إخوتي وأخواتي وكافة أبنائهم وبالأخص  
أختي الغالية في ديار الغربية

إلى كل الأهل والأقارب.

إلى كل زملائي وزميلاتي الذين جمعني بهم مقاعد

الدراسة.

وإلى كل من وسعه قلبي ولم تسعه ورقتي و سقط من قلبي ولم

يسقط من ذاكرتي.

أمانة



المقدمة

٣٣

يمارس رئيس الجمهورية مهام كثيرة تطال كافة السلطات العامة في الدولة، وذلك منذ أداء اليمين الدستورية إلى غاية إعلان الحرب أين يوقف العمل بالدستور، هذه الصلاحيات حولها إياه الدستور نظرا للأعباء الملقاة على عاتقه بصفته المؤسسة المركزية في الحياة السياسية الجزائرية، فهو مكلف بالعمل على احترام الدستور والدفاع عنه والسهر على استمرارية الدولة وتوفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري والسعي من أجل تدعيم المسار الديمقراطي، واحترام حرية الشعب ومؤسسات الجمهورية وقوانينها والمحافظة على سلامة التراب الوطني.

ومن هذا المنظور يظهر جليا أن مسؤوليات رئيس الجمهورية أكبر بكثير من مسؤوليات باقي السلطات الأخرى، لذلك جاءت صلاحياته بما يقابل هذا الحجم تمكينا له من أداء مهامه على أحسن وجه من جهة ومن جهة أخرى تأكيدا على طبيعة النظام الدستوري الجزائري المصنف ضمن الأنظمة الرئاسية المشددة القائمة أساسا على المزج بين خصائص النظام البرلماني والنظام الرئاسي على نحو يدعم مركز رئيس الجمهورية في النظام ويجعل منه مركز ثقله<sup>1</sup>.  
إلا أن توزيع الاختصاص الذي تبناه دستور 1996 المعدل والمتمم. لا يكفل لمبدأ الفصل بين السلطات الحماية والوجود الكافيين، حيث يسجل الدستور انتهاكات خطيرة في توزيع السلطات لصالح رئيس الجمهورية، بموجبها يهيمن رئيس الجمهورية على السلطات الأخرى لاسيما السلطة التشريعية في وقت لا تملك هي سلطات تضاهيها اتجاهه.

<sup>1</sup> أنظر، نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005-2006، ص 16.

فبالنسبة للوظيفة التشريعية فقد أحدث دستور 1996 تغييرا جوهريا في موضوع علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، فبعد صدوره اهتزت علاقة السلطين لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، والذي أصبح يقوم على تقاسم الوظيفة التشريعية مع البرلمان عن طريق آلية صريحة وهي الأوامر.

ويقصد بالأوامر تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بآتم معنى الكلمة مع البرلمان، والثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم وخاصة الأنظمة الغربية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض<sup>1</sup>.

وقد أستعمل أسلوب التشريع بأوامر بصورة ملحوظة بعد الحرب العالمية الأولى، والتي ترتبت عليها مشاكل تستدعي حلولا فاعلة ومستعجلة، وبما أن العمل البرلماني يتسم على العموم بالبطء، وحسب ما تقتضي به وطأة الضرورة دفع الأمر بالبرلمانيات الأوربية إلى تفويض شيء من اختصاصها. التشريعي إلى رؤساء الدول.

إلا أن ما يمكن ملاحظته أن أسلوب التشريع بأوامر عرف تطورا كبيرا إذ لم يصبح هذا الأسلوب يطبق فقط في الظروف الاستثنائية بل حتى في الظروف العادية.

<sup>1</sup> أنظر، نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 17.

حيث اعترف لرئيس الجمهورية بسلطة موازيه لسلطة البرلمان التشريعية، فكل ما يخرج عن ميدان اختصاص البرلمان المحدد دستوريا يدخل ضمن اختصاص رئيس الجمهورية الذي يمارسه عن طريق "المراسيم الرئاسية" أو ما يعرف بالتنظيمات المستقلة، ويقصد بالمرسوم الرئاسي تلك القواعد العامة والمجردة التي يصدرها رئيس الجمهورية بهدف تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع البرلماني، فالمتبع للتطور الدستوري يلاحظ أن مصطلح التنظيم **Le règlement** لم يظهر للعلن بمجرد التوظيف القانوني له، وإنما استغرق الأمر زمنا ليكسب مفهومه الحالي أو المعاصر، ولقد ورد هذا الاصطلاح لأول مرة في فرنسا في شكله الرسمي، وذلك خلال عهد الملك "شارل التاسع"، لكنه لم يدخل ضمن هرم تدرج القوانين بل اعتبر مجرد تعبير عن الإرادة الملكية للملك يصدرها للمحافظة على أملاكه "البراءات الملكية".

وبعد صدور دستور 1958 الفرنسي والذي كان يعتمد إلى دعم السلطة التنفيذية إلى درجة تفوقها على نظيرتها التشريعية حتى في ميدانها الأصيل وهو ميدان التشريع، هذا اتخذت التنظيمات مدلولها المعاصر في صورة معايير تنظيمية تتسم بالسمة التشريعية، فالمرسوم الرئاسي في تطوره الدستوري من ابتكار النظام الفرنسي باعتباره سلطة ذات استقلالية،<sup>1</sup> فنال المؤسس الدستوري الفرنسي من سلطة البرلمان فأصبحت الهيئة التنفيذية تنازعه فيما له من اختصاصات تشريعية.<sup>2</sup> نظرا لأهمية هذه الآلتين التشريعتين الأمر والمرسوم الرئاسي ارتأينا دراسة هذا الموضوع، وذلك لأنها تساهم كلها في تقوية الدور التشريعي لرئيس الجمهورية لدرجة تحكمه الكامل في الوظيفة

<sup>1</sup> أنظر، محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012-2013، ص 100.

<sup>2</sup> أنظر، محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 100.



التشريعية نظرا لتمتعه بسلطة تشريعية واسعة موازية للتشريع البرلماني من جهة، وامتداد نفوذه التشريعي إلى ميدان اختصاص البرلمان من جهة أخرى.

وفي دراستنا لهذا الموضوع في إطار النظام القانوني الجزائري واجهنا بعض الصعوبات منها:

✓ التعديل الدستوري لسنة 2016 والتأخر في صدوره إلى غاية 07 مارس 2016.

✓ عدم صدور قانون عضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة والذي يتماشى مع تعديل

دستور 2016.

✓ النقص الكبير في المراجع الجزائرية المتخصصة في هذا المجال لأن الكتب الدستورية

الجزائرية المتوفرة تتناول المبادئ الدستورية بصفة عامة.

والاشكالية المطروحة هي كالتالي :

كيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري المرسوم والأمر الرئاسي كأداة تشريعية في يد رئيس

الجمهورية؟ وما هو المركز القانوني الذي تتمتع به هذه الأداة في النظام القانوني الجزائري؟

و للإجابة على هذه الإشكالية يقتضي منا الأمر الاعتماد على المناهج التالية:

-المنهج التاريخي:استعمل هذا المنهج لإبراز و تتبع مدى الاعتراف لرئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر والمراسيم الرئاسية خلال المراحل التي مر بها النظام السياسي الجزائري خاصة وانه شهد تقلبات و تغيرات وتعديلات دستورية.

-المنهج التحليلي الوصفي:لدراسة النصوص الدستورية المتعلقة باختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر والمراسيم.

-المنهج المقارن:اعتمدت الدراسة أيضا على المنهج المقارن في إطار ضيق استدعت ضرورة الدراسة ذلك .

وبالنتيجة فإن هذه الدراسة تقتضي وضع خطة واضحة المعالم، وذلك بهدف فهم هذا الطرح بشكل مفيد، لذلك قامت دراستنا على فصلين رئيسيين:

الفصل الأول: الأمر الرئاسي كأداة تشريع لرئيس الجمهورية وقسمناه إلى مبحثين.

وتناولنا في الفصل الثاني: المرسوم الرئاسي كأداة تشريع الجمهورية وقسمناه إلى مبحثين.

# الفصل الأول:

الأمر الرئاسي كأداة تشريع لرئيس الجمهورية

حظي تنظيم السلطة التشريعية عن طريق الأوامر لدى المؤسس الدستوري الجزائري مكانة الصدارة في ميزان العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، شأنه في ذلك باقي الدول التي تأثرت بالعوامل التي أدت إلى تقوية السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية، وتوسيع نفوذ نشاطها وهيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، وكذا التنبيه للآراء القائلة بضرورة تقنين وتنظيم الأوامر بمختلف صورها في شكل نصوص دستورية تعد للأمر عدته حتى تتفادى الدولة حالة الإرباك التي تعم الظروف الاستثنائية، وإلى جانب ذلك تميز دستور الجزائر لسنة 1996 سمات جوهرية تقترب إلى حد قريب ما يتمتع به الدستور الفرنسي لعام 1958، وأهم هذه السمات إقراره لمبدأ الفصل بين السلطات (أي مبدأ التعاون بينهما)، وثنائية السلطة التنفيذية بوجه عام في مجال التشريع، حتى أصبحت السلطة التشريعية مشروعا استثنائيا، بحيث تقلص دور البرلمان وأصبحت السلطة التنفيذية ذات اختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستوريا، تتولى مهمة التشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية في مجالات مخصصة للبرلمان مما ترتب عنه انقلاب القاعدة بأن الأصل العام هو تقييد سلطة البرلمان وإطلاقها هو استثناء، وهي القاعدة التي اعتمدت في دساتير 1963، 1976، 1989، 1996<sup>1</sup>، إلا أنه وبموجب التعديل الدستوري الصادر سنة 2016<sup>2</sup> نجد المشرع قد أضاف تعديلا فيما يخص تشريع رئيس الجمهورية. بموجب أمر حيث قيد المجال الذي يشرع فيه في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية وحصولها في المسائل العاجلة بعد الأخذ برأي مجلس الدولة.

<sup>1</sup> نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006، 2005، ص 05.

<sup>2</sup> دستور 1996 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996، ج.ر.ج. رقم 76 المعدل بالقانون رقم 01.16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج. رقم 14.

إن إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر طبقاً لنص المادة 142 من الدستور الحالي هو

ناتج عن تغيير في مفهوم السيادة طبقاً للقاعدة الجديدة و التي مفادها توزيع الوظيفة التشريعية

بين ثلاث جهات. بما يتماشى والتغيير الذي حدث في مفهوم السيادة، والتي أصبحت ملك

للشعب. بما يسمح بتجزئتها وتعدد ممارستها، فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب

بالاستفتاء، أو بواسطة البرلمان عن طريق التشريع أو رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر.

وللإحاطة بموضوع الأوامر الرئاسية، ارتأينا تقسيم هذه الدراسة من خلال هذا الفصل إلى مبحثين

حيث سنخصص المبحث الأول لدراسة ماهية الأمر الرئاسي.

أما المبحث الثاني فسننتظر من خلاله للنظام القانوني لهذه الأوامر.

## المبحث الأول : ماهية الأمر الرئاسي

إن تقرير حق استعمال الأوامر جعل لرئيس الجمهورية مركزا هاما باعتبار أن الدستور خوله صراحة التشريع باسم الشعب، باعتباره ممثلا وضامنا للدستور، وحول سلطة رئيس الجمهورية في استعمال الأوامر إلى سلطة حقيقة ومؤثرة في النظام السياسي الجزائري وذلك لعدة مبررات، إلا أنه لم يجعل هذه السلطة مطلقة وإنما حددها في حالات معينة يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس خلالها هذا الحق في إصدار الأوامر<sup>1</sup>.

انطلاقا مما سبق ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى تعريف الأوامر الرئاسية وتحديد أساسها الدستوري وكذا أهم المبررات التي أدت بالمؤسس الدستوري الاعتراف له بهذه الصلاحية، أما المطلب الثاني فستعرض من خلاله إلى الحالات التي يخول فيها لرئيس الجمهورية إصداره هذه الأوامر .

### المطلب الأول : مفهوم الأمر الرئاسي ومبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن

#### طريق الأوامر

سنتطرق أولا إلى تعريف الأوامر الرئاسية وتحديد أساسها الدستوري وذلك من خلال الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنخصصه لذكر أهم المبررات التي أدت بالمؤسس الدستوري إلى منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر.

<sup>1</sup> انظر نور الدين ردادة، المرجع السابق، ص6.

## الفرع الأول: تعريف الأمر الرئاسي

القاعدة العامة أن التشريع معقود للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه، غير أن هذا المركز يتوقف عند حدود صلاحيات رئيس الجمهورية، ففي حالات معينة يجوز للسلطة التنفيذية أن تتولى مهمة التشريع عن طريق إصدار أوامر.<sup>1</sup>

والأوامر هي تقنية قديمة حديثة. بموجبها يتاح لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاص التشريع في مجالات هي مخصصة للبرلمان لكن بموجب أوامر.<sup>2</sup>

يعد التشريع عن طريق الأوامر بمثابة التشريع أصيل تصدره السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية دون الحاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، تتضمن أحكام مبتدئة تستمد مصدرها من أحكام الدستور مباشرة، وتختلف الدساتير من دولة إلى أخرى وذلك بطبيعة الحال حسب نوعية وطبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة في إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر. ويمكن تعريف الأوامر الرئاسية على أنها: "تلك القواعد القانونية العامة والمجردة التي يصدرها رئيس الجمهورية في المجال المحجوز أصلا للبرلمان".

كما يمكن تعريفها أيضا على أنها: "تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعد أصلا للبرلمان، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له، أي أنه بواسطتها

<sup>1</sup> أنظر حفيظة عامر، السلطات الإدارية المركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة 2013-2014، ص 67

<sup>2</sup> Voir, marcel prelot, institution politiques et droit constitutionnel, 5<sup>eme</sup> edition, Dalloz, Paris, 1978, P692, 693.

ويجدر التنويه هنا إلى عبارة "أوامر" في فرنسا طبقا لنص المادة 38 من الدستور الفرنسي تصدق على عبارة الأعمال التي يصدرها رئيس الجمهورية بناء على تفويض من البرلمان (أي أنها تماثل ما يسميه الفقه المصري باللوائح التفويضية)، ولا يكون لرئيس الجمهورية أن يخرج فيها عن الموضوعات المحددة في قانون التفويض ولا عن المدة المحددة من قبله، أنظر في شرح ذلك أكثر :

René Chaus, Droit Administratif général, Tome 1, Montchrestien, 9<sup>eme</sup> édition, paris, 1995, P585, et, s, Pirre-Heiri chavidan, droit constitutionne (Institution et régimes politique), Edition Nathan, Nouvelle, édition, France, 1996, P185, 2010.

يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بآتم معنى الكلمة مع البرلمان، والثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم وخاصة الأنظمة الغربية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدّها الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض.<sup>1</sup>

بالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري نجده قد عمل منذ أول دستور له على إعطاء حق التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية ضمن أحكام ونصوص الدساتير المتتالية، فقرر في أول دستور له عام 1963 إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية في مادته 58 التي تنص على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى رئيس المجلس الوطني أن يفوض له لمدة زمنية محدودة اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر.

فهكذا تجد سلطة التشريع عن طريق الأوامر أساسها القانوني والشرعي موجود في صلب أحكام أول دستور جزائري والذي لم يدم طويلا، وأعقبته بعد ذلك نصوص ومواد أخرى في كل من دستور 1976 حيث نصت المادة 153 منه على أنه يطلع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، وكذا دستور 1996 المعدل والمتمم في مادته 142 التي تنص في فقرتها الأولى: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد أخذ برأي مجلس الدولة ."

<sup>1</sup> انظر نور الدين ردادة، المرجع السابق، ص7.



وبناء على ذلك فأساس ومصدر إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية قائم وموجود في صلب وأحكام نصوص الدستور<sup>1</sup>، فمنه تستمد أساسها القانوني والشرعي، حيث أن الدستور النافذ في الدولة هو الذي يعطي أساس الدستوري لاختصاص وسلطة التشريع عن طريق الأوامر.

فسلطة التشريع عن طريق الأوامر هي السلطة الأصلية تجد أصلها ومصدرها في ذاتها، فهي لا تتفرغ عن سلطة أخرى ولا تخضع لها، ولا تستنفذ في وجودها على أية سلطة أخرى، تنشأ أحكامها مباشرة من الدستور لأنه هو الذي يقرر وجودها دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع آخر قائم وبالتالي فهي سلطة قائمة بذاتها ومستقلة وأصلية وغير مشروطة، وهي أصلية لأنها لا تجد مصدرها في القانون وغير مشروطة لأنها مثل القانون لا تخضع إلا للدستور.

وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد سلك نهج باقي الدساتير بعض الدول كاللستور المصري والفرنسي والتونسي ممن أسند سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية بموجب نص دستوري، وحرمة ذلك تكمن بطبيعة الحال في نية المؤسس الدستوري نحو تقوية السلطة التنفيذية وتعزيز مركز رئيس الجمهورية وسموه على السلطات الأخرى، وهدف هذه السلطة وأهميتها في إصدار قانون المالية.

فيما يخص تعريف الأوامر الرئاسية، أما عن المبررات التي دفعت المؤسس الدستوري الاعتراف لرئيس الجمهورية إصدار هذه الأوامر فستتطرق إليه من خلال الفرع الثاني.

<sup>1</sup> تناول الدستور الجزائري سلطة التشريع عن طريق الأوامر في دساتير 1976/1963، باستثناء دستور 1989.

## الفرع الثاني: مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر

لقد كان للتطور الوظيفي السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم، أسباب ومبررات وعوامل مختلفة شاركت جميعا وساعدت على وجود الأوامر كأداة فعالة وأساسية في إنتاج التشريع، يمكن إجمالها في مجموعة مبررات وأسباب عملية ومجموعة أخرى سياسية ودستورية.

### البند الأول: المبررات العملية والعلمية

إن متطلبات العصر، وآلية العمل والتطور العلمي الكبير الذي شهده المجتمع، حال دون أن يتطابق التقسيم العضوي مع التقسيم الوظيفي للسلطات العامة في الدولة الحديثة، بمعنى آخر لم يكن من الممكن أن تختص البرلمانات وحدها بالمهمة التشريعية وأن يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد القيام بتنفيذ القوانين، وبذلك أصبحت هذه الأخيرة تقوم بأعمال هي أصلا من اختصاص السلطة التشريعية تصدرها في شكل أوامر من طرف رئيس الجمهورية، تكتسي من حيث طبيعتها الطابع التشريعي للأسباب العملية والعلمية.<sup>1</sup>

### أولا: المبررات العملية

يمكن جمعها فيما يلي:

<sup>1</sup> أنظر، نور الدين ردادة، المرجع السابق، ص 10.

## 1-التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات:

إن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر أحد أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية في الدول الغربية، وفي كل دولة تأخذ بالنظام الديمقراطي بالمعنى الحقيقي.

وتعتبر حقيقة مبدأ الفصل بين السلطات إحدى الركائز الأساسية التي تعتمد عليها فكرة الدولة القانونية، لكن يبقى تفسير مفهومه الحقيقي نسبي عمليا، يسمح بعلاقات تداخل بين السلطات المختلفة تتفاوت قوة وضعفا حسب النظام السياسي، مما جعل التطبيق العملي للمبدأ صورة مغايرة تماما لقواعد الرئيسية، ومخالفة تماما إذ تحول إلى مبدأ يعزز دور السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى وبالأخص التشريعية.

بالنسبة للجزائر في ظل دستور 1996 معدل والمتمم مع أنه يقر بمبدأ الفصل المرن بين السلطات باعتماده علاقات تكامل ورقابة متبادلة بينهما، وذلك من خلال إقراره سلطة البرلمان قي الرقابة القبلية والبعديّة على أعمال الحكومة، وتحديد آليات ممارسة هذه الرقابة، ورقابة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان بالإضافة إلى ثنائية السلطة التنفيذية، إلا أنه جعل لرئيس الجمهورية الكلمة العليا في ميزان السلطات<sup>1</sup>، شبه مطلقة في ظروف الاستثنائية<sup>2</sup>، ولم يكتفي بما سبق ذكره بل ذهب إلى حد تقليص وظيفة المشرع وحدد له مجالا معيناً يمارس فيه وظيفته التشريعية<sup>3</sup>، وهو نفس الاتجاه الذي كرسه الدستور الفرنسي لعام 1958.

<sup>1</sup> المادة 84 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> المواد 109، 108، 107، 106، 105، من نفس الدستور.

<sup>3</sup> المادتين 140، 141، ومواد متفرقة من نفس دستور 1996 المعدل والمتمم.

## 2- السلطة التنفيذية أقرب مؤسسات وسلطات الدولة إلى الواقع المعاش وأكثرها

### احتكاكا وتفاعلا معه

إن ما عاشته بلادنا منذ الاستقلال من هزات متعددة في الميدان الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وما عرفته خلال العشرية المظلمة، أكد الحاجة إلى وجود الأوامر كضرورة حتمية، ومنح استعمالها لرئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الطارئة والضرورة القصوى وأيضا لمواجهة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لمواجهة المشاكل وإيجاد الحلول السريعة، باعتباره قبة النظام ومركزه وبحكم أنه يمثل الشعب وأقرب مؤسسات وسلطات الدولة إلى الواقع المعاش واحتكاكا وتفاعلا مع المواطنين.

فالأوامر كأداة من أدوات التشريع كانت الوسيلة المعتمدة في الجزائر منذ الاستقلال لمواجهة الظروف الاستثنائية، وتكون ظاهرة استقرت عليها الممارسة التشريعية في الجزائر.

### ثانياً: المبررات العملية

وتتمثل في:

#### 1- تطور وكثرة الإجراءات البرلمانية التي ينبغي إتباعها في إصدار القوانين:

تعد عملية سن التشريع من المهام والوظائف السياسية التي تصطلع عبها مؤسسات الدولة الدستورية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية، الاجتماعية الاقتصادية والإدارية.

إلا أن هذه العملية —عملية التشريع العادي تقضي وقتا طويلا قد يمتد سنين طويلة قبل أن يصدر ويتطلب إجراءات معقدة وبطيئة وعلنية.<sup>1</sup> كما أن البرلمان بغرفتيه لا ينعقد باستمرار والحياة الاجتماعية الحديثة مليئة بالأزمات والمفاجآت ولا بد لمواجهتها باتخاذ إجراءات سريعة وحازمة، قد لا يمكن توفرها في التشريعات البرلمانية التي تمتاز بالبطء، والتعقيد والعلانية والمناورات الحزبية، فضلا عن ذلك أن تعديل وإلغاء القانون يتطلب منطقيا وقانونيا إتباع ذات الأعمال والإجراءات والطرق، الأمر الذي قد يؤدي إلى تهديد وجود كيان الأمة والدولة ومؤسساتها وطبيعة نظامها عندما تكون في خطر إذ يصعب مواجهتها بالإجراءات والأعمال المقررة في الظروف العادية، لهذا منح الدستور لرئيس الجمهورية مهمة مواجهة تلك الظروف بمقتضى أوامر لها قوة القانون.<sup>2</sup>

## 2-تحديد المجال التشريعي:

تعد ظاهرة تحديد المجال التشريعي ظاهرة استقرت عليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة، والمقتبسة من الدستور الفرنسي لعام 1958، وبالنسبة لدستور 1996 المعدل والمتمم فقد حدد مجالات التشريع في المادة 140، وأوردت هذه المادة تسعة وعشرين (29) موضوعا تشكل مجالات التشريع بالإضافة إلى مجالات أخرى للقانون العضوي محددة على سبيل الحصر منصوص عليها خاصة في المادة (141) من الدستور (سبعة مواضع).

<sup>1</sup> يمر النص التشريعي بمراحل أساسية أهمها: الإعداد، الدراسة، المناقشة والتصويت.

<sup>2</sup> أنظر، طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، بدون طبعة، دار النهضة العربية، الإسكندرية، مصر، 1976، ص 145.

إلا أن تمتع السلطة التشريعية بمجال تشريعي محدد دستوريا وخاص بها لا يعني من الباب المخالف أنها حرة في هذا المجال، وأن المؤسسة التنفيذية لا دخل لها في ذلك إذ يملك رئيس الجمهورية إمكانية التدخل في هذا المجال في حالات محددة دستوريا بموجب المادة 142.

### البند الثاني: المبررات السياسية والدستورية

أخذت ظاهرة تراجع المبادئ الديمقراطية النيابية في الدول المعاصرة في التوسع، وذلك لما أدركته هذه الدول من عيوب كثيرة، وعجزها عن تجسيد الإدارة الشعبية، بحيث أصبحت المجالس النيابية التمثيلية وهي البرلمانات في يومنا هذا هشة وهامشية، سواء في المجال التشريعي أو في مجال رسم السياسة العامة للدولة، يغلب عليها الطابع التمثيلي الشكلي المظهري الديمقراطي بالمقارنة مع الفاعلية الكبيرة التي حظيت بها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة في أنظمة العصر الحديث، واعتلت الصدارة في ميزان السلطات العامة، تشارك السلطة التشريعية اختصاصها التشريعي بقدر أوفر عن طريق ما تصدره من أوامر وذلك في أغلب مجالات الحياة، وقد كان لهذا الدور المتنامي للسلطة التنفيذية وتدهور ردود البرلمانات عدة أسباب وعوامل سياسية ودستورية ساعدت على تبرير هذه المسألة.<sup>1</sup>

### أولا: المبررات الساسية

ويمكن حصرها فيما يلي:

<sup>1</sup> أنظر، نور الدين ردادة، المرجع السابق، ص 17.

## 1- انتشار النظام المختلط-النظام شبه الرئاسي-واستقرار السياسي:

النظام المختلط أو النظام شبه الرئاسي هو النظام الذي يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي، وترجع فيه كفة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية -يسود ويحكم- على كفة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون المتبادل والفصل المرن بينهما وليس الفصل المطلق.<sup>1</sup>

وقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي، ونقل إلى دستور 1996 الكثير من مظاهر الجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي التي تشوب الدستور الفرنسي لسنة 1958، ومعظم التدخلات والتناقضات المتضمنة فيه، نتيجة صراع الأفكار بين أنصار النظام البرلماني والسائد وقت إعداد الدستور وبين أنصار النظام الرئاسي المهيمنة آنذاك. ففي باب تنظيم السلطات رتب المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 المعدل والمتمم السلطة التنفيذية في الفصل الأول وضمها لرئيس الجمهورية ثم الوزير الأول، والسلطة التشريعية في الفصل الثاني، والسلطة القضائية في الفصل الثالث، كما رتبها الدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي كان يهدف إلى دعم وتقوية سلطة رئيس الجمهورية ومركزه.

<sup>1</sup> أنظر عبد العظيم عبد السلام، الدور التنظيمي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 9

## 2-انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

القاعدة أنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية،وهي قاعدة منطقية،قبل أن تكون سياسة لأن الأمة التي لا تقيم نظامها السياسي على توازن السلطات تتبنى حتما الدكتاتورية،حيث لا بديل على الاثنين التوازن أو الدكتاتورية.

باستثناء دستور 1963 الذي أقر بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في مادته 47:"رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني"،وكذا نصت المادة 55:"يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس"،فإن دستور 1996 المعدل والمتمم لم يتضمن نصا ينظم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مما يؤدي منطقيا إلى انعدام المسؤولية لرئيس الجمهورية التي يقصد بها عدم جواز مساءلة رئيس الجمهورية أمام البرلمان بحيث لا يستطيع أعضاء البرلمان توجيه أية أسئلة أو استجابات عما يقوم به من أعمال،وكذلك ليس بمقدور البرلمان أن يتصدى لسحب الثقة منه.<sup>1</sup>

### ثانيا : المبررات الدستورية

تظهر من خلال:

<sup>1</sup> أنظر عبد الغني بسيوني،سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني،الطبعة الأولى،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،لبنان ، 1995،ص240.



## 1- رئيس الجمهورية منتخب من الشعب يستأثر بالسلطة التنفيذية

يعتبر الانتخاب أفضل وسيلة عرفتها النظم المختلفة لاختيار الحكام بطريقة ديمقراطية، ولقد استوعب المؤسس الدستوري هذا فجعل من الشعب سيّدا في اختيار رئيسه بصفة مباشرة وذلك منذ أول دستور عرفته البلاد بعد الاستقلال .

تنص المادة 84 من دستور 1996 المعدل والمتمم:

"ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري. يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها."

ويمكن القول بأن انتخاب رئيس الجمهورية معناه تفويض سيادة الشعب لرئيس الجمهورية، واستعمال الأوامر هو ناتج عن تمثيل رئيس الجمهورية، وأيضا انتخابه بالاقتراع العام المباشر والسري.

## 2- السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الدستور<sup>1</sup>

إن رئيس الجمهورية بصفته رمز الوحدة الوطنية له المبادرة والمشاركة في تأطير السلطة التشريعية إلى الجانب العضوي والجانب الوظيفي، فمن الناحية العضوية لم يكن لرئيس الجمهورية قبل دستور 1996 يد في تشكيل السلطة التشريعية، ولكن بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وبتأسيس الغرفة الثانية للبرلمان أصبح رئيس الجمهورية يحظى بسلطة تعيين ثلث أعضاء هذه

<sup>1</sup> انظر نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 23

الغرفة، لتكون بذلك مشاركة عضوية من طرف رئيس الجمهورية في تأطير إحدى غرفتي البرلمان.

أما من الناحية الوظيفية فإن مشاركة رئيس الجمهورية تبدو لازمة لإنتاج القوانين فمن المعلوم أن القوانين المصوت عليها في البرلمان لا تنضج إلا بتدخل إدارة رئيس الجمهورية في إطارها، إذ لم يطلب قراءة ثانية بشأنها<sup>1</sup>.

وبعد أن تطرقنا إلى تعريف الأوامر الرئاسية وكذا مبررات منح حق إصدارها لرئيس الجمهورية، وجب أن نتناول الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية خلالها إصدار هذه الأوامر.

### المطلب الثاني: الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر رئاسية

لقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 بالاتجاه العالمي، القاضي بتحويل رئيس الدولة سلطة منع القانون، والوسيلة التي أوجدها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لصنع القانون هي سلطة التشريع بأوامر، والتي يمارسها في حالات سنحاول تحديدها من خلال هذا المطلب.

### الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع في المجال المالي:

إن التطور الذي تضمنه دستور 1996 والذي لم يكن مقررا في أحكام الدساتير الفارطة، هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وبناء على ذلك سنتعرض أولا لسبب التشريع بأوامر في المجال المالي، وثانيا لخصائص الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي.

<sup>1</sup> انظر نور الدين ردادة، المرجع السابق، ص23.

### أولا :سبب التشريع بأوامر في المجال المالي

لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد يمكن بواسطته أن يصدر رئيس الجمهورية أوامر في المجال المالي، وهذا السبب يتمثل في المجال المالي، وهذا السبب يتمثل في عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما<sup>1</sup>، وهذا ما تضمنته الفقرة 8 من نص المادة 138 من الدستور 1996 المعدل والمتمم حيث نصت على ما يلي: "وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع حكومة بأمر"، فالمقصود بعبارة في الأجل المحدد سابقا "الوارد في المادة السابقة، هي مهلة 75 يوما التي تم تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية، والتي تضمنتها الفقرة 7 من المادة 138.

### ثانيا: خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي

تتميز الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي بمجموعة من الخصائص هي كالاتي:  
 أن سلطة رئيس الجمهورية في تشريع المجال المالي؛ هي سلطة مقيدة شكلا وموضوعا وأداة.

فمن الناحية الشكلية، فرئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية إجراءات أو أشكال دستورية، فالمؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى.

<sup>1</sup> أنظر احمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج الماجستير، كلية الحقوق جامعة تلمسان، 2007-2008، ص 12.

أما من الناحية الموضوعية، فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى، فلا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون عادي أن يقوم بإصداره<sup>1</sup>.

فالملاحظ أن المادة 138 فقرة 08 لم ترد ضمن الاختصاصات التي لا يستطيع من يتولى مهام رئاسة الدولة القيام بها، ومن تم فله اتخاذ الأوامر في المجال المالي.

- ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في 75 يوماً. إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه، وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجده قانون المالية، لكون ذلك يؤدي بالضرورة للفوضى أو بالأحرى الشلل الكلي للدولة.<sup>2</sup>

بالإضافة إلى هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر في حالة غيبة البرلمان، وهو ما سنتطرق إليه من خلال الفرع الثاني.

### الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في حالة غيبة البرلمان

والمقصود بغيبة البرلمان، حالة شغور المجلس أو بين دورة البرلمان.

<sup>1</sup> أنظر، أحمد بركات، المرجع السابق، ص 13.

<sup>2</sup> أنظر، أحمد بركات، المرجع نفسه، ص 24.

## البند الأول: شغور المجلس الشعبي الوطني

ومعلوم أن حالة شغور المجلس الوطني للتحقق بحله، والحل قد يكون إما وجوبيا في حالة عدم مصادقة المجلس الوطني على مخطط عمل الحكومة اثر عرضه عليه للمرة الثانية طبقا لما جاء في نص المادة 96 الفقرة الأولى<sup>1</sup> من الدستور، كما قد يكون تلقائيا نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل المجلس المنصوص عليها في المادة 147<sup>2</sup> من الدستور، وفي كلتا الحالتين يتعين أن يجرى انتخاب أعضاء المجلس الوطني الجدد في ظرف أقصاه 3 أشهر.

وهي سلطة مقيدة من ناحية الأداة، لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية وهي الأمر.

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

- لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية، فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع. بمرور خمسة وسبعين يوما (75) التي يمنحها له الدستور للمصادقة.

<sup>1</sup> تنص المادة 96 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

<sup>2</sup> تنص المادة 147 الفقرة 01 من نفس الدستور على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراءات انتخابات تشريعية قبل أولها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول..."

- كما يرى بعض شراح القانون، أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملاً دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه، ولا يأخذ بما أدخله الم الش الو من تعديلات، إن بقي النص مراوح مكانة لدى الغرفة الثانية.
- إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، وهذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 104 من الدستور التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث تنص الفقرة 03 من هذه المادة على أنه: "لا يمكن في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين 102 و 103 أعلاه، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 91، والمواد 93 و 142 و 147 و 154 و 155 و 208 و 210 و 211 من الدستور.

### البند الثاني: خلال العطلة البرلمانية

- بالنسبة للعطلة البرلمانية فنستخلصها من نص المادة 135 من دستور 1996 المعدل 2016، حيث تنص على اجتماع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشر (10) أشهر على الأقل، وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل من شهر سبتمبر، مع إمكانية طلب من الوزير الأول تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض انتهاء من دراسة نقطة جدول الأعمال، مع إمكانية اجتماع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ويمكن كذلك أن اجتماع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من

<sup>1</sup> أنظر، أحمد بركات، المرجع السابق، ص 13.

ويجدر التنويه هنا إلى أن عبارة "لا يمكن في الفقرتين المنصوص عليهما في المادتين 102 و 103" أي أنها لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوماً والستين (60) يوماً.

رئيس الجمهورية بطلب من وزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، على أن تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله.

في انتظار صدور القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان وبالمقارنة مع دستور 1996 المعدل 2008 نجدها نصت على دورتين عاديتين (ربيعية وخريفية)، فبالنسبة للفترة التي تفصل بين دورتي البرلمان فنستخلصها من مقارنة نص المادة 118 من الدستور مع نص المادة 5 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان، فالأولى تنص على اجتماع البرلمان في دورتين عاديتين (ربيعية وخريفية) كل سنة مدة كل واحدة منهما أربعة أشهر على الأقل مع إمكانية اجتماعه في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو باستدعاء منه بناء على طلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الوطني، على أن تختتم الدورة غير العادية بمجرد استنفاد البرلمان لجدول الأعمال الذي استدعي لأجله<sup>1</sup>، أما المادة الخامسة من القانون العضوي رقم 02/99 أعلاه فقد حددت تواريخ افتتاح الدورتين بشكل دقيق، كما حددت أجلا أقصى لسريان كل دورة وهو 5 أشهر على الأكثر من تاريخ الافتتاح، بمعنى أن الفترة التي تفصل بين دورتي البرلمان تتراوح بين شهرين كحد أقصى وشهر واحد كحد أدنى، يمكن أن تقلص لأكثر من ذلك بحسب امتداد الدورة غير العادية عند الاقتضاء<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أنظر، محمد هاملي، آليات ارساء دولة القانون في الجزائر، دراسة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011/2012، ص 18

<sup>2</sup> أنظر، محمد هاملي، المرجع نفسه، ص 18.

وتجدر الإشارة أنه بالإضافة إلى الحالتين التي سبق التطرق إليهما، يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، وهو ما سنقوم بدراسته من خلال الفرع الثالث.

### الفرع الثالث: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

لقد أتاح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية كذلك ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية التي تعتبر إحدى الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة وذلك نظرا للخطر الذي يهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية.

#### البند الأول: شروط قيام الحالة الاستثنائية

تعود سلطة إعلان قيام الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 107 من دستور 1996 المعدل والمتمم لرئيس الجمهورية، إلا أنه ونظرا للسلطات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس في هذه الفترة، وما يمكن أن يترتب على هذا الاتساع من آثار خطيرة على حقوق وحرية الأفراد يشترط ضرورة توافر مجموعة من الشروط حتى يمكن للرئيس أن يعلن قيام الحالة الاستثنائية<sup>1</sup> وتمثل هذه الشروط فيما يلي:

<sup>1</sup> أنظر، أحمد بركات، مرجع سابق، ص 39.



## أولاً : الخطر الداهي

لقد اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يعلن عن قيام الحالة الاستثنائية ضرورة تواجد خطر، وهذا ما يتضح من الفقرة الأولى المادة 107 من الدستور 1996 المعدل والمتمم<sup>1</sup>.

والخطر في المعنى القانوني يقصد به كل حالة واقعية تنذر بضرر يصب مصلحة حيوية، فيهددها إما بالانتقاص أو الزوال ويشترط الفقه<sup>2</sup> في الخطر المؤدي إلى قيام الحالة الاستثنائية ضرورة توافر وصفين وهما: أن يكون جسيماً وأن يكون حالاً، إلا أنه وبالرجوع إلى نص المادة 107 من دستور الجزائر نجد أن المؤسس الدستوري لم ينص على مثل هذين الوصفين.

## ثانياً : إصابة الخطر لإحدى الموضوعات الدستورية

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يأت بوصف للخطر الداعي لإعلان الحالة الاستثنائية إلا أنه حدد محله، وذلك باشرطه أن يهدد إحدى المواضيع التالية وهي: مؤسسات الدولة الدستورية أو سلامة ترابها أو استقلالها، وهذا التحديد محل الخطر هو وارد على سبيل الحصر، وليس على سبيل المثال، بحيث ليس بإمكان رئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية، إذا لم يكن محل خطر إحدى هذه الموضوعات.

<sup>1</sup> تنص الفقرة من المادة 107 من 1996 المعدل والمتمم على أنه "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها".

<sup>2</sup> أنظر، ووجدى ثابت غربال، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1988، ص101.

ويستشف من الصياغة العربية للمادة 107 من الدستور الحالي، أن الخطر لا بد أن يمس المؤسسات المنصوص عليها دستوريا فقط، وهذا ما يتضح من خلال عبارة "المؤسسات الدستورية" الواردة بالمادة 107، وبمفهوم المخالفة إذا مس الخطر غير هذه المؤسسات الدستورية، لا يمكن حينئذ لرئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية.

### البند الثاني: إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية

إذا كانت المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها مهددة بخطر داهم ورأى رئيس الجمهورية عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر، فإنه لا يمكن إعلان الحالة الاستثنائية مباشرة وإنما أوجب عليه المؤسس الدستوري ضرورة إتباع إجراءات معينة حتى يمكنه القيام بذلك<sup>1</sup>.

### أولا: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري

أوجب المؤسس الدستوري في الفقرة الثانية من المادة 107 من الدستور، على رئيس الجمهورية استشارة بعض الشخصيات والهيئات حتى يعلن على الحالة الاستثنائية.

<sup>1</sup> وفي هذا تنص الفقرة الثانية من المادة 107 من نفس الدستور على أنه: "ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

**1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان**

إن السبب من وراء اشتراط استشارة غرفتي البرلمان يعود للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية على المستوى الداخلي<sup>1</sup>، حيث أنها هي صاحبة السيادة في صنع القانون(المادة 112 في فقرتها الثانية من الدستور)<sup>2</sup>، وكذا باعتبارها هي التي تراقب عمل الحكومة(المادة 113 من الدستور)<sup>3</sup>، وباعتباره الغرفة الأولى تضم ممثلي الشعب(المادة 118 الفقرة 01 من الدستور)<sup>4</sup> فكل هذه الأعمال المهمة تتطلب ضرورة استشارة غرفتي البرلمان، حيث تحقق هذه الاستشارة نوعا من الرقابة السياسية غير مباشرة على سياسة رئيس الجمهورية اتجاه الأزمة.

**2- استشارة المجلس الدستوري:**

يشكل هذا المجلس على المستوى الداخلي أهمية كبيرة، باعتبار الجهاز المكلف باحترام الدستور (المادة 182)<sup>5</sup>، وذلك من خلال مراقبة مدى مطابقة القوانين والمعاهدات والتنظيمات للدستور (المادة 186 من الدستور)<sup>6</sup> فهذا الدور المهم للمجلس أوجب استشارية لإعلان الحالة الاستثنائية، وهذا من دون شك سيوسع من الضمانات المقررة لرعاية الحريات العامة ويضفي على قرار رئيس مشروعية أكثر.

<sup>1</sup> أنظر، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة، دار ربحانة، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 95

<sup>2</sup> تنص الفقرة الثانية من المادة 112 من الدستور المعدل والمتمم على ما يلي: "وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

<sup>3</sup> تنص الفقرة الثانية من المادة 113 من نفس الدستور على "يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى 155 من الدستور.

<sup>4</sup> تنص الفقرة الأولى من المادة 118 من نفس الدستور "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري."

<sup>5</sup> تنص المادة 182 فقرة 01 من الدستور 1996 المعدل والمتمم " المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف على احترام الدستور."

<sup>6</sup> تنص المادة 186 من نفس الدستور "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

ومن تم فاستشارة الم الد في واقع الأمر شديد الأهمية، لأنها تعبر عن مدى مطابقة قرار إعلان الحالة الاستثنائية، فدور المجلس لا يقتصر على تقديم الرأي بل يراقب كذلك مدى توافر شروط قيام الحالة الاستثنائية.

وتجدر الإشارة أنه إذا كانت استشارة الم الد تعد إجبارية، فإن القوة القاهرة من شأنها أن تسمح بعدم القيام بذلك.

### ثانيا :الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية لصحة قراره المتضمن إعلان الحالة الاستثنائية، ضرورة استماعه إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

#### 1-الاستماع إلى مجلس الأعلى للأمن:

ويعود السبب من وراء اشتراط المؤسس الدستوري وجوب استماع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى للأمن حق يعلن الحالة الاستثنائية، للدور الذي يلعبه هذا المجلس في مثل هذه الفترات باعتباره وطبقا لما تنص عليه المادة 197 من الدستور الهيئة التي تقدم الآراء لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني<sup>1</sup>، وبدون شك فإن الحالة الاستثنائية وما تحويه من أخطار على دولة ومؤسساتها تعتبر من أهم القضايا الأمنية، وبالتالي فلاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن

<sup>1</sup> تنص المادة 197 من الدستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقدم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني".

يساعد رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار المناسب عن طريق تشخيص حالة الخطر تشخيصاً أمنياً، بتحليل مواطنه وأسبابه وتحديد سبل مقاومته.

## 2- الاستماع إلى مجلس الوزراء:

بالنسبة لمجلس الوزراء هو عبارة عن هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية طبقاً لما تقتضي به المادة 91 فقرة 05 من الدستور 1996 المعدل والمتمم، ويضم مجلس الوزراء، الوزير الأول والوزراء الذين يشكلون الطاقم الحكومي.

ولاشك أن الاستماع إلى هذا المجلس حول مدى إمكانية تقرير الحالة الاستثنائية أم لا، يمثل صورة توسيع دائرة الاستشارة ويجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار المناسب.

وبعد أن تطرقنا إلى تعريف الأوامر الرئاسية، وتحديد المبررات التي دفعت بالمؤسس الدستوري وضعها بيد رئيس الجمهورية كأداة تشريعية، وبعد إبراز الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية إصدار هذه الأوامر، وجب علينا التطرق إلى النظام القانوني الذي تخضع له هذه الأوامر.

## المبحث الثاني: النظام القانوني للأوامر الرئاسية

تقتضي منا دراسة موضوع الأوامر الرئاسية، التعرف على شروط ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية، وكشف الطبيعة القانونية لها، وكذا التعرض إلى آليات الرقابة على الأوامر الرئاسية، وهذا ما سنتناوله من خلال هذا المبحث، لذلك ارتأينا تقسيمه إلى مطلبين.

### المطلب الأول: شروط إصدار الأوامر الرئاسية، وطبيعتها القانونية

نظرا لخطورة آلية التشريع بأوامر، قيدها المؤسس الدستوري بمجموعة من الضوابط<sup>1</sup> والتي سنحاول إيجازها في الفرع الأول، وأما الفرع الثاني فسنخصصه لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية.

### الفرع الأول: شروط وضوابط التشريع بأوامر

سنقسم الدراسة في هذا الفرع إلى ثلاثة بنود، يتضمن الأول شروط الأوامر الصادرة في المجال المالي، أما شروط الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان سنتطرق لها في البند الثاني، أما البند الثالث فسنخصصه لشروط الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية.

### البند الأول: شروط الأوامر الصادرة في المجال المالي

إن المادة 138 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل 2016 نصت على الأوامر الصادرة في المجال المالي وبالضرورة هي التي حددت الشروط الواجب توافرها لإصدارها، هي الشروط منها ما هو موضوعي ومنها ما هو شكلي.

<sup>1</sup> أنظر، سعاد ميمونة، الطبيعة القانونية بأوامر، مذكرة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010/2011، ص 55.

## أولاً: الشروط الموضوعية للأوامر الصادرة في المجال المالي

وتتمثل هذه الشروط فيما يلي :

### 1- شرط الاستعجال:

إن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في المجال المالي ما هي إلا استثناء (مثلها مثل باقي الأوامر) على القاعدة العامة، ألا وهي أن التشريع من اختصاص البرلمان أصلاً<sup>1</sup>، وعليه فهذا الاستثناء مرتبط كما ظاهر في نص المادة 138 من الدستور 1996 المعدل والمتمم بفكرة الاستعجال ما دام أن تأخر البرلمان في وضع قانون المالية في الأجل المحدد له قد يضر بمصالح الدولة المالية، وهذا ما يبرر تدخل رئيس الجمهورية في هذا الصدد وقيامه بوضع ذلك القانون بأمر.

### 2- عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل خمسة وسبعين يوم

نصت الفقرة 09 من المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم على: "وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً يصدر في ظل انتظار صدور قانون الحكومة بأمر". في ظل انتظار صدور قانون عضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان يتمشى مع تعديل الدستور الأخير، وبالمقابل مع دستور 1996 معدل 2008 حيث تضمنت الفقرة 8 من المادة 120 من الدستور على: "وفي حالة عدم المصادقة عليه (أي مشروع قانون المالية) في الأجل المحددة سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية حكومة بأمر".

<sup>1</sup> أنظر، سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 75.

فالمقصود بعبارة "في الأجل المحدد سابقا، هي مهلة 75 يوما التي تم تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية، والتي تضمنتها الفقرة 7 من المادة 120<sup>1</sup>.

- وقد تتحقق عدم المصادقة، في حالة ما إذا مضت مهلة 8 أيام دون أن تفصل اللجنة متساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، وهنا لا تستطيع الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية، كما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر<sup>2</sup>.

### ثانياً: الشروط الشكلية للأوامر الصادرة في المجال المالي

وتتمثل في شرط واحد أ لا وهو عرض هذا النوع من الأوامر على البرلمان للموافقة عليها<sup>3</sup>، بالرغم من المادة 138 من الدستور لم تنص على ذلك، إلا أن المنطق المجرد يقضي بضرورة إحالتها على البرلمان ليوافق عليها، مادام أن كل الأوامر يجب أن تخضع من المفروض لنظام قانوني واحد.

إن القول بغير ذلك معناه الانتقاض من سيادة البرلمان في الإعداد والتصويت على قانون المالية، ولكن ما يمكن قوله كذلك هو أن احتمال عرض هذه الأوامر على البرلمان غير واردة من الناحية العلمية وذلك لتفادي الدخول في صراع مع البرلمان. غير واردة من الناحية العلمية وذلك لتفادي الدخول في صراع مع البرلمان.

<sup>1</sup> انظر، أحمد بركات، المرجع السابق، ص 10.

<sup>2</sup> انظر، أحمد بركات، المرجع نفسه، ص 12.

<sup>3</sup> انظر، سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 57.



### البند الثاني: شروط الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان

سنقسم هذه الشروط إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية

#### أولاً: الشروط الموضوعية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان

وتتمثل فيما يلي

وبالرجوع إلى نص المادة 44 من القانون العضوي 02/99 سالف الذكر، نجد أنها قضت نصت

على المادة التي يصادق فيها كل غرفة من البرلمان على قانون المالية، فالمدة المخصصة لمصادقة

المجلس الشعبي الوطني هي 47 يوماً، تحسب ابتداءً من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى

مكتب المجلس، أما المهلة المخصصة لمصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية فهي يوماً

تحسب ابتداءً من نهاية مهلة 47 يوماً المخصصة للغرفة الأولى لكي تصوت على مشروع

القانون.

وإذا ثار خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، تكون لجنة متساوية الأعضاء

للفصل في الخلاف، والمهلة المحددة للبت في الخلاف والفصل فيه هي ثمانية (8) أيام، تحسب ابتداءً

من نهاية 20 يوماً المحددة لمجلس الأمة للتصويت على مشروع قانون المالية.<sup>1</sup>

وتتجسد عدم المصادقة على قانون المالية من خلال الفرضيتين التاليتين:

قد يتعثر مشروع قانون المالية، في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس

الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد لكل منهما للمصادقة.

<sup>1</sup> أنظر، أحمد بركات، المرجع السابق ص 12.

**1- شرط الضرورة:**

لقد عبر المؤسس الدستوري الجزائري على هذا الشرط بطريقة ضمنية، ومفاده أنه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر يعد استثناء وليس قاعدة عامة، فمعنى ذلك أن هذا التدخل سببه فكرة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة كانتشار أمراض خطيرة، أو فتنة طائفية<sup>1</sup>.

وفكرة الضرورة هذه تقتضي أن التشريعات القائمة لم تتمكن من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية التي ظهرت، وهذا وتجدر الإشارة أنه لرئيس الجمهورية سلطة تقدير حالة الضرورة، إلا أن سلطته هذه المقيدة، حيث أجمع الفقهاء على ضرورة خضوع تقدير حالات الضرورة للرقابة، إلا أنهم اختلفوا فيها بينهم في تحديد جهة الرقابة، فذهب بعضهم إلى أن الرقابة يمارسها البرلمان لوحده<sup>2</sup>، في حين ذهب البعض الآخر إلى أن الرقابة يمارسها القضاء بالإضافة إلى البرلمان<sup>3</sup>.

**2- شغور المجلس الشعبي الوطني، أو وجود البرلمان في عطلة**

إضافة إلى وجود البرلمان في عطلة، أضاف الدستور الجزائري لسنة 1996 حالة جديدة وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

**أ- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:**

تتحقق حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إذا تم حله، والحل نوعان حل وجوبي، وحل تلقائي.

<sup>1</sup> أنظر، مراد بدران الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر)، مجلة الإدارة، المجلد العشر، العدد، 2002، ص 20.

<sup>2</sup> أنظر، سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، بدون طبعة، دار الفكر العربي مصر، 1985، ص 514.

<sup>3</sup> أنظر، محمود حافظ، القرار الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، 1985، ص 269.

**-الحل الوجوبي:** يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة

الثانية تطبيقا للمادة 96 فقرة 01 من الدستور الحالي التي تنص على أنه: "إذا لم تحصل من

جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

**-الحل الاختياري:** يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقا للمادة

147 فقرة 1 من الدستور الحالي، التي تنص على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل

المجلس الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس

المجلس الشعبي ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول".

وبالتالي، بمجرد حل المجلس الشعبي الوطني ينتقل الاختصاص التشريعي العائد للبرلمان إلى

الرئيس، ومن ثم يستحوذ على المجال التشريعي برمته<sup>1</sup>.

### ب- وجود البرلمان في عطلة:

حسب نص المادة 135 من الدستور نجد أن البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة ومدة دورة 10

أشهر على الأقل .

فرئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع بأوامر في الدورة العادية للبرلمان، مما يعني أن المجال الزمني

المتاح فيه لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مدة أقصاها 10 أشهر سنويا، يمكن أن تقلص بمدة

دورة غير العادية إن وجدت.

<sup>1</sup> أنظر، أحمد بركات، المرجع السابق، ص 16 و 17.

### 3- محل الأول الصادرة في غيبة البرلمان

لقد ذهب الدكتور "مراد بدران" بشأن ومحل نطاق الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان إلى القول: "وفي المقابل فإن الأوامر، بإمكانها أن تصل أو تلغي القوانين العضوية، بالرغم من هذه الأخيرة أسمى من التشريعات العادية، والسبب في ذلك أن كلا من التشريعات العادية والقوانين العضوية، تدخل في المجال التشريعي العائد للبرلمان<sup>1</sup> وأن المادة 142 جاءت بصيغة العموم عندما نصت: "يشرع بأوامر" ولم تستثن القوانين العضوية من الخضوع لهذا الحكم، وهذا كذلك ما ذهب إليه الأستاذ "ملك بشير" بقوله: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في أية مسألة من المسائل المخصصة للقانون بموجب الدستور سواء ما تعلق منها بالقوانين العادية أو القوانين العضوية.

### 4- الأغلبية المشترطة من قبل البرلمان للموافقة على الأمر :

تختلف هذه الأغلبية باختلاف نوع المجال التشريعي الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية بأوامر، فإذا تدخل في المجال المنصوص عليه في المادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم أي التشريعات العادية، فإن الأغلبية البسيطة بالنسبة للأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، أما تدخل رئيس الجمهورية في مجال السلطة التشريعية المنصوص عليه في المادة 141 من الدستور أي القوانين العضوية، فإن الأغلبية المشترطة هي الأغلبية المنصوص عليها في تلك المادة أي الأغلبية المطلقة للأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة.

<sup>1</sup> أنظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص 21.

## 5- المدة اللازمة لعرض الأوامر على البرلمان:

لقد حرص المؤسس الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان في كل من الدستور 1976 و 1996، بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة للبرلمان من يوم اتخاذ الأوامر، وهذا من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير معتمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع . غير أن المؤسس الدستوري سكت عن الجزاء المترتب عن عدم إيداع الأوامر في أول دورة كما أنه لم يحدد بدقة نوع الدورة التي تعرض فيها الأوامر التشريعية هل هي دورة عادية أم غير عادية؟<sup>1</sup>

## ثانيا: الشروط الشكلية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان

وتتمثل في :

### 1- اتخاذها في مجلس الوزراء

وقد جاء الحديث عن هذا في آخر المادة 142 من الدستور، وعليه قبل صدور الأمر يعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين مع استبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع<sup>2</sup>، علما أن مجلس الوزراء عمليا لا يمثل إلا جهازا تحت سلطة رئيس

<sup>1</sup> أنظر ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 168.

<sup>2</sup> أنظر، عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 55.

الجمهورية كونه الذي يرأسه ويعين أعضائه وينهي مهامهم، ولن يجد رئيس الجمهورية صعوبة في تحقيق هذا الشرط.

## 2- عرض الأوامر على البرلمان:

ألزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي اتخذها من شأنه منع تعاون رئيس الجمهورية على ممثلي الشعب، وحبذا لو أُرِدَف هذا الشرط بجزء التخلف عنه، ورجوعا للنصوص القانونية فالبرلمان يمكنه إما الموافقة أو الرفض، فالمادة 38 من القانون العضوي 02/99 تنص على عرض نص الأمر بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة أو تعديل، وتعد لائحة الأوامر التي تحوز موافقة البرلمان عليها، أي وكأنها لم توجد أصلا، وإن كان مستبعد وفوق البرلمان الحالي أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية صلبة جدا أهمها حق الحل وحق اللجوء للاستفتاء، ومن هنا فإن أعضاء البرلمان يتصرفون إزاء الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية إما بقبولها أو برفضها، دون مناقشتها وتعديلها.<sup>1</sup>

## البند الثالث: شروط الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية

ما يمكن قوله بأن الدساتير<sup>2</sup>، التي عرفتها الجزائر إلى حد الآن نصت على الحالة الاستثنائية وأعطت لرئيس الجمهورية حق الإعلان عنها، لكن الجديد الذي به دستور 1996 المعدل والمتمم هو السماح لممثل السلطة التنفيذية باستعمال أسلوب التشريع بأوامر أثناء الحالة الاستثنائية، إلا أن قيدها بقيود موضوعية وأخرى شكلية.

<sup>1</sup> أنظر، لونس مزيان، انتقاء السيادة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة الماجستير، تخصص قانون عام، جامعة تيزي وزو، 2010/2011، ص 201.

<sup>2</sup> أنظر المادة 59 من دستور 1963، المادة 120 دستور 1976، المادة 87 دستور 1989، المادة 107 دستور 1996 المعدل والمتمم.

## أولاً: الشروط الموضوعية للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية

### 1- شرط الحالة الاستثنائية

لكي يكون بإمكانها رئيس الجمهورية إصدار الأوامر التشريعية والبرلمان منعقد لابد من قيام الحالة الاستثنائية التي سبق التعرض إلى نظامها القانوني وشروط قيامها في بداية الدراسة، بل أكثر من ذلك اشترط المؤسس الدستوري استمرار هذه الحالة، وحسب ما ذهب إليه بعض الشراح فإن الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية في ظل سريان الاستثنائية تسري فقط خلال هذا الطرف، وبمجرد انتهائه تسقط معه لأنها صدرت من أجل غاية معينة وهي دفع الخطر المحدق باستقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، فإذا ما تحققت كان على رئيس الجمهورية إنهاؤها، فالحالة الاستثنائية التي تمر بها الدولة هي التي تحول لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاصات سلطة أخرى أو علة فبمجرد زوال هذه الظروف تسقط معها الإجراءات المتخذة من قبل الرئيس.

### 2- محل الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية<sup>1</sup>

مما شك فيه أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أقر صراحة بسلطة رئيس الجمهورية بالتشريع في الحالة الاستثنائية، وإن كان من المسلم به أن تمتد الأوامر لنطاق القانون العادي، فإن المؤسس الدستوري استحدث فئة جديدة من القوانين في دستور 1996 تعرف بالقوانين العضوية تتميز من حيث الإجراءات والمجال الذي تتدخل فيه، وبالنسبة لهذه الفئة جديده ذهب الأستاذ نصر

<sup>1</sup> أنظر، نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس 003/2002، ص 269.

الدين بن طيفور إلى : "أن الإجراءات الاستثنائية المطلوب من رئيس الجمهورية اتخاذها أثناء الحالة الاستثنائية لا تقف عند التشريع بل نطاق باقي السلطات ومن تم لا يمكننا أن نستثني المسائل التي تنظم بقوانين عضوية من هذا الإطار اتخاذها أثناء الحالة الاستثنائية لا تقف عند التشريع بل تطال باقي السلطات ومن تم لا يمكننا أن نستثني المسائل التي تنظم بقوانين عضوية من هذا الإطار".

### ثانيا : الشروط الشكلية للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية

سنحاول دراسة هذه الشروط من خلال النقطتين

#### 1- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

فقبل أن يصدر الأمر يعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين مع استبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول موضوع الأمر، وقد يكون السبب في ذلك خاصة في الحالة الاستثنائية هو طبيعة الظرف الذي يقتضي السرعة في اتخاذ التدابير اللازمة. ومن الناحية العملية مجلس الوزراء لا يمثل إلا جهاز تحت سلطة رئيس الجمهورية، وبما أن النظام الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور أو التوقيع المزدوج من طرف رئيس الجمهورية والوزير فرئيس الجمهورية لن يجد أية صعوبة في اتخاذ القرار الذي يراه مناسبا<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أنظر، عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، مجلة الدراسات القانونية، جامعة الجزائر، 2009، عدد 03، ص 10.



## 2- عرض الأوامر على البرلمان:

إن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على وجوب عرض هذا النوع من الأوامر على البرلمان ليوافق عليها، لكن في هذا السياق يرى جانب من الفقه أن اجتماع البرلمان بقوة القانون معناه تمكين البرلمان من ممارسة نشاطه التشريعي، كما لو كان في دور الانعقاد العادي إذ يمكنه أن يناقش ويقرر إلغاء ما اتخذته رئيس الجمهورية، وإذا تطلب الأمر فله أن يحيل رئيس الجمهورية على المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى أو يلزمه بالاستقالة<sup>1</sup>.

أما الجانب الآخر من الفقه فقد ذهب إلى أن البرلمان لا يجوز له أن يمارس دورة المعتاد والمبرر في ذلك هو خطورة الوضع واستعجالية، وهو ما جرى عليه العمل عند تطبيق الحالة الاستثنائية عام 1961 في قضية الجزائر، حيث قرار الرئيس الفرنسي ديغول أن العلاقات بين الحكومة والبرلمان يجب أن تسير على النحو المقرر في الظروف العادية ما لم تتعلق بإجراءات متخذة استنادا للمادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة.

ويبدو أن المجلس الدستوري الجزائري قد اتجه منحني الجانب الثاني من الفقه، إذا بموجب الرأي

رقم 08/ر.ق.ع.م/د/99<sup>2</sup> تحفظ على رقابة البرلمان المتخذة في الحالة الاستثنائية.

وبعد أن تطرقنا إلى الشروط التي يخضع إليها إصدار الأوامر الرئاسية سنتطرق فيما يلي إلى تحديد

الطبيعة القانونية لهذه الأوامر.

<sup>1</sup> أنظر، سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 79، 80.

<sup>2</sup> رأي المجلس رقم 08/ر.ق.ع.م/د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة. ج.ر.ج. رقم 15.

### الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر (الأوامر التشريعية)

تحديد الطبيعة القانونية للأوامر له أهمية كبيرة خاصة من حيث الرقابة المفروضة عليها، وقد كانت هذه المسألة مثارا لخلاف فقهي للمعيار المستند عليه<sup>1</sup>.

### البند الأول: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في المجال المالي

إن تحديد الطبيعة القانونية للأمر المتضمن قانون المالية والذي تدخل من خلاله رئيس الجمهورية في مجال التشريع، تكمن في معرفة ما هو المعيار المعتمد في تحديد طبيعة العمل؟

بما أن المعيار العضوي هو المعيار الراجع في الجزائر، وعليه فإن الأمر الصادر عن رئيس

الجمهورية يبقى عملا إداريا، وإن كان مشروطا بفكرة الاستعجال، لأن هذه الفكرة في حد ذاتها

ليس من شأنها التغيير من الطبيعة القانونية للأمر، بل من شأنها التعجيل حفاظا على المصالح المالية

للدولة بإصدارها هذا القانون الذي يبقى رغم هذا من المجالات التي يختص بها أصلا البرلمان.

ومن ثم، بما أنه تم تكييف الأمر المتضمن قانون المالية على أنه عمل إداري، فمعنى ذلك أنه يكون

خاضعا لرقابة القاضي الإداري، وربما المجلس الدستوري إذا أخطر<sup>2</sup>.

وما ذهب إليه الأستاذ "مراد بدران" في هذا الصدد أولى بالإلتباع فالأوامر الصادرة في المجال

المالي هي قرارات إدارية وذلك بالنظر إلى مصدرها وليس مضمونها لأنها تصدر عن رئيس

الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية بالرغم من أنها تدخلت في المجال المحجوز للبرلمان.

<sup>1</sup> أنظر، عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، بدون طبعة، دار الخلدونية، الجزائر، بدون ذكر سنة النشر، ص 67.

<sup>2</sup> أنظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص 14.

### البند الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان

إن غالبية الفقه الجزائري يعتبر الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان لنص المادة 142 دستور 1996 المعدل والمتمم قرارات إدارية قبل عرضها على البرلمان لتتحول بعد موافقة البرلمان عليها إلى أعمال تشريعية أو تشريعات.

وهذا ما ذهب إليه الأستاذ: "مراد بدران" بقوله: "إن تلك الأوامر وإن كانت متمتعة في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها بالطبعة الادارية، ومتمتعة بقوة التشريع، فإنها تتحول بعد موافقة البرلمان عليها إلى تشريعات، شأنها شأن التشريعات الصادرة عن البرلمان بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج.

وبما أن الجزائر لا تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، فمعنى أنه لا يجوز الطعن فيها قضائيا بعد موافقة البرلمان عليها، وبالتالي ستبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري عليها إذا اخطرت طبعا.<sup>1</sup>

طبقا لما قاله الأستاذ بدران فالأوامر المتخذة في غيبة البرلمان والتي يجب أن تعرض على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، تعتبر قرارات إدارية عند صدورها، أما إذا وافق عليها البرلمان، فإنها تتحول منذ تلك اللحظة إلى تشريعات.

<sup>1</sup> أنظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص 25.

كما أن الموقف سالف الذكر قد سار عليه الدكتور: "نصر الدين بن طيفور" حيث جاء قوله كالأتي: "الأوامر الصادرة في غيبة لا تكتسب تلك الصفة التشريعية إلا بعد موافقة البرلمان عليها، وقبل ذلك تكون مجرد قرارات إدارية مماثلة لسائر القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في إطار اختصاصاته التنظيمية وتخضع بالتالي لرقابة القضاء<sup>1</sup>.

من خلال ما قيل سابقاً، نخلص أن الأوامر الصادرة طبقاً لنص المادة 142 من الدستور هي قرارات إدارية، تخضع لرقابة القضاء الإداري سواء بالإلغاء أو التعويض، كما تخضع لرقابة المجلس الدستوري طبقاً لنص المادة 186 من دستور 1996 المعدل والمتمم إذا تم إخطاره عملاً بالمادة 187 من نفس الدستور، أما بعد موافقة البرلمان فتتصف بالصفة التشريعية ومنه تتملص من رقابة القضاء الإداري لتبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري.

### البند الثالث: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية

لقد تعددت واختلفت الآراء الفقهية حول تحديد طبيعة الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية، إلا أنه وفقاً لغلبة المعيار العضوي؛ تعتبر قرارات إدارية تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية من حيث القابلية للإلغاء والتعويض أمام القضاء الإداري وكذا القابلية للرقابة الدستورية.

ومنه يتطلب التكييف القانوني للأوامر التشريعية التمييز بين نوعين من هذه الأوامر التي يلزم المؤسس الدستوري ضرورة عرضها على البرلمان للموافقة عليها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أنظر، نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 285.

<sup>2</sup> تتمثل في الأوامر الصادرة عن غيبة البرلمان.

أما النوع الثاني فهي الأوامر التي لا يشترط الدستور عرضها على البرلمان<sup>1</sup>، فبالنسبة للنوع الأول فهذه الأوامر تعتبر قرارات إدارية تخضع للرقابة الدستورية والقضائية وذلك من يوم صدورها إلى أن يتم عرضها على البرلمان وتتم الموافقة عليها، فإذا وافق عليها هذا الأخير تتحول هذه الأوامر من قرارات إدارية إلى قوانين وبالتالي تبقى تخضع للرقابة الدستورية في تتحصن عن الرقابة القضائية وإذا

تلغي بأثر رجعي وإذا سكت عنها تبقى قرارات إدارية تخضع للرقابة الدستورية والقضائية.

أما فيما يتعلق بالنوع الثاني، فما دام أن البرلمان ليس له حق رقابتها نتيجة عدم إلزامها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية عرضها عليه بالرغم من أن المنطق يلزم عرضها على البرلمان لإبداء رأيه فيما لأنها لأنه هو المالك الأصلي للوظيفة التشريعية فتبقى هذه الأوامر قرارات إدارية فيها لأنه هو المالك الأصلي للوظيفة التشريعية، فتبقى هذه الأوامر قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية وكذلك الدستورية.<sup>2</sup>

وهذا فيما يخص الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية، أما عن أشكال الرقابة على هذه الأوامر سنتطرق إليه من خلال المطلب الثاني .

### المطلب الثاني: الرقابة على الأوامر الرئاسية

سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى دور كل من مجلس الدولة، والمجلس الدستوري وكذا دور البرلمان في الرقابة على الأوامر الرئاسية وذلك من خلال ثلاث فروع

<sup>1</sup> وتمثل في الأوامر الصادرة في المجال المالي وفي الحالة الاستثنائية.

<sup>2</sup> أنظر، سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 104.

## الفـرع الأول: دور مجلس الدولة في الرقابة على الأوامر الرئاسية

لمجلس الدولة مبادئ عامة في النظام القضائي الجزائري أين كرس دستور 1996 المعدل 2016 أسلوب القضاء المزدوج في مادته 171، حيث أشار إلى تأسيس مجلس الدولة وهيئات قضائية إدارية دنيا بجانب القضاء العادي، ولمجلس الدولة اختصاصات استثمارية وأخرى قضائية.

### البند الأول: الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة

يستشار مجلس الدولة الجزائري فقط في المجال التشريعي دون المجال الإداري، وفي القانون العضوي 01/98 في مادته 04 لدى مصادقة البرلمان عليه قبل عرضه على مراقبة المجلس الدستوري كانت صياغتها على النحو التالي: "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي. كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطارها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة"، وبعد إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية. عن مدى دستورية القانون العضوي 01/98 أصدر بشأنه الرأي رقم 06/98 المؤرخ في 19 ماي 1998، حيث أصبحت الصياغة النهائية كما يلي: بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة نظامه الداخلي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أنظر، محمد الصغير بعلي مجلس الدولة، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 163.

وبالتالي فإن إبداء الرأي من مجلس الدولة محصور في مشاريع القوانين لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقاً للمادة 136 من الدستور الحالي، وعليه فإن الأوامر ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية لا تدخل ضمن اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية.<sup>1</sup>

### البند الثاني: اختصاصات قضائية لمجلس الدولة

بمقتضى المادة 171 من الدستور الحالي التي منحت مجلس الدولة التمتع باختصاص قضائي يمارسه في تشكيلات متنوعة طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>2</sup>. والمادة 40 من القانون العضوي المتعلق باختصاص مجلس الدولة، وباعتبار أن مجلس الدولة أول وآخر درجة يفصل كقاضي اختصاص ابتدائي ونهائي في المنازعات التي تثور بشأن بعض الأعمال والقرارات والتصرفات ذات الأهمية والهيئات والتنظيمات المركزية الوطنية وذلك طبقاً لنص المادة 09 من القانون العضوي 01/98 ومنه تعد رئاسة الجمهورية من أهم السلطات المركزية بغض النظر عما يصدر من تصرفات من مصالح رئاسة الجمهورية التي يمكن لها وضع القرارات الإدارية التي تصلح لأن تكون محلاً للطعن أمام مجلس الدستور وأهم تلك التصرفات ما يصدر عن رئيس الجمهورية من أوامر.

### البند الثالث: مدى خضوع الأوامر الرئاسية لرقابة مجلس الدولة

إن لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية أهمية كبيرة خاصة من حيث الرقابة القضائية، وكما قد سبقت الإشارة فإن تحديد طبيعة الأوامر تتباين بين مرحلتين من المراحل التي تمر بها هذه

<sup>1</sup> أنظر، حسن فريجة، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 250.

<sup>2</sup> القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ج. عدد 21 لسنة 2008.

الأخيرة، المرحلة الأولى وهي المرحلة السابقة على تصديق البرلمان على الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية تبدأ من لحظة إصدار السلطة التنفيذية لهذه الأوامر لحظة عرضها على البرلمان وتفسير الأوامر خلال هذه الفترة مجرد قرارات إدارية وفقا للمعيار الشكلي ومن تم تخضع الرقابة القضائية لمجلس الدولة رغم أنها تتمتع منذ صدورها بقوة القانون، وتستطيع أن تعدل أو تلغي التشريعات القائمة ومنه فإن الأوامر الصادرة استنادا للمادة 38 من الدستور الفرنسي<sup>1</sup> ذات طبيعة إدارية خلال المدة الممتدة من صدورها حتى إيداع مشروع الأمر للبرلمان، وبالنتيجة خضوعها لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري، أما الثانية تبدأ هذه المرحلة لحظة تصديق البرلمان على الأوامر، وتتحول هذه الأخيرة نتيجة لهذا التصديق من كونها قرارات إدارية عادية إلى قوانين ومن تم تخرج من مجال الرقابة القضائية التي تخضع لها القرارات الإدارية، وذلك لاكتسابها طابع مصادقة البرلمان على هذه الأوامر تصبح أعمالا تشريعية منذ صدورها وتحصن من رقابة القضاء الإداري.

وهو نفس الرأي الذي أقره مجلس الدولة في حكمه الشهير في قضية شركة سكك الحديد

الشرق والآخرين.

<sup>1</sup> L'article 38 de la constitution française de 1958 : "Le gouvernement, peut, pour l'exécution de son programme, demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant, un délai l'imité, des mesures qui sont normalement de la loi, les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du conseil d'état. Elles entrent en vigueur des leur publication mais deviennent caduques si le loi de ratification n'est pas déposé devant la date fixé par la loi d'habilitation, Elle ne peu peuvent être ratifiées que de manière expresse. Al'expiration du d'élai mentionné au premier alinéa du présent articlé, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.



### الفرع الثاني: دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر الرئاسية.

باعتبار أن الدستور أعلى نص قانوني في الدولة، فإنه يتعين أن تكون القوانين الصادرة عن البرلمان متطابقة مع الدستور كذلك بالنسبة للوائح التنظيمية والمستقلة، ويعرف هذا في القانون الدستوري بمبدأ "سمو الدستور" ويسهر المجلس الدستوري على احترام الدستور<sup>1</sup>، هذه المهمة التي كلف بها المجلس الدستوري وأمام عدم إدراج المشرع الدستوري لمصطلح الأوامر وخضوعها للرقابة الدستورية يثار تساؤل حول إمكانية إخضاعها للرقابة الدستورية؟ وهو ما سنحاول الإجابة عليه فيما يلي :

#### البند الأول: الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان

بالعودة إلى النصوص الدستورية بصفة إجمالية من جهة وبواسطة تحديد الطبيعة القانونية سالفه الذكر لهذه الأوامر نستطيع الخروج بنتيجة إيجابية في هذا المجال تتمثل في خضوع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة غيبة البرلمان للرقابة الدستورية للأسباب التالية:

- ✓ سبق القول أن الأوامر التي تتمتع منذ صدورها بالطبيعة الإدارية إلى أن يصادق عليها البرلمان فتصبح قانونا، لهذا يجوز إحالتها إلى المجلس الدستوري للتأكد من مدى اتفاقها وأحكام الدستور وفقا للمادة 186 من الدستور 1996 المعدل والمتمم ويرجع السبب في ذلك إلى كون الرقابة على دستورية القوانين هي رقابة تسبق مرحلة صدور القانون .

<sup>1</sup> المادة 172 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

✓ بما أن الرقابة على دستورية القوانين في النظام الدستوري هي سابقة ولاحقة، هذا يؤكد على خضوع الأوامر للرقابة بصفة عامة ورقابة المجلس الدستوري بصفة خاصة لكن في التأسيس على المادتين 181 و191 من الدستور، أين نصت الأولى على المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة، كلفه بالتحقيق في نطاق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في حين تنص الثانية على: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس الدستوري لذلك لا يعلق أن يكون النص تشريعيا أو تنظيميا.

أثبت الواقع العملي خضوع الأوامر الرئاسية فعليا للرقابة الدستورية ولا يتعلق الأمر هنا فقط بالأوامر التي تعالج مواضيع من اختصاص القانون العضوي، كون هذه الأخيرة واجبة الخضوع قبل صدورها لرقابة المجلس الدستوري<sup>1</sup>، كذلك تلك التي تعالج مواضيع القانون العادي. وقد صدرت قوانين عضوية عن طريق الأوامر الرئاسية منها الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وقد أخطر بما المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية وفي هذا الصدد يعد أول أمر طرح على المجلس الدستوري كان في 24 فيفري 1997 من طرف رئيس الجمهورية حول القانون العضوي المتعلق بالأحزاب الشيء الذي وافق عليه المجلس الوطني الانتقائي، وقد أبدى المداخلة اعتراضه على بعض العبارات والشروط الواردة في النص لعدم مطابقتها لنص المادة 52 من الدستور 1996

<sup>1</sup> دليل الفقرة الأخيرة من المادة 141 من الدستور 1996 المعدل والمتمم "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

المعدل والمتمم، وقد أعيد تنفيح هذا القانون على ضوء الملاحظات التي جاء بها رأي المجلس الدستوري وصدر حسب الإجراءات المعمول بها.

### البند الثاني: الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

في فرنسا رفض واضعو دستور 1958 الفرنسي اقتراحا بتمكين المجلس الدستوري من ممارسة رقابة حقيقة على القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة لجوئه المادة 16 بحجة الثقة في شخصه، إذ تقتصر الرقابة الدستورية في فرنسا على استشارة رئيس الجمهورية الم الد في قرار لجوئه للمادة 16، وأيضا في كافة القرارات التي يصدرها استنادا إليها كون المادة لم تلزم رئيس الجمهورية برأي الم الد بل جعلته استشاريا بالنسبة له، يأخذ به أو يتركه وفقا للتقدير الشخصي، إضافة إلى أن الم الد لا يجوز له أن يسبغ رقابته على موضوع سبق عرضه عليه وأبدى رأيه فيه وبالتالي يمكن القول أن الرقابة الدستورية في فرنسا لا قيمة حقيقة لها من الناحية العملية لقلة فاعليتها وعدم صلاحيتها وقدرة الرئيس على تجاهل استشارة الم الد إذا وجدت وقوة قاهرة تمنعه من القيام بها.<sup>1</sup>

بالنسبة للجزائر دور الم الد في ظل الحالة الاستثنائية لا يقتصر على مجرد استشاريه لكل أعضائه وليس الرئيس فقط لأن تقرير رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية هو بحاجة إلى دعم قانوني قوي من المجلس، بحكم أن كل أعضائه متخصصون في الميدان القانوني وبحكم أنه الجهاز الوحيد الذي حق إقرار تصرف رئيس الجمهورية.

<sup>1</sup> تنص المادة 38 من القانون العضوي 02/99 على أنه "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة لأحكام المادة من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أو تعديل .

من الناحية القانونية، وعليه بالنسبة للرقابة على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية هي رقابة محدودة وضعيفة للغاية، خاصة وأن الماد لا يستطيع أن يباشر عمله وصلاحياته إلا بعد إخطاره رسمياً من الهيئات المحددة في الدستور وهو ما نصت عليه المادة 187 من دستور 1996 معدل 2016، "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول.

كما يمكن إخطار من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة وبالمقارنة مع دستور 1996 معدل 2008 في مادته 166 فكانت تقتصر على إخطار الماد من الهيئات المحددة وهي رئيس الجمهورية ورئيس الماد والشو ورئيس الأمة.

### الفرع الثالث: سلطة البرلمان في الرقابة على الأوامر

نصت الفقرة 02 من المادة 142 من دستور 1996 المعدل 2016 على "يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها في كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها، كما نصت الفقرة 03 من نفس المادة تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

وبالمقابل مع دستور 1996 المعدل 2008 تضمنت نفس المعنى، كما هو واضح من منطوق فقرة 02 من المادة 124 من دستور، لقد أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي يكون قد اتخذها خلال فترة غيبة البرلمان على غرفتيه لتوافق عليها في أول دورة، وتضيف الفقرة الثالثة من ذات المادة أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية، أي أن البرلمان غير ملزم على موافقة أوامر الرئيس. والواقع أنه استنادا على القاعدة الفقهية التي تقول

"من يملك الكل يملك الجزء" كان بالإمكان القول بأن البرلمان يملك سلطة على بعض أحكام الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

كما يملك الاعتراض على بعض أحكام الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية كما يملك الاعتراض على بعض الأحكام التي وردت فيه، فيبلغها أو يعدلها بحسب إرادته السيدة<sup>2</sup>. بالنسبة للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية فإنه وبالرجوع إلى نص المادة 142 من الدستور المعدل والمتمم نستخلص أن المؤسس الدستوري قد استثناهما من العرض البرلمان وبالتالي لا يكون بوسع هذا الأخير ممارسة سلطته الرقابية عليه.

وبالتطرق إلى دور البرلمان في الرقابة على الأوامر الرئاسية نكون قد توصلنا إلى آخر عنصر في دراسة هذا الفصل، والذي توصلنا من خلاله إلى أن الأوامر الرئاسية هي أداة تشريعية تستمد أساسها من الدستور ولها قوة التشريع البرلماني، وضعت في يد رئيس الجمهورية من أجل تخطي الظروف الاستثنائية التي قد تواجه الدولة والتي قد تهدد أمنها وسلامتها مؤسساتها الدستورية، ويصدر رئيس الجمهورية هذه الأوامر في حالات حددها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر، كما أنه يجعل سلطة إصدارها مطلقة بل قيدها بشروط وضوابط منها ما هي شكلية ومنها ما هي موضوعية، كذلك نظرا لأهمية هذه الأوامر تم إخضاعها للرقابة والتي جعل لكل من مجلس الدولة والمجلس الدستوري وكذا البرلمان دور فيها .

<sup>1</sup> أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 22.

<sup>2</sup> أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص 23.

## الفصل الثاني:

المرسوم الرئاسي كأداة تشريع لرئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية بالمقارنة مع البرلمان من الناحية الدستورية أقرب إلى الإدارة الشعبية بسبب انتخابه مباشرة من الشعب، في حين لا يشكل البرلمان في كلية هيئة منتخبة مباشرة من الشعب، حيث تنتخب الغرفة الأولى منه - المجلس الشعبي الوطني - مباشرة من الشعب وينتخب ثلثا (3/2) الغرفة الثانية - مجلس الأمة - عن طريق الاقتراع غير مباشرة ويعين الثلث الباقي بواسطة رئيس الجمهورية.

والدستور هو الذي يحدد كيف يعبر رئيس الجمهورية عن الإدارة الشعبية من خلال التنظيمات المستقلة عن القانون التي يضعها، ويقرر الضوابط والقيود على هذا العمل كما يحدد في الوقت نفسه طبيعة هذه السلطة التي تخضع بدورها لضوابط وشروط، كما لا تخضع للرقابة<sup>1</sup>. ذلك ما سنراه في مبحثين، نعالج في المبحث الأول: ماهية المراسيم الرئاسية، بينما سنحاول في المبحث الثاني: النظام القانوني لهذه المراسيم.

<sup>1</sup> أنظر مولاي هاشمي، المرسوم كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي تلمسان، العدد السادس، جوان 2014، ص 50.

## المبحث الأول: ماهية المرسوم الرئاسي

انطلاقاً من نص المادة 91 الفقرة 06 من دستور 1996 المعدل والمتمم: "يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية" فالمراسيم الرئاسية هي تلك الأداة الدستورية التي يمارس بها رئيس الجمهورية اختصاصه التنظيمي، دون الحاجة إلى نص صريح من الدستور يقضي بذلك. وللتعريف أكثر على هذه الأداة سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب حيث سنتناول في المطلب الأول مفهوم المرسوم الرئاسي وأساسه الدستوري، أما المطلب الثاني فسنخصصه لتحديد القيمة القانونية للمرسوم الرئاسي وأنواعه، بينما سنتناول في المطلب الثالث: خصائص المرسوم الرئاسي ونطاقه.

### المطلب الأول: مفهوم المرسوم الرئاسي وأساسه الدستوري

من خلال هذا المطلب سنتطرق إلى تعريف المرسوم الرئاسي ثم تحديد الأساس الدستوري الذي بموجبه تم الاعتراف لرئيس الجمهورية بممارسة هذه السلطة، لذلك ارتأينا تقسيمه إلى الفرعين التاليين.

#### الفرع الأول: تعريف المرسوم الرئاسي<sup>1</sup>

يقتضي منا المنطق السليم أنه وقبل التطرق إلى تعريف المرسوم الرئاسي، تحديد مدلول اللائحة-التنظيم-على اعتبار أن المرسوم الرئاسي ما هو إلا عبارة عن نوع من أنواع اللوائح.

<sup>1</sup> انظر، سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، بدون طبعة دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010، ص142.



وفي هذا الإطار نجد أنه قد تنوعت وتعددت التعريفات الفقهية التي عرفت لنا اللائحة، نذكر منها: تعريف الفقيه PIERRE PAGTET الذي عرفها على أنها: "قرار إداري صادر بإدارة منفردة عن السلطة التنفيذية والسلطات الإدارية المرتبطة بها"<sup>1</sup>.

وهناك من ربطها بالقاعدة القانونية، باعتبار إمكانية تعريفها استنادا إلى نفس المعايير الشكلية والموضوعية لتعريف هذه الأخيرة، ومن هنا تمثل اللوائح التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية، وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من الأصلية، أو في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة من السلطة المختصة لدى اللائحة.

وذلك لتمييزها عن الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية الصادرة عن الإدارة أو السلطة المختصة، بالإضافة إلى الصفحة العمومية التي تتميز بها التنظيمات<sup>2</sup>.

كما عرفها **لافروف**: "اللائحة تمثل تشريعا حكوميا محضاً، فهي تشكل عملاً إدارياً طبقاً للمعيار العضوي، وكذا عملاً تشريعياً طبقاً للمعيار الموضوعي لأنها تحوي قواعد عامة وبمجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، ومن تم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> انظر، سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، بدون طبعة دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010، ص 142.

<sup>2</sup> أنظر، سعاد بن سرية، المرجع نفسه، ص 143.

<sup>3</sup> انظر، رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق الجامعة الجزائر 2005-2006، ص 401.

كما عرفها الفقيه **BERNARD CHANTEBOUT** على أنها :

"Les règlements sont les mesures de portée arrêtées par une autorité gouvernementale ou administrative. ils doivent être conformes aux lois et aux principes généraux de droit. Leur étude relève du droit administratif qui oppose le terme du "règlement" à celui d'acte individuel"<sup>1</sup>

هذا فيما يلي يخص محاولات الفقه في تحديد تعريف للتنظيم، أما عن الفقه العربي فقد عرفها بعضه أنها: "عبارة عن قواعد تنظيمية عامة ومجردة"<sup>2</sup>. كما عرفها البعض الآخر على أنها: "أنظمة تتضمن قواعد عامة ومجردة كالتشريع البرلماني، تختص الحكومة بوضعها"<sup>3</sup>، كما عرفها البعض على أنها: "عبارة عن قواعد عامة ومجردة تختص السلطة التنفيذية بسنها بحيث لا تختلف هذه القواعد من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية"<sup>4</sup>.

أما عن المراسيم الرئاسية فهي تعتبر وسيلة دائمة للتشريع الرئاسي، فبعدما انهار المبدأ المكرس لقاعدة عدم تقييد مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان جعل دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع ينحصر في تنفيذ القوانين الموضوعية من طرف البرلمان، أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تنظيمات -مراسيم- في المجالات غير المخصصة للقانون، وهي مجالات واسعة تشكل اختصاصا عاما لرئيس الجمهورية.

<sup>1</sup>- Voir, Arnaud Haque, La loi et le règlement, libairi general de droit et de jurisprudence, Ela 2007; page 10.

<sup>2</sup> أنظر، عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 81.

<sup>3</sup> أنظر، علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 43.

<sup>4</sup> أنظر، محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، النشاط الإداري، النشاط الإداري، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 101.

وتعرف التنظيمات المستقلة؛ على أنها: "تلك اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية والتي 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 كتنفيذ ما دامت تعتبر مستقلة متميزة عن القانون أو التشريع"<sup>1</sup>.

كما عرفت أنها: "تلك الآلية التي يتولى رئيس الجمهورية من خلالها تنظيم المجالات غير المسندة دستوريا للبرلمان"<sup>2</sup>.

وكذا تعريفها على أنها: صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي"<sup>3</sup>.  
وكما عرفت على أنها: "تلك الصلاحية القانونية الأصلية التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها منفردا والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة، والتي يخول له بموجبها تنظيم تلك المسائل غير المخصصة دستور بالقانون."<sup>4</sup>

وتجدر الإشارة أن المراسيم الرئاسية تختلف عن المراسيم التنفيذية من حيث أنها تهدف إلى وضع القواعد القانونية موضع التنفيذ بل تنشئ قواعد قانونية جديدة لم تكن موجودة من قبل، أي أنها مستقلة عن القانون وقائمة بذاتها وهي تستمد وجودها من الدستور.

هذا فيما يخص تعريف المرسوم الرئاسي أما عن الأساس الدستوري الذي يخول لرئيس الجمهورية إصدار هذه المراسيم فسنستطرق إليه من خلال الفرع الثاني.

<sup>1</sup> أنظر، سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 155.

<sup>2</sup> أنظر، سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، بدون طبعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990، ص 131.

<sup>3</sup> أنظر، قصير مزبان فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، بدون طبعة، عمارة قري، باتنة، الجزائر، 2011، ص 196.

<sup>4</sup> أنظر، عادل داودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2012-2013، ص 17.

## الفرع الثاني: الأساس الدستوري للمرسوم الرئاسي

نصت مختلف الدساتير الجزائرية بما فيها نصوص المرحلة الانتقالية على صلاحية رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية، والتي يمارسها من خلال إصدار مراسيم رئاسية، أي أن الأساس الدستوري للمرسوم الرئاسي يستخلص ضمناً من خلال الأساس الدستوري للإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية.

في دستور 1963: جاء في نص المادة 49 على أنه: "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها، وهو يصدر القوانين خلال أيام العشرة الموالية لتحويلها إليه من طرف المجلس الوطني، كما يقوم بتوقيع المراسيم التطبيقية، ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني بالاستعجال"، كما نصت المادة 53 على: "تمارس السلطة النظامية من طرف رئيس الجمهورية".

في دستور 1976 نصت المادة 114 على: "تمارس الحكومة الوظيفية التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية" ونصت الفقرة 10 من المادة 111 على "إن رئيس الجمهورية يضطلع بالسلطة التنظيمية"، ونصت الفقرة 11 من نفس المادة على: "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

في دستور 1989 إن رئيس الجمهورية حسب المادة 74 فقرة 06 "يوقع المراسيم الرئاسية" وجاء في نص المادة 116 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أنظر، مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 69-70.

في دستور 1996 المعدل والمتمم جاء في نص المادة 143<sup>1</sup>: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة القانون" ونصت الفقرة 06 من المادة 91<sup>2</sup> أن رئيس الجمهورية يوقع المراسيم الرئاسية."

وبعد أن تم تعريف المرسوم الرئاسي وتم أساسه الدستوري في المطلب الأول، سنحاول فيما يلي وذلك من خلال المطلب الثاني التطرق إلى القيمة القانونية وكذا أنواعه.

### المطلب الثاني: القيمة القانونية للمرسوم الرئاسي وأنواعه

سنطرق من خلال هذا المطلب إلى تبيان أهمية وقيمة المرسوم الرئاسي، ثم سنحاول تحديد أنواع هذا المرسوم، وذلك من خلال تقسيمه إلى فرعين اثنين.

#### الفرع الأول : القيمة القانونية المرسوم الرئاسي

تظهر أهمية المراسيم الرئاسية المخول أمر إصدارها إلى رئيس الجمهورية في أنه يعتبر بوصفه الرئيس الإداري الأعلى. أكثر قدرة من السلطة التشريعية على الاطلاع بالواقع المعاش والأكثر احتكاكا وتفاعلا معه، كما أنه المؤسسة الكفيلة بتحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام في المجتمع.

وكما سبقت الإشارة فإن هذه المراسيم تستمد أساسها من الدستور الذي يمنح لرئيس

الجمهورية حق إصدارها في طار مؤسسته لاختصاصه التنظيمي .

<sup>1</sup> وهي ذات الصياغة الواردة في نص المادة 125 من دستور 1996 قبل تعديل 2016.  
<sup>2</sup> وهي ذات الصياغة الواردة في الفقرة 8 من المادة 77 من دستور 1996 قبل تعديل 2016.

كما تظهر أهمية هذه المراسيم في بساطة إجراءاتها بالمقارنة مع ما يتطلبه إعداد القانون من إجراءات مطولة ومعقدة ونقاشات ومداولات.

ولما كانت هذه المراسيم تعتبر عن إدارة الشعب من خلال ممثلهم المباشر رئيس

الجمهورية، فبدون شك هي تكتسي أهمية بالغة من تلك التي تكتسيها المراسيم التنفيذية<sup>1</sup>.

وما يؤكد أهمية هذه المراسيم هو الهيئة المخول لها أمر اتخاذها وهو رئيس الجمهورية، أعلى

هيئة في الدولة، ومن خلال موضوعها الذي يتناول كل ما يخرج عن القانون، وهو الأمر الذي

يجعلها تكتسب أهمية سياسية بالغة، ولعل ذلك ما جعلها غير قابلة للتفويض حتى ولو لم يرد

بشأن ذلك نص صريح مباشر<sup>2</sup>. فصحيح أن نص المادة 101 من الدستور وهي تعدد

الاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها لم تأت على ذكر المادة 143، إلا أنها

ذكرت في المقابل المادة 91، ومعلوم أن الفقرة 06 من المادة 91 تنص على أنه: "يوقع (أي

رئيس الجمهورية) مراسيم الرئاسية...".

وبطبيعة الحال فإن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم الرئاسية تظهر في الواقع من خلال

توقيعها، حيث أن صناعة هذه المراسيم تعود في كل الأحوال إلى مستشاريه وطاقمه القانوني

الذي يصوغها بناء على تعليماته؛ إذ يفترض في رئيس الجمهورية أن يكون ملما بعلم القانون

والصياغة القانونية.

<sup>1</sup> أنظر، فاطمة الزهراء رضاني، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، 2004-2005 ص 84.

<sup>2</sup> أنظر، محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص 42.

ومع ذلك نقول بأنه لا يجوز لمن تولى مهام رئاسة الدولة إصدار هذه المراسيم<sup>1</sup>، وذلك أن الفقرة

03 من المادة 104 من الدستور ذكرت جملة من الأحكام التي يمنع على من يتولى رئاسة الدولة

ممارستها خلال فترتي الخمسة والأربعين أو الستين يوماً المنصوص عليهما في المادتين

102، 103 من الدستور، والواضح أنهما لم تأت على ذكر المادتين 143، 91 من الدستور.

هذا فيما يخص أهمية المرسوم الرئاسي، أما عن أنواعه فسنستطرق إليها في الفرع الثاني.

### الفرع الثاني: أنواع المرسوم الرئاسي

تتجلى السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في إصدار المراسيم الرئاسية، أو ما يسمى باللوائح

المستقلة، وهي من وحي دستور 1985 الفرنسي.

والمراسيم الرئاسية نوعان: لوائح المصالح العامة، ولوائح الضبط الإداري.

#### البند الأول: لوائح المصالح العامة

وهي إحدى شقي اللوائح المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية دون الاستناد إلى قانون سابق

يمنحها حق إصدارها، وتستند غالباً في إصدارها إلى الدستور مباشرة أو العرف الدستوري، ذلك

يقصد إنشاء أو إلغاء وتنظيم المرافق العامة لضمان حسن سير العمل بها، وإشباع حاجيات

المجتمع من خدمات وأشياء مادية... إلخ.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أنظر، محمد هامل، المرجع السابق، ص 42.

<sup>2</sup> أنظر، عز الدين بغدادى الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، بدون ذكر بلد النشر، 2009، ص 162.

كما يمكن تعريفها على أنها: "تلك القواعد الصادرة لتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة، ولرئيس الجمهورية وحده حق إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة، لأن من له سلطة الإنشاء له سلطة الإلغاء".<sup>1</sup>

وإذا عدنا إلى النظم الدستورية، نجد أنها لم تنص صراحة على هذا الصنف من المراسيم التي تهدف إلى تنظيم المرافق العامة، لكي يسير بانتظام وباضطراد، بينما أن العرف الإداري كرسها، فبالمحصلة غدت أحد مسائل المجال التنظيمي.

وتأسيسها على ذلك يصدر رئيس الجمهورية المراسيم المستقلة بذاتها دون اللجوء إلى تفويض من البرلمان، ومرد ذلك إلى أن الدستور لم يقيد بذلك.<sup>2</sup>

هذا عن النوع الأول من المراسيم الرئاسية، أما فيما يخص النوع الثاني والمتمثل في مراسيم الضبط الإداري فهو ما سنقوم بدراسته في البند الثاني.

### البند الثاني: مراسيم الضبط الإداري (لوائح الضبط أو البوليس)

لوائح الضبط هي الشق الثاني للوائح المستقلة، وقد كان الدستور المصري لسنة 1956 أول دستور ينص عليها صراحة<sup>3</sup> والقصد منها على النظام العام بأبعاده التقليدية الثلاثة وهي: الأمن العام، السكنية العامة والصحة العامة، وكذا أبعاده الحديثة والمتمثلة في: النظام العام الأخلاقي

<sup>1</sup> أنظر، محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 408.

<sup>2</sup> أنظر، عبد الله بوفقة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، نشأة، فقها تشريعا-دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، بدون طبعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 64.

<sup>3</sup> أنظر، ماهر، جبر، مصر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 88.



والنظام العام الاقتصادي، وهي ذات خطورة نظرا لطابعها التقليدي لحريات الأفراد، مثالها

اللوائح التي تصدر لتنظيم السيارات أو المحافظة على البيئة...<sup>1</sup>

أي أنه وفي ظل الدولة الحديثة وبغية فرض النظام العام الذي يوفر الأمن والسكينة والطمأنينة للمجتمع ويجنبه مخاطر الأمراض والأوبئة، فالنتيجة يركن للراحة والهدوء، وتحقيقا لذلك جاءت مراسيم الضبط الإداري مستقلة بذاتها، لأنها لا تستند إلى القوانين الصادرة، كما هو عليه الحال بالنسبة للمراسيم التنفيذية.<sup>2</sup>

ولا شك أن في هذا قدر من الريبة، ولهذا نتساءل عن مدى شرعية مراسيم الضبط الإداري؟ لأنها تقيد بالضرورة الحريات العامة خاصة وأن القانون الدستوري الجزائري لم ينص صراحة عليها. وبالرجوع إلى الفقه الإداري نجد أنه يقر بأن رئيس الجمهورية مخول له بأن يصدر لوائح الضبط الإداري ولو لم يتضمن الدستور.<sup>3</sup>

ومن هذا المنطق فإن رئيس الجمهورية يتولى إصدار هذا النوع من المراسيم التي لا ينكر عليها أنها تضرب قيودا على حريات الأفراد تحت ستار المحافظة على النظام العام وتفاديا للتجاوزات. يتوجب أن لا يخالف مرسوم الضبط أحكام الدستور والقوانين سارية المفعول.

<sup>1</sup> أنظر، فوزي أو صديق، المرجع السابق، ص 124.

<sup>2</sup> المؤكد أن دساتير الدولة الجزائرية لم تنص صراحة على مراسيم الضبط الإداري لكن دستور مصر 1971 الملغى إثر ثورة يناير 2011، أشار لهذه المراسيم بدلالة المادة 147 منه والتي نصت على: "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط".

<sup>3</sup> أنظر عبد الله بوفقة، المرجع السابق، ص 63، 64.

تجدر الإشارة إلى أن المرسوم الرئاسي بنوعيه يتميز بخصائص وميزات عديدة، كما له مجال محدد يجب أن تصدر قواعد في إطار ذلك النطاق، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال المطلب الثالث.

### المطلب الثالث: خصائص المرسوم الرئاسي ونطاقه

يتميز المرسوم الرئاسي بجملة من الخصائص سنحاول ذكرها من خلال الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسنخصصه لتحديد نطاق هذا المرسوم.

#### الفرع الأول: خصائص المرسوم الرئاسي

يتسم المرسوم الرئاسي بمجموعة من الخصائص أهمها: أنه يحل قواعد عامة ومجردة بحيث لا تسري قواعده على فرد أو أفراد معينين بذواتهم، أو على حالة أو حالات محددة بذواتها بل على كل فرد وكل حالة تتوفر فيها شروط انطباق قاعدته سواء كان من تطبق عليه القاعدة فرد واحد أو أفراد متعددين، أي أن المقصود بعمومية المرسوم الرئاسي هو اشتماله على خطاب موجه إلى كافة الأشخاص المعنيين به وبصفة التعميم، مع العلم أن صفة العمومية هذه لا تعني انطباقها على كافة الأفراد، فقد تطبق عليهم جميعهم وقد تطبق على فئة منهم، كما يتميز المرسوم الرئاسي أنه يصدر مستقلة، حيث حرص المشرع الدستوري منذ الاستقلال على إعطاء حق سلطة إصدار المراسيم الرئاسية أو ما يسمى باللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها، وهي تتصف بهذه الصفة لأن رئيس الجمهورية يصدرها دون الحاجة أو الاستناد إلى نص يمنحه الحق في ذلك، فهي بمثابة قواعد

عامة لا ترتبط بتنفيذ قانون معين<sup>1</sup>، ولقد اعتبرت هذه المراسيم من طرف الأستاذ VEDEL بمثابة السلطة الموازية للسلطة التشريعية، وهي تتمتع بخاصية أصلية وغير مشروطة<sup>2</sup>. أما أساسها القانوني فنجدته في نص شكلي هو الدستور.

بالإضافة إلى ما سبق يتصف المرسوم الرئاسي بالثبات والجمود النسبيين مثل القانون بمفهومه الضيق، فهو لا يستنفذ مضمونه وغرضه وأثاره بتطبيقه على حالة واحدة أو بمجرد تطبيقه أول مرة؛ بل يظل باقيا وقائما وقابلا للتطبيق على ما يتجسد من الحالات وكلما دعت الحاجة وكلما توافرت شروط وظروف تطبيقه<sup>3</sup>.

كما يتميز المرسوم الرئاسي بأنه يولد أثار قانونية بمجرد صدوره، وتختلف هذه الآثار باختلاف مضمون قاعدته، فقد يؤدي إلى إحداث أثر قانوني قائم .

هذا عن خصائص المرسوم الرئاسي؛ أما عن المجال الذي يصدر فيه هذا المرسوم فسننتظر إلى من خلال الفرع الموالي.

### الفرع الثاني: نطاق المرسوم الرئاسي

بالرجوع إلى الفقرة الأولى من نص المادة 143 من الدستور 1996 المعدل والمتمم

2016<sup>4</sup>، نجد أنها تنص على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة

للقانون"، وهكذا فقد اعترف المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بحيازة السلطة التقديرية

<sup>1</sup> أنظر، محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، بدون طبعة، مطبعة العشري، القاهرة، مصر، 2008، ص 186.

<sup>2</sup> أنظر، عبد الرضى حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة- نموذج فرنسا، الطبعة الأولى، منشورات جامعة قربوس، بنغازي، ليبيا، 2001، ص 303.

<sup>3</sup> أنظر، كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري 2008، مذكرة الماجستير في القانون، فرع القانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 21، 20.

<sup>4</sup> وهي ذات الصيغة القديمة التي وردت في الفقرة 01 من المادة 125 من الدستور 1996 المعدل 2008.

مستقلة جنباً لجنب مع البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، والمختص في عملية صنع القواعد العامة والمجردة، وبالتالي فرئيس الجمهورية يتولى بمقتضى هذه السلطة تنظيم كل المسائل ذات العلاقة بتنظيم وتسيير الشأن العام، على أن يشمل هذا المجال كل ما يخرج عن ما هو مخصص للقانون<sup>1</sup>.

أي أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية التي يمارسها بموجب مراسيم رئاسية، واسعة وغير محددة ومستقلة أين تم تحديدها بطريقة سلبية مما جعل مجالها واسعا يطال كافة الميادين والشؤون<sup>2</sup>، في حين يشرع البرلمان في مواضيع واردة على سبيل الحصر في المادتين 140-141<sup>3</sup> وبعض المواضيع المتفرقة من الدستور، وكل ما يخرج عن نطاق التقييد يرجع بالأساس إلى مجال التنظيم، وبالتالي هناك تضيق لنطاق السلطة التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى توسيع نطاق دائرة الإختصاص التنظيمي في مجال التشريع، وعليه فإن مجال التنظيم الخاص برئيس الجمهورية فتح صدره على كل المواضيع التي لم تأت على سبيل الحصر في المجال المخصص للقانون، ويلمس ذلك من أن المبدأ الدستوري يقوم على فكرة مفادها أن المسائل التي لها طابعا تقنيا يجب أن يخرج عن مجال القانون لأنها تتطلب المعالجة السريعة حيث يجوز أن تترتب عنها آثار جسيمة تطل الحياة الوطنية؛ أما عن الأمور الكبرى فمرددها بالضرورة المجال القانوني<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> أنظر، محمد الأمين بولوم، البيئة القانونية والدستورية للسلطة في ظل دستور 1996، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2008، ص 27.

<sup>2</sup> أنظر، منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013-2014، ص 171.

<sup>3</sup> المادتين 140-241 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

<sup>4</sup> أنظر، منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 172.

وتجدر الإشارة أن الدستور لم يقف عند حد النص على احتواء المجال التنظيمي المستقر لكل ما لا يعود لاختصاص القانون، بل تضمن مسائل تنتمي إلى هذا المجال عندما أسند "تنظيم المجلس الدستوري والمجلس الإسلامي الأعلى للأمن للاختصاص التنظيمي" المستقل لرئيس الجمهورية، وإن كان هذا الإسناد لم يتم بالشكل نفسه، كما جاء على سبيل المثال والتأكيد.

### البند الأول: تنظيم المجلس الدستوري

يختص رئيس الجمهورية بتنظيم المجلس الدستوري، ويعود له هذا الاختصاص بسبب عدم وجود هذا الأخير ضمن المجال التنظيمي المخصص للبرلمان بموجب الدستور، وكذلك بسبب تخويل الدستور المجلس الدستوري تحديد تنظيم نفسه. إن سكوت الدستور حول تنظيم المجلس الدستوري واضطلاع رئيس الجمهورية بسلطة التنظيم المستقل في كل المسائل غير المخصصة للقانون يجعلان من مسألة تنظيم المجلس الدستوري من صميم الاختصاص التنظيمي المستقل الذي يعود لرئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

### البند الثاني: تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى

تنص المادة 195<sup>2</sup> من الدستور الجزائري على أن "يؤسس لدى رئيس الجمهورية مجلس إسلامي أعلى، يتولى على الخصوص ما يلي:  
-الحث عن الاجتهاد، وترقيته.  
-إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه.

<sup>1</sup> أنظر، بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنظيمية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس 1998-1999، ص 66 و 67.

<sup>2</sup> وهي ذات الصياغة التي وردت في المادة 171 من دستور 1996 معدل 2008.

-رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية."

وتنص المادة 196 من دستور 1996 المعدل والمتمم<sup>1</sup> على: "يتكون المجلس الإسلامي الأعلى من خمسة عشرة (15) عضوا منهم الرئيس، يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم."

واضح من أن الدستور لم ينص صراحة بأن يحدد رئيس الجمهورية تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى، إل أن الاختصاص يستفاد ضمنا انطلاقا من الفقرة الأولى من نص المادة 143 من الدستور، والتي تمنح رئيس الجمهورية اختصاصا عاما ومطلقا يشمل تنظيم كل ما يفلت من مجال القانون ومن ذلك تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى، زيادة على كون هذا المجلس مؤسسة دستورية استشارية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 195 من الدستور 1996 المعدل والمتمم وبالتالي فإن مسألة تنظيمه تعود للاختصاص التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية.

<sup>1</sup> وهي ذات الصياغة التي وردت في المادة 172 من دستور 1996 معدل 2008 .

### البند الثالث: تنظيم المجلس الأعلى للأمن

تنص المادة 197 من الدستور 1996 المعدل والمتمم<sup>1</sup> على أن :

"يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني.

يحدد رئيس الجمهورية كليات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله".

وعليه يخول رئيس الجمهورية صراحة بموجب الفقرة الثانية من المادة 197 تحديد كليات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، وهذه السلطة التنظيمية تخضع لأحكام الدستور مباشرة ولا تلتقي بالقانون.

وبعد التطرق إلى تحديد ماهية المرسوم الرئاسي أصبح من الواجب علينا التطرق إلى نطاقه القانوني وهو ما سندرسه من خلال المبحث الثاني.

وبعد أن تطرقنا إلى الإحاطة بماهية المراسيم الرئاسية، وجب علينا التطرق إلى النظام القانوني الذي تخضع له هذه المراسيم، سواء من حيث الشروط التي تخضع إليها عند إصدارها أو من حيث تحديد طبيعتها القانونية دون أن ننسى التطرق إلى أشكال الرقابة عليها نظراً لما تكتسبه الرقابة المراسيم من أهمية.

<sup>1</sup> وهي ذات الصياغة الواردة في المادة 173 من دستور 1996 المعدل 2008.

## المبحث الثاني: النظام القانوني للمرسوم الرئاسي

لا يقتضي منا الأمر الإحاطة بالمرسوم الرئاسي من جوانبه المتعددة للتعرض إلى مجاله الواسع فقط بل يجب علينا التعرض إلى شروط إصداره وتحديد الطبيعة القانونية وكذا التعرض إلى أشكال الرقابة المفروضة عليه ومدى فاعليتها، وبالتالي تركيز سمو مركز مصدره، وهذا ما سنحاول دراسته من خلال هذا المبحث، لذلك ارتأينا تقسيمه إلى ثلاثة مطالب.

### المطلب الأول: شروط إصدار المرسوم الرئاسي

تخضع ممارسة سلطة التنظيم المستقل عن القانون كباقي السلطات الدستورية التي يضطلع بها رئيس الجمهورية للشروط والضوابط المقررة في الدستور.

### الفرع الأول: الشروط والضوابط الشكلية

نتيجة لخصر مجال تدخل القانون في الدستور، تصبح التنظيمات التي تنصب على المسائل غير المخصصة للقانون مستقلة وذات مجال أوسع من مجال القانون لا يقيد منها إلا تلك المسائل التي خصصت للبرلمان وعليه، فإن رئيس الجمهورية الحائز على السلطة التنظيمية المستقلة عن القانون<sup>1</sup> طبقاً للفقرة الأولى من نص المادة 143 من الدستور الحرية التامة في استخدام اختصاصه التنظيمي المستقل لإتخاذ تنظيمات لا تنظم بالضرورة علاقات بين الأفراد أو تعالج علاقات اجتماعية ذات صبغة عامة.

<sup>1</sup> أنظر، بشير بن مالك، المرجع السابق، ص 46.



وقد أثبتت الممارسة اتخاذ رئيس الجمهورية تنظيمات مستقلة عن القانون تعالج مسائل ذات طبيعة خاصة ومميزة، ولا علاقة لها إطلاقاً بإنشاء قاعد عامة غير شخصية<sup>1</sup>.

وبالتالي فإن النتيجة المترتبة على ذلك أنه وجود لشروط وضوابط دستورية إجرائية أو شكلية في وضع المراسيم الرئاسية سوى ما يقرره الدستور بشأن الجهة المنعقد لها الاختصاص وهي رئيس الجمهورية.

هذا بالنسبة للشروط الشكلية أما فيما يخص الشروط الموضوعية فستتطرق إليها من خلال الفرع الثاني.

### الفرع الثاني: الشروط والضوابط الموضوعية

يملك رئيس الجمهورية وحده دستورياً حق تقدير المسألة التنظيمية المستقلة المعبرة عن الإرادة الشعبية دون تدخل أو مشاكل الحكومة في ذلك<sup>2</sup>.

وأمام الحرية الواسعة واللامحدودة المتاحة لرئيس الجمهورية يحيط الدستور هذا التقدير بضوابط موضوعية لا يمكن تجاوزها بموجب المادتين 9 و10 منه، إذ تنص المادة 08 من الدستور على

أنه: "يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها ما يأتي :

-المحافظة على السيادة والاستقلال الوطنيين، ودعمهما .

-المحافظة على الهوية والوحدة الوطنيتين، ودعمهما.

-حماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة.

<sup>1</sup> أنظر ، بشير بن مالك ،المرجع السابق،ص47.

<sup>2</sup> أنظر، بشير بن مالك،المرجع نفسه،ص48.

-ترقية العدالة الاجتماعية.

-القضاء على التفاوت الجهوي في مجال التنمية.

-تشجيع بناء اقتصاد متنوع بثمن قدرات البلد كلها، الطبيعية والبشرية والعلمية.

-حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس أو الرشوة، أو التجارة

غير المشروعة، أو التعسف، أو الاستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة .

أما عن المادة 10 من الدستور فهي تنص على: "لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يلي:

-الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوية.

-إقامة علاقات الاستغلال والتبعية.

-السلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر.

وعليه فإذا كان رئيس الجمهورية يتوفر على حرية كبيرة في وضع التنظيمات المستقلة -المراسيم

الرئاسية-التي تعبر عن الإدارة الشعبية، فإن هذا الاختصاص مقيد ومضبوط<sup>1</sup> بالمادتين 09 و10

من دستور 1996 المعدل والمتمم اللتان تقيدان من الناحية الموضوعية كل المؤسسات الدستورية

التي يختارها الشعب.

وطبقا للمادة 143 فقرة 01 يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة غير مقيدة في معالجة المسائل

التنظيمية المستقلة عن القانون.

<sup>1</sup> أنظر، بشير بن مالك، المرجع السابق، ص80.

ويتبين ذلك من صراحة النص الدستوري الذي يمنح المسائل التنظيمية المستقلة عن القانون -  
 المراسيم الرئاسية- برمتها ومجموعة دون تقييد أو تضيق لرئيس الجمهورية، فلا يجد هذا الأخير  
 نفسه مطالباً أو مقيداً بوضع النظام العام أو القواعد العامة أو بتحديد النظام أو القواعد للمسائل  
 غير المخصصة للقانون.

ونتيجة لذلك فإن للرئيس الحرية الكاملة والسيادة التامة في التزول إلى التفاصيل والتعرض  
 لفروع التنظيمات المستقلة عن القانون التي يضعها، كما له أن يحتفظ لنفسه بتنظيم جوانب  
 معينة بمجموعها من هذه التنظيمات أو أن يكتفي بوضع الأصول العامة يترك المجال الذي يراه  
 للوزير الأول المكلف بتنفيذ القوانين والتنظيمات طبقاً للدستور.

هكذا يمارس رئيس الجمهورية سلطة إصدار المراسيم الرئاسية بصفة منفردة ومستقلة عن  
 الحكومة، لا يقيد الدستور في ذلك إلا من حيث احترام أحكامه بعدم التعدي على اختصاص  
 البرلمان وعدم الخروج على الضوابط الموضوعية التي يقرها، كما يضع الدستور المسائل التنظيمية  
 المستقلة عن القانون بكليتها ومجموعة في يد رئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

وبعد انتهاء إبراز الشروط التي يخضع لها إصدار المراسيم الرئاسية سنتطرق إلى تحديد الطبيعة  
 القانونية لهذه المراسم.

<sup>1</sup> أنظر، بشير بن مالك، المرجع السابق، ص 80.

## المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمرسوم الرئاسي

رغم كون اللوائح التنظيمية مستقلة عن القانون، وأنها قائمة بذاتها باعتبارها تتناول مواضيع جديدة لم يتناولها القانون الصادر في البرلمان، مما يدفع بالقول التالي أنها تشريعا بآتم معنى الكلمة، عملا بالمعيار الموضوعي، إلا أن الفقه قد اختلف بشأن مكانة هذه اللوائح التي يعبر عنها بـ "المراسيم الرئاسية" قرارات إدارية لاختلاف عن القرارات الإدارية الأخرى، في حين يعتبر جانب آخر منه هذه المراسيم تكون في المرتبة نفسها مع التشريع الذي يصدره البرلمان.

### الفرع الأول: الاتجاه الرافض منح المراسيم الرئاسية نفس مكانة التشريع البرلماني في النظام

#### القانوني.

يرى هذا الاتجاه أن اللوائح المستقلة لا ترقى إلى مستوى القانون، أي التشريع الصادر عن البرلمان، ويكتب أحد المؤلفين في هذا الصدد:

"الجديد الذي جاء به الدستور الفرنسي سنة 1985 لم ينعكس في الحقيقة الأمر على العلاقة بين القانون واللائحة حيث مازالت اللائحة تحتل مرتبة أدنى من القانون، ومن تم لا تستطيع اللائحة التعرض للقانون بالتعديل أو المخالفة، وإلا تعرضت للإلغاء من جانب القضاء الفرنسي"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أنظر، أمين محمد شريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص 231.

كما كتب البعض الآخر أن: "اللوائح المستقلة في الدستور الفرنسي الصادر سنة 1985 لم ترق إلى مرتبة القانون ولم تكتسب صفته ومميزاته بل استمرت على ما كانت عليه محتفظة بخصائصها المختلفة من خصائص والتي تجعلها في مرتبة أدنى منه"<sup>1</sup>.

ويرى العميد **G.VEDEL** من جهته أن اللوائح لم تتغير طبيعتها بل هي باقية على ما كانت عليه في الماضي، أي نوع من الأعمال الإدارية، وهو الموقف نفسه الذي اتخذ **R.CHAPUS** الذي يعتبر أنه إذا كانت اللوائح المستقلة محررة من شرط احترام القانون فذلك لأنه لا توجد قوانين في الميدان الذي تتخذه فيه.

ويعتبر الأستاذ **L.FAVOREU** أن وحدة السلطة التنظيمية أصبحت اليوم معترف به، لذلك يقتضي الأمر عدم التمييز بين اللوائح التنظيمية المستقلة واللوائح الأخرى، لا من حيث النظام القانوني ولا من حيث المركز. وتعتبر اللائحة المستقلة قرارا إداريا يحتل نفس المرتبة مع القرارات الإدارية الأخرى<sup>2</sup>.

ويرى الأستاذ **P.PACTET** من جهته أيضا أن التفرقة بين التنظيمات المستقلة والتنظيمات التنفيذية أصبحت اليوم غير معمول بها في القانون الدستوري، طالما أن النظام القانوني نفسه هو المطبق على الفئتين، وأن هذه التفرقة لا تتماشى وقرارات المجلس الدستوري الفرنسي الذي لم يتصد من خلالها لتدخل المشرع في ميدان التنظيم ودون أن يثير ذلك اعتراض الحكومة، فما دام

<sup>1</sup> أنظر، محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، بدون طبعة، مطبعة الاسراء، بدون ذكر سنة النشر، ص 54.  
<sup>2</sup> راجع، حقيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة تيزي وزو، 2006-2007، ص 216.

أن الحكومة الثابتة تنعدم بين ميدان التشريع وميدان التنفيذ، لا يمكن الاعتراف بوجود طائفة خاصة من اللوائح تسمى اللوائح المستقلة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الاتجاه المعترف بتمتع المراسيم الرئاسية بمكانة القانون نفسها في النظام القانوني

ويرى هذا الاتجاه أن اللوائح المستقلة، والمسماة في النظام الجزائري بالمراسيم الرئاسية، ليست فعلا بقوانين بناء على المعيار الشكلي، باعتبارها لا تصدر في مجال اختصاص البرلمان، غير أنها تعد تشريعا يجد أساسه القانوني في الدستور، أي أنه لا يصدر بناء نص تشريعي قصد تنفيذه، وإنما يعتبر مستقلا عنه تمام الاستقلال، يتخذ في جميع المواضيع التي لا تدخل في مجال اختصاص البرلمان الذي يعد مجالا استثنائيا.

يصدر رئيس الجمهورية اللوائح دون الاستناد إلى أي تشريع موجود ولذلك سميت باللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها، فهي تعد تشريعا أصيلا حسب تعبير أحد المؤلفين<sup>2</sup>، بخلاف اللوائح التنفيذية، فإنها تعد تشريعا ثانويا لا تصدر إلا لوضع الشروط اللازمة لتنفيذية، فإنها تعد تشريعا ثانويا لا تصدر إلا لوضع الشروط اللازمة لتنفيذ تشريع قائم ويرجع سبب عدم اعتراف جانب من الفقه بوجود طائفة اللوائح المستقلة أساسا، الأستاذ **J. CADART** إلى صعوبة تحديد الحدود الفاصلة بين السلطة التنظيمية التنفيذية بعد التطور الذي عرفه القضاء في هذا المجال، الأمر الذي أدى إلى صعوبة تحديد ميادين اختصاص التشريع والتنظيم، ولكن رغم ذلك، فإن وجود اللوائح المستقلة تعتبر حقيقة بديهية بالنسبة للفقيه المذكور.

<sup>1</sup> أنظر، محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012، ص 259.

<sup>2</sup> أنظر، اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993، ص 446.

أما الأستاذ **C.LECLERCQ** فيعتبر أن السلطة التنفيذية تمارس اختصاصا إنشائيا كاملا وغير مشروط في المواد غير المخصصة للقانون -البرلمان-، ولا يقيدتها إلا دستور جامد يكون في قمة هرم النظام القانوني، بالإضافة إلى المبادئ العامة للقانون، لذلك فإن اللوائح المستقلة تعتبر قوانين حقيقة وفقا للمعيار الوظيفي، الأمر الذي دفع به إلى القول بأن هذه اللوائح تتمتع بالقيمة نفسها مع القوانين العادية التي صوت عليها البرلمان.

هكذا رغم قوة الحجج التي جاء بها الرأي المؤيد لتمتع المراسيم الرئاسية بنفس قيمة القوانين الصادرة عن البرلمان، إلا أنه تبقى هذه اللوائح مع ذلك بالنسبة لجانب من الفقه، غير مختلفة مرتبة وقيمة عن اللوائح التنفيذية التي تصدر من أجل وضع حيز التنفيذ تشريع برلماني أو تنظيم مستقل، ويرجع السبب الرئاسي في ذلك إلى عامل إخضاع اللوائح المستقلة في فرنسا لرقابة القاضي الإداري، أي مجلس الدولة، مثلها في ذلك مثل اللوائح التنفيذية<sup>1</sup>.

وفي نفس المجال، وبالرجوع إلى النظام السياسي الجزائري، وانطلاقا من نص المادة 143 من الدستور 1996 المعدل والمتمم نلاحظ أن الاختصاص بالتنظيمات هو اختصاص ذو طابع تشريعي حسب بعض الفقه الدستوري الجزائري ضمن المضمون الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية.

<sup>1</sup> أنظر، عبد الله بوفقه، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (دراسة مقارنة) بالعلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، بدون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص 317.

قرار إداري لا يرقى إلى درجة القانون، ذلك لأنه صادر عن سلطة إدارية والتي تتمثل في رئيس الجمهورية الذي يتأسس هرم السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى عدم إفلات هذا المرسوم من رقابة القضاء الإداري.

وأخيرا وبعد أن تحدثنا عن شروط إصدار المراسيم الرئاسية وكذا عن طبيعتها القانونية وجب علينا التطرق إلى أشكال الرقابة عن هذه المراسيم، وهو ما سنتعرض إليه من خلال المطلب الثالث:

### المطلب الثالث: أشكال الرقابة على المرسوم

تعتبر فاعلية الرقابة على تنظيم المستقبل عملا يضعف من قوتها في حين تشكل عدم فاعليتها مظهرا هاما يجسد قوتها، وتتفرغ أشكال الرقابة على المراسيم الرئاسية إلى آليتين، تتمثل الأولى في آلية الرقابة الدستورية التي يمارسها المجلس الدستوري، أما الثانية فتتمثل في الرقابة القضائية التي يضطلع بها مجلس الدولة.

### الفرع الأول: الرقابة الدستورية على المرسوم الرئاسي

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى آليات ممارسة المجلس الدستوري الرقابة على المرسوم، ثم سنحاول تقييم الرقابة الدستورية على هذا التنظيم المستقل.



## البند الأول: آليات ممارسة المجلس الدستوري الرقابة على المرسوم الرئاسي<sup>1</sup>

لا يخضع التنظيم المستقل من حيث الأصل للقانون؛ لكن ذلك لا يعني عدم احترامه لمبدأ المشروعية ومن ذلك عليه احترام قواعد أخرى غير القوانين وهي المبادئ العامة للقانون التي تكون مستوحاة من الدستور "فهي تشكل قواعد دستورية"، أو مستوحاة من المبادئ القانونية العامة غير المقننة في الدستور، لكنها لا تتعارض مع روحه وجوهره.

ومن هنا تكون الرقابة الدستورية في الحالتين تهدف إلى صياغة مبدأ سمو الدستور على حد تعبير الدكتور "أحمد محيو" فصفة الاستقلالية إذن لا تفسر في عدم خضوع التنظيم المستقل للقانون دون استبعاد مخالفته للدستور وهذا هو مبرر منطق الرقابة الدستورية.

وإن كان النص صادرا عن سلطة ثانوية، حتى ولو كان مجاله واسعة من الناحية النظرية إلا أن ذلك لا يعني سموه على القانون (التشريع البرلماني) بل يبقى القانون أسمى وخارجا عن الرقابة القضائية لأنه عمل سيادي صادر عن جهاز تمثيلي (مبدأ سيادة القانون)، لذلك ينبغي الإشارة على أن مخالفة التنظيم المستقل للقانون يعد اعتداء أو مخالفة لمادة دستورية دون أن يعتبر اعتداء على الهرم تدرج القوانين<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المجلس الدستوري مختص برقابة مدى دستورية التنظيمات عملا بنص المادة 186 من دستور 1996 المعدل والمتمم والتي على: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس

<sup>1</sup> أنظر، سعاد بن سرية، مرجع سابق، ص 162.

<sup>2</sup> أنظر، سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 162.

الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات..."، وبالتالي الرقابة الدستورية تنطبق على المراسيم ويتحدد مجال هذه الرقابة بحالة تعدي التنظيمات المستقلة على مجال من المجالات المحفوظة للتشريع"، بالإضافة إلى مواد أخرى منظمة لاختصاصات البرلمان، وذلك عن طريق الإخطار من أحد طرفي محركي الإجراء (رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة)، وتشكل هذه الرقابة من هذا المجال آلية لحماية مجال التشريع من تعدي التنظيم المستقل بمفهوم المخالفة، وهذا النوع من الرقابة الدستورية لم يكن مكرسا في النظام السياسي الجزائري إلى بعد دستور 1989، فدستور 1963 اكتفى بممارسة الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية دون أية إشارة إلى المراسيم الرئاسية<sup>1</sup>.

ولقد شكل دستور 1976 نفس القاعدة بسبب غياب مبدأ الفصل بين السلطات في إطار تكريس وحدة السلطة التي تحتكر كل الاختصاصات، ذلك الذي شكل نقطة ايجابية لصالح رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية المستقلة الذي بقي غير خاضع لأي نوع من الرقابة في هذا المجال.<sup>2</sup>

وبصدور دستور 1989 الذي كرس مبدأ الفصل بين السلطات أنشئ المجلس الدستوري، الذي كان من بين اختصاصاته الرقابة الدستورية المنصبة على التنظيمات المستقلة ويختص بهذه الرقابة

<sup>1</sup> تنص المادة 64 من دستور 1963 على: "يفصل المجلس الدستوري في القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني.

<sup>2</sup> أنظر، سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 163.

في إطار الرقابة الاختيارية السابقة أو اللاحقة لدخول التنظيمات المستقلة حيز النفاذ حيث

يفصل المجلس الدستوري في الحالة الأولى "برأي" وفي الثانية "بقرار"<sup>1</sup>.

والآن، وبعد أن تطرقنا لممارسة الرقابة على المراسيم من طرف المجلس الدستوري، سنحاول تقييم هذه الرقابة.

### البند الثاني: تقييم الرقابة الدستورية على المراسيم الرئاسية

سنتناول تقييم هذه الرقابة من ناحيتين

#### أولاً: من الناحية النظرية

تعتبر الرقابة الدستور رقابة فعالة نظراً لامتلاك رئيس الجمهورية لسلطة إخطار المجلس الدستوري عن أي إخلال برلماني أو مخالفة قانونية للدستور، أي في حالة ما إذا حاول القانون التعدي على التنظيم المستقل، ذلك الذي يمنع سلطتي الإخطار (رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة) من التحرك للإخطار المجلس الدستوري يتدخل التنظيم المستقل في المجالات المحفوظة ليشرع فيها بقوانين.

من ذلك نستنتج أن فعالية رقابة دستورية (بإخطار من رئيس الجمهورية) تمتص فعالية الرقابة على التنظيمات وتحتزها (بإخطار من سلطتي الإخطار الثابنتين)، وذلك كله يرجع إلى مركز سلطات الإخطار في النظام السياسي، كما أن ذلك كله يرجع لاعتبار التفوق المؤسساتي لرئيس الجمهورية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أنظر، سعاد بن سريّة، المرجع نفسه، ص 164.

<sup>2</sup> أنظر، بكر ادريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، بدون طبعة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص 123.

## ثانيا : من الناحية العملية

يدل الواقع العملي على صحة الافتراضات التي يقتضيها الجانب النظري البحث، فمنذ إنشاء المجلس الدستوري بموجب دستور 1989 إلى يومنا هذا لم يسجل أية ممارسة لاختصاصاته في مجال رقابة المنظمات المستقلة، وذلك نظرا لعزوف سلطتي الإخطار عن ممارسة اختصاصهما في الإخطار<sup>1</sup>.

ويظهر التقييم العام لهذه الرقابة الدستورية اعتبارها رقابة في خدمة المنظمات المستقلة أو مكرسة لحمايتها من التدخل والاعتداء عليها من طرف قانون التشريع العادي، فهي مجرد رقابة تستهدف أصلا حماية المجال الخصوصي للتنظيم المستقل من تدخلات البرلمان، ويظهر كذلك مما سبق تعزيز مركز رئيس الجمهورية وضمان الاستخلاص قد شكل النتيجة الموحدة التي تبنتها جل الآراء الفقهية<sup>2</sup>.

هذا فيما يخص الشكل الأول من الرقابة على المراسيم الرئاسية، أما الشكل الثاني والمتمثل في الرقابة القضائية، فسنتطرق إليها من خلال الفرع الثاني.

## الفرع الثاني: الرقابة القضائية على المرسوم الرئاسي

تمثل المنظمات المستقلة من حيث المعيار الشكلي قرارات إدارية، ومن ثم فإنها تكون محلا لرقابة القاضي الإداري في الإطار الموضوعي لاختصاص "مجلس الأمة" باعتبارها صادرة عن سلطة إدارية مركزية، وتتعدد صور منازعة المنظمات أمام القضاء إلى صور متعددة حيث اجتهد الفقه

<sup>1</sup> أنظر، بوكرا ادريس، المرجع السابق، ص 12.

<sup>2</sup> أنظر، سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 165.

الدستوري في هذه المسألة بمحاولة إظهار الأشكال أو الصور التنازعية، للتنظيمات المستقلة أمثال

الفقيه "PIER REPACTET".

وقبل الخوض في تقييم الرقابة القضائية سنتعرف أولاً على آليات رقابة مجلس الدولة على

التنظيمات المستقلة.

### البند الأول: آليات ممارسة الرقابة القضائية على المرسوم الرئاسي

بالرجوع إلى الدستور الجزائري نلاحظ أن المؤسس الدستوري تبني الرقابة القضائية على

التنظيمات منذ دستور 1963، كما تنص المادة 09 من القانون العضوي 01/98<sup>1</sup> على مايلي

: "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية

المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2- الطعون الخاصة بتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاً من اختصاص مجلس

الدولة".

ومن ذلك تمتد رقابة مجلس الدولة على التنظيمات المستقلة وغير المستقلة وذلك عن طريق

مدى مراعاة الشروط الشكلية للقرار الإداري، وكذا الشروط الموضوعية الداخلية المرتبطة بمجال

الاختصاص الوظيفي.

<sup>1</sup> القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 37، السنة 1998.

ومن ذلك تمتد رقابة مجلس الدولة على التنظيمات المستقلة وغير المستقلة وذلك عن طريقة رقابة مدى مراعاة الشروط الشكلية للقرار الإداري، وكذا الشروط الموضوعية الداخلية المرتبطة بمجال الاختصاص الوظيفي.

تنصب رقابة مجلس الدولة إذن على تنظيم غير مشروع يجب أن يفصل فيه بالبطلان أو الإلغاء استنادا إلى عدم المشروعية، وكذا خرق القواعد الدستورية وذلك بأثر رجعي ومن منظور تدخل مجلس الدولة بالرقابة على شكلي التنظيمات (المستقلة وغير المستقلة)، نستنتج صورتين لتدخله تتمثل فيما يلي:

### أولا: التدخل عن طريق الرقابة القبالية

وتنصب على مشاريع مراسيم ذات الأصل الحكومي المراسيم التنفيذية، فيرفض المشاريع التي يظهر عليها الاعتداء على الاختصاص التشريعي للبرلمان، وتدرج هذه الرقابة ضمن المهام الاستشارية لمجلس الدولة والتي تهدف إلى حماية سمو الدستور في هذه الحالة عن طريق "رقابة الفصل الوظيفي بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية.

### ثانيا: التدخل بالرقابة البعدية<sup>1</sup>

وتدرج ضمن نطاق الاختصاص القضائي لمجلس الدولة الذي يتحول إلى قضاء المشروعية أي يقوم برقابة المشروعية عن طريق البحث في مدى مشروعية المرسوم الرئاسي بعد تلقيه طعنا وتنصيب رقابة المشروعية هنا الجانب الشكلي للمشروع الرئاسي باعتباره قرارا إداريا، حيث

<sup>1</sup> أنظر، راجحي أحسن المرجع السابق، ص 40.

يراقب قيما إذا كان محترما للدستور والقانون، أو من الجانب الموضوعي في حالة اعتدائه على المجال المخصص للقانون.

لكن بعض المراسيم الرئاسية تخرج عن نطاق الرقابة القضائية باعتبارها قرارات إدارية محصنة من هذه الرقابة، ومن هذا المنظور تصنف على أنها أعمال السيادة، والتي بحكم طبيعتها تفلت من الرقابة المشروعية نظرا لكونها تتخذ في الظروف الاستثنائية وفقا لنظرية أعمال السيادة، ومن ذلك أصبحت بعض المراسيم الرئاسية لا تخضع لرقابة مجلس الدولة استنادا إلى معيار أعمال السيادة، لكن ذلك من شأنه أن يطرح بعض الإشكالات التي تتمحور حول المعيار الذي على أساسه يكيف العمل السياسي الذي يتخذ على شكلية مرسوم رئاسي، والذي يتحدد بطبيعة العمل الإداري ذاته، ذلك أن عدم تواجد معيار موحد وواضح من شأنه توسيع دائرة المراسيم الرئاسية التي تفلت من الرقابة القضائية.<sup>1</sup>

فإذا صدر المرسوم الرئاسي عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة سياسية فهو عمل محصن باعتباره عملا من أعمال السيادة مثل: اللجوء إلى الاستفتاء، حل المجلس الشعبي التشريعي، أما إذا كان إصداره بوصفه سلطة إدارية فهو لا يندرج في إطار أعمال السيادة مثل: مراسيم إنشاء المرافق العامة أو تلك المتعلقة بالضبط الإداري، وهذا النوع يخضع لرقابة القاضي الإداري.

<sup>1</sup> أنظر، راجحي أحسن المرجع السابق، ص 40.

### البند الثاني: تقييم الرقابة القضائية على المرسوم الرئاسي

تعتبر المراسيم الرئاسية المحصنة من الرقابة القضائية ذات النطاق الواسع عامل تقوية لمركز رئيس الجمهورية، حيث أنه يتخذ قرارات غير قابلة للمعارضة ولا تخضع لأية رقابة قضائية، وتجدر الإشارة هنا أن الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة حتى وإن كانت متواجدة إلا أنها تتميز بعدم الفاعلية، ومن ذلك المنطق نبرر الدافع الذي جعلنا نقوم بمحاولة تقييم الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة المجسدة في المراسيم.

وفي نفس السياق حول الفقه الدستوري تقييم هذه الرقابة، ومنهم نجد الفقيه **"Pierre Pactet"**، الذي استنتج أن الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة أو حتى غير المستقلة تصبح أقل فاعلية إذا ما تعلق الأمر برقابتها في حالة اعتدائها على المجال المحفوظ للقانون، بالمقارنة مع الأشكال التنازعية المنصبة على التنظيمات، وفي هذا الصدد يضيف الفقيه الفرنسي **"Bernard Chantebout"** في تقييمه للرقابة القضائية للتنظيمات أن فاعلية حماية التشريع من اعتداء التنظيم محدودة نظرا لانسجامها بالطابع النظري البحث دون أن تتعدى ذلك إلى رقابة حقيقية تنصرف إلى الميدان العملي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أنظر، سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 168.



مما سبق الإشارة إليه نخلص إلى أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق دون مشاركة أحد في ممارسة سلطة التنظيم المستقل، ويمارس هذه السلطة باستعمال الأدوات والوسائل القانونية التي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي ومن ضمن هذه الأدوات تلك القرارات التنظيمية التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية، والتي تستمد أساسها من الدستور؛ حيث يصدر رئيس الجمهورية هذه المراسيم لتنظيم المسائل غير المخصصة للتشريع البرلماني، وتسمى كذلك هذه المراسيم باللوائح القائمة بذاتها لأنها تستند إلى قانون لإصدارها، وبالرغم من أن هذه المراسيم الرئاسية غير خاضعة من حيث الأصل للقانون، إلا أن هذا لا يمنع من إخضاعها للرقابة، فهي تبقى خاضعة للرقابة الدستورية وذلك على اعتبار أنها وفق للمعيار الموضوعي تعتبر قوانين، كما تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنها تعتبر طبقاً للمعيار الشكلي قرارات إدارية .

وتجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى الاعتراف المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بسلطة إصدار مراسيم رئاسية، منحه كذلك سلطة إصدار الأوامر الرئاسية والتي تعتبر كذلك أداة تشريعية في يد رئيس الجمهورية يشرع بها في المجالات المخصصة للتشريع البرلماني، ونظراً لأهمية هذا الموضوع ارتأينا دراسته من خلال الفصل الثاني.



رغم أنه من بين الأهداف المنظر تحقيقها من خلال الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر، هو القضاء على احتكار رئيس الجمهورية للسلطة، غير أن الواقع السياسي والدستوري أفضى إلى أن مركز رئيس الجمهورية في ظل التوجه الدستوري الحالي بعد التعديل 2016 لا يزال يحتفظ بسمو مركزه هذه الخاصية التي طبعت التجربة الدستورية الجزائرية منذ الاستقلال، ومن أهم مظاهر تفوق رئيس الجمهورية هو تفوق هذا الأخير في ميدان التشريع من خلال منحة أدوات تشريعية، بل يصبح أحيانا هو المشرع الرئيسي، وهو الأمر الذي أدى إلى تراجع السلطة التشريعية، وهي نتيجة طبيعي لا تسارع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية. وعلى هذا الأساس يمكن القول أن دستور 1996 المعدل لسنة 2016 قد أطلق يد السلطة التنفيذية ممثلة في الجمهورية في مجال التشريع ليقيد بالمقابل يد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل.

انطلاقا مما سبق ومن خلال الدراسة التي قمنا بها والتي تدور حول موضوع المراسيم والأوامر الرئاسية التي تعتبر أداة تشريعية في يد رئيس الجمهورية توصلنا إلى النتائج التالية:

### 1- بالنسبة للأوامر الرئاسية

- تعرف الأوامر الرئاسية على أنها أداة تشريعية يصدرها الرئيس استنادا إلى الدستور من أجل تنظيم المسائل المحجوزة أصلا للبرلمان.

- تعتبر الأوامر من أهم الأدوات التي أتاحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية والتي بموجبها يكون لهذا الأخير سلطة التدخل في المجال التشريعي<sup>1</sup> ونميز في هذه الأوامر بين تلك التي تتخذ في

<sup>1</sup> محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، دراسة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص 15.

إطار المادة 142 من الدستور، وتلك المتضمنة للقانون المالية في حالة عدم المصادقة عليه من قبل غرفتي البرلمان في الآجال الدستورية.

-التشريع بالأوامر يعتبر استناد يرد على الأصل تتحكم فيه عدة ضوابط إلا أن الملاحظ أن

اللجوء إلى الأوامر الرئاسية أصبح أسلوب مفضل بالنسبة للحكومة، لأنها تمكنها من تجنب

معارضة البرلمان لبعض النصوص القانونية التي تريد تمريرها.<sup>1</sup>

-والنتيجة التي تخرج بها هي أنه بالرغم من أن الدستور منح رئيس الجمهورية حق التشريع

بأوامر إلا أنه ومن جهة أخرى قيده بضرورة موافقة البرلمان عليها، مما يعني أن عملية اكتساب

هذه الأوامر للصفة القانونية يبقى صلاحيات السلطة التشريعية هذا نظريا لكن من الناحية

الواقعية فإن استخدام رئيس الجمهورية لهذه الآلية أصبح يمارس بدون مراعاة حالة الاستعجال

التي نص عليها الدستور، وبالتالي نقترح على رئيس الجمهورية عرض هذه الأوامر على البرلمان

نقترح ترتيب جزاء على رئيس الجمهورية في حالة تماطله وتقايسه في عرض الأوامر على

البرلمان في أول دورة له لممارسة حقه في الرقابة.

-أما عن طبيعة الأوامر الرئاسية فقد توصلنا إلى أنها عبارة عن قرارات إدارية وفقا للمعيار

العضوي وذلك نظرا إلى لأنها صادرة عن رئيس الجمهورية.

-بالنسبة للرقابة على الأوامر الرئاسية فقد جعل لكل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة

نصيب في ممارسة دورهما الرقابي على هذه الأوامر، بالإضافة إلى إعطاء البرلمان دورا في هذا

المجال.

<sup>1</sup> سعاد ميمونة، الطبعة القانونية للتشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية، شهادة الماجستير، في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005-2006، ص 65

2- بالنسبة للمراسيم الرئاسية:

-تشكل المراسيم الرئاسية مظهرا من مظاهر تفوق رئيس الجمهورية، والتي تشكل أداة تشريعية

في يد هذا الأخير يصدرها في إطار ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة

-إن صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم الرئاسية نجد أساسها في الدستور وبالضبط

نص المادة 143 في فقرتها الأولى وكذا نص المادة 91 فقرة 06.

-للمراسيم الرئاسية أهمية بالغة كونها تعبر عن إرادة الشعب من خلال ممثلهم المباشر وهو رئيس

الجمهورية.

-تأخذ المراسيم الرئاسية مظهرين، حيث قد تصدر في شكل لوائح المصالح العامة والتي تصدر

بهدف تنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة، كما قد

تصدر في شكل لوائح الضبط والتي تهدف إلى حماية النظام العام بأبعادها التقليدية والحديثة.

-وتسمى هذه اللوائح بالمستقلة لأنها مبتدئة تستمد وجودها مباشرة من دستور، وتتخذ لمعالجة

مسائل بصفة مستقلة عن أي قانون وهي غير خاضعة في إصدارها لأية شروط سوء لتلك

المقررة في دستور.<sup>1</sup>

-إن أهم ما يميز المراسيم الرئاسية أنها عبارة عن قواعد عامة ومجردة صادرة عن السلطة الرئاسية

وتنظيم مسائل بصفة مبتدئة، تهدف إلى توليد آثار قانونية وذلك سواء من خلال إحداث مركز

قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم.

<sup>1</sup> أنظر، محمد هاملي، المرجع السابق، ص42.

- كذلك نستخلص مما سبق اتساع مجال المراسيم الرئاسية إلا بمجالات متعددة مما جعل معيارا متفوقا مع القانون، فهي تنظم كل المسائل التي تخرج عن دائرة اختصاص البرلمان والمحددة في نص المادتين 140 و141 وبعض المواد المتفرقة من الدستور.

- بالرغم من اتساع نطاق المراسيم الرئاسية إلا أن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار هذه المراسيم هي سلطة مقيدة بضوابط وشروط شكلية (تتمثل في الجهة المعقدة لهذا الاختصاص وهي رئيس الجمهورية)، وأخرى موضوعية (احترام نص المادة 9 و10 من الدستور).  
أما عن طبيعة هذه المراسيم الرئاسية فهناك من الفقه ما ذهب إلى أنها ذات طابع تشريعي ودليلهم في ذلك تواجد نص المادة 143 من الدستور ضمن الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية، بينما ذهب الجانب الآخر من الفقه أن المراسيم الرئاسية عبارة عن قرارات إدارية لا ترقى إلى مستوى القانون بما أنها صادرة عن هيئة إدارية.

- وأخيرا ونظرا لأهمية هذه الأداة التشريعية فقد أخضعها المؤسس الدستوري للرقابة، والتي أخذت شكلين: رقابة دورية يمارسها المجلس الدستوري ورقابة قضائية إدارية يمارسها مجلس الدولة.

# قائمة المصادر والمراجع

I. الكتب:

أولاً: باللغة العربية:

- إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات بدون طبعة، دار الحديث، الجزائر، 2003.
- أيمن محمد شريف، الازدواج السياسية، الوظيفي و العضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005.
- إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية و النظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.
- حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011.
- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، بدون طبعة، دار النهضة العربية، الاسكندرية، مصر، 1976.
- ماهر جبر نصر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- محمود حافظ، القرار الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، 1985.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، بدون طبعة، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004.
- محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، بدون طبعة، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم و التوازن، بدون طبعة، مطبعة العشري، القاهرة، مصر، 2008.
- محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية و الرقابة على أعمال الإدارة، بدون طبعة، مطبعة الإسراء، بدون ذكر بلد و سنة النشر.
- محسن خليل، القانون الدستوري و الدساتير المصرية، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، 1996.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة، دار الريحانة، دار الفكر العربي، مصر، 1985.
- سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل ، 2008، بدون طبعة، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010.
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، بدون طبعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990.



- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (دراسة مقارنة)، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الهيئة التنفيذية، بدون طبعة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2003.
- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري - الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعا، دراسة تحليلية نظرية و تطبيقية-، بدون طبعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011.
- عبد الله عبد الغني بسيوني، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان، 1995.
- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، مصر، 1996.
- عبد الفتاح أبو ليل، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.
- عبد الرضى حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، نموذج فرنسا، الطبعة الأولى، منشورات جامعة قريونس، بنغازي، ليبيا، 2001.
- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، بدون ذكر بلد النشر، 2009.
- علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2004.
- عمّار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة، دار الريحانة، الجزائر بدون ذكر سنة النشر.
- عمّار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة و في النظام السياسي الجزائري، بدون طبعة، دار الخلدونية، بدون ذكر سنة النشر.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- و جدي ثابت غابريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1988.

### ثانيا: باللغة الفرنسية

- Arnaud Haquet, La loi et le règlement, libairi général de droit et de jurisprudence, EIA ,2007.
- Marcel Prelot, Institution politiques et droit constitutinnel, 5<sup>eme</sup> édition, Dalloz, Paris, 1978.

-René Chapus; Droit administratif general; Tome 1, Montchrestien, 9<sup>me</sup> édition, Paris, 1995.

-S,Pierre Henri Chavidan, droit constitutionnel( institution et regimes politique), nouvelle édition, Edition nathan, nouvelle edition, France,1996.

## II المقالات :

-مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور(النظام القانوني للأوامر)، مجلة الإدارة، المجلد العاشر، العدد 2، 2000.

-مولاي هاشمي، المرسوم كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية،مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية،المركز الجامعي تلمسان،العدد 6، 2014.

-عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر،مجلة الدراسات القانونية،جامعة الجزائر،عدد3، 2009.

## III الرسائل و المذكرات الجامعية:

### أولاً:الرسائل(أطروحة الدكتوراه)

-أحسن راجحي،مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006/2005.

-حديقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007/2006.

-محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري،رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013/2012.

-محمد هاملي، آليات ارساء دولة القانون في الجزائر، دراسة شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012/2011.

-نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري و الضمانات الدستورية للحقوق و الحريات، رسالة دكتوراه مدونة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2003/2002.

### ثانياً:المذكرات الجامعية

-أحمد بركات،الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق،جامعة قسنطينة،2006/2005.

-بشير بن مالك،الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة الماجستير في القانون العام،معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة سيدي بلعباس، 1999/1998.

- كيواني قديم، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، الماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011.
- لونس مزبان، انتفاء السيادة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011/2010.
- محمد الأمين بولوم، البنية القانونية و الدستورية للسلطة في ظل دستور 1996، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2008/2007.
- منيرة بلورغي، المركز القانوني رئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و اثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات الماجستير في القانون العام تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014/2013.
- نور الدين ردادة، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006/2005.
- سعاد ميمونة، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011/2010.
- عادل زاودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، باتنة، 2013/2012.
- فاطمة الزهراء رمضاني، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2005/2004.
- حفيظة عامر، السلطات الإدارية المركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014/2013.

#### IV) المصادر :

##### أ. الدساتير:

##### 1- الدساتير الجزائرية:

- دستور 10 سبتمبر 1963.
- دستور 22 نوفمبر 1976 المعدل و المتمم.
- دستور 23 فيفري 1989.
- دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل و المتمم. بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ع 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

-دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.ع.ج.ع 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

## 2-الدساتير الأجنبية:

-الدستور المصري لسنة 1971 المعدل و المتمم.  
-دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958.

## ب.القوانين:

-القانون العضوي رقم 01/98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية عدد 37، لسنة 1998.  
-القانون العضوي رقم 02/99، مؤرخ في 8 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، جريدة رسمية عدد 15، لسنة 1999.  
-القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جريدة رسمية عدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.



الصفحة	الموضوع
2	مقدمة
8	الفصل الأول: الأمر الرئاسي كأداة تشريع لرئيس الجمهورية
10	المبحث الأول: ماهية الأمر الرئاسي
10	المطلب الأول: تعريف الأمر الرئاسي، ومبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن الأوامر
11	الفرع الأول: تعريف الأمر الرئاسي
14	الفرع الثاني: مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر
14	البند الأول : المبررات العملية والعلمية
15	أولاً: المبررات العملية
15	1- التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات
16	2- السلطة التنفيذية أقرب مؤسسات وسلطات الدولة إلى الواقع المعاش وأكثرها احتكاكا وتفاعلا معه
16	ثانياً : المبررات العلمية
17	1- تطور وكثرة الإجراءات البرلمانية التي ينبغي إتباعها في إصدار القوانين
17	2- تحديد المجال التشريعي
18	البند الثاني : المبررات السياسية، والدستورية
19	أولاً: المبررات السياسية
19	1- انتشار النظام المختلط واستقراره السياسي
20	2- انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
20	ثانياً: المبررات الدستورية
21	1- رئيس الجمهورية منتخب من الشعب يستأثر بالسلطة التنفيذية
21	2- السلطات المخولة لرئيس لرئيس الجمهورية في الدستور تعطي له مركزا هاما بالنسبة للبرلمان
22	المطلب الثاني: الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر رئاسية
22	الفرع الأول : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي
23	أولاً: سبب التشريع بأوامر في المجال المالي
23	ثانياً : خصائص الأوامر الرئاسية المتخذة في المجال المالي
24	الفرع الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في حالة غيبة البرلمان
25	البند الأول : شغور المجلس الشعبي الوطني
26	البند الثاني : خلال عطلة البرلمان
28	الفرع الثالث: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

- 28 البند الأول: شروط قيام الحالة الاستثنائية
- 28 أولاً: الخطر الداهم
- 29 ثانياً: إصابة الخطر لإحدى الموضوعات الدستورية
- 30 البند الثاني: إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية
- 30 أولاً: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري
- 30 1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان
- 31 2- استشارة المجلس الدستوري
- 32 ثانياً: الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء
- 32 1- الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن
- 32 2- الإستماع إلى مجلس الوزراء
- 34 المبحث الثاني: النظام القانوني للأمر الرئاسي
- 34 المطلب الأول: شروط إصدار الأوامر الرئاسية، وطبيعتها القانونية
- 34 الفرع الأول: شروط و ضوابط التشريع بأوامر
- 34 البند الأول: شروط الأوامر الصادرة في المجال المالي
- 35 أولاً: الشروط الموضوعية
- 35 1- شرط الاستعجال
- 35 2- عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل 75 يوماً
- 36 ثانياً: الشروط الشكلية
- 37 البند الثاني: شروط الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان
- 37 أولاً: الشروط الموضوعية
- 38 1- شرط الضرورة
- 38 2- شغور المجلس الشعبي الوطني، أو وجود البرلمان في عطلة
- 38 أ- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
- 39 ب- وجود البرلمان في عطلة
- 40 3- محل الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان
- 40 4- الأغلبية المشترطة من قبل البرلمان للموافقة على الأمر
- 41 5- المدة اللازمة لعرض الأوامر على البرلمان
- 41 ثانياً: الشروط الشكلية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان
- 41 1- اتخاذها في مجلس الوزراء

- 42- عرض الأوامر على البرلمان
- 42 البند الثالث: شروط الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية
- 43 أولاً: الشروط الموضوعية للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية
- 43 1- شرط الحالة الاستثنائية
- 43 2- محل الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية
- 44 ثانياً: الشروط الشكلية للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية
- 44 1- اتخذ الأوامر في مجلس الوزراء
- 45 2- عرض الأوامر على البرلمان
- 46 الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية
- 46 البند الأول: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في المجال المالي
- 47 البند الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان
- 48 البند الثالث: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية
- 49 المطلب الثاني: الرقابة على الأوامر الرئاسية
- 50 الفرع الأول: دور مجلس الدولة في الرقابة على الأوامر الرئاسية
- 50 البند الأول: الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة
- 51 البند الثاني: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة
- 51 البند الثالث: مدى خضوع الأوامر الرئاسية لرقابة مجلس الدولة
- 53 الفرع الثاني: دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر الرئاسية
- 53 البند الأول: بالنسبة للأوامر المتخذة في غيبة البرلمان
- 55 البند الثاني: بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية
- 56 الفرع الثالث: سلطة البرلمان في الرقابة على البرلمان
- 59 الفصل الثاني: المرسوم الرئاسي كأداة تشريع لرئيس الجمهورية
- 60 المبحث الأول: ماهية المرسوم الرئاسي
- 60 المطلب الأول: تعريف المرسوم الرئاسي، وأساسه الدستوري
- 60 الفرع الأول: تعريف المرسوم الرئاسي
- 64 الفرع الثاني: الأساس الدستوري للمرسوم الرئاسي
- 65 المطلب الثاني: قيمة المرسوم الرئاسي، وأنواعه
- 65 الفرع الأول: قيمة المرسوم الرئاسي
- 67 الفرع الثاني: أنواع المرسوم الرئاسي



67	البند الأول:لوائح المصالح العامة
68	البند الثاني:مراسيم الضبط الإداري
70	المطلب الثالث: خصائص المرسوم الرئاسي،ونطاقه
70	الفرع الأول:خصائص المرسوم الرئاسي
71	الفرع الثاني:نطاق المرسوم الرئاسي
73	البند الأول:تنظيم المجلس الدستوري
73	البند الثاني:تنظيم المجلس الإسلامي الأعلى
75	البند الثالث:تنظيم المجلس الأعلى للأمن
76	المبحث الثاني:النظام القانوني للمرسوم الرئاسي
76	المطلب الأول:شروط اصدار المرسوم الرئاسي
76	الفرع الأول: الشروط والضوابط الشكلية
77	الفرع الثاني:الشروط والضوابط الموضوعية
80	المطلب الثاني:الطبيعة القانونية للمرسوم الرئاسي
80	الفرع الأول:الاتجاه الرافض منح المراسيم الرئاسية نفس مكانة التشريع البرلماني في النظام القانوني
82	الفرع الثاني:الاتجاه المعترف بتمتع المراسيم الرئاسية بمكانة القانون نفسها في النظام
84	المطلب الثالث:أشكال الرقابة على المرسوم الرئاسي
84	الفرع الأول: الرقابة الدستورية على المرسوم الرئاسي
84	البند الأول :آليات ممارسة المجلس الدستوري الرقابة على المرسوم الرئاسي
87	البند الثاني :تقييم الرقابة الدستورية على المراسيم
87	أولا:من الناحية القانونية
87	ثانيا:من الناحية العملية
88	الفرع الثاني:الرقابة القضائية على المرسوم الرئاسي
89	البند الأول:آليات ممارسة الرقابة القضائية على المرسوم الرئاسي
90	أولا :التدخل عن طريق الرقابة القبلية
90	ثانيا :التدخل بالرقابة البعدية
91	البند الثاني :تقييم الرقابة القضائية على المرسوم الرئاسي
95	الخاتمة
101	قائمة المراجع
109	الفهرس

## الملخص:

يستخلص بالفعل أن رئيس الجمهورية يعتبر المشرع الأساسي إن لم نقل المشرع الوحيد في النظام السياسي الجزائري، فيإطلاق مجاله التشريعي وتسليحه بأدوات تمكنه ليس فقط من التدخل في كل مجالات التشريع بل حتى من تجاوز إرادة البرلمان في كثير من الحالات مع العلم أن هذه الأدوات لا تخضع لرقابة فعلية لا دستورية ولا قضائية، وبذلك يكون قد استحوذ على وظيفة البرلمان الأصلية إلى حد الأغلبية الساحقة للنصوص التشريعية التي وضعت لاسيما منذ صدور دستور 1996 المعدل سنة 2016 هي من أصل رئاسي ولم يشارك البرلمان في وضعها إلا بصفة رمزية.

كلمات مفتاحية: الدستور، رئيس الجمهورية، المرسوم الرئاسي، نظام الدستوري، الأمر.

## Résumé:

Il est conclu réellement que le président de la république est le législateur principale si en nit pas qu'il est le seul dans le système politique algérien. Le champ législative doté du moyen juridique lui permettent de s'ingérer dans tous les législation, mais du fait il dépasse le parlement. Dans ses fonctions Sachant que les moyens ne sont pas soumis au contrôle affectif ni constitutionnellement ni judiciaire, ainsi le président s'occupait du pro vocatif initiale du palement, La majorité des lois régis depuis la constitution du 1996 modifiée en 2016 sont issus d'obstination présidentielle dans la participation du parlement n'est que symbolique

**Mots-clés:** Constitution, président de la République, décret présidentiel, L'ordre constitutionnel, Ordre

## Summary :

It is concluded that the President of the Republic is the main legislator, if not the only legislator in the Algerian political system, by the launch of his legislative scope and arming it with tools enable him not only to intervene in all areas of legislation and even to overcome the will of the Parliament in many cases with the knowledge that these tools are not subject to censorship no actual constitutional nor legal, and thus may be acquired on the job original parliament to limit the overwhelming majority of legislative texts that have been developed especially since the issuance of the amended 1996 Constitution of 2016 is not out of the presidential and parliament put participate only as symbolic.

**Key words:** the Constitution, President of the Republic, Presidential Decree, Constitution System, Ordred.