



جامعة قاصدي مرباح ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق (LMD)



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

الميدان : الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة : حقوق

التخصص : قانون إداري

إعداد الطلبة : صالح مريم

العنوان:

الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي الجزائري

نوقش بتاريخ : 01-06-2015

أمام اللجنة المكونة من السادة :

الدكتور : سويقات أحمد/ أستاذ محاضر "أ" بجامعة قاصدي مرباح ورقلةرئيسا.

الدكتور : لعبادي إسماعيل/ أستاذ محاضر "ب" بجامعة قاصدي مرباح ورقلة مشرفا ومقررا.

الأستاذ : قار زكرياء/ أستاذ مساعد "أ" بجامعة قاصدي مرباح ورقلةمناقشا .

الموسم الجامعي : 2015/2014

شكر و عرفان

بكل احترام وتقدير، نتقدم بالشكر الجزيل لله عز وجل الذي وفقني لإتمام هذا العمل. كما أتقدم بالشكر إلى من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة وبالأخص الأستاذ المشرف إسماعيل لعبادي الذي كانت توجيهاته ونصائحه العدة جد مثمرة وقيمة طيلة فترة إعداد هذه المذكرة. كما أتوجه بالشكر إلى أساتذتنا بكلية الحقوق وزملائي وزميلاتي بالعمل كل باسمه وكل من ساهم في إنجاز هذا العمل من قريب أو بعيد.

مريلا

الإهداء

إلى العزيز الغالي منير دربي أبي العزيز رحمه الله إلى رمز
الحنان والعطف إلى والدتي العزيزة و إلى كل أفراد عائلتي كبير
وصغير وبالأخص كل من ساعدني في العمل ولا أنسى بالذكر
أستاذي المشرف الذي تحمل كل متاعبي بحلوها ومُرّها وإلى
كافة زملاء العمل وإلى كل من تذكره قلبي ونسيه قلمي إلى كل
الأهل والأقارب من قريب وبعيد إلى كل الأصدقاء أهدي ثمرة هذا
العمل .

مريم صالح

مقدمة :

إذا كانت معظم الدول العالم تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، فإن هذا المبدأ يقتضي أن توجد في الدولة ثلاثة سلطات تختص كل واحدة منها على حدى باختصاصات معينة ، وهذا بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي الذي تسير عليه ، أي سواء كان رئيسيا أو برلمانيا فتخصص الأولى بسن التشريعات ، وهي السلطة التشريعية ، وتختص الثانية بتنفيذ القوانين ، وهي السلطة التنفيذية ، أما الثالثة ، وهي السلطة القضائية ، فتختص بالفصل في النزاعات المعروضة عليها بما تقتضيه القواعد القانونية القائمة.

على المكسب قامت مختلف الدول من خلال دساتيرها على تحديد اختصاصات كل سلطة حيث قامت بتحديد المجال الذي يخوض فيه كل من القانون والتنظيم والتميز بينهما ، وتحديد الهيئات التي تقوم بهما .

وتعود الغاية من تركيز الدول على تحديد اختصاصات كل السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار مبادئ الفصل بين السلطات لكونهما المبادرتان عادة بممارسة مظاهر السلطة والحكم في المجتمع . وانطلق تحديد اختصاصات السلطتين في البداية ، من إعطاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين حيث أنه ابتداء من دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية الصادر في سنة 1799 حولت للسلطة التنفيذية الاختصاص التنظيمي ، وأصبح هذا الإسناد منذ ذلك الوقت مبدأ ثابتا ونهائيا ، كما أوكل للسلطة التشريعية القيام بمهمة وضع القوانين التي تحكم المجتمع ، وتعتبر هذه المهمة من أهم المهام الدستورية في الدولة ، لكونها من أبرز وسائل التعبير عن الإرادة الشعبية ، مادام أن البرلمان وهو الجهاز الذي يقوم بوضع القوانين يضم ممثلي الشعب .

لكن تحديد الاختصاص بالشكل المسبق ليس مطلق ذلك أن درجة التدخل في الاختصاصات لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أو المشاركة بصيغة أو بأخرى في اختصاصات سلطة أخرى يعود إلى مدى تبني مبدأ الفصل بين السلطات ، ذلك أن الفقه قد أدرج تقسم النظام النيابي تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات إلى نظام برلماني ونظام رئاسي ونظام حكومة الجمعية ، أنظمة تستند إلى إيديولوجية الديمقراطية والتعددية والمنافسة في مختلف المجالات وخاصة المجال السياسي وما ينجر عنه من آليات تسير مواطن السلطة وممارستها.

لكن هذا لا يمنع من احتمال وجود تقارب أو تباعد بين الأنظمة البرلمانية نفسها ، ونفس الأمر بالنسبة للأنظمة الرئاسية ، بل أنه أكثر من ذلك لا يجب أن نغفل عن النمط الجديد الذي أفرزته التطبيقات الحديثة لاسيما في فرنسا عبر دستور الجمهورية الخامسة والذي أفرز نوعا مغايرا للتصنيفات السابقة ، وقد سميت هذه الصورة بالنظام

المختلط ، فيما يصنفها جانب الفقه الفرنسي بالنظام شبه رئاسي ، وأساس هذه التسمية الأولى هو تواجد آليات العمل القانونية والسياسية من كلا النظامين الرئاسي والبرلماني محتواه في النظام المختلط مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية وهنا تلتقي مع التسمية الثانية .

والذي يعيننا في هذا الإطار من حيث امتداد عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وعلى وجه الخصوص الأولى في ظل النظام السابق الذكر ، هو معرفة أهم اختصاص يستحوذ عليه البرلمان وهو التشريع وأمكن اعتماد ذلك النظام من تدخل السلطة التنفيذية فيه .

وتعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة ، ذلك أنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية واكتساب البرلمان لهذه الوضيفة الهامة كان و ليد تطورات تاريخية لا مجال لذكرها مكنتها من ان تصبح المشرع باسم الشعب لكن و لأسباب متعددة تضاعف الدور التشريعي للبرلمانات فاسحا المجال لتدخل الحكومي بالتشريع بل وأضحى ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة في مقابل تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة ، منها البحث عن الفاعلية من جهة وشخصه السلطة من جهة أخرى ، بالإضافة إلى أسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين ، وكذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه .

بل وأكثر بالرغم من أن وظيفة التشريع هي صميم عمل المجلس التشريعي وفقا للمبدأ الديمقراطي القائم على مبدأ الفصل ما بين السلطات ، إلا أن التطور الدستوري الذي عرفته النظم السياسية ، ساهم في تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية بصورة جاوزت حدودها المرسومة في النصوص ، وحصرت بالتالي دور المجلس التشريعي في دائرة ضيقة له في هذا المجال ، وعليه لم يعد يقتصر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الدولة في مساهمتها في الإجراءات التشريعية العادية ، بل وبالنظر للمشاكل المعقدة التي تعرض لها المجتمع الدولي والظروف الاستثنائية التي نجمت عن الحروب الكبرى ، والتي أدت إلى تفهقر دور وسلطان المجلس التشريعي ، (غير أن المشرع الدستوري ووعيا منه بخطورة هذا الاختصاص الاستثنائي الذي خوله لرئيس الدولة ، ولأن هذا الاختصاص في الأصل وظيفة السلطة التشريعية ، وضع حدودا له وقيده بجملة من القيود حتى تتم ممارسته وفقا لمبادئ والأحكام الدستورية)، و أصبحت هذه السلطة تمارس قسما من السلطة التشريعية ، سواء في غيبة المجلس التشريعي أو في حضوره باتخاذ تدابير تشريعية ، نظرا لما تحتج هذه المشاكل من سرعة التقرير ووحدته وحزمه ، وهي صفات يفتقر إليها التشريع البرلماني .

بجيث قد يطرأ على حياة الدولة من الظروف ما يقتضي اتخاذ بعض التدابير والحلول اللازمة والسريعة لمواجهة هذه الظروف ، ونظرا لكون المجلس التشريعي بدراساته ولجانه ومناقشته الطويلة لن يستطيع ولن يتمكن من مواجهة هذه الظروف بالقدر والسرعة المطلوبة ، لهذا لم يكن أمام المشرع الدستوري إلا رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا

للسلطة التنفيذية وعضو دستوري آخر إلى جانب المجلس التشريعي وسلحه بما يحتج إليه من قدرة قانونية تمكنه من مواجهة هذه الظروف ، وأعطاه الحق في إصدار تدابير ذات صبغة تشريعية أثناء غياب المجلس التشريعي أو أثناء انعقاده بتفويض منه ومن ثم أصبح رئيس الجمهورية يحتل مركزا مرموقا في النظام السياسي والدستوري للبلاد ويمارس سلطات هامة في مجال التنفيذ والتشريع ، إذ نصت جل الدساتير الوطنية على مشاركته في السلطة التشريعية وفقا للأحكام المقررة في الدستور .

وبالتالي أصبح الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في تزايد مستمر ، تماشيا مع الاتجاه الحديث في تقوية السلطة التنفيذية والاستفادة من خبراتها العملية .

وعليه لم يعد يقتصر الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على مساهمته في الإجراءات التشريعية العادية فحسب ، بل أصبح له حق اتخاذ تدابير تشريعية على شكل أوامر ، سواء في حالة تفويض المجلس الوطني له ، كما كان الحال عليه في ظل دستور 1963 ، أو ما بين دورتي انعقاد المجلس التشريعي سواء في دستور 1976 أو الدستور الحالي ، بالإضافة إلى المراحل الانتقالية التي عرفت فيها البلاد تعطيلًا للحياة النيابية إلا أنه مع مرور الزمن قد شهدت كلا السلطتين تغير وتطور ، فقد تطورت وظيفة السلطة التنفيذية ، فلم تعد تقتصر على مهمة التنفيذ القوانين ، بل لها حق تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع وذلك عن طريق إصدارها لما يعرف بالتنظيمات المستقلة والتي ظهرت لأول مرة في فرنسا خلال العهد الملك شارل التاسع سنة 1564 على شكل براءات ملكية تم استمر استخدامها إلى غاية سنة 1788 ولأن التنظيمات في تلك المرحلة لم تكن تعتبر أعمالا قانونية تشريعية لم تظهر ضمن قوانين الملوك .

وبعد قيام الثورة الفرنسية 1789 إلى غاية صدور دستور سنة 1958 لم يكن هناك نص صريح في الدساتير التي تعاقبت أبيان تلك المرحلة على حق السلطة التنفيذية في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة ، باستثناء نص واحد يتمتع بالقوة الدستورية ، صدر في 03/ماي/1854 يمنح لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية عامة في شؤون المستعمرات .

وإن كانت دساتير تلك المرحلة لم تنص على إصدار التنظيمات المستقلة فإن ذلك لا يعني أنه لم يتم إصدارها بحجة غياب النص الدستوري لأنها في الواقع كانت تصدر اعتمادا على العرف الدستوري المفسر .

ومنذ أواخر القرن الثامن عشر بدأ نطاق التنظيمات المستقلة يتسع ويتحرر عن نطاق تطبيق وتنفيذ القوانين ، وبصدور دستور الجمهورية الخامسة تم نص صراحة بموجب كل من المادتين 21 و 37 من دستور 1958 على السلطة التنظيمية المستقلة .

وإذا كانت السلطة التنظيمية المستقلة قد أخذت هذا الحيز الزمني الكبير ، واتبعت خطوات هذا المسار التاريخي الطويل كي تبرز بشكل رسمي وصريح في النظام الدستوري لفرنسا ، فإنه في الجزائر المستقلة تم لها ذلك دون أي

عناء يذكر ، ذلك لأن جميع الدساتير الجزائرية التي تعاقبت بعد استرداد السادة الوطنية أقرت بشكل صريح بالسلطة التنظيمية المستقلة ومع أن الفقه الدستوري قد تواتر على تسمية هذه السلطة بالسلطة التنظيمية المستقلة ، اعتباراً أنها تعمل بشكل مستقل ومتحرر عن السلطة التشريعية للبرلمان .

وقد كان للأهمية التي يكتسبها موضوع اختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي الجزائري السبب الرئيسي لاختياره كموضوع لرسالتنا رغم قلة المراجع المتخصصة في هذا الموضوع ، إن دراستنا لهذا الموضوع تتجلى أهمية الدراسات العميقة التي تهدف إلى معرفة مجالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية والدور الذي يلعبه رئيس الجمهورية في التشريع كما أن هذه الدراسة لها أهمية عملية تتمثل فندرة هذه الدراسات في مجال هذا الموضوع ومن الناحية العلمية فتمثل في الحاجة إلى فهم اختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ، فهذا الموضوع يعكس بصفة عامة مظاهر التعاون والتداخل الموجودة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مختلف المجالات ، وبصفة خاصة علاقة التعاون والتداخل بينهما في إعداد القانون .

ومن أسباب اختيار هذا الموضوع له مبررات موضوعية وذاتية متمثلة في :

*الموضوعية :

- عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نظراً للاختصاصات المتزايدة الممنوحة لرئيس الجمهورية
 - ضعف السلطة التشريعية أمام ما يتمتع به رئيس الجمهورية من مكانة تنمو على كل السلطات حتما سيؤدي إلى هامشية دور السلطة التشريعية في مجال التشريع .
 - ندرة الدراسات الأكاديمية
- *أما الذاتية:

فتتمثل في : في الاهتمام الشخصي لدراسة هذا الموضوع وسنعمد في دراستنا على المنهج التحليلي الذي ينطبق على استنطاق النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالموضوع على مختلف مستوياتها في النظام القانوني والتعليق عليها .

وهذا الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن مكانة رئيس الجمهورية باعتباره سلطة تشريع في النظام السياسي الجزائري ؟

كما يمكن طرح التساؤلات التالية :

- هل رئيس الجمهورية يشرع في كل المجالات ؟

- ما مدى تدخل رئيس الجمهورية بالأوامر ؟

وبناء على ما سبق فإن المحاور الرئيسية التي سنعالج من خلالها ببحثنا هذا ستكون على شكل خطة ثنائية تقوم على فصلين اثنين على الشكل التالي :

الفصل الأول :الاختصاص التشريعي المقيد لرئيس الجمهورية

المبحث الأول : التشريع بأوامر في غيبة البرلمان

المطلب الأول:التشريع ما بين دورتين البرلمان

المطلب الثاني :التشريع أثناء شغور مجلس الشعبي الوطني

المبحث الثاني :التشريع بأوامر أثناء وجود البرلمان

المطلب الأول : الحالة الاستثنائية

المطلب الثاني : عدم الموافقة على قانون المالية

الفصل الثاني : الاختصاص التشريعي الموسع لرئيس الجمهورية

المبحث الأول :امتلاك السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

المطلب الأول : السلطة التنظيمية المستقلة من اختصاص رئيس الجمهورية

المطلب الثاني : المرسوم الرئاسي أداة قانونية للسلطة التنظيمية المستقلة

المبحث الثاني : نطاق ومجال كل من القانون واللائحة التنظيمية

المطلب الأول : المحاولات الفقهية لتحديد نطاق ومجال مستقل لكل من اللائحة

المطلب الثاني : سلطة التنظيم والتنفيذ

الفصل الأول : الاختصاص التشريعي المقيد لرئيس الجمهورية

الثابت والصحيح أن البرلمان بمجلسه الواحد كما كان عليه الشأن من قبل ، أو بغرفتيه كما هو عليه الأمر الآن بعد صدور دستور 1996 هو الذي يمارس السلطة التشريعية وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها طبقا لأحكام المادتين 98 و 119 وغيرها من الدستور وأحكام المواد من 11 إلى 45 من القانون العضوي 02/99 المنصوص عليه في المادة 115 من الدستور ، وطبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، فإن الصحيح أيضا ، هو أن ممارسة هذه السلطة أو المهمة ، لم تعد اختصاصا احتكاريًا منوطًا بالبرلمان وحده دون سواه ، كما الشأن بالنسبة لبعض الدول ، بل أصبحت مهمة تساهم فيها حتى بعض المؤسسات الأخرى كالمجلس الدستوري ومجلس الدولة ، إلى جانب السلطة التنفيذية.¹

إذ خول الدستور لرئيس الجمهورية وسائل تأثير مباشرة على البرلمان تجعله يحتل مركزًا توجيهيًا وقياديًا يضع البرلمان في مركز ضعيف اتجاهه لاسيما بعد التعديل الدستوري 1996 خاصة في المادتين 124 و 120 في فقرتيها الرابعة والخامسة تبيينان بصفة صريحة سلطة واختصاص رئيس الجمهورية عن طريق إصدار الأوامر في حالات معينة هي : حالة الشغور المجلس الشعبي الوطني ، بين دورتي البرلمان ، الحالة الاستثنائية ، قانون المالية . يمارس رئيس الجمهورية هذا الاختصاص بصفة كاملة ومنفردة في غياب المجلس الشعبي الوطني ، وخلال الفترات الفاصلة بين دورتي البرلمان وفي الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور ، وفي حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الآجال المحدد له². أين أقر من جديد حق تشريع بواسطة الأوامر الذي هجر لدى وضع دستور 1989 ، وهو الإجراء الذي ما انفك رئيس الجمهورية يبالغ في اللجوء إليه إلى حد الذي شمل أهم مجالات التشريع والرقابة التي أنيط بالبرلمان بما فيها المجال المالي ما يشوب هذا المجال من غموض بشأن مدى دستورية التشريع بالأوامر وأثر ذلك على سلطة البرلمان التشريعية.³

¹ منيرة بلورغي ، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري 96 وأثره على النظام السياسي ، مذكرة ماجستير في الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014 ، ص 200

² نور الدين رداة ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 96 ، مذكرة ماجستير في القانون ، جامعة إخوة منتوري قسنطينة ، 2005-2006 ، ص 32

³ سعيد بوشعير ، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 01-2011 ص 07

المبحث الأول : التشريع بأوامر في غيبة البرلمان

إذا كان الأصل أن السلطة التشريعية يتولها المجلس التشريعي ، أو بعبارة أخرى أن المجالس التشريعية هي السلطة التشريعية الأصيلة وفقا لقواعد الدستورية المعمول بها والمتعارف عليها ، ولكن عندما تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية ، فإن المؤسس الدستوري أسند الوظيفة التشريعية إلى جهة معينة ، وعادة ما تكون رئيس الدولة ، وهذا للحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على سير مؤسسات الدولة ، ويعرقل بعض أنشطتها ، وغيبة البرلمان قد تحدث في حالة¹ من حالات التي حددها المشرع من خلال التطورات الدستورية التي عرفتها الجزائر ، كاستثناء على هذا الأصل العام ، وهي حالة التشريع ما بين دورتي البرلمان ، والتشريع أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني² .

المطلب الأول : التشريع بأوامر ما بين دورتي البرلمان

وفقا للتقاليد المستقرة فإن سلطة التشريع قد تمارسها السلطة التشريعية بمفردها ولا يكون ذلك إلا في الديمقراطيات النيابية البحث وقد تمارسها السلطة التشريعية مشاركة مع الناخبين في الديمقراطيات نصف أو شبه المباشرة ، والطابع الغالب على الدساتير العربية المعاصرة هو الطابع النيابي البحث³. ونظرا للحاجة إلى التشريع خلال عطلة البرلمان فقد خول واضع الدستور في الجزائر للرئيس سلطة التشريع فيما بين دورة وأخرى عن طريق أوامر تعرض على البرلمان في أول دورة للموافقة عليها دون مناقشتها اقتداء ببعض الدساتير ، وهو ما أدى إلى مراجعة بل والتراجع عن كثير من المعايير التي كان يعتمد أغلب الدساتير الحديثة قاعدة تقسيم مهمة التشريع بين مؤسستين بما يتماشى والتغير الذي حدث في مفهوم السيادة التي لم تعد ملكا للأمة وإنما ملكا للشعب مما يسمح بتجزئتها وبالتالي تعدد ممارستها . ومن المعلوم أن الأوامر أصبحت منذ 1965/06/19 مصدرا للقانون إلى أن صدر دستور 1976 الذي أبقى عليها وأسند مهمة سننها وإصدارها إلى رئيس الجمهورية.

¹ وليد شريط ، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة) ، مجلة الوحات للبحوث والدراسات ، العدد 16 (2012) : 288-315 ، ص 219

² سعدي فرحات ، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 ، ص 69

³ سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة) ، الطبعة السادسة ، 1416 هـ-1996 م ، 1 ملتمز الطبع والنشر دار الفكر العربي الإدارة ص 49

بموجب المادة 153 ولكن في أوقات محددة فقط ، وتنحصر فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني الذي أسند له مهنة التشريع وفقا للمادة 126 من الدستور .
وقد استمر العمل بنظام الأوامر في ظل دستور 1976 بعد تعديلات 1988/11/03 لكن مع اختلاف كبير في الصياغة بما يقيد تراجع رئيس الجمهورية¹ .
ومن خلال نص المادة 124 من دستور 1996 الفقرة الأولى منها يتضح أن رئيس الجمهورية ينعقد له اختصاص كامل لممارسة الوظيفة التشريعية لفترة معينة تمثل الفترات الفاصلة لدورات انعقاد البرلمان² .
تعرف فترة ما بين أدوار الانعقاد بأنها فترة العطلة السنوية التي تتخلل دورتي انعقاد أحدهما وانتهى والآخر قادم لنفس المجلس .

كما يشمل هذا العنصر أيضا الفترة الواقعة بين دورتي انعقاد غير عادي ، إن ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان لا يمكن اعتبارها ظاهرة استثنائية قليلة الحدوث والوقوع ، بل أننا إذا أخذنا بعين الاعتبار الزمن كمقياس فإننا نكشف أن البرلمان يعقد دورتين في السنة دورة في الخريف وأخرى في الربيع ، وأن كل دورة لا تتجاوز أربعة أشهر كما يمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، وأن يجتمع باستدعاء من رئيس الحكومة وثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني³ المادة 118 من دستور 96 ، وبالتالي فإذا كان للبرلمان الاختصاص بالوظيفة التشريعية خلال ثمانية أشهر من السنة ، فإن لرئيس الجمهورية نفس الاختصاص خلال أربعة أشهر في السنة على الأقل ، هذا وإذا اعتبرنا أن البرلمان ينقضي أربعة أشهر كاملة في الانعقاد بمناسبة كل دورة ، وهو أمر قليل الحدوث لان دورات البرلمان كثيرا ما تكون قصيرة من حيث استغراقها ، ولا تتجاوز الأربعة أشهر المعلن عنها في الدستور ، فالبرلمان لا يكون مجتمعا طيلة أربعة أشهر فهناك أيام الراحة الأسبوعية التي يجتمع فيها البرلمان إما لكثرة أعماله ، فيمنح النواب قدرا من الراحة لاستعادة نشاطهم ، إلى جانب العطل الأخرى مما يقلل من المدة التي تستغرقها الدورة الخاصة إذا قلت المشاريع والاقتراحات وما ينتج عن ذلك من تخفيف في أعمال البرلمان وبالتالي تقليص دورته⁴ .

اعتبارا لذلك فإن فترة اختصاص رئيس الجمهورية التشريعي تعتبر محدودة بمدة معينة وهي أربعة أشهر المتبقية من السنة التشريعية والخارجة عن نطاق الفترتين التشريعتين العاديتين ، واختصاص أصيل وكامل ومنفرد وجزء لا يتجزأ من الجهاز التشريعي المتكون من البرلمان ورئيس الجمهورية معا .

¹ BURDEAU (G), traité de science politique, L.G.D.j, Paris, t8 1974, pp. 575 et 576

² رداة نور الدين ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 96، مرجع سابق، ص 58

³ سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، القاهرة دار الفكر العربي 1977 ، ص 514

⁴ سعيد بو الشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس ش، و، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد 01-03/1988، ص 354-350

المطلب الثاني : التشريع بأوامر أثناء شغور مجلس الشعبي الوطني

إن حالة الشغور حسب المادة 124 الفقرة الأولى بمفهومها الواسع هو غياب البرلمان وتعطيل الحياة البرلمانية لسبب أو لآخر .

دار الحديث حتى الآن عن ظاهرة التشريع الرئاسي في ظل تواجد المجلس التشريعي ، سواء كان بتفويض أو بواسطة أمر رئاسي ، وبالتالي، هذه الأوامر مصدرها رئيس الجمهورية ، وهي نصوص تشريعية تستمد صحتها القانونية من موافقة البرلمان عليها ، حسب الوجه المبين في الدستور ، ومن هذا المنطلق يتطلب ذلك تواجد البرلمان بغرفتيه لكي يجري التصويت على الأمر الرئاسي .¹

فالبرلمان هو الهيئة التشريعية الأصلية غير موجودة ، وكنتيجة حتمية لسبب غيابها فالحياة النيابية معطلة فلا بد من سلطة تتولى التشريع وتحل محل السلطة التشريعية لأداء الوظيفة التشريعية ، وأن هذه السلطة عادة ما تكون رئيس الجمهورية كعضو تشريعي أصيل مستمد اختصاصه مباشرة من الدستور دون تفويض أو إذن مسبق من المجلس الشعبي الوطني ، وهذا خلافا لرئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور 1963 وفي ظل أحكام الدستور الفرنسي لعام 1958 ، أين يمارس في كل منهما هذا الاختصاص في ظل تفويض مؤقت ومحدد الغاية .²

فإن الإشكال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد كيف يغدو الوضع في حالة غيبة المجلس الشعبي الوطني ، بمعنى أثناء مدة معلومة إلى أن يتم انتخاب غرفة أولى جديدة ؟

بمقتضى المادة 124 من دستور 96 يستنتج من مضمون النص ذاته أن المؤسس الدستوري منح سلطة للرئيس لكي يشرع بمقتضاه على نطاق واسع بواسطة أوامر .

وربما أكثر الأمور حساسية وحيوية ذلك ما يعنيه عدم ذكر عرض ما يصدر من أوامر رئاسية على المجلس الجديد ، ويستنتج من ذلك ، الأوامر التي تصدر وتنشر خلال غيبة الغرفة الأولى تصبح نافذة ، ومن ثم لاسحب عليها الصبغة القانونية ولو أنه لا تعرض على موافقة المجلس المنتخب ولا حتى مجلس الأمة .

إن نص المادة 124 لم يحدد حالات شغور المجلس الوطني ، رغم أن هذه الحالات محددة على سبيل الحصر وبصورة لا تقبل الخلاف وتمثل في :

-فترة ما بين الفترتين التشريعتين : وهي الفترة ما بين انتهاء الفترة التشريعية للمجلس وانتهاء مدته الطبيعية ، وانتخاب مجلس جديد

¹ عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة ، دار هوم للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر ، 2002 ، ص 235

² رداة نور الدين ، مرجع سابق ص 56

-فترة حل المجلس الشعبي الوطني : يعرف الحل بأنه قيام السلطة التنفيذية بانتهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي.¹ أي هو الانتهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي ، ويدخل ضمن شغور المجلس الشعبي الوطني فترة حله ، والحل يكون رئاسيا فمن المقرر أن رئيس الجمهورية يملك حق حل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 129 من الدستور 96.2 بعد إستشارة كل من رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة ،على أن تجرى الانتخابات التشريعية الجديدة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني في حالة رفضه التصويت بالثقة التي ينجر عنه استقالة الحكومة وهذا ما تضمنته المادة 48 الفقرة 05 و06 من الدستور 96.³

ويدخل ضمن الحل ، الحل الوجوبي للبرلمان طبقا للمادة 82 الفقرة الأولى من الدستور 96 والتي أشارت إلى الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني في حالة رفض المصادقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية . هذه هي الحالات التي يعتبر فيها المجلس الشعبي الوطني في حالة حكم المادة 124 والتي يستطيع فيها رئيس الجمهورية التشريع بأوامر.⁴

الفرع الأول : القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر:

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة ، التي يمكن بواسطتها رئيس الجمهورية أن يساهم مباشرة في صنع القانون ، ومن تم التشريع في المجالات التي تختص بها أصلا السلطة التشريعية ، حيث تنص المادة 124 من الدستور على مايلي : (لرئيس الجمهورية أن يشرع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان . ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها تعد لاغية الأوامر التي يوافق عليها البرلمان) .

إلا أنه وحتى لا تصبح هذه الوسيلة سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية ، أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود ، التي تستشف من خلال قراءة المادة 124 سالف الذكر ، حيث نجد أن هذه السلطة مقيدة من الناحية الزمنية ، الموضوعية والشكلية.¹

¹ بشير علي محمد الباز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2004 ص 58

² نص المادة 129 من دستور 96

³ نص المادة 84 فقرة 05-06 من دستور 96

⁴ محمد مزغني خيري ، مبادئ القانون الإداري في دول المغرب العربي الطبعة الثانية ، دار الحقوق ، 1984-1985 ، ص 51

1 - من الناحية الزمنية :

نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بموجب أوامر ، وهو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، أو بين دورتي البرلمان .

فحالة شغور المجلس الشعبي الوطني تتحقق إذا تم حله ، والحل نوعان : حل وجوبي وتلقائي . فالحل الوجوبي يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية ، تطبيقا للمادة 82 الفقرة 01 من الدستور التي تنص على أنه : (إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا).

أما الحل الاختياري ، يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقا للمادة 129 الفقرة 01 من الدستور ، التي تنص على مايلي (يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ، بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة .²

أما بمجرد حلها ينتقل هذا الاختصاص البرلماني إلى الرئيس أو بالأحرى للهيئة التنفيذية ، ومن ثم تستحوذ هذه الأخيرة ممثلة في الرئيس على المجال التشريعي برمته.³

أما عن دورتي البرلمان ، فحسب نص المادة 118 من الدستور نجد أن البرلمان يجتمع في دورتي عاديتين كل سنة دورة ربيعية وأخرى خريفية ، ومدة كل دورة 04 أشهر على الأقل ، وهذا ما أكدته المادة 04 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر ، وقد حددت المادة 05 منه في فقرتها الرابعة أن تدوم كل دورة عادية 05 أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها .

فرئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع بأوامر بين هاتين الدورتين العاديتين للبرلمان ، مما يعني أن المجال الزمني المتاح فيه للرئيس للتشريع بأوامر هي مدة أقصاها 04 أشهر سنويا ، يمكن أن تقلص بمدة الدورة غير العادية إن وجدت .⁴

¹ MAHIOU (A), note sur la constitution Algérienne du 28 Novembre 1996 . in Annuaire -(26).de frinque du nord éd CNRS, 1996, p. 484

² بشر بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996/11/28 ، رسالة ماجستير ، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، 1998-1999

³ عبد الله بوقفه ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 256

⁴ عبد المجيد زعلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية 1999 ، العدد 02

وهنا تثار إشكالية قانونية ، وهي هل تأجيل انعقاد البرلمان يعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان ، وذلك كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلسته في ديسمبر من سنة 1998 ، لما اعترض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه ؟

فقد ذهب الفقه في مصر إلى عدم اعتبار تأجيل انعقاد البرلمان كحالة من حالات بين أدوار الانعقاد ، وذلك لأن التأجيل يقطع دورة البرلمان دون أن ينهيها ، ومن ثم لا يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في هذه الحالة .¹

وفي غياب موقف الفقه في الجزائر من هذه المسألة ، يبقى رأي الفقه المصري هو الأصح للتطبيق وذلك لأنه يتماشى مع ما تنص عليه المادة 124 سالفه الذكر ، التي تنص على أن التشريع بأوامر يتم فقط بين دورتي البرلمان ، أي وجوب انتهاء مدة دورة البرلمان وليس تأجيلها .

كما أن موقف الفقه المصري يحمي اختصاص السلطة التشريعية في إعداد القانون ، فلو سمح للرئيس التشريع بأوامر بعد تأجيل انعقاد البرلمان ، فهذا سيؤدي إلى توسيع النطاق الزمني لممارسة هذه السلطة ، وهو ما يؤدي إلى تجريد السلطة التشريعية من اختصاصها في صنع القانون .

2 - من الناحية الموضوعية :

حيث نجد أن سلطة التشريع بأوامر تنصب فقط على المواضيع التي تشرع فيها السلطة التشريعية ، فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر مالا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته.² فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمل سلطته في التشريع بأوامر في نطاق اختصاصه التنظيمي ، الذي يمارسه بمقتضى الفقرة 01 من المادة 125 من الدستور .

ويعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية ، الذي يقتضي أن لا تخالف التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية .

كما يشترط بعض الفقهاء في مصر ضرورة احترام لوائح التفويض والضرورة أحكام الدستور .

وهذا الشرط يمكن أن يطبق على الأوامر التشريعية في الجزائر ، ومن ثم لا بد على هذه الأوامر أن لا تخالف الدستور ، فما دام لها قوة القانون ، فتستطيع تعديل أو إلغاء القانون القائم أو التدخل في مجاله ، فإن هذا القانون نفسه أقل قوة من الدستور ، ويجب أن يخضع لأحكامه وهذا تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور على القوانين .³

¹ بركات أحمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، جامعة أوبوكر بلقايد ، 2007-2008 ، ص 17

² سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، الطبعة الخامسة دار الفكر العربي 1984 ، ص 469

³ ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف الإسكندرية 2000 ، ص 670

03 - من الناحية الشكلية :

لقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء ، حيث نصت الفقرة 05 من المادة 124 على مايلي : "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء " .

وتعود الحكمة من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقا للمادة 119 فقرة 01 التي تنص على ما يلي : " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين " . إضافة إلى كون رئيس الحكومة يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين ، طبقا لما تنص عليه الفقرة 02 من المادة 125 من الدستور.¹

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية:

لا يستطيع أحد أن ينكر تمتع الأوامر التشريعية بقوة القوانين ، وذلك لأنها تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم ، أو تأتي بقانون جديد إلا أن الإشكال ثار حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر والسبب في ذلك يرجع إلى صدورها عن رئيس الجمهورية الذي يعتبر رئيس السلطة التنفيذية ، إضافة إلى أن مضمونها يمس مجال من المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية . ومن تم فالمقصود بالطبيعة القانونية للأوامر التشريعية هي تحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قوانين؟²

وعليه فتحدد طبيعة الأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة في النظام القانوني للدولة ، لأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم التدرج القواعد القانونية في الدولة ، وكذلك إلى معرفة نظام الرقابي الذي تخضع له . فإذا تم اعتبارها قرارات إدارية (تنظيمات) ، فستخضع لرقابة المجلس الدستوري ولرقابة القضاء الإداري ، أما إذا اعتبرها قوانين فإنها تخضع فقط لرقابة المجلس الدستوري.³

ولمعرفة الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية لابد من التمييز بين مرحلتين وهما : قبل عرض هذه الأوامر على موافقة البرلمان ، وبعد عرضها للموافقة.

فقبل عرض الأوامر التشريعية على موافقة البرلمان ، تبقى هذه الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية ، وعليه فتخضع لرقابة المجلس الدستوري إذا تم إخطاره حسب نص المادة 165 من الدستور ، على أساس اعتبارها تنظيمات ،

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 19

² محمود أبو السعود الحبيب ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف الاستثنائية ، دار الثقافة الجامعية ، 1990 ، ص 171

³ مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر) ، مجلة المدرسة الوطنية لإدارة 2000 ، ص 22

وتخضع كذلك لرقابة القضاء الإداري ، على أساس اعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية (رئيس الجمهورية) ، والجهة القضائية المختصة بذلك هي مجلس الدولة ، طبقا للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 التي تنص على ما يلي : " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا في :

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة " أما إذا تم عرضها على البرلمان ووفق عليها ، غالبية الفقه.¹ أن هذه الأوامر تكتسب الطبيعة القانونية ، أي تعتبر تشريعات من لحظة موافقة البرلمان عليها . فبعد موافقة البرلمان تعتبر جزءا من النظام القانوني المطبق اي تصبح كالقانون . إلا أن بعض الفقه اعتبار أن الأوامر التشريعية تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية بالرغم من موافقة البرلمان عليها ، وذلك لصدورها عن سلطة إدارية مركزية .²

إلا أنه هناك في نظر بعض شراح القانون أن هذا التفريق يشمل فقط الأوامر المتخذة بين دورتي البرلمان ولا يشمل الأوامر المتخذة أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني ، لأن هذه الأخيرة تكتسب الطبيعة القانونية منذ لحظة صدورها عن رئيس الجمهورية ، لأن حسب رأيهم أن هذه الأوامر لا تعرض على الموافقة البرلمان.³ إلا أن الفقرة 02 من المادة 124 من الدستور تبرز عكس ذلك حيث تنص : " ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها" . فالملاحظ أن صياغة هذه الفقرة ، جاءت عامة بحيث يجب على الرئيس الجمهورية أن يعرض الأوامر التي اتخذها بين دورتي البرلمان ، أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني على موافقة البرلمان على حد سواء .

أما إذا لم يوافق عليها البرلمان ، فهذه الأوامر يزول ما كان لها من قوة القانون ، وذلك من تاريخ عدم الموافقة ، وتظل أثارها في الماضي سارية من تاريخ صدورها حتى تاريخ عدم الموافقة البرلمان عليها .⁴ وهنا تبرز إشكالية تتجلى في معرفة ما مصير الآثار القانونية المترتبة عن الأوامر التشريعية ؟ فالدستور لم يعطي حلا في هذه الحالة ، خاصة إذا قامت الحكومة بإدخال هذه الأوامر حيز التنفيذ بإصدار المراسيم التنفيذية اللازمة لتنفيذها.⁵

¹ مراد بدران ، مرجع سابق ، ص 25

² محسن خليل ، القانون الدستوري والدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 1996، ص 417

³ عبد الله بوقفه ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 258

⁴ سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 467 .

⁵ فاطمة الزهراء رمضاني ، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة أوبوكر بلقايد تلمسان ، 2004 ص 110.

فهنا الحل بيد البرلمان ، وذلك عن طريق رفضه لهذه الأوامر في المستقبل فقط ، أي يقبل بلأثار القانونية التي ترتبت عن الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على عرضها عليه¹ لكن السؤال الذي يطرح ، هل من الأفضل اعتبار هذه الأوامر قرارات إدارية أم قوانين ؟ فهناك من رأى أنه من الأفضل اعتبار هذه الأوامر قرارات إدارية ،² لأنها تكون خاضعة لنوعين مختلفين من الرقابة ، حيث تخضع لرقابة المجلس الدستوري باعتبارها تنظيمات ، وتخضع لرقابة القضاء الإداري ، لأن الممارسة أثبتت أن إخطار المجلس الدستوري من الأشخاص المخول لهم دستوريا(المادة 165 من الدستور) تمت في قوانين قليلة ، ومن تم لا يبقى أمام المواطن سوى الطريق الإداري للدفاع عن حقوقه إذا ما ألحقت به هذه الأوامر أضرار وذلك برفع دعوى أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة .

ومن تم فتكثيف هذه الأوامر على أساس قرارات إدارية يكون أكثر حفاظا على الحقوق الأفراد وضمانة لحرياتهم ، من أي تهديد لهذه الأوامر .

إلا أن هناك من رأى وجوب الإبقاء على التفرقة السابقة ، أي قبل وبعد عرض الأوامر على الموافقة البرلمان لأنه حتى ولو تم اعتبارها قوانين ، فهناك البرلمان الذي يعتبر جهة مختصة بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم باعتبار ممثلا ومعبرا عن إرادة الأمة ، ومن تم فهو يستطيع رفض الأوامر التي يرى فيها مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم.³ فالملاحظ على هاذين الاتجاهين ، أنهما يشتركان في الهدف وهو حماية حقوق وحريات الأفراد من خطر مساس الأوامر التشريعية بها ، ويختلفان من حيث وسيلة تحقيق هذا الهدف ، وهذا الاختلاف يرجع بالدرجة الأولى إلى عدم استعمال وسائل مراقبة الأوامر التشريعية وكذلك لضعف البرلمان ، ومن تم فالمشكل ليس في طبيعة تلك الأوامر وإنما في وسائل مراقبتها . لذلك فالصواب اعتبار تلك الأوامر بعد موافقة البرلمان قوانين ، وذلك للمبررات التالية :

فلو تم اعتبار تلك الأوامر بعد موافقة الجهاز التشريعي عليها مجرد قرارات إدارية ، فهذا سينزع عن هذه الموافقة أية قيمة قانونية ، تصبح بذلك مجرد إجراء شكلي ، وهو ما يتعارض مع مضمون المادة 124 سالف الذكر ، التي تجعل من موافقة البرلمان هو الإجراء الوحيد لإصباح تلك الأوامر بالصيغة القانونية .

كما أن الأصل في الأوامر التشريعية عند صدورها هو عدم مساسها بحقوق وحريات الأفراد ، فإذا تبين عكس ذلك توجد هناك وسائل دستورية لإلغائها ، وهي إما أن يوافق عليها البرلمان ومن تم تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية وعليه يجوز الطعن فيها قضائيا أمام مجلس الدولة .

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا ، الوجيز في التنظيم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية بدون طبعة ، ص 105 .

² فاطمة الزهراء رمضاني المرجع السابق ص 119 .

³BURDEAU(DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES) 19 ième ed, L.G.D.J,1980, P 634 .

أما إذا لم يتبين للجهاز التشريعي أثناء عرضها عليه أنها تمس بحقوق وحرريات الأفراد ووافق عليها ثم تبين له فيما بعد العكس ، فيستطيع رئيسي غرفتي البرلمان في هذه الحالة أن يستعملا سلطتهما في إخطار المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 165 من الدستور ، الذي يستطيع أن يصدر قرار يقضي بمخالفتها للدستور ما دامت تمس بحقوق وحرريات الأفراد ، وما يترتب على صدور هذا القرار هو أن هذه الأوامر تفقد أثرها القانونية ، وهذا تطبيقا لما تقتضيه المادة 169 من الدستور التي تنص : " إذا إرتأ المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري ، يفقد هذا النص اثره من يوم قرار المجلس "

وفي الأخير نقول أن معرفة سلطة التشريع بأوامر لا تقف عند تحديد حالات تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في الظروف العادية ، بل لابد من التعرض لموقع السلطة التشريعية من التنظيم الدستوري لهذه السلطة.¹

¹ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 23

المبحث الثاني : التشريع بأوامر أثناء وجود البرلمان

ومما سبق ذكره لم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بتحويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر أثناء غياب البرلمان بل أتاح له هذه السلطة كذلك في وجود البرلمان إلا أنه لم يجعلها تمارس بصفة مطلقة بل حدد حالتين واردتين على سبيل الحصر وهما : سلطة التشريع في المجال المالي (عدم الموافقة على قانون المالية) و الحالة الاستثنائية التي تعتبر إحدى أهم الظروف غير عادية التي يمكن أن تمر بها الدولة وذلك نظرا للخطر الذي يهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية .

المطلب الأول : الحالة الاستثنائية

على الرغم من أهمية الاختصاص التشريعي الذي يمارسه رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان إلا أن المشرع الدستوري قد أضاف لرئيس الجمهورية اختصاص تشريعي آخر وذلك بمقتضى المادة 124 من الدستور 96 ، والتي أشارت إلى حالة من حالات الظروف الاستثنائية ، وهي الحالة الاستثنائية التي تضمنتها المادة 93 من الدستور 96¹ . هو الآخر وسع من صلاحيات رئيس الدولة خلال المرحلة الاستثنائية ، إي الظروف غير عادية للبلاد من خلال المادة 93 التي تنص : (يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها)

ولاخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري ، والاستماع إلى مجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ، تحول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية.²

باعتباره المعبر عن إرادة الأمة ، من متابعة الأحداث الناجمة عن تقرير الحالة الاستثنائية وإجراءات تسييرها ، وهي الحالة التي تتطلب الضرورة والاستعجال التشريع بواسطة الأوامر دون حاجة لاشتراط اتخاذها فيما بين دورات أو

¹ مراد بدران ، مرجع سابق ، ص 26

² فوزي او صديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2008 ، ص 186-187

في حالة الشغور أو عرضها على البرلمان للموافقة عليها ، على إعتبار أنها ليست نصوص عادية دائمة وإنما استثنائية مؤقتة مرتبطة بالحالة المسيرة لها¹.

وتنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها ، وتنص المادة 94 على مايلي : يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد استماع إلى مجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة كما تنص المادة 95 على مايلي : وإذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب ، بعد اجتماع مجلس الوزراء ، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة .

ويجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك². وتختلف الأنظمة الدستورية المقارنة في تنظيم هذه الصلاحية الاستثنائية ، سواء من حيث الشروط وإجراءات القبيلية أو البعدية الواجبة لممارسة هذا العمل ، أو من حيث تكييف طبيعة هذه التشريعات ومدى خضوعها للرقابة³.

إذ نجد المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 أن هذه المادة بمثابة ترخيص دستوري يجيز لرئيس الجمهورية مباشرة سلطات المشرع⁴.

وأما في النظام المصري نجد المادة 47 من دستور 1971 توحى ضمينا بوجود هذه الصلاحية ، حيث للرئيس في حالة قيام الخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعطل مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري صلاحية اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لمواجهة هذا الخطر .

وتشمل هذه الإجراءات حسب ما ذهب إليه الفقه والقضاء القرارات التي لها قوة القانون والقرارات الإدارية ، علما أن هذه المادة مستوحاة من نص المادة 16 من الدستور الفرنسي شأنه شأن الدستور الجزائري⁵ ، وبالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري فإن يختلف عما هو عليه الحال في النظامين الفرنسي والمصري حيث نجد أن لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية والظروف الاستثنائية على السواء وهو ما تقره المادة 124 من دستور 96 ، ويشترط في الأوامر التشريعية حسب الفقرتين الثانية و الثالثة أن تعرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان في أول دورة لاحقة له ليقرر ما يراه بشأنها .

¹ سعيد بوالشعير ، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية ، مرجع سابق، ص 16

² فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، مرجع سابق، ص 188

³ عمر حلمي فهمي الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى دار الفكر العربي القاهرة 198 ، ص 267

⁴ رداة نور الدين ، مرجع سابق، ص 9

⁵ مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري فقها وقضاء ، الطبعة التاسعة ، الإسكندرية دار المطبوعات الجامعية ، 1996، ص 447

فسلطة التشريع الاستثنائي في الدستور الجزائري لسنة 1996 تجد مصدرها في المادة 93 التي تحيل عليها المادة 124 ، بحيث تعطى لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر أثناء تطبيق وإعمال الحالة الاستثنائية المنصوص عليه في المادة 93 ، أما في دستور 76 و 89 فإن هذه الصلاحية لم يكن منصوص عليها بشكل صريح ، وإنما تفهم بشكل ضمني في إطار نص المادة 87 و 120 من هذين الدستورين على الترتيب¹.

الفرع الأول : شروط تقرير الحالة الاستثنائية :

ولكي يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الاختصاص التشريعي في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور الجزائري ، لابد من توفير شروط تطبيق تلك المادة حتى يمكن القول بأننا بصدد الحالة الاستثنائية.

أولا : الشروط الموضوعية للحالة الاستثنائية

تتمثل هذه الشروط في وجود خطر داهم وجسيم وحال قد يمس بالدولة ومؤسساتها

1- : وجود خطر داهم يهدد البلاد:

لإمكانية تطبيق المادة 93 من الدستور ، لابد أن يتوفر شرط الخطر

والخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب حيوية ، فيهددها بالزوال أو الانتقاص²

ولإمكانية القول بتوفير شرط الخطر ، لابد أن يتوفر فيه شيئين هما : أن يكون جسيما خطر داهم يكون يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة وأن يكون حالا أي قد بدأ ولم ينته بعد أو مستقبلا أما المحتمل ، فلا يعتبر من قبل الأخطار التي تسمح بإعمال المادة 93 ونفس الحكم ينطبق على الخطر الذي وقع وانتهى ، وبالتالي يبقى تقدير جسامته الخطر متروك لرئيس الجمهورية لذلك كان من الضروري نعت الخطر بصفات معينة تهدف إلى عدم إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في تطبيق المادة 93 والملاحظ في هذا الخصوص أن الوضع أكثر ضبطا في الدستور الفرنسي لعام 1958 ومن خلال المادة 16 منه والتي يمكن اعتبارها كأصل تاريخي للمادة 93 من دستورنا ، حيث جاءت بشروط أكثر دقة تتعلق بموضوع الخطر وصفاته ، فتشرطت أن يكون الخطر حالا وجسيما .

في حين نسجل غياب المعيار الموضوعي لتحديد هذا الخطر في نص المادة 93 من الدستور الجزائري بحيث لم يربط هذا النص بين الخطر ونتائجه وأثاره.

¹ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، "السلطات الثلاث" الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2004، ص 135

² وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف الإسكندرية، 1988، ص 100

2- : أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراجها :

يثير هذا الشرط إشكالية مفادها : هل يعني ذلك أن المؤسسات الدستورية قد تتوقف عن السير المنتظم

لأعمالها؟ أم أنها تتوقف كلية عن القيام بأعمالها؟¹

لكن بالرجوع إلى نص المادة 93 من الدستور ، نجد اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يستلزم فقط تعثر المؤسسات في سيرها ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي ، وما يؤكد ذلك هو انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة.²

فاستنادا إلى المادة 91 من الدستور 1996 التي تنص : يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار ، لمدة معينة (...) أو ما جاء ضمن المادة 93 : تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها)

نجد أن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته التقديرية في مجال الظروف التي تستدعي تطبيق المادة 93 فحسب ، بل يمارسها كذلك في مجال تقدير إيقاف تطبيق هذه المادة 93 ، بل يمارسها كذلك في مجال تقدير إيقاف تطبيق هذه المادة أو أو تمديدتها. ومثال ذلك تم إعلان عن حالة الحصار بتاريخ 1991/06/04³ لمدة 04 أشهر عبر كامل تراب الوطني ، ورفعت هذه الحالة ابتداء من 1991/09/29 بعدها أعلنت حالة الطوارئ بتاريخ 1992/02/09 لمدة 12 شهر ، لكن بتاريخ 1993/02/06 تم تمديد هذه الحالة ، إلى أن ألغيت مؤخرا من طرف رئيس الجمهورية.⁴

نستخلص مما سبق ، أن إعلان الحالة الاستثنائية أو توقيفها أو تمديدتها ، هي مسائل مرهونة بسلطة التنفيذ وحده دون أن يتدخل فيها البرلمان بغرفتيه ، وهذا رغم التكريس الدستوري لحق هذا الأخير في الموافقة على تمديد هذه

الحالات طبقا لمضمون الفقرة 02 من المادة 91 التي تنص على : و لا يمكن تمديد الحالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

¹Georges BUREAU (Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques), 20ième éd, L.G.J,1984, P. 651

² محمود أبو السعود الحبيب ، مرجع سابق ، ص 143

³ مرسوم رئاسي 91-196 مؤرخ في 1991/06/04 يتضمن تقرير حالة الحصار ، ج ر ، عدد 29 ، مؤرخ في 1991/06/12

⁴ مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 1992/02/09 يتضمن إقرار حالة الطوارئ ج ر عدد 10 مؤرخ في 1992/02/09 معدل للمرسوم التشريعي

رقم 02/93 يتضمن تمديد حالة الطوارئ

ثانيا : الشروط الشكلية لإقرار الحالة الاستثنائية :

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية السالفة الذكر حددت المادة 93 من الدستور الجزائري شروط أخرى إجرائية أو شكلية ، يجب على رئيس الجمهورية أن يحترمها لكي يلجأ إلى استعمال تلك المادة فلا بد عليه أن يستشير بعض الشخصيات والهيئات¹ وهي استشارات اختيارية غير ملزمة من حيث الأخذ بنتائجها ، ولكن إلزامية من حيث مبدأ إجرائها وطلبها ، حيث تتوقف عليها المشروعية الشكلية لقرار الإعلان ، وتهدف هذه الاستشارات بصفة عامة إلى إحاطة رئيس الجمهورية بالأشخاص والهيئات التي حددتها المادة 93 بالظروف التي تمر بها البلاد ، وما إذا كانت تحتاج إلى سلطات استثنائية لمواجهةها أم لا ، هذا بالإضافة إلى ضمان التفاف هذه الشخصيات ومثلي تلك الهيئات حول رئيس الجمهورية في حالة موافقتهم على رأيه لما يتمتع به من قوة التأثير على الرأي العام بالإضافة إلى هذه الاستشارات هناك شرط وجوب اجتماع البرلمان بقوة.

وبالنسبة للهيئات التي يجب أن تستشار من طرف رئيس الجمهورية في هذه الحالة كالآتي :

1 - استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري :

أ - استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة :

تشرط المادة 93 من الدستور 1996 وجوب استشارة هاتين المؤسستين الدستوريتين عند لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق هذه المادة ، لكن تبقى هذه الاستشارة مجرد إجراء شكلي ليس له أثر قانوني ، فعلى الرغم من أنها ملزمة إلا أنها لا تقيد رئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية بأي شكل من الأشكال.²

ب - استشارة المجلس الدستوري :

فهي استشارة تمثل الهيئة المجتمعة وتكمن أهميتها في المكانة أو الدور السامي الذي يؤديه المجلس الدستوري في الحياة الدستورية ، وذلك بالسهر على احترام الدستور من طرف رئيس الجمهورية .

¹ مراد بدران ، المرجع السابق ص32

² مزياي حميد ، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، "دراسة مقارنة ، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2011 ، ص 81 .

2 - الاستماع إلى مجلس 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 ، ويبدو هنا أن المصطلح قد تغير فبعد استعمال المؤسس الدستوري استشارة بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري ، نجد بالنسبة للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء قد غير المصطلح واستعمل مصطلح الاستماع فيرى البعض أن الفرق بين المصطلحين يكمن في النتيجة النهائية لكل منهما ، فالاستشارة هي تقديم الرأي الذي يعني وجوب الوصول إلى اتفاق حول موضوع المطروح للاستشارة ، بمعنى قبول تقرير الحالة لاستثنائية أو رفضها ، أما الاستماع فلا يشترط فيه الاتفاق حول موضوع تقرير الحالة الاستثنائية أو رفضها .

كذلك فإن هذه الهيئات تكون تحت الرئاسة المباشرة لرئيس الجمهورية ، حيث تنص المادة 173 من الدستور الحالي في فقرتها 01 على مايلي : (يؤسس مجلس الأعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني) ، وتنص المادة 77 منه المحددة لبض السلطات رئيس الجمهورية ، في الفقرة الرابعة منها على مايلي : (يرأس مجلس الوزراء) فهذه الرئاسة المباشرة ، قد تسمح لرئيس الجمهورية التأثير على آراء أعضاء المجلسين.¹

وما يمكن قوله في الأخير حول إجراء الاستماع أنه بالرغم من أن ما يقال في المجلسين لا يلزم رئيس الجمهورية ، إلا أنه يمكن أن يكون له أثر من الناحية الأدبية الواقعية على رئيس الجمهورية ، خاصة مجلس الوزراء ، الذي قد يضم وزراء ينتمون للمعارضة²

3 اجتماع البرلمان وجوبا :

تطلبت المادة 93 من الدستور الجزائري أن يجتمع البرلمان وجوبا في حالة استعمالها وفي الحقيقة فغن هذا الشرط الإجرائي اجتماع البرلمان بقوة القانون هو الضمانة الحقيقية التي تؤدي إلى منع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بمقتضى المادتين 93 و124 من الدستور لأن ممارسة رئيس الجمهورية لتلك الاختصاصات في ظل الحالة الاستثنائية تكون تحت رقابة البرلمان الذي له إذا حاد عن الطريق القويم إحالته إلى المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى وذلك طبقا لما نصت عليه المادة 158 من الدستور الجزائري أما

¹ مزياي حميد ، مرجع سابق ص 82

² مراد بدران ، مرجع سابق ص 141

الشروط السابقة الذكر ليس لها عند التعمق قيم كبيرة لأن الشروط الإجرائية فتتعلق معظمها بآراء استشارية غير ملزمة.¹

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

خلافًا لأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية فإن الأوامر التي يتخذها في الظروف الاستثنائية لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها وهذا ما أكده رأي المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 للدستور حيث جاء فيه : (اعتبار أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 01-02-03 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المنشأة من ذلك. واعتبارا بالنتيجة ، أنه إذا كان القصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور وبالرجوع إلى المادة 93 التي مصدرها التاريخي من المادة 16 من الدستور الفرنسي ولقد ثار خلاف كبير في الفقه الفرنسي حول مسألة تحديد الطبيعة القانونية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية تطبيقا للمادة 16 من الدستور ونستنتج من المادة 93 و124 أن هذه الأوامر هي أعمال إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري² ، وبالتالي طبقا لهذا المعيار الشكلي ، فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ستظل محتفظة بطبيعتها الإدارية ، وأن الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في هذا الصدد هي إجراءات ذات طبيعة إدارية وذلك على أساس أنها صادرة عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية ، وليس سلطة تشريعية ، لذلك فإن الإجراءات التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بالرغم من احتفاظها بالطابع الإداري فإنها تكتسب قوة القانون ، وهذه القوة لتمنع القضاء من رقبته³

¹ محمد مزغني خيري ، مبادئ القانون الإداري في دول المغرب العربي الطبعة الثانية ، دار الحقوق ، 1984-1985 ، ص 51

² لونا سي ججيقة ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزوزو 2009 ص 236 .

المطلب الثاني: عدم الموافقة على قانون المالية :

لقد كانت السلطة المالية وبالتالي التشريع المالي فيما مضى من اختصاص الملوك ، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي ، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها¹ وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التطور في دستوري 1976² و 1989³، وأكدته في دستور 1996 ، حيث نصت المادة 120 منه وفي فقرتها 07 على أنه : " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه ، طبقا للفقرات السابقة " وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 122 المحددة للمجالات التي يشرع فيها البرلمان حيث نصت الفقرة 12 منها على ما يلي : " التصويت على ميزانية الدولة " إلا أن التطور الذي تضمنه دستور 1996 من خلال المادة 12 منه ، ولم يكن مقرر في أحكام الدساتير الفارطة هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر ، وذلك لم يصادق عليه البرلمان،⁴ يتدخل رئيس الجمهورية بإصداره أمر⁵. "فالتشريع المالي بأوامر ينحصر في حالة عدم احترام الآجال المحدد سابقا ، ومن ثم فإنه ليس اختصاصا مطلقا يخص الشغور وما بين دورتي البرلمان من جهة ، وأن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية وفقا للإجراءات ، لا يعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة عليه بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور والقانون العضوي⁶ ، وليس بحكم موافقة البرلمان ، كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر⁷ ومنه يتضح أن المؤسس الدستوري لم تتجه نيته بتاتا إلى إقرار حق الرئيس في التشريع بواسطة الأوامر في مجال قانون المالية ، لأن القول بذلك يعني أن البرلمان يمكنه أن يرفض الموافقة على تلك الأوامر فتصبح لاغية ، ومن ثم تحرم الدولة من ميزانيتها وتفقد للموارد المالية التي تواجه بها متطلبات حسن سيرها ، ذلك أن الدستور لم يحدد كيفيات مواجهة احتمال هذا الرفض ، وهو ما يؤكد نية المؤسس الدستوري على عدم إدراج قوانين المالية ضمن فوائين التي يمكن أن تصدر في شكل أوامر في إطار المادة 124

¹ سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية 1992 ، ص 223

² الجريدة الرسمية رقم 94 لسنة 1976 ص 1295

³ الجريدة الرسمية رقم 09 لسنة 1989 ص 234

⁴ عبد الله بوقفه ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع السابق ، ص 189

⁵ المادة 44 من القانون العضوي 99-02

⁶ المادة 44 من القانون العضوي 99-02

⁷ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 96 الجزء الثالث ، ص 195-196

وبناء على ذلك لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد ، يمكن بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي ، وهذا السبب يتمثل في عدم المصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما ، وهذا ما تضمنته الفقرة 08 من المادة 120 من الدستور حيث نصت على ما يلي : " وفي حالة عم المصادقة عليه في لأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

فالمقصود بعبارة " في الأجل المحدد سابقا " الواردة في المادة السابقة ، هي مهلة 75 يوما التي تم تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية ، والتي تضمنتها الفقرة 07 من المادة 120 .

وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية ، وذلك إذا لم يصادق البرلمان على مشروع القانون في مدة أقصاها 75 يوم تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر ، يعتبر جزءا أقره

المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا وهذا راجع لأهمية الكبيرة التي تكتسبها الميزانية في الدولة.¹

فلا بد من توفير موازنة مالية للدولة قبيل بداية العام الجديد ، ودون ذلك تصبح الدولة في ريبة² ، كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية بالغة ، وذلك باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والإدارات العمومية فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التجهيز والتسيير ، ولن يتأتى ذلك إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك³

¹ بشير بن مالك ، مرجع سابق،ص 174 .

² عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ،مرجع سابق ، ص 190 .

³ بشير بن مالك ، مرجع سابق ،ص 179 .

خلاصة الفصل :

إن التشريع في الجزائر كقاعدة أساسية هو من صلاحيات السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه غير أنه وفي حالات معينة يجوز للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ، المشاركة في عملية التشريع ويندرج دور رئيس الجمهورية في أدق الأمور والذي يعتبر مساسا باختصاص السلطة التشريعية وخرقا لمبدأ الفصل بين السلطات وليس له أي مبرر من الناحية النظرية .

كما أن النصوص الدستورية لم تحدد جميع الأمور التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية وإن جاءت محددة ومحصورة في بعض المجالات ولاختصاصات المتمثلة في التشريع بأوامر في غياب البرلمان أو في وجوده ويتجلى ذلك في مشاركة السلطة التشريعية في جميع المراحل التي يمر بها التشريع كما له الحق أن يسن التشريع في غياب السلطة التشريعية إذا استدعت الضرورة ذلك كالإسراع في اتخاذ التدابير الإستعجالية وضرورة عن طريق التشريع بأوامر وذلك في بعض الحالات والتي تتمثل في :

- التشريع بأوامر بين دوراتي البرلمان
- التشريع بأوامر أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني
- في الحالة الاستثنائية التي نصت عليها المادة 93 من الدستور
- في حالة عدم المصادقة على قانون المالية

الفصل الثاني : الاختصاص التشريعي الموسع لرئيس الجمهورية

أنط الدستور الجزائري المعدل بقانون رقم 19/08 المؤرخ في 17 ذو القعدة 1429 الموافق لـ 15 نوفمبر 2008 بالسلطة التنفيذية المتمثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية ويطلق عليها بعض الكتاب³ اصطلاح التشريع الفرعي لتمييزه عن التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية ، ولقد حظي تنظيم السلطة التنظيمية العامة لدى المؤسس الدستوري الجزائري مكان الصدارة في ميزان علاقة السلطات العامة في الدولة شأنه في ذلك شأن باقي الدول التي تأثرت بالعوامل التي أدت إلى تقوية السلطة التنفيذية وتوسيع نفوذه نشاطها أي لقد قلبت المادة 34 من الدستور الفرنسي مفهوم السلطة التنظيمية حيث وزعت سلطة التشريع بين البرلمان والحكومة ، فالسلطة التنظيمية لم تعد مجرد وضع القانون موضوع التنفيذ بل أصبحت سلطة تشريعية ويمارس الوزير الأول الفرنسي السلطة التنظيمية استنادا إلى المادة 21 من الدستور التي تنص على أن الوزير الأول يدير عمل حكومة وهو مسئول عن الدفاع القومي ويؤمن تنفيذ القوانين⁴ ويعين بعض الفئات من المواطنين المدنيين والعسكريين له أن يفوض بعض سلطاته إلى الوزراء وهو يحل مكان رئيس الجمهورية في المجالس واللجان المنصوص عليها في المادة 15 من الدستور الفرنسي ، كما يستطيع بصورة استثنائية وبموجب تفويض علني ولمرة واحدة الحلول مكان رئيس الجمهورية في ترأس مجلس الوزراء وتختلف السلطة التنظيمية عن سلطة تكملة القوانين بموجب مراسيم فالبرلمان يستطيع عندما يشرع أن يكتفي بوضع المبادئ العامة للقانون تاركا أمر تكملته إلى الحكومة .

³مولود منصور محاضرات في القانون الدستوري ، دار الودائع الطبعة الأولى ، أكتوبر 2009 ، ص 31

⁴عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 240

المبحث الأول : امتلاك السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري تشمل جزئيين هما التنظيم المواضيع غير مخصصة للقانون ويعني ذلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون وهو من اختصاص رئيس الجمهورية وحده ، أما الجزء الآخر يتضمن الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين وهو اختصاص الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية حسب التعديل الأخير للدستور بتاريخ 15 نوفمبر 2008⁵ في هذا الموضوع بالتحديد حدي المؤسس الدستوري نضيره الفرنسي الذي ميز بين مجال القانون ومجال التنظيم ، إن سلطة التنظيم تنقسم إلى تنظيم مستقل وتنظيم مرتبط بتنفيذ القوانين .وما يهمننا في هذا المبحث هو النوع الأول من التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية عن طريق أدوات قانونية في المراسيم التنظيمية .⁶

المطلب الأول : السلطة التنظيمية المستقلة من اختصاص رئيس الجمهورية

حرص المشرع الجزائري منذ الاستقلال إلى إعطاء حق سلطة إصدار التنظيم لرئيس الجمهورية فقد نصت المادة 53 من الدستور 1963 على مايلي : " تمارس السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية " وهكذا تجد سلطة التنظيم المستقل أساسها القانوني والشرعي قائما وموجودا في النصوص أول دستور جزائري⁷ .

⁵ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 197 .

⁶ عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام الجزائري ، مرجع سابق ، ص 248 .

⁷ أدحمين محمد الطاهر ، مرجع سابق ، 49 .

كما نصت المادة 111 فقرة 10 ، في الدستور 76 على أن يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية ، كما نصت المادة 116 من الدستور 1989 : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون " ، ونفس النص تضمنته المادة 125 من الدستور 1996 والمعدل بتاريخ 15 نوفمبر 2008 . ومن ذلك يتبين بأن أساس السلطة التنظيمية ومصدرها في صلب مواد الدستور فمنها تستمد أساسها القانوني والشرعي ، وبالتالي بتعين القول بأن المشرع الجزائري قد نهج منهج باقي الدساتير كالدستور الفرنسي والدستور المصري ، غير أن نج أن المؤسس الدستوري الجزائري اكتفى على لوائح المرفق العام بخلاف المؤسس الدستوري المصري الذي نص على لوائح الضبط أو البوليس الإداري .⁸

إن السلطة التنظيمية المستقلة تعد بمثابة تشريع أصلي تصدره السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى إسناد قانون قائم. وأن السلطة التنظيمية تستمد مصدرها من أحكام الدستور، وتختلف الدساتير من دولة إلى أخرى وذلك حسب طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة في إسناد سلطة التنظيم. ففي النظام الرئاسي فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة في نفس الوقت أي هو صاحب السلطة التنفيذية والرئيس الأعلى للجهاز الإداري مثل رئيس الولايات المتحدة. والوضع يختلف في فرنسا حيث يتقاسم السلطة التنظيمية كل من الرئيس الجمهورية والوزير الأول ، بينما المؤسس الدستوري الجزائري تبني مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية منذ صدور دستور 1989 إلى غاية التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008 وإسناد السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية مع إسناد سلطة الضبط السياسية الحكومية وتنفيذها لرئيس الحكومة . والسؤال الذي يطرح، كيف يمكن تفسير قيام رئيس الحكومة بتنفيذ سياسة الحكومة وأهم وأنجح أدوات هذا التنفيذ هي في يد رئيس الجمهورية ؟ إن هذا التناقض في عدم إسناد سلطة التنظيم المستقل لرئيس الحكومة قد يختلف عمليا باختلاف الوضع الحزبي.⁹

- في حالة وحدة الأغلبية الحزبية : فالسلطة الواسعة يتمتع بها رئيس الجمهورية يصبح إسناد السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية مجرد وسيلة من وسائل التفوق مركز الرئيس لأن في هذه الحالة حتى ولو أسندت السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الحكومة يبقى ها الأخير مجرد عون تابع لإدارة الرئيس الجمهورية ، وفي حالة اعتراض رئيس الحكومة على المرسوم الرئاسي فلم يجد أمامه سوى خيارين إما تطبيق المرسوم الرئاسي أو تقديم استقالة .

⁸ عزالدين بغدادي ، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، دراسة مقارنة في النظام المصري ، الطبعة الأولى 2009 ، الناشر مكتبة الوفاء ، ص161.

⁹ مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النجاح للكتاب الجزائر ، الطبعة الأولى ، 2005 ، ص340.

- أما في حالة التعايش الحزبي: قد يتمتع الوزير الأول بنوع من الاستقلالية تجاه رئيس الجمهورية وذلك في ظل مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية قبل تعديل الدستور لسنة 2008 فهو الذي يضبط سياسة اختيار حكومته إضافة إلى ذلك تقوم بتحضير المراسيم الرئاسية التي سيقدمها بعد لرئيس الجمهورية ضيقا على سياسته الحكومية للإمضاء غير أن الإشكال الذي يطرح في حالة رفض رئيس الجمهورية إمضاء مرسوم رئاسي قدمه له رئيس الحكومة فالحل يكون كمايلي :

وبحكم رئيس الجمهورية يحاول من أجل الحصول على إمضاء أي مشروع يقدمه الوزير الأول ففي هذه الحالة يقوم وزير الأول بتقديم مشروع جديد لرئيس الجمهورية ويحاول من جديد على إمضائه وما دام حق رئيس الجمهورية في الإمضاء غير ملزم وغير مقيد لا يبقى أمام رئيس الحكومة إلا الاستقالة ، وقد تكون الاستقالة في غير صالح رئيس الجمهورية ، وبعض الأحيان يجد رئيس الجمهورية نفسه مضطر لإمضاء مشاريع المراسيم التي سيقدم من قبل رئيس الحكومة .¹⁰

المطلب الثاني : المرسوم الرئاسي أداة قانونية للسلطة التنظيمية المستقلة

كما سبق الإشارة إليه بأن رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص المطلق دون مشاركة أحد في ممارسة سلطة التنظيم المستقل¹¹ ، ويمارس هذه السلطة باستعمال الأدوات والوسائل القانونية التي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجيهه السياسي ومن ضمن هذه الأدوات تلك القرارات التنظيمية التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية ، المادة 08/77 من الدستور المعدل في 15 نوفمبر 2008 تنص : " يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية " ولهذا أخذ المؤسس الدستوري بأن سلطة إصدار القرارات التنظيمية العامة فعند إنشاء وتنظيم المرافق العامة ونظرا لأهميتها لذلك جعل إصدارها منوطا بأعلى جهاز على رأس السلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية ، ويلخص أصحاب هذا الاتجاه من

¹⁰ أدحين محمد الطاهر ، مرجع سابق ، ص 49.

¹¹ سعاد بن سريّة ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دار بلقيس للنشر ، دار البيضاء الطبعة 2010 ، ص 121.

رجال الفقه والقانون إلى القول بأن إنشاء وتنظيم المرافق أو المصالح العامة لا يجوز إلا بقرار جمهوري أي مرسوم رئاسي .¹²

وما أكد عليه الدستور المصري باعتبار حق إصدار اللوائح التنظيمية تأيد لرئيس الجمهورية وحده بحيث لا يجوز لغيره .¹³

¹² أدهمين محمد الظاهر ، مرجع سابق ، ص 50.

¹³ المادة 136 من الدستور المصري .

المبحث الثاني : نطاق ومجال كل من القانون واللائحة التنظيمية

إن الأسس العامة التي تحكم علاقة القانون بالقرارات الإدارية التنظيمية هي بشكل عام علاقة خضوع القرارات الإدارية للقانون باعتبارها صادرة عن سلطة تنظيمية تنفيذية وعلو القانون باعتباره عملاً صادراً من السلطة التشريعية ممثلاً للإدارة العامة للأمة والأخذ بهذا المعيار يعد تطبيقاً لمبدأ ترجح القاعدة القانونية العامة والذي تأخذ به مختلف دساتير الدول ، والذي يعني خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى ، ليصبح القانون الذي يصدر من السلطة التشريعية أسمى وأعلى من القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية والمقصود بتحديد مجال ونطاق السلطة التنظيمية العامة والقانون هو تحديد المسائل والموضوعات التي يستقيل القانون بتنظيمها وأحكامها والتي سنعالجها في ما يلي :

المطلب الأول : المحاولات الفقهية لتحديد نطاق ومجال مستقل لكل من اللائحة والقانون

حاول الفقه الدستوري والقانون الإداري إيجاد أسس تقوم عليها عملية تحديد نطاق ومجال كل من اللائحة التنظيمية والقانون على أسس ومعايير موضوعية أحياناً وعلى أسس ومعايير شكلية وذلك من أجل حماية الأفراد وتعسف الهيئة الحاكمة . ومن بين المحاولات والاجتهادات الفقهية في هذا المجال .¹⁴

أولاً : النظام القانوني للحقوق و الحريات الفردية أو الحالة القانونية للأفراد

ذهب أنصار هذه النظرية إلى محاولة تحديد أي وضع حد فاصل بين مجال كل من القانون والسلطة التنظيمية ومن أبرزهم الفقيه موريس هوريو ، أن كل ما من شأنه المساس بحقوق وحريات الأفراد أو بأموالهم وأنواع هذه الحقوق

والحريات وكذا تحديد طرق وكيفية ممارستها وطرق و ضمانات يجب أن يصدا رها قانون على أن تستقل القرارات

¹⁴ سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الاسلامي ، مرجع سابق ، ص 15.

الإدارية العامة بوضع القواعد التي تتعلق بتنفيذ القانون ولا تتعلق بموضوعات القواعد العامة التي تنظم هذه الحقوق والحريات¹⁵ وتقوم هذه المحاولات الفقهية على مبدأ الفصل بين السلطات. إذ قيل هذا المبدأ لحماية الأفراد من طغيان الهيئات الحاكمة ، ووضع التشريع في يد البرلمان تحقيقاً لهذا الغرض، وأقصيت منه الإدارة " السلطة التنفيذية " وترتيباً على ذلك يكون مجال القانون هو القواعد العامة المتعلقة بالمراكز القانونية للأفراد ، ويكون مجال السلطة التنظيمية محددًا بصيغة خاصة لإدارة المرافق العامة وتنظيم سيرها وبناء على ذلك أم الحد الفاصل بين مجال القانون و السلطة التنظيمية عند هؤلاء الفقهاء هو حالة الأفراد وكل قاعدة عامة تقتضي مساساً بالحالة القانونية للأفراد تكون اختصاص القانون ، على أن يترك اللائحة التنظيمية وضع القواعد التي تقتصر على تنفيذ القانون و التي لا أثر لها بالنسبة للأفراد غير أن هذه النظرية قد تعرضت لنقد شديد ، بالرغم من النظرة المنطقية المجردة لأصحاب هذه النظرية و التطبيق المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه يؤخذ عليها:

أ : أن هذا التحديد لم يقيد إلا السلطة التنفيذية أي يمنع السلطة التنظيمية من الاعتداء على مجال القانون لكنه لم يمنع المشرع من الاعتداءات على مجال اللائحة.

ب : كما أنها غير جامعة مانعة لتحديد مجال كل من القانون واللائحة التنظيمية أي هناك بعض اللوائح التنظيمية تدخل في موضوعات ومسائل تدخل في إطار المخصص للقانون مثل اللوائح التنظيمية المتعلقة بالضبط الإداري "لوائح البوليس الإداري والتي تمس حقوق وحريات الأفراد أو اللوائح التي تتعلق بإنشاء و تنظيم المرافق العامة والإدارات وهي بلا شك تتعدى أثرها المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم¹⁶

ثانيا : نظرية هدم الحواجز بين مجال القانون واللوائح التنظيمية :

ذهب فريق من فقهاء وعلى رأسهم الفقيه "كاري دو مالبرق " إلى القول بدم كل حد يفصل بين القانون السلطة التنظيمية على أساس نظرية أولوية وسمو القانون على اللائحة التنظيمية حسب هذه النظرية أسمى وأعلى

من السلطة التنظيمية باعتبار أم مصدره البرلمان إي السلطة التشريعية والبرلمان باعتباره معبراً عن الإدارة العامة للأمة وهو يستطيع أن يشرع فيها يشاء بدون تحديد ، لأن القانون والسلطة التنظيمية لا اختلاف بينهما من حيث مضمونها ولا يوجد نطاق خاص بهما فيستطيع كلاهما أن يتولى بالتنظيم أي موضوع بل ما يميز بين القانون

¹⁵ - سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، مرجع سابق ، ص159

¹⁶ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ، ص160

و السلطة التنظيمية هو اختلاف المصدر ، ولما كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في أسمى من السلطة التنفيذية ، التي تضع اللوائح و القرارات الإدارية العامة . فإن هذا السمو يمتد إلى العلاقة بين القانون والسلطة التنظيمية فيصبح القانون أسمى من اللائحة هو الذي يحدد مجال تطبيقها وهو الذي يلغيها ويعدلها ، فمجال القانون غير محدد وليس هناك مجالاً لللائحة . والسلطة التنظيمية في موضوع تبعي بالنسبة للقانون ، مهمتها لا تقتصر على تنفيذ القوانين أي على وضع الأحكام التفصيلية للقوانين بل تشمل التشريع في موضوعات لم يتناولها المشرع بالتنظيم و يترتب على سمو القانون أن السلطة التنظيمية العامة لا تستطيع أن تمس القانون بالتعديل أو الإلغاء وهنا يتبين سمو مجال القانون على مجال السلطة التنظيمية ، أي أن مجال القانون محرم على السلطة التنظيمية و كل موضوع يدخل في البرلمان بالتنظيم بواسطة القانون فهو محرم على السلطة التنظيمية أن تنظمه بما يتعارض مع أحكام اللائحة التنظيمية فليس لها مجال محجوز يستعصى على تدخل البرلمان. و تستمد هذه النظرية أساسها القانوني من مبدأ الفصل بين السلطات . كون القانون يصدر عن السلطة التشريعية المعبر عن الإرادة العامة التي تسمو على كافة السلطات و الهيئات العامة . و مهما يكن من اجتهاد أنصار هذه النظرية غير أنه وجهت لها عدة انتقادات .¹⁷

إن هذه النظرية لا تعطي تفسير و مبرر لوجود السلطة التنظيمية إلى جانب القانون . إن المفهوم الواسع لمعنى التنفيذ الذي أعطته هذه النظرية لمفهوم كلمة التنفيذ مثل لوائح التفويض ، لوائح الضرورة كونها لوائح تنفيذية إلا أنه من الصعب التسليم باعتبارها لوائح تنفيذية كونها تملك قوة التعديل و الإلغاء لأحكام بعض القواعد القانونية و بناء على هذه الاتجاهات النظرية نلاحظ خاصيتين يتمتع بهما مجال القانون .

الخاصية الأولى : أنه مجال غير محدد إذ يجوز له أن يتناول بالتنظيم كافة الوسائل و موضوعات أي مجال غير محدد .

الخاصية الثانية : أنه مجال محتجز أي أن هناك بعض الموضوعات القانونية بطبيعتها لا يجوز لغير القانون التدخل فيها ، هذه المبادئ كانت محل اعتناق غالبية فقه القانون العام حيث بني اتجاهه على قاعدة مستقرة . أن القانون في مكان أسمى و اللائحة في مكان التبعية ومن ثم فإن مجال القانون لا يكاد يحده قيد مجال اللائحة و علاقتها إلى أن صدر الدستور الفرنسي لسنة 1958 أين أحدث ثورة على موازين هذه العلاقة فجعل القانون محدد و ترك ما عداه من اختصاص مجال اللائحة التنظيمية .

ثالثاً: تحديد مجال السلطة التنظيمية و القانون المقارن

¹⁷ قارش أحمد ، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، مذكرة ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية ، 2003/2002 ، ص 29

تدخل القانون الوضعي لتحديد مجال السلطة التنظيمية و القانون و ذلك بواسطة العرف و الأحكام و القواعد الدستورية حيث أوجه غالبية الفقه الدستوري إلى إقرار أن هناك مسائل و موضوعات معينة لا يجوز تنظيمها إلا بقانون بمعنى لا يجوز إصدار قرارات تنظيمية بشأنها و بالتالي إن هذه الموضوعات محجوزة للسلطة التشريعية¹⁸، وهي تخرج من نطاق مجال السلطة التنظيمية وفقا للمفهوم التقليدي للعلاقة بين القانون و اللائحة في تحديد كل من القانون و السلطة التنظيمية تتمثل في حصر و تحديد موضوعات السلطة التنظيمية على سبيل الحصر و ترك موضوعات و مسائل القانون بدون تحديد بأن مجال و نطاق القانون المطلق و ذلك على أساس القانون هو الإدارة التي تسود و تسمو على كافة الأعمال و السلطات تطبيقا لمبدأ السيادة الشعبية أو الإرادة العامة و تختلف الدساتير في مختلف الدول في تحديد مجال و نطاق كل من القانون و السلطة التنظيمية بحسب النظام السياسي الدستوري الذي تأخذ به الدولة فإذا كان الأصل العام أن البرلمان المشروع باعتباره ممثلا للإدارة العامة و معبرا عنها فهو بذلك صاحب الاختصاص الأصيل في مجال التشريع و بالتالي يستطيع التسريع في جميع الموضوعات عدا تلك التي تكون لائحة بطبيعتها غير أن هناك أسلوبان لتوزيع الاختصاص فيما بين القانون و اللائحة النظرية التقليدية : وفق لهذه النظرية يكون الاختصاص العام لتنظيم مختلف المسائل و الموضوعات للقانون حيث تعتبر السلطة التشريعية هي الأصل أي يكون البرلمان مطلق الصلاحية بتنظيم هذه الموضوعات باعتباره ممثل الإدارة العامة و يقتصر مجال السلطة التنظيمية على المسائل التي تعهد إليها القانون أي السلطة التنظيمية هي الاستثناء و أخذت بها مختلف الدساتير بهذه النظرية ومنها الدستور الجزائري لسنة 1963 .¹⁹

النظرية الحديثة : و حسب هذه النظرية يكون الاختصاص العام للسلطة التنظيمية أن يكون لها مختلف الصلاحية في التشريع فيما لم يخصه المشرع في مجال القانون إذ يحصر الدستور المجالات المخصصة للقانون (البرلمان) و يترك ما عدا مجال التنظيم حتى تصبح السلطة التنظيمية هي الأصل و البرلمان هو استثناء و ظهرت هذه النظرية مع الدستور الفرنسي لسنة 1958 أخذت بها بعض الدساتير مثل الدستور المغربي والجزائري .²⁰ لقد استحدث الدستور الفرنسي 1958 مبدأ جديد يتمثل في الخروج على جميع المبادئ التقليدية المستقرة أي حدد دستور مجال تعيينه للقانون و جعل ما عداه من اختصاص اللائحة التنظيمية و بالتالي أصبح اختصاص المشرع اختصاص مقيد و اختصاص الإدارة اختصاص عاما .²¹

أولا : مجال القانون :

¹⁸ سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي ، مرجع سابق ، ص 162

¹⁹ عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، دار الخلدونية ، 2010، ص 26.

²⁰ عبد الله بوقفة ، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 289

²¹ ماجد راغب الحلو ، قانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة 2003 ، ص 289 .

- حدده المادة 34 من الدستور الفرنسي 1958 ، المادتان 122 و123 من الدستور الجزائري المادة 122 من الدستور الجزائري يصنف على ما يلي:
- يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و لذلك المجالات التالية :
- 1 حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لا سيما نظام الحريات العامة و حماية الفردية وواجبات المواطنين.
 - 2-القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحقوق الأسرة لا سيما الزواج، والطلاق والنوة والأهلية والتركات .
 - 3-شروط استقرار الأشخاص .
 - 4-التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية .
 - 5-القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب .
 - 6-القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية .
 - 7- قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية لا سيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون .
 - 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ .
 - 9-نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية .
 - 10- التقسيم الإقليمي للبلاد.
 - 11-المصادقة على المخطط الوطني .
 - 12- التصويت على الميزانية .
 - 13- إحداث الضرائب والجايبات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها
 - 14- النظام الجمركي .
 - 15-نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات .
 - 16-القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي .
 - 17-القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان .
 - 18-القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي .
 - 19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية .²²
 - 20-القواعد المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية .

²²كيواني قديم ، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 ، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة الجزائر كلية الحقوق ، 2011/2012، ص30.

21- حماية التراث الثقافية والتاريخي والمحافظة عليه .

22-النظام العام للغابات .

23- النظام العام للمياه .

24-النظام العام للمناجم والمحروقات .

25-النظام العقاري .

26-الضمانات الأساسية للمواطنين والقانون الأساسي العام للموظف العمومي .

27-القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة .

28-قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى الخاص .

29- إنشاء فئات المؤسسات .

30-إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية .

المادة 123 من الدستور تنص على مايلي :

إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

- تنظيم السلطات العمومية وعملها .

- نظام الانتخابات .

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية .

- القانون المتعلق للإعلام .

- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي .

- القانون المتعلق بقوانين المالية .

- القانون المتعلق بالأمن الوطني .

تم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاث أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة .

يخضع القانون العضوي لمراقبة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره .وعلاوة على التعداد

الذي أورده كل من أحكام المادة 122 و123 من الدستور نصت مواد أخرى على مسائل يتعين صدورها

بقانون ومن ذلك نجد :

المادة 18 الفقرة الأولى من الدستور "الأملاك الوطنية يحددها القانون "

المادة 19 الفقرة الثانية "يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها"²³

المادة 20 "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون وبترتب عليه تعويض قبلي عادل ومنصف "

المادة 170 الفقرة الثالثة "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تقيقاته "

²³كيواني قديم، مرجع سابق ، ص 31

ثانيا : مجال اللائحة:

يقابل هذا التحديد على سبيل الحصر الذي اتبعه الدستور الفرنسي وكذلك المؤسس الدستوري بخصوص مجال القانون المشار إليه سابقا المادة 34 من الدستور الفرنسي ,
المادتان 122 و123 من الدستور الجزائري .

فيما يخص تحديد مجال اللائحة نصت عليها المادة 37 الفقرة الأولى من الدستور الفرنسي على النحو التالي
:"جميع الموضوعات التي لا تندرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحية "

كما نصت المادة 125 من الدستور الجزائري "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول "ويترتب على ذلك أن القانون لا يمكن إصداره إلا في أمر من الأمور التي وردت على سبيل الحصر وأن اللائحة تمتد إلى جميع الأمور التي يحجزها المشرع صراحة للقانون .غير أنه من الناحية العلمية أن البرلمان قد يعتدي على المجال المخصص لللائحة والعكس إذا رأته الحكومة أن البرلمان قد اعتدى على أمر محجوز لللائحة فإن لها أن تدفع بعدم الاختصاص ولكنها قد تلزم الصمت فيخرج التشريع في موضع لائحي .²⁴

وطبقا للفقرة الأخيرة من المادة 37 من الدستور الفرنسي تعتبر هذه التشريعات في مقام اللوائح وبالتالي يجوز تعديلها بمجرد مرسوم يصدر بعد أخذ رأي مجلس الدولة بأن الحكومة ملزمة بأن تصدر قرار من المجلس الدستوري بأن التشريعات محل خلاف قد صدرت في موضوع لائحي وقبلها هذا القرار تحتفظ تلك التشريعات بطبيعتها التشريعية , أما إذا اعتدت اللائحة على مجال مخصص للقانون فإن سبيل تصحيح هذا الاعتداء هو رفع دعوى الإلغاء من دوي المصلحة أمام القضاء الإداري .²⁵ غير أن الدستور الفرنسي اعترف للوزير الأول الفرنسي لحق إصدار اللوائح التنظيمية 2 ويجوز التفويض لغيره في هذا الحق مما سبق الإشارة إليه بالرغم التشابه الكبير بين الدستور الفرنسي والدستور الجزائري في النظام الجزائري في النظام الجزائري سلطة إصدار لوائح المرافق العامة عن سلطة رئيس الجمهورية , أن المؤسس الدستوري الجزائري على ما ذهب إليه المؤسس الدستوري المصري من حيث سلطة إصدار لوائح إنشاء المرافق العامة هي في الأصل من اختصاص رئيس الجمهورية دون إشراكه غيره فيه .

المطلب الثاني : سلطة التنظيم والتنفيذ

²⁴ محمد رفعت عبد الوهاب ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون طبعة ، ص 236.

²⁵ محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص 39

إن سلطة التنظيم تستند إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول حيث يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل الغير المخصصة للقانون بواسطة مراسيم رئاسية، أما تطبيق القوانين في المجال التنظيمي يعود للوزير الأول يمارسه بواسطة مراسيم تنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية .

إن اللوائح التنظيمية المستقلة تسمى باللوائح القائمة بذاتها أي لا تستند إلى قانون لإصدارها، حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها للمادة 125 الفقرة الأولى من الدستور الجزائري التي تنص: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون" لقد فوض المشرع الدستوري مجالاً خاصاً بالتشريع بموجب المادتين 122 و 123 من الدستور الجزائري. وما يخرج عن هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه في إطار اللوائح المستقلة وهذه اللوائح هي :

أولاً : لوائح المصالح العامة:

وتصدر هذه اللوائح دون الحاجة إلى قانون تستند عليه ويقوم رئيس الجمهورية بإصدارها دون إشراك الوزير الأول وتأخذ شكل مراسيم المادة 77 الفقرة الثامنة من الدستور الجزائري "يوقع المراسيم الرئاسية" وفي إطار المادة 125 الفقرة الأولى من الدستور الجزائري يصدر رئيس الجمهورية هذه اللوائح لتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح الإدارية .

مثل ذلك مرسوم رئاسي رقم 99-203 مؤرخ في 09 جمادى الأولى عام 1420 الموافق ل 21 غشت سنة 1999 تتضمن تحويل معهد الطيران إلى مدرسة تحضيرية لدراسة الطيران .²⁶

ثانياً: لوائح الضبط الإداري

إن مختلف دساتير الجزائر لم تنص على هذا النوع من اللوائح التنظيمية المستقلة كاختصاص محمول للسلطة التنفيذية إلا أن الفقه الإداري يعطي للسلطة التنفيذية الحق في إصدار لوائح لأمر الضبط والنظام العام حفاظاً على أمن المجتمع وسلامته، وباعتبار هذه اللوائح قائمة بذاتها وتستند إلى قانون لإصدارها من شأنها وضع قيود على حريات الأفراد وحقوقهم من أجل الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة: ل الأمن، والسكينة ن الصحة العامة .²⁷

إن هذا النوع من اللوائح التنظيمية المستقلة تصدر في شكل مراسيم، وغير أن نجد أن المشرع المصري قد أشار إليها في المادة 145 من الدستور المصري على: "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط " ونظراً لطبيعة هذه اللوائح وما

²⁶ عزالدين بغدادي ، مرجع سابق ، ص 126 .

²⁷ طعيمة الجرف ، القانون الإداري " دراسة مقارنة " في تنظيم ونشاط الإدارة العامة ، الطبعة ، 1973 ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ص 240 .

ينتج عن ممارستها من الاعتداء على الحقوق الأفراد وحريةهم فإن التعيين عدم التوسع في إصدارها بحجة الحفاظ على النظام العام ،وفق الظروف الاستثنائية المشار إليها في مواد الدستور فيما جاء في المادة 146 من الدستور المصري لسنة 1971 " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة " ، وهذه المادة هي الأساس القانوني حول حق رئيس الجمهورية في إنشاء وإلغاء المرافق العامة .²⁸

²⁸ طعيمة الجرف ، مرجع سابق ، ص 420

خلاصة الفصل :

من خلال ما تم ذكره وطبقا للمادة 125 من الدستور نجد أن الرئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات لتنظيم المسائل غير مخصص للقانون أي المسائل التي لم يدخلها الدستور في اختصاص البرلمان ، وبالتالي يمكن أن تطال التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية ، لهذا سمي المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية بالمجال التنظيمي المستقل الذي يعد بمثابة تشريع أصلي تصدره السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى إسناد قانون قائم تستمد مصدرها من أحكام الدستور ويمارس هذه السلطة باستعمال أدوات ووسائل قانونية التي تمكنه عن التعبير عن إرادته وتوجيهه ومن ضمن هذه الأدوات مراسيم رئاسية

الخاتمة :

وفي الأخير نستخلص من هذا البحث أن المشرع الجزائري قد خول لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر على غرار العديد من الأنظمة في العالم التي عملت بهذا النظام ، نتيجة للمشاكل المعقدة التي تعرض لها المجتمع الدولي والظروف الاستثنائية التي نجمت عن الحروب الكبرى والتي أدت بالسلطة التنفيذية إلى ممارسة قسما من السلطة التشريعية سواء في غيبة المجلس التشريعي أو في حضوره بالنظر إلى ما تحتاجه هذه الظروف من سرعة التقرير ووحدته وحزمه ، وهي صفات يفتقر إليها المجلس التشريعي .

إلا أنه واضح من دراستنا لمسيرة هذا النظام أو الاختصاص في نظامنا الدستوري ، أن الجزائر من بين الدول التي تأثرت بالنظام شبه الرئاسي وأخذت به معتمدة في ذلك إلى حد كبير ما أخذ به المشرع الدستوري الفرنسي في دستور 1957 ، إلا أن المشرع الجزائري لم يكتفي بالامتيازات الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي ، بل عمل على تقوية مكانة رئيس الجمهورية الذي أصبح يتمتع بسلطات هامة في مجال التشريع .وقد أحاط هذا الحق المخول لرئيس الجمهورية بجملة من الضوابط والحدود وتمثل أساسا في العمل الزمني والحالة الاستثنائية في ظل دستور الحالي للبلاد

وباستقراء تلك المعطيات الدستورية والظروف الواقعية يتضح لنا أن سلطة التشريع بأوامر التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها ليست إلا سلطة عارضة استثنائية وذلك بما أن المجال الزمني المحدد لممارستها وهو مجال محدد ومؤقت .

إضافة إلى اختصاصات أخرى يمارسها باعتباره صاحب السلطة التنظيمية وهي في الحقيقة سلطة واسعة وأصيلة ولا يحتاج إليها فقط وقت الأزمات والضرورات بل إننا قد لا نبالغ حينما نذهب للقول بأنها سلطة استطاعت أن تفرض نفسها أرض الواقع وبقوة ، وذلك لما كان لها من خصائص وإمكانيات مكنتها من الاستجابة والتعايش مع جميع الظروف العادية منها وغير العادية التي مرت بها الدولة ، ولذلك لا نجد من يشارك هذه السلطة مجالها التنظيمي الذي تنشط فيه وتتحرك من خلاله . كما هو الحال بالنسبة للسلطة التشريعية للبرلمان .

وبالاستثناء على ما سبق يمكننا القول أنه إذا كانت كل سلطة التشريع بأوامر والسلطة التنظيمية تتشابهان في أنهما سلطتان قانونيتان ، فإنهما تختلفان وتميزان عن بعضهما البعض في أن سلطة التشريع بأوامر هي سلطة قانونية عارضة ، بينما السلطة التنظيمية هي سلطة قانونية أصيلة .

ومن خلال ما سبق توصلنا إلى مجموعة من التوصيات تتركز أهمها فيما يلي :

- إجراء إصلاح دستوري يحدد السلطات العامة تحديدا واضحا غير قابل للتأويل يقيم العلاقة بينهما على أساس فصل السلطات مع تحقيق نوع من التعاون من خلال قوانين تشريعية مقننة .

-وضع قيود جوهرية واجب فرضها على سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الظروف العادية

-على البرلمان أن يعمل هو الآخر على حماية اختصاصه العام في إعداد القانون وذلك باستعماله الوسائل المتاحة له قانونا .

- كما أن الاختصاصات التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية تؤثر على اختصاص البرلمان في إعداد القانون ، وإن اختلفت درجة التأثير ، فسلطة التشريع بأوامر يترتب على ممارستها تجريد البرلمان من اختصاصه في إعداد القانون ، مادام أنها تنصب على المجالات التي يشرع فيها الجهاز التشريعي .

الملخص باللغة العربية :

تبين لنا من خلال تفحص مواد دستور 1996 أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالفصل النسبي بين السلطات وهذا ما تفسره علاقات التعاون التي أقامها بين السلطات الثلاث في عدة مجالات ، ويعد مجال صنع القانون من أبرز المجالات التي تعكس هذا التعاون حيث نجد أن المؤسس الدستوري قد منح لرئيس الجمهورية بعض الاختصاص ليست إلا عارضة ، وذلك بما أن المجال الزمني المحدد لممارستها هو مجال محدود ومؤقت .

كما يملك رئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية ليست كلها من طبيعة واحدة حيث نجد اختصاصات تشريعية أصيلة يمارسها باعتباره صاحب السلطة الأصلية المختصة للقيام بذلك وبشكل مستقل ، فلا يحتاج إلى إذن أو ترخيص مسبق وأنها تتم بشكل نهائي فلا تحتاج إلى موافقة أو تصديق بعدي ، والأهم في ذلك ن أنها غير مقيدة أو متوقفة وهو ما يعني أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الحقيقة سلطة أصيلة .

الكلمات المفتاحية :- الاختصاص التشريعي - تشريع بأوامر - السلطة التنفيذية - السلطة التشريعية - السلطة التنظيمية - المؤسس الدستوري - سلطة أصيلة

En examinant les textes de la Constitution Algérienne de 1996, on constate que le fondateur la définit par des caractéristiques institutionnelles, et principalement par la reconnaissance du principe de séparation des pouvoirs, et met l'accent sur les rapports de coopération entre les trois pouvoirs, dans plusieurs domaines et particulièrement dans l'organe principal de décision.

Le pouvoir constituant et le pouvoir des d'établir les règles fondamentales relatifs à la dévolution et l'exercice du pouvoir politique.

On trouve que le chef d'état est doté de prérogatives importantes dans le temps. Le Président de la République a le plein exercice du pouvoir politique disposent tout autant du législatif que de l'exécutif proprement dit.

mots clés:- compétence législative -Édiction des ordonnances-pouvoir exécutif-pouvoir législatif -fondateur constitutionnel -Fondateur constitutionnel

After a careful examination of the 1996 Constitution's articles , we came to the point that the Algerian constitutional founder has relatively separated the powers, and that's illustrated by cooperative relations established among the three authorities in several domains, and the scope of law-making is considered the most prominent areas that reflects this cooperation where we find that the constitutional founder has granted to the President Some jurisdictions that is not only casual, but so as time-domain set for exercise is limited and temporary.

President of the Republic also has the legislative duties that are not all of the same nature. The President applies authentic legislative duties since he is the owner of the competent inherent authority to do so independently. Hence he does not need a permission or prior authorization and it is done definitely without need to the approval or ratification. Most importantly, it is not restricted or suspended which, in fact, means that the regulatory authority of the President of the Republic is authentic authority.

Key words:- The legislative field- Enactment ordinance - Executive Authority- Legislative Authority- The legal authority to folding- Constitutional founder.

قائمة المراجع والمصادر :

أولا : النصوص الدستورية والقانونية :

الدساتير :

- الدستور الجزائري 08 سبتمبر 1963
الدستور الجزائري 22 نوفمبر 1976
الدستور الجزائري 23 نوفمبر 1989
الدستور الجزائري 28 نوفمبر 1996

المراسيم :

- مرسوم رئاسي 91-196 مؤرخ في 04/06/1991 يتضمن تقرير حالة الحصار ، ج ر ، عدد 29 ، مؤرخ في 12/06/1991
-مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09/02/92 يتضمن إقرار حالة الطوارئ ج ر عدد 10 مؤرخ في 09/02/92 معدل للمرسوم التشريعي رقم 02/93 يتضمن تمديد حالة الطوارئ

الجريدة الرسمية :

- الجريدة الرسمية رقم 94 لسنة 1976 ص 1295
الجريدة الرسمية رقم 09 لسنة 1989 ص 234

قائمة المراجع والمؤلفات بالعربية :

- سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية
1992
- سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 96 الجزء الثالث ،
- مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النجاح للكتاب الجزائر ، الطبعة الأولى
2005
- صالح بلحاج المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات
الجامعية 2010-02
- عبد الله بوقفة أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة ، دار هومه للطباعة والنشر
والتوزيع الجزائر ، 2002 ، ص 235
- فوزي أوصد يق النظام الدستوري الجزائري ووسائل التغيير المؤسساتي، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية
الجزائر 2008
- عبد الله بوقفة الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري -نشأة-فقها-تشريعا-) الجزائر دار هومه
للطباعة والنشر والتوزيع، 2010،
- ناجي عبد النور ، المدخل إلى علم السياسة ، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر ، 2007
- فوزي أوصد يق الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري الجزء الثالث ، (السلطات الثلاث)، الطبعة الأولى ،
ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 1994
- سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة
مقارنة) الطبعة السادسة مزيدة ومنقحة 1416هـ-1996م ملتزم الطبع والنشر دار الفكر العربي الإدارة
- سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) القاهرة دار الفكر العربي 1977
- بشير علي محمد الباز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة للنشر
، 2004 ،
- ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعاريف الإسكندرية 2000
- محمود أبو السعود حبيب الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف الاستثنائية دار الثقافة الجامعية
1990

- محسن خليل ، القانون الدستوري والدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية 1996
- طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون دار النهضة العربية 1976 .
- عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ،(دراسة مقارنة)
،الطبعة الأولى دار الفكر العربي القاهرة 1989
- مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري فقها وقضاء ، الطبعة التاسعة ، الإسكندرية دار المطبوعات
الجامعية 1996
- وجدي ثابت غبريال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ،(دراسة مقارنة) ، منشأة المعارف
الإسكندرية
- محمد مزغني خيرى ، مبادئ القانون الإداري في دول المغرب العربي الطبعة الثانية 1984-1985 دار
الحقوق
- سعاد بن سرية ، مركز رئيس الجمهورية في التعديل 2008 ، دار بلقيس للنشر ، دار البيضاء الجزائر ،
الطبعة 2010
- عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007،
- عبد الله بوقفة آليات التنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة ، الجزائر دار هومه
للطباعة والنشر والتوزيع 2002
- مولود منصور ،محاضرات في القانون الدستوري ، دار الودائع الطبعة الأولى ، أكتوبر 2009

الرسائل :

- الوناسي ججيقة ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2007
- بركات أحمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام جامعة بوبكر بلقايد تلمسان كلية الحقوق السنة الجامعية 2008/2007
- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996/11/28 ، رسالة ماجستير ، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس ، 1998 - 1999
- رداة نور الدين ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام جامعة إخوة منتوري قسنطينة كلية الحقوق السنة الجامعية 2006 /2005
- سعيدي فرحات ، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ سنة 1963، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية جامعة الجزائر كلية الحقوق، السنة الجامعية ،ماي 2002
- فاطمة الزهراء رمضاني ، مساهمة السلطة التقريرية في عملية صنع القانون في الجزائر ، رسالة ماجستير جامعة أوبوكر بلقايد تلمسان ، 2004
- مزياني حميد ، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، " دراسة مقارنة ، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2011
- منيرة بلورغي ، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري 96 وأثره على النظام السياسي ، مذكرة ماجستير في الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014
- كيواني قديم ، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة الجزائر كلية الحقوق ، 2011/2012 .

المجلات :

- سعيد بو الشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على إستقلالية المجلس ش، و . المجلة الجزائرية للعلوم

- القانونية والاقتصادية والسياسية العدد 01-03/1988
- وليد شريط ، مجلة الوحات للبحوث والدراسات ، العدد 16 (2012) : 288-315
- عبد المجيد زعلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 02، 1999،
- وليد شريط ، مجلة الوحات للبحوث والدراسات ، العدد 16 (2012) : 288-315 .
- مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر) ، مجلة المدرسة الوطنية لإدارة 2000
- سعيد بوالشعير ، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 01-2011

المراجع بالفرنسية :

1-MAHIOU (A)/note sur la constitution Algérienne du 28 Novembre 1996 . in Annuaire -(26).de lfrigue du nord éd CNRS

1996

2-BURDEAU(DROIT CONSTITUONNEL ET
INSTITUTIONS POLITIGUES) 19 ième ed L.G.D.J1980

3-Georges BUREAU (Manuel de droit constitutionnel et
institutions politiques) 20ième éd L.G.J.1984

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
أ	الشكر
ب	الإهداء
02	المقدمة.....
07	الفصل الأول الاختصاص التشريعي المقيد لرئيس الجمهورية
08	تمهيد.....
09	المبحث الأول : التشريع بأوامر في غيبة البرلمان.....
09	المطلب الأول :. التشريع بأوامر ما بين دورتي البرلمان.....
11	المطلب الثاني : التشريع بأوامر أثناء شغور مجلس الشعبي الوطني
12	الفرع الأول : القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر.....
13	1- من الناحية الزمنية.....
14	2 - من الناحية الموضوعية.....
15	.الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر.....
19	المبحث الثاني :. التشريع بأوامر أثناء وجود البرلمان.....
19	المطلب الأول :.الحالة الاستثنائية
21	الفرع الأول : شروط تقرير الحالة الاستثنائية.....
21	أولا : الشروط الموضوعية :.....
21	1-وجود خطر داهم يهدد البلاد.....
22	2-أن يهدد الخطر المؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترايما.....
23	ثانيا :الشروط الشكلية :.....
23	1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري
24	2- الاستماع إلى مجلس العلى للأمن :.....
24	3- اجتماع البرلمان وجوبا :.....
25	الفرع الثاني : لطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.....
26	المطلب الثاني : .عدم الموافقة على قانون المالية.....
28	خلاصة الفصل.....

29	الفصل الثاني الاختصاص التشريعي الموسع لرئيس الجمهورية
30	تمهيد :
31	المبحث الأول : امتلاك السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
31	المطلب الأول : السلطة التنظيمية المستقلة من اختصاص رئيس الجمهورية
33	المطلب الثاني : المرسوم الرئاسي أداة قانونية للسلطة التنظيمية المستقلة
35	المبحث الثاني : نطاق ومجال كل من القانون واللائحة التنظيمية
35	المطلب الأول : المحاولات الفقهية لتحديد نطاق ومجال مستقل لكل من اللائحة والقانون
35	أولاً: النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية أو الحالة القانونية للأفراد.....
36	ثانياً ، نظرية هدم الحواجز بين مجال القانون واللائحة التنظيمية.....
38	ثالثاً : تحديد مجال السلطة التنظيمية
42	المطلب الثاني : سلطة التنظيم والتنفيذ.....
42	أولاً : لوائح المصالح العامة
43	ثانياً : لوائح الضبط الإداري
44	خلاصة الفصل :
46	الخاتمة.....
49	الملخص باللغة العربية
50	الملخص بالفرنسية
51	الملخص باللغة الإنجليزية.....
53	قائمة المصادر والمراجع
59	فهرس المحتويات