

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

# الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام  
تخصص: القانون العام الداخلي

تحت إشراف الأستاذ:

✓ لرقم رشيد

من إعداد الطالبة:

✓ بن عيشة فطيمة

أعضاء لجنة المناقشة:

- 1- أ/ بولعراوي الصادق..... رئيسا
- 2- أ/ لرقم رشيد..... مشرفا ومقرا
- 3- أ/ سحوت جهيد..... ممتحنا

السنة الجامعية: 2015/2014

## قائمة المختصرات

---

باللغة العربية:

ج ر ج ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

ج ر ج ف: الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية.

ج ر ج م : الجريدة الرسمية للجمهورية المصرية.

ب س: بدون سنة.

ص: صفحة.

ق إ م إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

باللغة الفرنسية:

**LGDJ** : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

**RDP** : Revue de Droit Public et de la Science Politique.

# شكر وعرفان

الحمد لله تعالى حمدا يليق بجلال وجهه ومعظم سلطانه الذي  
منّ علينا بإتمام هذه المذكرة ودلل لنا الصعاب والصلاة  
والسلام على أشرف خلق الله سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم  
أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذي الفاضل "لرقم  
رشيد" الذي أضاء لي الطريق على درب العلم والاجتهاد  
وعلى رحابة صدره وحسن استقباله فله مني كل التقدير.  
كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر ومعظيم الإمتنان إلى  
الأستاذين الكريمين عضوي لجنة المناقشة  
والشكر موصول إلى كل من مدّ لنا يد العون وشجعنا وحثنا  
على مواصلة المذكرة من أصدقاء وزملاء.  
وأخص بالشكر أيضا موظفي مكتبة كلية الحقوق بجامعة جيبيل  
على رحابة الاستقبال وطيب المعاملة.  
إلى كل أولئك أرجو من الله سبحانه وتعالى أن يجزيهم عنا خير  
الجزاء إنه ولي ذلك والقادر عليه وأصلي وأسلم على نبينا  
محمد وآله وصحبه أجمعين.

# إهراء

إلى أبي وأمي عرفانا جميل لهما علي قد سلف ووعودات  
منهما صالحات مازلت أقطف ثمارها أسأل الله أن يقدرني

علي رو بعض من فضلها

إلى من كانوا سنري ومكمن قوتي إخوتي وأخواتي.

إلى رفيق الدرب زوجي منير

إلى أحبتي: وليد، صلاح الدين، نصر الدين، إسحاق،

سيران، أسيل، ريم

إلى الصديقات الوفيات: أمينة، رقية، مایسة، رحیمة، مريم

إلى كل الزملاء والزميلات بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد الصديق بن يحيى بجيجل

إلى كل من لم تذكره الأقتلام لكنه محفوظ في ذاكرة الأيام

أهري هذا العمل

فطيمتى

مقدمة:

تختلف الأنظمة السياسية في العالم، باختلاف تطبيقها لمبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي ظهر في الفكر اليوناني القديم، على لسان "أفلاطون" ثم انتقل إلى تلميذه "أرسطو"، لينتقل إلى العصر الحديث، على لسان كل من "جون لوك" و"جون جاك روسو".

لكن صاحب الفضل في ظهور هذا المبدأ بقوة، وتحوله إلى مبدأ عالمي، تتبناه معظم الدول الحديثة في دساتيرها، هو الفقيه الفرنسي "مونتسكيو"، الذي وضع المعالم البارزة لهذا المبدأ وذلك في كتابه الشهير "روح القوانين" الصادر سنة 1748.

ويقوم هذا المبدأ على فكرة جوهرية أساسها منع جمع السلطات في يد هيئة واحدة، أو في قبضة شخص واحد، ومبرر ذلك هو صيانة الحرية ومنع الإستبداد سواء من طرف الأشخاص أو الهيئات، لذلك كان من الضروري تقسيم سلطات الدولة بين هيئات ثلاثة، لكل منها وظيفة محددة فتختص السلطة التشريعية بسن القوانين، فيما تختص السلطة التنفيذية بتنفيذها، وتختص السلطة القضائية بالفصل في المنازعات.

لكن تحديد الإختصاص بالشكل المسبق ليس مطلقاً، ذلك أن درجة التداخل في الإختصاصات، لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أو المشاركة في اختصاصات سلطة أخرى يعود إلى مدى تبني مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن الفقه أدرج تقسيماً للأنظمة السياسية، حيث قسمها إلى نظام برلماني يقوم على الفصل المرن بين السلطات الثلاث، ونظام رئاسي يقوم على الفصل المطلق بين هاتئ السلطات، والذي يفرض أن تستقل كل سلطة بممارسة وظائفها، حيث لا يمكنها التدخل في وظائف السلطات الأخرى .

لكن هذا لا يمنع من احتمال وجود تقارب أو تباعد بين الأنظمة البرلمانية نفسها، ونفس الأمر بالنسبة للأنظمة الرئاسية، بل إنه أكثر من ذلك لا يجب أن نغفل عن النمط

الجديد الذي أفرزته التطبيقات الحديثة، لاسيما في فرنسا من خلال دستور الجمهورية الخامسة والذي أفرز نوعا مغايرا للتصنيفات السابقة، وقد سميت هذه الصورة بالنظام المختلط، فيما يصنفها جانب من الفقه بالنظام شبه الرئاسي، وأساس التسمية الأولى هو تواجد آليات العمل القانونية والسياسية من كلا النظامين الرئاسي والبرلماني محتواة في النظام المختلط، مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية، وهنا تلتقي مع التسمية الثانية.

فقد عمل النظام الفرنسي قبل دستور 1958، على تجسيد رجحان امتياز السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، حيث أعطى السلطة التشريعية مركز الصدارة، وكان البرلمان هو مصدر التشريع الأصلي، وفقا للمبدأ الديمقراطي المتمثل في "سيادة الشعب"، إلا أن المؤسس الدستوري الفرنسي سنة 1958 وعلى خلاف سابقه عمل على توسيع سلطة رئيس الجمهورية، فسمه هذا الدستور هي وضع حد لتسلط المجالس التشريعية، حيث توجه هذا النظام إلى تقوية مركز رئيس الدولة بتحديد سلطة البرلمان وتنظيمها، وهذا ما أدى إلى تغيير كل معطيات النظام السياسي .

وانطلاقا من ذلك بدأت الدساتير في مختلف الأنظمة شبه الرئاسية بتركيز السلطة لصالح السلطة التنفيذية، فأضحت هذه الأخيرة تجمع مهام التنفيذ والتشريع، مما فسح المجال لتدخل رئيس الجمهورية، بل أكثر من ذلك إن التدخل الممارس من السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي، كانت له علاقة مباشرة بالظروف الاستثنائية التي تمر بها أية دولة، ذلك أن التجربة دلت على عجز البرلمانات في حل المشاكل المستعصية، خاصة تلك التي طبعته القرن 20 لاسيما الحربين العالميتين، ومن هنا ظهر دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كبديل لاسيما في الظروف الاستثنائية، لكن هذا التدخل في المجال التشريعي لم يعد قاصرا على الظروف الاستثنائية بل امتد للظروف العادية، فظهر الدور التشريعي

للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان أحيانا، وكبديل عنه أحيانا أخرى، وبذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة.

وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا النهج، متأثرا في ذلك بالمؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958، وفي سبيل وضع حد لعدم الاستقرار السياسي، التجأ إلى تجميع الكثير من الآليات الغربية وحاول من خلالها وضع نظام دستوري متكامل، لتتغير بذلك مكانة السلطة التشريعية في ذهن المؤسس، فمن سلطة أولى في دستور 1963، تراجعت لفائدة السلطة التنفيذية التي أصبحت تحتل الصدارة وذلك في دستور 1996، هذا الأخير أعطى لرئيس الجمهورية إمكانية منافسة البرلمان في التشريع في حالات محددة، وأعطى له سلطة مطلقة خاصة في الحالة الاستثنائية، لذلك نجد أن الدستور نص صراحة على ذلك، ومنح رئيس الجمهورية مجموعة من الوسائل تمكنه من ذلك، فأعطى له الحق في التشريع بأوامر في المجال المخصص للقانون، والسلطة التنظيمية المستقلة خارج المجالات المخصصة للقانون، إضافة إلى أدوات أخرى تمكنه من المساهمة في العمل التشريعي.

كما منحه اختصاصات تشريعية في الحالات غير العادية، ففي هذه الحالة منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة، تتمثل في إعلان حالي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وما ينجم عن ذلك من توسيع في صلاحيات رئيس الجمهورية على حساب البرلمان.

ونظرا لهذه الاختصاصات الكثيرة التي منحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية، ومخافة أن ينتج عن ذلك اختلال في موازين القوى، حيث ترجح كفة السلطة التنفيذية على حساب كفة السلطة التشريعية، أخضع المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية لمجموعة من القيود يتعين عليه الالتزام بها، وكذلك فرض رقابة عليه في هذا المجال.

ولمحاولة الإلمام بكل جوانب هذا الموضوع الذي يكتسي أهمية بالغة، لكونه يعكس بصفة عامة مظاهر التعاون والتداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مختلف المجالات، وبصفة خاصة علاقة التعاون والتداخل بينهما في إعداد القانون، كما يعكس المرتبة المتميزة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري إذ تعتبر اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية، إحدى الصور التي تعكس هذه المرتبة المتميزة وذلك لانفراد رئيس الجمهورية بهذه الاختصاصات، قمنا بطرح الإشكالية التالية:

كيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية؟

أما عن أسباب اختيارنا لهذا الموضوع دون غيره، فإنه كثيرا ما لاحظنا أن رئيس الجمهورية يستحوذ على السلطة التنفيذية كافة، وهذا أمر منطقي لكونه رئيسها، أما أن يستحوذ رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، ليحول البرلمان إلى مشرع ثانوي، فهذا ما أثار فضولنا، إذ أن اختيارنا لهذا الموضوع نابع عن رغبتنا في توسيع معارفنا ومعلوماتنا حول الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في دستور 1996.

ضف إلى ذلك أن الدراسات والبحوث التي تناولت موضوع الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية لم تكن معمقة وشاملة لكل جوانبه، ولم تعطه حقه من الدراسة التحليلية المستفيضة التي يستحقها فاقترت معظمها على دراسة التشريع بأوامر أين ينصب رئيس الجمهورية نفسه مشرعا ( كذاكرتي ماجستير لـ "رادة نور الدين" و "محميد حميد" بعنوان التشريع بأوامر)، ولم تتجه إلى دراسة الاختصاصات التشريعية الأخرى، بل أكثر من ذلك فحتى الدراسات التي تناولت الإختصاصات التشريعية الأخرى قصرتها على الظروف العادية (كأطروحة دكتوراه لـ"لوشن دلال" بعنوان الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية)، دون العناية بهذه الإختصاصات في الظروف غير العادية.



فاختيار موضوع "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996" هي محاولة للإمام والإحاطة بكل هذه الإختصاصات التشريعية التي منحها المؤسس الدستوري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية، سواء تلك الممارسة في الظروف العادية أو الممارسة في الظروف غير العادية.

أما ما يتعلق بالمنهج المتبعة في بحثنا هذا، فقد كان المنهج الأساسي لدراستنا هو المنهج الوصفي التحليلي، وذلك لطبيعة الإشكالية التي فرضت إتباعه من خلال تحليل النصوص الدستورية بهدف دراسة الآثار القانونية والسياسية للتنظيم الدستوري لسلطة التشريع الرئاسية.

كما استعنا بالمنهج المقارن من حين لآخر، فلجاناً للمقارنة كأداة تساعدنا على معرفة نية المؤسس الدستوري، فحاولنا الرجوع للأصل المتمثل في دستور فرنسا لسنة 1958 لبيان أثر التغيير الذي جاء به المؤسس الدستوري الجزائري، كما لجأنا أحيانا إلى الأحكام الدستورية المصرية، إضافة إلى المقارنة بين مواد دستور 1996 وبعض مواد الدساتير السابقة له.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بقسيم بحثنا وفق الخطة الآتية:

الفصل الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية.

الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية.

الخاتمة.

## الفصل الأول :الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية :

لكل سلطة في الدولة وظيفة رئيسية تضطلع بها، فالسلطة التشريعية تختص بمهمة وضع القوانين، في حين تختص السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذها، أما السلطة القضائية فتختص بالفصل في النزاعات، وقد احتلت السلطة التشريعية في أعقاب الحرب العالمية الأولى مكان الصدارة بين السلطات، إذ لم يعد دورها يقتصر على التشريع، بل امتد إلى اتخاذ قرارات في كل المجالات، إلا أن الوضع قد تغير في الوقت الحاضر، إذ أخذ دور السلطة التشريعية يتضاءل تدريجيا على حساب تعاضد دور السلطة التنفيذية الممثلة أساسا في رئيس الجمهورية، وقد شهدت معظم النظم السياسية المعاصرة تدخلا لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي، لدرجة مكنته من فرض سيطرته على زمام العملية التشريعية، ولم يكن المؤسس الدستوري الجزائري بعيدا عن هذه التطورات، إذ تبنى هذا النهج عند وضعه لدستور 1996، حيث منح رئيس الجمهورية عددا من الاختصاصات التشريعية التي جعلت منه شريكا حقيقيا للبرلمان في العملية التشريعية.

وهذا ما سنحاول إلقاء الضوء عليه في هذا الفصل، الذي يهدف إلى بيان الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية المانحة لتلك الاختصاصات، في محاولة لتفسير إرادة المؤسس الدستوري الجزائري، فيما ذهب إليه عند منح رئيس الجمهورية تلك الاختصاصات، والمتمثلة في سلطة التشريع بأوامر (المبحث الأول)، والتشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة (المبحث الثاني)، إضافة إلى أدوات أخرى عديدة مكنته من التدخل بطريقة غير مباشرة في العمل التشريعي (المبحث الثالث).

المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر:

لقد عرفت الدساتير الجزائرية صلاحية التشريع بأوامر<sup>(\*)</sup>، ما عدا دستور 1989<sup>(1)</sup>، الذي تخلى فيه المؤسس الدستوري عنها، رغبة منه في إحداث التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية إحقاقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وللتخفيف نوعاً ما من شخصنة الحكم.<sup>(2)</sup>

إلا أن المؤسس الدستوري لسنة 1996<sup>(3)</sup>، عاد ومكن رئيس الجمهورية من حق ممارسة الاختصاص التشريعي بشكل مباشر عن طريق التشريع بأوامر، كما حدد المجال التشريعي للبرلمان في نص المادة 122 و123 منه، غير أن تمتع السلطة التشريعية بمجال تشريعي محدد دستورياً وخاص بها لا يعني أنها حرة في هذا المجال، وأن السلطة التنفيذية لا دخل لها فيه.

(\*) مصطلح الأوامر عرف منذ 1940 بسم décret-loi ليطلق عليه الجنرال "ديغول" في دستور 1958 اسم ordonnance وهو المصطلح المعروف حالياً.

(1) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المصادق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر ج ج عدد 9 مؤرخة في 1 مارس 1989 .

(2) خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 53.

(3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر ج ج ج عدد 76 مؤرخة في 8 ديسمبر 1996 .

إذ يملك رئيس الجمهورية إمكانية التدخل في هذا المجال في حالات محددة دستورياً بنص المادة 124<sup>(1)</sup>، فالمجال التشريعي للبرلمان غير محمي وقابل للتضييق، مما يدفعنا إلى القول بأن الرئيس هو المشرع الأصلي، نظراً لكون اختصاصه أوسع من اختصاص البرلمان، ويمكن له أن يشرع في المجالات المخصصة للبرلمان على عكس هذا الأخير، غير أن هذا الأمر ينطوي على خطورة كبيرة على الوظيفة التشريعية للبرلمان، لأنه يؤسس قاعدة قوية لإنفراد رئيس الجمهورية بالقانون، وذلك لغياب ضوابط حقيقية تحد استعماله لهذه الأوامر.

وفي هذا المبحث سنحاول التطرق إلى شروط تشريع رئيس الجمهورية بأوامر (المطلب الأول)، ثم نتعرف على القيود القانونية المفروضة على رئيس الجمهورية عند التشريع بأوامر (المطلب الثاني)، لنتطرق بعدها إلى الرقابة على الأوامر التشريعية (المطلب الثالث)، أما المطلب الرابع فسنخصصه لسلطة التشريع بأوامر في المجال المالي.

### المطلب الأول: شروط تشريع رئيس الجمهورية بأوامر:

تعد الأوامر بمثابة تشريع أصيل يصدره رئيس الجمهورية دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، تتضمن أحكاماً تستمد مصدرها من أحكام الدستور مباشرة.<sup>(2)</sup>

(1) تنص المادة 124 من دستور 1996 على: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أولدورة له ليوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

(2) ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2006/2005، ص 46.

فـرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق والمنفرد في ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر، وذلك طبقاً للمادة 124 من دستور 1996، إلا أنه وعند استقراءنا لهذه المادة نلاحظ أن رئيس الجمهورية ليس حراعند التشريع بأوامر، إذ لا بد من توافر شروط معينة، هذه الشروط جاء النص على بعضها بصورة صريحة، ويتعلق الأمر بالإطار الزمني المسموح لرئيس الجمهورية أن يشرع خلاله عن طريق الأوامر (الفرع الأول)، أما البعض الآخر من الشروط فيستفاد ضمناً بالنظر إلى أن التشريع كقاعدة عامة هو من اختصاص السلطة التشريعية، فهنا يفترض أن تدخل السلطة التنفيذية في المجال المخصص للبرلمان لا يكون إلا استثناء، هذا الاستثناء تترجمه حالة الضرورة (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالزمن:

لقد حددت المادة 124 من دستور 1996 هذا الشرط بطريقة صريحة وحصرته في حالتين، فلكي يتمكن رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، لا بد أن يكون المجلس الشعبي الوطني شاغراً (أولاً) أو أن يتم فيما بين دورتي انعقاد البرلمان (ثانياً).

#### أولاً: استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

هذا الشرط لم يكن منصوصاً عليه في دستور 1976<sup>(1)</sup>، حيث اقتصر حق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، المصادق عليه في استفتاء 19 نوفمبر 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.  
<sup>(2)</sup> ردادة نور الدين، المرجع السابق، ص 47.

إلا أنه مع صدور دستور 1996 استحدثت حالة جديدة في نص المادة 124 الفقرة الأولى، وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وتتمثل حالة الشغور بمفهومها الواسع حسب المادة 124 الفقرة الأولى في غياب البرلمان وتعطيل الحياة البرلمانية لسبب أو لآخر. فالبرلمان هو الهيئة التشريعية الأصلية، وكنتيجة لغيابه فلا بد من سلطة تتولى التشريع وتحل محل السلطة التشريعية، لذلك ضمن المؤسس الدستوري للمادة 124 عبارة "شغور المجلس الشعبي الوطني" فهو بذلك يجعل من شغور المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة -لأن مجلس الأمة غير قابل للشغور- مبررا لتطبيق المادة المذكورة، إلا أن النص لم يحدد حالات شغور المجلس الشعبي الوطني، رغم أن هذه الحالات محددة على سبيل الحصر وتتمثل في الآتي:

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

**2- فترة حل المجلس الشعبي الوطني:** يعرف الحل بأنه: «قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، أي هو الإنتهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي».<sup>(1)</sup>

ويدخل ضمن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني فترة حله، والحل قد يكون رئاسيا، فمن المقرر أن رئيس الجمهورية يملك حق حل المجلس الشعبي الوطني، في حالة رفضه

(1) الباز بشير علي محمد، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (مصر)، ب س، ص 58.

التصويت بالثقة الذي ينجم عنه استقالة الحكومة،<sup>(1)</sup> وهذا ما أكدته المادة 129 من دستور 1996.<sup>(2)</sup>

ويدخل أيضا ضمن الحل، الحل الوجوبي للبرلمان طبقا للمادة 82 الفقرة الأولى من دستور 1996<sup>(3)</sup>، 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 شغور في حكم المادة 124 والتي يستطيع فيها رئيس الجمهورية التشريع بأوامر.

ثانيا: استعمال الأوامر فيما بين دورتي انعقاد البرلمان:

تنص المادة 124 من دستور 1996 الفقرة الأولى منها على أن: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان".

من خلال النص يتضح أن لرئيس الجمهورية اختصاص كامل لممارسة الوظيفة التشريعية لفترة معينة تمثل الفترات الفاصلة لدورات انعقاد البرلمان.<sup>(4)</sup>

(1) تنص المادة 84 / 5-6 من دستور 1996 على ما يلي:

«لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة . وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته . في هذه الحالة ، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 أدناه .»

(2) أما المادة 129 من دستور 1996 فتتص على ما يلي:

«يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول. وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.»

(3) تنص المادة 82 / 1 من دستور 1996: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

(4) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 49.

تعرف فترة ما بين أدوار الانعقاد، بأنها فترة العطلة السنوية التي تتخلل دورتي انعقاد أحدهما انتهى 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 قليلة الحدوث، بل إننا إذا أخذنا بعين الاعتبار الزمن كمقياس، فإننا نكتشف أن البرلمان يعقد دورتين في السنة دورة في الخريف ودورة في الربيع، وأن مدة كل دورة لا تتجاوز أربعة أشهر.

كما يمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو أن يجتمع باستدعاء من الوزير الأول أو ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.<sup>(1)</sup>

وبالتالي فإذا كان للبرلمان الاختصاص التشريعي خلال ثمانية أشهر من السنة، فإن لرئيس الجمهورية نفس هذا الاختصاص خلال أربعة أشهر في السنة على الأقل.

### الفرع الثاني: شرط الضرورة:

تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات تختص كل سلطة بالوظيفة المسندة إليها دستوريا، لكن لاعتبارات عملية تناولت الدساتير حالة الضرورة، واعتبرتها كشرط لتدخل السلطة التنفيذية في التشريع بدلا من البرلمان، مع ضرورة إخضاع هذه الصلاحية للموافقة البرلمانية.

<sup>(1)</sup> تنص المادة 118 من دستور 1996 على: "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل، يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني."



يعتبر التشريع بأوامر من الناحية النظرية إجراء استثنائياً، ذلك أن المشرع الأصل هو البرلمان، وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، يتوجب أن تختص كل سلطة بوظيفة محددة، لكن ولاعتبارات عملية والتي قد تمر بها أي دولة حتى ولو لم تصل في جسامتها إلى الحالة الاستثنائية، عملت الدساتير على النص على الاستثناء تطبيقاً لمبدأ الشرعية، مع الاختلاف بين دستور وآخر سواء بين أنظمة سياسية مختلفة أو في ظل نظام سياسي واحد، والاختلاف لا يعود إلى التنصيص على هذا الأسلوب الاستثنائي في التشريع، ولكنه يعود إلى الشروط والحدود التي تجعل منها فعلاً إجراء استثنائياً.

لذلك وعلى سبيل المثال إذا كان الدستور الجزائري لسنة 1963<sup>(1)</sup>، نص على هذا الأسلوب التشريعي، إلا أنه اشترط فيه التفويض، مما يجعل من البرلمان صاحب الاختصاص في تحديد مدى توافر الضرورة التي من أجلها طلب رئيس الجمهورية منحه الحق في التشريع عن طريق الأوامر، على غرار الدستور الفرنسي لسنة 1958.<sup>(2)</sup>

إذ يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص لها بإصدار الأوامر في مجال من المجالات المخصصة للقانون بهدف تنفيذ برنامجها، ويستوي أن يكون تنفيذ هذا البرنامج في الظروف العادية أوفي الظروف الاستثنائية، وذلك لعدم اشتراط نص المادة (38) من

<sup>(1)</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، المصادق عليه في استفتاء 8 سبتمبر 1963، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج ر ج ج عدد 64، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

<sup>(2)</sup> تنص المادة 38 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر في 04 أكتوبر 1958، ج ر ج ف، مؤرخة في 05 أكتوبر 1958 (معدل ومتمم) على ما يلي:

«Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme de mander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnances pendant un délai limite des mesures qui sont normalement du domaine de la loi».

الدستور الفرنسي لسنة 1958، استعمال هذا التفويض في ظروف استثنائية تستدعي هذا التفويض ويقدرها البرلمان بنفسه، بل أشار فقط إلى الحاجة إلى تنفيذ الحكومة لبرنامجها. (1)

مما جعل الفقه الفرنسي ينتقد عدم ذكر المؤسس الدستوري الفرنسي، في هذا النص حالة الضرورة أو حالة الظروف الاستثنائية كشرط للتفويض التشريعي، وذلك لاتساع عبارة برنامج الحكومة الواردة بهذا النص لمعان وتفسيرات غير محددة، وإنما تستهدف بذلك جعل التفويض التشريعي أسلوباً عادياً لمباشرة السلطة التشريعية.

ولذلكاتفق الفقه الفرنسي علناً رغم عدم النص على وجوب توافر الظروف الاستثنائية لممارسة الحكومة للتفويض التشريعي، فإن الروح العامة للدستور تفرض على البرلمان ألا يتنازل عن اختصاصه إلا في حالة الضرورة.

أما بالنسبة لدستور 1996، ونظراً للاختلاف الجوهرى بين المادة (124) والمادة (38) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، حيث أن المادة (124) لم تخول للوزير الأول اتخاذ الأوامر وإنما أسندت هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، كما أنها لم تربط صلاحية اتخاذ الأوامر بضرورة تنفيذ البرنامج الحكومي، ولم تفرض على رئيس الجمهورية طلب ترخيص برلماني مسبق، ففكرة الضرورة تقتضي عدم تمكن التشريعات القائمة من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية التي ظهرت، أو وجود حاجة ملحة لتنظيم موضوع معين عن طريق الأوامر، بسبب عدم إمكانية اجتماع صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع، أو بسبب بطء إجراءات التشريع البرلماني عند دورات البرلمان.

ويرجع تقدير حالة الضرورة إلى رئيس الجمهورية، وإن كان من الناحية العملية غير مجبر على تبرير فكرة الضرورة، لاسيما أن النص الدستوري لا يلزمه بذلك، بل إنه يخول له

(1) Duverger Maurice, institutions politiques et droit constitutionnel. paris: presse universitaires de France, 1973, p 112.

سلطة اللجوء إلى سن الأوامر دون طلب مسبق منه إلى البرلمان، الأمر الذي يجعل البرلمان أمام الأمر الواقع.

وإذا كانت المادة (124) من دستور 1996 قد نصت على أن اللجوء للتشريع بأوامر يتم خارج فترات انعقاد دورات البرلمان<sup>(1)</sup>، فإننا نسجل أن هذا القيد الدستوري قد تعرض لخرق صارخ مثل سابقة أولى، أثبتت بما لا يدع مجالاً للشك أن حضور المؤسسة التشريعية ممثلة في البرلمان، أصبح شكليا في مجال التشريع، بما يشكل تراجعا غير مسبوق في مكانة المؤسسة التشريعية مقارنة بباقي مؤسسات الدولة وعلى رأسها السلطة التنفيذية.

حيث أن رئيس الجمهورية السيد "عبد العزيز بوتفليقة" قد قام بإصدار الأمر الرئاسي رقم 01/01 المؤرخ في 4 ذي الحجة 1421 الموافق ل 27 فبراير 2001، المعدل والمتمم للقانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، في ظل افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان وهو ما كرس الفكرة القائلة أن البرلمان غرفة للمصادقة على البريد الوارد من الحكومة ليس إلا.

أدت هذه السابقة لحدوث استياء على مستوى البرلمان، حيث أن النواب عارضوا الطريقة التي اتخذ بها الأمر الرئاسي، واعتبروا في نقطة نظام تقدم بها نيابة عنهم أحد النواب أن رئيس الجمهورية بإصدار هذا الأمر الرئاسي في ظل افتتاح أشغال الدورة البرلمانية، قد مسّ بسمعة السلطة التشريعية وأن حل المجلس كان أهون من القيام بهذا الفعل.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup>benraloufatiha, les rapports entre président de la république et l'apn dans la constitution de 1996, thèse de doctorat, faculté de droit d'Alger, 2005, p 97.

<sup>(2)</sup> لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية 2005/2006 ص135.

وحسب رأينا الشخصي، إذا كان إصدار هذا المرسوم الرئاسي قد مس حقا سمعة المؤسسة التشريعية، فلم لم يقيم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإخطار المجلس الدستوري، علما أنه يملك حق إخطاره، وفقا لما تقتضيه المادة 166 من دستور 1996.<sup>(1)</sup>

**المطلب الثاني: القيود القانونية الواردة على سلطات رئيس الجمهورية في استعمال الأوامر:**

تستند سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية في دستور 1996 إلى نص المادة (124)، وحرصا من المشرع الدستوري على اعتبار الأوامر في حقيقتها ممارسة للاختصاص الشريعي، وبالتالي تمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات (اختصاص استثنائي) فقد عمل على تقييدها بقيود تضمن عدم إساءة استعمال هذه السلطات، وطبقا لنص المادة (124) يمكن استخلاص هذه القيود الواردة على رئيس الجمهورية عند التشريع بأوامر في اتخاذها في مجلس الوزراء (الفرع الأول)، ثم عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:**

جاء الحديث عن هذا القيد في آخر المادة (124)، إذ 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>، ويشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تهم الأمة، واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ

<sup>(1)</sup> تنص المادة 166 من دستور 1996 على ما يلي: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري".

<sup>(2)</sup> خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص55.

القيادة الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية، لكننا نلاحظ هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء (أولاً) فما غاية اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء (ثانياً).

**أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء.**

إذا كانت طبيعة النظام البرلماني من ناحية وطريقة اختيار رئيس الجمهورية من ناحية أخرى، من الأسباب التي ساهمت في فاعلية اختصاص رئيس الجمهورية أو سلبية اختصاصه، إلا أن الرئيس في هذا النظام لن يكون بوسعه ممارسة أو مباشرة سلطاته دون المشاركة الفعلية للوزراء، فقراءة طبيعة النظام البرلماني بدعائه المعروفة، تؤكد أن الرئيس يتحكم بمشورة وزراءه الذين يستندون إلى أغلبية برلمانية، وهو ما ينقل السلطة الفعلية من يد الرئيس إلى الوزارة المسؤولة أمام البرلمان.

أما في النظام الرئاسي فإن رئيس الجمهورية يظهر متمتعاً باستقلالية أكبر، مما يحول الوزراء إلى مجرد مساعدين له، لكن بالنسبة لدستور 1996 فلا هو بنظام برلماني ولا هو بنظام رئاسي، فقد جعل الدستور من رئيس الجمهورية الطرف الأساسي المتفوق والمهيمن في اختصاصه على الطرف الثاني وهي الحكومة، وتتألف هذه الأخيرة من الوزير الأول والوزراء، والذين يشكلون مع رئيس الجمهورية ما يسمى بمجلس الوزراء بقيادته، وتتجلى هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء من خلال رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء<sup>(1)</sup>، وهي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يمكنه تفويضها، بالإضافة إلى تدخله في أعمال مجلس الوزراء، واستعمال النقد سواء كان النقد إيجابياً أم سلبياً باعتباره

(1) تنص المادة 77 من دستور 1996 على: يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: يرأس مجلس الوزراء.

ممثلاللشعب وحاميا للدستور، و باعتباره منتخبا على أساس برنامج معين من الأغلبية وبالاقتراع المباشر والسري.<sup>(1)</sup>

وهيمنة رئيس الجمهورية لا تكتمل فقط من خلال رئاسته لهذا المجلس والتدخل في أعماله، بل إن أعضاء مجلس الوزراء تابعون لرئيس الجمهورية من حيث التعيين والعزل، حيث يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوزراء باقتراح من الوزير الأول، غير أن ذلك لا يعني أن الرئيس مقيد بالموافقة على القائمة المتضمنة تشكيل الحكومة، بل له أن يعترض على أي شخص، إلا أنه بعد الموافقة يكون عزل الوزير باتفاق بين الرئيس والوزير الأول، أو بطلب من هذا الأخير.<sup>(2)</sup>

كما أن رئيس الجمهورية يستحوذ على سلطة القرار وسلطة التوقيع في هذا المجلس، فالتوقيع في مجلس الوزراء حق شخصي لرئيس الجمهورية، والحكومة تنفذ فقط برنامج رئيس الجمهورية، أيضا دستور 1996 لا يشير إلى إعادة التوقيع على الأوامر المتخذة من مجلس الوزراء، فالنظام الدستوري الجزائري لا يعترف بالتوقيع المزدوج، وانعدام هذا الأخير يجعل من هذا الاختصاص سلطة خاصة وشخصية لرئيس الجمهورية، وليس اختصاصا اسميا خالصا يؤدي إلى وضع توقيعه على قرار اتخذه الوزير الأول مثلما هو جارفي النظام البرلماني.

<sup>(1)</sup>ردادة نور الدين، المرجع السابق، ص55.

<sup>(2)</sup>بوالشعير سعيد: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة العاشرة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 262.

ثانيا: غاية اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

بالنظر إلى صياغة المادة (124) من دستور 1996، يفهم ظاهريا أن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر على مجلس الوزراء، وهو إجراء حديث بالمقارنة مع مراحل التجربة الجزائرية، حيث لم يعرفه دستور 1976، وطبقا لنص المادة (124) الفقرة الأخيرة تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء، يعني ذلك بوضوح أن مسألة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يعد إجراء دستوريا يجب احترامه، وفي حالة مخالفته يمكن إخطار المجلس الدستوري بعدم دستوريته، ليقرر مدى احترام هذا الإجراء دستوريا ومطابقته للدستور.

وإذا كانت المادة (124) قد قيدت رئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، فإن هذا الإجراء ما هو إلى إجراء شكلي فقط، يقصد به إعلام الطاقم الوزاري بمضمون ومجال الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية وذلك للأسباب التالية:

1- رئيس الجمهورية على رأس مجلس الوزراء.

2- انعدام أثر مجلس الوزراء كسلطة جماعية، فالوزراء تابعون لرئيس الجمهورية من حيث المركز القانوني مما يجعلهم مجرد مساعدين له، وهذا معناه الارتباط التام بالرئيس والتقييد بما يقدره والعمل في إطار توجيهاته.

3- تقوية مكانة رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، بحيث أصبح يملك سلطة فعلية حقيقية تمكنه من شل النشاط الحكومي، وليس لأعضاء الحكومة في هذا الاجتماع، سوى الاستماع إلى ما يعرضه رئيس الجمهورية، والتعليق على ما يتعلق بقطاعاتهم.

4- تحديد جدول أعمال مجلس الوزراء يرجع لرئيس الجمهورية، ورأي رئيس الجمهورية يقدم على رأي أعضاء الوزارة لأنهم تابعون له في التعيين والعزل.

5- لا يجبر الدستور رئيس الجمهورية على الالتزام برأي المجلس، فالسلطة ترجع أساسا لرئيس الجمهورية في اتخاذ القرار، كما أن أعضاء مجلس الوزراء لهم حق استشاري فقط.

**الفرع الثاني: عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها:**

هذا القيد اشتركت في النص عليه الفقرتان الثانية والثالثة من المادة (124)، إن الدراسة التحليلية لهذا القيد تطرح جملة من التساؤلات حول ما يتعلق به من مسائل، بدءا من صياغته وانتهاء بمصير الأوامر الرئاسية التي لم يوافق عليها البرلمان، والآثار المترتبة على عدم عرض رئيس الجمهورية الأوامر على البرلمان.

فبالنسبة للصياغة هل ثمة فرق بين مصطلحي الموافقة والمصادقة الذين شملهما النص الدستوري للأوامر المدون باللغة الفرنسية، ونص القانون العضوي ذو العلاقة، واقتصر النص العربي على مصطلح الموافقة؟<sup>(1)</sup>

فالمؤسس الدستوري لم يوفق كثيرا في اختياره للألفاظ في الفقرة الثانية، حين استعمل لفظ "ليوافق عليها" في حين أن المعنى ينصرف إلى التعبير عن تصويت البرلمان على الأوامر حال عرضها عليه بنعم أو لا، والذي يوحي أن الموافقة على الأوامر المعروضة عليه ستكون آلية ولا يمكن رفضها، وهو ما ذهب إليه بعض الباحثين، حيث يرون أن المؤسس الدستوري حين استعمل لفظ ليوافق عليها "وليس لفظ ليوافق عليها أو يرفضها" كأنه يجزم مسبقا أن البرلمان سيوافق عليها بمجرد عرضها عليه.

(1) غراب أحمد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الجزائر، مذكرته ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة خنشلة، السنة الجامعية 2013/2014، ص 121 .



الأكيد أن المشرع الدستوري لم يقصد هذا، وإلا كانت الفقرة الثالثة لغوا، إذا كيف يقصد المشرع الدستوري هذا المعنى ثم يلحق به نقيضه مباشرة في الجملة التي تليها؟ وإنما كان قصده من صياغته أن تعرض الأوامر على البرلمان ليصوت عليها قبولاً أو رفضاً.

فالمؤسس الدستوري أخطأ عند استعماله لفظ الموافقة مرتين في ذات النص، بمدلولين مختلفين مرة في الفقرة الثانية بمدلوله القانوني إن صح التعبير، ومرة في الفقرة الثالثة بمعناه اللغوي، ومرد ذلك أن المؤسس الدستوري لا يفكر في الواقعة والحكم الذي تقتضيه بلسان عربي، وإنما يفكر ويكتب بلسان فرنسي، فتحصل مثل هذه الصياغة التي استعمل فيها، المشرع لفظ الموافقة بنفس معنى لفظ المصادقة أو التصويت، وهو ما يثبت النص الأصلي باللغة الفرنسية<sup>(1)</sup>، فاختيار المشرع للموافقة دون المصادقة في النص الدستوري كان عشوائياً، بدليل أنه استعمل اللفظين معا بنفس المعنى في النص الأصلي المدون باللغة الفرنسية.

وفي المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02<sup>(2)</sup>، والتي تنص على ما يلي: "يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقاً لأحكام المادة 124 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

<sup>(1)</sup>ردادة نور الدين، المرجع السابق ص55.

<sup>(2)</sup>قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419، الموافق لـ 8 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، عدد 15 مؤرخة في 9 مارس 1999.

أما فيما يتعلق بالآثار المترتبة عن عدم عرض رئيس الجمهورية الأوامر على البرلمان، فإن المادة (124) من دستور 1996، لم تبين الأثر المترتب على عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان، وإنما بينت موقف البرلمان من الأوامر المعروضة عليه في الفقرة الثالثة من المادة (124) "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

وترتبا لذلك نصت المادة (38) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن الأوامر تصبح لاغية، إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان، قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض، إذ تعتبر الأوامر ملغاة بمجرد فوات الموعد المحدد للإيداع، دون أن تقوم الحكومة بهذا الالتزام، ودون حاجة لصدور قرار أو قانون بذلك على أساس أن هذا الإلغاء يترتب بحكم القانون وهو ما يستفاد من نص المادة الصريح.

ويخلاف ذلك إذا كانت المادة (124) لم تبين الأثر المترتب على عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان، إلا أننا نرى أن هذه الأوامر لا تعتبر ملغاة، وذلك حفاظا على الحقوق المكتسبة وإنما تفقد الأوامر قوتها القانونية وذلك منذ لحظة صدورها، فتظل هذه الأوامر قائمة باعتبارها لوائح عادية أي ليست لها قوة القانون، وتظل نافذة في هذه الحدود، أي فيما لم تتضمنه من مساس بالقوانين القائمة سواء بالتعديل أو بالإلغاء، أما فيما تضمنته من أحكام مخالفة للقانون، فإنها تكون قابلة للطعن فيها بالإلغاء إسوة بالقرارات الإدارية.

ونفس الحكم يترتب على عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له، حتى ولو عرضت على المجلس بعد ذلك، لأن العرض اللاحق بعد الموعد المحدد دستوريا ليس من شأنه أن يمنح لهذه الأوامر قيمتها القانونية.<sup>(1)</sup>

ونخلص إلى أن نص المادة (124) يستوجب عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له، ولهذا الأخير سلطة الموافقة عليها فيكسبها قوة القانون، أو رفض الموافقة فتعتبر لاغية، لكن من الناحية العملية البرلمان لا يستطيع رفض الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية، خاصة في ظل التعددية الحزبية، حيث يتكون البرلمان من أحزاب سياسية مختلفة، ضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية يملك إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة (129) من دستور 1996.

#### المطلب الثالث: الرقابة على الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى الأوامر:

موازاة مع منح دستور 1996 لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر، نجد أنه من ناحية أخرى أخضعه عند استخدامه لهذا الحق لمجموعة من القيود، من بينها إخضاع هذه الأوامر للرقابة اللاحقة على اتخاذها، سواء كانت رقابة برلمانية من طرف البرلمان (الفرع الأول)، أو رقابة دستورية عن طريق المجلس الدستوري (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: الرقابة البرلمانية:

لقد أعطت المادة (124) من دستور 1996 للبرلمان حق الرقابة على الأوامر التي سنها رئيس الجمهورية، وأجبر هذا الأخير على وجوب عرض هذه الأوامر على البرلمان الذي يمارس رقابته عليها فله أن يرفضها أو يقبلها، لكن هذه الرقابة التي يمارسها البرلمان

<sup>(1)</sup> سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2003، ص 94.

على هذه الأوامر تعد بدون فائدة تقريبا، ومرد ذلك إلى الدستور نفسه، فدستور 1996 نص على أن ينصب التصويت بدون مناقشة على الأوامر الرئاسية من قبل الغرفتين فتعتبر هذه الرقابة تحصيليا حاصلًا. (1)

### أولا: مناقشة النص:

كما سبق وأن أشرنا، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتح للبرلمان الحق في مناقشة الأوامر الرئاسية، كما أن القوانين العضوية المنظمة لسير البرلمان أتت لتؤكد ذلك، فنجد نص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 سالف الذكر، تؤكد ذلك بنصها على: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة 124".

إذ يعرض النص بكامله على التصويت ولا تجري أية مناقشة في الموضوع، فعرض الأوامر التشريعية على البرلمان للتصويت عليها دون مناقشة، يشكل بشكل لا يقبل النقاش مساسا بالسيادة التشريعية للبرلمان، ويتم وضعها بشكل صائب في عداد الإجراءات التي تعبر بكل جلاء عن طبيعة النظام السياسي الجزائري في دستور 1996 القائم على تقوية السلطة التنفيذية وهيمنتها على البرلمان. (2)

### ثانيا: الموافقة على النص:

لقد منحدستور 1996 للبرلمان حق الموافقة أو رفض الأمر الرئاسي، لكن البرلمان لا يملك الحق في تعديل هذه الأوامر، إذ لا يملك سوى الموافقة على مجمل النص أو رفضه دون

(1) يوقفه عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص198.

(2) ردادة نور الدين، المرجع السابق، ص132.

إدخال أية تعديلات عليه، فالبرلمان لا يستطيع أن يتخطى رئيس الجمهورية بل يبقى نص الأمر وفق صورته الأصلية التي صدر عليها دون أي تعديلي الموضوع، ولا يبقى للبرلمان في مجال الرقابة سوى اللجوء إلى قبول أو رفض الأمر الرئاسي وفق ما أتى عليه دون تعديل.

وكل ذلك ينقص من الدور الرقابي الذي يمارسه البرلمان، فهذه الأوامر تكسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها، وبالتالي لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان بعد مناقشتها، ذلك أن الدستور لا يمنح أية سلطة للبرلمان لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية في مجال التشريع، بل إنه يقيد سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة في أول دورة له.

#### الفرع الثاني: الرقابة الدستورية:

هذا النوع من الرقابة يمارسه المجلس الدستوري، وقد نص الدستور الجزائري لسنة 1963 في المادة 63 على وجود مجلس دستوري، ويتألف هذا الأخير من رئيس المحكمة العليا ورئيس الغرفتين الإدارية والمدنية وثلاث نواب يعينهم المجلس الوطني، وعضو يعينه رئيس الجمهورية، ويتم انتخاب رئيس المجلس الدستوري من بين أعضائه والذي لا يملك صوتا مرجحا، وتتص المادة 64 من دستور 1963 على صلاحيات المجلس: "يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس الجمعية الوطنية".

ولا توجد أية مادة أخرى من دستور 1963، تنص على أي عمل أو إسهام للمجلس الدستوري غير المادة سالفة الذكر. (1)

في المرحلة الثانية، كان هناك عدم إقرار هيئة للرقابة الدستورية حتى وإن نصت المادة 186 على ما يلي: "تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة، المراقبة السياسية المنوطة بها، وذلك طبقا للميثاق الوطني ولأحكام الدستور".

ثم ظهر هذا المجلس من جديد سنة 1989(\*)، وكان الهدف من إنشائه هو احترام الدستور، كما كان له صلاحيات استشارية في بعض الظروف، ثم تعززت الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري في ظل دستور سنة 1996، الذي أحدث تغييرا في تشكيلة المجلس وكذا في الصلاحيات التي كلف بها. (2)

لقد أسند دستور 1996 في المادة 163 منه مهمة الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري بنصها: "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهل على احترام الدستور"، ويشكل المجلس الدستوري أداة فعالة في مجال الرقابة على دستورية القوانين، وسلطة ضبط في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحترم توزيع الاختصاص بينهما. (3)

(1) العجلة حازم صلاح، الرقابة الدستورية ودورها في ضمان وحماية الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون الجزائر، السنة الجامعية 2001/2002، ص 93.

(\*) كان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-43 المؤرخ في 5 محرم 1410 الموافق ل7 غشت 1989، يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه.

(2) علوش فريد، "المجلس الدستوري الجزائري: التنظيم والاختصاصات"، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ب س، ص 105.

(3) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 114.

ولكن ما يلاحظ في التشريع الجزائري هو عدم ذكر مصطلح الأوامر في الدستور، عندما تم تحديد المجالات التي يمارس فيها المجلس الدستوري سلطته في الرقابة الدستورية، فهل يعني ذلك أن هذه الأوامر غير خاضعة لرقابة المجلس الدستوري؟ بالعودة إلى النصوص الدستورية بصفة إجمالية من جهة، وبواسطة تحديد الطبيعة القانونية للأوامر، نستطيع الخروج بنتيجة ايجابية، تتمثل في خضوع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان للرقابة، فحسب نص المادتين 162 و 169 من دستور 1996، فإن الأوامر التي يسنها رئيس الجمهورية تخضع للمصادقة من طرف البرلمان، مما يضفي عليها الصفة التشريعية، وبالتالي تخضع للرقابة من طرف المجلس الدستوري ليقدر مدى مطابقتها للدستور.

تجدر الإشارة أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لا تخضع لرقابة مجلس الدولة، هذا الأخير الذي يعد الهيئة العليا المقومة لنشاط الجهات القضائية الإدارية، وجاء النص عليها في دستور 1996<sup>(1)</sup>، الذي يعد أول دستور كرس التعددية القضائية في الجزائر، ثم جاء بعد ذلك القانون العضوي رقم 01/98<sup>(2)</sup>، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، لتنظيمه وعمله، ويتمتع هذا المجلس باختصاصين: اختصاص استشاري وآخر قضائي.

ويتمثل الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في نص المادة 119 في فقرتها الأخيرة التي تنص: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني"، فمقارنة بأنظمة الازدواجية القضائية،

<sup>(1)</sup> تنص المادة 2/152 من دستور 1996 على: "يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

<sup>(2)</sup> قانون عضوي رقم 01/98، المؤرخ في 4 صفر عام 1419، الموافق لـ 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، ج ر ج ج، عدد 37 مؤرخة في 1 يونيو 1998.

فإن مجال استشارة مجلس الدولة يتسم بالضييق<sup>(1)</sup>، حيث أن الدور الإستشاري الوحيد الذي يتمتع به مجلس الدولة ينحصر في مشاريع القوانين، مما يستبعد الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية من استشارة مجلس الدولة، حيث نصالمؤسس الدستوري على مشاريع القوانين فقط، على خلاف ما هو سائد في فرنسا<sup>(2)</sup>، أما ما يتعلق بالإختصاص القضائي لمجلس الدولة، فإن لهذا الأخير أن يمارس رقابة قضائية على أعمال السلطات المركزية، والتي من بينها رئاسة الجمهورية، وذلك حسب نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 سالف الذكر، وباعتبار أن الأوامر الرئاسية من الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية، فهل يمكن لمجلس الدولة أن يمارس رقابة عليها؟

لقد أدرج المؤسس الدستوري الأوامر الرئاسية في نص المادة 124، ضمن نصوص وأحكام الباب الثاني من دستور 1996، تحت عنوان تنظيم السلطات، مدرجا النص الدستوري المنظم لقواعد وأحكام الأوامر في الفصل الثاني المتضمن قواعد وأحكام السلطة التشريعية، مما يعطي لهذه الأوامر طابعا تشريعيا وبالتالي تخرج من الرقابة القضائية لمجلس الدولة، فهذه الأوامر تعتبر بمثابة قوانين، خاصة بعد موافقة البرلمان عليها مما يخرجها من دائرة الأعمال الإدارية، ويدخلها ضمن الأعمال التشريعية، وبالتالي رقابة لمجلس الدولة عليها.

#### المطلب الرابع: سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي:

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

<sup>(1)</sup> بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري - مجلس الدولة - دار العلوم للنشر، الجزائر، 2004، ص 183.

<sup>(2)</sup> تنص المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على ما يلي: "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة".



السلطة إلى البرلمانات، وأصبحت هذه الأخيرة صاحبة الاختصاص في التشريع المالي، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها.<sup>(1)</sup>

وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التطور في دستوري 1976 و 1989 وأكد في دستور 1996، حيث نصت المادة 120 منه في فقرتها السابعة 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 120 منه، والذي لم يكن مقررا في أحكام الدساتير السابقة، المتمثل في منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في الآجال القانونية، وبناء على ذلك سنتعرض لسبب التشريع بأوامر في المجال المالي (الفرع الأول)، ثم نقف على خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: سبب التشريع بأوامر في المجال المالي:

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

(1) بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 223.

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 يوما، تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع المشاريع القانونية المقدمة من طرف الحكومة، وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان، على إثر عدم مصادقته على القانون في الآجال المحددة سابقا، وهذا يرجع إلى الأهمية الكبيرة التي تكتسبها الميزانية في الدولة. (1)

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

وقد نصت المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 المذكور سابقا على ما يلي: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما، من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور.

- يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه.

- يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوما.

(1) بركات أحمد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2007/2008، ص10.

- في حالة الخلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 08 أيام للبت في شأنه.

- في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية<sup>(\*)</sup>.

إن المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99 سالف الذكر جاءت لتوضح أكثر ما جاء في المادة 120 من الدستور، وجاءت أكثر لتكريس أولوية ومكانة ومركز السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup> فبعد أن تعد الحكومة مشروع قانون المالية، تقوم بإيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في كل دورة خريفية للبرلمان، ثم تقوم اللجنة المكلفة بالمالية في المجلس بالاستماع إلى العرض الذي يقدمه كل وزير عن الإعتمادات المالية المخصصة للقطاع الذي يشرف عليه، ثم تعد هذه اللجنة تقريرا عن مشروع الميزانية، وتقدمه لرئيس المجلس لكي يعرضه على أعضاء المجلس لكي يطلعوا عليه، ثم بعد ذلك يقوم وزير المالية وفي جلسة علنية بالمجلس بعرض مشروع قانون المالية على أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبعد ذلك تأتي مرحلة المناقشة فمرحلة التصويت على القانون، وكل هذه الإجراءات يجب ألا تتجاوز مدة 47 يوما، فإن استغفرت الإجراءات أكثر من هذه المهلة، اعتبر أن المجلس الشعبي الوطني لم يصوت على مشروع قانون المالية.

أما بالنسبة للمهلة المخصصة لمصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية فهي 20 يوما تحسب ابتداء من نهاية مهلة 47 يوما المخصصة للغرفة الأولى، لكي تصوت

<sup>(\*)</sup> تشير إلى أن قانون المالية عند إصداره بأمر من طرف رئيس الجمهورية لا يعرض على البرلمان للموافقة، سواء في دورته العادية الآتية إذا كان البرلمان منعقدا، أو سواء في دورة له مستقبلا، وهذا حسب رأي الباحثين يعود إلى نوع من العقوبة يمارسها رئيس الجمهورية ضد البرلمان الذي يرفض المصادقة على قانون المالية، فيصدره رئيس الجمهورية بأمر.

<sup>(1)</sup> محيد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية، 2002/2001، ص 187.

على مشروع القانون وإن كانت المادة 44 من القانون العضوي سالف الذكر، لم تأت بحل في حالة إذا لم ينتهي المجلس الشعبي الوطني من مناقشة المشروع المالي في المهلة المقررة، فهل يجوز لمجلس الأمة أن يناقشه بمجرد انقضاء المدة المحددة قانوناً؟

أما الإجراءات التي يمر بها مشروع قانون المالية في مجلس الأمة، فهي نفسها المتبعة أمام المجلس الشعبي الوطني، وإذا ثار خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، تكون لجنة متساوية الأعضاء للبحث في الخلاف والفصل فيه في مدة 8 أيام، تحسب ابتداء من نهاية مهلة 20 يوماً المحددة لمجلس الأمة للتصويت على مشروع قانون المالية.

وتتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية، من خلال الفرضيتين التاليتين:

**أولاً:** فقد يتعثر مشروع قانون المالية، في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على مشروع القانون في الآجال المحددة لكل منهما للمصادقة.

**ثانياً:** وقد تتحقق عدم المصادقة في حالة مضي مهلة 8 أيام، دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، هنا 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. (1)

### الفرع الثاني: خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي:

تتميز الأوامر المتخذة في المجال المالي بمجموعة خصائص، تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، وتتمثل هذه الخصائص في:

(1) بركات أحمد، المرجع السابق، ص 12.

أولاً: أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي، هي سلطة مقيدة شكلاً وموضوعاً وأداة.

**1- من 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.

**2- 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 مشروع قانون عادي، أن يقوم بإصداره.

**3- وهي سلطة مقيدة من ناحية الأداة:** لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية وهي الأمر.

**ثانياً:** لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، إنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص دستوري صريح، وهو نص المادة 120 منه، ومن ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذا تحقق سبب اتخاذها.

**ثالثاً:** لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية، فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع، بمرور 75 يوماً التي يمنحها له الدستور للمصادقة على قانون المالية<sup>(1)</sup>.

إضافة إلى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية، وهذا ما قضت به المادة 44 من القانون العضوي رقم 99/02 سالف الذكر، حيث نصت الفقرة الخامسة من هذه المادة

(1) بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة جيلال لي اليابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 1998/1999، ص 173.

على أنه: " في حلة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية. "

**رابعاً:** 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 المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إن بقي النص مراوفاً مكانه لدى الغرفة الثانية.

**خامساً:** إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، وهذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 90 من دستور 1996، التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث نصت الفقرة الثالثة من هذه المادة على أنه: لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوماً والستين (60) يوماً المنصوص عليها في المادتين 88 و89، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 9 و10 من المادة 77 والمواد 79 و124 و129 و136 و137 و174 و176 و177 من الدستور".

فالملاحظ أن المادة 120 فقرة 8، لم ترد ضمن الاختصاصات التي لا يستطيع من يتولى مهام رئاسة الدولة القيام بها، ومن ثمة فله اتخاذ الأوامر في المجال المالي، وهذا يرجع للأهمية السابقة ذكرها لقانون المالية، كونه يشكل شريان حياة الدولة. <sup>(1)</sup>

**سادساً:** ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في مدة 75 يوماً، وإنما هو التزام دستوري وواجب يقع عليه، وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية، لكون ذلك يؤدي

(1) بركات أحمد، المرجع السابق، ص 14.

بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى للشلل الكلي للدولة، وإن كان المؤسس الدستوري لم ينص على الحل في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية، بعد عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الآجال المقررة قانونا بل لم ينص حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية.

### المبحث الثاني: التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة:

إذا كانت المهمة الرئيسية للسلطة التشريعية تتحصر أساسا في وضع التشريع، فإن وظيفة السلطة التنفيذية تتحصر في وضع القواعد العامة موضع التنفيذ، وعلى هذا الأساس النظري يعتبر دور السلطة التنفيذية تابعا لدور السلطة التشريعية، لكن الحقائق العملية بعيدة عن هذا الاعتبار النظري<sup>(1)</sup>، إذ يتميز النظام السياسي الجزائري بتقوية السلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات وهذا ما يتأكد لنا من خلال كل خطوة نخطوها في هذه الدراسة، فالمؤسس الدستوري في هذا السياق يفتقر إلى متواصل للبحث عن معايير جديدة للدعم على مستوى الجهاز التنفيذي، الذي يعتبر رئيس الجمهورية رأسه المدبر، خاصة منها السلطة التنظيمية المستقلة التي طبقت على امتدادها الواسع، بشكل جعلها تسلب البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل ميدانه التشريعي، الذي تقلص إلى درجة كبيرة.<sup>(2)</sup>

ومن منطلق ذلك، كان لزاما علينا تحديد مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة (المطلب الأول)، ثم الانتقال إلى تحديد مجالها (المطلب الثاني)، وأخيرا التطرق إلى الرقابة على التنظيمات المستقلة (المطلب الثالث).

(1) الطماوي محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، (دراسة مقارنة) الطبعة الخامسة، جامعة عين شمس، مصر، 1986، ص 229.

(2) بن سريفة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، طبعة نوفمبر 2010، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2010 ص 140.

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة:

تستمد السلطة التنظيمية تواجدها مباشرة من روح ونص الدستور، والدليل على ذلك نص المادة 125 من دستور 1996، التي تنص على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول". فكيف يمكن تعريف السلطة التنظيمية بصفة عامة والسلطة التنظيمية المستقلة بصفة خاصة؟ (الفرع الأول) وما هي خصائص هذه الأخيرة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية:

لقد عرفت التنظيمات بعدة تعريفات مختلفة منها:

تعريف الفقيه "BERNARD CHANTEBOUT" حيث عرفها على أنها: (1)

التنظيمات هي إجراءات ذات طابع عام تتخذها سلطة حكومية أو إدارية ، ويتعين أن تكون مطابقة للقوانين والمبادئ القانونية العامة، ويختص القانون الإداري بدراستها حيث يتعارض مصطلح تنظيم مع مصطلح الفعل الإنفرادي.

كما عرفه الفقيه "لا فروف" كما يلي: (2) اللائحة règlement تمثل تشريعا حكوميا محضا، فهي تشكل عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي، وكذا عملا تشريعا طبقا للمعيار

(1) chante bout Bernard, Droit constitutionnel et sciences politique, 15<sup>Eme</sup> édition ,Armand colin,paris1998, p 620.

حيث عرفها هنا: "les régiments sont les mesures de portée générale 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 appose le terme de règlement à celui d' acte individuel".

(2) سعاد بن سريّة، المرجع السابق ، ص24.



الموضوعي، لأنها تحوي قواعد عامة ومجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، ومن ثم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني للدولة، أما الدكتور "خطار علي شطناوي" فعرفها على أنها: "اختصاص الحكومة بوضع أنظمة تتضمن قواعد عامة ومجردة كالتشريع البرلماني".<sup>(1)</sup>

وعرفها آخرون على أنها "تلك السلطة التي تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع فيعود لرئيس الجمهورية، ومجال تنفيذ القوانين الذي يعود للوزير الأول".<sup>(2)</sup>

وأما عن تعريف السلطة التنظيمية المستقلة، فقد جاءت أغلب جهود الفقه الجزائري متفقة في المضمون مختلفة في الشكل، ولذلك سنكتفي بوضع تعريفين:

عرفها الدكتور "بوضياف عمار" على أنها "صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم رئاسية مثلاً"<sup>(3)</sup>، أما الدكتور "بو الشعير سعيد" فعرفها على أنها: "تولي رئيس الجمهورية تنظيم تلك المجالات غير المسندة دستوريا للبرلمان بواسطة مراسيم رئاسية".<sup>(4)</sup>

### الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية المستقلة:

بالرجوع إلى النظام القانوني الذي تخضع له السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، يمكننا القول بأنها سلطة تتميز بالخصائص التالية:

(1) خطار علي شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004 ص 44.

(2) ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة 2014، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014 ص 364.

(3) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار جسر، المحمدية (الجزائر)، 2007، ص 196.

(4) أبو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 1990، ص 230.

## أولاً: سلطة رئاسية:

لا يكفي تعدد المؤسسات السياسية العليا وتنوعها لضمان سيرها على نحو يحقق المصلحة العامة، كما أنه لا يعني بالضرورة تحقيق الديمقراطية، فقد تتوافر مؤسسات سياسية متعددة ومع ذلك نكون أمام دمج للسلطات، بسبب خضوعها جميعاً لإرادة شخص أو مؤسسة واحدة، وإن كانت الديمقراطية تقتضي لتحقيقها أن يكون ثمة فصل واستقلالية بين السلطات، فإن تطبيق هذا المقتضى سيترتب عنه "حق كل سلطة في الحصول على صلاحية تنظيم عملها الداخلي وضبطه، وذلك لأن كل مؤسسة تحتاج إلى اتخاذ مجموعة من التدابير، التي ترافق وتسهل تفعيل وتجسيد الأعمال التي أنشأت من أجلها، ومن أكثر المؤسسات التي تجسد احتياجها إلى تلك السلطة البرلمان، بالرجوع إلى النصوص الدستورية الجزائرية المتعاقبة نجد أن المؤسس الدستوري قد استجاب صراحة لهذه الحاجة، من خلال تخويله البرلمان ممارسة سلطة تنظيمية مستقلة ومتميزة تمثلت في السماح له بإعداد وتبني نظامه الداخلي، بعيداً عن أي تدخل للسلطة التنظيمية، بما فيها تلك التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها.

وفي مقابل ذلك، البرلمان مطالب باحترام مبدأ الفصل بين السلطات، بالتزامه بعدم تنظيم المجالات التي أقر دستورياً تدخل سلطات أخرى فيها، فضلاً عن الإلتزام بعدم تنظيم تلك المجالات المخولة للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.<sup>(1)</sup>

واستناداً إلى ذلك يمكننا القول أنه إذا كانت سلطة تنظيم المسائل المتعلقة بالبرلمان سلطة برلمانية، فإن سلطة التنظيم غير المدرجة ضمن المجال التشريعي للبرلمان سلطة رئاسية.

(1) نوادي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2012/2013، ص 32.

ثانيا: سلطة مستقلة وقائمة بذاتها:

يعرف هذا النوع من الأنظمة بالأنظمة التي لا تصدر بناء على قانون معمول به، لذلك سميت بالأنظمة القائمة بذاتها، ويتميز هذا النوع من الأنظمة أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تضعها استقلالا عن أي قانون، حيث لا تصدر بموجب قانون أو وفقا لأحكام قانون<sup>(1)</sup>، فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تتميز بخاصيتين أساسيتين هما:

1- أنها سلطة قائمة بذاتها: وذلك لأنها تملك حق التشريع ابتداء، عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تنظم مسائل لم تطرقها يد المشرع قبلا، لأنها خارجة عن نطاق اختصاصه الموضوعي.

2- أنها سلطة مستقلة: وذلك لأنها غير مقيدة في عملها، من جهة بمراعاة وجوب وجود قانون في المسألة المراد تنظيمها قبلا، ومن جهة أخرى بمراعاة احترام قواعد القانون العادي، لأنه غائب عن نطاق اختصاصها الموضوعي.

أما ما يلاحظ على السلطة التنظيمية للوزير الأول، فإنها في كل الأحوال تكون تابعة في وجودها وعملها للسلطة التشريعية، وتتبدى هذه التبعية في ثلاث مظاهر، أولها اقتران قيامها بالوجود القبلي للقانون الذي تمارس لتنفيذ أحكامه، والمظهر الآخر مفاده تقييدها بوضع وصياغة التفاصيل في ذات الموضوع الذي نظمه القانون دون أن تتجاوزه، وإلا تعدت النطاق الموضوعي لاختصاصها، أما المظهر الأخير فيتجسد في امتناع الوزير الأول عن ممارستها حال إلغاء القانون الذي نظمت تنفيذه.

(1) الطراونة مهند صالح، العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 142.

ثالثا: سلطة قانونية:

ليس كل ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات وصلاحيات يعد من قبيل السلطة التنظيمية، لأنه حتى تعتبر السلطة التي يمارسها سلطة تنظيمية يجب أن تكون قانونية، أي سلطة يمارسها بقصد وإرادة إحداث أثر قانوني، من خلال إنشاء مركز قانوني عام جديد، أو تعديل مركز قائم أو إلغائه، ولذلك يشترط في التنظيمات الرئاسية، الصادرة بموجب السلطة التنظيمية المستقلة، أن تكون ذات طابع نهائي وتنفيذي، أي من شأنها إحداث أثر قانوني أو ترتيب أدى بذاتها. (1)

الفرع الثالث: التمييز بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية:

لعملية تمييز النصوص التشريعية عن النصوص التنفيذية أهميتها ومعاييرها ونتائجها في تحديد مجال كل منهما، لذلك كان لزاما علينا التطرق لأهمية التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية (أولا)، ثم التطرق إلى معيار التمييز بينهما (ثانيا).

أولا: أهمية التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية:

بالرغم من التشابه الكبير بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، وهي في حقيقتها تشريع يقوم إلى جانب التشريع البرلماني ولكنه يصدر عن السلطة التنفيذية، حيث أن مضمون النص التنظيمي هو نفسه مضمون التشريع ، إذ يحتوي النص التنظيمي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة، فالأفراد الذين تشملهم القاعدة العامة التي يتضمنها النص التنظيمي غير محددین بذواتهم وإنما بصفاتهم ، أي أنه لا يهم عدد الأفراد والأشخاص الذين تنطبق عليهم القاعدة التنظيمية ، المهم أن القاعدة لا تحدد أشخاصا بالذات.

(1) نوادي عادل، المرجع السابق، ص 13.

كما أن طريقة تفسير النصوص التنظيمية هي نفس الطريقة التي تفسر بها النصوص التشريعية.

وإذا كانت التنظيمات تتفق مع النصوص التشريعية من حيث العمومية، إلا أن التنظيمات تختلف عن التشريعات البرلمانية من عدة جوانب نذكر منها: (1)

### 1- من حيث سلطة الإصدار:

فالدساتير كأصل عام تعطي سلطة إصدار التنظيمات للسلطة التنفيذية، وتنتيط بالسلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة مهمة إصدار النصوص التشريعية، وفقا للإجراءات والمراحل المقررة لإصدار التشريع أو تعديله أو إلغائه.

### 2- من حيث تدرج القواعد القانونية:

النص التشريعي أعلى وأقوى درجة من النص التنظيمي - بوجه عام - لأن التشريع يصدر عن إرادة الأمة ممثلة في غرفتي البرلمان، ومن ثم يجب أن يصدر التنظيم وفقا لأحكامه، ويترتب على ذلك أن التشريع البرلماني يستطيع أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي كأصل عام، لكن العكس غير صحيح ، وإن كانت هناك تنظيمات استثنائية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية ترقى إلى مرتبة التشريع فتستطيع تعديله أو إلغائه.

### 3- من حيث نطاق الاختصاص:

مجال التنظيم أوسع نطاقا من مجال التشريع ، و الموضوعات والمسائل التي تنظمها النصوص التشريعية محدودة ومحددة على سبيل الحصر بنصوص دستورية، على خلاف

(1) عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص ص 114، 115.

السلطة التنظيمية التي تملك اختصاصا عاما في التشريع ، وتمارس في نطاق ميدان التنظيم اختصاصا مطلقا.

#### 4- من حيث الخضوع لرقابة القضاء:

الثابت أن النصوص التنظيمية هي قرارات وفقا للمعيار الشكلي ، إذ تصدرها السلطة التنفيذية المختصة، ومن ثم فإن هذه النصوص التنظيمية تخضع لرقابة القضاء الإداري، فيما تعلق بالتفسير وفحص الشرعية والإلغاء والتعويض، بينما لا تخضع النصوص التشريعية لرقابة القضاء، وإنما تخضع للرقابة الدستورية وتنظم هذه الرقابة -إن وجدت- بطرق مختلفة، فقد تكون سياسية إذا بوشرت بواسطة هيئة سياسية ، وقد تكون قضائية إذا مارستها المحاكم.

#### ثانيا: معيار التمييز بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية: (1)

لابد من البحث عن معيار للتمييز بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية، وفي هذا الصدد ظهرت عدة معايير، يمكن ردها إلى ثلاث نظريات أساسية وهي:

- النظرية المادية الموضوعية ، نظرية تدرج قواعد النظام القانوني، النظرية العضوية.

#### 1- النظرية المادية الموضوعية:

من أنصار هذه النظرية كل من "جون جاك روسو" و "مونتسكيو" و"هوريو"، وتقوم هذه النظرية على أن تمييز النص التشريعي عن النص التنظيمي يتم بالرجوع إلى مضمون كل منهما، وذلك على أساس أن التشريع يضع أو يقرر الأصول والمبادئ والأحكام العامة

(1) حافظ محمد محمود، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 1976، ص182، 195.

والمجردة ، بينما يقتصر دور التنظيم على تحديد الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون على أفراد المجتمع.

إلا أن صعوبة التمييز بين المبادئ والأصول والأحكام العامة، وبين ما يعتبر من الأحكام التفصيلية و التطبيقية ومعرفة الحد الفاصل بينهما، تسبب في توجيه النقد الشديد له لأن هذا التمييز يقرر معيارا غير واضح وغير دقيق، فما هو المبدأ و ما هو التفصيل؟ كما أن التفرقة بينهما تفرقة نسبية ، إضافة إلى غموض وإبهام مفهوم التنفيذ.

## 2- نظرية تدرج قواعد النظام القانوني:

مضمون هذه النظرية أن كل القواعد القانونية تربط بينها علاقة تسلسل وتبعية، وكل قاعدة منها لا تكتسب قيمة قانونية إلا إذا كانت مستندة على قاعدة أعلى درجة منها، ووفقا لهذه النظرية ،القواعد القانونية في الدولة تكون ما يشبه هرما متدرج الشكل، وكل قاعدة منها تعتبر أساسا لقاعدة أدنى منها درجة، وتطبيقا لذلك فإن النصوص التشريعية تستمد قيمتها وقوتها الإلزامية من الدستور، والنصوص التنظيمية تستمد قيمتها وقوتها القانونية من النصوص التشريعية.

والحقيقة أن هذه النظرية غير قاطعة في مجال التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي، بل على العكس هي تخلط بينهما من حيث المضمون، ولا تقيم تمييزا بشكل واضح وكامل. (1)

(1) بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية 2006/2007، ص 17.

## 3- النظرية العضوية الشكلية:

من أنصار هذه النظرية العلامة "كاري دي ملبرغ"، ومفاد هذه النظرية أن العبرة للتمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي تكون بالهيئة التي تصدر كلا منهما، فالنص التشريعي هو ذلك النص الصادر عن السلطة التشريعية، أما النص التنظيمي فهو ما يصدر من قواعد عامة ومجردة عن السلطة التنفيذية.

وبالنظر إلى التشابه بين التشريع والتنظيم من حيث الموضوع، بوجود صفة العمومية المشتركة بينهما فإنه يتعذر التمييز بينهما، على أساس المعيار الموضوعي، وهذا ما يفسر فشل النظرية الموضوعية التي حاولت التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي على أساس مضمون كل منهما، لنستخلص أن المعيار الراجح، هو المعيار الشكلي أو العضوي الذي يأخذ به القانون الوضعي، ومنه القانون الجزائري كأصل عام في تمييز النصوص التشريعية عن النصوص التنظيمية. (1)

## المطلب الثاني: مجال السلطة التنظيمية المستقلة:

المقصود بتحديد مجال اللوائح التنظيمية المستقلة والقانون، هو تحديد المسائل والموضوعات التي تستقل بتنظيمها ووضع أحكامها السلطة التنظيمية المستقلة، والمسائل والموضوعات التي يستقل القانون بتنظيمها ووضع أحكامها. (2)

وسنحاول التطرق في هذا المطلب إلى تحديد مجال كل من القانون (الفرع الأول) والسلطة التنظيمية المستقلة (الفرع الثاني).

(1) بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص18.

(2) عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر 1992 ص 158.



الفرع الأول: مجال القانون:

لقد استحدث دستور 1958 الفرنسي مبدأ جديدا يتمثل في الخروج عن جميع المبادئ التقليدية المستقرة، فقد حدد الدستور مجال القانون، وترك ما عداه من اختصاص اللائحة التنظيمية وبالتالي أصبح اختصاص المشرع اختصاصا مقيدا، واختصاص الإدارة اختصاصا عاما. (1)

فمجال القانون حددته المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، وتقابلها المادتين 122 و 123 من دستور 1996، ومن بين المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية ما يلي :

حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات، شروط استقرار الأشخاص، التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية، القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية، قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجنائية، التقسيم الإقليمي للبلاد، المصادقة على المخطط الوطني، التصويت على ميزانية الدولة، القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي، قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إنشاء فئات المؤسسات، الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي. (2)

(1) كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011 / 2012 ص 29.

(2) راجع المادة 122 من دستور الجزائر لسنة 1996.

كما أن البرلمان يشرع بقوانين عضوية في المجالات المحددة في المادة 123 من دستور 1996 وهي: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية، القانون المتعلق بالأمن الوطني.

وعلاوة على التعداد الذي أورده كل من أحكام المادة 122 و123 من دستور 1996، نصت مواد أخرى منه على مسائل يتعين صدورها بقانون، والأمثلة عديدة من بينها: المادة 18: "الأملك الوطنية يحددها القانون".

المادة 2/19: "يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها"

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

المادة 3/170: "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته"

### الفرع الثاني: مجال التنظيم المستقل:

حدد دستور 1996 نطاق التشريع، وقررت المادة 125 حق السلطة التنفيذية في التشريع، فيما عدا المسائل الداخلة في نطاق الاختصاص التشريعي<sup>(1)</sup>، فيصدر رئيس الجمهورية تنظيمات مستقلة في غير المجالات المخصصة للقانون تسمى المراسيم الرئاسية، وتمتاز هذه الأخيرة بسعة نطاقها ومجالها الواسع، بحيث يتدخل رئيس الجمهورية

(1) بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص

لتنظيم جميع المسائل باستثناء تلك المخصصة للقانون، وهي مسائل عديدة وغير محددة، بل يخضع امتدادها لرغبة رئيس الجمهورية، وإلى جانب إطلاق مجال المراسيم الرئاسية، تعتبر كذلك مجالاً ممتداً يمكن مده وبسطه، إما لتنظيم جميع الظواهر والحالات الجديدة، التي قد تطرأ دون أن يتنبأ المؤسس الدستوري لإخضاعها لمجال القانون، أو لتنظيم تلك المسائل التي كانت قبل دستور 23 فيفري 1989 تدخل في مجال القانون، والتي بسبب نزاع أوزوال الطابع التشريعي عنها أصبحت تدخل في مجال التنظيم المستقل.

وهذا يعتبر السبب الأول<sup>(1)</sup>، أما السبب الثاني الذي يساعد سلطة التنظيم المستقل على الامتداد فيتمثل فيما يطلق عليه الفقه بالمسائل "النصف تشريعية" أو المختلطة، ويدخل في هذا النطاق جميع المسائل التي يقتصر تدخل المشرع فيها على تحديد النظام العام أو القواعد العامة، ويتدخل المرسوم الرئاسي لتنظيم الجزئيات الأخرى .

لكن بعض الفقهاء يرفضون تسمية هذه التنظيمات بالمراسيم المستقلة، وعلى رأسهم الفقيه "كاري دي ملبغ"، لأنه في مثل هذه الحالات، يجب أن تكون تلك التنظيمات مطابقة كلياً للقانون، وبالتالي فهي ليست مراسيم مستقلة، بل هي تبعية (تنفيذية) بينما يذهب رأي الآخر إلى القول بأن المراسيم الرئاسية تصدر بصفة مستقلة.\*

وهو الرأي الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 04 ماي 1906، والذي اعترف بموجبه بمشروعية اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية بصفة مستقلة، وبناء على ذلك نصل إلى نتيجة أنه وبسبب عدم وجود الفاصل بين اللائحة

(1) أدحيم محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ماي 2002، ص 50.

(\* هذا الرأي هو من صنع الفقهاء الألمان مثل "لاباند" و"جلنيك"، واعتنق هذا الرأي في فرنسا العميد "هوريو"، وكرسه مجلس الدولة الفرنسي في قراره 04 ماي 1906.

والقانون، نجد مجال التنظيم المستقل واسع جدا دون تحديد، وممدود على جميع المسائل التي لم تكن ضمن مجال القانون، ومفتوح على جميع الظواهر والمسائل التي يكون المشرع قد أغفلها أو لم ينتبأ لها، والتي قد تطراً مستقبلاً، لكن الواقع والممارسة الفعلية أوقفنا عند أوضاع تنبئ باتجاه الفقه الدستوري والقانون الدستوري إلى محاولة إعادة الاعتبار لدور البرلمان، وذلك من خلال توسيع اختصاص القانون إلى موضوعات ومسائل هي في الأصل من صميم اختصاص اللائحة، فدستور 1996 عمل على إضافة مجموعة من المسائل والموضوعات الهامة إلى ميدان القانون، بما في ذلك المتعلقة بتنظيم المرفق العام، الأمر الذي جعلنا نتساءل عن الموضوعات والمسائل المتبقية، والتي تعتبر خارجة عن نطاق القانون، وبالتالي تدخل مجال اختصاص المرسوم الرئاسي.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثالث: الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة:

لضمان مبدأ الفصل بين السلطات، يتعين على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية احترام مجال كل من القانون والتنظيم.

وانطلاقاً من الإطار الدستوري، يلاحظ أن كلا من المجلس الدستوري ومجلس الدولة يشتركان ويعملان بالتعاون في مسألة فرض احترام الحد بين التشريع والتنظيم، حيث يقوم المجلس الدستوري بفحص مدى إمكانية احترام وتطبيق قواعد توزيع الاختصاص التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي مقابل ذلك يكون لمجلس الدولة أيضاً دور كبير وفعال في رسم الحدود بين التشريع والتنظيم، من خلال ممارسة رقابته على القرارات الإدارية

(1) أدحيم محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 52.

التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية بعد أن يتلقى طعنا بشأنها يرمي إلى عدم مشروعيتها وإلغائها. (1)

وسنحاول في هذا المطلب التطرق إلى الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة، سواء كانت رقابة دستورية عن طريق المجلس الدستوري (الفرع الأول)، أم رقابة قضائية عن طريق مجلس الدولة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الرقابة الدستورية:

إن الرقابة على دستورية القوانين من المظاهر الأساسية لنفاذ القاعدة الدستورية، فهي الضمير بالنسبة لجميع القوانين، أي عدم الخروج عن روح ومنطق المبادئ الدستورية. (2)

فالدستور يسمو على جميع السلطات في الدولة، ويبين صلاحيات واختصاصات كل سلطة منها، وليس لأي منها أن تمارس نشاطها خارج الحدود التي رسمها لها الدستور، ولذلك لا يمكن أن تشرع السلطة التشريعية في ميادين منع الدستور عليها التشريع فيها، ولا أن تأتي السلطة التنفيذية عملا يخالف حدود اختصاصها، وتعتدي على الاختصاصات المخولة للبرلمان، وفي هذا ضمان لمصالح وحقوق الأفراد التي تكفل الدستور بحمايتها. (3)

هذا ويوجد نوعين من الرقابة: رقابة إلزامية ورقابة اختيارية، تتمثلان للرقابة الإلزامية في الرقابة على القوانين العضوية النصوص عليها في المادة 123 من دستور 1996، والرقابة على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، أما فيما يخص الرقابة الاختيارية المنصوص عليها

(1) بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 93.

(2) أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (النظرية العامة للدساتير)، الجزء الثاني، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 184.

(3) بلحاج نسيم، "آليات حماية قواعد الاختصاص التشريعي والتنظيمي"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 19، الجزائر العاصمة، مارس 2008، ص 33.

في المادة 1/165 من دستور 1996، فتتعلق بالقوانين العادية والمعاهدات الدولية واللوائح التنظيمية، وهو في هذه الحالة يصدر رأياً إذا كان النص المعروض عليه لم يصبح نافذاً بعد، ويصدر قراراً في الحالة العكسية، أي إذا كان النص المعروض عليه قد دخل حيز النفاذ، وقد يحدث أن يعرض على المجلس الدستوري نص قانوني دخل حيز النفاذ ورتب الآثار، وفي هذا الصدد أقر المؤسس الدستوري في نص المادة 169 من دستور 1996 ما يلي: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس".

والملاحظ أن الدستور يتعرض لنوعين من المجال التنظيمي الذي تضطلع به السلطة التنفيذية المجال التنظيمي المستقل الذي يعود لرئيس الجمهورية، والمجال التنظيمي المشتق الذي يعود للوزير الأول، مما طرح التساؤل حول رقابة دستورية التنظيمات إن كانت تقع على التنظيم المستقل، أو على التنظيم التكميلي؟ وقد أكد الأمين العام السابق للمجلس الدستوري "أحمد بن هني" أنه من الأحرى أن يمارس المجلس الدستوري رقابته على النصوص الكاشفة أو المبينة للتنظيم المستقل، على أن يمارسها على النصوص التي تطبق القوانين الموافق عليها من طرف البرلمان، لأن هذه الأخيرة تكشف عن الرقابة الشرعية أكثر منها على الرقابة الدستورية<sup>(1)</sup>، وبالتالي فإن الأمر يتعلق في هذه الحالة بمراقبة الشرعية أمام القضاء الإداري وليس أمام المجلس الدستوري، لأن المرسوم التنفيذي محل النظر يستند على قانون صوت عليه البرلمان، والأجدر أن تنصب الرقابة الدستورية على هذا القانون وليس على المرسوم.<sup>(2)</sup>

(1) مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009/2010، ص 229.

(2) وافي أحمد، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص 330.

والجدير بالذكر أنه لم يسبق للمجلس الدستوري وأن أخطر لرقابة دستورية التنظيمات، وهذا لأن أصحاب حق الإخطار لم يمارسوا صلاحياتهم الدستورية في الإخطار، ويبدو أنهم لم يمارسوا هذا الحق لأن مبادئ السيادة الوطنية لم تمس. (1)

### الفرع الثاني: الرقابة القضائية :

تعتبر هذه الرقابة الوسيلة الأكثر فعالية لرقابة الفصل بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي لو تم استغلالها أحسن استغلال، بحيث يمكن للمواطن متابعة الإدارة أمام القضاء الإداري، لإجبارها على احترام وظيفتها وخضوعها لنطاق مبدأ المشروعية وسيادة القانون، متى كانت التنظيمات الصادرة عن الإدارة قد سببت أضرارا بالأفراد. (2)

ذلك أن الرقابة الدستورية لا مجال فيها لمشاركة المواطن الفرد، بأي صورة من صور المشاركة رغم كونه صاحب المصلحة الأولى والأخيرة، في إتمام عملية الرقابة واستقرار النظام القانوني للدولة من خلالها، فإن كانت النصوص التنظيمية أعمالا تشريعية من حيث موضوعها وطبيعتها، نظرا لأنها تنشئ قواعد قانونية عامة ومجردة كالقوانين، إلا أن هذه التنظيمات تعتبر من الناحية الشكلية قرارات إدارية على أساس أنها تصدر عن الجهات الإدارية المختصة، لذلك فإن التنظيم يتمتع بنفس خصائص القرار الإداري، فهو عمل قانوني انفرادي صادر بإرادة السلطة الإدارية المختصة، وذلك بقصد إحداث آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة، كما يمتاز النص التنظيمي بأركان أساسية يقوم عليها وتحقق وجوده المادي والقانوني، وهذه الأركان هي ركن السبب، الشكل، الإجراءات، الاختصاص، المحل، الهدف والغاية، فإذا لم تتوفر هذه الأركان كلها أو بعضها

(1) بوسالم رايح، المجلس الدستوري الجزائري- تنظيمه وطبيعته- مذكرة ماجستير في الحقوق ، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2004/2005، ص65.

(2) بلحاج نسيمة، آليات حماية قواعد الاختصاص التشريعي والتنظيمي، المرجع السابق، ص43.

فإن التنظيم يفقد صفة الإلزام ويقع باطلا، ويصبح محلا للطعن فيه أمام القضاء الإداري، ولهذا الغرض وضعت المادة 152 من دستور 1996 جهة قضائية جديدة ويتعلق الأمر بمجلس الدولة استنادا لما تحتوي عليه الفقرة الثانية من نفس المادة.

وبحسب نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01<sup>(1)</sup>، والمادة 901 من ق إ م إ<sup>(2)</sup>، فإن مجلس الدولة هو درجة قضائية أولى وأخيرة بالنسبة لقرارات السلطات الإدارية المركزية (إلغاء، تفسير، وفحصا للمشروعية)، فمجلس الدولة يختص بفحص قرارات الأجهزة المركزية التي تندرج تحت هذا المنطلق، ويجوز لكل ذي مصلحة أن يطعن بإلغاء التنظيم أمام مجلس الدولة، إذا اعتدى على المجال المخصص للتشريع البرلماني، فلو صدر مثلا مرسوم رئاسي في مجال جعله الدستور من اختصاص البرلمان، كمجال الحقوق والحريات العامة، أو إنشاء الضريبة وتقرير العقوبات التي تزيد على عقوبة المخالفة، كان هذا المرسوم مشوبا بعيب عدم الاختصاص، نظرا لمخالفته قواعد توزيع الاختصاص التي وضعها الدستور.

ويعد عيب عدم الاختصاص من أهم العيوب التي يمكن لمجلس الدولة أن يستند عليها للحكم بالإلغاء، ويعرف هذا العيب بأنه عدم القدرة القانونية على اتخاذ القرار، إذ أن اعتداء السلطة التنفيذية على مجال القانون، يشكل ما يعرف اصطلاحا بعيب الإختصاص الجسيم

(1) تنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 على ما يلي: يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

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

- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

(2) قانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 25 فبراير 2008، يتضمن ق إ م إ ، ج ر ج ج ، عدد 21 ، مؤرخة في 2008/04/23، تنص المادة 901 منه على: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".



واغتصاب السلطة "d'usurpation de pouvoir" وحسب رأي الفقه الإداري فإن التنظيم أو اللائحة التي يلحقها عيب عدم الاختصاص الجسيم تفقد طبيعتها القانونية وتتحول إلى مجرد عمل مادي.<sup>(1)</sup>

### المبحث الثالث: الأدوات التشريعية الأخرى لرئيس الجمهورية:

مما لا شك فيه أن الوظيفة الأساسية للبرلمان هي التشريع، فالبرلمان هو الذي يعبر عن إرادة الشعب من خلال غرفته الأولى، والمتمثلة في نواب المجلس الشعبي الوطني، الذين ينتخبهم الشعب حتى ينقلوا اهتماماته وتطلعاته من الواقع إلى الهيئة التي تملك السلطة في سن القوانين، وتخرجها إلى حيز التنفيذ بعد ذلك، وبالتالي كان لزاماً أن تستقل هذه الهيئة التشريعية بوضع القوانين، حتى تمثل الشعب أحسن تمثيل وهذا هو المفترض، ولكن الحقيقة أن الدستور الجزائري وعلى غرار بعض الدول لم يمنح لهذه السلطة التشريعية السلطة المطلقة في ممارسة وظائفها، حيث منح رئيس الجمهورية أدوات تشريعية يتدخل بموجبها في عملية التشريع، إذ يستطيع رئيس الجمهورية التوجه إلى إدارة الشعب مباشرة باستعمال تقنية الاستفتاء وحق تعديل الدستور (المطلب الأول) كما خوله الدستور صراحة إمكانية إبرام المعاهدات والتصديق عليها (المطلب الثاني)، كما أن لرئيس الجمهورية أن يتحكم بطريقة غير مباشرة في التشريع، وهذا التحكم إما أن يكون تحكماً سلبياً أو إيجابياً، وهذا ما سنتطرق إليه في (المطلب الثالث).

<sup>(1)</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 65.

المطلب الأول: لجوء رئيس الجمهورية إلى إرادة الشعب مباشرة:

باعتبار رئيس الجمهورية المجسد لوحدة الأمة، فإنه يستطيع اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية عن طريق الاستفتاء (الفرع الأول)، كما أن له الحق باقتراح تعديل الدستور (الفرع الثاني).

الفرع الأول: استعمال تقنية الاستفتاء:

سنحاول في هذا الفرع الإلمام بكل ما يتعلق بتقنية الاستفتاء، حيث سنتطرق إلى تعريفه (أولا) وأنواعه (ثانيا) وإجراءاته (ثالثا).

أولا: تعريف الاستفتاء:

الاستفتاء هو طريق الممارسة الديمقراطية الشعبية شبه المباشرة، ووسيلة للتعبير عن الإرادة العامة للشعب مباشرة حول القضايا الوطنية الهامة، والنصوص القانونية المصيرية<sup>(1)</sup>.

فالاستفتاء إذن هو أخذ رأي الشعب حول موضوع ما، وعلى هذا النحو يتنوع إلى استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري، وقد يكون تشريعيا إذا تعلق بأخذ الرأي حول قانون ما، ويكون سياسيا في حالة إجرائه بشأن أمور السياسة<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> وزاني وسيلة، "الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، الجزائر العاصمة، نوفمبر، 2006، ص 80.

<sup>(2)</sup> خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 67.

وقد كرس دستور 1996 حق رئيس الجمهورية في اللجوء للشعب بموجب المادتين 7 في الفقرة الرابعة<sup>(1)</sup>، والمادة 77 في فقرتها العاشرة<sup>(2)</sup>، إلا أن المادتين لم تحددتا مجالات اللجوء لهذه الوسيلة حيث أشارت المادة 10/77 إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، وفي ظل غياب المذكرات التوضيحية التي تشرح وجهة نظر المؤسس الدستوري يصعب علينا الوصول إلى معيار واضح ودقيق، وبالتالي فمجال اللجوء إلى الاستفتاء يبقى واسعاً دون أية شروط تقيدده، وهو يدخل ضمن السلطات المحفوظة لرئيس الجمهورية، كما أن المادة 4/7 من دستور 1996، خولت لرئيس الجمهورية حق اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب في إطار صياغة عامة لا تتبئ بأية حدود، وبالتالي فاللجوء للشعب يعد سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية لا تقبل التفويض.<sup>(3)</sup>

## ثانياً: أنواع الاستفتاء:

ينقسم الاستفتاء إلى ثلاثة أقسام أو أصناف وهي:

### 1- الاستفتاء الدستوري:

موضوع الاستفتاء الدستوري هو أخذ قرار الشعب عند وضع الدستور أو تعديله، بحيث لا يكون الدستور أو التشريع الدستوري نافذاً وعمولاً به، إلا من يوم إقرار الشعب له.<sup>(4)</sup> وفي هذه الصورة من المشاركة الإستفتاءية، يفضل الشعب أن يشترك بنفسه بصفة مباشرة في القيام بمهمة السلطة التأسيسية، حيث يجب عرض مشروع الدستور الجديد على

(1) تنص المادة 4/7 من دستور 1996 على: "الرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة".

(2) تنص المادة 10/77 من دستور 1996 على: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

(3) أنظر المادة 90 من دستور 1996.

(4) الحلو ماجد راغب، الاستفتاء الشعبي، الطبعة الثانية، دارالمطبوعات الجامعية، مصر، 2004 ص181.

المواطنين لإبداء رأيهم بالموافقة أو الرفض، بغض النظر عن الجهة التي قامت بوضعه، سواء كانت جمعية تأسيسية منتخبة أو لجنة حكومية تشكلت خصيصا لهذا الغرض، وأيا كانت الجهة التي وضعت مشروع الدستور، فإن هذا المشروع الدستوري يبقى مجردا من أي قوة قانونية ملزمة قبل عرضه على الاستفتاء.

## 2- الاستفتاء التشريعي:

وهو الاستفتاء الذي تنصب فيه مشاركة المواطنين على تشريعات عادية، أي غير دستورية حيث يعرض على المواطنين مشروع القانون لإبداء رأيهم من خلال الاستفتاء بقبوله أو رفضه، إن الاستفتاء التشريعي يظل فيه مشروع القانون الجديد، أو التعديل موضوع الاستفتاء مجردا من أية قيمة قانونية ملزمة حتى بعد موافقة الهيئة النيابية عليه، بحيث يتقرر مصيره بعد عرضه على الاستفتاء الشعبي، فإن حاز على موافقة الشعب كان له حجية وقوة ملزمة، أما إذا رفض الشعب مشروع القانون أو التعديل الجديد فإنه يكون في حكم العدم.

## 3- الاستفتاء السياسي:

إن تحديد مفهوم المشاركة الإستفتاءية السياسية، لا يعني البتة شمولها على جميع ضروب المشاركة الاستفتاءية، التي لاتتدرج ضمن الصورتين السابقتين للمشاركة الاستفتاءية، فجميع أنشطة المشاركة الشعبية في الشؤون العامة التي لا يكون موضوعها قواعد عامة ومجردة (أي تشريعات دستورية أو عادية أو لائحية)، ولا تتصل أيضا بالاستفتاء على شخص معين كرئيس الجمهورية أو على قرار أو سياسة مرتبطة بشخصه.

فالمشاركة السياسية كأصل عام، ينحصر مفهومها في نشاطات المشاركة المتعلقة بإبداء الرأي، في قضايا الشؤون العامة والمسائل المتصلة بالسلطة والحكم<sup>(1)</sup>، ومن بين النماذج نذكر: استفتاء تقرير المصير، استفتاء اختيار نظام الحكم، استفتاء الانضمام إلى المعاهدات الدولية والانسحاب منها، استفتاء الزيادة في النفقات العامة، استفتاء في المسائل العامة.

### ثالثا: إجراءات الاستفتاء:

تختلف إجراءات الاستفتاء من دستور لآخر، وهي عادة نتاج لتعاون عدة هيئات لذا يعرف إقراره عدة مراحل:

**1- اقتراح الاستفتاء:** يعتبر اقتراح الاستفتاء من طرف رئيس الدولة وفقا للمادة 11 من دستور فرنسا إجراء مستقلا عن التشريع البرلماني، ولا يرتبط باختصاصه في الاعتراض، فهو لا يقتضي وقف قانون برلماني، بل فتح إمكانية تشريعية أخرى في مواضيع محددة، إلى أنه لا يقرر اللجوء للاستفتاء إلا باقتراح حكومي أثناء دورة البرلمان أو باقتراح الغرفتين المجتمعين<sup>(2)</sup>، أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد أقر سلطة الاستفتاء لرئيس الجمهورية لكنه يمارسها بشكل شخصي، لأن رئيس الجمهورية يقرر بإرادته المنفردة اللجوء إلى هذا الإجراء دون أية شروط مسبقة.

**2- عرض المشروع على الشعب:** يستدعى الناخبون خمسة وأربعون يوما قبل تاريخ الاستفتاء، بموجب مرسوم رئاسي، يتضمن النص المقترح، حسب المادة 168 من قانون الانتخابات.

<sup>(1)</sup> الغويل سليمان صالح، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، الطبعة الأولى، دار الكتب الوطنية، ليبيا، ب س ن، ص 143.

<sup>(2)</sup> لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2011/2012، ص 102.

3- إقرار مشروع الاستفتاء من طرف الشعب: يعلن المجلس الدستوري النتائج النهائية في مدة أقصاها 10 أيام من تاريخ تسلمه محاضر اللجان الولائية وفقا للمادة 167 من قانون الانتخابات.

4- إصدار قانون الاستفتاء: لم ينص الدستور وقانون الانتخابات على كيفية إصدار القانون الذي أقره الشعب عن طريق الاستفتاء، لذا يفترض أن تكون إجراءات إصدار التعديل الدستوري بعد استفتاء الشعب، وفقا للمادة 174 من دستور 1996، فيكون بعد 50 يوما من تاريخ إقراره.

وما يلاحظ أن دستور 1996 قد جاء خاليا من أية شروط، والدليل على ذلك عمومية نصوص الاستفتاء، فهذا الأخير سلطة شخصية خولها الدستور لرئيس الجمهورية متى يشاء وكيفما يريد حتى لتعديل المبادئ المكرسة في الدستور، رغبة منه في حمايتها من التغيرات السريعة والعشوائية<sup>(1)</sup>، وعليه فالمؤسس الدستوري جعل هذه الآلية حكرا على رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور، فاللجوء إليها يقصي حتى ممثل الشعب بالنيابة.<sup>(2)</sup>

#### الفرع الثاني: اقتراح التعديل الدستوري:

تعرف كل الدول عملية تعديل الدستور، ويرجع الأمر في ذلك للتغيرات الطارئة التي تشهدها كل دولة على جميع المستويات، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية... الخ.

<sup>(1)</sup> خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 67.

<sup>(2)</sup> عوايجية وافية، الأداء البرلماني في الجزائر دراسة في الاختصاص التشريعي، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عباس لغرور، خنشلة، السنة الجامعية 2013/2014، ص 104.

ويستعمل الدستوريون عبارات "تعديل جزئي" أو "تعديل محدود" لتبيان التعديلات المراد تحقيقها غير أنهم يجعلون من المراجعة "الإلغاء" بمثابة دستور جديد<sup>(1)</sup>، فالنظام السياسي لأية دولة يعمل على إحداث الموازنة بتدعيم سلطات الحاكم ليقوم بتسيير مهامه القيادية بطريقة مثلى من جهة، وتدعيم مجالات الحرية العامة بشكل واسع من جهة أخرى، منعا للتجاوزات الإستبدادية الصادرة من السلطة الحاكمة، وكل الدساتير الجزائرية السابقة عرفت مصدرا واحدا لاقتراح تعديل الدستور، وهو رئيس الجمهورية باستثناء دستور 1996، الذي أدرج نصا جديدا يشرك فيه ممثلي الشعب في المبادرة بتعديل الدستور.<sup>(2)</sup>

### أولا: التعديل الدستوري عن طريق الاستفتاء:

1- المبادرة بتعديل الدستور الصادرة عن رئيس الجمهورية: يتمتع رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور<sup>(3)</sup>، ويتحقق ذلك بعد أن يقدم مشروع التعديل إلى البرلمان بغرفتيه لإقراره، والملاحظة في الطريقة المطبقة في المصادقة على التعديل من طرف البرلمان، هي ذات الطريقة المعمول بها في المصادقة على نص تشريعي أين يصادق على قانون بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، وثلاثة أرباع 4/3 أعضاء مجلس الأمة، ثم يعرض على استفتاء الشعب خلال 50 يوما الموالية لإقراره، ويلغى التعديل الدستوري إذا رفضه الشعب، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية، فالمبادرة بالتعديل في هذه الحالة مقرونة بتوفر الأغلبية المطلقة للنواب حتى تعرض للاستفتاء، ورئيس الجمهورية يكون في وضع قوي إذا كان يحوز على الأغلبية المطلقة في البرلمان

(1) بوكرا إدريس، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1، المجلد 8 الجزائر، 1998، ص 15.

(2) خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 71.

(3) تنص المادة 174 من دستور 1996 على ما يلي: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي".

بغرفتيه، أما إذا كان فاقدا لهذه الأغلبية، فالمبادرة بالتعديل تخضع لسultan البرلمان فله أن يقبلها أو يرفضها.<sup>(1)</sup>

2- اقتراح تعديل الدستور المقدم من طرف أعضاء البرلمان: لقد خول دستور 1996 لثلاثة أرباع غرفتي البرلمان، أن يبادروا باقتراح تعديلا لدستور على رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، الذي يعود إليه الأمر في قبول هذا الاقتراح أو رفضه، وفي حالة القبول يعرض على الاستفتاء، إذن فالمبادرة هنا رهينة موافقة رئيس الجمهورية، أي أنه من أجل تقديم مشروع تعديل الدستور لا بد أن يحوز هذا الأخير على إجماع الغالبية العظمى في السلطة التشريعية، فعقد الاختصاص لرئيس الجمهورية في قبول أو رفض عرض المبادرة للاستفتاء فيه إجحاف كبير، وكان من الأحرى على المؤسس الدستوري أن يحرر المبادرة بالتعديل الدستوري، ما دام أن الأمر يخضع للاستفتاء، كما أنه غيب الشعب في إعطاء حق المبادرة بتعديل الدستور، والشيء الملفت للانتباه هو أن المادة السابعة من دستور 1996، أكدت أن السلطة التأسيسية ملك للشعب، غير أن ما يلاحظ أن المادتين 174 و177 لا تترجمان ما جاء في المادة السابعة، هذا ومع إعطاء البرلمان المجتمع بغرفتيه مكنة اقتراح التعديل الدستوري، فإن النصوص الناظمة لعمل البرلمان لم تبين الإجراءات المتبعة لإعمال هذا الاقتراح واقعا، لاسيما المختص بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لانطلاق إجراء دراسته حسب ما تقتضيه المادة 174 من الدستور، الأمر الذي يوجب الإسراع لإعادة النظر في النصوص الناظمة لاقتراح التعديل الدستوري من قبل البرلمان، لتحقيق التوازن في مواجهة

<sup>(1)</sup> بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002/2003، ص 62.

<sup>(2)</sup> تنص المادة 177 من دستور 1996 على: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، ويصدره في حالة الموافقة عليه".



رئيس الجمهورية المالك لحق التعديل الدستوري، إذ أن انعدام الإجراءات يعطل البرلمان عن أداء سلطته، ومن ثم يهمله على هذا الصعيد.<sup>(1)</sup>

### ثانياً: تعديل الدستور دون اللجوء إلى الاستفتاء:

يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتضمن التعديل الدستوري دون حاجة لعرضه على الاستفتاء الشعبي، وذلك تتوفر مجموعة من الشروط تضمنها المادة 176 من دستور 1996 وهي:

1- إخطار المجلس الدستوري مسبقاً، والحصول على رأي معلل منه قبل موافقة البرلمان على نص التعديل.

2- عدم مساس موضوع التعديل بالمبادئ العامة، التي تحكم المجتمع وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، وعدم المساس بأي كيفية بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

3- موافقة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان على نص التعديل الدستوري.

وعادة ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الأسلوب عند تأكده من موالة البرلمان له، أي عندما تتوافق الأغلبية البرلمانية معه، ولا يثق في أن نتيجة الاستفتاء الشعبي ستكون في صالحه.

وقد لجأ رئيس الجمهورية إلى البرلمان وتخلي عن أسلوب الاستفتاء بمناسبة التعديل الدستوري الصادر في 10 أبريل 2002، المتعلق بتعديل المادة 3 من دستور 1996،

(1) عياشي دليلة، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2003/2004، ص122.

وإضافة المادة 3 مكرر<sup>(1)</sup>، تخوفا من الرد الشعبي السلبي، خاصة وأن إضافة الأمازيغية اختلفت بشأنها الآراء بين مؤيد ومعارض، وبالرجوع للمادتين 3 و178 من دستور 1996 من جهة، والمادة 3 مكرر من جهة أخرى فإنه لا يمكن أن نعتبر إضافة الأمازيغية مجرد إضافة لم تمس بأحكام الدستور للاعتبارات التالية:

باعتبار أن المادة 3 من دستور 1996 التي تنص أن "اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية"، واردة ضمن أحكام الباب الأول من الدستور المعنون بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، مما يؤدي إلى عدم إمكانية اللجوء لأحكام المادة 176 وضرورة عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي بدل عرضه على موافقة 4/3 أعضاء غرفتي البرلمان.

ومن جهة أخرى ووفقا لنص المادة 178<sup>(2)</sup>، الفقرة الرابعة التي تقتضي بأنه لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس العربية باعتبارها اللغة الوطنية الرسمية، فإن تبني الأمازيغية

(1) تنص المادة 3 مكرر من قانون 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 تتضمن التعديل الدستوري: "تمازغت هي كذلك لغة وطنية، تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني"، ج ر ج ج، عدد 25، مؤرخة في 14 أبريل 2002.

(2) تنص المادة 178 من دستور 1996 على أنه: لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس:

- 1- الطابع الجمهوري للدولة.
- 2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.
- 3- الإسلام باعتباره دين الدولة.
- 4- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية.
- 5- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن.
- 6- سلامة التراب الوطني ووحدته.

كلغة وطنية يشكل انتهاكا لأحكام القانون رقم 05/91 المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني: إفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق المعاهدات الدولية: (\*)

إن الدولة الجزائرية كأية دولة ذات سيادة، من حيث ما تقوم به مع أعضاء المجتمع الدولي من علاقات دولية عن طريق عقد المعاهدات<sup>(2)</sup>، حيث يخول لرئيس الجمهورية دستوريا الهيمنة على السياسة الخارجية، من خلال انفراده باختصاص الإبرام والتصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية (الفرع الأول)، أما استبعاد البرلمان في هذا المجال فمرده هو تفادي أي تعليق أو تأخير لهذه المعاهدات أو الإتفاقيات، مما يجعل من موافقته مجرد موافقة شكلية، فليس بوسعه أن يقدم تعديلا أو تغييرا على أحكامها (الفرع الثاني)، خصوصا مع المكانة الهامة التي تحتلها المعاهدات ضمن هرم تدرج القواعد القانونية باعتبارها تسمو على القانون (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات والتصديق عليها:

<sup>(1)</sup> قانون رقم 05/91 المؤرخ في 16 جانفي 1991 يتضمن تعديل تعميم اللغة العربية، ج ر ج ج، عدد 3، مؤرخة في 16 جانفي 1991.

<sup>(\*)</sup> تعرف المعاهدة الدولية على أنها: "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة، ويخضع للقانون الدولي، سواء تم ذلك في وثيقة واحدة أو أكثر، وأيا كانت التسمية التي تطلق عليه"، أنظر المادة الثانية من اتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969 والتي انضمت إليها الجزائر بتحفظ - دون تحديدها للبند أو البنود المتحفظ عليها - وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87- 222 مؤرخ في 23 أكتوبر 1987، جريدة رسمية عدد 42 صادر سنة 1987، أما الانضمام الرسمي الجزائري إلى هذه الاتفاقية فكان بتاريخ 28 نوفمبر 1998.

<sup>(2)</sup> بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري: نشأة- فقها -تشريعا، الطبعة الثالثة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2005، ص80.

تنص المادة 77 الفقرة 11 من دستور 1996 على أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويصادق عليها، هذا وقد حددت المادة 131 من نفس الدستور مجالات إبرام الرئيس للمعاهدات بنصها: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

كما نصت المادة 97 من دستور 1996 على أنه: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

بالإضافة إلى اختصاص رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية، فإنه يتولى أيضا التصديق عليها، ورغم أن رئيس الجمهورية هو المختص في التصديق على المعاهدات الدولية، إلا أن الحكومة تختص بإبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط التي لا تحتاج إلى التصديق، ذلك باعتبار أن إجراء المصادقة يعد ضرورة حتى ترتب هذه النصوص جميع أثارها القانونية داخليا وخارجيا. (1)

وإذا كان إجراء التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية اختصاصا دستوريا لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، فإن هذا الاختصاص غير مطلق وغير انفرادي لدى بعض الأنظمة الدستورية المقارنة، إذ يوجد في هذا الصدد اتجاهان مختلفان وهما:

(1) بودريالة محمد ، "مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 5، المسيلة ، 1996، ص ص 17-25.

أولاً: اتجاه يمنح البرلمان صلاحية المشاركة في عملية التصديق على كل المعاهدات والاتفاقيات الدولية، باشتراط الموافقة قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية.

ثانياً: اتجاه آخر يمنح للبرلمان سلطة التدخل في حالات معينة قبل إبرام رئيس الجمهورية لبعض المعاهدات، حيث تتمثل هذه الأخيرة في بلادنا مثلاً في: اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بمركز الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة<sup>(\*)</sup>، أما غيرها فهو يتدرج ضمن الاختصاص المطلق والإنفرادي لرئيس الجمهورية.

### الفرع الثاني: الموافقة الشكلية للبرلمان على المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

كما سبق الذكر، فإن المعاهدات والاتفاقيات الدولية الواردة في المادة 131 من دستور 1996، تنفرد الهيئة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية باختصاص إبرامها، وتبعاً لذلك يودع نص هذه المعاهدات أو الاتفاقيات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أولاً، ثم لدى مكتب مجلس الأمة، لتتولى في البداية لجنة الشؤون الخارجية للمجلس الشعبي الوطني إعداد تقرير خاص بها، بعدها يتم عرض كل من نص المعاهدة وتقرير اللجنة على المجلس الشعبي الوطني، ثم على مجلس الأمة للموافقة صراحة على نص المعاهدة أو الاتفاقية وهذا حتى تدخل ضمن المنظومة القانونية الوطنية.<sup>(1)</sup>

<sup>(\*)</sup> هذا ما أخذ به الدستور الأمريكي، حيث تتطلب جميع المعاهدات المبرمة من طرف الرئيس الأمريكي أن يصادق عليها الكونغرس بمجلسيه، لمجلس الشيوخ حق تقرير الموافقة على كل المعاهدات بشرط توافر أغلبية خاصة، أما مجلس النواب فحدد النصاب بثلاثي (3/2) الأعضاء الحاضرين.

<sup>(1)</sup> مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة 19 جوان 2011، ص 73.

لكن ماذا لو رفض المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الموافقة على معاهدة معينة؟

طبقاً للأنظمة الداخلية لكل من المجلس الشعبي ومجلس الأمة، يمكن للغرف البرلمانية أن ترفض مشروع القانون الذي يكون موضوعه طلب الموافقة على المعاهدة قبل التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية، ويظهر لأول وهلة أن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أية معاهدة، يمكن أن يثقل مبادرة رئيس الجمهورية في سن القواعد الدولية، لكن الرئيس يتمتع بعدة وسائل دستورية تمكنه من تجاوز العراقيل التي قد اتخذتها غرفتي البرلمان، وأهمها تكمن في عرض المعاهدة على استفتاء الشعب باعتبارها قضية ذات أهمية وطنية<sup>(1)</sup>، كما يستطيع رئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً للمجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>، يبين فيه علنياً الأهمية التي تكتسبها تلك المعاهدة والتي يريد إدخالها إلى القانون الوطني كما يمكن له أن يعرض تلك الأهمية في عرض أسباب مشروع القانون.

### الفرع الثالث: القيمة القانونية للمعاهدة الدولية:

بخلاف دستور 1976 الذي جعل المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية في مرتبة القانون<sup>(3)</sup>، فإن كل من دستور 1989 ودستور 1996 قد جعلها في مرتبة تسمو على القانون، إذ تنص المادة 132 من دستور 1996 على أن: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

(1) أنظر المادة 77 الفقرة 8 من دستور 1996.

(2) تنص المادة 128 من دستور 1996 على ما يلي: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً للبرلمان".

(3) أنظر المادة 159 من دستور 1976 المنشور بموجب الأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، عدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976 (معدل ومتمم).

أي أن هذا السمو يقتصر على المعاهدات التي تمت المصادقة عليها، دون غيرها وهذا يعني أن المعاهدات التي تتخذ الشكل المبسط لا تسمو على القانون، وبالتالي نتساءل عن قيمتها القانونية، هل تساوي القانون أو هي دون قيمته القانونية؟ وبسبب عدم معالجة الدستور لهذه المسألة، فلا يمكن إعطاء إجابة قاطعة، هذا وقد عمل القضاء الجزائري في العديد من أحكامه على تجسيد مبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون الداخلي<sup>(1)</sup>، لكن مع تشديد شروط تطبيق هذا المبدأ، حيث لا يكفي بالمصادقة على المعاهدة بل لابد من أن يتم نشرها في الجريدة الرسمية.

ويتمتع رئيس الجمهورية دستوريا، بمكانة مهمة في مجال إعداد القواعد الدولية تدعم مركزه في خلق القواعد القانونية أولا وفي تقييد أية مبادرة تشريعية برلمانية ثانيا، خاصة أن المعاهدة الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون، وبالتالي يجب أن تكون المبادرة التشريعية مطابقة للدستور والمعاهدات الدولية التي تمت المصادقة عليها.<sup>(2)</sup>

### المطلب الثالث: تحكم رئيس الجمهورية في التشريع:

بالإضافة إلى تمتع السلطة التنفيذية بالمبادرة بالتشريع، وكذا المكانة المميزة لها من خلال مختلف إجراءات العمل التشريعي، فإنها تتمتع أيضا بآليات قانونية تسمح لها بالتدخل في العمل التشريعي بطرق ضمنية، هذه الأخيرة يمكن أن تتال من النصوص التشريعية التي

<sup>(1)</sup> القرار رقم 2002/06 الصادر عن محكمة غرداية، والذي جاء فيه: «حيث أن تطبيق الإكراه البدني في العقود المدنية والتجارية لا يمكن إسنادها لنص المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية وإنما تسقط عليه أحكام المادة 11 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية المؤرخ في 16/12/1996 والذي صادقت عليه الجزائر».

حيث أن المعاهدة تسمو على القانون الداخلي، مما يتعين إسنادها للقضية الحالية واستبعاد تطبيق المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالإكراه البدني، مما يستوجب رفض طلب المدعي لعدم وجود ما يبرره».

<sup>(2)</sup> لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ب س، ص 278.

هي بصدد المصادقة عليها من طرف البرلمان، أو حتى تلك التي صادقت عليها، ذلك أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية يمكنها أن تتحكم في التشريع بطريقة ايجابية باستعمال تقنية الاعتراض (الفرع الأول)، أو عن طريق سلطتها في إصدار ونشر القوانين (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: التحكم الإيجابي في التشريع (حق الاعتراض)

لقد عالجت مجمل الدساتير الجزائرية طريقة الاعتراض على القوانين بموجب تقنية طلب قراءة ثانية، وتطرفت ذات الدساتير ماعدا دستور 1976 إلى الرقابة على دستورية القوانين، وسلطة رئيس الجمهورية في تعيين عدد من أعضاء المجلس الدستوري، وكذا سلطته في الإخطار.<sup>(1)</sup>

لكن دستور 1996 ينفرد في تبنيه ازدواجية السلطة التشريعية، وتعيين رئيس الجمهورية لعدد من أعضاء الغرفة الثانية، هذا التعيين وتحديد نسبة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء ذات الغرفة المصادقة على القوانين لم يوضع اعتباريا، بل كان الأمر مدروسا حيث دور هذه الإزدواجية في استقرار الوضع الدستوري للسلطتين التنفيذية والتشريعية، فالأكيد أن لهذه الإزدواجية الدور الأول في إمكانية الاعتراض على النصوص التي صادقت عليها الغرفة الأولى، هذا الاعتراض سواء تم باستخدام تقنية الازدواجية (أولا) أو باستخدام الآلية التقليدية وهي طلب مداولة ثانية (ثانيا)، وكذا التقنية المتجددة المتعلقة بإخطار المجلس الدستوري (ثالثا) يمكن أن يؤثر في العمل التشريعي.

<sup>(1)</sup> قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002 ص 37.



أولاً: تحكم رئيس الجمهورية في التشريع باستعمال تقنية الازدواجية البرلمانية:

استحدث دستور 1996 ازدواجية السلطة التشريعية<sup>(1)</sup>، حيث أصبح البرلمان الجزائري مكونا من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا الاستحداث يصب في مصلحة السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الجمهورية، نظرا لسلطة هذا الأخير في تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية من جهة، والمغايرة في النصاب اللازم للمصادقة على القوانين بين غرفتي البرلمان من جهة أخرى.

جاء في نص المادة 98 من دستور 1996: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

<sup>(1)</sup> من الأسباب المؤدية لتقريرها في النظام السياسي الجزائري، يذكر الأستاذ "لعشب محفوظ": "أن الإزدواجية تلعب دورا في تعزيز مبدأ الوحدة، وتعمل على رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية، كما أنها تؤدي إلى تخفيف حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية..."

أنظر: لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص ص 173-183.

ويذكر من جهته الأستاذ "بوكرا إدريس" أن الإزدواجية أداة لتحسين التمثيل داخل المجلس التشريعي، ويضيف أنه يمكن أن يكون مجلس الأمة أداة في صالح الحكومة خاصة عند رفض المصادقة على القوانين. أنظر: بوكرا إدريس، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة إدارة، العدل الأول، 2000، ص ص 67-79.

فالعرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني يتم اختيار أعضائها عن طريق الاقتراع العام المباشر<sup>(1)</sup>، في حين أن العرفة الثانية أي مجلس الأمة فإن المؤسس الدستوري ارتأى أن ينتخب ثلثا (3/2) أعضائها من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية الولائية، أما الثلث المتبقي فيتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، وما يمكن ملاحظته للوهلة الأولى أن سير العمل التشريعي فيما يخص العلاقة بين غرفتي البرلمان، أن الأولوية ممنوحة للعرفة الأولى في أحقية اقتراح القوانين، فيما تختص العرفة الثانية بدراسة النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ويمكن استقراء دور مجلس الأمة في الاعتراض على ما قرره المجلس الشعبي الوطني، من خلال النصوص المتعلقة باشتراط نسبة معينة للتصويت والمصادقة على النصوص المعروضة على المجلسين، فالتصويت داخل العرفة الأولى يعتمد على قواعد عامة تتميز بالمرونة، و لكي يكون صحيحا يجب توافر نصاب معين، فالنص الدستوري ترك الحرية في تحديد النصاب اللازم للتصويت داخل العرفة الأولى لكل من القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان وكذا بينهما وبين الحكومة، وإلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، هذا الأخير الذي نظم الموضوع.<sup>(2)</sup>

(1) تنص المادة 101 من دستور 1996 على مايلي: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري".

ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية...".

(2) تنص المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "تصح مناقشات المجلس الشعبي الوطني مهما يكن عدد النواب الحاضرين، لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب.

في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (06) ساعات على الأقل واثني عشرة (12) ساعة على الأكثر ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين، تتم مراقبة النصاب قانونا قبل كل عملية تصويت. لا يمكن أن تكون إلا مراقبة واحدة للنصاب في الجلسة الواحدة".

وعلى العكس من ذلك فإن النص الدستوري<sup>(1)</sup>، استوجب المصادقة بمجلس الأمة على النص الذي سبق وأن صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

وفي هذا السياق يمكننا القول أن الغرفة الثانية تستطيع أن تمنع النص المصوت عليه من الغرفة الأولى من أن يصير قانونا، ذلك أن اشتراط نسبة (4/3) المطلوبة للتصويت داخل مجلس الأمة لم توضع اعتباطيا، ولكن كان في نية المؤسس الدستوري إدخال نسبة الأعضاء المعيّنين كجهاز وقائي ضد النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي لا تتفق مع توجهات السلطة التنفيذية خاصة رئيس الجمهورية، فالنسبة المطلوبة كافية لوقف أية توجهات مخالفة للسلطة التنفيذية فله مهمة النظر في النص التشريعي الذي سنه وصوت عليه المجلس الأول من حيث ملائمتها فأصبح دوره يتلخص في مراقبة السياسة التشريعية قبل أن تصدر في شكل نصوص قانونية، ودون توفر الأغلبية المحددة قانونا يعلق النص التشريعي.

فالبعض يرى أن هذا التثالث المعين وسيلة لتكريس إرادة رئيس الجمهورية، في الحصول على أقلية للتعطيل داخل البرلمان يحركها حسب رغبته، فقد يحدث ذلك في حالة وجود ربع (4/1) الأعضاء على الأقل من بين المعيّنين أو المنتخبين، وهذا ليس مجرد احتمال، إذا ينجم عن عملية حسابية بسيطة:

1- إن مجلس الأمة يتشكل من 144 عضوا، وثلاثة أرباع أعضائه كأغلبية للتصويت على المبادرات التشريعية هي حصيلة العملية الحسابية التالية:  $108 = 4 \times 3 / 144$ .

<sup>(1)</sup> تنص المادة 3/120 من دستور 1996 والتي حددت النصاب اللازم للتصويت بمجلس الأمة دون الإحالة على القانون العضوي أو النظام الداخلي والسبب في ذلك تحقيق الهدف من الازدواجية وعلى الأقل على هذا المستوى "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه".

2- إن مجلس الأمة يتشكل من ثلثين منتخبين بطريقة غير مباشرة من طرف ومن بين أعضاء الجماعات المحلية  $2 \times 3 / 144 = 96$ ، أما الثلث الآخر معين من قبل رئيس الجمهورية أي  $1 \times 3 / 144 = 48$ .

3- إنه يكفي لرئيس الجمهورية أن يؤثر على 37 عضوا معينا لرفض المبادرة التشريعية لأن  $107 = 37 - 144$  وهو ما يقل عن ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة.

وعلى هذا يعبر الثلث الموالي لرئيس الجمهورية على مركز الأخير على مستوى البرلمان، حيث أن هذه النسبة تعطي لرئيس العديد من الامتيازات، وتجعل له يدا في التشريع البرلماني، بل أكثر من ذلك يمكن وصف هذه اليد بالسلطة التي تمكن رئيس الجمهورية من التدخل المباشر في الاختصاصات التي خولها الدستور للبرلمان، فتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة الذي حسمه الدستور ذاته، يبرر أهمية هذه النقطة بالنسبة لغيرها من الأمور المتعلقة به، وعلى هذا يعتبر هذا الحق بمثابة فيتوفي يد رئيس الجمهورية يستطيع أن يجمد به بعض النصوص القانونية التي قد لا تتماشى مع سياسته وأهدافه. (1)

### ثانيا: تحكم رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق طلب مداولة ثانية:

مكن دستور 1996 رئيس الجمهورية أن يرجع النص التشريعي للبرلمان ليعيد النظر فيه بمقتضى إجراء مداولة ثانية، ومرد ذلك أن للرئيس سلطة تقديرية<sup>(2)</sup>، وتستخدم هذه العبارة وصفا لطلب يوجهه رئيس الجمهورية إلى البرلمان بغية أن يعيد النظر في مادة أو أكثر

(1) سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2006/2005، ص 110.

(2) بغدادى عز الدين، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية (مصر)، 2009، ص 91.

ينطوي عليها النص التشريعي المحال عليه<sup>(1)</sup>، فيعد طلب مداولة ثانية إجراء توقيفياً، لأن العمل الذي يضي على النص الصفة القانونية هو التصويت الذي يقوم به البرلمان، وعليه فإن طلب مداولة ثانية إن كان لا يؤثر على النص مبدئياً، إلا أنه يساهم في تأجيل ظهوره بعد إقراره من طرف البرلمان لمدة معينة، ومع مراعاة توفر الشرط الوارد في نص المادة 127 من دستور 1996 فيكون على الرئيس إصداره.<sup>(2)</sup>

المؤكد أن طلب مداولة ثانية لقانون مصادق عليه، يمكن اعتباره مشاركة في التشريع البرلماني إذ أن منح هذا الحق لرئيس الجمهورية من جهة، واشتراط توافر النصاب القانوني يؤكد ذلك، وإن كان ذلك قد يفسر على أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور.<sup>(3)</sup>

وعليه فإن المادة 127 من دستور 1996 تمنح هذا الحق لرئيس الجمهورية بشرط أن يتم خلال المهلة المحددة دستورياً، والمقررة بثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقرار القانون، وفي هذه الحالة يكون على المجلس الشعبي الوطني، إما الأخذ بما جاء في اعتراض رئيس الجمهورية وبالتالي تعديل النص، وإما الإبقاء على نفس النص وهنا عليه حتى يتغلب على هذا الاعتراض أن يحقق النصاب المحدد دستورياً، وهو ضرورة إقراره من جديد بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاءه.

إن حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية يمكن أن يحمل سمتين أساسيتين، إما أن رئيس الجمهورية رأى في النص الذي تم إقراره مخالفة للدستور، وفي هذه الحالة إذا أصر

(1) بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 207.

(2) تنص المادة 127 من دستور 1996 على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره".

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

(3) أنظر المادة 2/70 من دستور 1996 حيث جاء فيها أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، والمادة 76 المتضمنة اليمين الذي يؤديه رئيس الجمهورية حيث جاء فيها التزامه بالدفاع عن الدستور.

المجلس الشعبي الوطني على نفس النص، فإن رئيس الجمهورية يملك بالمقابل سلطة إخطار المجلس الدستوري.

أما السمة الثانية والتي تعتبر كثيرة التحقق<sup>(\*)</sup> من الناحية النظرية على الأقل، مقارنة مع الأولى ولا تتعلق أساسا بمخالفة الدستور، وإنما فقط اختلاف الرؤية السياسية أو الإقتصادية لمختلف أبعاد وتأثيرات النص، وفي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية يفكر مليا قبل أن يلجأ إلى طلب مداولة ثانية ذلك أنه يأخذ بعين الاعتبار كافة المعطيات السياسية داخل المجلس، قبل أن يضع نفسه في موقف حرج، لاسيما إذا كان القانون المصوت عليه قد حاز على الأغلبية المطلقة للنواب.

إن اعتماد طلب مداولة ثانية يثير ملاحظة أساسية، حول استقرار المؤسس الدستوري على هذه التقنية للتدخل والتحكم في العمل التشريعي، خاصة بعد معرفتنا أن دستور 1996 قد أقر ازدواجية السلطة التشريعية وأقر معها نمط مغاير في نسبة التصويت اللازمة للمصادقة على القوانين في كلا المجلسين<sup>(\*)</sup>، فلئن كان التصويت يخضع لقواعد مرنة بالمجلس الشعبي الوطني خاصة أن الأغلبية المطلوبة تخص الحضور وليس عدد الأعضاء، فإن نسبة ثلاثة أرباع اللازمة للمصادقة على النص في مجلس الأمة تفي بالغرض، بمعنى ألم يكن يكفي إدراج هذا الشرط للاستغناء عن طلب مداولة ثانية؟ خاصة

<sup>(\*)</sup> تعتبر كثيرة التحقق مقارنة مع الأولى، ذلك أن النص يفترض فيه إلى حد بعيد سلامته من الناحية الدستورية، كونه يمر على الأمانة العامة للحكومة، ومجلس الدولة إذا كان الأمر يتعلق بمشروع قانون، وذلك لدراسته حتى لا يتعارض مع الدستور والنصوص القانونية الأخرى، أما بالنسبة لاقتراح القانون فهو الآخر يخضع إلى مرحلة طويلة كونه يمر على مكثبي الغرفتين وعلى الحكومة للرد عليه، كما أنه يخضع لدراسة اللجنة المختصة التي تدرس مشاريع القوانين أيضا.

<sup>(\*)</sup> نقصد بذلك أنه من الناحية القانونية، المغايرة في نسبة التصويت بين غرفتي البرلمان، فنسبة ثلاثة أرباع (4/3) المطلوبة للمصادقة في مجلس الأمة كافية لكبح الغرفة الأولى.

بعد معرفتنا أن اعتراض ثلث (3/1) الأعضاء المعنيين - ناهيك عن الأعضاء المواليين لرئيس الجمهورية - يكفي لعدم المصادقة على النص.

فباعتمادنا أن المؤسس الدستوري قد أبقى على هذه التقنية قصداً، حتى يمكن لرئيس الجمهورية الخيار بين اللجوء إلى طلب مداولة ثانية أو الاعتراض، بالاستناد على الأعضاء المواليين في مجلس الأمة، فطلب المداولة الثانية ينصب في صالح رئيس الجمهورية، خاصة وأن النص الدستوري لا يلزمه بمدة قصيرة من جهة، ومن جهة أخرى شرط النصاب اللازم لإقرار الأغلبية المطلوبة للحاضرين وليس لعدد الأعضاء، ثم يأتي طلب مداولة ثانية ليعمل معها أصحاب النص على إقناع غيرهم ممن لم يحضروا التصويت أو امتنعوا عنه أو حتى الذين صوتوا ضده للتصويت عليه، وهو أمر عسير جداً، لا سيما في وجود تعددية غير متجانسة داخل المجلس الشعبي الوطني.

**ثالثاً: تحكم رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق إخطار المجلس الدستوري:**

تقر المادة 166 من دستور 1996 امتياز رئيس السلطة التنفيذية دون الوزير الأول في إخطار المجلس الدستوري، ومما لاشك فيه أن هذا الامتياز يتوافق وكون رئيس الجمهورية حامي الدستور، إلا أنه يلاحظ أن رئيس الجمهورية كقاعدة عامة يهدف إلى سلامة النص دستورياً، ولكن هذا لا يمنع في نفس الوقت، أن تكون هذه الآلية أداة اعتراض على القوانين.

ولقد أصبحت الإمكانية التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية لإحالة نص القانون على المجلس الدستوري عائناً بشأن العمل التشريعي، مما يجعل المجلس يشارك في الوظيفة

التشريعية للغرف البرلمانية بشكل مكثف<sup>(1)</sup>، فتبين أنه يمارس رقابة متشددة مصدرها المادة 165 من دستور 1996 المحددة للوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري، هذا الأخير الذي بإمكانه أن يفقد النص أثره بصفة رسمية ونهائية إذا رأى عدم دستوريته أو عدم تطابقه مع أحكام الدستور (1)، أو يعدله بما يتطابق مع الدستور بموجب قرارات المطابقة بتحفظ (2).

### 1- إفقاد النص التشريعي أثره:

إن المجلس الدستوري يتدخل بشكل ملموس في مسار إعداد القاعدة القانونية، ليشترك في ذلك إذاً خطر للفصل في دستورية القواعد التي تم إقرارها أو تكون في طريق الإعداد، بواسطة رئيس الجمهورية، فالمجلس الدستوري مدعو للفصل في مطابقة تشريعات البرلمان مع الدستور، بصورة قد تكون سلبية إذا قضى بإعدام آثار النص التشريعي أو القانون المعلن عن عدم دستوريته من قبل المجلس وبالتالي إفقاده أثره، ليصبح مشرعا مشاركا إلى جانب البرلمان، إلا أن ما يزيد خطورة دور المجلس الدستوري بخصوص صلاحيات البرلمان التشريعية، أن الصلاحيات الممنوحة له في مراقبة مدى دستورية القوانين تمتاز بالشمول، حيث أن مجمل هذه النصوص يمكن أن يخطر بها المجلس الدستوري قبل وبعد نفاذها، أي رقابة سابقة ولاحقة، فعدم ذكر الآجال التي يتم الإخطار فيها يفهم منه أن القوانين السارية المفعول<sup>(2)</sup>، يمكن أن تكون محل عرض على المجلس الدستوري في أي وقت ومهما كان تاريخ نفاذها، بما فيها النصوص الصادرة قبل وضع الدستور.

(1) شاوش بشير يلس، " دور المجالس البرلمانية العليا في ترقية الديمقراطية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، نشرات مجلس الأمة، مارس 2003، ص 98.

(2) طيار طه، "المجلس الدستوري الجزائري: تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة"، مجلة إدارة، المجلد 6، العدد 2، الجزائر، 1996، ص 39.



## 2- قرار المطابقة بتحفظ:

إذا كان الدستور يمنح لرئيس الجمهورية آلية المرور إلى المجلس الدستوري، الذي عليها أن يفصل في الموضوع المطروح عليه، فإن هذا الأخير يتمتع في مواجهة القاعدة القانونية محل المراقبة بحرية كبيرة فليس بإمكانه وضع حد لها فحسب، وإنما يستطيع تعديلها وإعادة صياغتها، بحجة ترجمتها في اتجاه يجعلها متطابقة مع النص الأسمى، وخاصة إذا كانت نية رئيس الجمهورية تعديل ذلك النص دون إلغائه، فالمجلس الدستوري وهو في صميم عمله قد يغير من محتويات النصوص التشريعية شكلا ومضمونا، هذه الحالة الأخيرة التي تعرف بقرار المطابقة بتحفظ.<sup>(1)</sup>

فقد لوحظ في العديد من المرات أن المجلس الدستوري لا يكتفي بالرقابة الدستورية على النصوص المعروضة عليه موافقة أو إلغاء، ولكنه يقوم بتعديلها وتصحيحها بإعطائها ترجمة محددة تجعلها متطابقة مع الدستور، ليس في شكلها الأصلي ولكن بشرط التحفظ الذي أخضعها له المجلس الدستوري، وبما أن رئيس الجمهورية هو المستفيد الأول من إخطار المجلس الدستوري، ذلك أنه يستعمل هذه السلطة في مواجهة البرلمان خاصة إذا كان قد عرض النص على المداولة الثانية مسبقا، ولم يستجب المجلس الشعبي الوطني لطرحه، فإن الحل الأخير لرئيس الجمهورية هو اللجوء إلى المجلس الدستوري مع التحفظ لعدم الإصدار.

فالمجلس الدستوري من خلال تقنية التحفظ يستبعد أي تفسير آخر غير التفسير الذي قدمه من خلال اجتهاده، فمن دوره المتمثل في مراقبة دستورية القوانين انقلب دون سابق إنذار إلى هيئة تتولى التشريع.

(1) سعودي باديس، المرجع السابق، ص 136.

فالأواقع يبين أن المجلس الدستوري كان قد ساند في العديد من المرات الطروحات الرئاسية والحكومية ضد المزاعم البرلمانية، وقد كان ذلك يبدو طبيعياً إذا ما تذكرنا أن المجلس الدستوري كان قد أنشئ باقتراح من الجنرال "ديغول" كأداة لضبط البرلمان بوجه خاص<sup>(1)</sup>، فالملاحظ أنه قلما يستطيع البرلمان تجاوز رغبة الرئيس، وأنه أكثر من 90% من القوانين تجهض أو تعدل بما يتفق مع رغبة الرئيس.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثاني: التحكم السلبي في التشريع ( حق الإصدار والنشر):

#### أولاً: حق الإصدار:

الإصدار هو الأمر الصادر من قبل رئيس الدولة بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، موجهاً إلى أعضاء تلك السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين، معلناً من خلاله إتمام إجراءات إقراره، وبكونه أصبح قانوناً نهائياً واجب التنفيذ<sup>(3)</sup>، ولذلك يجب أن يصدر هذا الأمر من رئيس هذه السلطة، عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن السلطة التنفيذية لا تتلقى أوامرها من السلطة التشريعية وإنما من رئيس السلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية.<sup>(4)</sup>

ويعد الإصدار مبدأً دستورياً يسمح لرئيس الجمهورية بوضع القانون محل النفاذ، فلا يعد الإصدار منشأً للنص التشريعي في الجزائر، بل يضيفي الصفة القانونية على النص

<sup>(1)</sup> الطعان عبد الرضي حسين، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - نموذج فرنسا - الطبعة الأولى، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي (ليبيا)، 2001، ص 404.

<sup>(2)</sup> زغوم كمال وبوديوار حسني، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23/24 أكتوبر 2000، ص 104.

<sup>(3)</sup> بسيوني عبد الغني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 1995، ص 202.

<sup>(4)</sup> الشرجي جميلة، "الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973"، (دراسة تحليلية)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول، دمشق (سورية)، 2013، ص 17.

بموجب صدور مرسوم الإصدار من طرف رئيس الجمهورية، فالإصدار هو أمر أو شهادة من رئيس الجمهورية بأن القانون، قد استوفى مراحل الدستورية، وأصبح تنفيذه واجبا على أعضاء السلطة التنفيذية.

وتمتد سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي إلى إصدار القانون، والذي لا يمكن اعتباره مجرد إجراء شكلي يقوم به لإخراج القانون للوجود، وإلا لكان من الواجب في هذه الحالة منحه بالموازاة إلى رئيس المجلس الشعبي للوطني أو رئيس مجلس الأمة، في حالة ما إذا لم يقم رئيس الجمهورية بذلك، بل يعتبر الإصدار سلطة تقديرية شخصية خاضعة للإرادة المطلقة لرئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، ويعتبر عملية تقنية تحول النص التشريعي الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه إلى قانون من قوانين الدولة، فبعد مصادقة مجلس الأمة يرسل رئيسه النص النهائي، إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام مع إشعار رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بذلك، وتتولى الأمانة العامة للحكومة تقديم هذا النص إلى رئيس الجمهورية قصد إصداره، بعد أخذ رأي المجلس الدستوري عند الاقتضاء، ويصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما من تسلمه إياه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>، الذي سيتدخل لإبداء رأيه في ظرف عشرين (20) يوما من تاريخ الإخطار، ويمكن لرئيس الجمهورية خلال الثلاثين يوما من تاريخ تسلمه النص، أن يطلب إجراء مداولة ثانية أو يقوم بإصدار القانون، ويعتبر الإصدار في دستور 1996

<sup>(1)</sup>لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص 173.

<sup>(2)</sup>تنص المادة 126 من دستور 1996 على ما يلي: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه". غير انه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري، وفق الشروط الذي تحددها المادة 167 الآتية".

عملا سياديا وسلاحا مهما في يد رئيس الجمهورية، وذلك لكونه سلطة تقديرية وبالنظر أيضا إلى المدة الطويلة (شهر) المخولة لإصدار القانون.\*

### ثانيا: حق النشر:

يصبح التشريع الجديد بمجرد إصداره موجودا من الناحية الرسمية، غير أن ذلك وحده غير كاف لإتمام نفاذه، إذ لابد من إعلانه ونشره ليصبح معلوما للعامة، فإذا ذهبت الدساتير السابقة إلى تكليف رئيس الجمهورية بأن يتولى هذا الإجراء بنفسه مباشرة بعد إصداره للقانون، فإن دستور 1996 لم يؤسس هذا الإجراء على أية مادة دستورية، حيث أن الواقع يثبت أن النشر تتولاه مصالح الحكومة المتمثلة في الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية.

ويمكن تعريف إجراء النشر بأنه " مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهورية بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي إبلاغ القانون إلى كافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بمعلوم".<sup>(1)</sup>

فالعبرة في نفاذ القانون وسريان أحكامه تكون بتاريخ النشر لا بتاريخ الإصدار، وفي ظل عدم تنصيب المؤسس الدستوري على تاريخ النشر لسريان القوانين، فإن المشرع كرس

\* على خلاف ذلك عملت المادة 10 من دستور فرنسا لسنة 1958 على تحديد مدة الإصدار بخمسة عشر (15) يوما المولية لتاريخ تسلم رئيس الجمهورية للنص.

<sup>(1)</sup> محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 1971، ص

ذلك بمقتضى المادة الرابعة من القانون المدني<sup>(1)</sup> التي تنص على "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية.

تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة".

---

<sup>(1)</sup> الأمر رقم 58/75 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني الجزائري، ج ر ج ج ، عدد 78، مؤرخة في 27 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 13 ماي 2007.

الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية :

تعد عملية التشريع المحور الأساسي والمجال الحيوي، لتحريك وتفعل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة، ولضمان استمرارية هذه الحركة التشريعية برزت ضرورة أن يتصدى رئيس الجمهورية لأي خلل قد يعيق هذه الحركة وهذا بموجب المادة 70 من دستور 1996<sup>(1)</sup>، بوصفه الراعي والحامي لمصالح الدولة، وهذا من خلال تدخله ولو بصفة استثنائية في الوظيفة التشريعية لتسيير أمور الدولة إلى غاية انقضاء المانع.

فمن الثابت عدم بقاء الأمور وسيرها على وتيرة واحدة، دونما تغير في الظروف والوقائع، مما يستتج أن تطرأ ظروف أخرى غير عادية وغير مألوفة، تجعل من تغيير أساليب مواجهتها أمر محتوما<sup>(2)</sup>، إذ يلاحظ عجز النصوص القانونية الموضوعة لتنظيم المجتمع أمام ما طرأ من مستجدات، وجب مواجهتها بهدف الحفاظ على استقرار النظام العام، مما يؤدي إلى عدم إنكار حق الدولة في الدفاع عن نفسها، واتخاذ ما تراه مناسباً من الإجراءات التي تكفل حماية استقلالها وسلامة ترابها وأمن مواطنيها وسير مؤسساتها.

والإلمام بكل الجوانب المتعلقة بهذا الفصل لن يتأتى إلا من خلال دراسة التأسيس الدستوري للظروف غير العادية (المبحث الأول)، أين يتسنى لرئيس الجمهورية ممارسة الاختصاص التشريعي في هذه الظروف (المبحث الثاني)، لكن اختصاصه هذا لا يكون مطلقاً يخضع للرقابة بشتى أنواعها (المبحث الثالث).

(1) تنص المادة 70 من دستور 1996 على أن: " يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة".

(2) لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، السنة الجامعية 2012/2013، ص 127.

المبحث الأول: التأسيس الدستوري للظروف غير العادية:

تتميز الظروف غير العادية بوجود اضطراب واضح وشديد في الأمن العام، أو عوامل تحول دون سير المؤسسات سيرا عاديا ومنتظما، أو تهديد يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو أمن البلاد وحرمة التراب الوطني من الناحية الدستورية<sup>(1)</sup>، وبحسب خطورة الظروف غير العادية يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر إحدى الحالات المعبرة عن وجود ظروف غير عادية، والواردة حصرا في الدستور وهي حالة الطوارئ أو حالة الحصار (المطلب الأول)، أو الحالة الاستثنائية (المطلب الثاني)، أو حالة الحرب (المطلب الثالث).

المطلب الأول: حالتى الطوارئ والحصار:

تعتبر كل من حالتى الطوارئ والحصار نظاما استثنائيا، ويضع قيودا على الشريعة العامة وتظهر كل حالة منهما كحالة مشروعة، مادامت منظمة بنصوص قانونية<sup>(2)</sup>، وعلى الرغم من أنها مخصصة لتقوية اختصاصات السلطة التنفيذية، إلا أنه يمكن القول بأن كلا الحالتين تظهر كحل يوفق بين متطلبات النظام العام وحقوق الأفراد.

إن دراسة نظامى حالتى الطوارئ والحصار تتطلب منا التعرض إلى الجهة المختصة بتقرير هاتين الحالتين (الفرع الأول)، ثم التعرض لشروط تقريرهما (الفرع الثاني)، وأخيرا التمييز بين الحالتين (الفرع الثالث).

(1) بلحاج صالح، المؤسسات والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 209.

(2) نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية، 2010/2011، ص 49.

الفرع الأول: الجهة المختصة بتقرير حالي الطوارئ والحصار:

تنص المادة 91 من دستور 1996 على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتاب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ وحالة الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".

يتضح من هذه المادة أن تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، يعود لرئيس الجمهورية على الرغم من أن المادة تؤكد على ضرورة اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة بعض الشخصيات وهم: رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري.

وعندما خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة تقرير حالة الطوارئ أو حالة الحصار، فقد منحه أيضا السلطة التقديرية الكاملة في تقرير وتقييم الضرورة الملحة التي تستدعي ذلك، وذلك حتى لا يتأخر تقريرهما بعد فوات الأوان، خاصة وأن البرلمان لا يجتمع كقاعدة عامة على وجه الدوام.

ويرجع السبب في تخويل رئيس الجمهورية هذه السلطة، كونه المسؤول الأول في البلاد، والمكلف بحماية الدستور والحريات والحقوق الأساسية للأفراد، كما أنه القائد الأعلى للقوات المسلحة الذي يتولى الجانب الأمني، وذلك لتحقيق استتاب الوضع والحفاظ على النظام والأمن العموميين، وعودة الأمور إلى مجراها الطبيعي، فمنحه المؤسس الدستوري



## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

سلطات واسعة واستثنائية، وذلك باتخاذ كل التدابير اللازمة باعتبار أن الظروف العصيبة التي تمر بها الدولة لا يمكن مواجهتها إلا بنظام قانوني استثنائي.<sup>(1)</sup>

فرئيس الجمهورية عند تقريره لحالتي الطوارئ أو الحصار، لا يولي اهتماما لاعتبارات حزبية، والتي عادة ما تتحكم في مناقشات البرلمان، وإنما يولي اهتماما للحفاظ على كيان الدولة وضمان استمراريتها وحماية مؤسساتها، وبالتالي فهو لا يلتزم عند تقريره لإحدى الحالتين بعرض الحالة على البرلمان، وإنما يكتفي باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان.

### الفرع الثاني: شروط تقرير حالة الطوارئ أو الحصار:

بالرجوع إلى المادة 91 من دستور 1996، يتضح أنها تشترط شروطا جوهرية، يتعين التقيد بها عند اللجوء إلى تقرير إحدى الحالتين، منها ما هو موضوعي (أولا)، ومنها ما هو شكلي (ثانيا).

### أولا: الشروط الموضوعية:

لكي تتوفر الشروط الموضوعية التي تمكن رئيس الجمهورية من تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، لا بد أن يكون بصدد ضرورة ملحة<sup>(1)</sup>، وأن يكون تقرير إحدى الحالتين لمدة محددة<sup>(2)</sup>.

### 1- الضرورة الملحة:

لرئيس الجمهورية أن يقرر حالة الطوارئ أو الحصار بشرط وجود الضرورة الملحة، وتظهر هذه الأخيرة حين تعجز قواعد القانون العادية عن التحكم بالوضع، فرئيس الجمهورية وبحكم الصلاحيات الواسعة التي منحهاهاها المؤسس الدستوري، ملزم قبل لجوئه لتقرير إحدى الحالتين، أن يعالج ويشخص الوضع بطريقة جيدة، فإذا ثبت له يقينا عدم استطاعة

<sup>(1)</sup> نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 52.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

القوانين العادية معالجة الوضع، وعدم وجود خيار آخر لمواجهة الأوضاع المتردية والمزرية، والتي قد تمس بأية طريقة وبأية صفة الدولة ومؤسساتها والمصالح الأساسية للأمة وثوابتها ومقوماتها الشخصية، حينئذ يستطيع أن يقرر إحدى الحالتين، باعتباره المخول دستوريا لذلك.

إلا أن الملاحظ أن مصطلح الضرورة الملحة مصطلح فضفاض وغير دقيق، مما يعطي لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة جدا في تقريره لحالة الطوارئ أو الحصار، حتى وإن كانت الأسباب التي يدعيها وهمية، فالمؤسس الدستوري لم يسمح للمشرع العادي بتحديد أسباباً ومبررات إحدى الحالتين(\*) مادام أنه بين بنفسه متى يمكن تقريرهما، وهذا ما يمكن أن يؤثر على المدة التي ينتهي فيها العمل بنظام إحدى الحالتين، فصعوبة تحديد المقصود بالضرورة الملحة تحديداً دقيقاً، لا تسمح بإنهاء العمل بأحد النظامين، بمجرد انتهاء أو زوال الواقع والظروف التي أدت إلى تقريره، لكون هذه المسألة مسألة تقديرية يغلب عليها الطابع الشخصي أو الذاتي، حيث يصعب التحكم فيها بصفة موضوعية.

فالمادة 91 من دستور 1996 نصت على الضرورة الملحة لكن جاء هذا النص مقتضياً<sup>(1)</sup>، إذ أن المؤسس الدستوري لم يوضح الوقائع التي يمكن أن تؤدي إلى هذه الضرورة الملحة، وكان من الأجدر تحديدها، كأن تكون مثلاً: عصيان، تمرد، أعمال مسلحة أو ظواهر طبيعية كالزلازل والفيضانات... إلى غير ذلك.

فبإمكان رئيس الجمهورية التذرع بالضرورة الملحة، لتحقيق أغراض أخرى غير تلك المعلنة في المادة 91 والمتعلقة باستتباب الوضع، بحيث يمكنه أن يلجأ لاستخدام صلاحياته

---

(\*) على الرغم من أن المادة 92 من دستور 1996، أشارت إلى أن مسألة تنظيم حالي الطوارئ والحصار هي مسألة من اختصاص المشرع، فإنه لا يجوز للمشرع العادي أن يحدد مبررات وأسباب إحدى الحالتين ما دام أن المؤسس الدستوري قام بذلك بنفسه، وهذا على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي اكتفى في المادة 36 من دستور 1958 بذكر كيفية الإعلان عن حالة الحصار وكيفية تمديد نظام العمل بها، تاركاً مسألة تحديد مبررات أو أسباب تلك الحالة التشريعي.

(1) جغلول زغدود، حالة الطوارئ وحقوق الإنسان، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق العلوم التجارية، جامعة بومرداس، السنة الجامعية، 2004/2005، ص 107.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

الاستثنائية في مثل هذه الأوضاع، ويقرر إحدى الحالتين ويتخذ التدابير اللازمة دون وجود أسباب حقيقية تبرر تقريرهما، وبالتالي يتمرد على القواعد والمبادئ العامة للدستور.

كذلك فإن شرط الضرورة الملحة ينعدم إن كانت هناك إمكانية لمواجهة الظروف الصعبة بقواعد القانون العادي السارية المفعول، فإذا تم تقرير إحدى الحالتين استنادا لهذا الشرط في هذه الحالة، يعد ذلك تعسفا وسوء تقدير وقائع من رئيس الجمهورية، باعتباره السلطة الوحيدة المخولة دستوريا بذلك.

أما من الناحية العملية، فإن الضرورة الملحة التي سمحت بتقرير حالة الحصار وبعدها حالة الطوارئ، تمثلت في أحداث أكتوبر سنة 1988، وما ترتب عليها من احتجاجات شعبية أدت إلى المساس بالنظام العام، وكذلك أحداث جوان 1991 والخاصة بالاحتجاج السياسي الذي نظمته حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وما ترتب عليه من مساس بالنظام العام.

### 2-تحديد المدة:

إن تحديد مدة حالة الطوارئ أو الحصار عند تقريرهما، ومعرفة نقطة بداية كل حالة ونقطة نهايته، يساعد كثيرا في الحد من المساس بحقوق وحرريات الأفراد، ويعتبر ضمانا هامة لذلك، ولعودة مؤسسات الدولة إلى سيرها العادي.<sup>(1)</sup>

وإذا كان المؤسس الدستوري من خلال المادة 91، لم يحدد بالضبط المدة التي يجوز فيها تقرير إحدى الحالتين، إلا أنه أوجب أن يتم تقريرهما لمدة معينة، فرئيس الجمهورية ملزم

<sup>(1)</sup>نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 93 د.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

بتحديد مدة معينة للحالتين(\*) بحيث لا يمكن أن يكون تقرير إحدى الحالتين لمدة غير محددة.

إلا أنه وإن لم يتحقق الغرض من تقرير إحدى الحالتين، فلا يستطيع رئيس الجمهورية تمديد مدتهما من تلقاء نفسه، فالمؤسس الدستوري اشترط ضرورة موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، حيث حرص على إعطاء البرلمان حق إبداء رأيه، في حالة ما أراد العمل بإحدى الحالتين لمدة أطول مما تم تحديدها.

وذلك أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل بتنظيم الحقوق والحريات العامة، ولكن قبل تمديد المدة فإن البرلمان لا يكون له أي دور.

فإشارة نص المادة 91 من دستور 1996، فإنه لا يجوز تمديد إحدى الحالتين إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا(\*)، كان من شأنه إعطاء الحق للبرلمان، في تقرير ما إذا كانت الظروف التي من أجلها قررت إحدى الحالتين مازلت قائمة، مما يوجب الموافقة على مد العمل بهما، أم أن تلك الظروف قد زالت، وبذلك يكون من الواجب عدم الموافقة على مد العمل بهما، وبالتالي العودة إلى النظام العادي.

غير أن المؤسس الدستوري وإن اشترط في تقرير رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ أو الحصار أن تكون لمدة محددة، إلا أنه لم يبين تلك المدة، وهذا من شأنه المساس بحقوق

---

(\*) إن المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ج ج عدد 29 مؤرخة في 12 جوان 1991، قد قررت مدة حالة الحصار بأربعة أشهر عبر كامل التراب الوطني، أما المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ج ج عدد 10 مؤرخة في 9 فيفري 1992، فقد قررت مدة حالة الطوارئ باثني عشر شهرا على امتداد كامل التراب الوطني.

(\*) وهذا ما أكدته المادة 98 من القانون العضوي رقم 99-02 سالف الذكر.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

وحريات الأفراد<sup>(\*)</sup>، ومع ذلك فإن انتماء رئيس الجمهورية إلى الحزب المتحصل على الأغلبية في البرلمان، يسهل عليه الحصول على موافقة البرلمان، في حالة مد العمل بنظام حالة الطوارئ أو الحصار، رغم ما قد ينطوي عليه من تقييد للحقوق والحريات العامة، وما يشجع على هذا الوضع في الدول المتخلفة - ومنها الجزائر - الدور الضعيف للمعارضة.

أما في الأخير فنحن نؤكد على ضرورة أن يحدد المؤسس الدستوري، مدة حالة الطوارئ أو الحصار في صلب الدستور، ليمنع بذلك سوء استخدام السلطة، ولحماية الحقوق والحريات العامة بطريقة مباشرة، ذلك أن النص الدستوري يعلو على باقي النصوص القانونية في الدولة، ويلزم كافة الهيآت على احترام ما ورد فيه من أحكام.

### ثانيا: الشروط الشكلية:

إضافة إلى الشروط الموضوعية التي تشترطها المادة 91 من دستور 1996 على رئيس الجمهورية، لتقريره حالة الطوارئ أو الحصار، فإنها تقيده أيضا ببعض الشروط الشكلية، وتتمثل هذه الأخيرة في اجتماع المجلس الأعلى للأمن (1)، واستشارة بعض الشخصيات (2).

#### 1- اجتماع المجلس الأعلى للأمن:

يعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن من الشروط الشكلية الضرورية لتقرير إحدى الحالتين، ويقدم هذا المجلس آراءه إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، فيحدد درجة خطورة الأوضاع والوسيلة المناسبة لمواجهتها، ورغم صدور هذه الآراء من مختصين ورجال سياسيين ذوي نفوذ ومركز، كل في مجال اختصاصه، كرئيس المجلس

---

<sup>(\*)</sup> إن ما قرره المؤسس الدستوري الفرنسي في هذا المجال أفضل بكثير مما جاء في نص المادة 91 من دستور 1996، لأن المدة التي سمح من خلالها لرئيس الجمهورية الفرنسي بأن يعلن فيها عن تطبيق نظام حالة الحصار يجب أن لا تزيد عن 12 يوما، حيث نص في المادة 36 من دستور 1958 على ما يلي:

"L' état de siège et décrète en conseil des ministres sa prorogation au-delà de douze jours Ne peut être autorisée que par le parlement"

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

الشعبي الوطني والوزير الأول، ووزراء الخارجية والداخلية والعدل والاقتصاد، ورئيس أركان الجيش الشعبي الوطني الشعبي<sup>(1)</sup>، إلا أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ بها، خاصة وأنه هو الذي يرأس هذا المجلس، ويتكفل بتحديد كيفية تنظيمه وعمله.<sup>(2)</sup>

فرئيس الجمهورية حر في تكليف الأوضاع واختيار الوسيلة المناسبة لمواجهتها، وذلك بتقريره لإحدى الحالتين، وبالمقابل فرغم مكانة رئيس الجمهورية والمهام الموكلة إليه بمقتضى الدستور، إلا أنه لا يستطيع أن يتخذ قرارا انفراديا دون مراعاة الإجراء الشكلي، المتمثل في اجتماع المجلس الأعلى للأمن، الذي يقدم رأيا استثنائيا في مثل هذه الظروف.

### 2- استشارة بعض الشخصيات:

لابد على رئيس الجمهورية عند تقريره حالة الطوارئ أو الحصار، أن يستشير بعض الشخصيات والمتمثلة في: رئيس المجلس الشعبي الوطني(أ) ورئيس مجلس الأمة(ب)، والوزير الأول(ج)، ورئيس المجلس الدستوري(د).

### أ- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني:

ضمانا لحماية حريات وحقوق الأفراد، وعدم عرقلة السير العادي للمؤسسات الدستورية في الظروف غير العادية، اشترط الدستور لتقرير إحدى الحالتين استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، وهذا الأخير عضو في المجلس الأعلى للأمن<sup>(3)</sup>، إذ يلعب المجلس الشعبي الوطني دورا مهما في مراقبة القرارات وأعمال السلطة التنفيذية، خاصة تلك التي تمس

(1) بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر) 1990 ص 271.

(2) تنص المادة 173 من دستور 1996 على ما يلي: 'يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، يحدد رئيس الجمهورية كيفية تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله'.

(3) خنيش بغداد، المؤسسات الدستورية في الظروف الاستثنائية، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، جامعة الجزائر، الدفعة 2001/1998، ص 26.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

بحقوق وحرريات الأفراد، وعليه فرئيس الجمهورية ملزم باستشارة رئيس هذه الهيئة التي تمثل الشعب، والمكلفة بإعداد القوانين وحماية حقوق وحرريات الأفراد، حيث لا يمكن إغفال رأيه في تقدير مدى خطورة الأوضاع التي تعيشها مؤسسات الدولة، وتقدير خطورة الإجراء الذي سيتخذه رئيس الجمهورية بتقريره لحالة الطوارئ أو الحصار، وما يترتب عليه من آثار خطيرة على حقوق الأفراد وحياتهم.<sup>(1)</sup>

### ب- استشارة رئيس مجلس الأمة:

رئيس الجمهورية ملزم باستيفاء الشرط الشكلي المتمثل في استشارة رئيس مجلس الأمة دون الالتزام بالأخذ بها.

ويعتبر هذا القيد قيدياً هاما كذلك، نظرا للمكانة التي يحظى بها رئيس مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، بحيث يمكنه استخلاف رئيس الجمهورية في حالة وفاته أو استقالته، أو استحالة ممارسته مهامه بسبب مرض خطير أو مزمن، فيشرف بذلك على جميع السلطات في الأوضاع المتأزمة.

كما أن استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية، لها أبعاد قانونية وسياسية، بفعل التشكيلة في ظل نظام الفصل بين السلطات، وكذا في ظل التعددية الحزبية، فهناك احتمال عدم تمتع الرئيس بالأغلبية البرلمانية، وهذا ما يجعل رأي كل منهما له مكانة متميزة، باعتبار أنهما عضوان في المجلس الأعلى للأمن، ويمثلان كافة أعضاء البرلمان، من نواب وأعضاء منتخبين ومعينين، فيعتبران المرآة الحقيقية والمعبرة عن كل شرائح الأمة، وعليه فعند إبداء رأيهما فهما يأخذان بعين الاعتبار، الظروف والملابسات ومطالب وموقف النواب من الأوضاع التي تعرفها البلاد، وهذا للحفاظ على مكانة وسمعة البرلمان ومكانتهما أيضا لكونهما رئيسي غرفتيه.

<sup>(1)</sup> نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 56.

ج- استشارة الوزير الأول:

تأتي استشارة الوزير الأول لكونه المكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات<sup>(1)</sup>، فهو جزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية، وهو عضو أيضا في المجلس الأعلى للأمن، والمكلف أيضا بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع، وعليه يجب على رئيس الجمهورية استشارته عند تقريره حالة الطوارئ أو الحصار، كونه الملم بكل الأوضاع والإحصائيات المتعلقة بعدة مجالات، والمطلع على الحالات الواقعية والفعلية، والتطورات التي يعيشها المجتمع بمختلف شرائحه، وهو المكلف بتنفيذ الإجراءات الاستثنائية كذلك في أوقات الأزمة.

ورغم أن الوزير الأول هو العين البصيرة، التي يرى بها رئيس الجمهورية الأوضاع في مختلف المجالات، والواقع الذي تعيشه البلاد، إلا أن رأي الوزير الأول غير ملزم بالنسبة إليه عند تقريره لإحدى الحالتين.<sup>(2)</sup>

د- استشارة رئيس المجلس الدستوري:

يعتبر المجلس الدستوري الهيئة الأولى المكلفة بالسهر على مدى دستورية القوانين، وذلك بفعل الرقابة التي يستعملها، ويمثل رأي رئيس المجلس الدستوري دعما معنويا وقانونيا في نفس الوقت لرئيس الجمهورية، ودعما لشرعية تصرفه المتمثل في تقريره لإحدى الحالتين، فهو بمثابة اعتراف من أعلى هيئة دستورية بأن أوضاع البلاد أصبحت خطيرة، ولا يمكن مواجهتها بقواعد القانون العادية، وتقتضي اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية لغرض استتباب الوضع، فهذه الاستشارة تهدف إلى إضفاء صفة المشروعية على قرار رئيس الجمهورية، وتجنبه سوء تقدير الموقف ومدى وجود تناسب مع خطورة الوضع، وخطورة القرار الذي

(1) مفتاح حنان رزيق، رئيس الجمهورية بين الدستوريين الجزائري والأمريكي (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في العلوم

القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ب س، ص 86.

(2) نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 58.



## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

سيتم أخذ<sup>(1)</sup>، لكن وعلى الرغم من أن هذه الاستشارة صادرة عن رئيس أعلى هيئة دستورية، إلا أنها تبقى ملزمة كقيد شكلي لرئيس الجمهورية، عند تقريره لإحدى الحالتين دون الالتزام بنتائجها، ومن وجهة نظرنا فإن استشارة هذه الهيئات والشخصيات تبقى فارغة من محتواها، لأن رئيس الجمهورية ينفرد بمواجهة الوضع، فاستشارة هذه الهيئات والشخصيات ليس من قبيل الحاجة الماسة إليها، بقدر ما هو ناتج عن رغبة سياسية كمحاولة لإضفاء الديمقراطية على التصرف الرئاسي.

### الفرع الثالث: التمييز بين حالي الطوارئ والحصار.

نص المؤسس الدستوري الجزائري على حالي الطوارئ والحصار في آن واحد، وربطها بحالة الضرورة الملحة، دون أن يورد أي تمييز بينهما، وللتذكير فقد تم إعلان حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 196/91 سالف الذكر، وباستقراء هذا المرسوم يمكننا استخراج القواعد المشتركة (أولا) و نقاط الاختلاف (ثانيا).

#### أولا: القواعد المشتركة:

إن مواطن التشابه بين الحالتين، تكمن في الأهداف المشتركة التي تسعى لتحقيقها، وكذا التدابير المتخذة، إضافة إلبالهيئات القضائية المختصة.

#### 1- الأهداف:

نصت المادة 2 من المرسوم الرئاسي الصادر في جوان 1991 المتضمن حالة الحصار، والمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ في الجزائر، على الأهداف المسندة إلى حالة الحصار وحالة الطوارئ، وهي صيغة تتشابه

<sup>(1)</sup> مفتاح حنان رزيق، المرجع السابق، ص 86.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

تقريباً، حيث يتعلق الأمر باستتباب النظام العام، والضمان الأفضل لأمن الأشخاص وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

### 2- الإجراءات:

لا تختلف إجراءات إعلان حالة الطوارئ عن إجراءات إعلان حالة الحصار، إذ يتم الإعلان عنهما بموجب مرسوم رئاسي، وبعد استشارة نفس الهيئات.

### 3- الهيئات القضائية:

يجوز إحالة القضايا الخطيرة والماسة بأمن الدولة في حالتها الطوارئ والحصار، إلى المحاكم الخاصة بدلاً من المحاكم المدنية.

### ثانياً: الاختلاف بين الحالتين:

من بين الفروق التي يمكن إبدالها في هذا المقام ما يلي:

أن السلطة المدنية هي التي تتولى تسيير حالة الطوارئ، على عكس حالة الحصار، التي يعهد فيها إلى السلطة العسكرية، إذ تمنح لها السلطات المخولة للسلطة المدنية ومصالح الشرطة.<sup>(1)</sup>

1- يمكن للسلطة المدنية في حالة الطوارئ، أن تفوض إلى السلطة العسكرية صلاحية قيادة عمليات إعادة النظام على المستوى المحلي، أما في حالة الحصار، فالأمر يتعلق بتحويل اختصاص السلطات المدنية تلقائياً وقانونياً إلى السلطات العسكرية.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> جغلول زغدود، المرجع السابق، ص 32.

<sup>(2)</sup> شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، فعاليات اليومين الدراسي، حقوق الإنسان والمؤسسات القضائية ودولة القانون، الجزائر، 15-16 نوفمبر 2000، ص 30.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

2- نص المرسوم الرئاسي المعلن لحالة الحصار، على إنشاء لجنة حماية، حدد تشكيلها ومهامها المختلفة، من خلال المواد 4، 5، 6، حيث تتولى بالخصوص دراسة واقتراح التدابير الاستثنائية، الكفيلة باستعادة النظام، وتقوم السلطات العسكرية باستشارتها في كل ما يتعلق بتدابير الحبس الإداري، أو الوضع تحت الإقامة الجبرية، وهذا التدبير "إنشاء اللجنة" لم يكن محل تجديد من خلال مرسوم إعلان حالة الطوارئ، وأخيرا نخلص إلى أن حالة الطوارئ أخف من حالة الحصار، بالرغم من اشتراك كلتا الحالتين في العديد من الأحكام.

### المطلب الثاني: الحالة الاستثنائية:

إذا أصبح الوضع أكثر خطورة عما كان عليه، عند تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، ويات هذا الخطر الداهم وشيك الوقوع على مؤسسات الدولة الدستورية، أو على استقلالها أو على سلامة ترابها<sup>(1)</sup> نكون بصدد الحالة الاستثنائية، وسنتناول في هذا المطلب شروط تقرير الحالة الاستثنائية (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى المجال الزمني للحالة الاستثنائية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: شروط تقرير الحالة الاستثنائية:

يجوز لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 93 من دستور 1996<sup>(2)</sup>، أن يعلن الحالة الاستثنائية، وأن يتخذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها الحالة، وقيام الحالة الاستثنائية

(1) أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري- السلطات الثلاث- الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 135.

(2) تنص المادة 93 من دستور 1996 على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولا يتخذ هذا الإجراء الا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبا، تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

وترتيب آثارها المختلفة، لا بد من توفر جملة من الشروط منها ما هو موضوعي (أولا) ومنها ما هو شكلي (ثانيا).

### أولا: الشروط الموضوعية:

حددت المادة 93 في فقرتها الأولى شرطين أساسيين، يجب توافرها للجوء إلى الحالة الاستثنائية حيث نصت: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها"، بمعنى أنه يجب توفر:

1. الخطر الداهم.

2. أن يمس هذا الخطر المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها، أو سلامة ترابها، هذا مع استبعاد شرط تحديد المدة.

### 1- الخطر الداهم:

الخطر في المعنى القانوني هو: « كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها إما بالانتقاص أو الزوال». (1)

فالملاحظ أن المؤسس الدستوري في هذه المادة، حاول إعطاء وضوح أكثر لدوافع ومبررات اللجوء لإعلان الحالة الاستثنائية، فتجنب شرط الضرورة الملحة اللازم لتقرير حالي الطوارئ أو الحصار، المذكورة في المادة 91 من دستور 1996، وجاء بشرط جديد يتمثل في "الخطر الداهم" (2)، إلا أنه لم يوفق في ذلك أيضا، كون المصطلحين يؤديان نفس المعنى

(1) ثابت وجدي غابر يال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 1988، ص 101.

(2) بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا- الجزائر نموذجا-، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية، 2011/2012 ص 123.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

تقريباً، كما أن مصطلح الخطر الداهم يتخلله الكثير من الغموض، خاصة ما تعلق بأوصافه ومميزاته ودرجة خطورته، ما يجعل رئيس الجمهورية أمام عدم النص على أوصاف دقيقة لهذا الخطر، قد يخطئ في تحليل الأوضاع ودرجة تهديدها للدولة ومؤسساتها، فيؤدي ذلك لتقرير الحالة الاستثنائية في غير محلها، مما يؤثر سلباً على حقوق وحرّيات الأفراد، وعلى مؤسسات الدولة نفسها.

ويبدو جلياً تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالمادة 16 من الدستور الفرنسي<sup>(1)</sup>، حيث اعتمدها كمرجعية لتنظيم الحالة الاستثنائية، إلا أن التقليد كان تقليداً مشوهاً، فالمادة 16 حددت أوصافاً واضحة للخطر الذي يستوجب اللجوء للحالة الاستثنائية، حيث اشترطت أن يكون على درجة كبيرة من الجسامه وأن يكون حالاً، مع ضرورة أن يؤدي إلى انقطاع في سير المؤسسات الدستورية، وهذا الانقطاع ليس تاماً ولا نهائياً، بل جزئياً كونه اشترط فقط "عرقلة" السير المنتظم لعملها، وهي كلها تفاصيل تبسط الأمور إلى درجة كبيرة، فحبذا لو اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري.

### 2- أن يمس هذا الخطر المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها:

حددت المادة 93 من دستور 1996 بشكل واضح محل الخطر الداهم، الذي يكون مبرراً لإعلان الحالة الاستثنائية، واشترطت أن يكون أحد المجالات الثلاثة: المؤسسات الدستورية للبلاد (أ) أو استقلال البلاد (ب) أو سلامة تراب البلاد (ج).

(1) تنص المادة 16 من الدستور الفرنسي على: "إذا أصبحت أنظمة الجمهورية، أو استقلالها، الوطني، أو سلامة أرضها أو تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بخطر جسيم أحوال، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الأول، ورؤساء المجالس والمجلس الدستوري، بصفة رسمية ويخطر الشعب بذلك برسالة. يجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في أقرب وقت ممكن، ويستشار المجلس الدستوري فيما يخص هذه الإجراءات، ويجتمع البرلمان بحكم القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية".

أ- أن يمس الخطر المؤسسات الدستورية للبلاد:

المقصود بالمؤسسات الدستورية التي يؤدي المساس بها إلى إعلان الحالة الاستثنائية، هي تلك المؤسسات الواردة حصرا في الدستور، وعليه يمكن القول أن المؤسسات الاقتصادية والإنتاجية والهيآت الاجتماعية والثقافية والرياضية لا تدخل ضمن هذا الوصف، حيث أن أي إخلال بعملها أو المساس باستقرارها لا يكون مبررا لتطبيق أحكام المادة 93 من دستور 1996. (1)

ب- أن يمس الخطر استقلال البلاد:

ويقصد به عدم خضوع البلاد لأي تبعية خارجية، عن طريق القوة والإلزام ودون رضا السلطات والهيآت الدستورية فيها، ويكون في ذلك إضرار بمصالحها العليا، ومساس وانتقاص من سيادتها.

إلا أن الدولة وباعتماد الآليات والطرق القانونية الدستورية، يمكنها التخلي عن جزء من سيادتها أو مصالحها، إذا رأت أن ذلك سوف يعود بفائدة أكبر على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومثال ذلك أن تسمح دولة بإقامة قاعدة عسكرية على أراضيها(\*)، مقابل حصولها على تأييد ودعم سياسي ومالي وعلمي هي في حاجة ماسة إليه، ويكون ذلك عن طريق اتفاقية مبرمة وفقا للإجراءات المعمول بها.

ج- أن يمس الخطر سلامة تراب الدولة:

استعمل المؤسس الدستوري في نص المادة 93 مصطلح "تراب البلاد"، والذي قد يتبادر للذهن أنه يقصد الإقليم البري للدولة فقط، لكن المعنى الحقيقي يتجه إلى الإقليم البري

(1) بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 128.

(\*) مثال ذلك القواعد العسكرية الأمريكية الموجودة في مختلف دول العالم خاصة دول الخليج، مقابل حصول هذه الأخيرة على الدعم السياسي والأمني في مختلف القضايا.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

والبحري والجوي، ولذا كان الأجدر أن تكون العبارة كالاتي: "أن يمس الخطر سلامة إقليم الدولة"، والخطر الذي يهدد سلامة الإقليم يستوي أن يكون خارجيا كهجوم مسلح من إحدى الجهات، أو يكون داخليا كحدوث فتنة أو نزاع يؤدي إلى انشقاق، أو انفصال أجزاء من الإقليم.<sup>(1)</sup>

### 3- استبعاد شرط تحديد المدة:

على عكس المادة 91 من دستور 1996، التي اشترطت تحديد مدة تطبيق حالتها الطوارئ والحصار فإن المادة 93 من نفس الدستور، لم تتضمن أية إشارة لهذا الشرط عند تقرير الحالة الاستثنائية، فالتخلي عن المكسب الكبير المنصوص عليه في المادة 91، واستبعاد تحديد المدة كشرط أساسي لإعلان الحالة الاستثنائية، ضربة موجعة لحقوق وحرريات المواطن، وإهدار لإجراء دستوري هام من شأنه كبح جماح السلطة لدى رئيس الجمهورية، وتقييده في الانتقال من التسيير العادي للدولة إلى التسيير غير العادي لها، فحبذا لو يتم تعديل نص المادة 93 من دستور 1996، بإضافة شرط المدة كشرط أساسي لإعلان الحالة الاستثنائية، مع منح تمديدها للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

### ثانيا: الشروط الشكلية:

رئيس الجمهورية مقيد عند إعلان الحالة الاستثنائية بجملة من القيود الشكلية، فهو ملزم باستشارة بعض الشخصيات السياسية (1) والهيئات (2) والاستماع إلى بعض الهيئات (3) واجتماع البرلمان وجوبا (4).

<sup>(1)</sup> بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 129.

1- استشارة بعض الشخصيات السياسية:

يشترط المؤسس الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة حتى يستطيع تقرير الحالة الاستثنائية، ولم يطلب أن تتخذ هذه الإشارة شكلا رسميا، على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي، الذي تطلب الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الأمة، إلا أن المؤسسين الدستوريين سواء في فرنسا أو الجزائر لم يحددا طريقة معينة للاستشارة، فهل هذا الرأي الصادر من تلك الشخصيات يجب أن يكون مكتوبا أم هو رأي شخصي فحسب، فسكوت المؤسس الدستوري عن هذه المسألة ترك المجال مفتوحا، بالنسبة للشكل هل هو كتابي أم شفهي، وحسب رأينا فإن الاستشارة في مفهومها تنصرف إلى الحوار وتبادل الرأي، مما يرجح فيها الشكل الشفهي ورئيس الجمهورية ملزم باستشارة هذه الشخصيات، على الرغم من كونه يستطيع مخالفة هذه الآراء، دون أن يترتب على ذلك أي جزاء<sup>(1)</sup>، لكن ما الحل لو لجأ رئيس الجمهورية إلى تقرير الحالة الاستثنائية دون استشارة تلك الشخصيات؟

برجعنا إلى المادة 93 من دستور 1996، والمادة 16 من الدستور الفرنسي أيضا يتضح أن الاستشارة إجبارية، حتى لو كان الرأي الناتج عنها غير ملزم، فإذا قرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية دون استشارة تلك الشخصيات، كان عمله هذا غير دستوريا، إلا إذا وجدت ظروف يستحيل معها القيام بهذه الاستشارة، كالقوة القاهرة، على أن هذه الاستحالة يجب أن تكون مطلقة (\*) والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، ما الغرض من استشارة تلك الشخصيات إن لم يكن لرأيها أية قيمة أو وزن؟

(1) DUVERGER MOURICE , LAV éme REPUBLIQUE, I, G, D, J, PARIS, 1968, PP 56-57.

(\*) يرى العميد " vedel " أنه لو استحال على رئيس الجمهورية استشارة تلك الشخصيات بسبب تواجدها في الخارج، وكان من شأن انتظار عودتها إلى أرض الوطن، تفاقم الخطر على نحو يتعذر دفعه، فإن قراره بشأن تقرير الحالة الاستثنائية يعد مشروعا.



2- استشارة المجلس الدستوري:

يشترط كذلك لتقرير الحالة الاستثنائية أخذ رأي المجلس الدستوري، هذا الأخير الذي يستشار كهيئة مجتمعة، ولا يقتصر على رأي رئيسه، كما في حالي الطوارئ والحصار، وتعد هذه الاستشارة ضمانا وتدعيما لموقف رئيس الجمهورية، من الناحية الدستورية أمام المؤسسات الأخرى والأفراد.

هذا ولا تختلف استشارة المجلس الدستوري في الجزائر عن استشارة باقي الشخصيات السياسية، بحيث لا يتطلب المؤسس الدستوري أن يكون هذا الرأي مسببا ومنشورا، على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي يتطلب ذلك.

وإذا كان رأي المجلس الدستوري هو رأي استشاري يجوز مخالفته، فإن رئيس الجمهورية في فرنسا مهما كانت مكانته، لا يستطيع أن يتجاهل رأيا مسببا صادرا عنه، والذي سينشر على المواطنين، وإلا سيتعرض إلى مخاطر سياسية نظرا لقوة الرأي العام.

ويعد اشتراط المؤسس الدستوري نشر رأي المجلس الدستوري، بمثابة نوع من الرقابة الفعلية على قرار رئيس الجمهورية في إعلانه للحالة الاستثنائية، وهذا على خلاف الوضع في الجزائر، أين لم يشترط تسبيب ونشر هذا الرأي<sup>(1)</sup>، وتجدر الإشارة إلى أن الرأي الذي يصدره المجلس الدستوري هنا ليس من قبل الآراء المطابقة أو الملزمة، بل هو رأي بسيط غير ملزم يمكن لرئيس أن يعمل بهأو يهمله.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 82.

<sup>(2)</sup> فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، ب س، ص 116.

### 3- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

أول ما يلاحظ على نص المادة 93 في هذا الخصوص أنه استعمل مصطلح الاستشارة من جهة عندما ربطها برئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري، واستعمل من جهة أخرى مصطلح الاستماع عندما ربطها بالمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، فهذا يدل مبدئياً على أن القصد من وراء الاستشارة، هو بيان الأسباب المؤدية لإقرار الحالة الاستثنائية، لذلك فإن رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري يعتبرون كهيئة استشارية من الناحية القانونية، بينما على خلاف ذلك أن مصطلح الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، فيعتبران كهيئة تقنية وسياسية تساعد رئيس الجمهورية على توضيح الصورة، وعلى تطبيق الحالة الاستثنائية إذا مقرر رئيس الجمهورية ذلك، باعتباره هو من يرأس المجلسين.<sup>(1)</sup>

### 4- الاجتماع الوجوبي للبرلمان:

يعتبر هذا الشرط كضمان حقيقي من الناحية النظرية على الأقل، للحد من التعسف المحتمل الذي قد يطبع تطبيق الحالة الاستثنائية، فرئيس الجمهورية وبعد الإنعقاد الوجوبي للبرلمان، يستشير حول مختلف القرارات والإجراءات المتخذة لمواجهة الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة واستقلالها وسلامة ترابها.

فانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين إبان تطبيق المادة 93 من دستور 1996، هو انعقاد وجوبي بقوة القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري رغم نصه على وجوبية اجتماع البرلمان طيلة تقرير الحالة الاستثنائية، إلا أنه جرده من أية صلاحية أو آلية رقابية تذكر، مما يجعل تواجهه مجرد تمثيلية، الغرض منها إعطاء مشروعية إجبارية لكل إجراءات وقرارات رئيس

<sup>(1)</sup> أنظر المادتين 77 و 173 من دستور 1996.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

الجمهورية، أي أن دوره في هذه الحالة كالمشاهد يبصر ولا ينطق، إذ يستطيع رئيس الجمهورية اتخاذ القرار في النهاية بمفرده. (1)

### الفرع الثاني: المجال الزمني للحالة الاستثنائية:

إن أول ما يلاحظ في هذا الصدد، هو أن المادة 93 من دستور 1996 لم تحدد صراحة مدة سريان تطبيقها، وهذا على الرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري قد نص على أن الحالة الاستثنائية تنتهي بنفس الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها، غير أن السؤال الذي يثار هنا، يتمثل في معرفة هل أن رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية في إنهاء العمل بتلك الحالة؟

يرى جانب من الفقه أن العمل بتلك المادة يجب أن ينتهي بمجرد زوال الظروف الاستثنائية، التي أدت إلى تقرير الحالة الاستثنائية، وعودة السلطات العامة إلى ممارسة اختصاصاتها بصورة منتظمة، ذلك أن الهدف من منح رئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة، هو تمكين السلطات الدستورية من ممارسة وظائفها في أقرب وقت ممكن، وعليه إذا تحقق هذا الغرض، وجب على رئيس الجمهورية أن يمتنع عن استخدام سلطاته الاستثنائية، وإلا كان تصرفه غير مشروع<sup>(2)</sup>، ويفرق جانب آخر من الفقه بين نوعين من الإجراءات التي تتخذ خلال الحالة الاستثنائية، فالإجراءات ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي، يجب أن تزول بزوال الظروف الاستثنائية التي أدت إلى تقرير الحالة الاستثنائية، أما الإجراءات التي تستهدف تحقيق السير الحسن للإدارة، فلا مانع من بقائها حتى بعد زوال تلك الظروف، والسبب في ذلك يتمثل في أن تلك الإجراءات ليس لها ارتباط مباشر بالحالة الاستثنائية،

(1) بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 127.

(2) بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (مصر)، 2008، ص 212.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

لأنها وجدت من أجل الحفاظ على السير الحسن للمرافق العامة، حتى ولو صدرت في الحالة الاستثنائية من سلطة غير مختصة.<sup>(1)</sup>

ويتجه رأي آخر إلى القول بأن تقدير بقاء أو زوال الحالة الاستثنائية متروك لرئيس الجمهورية، وبالتالي فهو الوحيد الذي يملك تقدير إبقاء أو إنهاء العمل بنظام الحالة الاستثنائية.

وإذا كنا نتفق مع الرأي الأخير، فيما يتعلق بتقدير بقاء أو زوال الحالة الاستثنائية، أي تقدير إبقاء العمل بالمادة 93 من دستور 1996، فإنه بالنسبة للإجراءات الأخرى التي صدرت استناد إلى قرار تقرير الحالة الاستثنائية، يجب أن نميز فيها بين نوعين من الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية، فالإجراءات التي تدخل أصلاً في المجال المخصص له في الظروف العادية، كما هو الشأن بالنسبة للمسائل التي تدخل في إطار المادة 1/125 من الدستور فلا مانع من بقائها، لأنه هو المختص بها سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، أما الإجراءات التي تدخل في المجال المخصص لسلطة أخرى في الظروف العادية، فيجب أن تزول بزوال الظروف التي أدت إلى إصدارها، لأن السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، والتي تدخل في الظروف العادية في اختصاص سلطة أخرى، هي استثناء وليست قاعدة عامة، والاستثناء لا يمكن أن يطبق إلا إذا توفرت شروطه، كما أنه لا يمكن أن يقاس عليه.

### المطلب الثالث: حالة الحرب

رغم التقدم الكبير الذي يعرفه المجتمع الدولي في شتى المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، إلا أنه ومنذ فترة طويلة يعيش على وقع هاجس دائم، يجعله في حالة غليان

<sup>(1)</sup> بدران مراد ، المرجع السابق، ص 213.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

مستمر وترقب حذر، إذ أن الرغبة والطموح الاستعماري لدى الكثير من الدول القوية<sup>(1)</sup>، والخلافات الفكرية والإيديولوجية والصراعات حول مناطق النفوذ، أدى إلى نشوب نزاعات وحروب مدمرة.

ووعيا من المؤسس الدستوري أن الدولة الجزائرية تعيش في عالم حركي، يؤثر عليها ويجعلها عرضة لتأثيرات مختلف التطورات التي تجتاح الساحة الدولية، فإنه حرص على تنظيم حالة الحرب وتحديد شروطها وآثارها، توقعا لأية مستجدات تؤدي إلى ضرورة إقرارها، وفي هذا المطلب سنتناول بشيء من التفصيل شروط إعلان حالة الحرب (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى آثارها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: شروط إعلان حالة الحرب:

في حالة وقوع عدوان مسلح، وأوشيك الوقوع المبني على العديد من القرائن كالتحضيرات العسكرية، وحشد الجيش، وممارسة بعض الأعمال التخريبية من قوة خارجية، يمكن لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب<sup>(2)</sup>، ولا يتم ذلك إلا وفقا لشروط موضوعية (أولا) وأخرى شكلية (ثانيا).

### أولا: الشروط الموضوعية:

من استقراء المادة 95 من دستور 1996 التي تنص على: «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة 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 بذلك»، فإننا نلاحظ أن الشروط

(1) بسيوني عبد الغني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 1996، ص 49.

(2) أوصديق فوزي، المرجع السابق، ص 137.

الموضوعية لإعلان حالة الحرب جاءت أكثر وضوحاً مقارنة بالظروف غير العادية الأخرى، وهذا ما يسهل عملياً التأكد من توافرها.

### 1- وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع:

المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد تعريفاً للعدوان، بل أحاله لميثاق الأمم المتحدة، لكن هذا الأخير لم ينص على تعريف صريح للعدوان، إلا ما تضمنته المادة 51 منه<sup>(1)</sup>، والاستناد على هذه المادة لتعريفه لا يتماشى مع ما استقر عليه الفقه الدولي، الذي يرى أنه لا يشترط الفعل المادي في العدوان، فقد يكون معنوياً في البداية، كما أن تطور الأسلحة والطرق الحربية في هذا العصر يسمح بتهديد أمن الدولة دون أن يكون العدوان مسلحاً<sup>(2)</sup>، ولهذا يفضل عدم الإستناد إلى هذه المادة فقط لتعريف العدوان.

لأنها لا تزال لحد اليوم تطرح إشكالات كبيرة في القانون الدولي، من حيث التمييز بين الدفاع الشرعي والعدوان<sup>(3)</sup>، كما أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يبين صراحة إذا كان مصدر العدوان داخلياً أم خارجياً.

(1) تنص المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه: « للدولة الحق الطبيعي في الدفاع الشرعي، منفردة أو جماعة، إذا تعرض أحد أعضاء منظمة الأمم المتحدة للعدوان المسلح، إلى حين يتخذ مجلس الأمن الإجراءات اللازمة»، لكن مفهوم هذا النص واسع إلى درجة أنه لا يشترط أن يكون العدوان على إقليم الدولة في حد ذاتها، فقد يمس رعايا الدولة أينما كانوا، إذا ورد مصطلح *agression armée* على سبيل المثال لا الحصر.

(2) لو شن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 227.

(3) في تقرير للجمعية العامة ورد تعريف جريمة العدوان بأنها: "استعمال القوة المسلحة من قبل دولة ما ضد السيادة أو السلامة الإقليمية و الإستقلال السياسي لدولة أخرى، أو بأي شكل آخر يتنافى وميثاق الأمم المتحدة" أنظر قرار الجمعية العامة في دورتها 29، رقم 3314 لسنة 1974، نقلاً عن الفتلاوي سهيل حسين، عماد محمد ربيع، القانون الدولي الإنساني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2007، ص 312.

## 2- أن تكون غاية الحرب دفاعية:

من بين الشروط الأساسية لإعلان الحرب في الدستور الجزائري، أن يكون ذلك بغرض دفاعي ضد العدوان المسلح، أي أنه تم استبعاد إمكانية إعلان حرب هجومية أو التهديد بها، عن طريق حشد الجيوش والآليات العسكرية، والقيام بمناورات حربية في أقاليم دول أجنبية، أو احتلالها بغرض استنزاف ثرواتها، ويتأكد هذا الاتجاه من خلال المادة 95 من دستور 1996، التي نصت «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع...» أي أنها فصلت في المبادرة بالعدوان، فيجب أن تأتي من الدول الأجنبية وليس من الدولة الجزائرية، وبالتالي استبعدت قيام هاته الأخيرة بالهجوم، وهذا ما أكدته أيضا المادة 26 من دستور 1996.<sup>(1)</sup>

### ثانيا: الشروط الشكلية:

رغم الوضع الخطير الممكن أن تعيشه البلاد نتيجة وقوع عدوان مسلح أجنبي، أو تهديد بهجوم محتمل، وما يحتاج ذلك من سرعة وحزم في اتخاذ القرار، إلا أن المؤسس الدستوري ألزم رئيس الجمهورية باحترام مجموعة من الشروط الشكلية حددها في نص المادة 95 من دستور 1996 وتتمثل في:

### 1- اجتماع مجلس الوزراء:

يبقى نفس التساؤل عن غاية المؤسس الدستوري من وراء تغيير المصطلحات، فالمادة 93 من دستور 1996 المنظمة للحالة الاستثنائية نصت على الاستماع لمجلس الوزراء، أما المادة 95 من نفس الدستور فنصت على اجتماع مجلس الوزراء، فما الفرق بين هذين المصطلحين، وهل يوجد تأثير لذلك؟

<sup>(1)</sup> تنص المادة 26 من دستور 1996 على: «تمتتع الجزائر عن اللجوء إلى الحرب من أجل المساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى وحريرتها، وتبدل جهدها لتسوية الخلافات الدولية بالوسائل السلمية».

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

تشتط المادة 93 من الدستور اجتماع مجلس الوزراء، لكن هذا لا يعني أن قرار اللجوء إلى الحرب يتخذ داخل المجلس، لأن المؤسس الدستوري كان واضحاً في كثير من المواد أين تتخذ القرارات في المجلس، كقرار التعبئة العامة مثلاً<sup>(1)</sup>، أما هذه الحالة فليست مطابقة لقرار التعبئة العامة، لأن المؤسس نص على اجتماعه وليس على اتخاذ القرارات في إطاره، فيبقى دوره هنا غامضاً نظراً لتولي رئيس الجمهورية كل السلطات.

### 2- الاستماع للمجلس الأعلى للأمن:

أهم ظرف يحتاج فيه رئيس الجمهورية لاستشارة المجلس الأعلى للأمن والاستماع لآرائه هو حالة الحرب، فالخبرة والدراية الواسعة التي يتمتع بها أعضاؤه في المجال الأمني، وإطلاعهم الكبير على الأوضاع الداخلية والخارجية في الدولة، يسمح بتزويده بخطط وأفكار مهمة ودقيقة، تساهم في رد العدوان إذا بدأ، وتوجيه ضربات سابقة في حال وجود تهديد وشيك الوقوع.

### 3- استشارة رئيسا الغرفتين:

رغم نقص خبرة رئيسا غرفتي البرلمان بشؤون الحرب، إلا أن استشارتهما تبقى ذات وزن ثقيل، يمكن أن يقلب قناعات رئيس الجمهورية، لأنهما سينقلان رأي أعضاء ونواب البرلمان، سواء كانوا مؤيدين أو معارضين لما يريد تقريره، بالإضافة إلى أن الآثار الخطيرة التي تترتب عن إعلان الحرب، وخاصة إيقاف العمل بالدستور، وتجميد نشاط كل المؤسسات الدستورية تستلزم إعلامهما وأخذ رأيهما ولو كان استثنائياً.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> تنص المادة 94 من دستور 1996 على: «يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء، بعد الاستماع إلى

المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة».

<sup>(2)</sup> بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 149.



#### 4- اجتماع البرلمان وجوبا:

يجتمع البرلمان وجوبا طيلة مدة حالة الحرب، فهو معني مباشرة بالأوضاع الاستثنائية التي أدت إلى إعلان الحرب، فلا يعقل أن يأخذ النواب والأعضاء عطلة أثناء هذه الأزمة، ويجتمع البرلمان تلقائيا دون دعوة من رئيس الجمهورية، إلا أن رئيس الجمهورية ينفرد بقرار إعلان حالة الحرب دون مشاركة فعلية من البرلمان<sup>(\*)</sup>، الذي يكتفي بالاجتماع الو جوبي، وممارسة صلاحياته التي تتناسب وظروف الحرب<sup>(1)</sup>، ليتمكن من مباشرة سلطاته المسندة إليه بعد انتهاء حالة الحرب.

#### 5- توجيه خطاب للأمة:

يعتبر توجيه خطاب الأمة إجراء وجوبيا، يلزم رئيس الجمهورية القيام به عند تقريره لحالة الحرب، حتى يمكن للأفراد العلم بما أقدم على اتخاذه، وبالإجراءات المطبقة والماسة بحقوقهم وحررياتهم، نظرا لخطورة الحرب وانعكاساتها على كل المستويات، وتقييدها الكبير لحرية الأفراد، والتهديد المباشر لمؤسسات الدولة واستقلالها، مما يحتم الانتقال من التسيير العادي للبلاد إلى التسيير الاستثنائي، ومما يفرض تركيز كل السلطات في يد رئيس الجمهورية.

#### الفرع الثاني: الآثار المترتبة على إعلان الحرب:

تنص المادة 96 من دستور 1996 على ما يلي: «يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب، وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث

<sup>(\*)</sup> على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي جعل إعلان الحرب من قبل رئيس الجمهورية متوقفا على ترخيص البرلمان، أنظر المادة 35 من دستور 1958.

<sup>(1)</sup> نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 99.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

أي مانع له، يخول لرئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية، في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقا».

ويتضح من خلال هذه المادة أن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات واسعة بعد إعلانه حالة الحرب، تتمثل في توقيف العمل بالدستور مدة حالة الحرب (أولا) وتجميع السلطات في يده (ثانيا)، إضافة إلى إمكانية تمديد المدة الرئاسية إلى غاية انتهاء الحرب (ثالثا).

### أولا: إيقاف العمل بالدستور مدة حالة الحرب:

قد يؤدي إعلان رئيس الجمهورية حالة الحرب إلى توقيف العمل بالدستور في بعض أحكام مواده، لكن لا يمكن تجميده أو إلغاؤه أو تعديله، ذلك أن أساس السلطات الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية أثناء هذه الحالة، هو عودة الحياة الطبيعية لمؤسسات الدولة، وذلك برد العدوان الأجنبي الواقع، أو الذي يوشك أن يقع على البلاد.

فصلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان حالة الحرب، لا تخوله سلطة تعديل الدستور، دون تحقيق الشروط التي تجب مراعاتها لتعديل مادة أو أكثر من مواده، طبقا لنص المادة 174 من دستور 1996.

فلا يقصد من إيقاف العمل بالدستور إيقافه بمفهومه الشامل، رغم أن الحقوق والحريات تتراجع لتحل محلها المصلحة الوطنية وحماية الأمة ومؤسساتها، والدليل على ذلك هو اجتماع البرلمان وجوبا بعد إعلان حالة الحرب، وممارسة صلاحياته بما يتماشى وظروف الحرب. (1)

(1) لو شن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 232 .

ثانيا: تجميع السلطات في يد رئيس الجمهورية:

أثناء حالة الحرب يصبح رئيس الجمهورية السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبما أن الدستور قد تم تعليقه، فلا تختص أية هيئة بمراقبته، حتى أن وجود البرلمان لا يمكن تفسيره بدوره الرقابي<sup>(1)</sup>، لأن الرئيس بات صاحب سيطرة كاملة على الحياة السياسية<sup>(2)</sup>، وتبعاً لذلك يجمع رئيس الجمهورية في قبضته اختصاصات السلطتين التنفيذية والتشريعية عند قيام حالة الحرب، لذا يمكن التسليم له بممارسة جميع الاختصاصات، دون أن يكون ملزماً بإتباع أسلوب معين، فالأمر متروك لسلطته التقديرية، بحيث يقرر ما يراه مناسباً من إجراءات وتدابير لإعادة الأوضاع إلى مجراها الطبيعي، وإعادة السير المنتظم لمؤسسات الدولة الدستورية.

فخلال فترة الحرب يحل نظام ديكتاتوري، يتقرر لمصلحة رئيس الجمهورية، حيث تتركز بمقتضاه سلطات الدولة في يديه، ويتم بذلك التخلي مؤقتاً على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يشكل أساس التنظيم الدستوري.

ثالثاً: إمكانية تمديد الفترة الرئاسية إلى غاية انتهاء الحرب:

بما أن رئيس الجمهورية أعلن حالة الحرب، وأوقف العمل بالدستور، وبذلك يتوقف العمل بجميع القوانين العادية، بما فيها قانون الانتخابات، فإذا انتهت مدة رئاسة الجمهورية، تمدد العهدة الرئاسية إلى غاية انتهاء الحرب، وعودة الشرعية الدستورية وحكم القانون، فقد أتاح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية المنتهية ولايته في مرحلة حساسة تمر بها البلاد، أن يتمتع بالشرعية الدستورية طيلة مدة الحرب.

(1) بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري نشأة-فقها- تشريعا، المرجع السابق، ص 147.

(2) نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 101.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

وفي حالة وفاة أو استقالة رئيس الجمهورية، أو حدوث مانع آخر له، أو مرض خطير أو مزمناً، فإن رئيس مجلس الأمة يخول له اتخاذ جميع التدابير والصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، باعتباره رئيساً للدولة، وفي حالة شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة، وفي الحالتين السابقتين يجب مراعاة الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية أثناء الحرب.<sup>(1)</sup>

تجدر الإشارة إلى أن هناك ظرفاً آخر يندرج ضمن الظروف غير العادية، ورد في نص المادة 94 من دستور 1996<sup>(2)</sup>، يتمثل في التعبئة العامة ويقصد بها: جعل جميع المرافق العامة والخاصة وكل ما يهيم المجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال، تحت طلب الحكومة، وبالتالي يمكن تأمين ومصادرة العديد من المنقولات والعقارات، تحت شعار المشاركة في المجهود الحربي، كما أنه يمكن تحويل العديد من الصناعات إلى الاختصاصات الحربية، وهذا ما شهده العالم من خلال العديد من الحروب.<sup>(3)</sup>

وهي في الحقيقة مرحلة تحضيرية لإعلان الحرب وتجهيز للجيش الذي سيقودها<sup>(4)</sup>، حيث أنها تتوسط الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وعليه فإن التعبئة العامة حالة تحضيرية ما بعد الإعلان عن الحالة الاستثنائية، للدخول في حالة الحرب، عند وقوع عدوان فعلي حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة.<sup>(5)</sup>

(1) نقاش حمزة، المرجع السابق، ص 102.

(2) تنص المادة 94 من دستور 1996 على: "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء، بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة".

(3) أوصديق فوزي، المرجع السابق، ص 138.

(4) لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 231.

(5) سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2004/2005، ص 34.

المبحث الثاني: ممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي في الظروف غير العادية:

يرى جانب من الفقه الدستوري العالمي، أن التشريعات الفرنسية، هي التي اختصت بسن قوانين الظروف الاستثنائية، في الأنظمة الدستورية الحديثة، وانتشرت من فرنسا إلى بقية أنحاء العالم، ما عدا إنجلترا التي لم تعرف مثل هذه القوانين<sup>(1)</sup>، فبعد صدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958 أصبحت المادة 16 منه، أشهر التشريعات الخاصة بالظروف الاستثنائية، التي منحت رئيس الجمهورية سلطات واسعة في اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، حيث يتوجب أن تكون هذه الإجراءات بقصد تمكين السلطات العامة الدستورية للقيام بعملها في أقرب وقت ممكن، وفي هذا المبحث سنتناول كيفية معالجة المؤسس الدستوري الجزائري لحالة الظروف غير العادية، فيما تعلق بالسلطات الواسعة التي حولها لرئيس الجمهورية في مثل هذه الظروف، وسنتطرق بدايةً إلى وسائل ممارسة رئيس الجمهورية للاختصاص التشريعي في الظروف غير العادية (المطلب الأول)، ثم نتطرق بعدها إلى القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر في هذه الظروف (المطلب الثاني)، لنتطرق أخيراً إلى أثر الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية على السلطة التشريعية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: وسائل ممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي في الظروف غير العادية:

تتجه غالبية الدساتير المعاصرة إلى تقوية الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، في ظل الظروف غير العادية، أمام عجز البرلمان عن العمل بصفة عادية أو في مواجهة تلك الظروف، لذلك منح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية سلطات في المجال التشريعي

(1) طربوش قائد محمد، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل قانوني مقارنة - الطبعة الأولى المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 1996، ص 369.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

في ظل الظروف غير العادية، تجعله يمارسها بدون قيد شكلي أو موضوعي، بل تصل أحيانا إلى انعدام أي رقابة عليها، خصوصا عندما يجمع كافة السلطات في يده.

وبالرجوع إلى دستور 1996 يظهر أن المؤسس قد منح رئيس الجمهورية وسائل لممارسة الاختصاص التشريعي في ظل الظروف غير العادية، فيمكنه التشريع بأوامر في حالتي الطوارئ والحصار (الفرع الأول)، كما يمكنه ذلك أيضا في الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني)، إضافة إلى تشريعه بأوامر في حالة الحرب (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: التشريع بأوامر في حالتي الطوارئ والحصار:

كما ذكرنا سابقا فقد منح المؤسس الدستوري سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، لتقدير حالة الطوارئ والحصار، خاصة في ظل غياب القانون العضوي المحال إليه في المادة 92 من الدستور، وزوده بسلطة واسعة قصد اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمواجهة الظروف غير العادية، إلا أن المؤسس الدستوري لم يحدد صراحة الأدوات والوسائل التي يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير اللازمة بواسطتها، ولكن يتضح من نص المادة 91 من الدستور، أن البرلمان يظل منعقدا في دوراته العادية خلال حالتي الطوارئ والحصار، وهو ما يفسر الشرط الذي أدرجه المؤسس الدستوري والمتعلق بضرورة موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا، على أي تمديد لمدة حالة الطوارئ والحصار، مما يوحي بأن البرلمان إذن يبقى محتفظا بصلاحياتها التشريعية، كما أنه يحق لرئيس الجمهورية هنا التشريع بالأوامر وفقا للشروط المحددة في المادة 124.

وهو ما تؤكدته التجربة الجزائرية في هذا المجال، إذ أصدر رئيس الجمهورية عددا معتبرا من الأوامر طبقا لفقرات المادة 124، كما يدخل في مفهوم التدابير اللازمة لاستتباب

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

الوضع التيمكن لرئيس الجمهورية اتخاذها، سلطته في التنظيم بموجب مراسيم رئاسية لمواجهة الأوضاع التي أدت إلى إعلان عن حالة الطوارئ أو الحصار.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية:

تضمن دستور 1996 أحكاما جديدة، نصت عليها الفقرة الرابعة من المادة 124، التي أجازت وخولت لرئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية، حق التشريع بأوامر، حيث نصت على ما يلي:

"يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93"، فهذه المادة منحت صراحة إمكانية التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، ويرجع سبب تخويل رئيس الجمهورية صراحة سلطة التشريع بالأوامر، إلى المرحلة التي مرت بها الجزائر، والتي ظهرت فيها الأوامر والمراسيم التشريعية من سنة 1992 إلى سنة 1996<sup>(\*)</sup>، وإذا كان يفترض أن يتخذ رئيس الجمهورية هذه الإجراءات الاستثنائية عن طريق المراسيم الرئاسية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية، فإن الفقرة الرابعة من المادة 124 سألقة

(1) أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة 07 ديسمبر 2013، ص 276.  
(\*) نظرا للإضطرابات التي عاشتها البلاد خاصة الجزائر العاصمة، في نهاية شهر ماي 1991 وبداية شهر جوان من نفس السنة، اضطر رئيس الجمهورية إلى إقرار حالة الحصار لمدة 4 أشهر في كافة التراب الوطني (راجع المرسوم الرئاسي رقم 196/91 سالف الذكر والمتضمن إقرار حالة الحصار) وصدرت عدة نصوص تنظيمية تنفيذية في هذا المجال منها المرسوم التنفيذي رقم 1991/6/25 الذي يحدد شروط وحدود الإيداع في مراكز أمني، والمرسوم التنفيذي رقم 202/91 المؤرخ في 1991/6/25 الذي يحدد شروط الوضع تحت الإقامة المشروطة، ج ر ج ج عدد 31، مؤرخة في 1991/06/26. ورفعت حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 336/91 المؤرخ في 1991/06/22، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخة في 1991/09/25 (ابتداء من يوم 29 سبتمبر 1991).

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

الذكر، قد منحت له سلطة مطلقة وغير مقيدة في مجال التشريع، إذ يحق له بمقتضى هذه المادة أن يشرع بأوامر، تحل محل القانون بمفهومه وشكله الدستوري وحتى قوته القانونية.<sup>(1)</sup>

وخلافا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بين دورات المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية لا تعرض على البرلمان ليوافق عليها، وهذا ما أكده الرأي رقم 8 الصادر عن المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>، والخاص بمراقبة القانون العضوي رقم 02/99 سالف الذكر حيث جاء فيه: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور واعتبارا بالنتيجة فإنه إذا كان قصد 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"، نستنتج من هذا الرأي أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لا تعرض على غرفتي البرلمان للموافقة عليها.

فيتخذ رئيس الجمهورية ما يشاء من أوامر في الحالة الاستثنائية، دون أن يخضع لأي قيد، باستثناء قيد اتخاذها في مجلس الوزراء، وهذا ما يظهر جليا في الترتيب الوارد في المادة 124، حيث نصت على صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية بعد النص على وجوب عرض الأوامر المتخذة من الظروف العادية على البرلمان

(1) المدهون محمد، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي على النظام الدستوري، موسوعة الفكر القانوني، العدد 10، دار الهلال للخدمات الإعلامية، وهران، بدون سنة نشر، ص 134.

(2) رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99 المؤرخ في 1999/02/21، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج عدد 15، مؤرخة في 1999/03/8.



## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

بغرفتيه للموافقة عليها، فكل ما يشترط في هذه الأوامر، أن تكون في الإطار العام للحالة الاستثنائية، وهي فكرة مطاطة وواسعة وتخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثالث: تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في حالة الحرب:

يوجي مدلول المادة 95 من دستور 1996، أن رئيس الجمهورية يستقل بسلطة إعلان الحرب، رغم حرص الدساتير المعاصرة على أن لا تتفرد السلطة التنفيذية بإعلان الحرب، لما له من أهمية كبيرة، ولا تعتبر الشروط التي أحاط بها المؤسس الدستوري قرار الإعلان عن حالة الحرب إلا شروطا شكلية، فلا يعبر شرطا اجتماع مجلس الوزراء واستماع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى للأمن أبدا عن مشاركة فعلية لهاتين المؤسستين في عملية اتخاذ قرار إعلان الحرب، نظرا لتبعيتها لرئيس الجمهورية الذي يعتبر رئيس كل منهما.

كما يعتبر الشرط الخاص باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان، شكليا إلى حد بعيد، نظرا لكون الاستشارة غير إلزامية من جهة، وتبعية الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها الرئيس لرئيس الجمهورية من جهة أخرى، كما لا يهدف شرط اجتماع البرلمان وجوبا للمشاركة في اتخاذ قرار إعلان الحرب، بل من أجل متابعة الوضع فقط، فيظهر أن المؤسس الدستوري الجزائري قد استبعد البرلمان عن أي مشاركة حقيقية في اتخاذ قرار إعلان الحرب، وذلك خلافا لما نجده في بعض الدساتير، كإنفراد الكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا

بسلطة اتخاذ هذا القرار<sup>(2)</sup>، ومشاركة البرلمان رئيس الجمهورية في ذلك في كل من فرنسا<sup>(3)</sup> ومصر<sup>(4)</sup>.

(1) مزياني لونس، المرجع السابق، ص 207.

(2) وهو ما تقتضي به المادة الأولى، الفقرة الثامنة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17 سبتمبر 1987.

(3) أنظر المادة 35 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة سالف الذكر.

(4) أنظر المادة 150 من دستور جمهورية مصر العربية الدائم لسنة 1971 ج ر ج م ، عدد 36، مؤرخة في 12 سبتمبر 1971.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

ولكن ما يلفت الانتباه أكثر في هذا الموضوع هو ما توحى إليه المادة 1/96 من دستور 1996 التي تقتضي بأنه يوقف العمل بالدستور خلال حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، حيث يبسط رئيس الجمهورية يده على السلطات الثلاث، فلا يبقى مجال للحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات، ولا حتى عن مبدأ سمو الدستور<sup>(1)</sup>، وبهذا يصبح رئيس الجمهورية المشرع والمنفذ في الدولة، غير أن المؤسس الدستوري لم يبين الأدوات التي يمارس رئيس الجمهورية بواسطتها الوظيفة التشريعية خلال فترة الحرب، مثلما فعله بالنسبة للحالة الاستثنائية في المادة 124 في الفقرة الرابعة، لذا من وجهة نظرنا يمكن مشاطرة رأي الدكتور "المدهون محمد" الذي يمكن حسب تقديره تطبيق النص المذكور سابقا في حالة الحرب<sup>(2)</sup>، وبالتالي السماح لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق أوامر تكون لها قوة القانون، وهي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، كون أحكامه استقرت على اعتبار التصرفات المتعلقة بالحرب من أعمال السيادة، ولا لرقابة المجلس الدستوري، لأن حالة الحرب تجعل رئيس الجمهورية يوقف العمل بالدستور، مما يجمد مبدأ سموه، وبالتالي انعدام فكرة الرقابة على دستورية القوانين.<sup>(3)</sup>

وكملاحظة أخيرة، حبذا لو حدد المؤسس الدستوري الجزائري الوسائل والأدوات التي يشرع رئيس الجمهورية بواسطتها، بدل ترك الأمر للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فنص المادة 124 في الفقرة الرابعة على التشريع بأوامر تعتبر نقطة إيجابية تحسب له، أما تجاهله للوسائل المتخذة في حالة الطوارئ والحصار والحرب فتعتبر أخطر ما فعله، لتعلق الأمر بحقوق وحرريات الأفراد.

(1) أومايوف محمد، المرجع السابق، 282.

(2) المدهون محمد، المرجع السابق، ص 135.

(3) أومايوف محمد، المرجع السابق، 283.

المطلب الثاني: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر في الظروف غير العادية:

كما ذكرنا سابقا فإن المؤسس الدستوري الجزائري، لم يحدد بصفة صريحة الوسائل التي تمكن رئيس الجمهورية من مواجهة الظروف غير العادية، باستثناء الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93، حيث نصت المادة 124 على هذه الوسيلة والمتعلقة بالتشريع بأوامر، حيث تنص الفقرة 04 من هذه المادة على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور" (\*). هذه الوسيلة وكسابقتها التي تمارس في الظروف العادية، قد فرض المؤسس الدستوري على ممارستها قيدين متمثلين في ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر (الفرع الأول)، واقتصار سلطة التشريع بأوامر على رئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر:

يبدو للوهلة الأولى أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية هي سلطة مطلقة، وفقا لما نصت عليه المادة 124 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة، حيث يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع في جميع الميادين التي تشرع فيها السلطة التشريعية بدون قيد، إلا أنه بالرجوع إلى نص المادة 93 من نفس الدستور، نجد أن هذه السلطة مقيدة بضرورة دفع الخطر، أي وجوب المحافظة على استقلال البلاد والمؤسسات الدستورية، إذ تعتبر الأوامر التشريعية إحدى هذه الإجراءات الاستثنائية، وهو نفس الأمر بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي، حيث اشترط على رئيس الجمهورية في المادة 16 من دستور 1958، أن تهدف الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها الرئيس إلى إعادة السير

(\* سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الحالة الاستثنائية نص عليها دستور 1996، أما دستوري سنة 1963 و1976 فلم ينصا عليها، ودستور سنة 1989 لم ينص على سلطة التشريع بأوامر إطلاقا سواء في الظروف العادية، أو في الحالة الاستثنائية.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

العادي للسلطات العمومية، وذلك في أقرب الآجال، وهو ما سار عليه كذلك المؤسس الدستوري المصري، وهذا ما يتضح من خلال عبارة "يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر" الوارد بالمادة 74 من دستور 1971، ومن ثم فلا بد على رئيس الجمهورية حينما يستعمل سلطته في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، أن يبتغي المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، وذلك بدفع الخطر الذي يهددها، فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر إذا لم يبتغ مواجهة الخطر، حتى لو قصد به تنظيم أو معالجة أي موضوع آخر يتصل بالأزمة طالما ليس له علاقة مباشرة بمواجهة الخطر. (1)

فالغاية من تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية، ليس الإعتداء على اختصاص البرلمان، بقدر ما هي مواجهة موقف يهدد مؤسسات الدولة أو وحدتها الترابية، أو غيرها من مصالح الشعب الحيوية<sup>(2)</sup>، فإن حدث وأن شرع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية، دون أن يبتغي المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، فإنه يجعل أمره غير دستوري، لأنه خالف نصا دستوريا صريحا وهو نص المادة 93.

وهذا القيد يجعل الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية، تتميز عن نظيرتها المتخذة في الظروف العادية من حيث الغاية، إذ لا يشترط على رئيس الجمهورية عند تشريعه بأوامر في الظروف العادية أن يحقق غاية معينة، وذلك لأن المؤسس الدستوري لم يشترط قيام ضرورة تستدعي التشريع بأوامر، وهذا بعكس التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، أين يشترط في هذه الأوامر التي يتخذها، أن تدفع الخطر الذي يهدد البلاد، ومن ثم أن تعمل على الحفاظ على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية. (3)

(1) ثابت وجدي غابريال، المرجع السابق، ص 143.

(2) بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص 15.

(3) بركات أحمد، المرجع السابق، ص 52.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

ووضع غاية لممارسة هذه السلطة في مثل هذه الظروف، يشكل ضمانة وحماية للسلطة التشريعية حيث أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، في مثل هذه الحالات سلطة مقيدة وليست مطلقة، إذ يمارسها بغية دفع الخطر لا غير.

كما يهدف تحديد الغاية لحماية حقوق وحرريات الأفراد، لأن الضوابط الاستثنائية والتي تعتبر الأوامر التشريعية إحدى صورها، تفرض الرقابة والحذر وإبعاد المواطن المشبوه فيه، ومنع التجمعات العامة والمظاهرات، وتقضي بالفصل التأديبي والمحاکمات القضائية، فإن حدث وأن مست هذه الأوامر حقوق الأفراد دون أن تبتغي دفع الخطر، كانت غير دستورية، وإن كان المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على خضوع الإجراءات التي يتخذها الرئيس في الحالة الاستثنائية لرقابة البرلمان أو القضاء، وعدم التصييص هذا يشكل خطرا كبيرا على حقوق وحرريات الأفراد، خاصة إذا كانت الإجراءات المتخذة تمس ودون حق بحقوقهم وحررياتهم، فكيف يمكن لهم المطالبة بحقوقهم والمطالبة بالتعويض عن ضرر أصاب حقوقهم جراء هذه الإجراءات؟. (1)

### الفرع الثاني: اقتصار سلطة التشريع بأوامر في الظروف غير العادية على رئيس الجمهورية:

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بقيد ضرورة دفع الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية للخطر الذي يهدد البلاد، بل أضاف قيودا آخر ليضبط به هذه السلطة، والذي يتمثل في اقتصار سلطة التشريع بأوامر في الظروف غير العادية على رئيس الجمهورية، إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بأوامر لشخص آخر، كالوزير الأول مثلا، أو أحد الوزراء، ذلك أن المادة 87 من دستور 1996 تمنع ذلك، حيث تنص هذه المادة في الفقرة الثانية منها على مايلي: "كما لا يجوز أن يفوض سلطته

(1) بركات أحمد، المرجع السابق، ص 53.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و91 ومن 93 إلى 95 و124 و126 و127 و128 من الدستور".

فكما هو واضح في هذه المادة، فإن المواد 91 و93 و95، التي تخول للرئيس اتخاذ الإجراءات الاستثنائية، والمادة 124 التي تخول له سلطة التشريع بأوامر، واردة ضمن المواد التي تحتوي على سلطات لا يمكن للرئيس أن يفوض غيره للقيام بها، فإن حدث أن فوض غيره للقيام بسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، يعتبر إجراءه هذا غير دستوري، ويمكن للمجلس الدستوري أن يقضي بذلك، باعتباره الجهاز المكلف بالسهر على احترام الدستور، ويشكل اقتصار سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية ضماناً حقيقية للسلطة التشريعية، حيث لا يمكن لأي شخص أو أية هيئة أن تشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، فإن حدث ذلك فإن هذه الأوامر تكون غير دستورية، لمخالفتها نصوصاً دستورية صريحة، وهي المادة 87 والمادة 90 من الدستور، ومن ثم تستطيع السلطة التشريعية أن تتمسك بذلك أمام المجلس الدستوري.

كما اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، حيث تنص المادة 124 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة على أن: "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء" وذلك بغية إثراء هذه الأوامر من طرف الطاقم الحكومي، لتكون أكثر فعالية في مواجهة الأزمة.<sup>(1)</sup>

(1) بركات أحمد، المرجع السابق ص 54.

المطلب الثالث: أثر الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية على السلطة التشريعية:

إن لجوء رئيس الجمهورية إلى استخدام الصلاحيات غير العادية، المخولة له بموجب أحكام الدستور والمتعلقة بسلطات الأزمات، يؤدي بالضرورة إلى التوسع على حساب صلاحيات السلطات الأخرى، لاسيما السلطة التشريعية، وهذا ما سنتطرق إليه في مطلبنا هذا، حيث سنوضح كيفية مساهمة الظروف غير العادية في توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى أثر تقوية صلاحيات الهيئة التنفيذية على حساب الهيئة التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية:

أسند دستور 1996 لرئيس الجمهورية، على نحو استثنائي، وفي أحوال محددة سلطة التشريع وممارسة صلاحيات، هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية، بحيث أن ممارستها تتم وفقا لشروط وقيود، ورغم ذلك نشبت آراء مختلفة، حول مدى شرعية هذه الأعمال وقيمتها القانونية، ومدى أحقية ممارستها من قبل رئيس الجمهورية، وهذا لكون الاختصاص التشريعي هو في الواقع امتياز خاص بالبرلمان دون غيره، ومن هنا يطرح التساؤل حول جواز إحداث اختلال في المبدأ القائل بتوازن السلطات، وجعل السلطة التنفيذية تتفوق على السلطة التشريعية<sup>(1)</sup>، في ميدانها المتعلق بسلطة التشريع.

فكان لزاما علينا التطرق إلى مبررات توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، فالرأي الغالب في الفقه أن ممارسة رئيس الجمهورية لعملية التشريع بأوامر رئاسية، لا يعتبر اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، ولا يخل بمبدأ التوازن بين

(1) رباحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في دستور 1996، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2005، ص 122.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، باعتبار الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، مقيدة في الأخير بشرط موافقة البرلمان، الذي تعرض عليه هذه الأوامر المقترحة ليوافق عليها أو يعترض، وبالتالي تعتبر ملغاة.

أما ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيات التشريع بأوامر في الظروف غير العادية، فإن هذا الوضع فرضته حالة الضرورة، التي تفرض على رئيس الجمهورية استخدام السلطات الكاملة والكفيلة بإنقاذ البلاد، وإعادة استقرار المؤسسات وضمان وحدة الوطن.

كما أن تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي أثناء هذه الظروف هو ظرفي ومؤقت وجزئي باعتباره يشرع في نطاق الموضوعات المتعلقة بالأزمة، والتي تتطلب حولا سريعة، فالمشاكل المستجدة لا تحتمل التأخير، وإلا فإن خطورة الوضع وسرعته قد تقضي على جميع السلطات، بما فيها السلطة التشريعية ذاتها، وذلك إذا لم يستخدم رئيس الجمهورية كل السلطات الممكنة في الوقت المناسب، وسرعة فائقة تتجاوز سرعة الخطر ذاته<sup>(1)</sup>، كما أن توسيع مهام السلطة التنفيذية على حساب صلاحيات السلطة التشريعية، لا يعني المساس بالمجال المحتجز لسلطة البرلمان، والمتمثل في الاختصاص التشريعي، وذلك لكون السلطة التشريعية لا تتوقف عن مهامها، بحيث تبقى منعقدة بصفة عادية، وذلك طوال فترة الظروف الاستثنائية.

فكانت وما زالت سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية محور نقاش العديد من الفقهاء، خاصة فيما يتعلق بموضوع اعتداء الهيئة التنفيذية على اختصاصات الهيئة التشريعية، فيرى الأستاذ "VEDEL" أن رئيس الجمهورية في فرنسا يحصل بموجب المادة 16، على امتيازات من شأنها أن تسمح له بأن يتخذ في الظروف الاستثنائية قرارات

<sup>(1)</sup> رباحي مصطفى، المرجع السابق، ص 123.



## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

تدخل في الأيام الاعتيادية ضمن اختصاصات البرلمان<sup>(1)</sup>، ويبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري في جميع دساتيره، تأثر بما جاء في المادة 16 من دستور 1958، وذلك ابتداء من دستور 1963، مروراً بدستور 1976 ودستور 1989<sup>(2)</sup>، والواقع أن التجربة المريرة التي مر بها النظام الدستوري في الجزائر، خلال سنوات الأزمة في بداية التسعينات، والتي استمرت إلى بداية 2000، هي التي دفعت المؤسس الدستوري الجزائري إلى استخلاص العبر من الأحداث التي طرأت، وأثرت على كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، اللتان سجلتا فراغاً كبيراً خلال أشد محنة مرت بها دولة الجزائر منذ الاستقلال.

حيث أن رئيس الجمهورية كان مستقلاً، بينما الهيئة المكلفة بالتشريع، والتي كان من المفروض أن تبقى منعقدة طوال فترة الأزمة تم حلها هي الأخرى، وبقيت مؤسسات الجمهورية عرضة لأخطار جسيمة كادت أن تؤدي إلى انهيار الدولة.

إن هذا الوضع المتميز بعجز السلطة التنفيذية عن مواجهة تلك الأزمة، والقضاء عليها في أسرع وقت، هو الذي دفع المؤسس الدستوري إلى تقوية السلطة التنفيذية أكثر، باعتبار أن قوة الدولة تتوقف على مدى قوة السلطة التنفيذية، خاصة أثناء الظروف غير العادية، وهذا طبعاً مع مراعاة تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك ما يستشف من مضمون المادة 93 من دستور 1996، التي من جهة عملت على تقوية السلطة التنفيذية وذلك بمنح رئيس الجمهورية، صلاحية ممارسة الوظيفة التشريعية خلال الظروف غير العادية، التي تمكنه من اتخاذ كافة التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ومن جهة أخرى وضع ضمانات للبرلمان تتمثل في طريقتين:

**الطريقة الأولى:** خلال الظروف العادية، فإن أوامر رئيس الجمهورية يتوقف إصدارها على موافقة البرلمان.

(1) لوناسي ججيفة، المرجع السابق، ص 255.

(2) أنظر المادة 59 من دستور 1963، والمادة 120 من دستور 1976، والمادة 87 من دستور 1989.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

الطريقة الثانية: وتتعلق بالظروف غير العادية، وهنا يبقى البرلمان منعقدا بقوة القانون ولا يجوز حله من قبل رئيس الجمهورية، وهذا ما يجعل السلطة التشريعية تتمكن من مراقبة كل الأعمال، التي يلجأ إليها رئيس الجمهورية لمواجهة ظروف الأزمة.<sup>(1)</sup>

وعلى الرغم من الإيجابيات الكبيرة، الناجمة عن توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية، ليتمكن من مواجهة الأزمة، فإن هناك آراء مخالفة لهذا الاتجاه، ترى بأن من شأن توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية ليتمكن من مواجهة الأزمة، على حساب باقي السلطات أن يؤدي إلى سلبات عديدة نذكر منها على الخصوص:

1- فقدان التوازن المنشود بين السلطات.

2- جعل دور البرلمان سوريا وشكليا، بحيث لا يشارك رئيس الجمهورية في ممارسة سلطات الضرورة، وأكثر من ذلكلا يستطيع حتى مراقبة الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية، ومن هذا المنطلق فهناك اقتراح بضرورة العودة إلى أحكام دستور 1963<sup>(2)</sup>، وما يسمى بالتفويض التشريعي، الذي يعني أن رئيس الجمهورية لا يمكنه ممارسة صلاحيات السلطة التشريعية، إلا بتفويض منها وبشروط محددة على غرار ما أخذ به الدستور المصري مادته 108 التي تنص على: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول

(1) رباحي مصطفى، المرجع السابق ص 125.

(2) تنص المادة 58 من دستور 1963 على: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من الجمعية الوطنية أن تفوض له لمدة محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة الجمعية في أجل ثلاثة أشهر".

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون".

لكن النتيجة النهائية التي استقر وأجمع عليها أغلبية الفقهاء، أن استخدام إجراءات اللجوء إلى إعلان الظروف غير العادية، ليست مجرد رخصة تمنح للسلطة التنفيذية، وإنما هي واجب يرقى إلى مستوى الالتزام متى توفرت شروطها، حيث يسعى رئيس الجمهورية بكل وعي والالتزام من أجل درء الخطر المحيط بالمجتمع، حتى يتحقق الأمن و تسود الطمأنينة.

كما يجمع الفقهاء على أن التوفيق بين حقوق الفرد وحقوق المجتمع، يستلزم وجود ضمانات لحقوق الأفراد تتناسب والمرحلة الاستثنائية، مما يجعلها في مأمن من الانتهاكات أو التعسف في استخدام الإجراءات الاستثنائية.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: تضيق سلطة البرلمان في التشريع:

من المعروف أن البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ويمارس هذه المهمة بناء على نصوص الدستور، وفي المجالات التي حددها، فكما سبقت الإشارة، فإن حدوث الظروف غير العادية، من شأنه أن يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار أوامر تشريعية، لمواجهة الخطر المحدق بمؤسسات الدولة والنظام العام، حيث أن ظروف الأزمة هي التي حتمت هذا التوسيع في سلطات رئيس الجمهورية، باعتبار أن الأوضاع غير العادية لا يمكن مواجهتها بإجراءات وتدابير عادية، فهي لا تتلاءم معها وهذه الأخيرة غير مهيأة، ولم توضع أصلاً لمواجهتها، فالمعروف قانوناً لدى المشرعين والفقهاء، أن الظروف غير العادية لا بد أن تواجه بإجراءات غير العادية تمثلها في القوة والزمان<sup>(2)</sup>، وتعد هذه السلطة التي

(1) جغلول زغدود، المرجع السابق، ص 85.

(2) رياحي مصطفى، المرجع السابق ص 127.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

يخولها أحكام الدستور للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من أخطر السلطات على الإطلاق، لأنها تتضمن انتزاع سلطة التشريع من الجهة الأصلية المختصة بذلك<sup>(1)</sup>، ففي ظروف كهذه تنشأ سلطة تنفيذية مغلقة قوية وفاعلة، وهي ليست في حاجة لتحظى بأي دعم برلماني.

### المبحث الثالث: الرقابة على ممارسة رئيس الجمهورية للاختصاصات التشريعية في الظروف غير العادية.

تخضع الدولة القانونية لمبدأ المشروعية<sup>(\*)</sup>، إلا أن التقيد بهذا المبدأ في كل الظروف قد يترتب عليه المساس بأمن الدولة أو تهديد نظامها، أين يمكن أن تتأزم الأوضاع بشكل خطير، لدرجة يصبح النظام القانوني العادي عاجزا عن احتوائها، فالدولة قد تمر بظروف أزمة يترتب عليها بعض الأمور، التي تهدد النظام العام والأمن والسير الحسن المرافق العمومية<sup>(2)</sup>، أما القضاء على هذه الأمور فإنه يلزم رئيس الجمهورية باستخدام ما كان يسمى في السابق بسلطات الأزمة، والتي تدخل في نطاق النظام القانوني الاستثنائي<sup>(3)</sup>، هذا الأخير يسمح بتوسيع سلطات رئيس الجمهورية لتقدير ما يشاء من وقائع وأحداث على أنها ضرورة ملحة تستوجب إقرار إحدى السلطات الاستثنائية التي تدخل في إطار الظروف غير العادية، وبعبارة أخرى فإن لجوء السلطة التنفيذية للسلطات الاستثنائية، يعبر عن قصور واضح في

(1) مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2013/2014، ص 318.  
(\*) بحيث يجب أن تكون جميع أعمال الهيئات العامة متطابقة مع القواعد القانونية القائمة في الدولة، سواء كانت تلك القواعد مكتوبة، أو غير مكتوبة، وأيا كان مصدرها، أو بتعبير آخر سواء كانت تلك القواعد تستند إلى نص دستوري أو نص تشريعي أو تنظيمي، على أن الدستور هو القاعدة العليا التي لا يمكن مخالفتها سواء من طرف المشرع، أو من طرف السلطة التنفيذية أو من طرف القاضي لمزيد من التفاصيل أنظر:

André DELAUBADERE Traité élémentaire de droit administratif L, G, D, J 1988, P 260 .

(2) بدران مراد، المرجع السابق ص 223.

(3) رياحي مصطفى، المرجع السابق ص 139.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

القواعد القانونية العادية، وعدم تمكنها من حماية نظام ومؤسسات الدولة، مما يدفع للتضحية بمبدأ المشروعية.

غير أن استعمال رئيس الجمهورية للصلاحيات الاستثنائية المخولة له بموجب أحكام الدستور قد يؤدي إلى حدوث مساس بحقوق وحرريات الأفراد، حيث يرى البعض أن هذه الظروف تعطي للسلطة التنفيذية حق استعمال القوة والإنفراد بمصدر القرار، وهذا ما قد يدفع إلى استعمال السلطات الاستثنائية لتحقيق أغراض أخرى، غير تلك التي جاءت من أجلها، وهذا تحت غطاء الدفاع عن المصالح الحيوية للمجتمع وضمان السير العادي لمؤسسات الدولة

وفرض النظام خاصة أن سلطات الرئيس في هذه الظروف تصبح غير محددة بدقة، كما أن حالة الضرورة واسعة وغامضة ويمكن تأويلها بسهولة كبيرة وهذا يطرح تساؤل حول الطرق المثلى التي تسمح بمراقبة السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية في مثل هذه الظروف.

وفي محاولة منا للإجابة على هذا التساؤل سنقوم بدراسة طرق الرقابة على ممارسة رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية في ثلاثة مطالب، خصصنا المطلب الأول للرقابة الدستورية، أما المطلب الثاني فخصصناه للرقابة البرلمانية، وفي المطلب الثالث تناولنا الرقابة القضائية.

### المطلب الأول: الرقابة الدستورية:

إن الغاية من ممارسة الرقابة الدستورية على الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، تتمثل في التحقق من عدم إغفال السلطات لحقوق المواطنين وحررياتهم الأساسية المنصوص عليها دستورياً، وذلك بالنظر في مدى مطابقة الصلاحيات غير العادية والإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، لأحكام الدستور، فمبدأ علو هذا الأخير يقتضي أن تحترم كل سلطة اختصاصها، وأن تلتزم بنصوصه

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

ومبادئه، وفي نفس الوقت فإن علو الدستور يصبح بلا قيمة علمية أو قانونية، دون وجود رقابة عليا للتحقق من مطابقة أعمال السلطة للدستور، لهذا السبب أنشأت فكرة الرقابة الدستورية للقيام بالتحقق من مطابقة القوانين للدستور لإصدارها أو عدم إصدارها، أو الإمتناع عن تطبيقها إذا كان قد تم إصدارها وكانت مخالفة للدستور<sup>(1)</sup>، فإذا كان واضعو دستور سنة 1958 الفرنسي قد رفضوا اقتراحا لتمكين المجلس الدستوري من ممارسة رقابة حقيقية على القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة لجوئه للمادة 16، وذلك بحجة ضرورة الثقة في شخصه<sup>(2)</sup>، فهل اختلف الأمر بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري، حيث منح للمجلس الدستوري سلطة حقيقية في رقابة السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية؟

محاولة منا للإجابة على التساؤل المطروح، قمنا بتقسيم المطلب إلى فرعين، تناولنا من خلالهما التأسيس الدستوري للرقابة الدستورية على الصلاحيات غير العادية (الفرع الأول)، ثم تطرقنا إلى محدودية الرقابة الدستورية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: التأسيس الدستوري للرقابة الدستورية :

باستقراء دستور 1996 نستخلص أنه لم تمنح للمجلس الدستوري سلطة رقابية على الإجراءات الاستثنائية بصريح النص<sup>(3)</sup> فكل المواد المتعلقة بالمجلس الدستوري لم تتطرق إلى الظروف غير العادية، فابتداء من المادة 163 التي تدعمت بموجبها مهمة حماية احترام

(1) قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2006، ص 169.

(2) أحمد سلامة بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة « مصر - فرنسا - إنجلترا » ، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر) ، 2003، ص 561.

(3) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 360.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

الدستور والتي نصت على ما يلي: "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور.

كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات".

أما المادة 165 من نفس الدستور، فتناولت صلاحيات المجلس الدستوري، حيث جاءت كما يلي: "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية.

بيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

أما المادة 168 فقد وضحت بأن المجلس الدستوري إذا ارتأى عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها.

وقد أكدت المادة 169 أن المجلس الدستوري إذا ارتأى أن نصا تشريعا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس.

فإذا كان القصد من الرقابة الدستورية هي الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري، وإذا كان اختصاص هذا الأخير يعود مبدئيا للنص الدستوري، فإنه أمام عدم إدراج المؤسس الدستوري مصطلح الأوامر المتخذة، في الظروف غير العادية للرقابة الدستورية، فإنه يثار التساؤل حول إمكانية إخضاع هذه الأوامر للرقابة الدستورية، هذا الإخضاع يستوجب أمام عدم تقييد النص الدستوري وعدم عموميته إجتهااد الجهة المختصة بالرقابة.<sup>(1)</sup>

(1) بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 360.

إذ تعد الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل التي تكفل الحقوق والحريات العامة، ذلك أن غاية هذه الرقابة في النهاية هو ضمان احترام السلطات العامة في الدولة لأحكام الدستور، وعلى هذا الأساس لا يجوز للمشرع أن يتعرض لإحدى الحريات بالإلغاء أو التضييق بدعوى تنظيمها، ومن باب أولى لا يجوز إطلاق يد السلطة التنفيذية في استعمال السلطات الاستثنائية لتقييد الحقوق والحريات على وجه يفقدها مضمونها ومحتواها الذي كفله الدستور.<sup>(1)</sup>

فهذه الحماية تصبح أولى وأجدر في الظروف الاستثنائية التي من أهم آثارها وأخطارها التضييق في دائرة الحقوق والحريات الفردية والجماعية، وذلك كنتيجة لتوسيع صلاحيات السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية، بشكل يخرج كثيرا عن نطاق المألوف.

وإذا كنا قد انتهينا في مبحثنا الأول من فصلنا الأول أن الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان يمكن أن تخضع للرقابة الدستورية، فإن السؤال المطروح بهذا الصدد هل أن الإمكانية نفسها يمكن أن تتوافر بالنسبة للأوامر المتخذة في الظروف غير العادية؟

المؤسس الدستوري لم يشير صراحة إلى إمكانية رقابة المجلس الدستوري على الأوامر المتخذة من الظروف غير العادية، إلا أنه باعتقادنا أن هذه الأوامر تخضع للرقابة الدستورية بشكل غير مباشر وذلك بعد أن يوافق عليها البرلمان لتصبح بمثابة قوانين، وهذه الأخيرة تخضع لرقابة المجلس الدستوري بمقتضى المادة 165 من دستور 1996.

وعليه يتضح أن المجلس الدستوري ونظرا للصلاحيات التي يتمتع بها والمخولة له دستوريا، بإمكانه النظر في مسألة كل ما يتعلق بمدى دستورية أو عدم دستورية النصوص التشريعية أو التنظيمية مهما اختلف مصدرها، وبالنظر أن المجلس الدستوري يعتبر من

<sup>(1)</sup> بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 119 نقلا عن:



## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

الهيئات الدستورية ذات العلاقة، فيما قد يتخذه رئيس الجمهورية بشأن تقرير أي ظرف من الظروف غير العادية، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، باستشارته أو إبداء رأيه أو الاستماع إليه، فإن ذلك يدل على الاعتراف بما لديه من إمكانيات، يمكن أن تجعله الآلية الأولى في نجاعة الرقابة على دستورية القوانين لحماية الحريات العامة، حتى ولو كان ذلك في الظروف غير العادية، نظرا لكثرة ظهور النصوص التشريعية والتنظيمية بمختلف أنواعها في هذه الفترة، بسبب ما تمليه الأحداث والتي تستوجب اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للحفاظ على النظام واستتبابه في أقرب وقت ممكن على جناح السرعة والاستعجال، لحماية كيان الدولة ومؤسساتها، وسلامة ترابها ووحدتها الوطنية وهوية الشعب بكل أبعادها، وهذا لا بد أن يكون في إطار نطاق الشرعية الدستورية.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: محدودية الرقابة الدستورية:

تنص المادة 166 من دستور 1996 على أنه: «يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري».

طبقا لهذه المادة، فإن إخطار المجلس الدستوري لا يتم إلا من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، وهذه لمادة تحديدا واجهت انتقادات عديدة أهمها:

- إن إخطار المجلس الدستوري يخلق نوعا من التبعية الوظيفية بين نشاط المجلس والسلطات المالكة لاختصاص الإخطار، بمعنى أن المجلس لا يمكنه أن يحرك ساكنا، أو يتدخل من تلقاء نفسه لحماية المعيار الأساسي بدون حصوله على الإخطار<sup>(2)</sup> حتى ولو

(1) سحنين أحمد، المرجع السابق، ص 136.

(2) رابحي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

تعلق ذلك بخرق فظيع للدستور<sup>(1)</sup>، وهذه النتيجة سوف تؤدي إلى جمود المجلس ونقص مردود نشاطه، طالما أنها تجعله يتصرف بطريقة مقرونة، وليس بطريقة حرة ومستقلة.

- لا يمكن إخطار المجلس الدستوري في بلادنا إلا من طرف رئيس الجمهورية -وهو حائز على وكالة شعبية-، أو رئيسا غرفتي البرلمان -باعتبارهما يتصرفان باسم ممثلي الشعب- ويتبين من هذا أن المجلس الدستوري يلعب دورا سياسيا، حيث أن إخطاره لا يتملا من طرف السلطات العمومية، وبالتالي تتعرض قراراته للتأثير السياسي، وفي هذا الصدد يقوم بدور "الحكم" بين السلطات العمومية، وضمنا هذا هو دوره الأساسي.<sup>(2)</sup>

- بتحديد الهيئات المختصة بإخطار المجلس الدستوري والممثلة في رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، يمكن القول بأن عملية الإخطار لا تكون إلا في حالة وجود خلاف بين الهيئات الثلاثة حول نص تشريعي أو تنظيمي، وما عدا ذلك تكون احتمالات الإخطار ضعيفة، وهذه الحالة بإمكانها إخفاء نصوص تشريعية أو تنظيمية غير دستورية، دون أن تخطر أي من الهيئات الثلاث بذلك المجلس الدستوري.

- قصر الإخطار على الذين حددتهم المادة 166 أمر غير كاف، لأن فيه قيد كبيرا على سلطة الرقابة، وبالتالي حقوق وحرقات المواطنين، خاصة إذا كان كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان ينتمون لحزب واحد يتمتع بالأغلبية فيه، والأولى توسيعه ليشمل بعضا من أعضاء البرلمان، كما هو الحال في الأنظمة التي تأخذ بالرقابة السياسية، كالنظام الفرنسي (60 نائبا) واللبناني (10 نواب).<sup>(3)</sup>

(1) حول هذه المسألة، راجع: طيار طه، المجلس الدستوري الجزائري، «تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة»، المرجع السابق، ص 40.

(2) راجحي أحسن، المرجع السابق، ص 532.

(3) بوسطة شهرزاد، مدور جميلة، «مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري»، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ب س ن، ص 359.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

فإذا كان الفقهاء لم يختلفوا في عدم فعالية هذه الرقابة الدستورية، لأنها لا تثار إلا من طرف رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة<sup>(1)</sup>، فنحن نؤيدهم في هذا الرأي، إذ نرى أنه من المستحيل أن يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية اتخذه في ظل الظروف غير العادية، ونفس الأمر ينطبق على رئيسي غرفتي البرلمان لتبعيتهما لرئيس الجمهورية، وبناءا عليه يقترح البعض منح حق الإخطار إلى عدد من النواب، ويقترح الأستاذ "أوسديق فوزي" أن يشمل حق الإخطار 15 نائبا<sup>(2)</sup>، حتى تتمكن المعارضة من وضع حد لسيطرة الأغلبية، وإلى الوزير الأول حتى يتمكن من وضع حد لأي تدخل في اختصاصه من قبل رئيس الجمهورية، أو من قبل البرلمان، وهناك من يقترح منح حق الإخطار للأفراد<sup>(3)</sup>، ولرئيس المجلس الإسلامي الأعلى<sup>(4)</sup>.

### المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية:

لم تهيئ الأنظمة الديمقراطية للبرلمانات شروط وظروف ممارسة اختصاصاتها الرقابية، إلا من منطلقات أملت الحقوق والحريات وتحقيق التوازن واستقرار النظام السياسي وتوازنه<sup>(5)</sup>.

ولم ينص دستور 1996 صراحة على إمكانية رقابة البرلمان على الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، إلا ما تعلق بالإنعقاد الوجوبي لغرفتي

(1) لوشن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الحالي، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2004-2005، ص 126.

(2) أوسديق فوزي، المرجع السابق، ص 296.

(3) بوسالم رابح، المرجع السابق، ص 28.

(4) أوسديق فوزي، المرجع السابق، ص 297.

(5) ديبح ميلود، فعالية الرقابة على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2012/2013، ص 94.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

البرلمان خلال الحالة الاستثنائية وحالة الحرب (الفرع الأول)، وضرورة موافقة البرلمان بغرفتيه على تمديد حالتي الطوارئ والحصار (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الانعقاد الوجوبي لغرفتي البرلمان:

تنص المادة 93 في فقرتها الرابعة على: "ويجتمع البرلمان وجوبا" ونفس العبارة وردت في المادة 95 المتعلقة بحالة الحرب.

من خلال هاتين المادتين، يتضح أن لجوء رئيس الجمهورية لاستخدام إحدى حالات الضرورة، المتمثلة في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، يؤدي حتما إلى اجتماع غرفتي البرلمان واستمرار انعقادهما في الدورات العادية طوال هذه الفترة، فهل يمكن للبرلمان هنا أن يمارس دور الرقابي على الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية؟

وقبل الإجابة على هذا التساؤل، تجدر الإشارة إلى أن بعض الكتاب والباحثين تفتنوا إلى نقطة في غاية الأهمية تتمثل في كون البرلمان يستطيع الاجتماع بغرفتيه في حالات ويتعذر عليه ذلك في ظل حالات أخرى، مثل عملية احتلال أو عدوان خارجي على البلاد، فهنا قد يستحيل اجتماع غرفتي البرلمان، وبالتالي اقترح هؤلاء الكتاب والباحثين، ضرورة تعديل المواد المتعلقة بالظروف غير العادية وذلك بإضافة عبارة: "ينعقد البرلمان بغرفتيه وجوبا إلا إذا تعذر ذلك" ونحن نؤيدهم في هذا الطرح، لأنه إذا تعذر انعقاد البرلمان، فكيف تكون الوضعية القانونية لسلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، أي كيف يمكن تفسير استخدام الرئيس لسلطاته الاستثنائية في غياب شرط دستوري واضح يتمثل في عدم اجتماع البرلمان؟ فهل تعتبر كل إجراءاته غير مشروعة؟، لذلك لا بد من تعديل وإتمام المواد المذكورة سابقا، أما بخصوص اجتماع غرفتي البرلمان خلال هذه الفترة، فهناك من اعتبره إجراء إيجابيا وهاما، لكونه يشكل قيادا وشرطا شكليا على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، فالبرلمان يستمر في عمله العادي خلال الدورات العادية، وهذا لا يمنع رئيس

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

الجمهورية من مباشرة التدابير والاختصاصات التي تخولها له أحكام الدستور في الظروف غير العادية.<sup>(1)</sup>

أما البرلمان فله الاجتماع بصفة متواصلة ومستمرة خلال الظروف غير العادية، ولكن ليس له سلطة التشريع أو المراقبة، إلا من خلال حلول فترة الدورة العادية، فبحلول هذه الفترة واقتربها بالفترة الاستثنائية، فله حق ممارسة صلاحياته العادية وحتى الرقابة البرلمانية.

وعلى خلاف هذا الرأي يوجد رأي ثان، ينكر دور البرلمان في ممارسة الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية خلال الظروف الاستثنائية، حيث يرى الدكتور "الأمين شريط" أن وجود البرلمان

في حالة انعقاد دائم في ظل الظروف الاستثنائية من باب "المجاملة الدستورية"<sup>(2)</sup>، حيث يعتبر اجتماع البرلمان شكليا فقط، دون أن تكون له القدرة الكاملة على ملاحظة ومراقبة استعمال رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية، فكل الإجراءات المتخذة خلال هذه الفترة تخرج عن رقابة غرفتي البرلمان، فالهيئة التشريعية غير مخولة دستوريا أن تمارس دورا رقابيا على السلطة الرئاسية الاستثنائية.<sup>(3)</sup>

ويستدل أصحاب هذا الرأي ومن بينهم الدكتور "عبد الله بوقفة" على الإجراء العملي الذي تم في 1963 / 10 / 30، حيث أن رئيس الجمهورية "أحمد بن بلة" استحوذ على

(1) رياحي مصطفى، المرجع السابق، ص 168.

(2) بغدادي عز الدين، المرجع السابق، ص 150، نقلا عن: شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر "رسالة دكتوراه غير منشورة"، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991، ص 553.

(3) بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 362.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

السلطة برمتها، بمقتضى تفعيل المادة 59 من دستور 1963 بمجرد قراءة ذلك البيان أمام المجلس الوطني، وهذا ما تضمنه التصريح بصريح العبارة. (\*)

ويبدو أن سبب لجوء رئيس الجمهورية إلى استخدام جميع السلطات دون غيره من السلطات الأخرى، هو استناده على الاتجاه القائل بأن سلطات التشريع الممنوحة للبرلمان خلال الظروف العادية، تمنح لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية وتدخل في نطاق اختصاصه الاستثنائي، باعتباره السلطة الوحيدة المختصة دستوريا دون غيرها ودون الحاجة إلى موافقة أية هيئة أخرى، بتقدير مدى توافر شروط الضرورة، وبالتالي اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لمواجهة الوضع القائم، بما يضمن استقرار البلاد والمجتمع معا. (1)

غير أن وجود البرلمان بغرفتيه معا في ظل الظروف الاستثنائية لمراقبة استخدام رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية، يشكل ضمانا ولو شكلية لحقوق وحريات الأفراد بحيث أن وجود ممثلي الشعب في فترة كهذه أفضل بكثير من غيابهم.

### الفرع الثاني: ضرورة موافقة البرلمان بغرفتيه على تمديد حالتي الطوارئ والحصار:

من أهم الضمانات التي أتى بها دستور 1996، الفقرة الثانية من المادة 91، وكذلك نص المادة 92، فقد منحت هاتين المادتين مكانة كبيرة للرقابة البرلمانية على استخدام رئيس الجمهورية لسلطاته الاستثنائية في الظروف غير العادية، حيث أن تمديد حالتي الطوارئ والحصار، أصبحت تتوقف على مدى موافقة السلطة التشريعية الممثلة للشعب، كما أوجبت المادة 92 تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي صادر عن غرفتي

(\*) برجعونا للتصريح الرئاسي الذي تمت تلاوته من قبل رئيس المجلس على النواب بتاريخ 1963/10/30، نجد أن رئيس الجمهورية قد لجأ إلى تقرير حالة الاستثنائية، وبمقتضاها استحوذ على السلطة برمتها، والدليل على ذلك، نص البيان ذاته: " En conséquence conformément ou v oeu de peuple et de FLN. Je nets en œuvre cet article 59 de la constitution a partir moment présent (3 octobre 1963) j'assume les pleins pouvoirs (VOIR :J,O,R,A N°73 du 3 10 1963,p 104) انطوى التصريح على عبارة: « j'assume les pleins pouvoirs » بمعنى " أتولى ممارسة كل السلطة".

(1) رباحي مصطفى، المرجع السابق، ص 169.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

البرلمان، وهذا ما يؤكد الدور الرقابي الذي منحه المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 لهيئة البرلمان، سواء فيما يتعلق بمدة إعلان الحالتين المذكورتين سابقا، أو ما يتعلق بتنظيمها، مما يحقق للأفراد ضمانات هامة لحماية حقوقهم وحياتهم.

فالمؤسس الدستوري وإن كان قد أقصى البرلمان المنعقد بغرفتيه من سلطة إقرار أو حتى المشاركة في إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، فإنه فضل منحه الصلاحية الكاملة للموافقة على تمديد العمل بهما في حالة انتهت مدتهما المحددة، دون تجاوز الظرف الخطير الذي تعيشه البلاد.

فإذا كان معيار السرعة والحزم في اتخاذ القرار هو المعتمد في مرحلة الإعلان، فإن المطلوب عند دراسة تمديد الظرف الاستثنائي هو التدقيق في نجاعة وفائدة الإجراءات المتخذة ومدى قدرتها على استتباب الأمن والنظام العام وإعادة استقرار مؤسسات الدولة وهيئاتها، فآلية انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، تمثل رقابة فعالة على السلطة التنفيذية في ممارستها لاختصاصاتها وصلاحياتها الاستثنائية خلال هاتين الحالتين.<sup>(1)</sup>

إلا أنه من وجهة نظرنا هذا شرط لا فائدة منه، فرئيس الجمهورية يملك فرصة المناورة والتخلص من رقابة البرلمان، وعدم الرجوع إليه لطلب الموافقة على التمديد، وذلك باعتماده مدة طويلة من أول قرار، مما يسمح له بفرض الظرف الاستثنائي للفترة التي يريدونها دون أن يكون مجبرا دستوريا على العودة للبرلمان، الذي لا يملك سلطة الانعقاد من تلقاء نفسه في هذه الحالة.

### المطلب الثالث: الرقابة القضائية :

إن استخدام رئيس الجمهورية لصلاحياته غير العادية، لغرض مواجهة أحداث غير مألوفة، يجعلنا نتساءل حول الطبيعة القانونية لهذه الصلاحيات التي تتجسد في شكل

<sup>(1)</sup> بوقرن توفيق، المرجع السابق، ص 118.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

إجراءات قد تخالف أحكام أعلى نص تأسيسي للبلاد ألا وهو الدستور، مما قد يؤدي إلى المساس بالضمانات القانونية المقررة للأفراد وعليه سنقوم بدراسة الأصل المتمثل في خضوع الصلاحيات غير العادية لرقابة القضاء (الفرع الأول)، ثم نقوم بدراسة الاستثناء المتمثل في عدم إخضاع الصلاحيات غير العادية لرقابة القضاء باعتبارها من أعمال السيادة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الأصل خضوع الصلاحيات غير العادية لرقابة القضاء:

تنص المادة 143 من دستور 1996 على: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"، فبمقتضى هذه المادة فجميع القرارات الصادرة عن الإدارة يجوز للقضاء النظر في مدى مشروعيتها، كما أن المادة 152 من نفس الدستور<sup>(1)</sup> تخول صلاحية السهر على احترام القانون لكل من هيئتي المحكمة العليا ومجلس الدولة، فالقاضي يؤسس أحكامه على مبادئ الشرعية ويسهر على ضمان احترام القانون وعدم مخالفته، وفي هذا المجال فهو يسهر على التأكد من عدم مخالفة أعمال وصلاحيات السلطة التنفيذية للقوانين التي وضعتها السلطة التشريعية.

وتجدر الإشارة إلى المشرع الجزائري لم يتطرق إلى أعمال السيادة و لم يحم بتحديدتها على خلاف قوانين بعض الدول، وإنما عمد إلى تحديد مجال القانون الإداري في المادة 800 ق إ م إ، التي تنص على أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، وفي نفس السياق حددت المادة 901 ق إ م إ وما بعدها اختصاصات مجلس الدولة، الذي يؤول النظر إليه في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، ومن ذلك نستخلص أن جميع القرارات

(1) تنص المادة 152 من دستور 1996 على: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم، يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون".



## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

الصادرة عن الإدارة تخضع في تقدير مشروعيتها للقضاء الإداري، سواء محاكم إدارية بالنسبة للقرارات الصادرة عن الولاة والبلديات والمصالح التابعة لهما، أو لمجلس الدولة بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، وتبقى الأعمال الموصوفة بالسيادية غير واردة في أي قانون، ويعود للقضاء وحدة تقرير ما إذا كان العمل سيادياً أم لا، ويطبق في هذا الإطار نظرية السلطة التقديرية<sup>(1)</sup> فإذا كانت التشريعات المختلفة لم تتناول أعمال السيادة بالتحديد، إلا أن المحاكم من خلال الاجتهاد القضائي تلمست بعض الأعمال المنسوبة للحكومة، وأكدت أنها من أعمال السيادة ومن بينها:

**أولاً:** الأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية: كدعوة الناخبين للانتخابات، ودعوة البرلمان للانعقاد.

**ثانياً:** الأعمال القضائية: تعد أعمال السلطة القضائية وما يلحق بها من أعمال الإدعاء العام والضبطية القضائية من أعمال السيادة، والمبدأ السائد في الفقه والاجتهاد القضائي هو عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية، وإن كان يوجد ميل في الاجتهاد الإداري الحديث خاصة في الغرب بالقول بمسؤولية الدولة على أعمال السلطة المشروعة، استناداً إلى مبدأ العدالة القائل: "أنه ليس من العدل في شيء أن يكون هناك شخص مضرور ولا يستطيع أن يراجع القضاء للمطالبة بالتعويض".<sup>(2)</sup>

**ثالثاً:** عقد المعاهدات الدولية: يعد إبرام المعاهدات الدولية والانضمام إليها، من أعمال السيادة، إلا أن مضمونها وموضوعها ليس بالضرورة أن يكون متصلاً بسيادة.

(1) مسعودي حسين، أعمال السيادة بين الإطلاق والتحديد، ورقة عمل للمؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول

العربية، أبو ظبي، أيام 12، 11 سبتمبر 2012، ص 14.

(2) المرجع نفسه، ص 11.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

رابعاً: إعلان حالة الطوارئ وغيرها من الظروف الاستثنائية: تعد مسألة الطوارئ والأحكام العرفية، في الحالات الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد، من الأعمال السياسية السيادية التي يمتنع القضاء عن النظر فيها.

وإذا كان القضاء الإداري يمثل صمام الأمان للحقوق والحريات العامة وصيانتها، فلا ينبغي الانتقال من اختصاصاته، حيث يدعو السيد "مسعودي حسين" رئيس غرفة بمجلس الدولة إلى ضرورة وجود قضاء إداري مستقل، له اختصاص عام في نظر المنازعات الإدارية كافة، كما أكد أن الأمر يقتضي النص في الدستور على خطر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء الإداري، كما دعوا إلى عدم التوسع في أعمال السيادة، بهدف تقليص اختصاصات القضاء الإداري، بل يجب فهم أعمال السيادة في أضيق النطاق.

### الفرع الثاني: الإستثناء: عدم إخضاع الصلاحيات غير العادية لرقابة القضاء :

يرى معظم الفقهاء بأن التدابير المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، لغرض مواجهة هذه الظروف والأزمات لا تخضع لرقابة القضاء، فهذه الإجراءات الاستثنائية من أعمال السيادة، أما القضاء الإداري فيقتصر دوره فقط على مراقبة الغاية من استخدام السلطات الاستثنائية.

ويعد مصطلح أعمال السيادة من المسائل المختلف عليها في عالم الفكر القانوني، حيث يضيق هذا المفهوم في الدول ذات الأنظمة العريقة في الديمقراطية التي ترسخ فيها مبدأ سيادة القانون<sup>(1)</sup> ويتسع في دول أخرى حتى يكاد يشمل العديد من تصرفات الإدارة، وهذه المسألة تثير نزاعاً بين أجهزة الدولة القائمة على سلطة الحكم، التي ترغب دائماً في أن تبقى تصرفاتها وأعمالها بعيدة عن رقابة القضاء، وبين القضاة في المحاكم الذين يرغبون في

(1) واصل محمد، "أعمال السيادة والاختصاص القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 22، العدد 2، دمشق (سورية)، 2006، ص 385.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

بسط سلطتهم على جميع تصرفات الإدارة على اعتبار أن حق الدولة ليس أقوى من حق الفرد، وأن كلا الحقين مستمد من القانون، ولا يمكن التذرع بمفهوم أعمال السيادة من أجل استبعاد تطبيق حكم القانون<sup>(1)</sup>، هذا ويجب التمييز بين أعمال الحكومة بوصفها سلطة تنفيذية تشرف على إدارة وتسيير المرافق العامة، وبين أعمال الحكومة بوصفها سلطة سياسية أو سلطة حكم تملك صلاحية أوسع في تقدير ملائمة أعمالها، من أجل حماية أرض الوطن واستقلاله، لذلك تكون خاضعة لحكم القانون في الحالة الأولى، وأعمالها تخضع لرقابة القضاء من حيث المشروعية والملائمة، ولا تخضع في الحالة الثانية لرقابة القضاء إذ عدت تصرفاتها وأعمالها في هذه الحالة من أعمال السيادة.

وتعتبر التدابير السريعة التي يتخذها رئيس الجمهورية أثناء استخدامه لصلاحياته غير العادية، بمثابة أعمال رأى المسؤول الأول عن الأمن والنظام العام في البلاد، وكذلك القاضي الأول فيها، بأنها وصلت إلى خطورة كبيرة، وأصبحت تهدد بإحداث أضرار في المؤسسات الجمهورية للدولة، وتهدد سلامتها ووحدتها، وبالتالي كان لزاما عليه القيام بواجباته الدستورية التي ينفرد بها، عند حدوث مثل هذه الأوضاع، وقد حدث شبه إجماع حول اعتبار الأعمال الصادرة عنه بمثابة أعمال سيادة لا تخضع لرقابة قضاء الإلغاء، فالقضاء لا يبحث في مدى توافر الشروط الدستورية لتطبيق المادة 16 من دستور فرنسا لسنة 1958، ولا في مدى شرعية الإجراءات المتخذة تطبيقا للمادة 16 في مجال القانون (مجلس الدولة في 2 مارس 1962 قضية RUBIN<sup>(2)</sup>)، ولكنه يبحث في مدى احترام إجراءات إعلان الحالة الاستثنائية وتوافر شروطها الموضوعية والشكلية.<sup>(3)</sup>

(1) واصل محمد، المرجع السابق ص 386 .

(2) شيهوب مسعود، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 35.

(3) رباحي مصطفى، المرجع السابق، ص 143.

## الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

فالمؤسس الدستوري الجزائري، وبتخويله رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ كل إجراء يراه ضروريا للحفاظ على الاستقلال الوطني وسلامة الوحدة الترابية والمؤسسات الدستورية، يكون قد خوله في الواقع حق ممارسة عمل من أعمال السيادة لا يخضع للرقابة، يرى الدكتور "مسعود شيهوب" بأن ما يهمننا في مجال الرقابة القضائية على سلطات الضرورة، هو ضرورة التمييز بين المبدأ، وبين إجراءات تطبيقه، فمبدأ إعلان الحالة الاستثنائية من اختصاصات السيادة العائد لرئيس الجمهورية، بينما ممارسة هذا الاختصاص ينبغي أن يتم وفق الإجراءات الدستورية، كما يذهب الدكتور "مسعود شيهوب" إلى اعتبار قرار إنهاء الحالة الاستثنائية هو كذلك من أعمال السيادة ولا يخضع لرقابة القضاء ولا يطعن فيه من حيث المبدأ، ولكنه يخضع لرقابة القضاء من حيث احترامه للإجراءات اللازمة لإنهاء الحالة غير العادية.

والنتيجة التي نتوصل إليها تتمثل في كون تصرفات رئيس الجمهورية، التي يتخذها تطبيقا لسلطات الضرورة لا يختص القضاء بالنظر فيها، وهذا باعتبارها من أعمال السيادة فالمؤسس الدستوري يسمح له بتطبيق مخطط استعجالي يلجأ إليه عند الضرورة القصوى، فقرار اللجوء للمادة 16 من الدستور الفرنسي 1958، من أعمال السيادة غير القابلة للطعن فيها أمام القضاء ولا يمكن أن يكون محل أية منازعة قضائية، فهذه الأعمال الحكومية محصنة قضائيا، وتكيف كذلك كأعمال حكومية بعض القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية، بمقتضى المواد (91-92-93-97) التي تجيز الإعلان على التوالي عن حالات الطوارئ والحصار الاستثنائية، الحرب، وكل من يطعن في هذه الحالات في ظل الظروف غير العادية، سيصطدم

بلا شك بعدم قبول القاضي، وبما أن فكرة أعمال السيادة من صنع القضاء، فهو وحده القادر على الإحاطة بمفهومها.

### الخاتمة:

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بمبدأ الفصل المرن بين السلطات ، الذي يقتضي إقامة تعاون و توازن بينها وذلك في عدة مجالات، من بينها إقامة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد القانون، إلا أنه لم يعمل على إنشاء ما يتطلبه التعاون بين السلطات من ضرورة وجود تكافؤ بين السلطتين، وإنما جعل هذا المبدأ وسيلة لتقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وهذا ما يتضح من خلال النتائج التي توصلنا إليها في هذه الدراسة، حيث أن المؤسس الدستوري الجزائري وزع الوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس الجمهورية، إلا أن معيار التوزيع كان شديد الخصوصية، نظرا لأنه أدى إلى احتكار واضح لسلطة القرار في يد رئيس الجمهورية، فخلال دراستنا توصلنا إلى النتائج التالية:

-المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 لم يحقق توزيعا عادلا للاختصاص التشريعي بين البرلمان ورئيس الجمهورية، بل إنه أسس لتوزيع زمني بين سلطة حصرية لرئيس الجمهورية في فترة الظروف غير العادية، التي تتطلب اتخاذ التدابير والإجراءات السريعة استجابة للتغير السريع في الظروف، حيث وجب على رئيس الجمهورية أن يواجه كل هذه الظروف والتغيرات بأدوات قانونية سريعة غير متوفرة في البرلمان، لكونه يملك سلطة تقديرية واسعة لرد الفعل بسرعة وفي الوقت المناسب تفاديا لما يمكن أن يؤدي لزوال الدولة، فباستطاعته اتخاذ الأوامر التي من شأنها دفع الخطر في مثل هذه الظروف، وهو غير مقيد هنا إلا بشروط شكلية لا طائل منها، تهدف لإضفاء نوع من الشرعية المزيفة على التدابير المتخذة في مثل هذه الظروف، ذلك لكونه مجسد وحدة الأمة وحامي الدستور، ولرئيس الجمهورية مع البرلمان في فترة الظروف العادية، حيث مكن المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان.

## الخاتمة

كما منحه إمكانية الإبرام والتصديق على المعاهدات الدولية، وهذه الأخيرة تسمو على القانون الذي وضعه البرلمان الذي يقتصر دوره على الموافقة الشكلية على هذه المعاهدات، وكذلك منحه إمكانية اللجوء مباشرة إلى الإستفتاء الشعبي.

- غياب الآليات الرقابية على الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وتحجيم دور البرلمان فيها، وبالتالي غياب آليات المنع والردع التي تحد من الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية.

- يملك رئيس الجمهورية الإختيار بين آليات التشريع حسب الحالة، فقد يستبعد البرلمان لمصلحة الشعب، أو العكس في سبيل ضمان تمرير مشروعه.

- أشكال التعبير عن الإرادة العامة كثيرة، لكنها مختصرة في يد رئيس الجمهورية وفقا لأنماط إجرائية معقدة:

\* برنامج رئيس الجمهورية يتحول إلى قوانين عن طريق الأوامر، هذه الأخيرة التي تشكل خطرا حقيقيا على عمل البرلمان، فقد أضحت الأوامر الرئاسية الغالبة على أغلب التشريعات الصادرة في الدولة، وذلك لغياب ضوابط حقيقية تحد من سلطة رئيس الجمهورية في استعماله لهذه الأوامر.

\* برنامج الأحزاب البرلمانية يتحول إلى قوانين عن طريق الإقتراحات التي تتعرض لتمحيص ولا تكاد تصل إلى المرحلة الأخيرة حتى تكون في صورة تعبر عن الإرادة الرئاسية.

\* القضايا ذات الأهمية الوطنية تصبح قوانين عن طريق إجراء الإستفتاء، وهي تقنية يتحكم رئيس الجمهورية بأهم مراحلها.

- اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري مفهوما خاصا لفكرة الفصل بين السلطات، أثر على كفاءات توزيع الوظائف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فعلى مستوى الوظيفة التشريعية

## الخاتمة

أحدث دستور 1996 إلى جانب المجلس الشعبي الوطني غرفة ثانية تتمثل في مجلس الأمة، وتظهر هذه الغرفة مبدئياً مالكة لجزء من السيادة التي أقرها الدستور في المادة 98 للبرلمان، إلا أن صدى هذه الغرفة مقيد ومشلول بحكم تشكيلتها، فتعيين رئيس الجمهورية لثلاث أعضائها قد يجعل منها أداة لتجميد أي عمل تشريعي لا يرغب فيه رئيس الجمهورية.

- تحديد مجال القانون وجعل التنظيم المستقل مجالاً غير محدد ، أدت إلى اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية، فدستور 1996 فرض حدوداً لمصلحة المراسيم الرئاسية يقف عندها اختصاص البرلمان، فإن خرق البرلمان المجال المحدد له دستورياً يؤدي إلى إمكانية إخطار المجلس الدستوري، وقد أكدت التجربة القصيرة لعمل المجلس الدستوري الجزائري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، أنه أداة لتعزيز سلطة رئيس الجمهورية، وهذه الوظيفة هي التي تؤكد عدم اكتفاء المؤسس الدستوري الجزائري بالرقابة السابقة على دستورية القوانين، بل مددها إلى رقابة لاحقة، وفي هذا الإطار لم يحدد المؤسس الدستوري مدة الإخطار بالنسبة للقوانين، إذ يمكن أن تحال على رقابة المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورتها في أي وقت، وهذا ما يعني أن القوانين بعد صدورها ورغم البدء في تنفيذها، بل وحتى بعد سريانها لعدة سنوات يمكن التصريح بعدم دستورتها في أي وقت فهي لا تتمتع بأية حصانة، كما أن المجلس الدستوري لم يقف عند الاختصاصات المخولة له دستورياً المتمثلة في مراقبة مطابقة النصوص التشريعية والتنظيمية للدستور، بل أصبح في كثير من الأحيان مشرعاً شريكاً للبرلمان، حيث قد يعيد صياغة النصوص وفق ما يتماشى مع إرادة رئيس الجمهورية.

-حول دستور 1996 رئيس الجمهورية سلطات دستورية واسعة تمكنه من إفسال أية مبادرة تشريعية برلمانية غير مرغوب فيها، عن طريق ممارسة حق طلب مداولة ثانية من جهة ومن جهة أخرى فتحديد مجال القانون على سبيل الحصر، وممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصها في وضع القواعد الملزمة عن طريق المراسيم الرئاسية، تعبر عن تركيز

## الخاتمة

السلطة لصالح رئيس الجمهورية، فيظهر هذا الأخير كمشرع أساسي، أما البرلمان فتحول إلى مشرع استثنائي، وبذلك تضاعف دور البرلمان في صنع القانون، كما أصبح عاجزاً عن الدخول في تفاصيل السياسة العامة.

- سمو مركز رئيس الجمهورية على البرلمان مستمد من الدستور، حيث منح هذا الأخير للرئيس الحق في إصدار القوانين، والإصدار كعمل تنفيذي يعد شرطاً أساسياً لتنفيذ القانون فإن امتنع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون فلا أحد يملك السلطة على إجباره على ذلك كما لا يعرضه ذلك لأية مساءلة، وذلك لغياب نص دستوري صريح.

- اعتمد المؤسس لغرض تحقيق هذا الاحتكار الرئاسي لسلطة التشريع تقنيات قانونية سمحت ببناء نسق توزيعي محكم أين تبدو سلطة القرار مركزية وآليات الرقابة غير فعالة، فيكون مخطط صنع القانون في النظام الجزائري متفرداً، إذ تجتمع عوامل عديدة لتشكل نمطاً مركباً من الإجراءات تنتهي كلها أمام مكتب رئيس الجمهورية، فليس رئيس الجمهورية شريكاً للبرلمان فحسب، بل إنه موجه السياسة التشريعية للدولة.

ومن أبرز ما لاحظناه كذلك من خلال هذه الدراسة أن التأثير الكبير لبعض الاختصاصات التشريعية على السلطة التشريعية لا يرجع فقط إلى طبيعة تنظيم المؤسس الدستوري لهذه الاختصاصات، وإنما كذلك للضعف والتخاذل الذي تعاني منه السلطة التشريعية في الوقت الحاضر، مثلاً لم يستعمل نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة حقهم في رفض الأوامر التشريعية، رغم وجود ما يستدعي عدم موافقتهم في كثير من الأحيان.

وما يمكن قوله أمام هذه النتائج السلبية للتنظيم الدستوري لاختصاصات رئيس الجمهورية هو دعوة المؤسس الدستوري إلى أن يعيد النظر في تنظيمه لهذه الاختصاصات، وذلك بإضافة قيود على ممارسة هذه الاختصاصات، أو مراجعة القيود التي وضعها على



## الخاتمة

---

هذه الأخيرة خاصة تلك المتعلقة بالتشريع بأوامر، وإن كنا نأمل في منح حق آخر للبرلمان وهو مناقشة الأوامر التشريعية، باعتباره في الوقت الحاضر محروم منها، وذلك استنادا إلى مواد الدستور، والقانون العضوي 02/99 سالف الذكر.

كما نأمل من البرلمان أن يعمل هو الآخر على حماية اختصاصه العام في إعداد القانون، وذلك باستعماله للوسائل المتاحة له قانونا، ولم لا تعديل الدستور بما يحقق هذه الغاية، مادام أن له حق التعديل طبقا للمادة 177 من دستور 1996.

قائمة المراجع:

أولا : النصوص القانونية:

أ - الدساتير:

❖ الدساتير الجزائرية:

1-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، المصادق عليه في استفتاء 8 سبتمبر 1963، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج ر ج، عدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

2-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، المصادق عليه في استفتاء 19 نوفمبر 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج، عدد 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

3-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المصادق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر ج، عدد 9 المؤرخة في 1 مارس 1989.

4-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر ج، عدد 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

❖ الدساتير الأجنبية:

1-دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر في 4 أكتوبر 1958، ج ر ج، ف، المؤرخة في 05 أكتوبر 1958 (معدل ومتمم).

2-دستور جمهورية مصر العربية الدائم الصادر في 11 سبتمبر سنة 1971 ج ر ج م عدد 36، المؤرخة في 12 سبتمبر 1971 (معدل ومتمم).

## قائمة المراجع

3-دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17 سبتمبر 1987.

ب-القوانين:

❖ القوانين العضوية:

1-قانون عضوي رقم 01/98، المؤرخ في 4 صفر عام 1419، الموافق ل30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، ج ر ج ج ، عدد37 المؤرخة في1 يونيو 1998.

2-قانون عضوي رقم99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419، الموافق ل8 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج ، عدد15 المؤرخة في9 مارس 1999.

❖ القوانين العادية:

1-قانون رقم 05/91 المؤرخ في 16 جانفي 1991 يتضمن تعديل تعميم اللغة العربية، ج ر ج ج ، عدد3، المؤرخة في 16 جانفي 1991.

2-قانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري الوطني، ج ر ج ج ، عدد25، المؤرخة في 14 أبريل 2002.

3-قانون رقم08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج ر ج ج ، عدد 21، المؤرخة في 2008/04/23.

ج-الأوامر:

- أمر رقم 58/75 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني الجزائري، ج ر ج ج ، عدد 78، المؤرخة في 27 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 13 ماي 2007.

د - التنظيمات:

- 1-مرسوم رئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج ج، عدد 29، المؤرخة في 12 جوان 1991.
- 2-مرسوم رئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ج ج، عدد 10، المؤرخة في 9 فيفري 1992.

هـ - الأنظمة الداخلية:

- 1-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في يوليو 2000، ج ر ج ج، عدد 46، المؤرخة في 30 يوليو 2000.

و- آراء المجلس الدستوري:

- 1- رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99 المؤرخ في 21/02/1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، عدد 15، المؤرخة في 1999/03/8.

ثانيا: الكتب:

أ- باللغة العربية:

- 1-أوسديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (النظرية العامة للدساتير)، الجزء الثاني، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 2-أوسديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري- السلطات الثلاث- الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 3-أحمد سلامة بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة "مصر- فرنسا- إنجلترا"، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 2003.

## قائمة المراجع

- 4-الباز بشير علي محمد، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (مصر).
- 5-الحلو ماجد راغب، الاستفتاء الشعبي، الطبعة الثانية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.
- 6-الطماوي محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، (دراسة مقارنة) الطبعة الخامسة، جامعة عين شمس، مصر، 1986.
- 7-الطعان عبد الرضي حسين، تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة -نموذج فرنسا- الطبعة الأولى، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي (ليبيا)، 2001.
- 8-الطراونة مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 9-الغويل سليمان صالح، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، الطبعة الأولى، دار الكتب الوطنية، ليبيا، ب س ن.
- 10- بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (مصر)، 2008.
- 11- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990.
- 12- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
- 13- بوالشعير سعيد: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة العاشرة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

## قائمة المراجع

- 14- بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري: نشأة- فقها -تشريعا، الطبعة الثالثة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2005.
- 15- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2009.
- 16- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار جسور، الجزائر، 2007
- 17- بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، طبعة نوفمبر 2010، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2010.
- 18- بلحاج صالح، المؤسسات والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 19- بسيوني عبد الغني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 1995.
- 20- بسيوني عبد الغني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 1996.
- 21- بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري-مجلس الدولة- دار العلوم للنشر الجزائر، 2004.
- 22- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة 2014، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- 23- حافظ محمد محمود ، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، القاهرة (مصر)، 1976.
- 24- وافي أحمد، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.

## قائمة المراجع

- 25- رابحي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 26- طربوش قائد محمد، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري- تحليل قانوني مقارن- الطبعة الأولى المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 1996.
- 27- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
- 28- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2003.
- 29- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.
- 30- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 31- قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 32- شيهوب مسعود، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 33- ثابت وجدي غابر يال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية(مصر)، 1988.
- 34- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

## قائمة المراجع

35- خطر علي شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

ب-بالغة الفرنسية:

1- DELAUBADERE André , Traité élémentaire de droit administratif, L ,G D,J 1988

2- Duverger Maurice, LAV éme REPUBLIQUE, L,G,D,J PARIS,1968.

3- DuvergerMaurice, institutions politiques et droit constitutionnel. paris: presse universitaires de France, 1973.

4- chante bout Bernard, Droit constitutionnel et sciences politique 15<sup>Eme</sup> édition, Armand colin paris, 1998.

ثالثا: الأطروحات والمذكرات:

أ -أطروحات الدكتوراه:

1-أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة 07 ديسمبر 2013.

2-دبيح ميلود، فعالية الرقابة على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2013/2012.

3-لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، بدون سنة.



## قائمة المراجع

4-لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2011/2012.

5-لزرقي حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2012/2013.

6-مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009 /2010.

7-مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2013/2014.

ب-مذكرات الماجستير:

❖ باللغة العربية:

1-أدحيم محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ماي 2002.

2-العجلة حازم صلاح، الرقابة الدستورية ودورها في ضمان وحماية الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002.

3-بوسالم رابح، المجلس الدستوري الجزائري- تنظيمه وطبيعته- مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2004/2005.

## قائمة المراجع

- 4- بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا- الجزائر نموذجا- مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية، 2012/2011.
- 5- بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية 2007/2006.
- 6- بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 1999/1998.
- 7- بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2003/2002.
- 8- بركات أحمد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2008-2007.
- 9- جغلول زغدود، حالة الطوارئ وحقوق الإنسان، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، السنة الجامعية، 2005/2004.
- 10- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2012/ 2011.
- 11- لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية 2006/2005.

## قائمة المراجع

- 12- لوشن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الحالي، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2004-2005.
- 13- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة 19 جوان 2011.
- 14- محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002.
- 15- مفتاح حنان رزيق، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، بدون سنة.
- 16- نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية، 2010/2011.
- 17- سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2004/2005.
- 18- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2005/2006.
- 19- عوايجية وافية، الأداء البرلماني في الجزائر دراسة في الاختصاص التشريعي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عباس لغرور، خنشلة، السنة الجامعية 2013/2014.

## قائمة المراجع

20- عياشي دليلة، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2004/2003.

21- فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، بدون سنة.

22- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

23- رباحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في دستور 1996، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2005.

24- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2006-2005.

25- ذواوي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2013/2012.

26- غراب أحمد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة خنشلة، السنة الجامعية 2014-2013.

ب ب - باللغة الفرنسية:

1- benraloufatiha, les rapports entre président de la république et l'apn dans la constitution de 1996, thèse de doctorat, faculté de droit d'Alger, 2005.

رابعاً: المقالات:

أ - باللغة العربية:

1- الشرجي جميلة، "الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973"، (دراسة تحليلية)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول، دمشق، 2013.

2- بودريالة محمد، "مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 5، المسيلة، 1996.

3- بوكرا إدريس، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1، المجلد 8، الجزائر، 1998.

4- بوكرا إدريس، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة إدارة، العدد الأول، الجزائر، 2000.

5- بوسطلة شهرزاد، مدور جميلة، "مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بدون سنة.

6- بلحاج نسيمة، "آليات حماية قواعد الاختصاص التشريعي والتنظيمي"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 19، الجزائر العاصمة، مارس 2008.

7- واصل محمد، "أعمال السيادة والاختصاص القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 22، العدد 2، دمشق (سورية)، 2006.

8- المدهون محمد، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي على النظام الدستوري، موسوعة الفكر القانوني، العدد 10، دار الهلال للخدمات الإعلامية، وهران، بدون سنة.

## قائمة المراجع

- 9- علواش فريد، "المجلس الدستوري الجزائري: التنظيم والاختصاصات"، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بدون سنة.
- 10- وزاني وسيلة، "الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، الجزائر العاصمة، نوفمبر، 2006.
- 11- شاوش بشير يلس، " دور المجالس البرلمانية العليا في ترقية الديمقراطية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003.
- 12- طيار طه، "المجلس الدستوري الجزائري: تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة"، مجلة إدارة، المجلد 6، العدد 2، الجزائر، 1996.

### ب- باللغة الفرنسية:

- 1- Lamarque jean, La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958, R,D,P, 1961.

### خامسا: الندوات:

- 1- زغوم كمال وبوديار حسني، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23/24 أكتوبر 2000.

### سادسا: المؤتمرات:

- 1- مسعودي حسين، أعمال السيادة بين الإطلاق والتحديد، ورقة عمل للمؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، أبو ظبي، أيام 11، 12، 11 سبتمبر 2012.

سابعاً: الأيام الدراسية:

- 1- شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، فعاليات اليومين الدراسيين، حقوق الإنسان والمؤسسات القضائية ودولة القانون، الجزائر، 15-16 نوفمبر 2000.

## الفهرس

الصفحة	المحتويات
	الإهداء
	الشكر
أ-هـ	مقدمة
<b>الفصل الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية</b>	
07	المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر.
09	المطلب الأول: شروط تشريع رئيس الجمهورية بأوامر.
10	الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالزمن.
10	أولاً: استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.
12	ثانياً: استعمال الأوامر فيما بين دورتي انعقاد البرلمان.
13	الفرع الثاني: شرط الضرورة.
17	المطلب الثاني: القيود القانونية الواردة على سلطات رئيس الجمهورية في استعمال الأوامر.
17	الفرع الأول: اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.
18	أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء.
20	ثانياً: غاية اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء و نتائجه.
21	الفرع الثاني: عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها.
24	المطلب الثالث: الرقابة على الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى الأوامر.



## الفهرس

24	الفرع الأول: الرقابة البرلمانية .
25	أولاً: مناقشة النص.
25	ثانياً: الموافقة على النص.
26	الفرع الثاني: الرقابة الدستورية .
29	المطلب الرابع: سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي:
30	الفرع الأول: سبب التشريع بأوامر في المجال المالي.
33	الفرع الثاني: خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي.
36	المبحث الثاني: التشريع الموازي عن طريق السلطة التنفيذية المستقلة.
37	المطلب الأول: مفهوم السلطة التنفيذية المستقلة.
37	الفرع الأول: تعريف السلطة التنفيذية المستقلة.
38	الفرع الثاني: خصائص السلطة التنفيذية المستقلة.
39	أولاً: سلطة رئاسية.
40	ثانياً: سلطة مستقلة وقائمة بذاتها.
41	ثالثاً: سلطة قانونية.
41	الفرع الثالث: التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنفيذية.
41	أولاً: أهمية التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنفيذية.
43	ثانياً: معيار التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنفيذية.
45	المطلب الثاني: مجال السلطة التنفيذية المستقلة.
46	الفرع الأول: مجال القانون.
47	الفرع الثاني: مجال التنظيم المستقل.
49	المطلب الثالث: الرقابة على السلطة التنفيذية المستقلة.

## الفهرس

50	الفرع الأول: الرقابة الدستورية.
52	الفرع الثاني: الرقابة القضائية.
54	المبحث الثالث: الأدوات التشريعية الأخرى لرئيس الجمهورية.
55	المطلب الأول: لجوء رئيس الجمهورية إلى إرادة الشعب مباشرة.
55	الفرع الأول: استعمال تقنية الإستفتاء.
55	أولاً: تعريف الإستفتاء.
56	ثانياً: أنواع الإستفتاء.
58	ثالثاً: إجراءات الإستفتاء.
59	الفرع الثاني: اقتراح تعديل الدستور.
60	أولاً: التعديل الدستوري عن طريق الإستفتاء.
62	ثانياً: التعديل الدستوري دون اللجوء إلى الإستفتاء.
64	المطلب الثاني: إفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق المعاهدات الدولية.
64	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات والتصديق عليها.
66	الفرع الثاني: الموافقة الشكلية للبرلمان على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.
67	الفرع الثالث: القيمة القانونية للمعاهدة الدولية.
68	المطلب الثالث: تحكم رئيس الجمهورية في التشريع.
69	الفرع الأول: التحكم الإيجابي في التشريع (حق الاعتراض).
69	أولاً: تحكم رئيس الجمهورية في التشريع باستعمال تقنية الازدواجية البرلمانية.
73	ثانياً: تحكم رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق طلب مداولة ثانية.
78	الفرع الثاني: التحكم السلبي في التشريع (حق الإصدار والنشر)

## الفهرس

78	أولاً: حق الإصدار.
80	ثانياً : حق النشر.
<b>الفصل الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية.</b>	
85	المبحث الأول: التأسيس الدستوري للظروف غير العادية.
85	المطلب الأول: حالي الطوارئ والحصار.
86	الفرع الأول: الجهة المختصة بتقرير حالي الطوارئ والحصار.
87	الفرع الثاني: شروط تقرير حالة الطوارئ أو الحصار.
87	أولاً: الشروط الموضوعية.
91	ثانياً: الشروط الشكلية.
95	الفرع الثالث: التمييز بين حالي الطوارئ والحصار.
95	أولاً: القواعد المشتركة.
96	ثانياً: الاختلاف بين الحالتين.
97	المطلب الثاني: الحالة الاستثنائية.
97	الفرع الأول: شروط تقرير الحالة الاستثنائية.
98	أولاً: الشروط الموضوعية.
101	ثانياً: الشروط الشكلية.
105	الفرع الثاني: المجال الزمني للحالة الاستثنائية.
106	المطلب الثالث: حالة الحرب.
107	الفرع الأول: شروط إعلان حالة الحرب.
107	أولاً: الشروط الموضوعية.

## الفهرس

109	ثانيا: الشروط الشكلية.
111	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على إعلان الحرب.
112	أولا: إيقاف العمل بالدستور مدة حالة الحرب.
113	ثانيا: تجميع السلطات في يد رئيس الجمهورية.
113	ثالثا: إمكانية تمديد الفترة الرئاسية إلى غاية انتهاء الحرب.
115	المبحث الثاني: ممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي في الظروف غير العادية.
115	المطلب الأول: وسائل ممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي في الظروف غير العادية.
116	الفرع الأول: التشريع بأوامر في حالي الطوارئ والحصار.
117	الفرع الثاني: تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية.
119	الفرع الثالث: تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في حالة الحرب.
121	المطلب الثاني: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر في الظروف غير العادية.
121	الفرع الأول: ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر.
123	الفرع الثاني: اقتصار سلطة التشريع بأوامر في الظروف غير العادية على رئيس الجمهورية.
125	المطلب الثالث: أثر الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية على السلطة التشريعية.
125	الفرع الأول: توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية

## الفهرس

129	الفرع الثاني: تضيق سلطة البرلمان في التشريع.
130	المبحث الثالث: الرقابة على ممارسة رئيس الجمهورية للاختصاصات التشريعية في الظروف غير العادية.
131	المطلب الأول: الرقابة الدستورية .
132	الفرع الأول: التأسيس الدستوري للرقابة الدستورية.
135	الفرع الثاني: محدودية الرقابة الدستورية.
137	المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية.
138	الفرع الأول: الانعقاد الوجوبي لغرفتي البرلمان.
140	الفرع الثاني: ضرورة موافقة البرلمان بغرفتيه على تمديد حالي الطوارئ والحصار.
141	المطلب الثالث : الرقابة القضائية.
142	الفرع الأول: الأصل خضوع الصلاحيات غير العادية لرقابة القضاء.
144	الفرع الثاني: الإستثناء: عدم إخضاع الصلاحيات غير العادية لرقابة القضاء باعتبارها من أعمال السيادة.
148	الخاتمة
154	قائمة المراجع
169	الفهرس
	الملخص

مقدمة

## الفصل الثاني:

الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية

في الظروف غير العادية

## الفصل الأول:

الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية

في الظروف العادية



الخطمة

# قائمة المراجع

الفهرس