

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ابن خلدون تيارت

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



## الإختصاص الإداري لرئيس لجمهورية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذة:

- حبشي لزرق

إعداد الطالبين:

- قونان بلال لطفي

- عكاشة بن كداس

### لجنة المناقشة

الرتبة	الصفة	أعضاء اللجنة
رئيسا	أستاذ محاضر (أ)	د. مدون كمال
مشرفا مقرر	أستاذ التعليم العالي	د. حبشي لزرق
عضوا مناقشا	أستاذ مساعد (أ)	د. براهمي الوردي
عضوا مدعوا	أستاذ محاضر "أ"	د. بدارنية رقية

السنة الجامعية: 2022-2023م

# شكر

الحمد لله والشكر لله والصلاة والسلام على رسول الله

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان

إلى الدكتور الفاضل "عبدالله لوزق"

على قبوله للإشراف على هذا العمل

وعلى توجيهاته ومساعدته القيمة

موصول كل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى كل أساتذتنا الكرام الذين أشرفوا

علينا خلال مساراننا الدراسي و كل من ساهم من قريب أو بعيد

في إنجاز هذا العمل ولو بالكلمة الطيبة

# إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى الوالديه الكريميه

إلى كل أفراد العائلة

إلى كل الأصدقاء

إلى كل من ساعدني في إتمام هذا العمل المتواضع ولو

بالكلمة الطيبة

# إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى الوالديه الكريميه

إلى إخوتي وأخواتي

إلى كل أصدقائي

إلى كل من ساعدني في إتمام هذا العمل المتواضع ولو

بالكلمة الطيبة



مَقْدِمَةٌ

يعتبر الإختصاص الإداري لرئيس الجمهورية الجزائرية أحد الصور التي توضح وتؤكد المكانة الدستورية التي يحظى بها الأخير في النظام السياسي الجزائري، ويعتبر رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في الدولة الجزائرية، ذلك لأن النظام الدستوري الجزائري يعد نظاما دستوريا رئاسيا، فرئيس الجمهورية في نطاق وظائفه وإختصاصاته الإدارية في الدولة يعد الرئيس الإداري الأعلى في بناء وهيكل النظام الإداري الجزائري بحيث يضطلع رئيس الجمهورية في النظام الدستوري بإختصاصات ومسؤوليات إدارية واسعة وهامة، فرئيس الجمهورية مسؤول عن القيام بالسلطة والوظيفة التنظيمية بإعتباره القائد الأعلى للوظيفة التنفيذية<sup>1</sup>، كما يستأثر رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية وينفرد بها من خلال المادة 142 من الدستور.

ويضطلع رئيس الجمهورية بالعملية الإدارية في الإدارة المركزية الجزائرية بواسطة حقه في إصدار المراسيم والقرارات التنظيمية من خلال إختصاصاته التنظيمية التي منحه إياها المؤسس الدستوري، حيث يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في كل المجالات ماعد تلك المخصصة والمحجوزة للسلطة التشريعية طبقا لنص المادة سالفه الذكر وهذا ما يجعل نطاق السلطة التنظيمية واسع المجال ويشمل كل المواضيع إلا المجالات المخصصة للقانون وتعتبر هذه من أهم لصور المميّزة للصلاحيّة التنظيمية الإدارية لرئيس الدولة.

كما يحوز رئيس الجمهورية بإعتباره رئيس السلطة التنفيذية على صلاحية التعيين الموظفين المدنيين والعسكريين في نطاق إختصاصاته الإدارية عن طريق المراسيم الرئاسية الفردية، فرئيس الجمهورية هو الذي يحوز الصفة القانونية والإختصاص الأصلي في التعيين في الوظائف السامية داخل الدولة طبقا لنص المادة 92 من الدستور.

وإضافة إلى هذا يعد رئيس الجمهورية حامي الدولة والمسؤول على ضمان وسلامة ترابها الوطني وحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد من أي خطر عن طريق وظيفة حفظ

<sup>1</sup> عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، طبعة 2002، ص126.

النظام العام داخل الدولة (الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة) عن طريق ما يسمى القرارات اللائحية التنظيمية فرئيس الجمهورية هو السلطة الإدارية العليا المسؤولة عن حفظ الأمن والنظام العام ويعتبر هذا الإختصاص حصري ينفرد به رئيس الجمهورية ولا يجوز تفويض صلاحيته نظرا لخطورته في تقييد الحقوق والحريات العامة للمواطنين، كما يخضع هذا الإختصاص للرقابة الدستورية إضافة إلى إقرار المؤسس الدستوري مجموعة من القيود الموضوعية والشكلية التي يجب على رئيس الجمهورية إتباعها أثناء ممارسة لهذا الإختصاص.

إن المؤسس الدستوري لم يكتفي بمنح رئيس الجمهورية هاته الإختصاصات الإدارية الثلاث المتمثلة في التنظيم والتعيين وحفظ النظام العام بل تعد حيث جعله المجدد لوحدة الأمة وحامي الدستور وخصه بسلطات واسعة تمتد خارج صلاحيته التنفيذية إلى صلاحيات في المجال التشريعي والقضائي، وهذا ما يضيف على شخصه تلك الهيئة التي تؤهله ليكون قائد النظام الدستوري والمؤسسات الدستورية.

ولقد خول المؤسس الدستوري في التعديل الأخير سنة 2020 صلاحيات متنوعة لا تتوقف على قيادة الإدارة العامة بل تعدى ذلك إلى منحه إختصاصات تشريعية وهي التشريع بأوامر وفق نص المادة 142 من الدستور والتي ينافس بموجبها رئيس الجمهورية البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في مجال القانون، ويعد هذا الإختصاص إستثناء وليس أصلا لصلاحيات رئيس الجمهورية كما أنه خطير من حيث الطبيعة التي يتميز بها والآثار التي يرتبها وعليه فقد أحاطه المشرع بقيود وحصره في حالات معينة حتى لايتخذ ذريعة من رئيس الجمهورية للتشريع، وهذا ما يضيف نوعا من الخلط حول الطبيعة القانونية للعمل التنظيمي والتشريعي.

كما خول المؤسس الدستوري صلاحيات قضائية لرئيس الجمهورية من خلال منه صلاحية إصدار العفو لرئاسي عن العقوبة وتعيين وعزل إضافة إلى رئاسته للمجلس الأعلى

للقضاء والذي يحد نوعا ما من إستقلالية القضاء، كما يضيف الطابع القانوني ونوع من الهيئة لسلطة القضائية وتجدر إختصاصات رئيس الجمهورية أساسها الدستور.

وفي سبيل معالجة موضوعنا تم الاعتماد على:

المنهج التحليلي: إن موضوع بحثنا يتطلب بشكل أساسي لإعداده إتباع المنهج التحليلي إذ تم تحليل مختلف النصوص القانونية والدستورية.

المنهج الوصفي: تم الاستعانة بالمنهج الوصفي لدراسة المكانة التي أولاها الدستور للإختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية.

المنهج الاستقرائي: الذي يستخلص منه نواي المشرع من وراء صياغة نصوص بعض مواد الدستور.

إن طبيعة الموضوع تتطلب منا طرح الإشكال التالي:

**كيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري الصلاحيات الإدارية لرئيس الجمهورية خاصة في ظل التباين بين التعديلات الدستورية السابقة والتعديل الأخير لسنة 2020؟**

وتماشيا مع إشكالية البحث تم وضع خطة كلاسيكية لإضفاء التوازن الدراسي للبحث متكونة من فصلين:

الفصل الأول: الأسس الدستورية لإختصاصات رئيس الجمهورية.

الفصل الثاني: نطاق الإختصاص الإداري لرئيس الجمهورية.

# الفصل الأول

الأسس الدستورية لإختصاصات رئيس الجمهورية

## تمهيد:

بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي التي تسير عليه الدولة سواء كان نظاما برلمانيا أو رئاسيا أو مختلط، فإن معظم دول العالم تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وهذا هو أساس وجود السلطات الثلاث، حيث لكل واحدة إختصاص معين، فتختص السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وتختص السلطة التشريعية بسن القانون، أما السلطة القضائية فتختص بالفصل في النزاعات، وعليه تعد هذه الصورة المميزة لمبدأ الفصل بين السلطات لكن الواقع العملي أثبت نسبية هذا المبدأ لعدد من الإعتبارات ولعلا أهمها هو التعاون القائم بين السلطات الثلاث.

وبالرجوع للنظام الدستوري الجزائري فإن لرئيس الجمهورية مكانة متميزة في النظام السياسي الجزائري، وتعد إختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي والقضائي أحد الصور والأسباب التي تعكس وتؤكد هذه السلطة والمرتبة المميزة التي حولها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية عن طريق آليات دستورية عديدة تمكن من التدخل في السلطات الثلاث<sup>1</sup>، من بينها التشريع بأوامر الذي يحل من خلاله رئيس الجمهورية محل البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في ممارسة السلطة التشريعية طبقا لنص المادة 142 من التعديل لدستوري لسنة 2020. إضافة الى إختصاصات أخرى في المجال القضائي ولعلا من أهمها الدور العضوي والوظيفي لرئيس الجمهورية وصلاحيته في إصدار العفو على العقوبة وهذا ما يستمدها رئيس الجمهورية من خلال سلطته السامية<sup>2</sup>.

وسنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي التشريع بأوامر (مبحث أول) إضافة إلى إختصاصات رئيس الجمهورية في المجال القضائي (مبحث ثاني).

<sup>1</sup> أحسن غربي، التشريع بأوامر في ضل التعديل الدستوري 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة، ص 12 وما بعدها.

<sup>2</sup> المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

## المبحث الأول: الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية أليات دستورية تمكنه من منافسة السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في مجال التشريع والمتمثلة في التشريع بأوامر، وقد نص المؤسس الدستوري على التشريع بأوامر في نص المادة 142 التعديل الدستوري لسنة 2020 " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"<sup>1</sup>.

إن الدساتير الجزائرية السابقة تباينت في مسألة منح الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية عن طريق التشريع بأوامر فدستور 1963 لم ينص على هذا النوع من الإختصاص، عكس ما هو عليه في دستور 1976 الذي نصت عليه المادة 153 وحصرته في ما بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني. أما دستور 1989 فلم ينص صراحة على هذا الإختصاص إلا نص المادة 87 التي تكلمت عن الحالة الإستثنائية إذا كانت للبلاد مهددة بخطر يوشك أن يصيب مؤسستها الدستورية.<sup>2</sup>

إن هذه الآلية تعتبر إستثناء وليس قاعدة عامة بإعتبار أن رئيس الجمهورية يضطلع بالسلطة التنظيمية وإن البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل في مجال التشريع، وعليه فقد أحاطها المؤسس الدستوري بجملة من الشروط والضوابط باعتبارها تشكل إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات، وسنتطرق في هذا المبحث إلى حالات وضوابط التشريع بأوامر في الحالة العادية "مطلب أول" والحالة الإستثنائية "مطلب ثاني".

## المطلب الأول: نطاق التشريع بأوامر في الحالة العادية

يمارس رئيس الجمهورية سلطته المتمثلة في التشريع بأوامر في الحالة العادية، سميت هذه بالحالة العادية نظرا للإستقرار التي تشهده الدولة ومؤسساتها الدستورية على جميع

<sup>1</sup> النص 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>2</sup> احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق، صفحة 12 وما بعدها.

الأصعدة و المجالات، بحيث تكون مؤسساتها الدستورية بصورة منظمة وعادية ولا يوجد هناك أي خطر يهددها بأي شكل من الأشكال الذي يمس بأجهزتها وسلطتها.<sup>1</sup>

فيتولى رئيس الجمهورية مهمة التشريع بأوامر في الحالة العادية بدلا من البرلمان صاحبة الولاية العامة والإختصاص الأصيل وذلك بالنظر لما تقتضيه طبيعة السلطة التشريعية في حالة عدم الانعقاد الدائم، الأمر الذي يخول هذا الإختصاص التشريعي المهم.<sup>2</sup>

وإصدار رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية له قوة القانون في الظروف العادية إنما هو أمر مقيد ولا يتم بصفة مطلقة إذ حدد المؤسس الدستوري حالات التشريع بأوامر وهو ما نصت عليه المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 إضافة إلى إدراج ضوابط وقيود نظرا لخطورة هته الألية .

### الفرع الأول: حالات التشريع بأوامر في الحالة العادية

قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية في صلاحية التشريع بأوامر في الحالة العادية بموجب التعديل الدستوري 2020 وحددها في حالتين طبقا لما جاء في نص المادة 142 "رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة " إضافة إلى حالة نظمتها المادة 146 في صلاحيات إصدار رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> صنور فاطمة الزهراء، التشريع بأوامر في الحالة العادية كألية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري و المقارن، المجلد الخامس، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 2019 ص 76.

<sup>2</sup> أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق، ص 64.

<sup>3</sup> النص 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.



## أولاً : التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

نص الدستور الجزائري على الحالات التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور والمتمثلة في لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، أو انحلال المجلس وجوبا أي بقوة القانون . إن لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها يكون بناء على سلطته التقديرية حيث جاء في المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل اوانها ..."<sup>1</sup>، وعليه فان رئيس الجمهورية هو السلطة المختصة بتقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو تسبيق موعد الإنتخابات التشريعية، إذ لا يجوز تفويض هذه الصلاحية بناء على نص المادة 93 من الدستور التي نصت في فقرتها الثالثة " لايجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض سلطته في اللجوء الى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها"<sup>2</sup>، كما لا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة خلال فترة عجز رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة خلال فترة شغور منصب رئيس الجمهورية تقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها طبقا نص المادة 96 من الدستور.<sup>3</sup>

وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 24-77 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني نلاحظ أن تم حل المجلس ابتداء من تاريخ لاحق لصدور المرسوم الرئاسي حيث صدر المرسوم في 21 فيفري 2021 والحل يسري من تاريخ أول مارس 2021 وتضمنت المادة الأولى منه النص على "يحل المجلس الشعبي الوطني ابتداء من يوم 17 رجب عام 1442 الموافق 1 مارس 2021"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> النص 151 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>2</sup> للنص 93 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>3</sup> أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ص69.

<sup>4</sup> مرسوم رئاسي 77/21 مؤرخ في 21 فيفري 2021 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج، ر، ج، ج، العدد 14 الصادرة بتاريخ 28 فيفري 2021.

كما حدد المرسوم الرئاسي رقم 96/21 موعدا للانتخابات التشريعية ب 12 جوان 2021 الذي نصت عليه المادة الأولى "تستدعى الهيئة الناخبة لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني يوم السبت 12 جوان 2021" وعليه فان المدة التي تسمح لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع بأوامر تفوق مدة ثلاثة أشهر<sup>1</sup>.

إن التشريع بأمر يكون سببه رئيس الجمهورية الذي بإقدامه على حل المجلس الشعبي الوطني فتح المجال لنفسه للتشريع بأوامر، لذا يتعين تقييد سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس حتى لا يتخذ منه ذريعة للتشريع في جميع المجالات لمدة زمنية قد تطول إلى سبعة أشهر حسب نص المادة 151 من الدستور<sup>2</sup>، كما أنه توجد حالة أخرى يكون من خلالها المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور وتمثل في انحلال المجلس بقوة القانون، وتحدث هذه الحالة إذا رفض المجلس مخطط عمل الحكومة التي يقودها الوزير الأول أو برنامج الحكومة حسب الحالة للمرة الثانية تاليا، هنا ينحل المجلس وجوبا وتستمر الحكومة في تصريف الأعمال الجارية وتنظم انتخابات تشريعية في أجل أقصاه 03 اشهر وحينها يكون رئيس الجمهورية خلال هذه المدة مخول له صلاحية اتخاذ الأوامر نظرا لشغور المجلس الشعبي الوطني.<sup>3</sup>

### ثانيا: العطلة البرلمانية

أكدت المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر على الأقل وهذا ما إستقرت عليه معظم الدساتير السابقة، وبهذا تكون مدة العطلة البرلمانية شهرين أو أقل من ذلك باعتبار أن الدورة العادية قد تتجاوز مدتها عشرة أشهر إذا طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة،

<sup>1</sup> مرسوم رئاسي رقم 21-96 المؤرخ في 11 مارس 2021 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة، ج،ج،ج، العدد 18 الصادرة في 11 مارس 2021.

<sup>2</sup> النص 151 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>3</sup> أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ص 70.

تمديدها لأيام معدودة لغرض إتمام دراسة نقطة في جدول الأعمال، وهذا يعد تضيقا دستوريا لمجال تشريع رئيس الجمهورية خلال العطل البرلمانية، وإن كان من الأفضل الغاءه طالما أنه هناك إمكانية انعقاد البرلمان في دورات إستثنائية، إذ كان المؤسس الدستوري الجزائري قد خول رئيس الجمهورية صلاحيات إصدار الأوامر أثناء غياب البرلمان،<sup>1</sup> إلا أنه أوجب توافر جملة من الشروط والتمثلة في ما يلي:

1. وجوب إستشارة مجلس الدولة قبل إتخاذ الأوامر وتجدر الإشارة إلى أن دور مجلس الدولة هنا هو دور إستشاري يتمثل في التأكد من توافق هته الأوامر مع الدستور ومختلف النصوص القانونية، كما أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ برأي مجلس الدولة، مما يجعل هذا الشرط مجرد إجراء شكلي يقوم به رئيس الجمهورية.

2. إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، وبالتالي لن يجد هذا الأخير أي صعوبة في تحقيق هذا الشرط.

3. ممارسة التشريع بأوامر خلال مدة زمنية محددة لا تتجاوز ثلاث أشهر قابلة لتجديد لمدة أقصاها ثلاثة أشهر إذا تعذر تنظيم الانتخابات التشريعية لأي سبب كان، وهذا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ويمارس الرئيس التشريع بأوامر لمدة لا تتجاوز الشهرين في الحالة العادية لعطلة البرلمان.

4. أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة للموافقة عليها، وهذا الشرط من شأنه تقادي أي إهمال أو تقصير من طرف رئيس الجمهورية في عرض الأوامر التي اتخذها على الجهة التي تملك صاحبة الإختصاص الأصل في ممارسة التشريع وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> نعيمة خطاب، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية بين الدستورين الجزائري والفرنسي، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد السابع العدد 2، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، جمهورية مصر 2021 ص1223.

<sup>2</sup> أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ص 72.

5. إضافة إلى إخطار رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وهذا الإخطار وجوبي، كما تفصل المحكمة الدستورية في دستورية هذه الأوامر في أجل أقصاه 10 أيام وهذا طبقاً لنص المادة 142 من التعديل الدستوري السالف الذكر، ويعد شرط إخطار رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية إضافة جديدة جاء بها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 لما يسبق أن شهدتها الدساتير السابقة فنجد في التعديل الدستوري لسنة 2016 و2008 لما يتطرقا إلى هذا الشرط و هذا ما يوضح إرادة المؤسس الدستوري إلى فرض إجراءات صارمة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع خلال العطلة البرلمانية والنظر في مدى دستورتيتها باعتبار التشريع سلطة أصيلة للبرلمان.<sup>1</sup>

### ثالثاً: اصدار رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر

نص المؤسس الدستوري في المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على كفييات المصادقة على قانون المالية من قبل غرفتي البرلمان، حيث حدد المؤسس الدستوري أجل لا يمكن تجاوزها من أجل المصادقة على قانون المالية وهو خمسة وسبعون (75) يوم تحتسب المدة من تاريخ إيداع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل الحكومة أو رئيس الحكومة حسب الحالة<sup>2</sup>، إضافة إلى توزيع المشرع الجزائري في المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 المدة المذكورة أعلاه على النحو التالي<sup>3</sup>:

- يمنح المجلس الشعبي الوطني أجل سبعة وأربعون 47 يوماً للمناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية بعد ذلك يرسله فور لمجلس الأمة.
- يمنح مجلس الأمة أجل عشرون يوماً للمناقشة والمصادقة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني المتعلق بقانون المالية.

<sup>1</sup> نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>2</sup> نص المادة 146 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>3</sup> القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 ديسمبر 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بين الحكومة ج،ر،ج،ج، العدد 50 الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 2016.

- في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول قانون المالية تمنح اللجنة متساوية الأعضاء أجال ثمانية(8) أيام لإيجاد حل للخلاف.

وبالتالي يصبح الأجل (75) يوما كاملة، إذا إستمر الخلاف فإنه على عكس ذلك يتدخل رئيس الجمهورية ويصدر مشروع قانون المالية بموجب أمرله قوة القانون، ويعد التشريع بأمر في هذه الحالة سببه البرلمان الذي رفض المصادقة على قانون المالية الذي تقدمت به الحكومة، و نظرا لحاجة الدولة و مؤسستها لا يمكن سحبه أو تمديد المدة لفترة أطول و لهذا منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية هذه الصلاحية.<sup>1</sup>

الفرع الثاني: الضوابط و القيود الواردة على التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري

2020

إن كان المؤسس الدستوري قد منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المجالات التي يشرع فيها البرلمان حيث إعتبرها البعض عمل تشريعي محضا والبعض الأخر يعتبرها قرارات إدارية قبل موافقة البرلمان عليها، إلا أن المؤسس الدستوري لم يجعل سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر سلطة مطلقة، وإنما هي سلطة مقيدة بالعديد من القيود الموضوعية و الإجرائية التي تحد من إستعمال رئيس الجمهورية لهذه السلطة، وإن كان هناك من يرى بأن كثرة اللجوء الى الأوامر من الناحية العملية أفرغ هذه القيود من فاعليتها وجعلها مجرد قيود شكلية لاغير وعليه يمكن إجمال الضوابط والقيود الدستورية على النحو التالي<sup>2</sup>:

أولا: قيد حصر الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأمر

عمل المؤسس الدستوري على تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر من خلال إشتراط توفر حالة من الحالات الثلاث المبينة سابقا المتمثلة في شغور المجلس

<sup>1</sup> أحسن غربي، التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ص72.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص72 وما بعدها.

الشعبي الوطني، العطة البرلمانية، رفض مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال اجل أقصاه 75 يوما المخصصة له ولذا فإنه في غير هذه الحالات إضافة الى الحالة الإستثنائية التي سنتطرق إليها في المطلب الثاني لا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع بأوامر لأن المؤسس الدستوري حدد الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأمر على سبيل الحصر لا على سبيل المثال<sup>1</sup>.

كما أنه بزوال هذه الحالات لا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر لعدم توافر حالاته مثل إنتخاب مجلس شعبي وطني جديد، إنتهاء العطلة البرلمانية أو استدعاء البرلمان لدورة غير عادية، مصادقة البرلمان على قانون المالية، إن تجاوز رئيس الجمهورية لحالات التشريع بأمر المحدد حصر يجعل من الأمر الذي يتخذه غير مشروع مخالف لدستور، حيث تتصدى له المحكمة الدستورية عند رقابتها لدستورية الأوامر على الذي سنتطرق له لاحقا

### ثانيا: حصر التشريع بأوامر في المسائل العاجلة:

نص الدستور في المادة 142 على التشريع بأمر يقتصر على المسائل العاجلة فقط التي لا تحتل الإنتظار أو إنتخاب مجلس جديد أو إنتهاء العطلة البرلمانية و بداية الدورة العادية في ثاني يوم عمل في شهر سبتمبر<sup>2</sup>، أي أنه بمفهوم المخالفة لا يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأمر في المسائل الغير العاجلة نظرا لخطورة هذه الألية الدستورية حتى لا يتسع نطاق التشريع المخصص لرئيس الجمهورية الذي يكون فيه البرلمان صاحب الإختصاص الأصلي وبذلك يكون التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية هو إستثناء وليس قاعدة عامة، وإن كان هناك من يرى بأنه تحول من الإستثناء إلى الأصل في النظام السياسي الجزائري حتى وإن كان وضع لسد فراغ خلال عطلة البرلمان أو شغور المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه يؤثر حتما على الإختصاص التشريعي للبرلمان<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> مزياني حميد، البية التشريع بأوامر في الجزائر بين النص والممارسة ن رسالة لنيل شهادة دكتور، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2016، ص89.

<sup>2</sup> نص المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>3</sup> أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ص 74 و 75.

يتم التشريع بأوامر في مسائل عاجلة إذا كانت هناك حاجة تستدعي التدخل عن طريق الأوامر لمواجهة الأوضاع الغير طبيعية الغير متوقعة حيث يمكن إعتبار غياب المجلس الشعبي الوطني لأكثر من ثلاثة أشهر 3 ظرفا عاجل يسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر وهذا ما لمسناه من خلال جملة الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية في الغترة الممتدة بين أول مارس 2021 و تاريخ 08جويلية 2021 بداية الفترة التشريعية حيث فاقت المدة أربعة أشهر حيث أشار المجلس الدستوري في القرارات التي إتخذها بشأن الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية خلال السداسي الأول من سنة 2021<sup>1</sup>.

ويقتصر قيد المسائل العاجلة على حالتين الأولى و الثانية المحددتين في نص المادة 142 من الدستور دون الحالات الأخرى، إذ لا يمكن تطبيق هذا القيد على التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية وإصدار قانون المالية بأمر لأنها في الأصل هي مسائل مستعجلة. وتبقى مسألة إثبات المسائل العاجلة غير واضحة حيث لم يحدد المؤسس الدستوري من المختص بتحديدھا، وهل هي تخضع لسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية أم لا؟

### ثالثا: خضوع الأوامر لرقابة دستورية

أخضع المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 و لأول مرة الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية، وهي رقابة وجوبية سابقة يتم الإخطار بشأنها وجوبا من قبل رئيس الجمهورية حيث جاء في الفقرة الثانية من نص المادة 142 "يخطر رئيس وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجال أقصاه 10 أيام"<sup>2</sup>.

لم تبيّن الفقرة المذكورة أعلاه الأجال التي يتقيد بها رئيس الجمهورية عند إخطاره المحكمة الدستورية بخصوص الأوامر، وإنما اكتفى المؤسس الدستوري بتحديد أجال فصل

<sup>1</sup> مروة قرساس، محمد كنازة، اختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف العادية على ضوء التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد 15 عدد 1، كلية الحقوق و العلوم السياسية ن جامعة العربي التبسي، تبسة الجزائر 2022 ص 214.

<sup>2</sup> المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

المحكمة الدستورية في رقابة دستورية الأمر وهي 10 أيام من تاريخ تسجيل الإخطار بأمانة المحكمة الدستورية هي أجال قصيرة قد لا تكفي لرقابة عدة أوامر قدمت دفعة واحدة أو حتى لنص واحد يضم العديد من المواد مثل قانون الإنتخابات والذي بالمناسبة فصل في دستوريته من قبل المجلس الدستوري في يومين بدل 10 أيام الممنوحة له<sup>1</sup>، ومن الناحية العملية تم إخطار المجلس الدستوري بالأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية من قبل هذا الأخير في أجال قصيرة جدا تحسب من تاريخ موافقة مجلس الوزراء على الأوامر وتسجيل الإخطار بأمانة المحكمة الدستورية وكانت المدة ممتدة من يوم واحد وثلاثة أيام بإستثناء حالتين واحدة إمتد فيها الأجل إلى 21 يوم و الأخرى إمتد فيها 15 يوم<sup>2</sup>،

وبالرجوع نص الفقرة 2 من المادة 142 من الدستور نلاحظ أن المؤسس الدستوري حدد نوع الرقابة التي تخضع لها الأوامر وهي رقابة دستورية وجوبية سابقة، كما يمكن أن يتم استبعاد الأمر من قبل المحكمة الدستورية، وذلك إذا رأت المحكمة أنه مخالف للدستور وعليه لا ينشر الأمر في الجريدة الرسمية ولا ينتج آثاره.

إن الرقابة الدستورية على الأوامر تقتصر على حالتين فقط هما حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وحالة العطلة البرلمانية طبقا للفقرة الأولى من نص المادة 142 من الدستور، على عكس الدساتير السابقة ومختلف التعديلات التي شهدتها الدولة لم يتم النص على هذا النوع من الرقابة من بينها التعديل الدستوري لسنة 2008 والذي نص في المادة 124 على التشريع بأوامر ولم يتطرق الى هاته الرقابة، إضافة الى التعديل الدستوري لسنة 2016 وهو أيضا لم يتطرق الى الإخطار الوجوبي، وهذا ما يعد إضافة جديدة جاء بها المؤسس الدستوري.

ولم يتطرق الى هاته الرقابة، إضافة الى التعديل الدستوري لسنة 2016 وهو أيضا لم يتطرق الى الإخطار الوجوبي، وهذا ما يعد إضافة جديدة جاء بها المؤسس الدستوري.

<sup>1</sup> أحسن غربي، المحكمة الدستورية، المجلة الشاملة للحقوق، مجلد 1 عدد 1، جوان 2021 ص 15.

<sup>2</sup> مروة قرساس، محمد كنازة، اختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف العادية على ضوء التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ص 214.



أما بخصوص الأمر الذي يتعلق بإصدار رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر فإنه لا يخضع لرقابة الوجوبية السابقة من قبل المحكمة الدستورية المنصوص عليها في المادة 142 لأن المادة 146 تضمنت النص على إصدار رئيس الجمهورية مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية بموجب أمر دون الإشارة إلى القيود الواردة في المادة 142 والتي من بينها الرقابة دستورية.<sup>1</sup>

#### رابعاً: الرقابة البرلمانية على الأوامر

أخضع المؤسس الدستوري الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في غياب المجلس الشعبي الوطني سواء أثناء حله أو وجوده في عطلة إلى رقابة البرلمان عند أول انعقاد له فيعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على غرفتي البرلمان كل على حدى عند بداية الدورة والعرض هنا وجوبي ولا يمكن مخالفة هذا الإجراء رغم فصل المحكمة الدستورية بدستورية الأمر وذلك لأن التشريع بأوامر إجراء خطير يعد مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات وفيه مساس بصلاحيات البرلمان التي تعتبر الولاية العامة وصاحبة الإختصاص الأصلي في إعداد القوانين والتصويت عليها وعند رقابتها فإنه يسترد جزء من هذه السيادة بالشكل الذي يضمن الحد الأدنى للرقابة.<sup>2</sup>

#### المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية

الظرف الإستثنائي هو الحالة التي تحدث للدولة التي يختل فيها الأمن العام لسبب ظرف طبيعي أو وباء أو كارثة طبيعية أو عامل بشري قد يكون حرب أهلية أو غزو حيث تطبق الأحكام الخاصة بالظرف الإستثنائي وقد يختل فيها ميزان المشروعية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> أحسن غربي، المحكمة الدستورية، المرجع السابق، ص 16.

<sup>2</sup> رحموني محمد، يامة إبراهيم، ضوابط اللجوء الى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4 العدد 1، 2019 ص 45.

<sup>3</sup> عبد الوهاب مراد، بن حفاف سماعيل، التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري 2020، مجلة افاق للعلوم، مجلد 7 عدد 4، 2022، ص 577.

إن تأصيل فكرة الظروف الإستثنائية تعود إلى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في الدعوى المرفوعة إليه ضد الإدارة وأدخلها دستور 1958 ليجعلها أداة دستورية لتقوية مركز رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، لقد أضاف المشرع الدستوري الجزائري في المادة 107 في تعديل الدستوري 2016 عدة فقرات بمثابة نصوص وأيضاً قيود على صلاحيات رئيس الجمهورية في الحالات الإستثنائية من الإتساع إلى التضيق، وتطرق إليها في المادة 98 في آخر تعديل دستوري لسنة 2020 وتنص المادة "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60يوماً"<sup>2</sup> لا يتخذ الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و ورئيس المحكمة الدستورية وتخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية إتخاذ الإجراءات الاستثنائية و يوجه رئيس الجمهورية خطاب للأمة ويجتمع البرلمان وجوباً لا يمكن تمديد مدة الحالة الإستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا ومما يستخلص من الفقرات الجديدة المضافة للمادة 98 من التعديل الدستوري 2020 ما يلي:

**الفرع الأول: الضوابط القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية**

أقر المؤسس الدستوري مجموعة من الضوابط والقيود الدستورية على التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال المادة 98 حتى لا تمارس بصفة مطلقة وعشوائية باعتبار أن التشريع بأوامر صلاحية إستثنائية لرئيس الجمهورية يعود الاختصاص الأصيل فيها للبرلمان وسنتطرق في هذا السياق على ما يلي:

#### أولاً: القيد الزمني

لقد منح الدستور صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 98 وتم ضبطه بأجل 60 يوماً على أكثر تقدير وألزمه بذلك، على عكس

<sup>1</sup> عبد الوهاب مراد، بن حفاف سماعيل، المرجع نفسه، ص577.

<sup>2</sup> نص المادة 98 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

الدساتير السابقة والتي كانت سلطة رئيس الجمهورية غير محددة الآجال بزمن معين، بل كانت مرتبطة بالظروف والأشكال والإجراءات التي أوجبت الحالة الإستثنائية و لم يكن هنالك أي قيد زمني على سلطة رئيس الجمهورية في مختلف التعديلات السابقة من بينها التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا 2008 فهو الوحيد الذي له السلطة التقديرية في إعلان أو إنهاء الحالة الاستثنائية وكذا اتخاذ التدابير اللازمة من بينها التشريع بأوامر وهذا ما يترك المجال مفتوح أمام رئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

### ثانيا: القيد الإجرائي

إجتماع البرلمان وجوبا عند اعلان رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية ولكن ما يعاب على هذه الفقرة عدم تبيان محل والدور الرئيسي للبرلمان في هذه الفترة هل دوره للتشريع وبهذا الشكل يسقط دور الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية ؟ أو دوره يكون رقابي على أعمال رئيس الجمهورية كون أن البرلمان ممثل عن الشعب وأن سلطات رئيس الجمهورية في هذه الحالة واسعة؟

إضافة الى هذا أن انعقاد البرلمان لا يحتاج الى دعوة من رئيس الجمهورية لأن هذا الانعقاد يكون بقوة القانون في الحالة الإستثنائية لا يعني ولا يترتب عنه منع رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية و بنص المادة 142 أقرت جواز رئيس الجمهورية ان يشرع في الحالة الاستثنائية إقرار صريح ومعنى ذلك أن له الحق في أن يتدخل في المجال المخصص دستوريا للبرلمان.<sup>2</sup>

إن المؤسس الدستوري قيد إمكانية تمديد الحالة الإستثنائية من قبل رئيس الجمهورية صراحة في الفقرة 05 الخامسة من نص المادة 98 "لا يمكن تمديد الحالة الإستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان معا"<sup>3</sup> وهو قيد دستوري جديد عكس ما جاءت

<sup>1</sup> نص المادة 98 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>2</sup> الوهاب مراد، بن حفاف سماعيل، التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ص 80.

<sup>3</sup> نص المادة 98 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

به التعديلات السابقة والتي لم صراحة على تقييد رئيس الجمهورية في حالة التمديد وإنما اكتفت بشرط الإستشارة لإقرار الحالة الإستثنائية حسب نص الفقرة 02 الثانية من نص المادة 107 لتعديل الدستوري لسنة 2016<sup>1</sup>، وعليه ومن خلال إستقراء النصوص الدستورية لايمكن لرئيس الجمهورية تمديد الحالة الإستثنائية إلا بعد موافقة البرلمان وتعد موافقة البرلمان إلزامية للحد من صلاحيات رئيس الجمهورية في إقرار الحالة الإستثنائية.

### ثالثا: رقابة المحكمة الدستورية

من خلال الفقرة الأخيرة للمادة 98 من التعديل الدستوري 2020 والتي تنص على أنه "يعرض رئيس الجمهورية بعد إنقضاء مدة الحالة الإستثنائية، القرارات التي إتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها " وتعد رقابة المحكمة الدستورية من أهم ضمانات حماية حقوق الأفراد وحررياتهم وكذا احترام السلطات العامة في الدولة لأحكام الدستور وخاصة في ظل الظروف عادية لما تشكله من خطر تقييد الحقوق والحرريات للمواطنين وتوسع سلطات الإدارة<sup>2</sup>.

ف نجد أن المشرع الدستوري أضاف عرض القرارات التي إتخذها أثناء الحالة الإستثنائية على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها، كونها تترأس الهيئة المكلفة بضمان إحترام الدستور وإحترام الحقوق والحرريات، وكتقييم لرقابة المحكمة الدستورية على القرارات التي اتخذت أثناء الحالة الاستثنائية هي رقابة شكلية على إعتبارين اثنين هما:

أ. كونها رقابة لاحقة على القرارات المتخذة أثناء الحالة الإستثنائية والتي هي سارية النفاذ فالرقابة هنا مفرغة من محتواها.

<sup>1</sup> نص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> مفتاح مختارية ن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السادس، 06، العدد الثالث 03، كلية العلوم القانونية و الإدارية، جامعة احمد زبانة، غليزان، ص 292.

ب. نتيجة الرقابة مجرد رأي و الرأي في حد ذاته لا يكون ملزما لرئيس الجمهورية من الناحية العملية ما لم يوجد نص خلاف ذلك ومن الناحية السياسية التبعية لرئيس الجمهورية سلطة تعيين وعزل رئيس المحكمة الدستورية.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الشروط واجبة الأعمال في الحالة الإستثنائية

هنالك شروط موضوعية ترتبط أساسا بالخطر الداهم على الدولة و أخرى شكلية ترتبط بالاستشارة غير الإلزامية و هذا ما سنتطرق له من خلال ما يلي:

#### أولاً: الشروط الموضوعية

أ. وجود خطر داهم وفي معناه القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب حيوية فيهددها بالزوال والإنتقاص، لقد أورد المشرع الدستوري عدة شروط لإعمال الحالة الإستثنائية والخطر الداهم هو كل واقعة تنذر بضرر يصيب الدولة ويهددها بالزوال والضرر والخطر حال وقع فعلا أو كان وشيك الوقوع بحيث يحمل معه عنصر المفاجأة ويجعل السلطة أمام وضع استثنائي يتطلب اتخاذ تدابير عاجلة.

ب. أن يتوفر شرط الخطر الداهم لتطبيق أحكام المادة 98 من الدستور وسلطة تقدير الخطر الداهم ترجع الى رئيس الجمهورية فقط فهو الوحيد المخول له هذه الصلاحية.

ج. أن يصيب الخطر المؤسسات الدستورية للدولة أو إستقلالها أو سلامة ترابها ويكون بعد تعثر مؤسسات الدولة في سيرها دون أن يؤدي إلى توقفها ذلك مع تقدير رئيس الجمهورية لإيقافها أو تمديدها حسب الحالة.<sup>2</sup>

#### ثانياً: الشروط الشكلية

من الشروط الشكلية للتشريع بأوامر في الحالة الغير عادية إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني حيث ألزم المؤسس الدستوري إستشارة رئيسي الغرفتين ولم

<sup>1</sup> الوهاب مراد، بن حفاف سماعيل، التشريع بالأوامر وفق التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ص578.

<sup>2</sup> مفتاح مخطارية ن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، المرجع السابق ص310.

يبين رأيهم إذا كان ملزماً أي استشارة ملزمة أو غير هذا على إعتبار أن الأغلبية تكون من العارضة التي تخرج عن إرادة رئيس الجمهورية هذا من جهة، ومن جهة أخرى إستشارة رئيس المحكمة الدستورية إذ أوجب المؤسس الدستوري إستشارة رئيس المحكمة الدستورية ولكن من الناحية العملية نجد أن رأيه غير ملزم كون النظام الداخلي للمجلس الدستوري سابقاً الصادر في 06 أوت 2000 لا ينص على إستشارة رئيس المجلس الدستوري بعيداً عن أعضائه وعليه لم يتطرق النظام الداخلي إلى مكانة الرأي الذي يبديه رئيس المجلس الدستوري ومنه فإن إستشارة رئيس المجلس الدستوري سابقاً أو رئيس المحكمة الدستورية لا يعدو أن يكون قيد على سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر والسبب في إستشارة المحكمة الدستورية كونه يتأسس الهيئة المكلفة بضمان إحترام الدستور وإحترام الحقوق والحريات العامة طبقاً لنص المادة 185 من الدستور<sup>1</sup>.

الإجتماع للبرلمان وجوباً إذ أوردت الفقرة الرابعة من المادة 98 من التعديل الدستوري إلزامية إجتماع البرلمان بقوة القانون جراء اعلان الحالة الإستثنائية بإعتبار أن هذا الاجتماع يعد وسيلة مهمة لتمكين الشعب من متابعة الأوضاع بإستمرار هذا من جهة<sup>2</sup>، ومن جهة أخرى كتدعيم لمشروعية قرارات رئيس الجمهورية، حيث لا تعدو الرقابة التي يمارسها البرلمان مجرد رقابة شكلية فقط غير إلزامية رغم إلزامية إجتماعه وعدم حله في هذه الحالة والبرلمان لا يناقش هذه الأوامر فما عليه إلا التصويت على الأوامر جملة دون مناقشتها أو تعديلها، ولم تحدث سابقاً في الجزائر أن رفض البرلمان الأوامر التشريعية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> الوهاب مراد، بن حفاف سماعيل، التشريع بالأوامر وفق التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق، ص 579.

<sup>2</sup> نص المادة 98 من التعديل الدستوري الاخير لسنة 2020.

<sup>3</sup> مفتاح مخطارية ن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 253.

## المبحث الثاني: الإختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية

إن التصور النظري لمبدأ الفصل بين السلطات وما يترتب عنه من توزيع لإختصاصات بين السلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية، القضائية هو تصور وهمي إذ لا يمكن تطبيقه تطبيقاً كاملاً ومطلقاً لأن الواقع أوجد تعاون بين السلطات الثلاثة لكن مسألة توزيع تلك الإختصاصات كانت دائماً إشكالية تواجهها مختلف الأنظمة السياسية سواء كانت رئاسية أو برلمانية وفي غالب الأحيان تتم بصورة غير عادلة إذ تكون الكفة الراجحة فيها في الغالب السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية وهذا الأخير إلى جانب ممارسته إختصاصاته التنفيذية يمارس إختصاصات تشريعية وأخرى قضائية.<sup>1</sup>

وممارسة رئيس الدولة لإختصاص يدخل أصلاً في المجال القضائي هو بمثابة خرق للتوازن بين السلطتين التنفيذية والقضائية هذا من جهة ومن جهة أخرى هو تهديد للحقوق والحريات العامة خاصة أن مجال السلطة القضائية النظر في المنازعات المعروضة أمامها بما تقتضيه القواعد القانونية القائمة، لذا إحتل موضوع إختصاصات رئيس الجمهورية في المجال القضائي حيزاً كبيراً من انشغالات الفقه الدستوري الجزائري.

وسنتطرق في دراستنا في هذا المبحث إلى دراسة الإختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية وفقاً للتعديل الدستوري 2020 وسنتناول دراسة صلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار العفو "مطلب أول" إضافة إلى دور رئيس الجمهورية في المجلس الأعلى للقضاء "مطلب ثاني".

## المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار العفو على العقوبة

العفو عن العقوبة نظام عرفته التشريعات القديمة ونصت عليه القوانين الحديثة فهو يهدف إلى معالجة بعض الحالات التي لا يمكن للسلطة القضائية أو التشريعية معالجتها بعد

<sup>1</sup> بيوش صليحة، إختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتورة، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة 1، سنة 2015/2016، ص 68.

إكتساب الحكم درجة قطعية وعندما تستجد الظروف تستوجب إجراء موازنة بين مقتضيات العدالة والإنسانية، لهذا يعد هذا الحق إختصاص ينفرد به رئيس الجمهورية وحده ولا يمكن أن يتنازل عنه أو يفوض بشأنه غيره والسؤال الذي يطرح نفسه هنا ماهي الطبيعة القانونية لمرسوم العفو عن العقوبة، وما هو المدلول الدستوري للعفو عن العقوبة؟<sup>1</sup>

لهذا سيتم التعرض في هذا المطلب إلى الأحكام العامة لنظام العفو عن العقوبة من خلال التطرق إلى مفهومه، ومدلوله الدستوري و طبيعته، وتمييزه عن العفو الشامل.

### الفرع الأول: مفهوم العفو عن العقوبة

إن نظام العفو عن العقوبة يعد أهم الأسباب التي تنقضي بسببها العقوبات لهذا اهتم به الفقه و قدم له عدة تعاريف مختلفة، و للإلمام بمفهوم العفو عن العقوبة و في غياب التعريف التشريعي لهذا المصطلح سنتطرق الى التعريف اللغوي والإصطلاح:

#### أولاً: التعريف اللغوي

إن لكلمة العفو في اللغة العربية دلالات و معاني مختلفة لا يمكن حصرها في مجال واحد لإختلاف مفاهيمها ودلالاتها حسب السياق الذي استعملت فيه، وقد أصل فقهاء اللغة لفظ العفو بأنه مشتق من عفا يعفو عفوا ويقصد به التجاوز عن الذنب وترك العقاب عليه وأصله المحو والطمس ومنه عفو الله عز وجل عن خلقه و ترك عقوبة الجاني المستحقة ويقال عفا عنه وعفي له ذنبه أي تركه ولم يعاقبه، والعفو لا يكون إلا عن ذنب ويكون بمعنى الترك وعدم اللزوم.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بيوش صليحة، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص70.

<sup>2</sup> محمد ناجي صالح المنتصر، النظرية العامة للعفو، رسالة دكتورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2002، ص22.



ولفظ العفو في اللغة مشتق من عفا وعفو "عفا الله عنك أي محاذنوبك. وعافاه الله محاذ عنه الأسقام.<sup>1</sup>

ويقال عفا عن ذنبه أي تركه ولم يعاقبه، ويقال أيضا: عفا عن الحق أسقطه كأنه محاه عن الذي هو عليه.<sup>2</sup>

### ثانيا : التعريف الإصطلاحي

أجمع شراح القانون الوضعي الغربي بصفة عامة وخاصة الفقه الفرنسي على أن العفو عن العقوبة هو نوع من التسامح والصفح أو الرأفة التي يأخذ بها رئيس الدولة بعض المحكوم عليهم وقد يكون ذلك بصورة كلية أو جزئية، رغم كون العقوبة واجبة النفاذ أصلا، والعفو من شيم الكرام والعفو عند المقدرة، وعفا الله عما مضى وما إلى ذلك من أقوال تشيد بصفة العفو أو التسامح والغفران.<sup>3</sup>

وقد قيل عن ماهية العفو عن العقوبة أيضا بأنه إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها، أو إبدالها بعقوبة مقررة في القانون أخف من العقوبة المحكوم بها أو بالإلتزامات المعينة وذلك بقرار من السلطة المختصة في الأحوال المقررة قانونا.

وعرفه الدكتور علي عبد القادر القهوجي بأنه: إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها بناء على مرسوم صادر من رئيس الدولة، هو وسيلة لإصلاح الأخطاء القضائية التي لا يمكن تداركها بطرق الطعن المختلفة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> رجب عبد الجواد إبراهيم، معجم المصطلحات الإسلامية في المصباح المنير، دار الآفاق العربية القاهرة، الطبعة الأولى، 2002، ص2.

<sup>2</sup> إبراهيم مصطفى، أحمد حسن الزيات، حامد عبد القادر، محمد علي النجار، المعجم الوسيط، المكتبة الإسلامية للطباعة والنشر والتوزيع، استانبول، تركيا، الجزء الأول، ص612.

<sup>3</sup> محمد ناجي صالح المنتصر، النظرية العامة للعفو، المرجع السابق، ص160.

<sup>4</sup> علي عبد القادر القهوجي، قانون العقوبات، القسم العام، نظرية الجريمة - المسؤولية الجنائية الجزاء الجنائي، د.ط، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2000، ص862.

إن هذه التعاريف لا تخلو من بعض العيوب و النفاؤص لأنها تعتبر العفو عن العقوبة مجرد إجراء يقوم به رئيس الدولة، وهذا في الحقيقة خلاف لطبيعة العفو الذي لا يخضع إلى أي شكل إجرائي أو موضوعي وليس مجرد إجراء يخول لرئيس الدولة إعفاء بعض المحكوم عليهم من العقوبة المحكوم بها جزئياً او كلياً وإنما هو إختصاص دستوري يمارسه في اطار الوظائف التي يضطلع بها وهذا ما يعرف في الفقه الدستوري بالإختصاص القضائي لرئيس الجمهورية.

وبالنظر إلى التعاريف السابقة يمكن القول بأنه على العكس من ذلك فالعفو عن العقوبة هو إختصاص حصري لسلطة رئيس الجمهورية، إلا أن هذه التعاريف لم تشمل جميع أنواع العفو وصوره.

كما أنه هناك نوع آخر من لعفو و هو العفو العام الذي يصدر من قبل السلطة التشريعية فيشمل جريمة أو عددا من الجرائم ويكون من شأنه محو الصفة الإجرامية، وعرفه الدكتور فاروق الكيلاني: بأنه يمحو عن الفعل صفته الإجرامية ويجعله غير معاقب عليه أي يعطل أحكام قانون العقوبات بالنسبة للجريمة المرتكبه ويزيل جميع آثاره الجزائية، كما عرفه أيضا على أنه : قانون يصدر عن السلطة التشريعية فيشمل جريمة أو عدداً من الجرائم ويكون من شأنه محو الصفة الإجرامية عنها وجعلها في حكم الأفعال المباحة.<sup>1</sup>

كما تجدر الإشارة كذلك الى أن العفو عن العقوبة لا يكون فقط جزئياً أو كلياً كما جاء في التعاريف السابقة، بل قد يكون العفو باستبدال العقوبة، إضافة أنها لم تذكر شرطاً هاما يجب أن يتوفر حين إصدار العفو و هو وجوب أن يكون الحكم بالعقوبة قطعياً نهائياً.

وإضافة الى ذلك يعرف البعض من الفقه الفرنسي العفو الخاص بأنه اعفاء المحكوم عليه بواسطة رئيس الجمهورية من تحمل العقوبة المحكوم بها نهائياً ضده، إلا أن هذا التعريف مقارنة بالتعريفين السابقين اكتفى بذكر أهم شرط لممارسة العفو الخاص وهو الحكم

<sup>1</sup> فاروق الكيلاني، محاضرات في قانون الأصول الجزائية، طبعة 02، الجزء الأول، ص285.

النهائي البات دون ذكر خصائصه و طبيعته وصوره، وعلى ذلك يكون ما ذهب إليه الفقه الغربي في تعريف العفو عن العقوبة على أنه صلاحية رئيس الجمهورية في إلغاء العقوبة المحكوم بها نهائيا على بعض المحكوم عليهم جزئيا أو كليا أو بإستبدالها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: المدلول الدستوري لصلاحيات رئيس الجمهورية في العفو عن العقوبة

العفو الرئاسي هو إختصاص رئاسي أقرته المادة 91 التعديل الدستوري 2020 المطمة 8، والتي تنص على "يتمتع رئيس الجمهورية بموجبه بحق إصدار العفو، و حق تخفيض العقوبات أو إستبدالها" ، إن حق العفو هو إجراء قانوني يقوم به رئيس الجمهورية في الأعياد الدينية والوطنية أو أثر الفوز بالإستحقاقات الرئاسية وقد يصدر في مناسبات خاصة مثل حدث في الجزائر في 03 افريل 2022 أين أصدر رئيس الجمهورية قرار إعفاء عن مساجين بمناسبة حلول شهر رمضان.<sup>2</sup>

عادة ما يتم من خلال ممارسة رئيس الجمهورية لحق العفو إعفاء المحكوم عليهم بأحكام قضائية نهائية من العقوبات وإطلاق سراحهم إذا كانوا محبوسين وفق لشروط يحددها مرسوم العفو، ومن الناحية القانونية ممارسة حق العفو من قبل رئيس الجمهورية هو إعدام لأحكام القضاء والتقرير بأنه سلطة أعلى منه ومن الناحية المعيارية يعلو مرسوم العفو على الحكم القضائي الصادر بإسم الشعب، حتى و إن كان المؤسس الدستوري قد خول للمجلس الأعلى للقضاء إبداء رأي إستشاري قبلي في ممارسة رئيس لجمهورية لحق العفو طبقا لنص المادة 182 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020،<sup>3</sup> إلا أن ذلك يعد من الناحية العملية محاولة من المؤسس الدستوري للتأكيد على إستقلالية القضاء وحرمة المساس بأحكامه إلى من خلال هيئة مصدرها القضاء و المتمثلة في موافقة المجلس الأعلى للقضاء لكن الأمر لا يستقيم على إعتبار المجلس الأعلى للقضاء ذاته يرأسه رئيس الجمهورية و بالتالي يلعب

<sup>1</sup> بيوش صليحة، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص74.

<sup>2</sup> نص المادة 91 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>3</sup> نص المادة 182 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

رئيس الجمهورية دور القاضي و الحكم في أن واحد<sup>1</sup>، والحقيقة أن للفكرة أبعاد سياسية و قانونية متداخلة، وهي مؤسسة أحيانا على الأقل من وجهة نظر مصدر السلطة التي يمتلكها رئيس الجمهورية و هي الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري طبق لنص المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2020،<sup>2</sup> إلا أنها أحيانا أخرى لا تجد لها تأسيسا فهو تدخل صارخ في عمل السلطة القضائية يمس باستقلاليتها كما يمس بأهم مبدأ و هو مبدأ الفصل بين السلطات، و إن كان هذ الجانب لا يمس فكرة رقابة القضاء على أعمال السلطة التنفيذية، فالجزء أساسا يتم إما في الإلغاء أو التعويض وهما خارجان حتما عن مجال العفو.

كما يلاحظ أن نص المادة 8/91 قد ورد مطلقا في النص على حق العفو المخول دستوريا لرئيس الجمهورية، الأمر الذي يستنتج منه إطلاق ضابط سلطة رئيس الجمهورية بإصدار العفو بنوعيه العام و الخاص، وهي صلاحية شديدة الخطورة من شأنها الإنتقاص من الثقة التي تحظى بها الأحكام القضائية<sup>3</sup>.

### الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لنظام العفو عن العقوبة

كما هو متعارف عليه فان العفو عن العقوبة هو تعطيل لنص قانوني أي تعطيل لإرادة المشرع وهذا ما أثار جدلا بين الفقهاء حول الطبيعة القانونية لمرسوم العفو عن العقوبة وسنتطرق له فيما يلي :

#### أولا: قرار العفو عن العقوبة عمل من أعمال السيادة

يعتمد أنصار هذا المذهب من بينهم الفقيه leon duguit على معيار السيادة للترقية بين أعمال السلطة التنفيذية في نظرهم إما أن تكون أعمال إدارية أو أعمال حكومية، ويقصد

<sup>1</sup> براهيم السعيد، ركات مولود، مدى استقلالية القضاء في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة ايليزا للبحوث والدراسات، المجلد 6، العدد 2، جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر، 2جامعة البشير الابراهيمي برج بو عرييج، سنة 2021، ص500.

<sup>2</sup> نص المادة 85 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>3</sup> براهيم السعيد، ركات مولود، مدى استقلالية القضاء في التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص501.

بالأعمال الإدارية كل عمل يصدر عنها حينما تمارس وظيفتها الإدارية المتعلقة بالتطبيق اليومي للقوانين العادية بينما أعمالها الحكومية وتسمى أحيانا أعمال السيادة وهي التي تتخذها بما لها من سلطات حكم وتقتضي السهر على تطبيق النصوص الدستورية والمحافظة على كيان الدولة في الداخل والخارج وتستبعد أعمال السيادة من ولاية القضاء لإتصالها بسيادة الدولة ولا تخضع في جوهرها لرقابة القضاء سواء في ذلك رقابة إلغاء أو رقابة تعويض أو رقابة فحص المشروعية.<sup>1</sup>

وبالتالي فإن قرار العفو طالما أنه منصوص عليه دستوريا فإنه يحتوي على هذه الصفة كونه من أعمال السيادة لذلك لا يحق للمحاكم النظر في مشروعية هذا المرسوم الصادر بالعفو، بالإضافة الى ذلك متى استعمل رئيس الجمهورية حقه في العفو فليس للمتهم الطعن فيه أو رفضه أو التشكيك في مدى فاعليته حتى ولو كان المتهم يدعي أن العفو عن العقوبة يضر به في الواقع.<sup>2</sup>

### ثانيا: قرار العفو عن العقوبة قرار إداري

يرى البعض من الفقهاء Garraud أن قرار العفو يعتبر من صميم الأعمال الحكومية الصادرة من سلطة التنفيذية ويصنف ضمن الصلاحيات الإدارية لرئيس الدولة وهو شبيه بالإجراء الذي يتخذه رئيس الدولة تنفيذا لقانون العفو صادرا عن السلطة التشريعية ويكون بالتالي غير قابلا للطعن فيه وبسبب إعتباره كذلك لا يمكن لمرسوم العفو أن يعطل الحكم القضائي بالعقوبة لأن العمل الإداري لا يمكنه أن يعدل من العمل القضائي وذلك إستنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بيوش صليحة، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص92.

<sup>2</sup> بيوش صليحة، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص92.

<sup>3</sup> إسماعيل بولكوان، النظام القانوني للعفو الرئاسي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الرابع، العدد الأول، جامعة زيان عاشور الجلفة، سنة 2019، ص385.

## ثالثا: قرار العفو عن العقوبة عمل قضائي

يعتبر جانب كبير من الفقه من بينهم الفقيه Charles Rulleau بأن العفو عن العقوبة عمل قضائي من خلال تحليل مضمونه من الناحية الشكلية والموضوعية ثم إقامة المقارنة بين قرار العفو عن العقوبة وبين العمل القضائي، فمن الناحية الشكلية أن رئيس الجمهورية حينما يقوم بإصدار قرار العفو عن العقوبة المحكوم بها عن المتهم يحدث بذلك من خلال إرادته تعديلا على الحكم الصادر عن الهيئة القضائية ضد المتهم كليا أو جزئيا بمعنى إحداث تغيير في المركز القانوني للمحكوم عليه، ولا يعني ذلك أن قرار العفو قد صدر بطريقة إعتباطية كونه غير مسبب حسب طبيعته لأن وجود القرار الصادر من رئيس الدولة في حد ذاته دلالة على أنه مسبوق بتحقيق وبالتالي فإن العمل الذي يقوم به رئيس الجمهورية عن إصداره للعفو يتقارب مع العمل القضائي كون هذا الأخير ناتج عن تحقيق مسبق بينما قرار رئيس الدولة بمنح العفو لا يظهر فيه تحقيق لكنه مفترض<sup>1</sup>.

## الفرع الرابع: التمييز بين العفو عن العقوبة و العفو الشامل

العفو عن العقوبة كما سبقت الإشارة هو صلاحية مخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى أحكام الدستور تتمثل في إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة المحكوم بها نهائيا ضده كليا أو جزئيا أو إستبدالها بعقوبة أخف منها مقرر قانونا، ويلزم لمزاولة رئيس لجمهورية لهذا الحق أن تكون قد استنفذت كل طرق الطعن المقررة بالعقوبة لإحتمال الغاء هذا الحكم أو تعديله إذا كان لا يزال قابلا للطعن فيه أما العفو الشامل فهو قانون تصدره السلطة التشريعية لإزالة صفة الجريمة على فعل هو في حد ذاته جريمة يعاقب عليها القانون بحيث يصبح كأنه لم يجرم أصلا و من خلال هاذين التعريفين نستنتج أن هاذين النظامين يلتقيان في بعض الخصائص أهمها<sup>2</sup> :

<sup>1</sup> بيوش صليحة، المرجع السابق، ص99.

<sup>2</sup> بيوش صليحة، الإختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص82.

أولاً: يتشابه كلاهما في أنهما غير مقيدان بشرط وليسا محددين بمجال لهما فهما متروكان للسلطة التقديرية التي تتمتع بها الجهة المختصة في إصدارها.

ثانياً: كلا النظامين يسقطان العقوبة عن المحكوم عليه فمن صدر عفواً شاملاً لصالحه يعفى من تنفيذ العقوبة بالإضافة إلى إزالة الصفة الإجرامية للفعل وكذلك الأمر بالنسبة للعفو عن العقوبة فإنه يعفى المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة.

ثالثاً: يتفقان كذلك في أن تطبيق أي منهما لا يتوقف على تمسك صاحب الشأن بالعفو بل بالعكس يفرضان جبراً للمحكوم عليه وليس له سلطة التنازل عن العفو أو العفو عن العقوبة لأنهما من النظام العام هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن العفو الشامل والعفو عن العقوبة.<sup>1</sup> وعلى الرغم من هذا التشابه بين كل من العفو عن العقوبة والعفو الشامل إلا أنهما يختلفان في نقاط عديدة أهمها:

أولاً: يختلف العفو الشامل عن العفو عن العقوبة من حيث السلطة المختصة فالعفو الشامل يكون بقانون من السلطة التشريعية وذلك لأنه يلغي نص تجريم وجد بقانون والقانون لا يلغى إلا بالقانون أو أداة أعلى منه أما العفو عن العقوبة فيختص به رئيس الجمهورية

ثانياً: يختلفان من حيث الأثر، فالعفو الشامل أثاره شاملة تصل إلى إزالة الصفة الإجرامية عن الفعل المجرم فهو بمثابة تنازل من الهيئة الاجتماعية بواسطة السلطة التشريعية عن حقها في محاكمة الجميع أما العفو عن العقوبة فإنه يقتصر مفعوله على العقوبة الأصلية وحدها فقط، فلا تسقط العقوبة التبعية والآثار الجنائية المترتبة عن الحكم بالإدانة أي استمرار فعل الجريمة في نظر القانون وبقاء الحكم بالإدانة منتجا لآثاره الأخرى.<sup>2</sup>

ثالثاً: كما أن العفو الشامل يسري بأثر رجعي حيث يصبح الفعل كأنه مباح أما العفو عن العقوبة لا يسري أثره إلى من يوم صدوره وعلى المستقبل فقط ومنه فإنه لا يصح صدور

<sup>1</sup> محمد ناجي المنتصر، النظرية العامة للعفو، المرجع السابق، ص 165.

<sup>2</sup> براهيم السعيد، بركات مولود، مدى استقلالية القضاء في التعديل الدستوري لسنة 2021، المرجع السابق، ص 502.

العفو عن العقوبة إلى بعد أن يصدر حكم بالعقوبة وينبغي أن يكون هذا الحكم باتاً<sup>1</sup>، لأن الحكم الغير البات قد يلغى عن طريق الطعن فيه فلا يكون للعفو عن العقوبة ضرورة، أما العفو الشامل فيصح صدوره في أي حالة كانت عليها الدعوى العمومية.

### المطلب الثاني: دور رئيس الجمهورية في المجلس الأعلى للقضاء

رغم ما حمله التعديل الدستوري 2020 من أحكام جديدة بخصوص السلطة القضائية ودستورته للمجلس الأعلى للقضاء ونص لأول مرة على تشكيلته في الدستور خلافاً للدساتير السابقة التي كانت تحيل إلى القانون مسالة تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وتدعيم صلاحياته لتكريس المزيد من الضمانات التي تضمنت إستقلالية السلطة القضائية والقضاة إلا أنه أبقى على سلطة رئيس الجمهورية في رئاسته للمجلس الأعلى للقضاء، وهو ما يعتبر تدخلاً في أهم جهاز تقوم عليه السلطة القضائية<sup>2</sup>، ويدعم البعض ذلك باعتبار العديد من دساتير العالم تمنح للرئيس هذا الحق نظراً لأهمية المجلس الأعلى للقضاء ورئيس الجمهورية وهو صاحب السلطة السامية بموجب نص المادة 86 من الدستور والذي يعتبر بموجبها رئيس السلطات الثلاث إذ لا بد أن يحرص على إنتظام جهاز العدالة<sup>3</sup>.

وبذلك فإن رئيس الجمهورية يحوز على سلطات وصلاحيات في المجال القضائي بموجب النصوص الدستورية التي تخوله هذه الصلاحيات وسنتطرق في إختصاصات رئيس الجمهورية في المجال القضائي على ما يلي:

### الفرع الأول: دور رئيس الجمهورية في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء

يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء كما يمكن لرئيس الجمهورية تكليف الرئيس الأول للمحكمة العليا برئاسة المجلس الأعلى للقضاء غير أنه قد يثور التساؤل حول

<sup>1</sup> بيوش صليحة، الإختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص84.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص129.

<sup>3</sup> نص المادة 86 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.



مدى إمكانية تفويض رئيس الجمهورية هذه الصلاحية لجهة أخرى غير الرئيس الأول للمحكمة العليا خصوصا الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة<sup>1</sup>، إن المادة 93 من الدستور لا تمنع ذلك غير أننا نرى بهذا الإستثناء الذي أورده المادة 180 فإنه تكون صلاحية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء من قبل رئيس الجمهورية غير قابلة للتفويض بإستثناء تكليف الرئيس الأول للمحكمة العليا برئاسة المجلس الأعلى للقضاء بإعتباره نائب الرئيس،<sup>2</sup> بالرغم من عدم النص على هذا المنع من قبل المؤسس الدستوري في نص المادة 93 من التعديل الدستوري سنة 2020 وهذا يعد تضارب نوعا ما في النصوص القانونية.

إن إسناد المؤسس الدستوري رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لرئيس الجمهورية على أساس أن العديد من الدساتير العالمية تمنح رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لرئيس الجمهورية، وذلك إدراكا بأهمية هذه المؤسسة الدستورية وخطورة المهام المسندة إليه ويعتبرون أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطات الثلاث من مسؤوليته الحرص على انتظام جهاز العدالة<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: معارضة رئاسة المجلس الأعلى للقضاء

إن رئاسة المجلس الأعلى للقضاء من طرف رئيس الجمهورية كان محل خلاف بين مؤيد ومعارض حيث نرى الآراء المعارضة لرئاسة رئيس الجمهورية المجالس القضائية أنه يتعارض مع الكثير من الإعتبارات التي يقوم عليها استقلال السلطة القضائية.

1. إن ترأس رئيس الجمهورية للمجلس القضائي يحدث خلافا لتنظيم السلطة القضائية مما يقودنا إلى منطلق تركيز السلطة والذي يتناقض كل التناقض مع النظام الديمقراطي ويصب في الأنظمة الشمولية والتي غالبا ما تسبب الأزمات وتكبت الحقوق والحريات.

<sup>1</sup> احسن غربي، المجلس الأعلى للقضاء في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 15 العدد 2، كلية الحقوق والعلوم الياسية، جامعة تيزي وزو، سنة 2020 ص72.

<sup>2</sup> نص المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>3</sup> ياسين مازوزي، دور المجلس الأعلى للقضاء في تعزيز استقلال السلطة القضائية، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، المجد 04، العدد 02، جوان 2017، ص467.

2. أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية فلا يمكن أن نعتبره حكم بين السلطات وله إختصاصات متعددة فمن غير المعقول أن نضيف له أعباء سلطات المجلس الأعلى للقضاء فهذه النظرية فاسدة شكلا وموضوعا.<sup>1</sup>

أما الآراء المؤيدة لرئاسة المجلس الأعلى للقضاء من طرف رئيس الجمهورية مبرر جانبا لإدراك أهمية وخطورة هذه المؤسسة الدستورية وتدعيما لإستقلالها، بما ينبغي أن تكون عليه من القوة والفاعلية لتنهض بمهامها الكبيرة في إدارة شؤون القضاء، فقد توجد مشكلات خطيرة في القضاء تستدعي رئيس الجمهورية شخصا فيمكن حلها بوجوده بما له من إحترام وهذا لا يعد تدخل من السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية إطلاقا، بل هو تعاون بينهما فضلا عن أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطات عندما تنظر إلى القضاء كمرفق لا بد أن تكون الرئاسة في الشؤون الإدارية له، لأن مسؤولياته الحرص على انتظام جهاز العدالة بين المواطنين، وهناك حجة أخرى وهي أن رئيس الجمهورية يتدخل بصفته رئيسا للدولة حتى قيل أن القضاء يستمدون قوتهم من ولاية رئيس الدولة في حدود القانون فليسا غريبا أن يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للهيئات القضائية فهو تشريف للقضاء وإعلاء لشأنه، فضلا عن كونه الاتجاه الغالب في كل دول العالم منها الجزائر.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بوجمعة صويلح، دراسة قانونية في تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، مجلة الفكر البرلماني، مجلة الامة، العدد 07، 2004، ص124.

<sup>2</sup> بيوش صليحة، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص135.

# الفصل الثاني

نطاق الاختصاص الإداري لرئيس الجمهورية

إن معظم الدساتير الجزائرية تبنت وأقرت بمبدأ الفصل بين السلطات، لكن يبقى هذا المبدأ قائم على أساس التعاون بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية حيث أصبح هذا المصطلح مصطلح مرن تعاوني ولعل أبرز ما جسده فكرة التعاون والتكامل والسماح لرئيس الجمهورية بممارسة إختصاصات إدارية والإعتراف له دستوريا بممارسة السلطة التنظيمية.<sup>1</sup>

وتعد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية التي كرستها العديد من التجارب الدستورية في الجزائر وأخرها تعديل 2020 الذي نص عليها وحدد مجالها في نص المادة 141<sup>2</sup>، وعليه فإن المشرع الجزائري من خلال إستقراء النصوص الدستورية قد أعطى لرئيس الجمهورية إختصاصات إدارية تنظيمية واسعة النطاق ولم يقيد مجالها وهذا ما يعطي رئيس الجمهورية أسبقية في النظام السياسي الجزائري .

فيتولى الرئيس في المجال الإداري إختصاصات تنظيمية مرتبطة أساسا بالسلطة التنظيمية إضافة إلى سلطة التعيين وحفظ النظام العام والحفاظ على سلامة وأمن التراب الوطني والتي تعتبر الصورة المميزة للوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية وفي هذا السياق سنتطرق في هذا الفصل إلى ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (مبحث أول) ونطاق إختصاصها وأليات الرقابة عليها (مبحث ثاني).

<sup>1</sup> حجاج سمية، عراب مريم، السلطة التنظيمية في القانون الجزائري بين التحديد والتمديد، مذكرة ماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، 2020، ص7.

<sup>2</sup> نص المادة 143 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

## المبحث الأول: ماهية السلطة التنظيمية

تعتبر السلطة التنظيمية المستقلة أحد أهم العوامل التي ساهمت في ظهور القانون الدستوري في شكله الحالي، كما وقد ساهمت في تغيير مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات من مفهومه المطلق الى مفهوم نسبي من، والذي يعتبر أن السلطة التشريعية هي صاحبة الإختصاص الأصيل والوحيد في التشريع، فقد أصبح رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية المستقلة والواسعة يستأثر بالتشريع في كافة المجالات التي تخرج عن نطاق إختصاص البرلمان فكل ما بقي هو من إختصاص رئيس الجمهورية، ومنه لم يعد يقتصر دور السلطة التنفيذية على تنفيذ القوانين وتطبيقها بل تعداها وأصبح يشرع إلى جانب السلطة التشريعية.<sup>1</sup>

وعلى هذا فان المشرع الجزائري أعطى لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة فأصبح رئيس الجمهورية يتمتع بمكانة متفوقة عن البرلمان نتيجة التنظيم المستقل والسلطة التنظيمية الممنوحة له دون أي تدخل من جهة أخرى، وذلك ما سيتم بحثه ضمن مفهوم السلطة التنظيمية (مطلب أول) ثم الطبيعة القانونية لهذه السلطة (مطلب ثاني)

## المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية

خول المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وهو ما إستقرت عليه مجمل الدساتير التي عرفتها الجزائر، وبموجب هذه السلطة الدستورية يمارس الرئيس إختصاصاته في صنع القواعد العامة والمجردة في المجالات الغير مخصصة للقانون وهذا ما نصت عليه المادة من 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى جانب البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع وعليه ومن خلال ماترقنا إليه سنحاول الوقوف ودراسة

<sup>1</sup> خنيش وحيد. ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر، قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ن جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص10،

تعريف السلطة التنظيمية (فرع أول) ثم تحديد خصائص وعناصر السلطة التنظيمية (فرع ثاني).

### الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية

تعرف السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية على أنها " تلك السلطة التي تمارس من قبل رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم " أو على أنها ذلك الإختصاص الحصري لرئيس الجمهورية في اتخاذ تنظيمات قائمة بذاتها هدفها ليس تطبيق القواعد القانونية الموجودة وإنما هدفها إنشاء قواعد قانونية غير موجودة.<sup>1</sup>

حاول الفقه الجزائري وسعى جاهدا وبشكل فعال في محاولته لوضع تعريف قريب يحدد مفهوم السلطة التنظيمية بشكل عام والسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بشكل خاص ومن بين بعض التعريفات التي عرفها الفقه الجزائري:

**الدكتور محمد الصغير بعلي:** يقصد بالسلطة التنظيمية الإختصاص المنوطل بهيئات السلطة التنفيذية بسن قواعد عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، فالإختلاف بين السلطة التنظيمية والسلطة التشريعية إنما ينبني على أساسا المعيار الشكلي العضوي.<sup>2</sup>

كما عرف **الدكتور عمار بوضياف** السلطة التنظيمية بأنها: صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية مثلا.<sup>3</sup>

أما جانب من الفقه العربي فقد عرفها على أنها : سلطة إصدار قواعد تنظيمية عامة أي قواعد عامة ومجردة والبعض الآخر عرفها على أنها إختصاص الحكومة بوضع أنظمة تتضمن

<sup>1</sup> الطاوس بن حدو، الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية، مجلة المستقبل لدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 01، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجلفة، سنة 2020 ص144.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2004، ص101.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص197.

قواعد عامة ومجردة كالتشريع البرلماني كما تم تعريفها أيضا على أنها تلك السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية ويعد هذا التعريف من بين التعاريف المذكورة التعريف الأصح أو التعريف الأقرب إن صح القول.<sup>1</sup>

وطبقا لنص المادة 141 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 فإن رئيس الجمهورية يتمتع بممارسة السلطة التنظيمية المتعلقة بتنظيم وتسيير نشاط الإدارة بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية، إن السلطة التنظيمية تم تحديدها بطريقة سلبية مما يوسع لها المجال ويجعل نطاقها واسع على كافة الميادين والشؤون بإستثناء المجال المخصص للقانون المحدد أساسا في الدستور كما تبقى السلطة التنظيمية مستقلة إستقلالاً كاملاً عن السلطة التشريعية.<sup>2</sup>

وعليه إن السلطة التنظيمية هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بمقتضاها تنظيمات مستقلة تنظم المسائل والميادين التي تخرج عن التحديد الحصري للقانون.

وتعرف اللوائح التنظيمية بالقرارات الإدارية التنظيمية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وفقا للقواعد المعمول بها دستوريا التي تضم قواعد قانونية عامة ومجردة تؤدي إلى انشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أي أنها تلك النصوص التنظيمية أو القرارات التنظيمية على أنها فئة من القرارات الإدارية العامة وتتضمن القواعد العامة والموضوعية والمجردة التي تتعلق بجملة من المراكز القانونية وأفراد الغير محددین بذواتهم وظيفتها خلق مركز أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة.<sup>3</sup>

وبالرجوع الى نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي اقرت الإختصاص التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية في المسائل الغير مخصصة للقانون أين عمد

<sup>1</sup> الطاوس بن حدو، الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية، المرجع السابق، ص12،

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص101،

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص280.

المؤسس الدستوري إلى حصر مجال هذا الأخير ووسع من مجال التنظيمات المستقلة فأصبح رئيس الجمهورية صاحب الولاية العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة في النظام الدستوري الجزائري،<sup>1</sup> ومن هنا نعرف التنظيمات المستقلة على أنها تلك اللوائح العامة والمجردة الصادرة من رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المنصوص عليها في الدستور التي تتضمن وضعاً مستقلاً عن القانون وتستاثر بمجال واسع غير محدد على أن يمارسها عن طريق المراسيم الرئاسية.

### الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية

وبناء على التعاريف السابقة للسلطة التنظيمية يستنتج أن لهذه الأخيرة جملة من الخصائص هي كالتالي:

#### أولاً: سلطة رئاسية

بعد الرجوع إلى النصوص الدستورية الجزائرية المتعاقبة نجد أن المؤسس الدستوري، قد خول للبرلمان ممارسة سلطة تنظيمية مستقلة وتميزة تسمح له بإعداد نظامه الداخلي، بعيداً عن تدخل السلطة التشريعية، وفي مقابل ذلك هو ملزم باحترام مبدأ الفصل بين السلطات وكل هذا يندرج في نطاق سلطة تنظيم المسائل المتعلقة بالبرلمان أي هي سلطة برلمانية ولقد خص لمشروع الجزائري في مختلف دساتيره منذ الإستقلال إلى منح سلطة إصدار المراسيم التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل التي لا تندرج في اختصاص القانون وقد نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث جاء في المادة ما يلي "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون"<sup>2</sup> وبالتالي فقد حددت هذه المادة صراحة الجهة المختصة في ممارسة السلطة التنظيمية والمتمثلة في

<sup>1</sup> مخطارية مفتاح، محمد بوجانة، التنظيم المستقل على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 28 كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة احمد زبانه، غليزان الجزائر، ص624.

<sup>2</sup> نص المادة 141 من التعديل الدستور الأخير لسنة 2020.



رئيس السلطة التنفيذية وهو إختصاص حصري يحتكره رئيس الجمهورية ولصيق بشخصيته كما يعتبر هذا الاختصاص أهم نقطة أو من بين أهم نقاط قوة رئيس الجمهورية في مواجهة ومناصفة البرلمان في مجال التشريع بحيث لا يمكن للبرلمان التدخل في الإختصاص الرئاسي للرئيس وإلا إعتبر تعديا على مبدأ الفصل بين السلطات وفي المجالات والميادين المحصورة له وذلك عن طريق مشاركة البرلمان في مراحل صنعه وفي المجالات والميادين المحصورة له وذلك عن طريق التشريع بأوامر وهو إستثناء ويعتبر تشريع ثانوي إلى جانب تشريع البرلمان صاحب الإختصاص الأصلي في التشريع و بالتالي فان السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هيا سلطة رئاسية.<sup>1</sup>

### ثانيا: سلطة قانونية أصيلة

إي يمارسها رئيس الجمهورية بشكل مستقل فلا يحتاج إلى إذن مسبق أو ترخيص وتتم بشكل أي، فلا يحتاج إلى موافقة أو تصديق بعدي فهي غير مقيدة فهو لا يحتاج إليها فقط في وقت الأزمات بل هي سلطة إستطاعت أن تفرض نفسها على أرض الواقع في الظروف العادية، كما وغير العادية، وبالتالي السلطة التنظيمية الرئاسية هي إختصاص لا يعلق على غياب البرلمان هو الحال فيما يخص الأوامر التشريعية.<sup>2</sup>

وطبقا لنص المادة 141 من التعديل الدستوري 2020، فإن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي سلطة قانونية يمارسها بقصد إحداث أثر قانوني من خلال إنشاء مركز قانوني عام جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه، ومنه يشترط في التنظيمات الصادرة بموجب السلطة التنظيمية أن تكون ذات طابع نهائي وتنفيذي أي من شأنها إحداث آثار قانونية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> مخطارية مفتاح، محمد بوجانة، التنظيم المستقل على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 28 كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة احمد زبانه، غليزان الجزائر، ص626.

<sup>2</sup> الطاووس بن حمو، الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية الرئاسية في الجزائر، مجلة المستقبل لدراسات القانونية، المجلد 04، العدد 01 كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، جوان 2020، ص151.

<sup>3</sup> المادة 141 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

إلى أنه هناك بعض السلطات والصلاحيات ذات الصفة القانونية التي لا تعد من قبل السلطة التنظيمية كسلطة التنسيق، والتي يمارسها الرئيس عن طريق إصدار أوامر وتوجيهات وإرشادات في شكل تعليمات أو منشورات والتي لا تهدف إلى إحداث اثر قانوني انما يبقى هدفها الرئيسي تبيان أو توضيح أسلوب العمل الموافق للقانون والذي يتماشى مع مقتضيات المصلحة العامة في الدولة وسير مؤسساتها.

### ثالثا: سلطة تنظيم مستقلة

تعد السلطة التنظيمية صلاحية دستورية مخولة لرئيس الجمهورية يمارسها في الميادين غير مخصصة للقانون تتسم بذاتية والإستقلالية فمارستها لا تحتاج لنص قانوني، ورغم ان السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سلطة مستقلة إلا أن ذلك لا يعني عدم خضوعها وإحترمها لمبادئ الدستور، ومنه إن التنظيمات المستقلة تعالج مواضيع تختلف عن المواضيع المحجوزة للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والمحددة دستوريا.<sup>1</sup>

### رابعا: سلطة عامة ومجردة

تتصف السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية بالعمومية والتجريد وهي تنظم مراكز قانونية عامة وهي متعلقة بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد الغير محددین بذواتهم ومهمتها إنشاء أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة وبالتالي تعتبر خاصة العمومية خاصة أصيلة من خصائص القانون إذ يعتبر رئيس الجمهورية صاحب الولاية العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة والبرلمان هو الإستثناء في ذلك.<sup>2</sup>

والمقصود بعمومية التنظيم هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة وبصيغة التعميم أي عام.

<sup>1</sup> مخطارية مفتاح، محمد بوجانة، التنظيم المستقل على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص626

<sup>2</sup> عزاوي سلمى، د دود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقو والعلوم السياسية جامعة احمد دراية ادرار، 2021، ص11.

وبذلك يتحدد العمل به كلما توفرت الشروط الخاصة لتطبيقه إلا أن التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء ومع العلم أن عمومية النصوص التنظيمية لا تعني تطبيقها على جميع الأفراد فقد تطبق عليهم جميعا أو بشكل متفاوت ولهذا يتميز القرار التنظيمي على القرار الفردي بصفة العمومية والتجريد.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة التنظيمية وأهمية التمييز بينها وبين النصوص التنظيمية

إن التنظيمات في النظام الدستوري الجزائري تعد بمثابة آلية قانونية لممارسة السلطة التنظيمية بنوعها سواء كانت سلطة تنظيمية مستقلة ممارسة من قبل رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية، أو كانت سلطة تنظيمية ممارسة من قبل الوزير الأول بواسطة المراسيم التنفيذية التي تعنى بتطبيق القوانين والتنظيمات المستقلة التي تصدر عن رئيس الجمهورية، فإن مسألة تحديد الطبيعة القانونية للتنظيم المستقل تعتمد على فرضيتين أساسيتين فهي قد تعتبر عملا إداريا وفقا للمعيار العضوي الذي ينظر إلى صفة الهيئة أو السلطة التي يصدر منها العمل أو التصرف والطبيعة والمواصفات والشكليات والإجراءات التي صدر في نطاقها هذا العمل بالحكم على هويته وطبيعته، كما أنها قد تعتبر عملا تشريعيا وفقا للعمل الموضوعي الذي يركز على جوهر العمل وطبيعة تكويناته الداخلية والتركيز على مضمون الشيء مع إغفال كافة العناصر والشكليات والإجراءات الخارجية التي صدر منها أو في نطاقها العمل.<sup>2</sup>

وإذا لم تكن الصعوبة تثار بالشكل الكبير بشأن المعيار العضوي الذي من خلاله يمكن تكييف المراسيم الرئاسية التنظيمية على أنها قرارات إدارية مركزية، إلا أن الصعوبة قد تثار في المقابل بصدد المعيار الموضوعي لذي يضفي الطابع التشريعي على السلطة التنظيمية حيث

<sup>1</sup> الطاوس بن حمو، الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية الرئاسية في الجزائر، المرجع السابق ن ص153.

<sup>2</sup> عزاي سلمي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص13.

يتمسك أصحاب هذا المعيار بأن العمل التشريعي عمل قاعدي وأساسي لأنه ينظم مسائل هامة وأساسية لا أهمية لصفة القائم بها ولا للإجراءات المتبعة بشأنها.

وبالرغم من نظر هذا المعيار إلا أنه ليس من الأصح إطفاء الصفة التشريعية على ما يصدر من رئيس الجمهورية من تنظيمات مستقلة لأن العمل التشريعي في مختلف الأنظمة القانونية يمتاز بإجراءاته الخاصة والمتسمة بالبطء بداية من إيداع مقترح أو مشروع لدى البرلمان وصولاً إلى إجراءات المناقشة والتصويت عليه وتنتهي بالإصدار والنشر وهذا لا ينطبق على التنظيم المستقل الصادر من رئيس الجمهورية بصياغته وتوقيعه دون تدخل أي جهة أخرى وهذا إن دل على شيء إنما يؤكد أن العمل عمل إداري من جانب واحد.<sup>1</sup>

ومن خلال التعديل الدستوري الأخير في نص المادة 141 وهي المادة التي تصب في نطاق السلطة التنظيمية قد وردت في الفصل الثالث من الدستور الموسوم بالبرلمان وبالرغم من كل هذا لا يعني أنه عمل تشريعي وهذا ما يعني ويؤكد أن صفة الإستقلالية التي يتميز بها التنظيم الرئاسي لا يجرده من صفته كعمل إداري محض.

### الفرع الأول: التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية

حرصاً على عدم تداخل الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، سارع المؤسس الدستوري إلى توضيح مجال التشريع والتنظيم بإعتبار أن الواقع العملي أثبت وجود تعاون بين السلطتين،<sup>2</sup> وهذا أدى طرح مسألة مهمة وهي علاقة القانون بالسلطة التنفيذية وهذا ما يستوجب إجراء دراسة من أجل التمييز بين كل من النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية.

<sup>1</sup> عزايي سلمى، المرجع السابق، ص 15.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 198.

كما تكمن أهمية التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية كون أن النصوص التنظيمية تتشابه إلى حد كبير مع النصوص التشريعية ونتيجة لهذا التشابه الكبير الموجود بين كل من النصوص القانونية والنصوص التنظيمية إلا أنه هناك اختلاف بينها في عدة جوانب أهمها:

كقاعدة عامة إن النص التشريعي (القانون) أعلى وأقوى درجة من النص التنظيمي، لأن التشريع يصدر عن إرادة الأمة ممثلة في البرلمان بغرفتيه وذلك كأصل عام يمكن أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي، لكنه إستثناء على ذلك يمكن للنصوص التنظيمية أن تتعدى على النصوص التشريعية فتصبح في مرتبة التشريع كالتنظيمات في الحالات الإستثنائية أين تصدر السلطة التنظيمية لوائح الضرورة ولوائح التفويض التي ترتقي إلى مرتبة التشريع، وبالتالي فتستطيع تعديله أو إلغائه.<sup>1</sup>

### ثانيا: من حيث نطاق الإختصاص

يعد مجال التنظيم أوسع نطاقا من مجال التشريع والموضوعات والمسائل التي تنظمها النصوص التشريعية محدودة ومحددة على سبيل الحصر بقيود ونصوص دستورية صريحة<sup>2</sup>، على خلاف ذلك فإن السلطة التنظيمية هي التي تملك إختصاصا هاما في التشريع وتمارس في ميدان التنظيم إختصاصا مطلقا وقد نصت المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" وبالتالي فقد فسح المؤسس الدستوري الجزائري المجال أمام السلطة التنظيمية بموجب الدستور وقد أعطاهما مجال أو نطاق واسع وهو العكس بالنسبة للسلطة التشريعية الذي يعد مجالها ضيقا و محصورا.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عزاوي سلمى، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 16.

<sup>2</sup> مخطارية مفتاح، محمد بوجانة، التنظيم المستقل على ضوء مستجدات التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 627.

<sup>3</sup> نص المادة 141 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

## ثالثا: من حيث الخضوع لرقابة القضاء

إن المبدأ والأصل هو خضوع جميع القرارات الإدارية التنظيمية العامة لعملية رقابة القضاء بأنواعها المختلفة تفسيرا وفحصا للمشروعية أو إلغاء أو تعويضا أو مسؤولية.

في حين لا تخضع القوانين لرقابة القضاء إلا من حيث الرقابة على دستورية القوانين إذ ما وجدت، وتتنحصر هذه الرقابة في صورة الإمتناع عن تنفيذ القانون المخالف لمبدأ دستورية القوانين فلا يمكن إلغاء القانون مثلا لهذه الأسباب فلا بد من عملية التمييز بين القرارات التنظيمية العامة والقانون لتحديد ومعرفة طبيعة النظام القانوني الواجب الأعمال على كل منهما<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: موقف المؤسس الدستوري من تحديد مجال التنظيم المستقل

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظرية تقليدية في تنظيم العلاقة بين التنظيم المستقل والقانون ذلك في أول تجربة دستورية له في سنة 1963 أين أطلق سلطة البرلمان وقيد سلطة الحكومة طبقا لنص المادة 27 من ذات الدستور التي تنص على ما يلي " السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني "بموجب هذا النص إن المؤسس الدستوري الجزائري خول السلطة المطلقة للتدخل في جميع المجالات للمجلس الوطني آنذاك أما بصدور دستور 1976 فقد عدل المؤسس الدستوري عن تبنيه النظرية التقليدية وتبنى النظرية الحديثة القائمة على إطلاق مجال السلطة التنظيمية والتوسيع من صلاحياتها وتحديد مجال القانون بموجب نصوص الدستور وهي القاعدة التي إستقرت عليها مجمل الدساتير الجزائرية من دستور 1989 ودستور 1996 إلى التعديل الدستوري لسنة 2016.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> مخطارية مفتاح، محمد بوجانة، المرجع السابق، ص628.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص628.

وصولاً إلى أحدث تعديل دستوري وهو التعديل الدستوري لسنة 2020 وما نصت عليه الفقرة 1 من المادة 141، التي تنص "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون"، نجد أن المؤسس الدستوري قد أطلق من المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية ووسع من مجال السلطة التنظيمية المخولة للرئيس وعليه لرئيس الجمهورية أن يمارس صلاحياته التنظيمية المخولة له بموجب أعلى وثيقة قانونية في الدولة وهي الدستور وفي جميع الميادين باستثناء تلك المحجوزة للبرلمان<sup>1</sup>، والمحددة في كل من نص المادة 139 والمادة 140 وبعض المواد المتفرقة في ظل التعديل الدستوري.

ولعل من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 إضافة مجال جديد إضافة إلى المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية لتصبح ثلاثون مجالاً، يتمثل هذا المجال في وضع القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية طبقاً لنص المادة 139 من ذات التعديل الدستوري التي تنص "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية (...). القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية ...".

إنطلاقاً من هذا السند الدستوري تم إدراج التشريع في مجال الصفقات العمومية ضمن مجال الصلاحيات البرلمانية بعد أن كان يدخل هذا المجال ضمن الصلاحيات التنظيمية لرئيس الجمهورية حيث كان رئيس الجمهورية هو الذي يحدد القواعد العامة والمبادئ التي تحكم الصفقة العمومية بموجب المرسوم الرئاسي 247/15.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> نص المادة 141 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>2</sup> مخطارية مف تاح، محمد بوجانة، التنظيم المستقل على ضوء مستجدات التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 630.

## المبحث الثاني: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية آليات الرقابة عليها

يضطلع رئيس الجمهورية في النظام الدستوري بمهام و مسؤوليات إدارية مهمة، ويملك صفة وسلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقرارات الإدارية الفردية في شؤون الوظيفة الإدارية بإسم ولحساب الدولة ككل وفي جميع الموضوعات الإدارية وذلك في نطاق الوظائف و الإختصاصات الإدارية المقررة له بنص الدستور والعرف الدستوري<sup>1</sup>، كما أن رئيس الجمهورية لا يعد مقيدا في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة في ميدان معين بل أنه يمارس إختصاص تنظيمي واسع في جميع الميادين ما عدا تلك المجالات المتعلقة بالتشريع والمخصصة للقانون وهذا حسب ما نص عليه الدستور وهو الذي منح سلطة واسعة لرئيس الجمهورية في مجال التنظيم.

أخضع المؤسس الدستوري السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بإعتبارها سلطة مستقلة وواسعة غير محددة المجال إلى آليات رقابية بإعتبار ان السلطة التنظيمية ذات أهمية قصوى في الأنظمة الساسية المعاصرة والتي تتميز بهيمنة السلطة التنظيمية هذا من جهة ومن جهة أخرى توسع نطاقها ومجال ممارستها من قبل رئيس الجمهورية بعتبرها تمارس في كل المجالات ما عدا تلك المخصصة للقانون وعليه كان لابد من إيجاد آليات رقابية تحد من نفوذ هته السلطة.<sup>2</sup>

وعليه سنتطرق إليه في هذا المطلب نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (مطلب أول) إضافة إلى آليات الرقابة على هاته السلطة (مطلب ثاني).

<sup>1</sup> عمار عوادي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، بن عكنون الجزائر، سنة 2002 ص218.

<sup>2</sup> قادري هشام، رضوان خميسي، السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2021، ص42.



## المطلب الأول: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

لقد منح المؤسس الدستور في التعديل الأخير لسنة 2020 صلاحيات جد موسعة لرئيس الجمهورية وذلك بفتح المجال أمامه وتوسيع إختصاصه التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون حسب نص المادة 142 من الدستور ومنه تنقسم السلطة التنظيمية حسب الظروف التي تمارس فيها ومن خلال ذلك سنتطرق إلى دراسة نطاق السلطة التنظيمية في الحالة العادية (فرع أول) إضافة إلى صلاحيات رئيس الجمهورية في الحفاظ على النظام العام في الحالة الإستثنائية (فرع ثاني).

## الفرع الأول: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الحالة العادية

السلطة التنظيمية العادية هي تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في ظل ظروف تعم فيها الدولة في الغالب بالهدوء والإستقرار من أجل المحافظة على الدولة وتجسيد سيادتها العامة في شكل مراسيم رئاسية عن طريق القرارات التنظيمية، وهذا من خلال تنظيم المصالح والمرافق العامة و إشباع الحاجيات العامة، وتجد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أساسها الدستوري في نص المادة 141 فقرة 1 التي تنص " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون"<sup>1</sup>.

فرئيس الجمهورية مسؤول عن قيام السلطة والوظيفة التنظيمية في النظام الإداري الجزائري بإعتباره القائد الأعلى للوظيفة التنفيذية في الدولة الجزائرية، ويضطلع رئيس الجمهورية بالعملية الإدارية التنظيمية في الإدارة الجزائرية في الحالة العادية بواسطة حقه في إصدار القرارات الإدارية التنظيمية في شكل مراسيم رئاسية فردية و جماعية<sup>2</sup>، وهذا ما سنوضحه كالاتي:

<sup>1</sup> نص المادة 141 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 219.

## أولاً: الوظيفة الإدارية التنظيمية لرئيس الجمهورية

تجد سلطة التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية أساسها القانوني من خلال النصوص الدستورية الصريحة فقد إحتفظ التعديل الدستوري لسنة 2020 في نص المادة 141 بما كانت عليه في دستور 2016 وقد نصت المادة في فقرتها الأولى عما يلي "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون" فالمادة نصت صراحة على الإختصاص الفعلي والمطلق لرئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية وهذا الأمر لا يختلف إثنين فيه إلا ان السؤال المطروح هنا هل يمكن للوزير الأول ممارسة السلطة التنظيمية؟ من خلال إستقراء نص المادة يتضح لنا صراحة ممارسة رئيس الجمهورية للإختصاص التنظيمي بينما لم ينص المؤسس الدستوري صراحة على ممارسة التنظيم من قبل الوزير الأول غير أن ذلك لا يمنع الوزير الأول من ممارسة التنظيم ما لم يوجد نص خلاف ذلك، ونلاحظ هنا إستأثار رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية.

## أ/ المرسوم الرئاسي الأداة القانونية للسلطة التنظيمية:

يعتبر رئيس الجمهورية صاحب الإختصاص الأصيل في ممارسة سلطة التنظيم المستقل بواسطة القرارات أو المراسيم التنظيمية وتتميز المراسيم الرئاسية بنوعين، أولها المرسوم الرئاسي التنظيمي بتضمنه قواعد عامة ومجردة ولا تخص مركزاً قانونياً محدداً بذاته وما يميز المراسيم الرئاسية التنظيمية أنها مشابهة للعمل التشريعي نوعاً ما، هذا من جهة ومن جهة أخرى المراسيم الرئاسية الفردية وهي تلك المتعلقة بالأشخاص المحددين بذواتهم وبذلك فهي تخص مراكز شخصية وهي مراسيم التعيين في المناصب السامية للدولة تعنى بهيكله وتنظيم مراكز قانونية عامة تهدف إلى إنشاء تعديل أو إلغاء مركز قانوني<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> جنيش وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، ص42.

## ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في التعيين

من إختصاصات رئيس الجمهورية الإدارية سلطة تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين، فرئيس الجمهورية هو الذي يحوز الصفة القانونية في تعيين الموظفين السامين في الدولة بواسطة قرارات إدارية أو ذاتية في هيئة مرسوم.<sup>1</sup>

ويعيين رئيس الجمهورية في الوظائف العليا للدولة وهذا ما تناولته نص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 و التي تنص " يطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي حولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية...

5- يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه"، إلا أن التعديل الأخير لسنة 2020 في نص المادة ألغى إستشارة الأغلبية البرلمانية عند تعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وهذا يدل على توسيع صلاحيات لرئيس في مجال التعيين.<sup>2</sup>

ونصت المادة 92 من الدستور على ما يلي "يعين رئيس الجمهورية لا سيما في في الوظائف والمهام الآتية:

- 1-الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.
- 2-الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.
- 3-التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.
- 4-الرئيس الأول للمحكمة العليا.
- 5-رئيس مجلس الدولة.
- 6-الأمين العام للحكومة.
- 7-محافظ بنك الجزائر.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2000، الجزائر، ص 127.

<sup>2</sup> نص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

8-القضاة.

9-مسؤولو أجهزة الامن.

10-الولاية.

ويعين رئيس الجمهورية السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم.<sup>1</sup>

في ما جاء في التعديل الدستوري 2020 نص المادة 92 في ما يخص التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة إضافة إلى تعيين المسيرين لسلطة الضبط.

#### أ / سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء السلطة التنفيذية :

إن من أبرز صلاحيات التعيين التي يحوزها رئيس الجمهورية هي تلك المتعلقة بالوزير الأول والتي شهدت مراجعة في آخر تعديل دستوري لسنة 2020 حيث ألغى المشرع الجزائري إستشارة الأغلبية البرلمانية كما تجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري سنة 2016 وضع قيودا لرئيس الجمهورية حتى وإن كان قيد شكلي وهو الإستشارة إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2020 ألغى هذا القيد وأصبح رئيس الجمهورية يتمتع بالصلاحيات المطلقة في التعيين وعزل الوزير الأول.<sup>2</sup>

ولا يختلف الأمر كثيرا مع باقي أعضاء الحكومة فصلاحيات تعيينهم هي كذلك بيد رئيس الجمهورية مما يبرز لنا طبيعة النظام المعتمد داخل الدولة.

#### ب/ سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء السلطة التشريعية

تبرز أهمية السلطة التشريعية بإختصاصها بوظيفة سن القوانين التي من خلالها تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ تلك القوانين في إطار الفصل بين السلطات الثلاث لكن الدستور

<sup>1</sup> نص المادة 92 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>2</sup> جمال بن مامي، سلطة رئيس الجمهورية في التعيين والعزل في النظام الدستوري الجزائري والامريكي، دراسة قانونية، تخصص قانون عام،كلية الحقوق، جامعة يحيى فارس المدينة، ص 03.

الجزائري لسنة 1996 نص على صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين الثلث من إجمالي عدد أعضاء مجلس الأمة مما يحدث حالة من عدم التوازن بين السلطات عبر تقوية السلطة التنفيذية وإضعاف السلطة التشريعية.<sup>1</sup>

وإذا كانت الغاية من ذلك هو الدفاع عن برنامج رئيس الجمهورية، وكذا منح الحصانة للتشريع الحكومي فإن هذا التعيين يجعل من وجود أعضاء معينين داخل مجلس الأمة تابعين لسلطة رئيس الجمهورية داخل البرلمان، مما يؤدي إلى عدم مصادقته على المشاريع

### ج/ سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء السلطة القضائية

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تعيين القضاة لكونه القاضي الأعلى في الدولة وصاحب السلطة السامية بحكم نص المادة 86 من الدستور التي تنص على التالي "يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في حدود أحكام الدستور" حيث يتمتع رئيس الجمهورية بالسلطة السامية وقد خول الدستور صلاحية تعيين القضاة لرئيس الجمهورية لإضفاء نوع من الهيبة والحماية مع ما يتطابق مع مقتضيات العدالة<sup>2</sup>

ويكون تعيين القضاة بموجب مرسوم رئاسي كما يعين رئيس الجمهورية رئيس المحكمة الدستورية.

### د/ سلطة رئيس الجمهورية بالتعيين في المناصب العسكرية :

يعد رئيس الجمهورية رئيس الجهاز الإداري ووزير الدفاع الوطني القائد الأعلى للقوات المسلحة وما يليه ذلك على عاتقه من مسؤوليات بوصفه صاحب السلطة التنفيذية طبقا للدستور فيعمد بذلك إلى اختيار مساعدين من بين الذين يشغلون المناصب العسكرية لعل أهمها في تعيين الموظفين العسكريين وأجهزة الأمن وكذلك تعيين قائد أركان المجلس الشعبي

<sup>1</sup> جمال بن مامي، المرجع نفسه ص 4.

<sup>2</sup> نص المادة 86 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

الوطني،<sup>1</sup> وما يلاحظ من إحتكار لرئيس الجمهورية من سلطة تعيين في المناصب المدنية والعسكرية راجع إلى مكانة وقوة رئيس الجمهورية داخل النظام السياسي هذا من جهة ومن جهة أخرى وضع الشعب لثقتة في قيادة البلاد والحفاظ على حماية وسلامة الدولة على كل قطرها الوطني لأنه هو حامي الدولة والساهر على سير مؤسساتها.

### الفرع الثاني: إختصاصات رئيس الجمهورية في الحفاظ على النظام العام

قد تمر الدولة بظروف غيرعادية أو إستثنائية داخلية أو خارجية من شأنها أن تعمل على زعزعة الإستقرار وتهديد الأمن العمومي والمساس بحقوق الأفراد وحررياتهم وممتلكاتهم وهو ما تتبأ به معظم دساتير الدول، فأقر أحكاما خاصة لمواجهة هذه الظروف بغرض العودة إلى الوضع العادي.

إن رئيس الجمهورية هو السلطة الإدارية العليا والمركزية المختصة والمسؤولة عن حفظ النظام العام داخل الدولة، إن وظيفة حفظ النظام ( الأمن العام ، الصحة العامة، السكينة العامة) هي إختصاص أصيل لرئيس الجمهورية بحكم العرف الدستور، وعليه يجوز لرئيس النظام العام داخل الدولة.<sup>2</sup>

أوكل المؤسس الدستوري مهمة الحفاظ على النظام لرئيس الجمهورية وتحقيقا لهذا الغرض أجاز الدستور تقرير حالي الطوارئ والحصار والحالة الإستثنائية والحرب، وهذا ما سنتطرق له كالاتي:

#### أولا: حالي الطوارئ والحصار

منح المؤسس الدستوري الجزائري صلاحية إعلان حالي الحصار والطوارئ دون غيره حيث جاء في نص المادة 97 من الدستور " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة

<sup>1</sup> جمال بن مامي، سلطة رئيس الجمهورية في التعيين والعزل في النظام الدستوري الجزائري والامريكي، المرجع السابق، ص6.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص220.

الطوارئ أو حالة الحصار ... " إذ تعتبر صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ أو الحصار صلاحية تقديرية وليس مجرد الإعلان عن الحالة و يملك السلطة التقديرية في إقرار الحالتين أو استبعادهما من خلال استعمال المؤسس الدستوري لعبارة الطوارئ أو الحصار ويلاحظ أن المؤسس الدستوري جمع حالة الطوارئ وحالة الحصار رغم إختلاف درجة الخطر.<sup>1</sup>

كما لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض هاته الصلاحية لرئيس الدولة أو الوزير الأول بناء على المادة 93 الفقرة 3 من الدستور حيث تنص على ما يلي "لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في اللجوء إلى إستفتاء ....."، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و 92 ومن 97 إلى 100 و 102 و 142 و 148 و 149 و 150 من الدستور"<sup>2</sup>.

كما قيد المؤسس الدستوري رئيس الدولة المعين في حالة عجز رئيس الجمهورية في أداء مهامه أو اثناء شغور منصب رئيس الجمهورية حيث لا يمكن إعلان هاته الحالات من قبل رئيس الدولة إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعين معا، وهذا ما يجعل البرلمان طرفا في غياب رئيس الجمهورية استنادا على أن البرلمان مؤسسة دستورية تمثل الشعب مثلها مثل رئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب ويعلم رئيس الدولة الحالتين بعد إستشارة المحكمة الدستورية والمجلس الأعلى للأمن.<sup>3</sup>

أما في ما يخص رئيس الجمهورية فهو لا يحتاج إلى موافقة من البرلمان للإعلان عن هاتين الحالتين وله صلاحيات شبه مطلقة.

<sup>1</sup> نص المادة 97 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>2</sup> نص المادة 93 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>3</sup> لحسن غربي الحالات الاستثنائية في التعديل الدستوري 2020 ، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة، سنة 2020، ص 41.

ونظرا لما تنطوي عليه حالتها الطوارئ والحصار من خطر بالنسبة للحريات العامة أخضع المؤسس الدستوري ممارسة هاته الصلاحية من قبل رئيس الجمهورية إلى شروط شكلية وإجرائية<sup>1</sup>:

#### أ/ الشروط الشكلية والإجرائية لأقرار حالتها الطوارئ والحصار:

نظرا لخطورة هاته الحالات على تقييد الحقوق والحريات العامة يجب احترام شروط موضوعية التي أقرها الدستور إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية إعلان حالتها الطوارئ والحصار إلا بعد إستنفاد الشكليات والإجراءات المنصوص عليها في نص المادة 97 من الدستور والمتمثلة فيما يلي:

- إستشارة رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الأمة
- إستشارة رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الشعبي الوطني
- إستشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول أو الحكومة حسب الحالة
- إستشارة رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية
- إجتماع المجلس الأعلى للامن الذي يرئسه رئيس الجمهورية
- يتعين إعلان حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوم بحيث يمكن إعلان الحالتين في أقل من 30 يوم ولكن لا يمكن إعلان الحالتين لأكثر من 30 يوم.<sup>2</sup>
- إضافة إلى هاته الشروط وجب مراعاة قيد مهم وهو الضرورة الملحة والذي يتجسد في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات.

<sup>1</sup> عمار بوضياف، الوجيز في الفانون الإداري، المرجع السابق، ص 200.

<sup>2</sup> نص المادة 97 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.



## ثانيا: الحالة الإستثنائية

يتم إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية إذ يملك رئيس الجمهورية السلطة في إقرار الحالة الإستثنائية اذا توفر في نظره سبب إعلانها أو إستبعادها إذ لم تتحقق أسبابها وجاء في المادة 98 من الدستور "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها..."<sup>1</sup>.

كما لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويض هاته الصلاحية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بناء على نص المادة 93 فقرة 3 من الدستور، كما قيد المؤسس الدستوري رئيس الدولة المعين في حالة عجز رئيس الجمهورية عن أداء مهامه أو شغور منصب رئيس حتى لا يمكن إعلان الحالة من رئيس الدولة إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه والتالي يصبح البرلمان شريك وطرف في إعلان الحالة الإستثنائية باعتباره منتخب من قبل الشعب. كما يعلن رئيس الدولة الحالة الإستثنائية بعد إستشارة المحكمة الدستورية والمجلس الأعلى للأمن خلافا لما هو عليه الوضع لرئيس الجمهورية الذي لا يحتاج إلى موافقة البرلمان أو استشارة المحكمة الدستورية.<sup>2</sup>

من خلال نص المادة 98 يتضح لنا وجود قيود وإجراءات ترد على إقرار الحالة الإستثنائية هي كالآتي:

## أ / شروط وإجراءات إعلان الحالات الإستثنائية

إن سلطة رئيس الجمهورية في إقرار الحالة الاستثنائية تعد سلطة خطيرة لما تلحقه من تعدي على الحقوق والحريات العامة للمواطنين، لهذا أحاطها المشرع بجملة من الشروط الشكلية والموضوعية حيث يتم الإعلان عن الحالة الإستثنائية بموجب مرسوم رئاسي بناء على السلطة

<sup>1</sup> نص المادة 98 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>2</sup> أحسن غربي، في الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق، ص49.

التقديرية لرئيس الجمهورية بعد إحترام مجموعة من الشكليات والإجراءات المنصوص عليها في نص المادة 98 من الدستور والمتمثلة في:

- إستشارة مجلس الامة
- إستشارة المجلس الشعبي الوطني
- إستشارة المحكمة الدستورية
- الإستماع الى المجلس الأعلى للامن
- الإستماع الى مجلس الوزراء
- توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة
- إجتماع البرلمان وجوبا<sup>1</sup>

كما تعلن الحالة الإستثنائية لمدة أقصاها 60 يوما إذ يمكن إعلانها في اقل من 60 يوما إلا أنه لا يمكن إعلانها لمدة تزيد عن هته فترة<sup>2</sup>، كما تجدر الإشارة إلى أنه قبل التعديل الدستوري 2020 كانت غير محددة في الدستور انما كانت مفتوحة الأجل مرتبطة بزوال الظرف المؤدي إلى إعلانها إلا أنها بعد التعديل أصبحت محددة المدة كما يمكن تمديدها في حالة حصول رئيس الجمهورية على موافقة أغلبية أعضاء البرلمان وهذا من أبرز القيود الواردة في نص المادة المذكورة أعلاه.

### ثالثا: حالة الحرب

يقصد بحالة الحرب "الحالة الحاسمة التي تكون أشد من الحالة الإستثنائية، ويتبدى في عدم الاقتصار على أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، و إنما يشترط أن يكون العدوان واقعا أو على وشك الوقوع"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> نص المادة 98 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>2</sup> أحسن غربي، في الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق، ص 50.

<sup>3</sup> إبراهيم بامة، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة دكتوراة، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2015 ص 206.

تنص المادة 100 من الدستور "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب ...".

يلاحظ استعمال المؤسس الدستوري لعبارة يعلن رئيس الجمهورية بدلا من عبارة يقرر رئيس الجمهورية التي استعملت سابقا في الدساتير.<sup>1</sup>

ومن النص أعلاه يتضح أن العدوان المقصود هو العدوان الخارجي التي تنظم إجراءاته وقواعده المواثيق الدولية فإذا تحقق ذلك أو كان على وشك التحقق ترجع لرئيس الجمهورية صلاحية إعلان الحرب<sup>2</sup>، كما أن إعلان حالة الحرب مخولة دستوريا لرئيس الجمهورية وهي صلاحية لا تقبل التفويض طبقا لنص المادة 93 غير أنه يمكن ممارستها من قبل رئيس الدولة في حالة شغور رئيس الجمهورية أو عجزه البدني المثبت قانونا ولكن طبقا لقيود وإجراءات.

#### أ / الشروط الشكلية والإجرائية لإعلان حالة الحرب :

يتعين لإعلان حالة الحرب وبعد تحقق السبب المؤدي إلى إعلانها إحترام العديد من الشكليات والإجراءات الدستورية، إذ لا يمكن الإعلان عن الحرب إلى بعد إتباع الإجراءات المنصوص عليه في نص المادة 100 من الدستور:

- إجتماع مجلس الوزراء والذي يرئسه رئيس الجمهورية
- الإستماع للمجلس الأعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية
- إستشارة مجلس الأمة
- إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني
- إستشارة رئيس المحكمة الدستورية

<sup>1</sup> نص المادة 100 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص204.

- إجتماع البرلمان وجوبا

- يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة

ب / سبب إعلان الحرب:

حدد المؤسس الدستوري في نص المادة 100 سبب إعلان الحرب والمتمثل في حالة وقوع عدوان فعلي للبلاد أو هذا العدوان وشيك الوقوع وذلك وفق الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة وعليه فإن الخطر في حالة الحرب هو خطر خارجي وليس من الداخل خلافا للحالات السابقة أين يكون الخطر داخليا يتعين تقرير الحالات المناسبة للتصدي إليه.<sup>1</sup>

**المطلب الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية**

إن دولة الحق وال قانون تقوم على ضمان احترام حقوق وحريات الأفراد والمواطنين والمؤسسات القائمة في الدولة للقانون الأسمى في الدولة وهو الدستور، ومن أجل تحقيق هذا الهدف أو الغاية أوجد المؤسس الدستوري آليات رقابية على مختلف التصرفات والأعمال التي تقوم بها السلطات الثلاث في الدولة.<sup>2</sup>

كما يتمتع رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي بسلطات تنظيمية مستقلة وواسعة حددت تحديدا سلبيا والسبب في ذلك أنها غير محددة المجال، حيث يضطلع رئيس الجمهورية في كل المجالات الغير مخصصة للقانون<sup>3</sup>، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وعليه كان لابد على المؤسس الدستوري فرض نوعا من الرقابة على السلطة التنفيذية لضمان احترام مختلف مؤسسات الدولة للقانون الأعلى في الدولة، كما انه قد حدد المؤسس الدستوري الجهة المختصة بممارسة الرقابة الدستورية كما بين الإجراءات المتبعة ومراحل عملها.

<sup>1</sup> أحسن غربي، في الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص51.

<sup>2</sup> عزاوي سلمى، السلطة التنظيمية للرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص35.

<sup>3</sup> محمد الصغير بجلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص102.

وسنتطرق في هذا المطب إلى مظاهر الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (فرع أول) إضافة إلى الرقابة القضائية على هاته السلطة (فرع ثاني)

### الفرع الأول: مظاهر الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية

إن تكريس دولة القانون تعتبر من أسمى الأهداف التي تسعى إليها معظم دول العالم ولتحقيق التطبيق الصحيح لهذا المصطلح وجب ح إحداث مؤسسات تعمل على تكريس مبدأ المشروعية ومن بين هذه المؤسسات المحكمة الدستورية الذي أنشأها المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري 2020 بعد أن كانت سابقا تعرف بالمحكمة الدستورية وتعد هاته الهيئة أهم هيئة رقابية مكلفة بضمان احترام الدستور وصيانة دولة القانون وحماية الحقوق والحريات بالدرجة الأولى وتعتبر من أهم المؤسسات الدستورية في النظام الدستوري الجزائري نظرا لدورها الفعال لضمان استمرارية الدولة<sup>1</sup>، كما تعرف الرقابة الدستورية التي تمارسها المحكمة الدستورية بأنها عبارة عن عملية للتحقق من مخالفة القانون تمهيدا لعدم إصدارها إن كانت لم تصدر أو إلغائها أو الامتناع عن تطبيقها.

تأخذ عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية على التنظيمات في شكل مظهرين المظهر الشكلي والمظهر الموضوعي وهو ما سنوضحه في ما يلي:

### أولاً: الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات

إن ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية المستقلة لا يعني تفوقه المطلق إنما هو مجبر على إحترام القواعد التي تعتبر بمثابة القيود والتي تعرف بتلك القواعد التي تعنى بتحديد الشخص المخول أو عند اقتضاء الأشخاص المخولين بممارسة سلطة أو حق من جهة وبتحديد وسيلة وكيفية ممارسة تلك السلطة أو ذلك الحق من جهة أخرى.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عزاوي سلمى، حدود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 36.

<sup>2</sup> أحسن غربي، المحكمة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 66.

والمستشف من ذلك أن الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية على التنظيم تكون نتيجة لعدم إحترام الشروط التي تم تحديدها بموجب الدستور والتي سيتم توضيحها على النحو التالي:

### أ / عدم إحترام قواعد الاختصاص:

تعتبر قاعدة الإختصاص أهم قاعدة من قواعد القانون الحديث فان مسألة الإختصاص هي من النظام العام حيث أن التنظيمات الرئاسية المستقلة باتت مطلقة نوعا ما وغير محددة المجال والتي تصدر عن رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية وهذا يعتبر ثغرة وإشكال قانوني<sup>1</sup>، وعليه كان لا بد من تفعيل أليات الرقابة على دستورية التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية من أجل الحفاظ على النظام العام داخل الدولة ولعل من أهم العيوب التي تشوب قواعد الإختصاص هي عيب الإنحراف بالسلطة والتعسف في إستعمالها، وفي هذا الصدد تتحرك المحكمة الدستورية لبيسط رقابتها من الجانب الشكلي على التنظيم الرئاسي عندما لا يتم مراعاة وإحترام قواعد الإختصاص من جهة أخرى غير رئيس الجمهورية صاحب الإختصاص الأصيل في إصدار التنظيمات وفي هذه الحالة يتم الطعن أمام المحكمة الدستورية من قبل الجهة المختصة والعترف لها بذلك ويكون الطعن على أساس عدم احترام قواعد الإختصاص فرئيس الجمهورية ليس له الصلاحيات في إصدار تنظيمات في غير المجالات المخصصة له والمقررة له دستوريا<sup>2</sup>، أي عدم الإعتداء على مجالات القانون بإعتبار البرلمان صاحب الولاية العامة وصاحب الإختصاص الأصيل والأصل في ذلك عدم التدخل كل من السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية ومنه يعتبر كل خروج عن إرادة السلطة التأسيسية عملا غير دستوري.

كما أكد المؤسس الدستوري سابقا على ضرورة إحترام كل هيئة لإختصاصها تطبيقا وعملا بمبدأ الفصل بين السلطات.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق ص102.

<sup>2</sup> عزازوي سلمى، حدود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص37.

## ب / مخالفة قواعد الشكل والإجراءات:

قام المؤسس الدستوري بتحديد إجراءات وأشكال وضع القوانين وعليه فإن مخالفة السلطة المكلفة بوضع القوانين لذلك يترتب عليه خضوعه للرقابة وبالتالي يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل بإخطاره بوجود عيب في الشكل أو في الإجراءات الذي شاب هذا القانون حتى تكون النصوص القانونية سليمة لابد ان تحترم القواعد الشكلية والإجرائية.

ومن خلال إستقراء نص المادة 141 من التعديل الدستوري 2020 المتعلق بالسلطة التنظيمية يلاحظ في نص المادة لم يحدد شكل وإجراءات معينة لوضع التنظيم المستقل، إضافة إلى أن المادة لم تحدد مجال السلطة التنظيمية بل تركه واسعا كما نجد أنه حدد وسيلة مواجهة التنظيم وهي المرسوم الرئاسي وهذا حسب الفقرة السابعة نص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ويدخل المرسوم الرئاسي حيز التنفيذ مباشرة بعد تنفيذه و إصداره من قبل رئيس الجمهورية دون الحاجة إلى عرضه على مجلس الوزراء وعليه فالجهة المخطرة لا تستطيع أن تضمن رسالة الإخطار لعدم وجود الأحكام الدستورية التي تنظم ذلك، في حالة فيما يتعلق بالمراسيم الرئاسية الصادرة أما بالنسبة للمراسيم التي تصدر في المراسيم الغير عادية فانها تخضع للإجراءات الشكلية المنصوص عليها بموجب المواد من 97 إلى 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وفي حالة مخالفتها يترتب عدم دستورتها.<sup>1</sup>

## ثانيا: الرقابة الموضوعية على دستورية التنظيمات

لا يمكن إعتبار التنظيم الرئاسي المستقل دستوريا بعد أن يكون مستوفيا للإجراءات والأشكال المحددة دستوريا ومراعي لقواعد الإختصاص، بل يستوجب الأمر أن يكون مراعي ومحترما لأحكام الدستور كما يجب عليه أن يحترم المبادئ العامة الدستورية المستنبطة منه وعلى رأسها مبدأ الفصل بين السلطات. والمقصود بذلك هو عدم خروج رئيس الجمهورية عن

<sup>1</sup> عزاوي سلمى، حدود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص38.

بعض القيود المنصوص عليها دستورياً أو عدم مخالفة روح الدستور فلا بد من مراعاة المبادئ الأساسية للدستور وعلى رأسها مبدأ الفصل بين السلطات وأي مخالفة أو خروج عن روح الدستور أو مبادئه العامة وقد يترتب عليه إخطار السلطة المختصة بدعوى عدم دستورية التنظيمات المستقلة من الناحية الموضوعية لأن الهيئة الدستورية في إطار مراقبتها لعدم إعتداء رئيس الجمهورية عند ممارسته لهذه السلطة على اختصاصات البرلمان المحددة في المادتين 139 و 140 ومواد مفرقة في التعديل الدستوري يستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التنظيمات

إن الأصل أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون عرضة للرقابة القضائية إذا ثبت التجاوز أو الخرق للقوانين والتنظيمات<sup>2</sup>، وطبقاً للمعيار العضوي الشكلي تعد التنظيمات المستقلة قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية ممثلة في رئيس الجمهورية، وعليه فإن هذه القرارات تصلح أن تكون محلاً لرقابة القاضي الإداري المختص وهو اختصاص مجلس الدولة كما تختلف الرقابة القضائية عن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية باختلاف ظروفها من رقابة قضائية في الظروف العادية ورقابة في الظروف الغير العادية وهو ما سنتطرق إليه فيما يلي:

#### أولاً: الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة في الظروف العادية

كما تطرقنا إليه سابقاً أن التنظيمات الصادرة من رئيس الجمهورية تعد قرارات إدارية وبالتالي تكون هاته التنظيمات محلاً لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية أمام مجلس الدولة ليفصل فيها كدرجة أولى وأخيرة طبقاً لما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي 98/01 المعدل والمتمم : يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة في الفصل في

<sup>1</sup> مخطارية مفتاح، محمد بوجانة، التنظيم المستقل في ضوء مستجدات التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 629.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 497.



دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...<sup>1</sup>، ونصت المادة 101 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة في الفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير والمشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..."<sup>2</sup>.

يختص مجلس الدولة في الحالة العادية بفحص مشروعية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية الصادرة في شكل مراسيم رئاسية بإعتباره سلطة إدارية مركزية إذ يراعي القاضي في هذا الصدد مدى إحترام المراسيم للشروط الشكلية المرتبطة بالقرارات الإدارية والشروط الموضوعية المرتبطة بمجال إختصاصه الوظيفي. وبالتالي فإن الصلاحيات القضائية بمجلس الدولة أو الرقابة المنصبة على تنظيمات رئيس الجمهورية تعد رقابة بعدية متى كان يشوب القرارات عيب من عيوب اللامشروعية وكذا خرق القواعد الدستورية وذلك بأثر رجعي.<sup>3</sup>

### ثانيا: الرقابة القضائية على التنظيمات في الظروف الغير عادية

إن التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية التي تعتبر غير مشروعة يمكن إعتبارها مشروعة في بعض الظروف متى كانت الظروف ضرورية لحفظ النظام العام وإستمرارية الدولة ومنه تحل المشروعية الغير عادية محل المشروعية العادية في ظل الظروف الإستثنائية وهذا ما يخول للتنظيمات المستقلة إمكانية الخروج عن النصوص القانونية الواجبة الأعمال في الظروف العادية من أجل مواجهة هذه الظروف وبالتالي حماية أمن وسلامة التراب الوطني، وعليه يستمر العمل بمبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية، وعليه تحل المشروعية الإستثنائية

<sup>1</sup> القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 يونيو 1998، المتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، ج ر ج ج، العدد 37 سنة 2013.

<sup>2</sup> نص المادة 101 من قانون إجراءات المدنية والإدارية.

<sup>3</sup> الطاوس بن حمو، الرقابة على السلطة التنظيمية الرئاسية في الجزائر، المرجع السابق ص 170.

محل المشروعية العادية حيث أن بعض التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية لو جاءت في ظل الظروف العادية لاعتبرت باطلة.<sup>1</sup>

وعلى الرغم من أن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية تخضع لرقابة القاضي الإداري بنصوص قانونية صريحة إلا أنه من وجهة نظرنا قد تغلت هاته التنظيمات من رقابة القاضي لسببين أساسيين من جهة أن كون القانون في هذا الظرف يعتبر معطلا هذا من جهة ومن جهة أخرى تعد هذه الأعمال من قبيل أعمال السيادة وهو ما يجعل الرقابة في هاته الحالة شبه معطلة أو رقابة سطحية للإضفاء الصبغة القانونية على دولة القانون.

<sup>1</sup> مخطارية مفتاح، محمد بوجانة، التنظيم المستقل في ضوء مستجدات التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 632.

خاتمة

من خلال ما درسناه حول الصلاحيات والإختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية نستج  
منح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية صلاحيات وإختصاصات واسعة في المجال  
الإداري تمكنه من التدخل في السلطات الثلاث (التفيدية، التشريعية، القضائية ) بموجب  
سلطته السامية المستمدة من الشعب، وبهذا يعد رئيس الجمهورية الرجل الأول في النظام  
السياسي الجزائري والإدارة الجزائرية.

إن المؤسس الدستوري لم يكتفي بالإماتيات والصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية  
في الدساتير السابقة بل عمل على تقوية مكانة هذا الأخير و توسيع صلاحياته في جميع  
المجالات، ومن خلال ذلك توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات نردها في الآتي:

- . إن رئيس الجمهورية هو أعلى رئيس للوظيفة الإدارية في الجزائر.
- . السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تعد سلطة ذات نطاق واسع.
- . إحتكار رئيس الجمهورية ممارسة التنظيم في المسائل غير المخصصة للقانون.
- . خضوع إختصاصات رئيس الجمهورية الإدارية لرقابة دستورية تتمثل في رقابة المحكمة  
الدستورية ورقابة قضائية تتمثل في رقابة المجلس الدستوري.
- . الأصل في التشريع هو إختصاص أصيل للبرلمان، لكن إستثناء خول المؤسس الدستوري  
صلاحيات التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية وحصرها في حالات معينة وأقر بعض القيود  
على صلاحيات رئيس الجمهورية لإستدراك نوع من التوازن بين السلطات.
- . إن تقييد صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر يدل على حرص المؤسس  
الدستوري لتعزيز العمل بمبدأ الفصل بين السلطات.
- . إن الظروف الاستثنائية تعد استثناء على صلاحيات رئيس الجمهورية ومبادئ الدستور و  
مبدأ المشروعية.

. كرس المؤسس الدستوري حق العفو عن العقوبة ورئاسة المجلس الأعلى للقضاء كصلاحيات لرئيس الجمهورية في مجال السلطة القضائية، وهي التي تسمح لرئيس الجمهورية التأثير على السلطة القضائية.

وختما لموضوع بحثنا ومن خلال النتائج السابقة إرتأينا تقديم الإقتراحات الآتية:

. وجب على المؤسس الدستوري وضع ضوابط تقييد ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطة تقديرية واسعة بهدف التأكد من عدم إنحرفها.

. وجب على المشرع إقرار رقابة قضائية فعلية خاصة في الظروف الإستثنائية وتوضيح مصطلح أعمال السيادة حتى لا تصبح ذريعة تفلت منها السلطة التنظيمية من رقابة القضاء الإداري.

. ضرورة تحديد دقيق لنطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لأنها تمارس في كل المجالات ماعد تلك المخصصة للقانون.

. ضرورة إحترام قواعد وأسس مبدأ الفصل بين السلطات وإعتماده بصفة فعلية كتقليص من صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التشريع.

. لابد على المؤسس الدستوري من تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية خاصة المتعلقة بمجال السلطة القضائية وإبعاد رئيس الجمهورية عن رئاسة المجلس الأعلى للقضاء ومنحه لرئيس المحكمة الدستورية نظرا لطبيعة العمل القضائي حتى يتفرغ رئيس الجمهورية للقيام بالوظيفة التنظيمية على أكمل وجه.

. تفعيل رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية وذلك بمناقشتها تفصيلا أو حتى الإمتناع عنها بدل من الموافقة عنها جملة واحدة لإضفاء الصبغة القانونية عليها.

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات

# قائمة

المصادر والمراجع

### أولاً: الدساتير

. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بالمرسوم الرئاسي 436.96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، بموجب القانون رقم 03.03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ج ع 25، مؤرخة في 14 افريل 2002، معدل والمتمم بالقانون رقم 19.08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، عدد63 المؤرخ في 16نوفمبر 2008 المعدل بالقانون 01.16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ج ج ج عدد14، الصادرة في 07 مارس 2016، وبالقانون رقم 44.20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر 2020، ج ر ج ج عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

### ثانياً: القوانين والمراسيم

#### القوانين:

. القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 يونيو1998، المتعلق بإختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 02.18 المؤرخ في 04 مارس 2018.  
. القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 ديسمبر 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بين الحكومة ج، ر، ج، ج، العدد50 الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 2016.

#### المراسيم الرئاسية:

. مرسوم رئاسي 77/21 مؤرخ في 21 فيفري 2021 المتضمن حل المجلس شعبي الوطني، ج، ر، ج، ج، العدد 14 الصادرة بتاريخ 28 فيفري 2021.  
. مرسوم رئاسي رقم 21-96 المؤرخ في 11 مارس 2021 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة، ج، ر، ج، ج، العدد 18 الصادرة في 11 مارس 2021.

### ثالثا: المراجع

#### أ/ الكتب:

. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، المحمدية الجزائر، 2013.

. عمار عوابدي ن القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري ن، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2008.

. لمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007.

. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، عنابة الجزائر، 2004.

. عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، بن عكنون الجزائر، 2004.

. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، طبعة 2000.

. علي عبد القادر القهوجي، قانون العقوبات، القسم العام، نظرية الجريمة - المسؤولية الجنائية الجزاء الجنائي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2000.

. رجب عبد الجواد إبراهيم، معجم المصطلحات الإسلامية في المصباح المنير، دار الآفاق العربية القاهرة، الطبعة الأولى.

#### رابعا: الرسائل والمذكرات

#### أ/ الرسائل:

. بيوش صليحة، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتورة، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ن جامعة الحاج لخضر باتنة ن 2015/2016.



. محمد ناجي صالح المنتصر، النظرية العامة للعفو، رسالة دكتورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ن القاهرة 2002.

. مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، رسالة لنيل شهادة دكتورة، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2017/2016.

ب/ المذكرات:

. عزاوي سلمى، حدود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية أدرار، 2021.

.. قادري هشام، رضوان خميسي، السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2021.

. حجاج سمية، عراب مريم، السلطة التنظيمية في القانون الجزائري بين التحديد والتمديد، مذكرة ماستر، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، 2020.

خامسا: المقالات

. عبد الوهاب مراد، بن حفاف سماعيل، التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري 2020، مجلة افاق للعلوم، مجلد، 7 عدد 4، 2022.

. مروة قرساس، محمد كنازة، إختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف العادية على ضوء التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلد 15 عدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية ن جامعة العربي التبسي، تبسة الجزائر، 2022.

. نعيمة خطاب، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية بين الدستورين الجزائري والفرنسي، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد السابع العدد 2، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، جمهورية مصر 2021.

- . برباح السعيد، ركات مولود، مدى استقلالية القضاء في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة ايليزا للبحوث و الدراسات، المجلد 6، العدد 2، 1جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر، 2جامعة البشير الابراهيمي برج بو عريريج ، سنة 2021.
- . أحسن غربي الحالات الاستثنائية في التعديل الدستوري 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة، سنة 2020.
- أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة 2020.
- . الطاوس بن حدو، الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية، مجلة المستقبل لدراسات القانونية و السياسية، المجلد 4، العدد 01، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجلفة، سنة 2020.
- . مخاطرية مفتاح، محمد بوجانة، التنظيم المستقل على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 28 كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة احمد زبانه، غليزان الجزائر، 2020.
- . الطاوس بن حمو، الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية الرئاسية في الجزائر، مجلة المستقبل لدراسات القانونية، المجلد 04، العدد 01 كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، جوان 2020.
- . جمال بن مامي، سلطة رئيس الجمهورية في التعيين والعزل في النظام الدستوري الجزائري والامريكي، دراسة قانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة يحيى فارس المدية، 2020.
- . صنور فاطمة الزهراء، التشريع بأوامر في الحالة العادية كألية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الخامس، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياابس، سيدي بلعباس، 2019.

- . رحموني محمد، يامة إبراهيم، ضوابط اللجوء الى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4 العدد 1، 2019.
- . إسماعيل بولكوان، النظام القانوني للعفو الرئاسي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية ، المجلد الرابع، العدد الأول، جامعة زيان عاشور الجلفة، سنة 2019.
- . ياسين مازوزي، دور المجلس الأعلى للقضاء في تعزيز استقلال السلطة القضائية، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، المجد 04، العدد 02، جوان 2017,

# الفهرس

الفصل الأول: الأسس الدستورية لإختصاصات رئيس الجمهورية

7	المبحث الأول: الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية
7	المطلب الأول: نطاق التشريع بأوامر في الحالة العادية
8	الفرع الأول: حالات التشريع بأوامر في الحالة العادية
13	الفرع الثاني: الضوابط والقيود الواردة على التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020
17	المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية
	الفرع الأول: الضوابط والقيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية
18	
21	الفرع الثاني: الشروط واجبة الإعمال في الحالة الإستثنائية
23	المبحث الثاني: الإختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية
23	المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار العفو على العقوبة
24	الفرع الأول: مفهوم العفو عن العقوبة
27	الفرع الثاني: المدلول الدستوري لصلاحيات رئيس الجمهورية في العفو عن العقوبة
28	الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لنظام العفو عن العقوبة
30	الفرع الرابع: التمييز بين العفو عن العقوبة والعفو الشامل
32	المطلب الثاني: دور رئيس الجمهورية في المجلس الأعلى للقضاء
32	الفرع الأول: دور رئيس الجمهورية في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء
33	الفرع الثاني: معارضة رئاسة المجلس الأعلى للقضاء

الفصل الثاني: نطاق الاختصاص الإداري لرئيس الجمهورية

37	المبحث الأول: ماهية السلطة التنظيمية
37	المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية
38	الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية
40	الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية
	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة التنظيمية وأهمية التمييز بينها وبين النصوص التنظيمية
43	الفرع الأول: التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية
44	الفرع الثاني: موقف المؤسس الدستوري من تحديد مجال التنظيم المستقل
46	المبحث الثاني: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية آليات الرقابة عليها
48	المطلب الأول: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
49	الفرع الأول: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الحالة العادية
49	الفرع الثاني: إختصاصات رئيس الجمهورية في الحفاظ على النظام العام
54	المطلب الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
60	الفرع الأول: مظاهر الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية
61	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التنظيمات
64	
68	خاتمة
71	قائمة المصادر والمراجع