

جامعة غرداية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



# العلاقة بين القانون واللائحة في دستور الجزائر لسنة 1996

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي مسار الحقوق تخصص: قانون  
إداري

تحت إشراف

د. شول بن شهرة

إعداد الطالبة:

قروي سارة

لجنة المناقشة:

أ. سيد عمر محمد ..... رئيسا

د. شول بن شهرة ..... مشرفا

أ. بلخضر محمد ..... مناقشا

الموسم الجامعي: 1435-1436هـ/2014-2015م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## الإهداء

إلى من قامت ليلى وأمضت نهارها، وبذلت قصارى طاقتها؛ لترضي ربها  
وترعى أبناءها...إلى أمي الغالية؛ احترافاً ببعض معروفها.  
إلى من تصبغ عرقه، واستفرغ وسعه في سبيل تعليم أولاده، وتذليل الصعاب  
لهم...إلى أبي المرابي العزيز.  
إلى أختي الغالية ، وإخواني الأعزاء وأبنائهم.  
إلى صديقاتي وزميلاتي وزملائي  
إلى أساتذتي وكل من له فضل علي.  
إلى كل هؤلاء؛  
أهدي ثمرة هذا البحث المتواضع

## الشكر والتقدير

انه لمن دواعي السرور والامتنان أن أتقدم في افتتاح هذه المذكرة بالشكر

والتقدير إلى كل من مد لي يد العون و المساعدة في انجاز هذه الرسالة،

بدءا بالذكتور شول بن شهرة كمشرفه عليها ؛ وإلى كل من الأستاذة

بكرارشوش محمد ، والأستاذ بن مسعود أحمد ، والأستاذ آيڤه عودية، وكل

من تكرم علي بالرعايتها والمتابعتها حتى صارت إلى ما هي عليه، فلمم مني

جزيل الشكر ووافر الدعاء.

كما أوجه خالص شكري وتقديري إلى أساتذتي الأفاضل الذين تكرموا بقبول

مناقشة هذه الرسالة وتقييمها، وتوجيه النصح والتسديد لكاتبتيها، سائلةً المولى

الكريم المنان أن يضاعف لهم الأجر،

ويعلي لهم الذكر.

## المخلص:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان العلاقة بين القانون واللائحة وفيما تتجسد هذه العلاقة.

وجاءت هذه الدراسة كاشفة عن مفهوم النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية مع بيان

أنواع وخصائص ومجال كل منها كخطوة أساسية وأولية لتحديد العلاقة.

كما أبانت هذه الدراسة العلاقة الوظيفية والعضوية بين القانون والتنظيم (اللائحة) والتي

تجسدت في التزام السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية ( المراسيم التنفيذية) وفي التشريع

بالأوامر كآلية للحد من تدخل النصوص التشريعية.

## **Résumé**

**Notre étude projette à illustrer la relation entre la loi et le règlement et en quoi consiste cette relation. Elle dévoile la notion des textes législatifs et des textes organisateurs, ainsi que les types, les caractéristiques et le champ de chacun comme étape élémentaire afin de localiser la relation.**

**Cette étude a aussi montré la relation, organique et fonctionnelle entre, la loi et la réglementation qui se matérialise dans l'engagement de l'autorité exécutive, à la promulgation des règlements exécutives (décrets exécutif), dans la législation par ordonnances comme mécanisme de limitation de l'ingérence des textes législatifs**

تتميز النظم السياسية في الدول المعاصرة على اختلاف أنماط الحكم فيها من حيث هيكلتها وتنظيماتها البنوية المؤسساتية بتوافرها على مسار تشريعي ومسار تنظيمي يهدف بشكل رئيسي إلى وضع واعتماد فئتين من النصوص القانونية، وهي القوانين بمعنى التشريعات الأصلية الصادرة عن المجالس المنتخبة ، والتنظيمات بمعنى التشريعات الفرعية أو اللائحية الصادرة عن الهيئة التنظيمية ممثلة في السلطة التنفيذية، هاته المؤسسات تقوم بوظيفتها باسم المجتمع لتضع تشريعات وتنظيمات تضبط العلاقات وأصول المعاملات بين أفراد المجتمع، إلى درجة أنه يحق القول معها أنه لا شيء ولا وسيلة تغني المجتمعات اليوم عن وجود مثل هذه الأدوات التي تضبط دائرة الشرعية لمؤسسات الدولة الدستورية، والأشخاص القانونية الاعتبارية والأشخاص الطبيعية.

وعليه فإن عملية وضع القواعد القانونية في الدولة من قبل السلطة العامة وظيفتها من بين أقدم وظائف الدولة، قصد تنظيم العلاقات الاجتماعية والقانونية بين الأفراد من جهة وبين السلطات العامة من جهة أخرى بغض النظر عن الجهة التي تصدرها وطبيعتها القانونية، سواء كانت هيئة تشريعية وهيئة تنفيذية أو هما معا من خلال اشتراكهما في وضع هذه القواعد، مما ينم عن وجود علاقة بين النصوص القانونية والنصوص التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي اخترناها كمحل للدراسة.

ويعتبر موضوع العلاقة بين القانون اللائحة من أهم مظاهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومن أبرز إفرزاتها في ظل دولة القانون والمؤسسات.

فإن كان المؤسس الدستوري الجزائري قد عالج هذه المسألة من حيث سن الأسس الدستورية لهذه العلاقة وتمت تكملة ذلك بضبط هذه العلاقة بواسطة القانون العضوي الناظم لغرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة ، فإن إشكالية الدراسة في هذا الموضوع تلتخص أساسا فيما تتجسد العلاقة بين اللائحة والقانون؟

وتفرعت هن هذه الإشكالية أسئلة فرعية تمثلت فيما يلي :

1- ما هي النصوص التشريعية؟ وما هي خصائصها؟ وأنواعها؟

2- ما هي النصوص التنظيمية؟ ما خصائصها ؟ وما أنواعها؟

3- وما هي معايير التمييز المعتمدة للتفريق بينهما؟

4- ما هو مجال كل من القانون واللائحة؟

أسباب اختبار الموضوع:

إن رغبتى المتابعة في بحث العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هي الدافع وراء اختيار هذا الموضوع ونظرا لافتقار دراسة العلاقة من الجانب العضوي والوظيفي ارتأيت أن يكون هذا المجال محل دراستي.

أهمية الموضوع:

تكتسب الدراسة أهميتها من أهمية السلطتين المطروقتين ذاتهما، إضافة إلى كونها تعالج العلاقة العضوية الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار القانون واللائحة؛ وتساعد على تدليل الطريق لمن رام التبحر في فهم أبعاد هذه العلاقة.

أهداف الدراسة:

تستهدف هذه الدراسة :

تعريف كل من النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية وتبيان خصائصهما و أنواعهما

كما تهدف إلى تبيان معايير التمييز المعتمدة للتفريق بينهما و كذلك تحديد مجال كل من القانون واللائحة

كما تسليط الضوء على مدى تجسيد هذه العلاقة على أرض الواقع .



## منهج البحث:

ترتكز فصول هذا البحث على منهجين اثنين استهللتهما بالمنهج الوصفي: عند تحليلي لماهية كل من القانون

اللائحة؛ لأثني بالمنهج التحليلي: حال معالجي للعلاقة الوظيفية بين طرفي الدراسة ( القانون اللائحة).

مع الاستعانة بالوثائق العلمية والقانونية والتنظيمية المتعلقة بممارسة وتطبيق هذه العلاقة في الدستور الجزائري

لسنة 1996 .

## صعوبات الدراسة:

من أبرز الصعوبات التي واجهتها في البحث قلة المصادر المختصة في الدراسة؛ إضافة إلى فقدي جزء كبيراً من

البحث في الأيام الأخيرة مما اضطرني إلى إعادة انجازه في فترة وجيزة جداً.

## الخطة المتبعة:

للإجابة عن الإشكالية المطروحة آنفا جاءت خطة هذه الدراسة مشتملة على مقدمة وفصلين وخاتمة.

أما المقدمة: ففي بيان أهمية الدراسة، وخطتها الهيكلية والمنهج العلمي المتبع فيها، وما تنشده من إضافة معرفية.

أما الفصل الأول: فتناول النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية دراسة مفاهيمية من خلال ثلاثة مباحث؛

الأول في ماهية النصوص التشريعية ببيان مفهومها وخصائصها وأنواعها في ثلاثة مطالب متتالية.

أما المبحث الثاني فقد تناول النصوص التنظيمية على النحو الأول.

أما المبحث الثالث فقد ميز بين النصوص التشريعية والتنظيمية؛ من خلال التعرض إلى أهمية التمييز بين

النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية وذلك في مطلبه الأول، ومعايير التمييز في مطلبه الثاني، ومجال كل من

النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية في مطلبه الثالث.

أما الفصل الثاني فقد تناول العلاقة الوظيفية والعضوية بين القانون واللائحة، وذلك في مبحثين؛ الأول في التزام السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية؛ والذي ضم في مطلبه الأول: الأساس القانوني والفقهي للائحة التنفيذية ومدى لزوم صدورها لتنفيذ القانون؛ أما المطلب الثاني منه فتناول أنواع اللوائح التنفيذية وطبيعتها وظيفتها القانونية والإدارية؛ بينما تناول المطلب الثالث مشروعية اللائحة أو التنظيم.

أما المبحث الثاني فتناول التشريع بالأوامر كآلية للحد من مجال تدخل النصوص التشريعية من خلال حالات التشريع بالأوامر والقيود المفروضة عليها في المطلب الأول؛ وطبيعة الأوامر التشريعية ووسائل الرقابة عليها في المطلب الثاني.

هذا؛ ولست أزعج لهذا العمل كمالاً في منازعه، أو إحاطةً في مقاصده، أو ريادةً في اقتحام عقباته؛ لكنه جُهدُ المقلِّ، وبتسديد غيره يكتمل.

والله تعالى أسأل التوفيق والسداد في القول والعمل، وصلى الله وسلم وبارك على نبينا محمد وعلى آله وصحبه والتابعين وتابعيهم بإحسان إلى يوم الدين.

**الفصل الأول: النصوص التشريعية والنصوص**

**التنظيمية دراسة في مفاهيمية**

**المبحث الأول : ماهية النصوص التشريعية.**

**المبحث الثاني: ماهية النصوص ذات الطابع التنظيمي.**

## الفصل الأول: النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية : دراسة مفاهيمية

تقتضي الدراسة المفاهيمية التطرق إلى ماهية النصوص التشريعية من تعريف وخصائص وأنواع وتحديد للمجال، وكذا التطرق إلى ماهية النصوص التنظيمية على نفس النحو.

### المبحث الأول : ماهية النصوص التشريعية

لتحديد مفهوم النصوص التشريعية محل الدراسة ، يتطلب المنطق المنهجي التعرض أولاً لتحديد معنى التشريع.

#### المطلب الأول: مفهوم التشريع

التشريع في مجال العلوم القانونية يحمل معنيين

#### الفرع الأول: المعنى العام للتشريع

يشمل اصطلاح " التشريع " في معناه العام كل ما قد يوجد في الجماعة من قواعد تحكم سلوك الأفراد حكماً ملزماً بهدف تنظيم هذه الجماعة.<sup>1</sup>

فالتشريع إذاً هو مجموع القواعد التي تقيم نظام المجتمع فتحكم سلوك الأفراد وعلاقتهم فيه والتي تناط بالاحترام بما تملكه السلطة العامة في المجتمع مع قوة الجبر والإلزام.<sup>2</sup>

واصطلاح التشريع بهذا المعنى يشمل كافة القواعد التشريعية أياً كان مصدرها و أياً كان المكان الذي تطبق فيه.<sup>3</sup>

#### الفرع الثاني: المعنى الخاص للتشريع

وهو مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية بقصد تنظيم مسألة معينة في مجال معين، فيقال مثلاً تشريع الموظفين بالدولة ، وذلك بالنسبة لمجموعة القواعد التشريعية التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة

<sup>1</sup> - حسن كيرة ، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة السادسة، 1993، ص 11.

<sup>2</sup> - أنظر: د/ سليمان الناصري، المدخل للعلوم القانونية (مقارنة بالقوانين العربية)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ب.ط، 2005، ص 62.

<sup>3</sup> - حسن كيرة ، المرجع السابق ، ص 12.

لهدف تنظيم مركز الموظفين من حيث تعيينهم وترقيتهم وعزلهم و إحالتهم إلى التقاعد ، وفي هذه الحالة يكون اصطلاح التشريع مطابقا لاصطلاح القانون ذلك أن التشريع هو أحد مصادر القانون بمعناه العام والواسع ، ولعل أهمية التشريع من بين مصادر القانون هي التي بررت الترخيص في إطلاق اصطلاح القانون على التشريع.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني : خصائص التشريع

التشريع كمصدر رسمي للقانون يتضمن قواعد قانونية<sup>2</sup> تتوفر فيه خصائصها كونها قواعد سلوكية ، عامة ومجردة ، تتمتع بالإلزام.

### الفرع الأول: القاعدة القانونية تحكم سلوك الفرد في الجماعة (قاعدة سلوكية) :

القاعدة القانونية قاعدة سلوكية يأتمر بها الأفراد للقيام أو الامتناع عن سلوك معين ، فهي قاعدة تقويمية لسلوك الفرد في الجماعة ، فلا حاجة لقواعد قانونية إذا كان الفرد يعيش وحده ، وهي سابقة على وجود الدولة وجدت بعد وجود تجمع معين كالجماعات الأسرية.

وإذا كان القانون يهتم بسلوك الفرد داخل المجتمع فهو يهتم بالسلوك الخارجي للشخص سواء في علاقة الأفراد ببعضهم البعض أو في علاقة الأفراد بالسلطة ، فلا بد لتطبيق أحكام القانون أن يكون سلوك الشخص قد اتخذ مسلكا خارجيا أما مجرد الشعور أو النية فلا يعتد بها القانون إلا إذا اقترنت بعمل خارجي.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: القاعدة القانونية عامة ومجردة:

لابد أن تصاغ القاعدة القانونية بصفة مجردة ، فهي لا توجه إلى شخص بعينه وإنما تطبق على واقعة قانونية بذاتها ، مثال المادة 40 ق.م التي تقضي بأنه " كل شخص بلغ سن الرشد ولم يحجز عليه، يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية " .

وسن الرشد 19 سنة كاملة فتطبق القاعدة القانونية على كل شخص بلغ 19 سن وكان غير مصاب بعارض من عوارض الأهلية ، فالنص جاء بصفة مجردة إذ ينطبق على جميع من تتوفر فيه الصفات المذكورة.

<sup>1</sup> - نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2007، ص 9.

<sup>2</sup> - د/ أحمد شوقي، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب.ط، 2005، ص 77

<sup>3</sup> - د/ محمدي فريدة زواوي، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون) ، المؤسسة الوطنية للفنون، الجزائر، ب.ط، 1998، ص 14 و 15 .

وتطبق القواعد القانونية أيضا على الوقائع إذا توافرت فيها شروط معينة ، فالقاعدة القانونية لا تخص قاعدة معينة مثل ذلك نص المشرع في المادة 124 ق.م على أن " كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه ، ويسبب ضرر للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض".<sup>1</sup>

فكل خطأ سبب ضرر للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض دون تحديد للشخص مرتكب الخطأ ولا الضرر ، فإذا توافرت شروط الواقعة من خطأ وضرر ترتب عليها تعويض.

فالتجريد إذا صفة من صفات القاعدة القانونية ، والعمومية هي الأثر المترتب على التجريد ، فالقاعدة القانونية إذا كانت مجردة فإنها تكون عامة حتما ، فالقواعد القانونية التي تحدد أحكام الخدمة الوطنية مثلا تضع قواعد قانونية عامة لأنها تتضمن تكليفا عاما وموجها إلى كل من تتوفر فيه الشروط الموضوعية في القاعدة سواء كان ذلك في الحال أو في المستقبل.

إن القول بعمومية القاعدة القانونية لا يعني أنها تخاطب كل الناس المتواجدين في مجتمع معين ، بل قد تخاطب فئة معينة من الناس بصفاتها كالأطباء ، أو المحامين ، أو المهندسين ، أو الموثقين ... إلخ وتظل القاعدة عامة ومجردة حتى لو كانت خاصة بطائفة معينة طالما أنها لا تخاطب شخص باسمه ، بل وتظل مجردة حتى ولو انطبقت على شخص واحد كرئيس المحكمة ، أو رئيس الجمهورية ، ذلك أن هذه القواعد لا تخاطب هؤلاء الأشخاص بأشخاصهم أو ذواتهم بل صفاتهم فهي تتجه إلى الشاغلين لتلك المناصب حاضرا ومستقبلا.

و يترتب عن العمومية والتجريد:

- تحقيق المساواة بين الناس أمام القانون.

- اعتبار القواعد القانونية عامة ومجردة يسهل تطبيقها.

- العمومية والتجريد غاية عملية ، لأنه من المستحيل عمليا إصدار قرارات فردية تنظم سلوك كل فرد على

حدي.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: القاعد القانونية قاعدة ملزمة:

الإلزام يعتبر من أهم خصائص القاعدة القانونية ، فلكي يلتزم الأفراد باحترام القواعد القانونية لا بد أن تقتزن بجزاء وهذا الجزاء توقعه السلطة العامة جبرا على من يخالف القاعدة القانونية.<sup>3</sup>

والجزاء كان موجودا في المجتمعات القديمة ، إلا انه كان غير منظم بقواعد قانونية بل كان أساسه الانتقام الفردي للشخص الجني عليه أو على أسرته ، أو على عشيرته ضد الجاني ، أو أسرته ، أو عشيرته ، ولم يبقى هذا

<sup>1</sup> - القانون رقم 07-05 ، المؤرخ في 13 مايو 2007 ، المتضمن القانون المدني ، 2007.

<sup>2</sup> - أنظر د/ محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، دار هومة ، الجزائر، ب.ط، 2002 ، ص 130 و 131.

<sup>3</sup> - أنظر د/ محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1 ، 2006 ، ص 47.

الحق الخاص في توقيع الجزاء إلا في حالات معدودة كحالة الدفاع الشرعي عن النفس أو المال ، ولكنه رغم كونه جزءا خاصا فإن القانون ينظمه ولا يسمح به إلا في حالة الضرورة القصوى.

ويضمن الجزاء استقرار المجتمع وتحقيق النظام فيه بحيث يولد الثقة لدى الجميع في فاعلية القواعد القانونية. ولا يمكن القول بوجود الشعور التلقائي باحترام القواعد القانونية لدى جميع الناس لتباين أخلاق الأفراد في المجتمع ، لهذا يبقى الجزاء عنصرا لازما لاحترام القواعد القانونية.

ويتميز الجزاء بأنه:

- مادي محسوس يختلف عن الجزاء في قواعد الأخلاق والمجاملات والتقاليد الذي يكون مجرد جزاء معنوي يتمثل في تأنيب الضمير واستنكار الرأي العام.
  - الجزاء توقعه السلطة العامة ، فتوجد سلطة عامة في الجماعة يعهد إليها كفالة احترام القانون عن طريق احتكار توقيع الجزاء و يستعصي على الأفراد مقاومتها بما تسخره من وسائل لذلك ، وتحقق نوعا من التوازن بين الجزاء والضرر.
  - الجزاء في القاعدة القانونية حال غير مؤجل ، وهو ما يؤدي إلى تخوف الأشخاص من توقيعه<sup>1</sup>.
- كما يتنوع الجزاء بتنوع فروع القانون ، فهناك جزاء جنائي ، و مادي ، و إداري.

### المطلب الثالث : أنواع التشريع

هناك ثلاث أنواع من التشريعات تندرج من حيث القوة ، فيأتي في القمة التشريع الأساسي أو الدستور ، ثم النصوص ذات الطابع التشريعي ، وفي النهاية النصوص ذات الطابع التنظيمي أو ما يسمى بالتشريع الفرعي -- (اللوائح) هذه الأخير سنتناولها في المبحث الثاني.<sup>2</sup>

### الفرع الأول: التشريع الأساسي أو الدستور

من الناحية الشكلية يعتبر الدستور وثيقة دستورية تتضمن الأحكام والقواعد التي تنظم المؤسسة السياسية ، وتبين نظام الحكم وشكله في الدولة ، أما من الناحية الموضوعية فهو مجموع القواعد القانونية التي يتقرر بموجبها تنظيم ومباشرة السلطة السياسية ، وممارستها وكيفية انتقالها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - د/ محمدي فريدة زواوي، المدخل للعلوم القانونية، مرجع سابق، ص 19 .

<sup>2</sup> - د/ أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ب.ط، 2005، ص 112 .

<sup>3</sup> - د/ ملود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، ب.ط، 2007، ص 40.

قد يصدر الدستور في شكل منحة من الحاكم بإرادته المنفردة أو في شكل عقد بين الحاكم والشعب أو بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة أو بطريق الاستفتاء الشعبي ويمكن الجمع بين الطريقتين وذلك بأن تتولى الجمعية التأسيسية سن قواعد الدستور ويعرض للاستفتاء الشعبي وهذه الطريقة هي الأكثر تطبيقاً<sup>1</sup>

أما بالنسبة للتعديل الدستوري فصله مواد دستور 1996 إذ تنص المادة 174 منه " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري ، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي ، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال (50) يوماً الموالية لإقراره.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب " .

وتنص المادة 175 " يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري لاغياً ، إذا رفضه الشعب. ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية " .

المادة 176 تنص على أنه " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم الشعب الجزائري وحقوق الإنسان و المواطن وحرثاتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية " ، وعلل رأيه أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاث أرباع 3/4 أصوات أعضاء غرفتي البرلمان " .

المادة 177 تنص على " يمكن لثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا ، ان يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على الاستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه " .

المادة 178 تنص على أنه " لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

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

وقد يلجأ رئيس الجمهورية مباشرة للشعب لعرض تعديل الدستور عليه وفقاً للمادة 7 من دستور 1996.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - أنظر د/ أحمد أولاد سعيد ، القانون الدستوري ، دار صبحي للطباعة والنشر، الجزائر، ط1، 201 ، ص 78،79.



## الفرع الثاني: النصوص ذات الطابع التشريعي:

تتخذ النصوص ذات الطابع التشريعي ثلاثة أشكال في القانون الجزائري ، فتظهر أحيانا في شكل قانون عضوي وأحيانا أخرى في شكل قانون ، وأحيانا في شكل أوامر.

### أولاً: القانون العضوي

لعل من أهم المصطلحات التي حملها التعديل الدستوري لسنة 1996 أنه أضاف أداة قانونية جديدة ألا وهي القانون العضوي ، وبذلك أنشأ فئة جديدة من القوانين أضيفت على مستوى البناء القانوني للدولة. ويعرف القانون العضوي بأنه قانون مصوت عليه من جانب البرلمان المهدف منه توضيح أحكام الدستور في مجالات محددة ودقيقة يشار إليها في التشريع الأساسي للدولة ويخضع إقراره لشروط شكلية ورقابة مطابقة من طرف المجلس الدستوري ، لذلك أطلق على القوانين العضوية في فرنسا أنها عبارة عن نصوص تطبيقية للدستور.

أما فيما يخص مجالاته فلقد تضمن التعديل الدستوري وبصريح العبارة الإشارة إلى مجالات استعمال القانون العضوي ويمكن حصرها فيما يلي:

### 1) في حالة وفاة أحد المرشحين للانتخابات الرئاسية

نصت عليها صراحة المادة 89 من التعديل الدستوري لسنة 1996 " في حالة وفاة أحد المرشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث أي مانع آخر له ، يستمر رئيس الجمهورية القائم أو من يمارس مهام الرئاسة في الدولة في ممارسة مهامه إلى غاية الإعلان انتخاب رئيس الجمهورية. وفي هذه الحالة ، يمدد المجلس الدستوري مهلة إجراء هذه الانتخابات مدة أقصاها ستون (60) يوما. يحدد القانون العضوي كليات وشروط تطبيق هذه الأحكام ".

### 2) نظام حالة الطوارئ والحالة الحصار

لقد اعترف التعديل الدستوري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية بممارسة سلطات في الوضع غير العادي<sup>2</sup> في المادة 91. و جاءت المادة 192 من الدستور لتشير صراحة أن حالي الطوارئ والحصار معقود أمر تنظيمها للقانون العضوي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 7 من دستور 1996 تنص: " السلطة التأسيسية ملك للشعب.

يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها  
يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء بواسطة ممثليه المنتخبين.  
لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة. "

<sup>2</sup> - د/ عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، دار الجسور، الجزائر، ط1، 2009، ص 16 .

**3) كفاءات انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني وكيفية انتخاب وتعيين أعضاء مجلس**

**الأمة ونظام عدم قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي**

ورد ذكر هذه الحالة في المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 1996 حيث تم النص عليها صراحة "تحدد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليهم للانتخاب وحالات التنافي بموجب قانون العضوي".

**4) استقالة أحد أعضاء البرلمان**

تمت الإشارة صراحة لهذه الحالة في المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 1996 وأعلن بموجبها صراحة على أن يتكفل القانون العضوي بتنظيم استقالة عضو البرلمان.

**5) استخلاف عضو البرلمان وحالات الشغور**

ورد ذكر هذه الحالة في المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 1996 وتمت الإحالة الصريحة بشأن أحكام الاستخلاف الخاص بعضو البرلمان للقانون العضوي.

**6) عمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية مع الحكومة**

ذكرت هذه الحالة بموجب المادة 115 من التعديل الدستوري حيث أحالت صراحة بشأن النظام القانوني لغرفتي البرلمان والعلاقة بينه وبين الحكومة للقانون العضوي.<sup>3</sup>

**7) نظام الانتخابات**

ثبتت الإحالة للقانون العضوي بموجب المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

**8) القانون المعلق بالأحزاب**

ترك أمر تنظيمها للقانون العضوي ولقد نص على ذلك في المادة 123 من دستور 1996

**9) القانون المتعلق بالإعلام**

تم تقرير الإحالة للقانون العضوي بموجب المادة 123 من الدستور سالف الذكر.

**10) القانون الأساسي للقضاء**

وتثبت الإحالة فيه للقانون العضوي بموجب ذات النص أي المادة 123.

**11) القانون المعلق بقوانين المالية**

<sup>1</sup> - **المادة 91** " يقرر لرئيس الجمهورية ، إذا دعت الضرورة الملحة ، حالة الطوارئ أو الحصار ، لمدة معينة بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس مجلس الحكومة ، ورئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع "

<sup>2</sup> - **المادة 92** " يحدد التنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي".

<sup>3</sup> - **المادة 115** تنص " يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة. يحدد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة. يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما".

الإحالة للقانون العضوي أكدت بموجب المادة سالفة الذكر.

## 12) القانون التعلق بالأمن الوطني

الإحالة للقانون العضوي تقررت بموجب المادة 123.

## 13) قانون المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع

أحالت المادة 157 من التعديل الدستوري لسنة 1996 بخصوص تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للقانون العضوي.

## 14) المجلس الأعلى للقضاء

أحالت المادة 157 من الدستور سالف الذكر بخصوص تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للقانون العضوي.

## 15) المحكمة العليا للدولة

لقد أنشأ التعديل الدستوري لسنة 1996 هيكلًا قضائيًا جديدًا أطلق عليه بالمحكم العليا للدولة وهذا بموجب المادة 158 منه تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن أفعاله التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ورئيس الحكومة عن الجنايات والجرح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما. وألنت الفقرة الثانية من ذات المادة عن الإحالة لقانون عضوي.<sup>1</sup>

### ➤ ملاحظة

يتميز القانون العضوي بإجراء خاص لا نجده في غيره من القوانين (إجراء شكلي فريد) ويتمثل هذا الإجراء في وجوب عرضه على المجلس الدستوري لفحص مدى مطابقته للدستور قبل إصداره عملاً بنص المادة 123<sup>2</sup> من التعديل الدستوري لسنة 1996 وهذا أمر طبيعي طالما كان للقوانين العضوية صلة وثيقة وعلاقة قائمة وثابتة مع القواعد الدستورية. ومن ثم التأكيد على هذا الإجراء في المادة 165.<sup>3</sup>

### ➤ أمثلة عن القوانين العضوية

- الأمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المعدل والمتمم المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية ( الجريدة الرسمية رقم 12 - سنة 1997 ).

- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998).

<sup>1</sup> - د/ عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، مرجع سابق، ص 17 و 18.

<sup>2</sup> - المادة 123 تنص "... يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

<sup>3</sup> - المادة 165 تنص "... يبيد المجلس الدستوري بعد أن يحظره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

- القانون العضوي 98-03 المؤرخ في 3 يونيو 1998 يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها (الجريدة الرسمية رقم 39 لسنة 1998).<sup>1</sup>

### ثانيا: التشريع العادي (القانون)

التشريع العادي هو مجموع النصوص القانونية التي تقوم السلطة التشريعية أساسا بوضعها في حدود اختصاصها الذي يبينه الدستور حيث تتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة اللذان لديهما كل السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها حسب الدستور الجزائري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996. والتشريع العادي قد يتخذ صورة تقنينات أو مدونات codes وتشتمل على تنظيم كامل لفرع معين من فروع القانون ومثال ذلك التقنين المدني code civil وتقنين العقوبات code pénal وغيرها من التقنينات في الفروع الأخرى وقد يتخذ صورة تشريعات متفرقة loi تتناول تنظيم مسائل محددة بالقياس إلى ما تعالجه التقنينات، كتشريع يصدر لتنظيم المسائل الجمركية أو تشريع يتعلق بتنظيم ممارسة مهنة معينة كالتشريع المتعلق بتنظيم مهنة الموثق و التشريع المتعلق بتنظيم مهنة المحضر القضائي و التشريع المتعلق بمهنة المحاماة بموجب قانون أو تشريع الذي يصدر بشكل أمر، أو بتنظيم رابطات رياضية في شكل مرسوم تنفيذي.

### 1) مراحل وضع التشريع العادي

يمر وضع التشريع لعادي بمراحل الإجرائية التالية :

#### المرحلة الأولى : مرحلة اقتراح التشريع

تعتبر هذه المرحلة أولى المراحل التي يمر بها وضع التشريع العادي ، فهو يبدأ في صورة اقتراح من طرف الكتلة البرلمانية أو أحد أعضاء السلطة التنفيذية من الوزراء في الحكومة الذي يتقدم بعرض فكرة عن حالة معينة تخص الجماعة تحتاج إلى تنظيم قانوني أو لتنظيم علاقات فيها على نحو معين تكون في شكل اقتراح. فيطلق على الاقتراح المقدم من الكتلة البرلمانية اقتراح قانون ، ويطلق على اقتراح عضو السلطة التنفيذية تعبير مشروع قانون أو بتعبير أدق مشروع التشريع والفارق الوحيد بين التعبيرين أن الاقتراح بقانون يحال عادة إلى لجنة الاقتراحات بالبرلمان لكي تصوغه في شكل قانون ذلك لأنه مقترح من طرف أعضاء البرلمان ، وعادة ما لا تتوفر لديه خبرة الصياغة القانونية بالنظر إلى تركيبة الهيئة التشريعية المكونة من عدة فئات اجتماعية ذات التخصصات المتنوعة والتي قد تشمل المهندس والطبيب والمقاول والتاجر والفلاح والعامل وغيرهم الذين يحتمل افتقارهم إلى الثقافة القانونية.

<sup>1</sup> - د/ عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص19.

أما اقتراح مشروع قانون المقدم من أحد أعضاء الحكومة ، فيحال مباشرة إلى البرلمان لمناقشته لأنه يكون عادة مصاغاً في قالب قانوني بمعرفة الموظفين العاملين في السلطة التنفيذية.<sup>1</sup>

فإن اقتراح مشاريع القوانين والتشريعات هو حق رئيس الحكومة بعد عرضه على مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة ، وكذلك النواب إذا ما بلغ عددهم العشرين.

كما لرئيس الدولة الحق في أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان كما يمكنه أن يشرع بأوامر في بعض الحالات الاستثنائية.<sup>2</sup>

### المرحلة الثانية : مرحلة الفحص

عند إحالة الاقتراح على البرلمان سواء من المحكمة باعتباره مشروع قانون أو من لجنة الاقتراحات باعتباره اقتراح قانون ، تحال جميعها إلى اللجان المتخصصة بالهيئة التشريعية لدراستها وفحصها وإعداد تقارير بشأنها تمهيدا لعرضها على البرلمان من أجل مناقشتها وإجراء التعديلات اللازمة على نصوصها.<sup>3</sup>

### المرحلة الثالثة : مرحلة التصويت

بعد المناقشة والتعديل تتم المراجعة نهائية لمشاريع القوانين والتشريعات قبل عرضها على البرلمان للتصويت عليها ، وتتم المصادقة عليها عادة بالأغلبية المطلقة أي بحصولها على تأييد أكثر من نصف أعضاء الهيئة التشريعية الحاضرين في الغرفة الأولى (أي نصف الأعضاء + واحد) على الأقل ، تعرض على مجلس الأمة للمصادقة عليها بأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضائه في الغرفة الثانية ، ذلك لأن كل المشاريع التي يصوت عليها المجلس الشعبي تحال وجوبا إلى مجلس الأمة من أجل مناقشتها قبل التصديق عليها نهائيا.

وفي حالة عدم الاتفاق على التصديق تشكل لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء الغرفة الأولى ( المجلس الشعبي الوطني) والغرفة الثانية (مجلس الأمة) من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ، وتقوم الحكومة بعرض النص المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه ، ولا يمكن إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة ، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص.

وباعتبار السلطة التشريعية بغرفتيها الأولى والثانية هي صاحبة الاختصاص في وضع التشريع ، لذلك فإن موافقتها على مشروعات التشريعات تعتبر المرحلة ما قبل النهائية ، قبل أن تنتقل إلى مرحلة التصديق وهي المرحلة الأخيرة في عملية سن التشريع.<sup>4</sup>

### المرحلة الرابعة : مرحلة التصديق

<sup>1</sup> - د/ محمد فريدة زواوي، المدخل إلى العلوم القانونية، مرجع سابق، ص 53-58.

<sup>2</sup> - د/ أحمد سي علي، مدخل للعلوم القانونية (النظرية والتطبيق في القوانين الجزائرية) ، دار هومة، الجزائر، ب.ط، 2009، ص 225 .

<sup>3</sup> - د/ حبيب إبراهيم الخليلي ، المدخل للعلوم القانونية(النظرية العامة للقانون)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط9، ب.س، ص 135 .

<sup>4</sup> - د/ أحمد سي علي، المرجع السابق ، ص 225-228.

بعد موافقة البرلمان بغرفتيه الأولى والثانية على مشروع قانون أو مشروع تشريع يحال إلى رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية للتصديق عليه أولاً قبل إصداره ونشره وذلك في أجل ثلاثين يوماً ابتداءً من تاريخ تسليمه إياه.

والمقصود بالتصديق هو موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون حيث تمنح الدساتير لرئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين فيعيدّها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها وإعادة مناقشتها وإبداء الموافقة عليها بأغلبية ثلثي 3/2 الأعضاء على الأقل، وتعتبر هذه الموافقة الثانية بمثابة تصديق عليها.

وتمنح معظم دساتير الدول لرئيس الدولة حق الاعتراض على مشروعات القوانين والتشريعات التي تقرها الهيئة التشريعية خلال ميعاد معين يحدد عادة بثلاثين يوماً من تاريخ إقرارها ، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد ولم يمارس رئيس الدولة حقه في الاعتراض اعتبر قانوناً فيتم إصداره ، أما إذا لم يوافق عليها في غضون المدة القانونية المقررة ، فإنه يعيدها إلى البرلمان مرة ثانية من أجل مراجعتها ، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية الثلثين 3/2 فيكون رئيس الجمهورية قد مارس حقه في الاعتراض على القوانين حتى ولو تم التصويت عليها في البرلمان.<sup>1</sup>

هذه المراحل التي يمر بها وضع التشريع العادي بواسطة السلطة التشريعية ولكن يستثنى من ذلك حالتان تقوم فيها السلطة التنفيذية بوضع التشريع العادي ، هما تشريع الضرورة وتفويض التشريع وهنا تتجسد العلاقة بين القانون واللائحة هو ما سنتناوله في الفصل الثاني.

## 2) مراحل نفاذ التشريع العادي

بعد تصديق رئيس الدولة على مشروع تشريع أو قانون أو مرور قانون سواء بواسطة السلطة التشريعية المختصة في الأصل أو بواسطة السلطة التنفيذية على سبيل الاستثناء ، يصبح قانوناً ، ولكنه يجب لنفاذه أن يمر بمرحلتين:

### المرحلة الأولى : إصدار التشريع

يقوم رئيس الدولة في هذه المرحلة باستصدار أمر إلى السلطة التنفيذية التي يرأسها ، يتضمن الإعلان عن أن السلطة المختصة قد وضعت تشريعاً معيناً ، ووجب قيام أعضاء السلطة التنفيذية بتنفيذ هذا التشريع كقانون من قوانين الدولة يتوجب تنفيذه على الوقائع اللاحقة لتاريخ إصداره ، على أن يكون ذلك في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ابتداءً من تاريخ تسليمه إياه حسب ما هو مقرر دستورياً.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - أنظر: د/ حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون)، مرجع سابق ، ص 135

<sup>2</sup> - المادة 126 تنص: " يصدر ريس الجمهورية القانون في اجل ثلاثين يوماً ابتداءً من تاريخ تسليمه إليه.

غير أنه إذا اضطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية".

ويحمل كل تشريع رقم إصداره مقترنا ببيان السنة التي صدر خلالها وتاريخ إصداره، إذ ترتب التشريعات الصادرة خلال سنة معينة بأرقام مسلسلية مثال ذلك:<sup>1</sup>

1- الأمر 66-156 المؤرخ في 8 صفر 1386 الموافق 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

2- القانون 90-07 المؤرخ في 8 رمضان 1410 الموافق 3 فبراير 1990 والمتعلق بالإعلام المعدل والمتمم.

3- الأمر 97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق 6 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

4- القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

5- القانون 98-02 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق 30 مايو 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية.<sup>2</sup>

6- الأمر رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والقانون المدني.

يحمل هذا التقنين رقم 07 و 05 فالرقم الأول يدل على السنة التي صدر خلالها التقنين أو القانون أي سنة 2007، والرقم الثاني يدل على رقم القانون بالنسبة للتشريعات الصادرة خلال تلك السنة وترتيبه بالنسبة لسابقه أي وجود 4 قوانين قبله.

### المرحلة الثانية: نشر التشريع

بعد إقرار القانون من السلطة التشريعية وبعد إصداره من رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، يستلزم نشره لنفاذه وهي المرحلة الأخير التي يتجاوزها القانون الجديد إن هذا الإجراء ضروري لإعلام كافة الأفراد في المجتمع بصدوره أو بتعبير أدق إتاحة فرصة العلم بالقانون للكافة حتى يسرى عليهم بقواعده المتعلقة بتنظيم سلوكهم وعلاقاتهم على وجه ملزم. ويتم نشر القوانين لتمكين الأفراد من العلم بالتشريع عبر الجريدة الرسمية، وهي عبارة عن دورية شهرية تتضمن اتفاقات دولية، قوانين، مراسيم، قرارات، آراء، مقررات، مناشير، إعلانات، بلاغات، تصدرها المطبعة الرسمية لأمانة العامة للحكومة.

<sup>1</sup> - د/ أحمد سي علي، مدخل للعلوم القانونية (النظرية والتطبيق في القوانين الجزائرية)، مرجع سابق ص 233.

<sup>2</sup> - د/ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة وعلم القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، ب.ط، 1999، ص 54.

ولا تعتبر الجريدة الرسمية القناة الوحيدة للعلم بالقوانين وإنما يمكن الاعتماد على طرق الإعلام الأخرى كنشر التشريع في الصحف اليومية أو الأسبوعية أو الإعلان عنه بواسطة الإذاعة أو التلفزيون وخاصة عن طريق الإنترنت التي تعتبر أحدث وسيلة اتصال في عالم تكنولوجيا الاتصال.

وتساعد كل هذه الوسائل بصورة فعالة على تمكين الناس من العلم بالتشريع والإحاطة بأحكامه. وبمجرد النشر يعتبر العلم به مفروضاً ، حتى بالنسبة لمن لم يطلع على الجريدة الرسمية أو بالصحف اليومية أو عن طريق الإذاعة أو غيرها من وسائل الإعلام في الدولة ، على أو بعض الدساتير تحدد بدء سريان القوانين على أنها تسري من تاريخ محدد.

أما في الجمهورية الجزائرية فقد حسم المشرع الأمر بقاعدة قانونية أوردتها في التقنين المدني.<sup>1</sup> وهذه المدة المقررة لنفاذ التشريع كقاعدة عامة، بعد مضي فترة مناسبة من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية لغرض إتاحة الفرصة للأفراد وتمكينهم من العلم به ، من ثم الالتزام بقواعده ابتداء من تاريخ العلم به بعد نشره ووصوله إلى دائرة مكان إقامتهم.<sup>2</sup>

### ثالثاً: الأوامر

أجاز دستور 1996 في المادة 124 منه التشريع بموجب الأوامر الرئاسية ويقصد بهذه الأوامر نصوص قانونية يعدها ويصدرها رئيس الجمهورية. وفي هذا الصدد يجب الاعتراف أن التشريع بالأوامر ليس وليد دستور 1996 بل عرفته الدولة الجزائرية منذ استقلالها نقلاً عن التجربة الدستورية الفرنسية وخاصة دستور 1958 حيث أصبح التشريع بالأوامر في العهد الاشتراكي أي عهد مجلس الثورة بعد انقلاب 19 جوان 1965 التقنية الأكثر شيوعاً لإصدار النصوص القانونية ويعود ذلك إلى غياب السلطة التشريعية واستمر هذا الوضع إلى غاية دستور 1976 الذي احتفظ بشكل لافت للنظر بأسلوب التشريع بالأوامر وحافظ المشرع على نفس الأسلوب في دستور 1989 وكذا دستور 1996 مع بعض التعديل في حقل اختصاص التشريع بالأوامر حتى عدل الدستور الأخير شروط إصدار هذه الأوامر والحالات التي تتعلق بها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - تنص المادة 4 من الأمر رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007 ، المتضمن القانون المدني ، المعدل والمتمم على أنه " تطبق القوانين على تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية. وتكون سارية المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريد الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة " .

<sup>2</sup> - أنظر : د/ حبيب إبراهيم الخليل ، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون) ، مرجع سابق ، ص 137 .

<sup>3</sup> - د/ الجيلالي عجلة ، مدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون بين التقليد والحداثة) ، دار الخلدونية ، الجزائر ، ب.ط. ب.س ، ص 383.



## 1) شروط إصدار الأوامر<sup>1</sup>

ميز دستور 1996 بين نوعين من الشروط: شروط صريحة من جهة وشروط ضمنية من جهة أخرى.

أ- **الشروط الصريحة** : تتمثل الشروط الصريحة لإصدار الأوامر فيما يلي:

1- حالة شغور البرلمان أو وجوده في عطلة فيما بين الدورتين ، لكن مها هو المقصود

بعبارة " بين دورتي البرلمان " وكيف يكون الوضع في حالة ما اذا قررت غرفة من الغرفتين المشكلتين للبرلمان تجميد نشاطها كما حدث عند اعتراض مجلس الأمة على النظر في القانون الأساسي للنائب في ديسمبر 1998 .؟

يرى بعض الكتاب أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة يمكن قيدها ضمن دورات البرلمان ومن ثمة لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار أوامر ذلك أن هذه الفترة تقطع دورة انعقاد البرلمان وتستكمل في الدورة الموالية.

2- اتخاذ الأوامر بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء وهذا هو الشرط الثاني لصحة التشريع بالأوامر

حيث يشترط الدستور اتخاذ الأمر طبقا لاجتماع مجلس الوزراء الذي يتولى فحصه بعد عرضه عليه من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير المكلف بالقطاع.

3- عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له وتبقي الأوامر مجرد أعمال إدارية إذا لم

تعرض على البرلمان الذي له وحده سلطة إضفاء وصف التشريع عليها وإذا حدث إهمال من رئيس الجمهورية تصبح هذه الأوامر عرضة لرقابة القضاء الإداري.<sup>2</sup>

استنادا إلى القاعدة الفقهية " من يملك الكل يملك الجزء " يحق للبرلمان الموافقة الجزئية على بعض بنود الأمر ورفض الباقي.

<sup>1</sup> - **المادة 124** تنص: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية ان يشرع بالأوامر في الحالات الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

<sup>2</sup> - د/ عجلة الجليلي، نفس المرجع، ص 384.

أما فيما يخص النسبة المطلوبة للموافقة على الأمر في هذا الشأن تخضع هذه النسبة إلى المادة 122 من الدستور إذا كان الأمر يتعلق بالتشريعات العادية أي الأغلبية البسيطة ، في حين تخضع النسبة إلى المادة 123 إذا كان الأمر يتعلق بقوانين عضوية أي اشتراط الأغلبية المطلقة.

في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر يصبح الأمر لاغيا وعدم الأثر بأثر رجعي، غير أن الصعوبة قد تحدث بشأن معالجة الآثار الناجمة عن هذه الأوامر بعد إلغائها. بالنسبة إلى هذه الحالة الدولة<sup>1</sup> تكون مسئولة عن النتائج المترتبة عن هذه الأوامر التي لم تنجح في الحصول على الموافقة البرلمان وهي مسؤولية إدارية مبنية على دعوى القضاء الكامل.

والملاحظ أن التعبير عن عدم الموافقة في حد ذاته قد يثير إشكالا خاصا فماذا لو إلتزم نواب البرلمان الصمت هل يفسر السكوت على أنه قبول أم رفض خاصة وأن الدستور لم يحدد مدة قصوى للرد. الظاهر أن التعبير المقصود من المؤسس هو التعبير الصريح والذي يدون في سجل مداورات المجلس وهذا الأخير هو الذي يحدد موقف البرلمان بشأن قبول أو رفض الأمر الرئاسي.

ب- **الشروط الضمنية:** أدرج المؤسس عدة شروط ضمنية لإصدار الأوامر يمكن جردها كما يلي:

- 1- حالة الضرورة : إن التشريع بالأوامر لا يكون إلا في حالة الضرورة لأنه بمثابة استثناء عن قاعدة اختصاص البرلمان بالتشريع وتقدير حالة الضرورة متروكة لرئيس الجمهورية.<sup>2</sup>
- 2- أن يكون الاختصاص محل الأمر في حدود معينة بحيث لا يمس بأحكام الدستور .

**2) حالات التشريع بالأوامر:** ميز دستور 1996 بين نوعين من الحالات حالات عادية وحالات

غير عادية .

أ- **الحالات العادية :**

أجاز الدستور لرئيس الجمهورية حق إصدار أوامر في حالة كون البرلمان في عطلة أو فيما بين دورتي البرلمان على أن يعرض عليه لاحقا نص الأمر للموافقة عليه. ولا يشتر في هذه الحالة أ، يكون الأمر استثنائيا بل قد يدخل في مجالات التشريع العادي.

<sup>1</sup> - د/ سعيد بوشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر المغرب تونس ، مجلة الإدارة، العدد الثاني، الجزائر، 1992، ص31.

<sup>2</sup> - تعريف حالة الضرورة : " الحاجة الماسة إلى التشريع ، أو ظرف طارئ أو أوضاع غير طبيعية تفرض صدور تشريع معين".

ب- الحالات الاستثنائية : نصت عليها المادة 93 من الدستور وتمثل

1- حالات الحصار : وتسند فيها السلطات إلى القيادة العسكرية للجيش الوطني الشعبي

بموجب أمر، وتكون لمدة محددة يتولى فيها الجيش مهام حفظ النظام العام والأمن العمومي.

2- حالة الطوارئ : يتم إقرارها بأمر رئاسي وتكون في حالة الضرورة ووجود خطير وشيك

يهدد أمن الدولة أو مؤسساتها الدستورية ويتطلب صدور هذا الأمر استشارة رئيس الجمهورية

لمؤسسات البرلمان والمجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ويجوز لهذا الأمر

للسلطات المعنية إجراءات استثنائية تمس بالحقوق والحريات الدستورية بصفة مؤقتة.<sup>1</sup>

## المبحث الثاني: ماهية النصوص ذات الطابع التنظيمي

لتحديد مفهوم النصوص التنظيمية سوف يتم التعرض إلى تعريفها أولا وبيان خصائصها ثانيا.

### المطلب الأول: تعريف التنظيم

لتعريف النصوص التنظيمية، يتطلب المنطق المنهجي التعرض لبيان معنى النصوص التنظيمية ثم القيام

بتحديد السلطات المختصة بإصدارها.

<sup>1</sup> - د/ مسعود شيهوب ، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية ، المجلة الجزائرية، العدد الأول، الجزائر، 1998، ص23.

## الفرع الأول : معنى النصوص التنظيمية

التشريع الفرعي أو (اللوائح) أو النصوص التنظيمية هي النصوص التي تضع قواعد عامة موضوعية تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة.<sup>1</sup>

كما تعرف النصوص التنظيمية أو القرارات التنظيمية العامة بأنها فئة من القرارات الإدارية تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة ، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددین بدواتهم ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة.<sup>2</sup>

وعرفها البعض بأنها قواعد عامة مجردة ، لا تنطبق على أشخاص بدواتهم ، وإنما تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوافر فيهم الصفات المحددة بها ، وعلى الوقائع التي تتوافر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها.

فالنص التنظيمي بمثابة تشريع تختص بإصداره سلطة تنظيمية وفقا لأحكام الدستور. من هذه التعريفات يتضح أن هذه النصوص التنظيمية بمثابة تشريع يصدر من السلطة التنفيذية ، فهي تصنع قواعد عامة مثلها في ذلك مثل التشريعات الصادرة من البرلمان ، أي أن التنظيمات وفقا للمعيار الموضوعي هي قوانين ، إلا أن هذه التنظيمات

تعتبر من الناحية الشكلية قرارات إدارية على أساس أنها تصدر عن السلطات التنفيذية.

## الفرع الثاني : معنى السلطات المختصة بإصدار النصوص التنظيمية:

تختص السلطة التنفيذية بإصدار النصوص التنظيمية ، ويتقاسم هذه السلطة كل من رئيس الدولة و الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) في النظام السياسي الدستوري البرلماني ، وينفرد رئيس الدولة بهذه السلطة في النظام السياسي الدستوري الرئاسي وفيما يخص النظام القانوني الجزائري ، فإن السلطة المختصة بوضع التنظيمات تتمثل في كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حاليا الوزر الأول اللذين تثبت لهما السلطة التنظيمية العامة في صورة مراسيم تنظيمية ومراسيم تنفيذية على الترتيب. وقد نصت المادتان 85 و 125 من دستور 1996 على اختصاص السلطة التنفيذية فجاء في المادة 85 أن "رئيس الحكومة يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات" ،<sup>3</sup> وجاء في المادة 125 ما يلي "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 12.

<sup>2</sup> - د/ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة وعلم القانون الإداري ، دار هومة ، الجزائر ، ب.ط ، 1999 ، ص 111.

<sup>3</sup> - المادة 85 من دستور 1996 .

<sup>4</sup> - المادة 125 من نفس الدستور .

وتجدر الإشارة إلى أن اختصاص السلطة التنفيذية بوضع التنظيمات اختصاص أصلي تمارسه حتى مع وجود السلطة التشريعية ، فهو اختصاص لا يعلق على غياب البرلمان كما هو الأمر في تشريع الضرورة ولا على تفويض منه كما هو الحال في تشريع التفويض.

### المطلب الثاني : خصائص التنظيم

تحمل النصوص التنظيمية دائما قواعد عامة ومجردة لذلك كانت المراكز القانونية التي تنشئها أيضا عامة ومجردة .ومن سمات القاعدة العامة أنها لا تسري على فرد أو أفراد معينين بذواتهم ، أو على حالة أو حالات محددة بذواتها بل على كل فرد وكل حالة تتوافر فيها شروط انطباق القاعدة .  
والمقصود بعمومية التنظيم عند نشأته هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص بصيغة التعميم ، ولذلك يتحدد العمل به كلما توافرت الشروط الخاصة بانطباقه على أن هذا التحديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء ، ولكنه يعني بقاؤها وتحديد العمل بها إلى أن تعدل أو تلغى بالطرق القانونية مع العلم أن عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد ، فقد تنطبق عليهم جميعا ، وقد تنطبق على فئة منهم ، ولذلك يتميز القرار التنظيمي عن القرار الفردي بصفة العمومية والتحديد ، ومن ثم يتسم بطابع الثبات والجمود النسبيين فهو لا يستنفد موضوعه وغرضه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد بل يظل قائما وقابلا للتطبيق كلما توافرت الشروط المحددة لهذا التطبيق ، ولا يعني ذلك دوام النص التنظيمي ، بل هو قابل في أي وقت للتعديل والإلغاء ، ولكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه يبقى ساريا ونافذ المفعول ويطبق على جميع الحالات المتحددة ، كما أن النص لا تزول عنه هذه الصفة حتى ولو لم يطبق أصلا ، بالإضافة إلى أن توقيت النص بفترة زمنية معينة لا يرفع عنه صفة التنظيمية طالما أنه موجه إلى عدد غير محدد من

الأشخاص . والنصوص التنظيمية هي في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني و لكنه يصدر عن السلطة التنفيذية . والنص التنظيمي قد يكون صالحا للتطبيق بذاته دون حاجة إلى نص آخر تسري أحكامه على المخاطبين به ، غير أنه قد يحدث أن يكون النص التنظيمي غير قابل بذاته للتطبيق إلا بصدر نص آخر ، ينقله من دائرة التجريد إلى دائرة التطبيق . وتمتاز النصوص التنظيمية بأنها تخاطب كافة ويحتج بها على كافة مثل النصوص التشريعية في معناها الخاص الضيق.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث : أنواع النصوص التنظيمية

<sup>1</sup> - بلحاج نسيمه، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، مرجع سابق، ص14.

إن الحديث عن التنظيمات أو التنظيم يفرض علينا التطرق لتقسيماتها و صورها من خلال التطرق إلى أقسام التنظيمات بالنظر إلى مضمون النص القاعدة ، وكذا صور التنظيم بالنظر إلى الجهة المصدرة.<sup>1</sup>

## الفرع الأول : أقسام التنظيم بالنظر لمضمون النص أو القاعدة

لا يكفي لتسيير شؤون المجتمع سن التشريع أساسي و قوانين عادية ، بل يجب فضلا عن ذلك إصدار تشريعات فرعية. والتشريع الفرعي أو ما يسمى بالتشريع اللائحي تشريع تسنه السلطة التنفيذية بمقتضى اختصاص أصيل. فهي حين تقوم به لا تحل محل السلطة التشريعية ، وهو أقل درجة من التشريع العادي وينقسم إلى ثلاثة أقسام.

### أولاً: اللوائح التنظيمية

ويطلق عليها اسم اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها لأنها لا تستند إلى قانون عهد إليها أمر تنفيذه. وتتضمن هذه اللوائح القواعد الأساسية واللازمة لتسيير المرافق العامة في الدولة استنادا لحق السلطة التنفيذية في إدارتها. وتصدر الإشارة أن سلطة التنظيم ؛ حديثة العهد في الأنظمة المعاصرة نتيجة تراجع البرلمان وعجزه على مواجهة الأزمات التي تعرض لها العام لاسيما بين الحربين مما فرض الاعتراف للسلطة التنفيذية بوسائل قانونية للتدخل من أجل مواجهة متطلبات العصر خاصة وأن تحضير النصوص التشريعية يأخذ زمنا طويلا وبذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية.<sup>2</sup>

ورجوعا للدستور نجد أن المادة 125 منه في فقرتها الأولى نصت على ما يلي : "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". والمسائل المخصصة للقانون حددتها المادة 122 من الدستور عينه.<sup>3</sup>

مثال : المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

### ثانياً: اللوائح التنفيذية

وتقوم بسنها السلطة التنفيذية بغرض تنفيذ نص معين صادر عن السلطة التشريعية ، وذلك أن التشريع العادي لا يعالج كل صغيرة وكبيرة بل يترك مسائل معينة يتم تنظيمها بمقتضى لوائح تنفيذية. ويعود سر الاعتراف للسلطة التنفيذية بهذه الصلاحية أن هذه السلطة حتى تقوم بالدور المنوط بها تحتاج إلى إصدار نصوص بإرادتها المنفردة لتحسد بمقتضاها التشريع العادي في أرض الواقع. وأن كل تأخير في إصدار هذه اللوائح سينجر عنه

<sup>1</sup> - د/ عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية واللوائح الإدارية، مرجع سابق، ص 30 .

<sup>2</sup> - أنظر د/ عمار بوضياف ، المدخل إلى العلوم القانونية ، دار الجسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ب.ط ، 2008 ، ص 160.

<sup>3</sup> - المادة 122 من دستور 1996 تقابلها المادة 115 من دستور 1986.

تعطيل تنفيذ القانون. كما أن السلطة التنفيذية أقدر من غيرها على معرفة ما يجب إصداره من لوائح لتنفيذ مضمون قانون معين.

وطالما كان التشريع العادي هو الأصل واللوائح التنفيذية هي الفرع ، وجب أن يساير الثاني الأول في مقصده ومضمونه ، فإن حاد عنه عد غير شرعي وتعين إلغائه.

وقد اعترف دستور 1996 لرئيس الحكومة حاليا الوزير الأول بسلطة إصدار التشريعات الفرعية. حيث جاءت المادة 125 منه بما يلي " يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة ".<sup>1</sup>

### ثالثا: لوائح الضبط أو البوليس الإداري

تعتبر بعض اللوائح المتعلقة بالضبط الإداري نصوصا تنظيمية إذا كانت لا تخاطب فردا معيناً بالذات أو بالصفات وعلى سبيل المثال اللوائح التي يصدرها رئيس البلدية بمقتضاها يمنح أو يرفض الترخيص بنشاط معين كعدم التوقف عند بعض البنايات أو غلق بعض الأسواق اليومية أو الأسبوعية أو منع عرض بعض الأفلام.

وفي هذا الإطار تهدف السلطة التنظيمية من وراء هذه اللوائح الترخيص للمواطنين أو منعهم من القيام بعمل ما هذا المنع أو التحريم يعرف بالضابطة الإدارية "police administrative" ويرمي إلى الحفاظ على النظام العام والتي تتخذ عدة أشكال كضابطة منع الصيد في إقليم معين أو بالنسبة إلى طائفة معينة من الطيور أو الحيوانات البرية أو البحرية ، أو ضابطة المرور وقواعد السير ، ويجب أن تكون هذه الضوابط مؤسسة على فكرة النظام العام حتى تصبح نصا تنظيميا وليس فقط بالمفهوم التقليدي له القائم على حفظ الأمن وسكينة والصحة ولكن أيضا بمفهومه الحديث الذي يتضمن المصلحة العامة الاقتصادية والاجتماعية وتتكفل هيئات إدارية محددة بإصدار هذه اللوائح وعادة ما تتمثل في رئيس الدولة أعضاء الحكومة و أعضاء الجماعات المحلية كالوالي ورئيس البلدية.

ويتعين على الجهات المخولة المصدرة لهذه اللوائح التقيد باحترام المبادئ الدستورية و القانونية السارية المفعول وإلا أصبحت عملا إداريا عاديا خاضعا لرقابة القضاء الإداري.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني : صور التنظيمات بالنظر إلى الجهة المصدرة

تتخذ النصوص التنظيمية في المنظومة القانونية الجزائرية أشكالا كثيرة أبرزها المرسوم الرئاسي والمرسوم التنفيذي والقرار الوزاري المشترك والقرار الوزاري أحادي الجانب أو الطرف.

#### أولا : المرسوم الرئاسي

<sup>1</sup> - المادة 125 تنص على أنه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. ويندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

<sup>2</sup> - د/ الجليلي عجلة، مدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون بين التقليد والحداثة)، دار الخلدونية، الجزائر، ب.ط، ب.س، ص402.

اعترفت المادة 77 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 2008/11/15 في فقرتها الثامنة لرئيس الجمهورية بسلطة توقيع المراسم الرئاسية. ويعتبر المرسوم الرئاسي أعلى أنواع القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية أخذا بعين الاعتبار أن الأمر وإن صدر عن رئيس الجمهورية في غياب السلطة التشريعية ، إلا أنه يمس مجال التشريع لا مجال التنظيم. ويمكن تعريف المراسيم الرئاسية على أنها الأداة أو الوسيلة الدستورية التي يمنحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية من أجل ممارسة جميع صلاحياته المحددة قانونا سواء في مجال السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية<sup>1</sup>. في حين أن الأستاذ فوزي أو صديق يعتبر أن المراسيم الرئاسية هي شكل من أشكال اللائحة التي يعرفها بأنها عبارة عن قواعد قانونية تصدر عن السلطة التنفيذية تشتمل على أحكام عامة ومجردة<sup>2</sup>.

## I. أنواع المراسيم الرئاسية

تنقسم المراسيم لرئاسية إلى نوعين : المرسوم التنظيمي والرسوم الفردي

### 1- المرسوم الرئاسي التنظيمي

يعتبر المرسوم الرئاسي التنظيمي أعلى أنواع المراسيم درجة لأنه صادر من جهة عن القائد الإداري الأعلى ألا وهو رئيس الجمهورية ، ومن جهة أخرى يتضمن المرسوم الرئاسي التنظيمي قواعد عامة ومجردة فهو شبيه إلى حد بعيد بقواعد القانون بالنظر لهذه الصفة. ذلك أن المرسوم الرئاسي التنظيمي لا يخاطب شخصا بذاته اسما ولقبا وصفة كما هو الحال بالنسبة للمرسوم الرئاسي الفردي بل ، إنه صدر لينظم مسألة عامة وبقواعد مجردة دون ذكر الأسماء والألقاب كأصل عام.

مثال: المرسوم الرئاسي 08-84 المؤرخ في 5 مارس 2008 يتضمن إجراءات العفو بمناسبة عيد المرأة. غير أنه واستثناء عن القاعدة قد يشر المرسوم الرئاسي التنظيمي إلى ذكر أسماء وألقاب ومع ذلك يظل تنظيميا لا فرديا نظرا لتعلقه بتشكيلة هيئة معينة أو بوصف محدد أو بتشريف معين.

مثال: المرسوم 05-92 المؤرخ في مارس 2005 المتضمن نشر التشكيلة الاسمية للمجلس الدستوري. الأصل أن المرسوم الرئاسي هو نص تنظيمي يرد ذكره بعد القانون أو الأوامر أو القانون العضوي غير أنه إذا تضمن المرسوم الرئاسي له علاقة بالنشاط الخارجي للدولة، كأن يتعلق الأمر بالمراسيم الرئاسية المتضمنة انضمام الجزائر إلى معاهدة أو المتضمن التصديق على اتفاقيات تعاون مشترك في مجال معين. في هذه الحالة يجب ذكر المرسوم الرئاسي المتضمن هذا انضمام أو التعاون ثم الإشارة بعد ذلك للنصوص الأخرى ذات الطابع التشريعي والتنظيمي.

<sup>1</sup> - أمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر (أطروحة دكتوراه غير منشورة)، جامعة قسنطينة، 1990، ص 453.

<sup>2</sup> - د/ فوزي أو صديق ، فصول دستورية ، دار الخلدونية ، الجزائر، ب.ط، 2012 ، ص 39.



مثال: المرسوم الرئاسي 05-75 المؤرخ في 26 فبراير 2005 المتضمن التصديق على الاتفاق حول الترقية و الحماية المتبادلة للاستثمارات بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وحكومة إيران الإسلامية.  
ذكر بعده: المرسوم الرئاسي 05-76 المؤرخ في 26 فبراير 2005 يتضمن التصديق على الإتفاق البحري بين الحكومة الجزائرية والحكومة الفرنسية.  
ثم ذكر نص ذو طابع تشريعي: الأمر 05-76 فبراير 2005 المعدل والمتمم للأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية.  
الأمر 05-02 المؤرخ في فبراير 2005 المعدل والمتمم للقانون 84-11 المتضمن قانون الأسرة.

## I. التعليمات الرئاسية

لا يصدر رئيس الجمهورية المراسيم التنظيمية فقط بعنوان التنظيمات ، بل قد يصدر إن اقتضى الأمر تعليمات رئاسية باعتباره القائد الإداري الأعلى  
و تتميز التعليمات عن المرسوم الرئاسي التنظيمي بأنها تعالج مسألة محددة وجزئية دقيقة ، تصاغ في شكل فقرات ، تؤرخ ولا ترقم خلافا للمرسوم الرئاسي الذي يصاغ في شكل مواد ويؤرخ و يرقم.  
مثال: التعليمات الرئاسية المؤرخة في 7 فبراير 2009 تتعلق بالانتخابات الرئاسية.<sup>1</sup>

## II. المرسوم الرئاسي الفردي:

اعترفت المادة 78 من الدستور لرئيس الجمهورية بسلطة التعيين، ولا شك أن أداة التعيين هي المرسوم الرئاسي الفردي.  
يتميز المرسوم الرئاسي الفردي عن المرسوم التنظيمي أنه يصدر مخاطبا شخصا لقباً واسماً وصفة. فلا يتصور في المرسوم الفردي أن لا يخاطب الشخص. أما من الناحية الشكلية فهو يؤرخ ولا يرقم كما هو الحال بالنسبة للمرسوم الرئاسي التنظيمي.<sup>2</sup>  
مثال: المرسوم الرئاسي المؤرخ في 3 نوفمبر المتضمن تعيين والي ولاية ورقلة.  
قد يرد في الجريدة الرسمية الإشارة لمرسومين رئاسيين معاً.  
مثال: المرسومان الرئاسيان المؤرخان في 22 ربيع الأول عام 1426 الموافق ل 1 مايو 2005 المتضمنان إنهاء مهام المستشارين لدى لرئاسة الجمهورية.  
وقد يتضمن المرسوم الرئاسي الواحد الإشارة إلى تعيين أكثر من شخص في منصب محدد أو إهاء مهامه.

<sup>1</sup> - د/ عمار بوضياف ، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، مرجع سابق ، ص 38.

<sup>2</sup> - أنظر : بلواهم فارس ، المراسيم الرئاسية في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة ليسانس ، جامعة ورقلة ، 2013 ، ص 11.

مثال: المرسوم الرئاسي المؤرخ في 8 جمادى الأولى عام 1421 الموافق ل 8 أوت سنة 2000 المتضمن إنهاء مهام مديري جامعات: بومرداس، تيزي وزو، سطيف، هواري بمدین للعلوم والتكنولوجيا، عنابة.

- لا تصدر المؤسسة الرئاسية مراسم رئاسية وتعليمات فقط، بل قد تصدر قرارات إدارية أخرى موقعة من مسئولین سامین في هذه المؤسسة الدستورية .

مثال: القرار المؤرخ في 1 مارس 2008. يتضمن تقويض إمضاء إلى مدير الإدارة العامة برئاسة الجمهورية الموقع من جانب الأمين العام لرئاسة الجمهورية.

### ثانيا: المرسوم التنفيذي:

تعرف المراسيم التنفيذية بأنها تلك المراسم أو اللوائح التي تبرز عموم التشريعات العادية أو العضوية بتفصيلها وإيراد الأحكام الجزئية أو التكميلية اللازمة لتسهيل تنفيذ التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية<sup>1</sup>. كما يعرفها البعض، بأنها كل اللوائح التي توضع بواسطة السلطة الإدارية، و تكون لازمة لتنفيذ القواعد القانونية و ذلك بقصد تسهيل هذه القواعد أو فصیل مجملها أو تحديد الإجراءات الواجبة التطبيق.

وهي نوع من القرارات الإدارية المتضمنة قواعد عامة ومجردة تخاطب جميع أفراد الدولة أو طائفة منهم دون تحديد الأشخاص المعنيين بها مثلها مثل القانون التي تصدر لغرض تطبيقه. تصدر لغرض تطبيقه بحيث تشترك معه في أن كلا منهما يعتبر قاعدة قانونية ملزمة على المواطنين، هذا من الناحية العضوية. أما من ناحية المعيار الموضوعي فإن القانون أعلى من المرسوم التنفيذي لصدور القانون عن البرلمان ممثل لإرادة الشعب و ما المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية إلا وسيلة في يد الدولة لتحقيق تيسير تطبيق هذه الإرادة تطبيقا سليما و فعالا و تصدر من أجل توفير الشروط و الظروف الإجرائية الكفيلة بتطبيق القانون.

و يستفاد هذا الاختصاص من نص المادة 2/125 من دستور 1996<sup>2</sup> التي تعهد إلى رئيس الحكومة، بمهمة السهر على تنفيذ القوانين بقولها: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة" كما أنه يستفاد - هذا الاختصاص - من نص المادة 3/83 و 4<sup>3</sup> التي تقر بأن يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي حولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:  
-يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات.

<sup>1</sup> - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 03-45 مؤرخ في 19 يناير 2003 تنص: " يهدف هذا المرسوم إلى تحديد كفاءات تطبيق أحكام المادة 7 من القانون رقم 02-09...".

<sup>2</sup> - أنظر أحكام المادة 2/116 من دستور 1989.

<sup>3</sup> - أنظر أحكام المادة 4-3/81 من دستور 1989.

-يوقع المراسيم التنفيذية

وعلى هذا تستمد المراسيم التنفيذية قوتها من الدستور الذي يعطي الحق والاختصاص للسلطة التنفيذية لإصدار القرارات الإدارية التنفيذية، فتأتي إما بالتنفيذ للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وإما لتنفيذ التنظيمات التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية. ويجرد التنبيه هنا أن المراسيم التنفيذية التي يتولى رئيس الحكومة توقيعها كما هو مبين في أحكام الفقرة الرابعة من المادة 85<sup>1</sup> السابقة تتضمن:

أ- المراسيم المتعلقة بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة (الفقرة 1)

ب- ب - المراسيم التي يتم بمقتضاها تنفيذ القوانين و التنظيمات ( الفقرة 2)

ت- ج - المراسيم الخاصة بتعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا (الفقرة 5)

ث- د - المراسيم التي تندرج في إطار تسيير مصالح الإدارة العمومية وتنظيمها (الفقرة 6)

غير أنه يلاحظ أن هذا البحث سيقصر على معالجة فئة المراسيم التي تندرج في الإطار التنفيذي للنصوص القانونية والتنظيمية.

### 1) المرسوم التنفيذي التنظيمي

المرسوم التنفيذي التنظيمي يتضمن قواعد عامة ومجردة قد تتعلق بهيكلية إدارية أو بأعمال إدارة أو وسيلة من وسائل الإدارة أو غيرها فهو حين يصدر لا يخاطب شخصا بذاته يرد اسمه ولقبه ضمن محتويات المرسوم التنفيذي وإنما يتضمن قواعد عامة ومجردة إذا فهو لا يختلف على المرسوم الرئاسي التنظيمي. وتحتل المراسيم التنفيذية ذات الطابع التنظيمي مكانة متميزة في النظام القانوني الجزائري. فالقانون ذاته وهو أعلى رتبة ودرجة من المرسوم التنفيذي يشير صراحة إلى نص تنظيمي يبين كيفية تطبيق نصوص أو مواد القانون.

لذا وجب لتحريك مواد القانون في الواقع العملي إصدار مرسوم تنفيذي. وإن كان لكل من القانون و التنظيم جهة جهة مصدره، ومجال محدد، إلا أن العلاقة بينهما تؤكد سلسلة المراسيم التنفيذية الصادرة تنفيذا لقانون معين.

تخضع المراسيم التنفيذية التنظيمية لترقيم تسلسلي كالمراسيم الرئاسية التنظيمية، وتتميز تلك الأولى بكثرتها بالنظر إلى أنها:

- تصدر عن مؤسسة رئاسة الجمهورية ومؤسسة الوزارة الأولى.

- تنظم وتحكم مجالات وموضوعات كثيرة كالاعتمادات المالية، وإنشاء هيكل مختلفة، وإنشاء

اللجان، وقواعد العمل، والإطار البشري... إلخ.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - المادة 85 من دستور 1996.

مثال: المرسوم التنفيذي 09-08 المؤرخ في 7 محرم 1430 الموافق 4 بنابر 2009 المتضمن إنشاء جامعة تبسة.<sup>2</sup>

## (2) المرسوم التنفيذي الفردي

أقرت المادة 85 من الدستور المعدل في 2008 يمارس الوزير الأول سلطة التعيين في الوظائف المدنية وهذا طابعا خارج عن التعيينات الرئاسية. يتميز هذا النوع من المراسيم أنه ينظم مركزا فرديا ويخاطب من حيث موضوعه شخصا محددًا بالنظر للاسم واللقب والصفة، كما يتميز من حيث الشكل أنه يؤرخ ولا يرقم. ويرد ذكره بعد المرسوم التنفيذي التنظيمي.

## ثالثا: القرار الوزاري المشترك

تعد القرارات الوزارية المشتركة تنظيمات على غرار المراسيم الرئاسية والتنفيذية، لأن تنظيم عمل أو مسألة محددة قد يقتضي تدخل وزيرين أو أكثر فيصدر القرار حينئذ مشتركا.<sup>3</sup> يصدر القرار الوزاري المشترك عن وزارتين أو أكثر، ويحمل توقيع الأطراف المعنية، وبالتالي فإن مجال تطبيقه يخرج عن نطاق وزارة واحدة ليشمل الأطراف الموقعة، وهذا ما يميزه عن القرار الوزاري الصادر عن وزارة واحدة، إذ يقتصر مجال تطبيقه على الوزارة المعنية دون غيرها. وتعد القرارات الوزارية المشتركة مظهر من مظاهر التعاون بين الوزارات في تنظيم المسائل المشتركة و التحكم فيها، وبهدف دفع العمل الإداري، وتلبية الحاجات العامة للأفراد. ويخذ القرار الوزاري المشترك مظهرين، تنظيمي وفردي.

## (1) القرار الوزاري المشترك ذو الطابع التنظيمي

هذا النوع من القرارات يتضمن قواعد عامة ومجردة ولا يخاطب مركزا فرديا ولا يرد فيه ذكر الأسماء والألقاب، أما من الناحية الشكلية فلا يرقم إنما يؤرخ.

مثال: قرار وزاري مشترك مؤرخ في 18 شوال 1420 يتضمن الإعلان عن منطقة منكوبة. هذا القرار موقع من جانب وزير الداخلية ووزير المالية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - أنظر د/ عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، مرجع سابق، ص 42.

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية العدد رقم 01 لسنة 2009.

<sup>3</sup> - أنظر د/ عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهيّة)، دار الجسور، الجزائر، بدون طبعة، 2008، ص 113.

<sup>4</sup> - الجريدة الرسمية العدد رقم 7 لسنة 2008.

وأحيانا العدد الواحد من الجريدة الرسمية نسجل نشر مجموعة من القرارات الوزارية المشتركة مثلما هو وارد في العدد 40 لسنة 2005 حيث تم نشر 8 قرارات وزارية مشتركة في عدد واحد.

## (2) القرار الوزاري المشترك ذو الطابع الفردي

قد تتعاون أكثر من جهة إدارية مركزية بغرض القيام بعمل واحد يعود بالنفع على قطاع محدد. كأن يتعلق الأمر بانتداب أساتذة والترخيص لهم بالنشاط خارج قطاعهم الأصلي، أو انتداب قضاة في المحاكم العسكرية. مثال: قرار وزاري مشترك مؤرخ في 30 رمضان 1426 الموافق ل 2 نوفمبر 2005 يتضمن تعيين قضاة مساعدين لدى المحاكم العسكرية، هذا القرار موقع من طرف وزير العدل و وزير الدفاع.<sup>1</sup>

## رابعا: القرار الوزاري و المقرر الوزاري

يعتبر الوزير القائد الأعلى في قطاعه لدى فهو يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية بهدف تجسيد السلطة الوصائية وضمان حسن القطاع، وتساهم القرارات الوزارية بدور فعال في توجيه إرادة العاملين المرؤوسين. وتنظيم مختلف أوجه النشاط المتعلقة بالوزارة المعنية. وينقسم القرار الوزاري إلة تنظيمي وفردية.

## (3) القرار الوزاري التنظيمي

يتضمن هذا النوع قواعد عامة وبمجردة، وهو بهذه الخاصية يشبه القانون ويلتقي مع المرسوم الرئاسي التنظيمي والرسوم التنفيذي التنظيمي. حيث لا يخاطب القرار الوزاري التنظيمي شخصا بذاته إسما ولقباً وإنما يضم قواعد عامة وبمجردة.

مثال: القرار المؤرخ في 28 ذي القعدة 1425 الموافق ل 9 يناير 2005 يتضمن فتح المسابق الوطنية لتوظيف الطلبة القضاة لسنة 2005.<sup>2</sup>

كما يصدر الوزير قي قطاعه ما يسمى بالمنشور و المقررات.

**المنشور الوزاري :** يصدر المنشور أساسا لتفصيل مسائل واردة في نصوص سابقة وهذا بهدف توحيد نمط العمل بين الإدارات التابعة لوصاية واحدة، أما من الناحية الشكلية فيصاغ في شكل فقرات.

**المقررات الوزارية:** يعتبر المقرر بصفة عامة أداة قانونية انفرادية صادرة عن جهة إدارية محددة قد تكون مركزية أو محلية أو مؤسسة عمومية. وهو أقل درجة من القرار ذلك أنه ينظم مسألة فرعية أو ثانوية. من اجل ذلك نجد السادة الوزراء يفوضون الغير كمدراء الإدارة المركزية مثلا في إصدار المقررات.

## رابعا: القرار الوزاري الفردي

هذا النوع يخاطب في متنه شخصا معينا، كالمقررات المتعلقة بالتعيين والقرارات المتعلقة بإنهاء المهام.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية العدد رقم 7 لسنة 2006.

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية العدد رقم 7 لسنة 2005.

<sup>3</sup> - أنظر د/ عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، مرجع سابق، ص 47.

## المبحث الثالث: التمييز بين النصوص التشريعية (القانون) والنصوص التنظيمية (اللوائح)

لتمييز بين النصوص التشريعية (القانون) والنصوص التنظيمية ( اللوائح) وجب التطرق إلى أهمية التمييز، معايير التمييز، وتحديد كل من مجال النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية.

### المطلب الأول: أهمية التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية

على الرغم من التشابه الكبير بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، والهي في حقيقتها تشريع يقوم إلى جانب التشريع البرلماني ولكنه صادر على السلطة التنفيذية، إلا أن مضمونيهما إذ يحويان قواعد عامة ومجردة، تنطبق على الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط الواردة في نص القاعدة، والأفراد الذين تشملهم القاعدة العامة غير محددین بذواتهم وصفاتهم. إضافة إلى أن طريقة تفسير النصوص التشريعية هي نفس الطريقة التي تفسر بها النصوص التنظيمية.<sup>1</sup>

على الرغم من التشابه بين التنظيمات والنصوص التشريعية، من حيث العمومية والتجريد وفي طريقة التفسير إلا هناك أوجه اختلاف بينهما:

#### 1من حيث سلطة الإصدار:

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

#### 2من حيث تدرج القواعد القانونية:

فالنص التشريعي أعلى وأقوى درجة من النص التنظيمي - بوجه عام - لأن التشريع يصدر عن إرادة الأمة ممثلة في غرفتي البرلمان، ومن ثم يجب أن يصدر التنظيم وفقا لأحكامه ويترب على ذلك أن التشريع البرلماني يستطيع أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي كأصل عام لكن العكس غير صحيح، وإن كانت هناك تنظيمات استثنائية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية ترقى إلى مرتبة التشريع فتستطيع تعديله أو إلغائه.<sup>2</sup>

#### من حيث نطاق الاختصاص:

فمجال التنظيم أوسع نطاق من مجال التشريع، والموضوعات والمسائل التي تنظمها النصوص التشريعية محدودة ومحددة على سبيل الحصر بنصوص دستورية على خلاف السلطة التنظيمية التي تملك اختصاصا عاما في التشريع وتمارس في نطاق ميدان التنظيم اختصاصا مطلقا.

<sup>1</sup> - د/ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العام وعلم القانون الإداري، مرجع سابق، ص 114.

<sup>2</sup> - بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 16.

## من حيث الخضوع إلى رقابة القضاء:

الثابت أن النصوص التنظيمية هي قرارات وفقا للمعيار الشكلي إذ تصدرها السلطات التنفيذية المختصة، ومن ثم فإن هذه النصوص التنظيمية تخضع لرقابة القضاء الإداري، فيما تعلق بالتفسير وفحص الشرعية والإلغاء والتعويض. بينما النصوص التشريعية فلا تخضع لرقابة القضاء إلا من حيث الرقابة على دستورية القوانين وتنظم هذه الرقابة - إن وجدت - بطرق مختلفة، فقد تكون سياسة إذا بوشرت بواسطة هيئة سياسية، وقد تكون قضائية إذا مارسها المحاكم.

## المطلب الثاني: معايير التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية<sup>1</sup>

ظهرت عدة معايير للتمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية يمكن ردها للنظريات التالية:

\_\_ النظرية المادية ( الموضوعية)

\_\_ نظرية تدرج قواعد النظام القانوني

\_\_ النظرية العضوية (الشكلية).

### 1 النظرية المادية الموضوعية:

من أنصار هذه النظرية كل من جان جاك روسو ومنتسكيو ولا بند وهوريو، والمقصود بهذه النظرية هو النظر لمضمون النص لتمييز النص التشريعي عن النص التنظيمي وذلك على أساس أن التشريع يضع أو يقرر الأصول والمبادئ والأحكام العامة والمجردة، بينما يقتصر دور التنظيم على تحديد الأحكام التفصيلية اللازمة. لتطبيق القانون على أفراد المجتمع. إلا أن صعوبة التمييز بين المبادئ والأصول والأحكام العامة وبين ما يعتبر من

الأحكام التفصيلية و التطبيقية ومعرفة الحد الفاصل بينهما تسبب في توجيه النقد الشديد له بأن هذا التمييز يقرر معيارا غير واضح ودقيق، فما هو المبدأ وما هو التفصيل؟ كما أن التفرقة بينهما تفرقة نسبية إضافة إلى غموض وإبهام مفهوم التنفيذ.

### 2 نظرية تدرج قواعد النظام القانوني:

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

<sup>1</sup> - انظر د/ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العام وعلم القانون الإداري، مرجع سابق، ص 116-119.

د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مصر، القاهرة، دار الفكر العربي، ط6، ب.س، ص 458.

أ/ حناشي كمال، التمييز بين القانون واللائحة في ظل دستور 1996.

والنصوص التنظيمية تستمد قيمتها وقوتها القانونية من النصوص التشريعية. والحقيقة أن هذه النظرية غير قاطعة في مجال التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي بل على العكس هي تخلط بينهما من حيث المضمون و لا تقيم تمييزا بشكل واضح و كامل.

### 3 النظرية العضوية الشكلية:

من أنصار هذه النظرية العلامة كاري دي مالبرج و يقصد بها للتمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي وجب النظر إلى العضو الذي له الحق في إعداد النص القانوني فمن المتعارف تقليديا أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في إعداد القانون والتصويت عليه وهذا ما جاء في المادة 98 من الدستور<sup>1</sup>. أما النص التنظيمي هو ما يصدر من قواعد عامة ومجردة عن السلطة التنفيذية. وهذا ما نصت عليه المادة 125 من الدستور<sup>2</sup> وبالنظر إلى التشابه بين التشريع والتنظيم من حيث الموضوع بوجود صفة العمومية مشتركة بينهما فإنه يتعذر التمييز بينهما، على أساس المعيار الموضوعي، وهذا ما يفسر فشل النظرية الموضوعية التي حاولت التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي على أساس مضمون كل منهما ويستخلص من ذلك أن المعيار الراجح هو المعيار الشكلي أو العضوي الذي يأخذ به القانون الوضعي ومنه القانون الجزائري كأصل عام في تمييز النصوص التشريعية عن النصوص التنظيمية في المادة 124 من الدستور.

### المطلب الثالث : تحديد مجال النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية:

خلال أول تجربة دستورية جزائرية لسنة 1963<sup>3</sup>، أطلق المشرع الدستوري مجال السلطة التشريعية، وقيد سلطة الحكومة دون أن يحدد المشرع مجالات مجالات السلطة التشريعية تلك الممارسة تاركا السلطة المطلقة للمجلس الوطني للتدخل في مختلف المجالات .  
بينما في دستوري 1976 و 1989 ، وكذا التعديل الدستوري لعام 1996 ، فقد إنتهج المؤسس الدستوري الطريقة الحديثة في تنظيم العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية إذ قام بتوزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، فصارت هذه الأخيرة صاحبة الولاية العامة في التشريع وهذا ما نص عليه دستور 1976<sup>4</sup> ودستور 1989 مادته 116 و جاء فيها ما يأتي "بممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". مما يفيد صراحة توسيع الاختصاص التنظيمي

<sup>1</sup> - المادة 98 تنص على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة".

<sup>2</sup> - المادة 124 تنص على أنه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

<sup>3</sup> - أنظر أحكام المادة 27 من دستور 1963.

<sup>4</sup> - انظر أحكام المادة 151 من دستور 1976



على حساب الاختصاص « التشريعي . كما جاء في تعديل الدستور 1996 طبقا للمادة 125 منه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" و يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية". هذا ويتضح النطاق أو المجال المحدد للقانون في دستور 1996 على سبيل الحصر يمكن ذكرها في ثلاثة محاور:

\_ المادة 122 التي تخص القوانين.

\_ المادة 123 التي تخص القوانين العضوية

\_ مواضع متفرقة في الدستور

● المادة 122 تنص " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات

التالية:

- 1) \_ حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.
- 2) \_ القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات
- 3) \_ شروط استقرار الأشخاص
- 4) \_ التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية
- 5) - القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب
- 6) \_ القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية
- 7) - قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل وتسليم المجرمين، ونظام السجون
- 8) \_ القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ
- 9) \_ نظام الالتزامات المدنية و التجارية، ونظام الملكية
- 10) \_ التقسيم الإقليمي للبلاد
- 11) - المصادقة على المخطط الوطني
- 12) \_ التصويت على ميزانية الدولة
- 13) \_ إحداث الضرائب والجنایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبتها
- 14) \_ النظام الجمركي
- 15) \_ نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات

- 16) \_ القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي
- 17) \_ القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان
- 18) \_ القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي
- 19) \_ القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية
- 20) \_ القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية و النباتية
- 21) \_ حماية التراث الثقافي و التاريخي و المحافظة عليه
- 22) \_ النظام العام للغابات و الأراضي الرعوية
- 23) \_ النظام العام للمياه
- 24) \_ النظام العام للمناجم والمحروقات
- 25) \_ النظام العقاري
- 26) \_ الضمانات الأساسية للموظفين و القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي
- 27) \_ القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني و استعمال السلطات المدنية القوات المسلحة
- 28) \_ قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص
- 29) \_ إنشاء فئات المؤسسات
- 30) \_ إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية .

• كما نصت المادة 123 على أنه " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب

الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

\_ تنظيم السلطات العمومية، وعملها

- نظام الانتخابات

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية

- القانون المتعلق بالإعلام

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي

- القانون المتعلق بقوانين المالية<sup>1</sup>

- القانون المتعلق بالأمن الوطني

• مواضيع متفرقة في الدستور

<sup>1</sup> - المادة 122 من دستور 1996.

علاوة على التعداد الذي أوردته كل من أحكام المادة 122 و 123 من الدستور، نصت مواد أخرى على

مسائل يتعين صدورها بقانون، من هذه المسائل ما يلي:

- 1 \_ تحديد الأملاك الوطنية وتسييرها
- 2 \_ تنظيم التجارة الخارجية
- 3 \_ نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية
- 4 \_ تنظيم وصلاحيات مجلس المحاسبة

---

<sup>1</sup> - **المادة 18** تنص "الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة والتي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية ، ويتم تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون "

<sup>2</sup> - **المادة 19** تنص: " تنظيم التجارة الخارجية من اختصاص الدولة. يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها "

<sup>3</sup> - **المادة 20** تنص: " لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون ، ويترب عليه تعويض قبلي عادل ومنصف "

<sup>4</sup> - **المادة 170** تنص: " يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية الإقليمية والمرافق العمومية، يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية ، يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة وعمله وجزاء تحقيقاته ."

**الفصل الثاني: العلاقة العضوية والوظيفية بين القانون والتنظيم أو اللائحة:**

**المبحث الأول: التزام السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية ( المراسيم التنفيذية ).**

**المبحث الثاني: التشريع بالأوامر كآلية للحد من مجال تدخل النصوص التشريعية.**

## الفصل الثاني: العلاقة العضوية والوظيفية بين القانون والتنظيم أو اللائحة

سيتم تناول هذه العلاقة من خلال الدور التكميلي والتنفيذي الذي تقوم به السلطة التنفيذية من خلال التزامها بإصدار اللوائح التنفيذية، وكذا من خلال التنويه على الأوامر الرئاسية واستعمالها كأداة للحد من تدخل النص التشريعي.

### المبحث الأول: التزام السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية ( المراسيم التنفيذية )

يتطلب المنطق المنهجي للبحث العلمي التطرق أولاً إلى تبيان المقصود من اللوائح التنفيذية ، ولقد تم ذلك في الفصل الأول من خلال تعريف المراسم التنفيذية ، تم التعرض إلى أساسها القانوني ومدى لزوم صدورها لتنفيذ القانون، مع إبراز وظيفتها وطبيعتها ، ومدى دستوريته من منظور تدرج القواعد القانونية.

### المطلب الأول : الأساس القانوني والفهمي للائحة التنفيذية ومدى لزوم صدورها لفاذ

#### القانون

لقد ثار تساؤل حول أساسها ومصدرها ، هل تستمد من القانون والمشرع أم من ارادة المؤسس الدستوري ؟ بل ويثار تساؤل حول الحكمة من وجود اللائحة بجانب القانون؟

يكاد الرأي الغالب في الفقه يعقد على أن اختصاص السلطة التنفيذية وحققها في إصدار اللوائح التنفيذية يجد مصدره أساسه الشرعي من نص الدستور ، حيث يضع على عاتق الحكومة \_ مثلما توصل إليه مجل الدولة الفرنسي\_ ويحملها مسؤولية تنفيذ القوانين أيا كانت الحالة التي عليها نصوصها التشريعية<sup>1</sup>، فلا يكون للمشرع إرادة في تحديدها ومنعها طالما ثبت للإدارة في أعلى مستوياتها حاجة القوانين إلى إجراءات تحدد نفاذها ، فلا تقف مكتوفة الأيدي بحجة أن القانون الذي أمامها لم يرد فيه النص صراحة على إصدار لائحته التنفيذية ، فإغفالها من قبل المشرع لا يعني عدم حاجة القانون لها ، بل لها أن تبادر بإصدار ما يلزم لتنفيذه من لوائح أسماها

<sup>1</sup> - ملاحظة: سواء كانت قوانين ذات القواعد التفصيلية أو ذات المبادئ الأساسية.

البعض باللوائح التفاقئية ، وهناك من يسميها باللوائح التنفيذية وقد سميت كذلك لأنها تصدر لكي تنفذ أحكام القانون وتنظم كيفية تطبيقه ، مما يجعلها من الناحية العملية من اختصاص السلطة التنفيذية فهي لا تنظم موضوعا جديدا ولكنها تكتفي بتفصيل أحكام القانون الموجود وتبين كيفية تنفيذ قواعده. وعليه فإن الحكمة من إسناد إصدار تلك اللوائح إلى السلطة التنفيذية هو أن البرلمان لا يكثرث إلا بأهميات المسائل دون خوص في غمار التفصيلات ، ذلك لأن وقته لا يتسع من ناحية ، كما أنه غير ملم إلماما كافيا بهذه التفصيلات أو الجزئيات من ناحية أخرى. على عكس السلطة التنفيذية التي لها الدراية الفنية<sup>1</sup> بحكم احتكاكها بالحياة اليومية واتصالها المستمر بالجمهور وسرعة البت في الأمور بسب طبيعة تكوينها المختلفة عن تكوين البرلمان، مما يسمح لها بالتعرض أكثر من غيرها للأمور التفصيلية. ولهذا السبب يرى الفقهاء أن منح الحكومة هذه السلطة يرجع إلى الضروريات العملية وحسن السياسة الإدارية ، وقبلها السياسة التشريعية ، ذلك أن المشرع حينما يضع قواعد قانونية معينة ، فإنه مهما بلغ تدقيقه واطلاعه ، لا يمكنه أن يجي دقائق الموضوع الذي يشرع فيه كالسلطة التنفيذية بحكم اتصالها بالجمهور وواقع الحياة اليومية مما يجعلها أقدر على معرفة هذه التفاصيل، بل وحتى استشراف ضرورتها في المستقبل القريب.

ومن جهة أخرى، فإن السلطة التنفيذية منوط بها تنفيذ القانون دستوريا، و المفروض أن القانون يستمر مدة طويلة بينما تتغير شروط تنفيذه من وقت لآخر، فلو تضمن القانون في صلبه شروط لتنفيذه بتفصيلاتها لاقتضى ذلك تغيير القوانين في فترات متقاربة مما يزيد من عبء البرلمان ويحول دون الاستقرار التشريعي. لدى اسند إلى الحكومة إصدار شروط التنفيذ بلوائح (التشريع الفرعي)، ليسهل تغييرها بسرعة كلما دعت الضرورة إلى ذلك دن الحاجة إلى تغيير القانون في ذاته<sup>2</sup>.

ويرى الدكتور عزوي عبد الرحمن أن إحالة القانون إلى اللائحة كقاعدة أو من حين لآخر، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، يعتبر أمرا بديهيا لأن اللائحة التنفيذية ترد في كل الأحوال على كل شيء، أي على نص تشريعي يتعين تطبيقه فلا تنصرف إلى فراغ. فإذا لم يتم الإحالة إليها صراحة، لها أن تفعل ذلك بإرادتها إنفاذا لما تقضي به طبيعة الأشياء.

وهذا ما يفضي إلى شيئين هامين يدعمان الدورين المتكاملين للسلطتين التشريعية والتنفيذية في بدء بناء العملية التشريعية، ووضع القوانين وإتمامها من جانبيين:

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 471.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، ص 472.

## الفرع الأول : الحد من استقلال الحكومة التام بإصدار اللوائح التنفيذية

وهذا بالحد من غلو الاتجاه الفقهي القائل باستقلالية الحكومة بإصدار اللوائح التنفيذية، واستقلالية اللائحة التلقائية عن القانون من حيث وجودها. فإن هي كانت كذلك لا اعتبرناها لائحة "مستقلة" لا تنفيذية، مع الفارق الموجود بينهما من الناحيتين القانونية و الوظيفية، إذ للائحة المستقلة دور إنشائي تنظيمي قاعدي<sup>1</sup>، لتنظيم موضوع ما ابتداء وبالاستقلال عن أي قانون، لأنه غير محجوز للمشرع. أما الثانية أي التنفيذية فهي أدنى منه قوة، ودورها إدخال القانون واللائحة المستقلة موضوع التطبيق والتنفيذ.

## الفرع الثاني: الحد من تبعية الحكومة المطلقة لإرادة المشرع في إصدار اللوائح التنفيذية

وهذا بالحد من غلو الفريق القائل بتوقف الحكومة واعتمادها كلياً على إرادة المشرع وبدعوته لها وتكليفها بإصدارها صراحة وفي كل الأحوال. لأن في ذلك تقييداً سياسياً وقانونياً لا مبرر له لإرادة الحكومة وتعطيلها عن أداء وظيفتها الدستورية والإدارية اليومية، وهي تسيير الشأن العام الوطني من عدة نواحي، تقديم الخدمة العامة عبر فروعها وامتداداتها الإدارية المنتشرة أفقياً وعمودياً عبر كامل إقليم الدولة بوتيرة وعلى نحو يستفيد منها الجميع. وكذلك دورها في إقامة النظام العام وصيانته في المجتمع، وهما المظهران الواضحان لوظيفة الدولة، وتحديد السلطة الإدارية. وعليه فكل ما في الأمر هو أن قدرة الحكومة على التحرك والتصرف تتغير وتتفاوت بحسب طبيعة اختصاص المشرع والقوانين التي يضعها وتقبل هي على تطبيقها، حيث تتسع سلطته هو الآخر في تكليف الحكومة باتخاذ الإجراءات اللازمة لإصدار اللوائح التنفيذية لإدخال القانون حيز التنفيذ. فيدعوها إلى التدخل صراحة إلى التدخل لتطبيق القانون الذي يسنه ويحيل إليها في اتخاذ ما يلزم من إجراءات تفصيلية، أو حتى تكليفها باتخاذ الإجراءات التكميلية أو الإضافية لضمان إدخال القانون المذكور حيز التنفيذ بالوتيرة والفاعلية المتناسبين في تنظيم العلاقات القانونية في المجتمع، مما يجعل هذا القانون منتجاً من الناحية العملية، ولكن دون أن يصل هذا التكليف التشريعي على مرتبة الأساس الشرعي لإصدار اللائحة التنفيذية ذاتها، ذلك أن اللوائح

<sup>1</sup> - د/ عبد الرحمن عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب الجزائر، ب.ط، 2009، ص

التنفيذية بنوعيتها (تنفيذية بسيطة، أو لائحة إدارة عامة) تجتد أساسها القانوني دائما في الدستور، وما اشترطت ضرورة وجود نص خاص في القانون بشأن تلك المتضمنة إضافات جديدة للقانون إلا من قبل اشتراط مشروعيتها ومطابقتها للقانون المراد تطبيقه وتنفيذه.

إن التشريع بالقوانين ذات القواعد التفصيلية أم ذات المبادئ الأساسية أو القواعد العامة فقط، فيجعل دور اللائحة مقتصرًا على وضع التفصيلات الجزئية الضرورية لتنفيذ القانون، أم يمكن أن يدعوها إلى القيام بما هو أبعد من ذلك بتحديد شروط تطبيق القانون نفسه، فتكون سلطتها في الحالة الأخيرة واسعة تمتد إلى وضع قواعد أو أحكام جديدة من جنس القواعد التي تضمنها القانون،<sup>1</sup> بل وتعتبر امتداد له ومكملة لها دونها يبقى القانون مبتورا

وفي هذا المجال تحديدا، يرى بعض الفقهاء من أنصار الدور المتسع للائحة التنفيذية، انه ليس صحيحا دائما وفي جميع الحالات أن الإجراءات التفصيلية التي تتضمنها اللائحة تتوافر لها صفة اللزوم لنها القانون فقط، بل قد يكون إضافة بل قد يكون إضافة القواعد الجديدة هو ما يلزم لنها هذا القانون. فالنصوص التشريعية أحيانا تقضي لها ضرورة التنفيذ وجود نصوص جديدة تصدرها الإدارة في أعلى مستوياتها لتوضح مدلولها الحقيقي أو لتخصيص عموميتها، أو لتحقيق أهدافها.

بمعنى: أن اللائحة بهذه الوظيفة وإن كانت تهدف لتكملة القانون فإنها تتقيد بوضع التفاصيل اللازمة<sup>2</sup> لنها هذا القانون، ولا تملك الاختصاص في تقرير القواعد التشريعية أو مبادئ جديدة فتصبح عند تنفيذ القانون تتجاوز القانون ذاته. و التكملة بالإضافة تتحقق بمجرد أن يحيل المشرع إلى اللائحة لتحديد الشروط اللازمة لتنفيذه وتحقيق الغرض من سنه، أو شروط ممارستها النشاط أو الحرية محل التنظيم قانونا، وبالنتيجة فإن هذا يعني إضافة أحكام قانونية جديدة للقانون ضرورة له ولكنها تظل أقل قوة قانونية منه وتسير في فلكه و تتسق مع أحكامه اتساقا يجعلها امتداد طبيعيا له ولكنها ضرورة وحتمية، لعدم سبق سن المشرع مثلها، وأحسن، وتضمنها القانون محل التنفيذ.

<sup>1</sup> - عبد الرحمن عزوي، المرجع السابق، ص 296.

<sup>2</sup> - تعبير اللزوم لا يقصد به في كل مرة التفاصيل التنفيذية، بل قد يستفاد منه أحيانا ضرورة تقرير قواعد جديدة لائحية لازمة لنها القانون ولكن من دون أن تناقضه أو تعدله.



## المطلب الثاني : نوع اللائحة التنفيذية وطبيعتها القانونية والإدارية

يرى اتجاه كبير من الفقه الفرنسي ويسايره في ذلك اتجاه كبير من الفقه الدستوري العربي أن هناك نوعين من التنظيمات أو اللوائح أو المراسيم التي تصدرها الحكومة لتطبيق القانون وإدخاله حيز التنفيذ ، وهما لائحة التنفيذية البسيطة أو التنظيم البسيط و لائحة أو تنظيم الإدارة العامة.

### الفرع الأول: التنظيم أو المرسوم الذي يتخذ صورة وطبيعة اللائحة التنفيذية البسيطة أو التلقائية.

وهي التي تتخذها الحكومة من تلقاء نفسها لوظيفتها واختصاصها الأصليين الثابتين بمقتضى نص الدستور، في مجال تنفيذ القوانين وتطبيقها على العلاقات القانونية لتنظيم الحياة الاجتماعية وإشباع الحاجات العامة، أو إقامة النظام العام وحمايته وصيانته في الدولة. فهي لا تحتاج إلى دعوة خاصة من المشرع، بل تتصرف حسب سلطتها التقديرية وتصورها للأمر. إذا كثيرا ما تتدخل الحكومة لتضع من عندها من القرارات واللوائح التنظيمية ما تراه لازما لتنفيذ النصوص القانونية إلى عمق الحياة الاجتماعية والواقعية دون انتظار لدعوة البرلمان لانعقاد بشأن هذا التصرف، وحثتها في ذلك أن للحكومة إصدار ما تراه مناسبا من اللوائح بما فيها من الأحكام التكميلية طالما أنها تستهدف تفصيل ما أجمله القانون، ولا تتجاوز حدود اختصاصها التنفيذي الذي تملكه بمقتضى نص الدستور، بحيث تضع ما تحتاج إليه النصوص التشريعية من أحكام وقرارات تنفيذية تساعدها على التطبيق السريع للقانون، فغالبا ما تكون القوانين في حاجة إلى لوائح تنفيذية، وهو ما يمنح الحكومة فرصة القيام بوضعها بصورة تلقائية دون التقيد بالخضوع لإرادة المشرع. وعليه فأساس هذه السلطة أو الاختصاص هو الدستور ، لتصبح بذلك مباشرة النشاط اللائحي نتيجة طبيعية لمباشرة الوظيفة التنفيذية. فالحكومة مكلفة بشكل مباشر بتنفيذ القوانين ومسئولة عنها في مجموعها، فقيامها بهذه المسؤولية يحتم عليها التصرف من تلقاء نفسها واختيار الأسلوب المناسب لهذا التنفيذ. سواء وجد النص في القانون أم لم يوجد فالسلطة التنفيذية لها أن تصدر دائما اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين. فهذه الدعوة لا تنشئ للسلطة التنفيذية حق لم يكن موجودا من قبل وإنما تكشف عن هذا الحق المقرر دستوريا. أما إذا لم يقصد بهذه اللوائح مجرد تنفيذ القوانين فإن في هذه الحالة يكون لا بد على السلطة

التنفيذية من الاستناد إلى دعوة المشرع بتحويلها استعمال هذا الحق صراحة، ويكون حق السلطة التنفيذية في إصدار هذه اللوائح في مثل هذه الحالات متكئا على التفويض من السلطة التشريعية.<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: التنظيم أو المرسوم الذي يأخذ شكل لوائح إدارية

هذا النوع من اللوائح يتطلب لصدوره دعوى صريحة ومباشرة وخاصة من المشرع إلى الحكومة نظرا لما تحمله من أحكام يمكن أن ضيف بها شيء جديد للقانون، يستوجب عليها فهمه وتفسيره ولتطبيقه التطبيق الصحيح على أرض الواقع، ويمكن القول وبعبارة أخرى أنه الإحالة الخاصة والمتميزة من المشرع إلى السلطة التنفيذية في موضوع معين بسبب الطبيعة التقنية للجوانب المحال فيها، ويحدث هذا على وجه الخصوص إذا كان التشريع المطلوب تدخل اللائحة لوضعه يتصل بمسألة من المسائل الفنية تطغى فيها الصفة التقريرية على الصفة التنفيذية مما يعني اشتراك السلطة اللائحية مع السلطة التشريعية في تسوية الموضوع محل التنظيم، فهذه الحالة لا تتطلب استصدار لوائح تنفيذية بقدر ما تتطلب استصدار لوائح فنية. إلى جانب الإجراءات التفصيلية للقانون .

هذه اللوائح أو التنظيمات بحكم أنها تضمن أحكام جديدة ، تضاف إلى ما يتضمن القانون ، وباعتبار أن الإضافات الجديدة للقانون تخرج عن مجرد التنفيذ المادي للقانون فإن السلطة التنفيذية كسلطة إدارية لا تملك سلطة القيام بهذا العمل اللائحي التنظيمي القاعدي، دون إحالة وتحويل صريح من المشرع.<sup>2</sup>

وتتم هذه الإحالة بطريقتين الأولى دعوة السلطة التنفيذية إلى التدخل بإجراءات لائحية معينة تسهل تنفيذ القوانين السابق للبرلمان تنظيم هيكلها الأساسي أو بطريقة ثانية يتم فيها تعليق نفاذ ما يصدره البرلمان من تشريعات حتى تصدر قرارا تنفيذية من السلطة التي يعينها الدستور لهذا الغرض أو من سلطة أخرى يعينها التشريع ذاته.

وهذه الإحالة لها ما يبررها من الناحية العملية، حيث أنها تمثل إحدى أدوات البرلمان في ممارسة اختصاصه التشريعي، فانفراد البرلمان إنفراد مطلق بمعالجة المسائل، يعني تدخله لتنظيمها بكافة جوانبها، ومع ذلك قد يحتاج

<sup>1</sup> - ملاحظة: في الدستور الجزائري الحالي لم ترد أية إشارة إلى التفويض، ورغم ذلك فإن الواقع العملي أثبت أن الحكومة حصلت بالفعل على سلطة تنظيمية ممتدة إلى مواد مأخوذة من المجال التشريعي وذلك عن طريق الإحالة على التنظيم في الكثير من النصوص التي تصدرها السلطة التشريعية.

<sup>2</sup> - عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتورا دولة، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2007 ص54.

الأمر إلى تدخل السلطة التنفيذية لاستكمال القوانين الصادرة في نطاق الإنفراد التشريعي النسبي للبرلمان من الأمور الحتمية.

أما بالنسبة للقوانين الصادرة في نطاق الإنفراد التشريعي المطلق<sup>1</sup> فإن الأصل فيها أن تصدر وتكون قابلة للتطبيق بذاتها، إلا إذا أصر البرلمان ذاته على تدخل السلطة المختصة بتنفيذ القوانين أو سلطة أخرى يعينها لوضع هذا القانون موضع التنفيذ.

فإذا قرر البرلمان دعوة السلطة التنفيذية لاستكمال القانون الصادر في نطاق إنفراده النسبي بالتشريع أو دعاها إلى إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ ما يصدره من قوانين في نطاق إنفراده المطلق بالتشريع، فإن عليه الالتزام بضوابط هذه الإحالة التشريعية، حتى لا يبدو من خلالها وكأنه تنازل عن اختصاصه الدستوري التشريعي.

فإذا لجأ المشرع إلى هذه الإجراءات أي الإحالة إلى السلطة التنفيذية لإصدار قوانين لتنظيم مسألة تدخل في مجال إنفراده المطلق بالتشريع، فيجب أن لا تنطوي هذه الإحالة على ما يسمح للسلطة التنظيمية أو سلطة تنفيذ القوانين بالمساس بأصل المسألة. التي يتضمنها القانون، والتي غالباً ما تكون متعلقة بحقوق الأفراد وحريةهم أو بالمسائل المتعلقة بالتجريم والعقاب.

أما إذا لجئ المشرع إلى هذا الإجراء لإصدار قوانين تنظم مسائل تدخل في مجال إنفراده النسبي بالتشريع عن طريق ما يطلق عليه الفقه المصري "اللوائح التكميلية"، فإن تلك الإحالة لا ينبغي لها أن تنطوي على ما يسمح لقرارات تنفيذ القوانين بالمساس بأصل البنية الأساسية للقانون لأنها تمثل نصيب البرلمان في القوانين الصادرة في نطاق إنفراده النسبي بالتشريع<sup>2</sup>.

في حال إذا تمت الإحالة التشريعية بالمخالفة لضوابطها السابقة فإنها تعد نوع من التفويض التشريعي التنظيمي، وهذا النوع من التفويض يتم بمخالفة أحكام الدساتير التي عادة ما تحدد قنوات معينة لتفويض

<sup>1</sup> - **الإنفراد التشريعي المطلق**: يعني التزام البرلمان دون غيره بالتنظيم التشريعي المتكامل للمسائل التي تدخل في اختصاصه دون أن يكون للسلطة التنفيذية أي دور يذكر، ويقصد بالتدخل هنا التدخل المباشر والمبتدأ في المسائل التي ينفرد بها المشرع إنفراداً مطلقاً، لكن هذا لا يمنع من تدخلها بصفة غير مباشرة عن طريق إصدار اللوائح التنفيذية لهذه القوانين دون أن تراحمه في اختصاصه. د/ عيد أحمد الغفلول، **فكرة عدم الاختصاص السلبى للمشرع**، دار الفكر العربي، مصر، ب.ط، 2001 ص 80.

<sup>2</sup> - **الإنفراد النسبي بالتشريع**: ويعني أن ينظم المشرع العناصر الأساسية للمسألة التي تدخل في اختصاصه، ويقتصر على وضع القواعد العامة والأسس الرئيسية لها تاركاً للسلطة التنفيذية مهمة معالجة نقاط محددة في هذا الشأن أي المسألة الجزئية والتفصيلة. انظر أ/ أحمد فتحي سرور، **الحماية الدستورية للحقوق والحرريات**، دار الشرق، مصر، ب.ط، 1999، ص 375.

الاختصاص التشريعي، وفي هذه الحالة يعد البرلمان متخليا عن اختصاصه التشريعي ومرتكبا لمخالفة عدم الاختصاص السليبي للمشرع.

هنا يثار تساؤل حول حكم اللوائح التي تصدر بناء على رغبة المشرع، و التي تخلط فيها الإحالة التشريعية بمعناها الدقيق مع التفويض التشريعي المبطن، والتنازل المبطن أيضا من جانب المشرع عن اختصاصه أيضا من جانب المشرع عن اختصاصه للسلطة التنفيذية مما يجعل عملية الإحالة التشريعية هذه تحيد باللائحة عن غرضها ودورها في تنفيذ القانون وتطبيقه، ومن ثم تجاوز دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية بأكملها.

وللإجابة على هذا التساؤل يرى بعض الفقه أن التفويض التشريعي الناجم عن هذا الخلط الذي قد تنتهي إليه العلاقة بين اللائحة والقانون في سياق تنفيذ القانون يعتبر تفويضا ظاهريا أو شكليا، ولا يجدي في هذا الصدد فهو بمثابة تحصيل حاصل، يتضمن إضافة أو تزايد غير مرغوب فيه في أسلوب التشريع.

وعلى العموم وحتى تكون الإحالة التشريعية من البرلمان إلى السلطة التنفيذية لإصدار هذا النوع من اللوائح، منتجة وفعالة عمليا ومتسقة في نفس الوقت مع حقيقة إنفراد المشرع بالتشريع باعتباره صاحب الولاية العامة في وضع القوانين. بمعنى ان تكون مشروعة يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط والإجراءات والترتيبات يتعين على المشرع احترامهما نوجزها فيما يلي:

أولا: كأصل عام السلطة التنفيذية حرة في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، من حيث الإصدار والإحجام ولها سلطة تقديرية واسعة في اختيار الوقت المناسب لإصدارها، إلا أن الأمر يختلف في حالة دعوى الخاصة الموجهة إليها من طرف المشرع أو البرلمان، حيث تصبح سلطتها مقيدة إزاء هذا النوع من اللوائح وبذلك تكون ملزمة بتنفيذ هذه الدعوى وإصدار مثل هذه اللوائح، لأن التنصيص عليها في صلب القانون المراد تطبيقه وتنفيذه بالإحالة التشريعية يعتبر مكون من مكونات نص هذا القانون ذاته، إذا فو ملزم للحكومة كما هو، فيتعين على السلطة الإدارية في هذه الحالة ليس فقط إصدار هذه اللوائح بل إصدارها في الوقت و الأجل الذي يحدده المشرع في متن نص القانون، إذا كان قد ضمنه ذلك فعلا، وإلا رتب مسؤولية السلطة التنفيذية مسؤولية سياسية أمام البرلمان.

ثانيا: وجوب احترام الإجراءات الخاصة بإصدار هذه اللوائح تماشيا مع الدر المختلف الذي تؤديه، وتمثل هذه الإجراءات في:

أ- صدورها بدعوى من المشرع نفسه وبمبادرة منه عن طريق الإحالة التشريعية بتضمين

القانون ما يلي:

— الصيغة التي تضمن احترام الحكومة لضوابط توزيع الاختصاص، في المجال التشريعي، والآجال المحددة، والحفاظ على البنية الأساسية للقانون.

هنا يثار تساؤل حول إمكانية تعطيل القانون من حيث إصدار لائحته التنفيذية؟

يجيب اتجاه واسع من شراح القانون الدستوري ومنهم الأستاذ أبو زيد بأن الأصل العام يقضي بتنفيذ اللوائح الصادرة بناء على هذه الدعوة لأنه لو علق نفاذ القوانين على إصدار اللوائح لترتب عليه تعطيل نفاذ القوانين، ولتعلق هذا النفاذ على رغبة ومشئئة الإدارة التي يكون في استطاعتها الحيلولة دون تنفيذ القوانين، بالإبطاء أو الإحجام عن إصدار اللوائح التنفيذية<sup>1</sup>، ويرى هذا الفقه أن القانون يكون نافذا وساري المفعول بمجرد نشره في الجريدة الرسمية، إلا إذا كان القانون نفسه يجعل تنفيذه مرهون بإصدار لائحته من الناحية العملية.

في هاتين الحالتين يكون العمل بالقانون معطلا إلى حين إصدار لوائح تنفيذه، ففي الحالة الأولى المشرع نفسه هو الذي أراد أن يعطل نفاذ القانون الذي سنه لحين نفاذ لائحته التنفيذية، وفي الحالة الثانية لأن القانون يحتاج في تنفيذه إلى توفر شروط وأوضاع معينة وتفصيلات جزئية قد لا يحيط بها المشرع عند الصياغة الأولية، ثم في مرحلة سنه في الصيغة النهائية، ولذلك يعهد بهذه المهمة عن طريق الإحالة في متن القانون إلى السلطة التنفيذية للتكفل بهذه الجزئيات والتفصيلات فيما تصدره من لوائح. وبناء على ذلك يكون القانون منتجا دون صدور لوائحه التنفيذية تلك، مما يجعلنا نستنتج أن السلطة التنفيذية في النهاية تشارك المشرع في عملية وضع القوانين انطلاقا من الهامش المتروك لها في مسار العملية التشريعية من بدايتها إلى نهايتها، أو الدور الذي يسنده لها المشرع فيها.

ب- أما ثاني هذه الإجراءات وبخاصة في النظام الدستوري الفرنسي والدول التي أخذت

بالنظام البرلماني<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - أنظر: محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابته (دراسة مقارنة)، النسر الذهبي للطباعة، مصر، ب.ط، 2003، ص 115

<sup>2</sup> - محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابته (دراسة مقارنة)، نفس المرجع، 177.

أو الشبه برلماني، فيتمثل في أن هذه الدعوة أو الإحالة التشريعية، لا تكون مشروعة إلا إذا عرضت على استفتاء دستوري وهو أخذ رأي مجلس الدولة قبل إصدارها وهو إجراء شكلي جوهري يجب احترامه مثلما تقضي المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

### المطلب الثالث : مدى مشروعية اللائحة أو التنظيم

بمعنى بحث وضعيتها من حيث المشروعية ودورها التكميلي للقانون الذي تطبقه وتنفذه، قد تم نظرها لتقدير هذه المشروعية من زاويتين:

#### الفرع الأول: الجانب الأول أو المظهر الأول لمشروعية اللائحة ( الشرط الموضوعي)

وهو يتعلق بالتكملة أو الإضافة ذاتها، فيحكم القواعد والأحكام الإضافية والشروط الجديدة التي تتضمنها وتضيفها إلى القانون محل التنفيذ، ولهذا ثار الخلاف حول حقيقة الإضافة الضرورية إلى القانون وتكملة أحكامه بقواعد جديدة.

فهناك من قال بأن تكملة القانون التي هي محور نشاط اللائحة ودوره تتحقق بأحكام جزئية تفصيلية تنفيذية بحثة، مهمتها السرعة في نفاذ أحكام النصوص التشريعية، بينما الأحكام التي تتوفر لها صفة القواعد والمبادئ الجديدة لا يصلح أن تكون من قبيل القواعد المكملة، بل هي قواعد خارجة عن القانون، أو بعبارة أدق هي قواعد مخالفة<sup>1</sup> للقانون وتشكل اعتداء عليه، أي تتجاوز التنفيذ إلى التشريع، وفي ذلك اعتداء على قواعد الاختصاص الدستوري.

بينما يرى اتجاه فقهي آخر<sup>2</sup>، وهو في رأي الدكتور عزوي عبد الرحمن الأرجح أن تحديد اللائحة التنفيذية ووظيفتها في تنفيذ القانون لا يعني بالضرورة تحديده وحصره في تنفيذ القانون تنفيذا ماديا بحثا، حكما حكما، جملة جملة حرفا حرفا، بل يعني تحديد حدود التنفيذ الموكل إليها، أي تحديد وظيفة اللائحة باعتبارها مكملة للقانون.

<sup>2</sup> - أنظر: عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 115.

ويقصد بعدم التعديل والتعطيل، مراعاة الحدود الشرعية التي تلتزمها اللائحة في علاقتها بالقانون، مما يفضي إلى احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي هو القاعدة الأساسية في البناء الإداري، ومن ثم خضوع اللائحة للقانون، باحترام أحكامه وعدم مخالفتها أو التعديل منها، أما إضافة أحكام جديدة إلى الأحكام الواردة في صلبه في سياق ما يستتوجهه فقط تطبيق أحكامه من إجراءات، لجعلته منتجا. فلا تعتبر بمثابة التعديل المرفوض وغير الشرعي.

أما ماعدا ذلك فيعتبر تبادلي للحكومة في استعمال حقها الدستوري، قد يؤدي إلى عرقلة نفاذ القانون.

وبذلك يمكن القول أن تنفيذ القوانين بواسطة اللوائح التنفيذية مقرر دستوريا، ليضمن حق الإضافة إلى قواعد القانون، ولكن هذا الحق ليس مطلقا وإنما هو مقيد بأن يكون الحكم الجديد الوارد في اللائحة التنفيذية لازما لتنفيذ القانون بالإضافة إلى ما تقضي به القواعد العامة في شأن مشروعية القرارات الإدارية بأن يكون في الحكم الجديد تعديل للقانون أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذه.

فالاعتراف للسلطة التنفيذية بسلطة التشريع عن طريق اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القانون بما ليس فيه تعديل وتعطيل و إعفاء، لا يعني تنازل السلطة التشريعية في سن القوانين إلى السلطة التنفيذية بل هو لها لاستعمال حقها في وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القانون.

وخلاصة ذلك أنه إذا كان ثمة شرط يلزم مراعاته في المجال الاعتراف لللائحة بسلطة تقرير قواعد وأحكام وإضافات جديدة، فإنه يتمثل في شرط عدم التعارض مع أحكام القانون نصا و روحا، وهذا الشرط يتعلق بمدي مشروعية التصرف الصادر عن الإدارة (الحكومة) أي اللائحة ذاتها وليس بالإضافة، بحيث إذا صدرت هذه اللائحة التنفيذية متضمنة أحكام جديدة مخالفة للقانون، اعتبرت غير مشروعة لمخالفتها لقواعده، ولا يمكن القول بأنها غير مشروعة لمجرد أنها تضمنت أحكام وقواعد جديدة. أما التكملة بغير الإضافة التي يقوم بها التنظيم تجعل وظيفة اللائحة مفسرة للقانون، تكشف عما غمض من أحكام وتزيل الإبهام الذي يلابس بعض نصوصه<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - ملاحظة: التفسير الإداري الذي تقوم به الحكومة، يعد من الناحية المنهجية شكلا أو طريقا ثالثا لتفسير القانون، من أجل فهمه الفهم الصحيح، إلى جانب التفسيرين الفقهي والقضائي، وليس هذا المطلوب من السلطة التنفيذية إنجازه بل هو عمل أكثر وأعظم بكل تأكيد. د/ عبد الرحمن عزوي ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص 321.

## الفرع الثاني: الجانب أو المظهر الثاني لمشروعية اللائحة ( الشرط الشكلي)

ويتعلق بالشرط الشكلي الذي يحيط بإصدار اللائحة التنفيذية، وهو عرضها قبل نشرها ودخولها حيز التنفيذ هي الأخرى على مجلس الدولة، لضمان ملائمتها، وقانونيتها، ومطابقتها للقانون الدستوري مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي.

أما بالنسبة للمؤسس الجزائري، فلم يضمن الدستور المعدل 1996 ولا الذي قبله إجراء شكلي يلزم الحكومة، ولا رئيس الجمهورية باستشارة مجلس الدولة قبل إصدار التنظيم المستقل أو التنفيذي، بمعنى أنه لم يلزم السلطة التنفيذية بإحالة أمر اللائحة التنفيذية إلى مجلس الدولة وطلب رأيه لا الاستشاري ولا رأيه الموافق المسبق، وكذلك الأمر بالنسبة لللائحة المستقلة التي يصدرها ريس الجمهورية استنادا لسلطة التقرير المستقلة التي يجوزها دستوريا

طبقا لأحكام المادة 1/125 من الدستور<sup>1</sup>. متأثرا في ذلك برأي الفقيه الفرنسي " ليون دوجي"، الذي يرى أن إلزام الحكومة بمراعاة أخذ رأي المجلس الدولة إنما هو التزام سياسي أكثر منه قانوني، بالتالي إغفال هذا الشرط لا يؤدي إلى اعتبار اللائحة الصادرة عن الحكومة عمل غير مشروع، بقدر ما يجعل الحكومة مسولة أمام البرلمان.

## الفرع الثالث: الجانب الثالث أو المظهر الثالث لمشروعية اللائحة (الشرط الزمني)

الأصل هو تمتع رئيس الحكومة بسلطة تقديرية في إصدار المراسيم التنفيذية إذا لم ينص القانون أو التنظيم المستقل على ذلك، أو إذا نصا بصفة اختيارية وبالتالي فإن مجرد دعوة البرلمان أو رئيس الجمهورية لإصدار التنظيم التنفيذي لا يترتب عنها حتما التزام على عاتق الحكومة بوضع التنظيم. فتحقق حاجة القانون لهذه المراسيم لا تلزم رئيس الحكومة بالتدخل، ومن ثم يعد اختيار وقت التدخل من أبرز عناصر السلطة التقديرية للحكومة. يتعين لقيام الالتزام أن تكون الدعوى ملزمة صراحة أو ضمنا. بوجوب تدخل التنظيم لتنفيذه حينها يقع الاختصاص المقيد على عاتق الحكومة وتزول حرية الاختيار بين التدخل وعدمه.

<sup>1</sup> - المادة 125 من دستور 1996 تنص على " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية".



وفي هذا شأن يرى البعض أن النص في الدستور على تولى الحكومة سلطة إصدار اللوائح التنفيذية ينشئ التزاما على الإدارة بتنفيذ القانون ويبقى حقها في اختيار وقت التدخل.<sup>1</sup>

إلا أن الرأي الغالب فقها يعترف للإدارة بحق التقدير إزاء إصدار اللوائح التنفيذية وهذا ما لم تتم دعوى صريحة من جانب البرلمان الأمر الذي يترتب عنه تحويل سلطة الإدارة التقديرية هذه إلى سلطة مقيدة، وهي الوضعية التي تصبح فيها الحكومة ملزمة بإصدار اللوائح التنفيذية للقانون، وذلك عند ما تتوفر بعض الشروط ذات الصلة بالواقع أو بالقانون وليس للحكومة هنا أي سلطة للتقدير وتقييد في هذا الإصدار بالمدّة التي يحددها فالمرشع إن كان هناك تحديد للمدّة.

وفي هذا الصدد يثور تساؤل حول: إمكانية الحكومة على إصدار اللوائح التنفيذية بعد انقضاء الآجال القانونية؟

ومدى سلطة القاضي الإداري في إجبار الإدارة على احترام الآجال المعينة في غياب الأحكام التشريعية؟

### أولا : الآجال المحددة صراحة بنص القانون

يقتضي مبدأ المشروعية، التزام السلطة التنفيذية بوضع أو إصدار اللوائح التنفيذية عندما يقضي نص القانون بذلك لتطبيق بعض أحكامه أو كلها في الميعاد المحدد، وإلا كان إصداره بعد الأجل المحدد مخالفا للقانون، ويعتبر مشوبا بعيب عدم الاختصاص الزمني (من حيث الزمن).

ويرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي، أنه رغم تحديد الأجل بنص القانون إلا أن المسلم به أن الإخلال بهذا الالتزام القانوني لا يترتب سوى مسؤولية سياسية على عاتق الحكومة أمام البرلمان ومعني ذلك أن اللوائح التنفيذية الصادرة بعد الأجل المحدد قانونا هي قرارات سليمة ومشروعة.<sup>2</sup>

ويبرر ذلك بأن هدف المرشع من وراء تحديد مهلة زمنية محددة لإصدار النصوص التطبيقية هو حث الحكومة على اتخاذ النصوص والإسراع في ذلك بغض النظر على المهلة الزمنية المحددة.<sup>3</sup>

وعليه لا تعتبر اللائحة أو التنظيم المتخذ بعد فوات المدّة الزمنية المحددة باطلا لأن إبطاله يحول دون ما يهدف إليه المرشع.

ولكن يشترط أن لا تصدر هذه اللائحة متضمنة لأثر رجعي حتى لا تصطدم بقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية.<sup>4</sup>

### ثانيا: القاضي الإداري واحترام الآجال المعقولة

<sup>1</sup> - أنظر: بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص القانونية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مرجع سابق ص 147.

<sup>2</sup> - أنظر د/ محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ب.ط، 1988، ص 515.

<sup>3</sup> - أ/ مبروك حسن، تحرير النصوص القانونية " الشكل والإجراء"، دار هومة، الجزائر، ط1، 1996، ص 271.

<sup>4</sup> - المادة 1/2 من القانون المدني نصت: " لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي".

من المسلم به أنه إذا لم يلزم المشرع السلطة التنظيمية بتنفيذ القوانين من خلال إصدار النصوص التطبيقية، فإنها حرة في اختيار وقت إصدارها. وغالبا ما يترك المشرع أمر تحديده للإدارة التي تمارس وظيفتها بصفة دائمة ومستمرة وعلى ضوء خبرتها وتجربتها في تقدير الظروف و أحوال التنفيذ، ولكن القول بالسلطة التقديرية للإدارة لا يعني بشكل من الأشكال حرية الإدارة التامة في اختيار وقت التدخل. فطالما حدد القانون مهلة معينة لاتخاذ التنظيمات اللازمة لتطبيقه، فإن التنظيم المطلوب ضروري لتطبيق أحكام القانون، ويتوجب حينها على السلطة التنظيمية أن تتخذ الإجراءات والتدابير اللازمة لإصداره ضمن الحدود المعقولة التي يعود عندئذ تقريرها بطبيعة الحال للقاضي الإداري في ضوء ظروف كل قضية على حدى<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - أنظر د/ ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ب.ط، 1996، ص 611.

## المبحث الثاني: التشريع بالأوامر كآلية للحد من مجال تدخل النصوص التشريعية:

منح المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية عدد من الاختصاصات التشريعية، لعل من أهمها هي الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية، والتي نصت عليها مواد متفرقة من دستور 1996، ولعل أهم هذه الاختصاصات هي تحويله سلطة صنع القانون، في حالة غياب السلطة التشريعية والوسيلة التي أوجدها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لصنع القانون، هي سلطة التشريع بأوامر، التي تحكمها ميكانيزمات دستورية قانونية وتنظيمية، تحدد من خلالها ظروف أو حالات التشريع بالأوامر وقيود المفروضة عليها وكذا طبيعتها ووسائل الرقابة عليها.

### المطلب الأول: حالات التشريع بالأوامر والقيود المفروضة عليها:

#### الفرع الأول: حالات التشريع بالأوامر:

يمارس ريس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في ظرفين مختلفين وهما: الظروف العادية والحالات الاستثنائية<sup>1</sup>

#### أولاً: التشريع بالأوامر في الظروف العادية

إن تشريع رئيس الجمهورية بموجب أوامر في الظروف العادية لا يتم بصفة مطلقة، بل إن المؤسس الدستوري حدد حالتين على سبيل الحصر، يشرع فيهما رئيس الجمهورية بموجب أوامر وهما: سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي وسلطة التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 من الدستور.

#### I. التشريع الأوامر في المجال المالي

نص دستور 1996، في المادة 120 منه في فقرتها 07 على أنه: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة". وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 122 المحددة للمجالات التي يشرع فيها البرلمان حيث نصت الفقرة 12 منها على ما يلي: " التصويت على ميزانية الدولة".

<sup>1</sup> - د/ عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، مرجع سابق، ص 25.

وهذا التطور الذي تضمنه دستور 1996 من خلال المادة 120 منه، ولم يكن مقررا في أحكام الدساتير الفارطة، هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر<sup>1</sup>، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في الآجال القانونية.

ولقد تضمنت الفقرة 08 من المادة 120 من الدستور السبب الذي يستطيع بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي<sup>2</sup>.

ولقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد، يمكن بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي، وهذا السبب يتمثل في عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما، وهذا ما تضمنته الفقرة 08 من المادة 120 حيث نصت على ما يلي: " وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر. " فالمتقصد بعبارة " في الأجل المحدد سابقا " الواردة في المادة السابقة، هي مهلة 75 يوما التي تم تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية، والتي تضمنتها الفقرة 07 من المادة 120 من الدستور. وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية، وذلك إذا لم يصادق البرلمان على مشروع القانون في مدة أقصاها 75 يوما تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة. وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا. وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسيها الميزانية في الدولة. فلا بد

<sup>1</sup> - سعدي فرحات، التشريع المفوض والتشريع المنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002، ص 89.

<sup>2</sup> - المادة 120 تنص " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه. يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع 4/3 أعضائه. وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. تعرض الحكومة هذا النص للغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. وفي حال استمرار الخلاف يسحب النص. يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعين يوما 75 من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر. تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور."

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

وبخصوص التصويت و المصادقة على قانون المالية ، تم تقسيم المدة الإجمالية لذلك ، بين غرفتي البرلمان ، بموجب المادة 44 من القانون العضوي الصادر بتاريخ 8 مارس 1999 ، بمدة أقصاها سبعة و أربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ، وأجل أقصاه عشرون (20) يوما بالنسبة لمجلس الأمة ، و في حالة خلاف بين الغرفتين ، يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبت في شأنه<sup>1</sup>.

## II. التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان

تقوم كل سلطة في الدولة بوظيفتها المخولة لها في الدستور إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث تعود سلطة سن القوانين وإعدادها في النظام الدستوري الجزائري للسلطة التشريعية وهو ما ورد في نص المادة 98 من الدستور<sup>2</sup>.

إلا أن هذه السلطة لا تكون قائمة طوال الوقت، و قد تحدث ظروف طارئة تشكل خطرا على كيان الدولة تتطلب سرعة التدخل للتصدي لها. وقد نصت المادة 124 / 1 من دستور 1996 على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان"، وهو بذلك يجعل من غياب البرلمان مبررا لتطبيق المادة المذكورة.

وإذا تمعنا في موقف المشرع الدستوري الجزائري في نص المادة 124 / 1 السابقة، يتبين لنا بجلاء إحلال رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية في أداء الوظيفة التشريعية بصفة استثنائية، لكنها في فترات زمنية محدودة و مؤقتة.

وهي بين دورتي البرلمان، أو حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

<sup>1</sup> - أنظر القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي

الوطني، ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة.

<sup>2</sup> - المادة 98 تنص: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها".

## ➤ بين دورتي البرلمان

حيث أن مدة انعقاد البرلمان محددة ب 4 أشهر لكل دورة وهذا ماورد في المادة 118 من دستور 1996<sup>1</sup> وهو ما تم التعبير عنه في الفقرة الأولى من المادة 124 بمصطلح بين دورتي البرلمان، أو الفاصلة بين فترتين تشريعيين وقد

نصت على ذلك المادة 113 من دستور 1996<sup>2</sup>.

## ➤ حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

وذلك خلال فترة حله ونصت على ذلك المادة 82<sup>3</sup> أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة وقد نصت على ذلك المادة 129<sup>4</sup> من نفس الدستور إذا عبر عنه المشرع الدستوري بواسطة مصطلح شغور المجلس الشعبي الوطني. هو بمثابة دور تكميلي للعمل التشريعي في أوقات الفراغ بحيث يسد هذا الفراغ الذي ينتج، والذي لا تستطيع القوانين العادية و المراسيم الرئاسية تغطيته، حين تحدث في غياب البرلمان أمور لا تحتل التأخير ولا يكون تمثله تفويض من المجلس الشعبي الوطني، فالرئيس الجمهورية أن يستند إلى المادة 124 من الدستور لمواجهة هذه الأمور.

## ثانيا: التشريع بالأوامر في ظل الظروف الاستثنائية

- 
- <sup>1</sup> - **المادة 118** تنص: " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل. يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي إستدعي من أجله".
- <sup>1</sup> - **المادة 113** تنص: " تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا، في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني، تحت رئاسة أكبر النواب سنا، وبمساعدة أصغر نائبين منهم. ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه. تطبق الأحكام السابقة الذكر هلى مجلس الأمة".
- <sup>2</sup> - **المادة 113** تنص: " تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا، في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني، تحت رئاسة أكبر النواب سنا، وبمساعدة أصغر نائبين منهم. ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه. تطبق الأحكام السابقة الذكر هلى مجلس الأمة".
- <sup>3</sup> - **المادة 82** تنص: " إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.
- <sup>4</sup> - **المادة 129** تنص: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة. وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية تسمح له اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تمثل تهديدا جدي و خطير، سواء كان ذلك من أجل سلامة الوطن أو ردع ما يعرقل مؤسسات الدولة الدستورية عن أداء دورها الدستوري.

وهذا ما تجلّى في الدساتير الجزائرية المتعاقبة<sup>1</sup> من خلال إقرار ترخيص دستوري يجيز لرئيس الجمهورية مباشرة سلطات خاصة و إصدار تدابير تشريعية وهو ما يسمى بتشريعات الضرورة.

وقد تضمن دستور 1996 ، في مادته 124 أحكام لم ترد من قبل في الدساتير السابقة والتي نصت صراحة على إمكانية رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. إذ جاء فيها " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

تحول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية.

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

من خلال استقراء نص هذه المادة يتبين لنا أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية تطبيق أحكامها إلا في حالتين:

#### 1- قيام الخطر المهدد للبلاد:

بمعنى أن يكون هذا الخطر وشيك الوقوع ، ولا يمكن دفعه ، وأن يكون من الجسامة والخطورة بحيث لا تجدي معه الوسائل الدستورية العادية.

وقد عينت المادة 93 الأمور التي قد يهددها هذا الخطر ، وهي إصابة مؤسسات الدولة الدستورية ، الاستقلال الوطني ، وأخيرا سلامة التراب الوطني.

#### 2- ضرورة اللجوء إلى أحكام المادة 93 لدفع الخطر

ويعني أن يكون التجاء رئيس الجمهورية لتطبيق المادة 93 هو الوسيلة الوحيدة لحماية الوطن من الخطر الذي يترتب عنه ، بمعنى أن الوسائل القانونية العادية الأخرى لا تكفي لدفع الخطر والتغلب على الأزمة ، وأن ألا يكون للدولة الوقت الكافي لمواجهة حالة الخطر إلا باللجوء لأحكام المادة 93.

<sup>1</sup> - أنظر: المواد 59 من دستور 1963 ، المادة 120 من دستور 1976 ، المادة 87 من دستور 1989 ، المادة 93 من دستور 1996.

وقد فرضت هذه المادة على رئيس الجمهورية إجراءات يجب أن يتقيد بها قبل إقراره للحالة الاستثنائية، تتمثل في استشارة ريس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، لتبصير رئيس الجمهورية بنتائج الإجراءات التي يتخذها، وليس ملزماً بالتقيد بوجهات النظر التي تتمحض عن هذا الإجراء، بحيث يتخذ في النهاية قراره بمفرده.

وفي هذا الصدد يرى الدكتور أبو زيد فهمي أن " أن رئيس الجمهورية لا يتصرف باعتباره رئيس السلطة التنفيذية فحسب، حتى نقيده اختصاصه بما تملكه السلطة التنفيذية وحدها، إنه يتصرف باعتباره رئيس الدولة والمسئول عن سلامة البلاد واستمرار سير الحياة القومية فيها ومن هنا فإننا يجب أن نعترف له بالحق في إصدار قرارات فردية، وقرارات بقوانين وحجتنا في ذلك هو الدستور نفسه ، فإذا كان الدستور قد اعترف للرئيس في ظروف العادية أن يصدر قرارات بقوانين فإنه من باب أولى أن يكون له إصدار قرارات بقوانين لمواجهة الظروف الاستثنائية".<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: القيود المفروضة على التشريع بالأوامر

يشكل مبدأ المشروعية في دولة القانون القيد القانوني العام الذي يحكم تصرف جميع السلطات، والذي يفرض عليها حين قيامها بوظائفها أن لا تحيد عن الإطار الذي حدده لها القانون الأساسي (الدستور) للبلاد. ومن هذه السلطات سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، حيث وضعت شروط يجب على رئيس الجمهورية التقيد بها حتى تتحقق صحة الإجراء الذي يقوم به، سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

### أولاً: القيود المفروضة على التشريع بالأوامر في الظروف العادية

#### 1- القيود المفروضة على إصدار قانون المالية

أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي، هي سلطة مقيدة موضوعاً وأداة وإجراءً.

أ- من حيث الموضوع:

<sup>1</sup> - أنظر: د/ مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، ص 418.



فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى، فلا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون عادي، أن يقوم بإصداره.

ب- من حيث الأداة:

لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية وهي الأمر.

ت- من حيث الإجراءات:

نصت المادة 120 من دستور 1996 علو وجوب إيداع كل مشروع قانون أو اقتراح قانون لمناقشته على مستوى البرلمان بغرفتيه، وجاء في فقرتها 7 أن البرلمان يصادق على قانون المالية في مدة أقصاها 75 من تاريخ إيداعه، ونصت الفقرة 8 من نفس المادة على أنه إذا لم يتم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر<sup>1</sup>.  
يتبين لنا من خلال هذه الفقرات أن الدستور نص على قيدين يتوجب على رئيس الجمهورية التقيدهما

➤ إيداع مشروع قانون المالية على مستوى البرلمان

يتمثل هذا الإجراء الذي يعتبر عادي بحكم اختصاص البرلمان ، إذ هو مطالب بمناقشة 3 من الدستور التي /القوانين التي تعرض عليه من قبل الحكومة ، تطبيقا لنص المادة 119 نصت على وجوب إيداع مشاريع القوانين على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، وقد أكدت المادة 120 على إلزامية إيداع مشروع قانون المالية على مستوى البرلمان لمناقشته خلال خمسة وسبعون يوما (75) للمصادقة عليه.

➤ احترام مدة المصادقة على المشروع

يتمثل هذا القيد في وجوب انتظار انتهاء المدة الزمنية المحددة في الدستور ، والمقدرة بخمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية من طرف الحكومة على مستوى البرلمان من أجل مناقشته والمصادقة عليه ، وبالتالي وعند انتهاء هذه المدة وفي حالة عدم التصويت عليه من قبل البرلمان ، يلجأ رئيس الجمهورية لإصدار قانون المالية بأمر.

وبناء على ما تقدم يمكن القول ، أن موافقة البرلمان أو عدم موافقته على هذا المشروع لا يشكل عائقا لتنفيذه ، إذ أن نفاذه غير مرتبط بموافقة البرلمان ، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا المشروع بعد انتهاء الفترة الزمنية المحددة للبرلمان للمصادقة عليه

<sup>1</sup> - أنظر: سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963 ، مرجع سابق، ص 113-114

## 2- القيود الواردة على التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو

### بين دورتي البرلمان

تنص المادة 124 من الدستور على ما يلي : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان . ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان". إلا أنه وحتى لا تصبح هذه الوسيلة سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية، أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود، التي تستشف من خلال قراءة المادة 124 سالفه الذكر، حيث نجد أن هذه السلطة مقيدة من الناحية الزمنية، الموضوعية والشكلية<sup>1</sup>.

#### أ- القيود الزمنية

حدد المؤسس الدستوري الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بموجب أوامر في حالتين: شغور المجلس الشعبي الوطني، وبين دورتي البرلمان

#### ➤ حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

وتتحقق هذه الحالة إذا تم حل المجلس الشعبي الوطني ويقصد بالحل إنهاء حياة المجلس قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي حدده الدستور، والحل نوعان:

- حل وجوبي: يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية، تطبيقا للمادة 82 الفقرة 01 من الدستور التي تنص على أنه : " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا."

<sup>1</sup> - أنظر: رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية، مذكرة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005. ص62-75.

سعيدي فرحات، التشريع المفوض والتشريع المنافس في الجزائر منذ 1993، مرجع سابق، ص113-114.

● الحل الرئاسي<sup>1</sup>: و يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقاً للمادة

129

الفقرة 01 من الدستور، التي تنص على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة". و من ثم فلا يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة سلطته في التشريع بأوامر، أثناء تواجد الغرفة الأولى. أما بمجرد حلها ينتقل هذا الاختصاص البرلماني إلى الرئيس أو بالأحرى للهيئة التنفيذية، ومن ثم تستحوذ هذه الأخيرة ممثلة في الرئيس على المجال التشريعي برمته.

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يلتجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني في حالة رفضه التصويت بالثقة والتي ينجر عنها استقالة الحكومة وهذا ما تضمنته المادة 84 من الدستور.

➤ بين دورتي البرلمان

تنص المادة ( 124 ) من دستور 1996 الفقرة الأولى منها على أن " : لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في ..... أو فيما بين دورتي البرلمان".....  
من خلال النص يتضح أن رئيس الجمهورية يعقد له اختصاص كامل لممارسة الوظيفة التشريعية لفترة معينة تمثل الفترات الفاصلة لدورات انعقاد البرلمان.

وتنص المادة 118 أن " البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة 4 أشهر على الأقل، وهذا ما أكدته المادة 04 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر<sup>2</sup> .

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

<sup>1</sup> - تعريف الحل الرئاسي: قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي، قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، أي هو الإنهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي. بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس الشعبي النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون طبعة، 2004، ص58.

<sup>2</sup> - القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة.

وفي هذا الصدد يثار تساؤل قانوني، حول ما إذا كان تأجيل انعقاد البرلمان يعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان؟

ويذهب الرأي الراجح في الفقه إلى اعتبار أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، و يفسر ذلك أن هذه الفترة تقتطع دورة انعقاد البرلمان، و حين يعود هذا الأخير إلى الانعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة نفسها التي قطعت و لا تعتبر في حالة انعقاد جديد بل يطيل دورته مدة مساوية لمدة التأجيل.

#### ب- القيود الموضوعية

وتتمثل في تقييد الأوامر بالتشريع في المسائل التي تشرع فيها السلطة التشريعية. فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر مالا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته. حيث لا يحق لرئيس الجمهورية أن يستعمل سلطته في التشريع بأوامر في نطاق اختصاصه التنظيمي، الذي يمارسه بمقتضى الفقرة 01 من المادة 125 من الدستور. والعلة في ذلك حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية<sup>1</sup> الذي يقتضي أن لا تخالف التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. ومن ثم لا بد على هذه الأوامر أن لا تخالف الدستور، فما دام لها قوة القانون، فتستطيع تعديل أو إلغاء القانون القائم. فإن هذا القانون نفسه أقل قوة من الدستور، ويجب أن يخضع لأحكامه وهذا تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور على القوانين<sup>2</sup>.

#### ت- القيد الشكلي

اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، بنص المادة 5/124 على ما يلي : " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء". والحكمة من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، هي أن الحكومة ممثلة في رئيسها تقدم مشاريع القوانين طبقاً للمادة 1/119 التي تنص على ما يلي: " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين."، إضافة إلى كون رئيس الحكومة يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين طبقاً لما تنص المادة 2/125 من الدستور. ومن ثم فاتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء يساعد في إعدادها و تنفيذها.

<sup>1</sup> - بمبدأ التدرج القواعد القانونية: والمقصود به أن القوانين الدولية والوطنية المختلفة ليست من درجة واحدة أو مرتبة واحدة أو نوع واحد، نما تدرج من حيث قوتها وإلزاميتها فيوجد في القمة التشريع الأساسي وهو الدستور ويليه في الدرجة التشريع العادي (القانون) ثم يأتي بعد ذلك التشريع الفرعي (اللائحة) في الدرجة الدنيا. أنظر: بوحيدة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، مرجع سابق، ص 26.

<sup>2</sup> - د/ توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الطبعة الثانية، 1981، ص 2007.

## ثانيا: القيود المفروضة على التشريع بالأوامر في الظروف الاستثنائية

نصت جميع الدساتير الوطنية كما أسلفنا منذ صدور أول دستور للبلاد في عام 1963 إلى غاية الدستور الحالي، على حق رئيس الجمهورية في اتخاذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة بمواجهة هذه الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد لكونه الجهة الأقدر على ملئ الفراغ في هذه الحالات، من خلال نص المادة 93 من الدستور.

ومن أجل فرض احترام القواعد الدستورية التي تحدد هذا الاختصاص، وحتى لا يكون هناك إخلال في التوازن بين السلطات العامة وضع المشرع بعض القيود الملزمة على رئيس الجمهورية نستشفها من نص المادة 93 سابقة الذكر.

1/- القيود الموضوعية: وهي الشروط التي توفر الغرض من الإجراءات الاستثنائية تميز دستور 1996 بنقص كبير في تحديد الشروط الموضوعية للدخول في الحالة الاستثنائية ولدى فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في معاينة الظروف التي يراها بأنها تشكل أساسا كافيا لإعلان الحالة، بالرجوع إلى أحكام المادة 93 نجد أن هذه الشروط والقيود تتمثل في وجود خطر داهم يهدد مؤسسات الدولة الدستورية القضاء على استقلالها الوطني أو وحدتها الدستورية.

1/- الخطر الداهم: والخطر في المعنى القانوني يتصرف في حالة واقعية تندر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهدها إما بالإنقاص أو الزوال ، وفي هذا الصدد فإن نص المادة 93 لم يحدد صفة هذا الخطر ولا موضوعه، ولا مصدره داخلي أو خارجي، ولا نطاقه الزمني متى يبدأ ومتى ينتهي أو حتى درجة جسامته ولكن يفهم ضمنا من النص أن يكون حالا، أي أن يكون داهما على وشك الوقوع، وبالتالي سوف يمس بالمصلحة الحيوية والعليا للبلاد، بمعنى أن يكون الخطر مجرد حالة محتمة الوقوع أو مستقبلية بل يفترض أن تشير بعض الأدلة الواقعية على وشك حدوثه.

- غير أنه في الواقع رئيس الجمهورية هو الذي يقرر هذه الحالة في البلاد، بمعنى أن له السلطة التقديرية الكاملة لتقدير الظروف المحيطة بالحالة وجسامتها، لأنه الوحيد المخول قانونا لمواجهة هذا الخطر.

غير أنه لا يمكن الأخذ بهذا القول على إطلاقه، إذ لا يمكن له السماح له باللجوء إلى هذه الإجراءات متى شاء ذلك، إلا في حالة حصول مخاطر غير متوقعة وفي غاية من الجسام، وغير المألوفة في البلاد، فالمخاطر العادية

التي تحصل عادة يجب أن تخرج من النطاق الاستثنائي، تطبق عليها أحكام القانون العام بوسائله المختلفة والمتعددة.

2/- أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراها إذ لا يكفي قيام أو وجود خطر بل يستدعي أن يكون مهددا لاستقلالها أو سلامة تراها.

ويقصد بالخطر المهدد: الخطر الذي تتوفر فيه قدرة من الصلاحية أو القدرة على الانتقاص من المصالح المهددة أو يؤدي إلى إزالتها، وقد عبر عنها المؤسس الدستوري بعبارة " يوشك أن يصيب مؤسستها الدستورية" سواء بالشلل لهذه المؤسسة أو مجرد عدم السير المنظم لها.

## 2/- القيود الشكلية :

➤ الاستشارة: التي يقوم بها رئيس الجمهورية لبعض المؤسسات الدستورية والشخصيات السياسية

الكبرى

في البلاد وهم:

● رئيس المجلس الوطني ورئيس مجلس الأمة: باعتبار أن البرلمان الممثل الأول لسيادة الشعب

وبالتالي فإن

رأيه يعبر عن رأي الشعب.

● المجلس الدستوري: وذلك للمكانة السامية والدور العظيم ، الذي يؤديه للسهر على احترام

الدستور<sup>1</sup>

● الاستماع إلى مجلس الأعلى للأمن وللمجلس الوزراء: باعتبار

المجلس الأعلى للأمن هيئة تقنية تساعد رئيس الجمهورية على توضيح الصورة من خلال تقديم

تقارير والإدلاء بآراء معتمدة على وقائع وحقائق ومعطيات ومقدرة للملابسات والظروف والنتائج والآثار

الأمنية والعسكرية، لتطبيق الحالة الاستثنائية إذا ما قرر رئيس الجمهورية ذلك.

<sup>1</sup> - أنظر: د/ سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري. مرجع سابق. ص 276.

ردادة نور الدين، التشريع بالأوامر وأثره على السلطة التشريعية، ص 81.

-وباعتبار مجلس الوزراء هيئة سياسية تنفيذية بتنفيذ هذه القوانين في صورة سلطة تنظيمية، فهو إذا يساعد في إعدادها وتنفيذها.

2/- الاجتماع الوجوبي للبرلمان: من أجل تمكين الشعب وممثليهم من النواب من مراقبة الأوضاع باستمرار وعن قرب، وذلك لتدعيم قرار مشروعية رئيس الجمهورية في هذه الحالة.

3/- إنهاء الحالة الاستثنائية: حيث أن حق رئيس الجمهورية في اتخاذ الحالة الاستثنائية على شكل الدوام ، يجب أن يكون مرتبطا بقيام الظروف الاستثنائية، فإذا انتهت هذه الظروف لا يحق له اتخاذ هذه التدابير وتقضي المادة 93 في فقرتها الأخيرة أن هذه الحالة تنتهي حسب الإشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها.

### المطلب الثالث: طبيعة الأوامر التشريعية ووسائل الرقابة عليها:

#### الفرع الأول: طبيعة القانونية الأوامر التشريعية:

لقد منحت الدساتير الوطنية لرئيس الجمهورية حق اتخاذ التدابير التشريعية على شكل أوامر ، لكن يجب الوقوف على الطبيعة القانونية التي تتخذها هذه الأوامر، والتي تم التنصيص عليها في المادة 124 من دستور 1996<sup>1</sup>، حيث انقسم الفقه إلى :

فريق يرى أنها تدخل في صنف الأعمال التشريعية نظرا للوظيفة التشريعية فمرورها بالبرلمان وإقراره له يعطيها وصف التشريع بغض النظر عن قام بإصداره.

وفريق آخر يرى أنها ذات طابع إداري رغم مرورها بالبرلمان وموافقته عليها مستندين في ذلك بمن أصدر الأمر . والإجابة على هذا الإشكال سنتطرق إلى المعايير المعتمدة لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر، ثم نقف على الطبيعة القانونية للأوامر في الجزائر.

#### أولا: المعايير المعتمدة لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر

<sup>1</sup> - المادة 124 تنص: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ".

## ❖ المعيار الشكلي

مفاد هذا المعيار أنه لتحديد طبيعة العمل القانوني الصادر عن الدولة ، يجب الرجوع إلى الجهة القائمة على هذا العمل و السلطة التي قامت باتخاذ ، وعليه إذا كان العمل القانوني المتخذ صادر عن المجلس التشريعي فهو عمل تشريعي يدخل في نطاق القواعد القانونية العادية الصادرة من السلطة التشريعية ، بينما إذا كان هذا العمل القانوني قد صدر من إحدى الهيئات الإدارية المكونة للجهاز التنفيذي للدولة ، فيعتبر عمل إداري يدخل في نطاق اللوائح أو القرارات التنظيمية أو القرارات الإدارية الفردية الصادرة من السلطة التنفيذية<sup>1</sup> ومن مناصري هذا الاتجاه هانس كلسن الذي يترأس المدرسة النمساوية ، التي ترى أن السلطات العامة في الدولة لا تمارس إلا مظاهر لسلطة واحدة و سيادة واحدة على صورة هرمية تقوم على قمتها السلطة التشريعية ، و تأتي بعدها السلطان التنفيذية و القضائية ، ولهذا يقوم التدرج على مقتضى طبيعة السلطة التي تصدر التصرف و مكانها في سلم تدرج السلطات العامة.

وعليه يتم تحديد الطبيعة القانونية للأعمال التي تدرج في نطاق وظائف الدولة القانونية ، بالوقوف على الهيئة أو السلطة التي قامت بإصدار هذا العمل القانوني. وفي هذا الصدد يرى الدكتور سليمان محمد الطماوي أنه يسهل الأخذ بهذا المعيار و التسليم به لو اقتضت كل سلطة على عملها ، الذي يستلزمه مبدأ فصل السلطات و الاستقلال العضوي بين السلطات العامة في الدولة<sup>2</sup>.

## ❖ المعيار الموضوعي

يقول فريق من الفقهاء في مقدمتهم العميد الفرنسي دييجي بالمعيار الموضوعي أو المادي ، ويرى أنه للفرقة بين الأعمال القانونية التشريعية ، الإدارية و القضائية يجب الرجوع فيها إلى موضوع العمل ذاته ، فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزاً قانونياً عاماً أعتبر عملاً تشريعياً ، وإذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً بذواتهم أو يتعلق بحالة أو حالات بعينها فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً أعتبر عملاً إدارياً ، أما إذا تركز العمل في إظهار حكم القانون بصدد نزاع معين تعلق الأمر بعمل قضائي أي أعتبر عملاً قضائياً ، كل ذلك بصرف النظر عن الجهة التي صدر عنها العمل و سواء أكانت هي السلطة التشريعية أم التنفيذية أم القضائية.

<sup>1</sup> - د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 177.

<sup>2</sup> - د/ سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، نفس الصفحة.



أن هذا المعيار الذي يركز على صفة الجهة القائمة بهذه الأعمال هو المعمول به في العديد من الأحوال و عليه فالقانون هو كل ما يصدره المجلس التشريعي وفقا للضوابط و الأحكام الدستورية، بينما الأعمال الإدارية هي كل ما تصدره السلطة الإدارية الممثلة في السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية في الجزائر

تنص المادة 124 من الدستور الجزائري على ما يلي:  
"الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".  
وتنص المادة: 38 من القانون العضوي رقم 99 - 2002 ما يلي: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة: 124 من الدستور. وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل. يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة."

استنادا إلى النصين السابقين تمر التشريعات بأوامر بثلاث مراحل هي:  
المرحلة الأولى: المرحلة السابقة على تصديق البرلمان  
خلال هذه المرحلة تكون للتشريعات بأوامر لها بعض مواصفات وخصائص القرارات الإدارية فيجوز، للسلطة التنفيذية التعديل فيها بنفس السلطة التي تتمتع بها على القرارات الإدارية التي أصدرتها، ما دامت سلطة إصدار التشريعات بأوامر لا تزال قائمة بقيام حالة الضرورة.  
المرحلة الثانية: مرحلة العرض على البرلمان  
باعتبار أن الدستور يلزم السلطة التنفيذية بعرض التشريعات بأوامر على البرلمان، تتحصن هذه التشريعات بأوامر من كل تعديل من جانب السلطة التي أصدرتها. ليس على أساس أنها أصبحت قوانين، بل على أساس زوال

<sup>1</sup> - د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 398.

<sup>2</sup> - القانون العضوي رقم 99 - 02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الناظم لغرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

الضرورة بدعوة البرلمان للانعقاد مما يعني سقوط حق السلطة التنفيذية في إصدار أوامر جديدة، أو لتعديل أوامر سابقة.

المرحلة الثالثة: المرحلة اللاحقة لتصديق البرلمان  
في حالة موافقة البرلمان على النصوص التي اتخذها رئيس الجمهورية تتحول طبيعتها القانونية من مجرد تصرفات لها بعض مواصفات القرارات الإدارية ، إلى قوانين كاملة تدخل في البناء القانوني للدولة. وفي حالة عدم موافقة البرلمان على التشريعات بأوامر، يزول بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون.

### الفرع الثاني: الرقابة على التشريع بالأوامر

ويمكن تعريفها على أنها عملية مطابقة أحكام القانون مع الأساسي للبلاد (الدستور).

وقد اعترف الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 124 على غرار الدساتير السابقة، لرئيس الجمهورية بحق اتخاذ تدابير تشريعية في شكل أوامر في ظل الظروف التي تقضي بذلك، وحتى يتم ذلك في ايطار مشروع وضع الدستور وسائل لرقابة هذا الاختصاص المخول لرئيس الجمهورية ضمانا لمبدأ القانون سيادة القانون ومبدأ المشروعية.

#### أولاً: الرقابة البرلمانية

وتتمثل في الحق الذي منح للمجلس الشعبي الوطني لمراقبة التدابير التشريعية عن طريق المداولات بخصوص الأوامر التي تعرض عليه، إما بالمصادقة عليها أو رفضها، أي أن شرعية هذه الأوامر مرهون بموافقة المجلس التشريعي عليها، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الرقابة المستمدة من أحكام الدستور مرتبطة ببقائه والعمل به بحيث أن الأعمال التي تتخذ أثناء العمل بالدستور وإيقاف الحياة النيابية تخرج عن إطار هذه المراقبة.

#### ثانياً: الرقابة الدستورية

تعتبر الرقابة الدستورية أهم ضمانة لتطبيق القاعدة الدستورية ونفاذها، وحارسا لمبدأ الشرعية، والحكم الذي يحدد الحدود الدستورية للسلطات ويحول بينها وبين تعسفها.

لقد نصت الدساتير الجزائرية المتعاقبة على تقرير مبدأ الرقابة الدستورية على القوانين وحددت الهيئة أو الجهة التي تقوم بهذه الرقابة وهي المجلس الدستوري حيث اعترف الدستور 1996 على قرار الدساتير السابقة لهذه الهيئة

إلى جانب الرقابة الدستورية على القوانين باختصاص الرقابة على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية كسائر التشريعات الأصلية وهو ما نستشفه من المادة 165<sup>1</sup> من الدستور حيث أنها لم تخص صراحة على للرقابة على الأوامر التشريعية، غير أن المشرع جعل وضع القوانين والأوامر في نفس المرتبة ونفس التسمية مما جعله يكتفي بذكر القوانين التي أعطى لها مدلول يشمل اصطلاح القوانين والأوامر معا.

### ثالثا: الرقابة القضائية

تعد الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية من بين أقوى الضمانات لتطبيق مبدأ المشروعية وبتفحصنا للأحكام الواردة من الدساتير الجزائرية، يبدوا أن المؤسس الدستوري لم يرى أنه من الضروري أن يتصدى القضاء لفحص مشروعية الأوامر (دستورية الأوامر) إذ لم ينص صراحة على اختصاص القضاء بالرقابة على (دستورية الأوامر) كما انه لم ينص على منع القضاء من مباشرة هذا الاختصاص<sup>2</sup>.

ونشير أن دستور 1996 نص على الرقابة القضائية في المادة 3/119 والتي جاء فيها "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني" ويعتبر مجلس الدولة في الجزائر بمثابة الدرجة القضائية الإدارية العليا في هرم القضاء الإداري ويعتبر الأستاذ خلوفي رشيد فيما يتعلق برأي مجلس الدولة أنه " إذا كان إخطار مجلس الدولة إجباري فإن النصوص القانونية المنظمة له لم توضح ما إذا كان رأي مجلس الدولة بعد إخطاره بسيط أم موافق. " ويضيف " أن المجال الاستشاري المحدد لمجلس الدولة والذي يقتصر على مشاريع النصوص التشريعية يبعد فكرة الرأي الموافق لأن المشاريع تمر فيما بعد عن هيئات تشريعية ترتبها وتعدها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - **المادة 165** تنص: " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة النفاذ، أو بقرار في الحالة العكسية.

ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

<sup>2</sup> أنظر: سعدي فرحات، **التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963**، مرجع سابق، ص 182.

<sup>3</sup> أ/ خلوفي رشيد، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 158.

## خاتمة:

بعد حمد الله تعالى أن تفضل عليا بإتمام هذه الدراسة، أخلص في خاتمتها إلى جملة من النتائج فأقول:

-: إن القانون: هو مجموع القواعد التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة لتنظيم أمر ما؛ وهو يتميز بجملة

من الخصائص ألا هي أن القاعدة القانونية:

- سلوكية تحكم سلوك الفرد في الجماعة
- عامة ومجردة

● قاعدة ملزمة

-: وأن القانون أنواع:

- القانون الأساسي (التشريع الأساسي) أو الدستور.
- النصوص ذات الطابع التشريعي والتي تنقسم إلى القانون العضوي والتشريع العادي.

-: وإن اللائحة هي: فئة من القرارات الإدارية تصدرها السلطة التنفيذية تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة ، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددین بذواتهم، وظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة.

-: وأن من خصائص اللائحة:

- أنها قواعد عامة ومجردة.
- وأنها تشريع ثانوي.
- وأنها صالحة للتطبيق بذاتها

-: وأن النصوص التنظيمية تنقسم بالنظر إلى مضمون النص أو القاعدة إلى لوائح تنظيمية، لوائح تنفيذية، لوائح الضبط والبوليس.

-: و بالنظر إلى الجهة المصدرة تنقسم إلى مرسوم رئاسي، مرسوم تنفيذي، القرار الوزاري المشترك، القرار الفردي.

-: وللتمييز بين القانون واللائحة عدة معايير مردها للنظريات التالية:

النظرية المادية؛ نظرية تدرج القواعد القانونية؛ النظرية العضوية.

-: وأن مجال كل منهما قد نظمته المواد: 122، 123، 125 من دستور 1996.

-: وأن العلاقة العضوية الوظيفية بين القانون واللائحة تجسدت من خلال المراسيم التنفيذية باعتبارها المنفذ للقوانين ومن خلال الأوامر التي استعملت كآلية للحد من تدخل النصوص التشريعية.

هذا والله أعلم وصلى الله وسلم وبارك على نبينا محمد



## قائمة المصادر والمراجع:

النصوص الدستورية والقانونية:

النصوص الدستورية:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963

2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976

3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989

4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996

النصوص القانونية:

1. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق 8 مارس 1999،

يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة.

2. القانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007، المتضمن القانون المدني، 2007.

الجرائد الرسمية:

1. الجريد الرسمية العدد رقم 7 لسنة 2005.

2. الجريدة الرسمية العدد رقم 7 لسنة 2006.

3. الجريدة الرسمية العدد رقم 7 لسنة 2008.

الكتب:

1. أحمد أولاد سعيد، القانون الدستوري، دار صبحي للطباعة والنشر، الجزائر، ط1، 2014.

2. أحمد سي علي، مدخل للعلوم القانونية (النظرية والتطبيق في القوانين الجزائرية)، دار هومة،

الجزائر، ب ط، 2009.

3. أحمد شوقي، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب.ط، 2005.
4. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ب.ط، 2005.
5. بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس الشعبي النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، مصر، ب ط، 2004.
6. بوحيدة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب ط، 2008.
7. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، ط 2، 1981.
8. الجيلالي عجلة، مدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون بين التقليد و الحداثة)، دار الخلدونية، الجزائر، ب ط، ب س.
9. الجيلالي عجلة، مدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون بين التقليد و الحداثة)، دار الخلدونية، الجزائر، ب ط، ب س.
10. حبيب إبراهيم الخليلي ، المدخل للعلوم القانونية(النظرية العامة للقانون)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 9، ب س .
11. حسن كيرة ، المدخل إلى القانون ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط 6 ، 1993.
12. حناشي كمال، التمييز بين القانون واللائحة في ظل دستور 1996.
13. سليمان الناصري ، المدخل للعلوم القانونية (مقارنة بالقوانين العربية)، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ب ط ، 2005 .



14. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مصر، القاهرة، دار الفكر العربي، ط6، ب س.
15. عبد الرحمن عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب الجزائر، ب ط، 2009.
16. عمار بو ضياف ، المدخل إلى العلوم القانونية ، دار الجسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ب ط ، 2008.
17. عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، دار الجسور، الجزائر، ب ط ، 2008.
18. عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، دار الجسور، الجزائر، ط1، 2009.
19. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة وعلم القانون الإداري، دار هومة ، الجزائر ، ب ط ، 1999.
20. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة وعلم القانون الإداري ، دار هومة ، الجزائر ، ب ط ، 1999.
21. عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، دار الفكر العربي، مصر، ب ط، 2001.
22. فوزي أو صديق ، فصول دستورية ، دار الخلدونية ، الجزائر، ب ط، 2012 ،
23. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ب ط، 1996.

24. مبروك حسن، تحرير النصوص القانونية " الشكل والإجراء"، دار هومة، الجزائر، ط1،  
1996.
25. محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، ط1 ،  
2006 ،
26. محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، دار هومة ، الجزائر، ب.ط، 2002
27. محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي،  
ب.ط، 1988.
28. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها(دراسة مقارنة)، النسر الذهبي  
للطباعة، مصر، ب.ط، 2003.
29. محمدي فريدة زاوي، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون) ، المؤسسة الوطنية  
للفنون، الجزائر، ب ط، 1998.
30. ملود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر ،  
الجزائر ، ب ط، 2007.

#### الرسائل الجامعية:

1. بلواهم فارس ، المراسيم الرئاسية في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة ليسانس ، جامعة ورقلة ،  
2013 ،
2. رداة نور الدين،التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية، مذكرة ماجستير، جامعة  
الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005.

3. سعيدي فرحات، التشريع المفوض والتشريع المنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير،

جامعة الجزائر، 2002.

4. عبد الرحمن عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتورا دولة، كلية الحقوق بن

عكنون، جامعة الجزائر، 2007.

5. نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية،

رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2007.

#### المجلات:

1. أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر (أطروحة دكتوراء غير منشورة)، جامعة

قسنطينة، 1990.

2. سعيد بوشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر المغرب تونس، مجلة الإدارة، العدد الثاني،

1992.

3. مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية،

العدد الأول 1998.

## الفهارس:

الإهداء:	ب.....
الشكر والتقدير:	ت.....
الملخص:	ث.....
الملخص باللغة الأجنبية:	ج.....
المقدمة:	ح.....
الفصل الأول: النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية دراسة في مفاهيمية:	11.....
المبحث الأول : ماهية النصوص التشريعية:	11.....
المطلب الأول: مفهوم التشريع:	11.....
الفرع الأول: المعنى العام للتشريع:	11.....
الفرع الثاني: المعنى الخاص للتشريع:	11.....
المطلب الثاني : خصائص التشريع:	12.....
الفرع الأول: القاعدة القانونية تحكم سلوك الفرد في الجماعة (قاعدة سلوكية):	12.....
الفرع الثاني: القاعدة القانونية عامة ومجردة:	12.....
الفرع الثالث: القاعد القانونية قاعدة ملزمة:	13.....
المطلب الثالث : أنواع التشريع:	14.....

- 14..... الفرع الأول: التشريع الأساسي أو الدستور:
- 16..... الفرع الثاني: النصوص ذات الطابع التشريعي:
- 27..... المبحث الثاني: ماهية النصوص التنظيمية:
- 27..... المطلب الأول: تعريف التنظيم:
- 27..... الفرع الأول : معنى النصوص التنظيمية:
- 27..... الفرع الثاني : معنى السلطات المختصة بإصدار النصوص التنظيمية:
- 28..... المطلب الثاني : خصائص التنظيم:
- 29..... المطلب الثالث : أنواع النصوص التنظيمية:
- 29..... الفرع الأول : أقسام التنظيم بالنظر لمضمون النص أو القاعدة:
- 31..... الفرع الثاني: صور التنظيم بالنظر إلى الجهة المصدرة:
- 37..... المبحث الثالث: التمييز بين النصوص التشريعية (القانون) والنصوص التنظيمية (اللوائح):
- 37..... المطلب الأول: أهمية التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية:
- 38..... المطلب الثاني: معايير التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية:
- 39..... المطلب الثالث : تحديد مجال النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية:
- 44..... الفصل الثاني: العلاقة العضوية والوظيفية بين القانون والتنظيم أو اللائحة:
- 44..... المبحث الأول: التزام السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية ( المراسيم التنفيذية ):
- 44..... المطلب الأول : الأساس القانوني والفقهني لللائحة التنفيذية ومدى لزوم صدورها لنفاذ القانون:
- 46..... الفرع الأول : الحد من استقلال الحكومة التام بإصدار اللوائح التنفيذية:

- 46..... الفرع الثاني: الحد من تبعية الحكومة المطلقة لإرادة المشرع في إصدار اللوائح التنفيذية:
- 48..... المطلب الثاني : نوع اللائحة التنفيذية وطبيعة وظيفتها القانونية والإدارية:
- 48..... الفرع الأول: التنظيم أو المرسوم الذي يتخذ صورة وطبيعة اللائحة التنفيذية البسيطة أو التلقائية:
- 49..... الفرع الثاني: التنظيم أو المرسوم الذي يأخذ شكل لوائح إدارية:
- 53..... المطلب الثالث : مدى مشروعية اللائحة أو التنظيم:
- 53..... الفرع الأول: الجانب الأول أو المظهر الأول لمشروعية اللائحة ( الشرط الموضوعي):
- 55..... الفرع الثاني: الجانب أو المظهر الثاني لمشروعية اللائحة ( الشرط الشكلي):
- 55..... الفرع الثالث: الجانب الثالث أو المظهر الثالث لمشروعية اللائحة (الشرط الزمني):
- 58..... المبحث الثاني: التشريع بالأوامر كآلية للحد من مجال تدخل النصوص التشريعية:
- 58..... المطلب الأول: حالات التشريع بالأوامر والقيود المفروضة عليها:
- 58..... الفرع الأول: حالات التشريع بالأوامر:
- 63..... الفرع الثاني: القيوم المفروضة على التشريع بالأوامر:
- 70..... المطلب الثالث: طبيعية الأوامر التشريعية ووسائل الرقابة عليها:
- 70..... الفرع الأول: طبيعة القانونية للأوامر التشريعية:
- 73..... الفرع الثاني: الرقابة على التشريع بالأوامر:
- 76..... الخاتمة:

78..... قائمة المصادر والمراجع:

83..... الفهارس: