

## الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية

## الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية

ظاهر الأمر أن تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مستقلا عن بعضه البعض لكن الممارسة العملية لهذه الأخيرة تكشف عن مدى ضعفها أمام السلطة التنفيذية التي أصبح من المؤكد استحوادها على وسائل وآليات هامة تسمح لها بتجريد البرلمان من اختصاصه الأصيل وهو التشريع، مما يجعل العلاقة بين الهيئتين هي علاقة إذعان وخضوع تام من البرلمان للسلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

ففي إطار النظرة التقليدية والقائمة على سيادة احتفاظ البرلمان بالاختصاص التشريعي باعتباره ممثلا عن الإرادة العامة، والحكومة لا تقوم إلا باتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق القانون، لكن التحولات التي عرفها المجتمع الدولي بدءا من نهاية الحرب العالمية الأولى قد أنهت عهد احتكار الاختصاص التشريعي من طرف البرلمان، بالمقابل تصاعد تدخل الحكومة المستمر في تنظيم العلاقات المختلفة خاصة بعد تحديد المجال التشريعي الذي يتوجب على البرلمان أن ينشط فيه<sup>(2)</sup>.

ومن هنا يمكن القول إن هيمنة وتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الجزائر قد بدأ من خلال قيام السلطة التنفيذية بأمر التشريع<sup>(3)</sup>، هذه السلطة المتمثلة في شخصي رئيس الجمهورية والوزير الأول، ولعل ما يميز النظام الدستوري الجزائري هو اتساع نطاق تدخل كل منهما والذي يظهر شكلاً في إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة المتضمنة قواعد عامة

(1) - مزباني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2011، ص95.

(2) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، د-ط، 2007، ص22.

(3) - مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص47.

وموضوعية ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددین بذواتهم، أما وظيفيا ففي إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية العامة<sup>(1)</sup>.

---

(1) - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، د-ط، 2014، ص62.

## المبحث الأول: المقصود بالسلطة التنظيمية.

تتواجد السلطة التنظيمية على درجتين، ومن ذلك فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد انتهى إلى ما انتهى إليه نظيره الفرنسي حسب ثنائية الجهاز التنفيذي والذي ينتج عنه أن رئيس الجمهورية ليس هو الوزير الأول هذا الأخير الذي يعتبر رئيسا للحكومة ومروؤسا من قبل الرئيس الذي يعد مفجرا حقيقيا للسلطة والقائد الفعلي للحكومة، ومن هذا المطلق يعتبر الاثنان رئيسان للجهاز التنفيذي لكن على تدرج وعلى هذا الأساس يباشران الاختصاص التنظيمي على درجتين من التفاوت.

## المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية.

للتحديد مفهوم السلطة التنظيمية لابد من تعريفها ثم التطرق إلى خصائصها.

### الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية

لتعريف السلطة التنظيمية لابد من التطرق إلى مدلول التنظيم ثم تحديد السلطات المختصة بإصدار السلطة التنظيمية.

### أولا: المقصود بالتنظيمات.

ترادف كلمة تنظيم في اللغة العربية مصطلح "Règlement" في اللغة الفرنسية والتي تترجم إلى مصطلح لوائح، وبالرجوع لقاموس المنهل نجد أنها قد ترجمت لكلمة نظام، وقد سميت بالتشريع الفرعي تمييزا لها عن القانون الأساسي والعادي، وقد اشتقت من الفعل نظم تنظيما، فيقال نظم الأمر بمعنى رتبته<sup>(1)</sup>.

ويعتبر هذا التعريف لغويا، بالمقابل هناك مجموعة من التعاريف الفقهية تتباين وتختلف باختلاف الفقهاء الذين أوردوها ومن بين هذه التعاريف نذكر منها:

(1) - أحمد كريوعات، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل متطلبات شهادة الماجستير في القانون العام تخصص "حقوق الإنسان والحريات العامة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2014/2015، ص 42.

تعريف الفقيه "Pierre pactet" والذي عرف التنظيمات بأنها المعايير التي تأسس عنصرا عضويا، حيث أن التنظيم هو قرار إداري يصدر بالإرادة المنفردة "Un acte unilatéral" عن السلطة التنفيذية أو السلطات الإدارية المرتبطة بها، وهي أيضا عنصر مادي لكونها تأتي بصفة إلزامية بأحكام عامة ومجردة حيث لا تحدد الأشخاص المخاطبين بأحكامها<sup>(1)</sup>.

فقد جاء تعريف "Pierre pactet" التنظيم هو فعل من جانب واحد يصدر عن السلطات التنفيذية أو الإدارية بصفة ملزمة تتميز بكونها عامة وغير شخصية<sup>(2)</sup>.

وقد قدم الفقيه "Pierre pactet" ملاحظة هامة وهو بصدد تقديم مدلول للتنظيمات والتي مفادها عدم تحديد دستور 1958 مفهوم دقيق للتنظيم، وهو الأمر المعاكس للتشريع، هذا وقد أضاف ضرورة عدم النسيان اعتبار القانون موضع نفاذ من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الإصدار هذه المرحلة التي تسبق النشر في الجريدة الرسمية، إلا أن التنظيمات تكون محل إشهار أو نشر في الجريدة الرسمية دون أن تدخل حيز النفاذ من طرف سلطة أخرى، حيث يتنوع نشرها بحسب نوع التنظيمية، وتعتبر هذه نقطة تفوق التنظيمات على حساب القانون<sup>(3)</sup>.

كما وقد عرفها الفقيه "BERNARD CHANTEBOUT"

التنظيمات هي التدابير التي تقوم وتنشأ من قبل السلطة الحكومية أو إدارية وتتمثل في قوانين ومبادئ الحق العام، وأشارت دراسة القانون الإداري المدى الذي يعارض تسوية التنظيمات في علم الفرد<sup>(4)</sup>.

(1) -بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب القانون رقم

19/08) \*دراسة مقارنة\* مذكرة لنيل درجة الماجستير، شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية في

إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2010/2009، ص122.

(2) -Pierre pactet, les institutions politiques (droit constitutionnel), paris, Armand colin, 17<sup>eme</sup> édition 1998, p555.

(3) -بن سرية سعاد، المرجع نفسه، ص122.

(4) -BERNARD CHANTEBOUT, droit constitutionnel et sciences politiques -paris- Armand colin, 15<sup>eme</sup> édition 1998, p620.

"وقد عرف "لافروف" اللائحة بأنها تمثل تشريعا حكوميا محضا فهي وطبقا للمعيار العضوي تشكل عملا إداريا، أما طبقا للمعيار الموضوعي فهي عمل تشريعي لكونها تحوي قواعد عامة ومجردة شأنها شأن القوانين العادية وعلى هذا الأساس يمكن القول إنها تمثل البناء القانوني للدولة"<sup>(1)</sup>.

وفي إطار الأبعاد النظرية لتحديد مفهوم التنظيم نلاحظ تعدد المصطلحات التي أطلقت عليه من قبل الفقه الذي أطلق عليه تارة مصطلح اللائحة وتارة أخرى أطلق عليه مصطلح قرارات إدارية ضمنية مثلما أشار إلى ذلك الفقيه "Pierre pactet".

وهناك من ربط تعريف التنظيمات بتعريف القاعدة القانونية وذلك لاستنادها إلى ذات المعايير الشكلية والموضوعية لتعرف على أنها مجموعة التشريعات الفرعية أو الثانوية والتي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية، عن طريق مراسيم أو قرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية، أو في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة عن السلطة المختصة لسن اللائحة التنظيمية، لتمييزها عن الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية الصادرة عن الإدارة أو السلطة المختصة إضافة لصفة العمومية والتجريد<sup>(2)</sup>.

وبعد التطرق للمقصود بالتنظيمات نتطرق للنصوص التنظيمية.

### ثانيا: النصوص التنظيمية.

وعلى هذا الأساس تتمثل السلطة التنظيمية في صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم حيث ينص الدستور على أن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

(1) - كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق 1، جامعة الجزائر، 2011/2012، ص 13.

(2) - بن سريّة سعاد، المرجع السابق، ص 121/122.

وما يستشف من هذا التعريف هو أنه حصر سلطة النصوص التنظيمية في شخص رئيس الجمهورية والتي يصدرها في شكل مراسيم رئاسية بمعنى أن النصوص التنظيمية تنحصر فقط في التنظيم المستقل دون غيره<sup>(1)</sup>.

ويمكن تعريف التنظيمات أنها مجموعة القرارات الإدارية التنظيمية التي تتعلق بأوضاع ومراكز عامة، على غرار التشريع العادي حيث تصدر هاته القرارات عن السلطة التنظيمية والمتمثلة في شخص رئيس الجمهورية والوزير الأول حسب نص المادة 143 من الدستور<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: السلطات المختصة بإصدار النصوص التنظيمية.

"تختص السلطة التنفيذية بسلطة إصدار النصوص التنظيمية، حيث يتقاسم هذه السلطة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام السياسي الدستوري البرلماني، بينما ينفرد بها رئيس الدولة في النظام السياسي الدستوري الرئاسي"<sup>(3)</sup>.

أما فيما يتعلق بالنظام الجزائري، فإن السلطة المنوط بها وضع التنظيمات تتمثل في طرفي السلطة التنفيذية والمتمثلين في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول والذين تثبت لهما سلطة تنظيمية عامة في صورة مراسيم تنظيمية ومراسيم تنفيذية على التوالي<sup>(4)</sup>.

وتعتبر السلطة التنفيذية هي الممارسة للسلطة التنظيمية بصورة أصلية مع وجود البرلمان إذ أن هذه السلطة لا تعلق على غياب البرلمان كما هو الأمر في تشريع الضرورة ولا على تفويض منه كما هو الأمر في تشريع التفويض<sup>(5)</sup>.

وحصر السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول لا يعني عدم ممارسة هذه السلطة من قبل هيئات أخرى لكن في هذه الدراسة فإن السلطة التنظيمية محل الدراسة هي السلطة

(1) -قصور مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ب-د-ن، باتنة، د-ط، 2001، ص154.

(2) -عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها محاضرات أقيمت على طلبه السنة الثالثة حقوق نظام كلاسيك والسنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري، مطبوعات مخبر لاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، ب-ب-ن، د-ط، 2010، ص7.

(3) -بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، رسالة من أجل الحصول على شهادة

الماجستير في القانون، فرع دولة المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، ص13.

(4) -نفس المرجع، ص13.

(5) -نفس المرجع، ص16.

التنظيمية التي نص عليها الدستور والتي تعتبر السلطة التنفيذية كما سلف الذكر هي الجهة الأصلية الممارسة للمجال التنظيمي<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: خصائص التنظيم.

بعد الخوض في تعريف النصوص التنظيمية نجد أنها تتسم بجملة من الخصائص التي اتفق عليها غالبية الفقه، فالنصوص التنظيمية تحمل دائما في طياتها قواعد عامة ومجردة ومن بين سمات القاعدة العامة أنها لا تسري على فرد أو أفراد معينين بذواتهم، أو على حالة أو حالات تتوفر فيها شروط انطباق القاعدة.

والمراد بعمومية التنظيم عند نشأته اشتماله على خطاب وجه إلى الأشخاص كافة بصيغة التعميم ومن ذلك فإنه يتجدد العمل به متى توافرت الشروط الخاصة بانطباقه، على أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هاته القواعد للتعديل أو الإلغاء، لكن يعني بقاءها وتجديد العمل بها متى عدلت أو يتم إلغاؤها بالطرق القانونية<sup>(2)</sup>.

مع العلم أن عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد قد تطبق عليهم جميعا وقد تطبق على فئة منهم ولذلك يتميز العمل التنظيمي عن القرار الفردي بصفة العموم والتجريد ومن ثم يتسم بطابع الثبات والجمود النسبيين فهو لا يستنفذ موضوعه وغرضه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد بل يظل قائما وقابلا للتطبيق كلما توافرت الشروط المحددة لهذا التطبيق<sup>(3)</sup>.

(1) - إضافة إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول اللذان يمارسان سلطة تنظيمية عامة بموجب الدستور فإن القانون قد منح جهات أخرى ممارسة السلطة التنظيمية خاصة، حيث على الصعيد الشخصي يوجد الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، أما بالنسبة لجهات أخرى ممارسة السلطة التنظيمية خاصة وهما الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وإضافة إلى ذلك فإنه يوجد جهات أخرى مكملة للتوسيع مجال العمل التنظيمي كمتطلبات للمرفق العام كالوزير، الهيئات الإدارية المستقلة وما تقتضيه المؤسسة العامة وتتضمن المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري ومؤسسات القانون الخاص ذات مهمة مرفق عام للتوسع أكثر راجع بن نملة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص 10 إلى غاية ص 70.

(2) - كيواني قديم، المرجع السابق، ص 20.

(3) - بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص 14.



وهذا لا يعني دوام النص التنظيمي بل هو قابل في أي وقت للإلغاء أو التعديل لكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه يبقى ساريا وناظرا ويطبق على جميع الحالات المتجددة، كما أن النص لا تزول عنه هذه الصفة حتى ولو لم يطبق أصلا، إضافة إلى ذلك أن توقيت النص بفترة زمنية معينة لا يرفع عنه صفة التنظيمية طالما أنه موجه إلى عدد غير محدد من الأشخاص<sup>(1)</sup>.

والقرارات التنظيمية في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني لكنه يصدر عن السلطة التنفيذية كما 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 بصدور نص آخر ينقله من التجريد إلى التطبيق<sup>(2)</sup>.

كما تمتاز النصوص التنظيمية أنها تخاطب كافة ويحتج بها كافة مثلها في ذلك مثل النصوص التشريعية في معناها الخاص الضيق<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثاني: أشخاص السلطة التنفيذية المخول لهم ممارسة السلطة التنظيمية.

إذا ما تتبعنا التطور السياسي في الجزائر فيمكن القول ان الفلسفة التي حملتها الدساتير التي تعاقبت ليست واحدة والنهج السياسي غير ثابت للتأثر بالنظام الفرنسي<sup>(4)</sup>، ومنه نرى أن المؤسس الدستوري قد توصل أخيرا إلى ثنائية الجهاز التنفيذي بعدما كان ذا قطب واحد، فقد أعاد دستور 1989 ترتيب السلطة التنفيذية من الداخل وهو الأمر الذي أقره دستور 1996<sup>(5)</sup>، وعليه لا بد من التعرف على هذا الجهاز المنوط به ممارسة السلطة التنظيمية بشيء من التفصيل وهذا من خلال التطرق لدراسة مهام رئيس الجمهورية (فرع أول) و مهام الوزير الأول (فرع ثاني).

(1) - بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص14.

(2) - كيواني قديم، المرجع السابق، ص20.

(3) - بلحاج نسيم، المرجع نفسه، ص14.

(4) - فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة (سلسلة أطروحات الدكتوراه 86)، مركز

دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2010، ص14.

(5) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار

الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة القديمة الجزائر، الطبعة الأولى، 2010، ص92.

## الفرع الأول: مهام رئيس الجمهورية.

يعد رئيس الجمهورية الرجل الأول في قمة الجهاز التنفيذي والذي يتمتع في واقع الأمر بسلطان معتبر وخطير، حيث تتوسع السلطة التي يحوزها توسعا يؤدي به في بعض الأحيان إلى تجاوز نطاق الدستور ناهيك عن سمو موقعه الدستوري<sup>(1)</sup>، فعلى غرار دستوري 1963 و1976 فقد احتفظ رئيس الجمهورية بمكانة مرموقة على رأس السلطة التنفيذية في دستوري 1989 و1996 فهو المسجد لوحدة الأمة والمجسد للدولة داخل البلاد وخارجها، كما يعد أيضا حامي الدستور، هذه المكانة التي يمتاز بها رئيس الجمهورية والتي تبين تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي<sup>(2)</sup>.

وعليه سوف نتطرق إلى دراسة شروط الترشح، مدة العهدة الرئاسية ثم أخيرا إنهاء المهام أو ما يمكن يطلق عليها بالاختصاصات.

## أولا: المبادئ المكرسة لحرية الترشح لرئاسة الجمهورية.

حاول المؤسس الدستوري أثناء سعيه لوضع قواعد الترشح إضفاء بعض المبادئ المكرسة لحرية الترشح، لكنه سرعان ما اتجه نحو تقييد هذه الحرية بتضمينه مجموعة من الشروط التي تقف أمام حرية الترشح.

## 1/ بالنسبة لإقامة المترشح.

تضمن حرية الترشح من خلال عدم تقييد المترشح بالإقامة في الجزائر وهو ما يعني إمكانية تقديم الترشيح للمواطنين الجزائريين المقيمين خارج التراب الوطني كما أن القانون الانتخابي لا يلزم المترشح بتقديم بطاقة الإقامة ولا يلزمه بالإقامة في الجزائر<sup>(3)</sup>.

(1) - عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود دراسة مقارنة تاريخية-قانونية-سياسية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، د-ط، 2006، ص356.

(2) - عمار عباس، المرجع السابق، ص94.

(3) - بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر، د-ط، 2007، ص12.

إلا أن التعديل الأخير قد أضاف شرط الإقامة الدائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح<sup>(1)</sup>.

## 2/ بالنسبة لعدم القابلية للانتخاب.

لا توجد أحكام بخصوص عدم القابلية للانتخاب بالنسبة لبعض الفئات، حيث يسمح بالترشيح للأشخاص الذين يزاولون مهاما في مؤسسات الدولة - أعضاء الحكومة، أعضاء البرلمان، أعضاء المجلس الدستوري، أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، أعضاء المجالس ذات الطابع الاستشاري وكل الهيئات في الدولة<sup>(2)</sup>.

باستثناء حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 102 من الدستور، والتي يستشف من خلالها أنه لا يجوز لمن يتولى مهمة رئيس الدولة خلال هذه الفترة الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، أما فيما يتعلق بالمؤسسة العسكرية فلا وجود للمانع العسكري إعمالا لمبدأ المساواة الذي أقرته المادة 32 من الدستور الحالي، وقد تقرض في بعض الحالات موافقة قيادة المؤسسة العسكرية نظرا لخصوصيتها<sup>(3)</sup>.

## 3/ عدم التمييز.

كما سلف الذكر فإن المادة 32 من الدستور أقرت مبدأ المساواة حيث تنص على "كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي" كما قد أوردت المادة 63 من الدستور "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

(1) -المادة 87 من الدستور حسب آخر تعديل 2016.

(2) -بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 13.

(3) -نفس المرجع، نفس الصفحة.

فبالقراءة لهاتين المادتين نجد أن القانون قد أقر مبدأ المساواة وبالتالي لا يجوز التمييز في تحديد شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية سواء أكان هذا التمييز يعود إلى المولد، العرق، الجنس، الرأي أو لأي سبب آخر<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: الشروط المقيدة لحرية الترشح.

نظراً لأهمية المنصب وحساسيته، فقد وضعت بعض الشروط غير المألوفة في بقية الاستشارات الانتخابية، وقد تم تقسيم الشروط إلى شروط موضوعية منها ما نص عليها الدستور إضافة ما نص عليه القانون العضوي للانتخابات وأخرى شكلية أوردها القانون العضوي للانتخابات<sup>(2)</sup>.

#### 1/ الشروط التي نص عليها الدستور.

تضمن الدستور مجموعة من الشروط للترشح لمنصب رئيس الجمهورية من شأنها أن تقيد من حرية الترشح وذلك على النحو التالي:

- حيث أوردت المادة 87 من الدستور الشروط التي يجب توفرها لدى المترشح لرئاسة الجمهورية والتي هي كالتالي:
- لم يتجنس بجنسية أجنبية،
- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم،
- يدين بالإسلام،
- يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب،
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط،

(1) - الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 27 جمادى الأولى عام 1437، الموافق لـ 7 مارس سنة 2016، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، ص 17/16.

(2) - عمار عباس، المرجع السابق، ص 95.

- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشح،
  - يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل يوليو 1942،
  - يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود بعد يوليو 1942
  - يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.
- تحدد شروط أخرى بموجب القانون العضوي.

## 2- الشروط التي نص عليها القانون العضوي.

بإضافة إلى الشروط التي تضمنها الدستور فإنه توجد شروط أخرى أوردها القانون العضوي والتي يطلق عليها بالشروط الشكلية<sup>(1)</sup>.

حيث أورد القانون العضوي أنه يتوجب على المترشح للرئاسة أن يودع طلب التسجيل لدى المجلس الدستوري مقابل تسليم وصل، هذا ويتضمن الطلب جملة من البيانات التي أوردها القانون العضوي، كما يجب أن يعكس برنامج المترشح المنصوص عليه في المادة 176 من هذا القانون العضوي هذا التعهد الكتابي<sup>(2)</sup>.

## ثالثا: مدة العهدة الرئاسية وتجديدها.

بتعاقب الدساتير التي مرت على الجزائر فإن جميعها قد اتفقت على أن تكون مدة العهدة الرئاسية خمس سنوات، لكن لكل دستور خصوصيته فيما يتعلق بمدة تجديدها، فبالنسبة لدستور 1989 لم يحدد المدة بينما ذهب دستور 1996 في حدود العهدين لا أكثر تأثر بالنظام السياسي الأمريكي، ثم تركت مفتوحة من جديد على إثر التعديل الدستوري لسنة 2008 ليأتي بعد ذلك

(1) -أورد القانون العضوي للانتخابات الشروط الشكلية التي يتوجب على المترشح أن يلتزم بها، المادة 139 من القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، بتاريخ 25 ذو القعدة، عام 1437هـ الموافق لـ 28 أوت 2016.

(2) -المادة 139 من القانون العضوي للانتخابات 2016.

التعديل الأخير لجعلها قابلة للتجديد مرة واحدة، ويعتبر انتهاء مدة العهدة الرئاسية انتهاء لمهامه<sup>(1)</sup>.

كما تنتهي مهامه بالاستقالة أو الوفاة وفق ما نصت عليه المادة 102 في فقرتها الرابعة.

#### رابعاً: مهام رئيس الجمهورية.

نص الدستور الجزائري على جملة من المهام التي لا بد لرئيس الجمهورية القيام بها باعتباره مجسدا لوحدة الأمة وباعتباره حامي الدستور كما له أن يخاطب الأمة مباشرة وفق ما نصت عليه المادة 84 من الدستور<sup>(2)</sup>.

كما يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور، هذا وقد أشارت المادة 91 على جملة من الاختصاصات التي يضطلع بها رئيس الجمهورية حيث نصت «يضطلع رئيس الجمهورية، بإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

1. هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية؛
2. يتولى مسؤولية الدفاع الوطني؛
3. يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها؛
4. يرأس مجلس الوزراء؛
5. يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه؛
6. يوقع المراسيم الرئاسية؛
7. له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها؛
8. يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء<sup>3</sup>؛
9. يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها

(1) -عمار عباس، المرجع السابق، ص98/ الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، المرجع السابق، المادة 88، ص17.

(2) -الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، المرجع نفسه، ص16.

(3) -نفس المرجع، ص18/17.

10. يسلم أوسمة الدولة ونياشينها<sup>(1)</sup>»

كما له صلاحية التعيين في بعض الوظائف والمهام التي حددتها نص المادة 92 وكذلك المادة 93 بإضافة إلى صلاحية تعيين وزير أول حسب الكيفيات<sup>(2)</sup>.

وقد أضاف الدستور إلى صلاحيات رئيس الجمهورية إعلان حالة الحصار والطوارئ طبقا لنص المادة 105 من الدستور وكذلك الحالة الاستثنائية طبقا لنص المادة 107 من الدستور، كما له أن يقرر التعبئة العامة طبقا لما نصت عليه المادة 108، وله سلطة اعلان الحرب وتوجيه خطاب للأمم حسبما نصت عليه المادة 109، ويوقع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات الهدنة وفق ما أشارت عليه المادة 111<sup>(3)</sup>.

ويمارس رئيس الجمهورية العمل التشريعي سواء عن طريق التشريع المزمح بواسطة الأوامر الرئاسية التي تكون فقط في المسائل العاجلة أو العطل البرلمانية والتي نصت عليها المادة 142، كما له أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية وفق ما جاء في نص المادة أو عن طريق التشريع الموازي بواسطة السلطة التنظيمية التي أشارت عليها نص المادة 143 حيث تكون ممارسة هذه السلطة ضمن المسائل الغير مخصصة للقانون<sup>(4)</sup>.

ويتولى رئيس الجمهورية سلطة اصدار القانون ضمن الكيفيات المحددة في نص المادة 144 والمادة 145 كما له أيضا أن يوجه خطابا للبرلمان طبقا لما جاء في نص المادة 146، وله أيضا أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني واجراء انتخابات تشريعية قبل أو انهاء، بعد استشارة البرلمان بغرفتيه وفق ما جاء في نص المادة 147<sup>(5)</sup>.

ولرئيس الجمهورية أن يصادق على الاتفاقيات التي حددتها نص المادة 149<sup>(6)</sup>.

(1) - الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، المرجع السابق، ص18.

(2) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) - نفس المرجع، ص21.

(4) - نفس المرجع، ص28.

(5) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(6) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

## الفرع الثاني: مهام الوزير الأول.

عاد التعديل الدستوري لسنة 2008 ليأخذ من جديد بمنصب الوزير الأول بعد غيابه في دستوري 1989 و1996 مرحلة تبني ازدواجية السلطة التنفيذية، حيث يعتبر الوزير الأول الرجل الثاني في قمة الجهاز التنفيذي<sup>(1)</sup>.

ومن هذا المنطلق لا بد من التطرق إلى طرق تعيين الوزير الأول ثم التطرق إلى مهامه وأخيرا إلى كيفية إنهاء المهام.

## أولا: تعيينه.

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي طبقا لنص المادة 91 من الدستور وبهذا الصدد تجدر الإشارة إلى ما يلي:

أ/ أن الدستور لم يحدد أية شروط لقلد هذا المنصب خلافا لما جاء في منصب رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.  
ب/ أن أحكام الدستور قد جاءت خالية من أي نص تلزم رئيس الجمهورية أن يعين الوزير الأول من الحزب الحائز على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني في ظل نظام التعددية السياسية، إلا أن الاعتبارات السياسية والمصلحة العامة تقتضي ذلك تسهيلا للعمل والحد من التوتر بين الأجهزة والسلطات.

ج/ إن موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة ليس شرطا أو إجراء

لتعيين الوزير الأول بقدر ما تشكل شرطا لمواصلة مهامه وتنفيذ ذلك البرنامج.

د/ إن تعيين الوزير الأول يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بها<sup>(3)</sup>.

(1) -نسرين ترفاس، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2015، ص15.

(2) -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري \* التنظيم الإداري \* النشاط الإداري\*، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، د-ط، 2002، ص105.

(3) -نفس المرجع، ص106.



## ثانيا: مهام الوزير الأول.

ويطلق عليها الاختصاصات وهي المجال التطبيقي للوزير الأول والذي نص عليه الدستور والتي تقسم إلى مهام سياسية، مهام تنفيذية<sup>(1)</sup>.

## 1/ المهام السياسية.

يضطلع الوزير الأول بجملة من المهام السياسية والتي من بينها تنسيق عمل الحكومة حيث أورد التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص المادة 93 ضمن فقرتها الثانية «ينسق الوزير الأول عمل الحكومة»، كما أضافت المادة 94 من الدستور أن الوزير الأول هو من يقدم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، كما له أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء مناقشة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية، كما يقدم مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

هذا ويقوم الوزير الأول بتقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة وفق ما نصت عليه المادة 95 من الدستور<sup>(3)</sup>.

بإضافة إلى هذه الصلاحيات تعد أيضا من بين الصلاحيات السياسية ما نصت عليه المادة 99 من الدستور في فقرتها الأولى والثالثة وهو توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية ورئاسة اجتماعات الحكومة<sup>(4)</sup>.

وبعد التطرق للمهام السياسية للوزير الأول ننتقل للمهام التنفيذية.

## 2/ المهام التنفيذية.

(1) -نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص52.

(2) -الجريدة الرسمية، العدد14، السنة الثالثة والخمسون، المرجع السابق، ص18.

(3) -نفس المرجع، ص19.

(4) -نفس المرجع، نفس الصفحة.

تظهر أول المهام التنفيذية للوزير الأول في الفقرة الثانية من نص المادة 99 والتي نصت «يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات» والتوقيع على المراسيم التنفيذية طبقاً للفقرة الرابعة من نفس المادة<sup>(1)</sup>.

ومن ضمن المهام التنفيذية التعيين في وظائف الدولة العليا وكذلك السهر على حسن سير الإدارة العمومية، والمبادرة بمشاريع القوانين مثلما أشارت إلى ذلك نص المادة 136 من الدستور والتي تنص «لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين<sup>(2)</sup>».

### ثالثاً: إنهاء المهام.

تنهي مهام الوزير الأول بإحدى الطرق التالية وهي الاستقالة، الإقالة والوفاة.

#### 1/ الاستقالة.

تأخذ استقالة الوزير الأول شكلين هما الاستقالة الوجوبية والاستقالة الإرادية.

**الاستقالة أ/ الوجوبية (الحكمية):** ويقصد بها الاستقالة التي يكون مبنائها تطبيق أحكام الدستور وهي الحالات التي يتوجب فيها على الوزير الأول تقديم استقالة حكومته، وذلك حسب الأوضاع التالية<sup>(3)</sup>:

**الأولى:** حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة مما يترتب عنه تقديم الوزير الأول للاستقالة ويتعين على رئيس الجمهورية تعيين وزير أول حسب الكيفيات نفسها<sup>(4)</sup>.

**الثانية:** الاستقالة بسبب ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية وعليه لا بد وأن يعين أحد أعضاء الحكومة لممارسة وظيفة الوزير الأول<sup>(5)</sup>.

(1) - الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، المرجع السابق، ص 19.

(2) - نفس المرجع، ص 25.

(3) - نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص 25.

(4) - المادة 95 والمادة 96 من الدستور.

(5) - أوردت هذه الحالة المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2008 والتي نصت على ما يلي: «يستقيل الوزير الأول وجوبا

إذا ما ترشح لرئاسة الجمهورية، ويمارس وظيفة الوزير حينئذ أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة» وهو نفس ما نصت عليه المادة 104 من التعديل الدستوري 2016.

**الثالثة:** في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على متمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب على الأقل وهذا ما أشارت إليه المادة 98 من الدستور في فقرتها الثانية والتي تنص على "للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة وفي هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 147" (1).

**ب/الاستقالة الإدارية:** تحدث هذه الاستقالة بإرادة الوزير الأول ولأسباب ترجع له، والتي من بينها صعوبة تنفيذ مخطط العمل هذا الأمر الذي يعود بدوره لأسباب من بينها، أن الوزير الأول أصبح لا يمثل الأغلبية البرلمانية، أو أصبحت هذه الأخيرة لا توافق على مشاريع القوانين التي يبادر بها أو أن يرفض منحه اعتمادا ماليا، وأهم هذه الأسباب أن الرئيس الجمهورية قد يصدر أوامرا لا تتماشى مع مخطط عمل الوزير الأول مما يجعله عرضة لضغوطات وانتقادات شديدة سواء من طرف رئيس الجمهورية أو من طرف الرأي العام (2).

## 2/ الإقالة.

خول الدستور لرئيس الجمهورية أن ينهي مهام الوزير الأول بمرسوم رئاسي تحت قاعدة توازي الأشكال، ولما كانت موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة لا تشكل شرطا لتعيينه فإنها بالمقابل لا تشترط أيضا لدى إقالته، كما تجدر الإشارة أن سلطة رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول سلطة مطلقة حيث يعود له وحده تقديرها (3).

والملاحظ أن الدستور الفرنسي لا يتيح لرئيس الجمهورية صلاحية إقالة الوزير الأول أو إنهاء مهامه، حيث لا يكون مجال انتهاء مهامه إلا بوفاته أو استقالته طواعية أو بإقرار مسؤوليته

(1) -محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص107.

(2) -نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص26.

(3) -محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص106.

من قبل الجمعية الوطنية وهو ما يدل على أن الوزير الأول لا يكون مسؤولاً إلا أمام الجمعية الوطنية<sup>(1)</sup>.

### 3/ الوفاة.

لم يتعرض المؤسس الدستوري لهذه الحالة في أي دستور من دساتير التي مرت على الجزائر كما أن هذه الحالة لم تحدث مسبقاً، لكن من البدهة أنه إذا ما توفي الوزير الأول فإنه يتوجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مرسوماً بانتهاء مهامه بسبب الوفاة، كما أنه ليس من الضروري انتهاء مهام الوزير الأول لانتهاء مهام رئيس وقد أشار المؤسس الدستوري على هذه الحالة التي نصت عليها المادة 104 من الدستور «لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع الرئيس الجديد في ممارسة مهامه»<sup>(2)</sup>.

(1) - مكناش نريمان، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية الجزائر-المغرب-تونس، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق -سعيد حمدين-جامعة الجزائر 1، 2014/2015، ص55.

(2) -نسرين ترفاس، المرجع السابق، ص30.

## المبحث الثاني: الأساس القانوني للسلطة التنظيمية.

نتعرض في هذا المبحث إلى نشأة التنظيم من خلال المراحل التاريخية التي مر بها كما سوف ندرس أيضا الحدود الفاصلة بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية وهذا كله ضمن النصوص القانونية.

### المطلب الأول: التطور التاريخي للتنظيم.

الذي يتتبع التطور الدستوري للمصطلح التنظيم "Le règlement" فإنه يلحظ عدم ظهوره للعلن بمجرد التوظيف القانوني له، وإنما قد استغرق مدة زمنية معتبرة لاكتسابه المفهوم الحالي أو المعاصر<sup>(1)</sup>.

ويختلف التطور التاريخي للتنظيم في فرنسا عنه في الجزائر، ولهذا تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين حيث نتطرق للتطور التاريخي للتنظيم في فرنسا (فرع أول) ثم نتطرق بعدها إلى ظهور التنظيم في الجزائر (فرع ثاني).

### الفرع الأول: التطور التاريخي للتنظيم في فرنسا.

تم النص رسميا لهذا المصطلح في فرنسا للمرة الأولى، خلال عهد الملك "شارل التاسع"<sup>(2)</sup>، سنة 1564 على شكل "براءات الملكية"، والتي تصدر للمحافظة على الأملاك، حيث استخدمت للمرة الأولى للحفاظ على تلك البراءات بالضبط بتاريخ 26 نوفمبر 1564<sup>(3)</sup> ثم استمر استخدامها إلى غاية سنة 1788.

(1) - سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 120.

(2) - نفس المرجع، ص 120.

(3) - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، د-ط، 2003، ص 13.

غير أنه ما يعاب على هذا الاستخدام أنه لم يكن قائم لكنه بني للتعبير فقط عن إرادة الملكية وهو ما يفسر كون عدم اعتبار التنظيمات ضمن تلك المرحلة أعمالاً قانونية تشريعية وهو ما يفسر أيضاً عدم ادراجها ضمن قوانين الملوك في ذلك العهد<sup>(1)</sup>.

ومنذ نهاية القرن السادس عشر وإلى غاية عهد لويس الثالث عشر ظل استخدام مصطلح اللائحة على الأعمال القانونية التي كانت في شكل البراءات الملكية، وقد انتشر استخدامها في النظم الفرنسية القديمة، أي قبل الثورة الفرنسية عام 1789<sup>(2)</sup>.

حيث في عهد لويس الثالث عشر وبالضبط في 1786/01/01 ظهرت عشرة أعمال تم تصنيفها على أنها لوائح، وفي عام 1787 وكذلك عام 1788 ظهرت العديد من اللوائح العسكرية تطبيقاً للقانون العسكري، كما وقد ظهرت لوائح تبين كيفية تنفيذ الأمر أو المنشور في يونيو 1787 والتي نشأت بمقتضى الجمعية الإقليمية، وكذلك تنفيذ الأمر الذي ظهر في 02 أغسطس 1788 والذي حمل لانعقاد مجلس طبقات الأمة<sup>(3)</sup>.

وبعد قيام الثورة الفرنسية أي سنة 1789 وإلى غاية صدور دستور 1958 والذي يتم الأخذ به حتى وقتنا الحالي والذي عمد إلى دعم السلطة التنفيذية إلى درجة أين أصبحت تفوق نظيرتها أي السلطة التشريعية وبالضبط في ميدانها الأصيل أي ميدان التشريع<sup>(4)</sup>، وهنا اتخذ التنظيم المدلول الحديث أو المعاصر من خلال انعكاسه كصورة معايير تنظيمية تصطبغ بالسمة التشريعية ومن هنا اهتزت العلاقة بين التشريع والتنظيم<sup>(5)</sup>.

وعلى الرغم من تعاقب الدساتير ضمن مختلف المراحل إلا أنه لم يوجد نص صريح منح الحق للسلطة التنفيذية في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة باستثناء نص واحد تمتع بالقوة

(1) - عادل زوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013/2012، ص 7/سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 13.

(2) - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 13.

(3) - نفس المرجع، ص 14.

(4) - عادل زوادي المرجع السابق، ص 07.

(5) - سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 120.

الدستورية والذي صدر في 03 ماي 1854 من خلال ما منحه لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية عامة في شؤون المستعمرات<sup>(1)</sup>.

وعلى الرغم من كون دساتير تلك المرحلة لم تنص على إصدار التنظيمات المستقلة إلا أن ذلك لا يعني أنه لم يتم إصدارها ضمن الحجة القائمة على غياب القاعدة الدستورية فهي كانت عبارة عن نتيجة للعرف الدستوري المفسر<sup>(2)</sup>، هذا وقد نص دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875 في مادته الثالثة «على أن رئيس الجمهورية يسهر على القوانين ويؤمن تنفيذها»، فقد تمخض هذا النص كنتيجة لتفسير العرف الدستوري، كونه يدخل ضمن اختصاص رئيس الجمهورية لأنه يعد رئيسا للسلطة التنفيذية ولأنه يتمتع بسلطات ذاتية جاءت كنتيجة لصفته تلك كما ويحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ جميع إجراءات الضبط الإداري والتي تطبق في جميع الأحوال تطبيقا عاما في كامل أنحاء الدولة.

وبمقتضى نص المادة الثالثة من دستور 1875 قام رئيس الجمهورية آنذاك بإصدار تنظيمات الضبط المتمثلة في تنظيمات عامة محورها تنظيم السيارات في الطرق العامة دون الرجوع إلى نص قانوني معين<sup>(3)</sup>.

وبمقتضى حكم قضية "la bonne"<sup>(4)</sup> الذي صدر بتاريخ 08 أوت 1919 كنتيجة للتنظيم الذي أصدره رئيس الجمهورية سنة 1899 والمتعلق بتنظيم السيارات في الطرق العامة، أقر مجلس الدولة الفرنسي بشرعية هذا التنظيم.

(1) - عادل ذواوي، المرجع السابق، ص 07.

(2) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(4) - قضية جاءت بتاريخ 08 أوت 1919 وهي تتعلق بطعن قدم من طرف صاحب سيارة ضد قرار الذي يتضمن نزع شهادة الكفاءة لسياقة السيارات، التي كانت بالنسبة لمجلس الدولة فرصة لمعرفة أو الاعتراف لرئيس الدولة بسلطة اتخاذ لوائح البوليس في حين لم يكن معترف بهذه السلطة لا في دستور 1875 ولا في القانون، بن نملة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص 93.

ومنذ النصف الثاني من القرن الثامن عشر بدأ نطاق التنظيمات المستقلة في الاتساع والتحرر عن نطاق تطبيق وتنفيذ القوانين<sup>(1)</sup>.

ومع بدايات العمل بدستور سنة 1946 أي في عهد الجمهورية الرابعة بدأت التنظيمات المستقلة بالظهور بشكل كبير ومستمر من خلال صدور العديد من تنظيمات الضبط وتنظيمات المرافق العمومية، والتي ما فتئ مجلس الدولة في كل مرة يؤكد على مشروعيتها<sup>(2)</sup>.

وبظهور الجمهورية الخامسة والتي برزت من خلال دستور 1958 الفرنسي والذي كان قائم على جملة من المبادئ المستقرة والمستوحاة من نص القانون على اعتبار أنه وكما يقول "كاري دي مالبيرغ" يعبر عن الإرادة الجماعية من خلال ما احتله البرلمان من مكانة عدت الأسمى من مكانة اللائحة التنظيمية أو السلطة التنظيمية والتي غدت في المكان التبعية، ومن ثم فإن مجال القانون لا يعتبر محدودا أو مقيدا وبالمقابل فإن مجال اللائحة ورد على سبيل الحصر<sup>(3)</sup>.

فالمؤسس الدستوري الفرنسي قبل تلك المرحلة أي قبل دستور 1958 كان قد أخذ بالطريقة التقليدية والتي تنبني على حصر مجال التنظيم بالمقابل تم افساح المجال أمام التشريع، ويعتبر التنظيم في مدلوله الحديث يعتبر نتاج تطورات تاريخية تبلور خلالها مفهوم التنظيم إلى أن وصل لمفهومه الحالي الذي يجعل منه قوة تمس بمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(4)</sup>.

وبالرجوع للعبارة التقليدية آنذاك والتي مفادها اعتبار السلطة التنفيذية الجهاز الذي يستطيع مواجهة المشاكل بسرعة وحزم، فإن دستور 1958 قد استحدث مبدأ جديدا مفاده تحديد مجال التشريع وجعل ما دون ذلك من يدخل ضمن عمل واختصاص السلطة التنظيمية من خلال قلب القاعدة التقليدية، وهي المرة الأولى التي يصبح اختصاص البرلمان في فرنسا أسير للقيود<sup>(5)</sup>، وهو ما جعل من ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية التشريع عن طريق إصدار اللوائح التنظيمية

(1) - عادل ذوايدي، المرجع السابق، ص 07.

(2) - نفس المرجع، ص 08.

(3) - كيواني قديم، المرجع السابق، ص 13.

(4) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

(5) - نفس المرجع، ص 14.



حيث يعد هذا الاختصاص عام، كما وقد أخذت التنظيمات أشكالاً كثيرة أدرجت ضمن طائفتين، تنظيمات مستقلة ومتحررة من سيطرة القانون أطلق عليها التنظيم المستقل، وتنظيمات ولوائح تنفيذية مرتبطة بتطبيق القانون وقد أطلق عليها بالتنظيم المشتق<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: ظهور التنظيمات في الجزائر.

لقد أخذت السلطة التنظيمية مجالاً زمنياً كبيراً كما اتبعت مسار تاريخياً طويلاً كي تظهر بشكل رسمي وصريح في النظام الدستوري الفرنسي، لكنها في الجزائر المستقلة تم لها ذلك دون أي عناء يذكر لأن الدساتير التي تعاقبت بعد استرداد السيادة الوطنية أقرتها بشكل واضح<sup>(2)</sup>.

فقد أقر المؤسس الدستوري لدستور 1963 لرئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية فقد نص في المادة 53 على أنه «تمارس السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية» دون أن يحدد مجالاً لهذه السلطة كما يتولى أيضاً تنفيذ القوانين حسب نص المادة 52.

وفي دستور 1976 أشار المؤسس الدستوري إلى المجال التنظيمي دون أن يحدد الشخص أو الأشخاص المنوط بهم ممارسة السلطة التنظيمية دلالة على أنه أبقى ممارسة السلطة التنظيمية بيد رئيس الجمهورية فقد نصت المادة 152 على «يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي كل المسائل، ما عدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي»<sup>(3)</sup>.

ومن هنا نرى أن المؤسس الدستوري قد جعل من المجال التنظيمي مجالاً واسعاً حيث يشمل جميع المسائل ما عدا تلك التي يتطرق لها القانون الذي هو من اختصاص مجلس واحد هو المجلس الشعبي الوطني حسب نص المادة 126 وقد حدد المسائل التي يتطرق لها المجلس الشعبي الوطني على سبيل الحصر والتي أوردها في نص المادة 151 التي تنص:

(1) -كيواني قديم، المرجع السابق، ص14.

(2) -عادل نوادي، المرجع السابق، ص08.

(1) -ناصر لباد، دساتير الجزائر دستور 1963 ودستور 1976.

Le laboratoire des études Behavioristes et des études sur le droit (L.E.B.E.D)، سطيف، الطبعة الأولى، 2008، ص34/ص114.

يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها لها الدستور.

تدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي:

- (1) حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين؛
- (2) القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية. وحق الأسرة، ولا سيما الزواج، الطلاق، والبنوة، والأهلية والتركات؛
- (3) شروط استقرار الأشخاص؛
- (4) التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية؛
- (5) القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب؛
- (6) القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية؛
- (7) القواعد العامة للقانون الجزائي، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين؛
- (8) القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ؛
- (9) نظام الالتزامات المدنية والتجارية؛
- (10) نظام الانتخابات<sup>(1)</sup>؛
- (11) التقسيم الإقليمي للبلاد،
- (12) المصادقة على المخطط الوطني؛
- (13) التصويت على ميزانية الدولة؛
- (14) إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها؛

(1) -ناصر لباد، المرجع السابق، دستور 1976، ص132.

15) النظام الجمركي؛

16) نظام البنوك والقروض والتأمينات؛

17) القواعد العامة المتعلقة بالتعليم؛

18) القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، والسكان؛

19) القواعد العامة المتعلقة بالعمل والضمان الاجتماعي؛

20) القواعد العامة المتعلقة بالبيئة والنظام المعيشة؛

21) القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية؛

22) الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي والبيئة ونوعية الحياة، وحماية الحيوانات والنباتات؛

23) حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه؛

24) النظام العام للغابات؛

25) النظام العام للمياه؛

26) إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها ووضع ألقابها الشرفية؛»<sup>(1)</sup>.

هذه المجالات التي حددها دستور 1976 للسلطة التشريعية وكل ما زاد عنها يؤول إلى اختصاص السلطة التنظيمية التي تمارس من قبل رئيس الجمهورية.

أما دستور 1989 نجد أن السلطة التنظيمية والتي يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون قد تقاسمت مع الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية وهو رئيس الحكومة هذا اللقب الذي استحدث مع دستور 1989 بعدما كانت الشخصية الثانية في الدولة لرئيس الجمعية طبقا لنص المادة 34 من دستور 1963 والتي تنص «يعد رئيس الجمعية الوطنية الشخصية الثانية للدولة»<sup>(2)</sup> ثم ظهر بعد ذلك لقب الوزير الأول والذي أشارت له المادة 111

(1) -ناصر لباد، المرجع السابق، دستور 1976، ص134.

(2) -نفس المرجع، دستور 1963، ص28.

في فقرتها 15 من دستور 1976 والتي نصت «...يمكن له أن يفوض جزءا من صلاحياته لنائب رئيس الجمهورية وللوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 116 من الدستور»، كما وقد أشارت المادة 113 «...يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزير أول.»، هذا دون أن يشار أنه طرف في قيادة السلطة التنفيذية حيث أكدت المادة 114 على وحدة الجهاز التنفيذي والتي نصت «تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية»<sup>(1)</sup>.

لقد أقر دستور 1989 بثنائية الجهاز التنفيذي من خلال ظهور طرف ثاني في السلطة التنفيذية والذي أوكلت له مهام إلى جانب رئيس الجمهورية الذي يعد الرجل الأول في السلطة التنفيذية وعليه أضحت السلطة التنظيمية هي الأخرى تمارس من قبل طرفين يتقاسمان تنفيذها وهو ما أورده المادة 116 من الدستور التي نصت على ما يلي: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة.».

حيث أقرت هذه المادة بمسألتين الأولى والمتعلقة بازدواجية الجهاز التنفيذي أما المسألة الثانية وهي تقاسم السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية الذي خول له الدستور ممارستها وبين رئيس الحكومة<sup>(2)</sup> الذي أوكل له الدستور تطبيق القانون في المجال التنظيمي، ويبقى مجال القانون محصورا في 26 مجالا من اختصاص المجلس الشعبي الوطني وعليه يمكن القول إن مجال التنظيم بقي في نفس الحيز الذي رسمه دستور 1976.

ومع ظهور دستور جديد في الجمهورية الجزائرية وهو دستور 1996 فإن التغيير الذي طرأ على الجهاز التنفيذي هو تجسيد ازدواجية الجهاز التنفيذي واستبدال لقب رئيس الحكومة بلقب الوزير الأول لنتكلم عن تقاسم السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول ويقر دستور 1996 هذا التقاسم من خلال نص المادة 125 التي نصت على ما يلي «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.»<sup>(3)</sup>، كما وقد أقر دستور 1996 بازدواجية السلطة

(1) -ناصر لباد، المرجع السابق، دستور 1976، ص104/ص108.

(2) -نفس المرجع، دستور 1989، ص212.

(3) -نفس المرجع، دستور 1996، ص312.

التشريعية المنوط بها تشريع القوانين تحت لواء هيئة عرفت باسم البرلمان والمكونة من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بعدما كان المجلس الشعبي الوطني ينفرد بالوظيفة التشريعية هذا ويبقى مجال التشريع دائما على سبيل الحصر بعكس مجال التنظيم، لكن وما يلاحظ أيضا في دستور 1996 أنه قد وسع من مجال التشريع ليصبح في 30 مجالا أورده المادة 122 كما أضافت المادة 123 مجالات أخرى يشرع فيها البرلمان بدلا ما كان عليه في الدساتير السابقة 26 مجال.

وعلى الرغم من التعديل الدستوري الذي طرأ على دستور 1996 في نوفمبر 2008 إلا أنه قد أبقى على نفس مضمون المواد المتعلقة باختصاص التشريع 122 و123 وتلك المتعلقة باختصاص السلطة التنظيمية والتي ظلت تحت إشراف أشخاص السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

إلا أن تعديل الدستوري لسنة 2016 قد حصر اختصاص البرلمان في 29 مجال طبقا لنص المادة 140 كما قد أضاف مجالات أخرى ضمن المادة 141 من التعديل الدستوري الجديد المتعلقة بالقوانين العضوية هذا وقد أصبحت المادة 143 من الدستور المتعلقة بالسلطة التنظيمية بدلا من المادة 125 من التعديل الدستوري لسنة 2008.

### المطلب الثاني: التمييز بين النصوص التنظيمية والتشريعية.

نتعرض في هذا المطلب إلى الحدود الفاصلة بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية من خلال التطرق إلى معيار ومجال كل منها.

### الفرع الأول: التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية.

على تعدد آراء الفقه واختلافها وتشابكها في كثير من الأحيان إلا أنه في مواطن أخرى تتفق وتتبنى الرأي ذاته، ومن بين المواطن التي كانت فيها الآراء الفقهية تعبر عن ذات الفكرة تلك التي أوردت التشابه بين النص التنظيمي والنص التشريعي.

(1) -مولود ديدان، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (حسب آخر تعديل له)، دار بلقيس، الجزائر، 2008،

حيث اتفق الفقه على تشابه الكبير القائم بين كل من النص التنظيمي والنص التشريعي من خلال التأكيد على أن النص التنظيمي ما هو إلى تشريع موازي يصدر عن السلطة التنفيذية بدلا من السلطة التشريعية المعهود إليها التدخل التشريعي<sup>(1)</sup>.

فالنصوص التنظيمية ماهي إلا اختصاص منوط ببعض الهيئات الإدارية (السلطة التنفيذية) ممارسته والذي يتمثل في إصدار قواعد قانونية تتسم بالعمومية والتجريد في شكل قرارات تطبق على جميع الأفراد<sup>(2)</sup>، فهي لا تطبق على أفراد محددين بذواتهم وإنما بصفاتهم<sup>(3)</sup>.

وعلى الرغم من كون التنظيمات تتفق مع النصوص التشريعية من حيث العمومية إلا أنها تختلف عنها في بعض الجوانب والتي نذكرها على النحو التالي:

#### أولا: من حيث سلطة الإصدار.

عهد المؤسس الدستوري إصدار النصوص التنظيمية إلى السلطة التنفيذية بينما خص البرلمان أو السلطة التشريعية بإصدار النص التشريعي وفقا لإجراءات ومراحل يختص بها هذا النص والمقررة لإصدار التشريع أو تعديله أو إلغائه<sup>(4)</sup>.

#### ثانيا: من حيث تدرج القواعد القانونية.

يأتي النص التشريعي معبرا عن الإرادة الشعبية من خلال غرفتي البرلمان وتثير مسألة القاعدة التنظيمية طرحين الأول أن النص التنظيمي الذي يصدر وفق أحكام التشريع أو الذي يعبر عنه بالتشريع التكميلي أو المشتق يعتبر التشريع أسمى وأقوى منه لارتباط النص التنظيمي بالتشريع<sup>(5)</sup>.

(1) -أومايوف محمد، عن الطبعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، التخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ميلود معمري تيزي وزو، 2013، ص253.

(2) -طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص52-53.

(3) -بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص15.

(4) -أومايوف محمد، المرجع السابق، ص253.

(5) -بلحاج نسيم، المرجع نفسه، ص15.

أما الطرح الثاني والمتعلق بالتنظيم المستقل فإن البعض يرى أنه يوازي النص التشريعي وذلك لكونه قد ينشأ قاعدة جديدة لم تكن موجودة مسبقا كما هو الأمر بالنسبة للتشريع، وهو أيضا مستقل عن التشريع مما يجعلها سلطة إنشائية في يد رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: من حيث مجال الاختصاص.

اتفق الفقه أن مجال التنظيم أوسع من مجال التشريع ذلك أن المؤسس الدستوري قد حصر مجال التشريع وبالمقابل أطلق مجال التنظيم مما جعل البعض من الفقهاء يرى أن التنظيم قد أصبح الأصل بينما أصبح التشريع هو الاستثناء<sup>(2)</sup>.

### رابعا: من حيث الخضوع للرقابة.

باعتبار النصوص التنظيمية قرارات إدارية فهي إذن تخضع لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالتفسير وفحص المشروعية وكذلك الإلغاء والتعويض أما بالنسبة للنصوص التشريعية فلا تخضع لرقابة القضاء الإداري إلا من حيث دستورية القوانين على أن تنظم هذه الرقابة بالطرق المختلفة<sup>(3)</sup>، إلا أن التنظيم في الدستور الجزائري كحل مسألة رقابته للمجلس الدستوري مما يستلزم التمييز بين أنواع التنظيم.

### الفرع الثاني: معيار التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية.

اتجه الفقه حول إيجاد معايير للتمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية وانبثق عن هذا البحث اتجاهات متباينة تزعم كل منها نظرية مختلفة عما يتزعمه الاتجاه الآخر.

### أولا: النظرية المادية الموضوعية.

ظهرت هذه النظرية بزعامة كل من الفقيهان جون جاك رسو ومونتيسيكوا وغيرهما، حيث تميز هذه النظرية بين النص التنظيمي والنص التشريعي من خلال الرجوع إلى مضمون كلا من

(1) -أومايوف محمد، المرجع نفسه، ص253-254.

(2) -عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة<sup>٢</sup>، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، ب-ط، 2009، ص268.

(3) -بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص16.

النصين ذلك أن النص التشريعي يضع أو يقر المبادئ والأحكام العامة بينما يقتصر دور النص التنظيمي على تحديد الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون<sup>(1)</sup>.

والنقد الذي وجه إلى هذا الاتجاه هو اقراره معيارا غير واضح من خلال صعوبة التمييز بين المبادئ والأصول العامة وبين ما يعتبر من الأحكام التفصيلية والتطبيقية ومعرفة الحد الفاصل بينها، كما أن التفرقة بينها نسبية إضافة إلى الإبهام والغموض الذي يعتري التنفيذ<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: نظرية تدرج قواعد النظام القانوني.

مفاد هذه النظرية أن جميع القواعد القانونية ترتبط بعلاقة تسلسل تبعية حيث لا تكتسب أي منها قيمة قانونية إلا إذا كانت مستمدة من قاعدة أعلى منها درجة ووفقا لهاته النظرية فإن القواعد القانونية تصبح في شكل هرمي حيث تعتبر كل قاعدة أساسا لقاعدة أدنى منها درجة وتطبقا لهذا المبدأ فإن النصوص التشريعية تستمد قوتها من الدستور بينما تستمد النصوص التنظيمية قوتها من النصوص التشريعية، مما يجعل هاته النظرية تخلط بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية عوض التمييز بينهما<sup>(3)</sup>.

### ثالثا: النظرية العضوية الشكلية.

من أنصارها "كاري دي مالبرغ" حيث أن هذه النظرية ترى أن العبرة من التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية يكون بالنظر إلى الهيئة التي تصدر كل منهما فالنص التشريعي هو ما يصدر عن السلطة التشريعية بينما يصدر النص التنظيمي عن السلطة التنفيذية في شكل قواعد عامة ومجردة<sup>(4)</sup>.

إلى أنه وبالنظر للتشابه بين التشريع والتنظيم بوجود صفة العمومية في كلاهما فإنه يتعذر التمييز بينهما على أساس المعيار الموضوعي مما يفسر فشل النظرية الموضوعية والتي حاولت التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي على أساس مضمون كل منهما، ويعتبر المعيار

(1) -كيواني قديم، المرجع السابق، ص16.

(2) -نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) -بلحاج نسيمة، المرجع السابق، ص18.

(4) -نفس المرجع، نفس الصفحة.



الشكلي هو الذي يأخذ به المشرع الجزائري<sup>(1)</sup> وعلى الرغم ذلك فإن المعيار الشكلي هو الآخر يعاب عليه النقص<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: تحديد مجال النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية.

#### أولاً: التحديد القانوني.

ظهرت إرادة محرري الدساتير في تقييد دور البرلمان من خلال التحديد الحصري للمجالات التي يشرع فيها، ويعتبر دستور الجمهورية الخامسة أول دستور لجأ إلى مثل هذا التحديد وقد تبنى الدستور الجزائري مثل هذا المبدأ.

وهو ما يعني أن دوافعهم واحدة، ومن هنا نرى أن المشرع الفرنسي قد تخطى عن أهم مبادئ الجمهورية الخامسة والذي يقرر أن التشريع هو القاعدة بينما يعد التنظيم هو الاستثناء.

ومثل هذا الدافع الذي يحدد مجال التشريع هو منح الحكومة مجالاً تنظيمياً مستقلاً<sup>(3)</sup>، يمكنها من اتخاذ بنود ذات طبيعة عامة دون الرجوع في كل مرة إلى البرلمان من أجل إصدارها. وهذا راجع لكون وظيفة الحكومة تتمثل في الأساس في تكييف الهياكل المؤسساتية والقواعد القانونية حسب تطور الظروف في أرض الواقع مما يستوجب إصدار مثل هاته القرارات والإجراءات العامة باستمرار وفي أسرع وقت وهذا ما جعل البعض يرى أن للحكومة وظيفة تشريعية طبقاً للمعيار الشكلي<sup>(4)</sup>.

وقد عهد المؤسس الدستوري الجزائري في أول تجربة دستورية له أي في دستور 1963 بإطلاق مجال التشريع بالمقابل قيد مجال الحكومة، إذ جاء في المادة 27 «السيادة الوطنية

(1) - بلحاج نسيمية، المرجع السابق، ص18/كيواني قديم، المرجع السابق، ص17.

(2) - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التنفيذية-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د-ط، 2013، ص93.

(3) - ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ميلود معمري تيزي وزو، 2013، ص37.

(4) - نفس المرجع، نفس الصفحة.

للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في المجلس الوطني...» دون أن يحدد المشرع مجالات تلك الممارسة تاركا السلطة المطلقة للمجلس الوطني للتدخل في مختلف المجالات<sup>(1)</sup>.

وعلى الرغم من تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي إلا أن هذا الأخير قد منح صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية للوزير الأول والتي أعرب عنها في نص المادة 21 من دستور الجمهورية الخامسة<sup>(2)</sup> بينما عهد الدستور الجزائري ممارسة هذه السلطة إلى رئيس الجمهورية وهو أفادت به المادة 143 من التعديل الأخير.

هذا وقد حدد المؤسس الدستوري مجال التدخل التشريعي في نص المادتين 140 و141 على الترتيب حيث تنص المادة 140 من الدستور على ما يلي:

«يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- (1) حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،
- (2) القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية. وحق الأسرة، ولا سيما الزواج، الطلاق، والبنوة، والأهلية والتَرَكات،
- (3) شروط استقرار الأشخاص،
- (4) التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،

(1) - بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص18.

(2) - le premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé. Ehab Farahat constitution de la republique française texte intégral de la constitution de la V République à jour des dernières révisions constitutionnelles au 23juillet 2008, Article 21, page 12.

(3) - الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، المرجع السابق، ص27.

- 5) القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،
- 6) القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية،
- 7) القواعد العامة للقانون الجزائي، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- 8) القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،
- 9) نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- 10) التقسيم الإقليمي للبلاد،
- 11) التصويت على ميزانية الدولة،
- 12) إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها،
- 13) النظام الجمركي<sup>(1)</sup>،
- 14) نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقروض والتأمينات،
- 17) القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي،
- 18) القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، والسكان،
- 19) القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي،
- 20) القواعد العامة المتعلقة بالبيئة والنظام المعيشة، والتهيئة العمرانية،
- 21) القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
- 20) حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه،
- 21) النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
- 22) النظام العام للمياه،

(1) - الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، المرجع السابق، ص 27.

(23) النظام العام للمناجم والمحروقات،

(24) النظام العقاري،

(25) الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي،

(26) القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة،

(27) قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،

(28) إنشاء فئات المؤسسات،

(29) إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها ووضع ألقابها الشرفية»<sup>(1)</sup>.

وبإضافة للمجالات التي أوردتها المادة 140 فقد أضاف المؤسس الدستوري مجالات أخرى أوردتها المادة 141 والتي تنص على:

وقد أضافت المادة 141 من الدستور مجالات أخرى إذ أنها نصت على التالي «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.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة»<sup>(2)</sup>.

(1) -الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، المرجع السابق، ص27.

(2) -نفس المرجع، نفس الصفحة.

وبعدما كانت المصادقة تتم بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة طبقا لنص المادة 123 من دستور 1996 وكذلك بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2008<sup>(1)</sup>.

إن التحديد الدستوري لمجالات تدخل البرلمان لا يعني أن سلطة تشريع البرلمان جامدة متوقفة على ما أورده كل من المادتين 140 و 141، إذ يجوز للبرلمان أن يشرع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى تحت ترخيص دستوري، وعلى الرغم من كون المؤسس الدستوري قد وضع الحدود الفاصلة بين ما يعود لاختصاص السلطة التنظيمية وبين ما هو مقرر للبرلمان فإن هذا التمييز يبقى نظري لا يجد له مكان داخل الواقع العملي إذ أنه قلما احترام سواء من قبل البرلمان أو من قبل الحكومة، وذلك لكون الغموض الذي يسيطر على الحدود الفاصلة التي وضعها المؤسس الدستوري<sup>(2)</sup>.

أما المؤسس الفرنسي هو أيضا فصل بين مجال السلطة التنظيمية الممنوحة للوزير الأول حسب نص المادة 21 من دستور الجمهورية الخامسة وبين ما يدخل ضمن مجال البرلمان ولأن المشرع الجزائري قد تأثر به فقد كانت طريقة التحديد ذاتها من خلال إطلاق مجال السلطة التنظيمية الممنوحة للوزير الأول وحصر مجال البرلمان طبقا لنص المادة 34 من الدستور والتي تنص على ما يلي:

«يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي:

- الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يمنح إياها المواطنون لممارسة الحريات العامة والحرية والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام والتبغات التي يفرضها الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم.
- الجنسية ووضع الأشخاص وأهليتهم، وأنظمة الزواج والتركات والهبات.

(1) -مولود ديدان، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (حسب آخر تعديل له)، دار بلقيس، الجزائر، 2008، ص 48.

(2) -عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010، ص 178.

- تحديد الجنايات والجنح وكذا العقوبات المقررة بشأنها والإجراءات الجزائية والعفو، وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي للقضاة.
- أساس فرض الضرائب مهما تكن طبيعتها ونسبها وكيفية تحصيلها ونظام إصدار النقود. كما يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي:
- النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا، وكذا شروط ممارسة الولايات الانتخابية والوظائف النيابية لأعضاء المجالس المنتخبة في الوحدات المحلية.
- إنشاء فئات من المؤسسات العامة.
- الضمانات الأساسية التي تمنح للموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة.
- تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية:
- التنظيم العام للدفاع الوطني.
- الاستقلال الإداري للوحدات المحلية واختصاصاتها ومواردها<sup>(1)</sup>.
- التعليم.
- الحفاظ على البيئة.
- نظام الملكية والحفاظ على الحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية.
- حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي.
- وتحدد قوانين الموازنة موارد الدولة وأعباءها وفق الشروط وبالتحفظات التي يقرها قانون أساسي.
- تحدد أهداف عمل الدولة بموجب قوانين التخطيط.
- تحدد التوجهات المتعددة السنوات في مجال الموازنة العامة بموجب قوانين التخطيط، تدرج ضمن هدف تحقيق التوازن في حسابات الإدارات العامة.
- يجوز أن تحدد وتستكمل أحكام المادة بموجب قانون أساسي<sup>(2)</sup>.

(1) - Ehab farahat, IBID, p15/16.

(2) -Ehab farahat, IBID, p15/16.

هذا وهناك جملة من الأمور التي حدد الدستور اصدار قوانين بشأنها وقد أشارت على هذا المادة 53 من الدستور الفرنسي<sup>(1)</sup>.

وقد نصت المادة 37 من الدستور الفرنسي على ما يلي "الموضوعات غير تلك التي تدخل في اختصاص القانون تكون لها الصفة اللائحة".

النصوص ذات الطابع التشريعي التي تتناول هذه الموضوعات يجوز تعديلها عن طريق أوامر بعد أخذ رأي مجلس الدولة، أما تلك النصوص التي تصدر بعد سريان هذا الدستور فلا يجوز تعديلها بأمر إلا إذا قرر المجلس الدستوري أن لها صفة لائحية بالتطبيق لنص الفقرة السابقة.

وقد أقر الفقه الفرنسي أن مجال القانون لا تستطيع أن ترتاده اللائحة، بالمقابل فإن المجالات التي تمتد لها اللائحة لم يحجزها المشرع<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: التحديد الفقهي.

لقد ذهب عميد القانون الإداري في مصر "الأستاذ سليمان الطماوي" إلى دراسة تحليلية في تحديد مجال القانون واللائحة، فعلى حد تعبيره أن الديمقراطية الحديثة قد اعتبرت القانون ما هو إلا ترجمان عن الإرادة الشعبية، وما دام كذلك فإن السلطة التشريعية لها أن تضمن للقانون ما تريد إلا ما أورده على سبيل الحصر بخروجه من مجال التشريع وأكبر مثال على ذلك ما تطرقت له جل الدساتير في الوطن العربي وهو تحريم رجعية قوانين العقوبات وغيرها من الأمثلة التي تعتبر استثناء أو بالأحرى قيوداً على إرادة البرلمان التي اعتبرت حرة إذا ما خرجت عن هذه الاستثناءات أو القيود، واحترمت ما نص عليه الدستور من قواعد مقررة شكلاً<sup>(3)</sup>.

كما يرى الأستاذ "سليمان الطماوي" أن هناك تحديد فقهي للفصل بين مجال التنظيم واللائحة يختلف عن التحديد القانوني، حيث انقسم الفقه إلى اتجاهين استند الفريق الأول إلى ما أورده مبدأ الفصل بين السلطات الذي وجد لحماية الأفراد من الطغيان الذي تمارسه الهيئة

(1) -Ehab farahat, IBID, p52.

(2) -سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، شارع عباس العقاد، مدينة نصر، الطبعة السادسة، 1996، ص164.

(3) -نفس المرجع، ص158 وما بعدها.

الحاكمة، وعلى هذا الاعتبار فقد وجد البرلمان التشريع كوسيلة لتحقيق هذا الغرض مما يستنتج أن هذا الاتجاه يجعل من حالة الأفراد هي الحد الفاصل بين ما يدخل ضمن مجال البرلمان وبينما ما يعود للوائح، فكل قاعدة عامة يكون فيها مساسا بالحالة القانونية للأفراد تستنزف من أموالهم وحررياتهم لا بد وأن يصدر فيها قانون أما من جانب اللائحة فقد تركت لبيان تنفيذ القانون مما يدل أن لا علاقة لها بحالة الأفراد.

وقد أقر "لاباند" هذا المعنى في كتاباته إذ يفرق بين نوعين من القواعد:

- 1- قواعد ارتبطت بالحالة القانونية للأشخاص والتي تتعلق بدمتهم المالية، حرمتهم الفردية أو علاقاتهم بالهيئة الحاكمة مع العلم أن تصدر هاته القواعد بقانون.
- 2- القواعد المتعلقة بالنظام الداخلي للجهاز الحكومي والتي لا تؤثر بالأفراد بشكل مباشر كما توضع باللوائح<sup>(1)</sup>.

وقد أيد هذا الرأي الفقيه "هوريو" والذي يرى أن مجال القانون مرتبط بالحقوق الفردية وكذلك الحقوق المدنية أما بالنسبة لللائحة فهي تتعلق بالحقوق الإدارية والتي تتسم بالطابع المرن، لكن ما يعاب على هذا التحديد هو ما يلي:

- 1- أنه قيد السلطة التنفيذية أي أنه منع بذلك اعتداء اللائحة على مجال القانون لكنه لم يمنع من اعتداء القانون على مجال اللائحة.
- 2- لا يمكن تصور لائحة لا ترتبط بالأفراد فيما يتعلق بأموالهم أو حررياتهم<sup>(2)</sup>.

أما الاتجاه الثالث فقد تزعمه الفقيه "كاري دي مالبراغ" والذي أزال كل الحدود الفاصلة بين مجال القانون واللائحة كونه يرى أن مجال القانون غير محدود باعتباره ممثلاً لإرادة الأمة كما يعتبره الوسيلة الأوحده التي بواسطتها تستطيع الأمة الوصول إلى بغيتها، وبناء على هاته الأسس لا يمكن الفصل بينها إذ لا يوجد مجال لللائحة لا يتناوله القانون بل على العكس من ذلك باستطاعة كل منهما معالجة جميع المواضيع، بل إن اللائحة تعتبر في موضع تبعية للقانون ذلك لكون مهمتها تقتصر على تنفيذ ما جاء في النص القانوني، لكن هذا الرأي هو الآخر قد

(1) - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 159 وما بعدها.

(2) - نفس المرجع، ص 160.



اعتمد على المنطق المجرد كما أنه قد أغفل اللوائح المستقلة التي تتمتع بالاستقلال الذاتي عن أي نص قانوني<sup>(1)</sup>.

---

(1) - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 161.