



جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



## دور رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري

### في حفظ النظام العام

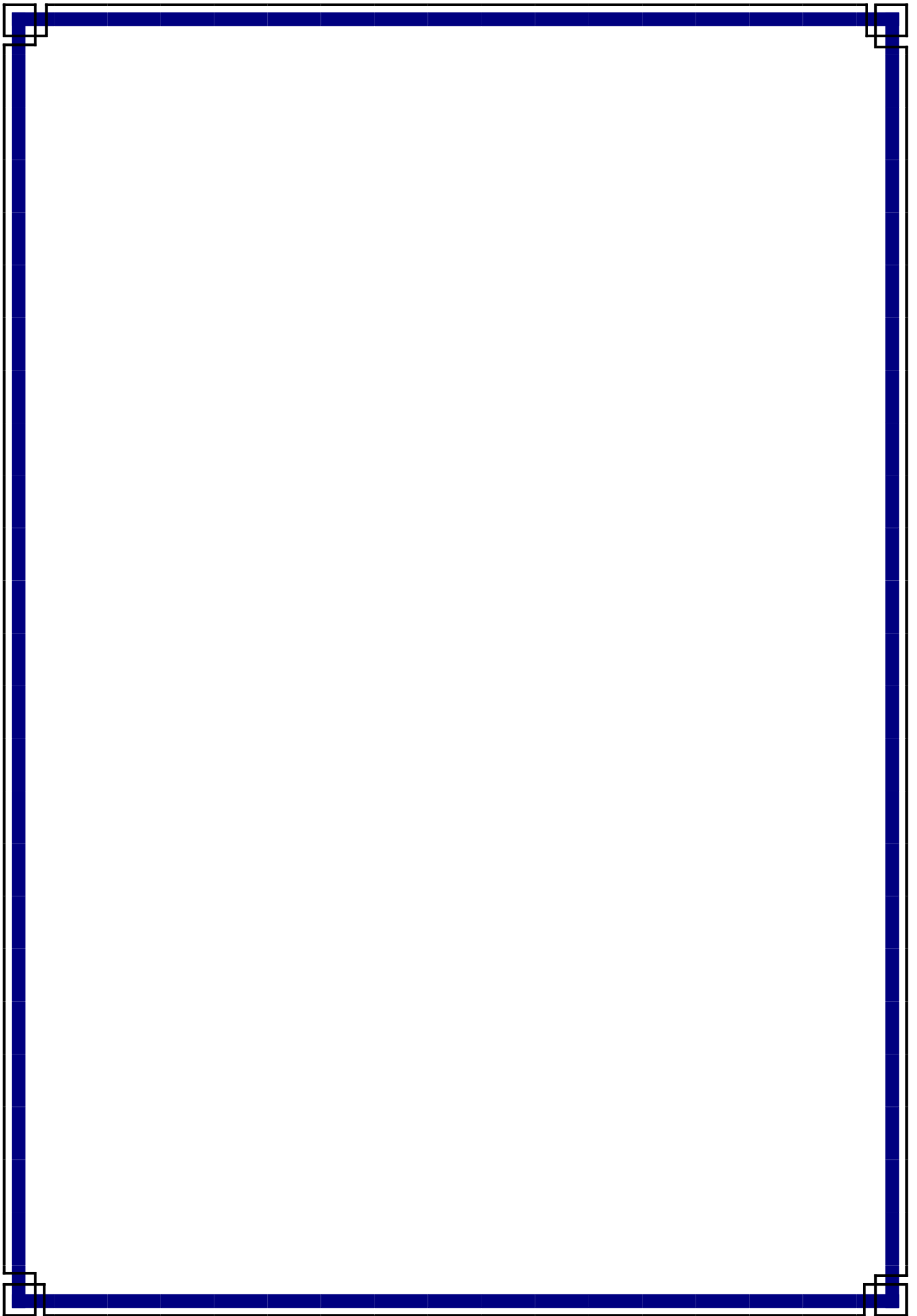
مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق-قانون عام-  
تخصص: قانون اداري

إعداد الطالبان:  
عباس حسونة  
عمر حمادي

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
أ. فطحيزة التجاني بشير	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	رئيسا
د. ديدي ابراهيم	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مشرفا ومقررا
أ. وردة بالجاني	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021





جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



## دور رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في حفظ النظام العام

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق-قانون عام-  
تخصص: قانون اداري

إعداد الطالبان:  
عباس حسونة  
عمر حمادي

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
أ. فطحيزة التجاني بشير	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	رئيسا
د. ديدي ابراهيم	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مشرفا ومقررا
أ. وردة بالجاني	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

فَوَيْلٌ لِلَّذِينَ كَفَرُوا  
مِمَّا يَصْرِفُونَ

# إِهْدَاء

إلى روح والدي وإلى روح أمي الثانية من أفضلها على نفسي، ولم لا،  
فلقد ضحّت من أجلي ولم تدّخر  
جهدًا في سبيل إسعادنا على الدوام  
(زوجة أبي الحبيبة)

نسير في دروب الحياة، ويبقى من يُسيطر على أذهاننا في كل مسلك  
نسلكه صاحب الوجه الطيب، والأفعال الحسنة  
فلم يبخل عليّ طيلة حياته  
(والدي العزيز)

إلى أهلي وأصدقائي، وكل من وقفوا بجواري وساعدوني بكل ما  
يملكون، وفي أصعدة كثيرة.  
أهدي لكم قطاف وثمره جهدي، وأتمنى أن يحوز على رضاكم.

عمر

# إِهْدَاءً

الى امي ثم امي ثم امي العزيزة والى ابي الغالي حفظهما

الله

الى زوجتي الحبيبة ام ابنائي

الى ابنائي نور الهدى، ذكرى، موسى، محمد الأمين

الى عائلتي الكبيرة اخوتي واخواتي

الى الأصدقاء وزملاء الدراسة

الى كل من ساعدنا في هذا العمل المتواضع

الى كل الأساتذة بالجامعة وكذا الطاقم الاداري

عباس

# شكر وتقدير

التميز مسيرة وعطاء، محصود جهد وعناء، إخلاص والتزام، تعاون ونظام ذوق واحترام حصاده تكريم وإكرام، ويبقى لنا العجز في وصف كلمات الشكر خصوصا للأرواح التي تمضي خلال الأيام والتي تتصف بالعطاء بلا حدود، ودائما هي سطور الشكر تكون غاية الصعوبة عند صياغتها ربما لأنها تشعر دائما بقصورها وعدم إيفائها حق من تهديه هذه السطور واليوم تقف أمامنا الصعوبة ذاتها لنقول وبكل اللغات التي نعرفها.

إليكم يا من يقف التكريم حائرا وعاجزا عن تكريمكم إليكم يا من لو أتينا بالتقدير كلمة ما وفي بعض قدركم إليكم منا أساتذتنا الكرام كل الود والوفاء فمنكم تعلمت أن النجاح أسرار ومنكم تعلمت أن المستحيل يتحقق بالإصرار منكم تعلمت أن الأفكار الملهمة تحتاج إلى من يغرسها بعقول الأختيار. فلکم مني الشکر والتقدير على الجهودات القيمة.

الى استاذنا الفاضل الدكتور ديدي إبراهيم كل الشكر والتقدير على قبوله الاشراف على هذا العمل المتواضع وعلى ما بذله من جهد لمساعدتنا على إعطاء هذا العمل صورته النهائية.

كل الشكر والتقدير للزميل والصدیق العزيز **مكاوي عون** على الجهد الوفير والدعم المتواصل خلال مسيرتنا الدراسية في الجامعة واثناء كتابة هذه المذكرة ومن خلاله الشكر الموصول لكافة الزملاء في العمل.

كما نتقدم بالشكر والتقدير للجنة المشرفة على تقويم هذا البحث واثرائه فجزاكم الله كل خير.

"نترحم على روح استاذنا الطاهرة الأستاذ: **كشحة محمد الصالح** و ندعوا له بالرحمة والغفران"

## مُتَكَلِّمًا

تتعدد سلطات الضبط الإداري في الجزائر بين سلطات الضبط على المستوى المركزي وسلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي، فالأولى تتمثل في رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة والوزراء، أما الثانية فتتمثل في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أن أهم هيئة من هذه الهيئات هي رئاسة الجمهورية.

وتثبت هذه الأهمية في أن رئيس الجمهورية يمارس سلطة الضبط الإداري العام على كامل إقليم الدولة وباسمها، فهو حامي الدستور والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمسؤول عن الدفاع الوطني، رئيس المجلس الأعلى للقضاء، وبالتالي فهو يحافظ على كيان الدولة وأمنها وسلامتها، بالإضافة إلى القوة التي منحها له المؤسس الدستوري من خلال الدستور، فإن هذا المركز القانوني لرئيس الجمهورية يزداد قوة من خلال طريقة انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر من طرف الشعب.

يعتبر منح الثقة لرئيس الجمهورية من طرف الشعب بالاقتراع العام السري المباشر بمثابة تحويل حكم الشعب وإرادته إلى شخص رئيس الجمهورية، الذي يمارس مهامه وصلاحياته تحت سلطة الشعب، فهو ممثله الشرعي والقائم على سيادته في تلك الدولة، يتعهد له بالحفاظ على سلامة ووحدة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة والسهر على حماية الحريات والحقوق الأساسية لكل فرد من هذا الشعب.

لقد جاء التعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر من سنة 2020 بالعديد من الإضافات خاصة اتجاه مبدأ الفصل بين السلطات، فيما يخص الباب الثالث الذي عنوانه: "تنظيم السلطات والفصل بينها" والذي يقابله التعديل الدستوري لسنة 2016، الباب الثاني منه بعنوان: "تنظيم السلطات" والفرق بين العبارتين هو "الفصل بينهما"، حيث جاء في الباب الثالث من دستور 2020 فصلا لكل سلطة من السلطات.

وابتدأ المؤسس الدستوري بالفصل الأول برئيس الجمهورية بصفته المؤسسة الأهم في الدولة ثم عرج على الحكومة واعتبارها السلطة التنفيذية، في الفصل الثاني وذكر البرلمان كفصل ثالث الذي تخول له السلطة التشريعية وانتهي بالقضاء كسلطة رابعة توكل له مهمة العدالة، والملاحظ على هذا التقسيم

أن دستور 2020 أضاف سلطة رابعة وهي سلطة رئيس الجمهورية وجعلها في مقدمة السلطات المذكورة، الحكومة كسلطة تنفيذية والبرلمان كسلطة تشريعية والقضاء كسلطة قضائية وأفردها بصلاحيات واسعة تعلق جميع السلطات التي تأتي بعدها حسب تنظيم تدرجي لهذه السلطات، غير أن الفصل بينهما دائما يكون مرنا وفقا للتعاون والتداخل الضروريين لتحقيق التوازن بين السلطات.

كما أن التعديل الدستور الجديد لعام 2020 قد جعل من رئيس الجمهورية المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية وذلك من خلال المواد 84 و91، إلا أنه فصل بينهما تكريسا للدور الهام والمركز السامي لمنصب رئيس الجمهورية في الدولة عموما وعلى رأس السلطة التنفيذية خصوصا، وانتقل المؤسس الدستوري الجزائري من اعتبار رئيس الجمهورية كمنكون للسلطة التنفيذية وطرفا فيها، إلا أنه يترأس هذه السلطة كمراقب وموجه ومشرفا لأعمالها فهو الذي يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ويترأس مجلس الوزراء.

وباعتبار رئيس الجمهورية محور النظام السياسي بالجزائر بانتخابه المباشر من طرف الشعب، فهو يتمتع وفقا لدستور 2020 بصلاحيات واسعة في الظروف العادية وتزداد اتساعا في الظروف غير العادية ففي الأولى حول له المؤسس الدستوري صلاحيات تنفيذية متعددة كسلطة التعيين والسلطة التنظيمية التي تعنى بمجال الضبط الإداري وحفظ النظام العام موضوع اهتمامنا في هذا البحث، وصلاحيات تشريعية وقضائية ويختص بالصلاحيات الكاملة في الظروف غير العادية بحيث تصبح كل السلطات بيده متى دعت الضرورة الملحة لإعلان حالة الحصار والطوارئ، والحالات الاستثنائية، وحالة الحرب .

### أهمية الموضوع:

لا شك أن موضوع دور رئيس الجمهورية كأعلى سلطة في البلاد و ممثل الشعب فيها يخوله الهيمنة على السلطات بصفته أرفع منصب في الدولة وأعلى قمة الهرم التنفيذي، وبالتالي فإن ممارسة صلاحياته الضبطية يشكل الأساس لكل سلطة الذي تبنى عليه حالة الحقوق والحريات في الدولة ومن ثم التحكم في سلوك الأفراد فيها بحجة تحقيق النظام العام، كما أن بإمكان رئيس الجمهورية طلب الإذن بتغيير الدستور بواسطة الاستفتاء وبالتالي تغيير نظام الحكم في الدولة،

ومن ناحية أخرى هو حامي الدستور ويحافظ على سلامة الدولة والأمة ووحدها الترابية، فمهامه لا بد أن تتصف بالمسؤولية وإلا أصبحت الدولة في خطر داهم.

يزيد الدور المنوط برئيس الجمهورية في حفظ النظام العام من أهمية الموضوع ويجعله أكثر قيمة ذلك أن النظام العام هو الأساس في استقرار كل مجتمع فلو تصورنا غياب مهام الضبط الإداري سواء في الظروف العادية أو غير العادية لأصبح للفوضى مكان وانهارت الحقوق والحريات.

### أسباب اختيار الموضوع:

- إضافة إلى الأهمية التي يحظى بها الموضوع توجد اعتبارات ساهمت في اختيارنا للموضوع نذكر منها:
- إشكالية الموضوع تدخل ضمن مقياس الضبط الإداري وهو مجال تخصصنا في ظل القانون الإداري، فمدى فهم الباحث والاطلاع على الموضوع المراد البحث فيه يزيد من رغبته في خوض غماره.
- البحث عن الغاية التي جعلت المؤسس الدستوري يعطي هذا الدور المهم لرئيس الجمهورية دون الخوف من استبداده أو تعرضه لأخطاء تهدد استقرار البلاد.
- رغبة في معرفة حدود سلطات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط لحماية النظام العام في الأمة الجزائرية ومدى مساهمته في تقييد الحقوق والحريات.
- رغبتنا في معرفة الدور الحقيقي الذي يتولاه رئيس الجمهورية خاصة بالتعديل الدستوري الجديد لسنة 2020.

ومن هنا يتبين الهدف من هذا الموضوع المتمثل في تبيان دور رئيس الجمهورية كأعلى سلطة في البلاد وأعلى قمة السلطة التنفيذية ومدى مساهمته في الحفاظ على النظام العام.

### إشكالية البحث:

مما سبق ذكره تتحدد إشكالية البحث كالآتي:

- إلى أي مدى يجسد دستور 2020 مكانة ودور رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في حماية النظام العام في الحالة العادية وغير العادية؟. (الدور حصري أم يتقاسمه مع سلطات تنفيذية أخرى مساعدة له أو متنازعة معه في ذلك)
- ولقد كتب في ميدان الضبط الإداري العديد من كتاب القانون الإداري بالتحديد في مجال النشاط الإداري سواء في الداخل أو الخارج ومن أشهر هؤلاء الكتاب محمد الصغير بعلي، عمار

بوضياف، وعمار عوابدي وكذلك الكاتب والدكتور الأردني حمدي قبيلات في كتابه القانون الإداري الجزء الأول ، أما فيما يخص رئيس الجمهورية فقد تناوله العديد من طلبة الدكتوراه والماجستير من مختلف جوانبه فمثلا تناوله الباحث عادل ذواوي في مذكرة الماجستير بعنوان "السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية" ، ومذكرة الدكتوراه للباحثة سعاد عمير في بحثها بعنوان: "المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020".

### صعوبات البحث:

لعل من أهم الصعوبات التي تواجه الباحث هي مسألة التوفيق بين العمل والدراسة وإنجاز مذكرة تخرج، إذ أن البحث الجدي يتطلب الوقت والجهد والتفرغ، وقد يكون على حساب العائلة فكان علينا بذل مجهودات إضافية للقيام بعملنا على أكمل وجه وإنجاز هذا البحث بجدية وإعطائه ما يستحق من الوقت والجهد.

### منهج البحث:

وحتى نتوصل إلى نتائج هذا البحث انتهجنا المنهج الوصفي حيث وجب علينا تسمية الأشياء بمسمياتها من خلال الإطار المفاهيمي لعناصر البحث مع الاستعانة بالتحليل عند شرح ما تشير إليه المواد الدستورية التي تتعلق بموضوعنا لفهمها والوصول إلى الغاية التي جاءت من أجلها.

### خطة البحث:

إن تسلسل المعلومة في كل بحث تسلسلا منهجيا ومنطقيا يساهم في تبلور فكرة وموضوع البحث لدى القارئ ومن ثم كان علينا إتباع الخطة التالية:

**الفصل الأول:** الإطار المفاهيمي لسلطة الضبط الإداري.

**المبحث الأول:** مفهوم الضبط الإداري والنظام العام.

**المبحث الثاني:** المركز القانوني لرئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري.

**الفصل الثاني:** صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في الظروف العادية وغير العادية.

**المبحث الأول:** صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في الظروف العادية.

**المبحث الثاني:** صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في الظروف غير العادية.

# الفصل الأول

## الفصل الأول:

### الإطار المفاهيمي لسلطة الضبط الإداري.

يعتبر رئيس الجمهورية أعلى سلطة ضبط إداري في الدولة وعلى رأس السلطة التنفيذية والمحرك الأساسي لها والموجه لعملها، الذي يتمثل في المراسيم التنفيذية التي تصدرها الحكومة برئاسة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة تحت إشراف وسلطة رئيس الجمهورية، الذي يعتبر رئيس مجلس الوزراء ومن ثم يظهر عامل القوة الذي يتحلى به من خلال مركزه السامي في البلاد، فالمراسيم التنفيذية تتبع وتوافق ما جاء في المراسيم الرئاسية ولا تخرج عنها، بل جاءت لتحديد كيفية تطبيقها على أرض الواقع. ومن هنا كان لزاما علينا توضيح الإطار المفاهيمي لكل من الضبط الإداري والنظام العام (المبحث الأول)، باعتبار الضبط الإداري وظيفة من الوظائف التنفيذية لرئيس الجمهورية التي تحمي وتحافظ على النظام العام في الدولة. ثم وجب التعرّيج عن منصب رئيس الجمهورية لإظهار مكانته وقوه مركزه كسلطة ضبط إداري في حفظ النظام العام (المبحث الثاني)،

### المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري والنظام العام.

يعتبر الضبط الإداري مظهرا من مظاهر السلطة العامة، وظيفته جوهرية للإدارة العامة المتمثلة في السلطة التنفيذية للدولة برئاسة رئيس الجمهورية به تمارس هذه الأخيرة سيادتها من أجل تنظيم نشاط وحرية الأفراد ووضع بعض القيود الضرورية عليها بهدف حماية النظام العام<sup>1</sup>، بجمع عناصره التقليدية والحديثة، فلا يجوز لهيئات الضبط الإداري استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير ذلك وإن تعلقت بالمصلحة العامة كتتحقيق موارد مالية للدولة، وإلا كانت أعمالها غير مشروعة<sup>2</sup>، ومن هنا كان علينا توضيح ماهية الضبط الإداري ثم توضيح مفهوم النظام العام بصفته الغرض الذي تسعى له وظيفة الضبط الإداري.

### المطلب الأول: ماهية الضبط الإداري.

تقتضي منا دراسة ماهية الضبط الإداري تسليط الضوء على مفهوم الضبط الإداري ثم الهيئات والوسائل التي تستعملها سلطات الضبط الإداري.

1- أبو القاسم عيسى، " نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، العدد 02، المجلد 13، 2020م.

2- حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 244.

## الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري.

يشمل مفهوم الضبط الإداري تعريفه واستخلاص خصائصه وطبيعته ثم تمييزه عما يشابهه وصولاً إلى أنواعه.

أولاً: تعريف الضبط الإداري.

نتطرق في هذا العنصر إلى معنى الضبط الإداري لغة وفقها:

**1- التعريف اللغوي:** تستمد كلمة الضبط لغة من المصدر: ضبط، يضبط، ضبطاً، بمعنى لزمه وقهره وقوى عليه، وحبسه، فيقال ضبط الأمر بمعنى أنه حدده على وجه الدقة، كما يعني وقوع العينين ثم وقوع اليدين على شخص أو شيء<sup>1</sup>.

**2- التعريف الفقهي:** لقد اختلف الفقهاء في تعريف الضبط الإداري ولم يتوصلوا لتعريف شامل له، إلا أن العديد من المحاولات تعطينا فكرة واضحة عن المقصود بالضبط الإداري ومن هذه التعريفات ما يلي:

- تعريف الدكتور حمدي قبيلات: " أن الضبط الإداري ما هو إلا مجموعة من الإجراءات والقيود تفرضها سلطات الضبط الإداري المختصة في حقوق وحریات الأفراد ونشاطاتهم بهدف المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره"<sup>2</sup>.

- تعريف ماجد راغب الحلو: بأنه: "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات واللوائح الفردية واستخدام القوة المادية مع ما يستطيع من فرض قيود على الحريات تستلزمها الحياة الاجتماعية..."<sup>3</sup>.

إن مرونة النظام العام الذي يتغير ويختلف من مكان لآخر ومن زمان لآخر يجعل من تحديد تعريف كامل وشامل للضبط الإداري غاية في الصعوبة، إلا أن الأستاذ صالح جابر قد لخص مجموعة تعريفات العديد من الفقهاء نذكر منهم:

- الفقيه "هوريو"، "جورج فيدال"، "جورج ريفيرو"، وكذا الفقيه "سليمان الطماوي"، "وعاطف البنا"، وفي الفقه الجزائري: "أحمد محيو" وتعريف "عمار عوابدي"، "وعمار بوضياف" وتناول

1 - مقدود مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية: 2016-2017م، ص9.

2- حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 216.

3 - سليمان هذون، الضبط الإداري وسلطات وضوابط، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017م، ص 15.

الجوانب التي تناولها هؤلاء الفقهاء في تعريفهم للضبط الإداري خاصة معياري الموضوعي والشكلي وأضاف معيار الزمان والمكان وخلص للتعريف التالي للضبط الإداري:

- تعريف الأستاذ صالح جابر " الضبط الإداري هو نشاط إداري وقائي تقوم به هيئات إدارية بموجب صلاحياتها القانونية، ينظم ويقيّد من خلاله الحقوق وحرّيات الأفراد والمواطنين بهدف الحفاظ على النظام العام في الوقت والمكان الممارس فيه نشاط الضبط الإداري"<sup>1</sup>.

وعموماً فالضبط الإداري وظيفة ونشاط إداري تمارسه الإدارة العامة لتنظم به حقوق وحرّيات الأفراد بشكل وقائي انفرادي بهدف الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره التقليدية والحديثة في الدولة وفق زمان ومكان النشاط الإداري، ومن هذه التعريفات نستخلص خصائص الضبط الإداري.

ثانياً: خصائص الضبط الإداري.

للضبط الإداري خصائص تميزه عن غيره من النشاطات الإدارية ويمكن حصرها في:

- 1 - الصفة الانفرادية: في جميع الحالات إن الضبط الإداري تباشره السلطة الإدارية بصفة منفردة وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام وموقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة.
  - 2 - الصفة الوقائية: يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يحمي الأفراد من المخاطر قبل وقوعها فسحب رخصة الصيد أو السياقة من أحد الأفراد من طرف الإدارة فلأنها قدرت خطورة استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة.
  - 3 - الصفة التقديرية: ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر أن عملاً ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام، كأن تقدر عدم منح رخصة التنظيم السياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة إذا رأت أن هناك مخاطر من هذا النشاط الجماعي<sup>2</sup>.
- ثالثاً: تحديد الطبيعة القانونية للضبط الإداري.

لقد اختلف الفقهاء في تحديد هذه الطبيعة، واختلفوا في معياره العضوي والموضوعي إذ ثار جدل فيما إذ كان ذو طبيعة قانونية محايدة أم ذو طبيعة سياسية أم هو مزيج بين الطابع القانوني والسياسي، إلا أنه في ظل الجدل الفقهي القائم في تحديد طبيعة الضبط الإداري وهويته، أنه يمكن

1 - صالح جابر، محاضرات في المرافق العامة والضبط الإداري، موجه لطلبة السنة الثانية ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة حمه لخصر، الوادي، السنة الجامعية 2021-2022، ص 05.

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 218، ص 494.

أن يتقصد الطبيعة القانونية المحايدة في الظروف العادية للدولة حيث تطبق سلطات الضبط القانون دون التوجه لغاية أخرى سياسية أو مصالح حزبية، ويكتسي طابع سياسي في الحالة غير العادية حيث تكون درجة الاضطراب تلتحق بمقاييس عالية<sup>1</sup>، فقد تهدد نظام الحكم في تلك الدولة.

وحتى نتعرف أكثر على الضبط الإداري لا بد أن نميزه عما يشابهه من أنواع الضبط الأخرى على الخصوص الضبط التشريعي والضبط القضائي.

رابعاً: التمييز بين الضبط الإداري - الضبط التشريعي - الضبط القضائي.

### 1 - الضبط الإداري والضبط التشريعي:

يقصد بالضبط التشريعي مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات، فمصدر الضبط هنا السلطة التشريعية، وإذا كان الضبط الإداري يعمل على تقييد الحريات العامة بغية تحقيق وصيانة النظام العام فالأصل أن الحقوق تجد مصدرها في الدستور، ثم يعمل بها في حدود القانون فلا تمارس هذه الحريات إلا وفقاً له والنطاق المحدد لها، فبالتالي الهدف من الضبطين هو المحافظة على النظام العام والاختلاف بينهما في السلطة التي تباشره والصادرة عنها، فالضبط الإداري تباشره سلطة إدارية في حين يكون الضبط التشريعي صادر عن السلطة التشريعية، وعلى العموم فإن الفقه يرى بأن الضبط الإداري يعمل داخل إطار الضبط التشريعي حيث تقوم سلطات الضبط الإداري بتطبيق المبادئ والأحكام العامة التي ينظمها الضبط التشريعي، لكن ذلك يمنع الإدارة من إضافة أحكام ولوائح جديدة تحد بمقتضاها من الحريات<sup>2</sup>.

### 2 - الضبط الإداري والضبط القانوني:

يتميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي بصفته الوقائية فهو يعمل على وقاية النظام العام بمنع الإخلال به ومنع الأفراد من مخالفة القوانين والأنظمة كمنع التظاهرات والاجتماعات واجتذاب الفوضى وذلك باتخاذ التدابير اللازمة للحيلولة دون حصول أعمال أو حوادث مخلة بالنظام العام، أما الضبط القضائي فهو تدابير تتخذ بعد حصول المخالفات أو الجرائم لقمعها ووقف الحوادث المخلة بالأمن في سبيل حفظ النظام العام، وبهذا يتصف الضبط القضائي بصفة الردعية بخلاف الضبط الإداري المتميز بصفته الوقائية، كما أن التمييز بين الضبط الإداري والقضائي له قيمة عملية تكمن في أن الضبط الإداري يتصل في عملياته وإجراءاته بالسلطة التنفيذية وبالتالي تخضع إجراءاته للقضاء الإداري

1 صالح جابر، مرجع سابق، ص 9-10.  
2 - مقدود مسعودة، مرجع سابق، ص 25-26.

أي المحكمة الإدارية ومجلس الدولة للطعن فيها بالإلغاء أو تجاوز السلطة عند عدم مشروعيتها فضلا عن طلب التعويض عن أضرارها، أما إجراءات الضبط القضائي فيختص بها القضاء العادي<sup>1</sup>.

وللضبط الإداري أنواع لا بد من التمييز بينها.

خامسا: أنواع الضبط الإداري.

للضبط الإداري نوعين عام وخاص:

### 1- الضبط الإداري العام:

ويقصد به مجموع السلطات والتدابير والإجراءات المتخذة في شتى المجالات للحفاظ على النظام العام، فرئيس الجمهورية يمارس ضبطا إداريا عاما في شتى المجالات للحفاظ على النظام العام، على المستوى الوطني ورئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس ضبطا إداريا عاما في شتى المجالات لنفس الغاية، على مستوى إقليم البلدية وكذلك الوالي على مستوى إقليم الولاية<sup>2</sup>.

### 2- الضبط الإداري الخاص:

ويقصد به مجموعة السلطات والتدابير والإجراءات المتخذة في مجال معين ومُحدَّد<sup>3</sup> وزاوية من زوايا النظام العام، كالضبط الخاص بالمحافظة على الطيور والضبط الخاص بالصيد للحفاظ على نوع السمك مثلا أو الضبط الإداري الخاص بالحدائق والآثار القديمة أو كان محصور بمكان معين كالضبط الإداري داخل القطارات ومحطات السكة الحديدية، وبالتالي فهو أضيق من الضبط الإداري العام ويشمل جانب من جوانبه ولا يتنافى مع وجوده<sup>4</sup>.

والضبط الإداري هو وظيفة تقوم بها هيئات إدارية تدعى هيئات الضبط الإداري والتي تستعمل وسائل قانونية تضبط بها سلوك الأفراد وتقيدهم بحرياتهم بما يتلاءم مع الحفاظ على النظام العام، وهو الهدف المتوخى من التدابير والإجراءات الضبطية.

### الفرع الثاني: هيئات ووسائل الضبط الإداري.

يشغل هذا البحث بدراسة دور أعلى سلطة ضبط إداري والمتمثل في رئيس السلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية وبالتالي سنركز في هذا العنصر على هاته الهيئة ثم تبيان الوسائل القانونية التي تستعملها بصفقتها أعلى سلطة ضبط إداري.

1 - أبو القاسم عيسى، مرجع سابق، ص 445.

2 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري- التنظيم الإداري- النشاط الإداري، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013م، ص 290.

3 - المرجع نفسه،

4- حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 217.

## أولاً: هيئات الضبط الإداري.

يمكن تقسيم هيئات الضبط الإداري عموماً إلى قسمين: سلطات تمارس اختصاص الضبط على المستوى الوطني المركزي، وسلطات تمارس اختصاص الضبط في حدود جغرافية وإقليمية محلية محددة وهذه الأخيرة تتمثل في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يمارس كل منهما اختصاص الضبط الإداري العام على مستوى البلدية بالنسبة لرئيس البلدية والولاية بالنسبة للوالي، أما سلطات الضبط الإداري المركزي فتتمثل في رئيس الجمهورية وهو رئيس السلطة التنفيذية المكلفة بوظيفة الضبط الإداري، ثم يأتي الوزير الأول والوزراء<sup>1</sup>، والتي تمارس سلطات الضبط الإداري العام على المستوى الوطني. الأصل إن الوزراء ليس لهم الحق بممارسة مهام الضبط الإداري العام لأنها صلاحية معقدة لرئيس الجمهورية والوزير الأول، لكن القانون قد يجيز لبعض الوزراء خاصة وزير الداخلية ممارسة تلك المهام، وبحكم مركز بعض الوزراء وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه يخول لهم ممارسة مهام الضبط الإداري الخاص<sup>2</sup>.

ونخلص مما سبق أن صيانة النظام العام بصورة عامة يعود لرئيس الجمهورية وسنده في ذلك الدستور في مباشرة صلاحيات الضبط الإداري سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية<sup>3</sup>، واختصرت ذلك المادة 91 من التعديل الدستوري 2020م في العنصر رقم 06 " ... يتولى السلطة التنظيمية.."<sup>4</sup>، وهو بالتالي يصدر المراسيم الرئاسية المتضمنة تنظيمًا مستقلاً أو تنفيذياً له علاقة بوظيفة استخدام الوسائل أي الأساليب الإدارية الشاملة بمعنى الضبط الإداري العام<sup>5</sup>، وهو مسألة من المسائل غير المخصصة للقانون<sup>6</sup>.

## ثانياً: وسائل الضبط الإداري.

تتلخص وسائل وأساليب الضبط الإداري في ثلاث وسائل وهي اللوائح التنظيمية، والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري.

1- يامة إبراهيم، "سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، العدد 1، سداسية محكمة، جانفي 2012، ص 113.  
 2 - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 501.  
 3 - سليمان هندون، مرجع سابق، ص 55.  
 4 - أنظر المادة 91 من التعديل الدستوري 2020م.  
 5 - سليمان هندون، المرجع السابق، ص 55.  
 6 - المادة 1/141 من التعديل الدستوري 2020م تنص " .. يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..".

## 1 - اللوائح التنظيمية (لوائح الضبط).

هي مراسيم تنظيمية تتضمن قواعد عامة مجردة، تنظم النشاط الفردي وبعض الحريات الفردية بوضع بعض القيود اللازمة والملائمة للحفاظ على النظام العام، ومن أمثلتها لوائح المحال العامة كالمطاعم ومحلات بيع الأغذية وما يجب أن تتضمنه من شروط صحية<sup>1</sup>، وتصدر على شكل مراسيم تنظيمية يكون موضوعها ضبط ممارسة الحريات العامة وينجم عن مخالفتها جزاءات تحددها النصوص ولا تتم ممارسة إجراءات الضبط من جانب الإدارة إلا وفقاً لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها وبالضمانات التي كفلها، فرئيس الجمهورية عندما يمارس بعض الإجراءات الضبطية إنما يستند في ممارسته لهذه الصلاحيات على الدستور<sup>2</sup>. ويظهر ذلك في المادة 91 المذكورة سابقاً من الدستور الحالي في فقرتها 06 وكذا المادة 141 الفقرة 01 سالفه الذكر، وبالتالي تتمثل سلطة الضبط الإداري لرئيس الجمهورية في سلطته التنظيمية عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تحمل قواعد عامة ومجردة وتقصد تقييد جانب من حريات الأفراد المعينين بصفاتهم لا بذاتهم، وهذه المراسيم هي الموجه لعمل باقي سلطات الضبط المركزية والمحلية ذلك أن رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء وهو الموجه لعملها والمشرف عليها.

كما أن الوزير الأول يستند في ممارسة صلاحياته على الدستور خاصة المادة 112 من الدستور الحالي العنصر رقم 03 "يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات" وأضافت في العنصر رقم 05 "يوقع المراسيم التنفيذية"<sup>3</sup>، أما الوزراء فيستندون على النصوص التنظيمية التي تكفل لهم ممارسة بعض الإجراءات واتخاذ قرارات معينة، ويباشر الوالي إجراءات الضبط من منطلق قانون الولاية ويباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي ذات الإجراءات من منطلق قانون البلدية<sup>4</sup>.

وتتخذ لوائح الضبط عدة أشكال أو صور وهي:

## أ - الخطر أو المنع:

ومؤداه أن تصدر سلطة الضبط الإداري لائحة تلزم فيها الأفراد بعدم اتخاذ إجراء معين أو منع ممارسة نشاط محدد كأسلوب وقائي لمنع الجريمة أو الاضطرابات في النظام العام، إلا أن الحظر المطلق لنشاط جائز قانوناً يعتبر غير مشروع ذلك لأنه ينطوي على مصادرة كاملة للحرية العامة، الأمر

1 - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 239.

2 - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 505.

3 - أنظر المادة 112 من التعديل الدستوري 2020م.

4 - عمار بوضياف، المرجع السابق.

الذي يتنافى مع المبادئ الدستورية العامة سواء جاء هذا المنع مباشر وصريح أو جاء مستتر بإخضاع النشاط الفردي لشروط بالغة التعقيد والشدة<sup>1</sup>.

#### ب - الترخيص:

يتمثل في وجوب الحصول على إذن مسبق من الإدارة لممارسة نشاط معين وفقا لقواعد تنظيمية تحدد شروط السماح بممارسة ذلك النشاط من النواحي الموضوعية والشخصية سواء كان الترخيص لنشاط غير محظور تحقيقا للنظام العام، أو كان الترخيص واردا على نشاط محظور أصلا كالترخيص بحمل الأسلحة أو حيازة المواد المخدرة أو المفرقعات، غير أن السلطة التي تمنع الترخيص قد تكون مقيدة بالقانون، فلا يجوز الخروج عنه أو تكون لها سلطة تقديرية خاصة الترخيص بممارسة نشاط محظور، فالقاضي يراقب هذه السلطة من ناحية المساواة بين الأفراد في تطبيقها لهذا الترخيص وكذا عدم شمول هذا الترخيص على الحريات الأساسية التي كفلها الدستور<sup>2</sup>.

#### ج - الإعلان أو الإخطار المسبق:

يكون النشاط الفردي في حالتها مسموحا به بل ولا يشترط إذن أو ترخيص مسبق لممارسته ولكن تشترط لائحة الضبط مجرد التزام الأفراد بإعلان الإدارة عن رغبتهم في القيام بنشاط معين وذلك حتى تتمكن هذه الأخيرة من اتخاذ ما يلزم من احتياطات وإجراءات وقائية للحفاظ على النظام العام<sup>3</sup>.

#### 2 - القرارات الفردية:

تعهد الإدارة في ممارسة نشاط الضبط الإداري إلى اتخاذ قرارات فردية تتعلق بمراكز قانونية خاصة، أي أنها تخاطب وتمس فرد معين أو أفراد معينين بذاتهم<sup>4</sup>، في حالة قيامهم بأعمال مخللة بالنظام العام كالقرار الذي يصدر لمنع عرض فلم سينمائي في إحدى المدن خوفا من خطر الاضطرابات المحلية أو الإخلال بالآداب العامة<sup>5</sup>، وتكون قرارات رئيس الجمهورية على شكل مراسيم فردية وتعني فقط بالتعيين لاسيما في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور طبقا للمادة 92 من الدستور الحالي والتي حددت هذه الوظائف ومن بينها تعيين الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط<sup>6</sup>، كما أنه يستطيع إنهاء مهام من تم تعيينهم بقرار إداري فردي على شكل مرسوم فردي.

1- حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 243.

2- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، كلية الحقوق، جامعة الزرقاء الأهلية، عمان، الأردن، 2009م، ص 243-244.

3- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 241.

4 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 309.

5 - أبو القاسم عيسى، مرجع سابق، ص 450.

6 - أنظر المادة 92 من التعديل الدستوري 2020م.

ومن هنا يتبين أن رئيس الجمهورية يمارس سلطة الضبط الإداري عن طريق السلطة التنظيمية فقط، ويستند على الدستور لتأتي باقي سلطات الضبط الإداري لتطبق ما جاء في القوانين والتنظيمات التي من بينها المراسيم التنظيمية لرئيس الجمهورية كالمرسوم الرئاسي رقم: 288/15 المؤرخ في: 2015/08/22 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بتنظيم النظام الوطني للمراقبة بواسطة الفيديو و سيره، و قد تلجأ الإدارة إلى استعمال القوة لحفظ النظام العام عن طريق الجبر مباشرة.

### 3 - التنفيذ الجبري المباشر:

ويقصد به حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها الضبطية بالقوة عند الاقتضاء دون اللجوء للقضاء لمنع اختلال النظام العام وإجبار الأفراد على احترام أحكام القانون ولا تلجأ الإدارة لذلك إلا إذا رفض الأفراد تنفيذ أوامر الضبط طواعية واختياراً بصفة استثنائية تستخدم القوة المادية مباشرة لتنفيذ أوامر الضبط الإداري ويمكن رد الحالات التي تلجأ فيها الإدارة لهذا الإجراء إلى ما يلي:

أ - وجود نص قانوني يجيز اللجوء إلى التنفيذ الجبري<sup>1</sup>.

ب - عدم وجود طريق قانوني لتنفيذ الإجراء الضبطي حيث أن التنفيذ الجبري هو المسلك الوحيد لحفظ النظام العام.

ج - حالة الضرورة: في حالة إذا ما تعرض النظام العام لخطر جسيم يهدده ويتعذر دفعه بالطريقة القانونية العادية<sup>2</sup>، ويظهر ذلك في صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية التي سنذكرها في الفصل الثاني من هذا البحث.

أما عن الغرض أو الهدف من الضبط الإداري فإنه يتمثل عموماً في حماية وحفظ النظام العام ما يستدعي التفصيل فيه بعرض مفهومه والمعيار المعتمد في إيضاح فكرته كهدف لوظيفة الضبط الإداري ثم تبيان عناصره التقليدية والحديثة.

### المطلب الثاني: مفهوم النظام العام كهدف لوظيفة الضبط الإداري.

يعد الهدف الأساسي الذي يسعى إليه الضبط الإداري هو تحقيق المحافظة على النظام العام في المجتمع والدولة أي وقايته من الاضطرابات والفوضى والمحافظة على استقرار نظامه ، لذلك لا يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تستخدم سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى حتى وإن تعلقت بالمصلحة العامة ذلك أن هدف الضبط الإداري ليس للإدارة الخروج عنه أو أن تتخذه ستارا للتوصل لأهداف مشروعة

1 - حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 247-248.

2 - المرجع السابق، ص 250.

أو غير مشروعة، والعمل بقاعدة تخصيص الأهداف، ما دفع ببعض الفقهاء بالأخذ بمعيار وحيد يميز أعمال الضبط الإداري وهو عنصر الغاية، ما يقتضي تحديد إطار فكرة النظام العام باعتبارها أساس تدخل هيئات الضبط الإداري في مجال الحريات العامة للأفراد، لذلك اتجه الفقه والقضاء لتحديد عناصر النظام العام وحصرتها في ثلاث عناصر هي: الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، بيد أن النظام العام لا يقتصر على هذه العناصر التقليدية الثلاثة، وإنما يتسع ليشمل عناصر جديدة ظهرت نتيجة للتطورات التي تحدث في المجتمع وبالتالي فهي فكرة مرنة ونسبية وغير ثابتة وتتغير بتغير الزمن وكذلك تختلف من مجتمع لآخر ويرجع هذا إلى أن النظام العام مرتبط بعدة جوانب اقتصادية وسياسية واجتماعية وأخلاقية<sup>1</sup>، التي تختلف من دولة لأخرى.

لم يعرف المشرع الجزائري كغيره النظام العام إلا أن الشراح اكتفوا بإعطاء فكرة تقريبية له بقولهم "هو الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي والخلقي الذي يسود المجتمع في وقت من الأوقات"<sup>2</sup>، كما أن مجال النظام العام الداخلي غير مجال النظام العام الدولي، فلا وجود لنظام عام دولي، والصحيح أن النظام دائما وطني وتحديده يكون بواسطة القاضي الوطني في المجتمع الوطني<sup>3</sup>، فما هو تعريف الفقه للنظام العام؟ وما هي عناصره التقليدية والحديثة؟

سنتعرض لتعريف النظام العام وخصائصه في الفرع الأول، ثم نتطرق لعناصره في الفرع الثاني.

**الفرع الأول: تعريف النظام العام وخصائصه.**

**أولا: تعريف النظام العام:**

يرى الدكتور صلاح الدين فوزي "أن النظام العام هو حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، وهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، فهو حالة وليست قانونا وأحيانا أخرى تكون مادية فتوجد في المجتمع وفي الأشياء كما أنها أحيانا أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق وأحيانا أخرى تكون هذه الحالة هي الأمرين معا<sup>4</sup>.

وقد اعتبر بعض الفقهاء النظام العام بأنه "السير الحسن للمؤسسات الضرورية للجماعة" أو هو "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم المصالح التي تعلو على المصلحة الفردية، وتهم الجميع، سواء

1- يوسف ناصر حمد الظفيري، " الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 74، ديسمبر 2020م، ص 1511.

2- محمد السعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002م، ص 117.

3 - أعراب بلقاسم، القانون الدولي الخاص الجزائري تنازع القوانين، الجزء الأول، الطبعة 9، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 175.

4 - سليمان هندون، مرجع سابق، ص 36.

أدخلت تلك المصالح في المجال السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي أو الأخلاقي ، ولو لم يرد بهذه القواعد نص تشريعي " ، ولقد جاء في قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 17-01-1982 قال فيه القاضي: "لفظ النظام العام يعني مجموعة من القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي والواجب توافرها كي يستطيع كل ساكن من ممارسة جميع حقوقه الأساسية عبر التراب الوطني في إطار الحقوق المشروعة"، لكن المعيار الذي أخذ به القاضي لتحديد مدلول النظام العام من واقع الخصومة، وهو معيار غير جامد متوافق مع روح وضمير الجماعة المنتمي إليها وملبيا المصلحة العامة، كما أن عبد الرزاق السنهوري يرى " المصلحة العامة " هي الأساس في كل ذلك وهي الضابط في تحديد ما يدخل في مدلول النظام العام ومضمونه فما يعد من المصلحة العامة دخل في ماهية النظام العام وما لا يعد من المصلحة العامة خرج من ماهية النظام العام<sup>1</sup>. ومن هنا توسع مدلول النظام العام وأصبح لا يقتصر فقط على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، بل تجاوزه إلى حماية النظام العام البيئي والنظام العام الأدبي والأخلاقي وحماية المصلحة الاقتصادية ومنه النظام العام الاقتصادي وحماية المصلحة العمرانية ليتشكل النظام العام العمراني<sup>2</sup>.

ومما سبق أعلاه يتبين لنا خصائص النظام العام.

ثانيا: خصائص النظام العام.

يتميز النظام العام بما يلي<sup>3</sup>:

- 1 - إن قواعد النظام العام لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها.
- 2 - إن قواعد النظام العام تتكون عادة عن طريق التقاليد والأعراف والعادات وليس من صنع المشرع وحده، بل هو تعبير عن فكرة اجتماعية متطورة وللأعراف والتقاليد دور كبير في تكوين النظام العام.
- 3 - أن قواعد النظام العام متطورة ومرنة ونسبية تتبع فكرة النظام العام وبالتالي تختلف من زمان لزمان ومن مكان لمكان، كما أشرنا لذلك سابقا.
- 4 - اختلاف نقاط النظام العام باختلاف المذهب حيث يسود المذهب الرأسمالي تطلق الحريات، ويضيق النظام العام حيث يسود المذهب الاشتراكي وتقيد الحريات ويتسع نطاق النظام العام، لتدخل الدولة في الشؤون الاجتماعية والسياسية، لتحقيق المساواة الحقيقية بين الأفراد.

1 - صالح جابر، مرجع سابق، ص 17-19.

2 - المرجع السابق، ص 26.

3 - حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 225.

## الفرع الثاني: عناصر النظام العام

ولنتعرف أكثر على النظام العام وجب علينا التطرق لعناصره التقليدية والمستحدثة.

أولاً: عناصر النظام العام التقليدية.

تتمثل عناصر النظام العام التقليدية كما ذكرنا آنفاً الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، التي تمثل حمايتها أغراضاً للضبط الإداري.

**1 - الأمن العام:** ويقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء، بما يحقق الطمأنينة لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر يتعرضون له، ومن أخطر الكوارث العامة و الطبيعية، كالحرائق والفيضانات والزلازل، لذا يتعين على السلطة العامة، سلطة الضبط المختصة توفير كافة الإمكانيات واتخاذ كل الإجراءات لضمان الأمن العام للأفراد في الظروف العادية والظروف الاستثنائية<sup>1</sup>، كتنظيم المرور في الشوارع لمنع حوادث السيارات وحصر المخالفين للقانون ومراقبتهم لمنع وقوع الجرائم بقدر المستطاع واتخاذ الاحتياطات ضد الكوارث المتوقعة.

**2 - الصحة العامة:** يقصد بالصحة العامة في مجال الضبط الإداري وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها، ومن ذلك المحافظة على سلامة مياه الشرب والأطعمة المعدة للبيع ومكافحة الأوبئة والأمراض المعدية والمحافظة على نظافة الأماكن العامة والتأكد من توفر الشروط الصحية في المصانع والمطاعم والمحلات الأخرى وخاصة التي تقدم خدمات معينة للمواطنين، ومكافحة التلوث تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة<sup>2</sup>.

**3 - السكينة العامة:** ويعتبر مفهوم السكينة العامة هو المحافظة على الهدوء والسكون في الأماكن العامة والساحات والطرق، لوقاية الناس من الضوضاء والإزعاج والمضايقات خاصة في أوقات راحتهم، مثال ذلك أصوات الباعة المتجولين ومكبرات الصوت وآلات التنبيه في السيارات، وتشمل المحافظة على السكينة بمنع الأصوات المرتفعة المنبعثة من المشاغل والمعامل والمحلات التي تسبب مثل هذا الإزعاج، كالضجيج الناجم على تشغيل معامل الطوب بالقرب من الأحياء السكنية<sup>3</sup>.

يقول بول بيرنارد (Paule Bernard) "إن النظام العام التقليدي يعد قاصراً نظراً لسلبياته... بل هو نظام ديناميكي... وموجه لأهداف متعددة منها اجتماعي عام وشامل فهو تنظيم منسجم لكل العلاقات الإنسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، الفكرية، السياسية، والأخلاقية الكائنة في حياة

1 - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 498.

2 - هاني علي طهراوي، مرجع سابق، ص 240.

3 - المرجع السابق،

مجموعة معينة"، وبالتالي فقد أصبح مفهوم النظام العام يشمل النظام العام الأخلاقي، أو الأدبي والنظام العام الاقتصادي أو الاجتماعي<sup>1</sup>، البيئي والعمراي والجمال الرونقي وجب على هيئات الضبط حمايتها لدخولها ضمن العناصر المستحدثة للنظام العام.

ثانيا: العناصر المستحدثة للنظام العام:

تتنوع هذه العناصر بتنوع المجتمعات نذكر منها:

### 1 - النظام العام الأدبي والأخلاقي.

ويقصد به القيم والمبادئ الأخلاقية التي تواضع الناس في مجتمع معين على احترامها والالتزام بها<sup>2</sup>، فقد يؤدي عرض فلم محل بالحياء ويحدث القيم الأخلاقية لمجتمع مسلم مثلا: الإخلال بالنظام العام وإثارة الشغب والفوضى في البلاد فهذا الجانب المعنوي قد يؤدي إلى الضرر المادي فيستوجب على سلطات الضبط حماية النظام العام الأدبي والأخلاقي.

### 2 - النظام العام المتعلق بالجمال الرونقي للمدينة.

لقد حذا المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي عندما أحال سلطة الضبط الإداري المحلي القيام بواجب المحافظة على الجمال الرونقي للمدينة أي تحميل المدن ومدى اعتباره من النظام العام بما يبرر لسلطات الضبط الإداري التدخل لوقايتها والمحافظة عليه<sup>3</sup>.

### 3 - النظام العام البيئي:

تمتلك هيئات الضبط الإداري البيئي عدة أساليب لحماية النظام العام منها أسلوب التنظيم وتدابير الضبط الفردية المستقلة، كالمنع والترخيص والإخطار المسبق والإزالة وبمكناها اللجوء إلى التنفيذ الإلزامي المباشر لقراراتها دون الحاجة إلى إذن قضائي<sup>4</sup>، وتبدأ هذه التدابير بتنمية الوعي البيئي لدى الجماهير وتصل إلى حد من التشريعات الملزمة، بشأن حماية البيئة من التلوث والتقليل من آثارها الضارة<sup>5</sup>.

كما تتكفل سلطات الضبط الإداري بحماية النظام العام الاقتصادي، سوى ما تعلق بالعقد "نظام عام اقتصادي توجيهي"، أو ما تعلق بأطراف العقد خاصة الطرف الضعيف "نظام عام حمائي"

1 - يوسف ناصر حمد الظفيري، مرجع سابق، ص 1514.

2 - هاني علي الطهرراوي، مرجع سابق، ص 240

3- سليمان هندون، مرجع سابق، ص 48.

4 - عمري أحمد، سلطات الضبط في مجال حماية النظام العام البيئي، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة

تبارت، العدد التاسع، جوان 2017، ص 01

5- المرجع السابق، ص 22.

ولها دور أيضا في حماية النظام العام العمراني بواسطة التشريع العمراني بمختلف فروعهِ وتقسيماته من خلال حماية المصلحة العامة العمرانية<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: المركز القانوني لرئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري

يحتل رئيس الجمهورية مكانة مرموقة في النظام السياسي الجزائري باعتباره منتخبا عن طريق الاقتراع العام المباشر من طرف الشعب ما منح له وضعاً قانونياً معيناً، كما يتأسس السلطة التنفيذية حيث منح له الدستور عدة اختصاصات في الظروف العادية والاستثنائية<sup>2</sup>.

يخضع منصب رئيس الجمهورية لنظام انتخابي يوفر له قاعدة شعبية تمثيلية ما يعكس أهميته بالنسبة للنظام الدستوري، كما يعبر هذا المنصب في الجزائر عن مؤسسة كاملة هي مؤسسة رئاسة الجمهورية حيث يبدأ الدستور الجديد 2020 معالجته للمؤسسات الدستورية بمؤسسة الرئاسة ويخصص لها حيزاً واسعاً ضمن المواد المخصصة للسلطة التنفيذية<sup>3</sup>.

لقد خصص الدستور الحالي فصلاً كاملاً لرئيس الجمهورية من الباب الثالث وجعله على رأس السلطة التنفيذية وذلك في المواد 84 إلى 102، وإن دل ذلك على شيء إنما يدل على قوة ومكانة ومركز رئيس الجمهورية، وستتناول في هذا المبحث المركز الانتخابي لرئيس الجمهورية والقوة الانتخابية له.

#### المطلب الأول: المركز الانتخابي لرئيس الجمهورية.

لقد كرسّت الدساتير الجزائرية في مجملها هيمنة السلطة التنفيذية وخاصة هيمنة رئيس الجمهورية على باقي السلطات وذلك بالاختصاصات الواسعة المخولة له، وإذا تفحصنا بالتحليل للتعديل الدستوري 2020 للمركز القانوني لرئيس الجمهورية تبين أنه لا يزال المهيمناً الأول على السلطة التنفيذية والموجه الأساسي في النظام السياسي الجزائري، والمجسد لوحدة الدولة وسيادتها في كل الظروف، ويظهر هذا المركز في نظام انتخابه، وكذا في العهدة الانتخابية ومسؤوليته أثناء هذه العهدة.

1 - صالح جابر، مرجع سابق، ص 29-30.

2- سبسي محمد، زواكري الطاهر، "منصب رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري الجزائري 2020"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 02 (المجلد 08)، 2021، ص 33.

3- كمال جلاب، محاضرات في المؤسسات الدستورية، مقدمة لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2020، ص 04.

## الفرع الأول: نظام انتخاب رئيس الجمهورية.

يعني الانتخاب لغة الاختيار، ومن الناحية القانونية يعني الطريقة أو الوسيلة التي بموجبها يختار المواطنون الأشخاص الذين يسندون إليهم مهام السيادة أو الحكم نيابة عنهم<sup>1</sup>، وهذه الأخيرة ملك للشعب مصدر كل سلطة الذي له الحق في اختيار من يمثله بحيث تظهر إرادته المجسدة في الشخص الذي سلمت له دفة الحكم وقيادة الدولة التي تأسست بالشعب ولخدمة الشعب<sup>2</sup>، ومن هنا يترتب على ممثل الشعب ممارسة السلطة السامية في حدود أحكام الدستور<sup>3</sup> فكيف ينتخب رئيس الجمهورية كممثّل للشعب؟

## أولاً: انتخاب رئيس الجمهورية.

بحسب المادة 85 من دستور 2020 أن رئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ويتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، ثم إحالة كفاءات تطبيق هذه المادة إلى قانون عضوي<sup>4</sup>، حيث جاء في الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والمؤرخ في 2021/03/10، في مواده على التوالي:

- المادة 247: "يجري انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد في الدورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها".

- المادة 248 "إذا لم يتحصل المترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول ينظم دورتان، ولا يشارك في الدور الثاني إلا المترشحان الاثنان اللذان تحصلا على عدد أكبر من الأصوات في الدور الأول"<sup>5</sup>.

ويصبح رئيس الجمهورية بهذا الانتخاب السري والمباشر الممثل الشرعي للشعب ويمارس السلطة السامية التي استلمها منه في حدود أحكام الدستور وبالتالي فهو يجسد سيادة الدولة ويسهر على وحدة ترابها في كل الظروف، إلا أنه وقبل دخوله لهذا الرهان الرئاسي لا بد من توفر العديد من الشروط الهامة نظراً لأهمية هذا المركز وثقل مسؤوليته.

1- هشام جلال، قاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية لدى رئيس الجمهورية والوزير الأول، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق، مارس 2014، ص 9.  
2- أنظر المادة 07-08، 12-13، من التعديل الدستوري 2020، (جر جج، العدد 54 المؤرخة في: 16 سبتمبر 2020).  
3- أنظر المادة: 86 من التعديل الدستوري 2020 .  
4- انظر المادة 85 من التعديل الدستوري 2020.  
5- انظر المواد: (247-248) من الأمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، (ج ر ج ج، العدد 17 المؤرخة في: 2021/03/10).

## ثانيا: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية:

نصت المادة 87 من دستور 2020 على الشروط الواجب توفرها في المرشح لرئاسة الجمهورية، وهي:

- أن يتمتع بالجنسية الأصلية له ولوالديه ولا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية.
  - أن يدين بالإسلام بصفته دين الدولة.
  - أن يبلغ سن (40 سنة) يوم إيداع طلب الترشح.
  - وله كامل الحقوق المدنية والسياسية.
  - وأن يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته.
  - ويثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954م إذا كان مولود قبل جويلية 1942م.
  - يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد الثورة إذا كان قد ولد بعد ذلك التاريخ.
  - يقدم تصريحاً بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل البلاد وخارجها.
  - إثبات إقامته لمدة 10 سنوات على الأقل بالجزائر قبل إيداع ملف الترشح<sup>1</sup>.
- كما جاء في الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والمؤرخ في 2021/03/10. في مادته 249 الوثائق المرفقة بالتصريح.
- وأضافت المادة 253 من نفس الأمر بضرورة جمع وتقديم عدد معين من التوقعات:
- إما 600 توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس شعبية بلدية أو ولاءية أو برلمانية على الأقل، وموزعة على 29 ولاية.
  - وإما تتضمن 50000 توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في قائمة انتخابية ويجب أن تجمع عبر 29 ولاية على الأقل، وألا يقل عدد التوقعات في كل ولاية عن 1200 توقيع<sup>2</sup>.
- إن تحقيق هذه الشروط يثبت جديده المترشح لتحمل المسؤولية وأنه أهل لتولي منصب رئيس الجمهورية خلال العهدة الرئاسية.

## الفرع الثاني: العهدة الرئاسية ومسؤولية رئيس الجمهورية

1-انظر المادة: 87 من التعديل الدستوري 2020.

2-انظر المادة: 253 من الأمر 01/21 سالف الذكر.

قبل التكلم عن مسؤولية رئيس الجمهورية على أعماله، وجب التعرّيج على عهده الرئاسية ومدتها.

أولاً: العهدة الرئاسية.

يقصد بالعهدة الرئاسية المدة التي يشغل فيها رئيس الجمهورية منصبه الرئاسي وقد حددتها المادة: 88 من دستور 2020 بخمس سنوات<sup>1</sup>، عكس ما جاء في مشروع تعديل الدستور لسنة 2008 في المواد 16 - 10 - 71 الذي لم يحدد عدد العهديات المتتالية مستندا في ذلك لسيادة الشعب في اختيار من يمثله، حتى وان كان الرئيس الذي شغل عهدين ما دام الشعب يتبناه ويضع ثقته فيه<sup>2</sup>، إلا أن الدستور الحالي لسنة 2020 في مادته 88 المذكورة أعلاه حددتها بصفه قاطعه بخمس سنوات، حيث لا يمكن لأي رئيس أن يمارس أكثر من عهدين متتاليتين أو منفصلتين وأن انقطاع مدة العهدة لا يعتبر مبررا لإعادةّها أو اعتبارها غير كاملة بل اعتبر المؤسس الدستوري انقطاع العهدة لأي سبب عهده كاملة وأضاف في المادة 223 من دستور 2020 أن هذه العهدة الرئاسية من الأحكام الدستورية التي لا يمكن أن يمسه أي تعديل دستوري<sup>3</sup>.

إن انتهاء المهمة الرئاسية يعني انتهاء مهام رئيس الجمهورية وهو الأصل وقد تنتهي العهدة بوفاة الرئيس أو مرضه مرضا يمنعه من أداء مهامه لمدة محدده وكذلك بالاستقالة الوجوبية بسبب المرض الخطير وبإبائها من طرف المحكمة الدستورية وإعلانها من طرف ثلثي أعضاء البرلمان بغرفتيه، أو بالاستقالة الإرادية، حيث يعلن الرئيس استقالته بسبب وجيه ومقنع، وفي كل الحالات إذا انقطعت العهدة لأحد هذه الأسباب فان رئيس مجلس الأمة يتولى رئاسة الدولة، وإذا تزامن ذلك مع شغور هذا المنصب يتولاه رئيس المحكمة الدستورية<sup>4</sup>، ونحن لسنا في إطار شرح ذلك بالتفصيل في بحثنا هذا إلا أننا نشير أن من ينوب رئيس الجمهورية في تلك الحالات لانقطاع العهدة لا يسمى رئيس جمهورية بل رئيس الدولة، وهذا الأخير يقوم بأعمال الرئيس المنتخب دون أن يكون له الحق بالترشح للانتخابات الرئاسية في كل الحالات و يترتب على العهدة الرئاسية مسؤولية رئيس الجمهورية خلال قيامه بمهامه.

ثانيا: مسؤولية رئيس الجمهورية خلال ممارسته للعهدة الرئاسية.

1 - انظر المادة: 88 من التعديل الدستوري 2020.

2 - هشام جلال، مرجع سابق، ص 13.

3 - سعاد عمير، "المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020م"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة تبسة- الجزائر، العدد 4، المجلد 6، ديسمبر 2021، ص 789.

4 - سعاد عمير، المرجع السابق ص 790-791.

يظهر اتساع سلطات رئيس الجمهورية من خلال اطلاقنا الواسع على التعديل الدستوري 2020 خاصة المواد 91 و92 منه وكذا مقياس المؤسسات الدستورية وترسخ في أذهاننا ذلك التوسع وثبت لنا أهميه منصب رئيس الجمهورية في الحياة السياسية والدستورية للأمة الجزائرية خاصة لما يتمتع به من سلطة على المؤسسات كحقه في حل المجلس الشعبي الوطني ، رئاسة مجلس الوزراء وإجبار رئيس الحكومة على الاستقالة ويتزأس المجلس الأعلى للقضاء، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو السلطة العليا في البلاد يمثل سيادة الشعب بالانتخاب المباشر والسري، كما أنه يعين رئيس المحكمة الدستورية ورئيس المحكمة العليا والى غير ذلك، إلا أن بعض أعماله من ناحية المشروعية لا تدخل ضمن هذا المبدأ لدخولها ضمن أعمال السيادة بالاستناد للقائمة القضائية منها:

**1 – الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان: مثل حل المجلس الشعبي الوطني.**

**2 – الأعمال المتعلقة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية: كأعمال إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية.**

**3 – الأعمال المتعلقة بالحرب: حيث السلطة الكاملة في يد رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.**

ومن ناحية الدستور فلا يجب على رئيس الجمهورية الخروج عن مضامينه في حالة التشريع بأوامر أو في حالة ممارسة السلطة التنظيمية، كما أن التزامه أمام الشعب وتأدية اليمين بصفته يدين بالإسلام عوامل تجعل من الصعب تدارك عواقبها اتجاه الرئيس إذا ما تجاوز حدود ما خوله له الدستور إلا أن استشارة العديد من المؤسسات الاستشارية يُقَوِّمُ أعماله ويوجهها إلى الطريق السليم وتصبح بعيدة عن الخطأ السياسي.

**1 – المسؤولية السياسية والمدنية لرئيس الجمهورية:**

القاعدة أن رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأفعال والأقوال التي تصدر عنه أثناء أدائه لوظيفته، لاسيما أنه منتخب من طرف الشعب، ويعد محور النظام السياسي مما يصعب معه إثبات أن الأفعال التي ألحقت ضررا بالغير ماديا أو بدنيا أو معنويا ناتجة عن تصرفات لا صلة له بأداء الوظيفة المنوطة به، وهو ما يستتبع عدم مسؤوليته مدنيا عن الأضرار التي يلحقها بالغير أثناء أدائه لوظيفته وما على المتضرر إلا العودة على الدولة، كما أنه غير مسؤول سياسيا لانعدام أي نص في الدستور الجزائري الحالي يشير إلى ذلك<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>-ميمونة سعاد، المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، د.ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 30-31.

<sup>2</sup>-سبسي محمد، زواقري الطاهر، مرجع سابق، ص 37.

## 2 - المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية:

من الغرابة بما كان ألا تجد حكما دستوريا مكرسا لمسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا<sup>1</sup>. أما جنائيا تعد المحكمة العليا للدولة هيئة قضائية استثنائية مهمتها فقط محاكمة رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، وكليهما ليس بمنأى عن المساءلة الجنائية عن أعمال يحددها الدستور والمتمثلة في الخيانة العظمى<sup>2</sup>، بالنسبة لرئيس الجمهورية خلال وأثناء العهدة بحيث ذكرت المادة 183 من التعديل الدستوري 2020 باختصاصها في الأفعال التي يمكن تكييفها خيانة عظمى، ومن بين هذه الأفعال ما جاء في المادة 62 من قانون العقوبات الجزائري ملخصه من يرتكب جريمة الخيانة العظمى يعاقب بالإعدام، كل جزائري وكل عسكري أو بحار في خدمة الجزائر يقوم بأحد الأعمال الآتية:

- تحريض العسكريين ضد الجزائر والقيام بالتخابر مع الدولة الأخرى أو أحد عملائها وعرقلة مرور العتاد الحربي والمساهمة في إضعاف الروح المعنوية للجيش أو للأمة، يكون الغرض منه الإضرار بالدفاع الوطني<sup>3</sup>، أما بالنسبة للوزير الأول أو رئيس الحكومة تضيف المادة 183 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الثانية أن المحكمة العليا تختص أيضا بالنظر في الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه<sup>4</sup>.

إن انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب بالاقتراع العام السري المباشر أعطاه مركزا ساميا في الدولة بامتلاكه لسيادة الشعب، ولقد رسمت الدساتير الجزائرية نهاية بالتعديل الدستوري 2020 الدور المهيمن لمنصب رئيس الجمهورية.

## المطلب الثاني: المركز الدستوري لرئيس الجمهورية.

تنص المادة 84 من دستور 2020 على أنه "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، ووحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية، ويحمي الدستور ويسهر على احترامه

1-مديحة بن ناجي، عبد الرحمان بن جيلاني، "المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020م"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة الجيلاني بونعامة، خميس مليان، الجزائر، العدد 2 المجلد 09، أكتوبر 2021م، ص 770.

2- إلياس جوادي، "المحكمة العليا للدولة بين النص والتطبيق"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة الوادي، الجزائر، العدد 01، مجلد 10، 2021، ص 255.

3- المادة 62 من قانون العقوبات المعدل والمتمم بموجب القانون 04/15 المؤرخ في 2004/11/10.

4- الفقرة الثانية من المادة 183 من التعديل الدستوري 2020.

ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة<sup>1</sup> ، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد حدد دور رئيس الجمهورية من خلال تجسيد وحدة الأمة وتجسيد الدولة في الداخل والخارج، والسهر على وحدة وسيادة التراب الوطني والسيادة الوطنية وحماية الدستور، وعلاوة على ذلك فإن لرئيس الجمهورية دورا آخر يتمثل في ضمان استمرارية الدولة والنظام الدستوري فيها، وتوفير الشروط اللازمة للسير العادي لمؤسساتها، وهذا الدور يستفاد ضمنا من نص اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية عقب انتخابه، حيث جاء فيها ما يلي: "... وأسهر على استمرارية الدولة... وعلى توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري..."<sup>2</sup>، مع ارتباط هذا الدور بالقسم فهو عهد أمام الله ثم أمام الشعب لتحقيق هذه الركائز، ويتمثل الدور الدستوري على هذا الأساس في تجسيد الدولة في الداخل وتجسيد الدولة في الخارج.

#### الفرع الأول: تجسيد الدولة داخل البلاد.

ويتبين الدور الدستوري لرئيس الجمهورية من خلال إسناد السلطة له عن طريق الانتخاب المباشر وبصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة كحامي للدستور.

أولا: إسناد السلطة لرئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب المباشر.

**1** - تأثير الانتخاب على مركز رئيس الجمهورية: ينص دستور 2020م على كون رئيس الجمهورية ممثلا للشعب مثله مثل أعضاء البرلمان ، وجعلت المادة 8 من نفس الدستور " السلطة التأسيسية ملك للشعب " الذي يمارس سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها " ، عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين " ، فرئيس الجمهورية منتخب من طرف الشعب فهو مؤسسة دستورية تتولى تمثيله ومن هنا فهو حائز للمشروعية التي يتمتع بها البرلمان بل إن مشروعيته أقوى لأنه يمثل أغلبية الناخبين بينما يختارُ النائب في إطار دائرته الانتخابية الضيقة، كما أن رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يستطيع الالتجاء للشعب عن طريق الاستفتاء حسب نفس المادة.

#### 2 - انتخاب رئيس الجمهورية:

لقد ذكرنا سابقا أن رئيس الجمهورية ينتخب بالاقتراع العام المباشر وأن الشروط التي يحددها الدستور لمنصب رئيس الجمهورية تدل على جدية وقدرة المترشح على تحمل المسؤولية إضافة إلى اليمين

1- المادة 84 منالتعديل الدستوري 2020.

2- كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 11.

الدستورية التي تلخص نصها المادة: 90 من الدستور الحالي وما فيها من قيد لضمير الإنسان الذي يدين الإسلام في دولة تدين بنفس الدين حسب المادة 02 من نفس الدستور<sup>1</sup>.

كما لا يستطيع رئيس الجمهورية تجاوز عهدتين متتاليتين أو منفصلتين وإن كانت إحداها غير كاملة المدة المحددة في المادة 88 من دستور 2020م إذا جدد الشعب ثقته في نفس الرئيس من جديد وإلا انتهت مهامه بانتهاء عهده الرئاسية المحددة بخمس سنوات<sup>2</sup>.

ثانيا: رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة وحمي الدستور.

يتولى رئيس الجمهورية قيادة القوات المسلحة ومسؤولية الدفاع الوطني كما تعهد له دستوريا حماية الدستور.

### 1 - رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة:

يعتبر المجال العسكري من المجالات الحصرية لرئيس الجمهورية لا يمكن إشراك الوزير الأول فيه فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية ، ويتولى كذلك مسؤولية الدفاع الوطني ويملك سلطة التعيين في الوظائف العسكرية بالإضافة لاعتباره وزير الدفاع، فهو مكلف بالدفاع عن السيادة الوطنية وحماية الاستقلال الوطني والوحدة الإقليمية والسلامة الترابية كنتيجة لكونه يمثل رئيس الدولة ومجسدا وحدة الأمة، ولم تسند قيادة القوات المسلحة للوزير الأول مثلما تفعل بعض الأنظمة، لإبعاد الجيش عن الصراعات الحزبية أو السياسية حتى لا ترتد عليه.

كما يتولى رئيس الجمهورية السياسة الدفاعية وهو الذي يرسمها ويحدد مبادئها وأهدافها، وقد يكلف أحد الضباط السامين بتنفيذ هذه السياسة، وله دور آخر باعتباره وزيرا للدفاع الوطني فيسهر على مراقبة نشاط المؤسسة العسكرية ، ولا يقتصر هذا الدور على التعيين في الوظائف العسكرية وقيادة القوات المسلحة بل يمتد إلى التنظيم المادي لأجهزة الجيش ، وما يعرف بميزانية الجيش أو الدفاع الوطني والتي تتميز بميزانية معتبرة وصلت نسبتها منذ 2012م إلى 15.65% من ميزانية الدولة ككل ، وهذا كمثل على حجمها فقط مقارنة بغيرها من الوزارات، كما أن هذه الميزانية يوافق عليها البرلمان بلا نقاش وعند التصويت تقيد بصفة إجمالية، ورئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يمكنه إعطاء تفاصيل هذه النفقات وهذا ما يؤكد هيمنته في مجال القطاع المالي للمؤسسة العسكرية<sup>3</sup>.

### 2 - رئيس الجمهورية حامي الدستور:

1- أنظر المادة 90 ثم 02 من التعديل الدستوري 2020.

2- أنظر المادة 88 من نفس التعديل الدستوري 2020.

3- هشام جلال، مرجع سابق، ص 14-15.

من خلال المادة 84 من الدستور الحالي يعتبر رئيس الجمهورية حامي الدستور ويسهر على احترامه واحترام مؤسسات الدولة لقواعده، بالإضافة إلى تعهده بعد انتخابه بالتزامه بالدفاع على الدستور من خلال اليمين الدستورية الذي جاء بعد التزامه باحترام الدين الإسلامي، ومن ثم تظهر أهمية احترام القواعد الدستورية والدستور بصفة عامة.

لقد منح الدستور رئيس الجمهورية صفة حامي الدستور والسهر على احترامه، وبهذه الصفة فإن على هذا الرئيس أن يحمي الدستور من أي خرق قد يأتي من السلطات الأخرى، كما عليه بذات الصفة أن يضمن تنفيذ القواعد الدستورية وألا يعمل على تعطيلها إلا في الحالات المحددة بموجب الدستور، وقد أظهر الدستور أنه يمكن ربط دور رئيس الجمهورية كحامي الدستور بالصلاحيات الممنوحة له في نصوصه والتي تتعلق بهذا الدور نذكر منها:

- سلطة إخطار المحكمة الدستورية<sup>1</sup>، طبقاً للمادة 190 والمادة 192 من الدستور الحالي.

#### أ - إخطار المحكمة الدستورية:

يتبين من المواد 185 و190 من الدستور، أن المحكمة الدستورية تضمن احترام الدستور وأن الرئيس يخطر بها بذلك متى كان هناك تهديد بالإخلال بقواعده، حيث تتمحور العلاقة في مدى تأثيره على فعالية الرقابة الدستورية إذ يعد أهم مؤسسة دستورية تحرص على حماية الدستور من كل خرق قد يشوبه<sup>2</sup>.

ويقوم الإخطار الرئاسي على أساس مهمة رئيس الجمهورية، بحماية الدستور حسب المادة 190 منه، وهذه الوظيفة محدودة باختصاص المحكمة الدستورية التي تتولى مهمة السهر على احترام وضمأن احترام هذا الدستور، عند مراقبتها لمطابقة النصوص المعروضة عليها للدستور، ومن هنا فإن رئيس الجمهورية بهذا العمل الدستوري يملك آليات رقابة سير المؤسسات وحماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، كما أنه يستشير المحكمة الدستورية في الحالات الاستثنائية من خلال المواد: 97- 98- 100 من الدستور الحالي لمعرفة مدى دستوريتها والإعلان عنها<sup>3</sup>.

وعلى العموم فإن استشارة رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية هي ضمانة لعدم انتهاكه للدستور كما أن استشارة المؤسسات الاستشارية الأخرى التي ذكرتها المواد المذكورة أعلاه هو بمثابة رقابة

1- كمال جعلاب، مرجع سابق، ص12

2- بودواية محمد، ميمونة سعاد، "مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020م"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة تلمسان، الجزائر، العدد 02، المجلد 14، جوان 2021، ص399.

3- أنظر المواد 97- 98- 100 من التعديل الدستوري 2020.

على قرارات رئيس الجمهورية وموجها له ما يمنعه من الانحراف عن الدستور، إلا أنه يستطيع تغيير هذا الدستور عن طريق الاستفتاء.

#### ب - تعديل الدستور:

يرجع لرئيس الجمهورية دون سواه حق المبادرة بتعديل الدستور، وهذا يبين مركزه كقائد للأمة وحامي الدستور وتميز بين طريقتين لتعديل الدستور، الأولى دون العرض على الاستفتاء والاكتفاء بموافقة البرلمان، والثانية تستوجب عرض مشروع التعديل على الشعب ليُقَرَّر<sup>1</sup>، مثلما فعل في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، وقد يوقف رئيس الجمهورية العمل بالدستور في حالة الحرب ويتولى جميع السلطات في الدولة<sup>2</sup>، فهو يجسد الدولة في داخل البلاد وخارجها.

الفرع الثاني: تجسيد الدولة خارج البلاد.

يتعين على رئيس الجمهورية ممثل ومجسد الدولة أن يتصرف باسمها فهو يقرر السياسة الخارجية للأمة ويصادق على المعاهدات والاتفاقيات في حالة السلم وحالة الحرب وتوقيع الهدنة.

أولاً: تحديد السياسة الخارجية للأمة.

بالنظر إلى المادة 91 في العنصر رقم 03 منها، "يقرر رئيس الجمهورية السياسة الخارجية للأمة ويوجهها"<sup>3</sup>، بمعنى أنه يحدد نوعية العلاقات الخارجية مع الدول التي تتركز على تبادل المصالح وتمثل مصالحاته في هذا المجال طبقاً للمادة 92 من " يعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم كما يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم"<sup>4</sup>، وقد أضافت المادة 2/91 من التعديل الدستوري الحالي أن رئيس الجمهورية "يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان"<sup>5</sup>، كما أن تعيين وزير الخارجية في الحكومة يخضع لاختيار رئيس الجمهورية وحده، فلا يستطيع الوزير الأول تقديم أي اقتراح لأن هذه الوزارة تتبع رئيس الجمهورية باعتباره صاحب الاختصاص في مجال الشؤون الخارجية<sup>6</sup>، وتزيد أهمية الرئيس الدستورية من خلال منحه صلاحية إبرام المعاهدات والاتفاقيات وقت السلم والحرب.

1- هشام جلال، مرجع السابق، ص

2- أنظر المادة 101 من التعديل الدستوري 2020.

3- أنظر عنصر 03 من المادة 91 من التعديل الدستوري 2020.

4- أنظر المادة 92 من التعديل الدستوري 2020.

5- عنصر 02 من المادة 91 من التعديل الدستوري 2020.

6- هشام جلال، مرجع سابق، ص 21.

ثانيا: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات.

لقد جاء في المادة 91 المذكورة أعلاه في العنصر 12 أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها<sup>1</sup>، ومن المعلوم أن مشاركة البرلمان في ذلك شرط أساسي، وإذا وافق البرلمان على الاتفاقية أو المعاهدة يصادق عليها رئيس الجمهورية وتصبح قانون يسمو على الدستور فيصبح بذلك حكرا على رئيس الجمهورية بعد أن يأخذ رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بالهدنة ومعاهدات السلم، حسب المادة 102 من نفس التعديل 2020.

بالإضافة لمعاهدات السلم واتفاقيات الهدنة فإن رئيس الجمهورية يصادق أيضا على معاهدات التحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، وكذا الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل التجاري الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي حيث كذلك بعد أن توافق عليها كل من غرفتي البرلمان صراحة وهذا ما بيَّنته المادة 153 في الدستور الحالي<sup>2</sup>.

ومن خلال ما قلناه سابقا تتضح قوة مركز رئيس الجمهورية على باقي المؤسسات وهيئته على جميع السلطات خاصة السلطة التنفيذية التي تستمد منها سلطاته الضبطية كأساس للحفاظ على حقوق وحرية الأفراد وتقييدها بما يحقق المحافظة على النظام العام، وقبل معرفة هذه الصلاحيات وجب التعرّيج على الإطار المفاهيمي لكل من الضبط الإداري كأهم سلطة يمتلكها رئيس الجمهورية، وكذا الإطار المفاهيمي للنظام العام كمهمة أساسية لسلطته الضبطية ذلك أن الحفاظ على النظام العام يعني استقرار الدولة وثباتها.

1 - أنظر عنصر 12 من المادة 91 من التعديل الدستوري 2020.

2 - أنظر المادة 153 من التعديل الدستوري 2020.

## خلاصة الفصل الأول:

وخلاصة القول في هذا الفصل أنه بتوافر الشروط اللازمة لترشح رئيس الجمهورية ينتخب بالاقتراع العام المباشر الذي يمنح صلاحية التحكم باسم الشعب، ولحسابه ويتصرف كممثل لسيادته وهو بذلك أعلى سلطة في البلاد ورئيس السلطة التنفيذية، ولقد رسخ الدستور الحالي، هيمنة رئيس الجمهورية على كامل مؤسسات الدولة، ذلك أنه مجسد لها في الداخل والخارج، والحامي لدستورها ويسهر على استمرار مؤسساتها ووحدة ترابها بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للقضاء كما له الحق بإخطار المحكمة الدستورية لمراقبة مدى دستورية القوانين وله آليات لتعطيلها كما أنه يترأس مجلس الوزراء ويشارك الحكومة في وضع القوانين.

ولقد تناول التعديل الدستوري 2020 في الفصل الأول الباب الثالث من المادة 84 إلى المادة 102 مؤسسة رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري وجعلها في مقدمة المؤسسات الدستورية وحاميها، وفصل بينها وبين باقي السلطات، وجعل رئيس الجمهورية على رأس السلطات الثلاث ويمارس صلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية تثبت مركزه المرموق.

ويساهم دور رئيس الجمهورية بصفته ممثل الإدارة في تحقيق التوازن، بين المتناقضين، حفظ النظام العام وتحقيق الحريات العامة ولم يتناول الدستور الحالي مسؤولية الرئيس ولا العقوبة التي تنتج عن تصرفاته إلا في الحالة الذكورة في المادة 183 من نفس الدستور التي يمكن تكييفها على أنها خيانة عظمى، ذلك أن الشعب هو من سلم ثقته لشخص رئيس الجمهورية وهو من يسحبها منه، وبالتالي تبعا لهذه الإرادة فإن الرئيس يمارس أعمال سيادية تتعدى مبدأ المشروعية في الحالات العادية وتتوسع سلطاته الضبطية أكثر في الظروف غير العادية، حيث تصبح كامل السلطات في يده كما سنرى في الفصل الثاني.

# الفصل الثاني

## الفصل الثاني:

### صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في حفظ النظام العام

اعترف الدستور الجزائري الحالي ضمناً لرئيس الجمهورية بصلاحيات الضبط الإداري والتي تعمل ضمن صلاحياته التنفيذية التي تختلف عن الصلاحيات التشريعية (المادة 142) والقضائية (المادة 91 الفقرة 08)، لكن ممارسة مهمة الضبط الإداري تتعلق كما أشرنا سابقاً بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة من خلال لوائح الضبط، ولا يقصد بذلك القرارات الفردية التي يستخدمها رئيس الجمهورية في سلطته في التعيين من خلال المادة 92 من نفس الدستور، فهي تقصد أفراد بذاتهم لا بصفاتهم، أما لوائح الضبط التنظيمية فتقصد الأفراد بصفاتهم لا بذاتهم دون تحديد، وتكون على شكل قواعد عامة ومجردة.

وبممارسة رئيس الجمهورية صلاحياته الضبطية بصفة مستقلة تخرج عن نطاق القانون حيث أصبح لها مجالاً يتعدى نطاق تنفيذ القوانين، وتكون ضمن مجال يحظر على البرلمان التدخل فيه إلا أن الموجه لهذه السلطة يبقى الدستور ذلك أن رئيس الجمهورية حامي الدستور وله هامش من الحرية لممارستها من خلال المادة 01/141 بقولها "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

تعد ممارسة رئيس الجمهورية لدوره كسلطة ضبط من خلال السلطة التنظيمية المستقلة في الظروف العادية (المبحث الأول)، وفي الظروف غير العادية (المبحث الثاني)، من صلاحياته الواسعة في حالة السلم وتزداد اتساعاً في الحالات الاستثنائية في مجال حماية النظام العام ما يحدد مدى تقييده للحريات العامة لتحقيق الاستقرار المجتمعي بما يكفله الدستور.

## المبحث الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في الظروف العادية.

## (السلطة التنظيمية المستقلة)

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ويمارسها في الواقع بموجب توقيع المراسيم الرئاسية طبقا للمادة 91 في عنصرها السابع من التعديل الدستوري 2020 "يوقع المراسيم الرئاسية" ما يجعلها واسعة ومستقلة تطال كافة الميادين باستثناء مجال أو اختصاص القانون المحدد للبرلمان الذي له السيادة في المصادقة والتصويت عليها حسب المادة 114 من الدستور الحالي في فقرته الثانية "كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وتعتبر المراسيم الرئاسية أعمالا وقرارات إدارية بالمعيار العضوي أو الموضوعي تصلح أن تكون محلا لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية أمام مجلس الدولة ليفصل فيها ابتدائيا أو نهائيا، إعمالا للمادة 9 من القانون العضوي 01-98 المتعلق بمجلس الدولة، إلا أن بعضا منها يمكن تكييفها نظرا لأهميتها على أنها من أعمال السيادة، ولها علاقة بالسلطة التشريعية أو بالعلاقات الدولية ما يخرجها من دائرة اختصاص مجلس الدولة<sup>1</sup>.

ويستند رئيس الجمهورية حين ممارسته للسلطة التنظيمية (المراسيم الرئاسية) للدستور، حيث يمارس السلطة السامية في البلاد، وتخضع هذه المراسيم الرئاسية لرقابة المحكمة الدستورية للنظر في مدى دستورتها، إلا أن المؤسس الدستوري أعطى له صلاحيات واسعة يراعى من خلالها المصالح العليا للبلاد، ومن هذا الأساس ما مدلول ومبررات السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية (المطلب الأول)، ومجال هذه السلطة والرقابة الدستورية عليها.

1 - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، طبعة مزيدة ومنقحة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص139.

### المطلب الأول: مدلول وطبيعة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

إن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مراسيم رئاسية تنظيمية يعكس بجلاء الدور الريادي الذي يقوم به، والذي من خلاله يزاحم سلطة البرلمان إزاء قيامه بوظيفة التشريع بمعناه الفني، إلا أن اضطلاع رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص الدستوري المهم من خلال الدساتير التي عرفتها الجزائر إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2020م يطرح الكثير من التساؤلات المرتبطة على وجه الخصوص بتحديد مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (الفرع الأول) فضلا عن مبررات هذه السلطة (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

إن المتتبع لمسار التطور الدستوري يلاحظ أن مصطلح التنظيم لم يظهر للعلن بمجرد التوظيف القانوني له وإنما استغرق زمنا ليكتسب مفهومه الحالي إذ بعد صدور دستور فرنسا لسنة 1958م، عمد لتقوية السلطة التنفيذية حتى تفوقت على نظيرتها السلطة التشريعية في ميدانها الأصلي وهو ميدان التشريع، وأكثر من ذلك أن اهتزت العلاقة بين القانون واللائحة فخلق هذا الدستور قاعدة جديدة مفادها اتساع مجال التنظيم وتقليص مجال التشريع<sup>1</sup>.

#### أولا: تعريفات السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية.

ولقد تعددت تعريفات السلطة التنظيمية التي أطلقها الفقه الدستوري والإداري عليها فمنهم من اعتبرها لوائح ومنهم من اعتبرها تشريع فرعي ومنهم من اعتبرها قرارات إدارية تنظيمية، ما عدد من تعريفات السلطة التنظيمية المتعلقة برئيس الجمهورية نذكر بعضها:

1 - يعيش تمام شوقي، "السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008م"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 41، جامعة بسكرة، سبتمبر 2015، ص 41.

هناك من اعتبر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية " الصلاحيات المعترف بها لرئيس الجمهورية في اتخاذ القرارات في جميع المجالات غير المحفوظة للبرلمان"، وهي بذلك تعتبر عمل إداري من جانب واحد<sup>1</sup>.

كما عرفها بعضهم بأنها الصلاحيات القانونية الأصلية التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها منفردا في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة والتي تخول له تنظيم المسائل غير المخصصة دستوريا للقانون<sup>2</sup>.

وهي تشمل " صلاحية رئيس الجمهورية في اصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم" وهي " تولى رئيس الجمهورية تنظيم تلك المجالات غير المسندة دستوريا للبرلمان بواسطة المراسيم الرئاسية"<sup>3</sup>.

ويرجح الدكتور يعيش تمام شوقي، التعريف الذي يعتبر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مجموعة اللوائح التي تصدر على شكل مراسيم رئاسية بحيث لا تخضع لأي شرط أو قيد مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، أو تصدر مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها، سواء كمبادئ أو كتفويض ما دامت تعتبر مستقلة و متميزة عن القانون أو التشريع<sup>4</sup>.

وحتى نفرق بين السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية وما يشابهها وجب تمييزها عن السلطة التنظيمية للوزير الأول والمراسيم الرئاسية الفردية.

1- يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 41  
 2 - عادل ذوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 20/03/2015م، ص 17.  
 3 - فريحة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص القانون العام المعمق، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، الجزائر، 2015م-2016م، ص 9.  
 4 - يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، ص 41

ثانيا: الفرق بين السلطة التنظيمية المستقلة وما يشابهها:

يظهر لنا الفرق بين السلطة التنظيمية المعترف بها لرئيس الجمهورية من جهة والسلطة المعترف بها للوزير الأول، فالأولى يمكن الاصطلاح عليها بالتنظيم المستقل لأنها تأتي مستقلة ومتحرره عن القانون الصادر عن البرلمان فهي لا تتعلق ولا ترتبط به، بل تنافسه فهي من هذه الناحية تحتل مرتبة القانون أما السلطة التنظيمية للوزير الأول فهي ذات طابع تنفيذي محض، لأنها تأتي لتبين كيفية تنفيذ القانون الصادر عن البرلمان والمراسيم التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، وبذلك فإن المراسيم الرئاسية التنظيمية تختلف عن المراسيم التنفيذية في كون أن هذه الأخيرة ترتبط بنص تشريعي أو تنظيمي مستقل قائم، وعليه فالمرسوم الذي يتخذه الوزير الأول يصدر لتنفيذ الأمور القانونية التي يتضمنها النص ويضع القواعد التفصيلية لها واللازمة لتيسير تنفيذ القانون، فوظيفة المرسوم التنفيذي التفصيل حيث أجمال القانون والتفسير عندما يعمم، ووضع الإجراءات حيث لم يضع القانون إلا المبادئ الأساسية، وهو في كل الأحوال لا يمكن أن يؤدي هذه الوظائف في غياب القانون، أي بشكل مستقل عن نطاقه فهو خاضع للقانون والتنظيم المستقل وتابع له<sup>1</sup>.

كما أن المراسيم التنظيمية المستقلة تختلف عن المراسيم الرئاسية الفردية، كما ذكرنا في بداية هذا الفصل، ذلك أن الأول تشمل قواعد عامة ومجردة تهتم بهيكله وتنظيم مراكز قانونية عامة تطال مجالات مختلفة، في حين أن المراسيم الرئاسية الفردية تصدر عن طريق رئيس الجمهورية بمناسبة قيامه بوظيفة التعيين، فقواعده ذاتية ومحددة وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على من صدرت بشأنه.

ومن هنا يتبين أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية بإصدار مراسيم رئاسية في مجال الضبط الإداري بإظهار الخطوط العريضة والاساسية لحماية النظام العام وحماية الحريات والحقوق المكفولة في الدستور، ثم يأتي المرسوم التنفيذي ليفصل في كيفية تقييد هذه الحريات والآليات المتاحة

1- يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 41

لذلك دون الخروج على الهدف الأساسي وهو حماية النظام العام، ويجوز لرئيس الجمهورية تنظيم المسائل الخارجة على نطاق البرلمان بمراسيم رئاسية يمارس بها مجاله التنظيمي في كافة المجالات بما في ذلك المتصلة بحقوق وحرريات الأفراد مع مراعات التدرج التشريعي بمعنى أنها لا تخالف الدستور أو القوانين العضوية أو العادية<sup>1</sup>.

#### الفرع الثاني: مبررات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

تطبيقاً لمبدأ سيادة البرلمان كمبدأ دستوري تقليدي فإنه يحتفظ بالاختصاص التشريعي، باعتباره ممثلاً للإدارة العامة، والحكومة لا تقوم إلا باتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون، لكن التحولات العميقة التي عرفتتها المجتمعات بداية من الحرب العالمية الأولى أنهت عهد احتكار الاختصاص التشريعي من طرف البرلمان وبالمقابل تصاعد تدخل الحكومة المستمر في تنظيم العلاقات المختلفة، بناء عليه يتبين لنا أن اعتماد السلطة التنظيمية كمبدأ دستوري بحد ذاته أساسه وسنده في القاعدة التي مؤداها " أن الهيئة التنفيذية تملك الوسائل الضرورية لمواجهة الأحداث المستجدة، في المقابل أن أعمال البرلمان تتطلب الوقت الكافي"<sup>2</sup>.

ولقد فصل الدستور الحالي لسنة 2020م بين رئيس الجمهورية والحكومة وجعل رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية وعلى رأس المؤسسة الدستورية ويظهر ذلك التركيز على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث جعل المؤسس الدستوري الجزائري لكل مؤسسة فصل، إلا أن تداخل المهام في الحقيقة قد يضيق من تطبيق هذا المبدأ.

1 - حطاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017/08/20، ص 223.

2 - يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 44-45.

ولما كان من اهم مجالات ونشاط السلطة الإدارية بصفة عامة هو معرفة حاجيات الفرد ورغباته، ومن ثم العمل على إشباعها فإن ذلك لا يتأتى إلا إذا تم منح السلطة التنفيذية المختصة سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية الضرورية لإنشاء وتنظيم المرافق العامة وبيان كيفية تسييرها، فضلا على ذلك إذا كان ممارسة نشاط الضبط الإداري يدخل في صميم عمل الإدارة، فإن المحافظة على فكرة النظام العام بمشتملاته من أمن عام، صحة عامة، سكينه عامة، باعتبارها الأساس الذي يتركز عليه نشاط الضبط الإداري كنشاط وقائي لِدَرْءِ المخاطر يتطلب الاعتراف للسلطة الإدارية المركزية بمكنة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية، والتي تتراوح بين أن تكون لوائح للبوليس الإداري في الظروف العادية واللوائح الضرورية في الظروف الاستثنائية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: مجال السلطة التنظيمية المستقلة والرقابة الدستورية عليها

نظرا لاتساع مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بمجمل الدساتير الجزائرية إلا أنها تزداد وضوحا بتطور مراحل الدولة الجزائرية من خلال دساتيرها المتعاقبة وصولا إلى الدستور الحالي لسنة 2020م، حيث تثبت احتكارها من طرف رئيس الجمهورية الذي يمارس سلطة الضبط الإداري العام باسم الدولة الجزائرية مع اختلاف حجم مجالات صلاحياته في المجال التنظيمي بحسب المراحل التي مرت بها الجزائر لا سيما مرحلتي ما قبل صدور دستور 1989م ومرحلة ما بعد صدوره، ما يعين علينا تفصيل مجال السلطة التنظيمية بحسب هذه المراحل.

1- يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 45.

وتخضع السلطة التنظيمية المستقلة التي يحتكرها رئيس الجمهورية لرقابة دستورية تحتم على رئيس الجمهورية مراعات الدستور حين ممارسته لهذه السلطة حيث تتوافق المراسيم الرئاسية الصادرة عنه لمضمون الدستور ولا تخالفه ومن ثم يأتي دور رئيس المجلس الدستوري سابقا والمحكمة الدستورية حاليا لرقابة أعمال رئيس الجمهورية في هذا المجال بصفته حامي الدستور وحامي الدولة ومؤسساتها.

ونتناول إذا بالتفصيل مجال وحدود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ثم نعرض على الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة في مجال الضبط الإداري.

**الفرع الأول: مجال وحدود السلطة التنظيمية المقررة لرئيس الجمهورية.**

إن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري تشمل جزأين، جزء يتعلق بالمواضيع والميادين غير المدرجة في مجال القانون، وهو اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية، وجزء آخر يتضمن الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين، وهو اختصاص مقرر للوزير الأول، والملاحظ على مختلف الدساتير الجزائرية هو تكريس صلاحية إصدار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية كاختصاص أصيل له، ويستمد سلطته التنظيمية مباشرة من روح ونص الدستور وحسبنا دليل على ذلك ما نصت عليه المادة 53 من دستور 1963م " تمارس السلطة النظامية عن طريق رئيس الجمهورية " ونفس الشيء بالنسبة لدستور 1976م حيث نصت المادة 111 الفقرة 10 على " يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية"<sup>1</sup>.

ولقد كرس نفس المنحى كل من دستور 1989م في المادة 116 منه، ودستور 1996م في المادة 125 منه، والمادة 143 من التعديل الدستوري 2016م<sup>2</sup>، وكذا المادة 141 من التعديل الدستوري

1 - بقره عبد الحق، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016-2017، ص 25.  
2 - المرجع السابق.

2020م، حيث نصت على " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون<sup>1</sup>.

وعليه تبين أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بالمبادئ التي أرساها الدستور الفرنسي لسنة 1958م، في مجال اختصاص ممارسة السلطة التنظيمية بالنظر لأن اختصاص رئيس الجمهورية مستمد مباشرة من أحكام الدستور حيث تمتاز السلطة التنظيمية بالتكيف مع مجالات تدخل السلطة مقارنة بالقانون الذي يتميز بالثبات والاستقرار<sup>2</sup>، ونفصل ما ذكرناه أعلاه في مرحلتين:  
أولاً: مرحلة ما قبل صدور دستور 1989م:

بالرجوع إلى الأمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965م المتضمن تأسيس الحكومة، فإن رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة وبهذه الصفة يمارس عدة وظائف إدارية هام ، إذ يتولى السلطة التنفيذية ويشكل السلطة العليا في المجال الإداري بحسب نص المادة 05 من الأمر 182/65 التي جاءت بصيغة " تحوز الحكومة السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة وكيان الأمة" وحسب الأستاذ محيو، فإن القيام بتأويل هذه المادة هو الذي يمنع باستخلاص صلاحيات رئيس الحكومة الذي هو نفسه رئيس الجمهورية في تلك المرحلة لاتخاذ الإجراءات التنظيمية الخاصة بسير المرافق العمومية وحفظ النظام العام، وفي ظل دستور 20 نوفمبر 1976م، جاء النص على أن رئيس الجمهورية الذي هو في نفس الوقت رئيس الحكومة أي ذو صفة مزدوجة يمارس اختصاصات إدارية هامة إذ بحكم جمعه بين منصبين فهذا يعني أنه الرئيس الوحيد للسلطة التنفيذية ، وبالتالي فالرئيس الإداري الأعلى في الدولة الذي يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية وقد أصبحت صلاحيات رئيس الجمهورية وسلطاته في مجال الضبط الإداري تجد أساسا لها في دستور 1976م وهي تنتج عن الأحكام التي تجعل من رئيس الدولة

1 - أنظر المادة 141 من العديل الدستوري 2020م.

2 - بقة عبد الحق، مرجع سابق، ص 25-26.

هو المصطلح بالسلطة التنظيمية والضامن للدستور والمسؤول عن السياسة العامة التي يقودها وينفذها في الحالات العادية<sup>1</sup>، بالإضافة إلى ممارسته لسلطات أخرى في الحالات الاستثنائية نذكرها في حينها. ثانيا: مرحلة ما بعد دستور 1989م.

لقد أسند المؤسس الدستوري في دستور 1989م و1996م سلطة تنظيم لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وبذلك تعاضد دور السلطة التنفيذية وتقلص دور السلطة التشريعية، وأصبحت الأولى ذات اختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستوريا تتوالى بموجبه مهمة التنظيم بمفهومه الواسع المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات المخصصة للبرلمان مما ترتب عليه انقلاب القاعدة القائلة بأن الأصل العام هو إطلاق سلطة البرلمان وتقييدها هو الاستثناء، وحلت محلها قاعدة عكسية مفادها أن تقييد سلطة البرلمان هو القاعدة وإطلاقها هو الاستثناء<sup>2</sup>.

وبقيت قاعدة ازدواجية السلطة التنفيذية والتنظيمية الصورية بين كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول إثر استحداث هذا المنصب في التعديل الدستوري 2008م مع شرط التأشير الرئاسية المسبقة المفروضة على المرسوم التنفيذي<sup>3</sup>، والتي تنازل عنها في الدساتير اللاحقة خاصة في دستور 2020م لصالح الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة في مادته 112 في عنصرها رقم 05 "يوقع المراسيم التنفيذية..."<sup>4</sup>، وحذف شرط موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية في المادة 2/99 من التعديل الدستوري 2016م<sup>5</sup>.

ونقول هنا أنه بالمقارنة بين صلاحيات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في المجال التنظيمي الذي تدخل ضمنه صلاحيات كل منهما في مجال الضبط الإداري العام، ستبين أن دستور 2020م يمنح رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية واسعة لا يقيدها سوى القيد

1 - حططاش عمر، مرجع سابق، ص 73-74.

2 - يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 46.

3 - المرجع السابق.

4 - المادة 112 من التعديل الدستوري 2020م.

5 - بقعة عبد الحق، مرجع سابق، ص 30.

الدستوري ، وفيما يخص المجالات التي تجعل الدستور حكرا على القانون، يمارسها عن طريق إصداره للمراسيم المستقلة (المراسيم الرئاسية) ولم يعطي المشرع هذا الحق للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة الذي يقتصر مجاله في هذا الإطار على تنفيذ القوانين والتنظيمات حسب المادة 112 في عنصرها رقم 103<sup>1</sup>، رغم جسامه الأعباء والمسؤوليات التي تقع على عاتقه أثناء تأديته لمهامه بصفته المسؤول أمام رئيس الجمهورية والرأي العام وأمام القضاء، كذلك عند تنفيذ برنامج سياسي واسع النشاطات والأهداف.

ورغم مكانة رئيس الجمهورية فإن ممارسته للسلطة التنظيمية تتعرض للرقابة الدستورية لضمان عدم تجاوزه للدستور، فما هي هذه المؤسسة التي تمارس هذه الرقابة؟ وما مدى تأثيرها على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟

### المطلب الثاني: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

تتمثل الرقابة الدستورية في وجود هيئة دستورية مهمتها النظر في دستورية القوانين والتنظيمات فإذا وجدت غير دستورية أعلنت بطلانها، وتظهر أهمية هذه الرقابة في تفعيل هيئة مستقلة يناط لها هذه المهمة متمثلة في المحكمة الدستورية بالنسبة للجزائر، بعدما كان سابقا المجلس الدستوري الذي كان له أهمية بالغة باعتباره هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور إلا أنه أظهر تبعيته لرئيس الجمهورية من خلال تشكيلته واليمين الذي يؤديها أعضاؤه أمام رئيس الجمهورية، وبدل ذلك استحدثت مؤسسة دستورية جديدة أكثر استقلالية من سابقتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020م في الباب الرابع منه الفصل الأول ، الذي يتناول أهم مؤسسة رقابية دستورية تتمثل في المحكمة الدستورية التي عرفتها المادة 185 منه بأنها "...مؤسسة مستقلة لضمان احترام الدستور.

1 - عنصر رقم 03 المادة 112 من التعديل الدستوري 2020م بقوله " يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات..."

وتضبط المحكمة الدستورية سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية...<sup>1</sup> فماذا نعني أولاً بالرقابة الدستورية؟

الفرع الأول: الرقابة الدستورية قيد على سلطة الضبط الإداري.

يقصد بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات الإدارية التنظيمية اللائحة ألا يخالف قانون حكما مقررا في الدستور على أساس أن الدستور هو مصدر الشرعية في الدولة ، وبالتالي فإن جميع القواعد الملزمة في نطاقها يجب ألا تخالف حكما من أحكامه ، كما أن نظام الرقابة الدستورية على القوانين والنصوص التنظيمية يستهدف شرعية العمل العام في الدولة من كافة الجوانب الدستورية والسياسية ، الاقتصادية والاجتماعية ، ويستهدف أيضا تكييف النشاط العام لمؤسسات الدولة أو أجهزتها مع معطيات ومستجدات البيئة الوطنية والدولية في كافة المجالات لضمان فاعلية وكفاءة تحقيق وإنجاز الأهداف، ومن ثم فإن عملية الرقابة الدستورية على القانون والقرارات التنظيمية - السلطة التنظيمية- تستهدف حماية النظام القانوني في الدولة من خلال مراعاة وحماية أحكام الدستور والمبادئ التي يتضمنها من كافة مخاطر الانحرافات والانزلاقات السياسية والدستورية، وذلك من خلال حرص هذه الرقابة باستمرار على مطابقة أحكام التشريعات والنصوص التنظيمية لأحكام الدستور نصا وروحا، عملا لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات ومنطق دولة القانون<sup>2</sup>.

وتعد الرقابة الدستورية من أهم الوسائل التي تكفل الحقوق والحريات العامة بشكل فعال، حيث تكفل ضمان التطبيق الدقيق والسليم لسلامة التشريع المنظم للحريات بما تفرضه تلك الرقابة من وجوب التزام جميع سلطات الدولة وعلى رأسها السلطة التشريعية بأحكام الدستور ، وإلا اعتبر ذلك القانون غير دستوري وهو ما يعكس رقابة التشريعات الصادرة بشأن الحريات والتحقيق من تقيدها بالقاعدة الدستورية العليا ومن ثم يتعين على سلطات الضبط أن تمارس صلاحياتها في الضبط في حدود

1 - المادة 185 منالتعديل الدستوري 2020.  
2 - سليمان هندون، مرجع سابق، ص 100-101..

ما يخوله النص الدستوري أو التشريعي، وأن لا يتعداه<sup>1</sup>، وإن كان رئيس الجمهورية بصفته سلطة ضبط إداري.

### الفرع الثاني: دستورية الرقابة على التنظيمات وأثرها عليها.

إن عملية الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة على أي تعدي منها على مجال القانون تكون مستمدة إلا من الدستور مباشرة الذي يقرر عملية الرقابة هاته من خلال تحديد الهيئة المكلفة بممارستها<sup>2</sup>، ألا وهي المحكمة الدستورية، كما يحدد الدستور طريقة عمل هذه الرقابة عن طريق إخطار هذه المحكمة من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ويمكن إخطارها كذلك من أربعين نائبا أو خمسة وعشرون عضوا من مجلس الأمة طبقا للمادة 193 من دستور 2020م<sup>3</sup>.

وجاءت المادة 190 من نفس الدستور في فقرتها الثانية " تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.. " على أن تكون هذه القرارات ملزمة لجميع السلطات الإدارية والقضائية ويفقد التنظيم أو الأمر أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية إذا ثبت عدم دستوريته حسب المادة 198 في فقرتها 03 و05.

وبالرجوع للمادة 190 المبينة أعلاه لم توضح محل الرقابة التي تستهدف التنظيمات بالتحديد وعلى أية حال فبمجرد إخضاع المراسيم الرئاسية التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية للرقابة الدستورية وليس لرقابة المشروعية العادية، يمكن الاستنتاج بوضوح مكانة هذه المراسيم بالنسبة للقانون، ويمكن القول أن لها نفس قيمة القانون من الناحية الموضوعية كونها تتعلق بسلطة رئيس الجمهورية في وضع قواعد عامة ومجردة استنادا مباشرة لنص الدستور، في حين تظل هذه المراسيم أدنى من القانون من حيث الشكل، أي ضمن الهرم القانوني<sup>4</sup>. ويظل الشكل الأساسي المرتبط بالسلطة التنظيمية المستقلة في الجزائر يتعلق بغياب أي شروط شكلية أو موضوعية حددها الدستور لممارسة هذه السلطة، إذ يكفي بالنسبة

1 - سليمان هندون، مرجع سابق، ص 101-102.

2 - فريجة سفيان، مرجع سابق، ص 55.

3 - أنظر المادة 193 من التعديل الدستوري 2020م.

4 - كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 30.

لرئيس الجمهورية إصدار مرسوم رئاسي لتنظيم موضوع يخرج عن مجالات المحجوزة للبرلمان ، ما يطرح التساؤلات حتما حول مجال رقابة المحكمة الدستورية من حيث الشكل والإجراءات المتعلقة بها ، وستبقى مهمة المحكمة الدستورية في هذا الخصوص التأكد من عدم اعتداء رئيس الجمهورية على مجال مخصص للبرلمان ، أما من حيث الموضوع ، فإن المحكمة الدستورية تراقب مدى دستورية هذه المراسيم وعدم مخالفتها للقواعد والمبادئ الدستورية<sup>1</sup>، بمعنى أنها تستهدف التنظيمات في حد ذاتها ولا تستهدف الجهة المصدرة لها، وعليه فإن المحكمة الدستورية إذا فصلت بعدم دستورية أي تنظيم فإن ذلك لا يرد أبدا على رئيس الجمهورية المخول دستوريا بممارسة هذا الاختصاص<sup>2</sup>.

## المبحث الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري

### في الظروف الاستثنائية.

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في الظروف العادية، التي تناولناها في المبحث السابق، وفي الظروف الاستثنائية غير العادية، ولقد سمح المؤسس الدستوري له بالتدخل كسلطة ضبط لوضع القوانين من خلال السلطة التنظيمية التي تقتضي التشريع خارج مجال القانون وفق المادة 141 من الدستور الحالي سالف الذكر والتشريع بأوامر ضمن سلطاته الضبطية في الظروف الاستثنائية، وذلك حسب الفقرة الخامسة من المادة 142 بقولها " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور"<sup>3</sup>.

ولقد ذكر المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020م الحالات الاستثنائية، وذلك من المادة 97 إلى المادة 102، وأعطى لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية لرفع هذه الحالات مع استشارة بعض الجهات الرسمية في الدولة إلا أنه لم يذكر إجبارية الاخذ برأي هذه الجهات ما يفسر هيمنة رئيس الجمهورية على القرار في الحالات غير العادية لكن المؤسس الدستوري ربطها بشرط الضرورة الملحة أو الخطر المهدد للدولة ومؤسساتها.

1 - كمال جعلاب، مرجع سابق، ص30.

2 - فريجة سفيان، مرجع سابق، ص55-56.

3 - أنظر الفقرة 05 من المادة 142 من التعديل الدستوري 2020م.

وقبل أن نتناول الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية وجب التطرق لماهية الظروف الاستثنائية أو حالة الضرورة حتى نفهم الظروف التي تندرج من خلالها هذه الصلاحيات.

### المطلب الأول: ماهية الظروف الاستثنائية.

قد تحيط بالدولة ظروف غير عادية تهدد أمنها وسلامة أراضيها فيمنح المؤسس الدستوري لأجل المحافظة على كيان واستمرار الدولة سلطات واسعة لرئيس الجمهورية لمواجهة هذه الظروف أي حالات غير عادية أو استثنائية، وتعود فكرة الظروف الاستثنائية إلى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في المراجعات المرفوعة إليه ضد الإدارة وأدخلها دستور 1958م في القانون الدستوري ليجعلها أداة دستورية لتقوية مركز رئيس الجمهورية وهناك من أصّلها إلى عهد حكم " دوسبير " إلا أنها في الدستور الحالي ترجع إلى خطاب (Bayau) الذي ألقاه الجنرال ديغول سنة 1946م وتمت ترجمتها إلى واقع ملموس في دستور 1958م في صلب المادة 16 من الدستور<sup>1</sup>، التي تنص على أنه:

«إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ معاهداتها الدولية مهدد بخطر جسيم أحوال ترتب عليه توقيف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية لرئيس الجمهورية، أن يتخذ الإجراءات التي تتطلبها هذه الظروف، وذلك بعد التشاور رسمياً مع الوزير الأول ورئيس مجلس البرلمان والمجلس الدستوري، ويوجه الرئيس بياناً إلى الأمة ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية هو تمكين السلطات العامة الدستورية من أداء مهامها في أقرب وقت ممكن، ويجب أخذ رأي المجلس الدستوري بخصوص هذه الإجراءات ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته هذه السلطات الاستثنائية<sup>2</sup>». ولقد اختلف الفقهاء في تسمية هذه الحالة فمنهم من يطلق عليها " نظرية الحرب " ومنهم من يستعمل مصطلح الظروف الاستثنائية أو نظرية الضرورة، غير أن كثير من الفقهاء يرون أن هذه التسميات تنطبق على مسمى واحد<sup>3</sup>.

1 - شريط وليد، بن ناصر وهيبة، "سلطات الضبط في ظل الظروف الاستثنائية (فيروس كورونا كوفيد19 أنموذجاً)"، مجلة أفاق للعلوم، العدد 4، المجلد 05، جامعة البليدة، الجزائر، سبتمبر 2020م، ص 108.  
2 - يوسف ناصر حمد الظفيري، مرجع سابق، ص 1535.  
3 - حططاش عمر، مرجع سابق، ص 306.

## الفرع الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية (حالة الضرورة).

وحتى نستخلص مفهوم الظروف الاستثنائية لا بد من المرور على تعريفها ثم تحديد مضمونها.

أولاً: تعريف الظروف الاستثنائية.

لقد عرفها الدكتور عبد الوهاب بأنها " ظروف خطيرة غير عادية وغير متوقعة وتهدد سلامة الدولة كلها أو أحد أقاليمها مثل حالة الحرب أو التهديد الجدي بوقوعها أو أحداث فتنة مسلحة أو كوارث أو انتشار وباء فتاك"، أما الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني فقد عرفها بأنها " أحوال تمر بها الدولة وتطبق أثناءها قواعد شاذة غير مألوفة تميز لها الخروج مؤقتاً عن مبدأ المشروعية، هذه الشروط الشاذة تسمح باتخاذ تدابير سريعة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية لما يهددها من مخاطر نتجت عن هذه الظروف"<sup>1</sup>.

وتعرف حالة الضرورة بأنها تلك الحالة من الخطر الجسيم التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية، مما يدفع السلطات باللجوء إلى وسائل استثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمات، ويعرفها الفقيه ريفيرو بأنها "الأوضاع الفعلية التي تؤدي إلى نتيجتين وقف العمل بالقواعد العادية اتجاه الإدارة، واحلال قواعد مشروعة خاصة محلها، يقوم القاضي بتحديد مقتضياتها"<sup>2</sup>، ومن هذه التعاريف يتحدد مضمون الظروف الاستثنائية.

ثانياً: مضمون الظروف الاستثنائية.

يتضمن الظرف الاستثنائي توسيع سلطات الضبط الإداري بالقدر الذي تقتضيه تلك الظروف لينتج أن الاحكام المقررة في النصوص القانونية المختلفة بشأن الضابطة الإدارية تتوقف تماماً ويحل محلها أحكام أخرى تتناسب مع الظروف الجديدة، ويدخل ضمن اختصاصات القضاء الإداري تقدير وتوسيع تلك السلطات بما يتلاءم مع حاجة الضابطة الإدارية<sup>3</sup>، فكيف ما كانت صورة الظرف الاستثنائي حرباً أو كوارث طبيعية أو وباء لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء الإداري بشكل مطلق فلا يعدو الأمر أن يكون توسعاً لقواعد المشروعية تأسيساً على مقولة "الضرورات تبيح المحذورات"<sup>4</sup>.

1 - يونس ناصر حمد الظفيري، مرجع سابق، ص 1529.

2 - حططاش عمر، مرجع سابق، ص 306-307.

3 - شريط وليد، بن ناصر وهيبية، مرجع سابق، ص 107.

4 - ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 22.

الفرع الثاني: توسيع صلاحيات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

إن توافر الظروف الاستثنائية يقضي بتدخل المشرع لمواجهة الظروف غير العادية من خلال توسيع سلطات الضبط الإداري حيث أقرت التشريعات المقارنة أسلوبين لتنظيم الصلاحيات المناطة بسلطات الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية وهما كما يلي<sup>1</sup>:

أولاً: الأسلوب الأول (الانجليزي).

يقوم هذا الأسلوب على استصدار قانون للظروف الاستثنائية كقانون للأحكام العرفية في كل حالة على حده، أي أن الحكومة تلجأ إلى البرلمان لاستصدار قانون بالسلطات الاستثنائية اللازمة في كل مرة تنشأ فيها ظروف تقتضي ذلك ويسمى هذا القانون " قانون الظروف " أو قانون الطوارئ، أو قانون الدفاع وميزة هذا الأسلوب أنه يمكن للبرلمان من مراقبة وفحص كل حالة لوحدها ويفوض الحكومة باتخاذ التدابير الاستثنائية المناسبة واللازمة لمواجهةها بموجب القانون الذي يصدره لهذه الغاية<sup>2</sup>.

ثانياً: الأسلوب الثاني (الفرنسي).

بموجب هذا الأسلوب تعتمد الدولة إلى اعداد قانون خاص للطوارئ أو الظروف الاستثنائية تبين فيه أنواع السلطات الاستثنائية وحدودها ومن يمارسها، وكيفية ممارستها ويطبق هذا القانون فوراً في كل مرة تعلن فيه الأحكام العرفية، أو حالة الطوارئ دون الحاجة للعودة للبرلمان، فالقانون جاهز ومعد مسبقاً ولا يحتاج سوى إعلان حالة الطوارئ كي يطبق<sup>3</sup>، ويتميز كل من الأسلوبين بعيوب ومميزات.

فيمتاز الأسلوب الانجليزي بحماية حقوق وحرية الأفراد لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية ويعيبه أن هناك من الظروف ما يقع بشكل مفاجئ لا يحتمل الإجراءات طويلة المدى، أما الأسلوب الفرنسي فيميزه بأنه جاهز مباشرة لتطبيقه أما العيوب فتتمثل في احتمال إساءة الإدارة سلطتها في إعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير وقتها، والاستفادة من ما يمنحه لها المؤسس الدستوري من صلاحيات في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم

1 - بالخير دراجي، عادل زياد، "حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، العدد2، المجلد10، سبتمبر 2019، ص 1426.

2 -حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 256-257.

3 -المرجع السابق، ص 263.

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا الأسلوب في إعلان حالة الحصار وحالة الطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة الحرب<sup>1</sup>.

الفرع الثالث: شروط أعمال حالة الضرورة ورقابة القاضي اتجاه أعمال الضبط الإداري.

للقاضي الإداري دور في وضع شروط أعمال الظروف الاستثنائية وكذا مراقبة الإدارة وسلطات الضبط الإداري في استخدام صلاحياتها الاستثنائية لحماية حقوق وحرريات الأفراد. أولاً: شروط أعمال حالة الضرورة.

- أن تتحقق فعلا حالة طارئة أو استثنائية تفضي إلى تهديد لمقومات النظام العام، كالسلامة العامة أو الأمن العام، وفي الغالب ما توضع القوانين لهذه الأحوال الاستثنائية كوقوع حرب والتي تعد حالة استثنائية.

- يقتضي أن يهدف الإجراء الاستثنائي إلى الحفاظ على مقومات النظام العام وتجسيد المصلحة العامة وليس لأغراض شخصية وإلا حاد الإجراء على مقتضيات المشروعية.

- يستدعي أن يكون الإجراء الضبطي لازماً أو حتمياً بمعنى أن الوسيلة الوحيدة الملائمة لمواجهة الأحوال غير العادية، من ثم لا تكفي الإجراءات العادية لمعالجة الظرف الاستثنائي، كما أن الإجراءات الضبطية الاستثنائية مرتبطة ارتباطاً وطيداً بظرف مؤقت أي محددة أثناء فترة تحقيق الحالة الاستثنائية.

- ينجم على تدخل سلطات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية تحمل المسؤولية بسبب الأضرار التي قد تلحق حقوق وحرريات الأفراد مما يستدعي الأمر التعويض عن ذلك<sup>2</sup>.

ثانياً: رقابة القضاء الإداري على تصرفات رئيس الجمهورية الضبطية في الظروف الاستثنائية

وضع القاضي الإداري كما أشرنا سابقاً شروطاً حتى تقوم الحالة الاستثنائية وله دور في مراقبة هذه الشروط، ذلك ما يميز هذه النظرية على نظرية أعمال السيادة التي تعد خروجاً عن المشروعية، ويمنع القضاء من الرقابة على الأعمال الصادرة استناداً إليها<sup>3</sup>، كالأعمال المتعلقة بالحرب حيث السلطة كاملة

1 - ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 22-23.

2 - بالخير دراجي، عادل زياد، مرجع سابق، ص 1435.

3 - ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 24.

يبد رئيس الجمهورية أو كالأعمال المتعلقة بإبرام الصفقات والاتفاقيات الدولية التي ذكرناها في معرضنا لمسؤولية رئيس الجمهورية في العهدة الرئاسية.

ويفرق القضاء في معرض رقابته على أعمال سلطات الضبط في الظروف الاستثنائية بين مرسوم إعلان حالة الطوارئ، والتدابير والقيود التي تمارسها تلك الإدارة، فيعتبر الأول عملاً من أعمال السيادة، وبالتالي يخرج عن رقابة القضاء بينما يكيف الثاني على أنه من القرارات الإدارية التي تخضع للرقابة إذا ما شابها أحد العيوب<sup>1</sup>، فالقاضي يراقب في هذه الظروف نشاط الإدارة لا سيما من حيث أسباب القرار الإداري، والغاية التي ترمي إليها الإدارة في اتخاذها ولا يتجاوز في رقابته إلى العيوب الأخرى المتعلقة بالاختصاص والشكل والإجراءات والمحل، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في العديد من الدول<sup>2</sup>، ومن ثم لا تخضع أعمال وتصرفات رئيس الجمهورية المتمثلة في مراسيم رئاسية تنظيمية في حالة الحرب أو الطوارئ والحصار أو الحالات الاستثنائية وكذا التشريع بأوامر حسب الفقرة 05 من المادة 142 المذكورة سابقاً، عكس أعمال الإدارة فإنها تخضع لرقابة القاضي في إطار المشروعية الاستثنائية.

أما عن الرقابة الدستورية على أعمال رئيس الجمهورية فإنها لا تخرج عن الدستور، إلا أنه وبعد انقضاء المرحلة الاستثنائية يعرض رئيس الجمهورية قراراته التي اتخذها في تلك المرحلة على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها<sup>3</sup>، كما أن العمل بالدستور يوقف مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات<sup>4</sup>، أما بشأن الاتفاقيات المتعلقة بالهدنة ومعاهدات السلم فيلتمس الرئيس رأي المحكمة الدستورية وإذا قررت عدم دستوريته لا يتم التصديق عليها<sup>5</sup>، ما يثبت عدم مسؤولية رئيس الجمهورية على تصرفاته، وأن رقابة القاضي لا تصل إليه وإنما تثبت المسؤولية على الإدارة من خلال التدابير التي تتخذها وتقيدها بالحريات لحماية النظام العام بمعناه الواسع.

1 - يوسف ناصر حمد الظفيري، مرجع سابق، ص 1541.

2 - ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 24.

3 - أنظر المادة 98 في فقرتها الأخيرة من التعديل الدستوري 2020م.

4 - أنظر المادة 01/101 من التعديل الدستوري 2020.

5 - أنظر المادة 102 و 198 من التعديل الدستوري 2020.

## المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في الظروف الاستثنائية.

عند حدوث مخاطر استثنائية فالدستور يمنح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تسمح له بمواجهة الأوضاع غير العادية وتختلف صلاحيات الرئيس أثناء الأزمة بحسب درجة خطورة الأحداث وبحسب الظروف التي تمس الدولة، حيث قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان حالة الحصار كما يمكنه إعلان حالة الطوارئ وقد يصل الأمر إلى إعلان الحالة الاستثنائية وأكثر من هذا قد تبلغ الأحداث أقصى حد من الخطورة بحيث تواجه إلا بإعلان حالة الحرب عند حدوث عدوان خارجي وهذا كآخر إجراء استثنائي<sup>1</sup>.

وباستقرار الدستور الحالي لسنة 2020م، يتضح من خلال المواد 97-98 و100-102 أن المؤسس الدستوري قد ضمنه سلطة رئيس الجمهورية في المحافظة على أمن البلاد وسلامة ترابها باعتباره أن هذه المهام تدخل ضمن مقومات الحفاظ على النظام العام، لذلك يتخذ هذه الإجراءات المذكورة أعلاه الكفيلة بحماية الدولة والمحافظة على كيانها والتي سنتناولها تباعاً، حالة الطوارئ وحالة الحصار ثم الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

### الفرع الأول: حالة الطوارئ وحالة الحصار.

إذا كانت سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية تبدو واسعة ومطلقة ، فإنها تصبح تقديرية وغير محدودة في الظروف غير العادية ، حيث يملك رئيس الجمهورية السلطة المطلقة في تقدير الظرف الذي يخوله إعلان الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، ولقد نصت المادة 97 من الدستور الحالي 2020 على حالتي الطوارئ والحصار، وخولت لرئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة سلطة إقرار إحدى الحالتين ، كما أنه لم يرد أي تعريف لحالة الطوارئ أو الحصار أو التمييز بينهما، حيث وضع المؤسس الدستوري فقط من خلال هذه المادة شرط الضرورة الملحة الذي يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فما مفهوم كل من الحالتين؟

1 - حياة زرقط، كهينه حربي، صلاحيات رئيس الجمهورية في النظامين الدستوري الجزائري والمصري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016م، ص 62.

## أولاً: حالة الطوارئ.

يعرف "M.Houriou" حالة الطوارئ "بأنها نظام قانوني معد سلفاً لتأمين نظام البلاد يرتكز على تقوية صلاحيات السلطة التنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية إلى يد السلطة العسكرية". وعرفها "Burdeau" بأنها "ظروف أو أحداث غير متوقع حدوثها ومحددة في قانون الأحكام العرفية أو قانون حالة الضرورة، يؤدي حدوثها إلى عجز السلطات الممنوحة للهيئة القائمة على الضبط الإداري بموجب التشريعات السارية عن مواجهة تلك الظروف أو الأحداث الشاذة، لذلك يمنح القانون تلك السلطات تدابير استثنائية لمواجهة هذه الظروف وتخضع في ذلك لرقابة القضاء"<sup>1</sup>.

وفي الجزائر عرف **فؤاد الشريف** حالة الطوارئ: "هو نظام استثنائي تفرضه السلطات العليا في الدولة اثناء حدوث خطر داخلي أو وشيك الحدوث يهدد المؤسسات الدستورية في البلاد أو أمن وسلامة المواطنين وإقليمهم الوطني، ويهدف إلى استتباب النظام العام والسكينة العامة وحماية أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للصالح العمومية"<sup>2</sup>.

## ثانياً: حالة الحصار.

وهي حالة أقل خطورة من الحالة الاستثنائية حيث تمكن رئيس الجمهورية من اتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع وتفادي إن أمكن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية رغم ما في ذلك من إمكانية المساس الخطير بحقوق المواطنين وحررياتهم، وتقام عند حدوث الأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد<sup>3</sup>.

وقد بينت المادة 97 الشروط الموضوعية والشكلية لقيام حالي الحصار والطوارئ بقولها "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها ثلاثون يوماً بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول

1 - صالح جابر، مرجع سابق، ص 35.

2 - المرجع السابق،

3 - حياة زرقط، كهينة حربي، مرجع سابق، ص 64.

أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع"<sup>1</sup>.

ويظهر من هنا أن الشروط الموضوعية تتمثل في الضرورة الملحة والحقيقية التي يعلنها رئيس الجمهورية وله السلطة التقديرية في ذلك وكذا في المدة المحددة بثلاثين يوما لا تمدد إلا بشرط يتمثل بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين، وذلك حسب الفقرة الثانية من نفس المادة السالفة الذكر، أما الشروط الشكلية فتتمثل في استشارة كل من رئيس غرفتي مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية وكذا اجتماع مجلس الأمن لاتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع وذلك نظرا لخطورته على حقوق وحرية الأفراد والنظام العام، وتعتبر هذه الاستشارات حسب المادة أعلاه استشارات شكلية إلزامية تستوجب الاستماع لها من طرف رئيس الجمهورية، ولكن لم تبين المادة إلزامية الاخذ برأي هذه المؤسسات الدستورية من طرفه إلا أن الاخذ بهذه الآراء من شأنه تعزيز جانب الشرعية في القرار الذي يبرر إصداره، ثم أكملت المادة 97 سالفه الذكر في فقرتها الأخيرة " يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار".

ومن بين تطبيقات حالي الحصار والطوارئ التي عرفتها الجزائر خلال عشرية التسعينات نتيجة للظروف الأمنية غير المستقرة التي شهدتها الجزائر عقب توقيف المسار الانتخابي سنة 1991م والتي ترتب عنها تقليص وتحديد ممارسة الحريات بصفة عامة في سبيل التحكم في استقرار الأوضاع واستتباب الأمن وكتطبيق لها أعلنت حالة الحصار في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 196/91 الصادر بتاريخ 04 جويلية 1991م كنتيجة لتطور الأحداث الخاصة بالإضراب السياسي الذي نظمته حزب جبهة الأنقاض المعارض، والذي أدى إلى حله، و بموجب المادة 07 منه تم منح الجيش صلاحية منع أي تجمعات يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى وانعدام الأمن... وحالة الحصار أثناء زلزال الأضنام<sup>2</sup>.

أما حالة الطوارئ فقد صدر مرسوم رئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992م يتضمن إعلان حالة الطوارئ، الذي جاء في ديباجته الاعتبارات المسندة إليها لإعلان حالة الطوارئ والمتمثلة في المساس الخطير والمستمر للنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني، والتهديدات

1 - أنظر المادة 1/97 من التعديل الدستوري 2020م.

2 - حططاش عمر، مرجع سابق، ص 309.

التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني ، وأكدت المادة 02 منه هدف إعلان حالة الطوارئ والمتمثل في استتباب الأفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية ، وبينت المادة الأولى منه مدة حالة الطوارئ باثنا عشر (12) شهرا على كامل التراب الوطني تبدأ من تاريخ 09 فيفري 1992م ، وتم تمديد هذه المدة بموجب المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 6 جانفي 1993 ، ثم تم رفعها بموجب الأمر رقم 01/11 المؤرخ في 23 فيفري 2011م بإلغاء المرسوم 02/ 93 سالف الذكر المدد لحالة الطوارئ<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية.

عرفت الحالة الاستثنائية في فرنسا في عهد الرئيس " ديغول " حيث اعتبر ما أصاب فرنسا من احتلال ألمانيا سببه توزيع السلطة بين عدة هيئات، وارتأ أن تجمع كل السلطات في يده أثناء الظروف الطارئة والخطيرة حتى تكون فاعلة لمواجهة الخطر، فاعتمدت نظرية " ديغول " كمبدأ دستوري نصت عليه المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م وأقرته العديد من الدساتير من بينها الدستور الجزائري<sup>2</sup>.

حيث نصت المادة 98 من الدستور الحالي لسنة 2020م على أنه " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما"<sup>3</sup>.

ومن هنا يتبين الشروط الموضوعية لقيام هذه الحالة والمتمثلة في:

- 1 - إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم وجسيم.
  - 2 - وشك إصابة هذا الخطر للمؤسسات الدستورية بالدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها
  - 3 - تحدد مدة الحالة الاستثنائية بمدة أقصاها (60) يوما.
- وبهذا فإن الخطر الموجود في الحالة الاستثنائية كبير يختلف عن حالة الطوارئ والحصار المرتبطة بالضرورة الملحة، فيجب أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم ومستعجل وتستوجب الحالة الاستثنائية

1 - صالح جابر، مرجع سابق، ص 35-36.

2 - هشام جلال، مرجع سابق، ص 32.

3 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 98 من التعديل الدستوري 2020م.

إعطاء رئيس الجمهورية سلطة استثنائية لمواجهة هذا الخطر<sup>1</sup>، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة السالفة الذكر والتي خولت لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجب المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، فالمظاهرات المستمرة قد تؤدي إلى شلل مؤسسات الدولة. وقد عرفت الجزائر إعلان الحالة الاستثنائية بتاريخ 03 أكتوبر 1963م تطبيقاً لنص المادة 59 من دستور 1963م في عهد الرئيس بن بلة<sup>2</sup>.

أما الشروط الشكلية فتتمثل في استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية حالها حال حالي الطوارئ والحصار، إلا أن جسامه الخطر في الحالة الاستثنائية يفرض على رئيس الجمهورية الاستماع إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء<sup>3</sup> لدراسة الحالة دراسة جيدة من جميع الأصعدة لأخذ القرار المناسب والمستعجل<sup>4</sup> وهذا ما يساعد رئيس الجمهورية كحالة استثنائية على التشريع بأوامر بصفة مستعجلة بعد الاستشارات المذكورة لصياغة تشريع يتناسب مع هذه الحالة طبقاً للمادة 05/142 سالفه الذكر من الدستور الحالي بالإضافة إلى الشروط التالية:

- يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطاباً للأمة.
- يجتمع البرلمان وجوباً دون الحاجة لاستدعائه من طرف رئيس الجمهورية لخطورة الوضع وطيلة الحالة الاستثنائية للاطلاع على وضعية الحقوق والحريات وإصدار تشريعات موجهة للتطورات على الساحة الميدانية بما يضمن احترام مبدأ المشروعية إلى الحد المطلوب.
- لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معاً.
- وتنتهي هذه الحالة حسب الأشكال والإجراءات سالفه الذكر التي أوجبت إعلانها.
- يعرض رئيس الجمهورية بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها<sup>5</sup>.

1 - هشام جلال، مرجع سابق، ص 32.

2 - حططاش عمر، مرجع سابق، ص 309.

3 - يتأسس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، فهو المشرف على أعمال المجلسين.

4 - أنظر فقرة 02 من المادة 98 من التعديل الدستوري 2020.

5 - أنظر الفقرة 3-4-5 من المادة 98 سالفه الذكر.

ومن هنا فالحالة الاستثنائية هي " أحد الإبداعات الدستورية الحديثة لمواجهة الأحداث والمستجدات التي تنتج عنها تشنجات خطيرة في ذات المجتمع الواحد، ويتأتى ذلك عن طريق تدارك عجز التشريع القائم الذي ليس بوسعه حماية نظام وأمن ووحدة الدولة<sup>1</sup>، رغم ذلك فإن هذه الحالة أقل خطورة من حالة أخرى تعد حاسمة وأكثر شدة على أمن وسلامة البلاد وأشد قيد للحريات وأكثر فتكا بالنظام العام وهي حالة الحرب.

### الفرع الثالث: حالة الحرب.

تستمد حالة الحرب أساسها الدستوري من المادة 100 و 102 من التعديل الدستوري الحالي 2020م ، فالمادة الأولى (100) توضح أن حالة الحرب هي وقوع عدوان فعلي أو يوشك الوقوع بما يتلاءم مع ترتيبات ميثاق الأمم المتحدة لضمان مشروعية ما يتيح لرئيس الجمهورية إعلان كجهة اختصاص أصيل لا يقبل التفويض طبقاً للمادة 03/93 من نفس الدستور، الذي تشير إليه المادة 100 و 102 المذكورة أعلاه، غير أنه في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية يتولى إعلان هذه الحالة رئيس الدولة بحسب الحالة الموضحة في المادة 101 من نفس التعديل الدستوري في فقرتها الثالثة والرابعة ، حيث يعلنها رئيس مجلس الأمة وإن لم يكن فرئيس المحكمة الدستورية بصفته رئيس الدولة ، وتبين نفس المادة السالفة الذكر الشروط الواجب مراعاتها لإعلان حالة الحرب المتمثلة في:

- اجتماع مجلس الوزراء.
  - الاستماع إلى مجلس الأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية.
  - استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.
  - اجتماع البرلمان وجوبا.
  - توجيه خطاباً للأمة يوضح فيه الحالة والإجراءات المتخذة حيالها.
- وفي رأينا أن المادة 99 من التعديل الدستوري 2020م قد ذكرت حالة التعبئة وكأن المشرع يقصد بها المرحلة التي تسبق حالة الحرب حيث يقوم رئيس الجمهورية بالتعبئة العامة لمختلف المؤسسات الدستورية المذكورة أعلاه عند الإحساس باقتراب خطر قد يؤدي لقيام حرب<sup>2</sup>.

3 - صالح جابر، مرجع سابق، ص 37.

2 - أنظر المادة 99 من التعديل الدستوري 2020م.

**\* الآثار المترتبة عن إعلان حالة الحرب:**

- يتولى رئيس الجمهورية مدة حالة الحرب جميع السلطات ويوقف العمل بالدستور وتمدد العهدة الرئاسية له وبذلك يمتلك كل الصلاحيات بيده حتى نهاية الحرب<sup>1</sup>، لمواجهة تلك الظروف التي تصحبها.

- وباستقراء المادة 101 و102 من نفس التعديل الدستوري يتم توقيع اتفاقيات الهدنة والسلم من طرف رئيس الجمهورية ويلتمس رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات سالفه الذكر، ثم يقوم بعرضها على غرفتي البرلمان بصفة فورية للموافقة عليها صراحة إلا أن المشرع لم يبين حالة عدم الموافقة عليها كما أن الالتماس المقدم للمحكمة الدستورية قد لا يكون مقبولا ما يقودنا لهيمنة رئيس الجمهورية في هذه الحالة.

- كما أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية يتولى رئيس الدولة خلال مدة الحرب نفس الصلاحيات الدستورية<sup>2</sup>.

و يتضح جليا مما سبق ذكره أن سلطة إعلان حالة الحرب ينفرد بها رئيس الجمهورية، باعتبارها تندرج ضمن الحالات غير العادية والأشد خطورة على أمن الدولة، مما يستلزم جليا توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في هذه الحالة ليتحكم فعليا في مؤسسات الدولة برمتها، كما يُستشف في ذات السياق أن التدابير الضبطية التي يمارسها رئيس الجمهورية في إطار تجسيد أمن الدولة لا سيما منها إعلان حالة الطوارئ أو الحصار وكذا الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، فهي تدابير تندرج ضمن أعمال السيادة التي يأبى القضاء الإداري فحص مشروعيتها، حيث لم تصدر أحكام قضائية إدارية تجسد فحص مشروعية هذه الأعمال، وهذا ما يبرر توسع صلاحيات الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية وفقا للقانون الجزائري<sup>3</sup>.

1 - أنظر المادة 101 من التعديل الدستوري 2020.

2 - أنظر المادة 101-102 من التعديل الدستوري 2020م.

3 - بالخير دراجي، عادل زياد، مرجع سابق، ص 1434.

## خلاصة الفصل الثاني

وفي ختام هذا الفصل نقول أنّ صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري واسعة في الحالات العادية وتزداد اتساعا في الحالات غير العادية (الاستثنائية).

فيمارس رئيس الجمهورية في الحالات العادية السلطة التنظيمية المستقلة التي تسمح له بإصدار مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة تستمد قوتها من الدستور ولا تخالفه ما يجعلها تتساوى مع القانون في بعض الأحيان، بالنظر إلى مصدرها حيث تتعلق هذه التنظيمات بالمجالات التي تخرج عن مجال القانون وتمتد إلى تنظيم نشاطات الأفراد من حقوق وحرّيات، للحفاظ على النظام العام بمختلف العناصر التقليدية والحديثة.

وتوصف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تبعا لما تقدم بأنها سلطة ذات طابع تنفيذي كالسلطة التنظيمية للوزير الأول التي ترتبط بالضرورة بالقانون أو تنظيم مستقل حيث تأتي لتبين آليات وكيفيات تطبيقه وبالتالي فإن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تحوله صلاحية إصدار مراسيم لتنظيم مراكز وأوضاع عامة دون رقابة أي جهة أخرى استنادا للسلطة الدستورية، أما في الحالات غير العادية (حالة الضرورة) فإن صلاحيات رئيس الجمهورية تزداد اتساعا وهيمنة على باقي المؤسسات الدستورية بصفته حامي الدستور وسلامة التراب الوطني وصاحب السلطة السامية في البلاد حيث تصبح كل السلطات في يده وله السلطة التقديرية في إعلان حالة الطوارئ والحصار أو الحالة الاستثنائية التي تعتبر حالة عاجلة، يستطيع دستوريا أن يشرع فيها بأوامر كاستثناء بدل السلطة التشريعية (البرلمان) أو إعلان حالة الحرب التي تخول لرئيس الجمهورية امتلاك كامل السلطات وله الحق في وقف العمل بالدستور كما أن تصرفاته تعد من أعمال السيادة التي تخرج من نطاق المشروعية ولا يعني إلزامية استشارة بعض المؤسسات الدستورية وبعض الشخصيات الحكومية من طرف رئيس الجمهورية عند إعلان

هذه الحالات المذكورة أعلاه تقييد له في اتخاذها وإنما هي بمثابة استشارة توضح له مختلف جوانب الحالة من طرف مختصين لإثراء قرارات الرئيس وتوجيهها نحو الصواب.

## خاتمة

يتميز رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري بقوة انتخابية ودستورية، ما يجعله يهيمن على القرار في الدولة الجزائرية وعلى مختلف مؤسساتها الدستورية والتحكم في مفاصلها، فالافتراع العام من طرف الشعب يمنحه صلاحية كبرى من خلال ممارسة السلطة السامية في البلاد فيتكلم باسم الشعب ولحسابه والتصرف كمثل سيادته داخل البلاد والمسؤول الأول على علاقات الدولة الخارجية.

ولقد كرس التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 هذه القوة وجعل للمؤسسة الرئاسية شأن عظيم حيث خصص لها مجال واسع تمثل في الفصل الأول من الباب الثالث من المادة 84 إلى المادة 102 وفصل بين السلطات وجعل رئيس الجمهورية في مقدمة المؤسسات الدستورية وعلى رأس السلطات الثلاث ويمارس صلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية تثبت مركزه المرموق، فهو حامي الدستور والمجسد للدولة في الداخل والخارج، ويسهر على استمرار مؤسساتها ووحدة تراجمها وصيانة ممتلكاتها بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، كما له الحق بإخطار المحكمة الدستورية لمراقبة مدى دستورية القوانين، وله آليات تسهم في تعطيلها، كما أنه يترأس مجلس الوزراء ويشارك في وضع القوانين، والعيب أن هذا الدستور لم يحدد مسؤولية رئيس الجمهورية أثناء أداء مهامه إلا ما جاء في المادة 183 عند قيامه بأعمال وتصرفات تدخل ضمن الأعمال المعتبرة خيانة عظمى.

ويمارس رئيس الجمهورية دوره كسلطة ضبط إداري عام على كامل التراب الوطني ضمن سلطاته كرئيس للسلطة التنفيذية والمشرف على أعمالها، فيسهم بصفته ممثلاً لإرادة الشعب في تحقيق التوازن بين المتناقضين، حفظ النظام العام بعناصره التقليدية (الأمن العام - الصحة العامة - السكينة العامة) والحديثة (النظام العام البيئي، النظام العام الاقتصادي، الحفاظ على الأخلاق والآداب العامة)، وتنظيم وتقييد حقوق وحرريات الأفراد بالحد المسموح دستورياً، حيث يملك السلطة التنظيمية المستقلة كلوائح ينظم بها نشاط الأفراد بقواعد عامة ومجردة بصفة انفرادية ومستقلة ولا ترتبط بأي قانون أو تشريع سابق، وتستمد قوتها من الدستور ولا يقبل التفويض، وتختلف على السلطات التنظيمية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة التي جاءت لتطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح التنظيمية المستقلة.

وينصرف مفهوم السلطة التنظيمية المعترف بها لرئيس الجمهورية في الجزائر تلك السلطة الدستورية التي تخوله صلاحية إصدار مراسيم رئاسية لتنظيم مراكز وأوضاع عامة ومجردة دون رقابة أي جهة أخرى، وهي بهذا المعنى تختلف على المراسيم الرئاسية الفردية المرتبطة بألية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ونظرا لارتباطها بموقع رئيس الجمهورية كمشرع في المجالات غير المخصصة للبرلمان تعتبر تشريع، ومن جهة أخرى تعتبر تنظيما، إلا أن هذه التصرفات تبعد عنها الرقابة كل البعد وتتجه صوب السلطة التنظيمية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بصفتها تحمل الصفة التنفيذية وتمثل أعمال الإدارة والمنفذة لمضامين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

ومن خلال ما قلناه سابقا توصلنا للنتائج التالية:

- إن ما يبرر أهمية ودور رئيس الجمهورية من خلال السلطة التنظيمية المستقلة من الناحية الواقعية والدستورية يتمثل في عدم قدرة التشريعات الصادرة عن البرلمان على استيعاب أوضاع ومسائل خاصة فضلا على اعتبارات الضرورة التي تتطلب التدخل العاجل لمعالجة مسائل معينة قد لا تستطيع الآليات التي يعمل بها البرلمان أن تستدركها، ومن ثم فإن هذه السلطة غير محددة وممتدة لا يقيدتها إلا ما يدخل ضمن اختصاص البرلمان ليشرع بقوانين عضوية وعادية، وقد أدى التوسيع في محتوياتها إلى تهديد وسلب الاختصاص الأصيل للبرلمان بحيث انقلب من مشرع أصلي إلى مشرع استثنائي وأنقلب تبعا لذلك رئيس الجمهورية من كونه صاحب ضبط إداري ليصبح صاحب ضبط تشريعي.

- وفي الحالة العادية تتوسع سلطة رئيس الجمهورية وصلاحياته التنظيمية بقوة الدستور الذي لم يحدد رقابة المحكمة الدستورية على المراسيم الرئاسية إلا في التعديل الدستوري لسنة 2020م في المواد المتعلقة بالرقابة الدستورية على الأوامر والمراسيم الرئاسية، وستبقى مهمة المحكمة الدستورية في هذا الخصوص في التأكيد من عدم اعتداء رئيس الجمهورية على المجال المخصص للبرلمان في الأوامر التشريعية.

- أما في الحالات الاستثنائية (الظروف غير العادية) تتوسع صلاحيات رئيس الجمهورية أكثر مما هي عليه في الظروف العادية وتزداد هيمنته على باقي المؤسسات الدستورية وعلى

الحريات العامة بصفته حامي الدستور والساهر على سلامة التراب الوطني والمحافظة على النظام العام، وعلى حياة الأفراد وصاحب السلطة السامية في البلاد حيث توجد جميع السلطات في يده وله السلطة التقديرية دون سواه في إعلان حالة الطوارئ والحصار أو الحالة الاستثنائية التي تعتبر أخطر من سابقتها، حيث خول له الدستور أثناءها بالتشريع بأوامر بصفتها حالة مستعجلة كاستثناء، بدل السلطة التشريعية (البرلمان) أو إعلان الحرب التي تخول لرئيس الجمهورية امتلاك كامل السلطات وله الحق في وقف العمل بالدستور كما أن تصرفاته تعد من أعمال السيادة التي تخرج من نطاق المشروعية وتبعد عن رقابة القضاء، وإن إلزامية استشارة بعض المؤسسات الدستورية وبعض الشخصيات الحكومية ما هو إلا إثراء لقرار رئيس الجمهورية في إعلان تلك الحالات.

ونقترح في الأخير أن يقوم المشرع بتحديد نطاق السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية ذلك أن ترك المجال مفتوح يزيد توغل وسيطرة رئيس الجمهورية على مجال التشريع، وبالتالي الانفراد بإصدار كل القوانين لصالحه ولتوجهاته السياسية.

- تحديد مسؤولية رئيس الجمهورية حيث ليس من المعقول أن الرئيس لا يمكن أن يتعرض إلى المحاسبة إذا تجاوز القانون رغم هيمنته على كل المؤسسات الدستورية بينما يتعرض لها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة الذي يعمل تحت إشرافه ومسؤوليته حيث كان من الأجدر أن يمارس هذا الأخير السلطة التنظيمية المستقلة مادام يتعرض لرقابة القاضي والمحكمة الدستورية.

- تعزيز دور البرلمان حيث أن تحديد مجالات التشريع وتطبيقها يشكل أساس مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن اشتراط المؤسس الدستوري اجتماع البرلمان وجوبا في إعلان الحالة الاستثنائية لم يأتي في النص الدستوري على أي دور وصلاحيات خاصة يمكن للبرلمان ممارستها في ظل هذه الظروف.

- في الحالة الاستثنائية لم يحدد الدستور طبيعة الآراء التي تصدرها المحكمة الدستورية في هذا الشأن وفيما إذا كان ذلك يتعلق بدورها الرقابي أم بدور استشاري فقط.

- أما في حالة الحرب يدعوننا إلى التساؤل عن جدوى اشتراط اجتماع البرلمان أثناء الحرب حيث يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات بما فيها التشريعية كما أن الدستور نفسه يكون موقفاً.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: المصادر

#### 1 - الدساتير:

- التعديل الدستوري لسنة 1996م الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996م.
- التعديل الدستوري 2016 الصادر بموجب قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 14.
- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 251/20 المؤرخ في 15 سبتمبر 2020م يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 54 المؤرخة في 16 سبتمبر 2020م.

#### 2 - القوانين:

- قانون العقوبات المعدل والمتمم بموجب القانون 04/15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004م.

#### 3 - الأوامر:

- الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17 المؤرخة في 10 مارس 2021م.

### ثانياً: المراجع:

#### 1 - الكتب:

- أعراب بلقاسم، القانون الدولي الخاص الجزائري تنازع القوانين، الجزء الأول، الطبعة 9، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري. النشاط الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.

- سليمان هندون، الضبط الإداري (سلطات وضوابط)، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017م.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري- التنظيم الإداري- النشاط الإداري، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013م.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، طبعة مزيدة ومنقحة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005م.
- محمد السعيد جفور، مدخل إلى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002م.
- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.
- ميمونة سعاد، المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، د.ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، كلية الحقوق، جامعة الزرقاء الأهلية، عمان، الأردن، 2009م.

## 2 / الأطروحات والمذكرات

### أ- الأطروحات:

- حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017-2018.

- مقدود مسعودة، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية: 2016-2017م.
- ب - المذكرات الجامعية:
- بقة عبد الحق، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016-2017.
- حياة زرقط، كهينه حربي، صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري والمصري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016م.
- عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2015م.
- فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص القانون العام المعمق، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، الجزائر، 2015م-2016م.
- هشام جلال، قاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية لدى رئيس الجمهورية والوزير الأول، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق، مارس 2014.

### 3 / المقالات العلمية:

- أبو القاسم عيسى، " نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، العدد 02، المجلد 13، 2020م.

- إلياس جوادي، "المحكمة العليا للدولة بين النص والتطبيق"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة الوادي، الجزائر، العدد 01، مجلد10، 2021م.
- بالخير دراجي، عادل زياد، "حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، العدد2، المجلد10، سبتمبر 2019م.
- بوذاية محمد، ميمونة سعاد، "مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020م"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة تلمسان، الجزائر، العدد02، المجلد14، جوان 2021م.
- سبسي محمد، زواقري الطاهر، "منصب رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري الجزائري 2020"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد02(المجلد08)، 2021.
- سعاد عمير، "المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020م"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة تبسة - الجزائر، العدد 4، المجلد 6، ديسمبر 2021م.
- شريط وليد، بن ناصر وهيبة، "سلطات الضبط في ظل الظروف الاستثنائية (فيروس كورونا كوفيد 19 أمودجا)"، مجلة آفاق للعلوم، العدد 4، المجلد05، جامعة البليدة، الجزائر، سبتمبر 2020م.
- عمري أحمد، "سلطات الضبط في مجال حماية النظام العام البيئي"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة تيارت، العدد التاسع، جوان 2017م.
- مديحة بن ناجي، عبد الرحمان بن جيلاني، "المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020م"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة الجيلاني بونعامة، خميس مليان، الجزائر، العدد2 المجلد 09، أكتوبر 2021م.

- يامة إبراهيم، "سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، العدد1، سداسية محكمة، جانفي 2012م.
- يعيش تمام شوقي، "السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008م"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد41، جامعة بسكرة، سبتمبر 2015م.
- يوسف ناصر حمد الظفيري، "الضبط الإداري وحدود سلطاته في الظروف العادية والظروف الاستثنائية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد74، ديسمبر 2020م.

#### 4 / المحاضرات:

- كمال جعلاب، محاضرات في المؤسسات الدستورية، مقدمة لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2020م.
- صالح جابر، محاضرات في المرافق العامة والضبط الإداري، موجه لطلبة السنة الثانية ماستر قانون إداري، كلية العلوم القانونية والسياسية، قسم الحقوق، جامعة حمه لخصر، الوادي، السنة الجامعية 2021-2022م.

## فهرس

الصفحة	الموضوع
	الإهداء
	شكر والتقدير
أ - د	مقدمة
<b>الفصل الأول</b>	
06	الإطار المفاهيمي لسلطة الضبط الإداري
06	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري والنظام العام
06	المطلب الأول: ماهية الضبط الإداري
07	الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري
07	أولاً: تعريف الضبط الإداري
08	ثانياً: خصائص الضبط الإداري
08	ثالثاً: تحديد الطبيعة القانونية للضبط الإداري
09	رابعاً: التمييز بين الضبط الإداري - الضبط التشريعي - الضبط القضائي
10	خامساً: أنواع الضبط الإداري
10	الفرع الثاني: هيئات ووسائل الضبط الإداري
11	أولاً: هيئات الضبط الإداري
11	ثانياً: وسائل الضبط الإداري
14	المطلب الثاني: مفهوم النظام العام كهدف لوظيفة الضبط الإداري
15	الفرع الأول: تعريف النظام العام وخصائصه
15	أولاً: تعريف النظام العام
16	ثانياً: خصائص النظام العام
17	الفرع الثاني: عناصر النظام العام
17	أولاً: عناصر النظام العام التقليدية

18	ثانيا: العناصر المستحدثة للنظام العام
19	المبحث الثاني: المركز القانوني لرئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري
19	المطلب الأول: المركز الانتخابي لرئيس الجمهورية
20	الفرع الأول: نظام انتخاب رئيس الجمهورية
20	أولا: انتخاب رئيس الجمهورية
21	ثانيا: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية
21	الفرع الثاني: العهدة الرئاسية ومسؤولية رئيس الجمهورية
22	أولا: العهدة الرئاسية
22	ثانيا: مسؤولية رئيس الجمهورية خلال ممارسته للعهدة الرئاسية
24	المطلب الثاني: المركز الدستوري لرئيس الجمهورية
25	الفرع الأول: تجسيد الدولة داخل البلاد.
25	أولا: إسناد السلطة لرئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب المباشر.
26	ثانيا: رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة وحامي الدستور
28	الفرع الثاني: تجسيد الدولة خارج البلاد
28	أولا: تحديد السياسة الخارجية للأمم
29	ثانيا: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات
30	خلاصة الفصل الأول

<b>الفصل الثاني</b>	
32	صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في حفظ النظام العام
33	المبحث الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في الظروف العادية
34	المطلب الأول: مدلول وطبيعة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
34	الفرع الأول: مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

34	أولاً: تعريفات السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية
36	ثانياً: الفرق بين السلطة التنظيمية المستقلة وما يشابهها
37	الفرع الثاني: مبررات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
38	<b>المطلب الثاني:</b> مجال السلطة التنظيمية المستقلة والرقابة الدستورية عليها
39	الفرع الأول: مجال وحدود السلطة التنظيمية المقررة لرئيس الجمهورية
40	أولاً: مرحلة ما قبل صدور دستور 1989م
41	ثانياً: مرحلة ما بعد دستور 1989م
42	<b>المطلب الثاني:</b> الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
43	الفرع الأول: الرقابة الدستورية قيد على سلطة الضبط الإداري
44	الفرع الثاني: دستورية الرقابة على التنظيمات وأثرها عليها
45	<b>المبحث الثاني:</b> صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري
46	<b>المطلب الأول:</b> ماهية الظروف الاستثنائية
47	الفرع الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية (حالة الضرورة)
47	أولاً: تعريف الظروف الاستثنائية
47	ثانياً: مضمون الظروف الاستثنائية
48	الفرع الثاني: توسيع صلاحيات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية
48	أولاً: الأسلوب الأول (الإنجليزي)
48	ثانياً: الأسلوب الثاني (الفرنسي)
49	الفرع الثالث: شروط أعمال حالة الضرورة ورقابة القاضي اتجاه أعمال الضبط الإداري
49	أولاً: شروط أعمال حالة الضرورة
49	ثانياً: رقابة القضاء الإداري على تصرفات رئيس الجمهورية الضبطية في الظروف الاستثنائية

51	المطلب الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية كسلطة ضبط إداري في الظروف الاستثنائية.
51	الفرع الأول: حالة الطوارئ وحالة الحصار
52	أولاً: حالة الطوارئ
52	ثانياً: حالة الحصار
54	الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية
56	الفرع الثالث: حالة الحرب
خلاصة الفصل الثاني	
60	خاتمة
64	قائمة المصادر والمراجع
69	فهرس المواضيع
73	الملخص

## المخلص

يتمتع رئيس الجمهورية بمركز انتخابي ودستوري يجعله يهيمن على مصادر القرار في الدولة الجزائرية ويتحكم في مؤسساتها بصفته الممثل لسيادتها داخل البلاد والمسؤول الأول على علاقاتها الخارجية. يمارس رئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري في الحالة العادية بصفة موسعة عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة طبقاً للمواد 91 و141 من التعديل الدستوري 2020 ، التي تخوله إصدار مراسيم رئاسية لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون والمتعلقة أساساً بتحقيق التوازن بين حفظ النظام العام ومدى تقييد للحريات التي كفلها الدستور، إلا أن هذه السلطة التنظيمية تخضع لرقابة المحكمة الدستوري التي تسهر على مدى دستورية نصها التنظيمي وعدم المساس باختصاص البرلمان دون أن تمس بشخص الرئيس ، بعكس المراسيم التنفيذية التي تعد أعمالاً إدارية يمسها مبدأ المشروعية ورقابة القضاء الإداري ويعد الوزير الأول أو رئيس الحكومة مسؤولاً عن أفعاله عكس رئيس الجمهورية الذي يعد مسؤولاً إلا في حالة الخيانة العظمى.

أما في الحالة غير العادية (الاستثنائية) المحددة بالمواد 97 إلى 102 من التعديل الحالي فإن مهام رئيس الجمهورية الضبطية تزداد اتساعاً وتتمحور حول حالة الضرورة المتمثلة في حالة الطوارئ وحالة الحصار والحالة الاستثنائية الأكثر خطراً من الحالتين السابقتين والتي تخول لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر حسب المادة 142 من نفس التعديل وهو بذلك يمارس عملاً من أعمال البرلمان استثناءً، وكذا حالة الحرب التي تصيح من خلالها جميع السلطات بيده مع وقف العمل بالدستور، غير أن استشارة بعض المؤسسات الدستورية وممثليها من طرف الرئيس في جميع هذه الحالات يسهم في إثراء قراراته ويوجهها لمسارها الصحيح، وتعتبر أعماله أعمالاً سيادية تخرج عن نطاق المشروعية وتبتعد عن رقابة القضاء الإداري.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية، السلطة التنظيمية المستقلة، الحالة العادية، الحالة الاستثنائية.

## Abstract

The president enjoys an electoral and constitutional position that makes him dominate the decision-making sources in the country (Algeria) and control its institutions as the representative of its sovereignty inside the country and the primary responsible for its foreign relations. He practices the authority of administrative control in the normal situation in an extended capacity via the independent regulatory authority in accordance with articles 91 and 141 of the 2020 constitutional amendment, which authorizes him to issue presidential decrees to regulate issues that are not allocated to the law and mainly related to achieving a balance between maintaining public order and limiting the freedom guaranteed by the constitution. However, this regulatory authority is subject to the oversight of the constitutional court, which monitors the constitutionality of its organizational text and does not prejudice the competence of parliament without affecting the person of the president. Executive decrees that are considered administrative acts affected by the principle of legality and the control of the administrative judiciary, the prime minister, or head of government is responsible for his actions. This is unlike the president who is liable except in the case of high treason. As for the extraordinary (exceptional) case specified in articles 97 to 102 of the current amendment, the policing tasks of the president increase in scope and revolve around the state of necessity represented in the state of emergency, the state of siege, and the exceptional situation that is more dangerous than the two previous cases, which authorizes the president to legislate by orders according to article 142 of the same amendment, which enables him to perform an act of parliament as an exception. Also, the same thing applies to the state of war in which all powers are in his hands with the suspension of the constitution. However, the consultation of some constitutional institutions and their representatives by the president in all these cases contributes to enriching his decisions and directing them to the right path. His actions are considered sovereign actions that come out of the scope of legality and away from the control of the administrative judiciary.

**Keywords:** exceptional case, independent regulatory authority, normal case, president.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ