

## اللائحة الإدارية بين النص الدستوري ومبدأ المشروعية

The Administrative Regulation Between The Constitutional Text  
And The Principle Of Legality

تاريخ القبول: 2020/06/11

تاريخ الإرسال: 2019/12/10

العامّة التي تحكم السلطة التنظيمية في قراءة لما تضمنه تعديل الدستور لسنة 2016، وقد توصلنا إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري حدد الصلاحيات الدستورية بدقة ووضوح في إطار ممارسة سلطة التنظيم لإصدار اللوائح الإدارية وكذا الضوابط العامة لضمان خضوع اللائحة لمبدأ المشروعية مما يتوجب إدراجها في المنظومة القانونية وتطبيقها في الدولة.

**الكلمات المفتاحية:** مبدأ المشروعية؛

اللوائح الإدارية؛ الدستور الجزائري.

**Abstract:**

The executive authority to issue administrative regulations is recognized by the Algerian constitutional system. On the one hand, this act is considered as an element of legality. On the other hand, as an administrative authority in accordance with the provision of the Algerian constitution, which we used in the descriptive approach to address this topic of our research. What is included in the amendment

لظفاوي محمد عبد الباسط<sup>(\*)</sup>

جامعة تلمسان - الجزائر

mohamed.lmab@gmail.com

**ملخص:**

إن النظام الدستوري الجزائري، يعترف بحق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح الإدارية، باعتبارها أحد عناصر المشروعية من جهة ومن جهة ثانية سلطة إدارية بمقتضى أحكام الدستور الجزائري، حيث تمحور هدف الدراسة حول إظهار وتبيان المبادئ والأحكام

<sup>(\*)</sup> - المؤلف المراسل.

of the constitution in the year of 2016 was showed and clarified according to the principles and general provision. We come to the conclusion that the Algerian constitutional founder has accurately and clearly specified power within the frame work of the use of the authority's regulation to issue administrative regulations. In addition, the general controls ensure the principle of legality which must be submitted to the legal system and its application in the state.

**Keywords:** *The Principle Of Administrative Regulations. Legality; The Algerian Constitution;*

### مقدمة:

إن دراسة النظام الدستوري الجزائري لا يكمن فقط في دراسة شكل وطبيعة نظام الحكم، بل يتعدى ذلك إلى محاولة تحليل وفهم مبادئ وأسس هذا النظام والعوامل المؤثرة فيه، ومن ثم تحديد دقيق لطبيعة العلاقة بين السلط، لأن القوانين والنظم تتشابه عند الكثير من الدول من حيث المنطلق ولكنها تختلف وتتباين أثناء تطبيقها استنادا إلى تأثير تلك العوامل سابقة الذكر على توجه الدولة وهو ما يعني طبيعة العلاقة بين مؤسساتها.

إن خضوع الإدارة العامة للقانون يعتبر عنصرا من عناصر الدولة القانونية التي يخضع فيها الحكام والمحكومون لسلطان القانون وهذا ما نص عليه الدستور الجزائري في ديباجته على أن "الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة<sup>(1)</sup>.

يمثل مبدأ المشروعية قمة الضمانات الأساسية للحقوق والحريات التي تصبوا لتحقيقها الشعوب، إذ يبلور هذا المبدأ أهم مكسب في صراعها الدائم مع السلطات السائدة في الدول.

في هذا الشأن كان لا بد لهذه الدولة وبواسطة سلطتها في إصدار اللوائح الإدارية من أن تتمتع بامتيازات وأن تمارس هذه الاختصاصات بما يمكنها من القيام بمسؤولياتها المناطة بها لتحقيق مصالح المجتمع وتنظيم المرافق العامة وهو مبرر وجودها، ولكن ومن جهة أخرى لا بد من حماية الأفراد من تعسف السلطة وانحرافها في ممارستها لسلطتها اللائحية.

ويعتبر كذلك خضوع الإدارة العامة للقانون محركا لممارستها لسلطتها في إصدار اللوائح الإدارية وقيدا عليه، فهو محرك للأعمال القانونية المنوطة بها، إذ أنه يوزع الاختصاصات والصلاحيات القانونية للقيام بالأعمال الإدارية ويحدد الأهداف والغايات التي يتعين على الإدارة استهدافها، ويقيد هذه الأعمال بأن تتم وفق أحكام الدستور.



فماهي المبادئ والنصوص الدستورية التي تحكم اللائحة الإدارية وما علاقتها ببناء وتجسيد دولة القانون،

حيث ابتغينا من هذا البحث إظهار المركز القانوني للوائح الإدارية ومدى خضوعها لمبدأ المشروعية في ظل النظام الدستوري الجزائري لما له من أثر مباشر على المنظومة القانونية للدولة وكذا أثرها على الحقوق والحريات العامة.

وهذا ما نتصدى له في هذا المقال الذي قسمناه لمحورين بحيث نتناول في:

- المحور الأول: أساس مشروعية اللوائح الإدارية.

- المحور الثاني: سلطة الإدارة العامة في إصدار اللوائح الإدارية.

### المحور الأول- أساس مشروعية اللوائح الإدارية

#### أولاً: مبدأ المشروعية ضابط للوائح الإدارية

1- مفهوم مبدأ المشروعية: ينطوي مفهوم مبدأ المشروعية على عدة تعريفات حيث عرفه بعض الفقه على أنه: "سيادة حكم القانون"<sup>(2)</sup>، وهو في الحقيقة تعريف يناسب مبدأ المشروعية وهو المبدأ الذي اعتنقه المشرع الدستوري الجزائري<sup>(3)</sup>، بحيث أصبح مبدأ "سيادة القانون" مرادفاً تماماً لمبدأ "المشروعية".

كما يذهب البعض الآخر للقول بأن مبدأ المشروعية هو مبدأ سيادة القانون أو مبدأ الدولة القانونية بما يعنيه من خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون<sup>(4)</sup>، أي أن تتوافق كل التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة مع أحكام القانون. بينما أشار البعض إلى أن لمبدأ المشروعية معنيان أحدهما واسع يعني خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون، والآخر يشير إلى خضوع الإدارة فقط للقانون<sup>(5)</sup>.

كما يرى الدكتور عبد الغني بسيوني أن مبدأ المشروعية يختلف عن مبدأ خضوع الدولة للقانون الذي يعني خضوع جميع الحكام والمحكومين للقانون، بحيث يلزم خضوع السلطة العامة للقانون بكل هيئاتها الحاكمة للقواعد القانونية السارية كي تسمى دولة قانونية<sup>(6)</sup>.

وكما عرفه الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا بأنه "مبدأ يتصل بفكرة الدولة القانونية، والتي تعني خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها وجميع الأعمال والتصرفات الصادرة عنها، وتبعاً لذلك يكون على جميع السلطات العامة في الدولة،



التشريعية والتنفيذية والقضائية، الخضوع للقانون والرضوخ لأحكامه، فلا تكون أعمال وتصرفات هذه السلطات صحيحة ومنتجة لآثار قانونية في مواجهة المخاطبين بها إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون، فإن هي صدرت بالمخالفة لها أصبحت غير مشروعة".<sup>(7)</sup>

فمن خلال ما سبق ذكره، نلاحظ بأن غالبية الفقه<sup>(8)</sup> اتفقوا على أن مبدأ المشروعية يعني خضوع كل من الحاكم والمحكوم لسيادة القانون، وعليه فإننا نستخلص بأن مبدأ المشروعية يعني خضوع جميع من في الدولة لسלטان القانون.

**2- مضمون سيادة القانون:** يعتبر مبدأ المشروعية تفرعاً عن مبدأ أعلى هو مبدأ سيادة القانون، ذلك أن الدولة التي نحيها الآن تلتزم به، فإنه يتعين لذلك أن تكون هيئاتها العامة وقراراتها النهائية ملتزمة بهذا القانون.<sup>(9)</sup>

حيث يرى غالبية الفقه في تفسيره للمدى الذي يمكن أن يبلغه القانون في سيادته، أن تلك السيادة يمكن أن تحقق بخضوع الإدارة العامة والدولة للقانون، بحيث كل تصرفاتها تدخل في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة، وهاته المنظومة القانونية تشمل كل القواعد القانونية الوضعية أيا كان مصدرها وطبيعتها، وسواء كانت مدونة أم غير مدونة.

فقد تتحقق سيادة القانون<sup>(10)</sup> بخضوع الإدارة العامة للقانون، باعتبار أنه يحقق كفالة الحقوق الفردية والجماعية عندما تخضع السلطة التنفيذية للقانون، ويتمكن الأفراد عندئذ من التأكد من مشروعية القرارات الإدارية، إلا أن هذا الضمان يعد في الحقيقة ضماناً شكلياً لأن ذلك من شأنه أن يؤثر على الحقوق الفردية ويجعلها مرهونة بإرادة المشرع الذي تكون يده مطلقة في سن القواعد القانونية التي يقدّر ملاءمتها.

إن سيادة القانون تتحقق بضمان كفالة الرقابة القضائية، وذلك بأن يكون لكل شخص تتأثر مصالحه بقرار إداري ما الحق في أن يمثل أمام القضاء، ويشترط لذلك أن يكون القضاء مستقلاً استقلالاً كاملاً<sup>(11)</sup>.

غير أن هذا التصور يقتصر على ضمانات إجرائية تعتبر جزءاً من الوضع الواجب لحكومة مسؤولة، ولكن سيادة القانون تشمل جميع المظاهر التي لها بعلاقة الفرد

بالإدارة العامة بما فيها الوجه الإجرائي الذي يعبر عن وجهة نظر جزئية يشوبها عدم اهتمامها بضرورة إخضاع السلطة التشريعية لقيود جوهرية، تقيد مضمون القاعدة القانونية نفسها<sup>(12)</sup>.

كذلك فإن سيادة القانون تتحقق بتضييق السلطة التقديرية، بحيث لا يمارس أي شخص تصرفا ينوب في ذلك عن سلطة الدولة إلا بالاستناد إلى قاعدة قانونية ترخص له القيام بهذا التصرف<sup>(13)</sup>.

ويرى بعض الفقه<sup>(14)</sup> أن ما يخضع له المحكومين من قواعد قانونية هي فقط تلك النصوص التي يضعها الشعب ونوابه، أو بمعنى أدق القواعد الصادرة عن البرلمان، وهو ما يستتج منه أن اللوائح باعتبارها قرارات إدارية لا تعد قواعد قانونية، لأنها لم تصدر عن الشعب أو نوابه المنتخبون انتخابا صحيحا، وذلك بالرغم مما تنظمه اللوائح من قواعد عامة مجردة وغير شخصية وملزمة، توافق ما يتضمنه القانون الصادر عن البرلمان وما يحتويه من قواعد، وحيث أن الفرق بينهما يكمن في صفة مصدر القاعدة، مما يجعل قواعد القانون أعلى درجة من قواعد اللائحة.

وعليه نستخلص إلى أن مبدأ المشروعية عنصر واحد فقط يتمثل في "سيادة حكم القانون في الدولة" مما يؤدي إلى اندماجه فيه، بحيث أضحى يعرف به، وذلك مع الأخذ في الاعتبار بأن ما يقصد بالقانون في بحثنا هذا هو القانون بمعناه الواسع، وأن المقصود بسيادته في الدولة خضوع كل من السلطات والمحكومين لسلطان القانون، فإذا ابتغوا إجراء أي تعديل فإنه يجب أن يتم بالأسلوب والطريق الذي يحدده القانون بمعناه الواسع.

### ثانيا: أسس وعناصر المشروعية

**1- أسس ضمان تحقيق المشروعية:** لقد نص الدستور الجزائري الحالي على المبادئ والأسس الكفيلة بضمن تحقيق مبدأ المشروعية، بالمفهوم الذي تم تحديده سابقا:

أ- شمولية تطبيق مبدأ المشروعية أي سيادة القانون على جميع السلطات الحاكمة في الدولة، وذلك استنادا لما جاء في ديباجة الدستور من أن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ

حرية اختيار الشعب ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرّس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة<sup>(15)</sup>.

ب- استقلال وحصانة القضاء، استنادا إلى المواد 156 و157 و158 من الدستور<sup>(16)</sup> والتي تنظم السلطة القضائية بما فيها مجلس الدولة في ضوء هذا الضمان الأساسي لحماية الأفراد.

ج- كفالة حق التقاضي لكافة المواطنين، وذلك بأن يكون لكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي مع كفالة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، طبقا لأحكام الدستور الجزائري.

- لم يستثنى المؤسس الدستوري أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء استنادا إلى المادة 161 من الدستور، ومن خلال ذلك نلاحظ أن هذا النص الدستوري يؤدي إلى زوال إحدى النظريات التي مثلت نقطة سوداء في جبين المشروعية وهي النظرية التي يطلق عليها "أعمال السيادة"، وبمقتضاها لا تشمل رقابة القضاء الأعمال التي توصف بأنها من أعمال السيادة - حتى ولو اعتبرت أعمالا إدارية بطبيعتها - باعتباره غير مختص بذلك.

**2- عناصر المشروعية:** يقصد بعناصر المشروعية، القواعد القانونية التي تتكون منها المشروعية، بحيث أن مخالفة أي من هذه القواعد، يعد مخالفة للمشروعية أو تعتبر أعمالا غير مشروعة.

وفي بحثنا هذا توصلنا إلى تحديد المقصود بمبدأ المشروعية بأنه سيادة حكم القانون في الدولة على السلطة والمحكومين على حد سواء، فإنه ومن خلال ذلك يمكن أن نستخلص إلى أن عناصر المشروعية ليست إلا سوى القواعد القانونية التي يتضمنها التنظيم القانوني السائد في الدولة والتي تلتزم السلطات العامة وعلى الأخص الإدارة العامة بالخضوع لما تتضمنه من أحكام، أيا كان مصدرها أو شكلها أو طبيعتها. ويترتب على ذلك أن مصادر النظام القانوني تعتبر في نفس الوقت مصادر للمشروعية أو بتعبير آخر عناصر لتلك المشروعية<sup>(17)</sup>.

وقد يترتب عن ذلك ضرورة التوصل إلى قاعدة ما تسمح بتحقيق الترابط بين كافة القواعد القانونية التي يتكون منها التنظيم القانوني<sup>(18)</sup> للدولة وحل احتمالية وقوع

التعارض أو التناقض فيما بين هاته القواعد. ويتحقق ذلك عن طريق تقرير أحد أهم القواعد والتي تتمثل في قاعدة "تدرج القواعد القانونية"، وهي تعتبر أساس القواعد أو المبادئ التي أدت إلى الأخذ بمبدأ المشروعية في الدول القانونية، وبمقتضى هذه القاعدة فإن القوة الإلزامية للقواعد القانونية تختلف باختلاف السلطة أو الهيئة التي قامت بوضعها، بحيث تتدرج هذه القواعد في مراتب متتالية فتخضع القاعدة الأدنى مرتبة للقاعدة التي تلوها فلا يمكنها مخالفتها وإلا عدت غير مشروعة.

وتبعاً لما تقدم ذكره أضحى من الضروري تقسيم القواعد القانونية من حيث الشكل من منظور السلطة أو الهيئة التي قامت بوضعها، وقد اتجه الفقه إلى تقسيم هذه القواعد إلى قواعد مدونة وأخرى غير مدونة، فتشمل القواعد المدونة الدستور والتشريعات التي يسنها البرلمان واللوائح، في حين تظم القواعد غير المدونة المبادئ القانونية العامة والعرف.

### المحور الثاني: سلطة الإدارة العامة في إصدار اللوائح الإدارية.

#### أولاً: مفهوم السلطة اللائحية

**1- مضمون سلطة إصدار اللوائح:** القواعد اللائحية أو اللوائح تعتبر من قبيل القرارات الإدارية حيث تتضمن قواعد عامة ومجردة وغير شخصية، وتختص بإصدارها السلطة التنفيذية استناداً إلى الدستور، فالسلطة اللائحية هي سلطة استثنائية في ميدان التشريع يلزم لمشروعيتها أن تستند إلى الأساس الدستوري<sup>(19)</sup>. كما عرفها الدكتور سليمان الطماوي "القرارات التي تصدرها الجهات الإدارية المختلفة التي تتبع السلطة التنفيذية وتضع قواعد عامة موضوعية تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة"<sup>(20)</sup> وتتميز اللوائح الإدارية بكونها تصدر عن سلطة إدارية<sup>(21)</sup>، تمارس سلطة عامة، ويعتبر هذا العنصر المعيار المعمول به للتمييز بين القانون الذي يختص البرلمان بوضعه واللائحة التي تختص السلطة التنفيذية بوضعها.

ومن جهة أخرى تتصف القواعد اللائحية بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية، مما يميزها عن القرار الإداري الفردي الصادر عن نفس الجهة الإدارية مثلها في ذلك مثل



اللائحة. كما تتمتع اللائحة بقوة الإلزام باعتبارها أحد الأعمال القانونية التي تعبر عن إرادة الإدارة في إحداث أثر قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم. هذا ما يؤدي إلى خروج جميع الأعمال المادية من دائرة اللوائح حتى وإن كانت جزءا من عملية إدارية، كذلك التصرفات الإدارية التي لا ترتب أثارا قانونية والتي يقصد بها إعلان وجهة نظر الإدارة في صورة آراء أو مقاصد أو رغبات أو توجيهات، ومثال ذلك الإجراءات التنظيمية الداخلية كالمشورات والتعليمات المصلحية التي توجهها السلطات الرئاسية في الإدارات والمصالح إلى المرؤوسين، فلا يمكن إدخال هاته الأعمال ضمن اللوائح باعتبارها لا ترتب أثرا قانونيا.

وتعتبر اللوائح الإدارية عنصرا من عناصر المشروعية، باعتبارها أحد مصادر القواعد القانونية في النظام القانوني، فالقرارات الإدارية التنظيمية تعد أحد عناصر البناء القانوني في الدولة وبالتالي مصدرا من مصادر الشرعية<sup>(22)</sup>.

وبالنظر للدستور الجزائري الذي يعترف بحق السلطة التنفيذية بإصدارها طبقا لأحكام المادة 86 و99 من الدستور، وبالتالي فإن اللوائح واجبة التطبيق ما دامت مشروعة، أي مادامت لم تخالف مبدأ المشروعية في أي من النتائج المترتبة عليه، خاصة إذ أرادت الجهة الإدارية المعنية والمختصة إصدارها دون أن تتجاوز بذلك الحدود والقيود المفروضة عليها في ممارستها لتلك السلطة طبقا لأحكام الدستور.

ومن هنا يمكن القول بأن اللوائح من ناحية تمثل أحد عناصر المشروعية مما يتوجب إدراجها في المنظومة القانونية وتطبيقها في الدولة، كما تمثل من ناحية أخرى، سلطة إدارية تخضع لمبدأ المشروعية وحدوده وقيوده، خاصة ما يترتب على قاعدة تدرج القوانين من نتائج وإلا تعرضت لرقابة المشروعية قصد ضمان عدم تجاوزها الحدود التي يفرضها الدستور أو القانون عليها.

**2- دور اللوائح كعنصر من عناصر المشروعية:** تعتبر اللوائح من أهم الاختصاصات المنوطة للإدارة العامة اللازمة لضمان تنفيذ القوانين، وتعد اللائحة عملا قانوني إداري بتطبيق المعيار العضوي الذي أخذ به الفقه والقضاء. وبالنظر إلى المعيار الموضوعي، تعد عملا تشريعيا حيث أن الطبيعة القانونية للقواعد القانونية التي تتضمنها هي قواعد عامة ومجردة وغير شخصية شأنها في ذلك شأن القوانين ومن ثم فهي تعد أحد عناصر



النظام القانوني في الدولة، وبالتالي يتحتم علينا اعتبارها أحد عناصر مبدأ المشروعية، ولكن يلاحظ أن ذلك المصدر يأتي في سلم التدرج التشريعي في المرتبة الثالثة بعد النصوص الدستورية والتشريعات العادية (الصادرة عن البرلمان)<sup>(23)</sup>.

وبالرغم من اتفاق اللائحة الإدارية من حيث المعيار الموضوعي مع القانون، فإنها لا تتساوى معه من حيث القوة، إذ أن القانون يعتبر أقوى منها، حيث يضع قواعد قانونية تطبق على السلطات الإدارية ذاتها، وبالتالي يحكم اختصاصها في عمل اللوائح، وهو ما يتحقق بالنسبة للوائح التي تصدر في ظل الظروف العادية.

وتأتي اللوائح في سلم التدرج التشريعي بعد القانون، ومن ثم فإن قواعد الدستور والمبادئ القانونية العامة والقانون تلو جميعها ما يرد في اللوائح من قواعد، وبالتالي يتطلب من اللائحة تطبيقاً لمبدأ المشروعية أن تحترم هذه القواعد قاعدة التدرج وذلك بأن تعمل في دائرتها دون أن تخالفها، وذلك من حيث الإجراءات التي توضع بها ومن حيث المضمون، فإن حدثت وتجاوزت هذه الحدود المرسومة لها أضحت عملاً غير مشروع لحياده عن مبدأ المشروعية، وتصبح محلاً للطعن أمام الجهة القضائية المختصة.

### ثانياً: حدود السلطة اللائحية

**1- مدى خضوع السلطة اللائحية لمبدأ المشروعية:** تنص المادة 07 من دستور الجزائر على أن "الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده"، ومن ثم فلا يجوز لأي سلطة منشأة أن تعتمد وتتجاوز في ممارسة اختصاصاتها المحددة بنص الدستور بما يفضي إلى اعتداء على سلطة أخرى، كما يجب على كل سلطة أن تمارس وظائفها تطبيقاً لأحكام الدستور<sup>(24)</sup>.

وباعتبار الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كأحد المبادئ الأساسية التي يتبناها الدستور الجزائري وهذا ما نص عليه في ديباجته "يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده"<sup>(25)</sup>.

فإنه يترتب عن ذلك تمتع السلطة التشريعية بوظيفة التشريع كقاعدة عامة، تطبيقاً للمادة 112، علاوة على المادة 140 من الدستور والتي تنص على أن "يشعر البرلمان في



الميادين التي يخصّصها له الدستور". ويترتب على ذلك أن السلطة التنفيذية لا يمكنها أن تتجاوز حدود وظيفتها الأصلية في تنفيذ القوانين ولو عن طريق اللوائح بما يوحي إلى ممارسة للوظيفة التشريعية، إلا في الحدود التي رسمها وبينها الدستور، ومن ثم فإن ممارسة التشريع عن طريق اللوائح بواسطة الإدارة العامة هو استثناء مقيد تماما بكل ما نص عليه الدستور من قيود وحدود له.

من جهة أخرى فالإدارة لا تملك الخروج على القرارات التنظيمية السارية المفعول بقرارات فردية وإلا كانت هذه القرارات غير شرعية قبله للإلغاء عند الطعن فيها حتى ولو صدرت هذه القرارات الفردية من سلطة أعلى من السلطة التي أصدرت القرار التنظيمي أو اللائحة لأن القرار الإداري الفردي يجب إلا يخالف القرار التنظيمي تطبيقاً لمبدأ الشرعية الذي تعد قاعدة تدرج القوانين امتداداً لها<sup>(26)</sup>.

وبالتالي إذا حدث وتجاوزت السلطة التنفيذية الحدود المرسومة لها بمقتضى الدستور عند ممارستها للسلطة التنظيمية، فإنها بذلك تكون قد خالفت مبدأ المشروعية مخالفة جسيمة يستوجب جراء ذلك ترتيب الجزاء المناسب لها على هذا التجاوز.

**2- الحدود الدستورية للسلطة اللائحية:** توصلنا فيما تقدم من بحثنا إلى الاستخلاص بأن سلطة إصدار اللوائح الإدارية هي حتما سلطة استثنائية في ميدان التشريع انيطت إلى السلطة التنفيذية، ولكي تكون مشروعة يجب أن تستند إلى أساس دستوري.

ولذلك تحرص معظم الدساتير على تحديد وتبيان نطاق ممارسة السلطة اللائحية فيتم تحديد نطاق كل من القانون واللائحة وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 143 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"<sup>(27)</sup>، بحيث لا يمكن لأي منهما أن يتجاوز حدود اختصاصاته.

وقد أخذت الجزائر بالقواعد السائدة في معظم دساتير الدول والتي تعتبر من قبيل القواعد التقليدية في رسم العلاقة بين القانون واللائحة<sup>(28)</sup>.

من المسلم به في النظم الديمقراطية التقليدية أن البرلمان باعتباره نائباً عن إرادة الأمة وممثلاً لها، فإنه يكون السلطة ذات السيادة في الدولة على غيرها من السلطات الأخرى في ميدان التشريع.

فالأصل أن الدور الطبيعي لللائحة يقتصر على ضمان تنفيذ القوانين، وذلك بتوضيح كل التفاصيل والجزئيات والمسائل الفرعية التي تلزم لتنفيذ القانون الذي يرى تركها لللائحة، إلا أنه استثناء عن ذلك، فإن القوانين الدستورية الوضعية تجيز في بعض الأحيان إصدار نوع من اللوائح " المستقلة " في موضوعات محددة، وذلك أخذاً باعتبارها عملية تستوجب السماح للسلطة التنفيذية بهذا الاختصاص، ويقتصر وجه الاستقلال هنا على أن اللائحة الإدارية في هذه الموضوعات إنما تصدر استقلالاً عن القانون، ولهذا سميت " باللوائح المستقلة".

وقد أخذ المؤسس الدستوري بالعلاقة التقليدية بين القانون واللائحة، فيما يتعلق بتحديد نطاق كل منهما، وهو ما كان عليه الأمر في الدساتير الجزائرية المتعاقبة، فيتولى البرلمان بغرفتيه الوظيفة التشريعية، وبالتالي فإن للقانون أن يتناول بالتنظيم كافة المسائل التي يرى ضرورة التدخل لتنظيمها.

ومن ناحية أخرى حدد الدستور في بعض نصوصه الموضوعات التي يتحتم أن يتم تنظيمها بواسطة القانون وهي الموضوعات التي تمثل النطاق المحتجز للقانون، كما حدد أيضاً الموضوعات التي يمكن التدخل فيها بواسطة السلطة اللائحية.

ويقتصر النطاق المحدد لللائحة وفقاً للدستور على موضوعات محددة تتمثل في:

أ- اللوائح التنفيذية: تعرف بأنها: " تلك اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية لتسيير تنفيذ القوانين<sup>(29)</sup> فهي تصدر عن السلطة التنفيذية هادفة بذلك وضع الأحكام التفصيلية والتوضيحية اللازمة لتنفيذ القانون أو التنظيمات (المراسيم الرئاسية)، وإما استكمال القانون الذي يقتصر غالباً على تحديد المبادئ العامة الإجمالية للتشريع، والذي يتطلب تنفيذه في معظم الحالات إصدار اللوائح التكميلية أو الأمرين معا".

كما عرفها جانب آخر من الفقه على أنها: " اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لضمان تنفيذ القوانين إن تطلب الأمر ذلك"، وهذه الأخير لا تشئ قواعد جديدة بل



تدخل ضمن مجال تنظيم المرافق العامة<sup>(30)</sup>. حيث أنها تضع الإجراءات والجزئيات والتفصيلات اللازمة لتطبيق وتنفيذ أصول ومبادئ وقواعد القانون العامة والمجردة الموجودة في صميم القانون في معناه الضيق بصورة جيدة وفعالة ومشروعة.

ويشترط لصحة اللوائح التنفيذية مجموعة من الشروط منها:

- أن تكون هذه القرارات تابعة للقانون وخاضعة لأحكامه ومتطابقة ومنسجمة ومتوافقة معه، نظراً لطبيعتها ودرجة قوتها القانونية الإدارية والتنفيذية<sup>(31)</sup>.
- أن تصدر من قبل الجهة المختصة بإصدارها وإلا كانت غير مشروعة.
- يسري مفعول هذه القواعد باثر فوري، أي من تاريخ صدورهما فلا يجوز أن تتضمن أثراً رجعياً وإلا كانت غير مشروعة.

**ب- للوائح المرافق العامة:** إن للوائح المرافق العامة أو ما تعرف أيضاً باللوائح التنظيمية تضعها السلطة التنفيذية بغرض تنظيم المرافق العامة، وتنسيق العمل في المصالح المركزية للوزارات والإدارات العمومية في الولايات. فهذه اللوائح تتضمن قواعد تنظيمية ليس لها أثر مباشر على حقوق الأفراد وحررياتهم والتزاماتهم<sup>(32)</sup>. وتستمد السلطة التنفيذية سلطتها في إصدار لوائح المرافق العامة من أحكام الدستور، فقد خول المؤسس الدستوري الجزائري للوزير الأول في إطار الاختصاصات المحددة له، توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، والسهر على حسن سير الإدارة العمومية<sup>(33)</sup>.

فإذا كانت اللوائح التنفيذية تعد تشريعاً ثانوياً لا يوجد إلا استناداً إلى تشريع قائم، فإن هناك نوعاً من اللوائح يعد بمثابة التشريع الأصلي حيث تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة إلى تشريع قائم، ومن ثم فإنها تتضمن أحكاماً ومبادئ أصيلة، ومن هنا جاءت تسمية تلك اللوائح بالمستقلة أو القائمة بذاتها<sup>(34)</sup>.

إن ما يميز اللوائح التنظيمية ويجعلها تثير جدلاً لدى فقهاء القانون العام، هي صفة الاستقلالية التي تعتبر نقطة خلاف دائم مادام أنه لا يوجد مجال وحدود لصلاحيات هذه اللوائح وما ينجر عنها من آثار قانونية في مواجهة صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، وكذا الآلية الرقابية التي تحرص على دستورية هذه التنظيمات.

كما أنه يعبر عنها غالباً بالمراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية دون تلك التي تصدر عن رئيس الحكومة أو الوزير الأول، وتصدر هذه اللوائح من الناحية الدستورية بشكل ثانوي رغم توسع وشمول مجالها، حيث أنها تختص بكل المجالات التي لا يصدر فيها البرلمان قانوناً.

**ج- للوائح الضرورة:** يقصد بها: "تلك اللوائح التي تصدر في حالة قيام ظروف استثنائية عاجلة لا تحتمل التأخير يقتضي الأمر معالجتها على وجه السرعة"<sup>(35)</sup>. وعليه فإن إصدار السلطة التنفيذية لتلك اللوائح تبررها حالة ضرورة تقتضى وجوب اتخاذ تدابير على وجه السرعة لا يملكها سوى البرلمان الذي يكون غائباً، ويرجع أساس إصدار هذه اللوائح إلى نظرية الظروف الاستثنائية التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي<sup>(36)</sup>.

وعليه أوجب الفقهاء عدة شروط للجوء السلطة التنفيذية لإصدار لوائح الضرورة منها:

- وجود خطر يهدد كيان الدولة مهما كان مصدره طبيعياً أو مصطنعاً، وهذا ما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري في المواد 105، 107 و110.
- استحالة مواجهة هذا التهديد بالطرق العادية وبتدخل المؤسسات الدستورية ذات الاختصاص، أي عندما لا توجد وسيلة قانونية أو دستورية لحل هذه الأزمة عندها يتحتم اللجوء لإعمال وإصدار لوائح الضرورة.
- وجوب وجود ارتباط بين لوائح الضرورة والهدف المرتقب تحقيقه منها، بحيث يستلزم عليها إلا تستهدف سوى المحافظة على سلامة الدولة ومؤسساتها، في الظروف الاستثنائية التي تواجهها بأقل الأضرار والتكاليف وفي أقل وقت ممكن.
- عدم تدخل لوائح الضرورة في المجال المخصص للقانون وفق ما نص عليه الدستور وخلافاً لذلك تعتبر حالة الضرورة ما هي إلا طريقة للتحايل عن المؤسس الدستوري الذي فصل بين مجال هاتين الآليتين وكذا شروط تطبيقهما حيث يعتبر حينها خروج عن مبدأ الشرعية وعدم دستورية لوائح الضرورة وكذا إخلاء بمبدأ الفصل بين السلطات والخروج من حدود الدولة القانونية.



- تعليق تطبيق لوائح الضرورة بمجرد انتهاء أو زوال الظروف الاستثنائية التي دعت إلى تطبيقها، حيث أنه غالباً ما يكون سريان لوائح الضرورة محدد المدة أو وفق ما تقتضيه هذه الظروف من مدة زمنية، أي أنها لوائح مؤقتة وبمجرد نهاية الظرف ينتهي العمل بها<sup>(37)</sup>.

دون أن نغفل الشروط الشكلية أو الإجرائية الواجب مراعاتها بمقتضى الدساتير في مختلف الدول حتى تكون لائحة الضرورة خاضعة لمبدأ المشروعية، كاستشارة أحد الهيئات الدستورية<sup>(38)</sup> أو اجتماع البرلمان مثلاً وشروط أخرى كالمدد الزمنية التي يتطلبها الدستور لإصدار هذه اللوائح.

كما تجدر الإشارة إلى شرط الرقابة التشريعية البعدية، حيث تقوم هذه الأخيرة بعد صدور اللائحة وزوال حالة الضرورة بتحويلها إلى قانون أو الموافقة عليها بالمعنى الضيق أو ترفض إقرارها فتحفظ هذه اللائحة بالطبيعة الإدارية فقط ولا تكتسب حينها القوة القانونية التشريعية، لكن عملية الرقابة تتدرج وتختلف من موقف لآخر بحسب كل نظام دستوري.

**د- اللوائح التفويضية:** تعرف بأنها تلك اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية، فهذه الأخيرة تأذن للسلطة التنفيذية بواسطة قانون التفويض أن تقوم بالتشريع بدلاً منها بقيود وضوابط محددة يعينها قانون التفويض، وذلك بإصدار السلطة التنفيذية للوائح تفويضية لها قوة القانون<sup>(39)</sup>.

ويعرفها الأستاذ "عمار عوابدي" بأنها اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية الإدارية في ظل الظروف الاستثنائية بناء على تفويض خاص من السلطة التشريعية المختصة (Delegation legislative) بواسطة قانون التفويض أو قانون السلطات الكاملة Loi de pleins pouvoirs وتكتسب هذه القرارات طبيعة القانون من حيث الدرجة والقوة القانونية الإلزامية، ومن حيث المجال ومن حيث الحصانة النسبية ضد رقابة القضاء ويطلق على قرارات اللوائح التفويضية اصطلاحاً: المراسيم بقوانين (Décrets-lois) أو الأوامر (Les ordonnances)<sup>(40)</sup>.

حيث يتم تبيان ضوابط استخدام هذه المكنة وشروطها، عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من البرلمان أن يصدر قرارات لها قوة القانون.

كما يجب أن يتضمن التفويض مدة محددة، وأن يبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، على أن يتم عرضها على البرلمان في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون.

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك جدل وخلاف فقهي حيث ذهب البعض منهم إلى أن السلطة التشريعية تستمد شرعيتها وقوة عملها من الدستور وهي سلطة لا يجوز التصرف فيها أو التنازل عنها حيث اعتبروا أن إجراءات هذه اللوائح بمثابة الطعن في سيادة البرلمان واختصاصه الأصيل في المجال التشريعي، هذا ما يجعل القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية مطابقة من حيث طبيعتها للتشريع الذي يصدره البرلمان، ومن جهة أخرى فإن التفويض يمكن السلطة التنفيذية من تعديل التشريعات القائمة وهو ما يؤدي إلى التقليل من أهمية التشريعات والنزول بها إلى مستوى اللوائح أو التنظيمات<sup>(41)</sup>.

**هـ- للوائح الضبط:** تعرف للوائح الضبط الإداري على أنها تلك اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية في شكل قواعد عامة موضوعية مجردة، وتنظم أموراً لم يسبق للمشرع تنظيمها، وتتضمن فرض بعض القيود على حريات الأفراد من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع بعناصره المعروفة، الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة<sup>(42)</sup>، أي اللجوء إلى المبادئ المسلم بها في مادة الضبط والتي تتبع متطلبات المحافظة على النظام العام<sup>(43)</sup>.

ويعتبر البعض هذا النوع من اللوائح بأنها تدخل ضمن نطاق اللوائح المستقلة وذلك بأن مجال الضبط الإداري هو مجال غير محدود النطاق لأنه يدفعه دوماً إلى المحافظة على النظام العام، وهذا الأخير مصطلح متغير بتغير الظروف الزمانية والمكانية، كما يميز البعض بين هذه اللوائح الضبطية واللوائح التنظيمية المستقلة من حيث الغرض



فغرض الأولى هو المحافظة على النظام العام بكل مكوناته، أما الثانية فغرضها قد يكوف تنظيم مرافق عامة أو إنشائها أو تنظيم نشاطات الإدارة<sup>(44)</sup>.

واعتبرها جانب من الفقه على أنها تدخل ضمن اللوائح التي تصدر في إطار المجال العادي للسلطة اللائحية للإدارة حيث تعتبر كاختصاص أصيل للسلطة التنفيذية من حيث أنها تضع قواعد قانونية إدارية وتنفيذية.<sup>(45)</sup>

فاللوائح الضبط تتضمن مجموعة من التدابير والإجراءات الوقائية. وأن من شأن هذه الإجراءات والتدابير أن تقيّد الحريات العامة، وأن تضع القيود على النشاط الخاص. وأنها بكل ما فيها، تستهدف الحفاظ على النظام العام، بمعناه السائد في المجتمع، وقت اتخاذ هذه الإجراءات والتدابير.

ونظرا لخطورة تطبيق هذه القيود على حريات الأفراد، هذا ما أدى بكثير من الدساتير إلى عدم ذكر مثل هذا النوع من اللوائح مثل الدستور الفرنسي والدستور الجزائري، وهو ما أدى إلى انقسام الفقه الدستوري والإداري إلى رأيين:

- **الرأي الأول:** يعارض دستورية وشرعية هذه اللوائح لعدم النص عليها دستوريا، حيث يقول أنصار هذا الاتجاه وعلى رأسهم الفقيه "كاري دي مالبرغ" (CARRE DE MALBERG) بعدم دستورية القرارات الإدارية العامة أي لوائح البوليس الإداري على أساس أن الدستور لم يعط للسلطة التنفيذية حق إصدار مثل هذه القرارات، ومن ثم لا يجوز لهذه السلطات أن تصدر قرارات الضبط الإداري إلا في أحوال الضرورة والظروف الاستثنائية<sup>(46)</sup> أو في حالة تنفيذ قانون قائم يتناول تلك المواضيع. لا سيما أن اللوائح الضبط تتضمن تقييد للحريات العامة.

ولا تقتضي حالة الظروف الاستثنائية أن تفلت لوائح الضبط المستقلة الصادرة في هذه الظروف من الخضوع لقواعد المشروعية على نحو مطلق، فتتصرف الإدارة كيفما تشاء بلا ضوابط أو معايير، وإنما تعني توسيع قواعد المشروعية أو استبدال قواعد المشروعية الاستثنائية لما تمنحه للإدارة من سلطات أوسع بقواعد المشروعية العادية التي لا تمكن الإدارة من أداء مهامها في ظل الظروف الاستثنائية. وبهذا تختلف هذه النظرية عن نظرية أعمال السيادة والتي يطرح فيها مبدأ المشروعية جانبا وتختفي كل رقابة قضائية عليها<sup>(47)</sup>.





فقد يحدث في بعض الأحيان ظروف استثنائية من كوارث أو أزمات في أوقات لا يسمح باحترام القواعد العادية، أو أن تكون هذه القواعد عاجزة في مواجهة هذه الظروف مما يتطلب ومن قبيل الواجب لحماية مصالح الدولة، أن تتحرر الإدارة من القواعد العادية لتأمين سير المرافق العامة والمحافظة على النظام العام، وتحل محلها مشروعية استثنائية خاصة بحيث تتسع سلطات وصلاحيات الإدارة بصورة غير منصوص عليها في القانون، مما يؤدي إلى تعطيل وإيقاف سلطة القواعد القانونية العادية في مواجهة الإدارة.

- **الرأي الثاني:** يؤيد دستورية وشرعية هذه اللوائح رغم عدم النص عليها في الدستور، حيث يؤيد غالبية فقهاء القانون الدستوري والإداري الوجود القانوني للوائح الضبط وحق السلطة التنفيذية في إصدارها لهذه اللوائح حفاظا على النظام العام، حيث استند هؤلاء على العديد من التبريرات والدوافع في موقفهم الداعم لحق السلطة التنفيذية لإصدار مثل هذه اللوائح الضبطية وشرعيتها<sup>(48)</sup>.

### 3- الهيئات المخول لها وضع اللوائح الإدارية:

أ- **رئيس الجمهورية:** إن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تستمد تواجدها مباشرة من نص المادة 143 من الدستور بنصها (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون)، وعلى هذا فإن السلطة التنفيذية تملك صلاحية إصدار التشريع الفرعي خاصة التنظيمات التي ينفرد رئيس الجمهورية بإصدارها خارج المجالات التي يشرع فيها البرلمان، هذا ما يجعل الأنظمة مصدرا من مصادر القانون الإداري وكذا مبدأ المشروعية، حيث تعد عنصر هام في بناء النظام القانوني للدولة.

والمؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالمعيار الموضوعي حيث حدد سلطة البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية في 29 مجال، كما حصره في التشريع بقوانين عضوية في 7 مجالات حسب المادتين 140/141 من الدستور وما يخرج عن ذلك يعهد للتنظيم ومن خلال ذلك فإن نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يتحدد في التشريع خارج المجالات المحددة في الدستور فيختص بها رئيس الجمهورية في كافة الموضوعات التي لم يرد ذكرها في المادتين السابقتين.



ب- الوزير الأول: إن اختصاص الوزير الأول في إصدار اللوائح الإدارية مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان حيث نصت المادة 143فقرة 2من الدستور الجزائري بقولها " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" أي أن الوزير الأول يتولى تنفيذ القوانين ويتم ذلك بموجب مراسيم تسمى بالمراسيم التنفيذية وهو ما نصت عنه المادة 99من الفقرة 2و 4من الدستور بقولها "يوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية".

ومما سبق الإشارة إليه في أن الوزير الأول يختص إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان باختصاص آخر يتمثل في تنفيذ تنظيمات صادرة عن رئيس الجمهورية وبعد موافقة رئيس الجمهورية.

وفي الأخير يمكننا القول بأنه يعود للوزير الأول مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان بالإضافة إلى ذلك انه مكلف بتنفيذ التنظيمات التي يختص بها رئيس الجمهورية.

ولتنفيذ القوانين والتنظيمات عدة مفاهيم عمل الفقهاء على تحديدها، حيث يرى "جورج فيدل" أن تنفيذ القوانين والتنظيمات يعني:

- نشر القوانين والتذكير بأحكامها.
  - استعمال الإكراه لضمان تنفيذ القوانين
  - القيام بأعمال تعهد بها القوانين للحكومة صراحة
  - الحفاظ على النظام العام وضمان تسيير المرافق العامة.
- كما أن تنفيذ القوانين لا يقتصر فقط على الأعمال الضرورية لتنفيذ كل قانون، بل يتضمن كذلك الحد الأدنى من الشروط الضرورية لاستمرارية الحياة الوطنية<sup>(49)</sup>.

#### خاتمة:

إن إقامة وتجسيد دولة القانون تتمخض عنها المؤسسات التي تحتاجها الدولة في ممارستها لسلطاتها بمقتضى الدستور لاسيما سلطة إصدار اللوائح الإدارية، وما نستخلصه من بحثنا هذا هو أن المؤسس الدستوري نص على جملة من المبادئ والأسس التي تنظم عمل السلطات وكذا العلاقة الوظيفية التكاملية بينها، وأن اللوائح الإدارية

تعتبر عنصرا من عناصر المشروعية، مادامت تخضع لأحكام الدستور ومبدأ المشروعية بمعناه الواسع، ولا تنتهك الحقوق والحريات الأساسية العامة.

### الهوامش والمراجع:

- (1) - فقرة 12 من ديباجة الدستور الجزائري المؤرخ في 23-02-1989، المعدل والمتمم في 08-12-1996 وفي 15-نوفمبر 2008 والمعدل والمتمم في سنة 2016.
- (2) - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، ط1، القاهرة، دار الفكر العربي 1955 م، ص 16.
- (3) - الدستور الجزائري، مرجع سابق.
- (4) - الطماوي سليمان محمد، مرجع سابق، ص 21.
- (5) - أحمد رجب محمود، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، بدون طبعة القاهرة، دار النهضة العربية، 2005 م، ص 9.
- (6) - عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري اللبناني، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2000 م، ص 3.
- (7) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 07.
- (8) - Voir, RENE CHAPUS, Droit Administratif General, Tome1, 9<sup>e</sup> Edition, Montchrestien, 1995, P 888 et suivante.
- (9) - الجرف طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، القاهرة، دار النهضة العربية، ط3، 1976م، ص 3.
- (10) - فقد تعني سيادة القانون فرض النظام العام واستتباب الأمن، ولكن هذا المعنى لا يمكن تبنيه لما ينطوي عليه من تشويه لمعنى سيادة القانون من منظور أنه يحصر سيادة القانون في نطاق سلطات الضبط بالإضافة إلى تبرير وجودها-أنظر سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة العامة، (القضاء الإداري) مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ص 17.
- (11) - غير أن هذا التصور يقتصر على ضمانات إجرائية تعتبر جزء من الوضع الواجب لحكومة مسؤولة، ولكن سيادة القانون تشمل جميع المظاهر التي لها ارتباط بعلاقة الفرد بالإدارة العامة بما فيها الوجه الإجرائي الذي يعبر عن وجهة نظر جزئية يشوبها عدم اهتمامها بضرورة إخضاع السلطة التشريعية لقيود جوهرية، تقييد مضمون القاعدة القانونية نفسها.
- (12) - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 18.
- (13) - عمار عوابدي، القانون الإداري "النشاط الإداري"، الجزء الثاني، د.م.ط، الجزائر، ط5، سنة 2008، ص 87.
- (14) - لأكثر توضيح انظر في ذلك عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1985، ص 185 وما يليها.



- (15) - فقرة 12 من ديباجة الدستور الجزائري، مرجع سابق.
- (16) - الدستور الجزائري، مرجع سابق، الفصل الثالث.
- (17) - ما يمكن التتويه إليه إلى أن إنشاء القواعد القانونية لا يقتصر على سلطة أو هيئة واحدة في الدولة، فقد يؤدي ذلك إلى احتمال وقوع التعارض أو التناقض بين هذه القواعد، ومن ثم التنازع بين السلطات أو الهيئات التي تولت تقريرها.
- (18) - حيث يشمل التشريع لما يحتويه من قواعد متدرجة من حيث القوة والإلزام من قواعد الدستور والمعاهدات والتشريع العادي واللوائح، كما يشمل مبدأ المشروعية المصادر الأخرى لمبدأ المشروعية كالعرف والمبادئ العامة للقانون. مأخوذ عن الدكتور عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودور القضاء الإداري في حمايته، ص 04.
- (19) - عيد مسعود الجهني، القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، ط4، 1404هـ-1984م، ص 19 وما يليها.
- (20) - سلميان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، سنة 1975، دار الفكر العربي، دراسة مقارنة، ص 606.
- (21) - Voir, MARTINE LOMBARD, GILLES DUMONT, Droit Administratif, 6<sup>e</sup> Edition, Hyper cours Dalloz, P 203 et suivante.
- (22) - سلميان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، سنة 1966، ص 887.
- (23) - محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة ( الرقابة القضائية )، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، بيروت، 1968، ص 32-33.
- (24) - عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، سنة 2007، ص 89.
- (25) - الدستور الجزائري، مرجع سابق، الديباجة، فقرة 13.
- (26) - الجرف طعيمة، مرجع سابق، ص 101.
- (27) - المادة 143 من الدستور الجزائري مرجع سابق.
- (28) - وهذا ما نص عليه الدستور الجزائري موضحاً أحكام إصدار الأوامر الرئاسية في المادة 142 حيث نصت على أن " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية التصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تُعدّ لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.
- (29) - محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 5.

- (30) - نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، جامعة الجزائر، 2008، ص 12
- (31) - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، ط5، 2009، ص134.
- (32) - شمس مرغني علي، سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية للوائح في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، مصر، العدد الثاني، سنة 1986، ص180.
- (33) - انظر الفقرة الأولى والأخير من المادة 99 من الدستور الجزائري، مرجع سابق.
- (34) - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، (د.ط)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص528.
- (35) - طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، ط1، سنة 1964. ص 363.
- (36) - ميسون مصطفى القيسي، نظرية الضرورة في القانون الإداري وتطبيقاتها في الأردن، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، سنة 2004، ص52.
- (37) - سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية (د.ط)، منشأة المعارف، القاهرة، 1982، ص 25 وما يليها
- (38) - حيث نص على ذلك المؤسس الدستوري الجزائري في المواد 105، 107، 108، 109 من الدستور.
- (39) - عصام الدببس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2010، ص 38.
- (40) - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، ط5، 2009، ص 149.
- (41) - عمار بوضياف المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 28.
- (42) - عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، سنة 1998، ص129.
- (43) - G. VEDEL et P. DELVOLLE, Droit administratif, P.U.F, Paris, 12 éd 1980, p1014.
- (44) - انظر في ذلك: سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، (د.ط)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص530 وما يليها.
- (45) - سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 (د.ط)، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص146.



(46)- CARRE DE MALBERG (Raymond), Contribution a la théorie générale de l'Etat (tome 1), Edition de CNRS, Librairie de la société du recueil Sirey, Paris, 1962, Version pdf, www.gallica.bnf.fr, 16/04/2020. p.p652-657.

(47)- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية (د.ط.)، مرجع سابق، ص 36.

(48)- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، (د.ط.)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 533.

(49)- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 11.

