

جامعة أحمد دراية أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

مذكرة ماستر في تخصص القانون الإداري

تحت إشراف:

د. رحموني محمد

من إعداد الطالبين:

بن عله محمد

عبيدي ابتسام

لجنة المناقشة:

الأستاذة كامل سمية أستاذة محاضرة (أ) جامعة أحمد دراية أدرار..... رئيساً

الأستاذ رحموني محمد أستاذ محاضر (أ) جامعة أحمد دراية أدرار..... مشرفاً ومقرراً

الأستاذ كنتاوي عبد الله أستاذ محاضر (ب) جامعة أحمد دراية أدرار.. عضواً مناقشاً

السنة الجامعية: 2019 – 2020

## كلمة شكر

بعد حمد الله وشكره

نتقدم بأسمى عبارات الشكر والعرفان للأستاذ الفاضل رحموني محمد على توجيهاته

ونصائحه جزاه الله خيراً.

كما نتقدم بالشكر الجزيل للأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بمناقشة هذا

العمل.

## إهداء

إلى من جاد بكل ما أوتي...الولدان العزيزان.

إلى كل من علم حرفاً ومن فكرهم أنار طريق العلم والنجاح... المعلمين والأساتذة

الكرام.

إلى من يحملون في عيونهم ذكريات الطفولة... الإخوة.

إلى من سرنا معاً نشق طريق النجاح... الأصدقاء.

## مقدمة

تقوم الدول المعاصرة ومن بينها دولة الجزائر على مبدأ المشروعية، وهو مبدأ من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون، والذي يعني خضوع جميع السلطات والهيئات العامة للنظام القانوني المعمول به في الدولة، وبمعنى آخر خضوع كل من في الدولة من حاكم ومحكومين إلى القانون، وإلا عدت تصرفاتهم غير مشروعة وباطلة، مما يفرض على الإدارة أن تلتزم بقواعد القانون في كل تصرفاتها، لتحقيق أهداف دولة القانون، القائمة أساساً على حماية حقوق وحريات الأفراد، وتحقيق المصلحة العامة للمجتمع في الظروف العادية.

وجدير بالذكر أن هذه الظروف قد لا تدوم وتتغير، فتطراً حالات أو ظروف غير عادية تجعل من مبدأ المشروعية استثناء، والتي يصطلح عليها باسم الحالات الاستثنائية أو الظروف الاستثنائية، نتيجة تعرض الدولة لمخاطر جسيمة ومحددة كيانها أو أمنها العسكري أو السياسي أو المصالح الحيوية العليا للدولة، مما يؤدي إلى عجز السلطات الممنوحة للإدارة بموجب القوانين العادية على درء الخطر، مما قد يستدعي التخلي مؤقتاً عن تطبيق أحكام القانون واحترام مبدأ المشروعية.

وغير خاف أنه بالمقابل تطبق قوانين استثنائية تستطيع بموجبها اتخاذ التدابير اللازمة، من أجل مواجهة تلك الظروف الاستثنائية والحفاظ على كيانها وأمنها، وينتج عن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية ومنه اتساع صلاحيات الإدارة، وذلك من خلال اتخاذها للإجراءات اللازمة من أجل مواجهة تلك الظروف الاستثنائية، وتعد هذه السلطة أكثر سلطات الدولة الثلاث خطراً على الحريات العامة، لأنها في معظم الأحيان قد تلجأ إلى وضع قيود على الحقوق والحريات، ومن ثم كان لابد من إيجاد نوع من الرقابة على أعمال الإدارة، ومرد ذلك أن مبدأ المشروعية يقتضي أن تكون كافة تصرفات الإدارة في حدود القانون بمدلوله العام، وباعتبار أن عملية الرقابة على أعمال الإدارة من أهم الضمانات الممنوحة لحماية الحريات العامة، وللحد من التجاوزات التي قد تنتج عن الإدارة أثناء ممارستها لسلطاتها في ظل الحالات الاستثنائية، وترتيب جزاء قانوني على أعمالها غير المشروعة.

وتعالج الدراسة نوعان من الرقابة على أعمال الإدارة في ظل الحالات الاستثنائية، الأولى الرقابة البرلمانية والتي يتم فيها تدخل البرلمان بصفته هيئة دستورية في إدارة الشؤون العامة للدولة،

من خلال ممارسة مجموعة من الاختصاصات التي تكرس مفهوم التعاون والتوازن الذي يقوم عليه مبدأ الفصل بين السلطات داخل الدولة، وتعد أدوات الرقابة التي يملكها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية إحدى أهم الاختصاصات التي يضطلع بها، من منطلق أن الرقابة هي العمود الفقري لتقويم برنامج الحكومة والسهر على تنفيذه بما يحقق للدولة استقرارها، أما الثانية تتمثل في الرقابة القضائية، ومما لا شك فيه أنها أنجع أنواع الرقابة وأجدرها وأكثرها ضماناً وفعالية، بحيث يحركها المواطن الذي تعرض للاعتداء على حريته أو حقه بفعل الإدارة، باللجوء للقضاء مبيناً أوجه انتهاك القانون، فإذا صحت دعواه أصبح عمل السلطة الإدارية أياً كان هذا العمل غير مشروع، ومن ثم يتعين إلغاؤه أو التعويض عنه أو كلاهما، وعليه فإن الرقابة القضائية هي حامية مبدأ المشروعية.

من أبرز أسباب اختيار الموضوع ذاتياً الرغبة والميل لتناول موضوع من موضوعات القانون الدستوري والإداري، أما موضوعياً هو محاولة توضيح دور الرقابة على أعمال الإدارة في ظل الحالات الاستثنائية، باعتبارها أهم ضمانات وضعها الدستور لحماية حقوق وحرريات الأفراد من التجاوزات، التي قد تنتج عن ممارسة الإدارة لصلاحياتها.

ويكتسي موضوع الدراسة أهمية كبيرة كونه لا يزال يشغل بال فقهاء القانون والباحثين في الجزائر لحداثة التجربة الجزائرية عموماً، وبالأخص في تطبيقات الحالات الاستثنائية ومجال الرقابة على أعمال الإدارة أثناءها.

كما تتجلى أهداف هذه الدراسة في إبراز دور الآليات الرقابية على أعمال الإدارة في ظل الحالات الاستثنائية ومدى فعاليتها في تحقيق الغرض منها والتعرف على واقع تطبيقها في الجزائر.

وتتمحور الإشكالية الجوهرية التي تعد العمود الفقري لمعالجة موضوع البحث والمتمثلة

في:

ما مدلول الحالات الاستثنائية؟ وما الآثار التي ترتبها؟

وما الأعمال التي تباشرها الإدارة في ظل الحالات الاستثنائية؟

وما مدى جدوى الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في ظل إعلان وسريان الحالات

الاستثنائية؟

ولما كان المنهج هو السبيل الذي يسلكه الباحث بغاية الوصول إلى النتائج المرجوة، وبالنظر إلى طبيعة موضوع البحث فقد اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي باعتباره ملائماً لمثل هذه الدراسات، وكذا المنهج التحليلي من خلال الرجوع إلى الآراء الفقهية والأحكام القضائية المتعلقة بمعالجة مضمون البحث.

ومن هذا المنطلق ارتأت الدراسة أن يقسم الموضوع إلى فصلين: الفصل الأول خصص لدراسة الإطار المفاهيمي للحالات الاستثنائية وأعمال الإدارة يحتوي على مبحثين، تناول الأول مفهوم الحالات الاستثنائية، والثاني يعالج ممارسة أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، أما الفصل الثاني فتم تخصيصه لدراسة ممارسة الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، ويحتوي على مبحثين، عالج الأول منه الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، وأما الثاني فينصب على بيان الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.

## الفصل الأول

### الإطار المفاهيمي للحالات الاستثنائية وأعمال الإدارة

بصدد مواجهة الأخطار والتهديدات التي قد تمس كيان الدولة، وتحدد وجودها ووحدتها أو سير مؤسساتها الدستورية، تتخذ إجراءات غير مألوفة وتباشر أعمال غير عادية، بموجب ما يصطلح عليه بالحالات الاستثنائية أو نظرية الظروف الاستثنائية، والتي هي محل الدراسة في هذا الفصل من خلال التطرق في المبحث الأول إلى مفهوم الحالات الاستثنائية، ومحاولة تعريفها في مطلبه الأول، والوقوف على مختلف تطبيقاتها وآثارها المتعددة في مطلبه الثاني، بالإضافة إلى التطرق في المبحث الثاني إلى كيفية ممارسة أعمال الإدارة في ظلها، بدراسة الأعمال والصلاحيات في مطلبه الأول، ومظاهر الصلاحيات الاستثنائية في مطلبه الثاني.

## المبحث الأول

### مفهوم الحالات الاستثنائية أو نظرية الظروف الاستثنائية

إن السلطة التنفيذية في ضوء هذه الظروف بحاجة إلى صلاحيات جديدة، للقيام بواجبها في الحفاظ على كيان الدولة ووجودها وتحقيق المصلحة العامة، وإن تعارضت مصلحة احترام القانون ومصلحة الحفاظ على الدولة، فإنه للموازنة بين هذه المصالح ابتدع الفكر القانوني هذه النظرية، وعليه نقوم بدراسة مفهومها من خلال التطرق إلى التعريف بها وتطبيقاتها في الدستور الجزائري بشيء من التفصيل كما يأتي في المطلبين التاليين:

#### المطلب الأول: التعريف بالحالات الاستثنائية

تخضع الحالات الاستثنائية (نظرية الظروف الاستثنائية) لنظام قانوني خاص ومعلوم، وهذا ما يجعل الإدارة تتمتع بسلطات استثنائية غير عادية، غير أنها مشروعة ومعلومة بموجبها تلجأ الإدارة إلى استعمال الوسائل والإجراءات القانونية اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية، وقد يكون ذلك بشروط معينة ومحددة وضعها الفقه والقضاء لتطبيق هذه النظرية<sup>1</sup>، لذا ندرس تعريفها من خلال تحديد معناها والتطرق إلى أساسها القانوني، وكذا شروط تطبيقها إضافة إلى تمييزها عن بعض الحالات المشابهة لها على التوالي كما يلي في فروع هذا المطلب.

#### الفرع الأول: معنى الحالات الاستثنائية

تعددت محاولات تعريف وتحديد معنى نظرية الحالات الاستثنائية، لذا سنورد أهمها في كل من التشريع والقضاء والفقه القانوني وكذا في فقه الشريعة الإسلامية تبعاً كالاتي:

#### أولاً: معنى الحالات الاستثنائية في التشريع

إنّ عبارة الظروف الاستثنائية لم تستعمل في مختلف التشريعات، وإنما تنص بعض التشريعات والدرسات على اتخاذ تدابير معينة في حالة الضرورة، وعلى سبيل المثال نجد دولة مصر التي وضعت عدة تشريعات بأسماء مختلفة، كالقانون الخاص بإعلان حالة الطوارئ، والقانون الخاص بتنظيم الدفاع المدني، والقانون الخاص بشأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة.

---

(1) إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة العاشرة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر، أكتوبر 1966، ص 140.



وكذا الأمر في فرنسا لم تستخدم عبارة الظروف الاستثنائية بالرغم من تعدد دساتيرها، وإنما عرفت حالات معينة خولت السلطة التنفيذية حق التوسع في سلطتها، مثال ذلك نجد المادة 93 من دستور السنة الثامنة وقانون الأحكام العرفية الفرنسي الصادر في 1848/08/09 وكذا القانون الصادر في 1938/07/11 الخاص بإعداد الأمة في حالة الحرب.

أما في التشريع الجزائري فإن المؤسس الدستوري حاول أن ينظم الحالات الاستثنائية ليس بموجب قوانين خاصة، ولكن جل الدساتير تضمنت هذه القاعدة، حيث أوردت المبدأ في شكل صياغة عامة، وهذا ما جاء به نص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016؛ إذ يخول رئيس الجمهورية اختصاص واسعاً في هذا الخصوص، أي أن رئيس الجمهورية له أن يباشر سلطات واسعة في أوضاع غير عادية حددها المشرع الجزائري.<sup>1</sup>

### ثانياً: معنى الحالات الاستثنائية في الفقه القانوني

الظروف الاستثنائية لدى فقهاء القانون هي: "مجموعة من الحالات الواقعية التي تنطوي على أكثرين، يتمثل أولهما بوقف سلطة القواعد القانونية العادية في مواجهة الإدارة العامة، ويتمثل الثاني منهما في بدء خضوع قرارات الإدارة إلى مشروعية خاصة أو استثنائية، يحدد القضاء الإداري فحواها ومضمونها".<sup>2</sup>

بحيث يستند فقهاء القانون على أن هذه النظرية ترتب أكثرين، أولهما يتم وقف سلطة القواعد القانونية العادية ووضع سلطات استثنائية خاصة وواسعة تخول للإدارة، وتتم عن طريق النص عليها في الدستور أو القوانين المتعلقة الصادرة عن البرلمان، بحيث تفرض قيود على الأفراد في ممارسة حقوقهم وحررياتهم حفاظاً على الصالح العام، أما الأثر الثاني والذي تضمن أن القرارات الإدارية في هذه الحالة تخضع إلى مشروعية خاصة، بحيث تستقر هذه الظروف الاستثنائية في القضاء فهي ذات أصل قضائي.<sup>3</sup>

كما اعتبر الأستاذ أحمد فتحي سرور الظروف الاستثنائية بأنها: "حالة من الواقع تتطلب بالنظر إلى خصوصيتها غير العادية-الإفلات من تطبيق قواعد القانون العادي، فالطابع غير العادي أو الاستثنائي في هذه الحالة من الواقع لا تتلاءم معها القواعد المطبقة في الظروف

(1) عبد الله بوقفه، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 456.

(2) علي خاطر الشنطاوي، القضاء الإداري الأردني، الطبعة الأولى، مطبعة كنعان، عمان-الأردن، 1995، ص 115.

(3) احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثانية، دار الشروق، مصر، 2002، ص 552.

العادية- فالقواعد القانونية تشير إلى السلوك الإنساني، الذي يمكن إتباعه بما يتفق مع هذا الواقع، وهو ما يتطلب وجود قواعد قانونية تنظم الظروف غير العادية، التي لا تصلح أدوات القانون العادي للتجاوب معها، باعتبار أن القانون وليد المجتمع".

من هذا المنطلق يمكن الإقرار بأن الظروف الاستثنائية هي حالة واقعية كحالات الحرب أو التهديد أو الاضطرابات الداخلية أو كوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات والأوبئة وغيرها، تتطلب عدم تطبيق قواعد القانون العادي في ظرف استثنائي في هذه الحالة من الواقع لا تلائمها القواعد المطبقة في الظروف العادية، بل لابد من اللجوء إلى قواعد قانونية تنظم الظروف غير العادية.<sup>1</sup>

### ثالثاً: معنى الحالات الاستثنائية في القضاء

تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية استثناءً على مبدأ سمو الدستور، وتستمد مدلولها من القاعدة الرومانية القائلة: "أن سلامة الشعب فوق القانون"، فهي تهدف إلى إنشاء مبادئ قضائية يقرها القضاء لمنح الإدارة سلطات محددة تتناسب مع مواجهة الظروف الاستثنائية.<sup>2</sup> وقد كوّنھا قضاء مجلس الدولة الفرنسي فهي كنظرية قضائية، تستند على أن بعض الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الأوقات العادية تصبح مشروعة في بعض الظروف، إذا كانت ضرورية للحفاظ على النظام العام واستمرار سير المرافق العامة، وهذا يمنح السلطة الإدارية اختصاص واسع لم يرى في القانون، بحيث تصبح الإدارة خاضعة لمشروعية خاصة استثنائية يحددها القاضي، وقد اعتدّ القضاء الإداري الفرنسي بهذه النظرية وأطلق عليها عدة تسميات، غير أنه وضع تمييزاً على هذه النظرية، فالظروف الاستثنائية التي تنشأ بسبب الحرب أطلق عليها تسمية "نظرية سلطات الحرب"، أمّا الظروف الأخرى أطلق عليها تسمية "الظروف الاستثنائية".<sup>3</sup>

ولقد اعتبر موقف القضاء الإداري الفرنسي هذا متحرراً، جاء بحكم خبرته واحتكاكه بالإدارة العامة وتقدير ظروفها وأوضاعها، وبذلك فقد عرّف الفقيه ريفيو الظروف الاستثنائية

(1) نواف سالم كنعان، القانون الإداري الأردني، الطبعة الثالثة، مطابع الدستور التجارية، عمان، 1996، ص 53-52.

(2) أمير حسن حسام، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العدد 8، ايلول 2007، ص 14.

(3) عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 101.

بأنها: "الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة لتطبيق قواعد المشروعات الخاصة بالأزمات ويقرها القاضي بمقتضيات هذه المشروعات الخاصة".<sup>1</sup>

#### رابعاً: معنى الحالات الاستثنائية في الشريعة الإسلامية

عرف فقهاء الشريعة الإسلامية الظروف الاستثنائية: "بالحالة التي يتعرض فيها إلى الخطر في دينه أو نفسه أو عقله أو عرضه أو ماله، فيلجأ من أجل تخليص نفسه إلى مخالفة الدليل الشرعي الثابت". فقد أوجبت الشريعة الإسلامية على الفرد أن يلجأ من أجل أن يخلص نفسه من الخطر الواقع إلى مخالفة الدليل الشرعي الثابت. كما أنها: "لا تقتصر على حالة الضرورة التي تصيب الأفراد بل تنطبق على حالة الضرورة التي تتعرض لها الدولة وتهدد كيانها أو مصالحها الأساسية".<sup>2</sup>

وفي ذلك نجد الشريعة الإسلامية تستند على القاعدة الفقهية الشهيرة: "الضرورات تبيح المحظورات"، فكل ما هو محظور يصبح مباح، وعليه فالضرورة الملحة أوجبت إباحة بعض الإجراءات المحظورة بغية حفظ كيان الدولة الإسلامية ومصلحتها الأساسية. فعند الضرورة تباح الأفعال المحرمة وهناك عدة أمثلة وردت في القرآن والسنة تؤكد لنا هذا، مثال ذلك فقد أجاز الفطر في رمضان أثناء السفر، كما يمكن أكل الميتة خشية الموت من الجوع. كما يمكن لمن خاف الموت عطشاً شرب الخمر، ولا تباح الأفعال المحرمة إلا للضرورة<sup>3</sup>، استناداً لقوله تعالى: " فَمَنْ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَا إِثْمَ عَلَيْهِ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ ".<sup>4</sup>

#### الفرع الثاني: أساس الحالات الاستثنائية

تباينت آراء الفقه والقضاء بشأن أساس نظرية الظروف الاستثنائية، نظراً للاختلاف وعدم الاستقرار في تحديد طبيعتها، وربما يرجع السبب أيضاً إلى حداثة تطبيق هذه النظرية في التشريعات الوضعية المعاصرة، واختلاطها بغيرها من النظريات التي تحكم عمل الإدارة،<sup>5</sup>

(1) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1971، ص70.

(2) عبد الجبار الطيب، السلطة المالية لولي الأمر على الأفراد في الظروف الاستثنائية" دراسة في الفقه الدستوري الإسلامي"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد26، جامعة محمد خيضر-بسكرة، جوان 2012، ص62.

(3) الشاطبي، الموافقات في أصول الشريعة، المجلد الثاني، دار الفكر العربي، ص10.

(4) سورة البقرة، الآية 173.

(5) علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، الطبعة الأولى، المركز العربي، القاهرة، 2017، ص21.

فقد ظهرت بشأها عدة معايير منها فكرة الاستعجال، فكرة المرافق العامة، فكرة الأعمال الحكومية، وفكرة الضرورة، على هذا النحو سنوضح هذه المعايير ثم نبين الأساس المعتمد.

### أولاً: فكرة الاستعجال

نادى الفقيه هوريو بهذه الفكرة بوصفها أساساً لنظرية الظروف الاستثنائية، حيث يرى أن الاستعجال هو الأساس الأمثل لهذه النظرية، وأنه يقدر في كل واقعة على حدة.<sup>1</sup> والواقع أن فكرة الاستعجال لا تصلح أن تكون أساساً لهذه النظرية، لأنها على جانب كبير من الخطورة، كما أن الاستعجال هو من طبيعة العمل الإداري الذي تقوم به الإدارة لمعالجة الظروف الاستثنائية وليس أساساً لها.<sup>2</sup>

### ثانياً: فكرة المرافق العامة أو الواجبات العامة للسلطة الإدارية

مضمونها إذا تبين للإدارة في بعض الظروف أن أعمال بعض القوانين يعرقلها عن أداء واجباتها العامة، فإنه يمكنها أن تتحرر مؤقتاً من التقيد بهذه القوانين.

من أبرز معتنقي هذا الرأي الفقيه الفرنسي (ديلو بادير)، وأيد هذه الفكرة الدكتور سليمان الطماوي الذي قال في هذا الصدد "قد يبدو لأول وهلة أن نظرية الظروف الاستثنائية إن هي إلا تطبيق عادي لفكرة الضرورة، ولكن الحقيقة أن مجلس الدولة الفرنسي (حكمه الصادر في 28 جوان 1918 في قضية ايريه) لا يرجع نظرية الظروف الاستثنائية إلى هذا الأساس السابق، وإنما إلى أساس آخر أيسر في شروطه ومداه من فكرة الضرورة، وهو واجبات السلطة الإدارية".

أما الدكتور محسن خليل بعد أن ربط بين نظرية الظروف الاستثنائية وفكرة المشروعية، فإنه وصل إلى نتيجة مؤداها أن نطاق هذه النظرية يتحدد في قيد السلطة الإدارية بواجباتها العامة المفروضة عليها.<sup>3</sup>

(1) كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص22.

(2) تيممي نجة حالة، الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2002-2003، ص48.

(3) كاظم علي الجنابي، نفس المرجع، ص24.

ورغم تعدد هذه الآراء إلا أنه يؤخذ على هذه الفكرة أن الإدارة ملزمة بأداء واجباتها العامة في كل الأوقات والظروف سواء كانت عادية أو استثنائية، وسير المرافق العامة أو الواجبات العامة للسلطة الإدارية هي من الغايات التي تهدف إليها النظرية وليست أساساً لها.<sup>1</sup>

### ثالثاً: فكرة الأعمال الحكومية

يرى الأستاذ (جاكلان) أن الأعمال الصادرة من الحكومة في الظروف الاستثنائية هي من قبيل أعمال السيادة، لأن غرضها في نظره سلامة الوحدة القومية وتحقيق الدفاع الوطني. إلا أن هذا الرأي انتقد لمخالفته ما استقر عليه الفقه والقضاء، من وجوب إخضاع نظرية الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء، خلاف نظرية أعمال السيادة التي لا تخضع له، كما يعتبر رجعي في تبريره لأن الجميع متفق على التضييق من دائرة أعمال السيادة، بينما هو يوسعها دون مبرر مقبول.<sup>2</sup>

### رابعاً: فكرة الضرورة

المقصود بالضرورة: "تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية، مما يدفع السلطات القائمة على اللجوء إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع الخطر ومواجهة الأزمة"، وتقوم على ركن موضوعي يتمثل في وجود خطر يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانوناً، وركن شكلي يتمثل في السلوك أو التصرف الذي يتخذه صاحب المصلحة إزاء الخطر المحيط به، وهذا السلوك إما أن يتمثل في التجاوز على أحكام القانون أو أنه يتمثل في التضحية بالمصلحة المعتبرة رعاية للنص، فالمسألة عبارة عن موازنة بين الحفاظ على الحق ومراعاة النص. أما إطار فكرة الضرورة في القانون الدستوري نجده يستند إلى المقولة الرومانية القديمة ل(شيشرون) "سلامة الشعب فوق القانون".<sup>3</sup>

وعليه ذهب الدكتور يحيى الجمل إلى القول "نستطيع أن نقول بصفة مبدئية أن حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري، توجد كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه أن

(1) كاظم علي الجنابي، مرجع سابق، ص 24.

(2) تميمي نجاة، مرجع سابق، ص 51-52.

(3) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 14.

تواجه أخطاراً معينة سواءً كان مصدرها داخلياً أو خارجياً، إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن أو يفترض أنه لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية".<sup>1</sup>

وعلى هذا الأساس فإن نظرية الضرورة تعني إضفاء المشروعية على عمل هو غير مشروع في الظروف العادية، تطبيقاً للقاعدة الشهيرة "الضرورات تبيح المحظورات"، ومن ثم تعمل على تقييد هذه الأعمال تطبيقاً لقاعدة "الضرورة تقدر بقدرها"، وبالتالي فهي أساس ثابت يحتوي على ضوابط وشروط عامة تنطبق على كل ظرف استثنائي مهما كان نوعه وجسامته، ومن المستقر عليه في الفقه والقضاء الفرنسي والمصري أن الإدارة تستطيع اللجوء للتنفيذ المباشر واستخدام القوة المادية في حالة الضرورة دون حاجة لوجود نص قانوني يخولها ذلك.<sup>2</sup>

وعليه يبدو أن فكرة الضرورة أخذت نصيباً كبيراً، حيث يعتبرها عدد كبير من الفقهاء أساساً لنظرية الظروف الاستثنائية، ومن خلال ما سبق عرضه يتضح أن الآراء الفقهية انقسمت بين واجبات السلطة الإدارية وفكرة الضرورة بوصفها أساساً للنظرية، إلا أن الواقع يرجح كفة الضرورة وهذا ما يعززه القانون وأحكام القضاء في فرنسا ومصر. وهذا ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري؛ إذ نصت المادة 105 منه على أن: يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار.<sup>3</sup>

### الفرع الثالث: شروط تطبيق الحالات الاستثنائية

نظراً لما يترتب عن الحالات الاستثنائية من توسيع في صلاحيات الإدارة، والذي قد يؤدي إلى تعسفها، وللحيلولة دون خروجها عن إطار المشروعية الاستثنائية، وضع القضاء ضوابط على الإدارة الالتزام بها، وإلا تعرض حكمها للإلغاء والتعويض وتمثل في:

#### أولاً: حدوث أو توقع ظرف استثنائي

المقصود بالظرف الاستثنائي قيام حالة واقعية غير عادية وغير مألوفة تخرج عن نطاق ما يمكن توقعه، كالخطر الجسيم المفاجئ الذي يهدد النظام والأمن العام أو يعرقل سير مرافق

(1) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص14.

(2) علي نجيب حمزة، مرجع سابق، ص24.

(3) القانون رقم 01-16، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 7 مارس 2016.

ومؤسسات الدولة،<sup>1</sup> بحيث يجب أن يكون مؤكد حدوثه أو على الأقل وشيك الوقوع أو أنه وقع فعلاً ولم ينتهي وهو المبرر الوحيد لإعطاء الإدارة سلطة واسعة.

### ثانياً: استحالة مواجهة الظرف بالطرق القانونية العادية

بمعنى أن تكون الإدارة عاجزة عن مواجهة الحالات أو الظروف الاستثنائية بالطرق القانونية العادية، بحيث أنها تضطر إلى استعمال الوسائل غير العادية الكفيلة لها بالقضاء على الخطر الداهم وتفادي الأضرار المحدقة، فيكون بذلك عمل الضرورة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الضرر، وهذا الشرط رغم أن المشرع لم ينص عليه إلا أنه من المبادئ المسلم بها في الظروف الاستثنائية، فلا يكفي لإعلانها قيام الخطر أو المساس بالمؤسسات الدستورية، بل يجب أن تكون الوسائل الأخرى عاجزة عن درئه، ومرد ذلك السلطات الواسعة والخطيرة للإدارة في هذه الحالات الاستثنائية، وعليه لا بد أن يكون التصرف مما تقتضيه الضرورة القصوى وفي حدودها.<sup>2</sup>

### ثالثاً: أن يهدف النظام الاستثنائي إلى تحقيق المصلحة العامة

إن الشرط الجوهرى في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء كانت الظروف عادية أو استثنائية هو المصلحة العامة، وأي عمل تتخذه الإدارة يجب أن يقصد به المصلحة العامة. ويجب على الإدارة أن تهدف إلى دفع هذه الظروف الاستثنائية ومواجهتها حفاظاً على كيان الجماعة وهذا هو الهدف الخاص، فإذا ما أخلت الإدارة به واستعملت سلطتها الواسعة في أي هدف آخر كان تصرفها مشوباً بعيب انحراف السلطة وجاز إبطاله لهذا السبب.<sup>3</sup>

### رابعاً: تناسب الإجراء الاستثنائي مع الظرف غير العادي

بمعنى عدم تجاوز الإجراء الاستثنائي القدر الضروري للتغلب على هذا الظرف الاستثنائي، أي أن الضرورة تقدر بقدرها وذلك بإضفاء نوع من التوازن بين النتائج الإيجابية والنتائج السلبية لتلك الإجراءات الاستثنائية، وإن مسألة التناسب تندرج في إطار السلطة

(1) الفحلة مديحة، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة الفكر العربي، العدد 14، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 228.

(2) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2007-2008، ص 44.

(3) الفحلة مديحة، نفس المرجع، ص 230-231.

التقديرية لرئيس الجمهورية في القانون الدستوري الجزائري وبموجب مسؤولياته في الدولة، يفترض فيه أن يعرف حتماً مصادر الأخطار وطبيعتها وإمكانية وقوعها، وعلى هذا الأساس هو الذي يقرر أو يعلن الحالات الاستثنائية.<sup>1</sup>

#### الفرع الرابع: تمييز الحالات الاستثنائية عن بعض الحالات المشابهة

ينبغي تمييز نظرية الظروف الاستثنائية وما يشابهها من نظريات أخرى، ولاسيما نظرية السيادة والسلطة التقديرية للإدارة فذلك لاشتراكهما معاً في بعض الخصائص، وعليه سندرس في هذا الفرع التمييز بين الحالات الاستثنائية ونظرية أعمال السيادة وبينها وبين نظرية السلطة التقديرية للإدارة.

#### أولاً: تمييز الحالات الاستثنائية عن أعمال السيادة

تجدر الإشارة أولاً إلى تعريف أعمال السيادة على أنها تلك الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية والمرتبطة بسيادة الدولة، وهذا ما يجعلها غير خاضعة للرقابة القضائية وقد نشأت على يد مجلس الدولة الفرنسي، بحيث رأى أن بعض الأعمال الإدارية تحتل مكاناً متميزاً في نشاط الإدارة، ومن هنا لم يخضعها للرقابة لكي لا تفوت الحكومة الهدف الذي تسعى من ورائها، طبقاً لمقتضيات مصلحة الدولة وسياستها العليا.<sup>2</sup>

إنّ نظرية الظروف الاستثنائية تشبه في بعض الأوجه نظرية أعمال السيادة، من حيث أن العمل في ظل كل من الحالتين صادر من نفس السلطة التنفيذية، وإنّ ميدانها واحد في حدود معينة، ورغم هذا التشابه إلا أنّهما يختلفان ولكل واحد منهما شروط خاصة:

1/ من حيث مخالفة مبدأ المشروعية: إن حالة الظروف الاستثنائية لا تخالف مبدأ المشروعية إلا من الناحية الشكلية، أما من الناحية الموضوعية تبقى خاضعة له، بحيث توسع من نطاقه في ظل ما يسمى بالمشروعية الاستثنائية، فتظل خاضعة للرقابة القضائية بينما أعمال السيادة فإنها تخالف مبدأ المشروعية من الناحيتين الشكلية والموضوعية، ويعبر الدكتور عبد الفتاح ساير داير

(1) سعيدات نور الهدى، السلطة التقديرية للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف - المسيلة، 2016/2017، ص13.

(2) حسين مسعودي، أعمال السيادة بين الإطلاق والتحديد، ورقة عمل للمؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، مجلس وزراء العدل العرب-جامعة الدول العربية، أبو ظبي-الإمارات العربية المتحدة، يومي 11 و12 سبتمبر 2012 ص2.



عن هذا الوجه من أوجه التمييز فيقول: "إنّ نظرية الظروف الاستثنائية يفترض فيها بداية مخالفة القوانين العادية، فهي دفع في مواجهة القانون واعتداء على سلطة المشرع، بينما أعمال السيادة دفع في مواجهة القاضي بسلبه بعض اختصاصاته.<sup>1</sup>

2/ من حيث رقابة القضاء: تخضع لها أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية إلغاءً وتعويضاً، بحيث يقوم القاضي بمراقبة العمل المطعون فيه أمامه في ظلها ووضعاً نصب عينيه تقديرها والقدر الذي يتطلبه علاجها من العمل، ومن الطبيعي أن يبحث في الدعوى من الجانب الموضوعي ويطبق عليها شرعية استثنائية، أمّا بالنسبة لأعمال السيادة لا يملك القضاء بحث الدعوى موضوعياً، ومن هنا تفلت من رقابته إلغاءً وتعويضاً فهي تتمتع بالحصانة.<sup>2</sup>

3/ من حيث المجال الزمني: من خصائص نظرية الظروف الاستثنائية أنها ذو طابع مؤقت ومحدود بوقت زمني معين، بحيث تكون مرتبطة بقيام حالة الضرورة تزول بزوالها، خلاف حالة أعمال السيادة فهي نظرية دائمة ولا علاقة لها بظروف معينة.

4/ من حيث الطبيعة: تعتبر أعمال السيادة نظرية سياسية، أما حالات الظروف الاستثنائية فهي قانونية.

5/ من حيث ضمانات الأفراد: بالنسبة لأعمال السيادة لا وجود لها والقاضي هو الذي يكيفها، أما نظرية الظروف الاستثنائية فضمانات الأفراد متعددة، أهمها رقابة القضاء.<sup>3</sup>

#### ثانياً: تمييز الحالات الاستثنائية عن السلطة التقديرية

المقصود بالسلطة التقديرية هي تلك الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مباشرة التصرفات القانونية على نحو معين، بحيث يعرفها الأستاذ الطماوي على أنها: "قدر من الحرية في التصرف تستعمله الإدارة وفقاً للظروف دون معقّب عليها، وترخص في ذلك بحيث يكون لها الكلمة الأخيرة دون منازع".<sup>4</sup>

1) عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، 1955، ص135.

2) تميمي نجاة، مرجع سابق، ص27-28.

3) إبراهيم درويش، مرجع سابق، ص107.

4) سليمان مجد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1991، ص31.

ويلاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرع ترك للإدارة قدر من الحرية للتصرف في ظروف معينة دون أن يلزمها بإتباع طريق معين، ولتحديد مدى التفرقة بين الحالات الاستثنائية والسلطة التقديرية وجب التطرق إلى المسائل التالية:

1/ من حيث مخالفة مبدأ المشروعية: مما لا شك فيه أن نظرية الظروف الاستثنائية تخضع لمبدأ المشروعية، غير أنها تعتبر مشروعية استثنائية، بينما تظل نظرية السلطة التقديرية في صلب المشروعية العادية.<sup>1</sup>

2/ من حيث نطاقها الزمني: تمتاز نظرية الظروف الاستثنائية بالطابع المؤقت حيث تكون مرتبطة بالظرف الذي نشأت من أجله، بينما نظرية السلطة التقديرية هي دائمة ولا ترتبط بأي ظرف أو مدة زمنية.<sup>2</sup>

3/ من حيث شروط اتخاذها: بالنسبة للسلطة التقديرية فهي لا تتطلب أي شروط خاصة، بل يشترط فقط أن لا تكون في المجال المحدد قانوناً للإدارة، أما بالنسبة لنظرية الظروف الاستثنائية فهي تتطلب شروط خاصة، بحيث تتعلق هذه الشروط بالظروف الخطيرة التي تعجز القوانين العادية عن مواجهتها.<sup>3</sup>

---

(1) سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دار النهضة، القاهرة، 1980، ص 109.

(2) إبراهيم درويش، مرجع سابق، ص 118.

(3) زهرة سعد مهدي، نظرية الضرورة وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2008، ص 20.

## المطلب الثاني

### تطبيقات وآثار الحالات الاستثنائية في الدستور الجزائري

على غرار معظم دساتير العالم نص الدستور الجزائري على تطبيقات أو أوجه أو صور الحالات الاستثنائية المختلفة والمتعددة وأوردها على سبيل الحصر، وهو نقوم بدراسته في الفرع الأول مع ملاحظة أنها ترتب آثار قانونية ندرسها في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: تطبيقات الحالات الاستثنائية في الدستور الجزائري

تعدّ تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في الدستور الجزائري أو النصوص القانونية الاستثنائية-سواء نصوص دستورية أو قوانين عادية- خروجاً عن المشروعية العادية، من أجل مواجهة بصفة استثنائية المخاطر التي قد تترصد بالدولة، وتمس أمنها واستقلالها واستقرار مؤسساتها، ومن أجل تحقيق نوع من الموازنة بين تلك السلطات وضمنان القدر الأدنى للحقوق والحريات، فإنّ المؤسس الجزائري قيّد السلطات الإدارية المكلفة بتطبيق النصوص الاستثنائية باحترام مجموعة من الشروط. وقد تضمن التعديل الدستوري 2016 على غرار الدساتير السابقة التطرق إلى الحالات الاستثنائية، والتي جاءت مكرسة في موادّه بداية من المادة 105 وما يليها إلى غاية المادة 110، حيث نجد من خلالها أن حالات الظروف الاستثنائية تتمثل في حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة التعبئة العامة، وحالة الحرب،<sup>1</sup> والتي تستلزم عموماً إجراءات خاصة لكل منها، نظراً لوجود عنصر الضرورة الملحة قصد التحكم فيها، مع الإشارة أن حالة التعبئة العامة لم ترد في الدساتير السابقة.

### أولاً: حالة الطوارئ

تعدّ حالة الطوارئ من أكثر الحالات الاستثنائية تطبيقاً، رغم أنّها حالة شائكة ومعقدة في حد ذاتها، تستوجب التدقيق في مضمونها وحسن التصرف والتدقيق لتحقيق مبتغاها.<sup>2</sup> لذا نجد أن معظم الدول الحديثة ذات النظام السياسي القائم على مبدأ الديمقراطية مرت بحالة الطوارئ من بينها فرنسا والجزائر خاصةً، كما لا يوجد تعريف موحد لحالة الطوارئ،

1) المواد 105-107-108-109 و109 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري، مشار إليه.

2) غربي نجاح، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، جامعة محمد الأمين دباغين-سطيف 2، الجزائر، 2015-2016، ص 111.

بحيث يعتبرها الفقه بالنسبة للسلطة التنفيذية ليس مجرد رخصة تمنح لها لاستعمالها، وإنما هي فرض واجب يرتقي إلى حد الالتزام متى تحققت شروطه.

ويقصد بها في معناها اللغوي كل أمر طارئ لا يحتمل التأخير، والذي يتطلب ضرورة مواجهته بفعل سريع وعاجل، أمّا في مدلولها الاصطلاحي عرفها الأستاذ Roland Drago بقوله: حالة الطوارئ نظام استثنائي تمنح فيه السلطات المدنية امتيازات أو سلطات استثنائية لا يسمح القانون العام بتقليصها في ظل الأحوال العادية، كالسماح لها بتقليص ممارسة الحريات العامة. أمّا الأستاذ André De L'aubader عرفها بأنها: نظام استثنائي للبوليس تبرره فكرة الخطر الوطني.<sup>1</sup>

فحالة الطوارئ هي نظام يتحقق ما إن نشأت في الدولة ظروف تجعل السلطة التنفيذية غير قادرة على إعادة الأمن والاستقرار الذي كانت عليه من قبل، وتبعاً لهذا تخرج عن نطاق المشروعية والقوانين العادية الأخرى، وتلجأ لفرض إجراءات وأوامر خطيرة تمس في الغالب بحقوق الإنسان وحريات الأفراد، والغاية من لجوء السلطة التنفيذية لفرض قانون الطوارئ، هو أنّ القوانين المعمول بها تصبح عاجزة عن جعل السلطة والحكومة قادرة على مواجهة ما استجد من الظروف غير العادية، مثل إضراب أمني أو حدوث فتنة وغير ذلك.<sup>2</sup>

### ثانياً: حالة الحصار

ظهرت في دساتير معظم الدول وقوانينها، كما نصّ عليها المشرع الجزائري في المادة 105 من الدستور الحالي، وتعرّف بأنها: "الحالة التي تسمح لرئيس الدولة بأن يقوم بكافة التدابير القانونية والتنظيمية، من أجل حماية استقرار مؤسسات الدولة والحفاظ عليه واسترجاع النظام والسير العادي للمرافق العمومية".<sup>3</sup>

كما أنّها تعتبر تدبير من تدابير الضبط الإداري يقرره رئيس الجمهورية، بهدف الحفاظ على الأمن واسترجاعه في البلاد، ويمكن اعتبارها عند جانب من الفقهاء وتشريعات بعض الدول الأخرى كالتشريع الفرنسي، بأنها الحالة التي تملك القدرة على التصدي للظروف الأكثر

(1) غربي نجاح، مرجع سابق، ص 111.

(2) بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري-قسنطينة، 2006-2007، ص 27.

(3) نفس المرجع، ص 28.

قسوة التي تعيشها الدولة قبل الذهاب إلى حالة الحرب وتقريرها، بحيث السلطات المدنية عاجزة عن ممارسة نشاطها في تلك الفترة، وبالتالي تحل السلطة العسكرية محل السلطة المدنية، ويحل القضاء العسكري محل القضاء العادي في كثير من الحالات.<sup>1</sup>

لكن الأمر يختلف بالنسبة للنظام الجزائري، فمن خلال تقريره لحالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196، فهي تشبه إلى حد بعيد الأحكام العرفية السياسية التي هي نظام قائم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات أكثر اتساعاً مما لها في الظروف العادية، نظراً لما يهدد سلامتها وأمنها مع بقائها خاضعة للدستور والقوانين، فغرض الإعلان عنها هو تقوية السلطة التنفيذية، بمنحها سلطة خاصة تستمد من طبيعة الظرف الاستثنائي المحيط بالدولة، ويجريها من بعض القيود الموضوعة للحالات العادية المألوفة.<sup>2</sup>

وعليه فإن النظام الجزائري يمنح السلطات العسكرية كل الصلاحيات المخولة لها في هذه الظروف، وهي بالأساس أمنية هدفها حماية المؤسسات العامة والخاصة والأفراد على حد سواء.

### ثالثاً: الحالة الاستثنائية

تعد الحالة الاستثنائية إجراء غير مألوف يُلجأ إلى تقريره عندما يكون هناك خطر وشيك الوقوع يوشك أن يصيب البلاد ويهدد مؤسساتها الدستورية واستقلالها وسلامة ترابها.<sup>3</sup> وقد نصّ المؤسس الدستوري على الحالة الاستثنائية في المادة 107 من الدستور التي تنصّ أنه: يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدد بخاطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلاّ بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري والاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ويجتمع البرلمان وجوباً. وتنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات التي أوجبت إعلانها.

(1) أحمد سحنين، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص 26.

(2) نفس المرجع، ص 27.

(3) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 454.

نلاحظ في هذه المادة بأنه لم تعد هناك ضرورة ملحة فحسب، بل أن هناك خطر وشيك الوقوع، مما يبدو لنا أنها تمهد لحالة الحرب حال استمرار الخطر، ونظراً لجسامة وخطورة ما قد تحدثه من آثار سلبية على الحقوق والحريات داخل المجتمع، قيدها المشرع بإجراءات خاصة لأنه بمجرد الإعلان عنها يعرقل السير العادي للسلطات العامة الدستورية، وبخصوص قيد الإجراءات الاستشارية المنصوص عليها يتضح من صياغة المادة أن طلبها من حيث المبدأ إلزامي لكن من حيث الأخذ بنتيجتها فهو أمر اختياري، ونفهم منه أنها تقتصر على إعلام هذه الهيئات.

#### رابعاً: حالة التعبئة العامة

تعرف التعبئة العامة على أنها: "جعل جميع المرافق العامة والخاصة وكل ما يضم المجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة، وبالتالي يمكن تأمين ومصادرة العديد من المنقولات والعقارات تحت شعار المشاركة في المجهود الحربي، كما يمكن تحويل العديد من الصناعات في الاختصاصات الحربية".<sup>1</sup>

وقد نصت عليها الدستور: يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.<sup>2</sup> من خلال نص المادة 108 يتضح لنا أن تقرير التعبئة العامة يعود إلى الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية ولكن بشروط وإجراءات وفقاً للمادة السالفة الذكر وهي:

1- تقرير التعبئة العامة في مجلس الوزراء.

2- الاستماع للمجلس الأعلى للأمن.

3- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

وعليه فإن التعبئة العامة حالة تحضيرية ما بعد الإعلان عن الحالة الاستثنائية للدخول في حالة الحرب أي تتوسط ما بين الحالتين.

---

(1) فوزي اوصديق، الوائي في شرح القانون الدستوري "السلطات الثلاث"، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 173.

(2) المادة 108 من القانون رقم 16-01، مشار إليه.

## خامساً: حالة الحرب

يقصد بالحرب: "حالة وقوع عدوان فعلي أو وشيك الوقوع المبني على العديد من القرائن، كالتحضيرات العسكرية وحشد الجيوش على الحدود وممارسة بعض الأعمال التخريبية، من قوة خارجية وكان لرئيس الجمهورية سلطة إعلان حالة الحرب".<sup>1</sup>

وعليه فهي الحالة الخطيرة الجدّ صعبة التي تكون أشد من الحالات الاستثنائية، بموجب التركيز في متن ما تضمنته النصوص الدستورية المنظمة لها، حول فكرة العدوان الفعلي على البلاد رغم عدم التطرق إلى مصدره، بحيث أنه لا يقتصر على فكرة أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، ولكن يستوجب أن يكون العدوان واقعاً أو على وشك الوقوع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة.<sup>2</sup>

كما أن حالة الحرب حسب الدستور تقتضي إجراءات مدققة وخاصة يلزم إتباعها، نظراً لأن خلال إقرارها يتم وقف العمل بالدستور، كما يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات بعدما تركز إجمالاً في يده، أضف إلى ذلك أن في حالة الحرب حتى التقاضي يتم أمام المحاكم العسكرية.

والجدير بالملاحظة أن حالات الظروف الاستثنائية المذكورة وردت في الدستور على سبيل الحصر والتسلسل، بحيث أنه من حيث الترتيب تأتي حالة الطوارئ وحالة الحصار قبل الحالة الاستثنائية، ثم إذا أظهرت الأوضاع وقوع عدوان فعلي أو يوشك أن يقع حسب الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب التي تستدعي غالباً قبل إقرارها إقرار حالة التعبئة العامة.

### الفرع الثاني: آثار تطبيق الحالات الاستثنائية في الدستور الجزائري

يتفق جل الفقه وأغلب النظم الدستورية والقضائية في الفقه المقارن، على أن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية إذا ما اجتمعت ظروفها المادية الموضوعية والشكلية الإجرائية، يقلب النظام القانوني الدستوري العادي إلى نظام استثنائي بخصوص مبدأ الفصل بين السلطات، والنظام القانوني للحقوق والحريات، وكذا على الدستور نفسه، لذا سنحاول في هذا الفرع

(1) فوزي اوصديق، مرجع سابق، ص138.

(2) المادة 109 من القانون 16-01، مشار إليه.

تحديد ومناقشة هذه الآثار على كل من الدستور، مبدأ الفصل بين السلطات، النظام القانوني للحقوق والحريات، ومبدأ المشروعية.

### أولاً: آثار تطبيق الحالات الاستثنائية على العمل بالدستور

ظهر نقاش حاد في فقه القانون العام المقارن وفي اجتهادات كل من القضاء الدستوري والقضاء الإداري، حول مسألة ما مدى آثار تطبيق حالة الظروف الاستثنائية على الدستور، هل يجمد ويوقف العمل به خلال هذه الظروف كلياً أو جزئياً، وهل يمكن إلغائه أو هل يجوز تعديله؟ الرأي الراجح والسائد فقهاً وقضائياً ودستورياً في النظم المقارنة، أن إعلان حالة الظروف الاستثنائية قد يؤدي إلى توقيف العمل بالدستور في بعض أحكام مواده أي بصورة جزئية، ولا يمكن تحميده كلياً أو إلغاؤه أو تعديله خلال هذه الظروف، وهذا ما يراه الفقيه هوريو بقوله "أنه يكون مسموحاً لرئيس الجمهورية أن يوقف العمل ببعض نصوص الدستور". كما يؤسس الفقه هذا الرأي على أساس أن السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، إنما يستهدف منها عودة الحياة الطبيعية لمؤسسات الدولة العامة في أقصر مدة ممكنة، ولهذا يجب أن تكون الإجراءات والتدابير المتخذة بالقدر اللازم لتحقيق هذه الغاية، وتعديل الدستور لا يدخل ضمن هذا القدر اللازم.<sup>1</sup>

### ثانياً: آثار إعلان الحالات الاستثنائية على مبدأ الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي عدم تدخل كل منها في صلاحيات الأخرى في الظروف العادية، أما في الحالات الاستثنائية فإنه بالنظر إلى نظريات وأفكار فقه القانون العام ومواقف القضاء الدستوري والقضاء الإداري، يتجلى أنه بمجرد إعلان حالة الظروف الاستثنائية تتوسع سلطات رئيس الجمهورية على حساب السلطات الدستورية الأخرى ولاسيما التشريعية، وهذا أمر منطقي ومطلوب للقضاء على أسباب قيام حالة الظروف الاستثنائية، حيث أن المنطق الواقعي يقضي بجمع أغلب السلطات وتركيزها في يد رئيس الدولة، لامتلاكه القوة والقدرة اللازمة لدرء المخاطر الجسيمة والمحدقة بالدولة ونظامها وأمنها، وإعادة الأمور إلى أوضاعها العادية في أقصر الآجال.<sup>2</sup>

(1) تميمي نجاة، مرجع سابق، ص 76-77.

(2) نفس المرجع، ص 79.



لذا تبعاً لذلك يجمع في يده اختصاصات السلطتين التنفيذية والتشريعية عند قيام حالة الظروف الاستثنائية، فيمكن التسليم له بممارسة جميع هذه الاختصاصات دون إلزامه بإتباع أو عدم إتباع إجراءات أو أسلوب معين، بل له مطلق السلطة التقديرية ليقرر ما يراه مناسباً من إجراءات وتدابير لإعادة السير الطبيعي لمؤسسات الدولة.<sup>1</sup>

ويترتب على هذا القول مشروعية كل ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات وتدابير في ظل هذه الظروف الاستثنائية، ويستند في مشروعيته إلى الدستور نفسه، وهذا ما يعترف به الدستور الجزائري الحالي بتحويله لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، مع وجوب عرضه للنصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، كما يمكنه أن يشرع بأوامر تتخذ في مجلس الوزراء في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 منه.<sup>2</sup>

وتجدر الإشارة إلى أن كل ما يصدره الرئيس من إجراءات سريعة، يجب أن يكون هدفها الوحيد مواجهة هذا الخطر وبالقدر اللازم لذلك، فالمبدأ العام الضرورة تقدر بقدرها، لذا يجب على المشرع عند خروجه على مبدأ الفصل بين السلطات، أن يعمل على تحقيق هدفين المصلحة العليا العامة وحماية أو عدم التعدي على الحقوق والحريات الفردية إلا بالقدر اللازم لمواجهة الخطر، ومن ثم فإن من شأن تطبيق الحالات الاستثنائية أن يؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات بصورة مؤقتة.

### ثالثاً: آثار إعلان الحالات الاستثنائية على النظام القانوني للحقوق والحريات

اتفق فقه القانون العام الدستوري والإداري والقضاء في النظم المقارنة، على أن إعلان الحالات الاستثنائية يؤثر حتماً على ممارسة الحقوق والحريات الفردية والعامة بصفة خاصة، وفي هذا الشأن أقر المجلس الدستوري الفرنسي بصحة المساس بالحرية الشخصية إذا تم تطبيقاً للنظام القانوني لحالة الظروف الاستثنائية، رغم اعتباره غير دستوري في الحالات العادية.<sup>3</sup>

وإذا كانت القاعدة العامة في الظروف العادية، أن هناك توازن وتوافق وتكامل بين ممارسة الحقوق والحريات من طرف الأفراد من جهة، وبين دواعي المحافظة على النظام والأمن

(1) تميمي نجا، مرجع سابق، ص 79-80.

(2) المادة 142 من القانون 01-16، مشار إليه.

(3) أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص 566.

الوطني من جهة أخرى، فإنه في حالة إعلان وتطبيق حالة الظروف الاستثنائية سيختل حتماً هذا التوازن على حساب الحريات والحقوق عامةً.

وعرفت الجزائر تطبيقات لمنطق تأثيرات تطبيق الحالات الاستثنائية على الحقوق والحريات، بعد إعلان حالة الطوارئ عام 1992 تطبيقاً لأحكام المادة 86 من دستور 23 فبراير 1989،<sup>1</sup> حيث تقرر بموجب المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ لسنة 1992 اتخاذ جملة من التدابير نذكر منها:<sup>2</sup>

- يجوز للسلطة المدنية اتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو باستتبابه، وعلى الخصوص يجوز لها في إطار السلطة المخولة لها أن تقوم بإجراءات الاعتقال الإداري ضد كل شخص راشد، يتضح أن نشاطه يشكل خطورة على النظام والأمن العموميين أو على السير الحسن للمصالح العمومية.

- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة.

- الأمر استثنائياً بالتفتيش نهاراً أو ليلاً.

- الأمر بالإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، وبمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام العام والطمأنينة العمومية.<sup>3</sup>

ومما سبق يتضح أن ما يصيب النظام القانوني للحقوق والحريات بموجب الدستور من تجاوزات واعتداءات في ظل إعلان حالات الظروف الاستثنائية، إنما الهدف منه هو المحافظة على الأمن والنظام العام.

وفي سبيل ذلك على المشرع الحرص أكثر على التوازن بين احترام الحقوق والحريات وحماية النظام العام الذي بدونها لا يمكن كفالة الحقوق والحريات العامة، وذلك بعدم التعرض لها إلا

---

(1) المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 9 المؤرخة في 23 رجب 1409 الموافق 01 مارس 1989.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 30 رجب 1412 الموافق 9 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 10 المؤرخة في 5 شعبان 1412 الموافق 9 فبراير 1992.

(3) المواد 5، 6، و7 من المرسوم الرئاسي 92-44، مشار إليه.

بالقدر اللازم لتحقيق المصلحة العليا العامة، لتجنب اضطراب الناس إلى التمرد على الظلم والاستبداد والاندفاع إلى أعمال انتقامية مما قد يؤدي إلى فقدانهما معاً.<sup>1</sup>

#### رابعاً: آثار إعلان الحالات الاستثنائية على مبدأ المشروعية

تتضح آثار الحالات الاستثنائية على مبدأ المشروعية من خلال بيان العلاقة بين نظرية

الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية، وفي هذا الصدد تبني الفقه تيارين أساسيين:

التيار الأول الذي تبنته المدرسة الأنجلو أمريكية أنكر كل قيمة قانونية لنظرية الظروف الاستثنائية، واعتبرها خروجاً على مبدأ المشروعية ولا تستند إلى أي أساس قانوني.<sup>2</sup>

أما التيار الثاني اعتبر نظرية الظروف الاستثنائية قانونية داخل مبدأ المشروعية، وتمثل في ذاتها الأساس القانوني لسلطات الإدارة الاستثنائية، وهذا هو التيار القانوني الذي يعد تلك النظرية نظرية قانونية ثبتها الفقه الألماني وجانب من الفقه الفرنسي مع بعض القيود.<sup>3</sup>

وذهب الدكتور يحيى الجمل إلى أن نظرية الضرورة لا تؤدي إلى هدم الشرعية وتجاوزها

تجاوزاً كلياً،<sup>4</sup> ويستفاد من ذلك أن الحالات الاستثنائية تؤثر تأثيراً جزئياً في قواعد المشروعية.

غير أن الفقه في تصوره لهذه العلاقة انقسم إلى مذاهب شتى، فمن الفقه من يذهب إلى

أن نظرية الظروف الاستثنائية تنتج آثارها على مبدأ المشروعية، من خلال توسيع قواعد المبدأ بما يؤدي إلى التلطيف من أداء واجبها في المحافظة على النظام العام وسير المرافق، ولكن المشروعية ذاتها قائمة، ففي تلك الظروف يتم توسيع المشروعية وتعديل حدودها وهو أمر يجيزه القاضي بحكم قوامته على تفسير القانون بما يلائم ظروف تطبيقها، فالأمر يتعلق بتفسير قواعد القانون تفسيراً واسعاً، يسمح للإدارة بسلطات العمل السريع التي تقتضيه مهمتها لصيانة الأمن وحسن سير المرافق العامة.<sup>5</sup>

بينما عبّر البعض عن ذات الاتجاه (توسيع نطاق المشروعية) بطريقة أخرى إذ أن الأحكام الدستورية يجب أن تخضع أمام الضرورة العليا لسلامة البلاد وهذه النظرية تمثل استثناءً وارداً

(1) تيممي نجاة، مرجع سابق، ص 88.

(2) وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 1988، ص 75.

(3) نفس المرجع، ص 78.

(4) يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 48.

(5) وجدي ثابت غربال، نفس المرجع، ص 79.

على مبدأ سمو الدستور الذي يوقف العمل به لصالح الحكام وتعفى السلطة التنفيذية من احترام الدستور والقوانين كلما اقتضت ذلك الضرورات العليا لسلامة الدولة.<sup>1</sup>

غير أن هناك اتجاهاً فقهياً يخالف ذلك الاتجاه يرى أن القواعد الدستورية ليست بمنأى عن المساس سواء بالإيقاف أو التعديل، مما دفع البعض إلى الإقرار بأن نظرية الضرورة تميز للسلطة التنفيذية تعطيل الحياة النيابية أو تعديل الدستور دون إتباع الإجراءات الدستورية، كما أباح هذا الاتجاه الخروج عن المبادئ العامة، وتأكيداً لذلك ذهب البعض إلى أن الدساتير أعطت الحكومة حق إيقاف الدستور أو تعطيله أو مخالفة نصوصه في بعض الأحوال الاستثنائية لصيانة الأمن ومصالح الدولة الكبرى.<sup>2</sup>

---

(1) وجدي ثابت غربال، نفس المرجع، ص 79 وما بعدها.

(2) عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، الطبعة الأولى، المكتب العربي الحديث، مصر، 2012، ص 226.

## المبحث الثاني

### ممارسة أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

تعد إدارة السلطة التنفيذية مركز ومحور أحكام نظام الظروف الاستثنائية، الذي يعمل على تقويتها بتوسيع نطاق أعمالها وإعطائها صلاحيات وسلطات استثنائية واسعة، تجعلها في مركز ممتاز عن السلطات العامة الأخرى، بحكم وظيفتها في السهر والإشراف على النظام العام وحسن سير المرافق العامة، وعليه خصصنا المطلب الأول لدراسة أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، أما المطلب الثاني لدراسة الصلاحيات الاستثنائية للإدارة في الحالات الاستثنائية.

#### المطلب الأول

##### أعمال وصلاحيات الإدارة في الحالات الاستثنائية

اتفقت جل الأنظمة المقارنة على منح السلطة التنفيذية حق الاستئثار بإعلان وإدارة الظروف الاستثنائية والإشراف عليها إلى غاية نهايتها، كما منحتها صلاحيات استثنائية لمجابهة الظروف الحال، واختلفت في أحكام وتفصيل هذه المسألة،<sup>1</sup> ويمكن إجمال وتفصيل أوجه ومظاهر هذه المكانة الممتازة كما سيأتي في فرعي هذا المطلب.

##### الفرع الأول: إعلان وإدارة الحالات الاستثنائية

نظراً للدور الهام الذي تضطلع به السلطة التنفيذية، فإن معظم الأنظمة المقارنة والداستاتير، جعلتها تستأثر وتنفرد بإعلان وإدارة الحالات الاستثنائية، وهو ما نلمسه في الداستاتير الجزائرية المتعاقبة منذ الاستقلال إلى تعديل 2016، وستتطرق له بالتفصيل كما يلي:

##### أولاً: تفرد الإدارة بإعلان الحالات الاستثنائية

منطقياً وتطبيقاً لأحكام المبروعة فإن إعلان الظروف الاستثنائية يكون من طرف السلطة التشريعية، كونها ممثلة الأمة والسيادة الشعبية، ونظراً لما يترتب النظام الاستثنائي من تقييد للحريات الأساسية، بل ومصادرتها أحياناً، ولما كان الشعب موضوع تلك القيود،<sup>2</sup>

(1) محسن خليل، مبدأ المبروعة وتنظيم القضاء الإداري، مطبعة القوي، الإسكندرية، 1993، ص106.

(2) شنان عماد، المؤسسات الدستورية في الظروف الاستثنائية، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف - المسيلة، 2016-2017، ص17.

وهو مصدر السلطات في الدولة، يفترض أن تصدر الموافقة بالتنازل عن الحقوق والحريات عنه من خلال ممثليه، أي السلطة التشريعية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، حيث يسمح للسلطة التنفيذية باتخاذ إجراء الإعلان، بشرط الرجوع للبرلمان للتصديق عليه واعتماده فيما بعد مثلما أخذت به بعض الأنظمة، ولكن الغالب في النظم المعاصرة والجاري به العمل واقعياً جعل هذا الحق من اختصاص السلطة التنفيذية مبدئياً للأسباب التالية:

- القصد من نظام الظروف الاستثنائية حماية أمن وسلامة البلاد، وتحقيق هذه الغاية يتطلب الحزم والسرعة، وهو ما يتوفر في السلطة التنفيذية لذا يجب أن يكون الإعلان في يدها.
- تعذر استمرار عمل المجالس النابية بشكل دائم، فهناك العطلة البرلمانية والتأجيلات الدورية والحل وتعطيل الجهاز التشريعي فترة إجراء الانتخابات واجتماع المجالس الجديدة.
- اختصاص السلطة التنفيذية بإعلان الظروف الاستثنائية، لا يمنع إلزامها بعرض الإعلان على السلطة التشريعية للبت في مشروعيتها.<sup>1</sup>

وبالرجوع إلى النظام الجزائري نجد أنه كرس في كل الدساتير المتعاقبة، من دستور 1963 إلى التعديل الدستوري 2016، حق السلطة التنفيذية بشكل مطلق في إعلان الحالات الاستثنائية بكل حالاتها، ولا يلتزم رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان إلا باستشارة رئيسي غرفتيه، ولا يكون للبرلمان سلطة البت في الإعلان إلا عندما يريد رئيس الدولة إعلان الظرف الاستثنائي بعد إعلان ثبوت المانع لرئيس الجمهورية حسب نص المادتين 104 و 102.<sup>2</sup>

أما بالنسبة لحق تقرير إنهاء الظروف الاستثنائية اختلفت فيه التشريعات المقارنة، تبعاً لاختلافها في إعطاء حق الإعلان لإحدهما، فيكون بالتالي للسلطة التي أعلنت الظرف الاستثنائي حق تقرير إنجائه، ولكن معظم الأنظمة تستأثر فيها السلطة التنفيذية به على الأقل فعلياً وواقعياً، حيث أنه حتى في الحالات التي يشترط فيها القانون موافقة البرلمان على قرار تمديد العمل بنظام الحالة الاستثنائية في كثير من الدول مثل مصر وفرنسا والجزائر، نجد أن هذه الضمانة لا تصمد في كثير من الأحوال في واقع الحياة السياسية أمام نفوذ السلطة التنفيذية.<sup>3</sup>

(1) شنان عماد، مرجع سابق، ص 17-18.

(2) القانون رقم 01-16، مشار إليه.

(3) شنان عماد، نفس المرجع، ص 19.

وبالرجوع للنظام الجزائري نجده يعطي لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية المطلقة في حق تقرير إنهاء الحالة الاستثنائية المعلنة، من خلال الفقرة الأخيرة للمادة 107 من الدستور، وإن نصت الفقرة الأخيرة للمادة 105 منه على قيد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً لتمديد حالة الطوارئ أو الحصار، فإنه يبقى له السلطة التقديرية الواسعة في هذا الشأن. وعملياً حالة الحصار لسنة 1991 المعلنة لمدة 04 أشهر في مدينة الجزائر بموجب مرسوم رئاسي،<sup>1</sup> تقرر إنهائها يوم 29 سبتمبر 1991،<sup>2</sup> أي قبل انتهاء المدة المحددة في الإعلان، ولكن بالنسبة لحالة الطوارئ فمنذ إعلانها في سنة 1992 تميزت بانتهاكات خطيرة للحقوق والحريات في إطار سياسة كبرى من اللاشريعة.<sup>3</sup>

### ثانياً: تفرد الإدارة بإدارة الحالات الاستثنائية

بمجرد إعلان الحالات الاستثنائية تتسع اختصاصات إدارة السلطة التنفيذية بالقدر الذي تتقلص به صلاحيات السلطات الأخرى، وهذا لتمكينها من مواجهة الظرف الحال أو على وشك الحل والسيطرة عليه، ويتخذ توسيع دائرة هذه الاختصاصات أشكالاً، فقد تعمد السلطة التنفيذية إلى نقل اختصاصاتها من الإدارة المدنية إلى الإدارة العسكرية باعتبارها الأقدر على تولي زمام الأمور مع بقاء التعاون بينهما في مباشرة الاختصاصات حتى نهايتها. وبالعودة إلى النظام الجزائري ففي المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن إعلان حالة الحصار، فوض إلى السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة، مع إلحاق مصالح الشرطة بالقيادة العليا للسلطات العسكرية، كما أمكن إخطار المحاكم العسكرية بوقوع الجنايات أو الجرائم الخطيرة المرتكبة ضد أمن الدولة مهما كانت صفة مرتكبيها أو المتواطئين معهم.<sup>4</sup>

- 
- 1) المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق 4 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 29، المؤرخة في 29 ذو القعدة 1411 الموافق 12 يونيو 1991.
  - 2) المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 13 ربيع الاول 1412 الموافق 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 44، المؤرخة في 16 ربيع الاول 1412 الموافق 25 سبتمبر 1991.
  - 3) مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، جامعة الجزائر، ج 36، رقم 1، 2001، ص 31-32.
  - 4) المادتان 03 و 11 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، مشار إليه.

وقد تقتصر السلطة التنفيذية بموجب التشريعات الخاصة بهذه الحالات على مجرد توسيع اختصاصات الإدارة، حيث تزودها باختصاصات استثنائية يتعين تحديدها على سبيل الحصر. وفي النظام الجزائري نجد أن نظام حالة الطوارئ لسنة 1992 وسّع من صلاحيات الضبطية للإدارة المدنية (وزير الداخلية والوالي) بشكل كبير لدرجة اتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو باستتبابه عن طريق قرارات، وأجاز لها استثنائياً أن تفوض إلى السلطة العسكرية صلاحيات قيادة عمليات استتباب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى دوائر إقليمية محددة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: ممارسة الإدارة لصلاحيات استثنائية

إن ومهمة الحفاظ على النظام العام وحسن سير مؤسسات الدولة في الظرف الاستثنائي، تفرض على السلطة التنفيذية توسيع صلاحيات إدارتها ولو على حساب باقي السلطات:

#### أولاً: توسيع صلاحيات الإدارة في الحالات الاستثنائية

إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة على اتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ الأمن العام وتأمين السير العادي للحياة العامة للبلاد، وفي ظل المشروعية الاستثنائية تعطى لها حرية واسعة في تقدير ما يجب اتخاذه من تدابير وإجراءات، بتوسع نطاق مبدأ المشروعية وإدخال بعض المرونة على معايير وضوابطه المعمول بها، ويختلف هذا التوسع من حالة لأخرى،<sup>2</sup> فالقدر الذي يكون في حالة الحصار أو الطوارئ ليس كما هو الحال في حالة الحرب، حيث أنها أشد الحالات وأكثرها تهديداً للنظام العام فيكون قدر التوسع إلى أبعد حد ممكن، حيث تجد مصدرها في مختلف النصوص القانونية الدستورية أو التشريعية المنظمة لهذه الحالات.

وبالنسبة لمخالفة قواعد الاختصاص تظهر بالأخص في توسيع اختصاصات الضبط الإداري سواء باشرتها السلطات العسكرية أو المدنية، كما تظهر في نقل اختصاص إدارة إلى إدارة أخرى ليست مختصة، سواء وجد النص القانوني الذي يتيح ذلك أو لم يوجد.

(1) المواد من 04 إلى 09 من المرسوم الرئاسي 92-44، مرجع سابق.

(2) رقوة وداد والعايي سارة، عمل المؤسسات الدستورية في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8ماي 1945 - قلمة، 2014-2015، ص 41.



أما مخالفة الشكل فتظهر في جواز مخالفة الإدارة للقانون في إتباع الإجراءات الشكلية التي نص عليها القانون، واتخاذ إجراءات مغايرة تكون أقل ضماناً للحقوق والحريات، كلما كان ذلك ضرورياً دون أن يعاب عملها هنا بعب مخالفة الشكل قانوناً.<sup>1</sup>

### ثانياً: امتداد صلاحيات الإدارة للسلطة البرلمانية والقضائية

تعترف جل الأنظمة السياسية المقارنة بممارسة رئيس الجمهورية صلاحية التشريع في ظل الظروف الاستثنائية، وهو ما يسمى بتشريعات الضرورة، لأن هذه الحالات كثيراً ما تتطلب تدخلاً سريعاً لإصدار تشريعات تواجه بها الأمور الطارئة المستعجلة، والتي لا يستطيع البرلمان بحكم طبيعته وإجراءات عمله القيام بها بنفس السرعة اللازمة التي تعمل بها السلطة التنفيذية، ولكون رئيس الجمهورية الأقدر على ملء الفراغ في مثل هذه الحالات، واختلفت الأنظمة السياسية في تنظيم هذه الصلاحيات الاستثنائية من حيث تكييف طبيعة هذه التشريعات ومدى خضوعها للرقابة.<sup>2</sup>

وإنّ رئيس الجمهورية لا يهيمن على السلطة التشريعية في هذه الحالات فقط بل كذلك يتعدى للسلطة القضائية، لما خوله له المشرع من جملة التدابير ذات الصبغة القضائية بحجة اتخاذ إجراءات وقائية أو استعجالية ضماناً للأمن والنظام العمومي، وهذه التدابير تعد تدخلاً صارماً في اختصاصات السلطة القضائية، فتأثر تأثيراً واضحاً على الاستقلال الوظيفي للقضاة.<sup>3</sup>

ما يمكن قوله أن هذا الامتداد لصلاحيات السلطة التنفيذية والإدارة في الحالات الاستثنائية يصبح مشروع ويفرضه واجب الإدارة في الحفاظ على النظام العام، كما أنه يختلف درجته من حالة إلى أخرى بحسب درجة التهديد والخطر أو على قدر الضرورة، وهذا لا يعني توقف السلطات الأخرى عن العمل، وإنما يجب عليها ممارسة صلاحياتها المتبقية ومتابعة الوضع واتخاذ الإجراءات اللازمة والتعاون مع السلطة التنفيذية وممارسة الرقابة عليها لدرء الخطر بأسرع ما يمكن وبأقل خسائر ممكنة.

(1) رقوة وداد والعايي سارة، مرجع سابق، ص 42.

(2) شنان عماد، مرجع سابق، ص 25.

(3) شيخي شفيق، انعدام الاستقلال الوظيفي للقضاة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، مدرسة الدكتوراه في القانون الأساسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2010-2011، 60-65.

## المطلب الثاني

### مظاهر الصلاحيات الاستثنائية للإدارة في ظل الحالات الاستثنائية

تمثل الصلاحيات الاستثنائية للإدارة في ظل الحالات الاستثنائية في الصلاحيات المخولة للأجهزة المركزية تتعرض لها في الفرع الأول، والصلاحيات الأخرى المخولة للأجهزة المحلية تتعرض لها في الفرع الثاني، حيث أن هذه الصلاحيات الاستثنائية تختلف من حالة إلى أخرى وحسب درجة خطورتها.

### الفرع الأول: مظاهر الصلاحيات الاستثنائية للإدارة المركزية في الحالات الاستثنائية

تكمن أجهزة الإدارة المركزية التي تمارس صلاحيات استثنائية في الحالات الاستثنائية في رئيس الجمهورية ووزير الداخلية والوزراء.

### أولاً: الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية

خول لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية تمكنه من القيام بإجراءات وتدابير سريعة من أجل التصدي للحالات الاستثنائية نظراً لجسامة الخطر الذي تحمله، ولقد تعاقبت النصوص الدستورية على الترخيص له زيادة على الاختصاصات التنفيذية الأصيلة له، باختصاصات تشريعية واختصاصات ذات طابع قضائي فيمكن لرئيس الجمهورية:

01- التشريع بأوامر: تكاد لا تخلو دساتير جل الدول على النص ولو ضمناً بالإشارة إلى حق رئيس الجمهورية بإصدار لوائح الضرورة،<sup>1</sup> وبالنسبة للدستور الجزائري الحالي نجد الفقرة الرابعة والخامسة من المادة 142 منه نصت أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور وتتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

وإنّ الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية تختلف عن الأوامر التي تتخذ في الحالة العادية خلال مسائل عاجلة أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، فهي تستدعي وجوب عرضها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها وإلا عدّت لاغية إذا لم يوافق عليها.<sup>2</sup>

(1) سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لليل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 91.

(2) القانون 01-16، مرجع سابق.

وتتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية بميزتين أساسيتين هما:  
أ/ اتخاذ الأوامر التشريعية في ظل انعقاد البرلمان: حيث بمجرد تقرير الحالة الاستثنائية يجتمع البرلمان بقوة القانون حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة 107 "ويجتمع البرلمان وجوباً".  
يستنتج منها أن رئيس الجمهورية يشرع في جميع المجالات التي يشرع فيها البرلمان بالرغم من تواجده.

ب/ الطبيعة الاستثنائية لهذه الأوامر: الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية هي من السلطات التي يتقيد بها رئيس الجمهورية في حالة خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها، تترتب عليه تميز هذه الأوامر بالطبيعة الاستثنائية، بمعنى تسقط بمجرد انتهاء الحالة الاستثنائية وهذا ما رجح إليه كثير من رجال الفقه الفرنسي.<sup>1</sup>

02- اللوائح التفويضية: يقصد بها تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بناءً على تفويض من السلطة التشريعية في شأن المسائل الداخلية في اختصاص هذه الأخيرة، فهي على خلاف لوائح الضرورة لا تصدر إلا بعد الحصول على موافقة البرلمان، ويكون التفويض في موضوعات محددة. وقد عرف المؤسس الدستوري الجزائري تطبيقاً واحداً لهذا النوع في دستور 1963 في مادته 58 "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر".<sup>2</sup>

03- الاختصاصات ذات الطابع القضائي: أجاز المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية ممارسة جملة تدابير ذات صبغة قضائية، بحجة اتخاذ إجراءات وقائية استعجالية لاستتباب الأمن والنظام العمومي منها: الاعتقال الإداري (الوضع في مركز الأمن)، الوضع تحت الإقامة الجبرية، حق العفو الرئاسي، إخطار المحاكم العسكرية.  
وتظهر عموماً أن هذه الإجراءات والتدابير ذات الطبيعة القضائية تتخذ بموجب مرسوم إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار، أي تعتبر كآثار لإعلان الحالة.<sup>3</sup>

(1) رقوة وداد والعايبي سارة، مرجع سابق، ص 47.

(2) دستور 1963، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

(3) سعيدات نور الهدى، مرجع سابق، ص 31.

## ثانياً: الصلاحيات الاستثنائية للوزراء في الحالات الاستثنائية

تحول الظروف الاستثنائية للوزراء في الجزائر اتخاذ إجراءات وتدابير خاصة بالوضع لاستتباب الأمن والنظام العموميين وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية، وقد نص المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ أنه: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها، فتقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية محلها".

كما نجد أن المادة 06 منه نصت أنه يخول وضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ لوزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني سلطة القيام بـ:

- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة.
- تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها.
- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.
- منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية.
- تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به أو غير شرعي.
- الأمر استثنائياً بالتفتيش نهاراً أو ليلاً.
- تفويض السلطة العسكرية لقيادة عمليات استتباب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى دوائر إقليمية محددة.<sup>1</sup>

أما بالنسبة لباقي الوزراء فالأصل أنه ليس لهم سلطة الضبطية الإدارية إلا بنص خاص وفي القطاع الخاص بهم ولا يمكنهم إصدار قرارات ضابطة قابلة للتطبيق في كل أنحاء البلاد، إلا إذا سمح لهم القانون بذلك لأن هذه الصلاحية مخولة لرئيس الجمهورية والوزير الأول فقط. وبالرجوع إلى مختلف قوانين الوزراء نجد أن الوزير مخول لاتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام على مستوى قطاع وزارته فقط.<sup>2</sup>

(1) المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، مشار إليه.

(2) شماخي عبد الفتاح، آثار حالة الطوارئ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2001، ص56.

## الفرع الثاني: مظاهر الصلاحيات الاستثنائية للإدارة المحلية في الحالات الاستثنائية

تكمن الصلاحيات الاستثنائية للإدارة المحلية في الصلاحيات المخولة للوالي ورئيس

المجلس الشعبي البلدي نتطرق لها بالتفصيل كما يلي:

### أولاً: الصلاحيات الاستثنائية للوالي في الحالات الاستثنائية

عرفت الجزائر تطبيقاً لهذه الصلاحيات خلال فترة حالة الطوارئ التي مرت بها البلاد، فقد تعرض المرسوم المتضمن إعلان حالة الطوارئ إلى الصلاحيات الاستثنائية للوالي على مستوى ولايته، إذ نص أنه يؤهل وزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني والوالي في دائرته الإقليمية لاتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو باستتبابه عن طريق قرارات. وخول الوالي على امتداد تراب ولايته اتخاذ نفس الصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية المنصوص عليها في المادتان السادسة والسابعة منه، المتمثلة في: تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة، تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى وتوزيعها، إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين، منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية، تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به أو غير شرعي، الأمر استثنائياً بالتفتيش نهاراً أو ليلاً. الأمر بقرار بالإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية، وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، وبمنع كل مظاهرة يحتمل فيه الإخلال بالنظام والطمأنينة العمومية.<sup>1</sup>

أي هناك تنسيق بين الوزير على المستوى المركزي والوالي على المستوى المحلي في اتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام.

ووضع قانوناً تحت تصرفه مصالح الأمن المتواجد على إقليم ولايته بغية مساعدته في ممارسة مهامه في مجال الضبط إقليمياً وفقاً لنص المادتان 115 و118 من قانون الولاية.<sup>2</sup>

(1) المواد 06 و07 من المرسوم الرئاسي 92-44، مرجع سابق.

(2) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 7 ربيع الثاني 1433 الموافق 29 فبراير 2012.

وتزداد صلاحيات الوالي أثناء الظروف المتواجدة على إقليم الولاية لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات.<sup>1</sup>

### ثانياً: الصلاحيات الاستثنائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات الاستثنائية

يعتبر رئيس المجلس الشعبي أساس الضبط الإداري العام، فهو يسهر على حسن النظام والأمن العموميين على إقليم البلدية، وفي الظروف الاستثنائية فإنه يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص في الأماكن العمومية.

ووفقاً لنص المادة 89 من قانون البلدية الحالي فإنه في حالة الخطر الجسيم والداهم يأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم بها الوالي فوراً. كما نصت المادة 90 منه على أنه: "في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات، طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما".<sup>2</sup>

---

(1) المادة 116 من القانون رقم 12-07، مشار إليه.

(2) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 1 شعبان 1432 الموافق 03 يوليو 2011.

## الفصل الثاني

### ممارسة الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات

#### الاستثنائية

بعد إعلان حالة من الحالات الاستثنائية المقررة في الدستور، تتخذ الإدارة ما تراه مناسباً من إجراءات وتدابير بغية التحكم في الوضع، لكن ذلك لا يمنع من وقوع أخطاء منها قد ترتب آثار سلبية تشكل عبء على الدولة، ومما قد يساهم في تفادي ذلك ممارسة الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمالها في ظل سريان الحالات الاستثنائية، ولذلك لابد من بيان كيفية ممارستها إذا ما كانت بنفس طريقة الوضع العادي أم أن الأمر يختلف، لذا تم تخصيص المبحث الأول لدراسة الرقابة البرلمانية والمبحث الثاني لدراسة الرقابة القضائية.

## المبحث الأول

### الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

من المسلم به أن الرقابة البرلمانية هي جوهر الرقابة السياسية على أعمال الإدارة، تتم في الأنظمة النيابية بواسطة البرلمانات التي تتمتع بحق محاسبة السلطة التنفيذية، بناء على المبادئ الدستورية التي تخولها سلطة الرقابة على نشاط الحكومة.<sup>1</sup>

ولدراسة كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في ظل الحالات الاستثنائية لابد من تحديد مفهومها وآليات تفعيلها وكذا دعائم نجاحها على التوالي كما سنعرض في مطالب هذا المبحث.

### المطلب الأول

#### مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

الرقابة البرلمانية تاريخياً تعد أقدم وظائف البرلمان وأشهرها سياسياً، ولمعرفة كيفية ممارستها ومدى فعاليتها في الجزائر لابد من تحديد مفهومها من خلال تعريفها والوقوف على طبيعة ونطاق ممارستها إضافة إلى الأهمية والأهداف التي تحققها وكذا مقوماتها وفق ما نبينه في فروع هذا المطلب على التوالي:

#### الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

إنّ العلاقة بين السلطتين السياسيتين مبنية على التعاون والتوازن، بحيث تكون بينهما رقابة متبادلة، ضماناً لاحترام حدود واستقلالية كل منهما، فما المقصود بالرقابة البرلمانية؟

#### أولاً: المدلول اللغوي للرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

من الواضح أن مصطلح الرقابة البرلمانية مركب من كلمتين: الرقابة مأخوذة من راقب الشيء أي لاحظهُ ورصدهُ وحرصهُ وحفظهُ. أما البرلمان مأخوذة من الكلمة الفرنسية Parlement، ومعناها مؤتمر رسمي يهدف إلى التشاور والتداول في الشؤون العامة.<sup>2</sup>

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي -دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2008، ص 06.

(2) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص 17.



ثانياً: المدلول الاصطلاحي للرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

تعرف اصطلاحاً بأنها تلك الصلاحية المعطاة للبرلمان باعتباره ممثلاً للشعب، لمراقبة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، بهدف التأكد من احترامها لواجباتها، واحترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في الجباية والإنفاق.

وعرّفها الدكتور إيهاب زكي سلام بقوله "هي سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسئول عن ذلك للمساءلة سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء".<sup>1</sup>

الفرع الثاني: طبيعة ونطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

يتضمن هذا الفرع بيان طبيعة الرقابة البرلمانية أولاً ونطاقها ثانياً.

أولاً: طبيعة الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

تعد الرقابة البرلمانية من حيث الأساس والأصل رقابة سياسية، ويترتب على هذا الحقيقة أن عملية الرقابة تتصل بمسألة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، أي أنها تدخل في نطاق تنظيم العلاقات الدستورية، من مؤسسات دستورية سيادية قائمة على مبدأ التخصص والاستقلال العضوي والتعاون الوظيفي المنظم دستورياً.<sup>2</sup>

ثانياً: نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

لا تقتصر الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية فقط، وإنما تمتد إلى مراقبة أعضائها أيضاً، فإذا ما كان لحياتهم الخاصة تأثير على المصلحة العامة، ولم تتدخل الحكومة، فإنه يمكن للبرلمان إسقاطهم، وبالتالي المسؤولية تشمل حتى حياتهم الشخصية، على غرار صلاحياتهم الدستورية والوظيفية وأعمال الخاضعين لهم.<sup>3</sup>

(1) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 17.

(2) محمد باهى أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 19.

(3) محمد باهى أبو يونس، مرجع سابق، ص 20.

### الفرع الثالث: أهمية وأهداف الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

تكتسي رقابة البرلمان على أعمال الحكومة أهمية لا تقل عن اختصاصه التشريعي، سببها أولاً ولها أهداف بالغة الأهمية نوجزها ثانياً.

#### أولاً: أهمية الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

تنبع أهمية الرقابة البرلمانية من كونها الوسيلة القادرة على الحد من طموح الحكومة ومنعها من أن تضل، ذلك لأن الحكومة هي من يصنع السياسات العامة ويوجهها وينفذها، وبالتالي من خلال هذه الوسيلة يشارك البرلمان في تصحيح السياسة العامة ويحثها على تطبيقها، وعلى غرار ذلك قد تمتع التوازنات السياسية والحزبية داخل البرلمان من توجيه السياسة العامة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم وسيلة للتأثير في الحكومة.<sup>1</sup>

#### ثانياً: أهداف الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

تهدف الرقابة البرلمانية إلى إرشاد الحكومة وإسداء النصح لها، حتى تتجنب الزلل لتحقيق رغبات المواطنين، وكذلك القصد منها الوصول إلى نوع من التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية لتحقيق الصالح العام.<sup>2</sup>

### الفرع الرابع: تقدير ومقومات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

ستطرق في هذا الفرع إلى تقدير الرقابة البرلمانية أولاً، ثم نتناول المقومات التي من شأنها إنجاح الرقابة البرلمانية ثانياً.

#### أولاً: تقدير الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة

تحقق الرقابة البرلمانية العديد من المزايا على حدا سواء بالنسبة لكل من الإدارة والمتعاملين معها فهي:

- تعمل على حماية المصلحة العامة للدولة، متى دعت الحاجة لإصدار عمل إداري أو إلغاءه.
- تحمي مبدأ المشروعية من الاعتداء عليه.<sup>3</sup>

(1) علي الصاوي، البرلمان، موسوعة الشباب السياسية، العدد الأول، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 2001، ص 77.

(2) محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 617-618.

(3) مباركي براهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2017، ص 50.

- تتسم بالشمول إذ تمتد إلى الملائمة بجانب المشروعية.
- تقي الأفراد من انحراف وتعسف الإدارة.
- وعلى الرغم من كل ذلك إلا أن البعض يقول بافتقارها إلى الفاعلية والجدية نظراً ل:
- قلة خبرة بعض أعضاء البرلمان في الرقابة.
- اعتمادها على البيانات والمعلومات والتقارير الدورية، التي تقدم للبرلمان من الأجهزة الرقابية المختصة أو الأجهزة الإدارية المشمولة برقابتها.
- تأثير الاعتبارات الحزبية والنفعية على الأعضاء مما يبعدها عن النزاهة ويحد من فاعليتها.<sup>1</sup>
- وعليه يمكننا القول أنه على الرغم من كل ذلك، إلا أن ذلك لا يمنع من ممارستها والأخذ بها خاصة وأنها أثبتت نجاحها في كثير من الدول ذات الوعي السياسي أو الدول المتقدمة، رغم اختلاف أنظمتها السياسية، وعليه يبقى للنضج الفكري للمواطنين والوعي السياسي الدور الأكبر في تحقيق الهدف منها.

### ثانياً: مقومات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة

تنقسم مقومات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة إلى مقومات متعلقة بالبرلمان وإلى مقومات متعلقة بظروف عمل البرلمان:

- 1/ المقومات المتعلقة بالبرلمان: لقيامه بالدور المنوط به يشترط أن تتحقق في المجالس النيابية: السلطة الكافية للاضطلاع بدور الرقابة من خلال الإطار القانوني، القدرة على ممارستها بالإمكانات المادية والبشرية الموضوعة تحت تصرفها، والرغبة والإرادة الكافية لممارسة هذا الدور، ذلك أن هذه الرغبة تتأثر بالأجواء السائدة في البلاد أي خارج نطاق العمل البرلماني.<sup>2</sup>
- 2/ المقومات المتعلقة بظروف عمل البرلمان: يتأثر البرلمان بعدة عوامل موجودة خارجه منها: الثقافة السياسية السائدة في البلاد؛ إذ توفر المناخ أو الخلفية الفكرية، التي تتكون فيها نظرة المواطن إلى مجلس النواب، ومدى استعداده للتعاون معه، أيضاً الأوضاع السياسية الفعلية التي تعيشها البلاد من ناحية التطور الديمقراطي، فلا ريب أن قيام تعددية سياسية حقيقية تنعكس على واقع المجلس وتعزز دوره الرقابي؛ فالتكتلات البرلمانية الحزبية أكثر قدرة على مراقبة الأداء

(1) مباركي براهيم، مرجع سابق، ص 50.

(2) رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس العربية، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2001، ص 259.

الحكومي، وعلى الحصول على المعلومات الضرورية للاضطلاع بهذه المهمة، كما أن تحقيق مبدأ تداول السلطة يعزز ميل نواب المجلس، خاصةً من المستقلين والمعارضين، على القيام بالدور الرقابي، بالإضافة إلى أن الإعلام الحي والمستقل يلعب دوراً مهماً في تشجيع النواب على الاضطلاع بالدور الرقابي، وفي إمدادهم أحياناً بالمعلومات التي يستفيدون منها في عملية الرقابة.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني

### آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية في الجزائر

لقد تكفل الدستور الجزائري بتعيين الآليات أو الوسائل، التي يمكن للبرلمان من خلالها ممارسة أعمال الرقابة على الحكومة، حتى تقوم بواجبها على أكمل وجه، يمكن دراستها كالاتي:

#### الفرع الأول: حق السؤال

لقد نص عليه الدستور الجزائري،<sup>2</sup> وعُرف بأنه حق أي عضو من أعضاء البرلمان في توجيه سؤال أو أسئلة إلى رئيس الوزراء أو إلى أي وزير، بقصد طلب استيضاحات أو استفسارات عن موضوع معين، إذ أن غايته الاستفهام أو طلب المعلومات عن مسألة معينة من الوزير المختص، وقد يكون هدفه محصور في لفت نظر الوزير إلى أمر معين أو لمعرفة نية الحكومة في أمر من الأمور.<sup>3</sup>

#### أولاً: شروط السؤال البرلماني

- صياغة السؤال باللغة العربية بصفة مختصرة ودقيقة.
- خلو نص السؤال من الألفاظ غير اللائقة مع تجنب الاتهامات الشخصية.
- عدم مساس موضوعه بقضية لا زالت مطروحة أمام القضاء أو سبق له الفصل فيها.<sup>4</sup>

(1) رغيد الصلح، مرجع سابق، ص 260-262.

(2) المادة 152 من القانون رقم 16-01، مرجع سابق.

(3) محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدولة- الحكومة- الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 163.

(4) أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2014-2015، ص 312.

- توجيه السؤال من طرف نائب برلماني إلى عضو من أعضاء الحكومة.<sup>1</sup>

### ثانياً: خصائص السؤال البرلماني

عالج القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مسألة الرقابة البرلمانية ككل ضمن المادة 10 منه و التي تنص: "يمكن لكل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين".

وموضوع الأسئلة البرلمانية كآلية رقابية، حيث تكفلت المواد من 69 إلى 76 بتوضيح وتبيان كل ما يخص إجراءات طرح السؤال بدءاً من إيداعه إلى غاية مناقشة جواب الحكومة ونشره. كما أشارت المادة 71 منه إلى الجلسات الخاصة بالإجابة عن الأسئلة الشفوية، فلكي تتم عملية ممارسة هذه الآلية الرقابية وتفعيلها في مجال مراقبة عمل الحكومة بصورة هادفة ومنظمة وفعالة وكذا مشروعة لا بد من التحكم في عملية ضبطها ووجوب التنسيق بين مختلف الهيئات ذات الصلة، من أجل توفير كافة الظروف وتهيئة المحيط السليم لأجل التطبيق السليم والأداء الحسن سواء للطاغم التشريعي أو للطاغم الحكومي.

لهذا جاء القانون العضوي رقم 16-12 مفصلاً لكل شروط وإجراءات صحة ممارسة آلية الأسئلة الشفوية والكتابية تديماً واستناداً للمادة 152 من الدستور، فخصت المواد من المادة 70 إلى غاية المادة 72 بالسؤال الشفوي محدداً طريقة إيداعه وضبط مدة أو وقت الإجابة عليه كما أعطي لطاغم السؤال وللعضو المجيب حق التعقيب.<sup>2</sup>

في حين تناولت المواد 73 و 74 السؤال الكتابي، إيداعه، مدة الإجابة عليه، وكذا طريقة الإجابة عليه.

وعنيت المادة 75 بضرورة إجراء مناقشة تبررها الإجابة غير المقنعة للحكومة عما طرح شفويّاً أو كتابياً من أسئلة.

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 308.

(2) القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 غشت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 25 ذو القعدة الموافق 28 غشت 2016.

أما المادة 76 فقد أوجبت ضرورة نشر الأسئلة بنوعيتها مع الإجابة في محاضر الجريدة الرسمية لكل غرفة من غرفتي البرلمان.<sup>1</sup>

من تحليل ودراسة المواد السابقة نستخلص خصائص ومزايا أهمها:

- أن السؤال حق لكل عضو في البرلمان، فهو حق فردي في مقابل وجود صيغة الجمع الواردة في النص الدستوري، المادة 152 "يمكن أعضاء البرلمان... وهو ما يعالج مسألة كون السؤال يوجه إلى عضو الحكومة فرديا وليس إلى الحكومة بشكل تضامني أو جماعي.<sup>2</sup>

- هي أكثر الآليات شفافية باعتبار أنها تمارس في ظل جملة من الإجراءات تتسم بالعمومية، والعلانية لجمهور المواطنين و الرأي العام وكافة وسائل الإعلام.

- أعطت هذه المواد عدة صور للأسئلة، حيث هناك الأسئلة الشفوية بدون مناقشة، الأسئلة الشفوية مع المناقشة العامة، الأسئلة الكتابية بدون مناقشة، الأسئلة الكتابية مع المناقشة.<sup>3</sup>

### ثالثاً: أهداف السؤال البرلماني

يهدف السؤال أساساً إلى:

- فرض رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، من خلال ما تتطلبه الإجابة من تبيان للحقائق وذكر للإحصائيات، من أجل تقييم الأداء الحكومي و استظهار مدى بلوغ الإدارة للأهداف المنوطة لها في البرنامج الحكومي المقدم سلفاً.<sup>4</sup>

- تقديم كل المعلومات والإحصائيات الكافية المطلوبة وذات الصلة بالسؤال، لأن هدف البرلمان بالدرجة الأولى هو معرفة مدى التزام الحكومة بتنفيذ القواعد القانونية التي صادق عليها تحقيقاً للمصلحة العامة، وكذا تنفيذها لبرنامجها الموافق عليه مسبقاً.

---

(1) القانون العضوي رقم 16-12، مشار إليه.

(2) حمادي ياسين، السؤال الشفوي بالمجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة، 1997-2002 و 2002-2007، رسالة ماجستير دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010، ص26.

(3) عمار عوابدي، مدى فعالية آليات السؤال الشفوي والكتابي في عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مجلة ملتقى المؤسسات عدد 03، الجزائر، ديسمبر 2006، ص92.

(4) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2006، ص114.

- رقابة أعمال الإدارة إذ تستخدم الأسئلة كذلك من أجل معالجة جميع المشاكل التي تطرحها الممارسة اليومية في علاقة الإدارة بالمواطنين، ولأجل علاج كل إهمال، رعونة، تماطل، ومن أجل القضاء على البيروقراطية أو التقليل منها حفاظاً على الحريات العامة المقررة دستورياً.
- تثير الأسئلة وإجاباتها درجة تحقيق الإدارة لأهدافها المعلن عنها في خططها والوقوف عند إنجازاتها، بالتالي هي أداة لقياس درجة نجاعة العمل الإداري و مواكبته لمتطلبات المواطنين.<sup>1</sup>

#### رابعاً: تحديات فعالية السؤال البرلماني

- تواجه هذه الآلية جملة من المصاعب والتحديات من أبرزها ما يأتي:
- صعوبة إحاطة آليات الأسئلة بالعمل الإداري والحكومي ذي الطبيعة التقنية والقانونية والتنفيذية والواقعية المعقدة والصعبة.
- عدم احترام وتطبيق آليات التنسيق والحوار والتشاور والتكامل الوظيفي المقرر في الدستور والقانون المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.
- عرضة الأسئلة إلى نوازع ودوافع شخصية أنانية على حساب دوافع المصلحة العامة، نظراً لشفافيتها وتغطيتها الإعلامية المباشرة والمكثفة.
- يشوب آليات الأسئلة، عيوب عدم الموضوعية والحياد والاستقلالية في بعض الأحيان بسبب تغليب الاعتبارات السياسية والحزبية.
- حداثة تجربة الشفافية البرلمانية والتعددية السياسية وعدم التحكم في الممارسة السياسية والبرلمانية الديمقراطية بصورة ناضجة وفعالة.
- عدم إدراج بعض الأسئلة في جدول الأعمال، وكذا التأخر في إرسالها للحكومة بدواعي المصلحة العامة، وعدم الرد غير مقرون بأي مسؤولية فردية أو جماعية مما يجعلها عديمة الأثر.<sup>2</sup>
- ويمكن تفسير هذه النقائص بحداثة التجربة البرلمانية، وترسبات نظام الحزب الواحد، ونظام مبدأ وحدة السلطة، ضعف الثقافة السياسية والبرلمانية لمعظم النواب، وضعف التجربة التعددية.<sup>3</sup>

(1) حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 114.

(2) أمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، يوم دراسي حول السؤال الشفوي، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، الجزائر، 26 سبتمبر 2001، ص 70.

(3) أمين شريط، نفس المرجع، ص 70.

## الفرع الثاني: حق الاستجواب

عزّفه بعض الفقهاء بأنّه: "العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسمياً وزيراً لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة".<sup>1</sup>

### أولاً: شروط الاستجواب

بالنسبة لهذه الشروط في النظام السياسي الجزائري:

- من حيث الجهة التي يوجه إليها الاستجواب: فهذا الأخير يوجه إلى الحكومة، ولكن هذا لا يمنع أن يوجه إلى قطاع من القطاعات الوزارية التي يشرف عليها أحد أعضاء الحكومة.
- من حيث المبادرة بالاستجواب: يمارس بصورة جماعية، حسب القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يوقعه ثلاثون نائباً أو ثلاثون عضواً في مجلس الأمة.<sup>2</sup>
- أن يكون موضوع الاستجواب حول قضية من قضايا الساعة،<sup>3</sup> ويتمثل هذا القيد في منح مكتب المجلس الشعبي الوطني إمكانية استبعاد أي استجواب ليس له علاقة بالمصلحة العامة الأمر الذي يعتبر بمثابة إجراء أمني.

### ثانياً: إجراءات الاستجواب

نص القانون العضوي رقم 16-12 على إجراءاته وهي كالاتي:

- إيداع الاستجواب بعد توقيعه من قبل 30 نائباً أو عضواً،<sup>4</sup> حسب الحالة لدى مكتب الغرفة المعنية سواء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة (الفقرة 1 المادة 66 منه).
- إبلاغ رئيس المجلس المعني الوزير الأول خلال 48 ساعة لإيداعه (الفقرة 2 المادة 66).
- تحديد جلسة الاستجواب من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة (الفقرة 1 المادة 67).
- عقد الجلسة خلال 30 يوماً على الأكثر من تاريخ تبليغ الاستجواب (الفقرة 2 المادة 67).<sup>5</sup>

(1) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 85.

(2) المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12، مشار إليه.

(3) المادة 151 من القانون رقم 16-01، مشار إليه.

(4) المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 49 المؤرخة في 30 ذو القعدة عام 1438، الموافق 22 غشت 2017.

(5) القانون العضوي رقم 16-12، مشار إليه.



- تقديم عرض يتناول موضوع الاستجواب في الجلسة المخصصة له من قبل مندوب أصحاب الاستجواب، وتجب الحكومة على ذلك (المادة 68).<sup>1</sup>

### ثالثاً: آثار الاستجواب

في بعض الأنظمة الدستورية للاستجواب آثار ونتائج حاسمة في الرقابة على العمل الحكومي، إذ يعتبر آلية دستورية لمحاسبة الحكومة والوزراء وتوجيه اللوم لهم، وإثارة مسؤوليتهم إذا ثبت تقصيرهم أو إخلالهم بما تعهدوا به من برامج أو مخططات، إلا أنّ المشرع الجزائري في دستور 1996 وتعديلي 2008 و 2016، والقانون العضوي رقم 12-16 وكذلك الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يرتب أي أثر حال عدم اقتناع نواب وأعضاء البرلمان برد الحكومة.

### رابعاً: عوامل فعالية الاستجواب

من خلال النظر إلى نجاح تجربة الدول الديمقراطية، فإننا نرى أن عوامل فعالية الاستجواب ترجع إلى كون قوانينها ترتب آثار قانونية على آليات الرقابة البرلمانية بما فيها الاستجواب وخاصة المسؤولية الفردية للوزراء، بالإضافة إلى وجود معارضة حقيقية وقوية داخل البرلمان، مع كفاءة نواب وأعضاء البرلمان.

### الفرع الثالث: إنشاء لجان التحقيق

نصّ على هذه الآلية الدستور الجزائري في المادة 180، ويقصد بها "لجوء السلطة التشريعية للاستقصاء والبحث مباشرة دون اقتناع بالحقائق والبيانات المقدمة من طرف أعضاء وأجهزة الحكومة لدخول ريب أو شك، كما قد يكون التحقيق وسيلة للكشف عن فساد بعض القطاعات والإدارات".<sup>2</sup>

وستتطرق إليها بالتفصيل كما يلي:

### أولاً: إجراءات إنشاء لجان التحقيق

تشكل لجان التحقيق وفق الإجراءات الآتية:

(1) القانون العضوي رقم 12-16، مشار إليه.

(2) فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001، ص144.

- توقيع 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عضواً من مجلس الأمة على اقتراح لائحة يتم إيداعها لدى مكتب المجلس المعني حسب الحالة ليتم التصويت عليها (الفقرة 1 المادة 78).
- التصويت على اللائحة بعد استماع مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع (الفقرة 3 المادة 78).
- إعلام الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى والحكومة بذلك (الفقرة 2 المادة 79).
- إبلاغ الوزير المكلف بالعدل اقتراح اللائحة المقبول من قبل رئيس الغرفة المعنية، للتأكد من أن الوقائع موضوع اقتراح اللائحة ليست محل إجراء قضائي قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع (الفقرة 2 المادة 80).

### ثانياً: سلطات لجان التحقيق

- بناءً على المواد من 83 إلى 87 من القانون العضوي المحدد للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تجري أعمال لجنة التحقيق البرلمانية بصفة سرية خلال التحريات والمناقشات وتقوم اللجنة بما يلي:
- استدعاء الأشخاص المعنيين من الحكومة واستجوابهم بشرط إرسال رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة طلبات الاستماع إلى الوزير الأول مع ضبط برنامج لذلك.
- زيارة ومعاينة الأماكن اللازمة للتحقيق، مع الالتزام بمراسلة المسؤولين عن المؤسسات الإدارية الخاضعة للتحقيق وإعلامهم بوجود الحضور، وإرسال البرنامج المخصص لذلك، وينطبق الأمر على كل عون يعمل في هذه المؤسسات ويدون في التقرير غياب كل عون أرسل له استدعاء.
- الإطلاع على كل المعلومات والوثائق المرتبطة بالتحقيق وهنالك استثناء وحيد هو عدم الإطلاع على الوثائق التي تتسم بطابع السرية وهي الوثائق الخاصة بالدفاع والمصالح الإستراتيجية سواء الأمنية أو المتعلقة بالاقتصاد الوطني مع وجوب توضيح وتبرير طابع السرية.
- تنتهي أعمال لجان التحقيق بإعداد تقرير عن كامل مراحل التحقيق ومجرياته ويسلم إلى الغرفة التي شكلت اللجنة ليوزع على أعضاء البرلمان والوزير الأول، مع إمكانية نشر التقرير كاملاً أو جزء منه من قبل الغرفة المعنية، ويجب الإشارة إلى أن لجان التحقيق في الجزائر لها طابع مؤقت إذ تنتهي مهامها بعد انقضاء 6 أشهر المقررة منذ إنشائها مع إمكانية تمديد هذه المدة.<sup>1</sup>

(1) القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق.

### ثالثاً: الآثار المترتبة على التحقيق البرلماني

بحسب المادة 81 من القانون العضوي المحدد للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تنتهي مهمة لجنة التحقيق بإيداع تقريرها أو بانقضاء ستة أشهر قابلة للتجديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل 12 شهراً ابتداءً من تاريخ انتهاء مهمتها، بعدها يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة، ويبلغ هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أي الوزير الأول، كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة كما جاء في المادة 86 من ذات القانون. ويمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، أن يقرر نشر التقرير كلياً أو جزئياً بناءً على اقتراح المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، كما يمكن لكل من الغرفتين فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير حسب المادة 87.<sup>1</sup>

### رابعاً: معوقات عمل لجان التحقيق

بالرغم من أنّ المؤسس الدستوري الجزائري أولى إلى لجان التحقيق أهمية، إلا أن الواقع العملي الذي عرفته لا يعكس مدى أهميتها، وترجع عدم فاعليتها إلى العوامل الآتية:

- وجوب توقيع لائحة إنشاء لجنة تحقيق من قبل 20 نائباً أو عضواً من البرلمان، هذا شرط تعجيزي في وجه المعارضة التي تمثل في أقلية داخل البرلمان ولا يسمح لها بممارسة رقابة حقيقية.
- عدم نشر تقارير اللجان؛ فيمكن أن يقرر كل من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقارير الخاصة بلجان التحقيق كلياً أو جزئياً عند انتهاء أعمالها، بناءً على اقتراح من مكتب المجلس المعني وبعد أخذ رأي الحكومة ليتم بعدها البت في مسألة النشر بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وهذا بعد انتهاء عرض مقرر لجنة التحقيق المؤيد أو المعارض لنشر التحقيق.<sup>2</sup>

من خلال هذه الإجراءات يتبين لنا أنه بالرغم من أن لجنة التحقيق ينشئها البرلمان، وأن أعمالها تأتي لتفحص مدى صحة نشاط الحكومة، إلا أن الحكومة يبقى لها القول الأخير وصلاحيّة الموافقة على نشر تقرير لجنة التحقيق من عدمه خصوصاً إذا لم يخدم مصالحها.

(1) القانون العضوي رقم 16-12، مشار إليه.

(2) نفس المرجع.

## الفرع الرابع: إيداع ملتمس الرقابة

يعتبر إيداع ملتمس الرقابة من أخطر الأسلحة التي يمكن أن يلجأ إليها البرلمان في مواجهة الحكومة، لذا سنتطرق إلى مفهومه كما يلي:

### أولاً: تعريف ملتمس الرقابة

هو إجراء ينجم عن بيان السياسة العامة فهو يوجه ضد الحكومة، ويمكن أن يؤدي إلى إسقاطها، وقد نصت المادة 153 من الدستور على أنه "يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".<sup>1</sup> ويمكن القول بأن لجوء نواب المجلس الشعبي الوطني لتحريك هذه الآلية ليس بالأمر السهل نظراً لإحاطتها في الدستور بشروط تكاد تكون مستحيلة منها: النصاب القانوني والنسبة المطلوبة للموافقة على الملتمس، وهذا يعود للأثر الذي يحدثه ملتمس الرقابة على مكانة الحكومة.

### ثانياً: شروط إيداع ملتمس الرقابة

من خلال الدستور الجزائري والقانون العضوي المحدد للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فإن شروط قبول ملتمس الرقابة كالاتي:

- اللجوء إلى هذه الآلية عند مناقشة بيان السياسة العامة.
- توقيعه من قبل سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل.
- الموافقة على الملتمس بأغلبية ثلثي (3/2) النواب.
- أن يتم التصويت بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه.
- توقيع النائب على ملتمس رقابة واحد.
- إيداع الملتمس لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل مندوب أصحابه.
- نشر نصه في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق يوزع على كافة النواب.
- عدم تدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت عليه إلا الحكومة بناءً على طلبها، مندوب أصحاب الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة، أو نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.<sup>2</sup>

(1) القانون رقم 16-01، مشار إليه.

(2) المواد من 153 إلى 155 من القانون 16-01، والمواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي 16-12، مشار إليهما.

### ثالثاً: الآثار المترتبة عن إيداع ملتمس الرقابة

توجب الموافقة عن إيداع ملتمس الرقابة بعد استيفائه شروط الإيداع استقالة رئيس الحكومة تطبيقاً لأحكام المادة 56 من دستور 1963، المادة 128 من دستور 1989، المادة 137 من دستور 1996، والمادة 155 من دستور 2016، والمادة 61 من القانون العضوي رقم 99-02، والمادة 65 من القانون العضوي رقم 16-12 على التوالي.

### رابعاً: تقييم آلية ملتمس الرقابة

- نظراً لكون ملتمس الرقابة قد تنجم عنه آثار هامة فقد أحاطه المؤسس الدستوري بعدة شروط يقول عنها الكثير من الفقهاء أنها مجحفة.
- أن النصاب المطلوب للمبادرة بملتمس الرقابة يكاد يكون مستحيل عند تطبيقها نظراً لكون المجلس الشعبي الوطني مكون من أغلبية مساندة لبرنامج رئيس الجمهورية.
- تقييد ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة يعني عدم إمكانية اللجوء لهذه الآلية إلا مرة واحدة في السنة وهو ما يفرغ هذه الآلية من محتواها.
- أنّ المهلة المقدرة بثلاثة أيام متتقدة على أساس أنها محسوبة لصالح الحكومة للتحرك خلالها لجمع التأييد.<sup>1</sup>

(1) فوزي اوصديق، مرجع سابق، ص 148.

## المطلب الثالث

### دعائم الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

لضمان فعالية أكثر للرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة على سبيل الخصوص في الحالات الاستثنائية، أقر المشرع إجراءات من شأنها دعم وظيفة هذا النوع من الرقابة السياسية ممثلة في الانعقاد الوجوبي للبرلمان ومنح سلطة تقديرية للبرلمان في تمديد الحالات الاستثنائية ندرسها كما يأتي في فرعي هذا المطلب.

### الفرع الأول: الانعقاد الوجوبي للبرلمان في الحالات الاستثنائية

تعد السلطة التشريعية أو البرلمان الهيئة الأكثر تأهيلاً لممارسة الرقابة السياسية على أعمال رئيس الجمهورية والإجراءات الاستثنائية التي يتخذها بموجب المادتين 107 و142 من التعديل الدستوري 2016، ذلك أنه أكثر علماً بحقائق الموقف السياسي، وأن طبيعة عمله تقتضي الرقابة على أعمال الإدارة من خلال الرقابة على أعمال الحكومة، إضافة إلى أن إرادته هي المصدر الأساسي للنظام القانوني المعمول به في الدولة.

ولما كان من مقتضى الحالة الاستثنائية التشريع عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية، فإنه من الواجب القانوني والسياسي فرض البرلمان رقابته على التعديلات التي تطرأ على النظام القانوني خلال الحالة الاستثنائية، ومن أهم الضمانات التي تكفل ذلك هو النص على الاجتماع الوجوبي للبرلمان،<sup>1</sup> وهو ما قرره الفقرة 04 من المادة 107 من الدستور دون تحديد الغاية منه، وعموماً فإن الغرض منه فرض السلطة التشريعية للرقابة على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمناسبة تقرير الحالة الاستثنائية، لاسيما تلك المتعلقة بالمجال التشريعي لأنها من اختصاصه الأصلي مع إمكانية قيام البرلمان بالتشريع في هذه الحالة.<sup>2</sup>

وتجدر الإشارة إلى أن الأوامر التشريعية تقتضي بالضرورة أن يعرضها رئيس الجمهورية على البرلمان في أول دورة له للمصادقة عليها في الحالة العادية، سواء حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، وتعد لاغية إذا لم يوافق عليها حسب نص الفقرتين الأولى

1) محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2011-2012، ص92.

2) غربي نجاح، مرجع سابق، ص142.

والثانية من المادة 142 من الدستور، وهو ما نرى أنه ينطبق على الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية، ذلك أن الفقرة الثالثة منها أعطت له إمكانية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 منه، والتي بدورها نصت في فقرتها الرابعة على اجتماع البرلمان وجوباً، ولعل سبب ذلك قد يكون من أجل دراسة الحالة وإيجاد حلول لها أو لأجل مناقشة ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات مختلفة اقتضتها الظروف غير العادية.<sup>1</sup>

كما نرى أن من بين أهدافه أن يتسنى أو حتى يمكن لرئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها عليه للموافقة عليها وإلا عدت لاغية، مما يعني أن جميع الأوامر تعرض على البرلمان، لأن التشريع اختصاص أصيل للبرلمان والأصل أن تعرض الأوامر التشريعية فوراً على البرلمان، إلا أنه في الحالة العادية نظراً لعدم انعقاد البرلمان قانوناً، بسبب تواجده في عطلة أو بسبب حل المجلس الشعبي الوطني، فإنه رخص الدستور بتأجيل الموافقة عليها إلى حين عقد أول دورة له، خلاف الحالة الاستثنائية التي يكون فيها البرلمان منعقد بقوة القانون وبالتالي يمكن عرضها عليه مباشرة بعد صدورها.

وهو الرأي الذي ذهب إليه بعض الفقهاء منهم الأستاذ محميد حميد، على خلاف البعض الآخر منهم الأستاذ بدران الذي ذهب إلى أن الأوامر المتخذة تحت عنوان الحالة الاستثنائية لا تعرض على البرلمان بعد إصدارها.<sup>2</sup>

وبالرجوع إلى المادة 38 من القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، نجد أنها نصت على تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التشريعية المعروضة على البرلمان.<sup>3</sup> مما يعني أنه ليس للبرلمان إلا الموافقة على الأمر أو رفضه كاملاً دون إثراء ومناقشة في الموضوع أو إدخال أي تعديلات عليه.

(1) غربي نجاح، مرجع سابق، ص 142.

(2) محمد نجيب صيد، مرجع سابق، ص 94.

(3) القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق 8 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 21 ذو القعدة 1419 الموافق 9 مارس 1999.

## الفرع الثاني: سلطة البرلمان في تمديد الحالات الاستثنائية

منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تقرير حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة تنقضي بإعلان رفعها أو قد تمدد بعد الحصول على موافقة البرلمان، الأمر الذي من شأنه تعزيز رقابة البرلمان من خلال سلطته التقديرية، بناءً على الإجراءات المتخذة سابقاً من الإدارة في ظل حالة الطوارئ أو الحصار ومدى ملائمتها للخطر المعلن عنه في نظر البرلمان. كما أنه لا يمكن في مدة خمسة وأربعون 45 يوماً والستين 60 يوماً المنصوص عليهما في المادة 102 من الدستور، أي حصول مرض خطير ومزمن واستقالة رئيس الجمهورية، تطبيق أحكام المواد 105 و 107 و 108 و 109 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً،<sup>1</sup> وهي موافقة لا شك أنها لا تتم إلا إذا كانت هناك مبررات وظروف تستدعي تمديد الحالة المقررة.

إنّ رقابة البرلمان على الإدارة أو السلطة التنفيذية في ممارسة السلطات الاستثنائية قد تكون رقابة واسعة في ظل حالي الطوارئ والحصار بخصوص تمديد العمل بهاتين الحالتين أو إعلانهما في بعض الحالات الخاصة، كما هناك رقابة ضيقة في ظل حالي الحرب والحالة الاستثنائية خاصة مع عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان.<sup>2</sup>

كخلاصة يمكن القول أن ممارسة البرلمان لاختصاصه الرقابي في الحالات الاستثنائية محدود ويصعب ممارسته فعلياً على السلطة التنفيذية ومنه على الإدارة، نظراً للعوامل والعراقيل التي تعترض كل آلية من آليات الرقابة البرلمانية في الأوضاع العادية كما سبق الإشارة، ناهيك عن الآثار القانونية التي ترتبها الحالات الاستثنائية على النظام القانوني ككل ونخص التي تنصب على السلطة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية كانتزاع صلاحياتها لصالح رئيس الجمهورية ومرونة المبادئ الدستورية، مما يصعب معه مساءلة الإدارة على الإجراءات التي تتخذها لأنها محصنة بالمشروعية الاستثنائية، ونوه أنه لم نجد نص صريح يمنع البرلمان من ممارسة اختصاصه الرقابي في الحالات الاستثنائية، مما يسمح له بمتابعة الأوضاع عن كثب وبصفة مستمرة للإطلاع على الإجراءات المتخذة من طرف الإدارة، ويمكنه من المساعدة في إدارة وإيجاد حلول للأزمة التي تقتضي تكاثف جهود كل سلطات الدولة معاً لتحقيق الصالح العام.

1) المادة 104 من القانون 01-16، مرجع سابق.

2) رقوة وداد والعايبي سارة، مرجع سابق، ص 62.



## المبحث الثاني

### الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

يتفق الفقهاء على أنه من أهم الضمانات القانونية، والتي بدورها تكفل حماية مبدأ المشروعية، الذي تركز عليه دولة القانون هي الرقابة القضائية، باعتبارها أكثر أنواع الرقابة أهمية وفعالية لتكريس مبدأ حماية الحقوق والحريات العامة، والضرورة لحسن سير الدولة أثناء الظروف الاستثنائية، وهذا راجع لكون أن الأحكام التي يصدرها القضاء تحوز على قوة الشيء المقضي فيه، باعتبارها حكم القانون في موضوع النزاع، وإضافة إلى ذلك يتمتع القضاء بموضوعيته ومعرفته للقانون والاستقلالية وكذا حياد القاضي، كما أن القضاء يتمتع بالضمانات القانونية والشخصية، التي يستند عليها رجال السلطة القضائية،<sup>1</sup> من منطلق ما يحول للإدارة من سلطات استثنائية بسبب خطورة الظروف الاستثنائية، بحيث تزول هذه السلطة الاستثنائية بزوال الظرف مصدر الخطر، وتكون الإدارة خاضعة تبعاً لذلك لقواعد المشروعية العادية، وعلى القاضي أن يتفحص ضوابط نظرية الظروف الاستثنائية قبل إعمالها، وفي هذا الصدد كفل القانون للأفراد آليات لمواجهة أعمال الإدارة التي تمس مبدأ الحريات العامة المقررة للأفراد في قوانين الدولة، والتي يجب حمايتها بحيث يملك الأفراد حق اللجوء إلى القضاء الإداري لمخاصمة أوامر الضبط غير المشروعة،<sup>2</sup> بحيث جاء في المادة 158 من الدستور الحالي أن القضاء يؤسس على مبدئي الشرعية والمساواة بينما تخوله المادة 171 صلاحية السهر على احترام القانون لكل من هيئتي المحكمة العليا ومجلس الدولة.

نلاحظ أن مهام القاضي تصبح صعبة جداً لأن القانون يضيق مجاله إضافة لكون الحقوق والحريات ينحصر مجالها في نطاق محدد، ولكن تأزم الوضع يخفف من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أو السلطة التنفيذية.<sup>3</sup>

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1993، ص 179.

(2) هادف فيصل، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدورة السادسة عشر، الجزائر، 2007/2008، ص 39.

(3) رباحي مصطفى، التأسيس الدستوري للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة، 2004-2005، ص 141.

## المطلب الأول

### مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

في إطار ممارسة الإدارة لوظيفتها يجب أن تخضع للقانون (احترام مبدأ المشروعية)، وفي حالة خروجها عنه عمداً أو خطأً، بحيث يسبب ذلك ضرراً للأفراد فإنهم يلجئون إلى القضاء لينصفهم، ومن ثم تبدأ ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وبما أن الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية تشكل خطورةً، كونها تشمل بصفة عامة التطبيق اليومي للقوانين وتشغيل وإدارة المرافق العامة المختلفة، إضافةً إلى تدخل الدولة الحديثة في جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما يستوجب خضوع الأعمال الإدارية التي تأتيها إلى الرقابة القضائية.

### الفرع الأول: التعريف بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، أقوى الضمانات الجدية والحاسمة لإقرار مبدأ الشرعية وتحقيقه، وتمثل حصناً منيعاً لحقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة وشططها، لذا نتطرق إلى التعريف بها من خلال دراسة معناها وكذا أهدافها كما يلي:

#### أولاً: معنى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

تعددت معاني الرقابة القضائية عند الفقهاء، فهناك من عرفها بأنها: "تلك السلطة القانونية والاختصاصات المخولة للجهات القضائية بناءً على نصوص القانون، والتي بمقتضاها يكون لهذه المحاكم سلطة البث فيما يدخل في اختصاصها، من مسائل تكون الإدارة طرفاً فيها بأحكام نهائية". كما عرفها البعض بأنها: "الرقابة التي يقوم بها القضاء على أعمال الإدارة العامة وذلك للتحقق من شرعية العمل الإداري وعدم مخالفته للقانون".

وقد عرفها البعض بأنها: "منح السلطات والاختصاصات للقضاء سواء كان قضاءً عادياً أو متخصصاً للبث في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية أو منازعات القانون الإداري والتي تكون الإدارة طرفاً فيها وأن تعطي لهذه الأحكام الحكم القضائي الملزم (حجية القرار الإداري)".<sup>1</sup>

(1) مباركي براهيم، مرجع سابق، ص 64.

## ثانياً: أهداف الرقابة القضائية على أعمال الرقابة القضائية في الحالات الاستثنائية

انطلاقاً من التعريفات السابقة يتبين أنه لرقابة القضاء على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية عدة أهداف أهمها: حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وكذا تدعيم مبدأ المشروعية وسيادة القانون في الدولة، لذا يمكن القول أن حق القضاء في الرقابة على أعمال الإدارة العامة قد تأكد في ذات الوقت الذي تم به الاعتراف بمبدأ المشروعية، وخضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون بمعناه الواسع، فوظيفة القضاء الأساسية هي التأكد من مدى التزام الإدارة بقواعد مبدأ المشروعية،<sup>1</sup> واحترامها لها أثناء مباشرة أعمالها في جميع الأحوال حتى في الحالات الاستثنائية، التي يخفف فيها هذا المبدأ إلى المشروعية الاستثنائية، فالقاضي يراقبها بتكليف المبدأ على حسب الظرف الاستثنائي، وكذلك يتأكد من أن هذه الأعمال التي تأتيها الإدارة تدخل ضمن نطاق سلطات الإدارة العامة واختصاصاتها، أم أن فيها خروجاً عن تلك الاختصاصات لا يسمح به القانون في تلك الحالة الاستثنائية المعلن عنها أو إساءة استعمالها.

## الفرع الثاني: ضمانات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

يجب توفر عدة ضمانات لجعل الرقابة القضائية أداة فاعلة وقادرة على تحقيق رسالتها، بحيث تقسم هذه الضمانات إلى ضمانات أساسية تتسم بالموضوعية والعموم، وضمائن إجرائية تتسم بالطابع الإجرائي تفصل فيها كما يلي:

### أولاً: الضمانات الموضوعية للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

لوجود رقابة قضائية حقيقية وفعالة يجب أن تستند إلى ثلاث ضمانات جوهرية قوامها حق التقاضي واستقلال السلطة القضائية والمساواة أمام القانون والقضاء.

1- حق التقاضي: والمعروف بأنه "حق الشخص باللجوء إلى القضاء طالباً الحماية لحق له أو مصلحة أو مركز قانوني وطالباً ردّ الاعتداء عنه أو استرداده إذا سلب منه".

وتتجلى أهمية هذا الحق من خلال اعتباره ضماناً أساسية لقيام الرقابة القضائية، بحيث لا يمكننا التحدث عن الرقابة القضائية بدون كفالة حق التقاضي.

---

(1) عبد الهادي مساعدة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة "دراسة مقارنة"، مجلة البلقاء للبحوث والدراسات، المجلد 1، العدد رقم 2، عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي، قسم القانون، جامعة عمان الأهلية، عمان-الأردن، 1992، ص 87.

2- استقلال السلطة القضائية: بحيث إذا كان حق التقاضي من الضمانات الأساسية العامة، كما تبين لنا سابقاً فإن حق التقاضي سيفقد قيمته ومضمونه، إذا ما كان القضاء غير مستقل وخاضع للضغوط، إذن يصبح حق التقاضي عديم الجدوى، ويستمد القضاء استقلاله من مبدأ الفصل بين السلطات الذي تأخذ به الدول الديمقراطية التي تحترم الحقوق والحريات، بحيث تعتبر كل سلطة من السلطات الثلاث مستقلة باختصاصاتها في الدولة، وهذا لا ينفى إمكانية التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بقرار السلطة القضائية فعلى القضاء البقاء مستقلاً في جميع الحالات حفاظاً على مبدأ العدالة.<sup>1</sup>

3- حق المساواة أمام القانون والقضاء: يقصد بها "عدم التفرقة بين الناس على أساس الانتماء أو الجنس أو التمييز اللغوي والديني أو العقائدي السياسي أو الاختلاف الطبقي الاجتماعي والمالي، وبالتالي بدونها ينتفي معنى الديمقراطية لكونها تعد بمثابة الروح من الجسد بالنسبة للمبدأ الديمقراطي، وبناءً على ما سبق يتضح أن مبدأ المساواة أمام القانون والقضاء يفترض أن يكون لكل مواطن ذات الحقوق التي يتمتع بها غيره أمام الهيئات القضائية عند تطبيقها للقواعد القانونية العامة والمجردة، كما يفرض هذا المبدأ خضوع الجميع حكماً ومحكومين للقضاء والقانون."<sup>2</sup>

### ثانياً: الضمانات الإجرائية للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

تتضمن أغلب الدساتير جملة قواعد إجرائية ملزمة لكافة سلطات الدولة لاسيما السلطة القضائية عند نظر المنازعات المعروضة أمامها باختلاف أنواعها ودرجاتها، وتتمثل هذه الضمانات الرئيسية في ضمانات مبدأ علانية الجلسات، المحاكمة العادلة، وضمانة تدرج القضاء.

- 1- مبدأ علنية الجلسات: يقصد به "أن يتم سماع الدعاوى والمرافعات من قبل الخصوم فيها ونظرها في جلسات على مرأى ومسمع الجمهور، فيكون لكل شخص الحق في حضورها".
- 2- ضمانات المحاكمة العادلة: ومعنى المحاكمة العادلة من المعاني السامية التي تنجذب نحوها النفس البشرية، والتي بطبيعتها مجبولة على العدل والمساواة، وهي تنفر من الظلم والمحاباة.<sup>3</sup>

(1) عبد الهادي مساعدة، مرجع سابق، ص 87.

(2) صالح أحمد الفرجاني، مبدأ المساواة أمام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، كلية القانون - جامعة طرابلس، ليبيا، ص 229.

(3) الظاهر خالد خليل، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر، عمان، 1997، ص 15.

4- مبدأ تدرّج القضاء: يعتبر من أهم الضمانات التي تعزز فعالية الرقابة القضائية للوصول للعدالة، وإن وجود محكمة أعلى درجة تراقب أحكام المحكمة الأدنى منها، هو حق إجرائي يضمن مراجعة للحكم القضائي قبل صدوره نهائياً، وهو بذلك يكرس الرقابة القضائية على أكثر من درجة، ويتفق الفقه عموماً على أن "مبدأ تدرج القضاء هدف عام يتمثل في تدعيم وتأكيّد حسن سير العدالة".<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: خصائص وتقدير الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

للرقابة القضائية عدة خصائص نبرزها مع تقديرها بيان ما لها وما يؤخذ عليها:

#### أولاً: خصائص الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

من جملة الخصائص تتميز بها عن الأنواع الأخرى للرقابة أنها رقابة مشروعية؛ أي يحكم فيها القاضي إما بمشروعية التصرف أو بطلانه إضافة إلى التعويض عن الأضرار التي أحدثها فقط. ثم إن القضاء يكتسب اختصاص الرقابة على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية بموجب نصوص دستورية وقانونية، إضافة إلى أنها لا تتحرك إلا بعد رفع دعوى قضائية من طرف ذوي الصفة والمصلحة عموماً، ولها قواعد وإجراءات قانونية تكفل للخصوم حق الدفاع عن أنفسهم. كما يتمتع القاضي فيها بالاستقلال والحياد مما يضمن موضوعية أحكامه وقراراته، والتي بدورها تحوز قوة الشيء المقضي فيه مما يرتب وجوب تنفيذها.<sup>2</sup>

#### ثانياً: تقدير الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

من خلال ما سبق يتضح أنه لا يمكن ضمان حقوق وحرّيات الأفراد، بصورة جدية في جميع الأحوال وبالأخص في الحالات الاستثنائية، إلا في ظل الرقابة القضائية، لذا تبقى أكثر أهمية وفعالية نظراً لما تتميز به السلطة القضائية من حياد ونزاهة و نظراً لالتسامح بالاستقلال عن أطراف النزاع، وبالتالي لا مجال للتأثر بالاعتبارات السياسية أو الشخصية، ثم إن ممارستها من قبل قضاة ذوي كفاية ودراية قانونية وخبرة يكفل استرداد حقوق وحرّيات المتقاضين.<sup>3</sup>

(1) الظاهر خالد خليل، مرجع سابق، ص 15.

(2) مباركي براهيم، مرجع سابق، ص 69.

(3) نفس المرجع، ص 69.

- وعلى الرغم من ذلك إلا أنه يؤخذ عليها عدة مآخذ منها:
- عدم إمكانية قيام القضاء بممارستها من تلقاء نفسه لتقييد تحريكها بدعوى.
  - تميز إجراءات الرقابة القضائية بالبطء والتعقيد إضافة إلى تكلفة المصاريف والرسوم.
  - انحصارها في المشروعية دون رقابة الملائمة.
  - نقص الخبرة الإدارية في جال القضاء.
  - عدم قدرة المحاكم على متابعة تنفيذ الأحكام التي تصدر منها.
- ورغم هذه المآخذ إلا أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، تعد أفضل أنواع الرقابات وأكثر فعالية، وهي أنجع وسيلة لتأمين احترام مبدأ المشروعية ومنع الإدارة من التعسف وانتهاك حقوق وحرّيات الأفراد.<sup>1</sup>

---

(1) مباركي براهيم، مرجع سابق، ص 69.

## المطلب الثاني

### وسائل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

منح القانون للقضاء وسائل قانونية، يمارس من خلالها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وتمثل تلك الوسائل في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

### الفرع الأول: دعوى الإلغاء كوسيلة للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات

#### الاستثنائية

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى القضائية، التي يملكها الأفراد لحماية حرياتهم من جور القرارات الإدارية الضبطية غير المشروعة في ظل الظروف الاستثنائية، بحيث من خلالها يقوم القاضي الإداري المختص بطلب الحكم بعدم مشروعية قرار الضبط الإداري، وبالتالي إلغائه وإعدام أثره.<sup>1</sup>

كما أن هذه الدعوى ليس فيها لقاضي الإلغاء سلطة الرقابة على قرار الإعلان عن الحالة الاستثنائية، كون السلطة التقديرية تعود لرئيس الجمهورية، وإنما له الحق في مراقبة الإجراءات اللاحقة للإعلان عن الحالة الاستثنائية، أي أن له حق الرقابة ما بين تاريخ إعلان إحدى الحالات الاستثنائية وتاريخ إلغائها، وينحصر الدور الرقابي له في مدى احترام القرار المتعلق بإعلان الحالة الاستثنائية للإجراءات الشكلية المطلوبة في الدستور.

#### أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

إن القضاء الإداري يعترف بسلطة الرقابة على الوجود المادي للوقائع، بحيث يسعى للتأكد من كون الوقائع المبررة للقرار الضبطي صحيحة، فإذا ما ثبت خلاف ذلك يحكم بإلغاء القرار، أي أن الإدارة لا تستند في قراراتها على وقائع غير صحيحة من الناحية المادية.<sup>2</sup> كما يلاحظ أن هناك ترابط وثيق بين نظرية الظروف الاستثنائية وعنصر السبب فلولاها لما تواجد سبب اتخاذ القرارات لحفظ الأمن.<sup>3</sup>

(1) عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، 1995، ص91.

(2) نفس المرجع، ص201.

(3) بشير صلاح العاوير، سلطات الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الأزهر، غزة، 2013، ص170.

مع الإشارة أنه في البداية لم يكن يراقب مجلس الدولة الفرنسي الوجود المادي للوقائع بالنسبة للقرارات الصادرة في الحالات الاستثنائية والمستندة على القوانين الاستثنائية، وإنما كان يشترط المجلس في تلك القرارات أن تكون الإدارة استندت في إصدارها لها على وقائع مع افتراض صحتها لتبرير تلك الإجراءات.<sup>1</sup> وتعرض هذا الموقف لانتقاد شديد من طرف الفقه الذي اعتبر أن الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي تتذرع بها الإدارة في إجراءاتها هو الحد الأدنى من الرقابة التي يجب على مجلس الدولة القيام به، لأن التحقق من هذه الوقائع هو ضرورة تتطلبها أصول الرقابة القضائية وتحتمها اعتبارات المنطق. ونتيجة لذلك النقد عدل عن مسلكه السابق وأصبح يراقب الوجود المادي للوقائع بالنسبة للقرارات الصادرة في ظل الحالات الاستثنائية، ويشترط ضرورة استناد القرار الإداري إلى وقائع صحيحة ماديا وأن تكون محددة بشكل قاطع.<sup>2</sup>

وبالنسبة لموقف القضاء الجزائري فإنه سلك نفس الاتجاه الذي كان يسير عليه مجلس الدولة الفرنسي في البداية، فكان هو الآخر يسلم بالوقائع التي تدعيها الإدارة دون البحث والتأكد من صحتها المادية، وقد أكد في العديد من القضايا على ذلك، فمثلا في قضية (ب.ط) ضد مديرية التربية لولاية مستغانم، عندما اتخذت هذه الأخيرة قرارا بتعليق علاقة العمل سنة 1995، ضد (ب.ط) ثم قرارا بتسريحه سنة 1997، فإن القاضي لم يتأكد من الصحة المادية للوقائع، التي تبرر اتخاذ تلك العقوبات التأديبية، بل اعتبر أن تلك العقوبة لا تخرج عن مجال تطبيق المرسوم التشريعي رقم 93-02 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، والمرسوم رقم 93-54 المحدد لبعض الالتزامات المفروضة على الموظفين العموميين. حقيقة يعد هذا الموقف سلبيا لأن الحالات الاستثنائية، التي تسمح للإدارة باتخاذ إجراءات استثنائية، قد تتضمن في الغالب مساس خطير بالحقوق والحريات، حتى ولو لم يكن بإمكان القاضي إيقافه، إلا أنه بإمكانه الحد من آثاره من خلال ممارسة الحد الأدنى من الرقابة، بالتأكد من وجود وصحة الوقائع التي تبرر اتخاذ إجراءات استثنائية.<sup>3</sup>

(1) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية-دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس-سيدي بلعباس، 2004-2005، ص 225.

(2) نفس المرجع، ص 226 إلى 228.

(3) نفس المرجع، ص 232-233.



## ثانياً: الرقابة على التكييف القانوني

يقصد بالتكييف القانوني إدراج حالة واقعية في إطار فكرة بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها دافعاً مشروعاً. في البداية كان دور مجلس الدولة يقتصر فقط على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع، دون أن يتطرق إلى صحة التكييف القانوني للوقائع، إلا أنه وتزامناً مع أوائل الستينات قام مجلس الدولة بإدخال تعديلات على قضاائه وذلك باستخدام فكرة القضاء الظاهر، وهذا الإجراء يعد كقيد هدفه الحد من تعسف الإدارة خاصة من حيث تمتعها بالسلطة التقديرية.<sup>1</sup>

كما تعددت تطبيقات مجلس الدولة لرقابة التكييف القانوني للوقائع، نجد مثلاً القرارات الصادرة بمنع الاجتماعات فإذا ارتأى أن عقد هذه الاجتماعات يهدد النظام العام ويخل به جاز منعها، ومن القضايا التي راقب فيها مجلس الدولة الجزائري التكييف القانوني للوقائع قضية إصدار والي ولاية الجزائر قراراً بتأميم عقار مملوك لأحد الأجانب المقيمين في الجزائر، ولقد أسس الوالي قراره على مرسوم 1 أكتوبر 1963، الذي يسمح بتأميم المستثمرات الفلاحية التي يملكها الأجانب، ولما طعن المعني بالأمر في القرار الذي أصدره الوالي أمام المجلس الأعلى بدعوى تجاوز السلطة، قام هذا الأخير بإلغاء قرار الوالي على أساس أن هذا الأخير أخطأ في تكييف الوقائع، لأن ذلك المرسوم يتكلم عن المستثمرات الفلاحية، في حين أن القرار صدر ضد شخص يملك محلاً سكنياً وليس مستثمرة فلاحية.<sup>2</sup>

## ثالثاً: رقابة الملائمة

بما أن رقابة الملائمة مهمة لحماية الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية، فإنها تزداد أهمية بالنسبة للظروف الاستثنائية، بحيث وجب وجود تلاؤم وتوافق الإجراء الاستثنائي مع خطورة الوقائع، فالقاضي لا يكتفي فقط بالتحقق من الوجود المادي للوقائع وسلامة تكييفها القانوني، وإنما أيضاً وجب عليه التحقق من وجود تناسب بين خطورة الفعل والإجراء المتخذ، وإلا كان قرار الإدارة معيباً وبالتالي يلغى.<sup>3</sup>

(1) مراد بدران، مرجع سابق، ص 235.

(2) نفس المرجع، ص 239-240.

(3) سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011، ص 228-229.

وقد سلك المشرع الفرنسي نفس الاتجاه بشأن خضوع ملائمة قرارات الضبط الإداري للرقابة، وهي تعتبر خطوة جريئة من قبل مجلس الدولة الفرنسي، بحيث لا يصبح القاضي الإداري مجرد قاضي يختص بالفصل في المنازعات الإدارية، كما هو الشأن بالنسبة للقضاء العادي، بل يصبح إضافة إلى ذلك قاضي للملائمة، بحيث يباشر مهامه بالنظر إلى الظروف والمعطيات المحيطة بالقرار المتخذ، ومدى تقدير الإدارة لهذه الظروف وتلك المعطيات، ومن الأحكام التي راقب فيها مجلس الدولة الفرنسي ملائمة القرار الإداري حتى ولم يلغي القرار لعدم توفر وجه الإلغاء حيث أيد القرار الصادر من محافظ يمنع الاجتماعات المقرر عقدها في سترازبور يومي 11/30 - 12/19 من سنة 1935.<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: دعوى التعويض كوسيلة لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في

### الحالات الاستثنائية

دعوى التعويض هي الدعوى التي يرفعها أصحاب الشأن والمصلحة إلى جهة القضاء المختص، للمطالبة بالتعويض عن ما أصابهم بفعل عمال الإدارة عند قيامهم بعمل غير مشروع، ويجب أن تنصب على قرار إداري سابق، الذي ينصب هو الآخر على عمل مادي أو قانوني. والقاعدة العامة فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف العادية، تقتضي ضرورة توفر ثلاثة شروط وجود الضرر وجود الرابطة السببية والعمل المحدث للضرر، ومع ذلك فإن فلسفة القضاء الإداري على وجه الخصوص مجلس الدولة الفرنسي، قد ظهرت فيما يتعلق بالعمل المحدث للضرر، والتي نشأ بصدها قواعد أصيلة لا مثيل لها في القانون الخاص.<sup>2</sup>

### أولاً: مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في الحالات الاستثنائية

إنّ الأعمال التي يمكن أن تثير مسؤولية الإدارة العامة في الحالات الاستثنائية، تتمثل في الأعمال التي قامت بها الإدارة، بحيث من خلال هذه الأعمال والتي تكون مخالفة للضوابط التي وضعها القضاء لممارستها بسلطتها الاستثنائية، كأن تقوم الإدارة بإصدار عملاً مخالفاً بذلك الغرض المخصص لمثل تلك الأعمال أو أن تصدر عملاً لا يستند على سبب قانوني يبرره،<sup>3</sup>

(1) مراد بدران، مرجع سابق، ص 230-231.

(2) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 192.

(3) مراد بدران، نفس المرجع، ص 267.

بحيث يجوز الطعن في هذه الأعمال متى ما كانت غير مشروعة، بدعوى تجاوز السلطة وفي حالة ما إذا ترتب عنها ضرر للغير، فيؤدي ذلك لقيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ وكما يمكن للأفراد المطالبة بالحصول على التعويض عن تلك الأضرار.<sup>1</sup>

### ثانياً: مسؤولية الإدارة بدون خطأ في الحالات الاستثنائية

إذا كان القضاء يعتبر أن الحالات الاستثنائية، يترتب عليها اعتبار بعض الأعمال أو الإجراءات المخالفة للقانون بمثابة أعمال مشروعة، فإن مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لا تثور إلا نادراً، ومع ذلك لا يوجد أي مانع من قيام مسؤوليتها عن تلك الأعمال إنما على أساس المخاطر أو على الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. وفي مجال الظروف الاستثنائية فإن الإدارة تقوم بإجراءات استثنائية من أجل المصلحة العامة، ولا بد أن تترتب على تلك الإجراءات أحياناً ضرر لفئة معينة من أفراد المجتمع والتي يسمح لها بالمطالبة بالتعويض عما لحقهم من ضرر.<sup>2</sup>

وجدير بالذكر أن القضاء الإداري الجزائري اعتبر أنّ دعوى التعويض بسبب الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، تكون مقبولة أمام الغرفة الإدارية للمجلس القضائي، فقد اصدر المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) قراراً في قضية بوشاط سحنوني وسعيد مالكي ضد وزير العدل والداخلية ووالي ولاية الجزائر بتاريخ 1979/01/20 حيث أنه برسالة مؤرخة في 05 غشت 1974 منع والي ولاية الجزائر عون التنفيذ لدى محكمة باب الوادي من القيام بالتنفيذ، حيث يظهر من التحقيق بأنه لا يوجد تبعا لظروف الحال أي سبب مستنبت من ضروريات النظام العام يسمح للإدارة بالاعتراض في تنفيذ القرار القضائي، وتبعا لذلك يجب أن ينظر إلى الموقف الصادر عنها كأنه غير مشروع.<sup>3</sup>

(1) مراد بدران، مرجع سابق، ص 267.

(2) نفس المرجع، ص 268.

(3) بولعسل سمية، سلطات القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2015-2016، ص 59.

## المطلب الثالث

### نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية

باعتبار أن الرقابة القضائية من أفضل الضمانات لحماية الحقوق والحريات العامة، فإنها تبقى قائمة في ظل الحالات الاستثنائية، ومن حق الأفراد تحريكها متى ما ثبت تضررهم من إجراءات الحالات الاستثنائية، بحيث يترتب غالباً عن هذه الأخيرة اتخاذ الإدارة لقرار من شأنه المساس بشكل خطير بالحقوق والحريات العامة، بالرغم من كونها إجراءات هادفة لحفظ الأمن العام للدولة، إلا أنها يجب أن تبقى خاضعة للرقابة القضائية، ولمعرفة نطاق هذه الرقابة كان لابد من معرفة مدى إمكانية الرقابة القضائية على الحالة الاستثنائية.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: مدى إمكانية الرقابة القضائية في ظل حالي الطوارئ والحصار

يكتسي تحديد الطبيعة القانونية لقرار إعلان كل من حالي الطوارئ والحصار أهمية بالغة، تتجلى في تحديد ما إذا كان القرار إداري عادي أو أن له طبيعة خاصة، وبالتالي سنتطرق إلى الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ والحصار ثم الطبيعة القانونية للتدابير الصادرة في ظل حالي الحصار والطوارئ.

### أولاً: الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار

لم يتفق فقهاء القانون حول تحديد الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالي الحصار والطوارئ، بحيث يوجد اتجاهين متضادين الاتجاه الأول يرى أنصاره أن قرار إعلان حالي الحصار والطوارئ هو عمل من أعمال الحكومة وهو يتميز بعدم خضوعه للرقابة القضائية، ويستند أصحابه على أن إعلان حالي الحصار والطوارئ هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية وتمارسه السلطة التنفيذية بصفة استثنائية ومؤقتة، شرط أن يكون الرأي النهائي للبرلمان، فيصبح بذلك عمل برلماني والأعمال البرلمانية عند الفقهاء هي من أعمال الحكومة.<sup>2</sup>

(1) جلول زغدود، حالة الطوارئ وحقوق الإنسان، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2004-2005، ص48.

(2) محمد مفروح حمود العتيبي، حكم التعويض عن أعمال السيادة في القضاء الإداري، دراسة مقارنة تطبيقية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض-السعودية، 2011، ص86.

فيما يتجه الرأي الثاني إلى عكس ذلك بحيث يرفض أصحابه كون اعتبار قرار إعلان حالتي الطوارئ والحصار من أعمال الحكومة، بل هو مجرد قرار إداري كباقي القرارات الإدارية ويخضع للرقابة القضائية، واستند أصحابه على اعتبار القرار صادر عن سلطة إدارية وليس عن السلطة التشريعية، ثم إن كان هذا القرار يدخل في العلاقة بين الحكومة والبرلمان، فليست كل الأعمال الداخلة في العلاقة بينهما أعمال سيادة، خاصة ما يصدر من السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان تخضع هنا لرقابة القضاء من حيث مدى مطابقتها لحدود التفويض. وهذا هو الرأي الراجح الذي استقر عليه الفقه، الذي اعتبر قرار إعلان حالة الحصار والطوارئ قرار إداري عادي، وبخلاف ما يخص الرأي الذي ساد في الجزائر بحيث أن الفقه أخذ بالرأي الأول الذي يعتبر إعلان حالة الطوارئ والحصار هو عمل من أعمال الحكومة.<sup>1</sup>

**ثانياً: الطبيعة القانونية للإجراءات الصادرة استناداً إلى قرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار**  
لم يختلف الفقه والقضاء حول كون الأوامر والإجراءات التي تصدرها إستانداً إلى قرار إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار، أعمالاً إدارية خاضعة لرقابة القاضي الإداري، فهي تخضع للقانون، وبالتالي لرقابة القضاء بصفة مطلقة، بحيث أن سلطة الطوارئ والحصار مقيدة ويجوز الطعن في أعمالها أمام القضاء.<sup>2</sup>  
وفي الجزائر أيضاً يمكن الطعن الإداري في الإجراءات الصادرة استناداً إلى قرار إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ، بالرجوع إلى النصوص المتعلقة بهما في حالة رفض الطعن الإداري فإن دعوى تجاوز السلطة لا تحتاج إلى نص لتحريكها.<sup>3</sup>

**الفرع الثاني: مدى إمكانية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالة الاستثنائية وحالة**

### **الحرب**

باعتبار أن الرقابة القضائية ضماناً عامة لحريات الأفراد وحقوقهم في الحالات الاستثنائية، هذا ما يجعلها تكتسي أهمية قصوى في هذا الشأن، وعليه سنتطرق إلى تبيان

(1) جلول زغدود، مرجع سابق، ص 48.

(2) مراد بدران، مرجع سابق، ص 162-163.

(3) رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام تخصص تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 199.

الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية وحالة الحرب ثم إلى الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة استناداً إلى ذلك القرار حسب الآتي:

### أولاً: الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية وحالة الحرب

لتحديد الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يتطلب التعرض لموقف كل من الفقه والقضاء منه، فبالنسبة لموقف الفقه نجد الفقه الجزائري يميل إلى اعتبار قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية عمل من أعمال الحكومة، التي لا تخضع لرقابة القضاء وهو نفس الاتجاه الذي أجمع عليه الفقه في فرنسا، باعتبار أن هذا الاختصاص يمارسه رئيس الجمهورية وهو عمل من أعمال السيادة، ولا يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة، وجدية هذا الاتجاه تتمثل في أن هذا القرار يمس بالعلاقة بين السلطات العامة ولا يمكن أن تمارس عليه الرقابة القضائية.<sup>1</sup>

أما بالنسبة لموقف القضاء باعتبار أن القضاء الجزائري، والذي لم تتح له الفرصة لإبداء موقفه حول التكييف القانوني لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، بالرغم من أن هذا النظام طبق في ظل دستور 1963، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد أبدى رأيه حول التكييف القانوني لهذا القرار وذلك في قراره الشهير في قضية Rubin de servens الصادر في 2 مارس 1962.<sup>2</sup>

وفيما يتعلق بحالة الحرب فهي أيضاً يعتبر قرار اللجوء لها من أعمال السيادة، وما يسري على الحالة الاستثنائية يسري كذلك عليها، ولكن مع ذلك يخضع للرقابة القضائية، من حيث مدى احترامه للإجراءات.

فإذا كان هذا الحق سيادي والقرار مبدئياً وموضوعياً من أعمال الحكومة لا يجوز الطعن فيه، ولكن عدم طلب رأي الهيئات الدستورية في نفس الوقت يعرض القرار لعيب الشكل والإجراءات وليس هناك ما يمنع من طلب إلغائه.<sup>3</sup>

(1) ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، 2010-2011، ص 97.

(2) نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية-الجزائر والضمانات الاستثنائية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2002-2003، ص 264.

(3) رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 199.

## ثانياً: الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية وحالة الحرب

نجد في مسألة الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية تعدد الاتجاهات الفقهية، بحيث ذهب رأي إلى أن قرارات رئيس الجمهورية الصادرة في هذا الشأن، تعد بمثابة قرارات من نوع خاص واستثنائية، إلا أن هذا الرأي تعرض للنقد باعتباره يعترف بسلطة عليا لم ينشئها القانون نفسه. وقد ذهب اتجاه آخر إلى اعتبار أن قرارات رئيس الجمهورية الصادرة في هذا الشأن هي من أعمال الحكومة، لا تخضع لرقابة القضاء على أساس أنه لا يمكن التمييز بين قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية والقرارات الصادرة استناداً لها.<sup>1</sup> ويرى فريق ثالث وهو الرأي الراجح أنه يجب التمييز بين نوعين من القرارات يقوم بها رئيس الجمهورية لمعرفة الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة استناداً لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، النوع الأول يتمثل في قرارات يصدرها في الموضوعات التشريعية محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية عندما يقوم بها في الحالة الاستثنائية، وأما النوع الثاني فيتمثل في قرارات يصدرها رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي بحيث تعتبر قرارات إدارية لأنها تصدر عنه باعتباره جهازاً تنفيذياً وبالتالي يخضع لرقابة القضاء.<sup>2</sup>

أما على مستوى الفقه الجزائري تحديداً نجد اتجاه يميل إلى اعتبار الإجراءات المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية من أعمال الحكومة ولا تخضع للرقابة القضائية، واتجاه الآخر يميز بين الإجراءات المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية التي تدخل في مجال التشريع، فيرى أنها تفلت من الرقابة القضائية، وبين الإجراءات المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية التي تدخل في المجال التنظيمي، فيرى أنها تخضع للرقابة القضائية.<sup>3</sup>

(1) رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006/2005، ص 120-121.

(2) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص 264.

(3) رداة نور الدين، نفس المرجع، ص 120.

وبالنسبة للقضاء الجزائري فقد أقرّ أنّ الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية والتي تدخل في المجال التشريعي، أقر بأنها تعتبر أعمالاً تشريعية وهو غير مختص برقابتها.<sup>1</sup>

وبخصوص حالة الحرب فإن رئيس الجمهورية يتولى فيها جميع السلطات بنص دستوري صريح وهو ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 110 منه التي نصت أنه يوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، وبالتالي لا مجال للحديث عن الرقابة فيها على الإجراءات المتخذة خلالها.

---

(1) رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 120-121.



## خاتمة

ختاماً لما تم عرضه في الدراسة السابقة وبناء عليه، توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات بخصوص موضوع الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية نلخصها كما يلي:

### ✓ النتائج

- تباينت آراء الفقهاء حول أساس نظرية الحالات الاستثنائية إلا أن الراجح عند أغلب الفقهاء والأقوى حجة هو فكرة الضرورة وهو الذي تؤيده الدراسة.
- المؤسس الدستوري الجزائري منذ الاستقلال اكتفى بالإشارة إلى تحديد الحالات الاستثنائية وسبب إعلانها، وترك تحديد المفاهيم إلى الفقه والاجتهاد القضائي.
- بالنظر إلى الترتيب والصياغة الدستورية يتضح أن الحالات الاستثنائية وردت على سبيل الحصر.
- اتساع آثار إعلان الحالات الاستثنائية لتشمل الدستور ومبادئه، كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية، والنظام القانوني للحقوق والحريات، مما يعكس أهمية وخطورة هذه الحالات التي توجب ضرورة صياغة أحسن تنظيم قانوني لها والتحكم فيها.
- لمسنا اتساع صلاحيات الإدارة على حساب السلطات الأخرى بشكل غير مألوف في الظروف العادية، بحيث تتخذ بعض الإجراءات الاستثنائية على أن لا تتجاوز القدر اللازم الذي توجبه الظروف المذكورة، وإلا شكلت عائق أمام ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة، وقللت من فعاليتها لتحقيق الغرض المنوط بها.
- ضعف آليات الرقابة البرلمانية نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية وتأثيرها على السلطة التشريعية، وهذا حتى في الظروف العادية.
- الرقابة القضائية مقارنة بالرقابة البرلمانية، تعد أنجع وأقوى ولها أهمية كبيرة بوصفها الضمانة الأكبر لحماية مبدأ المشروعية، كون أن نظرية الظروف الاستثنائية تعتبر خروجاً عن مبدأ المشروعية، وبالتالي صيانة وضمأن لحقوق الأفراد وحررياتهم العامة.

- تعترض الرقابة القضائية هي الأخرى صعوبات وعراقيل نتيجة الممارسات السلبية الواقعية، بدءاً من طرق التعيين وأساليب العمل، مما يؤثر بشكل كبير على ممارسة عملية الرقابة على الأعمال الإدارية في جميع الأحوال والظروف.

- تختلف التشريعات التي تنظم أسلوب الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من دولة لأخرى، حسب ظروف المكان والزمان ونظام الحكم المطبق.

- رغم سماح التشريعات الجزائرية للقضاء بفرض رقابة بالنظر في الطعن في قرارات السلطة الإدارية، إلا أنها لا تسمح بفرض رقابة شاملة على كافة أعمال الإدارة.

- استطاعت رقابة القضاء عن طريق قضاء الإلغاء ووسائل الرقابة الأخرى استنباط جملة من القواعد والمبادئ القانونية من أجل حماية حقوق وحرية الأشخاص، كما أن القاضي الإداري يمارس رقابة التعويض خلال الظروف الاستثنائية إذا ما قامت مسؤولية الدولة، ويستحق أصحابها التعويض أحياناً على أساس الخطر الاستثنائي وأحياناً أخرى على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

- يتغير تطبيق وتفسير المبادئ في الحالات الاستثنائية وتزيد مرونتها ويضيق مجال الرقابة عليها، فمبدأ المشروعية في الحالات الاستثنائية ليس هو ذاته في الحالات العادية وأيضاً هذا المبدأ بشكل أدق يختلف تطبيقه في الحالات الاستثنائية من حالة إلى أخرى على حسب درجة خطورة الحالة، فمبدأ المشروعية الاستثنائية في حالة الطوارئ ليس هو مبدأ المشروعية الاستثنائية في حالة الحرب .

- تتجلى أهمية ودور الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة على مدى ملائمة الأعمال والإجراءات المتخذة إلى الظرف أو الحالة المعلن عنها أو الخطر المراد درئه، مع مراعاة نطاق الظرف الاستثنائي هل هو محلي أو مرفقي.

- بالنسبة للاستشارة رغم عدم الزاميتها إلا أنها قد تنير وترشد إلى أفضل الحلول والإجراءات، التي من الممكن ومن الأفضل اتخاذها، بالإضافة إلى أن عدم الزاميتها لا يعني عدم الأخذ بها حتماً.

- ممارسة الصلاحيات الاستثنائية من قبل الإدارة يدخل في إطار الواجب والإلزام، لتحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها الإدارة، وعند تقصير وتقاعس الإدارة يمكن اتهامها بالتماطل

ومسألتها من طرف البرلمان على عدم اتخاذها لإجراءات استثنائية، لمجابهة الظرف في أقصر مدة ممكنة، مما يعزز الدور الايجابي للرقابة في ظل عجز القوانين والإجراءات والوسائل العادية.

- تعترف اغلب النظم الدستورية بوجود وتطبيق حالات الظروف الاستثنائية، بحيث تتفق على حتمية وضع تنظيم دستوري عام ومسبق لها، للتحكم في تطبيقها ولحماية حقوق وحرريات الإنسان من أي تجاوزات وانحرافات، أثناء تطبيق حالة من حالات الظروف الاستثنائية.

- اعتمد التنظيم الدستوري الجزائري على مبدأ تغليب السلطة التنفيذية على باقي سلطات الدولة، وهذا يمنح رئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في شأن تحديد طبيعة الخطر ودرجاته، وأيضا اتخاذ جميع التدابير اللازمة لاستتباب الوضع والمحافظة على استقلال البلاد وضمان سير مؤسسات الدولة بانتظام.

### ❖ التوصيات

- يجب الاعتناء أكثر بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة عموما وعلى أعمالها في ظل الظروف الاستثنائية خصوصا.

- على القاضي الإداري التأكد من شروط إعمال نظرية الظروف الإستثنائية، من وجود الظرف نفسه وصعوبة مواجهة هذا الأخير بالوسائل العادية وتناسب القرار، قبل أن يلغي أي قرار ضبطي خلال الظرف الاستثنائي.

- ينبغي أخلقة العمل والوظيفة لأنه نظريا وجدنا أن النصوص متوفرة وكافية إلى حد ما وتبدو فعالة إذا ما طبقت وفق القانون، إلا أن الممارسة لا تزال بعيدة جدا عن الأهداف المنوطة بسلطات الدولة الثلاث.

## ملخص

○ باللغة العربية

تعد وظيفة الرقابة من أهم الأعمال التي من شأنها تصويب العمل الإداري خشية المسألة، ومنع الإدارة من التعسف والاعتداء، وبالأخص إذا كانت تمارس من جهة أخرى ومحيدة، وهو ما قد تجسده الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ونطاقنا هنا الحالات الاستثنائية، ولمعرفة مدلول وآثار هذه الحالات والأعمال الإدارية الممكن القيام بها في ظلها مع مدى جدوى الرقابة عليها، عكس هذا البحث تحديد مفاهيم الحالات الاستثنائية، الأعمال الإدارية، والرقابة البرلمانية والقضائية عليها، وكذا بيان كيفية ممارستها، آلياتها، وحدودها.

○ باللغة الإنجليزية

The oversight function is one of the most important actions that can correct the administrative work for fear of the issue, and prevent the administration from being arbitrarily and assaulted, especially if it is practiced on the other hand and neutral, which may be embodied by the parliamentary oversight and judicial oversight of the administration's work, and our scope here is exceptional cases, to know the meaning and effects These cases and administrative actions that can be carried out in light of them, along with the extent of the feasibility of monitoring them. This research reflected the identification of concepts of exceptional cases, administrative work, and parliamentary and judicial oversight over them, as well as an indication of how they are practiced, their mechanisms, and their limits.

## الكلمات المفتاحية

الحالات الاستثنائية، أعمال الإدارة، سلطات استثنائية، رقابة قضائية، رقابة برلمانية، النظام السياسي.

Key words:

Exceptional cases, Management actions, Exceptional powers, Judicial oversight, Parliamentary oversight, The political system.

## قائمة المراجع

القران الكريم برواية عن نافع.

### ❖ القوانين

- (1) دستور 1963، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- (2) القانون رقم 01-16، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 7 مارس 2016.
- (3) القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق 8 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 21 ذو القعدة 1419 الموافق 9 مارس 1999.
- (4) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 1 شعبان 1432 الموافق 03 يوليو 2011.
- (5) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 7 ربيع الثاني 1433 الموافق 29 فبراير 2012.
- (6) القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 غشت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 25 ذو القعدة الموافق 28 غشت 2016.
- (7) المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 9 المؤرخة في 23 رجب 1409 الموافق 01 مارس 1989.

- (8) المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق 4 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 29، المؤرخة في 29 ذو القعدة 1411 الموافق 12 يونيو 1991.
- (9) المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 13 ربيع الاول 1412 الموافق 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 44، المؤرخة في 16 ربيع الأول 1412 الموافق 25 سبتمبر 1991.
- (10) المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 30 رجب 1412 الموافق 9 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 10 المؤرخة في 5 شعبان 1412 الموافق 9 فبراير 1992.
- (11) النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 49 المؤرخة في 30 ذو القعدة عام 1438، الموافق 22 غشت 2017.

#### ❖ الكتب

- (1) أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة.
- (2) الشاطبي، الموافقات في أصول الشريعة، المجلد الثاني، دار الفكر العربي.
- (3) الظاهر خالد خليل، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر، عمان، 1997.
- (4) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
- (5) وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 1988.
- (6) وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2008.
- (7) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.

- (8) كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.
- (9) محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، مطبعة القوي، الإسكندرية، 1993.
- (10) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- (11) محمد باهى أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
- (12) محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدولة - الحكومة - الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- (13) محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.
- (14) نواف سالم كنعان، القانون الإداري الأردني، الطبعة الثالثة، مطابع الدستور التجارية، عمان، 1996.
- (15) سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دار النهضة، القاهرة، 1980.
- (16) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1971.
- (17) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1991.
- (18) عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، الطبعة الأولى، المكتب العربي الحديث، مصر، 2012.
- (19) عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1993.
- (20) عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، 1955.
- (21) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.



- 22) عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- 23) علي الصاوي، البرلمان، موسوعة الشباب السياسية، العدد الأول، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 2001.
- 24) علي خاطر الشنطاوي، القضاء الإداري الأردني، الطبعة الأولى، مطبعة كنعان، عمان- الأردن، 1995.
- 25) علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
- 26) عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 27) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري "السلطات الثلاث"، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 28) فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001.
- 29) رغيد الصلح، الدور الرقابي للمجالس العربية، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 2001.

#### ❖ الأطروحات والرسائل

- 1) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، 2007-2008.
- 2) أحمد سحنين، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2004-2005.
- 3) أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2014-2015.

- (4) بشير صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الأزهر، غزة، 2013.
- (5) بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري-قسنطينة، 2006-2007.
- (6) بولعسل سمية، سلطات القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2015-2016.
- (7) جلول زغدود، حالة الطوارئ وحقوق الإنسان، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2004-2005.
- (8) هادف فيصل، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر، الجزائر، 2007/2008.
- (9) زهرة سعد مهدي، نظرية الضرورة وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهدين، العراق، 2008.
- (10) حمادي ياسين، السؤال الشفوي بالمجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة، 1997-2002 و 2002-2007، رسالة ماجستير دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010.
- (11) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2006.
- (12) مباركى براهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2017.

- 13) محمد مفروح حمود العتيبي، حكم التعويض عن أعمال السيادة في القضاء الإداري، دراسة مقارنة تطبيقية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض-السعودية، 2011.
- 14) محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2011-2012.
- 15) مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية- دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس-سيدي بلعباس، 2004-2005.
- 16) ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أوبكر بلقايد-تلمسان، 2010-2011.
- 17) نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية-الجزائر والضمانات الاستثنائية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2002-2003.
- 18) سعيديات نور الهدى، السلطة التقديرية للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف - المسيلة، 2016-2017.
- 19) سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 20) سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011.
- 21) رباحي مصطفى، التأسيس الدستوري للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة، 2004-2005.

- (22) رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006/2005.
- (23) رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام تخصص تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014.
- (24) رقوة وداد والعايي سارة، عمل المؤسسات الدستورية في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8ماي 1945 – قالمة، 2014-2015.
- (25) شماخي عبد الفتاح، آثار حالة الطوارئ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2001.
- (26) شنان عماد، المؤسسات الدستورية في الظروف الاستثنائية، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف – المسيلة، 2016-2017.
- (27) شيخي شفيق، انعدام الاستقلال الوظيفي للقضاة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، مدرسة الدكتوراه في القانون الأساسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري – تيزي وزو، 2010-2011.
- (28) تميمي نجاة حالة، الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2002-2003.
- (29) غربي نجاح، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، جامعة محمد أمين دباغين - سطيف 2، الجزائر، 2015-2016.

## ❖ المجالات

- 1) إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة العاشرة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر، أكتوبر 1966.
- 2) الفحلة مديحة، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة الفكر العربي، العدد 14، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- 3) أمير حسن حسام، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العدد 8، ايلول 2007.
- 4) مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، جامعة الجزائر، ج 36، رقم 1، 2001.
- 5) عبد الجبار الطيب، السلطة المالية لولي الأمر على الأفراد في الظروف الاستثنائية" دراسة في الفقه الدستوري الإسلامي"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 26، جامعة محمد خيضر - بسكرة، جوان 2012.
- 6) عبد الهادي مساعدة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة"دراسة مقارنة"، مجلة البلقاء للبحوث والدراسات، المجلد 1، العدد 2، عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي، قسم القانون، جامعة عمان الأهلية، عمان-الأردن، 1992.
- 7) عمار عوابدي، مدى فعالية آليات السؤال الشفوي والكتابي في عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مجلة ملتقى المؤسسات عدد 03، الجزائر، ديسمبر 2006.
- 8) صالح أحمد الفرجاني، مبدأ المساواة أمام القانون وتطبيقاته في القانون الليبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، كلية القانون - جامعة طرابلس، ليبيا.

## ❖ الملتقيات

- 1) حسين مسعودي، أعمال السيادة بين الإطلاق والتحديد، ورقة عمل للمؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، مجلس وزراء العدل العرب-جامعة الدول العربية، أبو ظبي-الإمارات العربية المتحدة، يومي 11 و12 سبتمبر 2012.

## الفهرس

- 01.....المقدمة
- 03.....الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للحالات الاستثنائية وأعمال الإدارة
- 05.....المبحث الأول: مفهوم الحالات الاستثنائية أو نظرية الظروف الاستثنائية
- 05.....المطلب الأول: التعريف بالحالات الاستثنائية
- 06.....الفرع الأول: مفهوم الحالات الاستثنائية
- 06.....أولاً: مفهوم الحالات الاستثنائية في التشريع
- 06.....ثانياً: مفهوم الحالات الاستثنائية في القضاء
- 07.....ثالثاً: مفهوم الحالات الاستثنائية في الفقه القانوني
- 08.....رابعاً: مفهوم الحالات الاستثنائية في فقه الشريعة الإسلامية
- 09.....الفرع الثاني: أساس نظرية الحالات الاستثنائية
- 09.....أولاً: فكرة الاستعجال
- 09.....ثانياً: فكرة المرافق العامة أو الواجبات العامة للسلطة الإدارية
- 10.....ثالثاً: فكرة الأعمال الحكومية
- 10.....رابعاً: فكرة الضرورة
- 12.....الفرع الثالث: شروط تطبيق الحالات الاستثنائية
- 12.....أولاً: حدوث أو توقع ظرف استثنائي
- 12.....ثانياً: استحالة مواجهة الظرف بالطرق القانونية العادية
- 12.....ثالثاً: أن يهدف النظام الاستثنائي إلى تحقيق المصلحة العامة
- 13.....رابعاً: تناسب الإجراء الاستثنائي مع الظرف غير العادي
- 13.....الفرع الرابع: تمييز الحالات الاستثنائية عن بعض الحالات المشابهة
- 13.....أولاً: تمييز الحالات الاستثنائية عن أعمال السيادة
- 15.....ثانياً: تمييز الحالات الاستثنائية عن السلطة التقديرية
- 16.....المطلب الثاني: صور وآثار الحالات الاستثنائية في الدستور الجزائري
- 16.....الفرع الأول: صور الحالات الاستثنائية في الدستور الجزائري

- 16..... أولاً: حالة الطوارئ.....
- 17..... ثانياً: حالة الحصار.....
- 18..... ثالثاً: الحالة الاستثنائية.....
- 19..... رابعاً: حالة التعبئة العامة.....
- 20..... خامساً: حالة الحرب.....
- 20..... الفرع الثاني: آثار الحالات الاستثنائية في الدستور الجزائري.....
- 21..... أولاً: آثار الحالات الاستثنائية على العمل بالدستور.....
- 21..... ثانياً: آثار الحالات الاستثنائية على مبدأ الفصل بين السلطات.....
- 22..... ثالثاً: آثار الحالات الاستثنائية على الحقوق والحريات.....
- 24..... رابعاً: آثار الحالات الاستثنائية على مبدأ المشروعية.....
- 25..... المبحث الثاني: ممارسة أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.....
- 25..... المطلب الأول: أعمال وصلاحيات الإدارة في الحالات الاستثنائية.....
- 25..... الفرع الأول: إعلان وإدارة الحالات الاستثنائية.....
- 26..... أولاً: تفرد الإدارة بإعلان الحالات الاستثنائية.....
- 27..... ثانياً: تفرد الإدارة بإدارة الحالات الاستثنائية.....
- 28..... الفرع الثاني: ممارسة الإدارة لصلاحيات استثنائية.....
- 28..... أولاً: توسيع صلاحيات الإدارة في الحالات الاستثنائية.....
- 29..... ثانياً: امتداد صلاحيات الإدارة للسلطة البرلمانية والقضائية.....
- 30..... المطلب الثاني: الصلاحيات الاستثنائية للإدارة في الحالات الاستثنائية.....
- 30..... الفرع الأول: الصلاحيات الاستثنائية للإدارة المركزية في الحالات الاستثنائية.....
- 30..... أولاً: صلاحيات رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية.....
- 32..... ثانياً: صلاحيات الوزراء في الحالات الاستثنائية.....
- 33..... الفرع الثاني: الصلاحيات الاستثنائية للإدارة المحلية في الحالات الاستثنائية.....
- 33..... أولاً: صلاحيات الوالي في الحالات الاستثنائية.....
- 34..... ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات الاستثنائية.....
- 35..... الفصل الثاني: ممارسة الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.....

- 35.....المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 35.....المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 36.....الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة.
- 36.....أولاً: المدلول اللغوي للرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة.
- 36.....ثانياً: المدلول الاصطلاحي للرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة.
- 36.....الفرع الثاني: طبيعة ونطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 36.....أولاً: طبيعة الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 37.....ثانياً: نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 37.....الفرع الثالث: أهمية وأهداف الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 37.....أولاً: أهمية الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 37.....ثانياً: أهداف الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 37.....الفرع الرابع: تقدير ومقومات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 38.....أولاً: تقدير الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 38.....ثانياً: مقومات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 39.....المطلب الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 39.....الفرع الأول: حق السؤال.
- 40.....أولاً: شروط السؤال البرلماني.
- 40.....ثانياً: خصائص السؤال البرلماني.
- 41.....ثالثاً: تحديات السؤال البرلماني.
- 42.....رابعاً: أهداف السؤال البرلماني.
- 43.....الفرع الثاني: حق الاستجواب.
- 43.....أولاً: شروط الاستجواب البرلماني.
- 43.....ثانياً: إجراءات الاستجواب البرلماني.
- 44.....ثالثاً: آثار الاستجواب البرلماني.
- 44.....رابعاً: عوامل فعالية الاستجواب البرلماني.
- 44.....الفرع الثالث: إنشاء لجان التحقيق البرلمانية.



- 45..... أولاً: إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلمانية.
- 45..... ثانياً: سلطات لجان التحقيق البرلمانية.
- 46..... ثالثاً: الآثار المترتبة على التحقيق البرلماني.
- 46..... رابعاً: معوقات عمل لجان التحقيق البرلمانية.
- 47..... الفرع الرابع: إيداع ملتمس الرقابة.
- 47..... أولاً: تعريف ملتمس الرقابة.
- 47..... ثانياً: شروط إيداع ملتمس الرقابة.
- 48..... ثالثاً: الآثار المترتبة عن إيداع ملتمس الرقابة.
- 48..... رابعاً: تقييم آلية ملتمس الرقابة.
- 49..... المطلب الثالث: دعائم الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 49..... الفرع الأول: الانعقاد الوجوبي للبرلمان.
- 51..... الفرع الثاني: سلطة البرلمان في تمديد الحالات الاستثنائية.
- 52..... المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 53..... المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 53..... الفرع الأول: التعريف بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 53..... أولاً: معنى الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 54..... ثانياً: أهداف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 54..... الفرع الثاني: ضمانات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 54..... أولاً: الضمانات الموضوعية للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 55..... ثانياً: الضمانات الإجرائية للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 56..... الفرع الثالث: خصائص وتقدير الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 56..... أولاً: خصائص الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 56..... ثانياً: تقدير الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 57..... المطلب الثاني: وسائل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.
- 57..... الفرع الأول: دعوى الإلغاء كوسيلة لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.

57.....	أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع.....
58.....	ثانياً: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع.....
59.....	ثالثاً: رقابة الملائمة.....
60.....	الفرع الثاني: دعوى التعويض كوسيلة لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.....
61.....	أولاً: مساءلة الإدارة على أساس الخطأ في الحالات الاستثنائية.....
61.....	ثانياً: مسؤولية الإدارة بدون خطأ في الحالات الاستثنائية.....
62.....	المطلب الثالث: نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية.....
63.....	الفرع الأول: مدى إمكانية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في حالي الطوارئ والحصار.....
63.....	أولاً: الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار.....
64.....	ثانياً: الطبيعة القانونية للإجراءات الصادرة استناداً إلى قرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار.....
64.....	الفرع الثاني: مدى إمكانية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.....
64.....	أولاً: الطبيعة القانونية لقرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.....
65.....	ثانياً: الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة استناداً إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.....
67.....	الخاتمة.....
69.....	ملخص.....
70.....	الكلمات المفتاحية.....
71.....	قائمة المراجع.....
79.....	الفهرس.....