



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

التشريع و التنظيم في الدستور الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: القانون الدستوري و المؤسسات العمومية

بإشراف الدكتورة : بن ناجي مديحة

إعداد الطالبتين: صورية تببيرت

عائشة قطاش

لجنة المناقشة:

رئيساً.

(1) الأستاذ : أ. صديق سعوداوي

مشرفاً و مقررأ.

(2) الأستاذة : د . بن ناجي مديحة

عضوا مناقشأ.

(3) الأستاذة : أ. نجماوي خديجة

تاريخ المناقشة: 22 ماي 2018

السنة الجامعية: 2018/2017

شكر و عرفان

نحمد الله الذي أنار لنا درب العلم و المعرفة

وأعاننا على إنجاز هذا العمل المتواضع

كما نتوجه بجزيل الشكر و الامتنان إلى أستاذتنا المشرفة

بن ناجي مديرة

التي لم تبخل علينا بتوجيهاتها و ناصحتها القيمة

و لأن كلمات الشكر هي بعض من العرفان بالجميل

نتوجه بالشكر إلى أستاذتنا الكرام بكلية الحقوق ،

جامعة جيلالي بونعامة بنميس مليانة

و الى كل من ساهم و شجعنا على إنجاز هذا البحث .

إهداء



إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقهما
إلى من لا يمكن للأرقام أن تحصي فضائلهما
إلى والدي العزيزين أدامهما الله لي
إلى ابنتي و قرّة عيني لينا حفظها الله لي
إلى إخوتي و أخواتي

إلى كل أفراد عائلتي كبيراً و صغيراً

إلى كل زملائي في التنصص "قانون دستوري" دفعة 2018

إلى كل من سقط من قلبي سهواً

أهدي هذا العمل



الطالبة : صورية تتبيرت

إهداء



إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقيماً
إلى من لا يمكن للأرقام أن تحصى فضائلهما
إلى والدي العزيزين أدامهما الله لي
إلى من هو سندي في هذه الحياة زوجي
إلى ابنائي قرة عيني ملاك، فارس، حفزان
إلى إخوتي و أخواتي

إلى كل أفراد عائلتي كبيراً و صغيراً
إلى كل زملائي في التخصص قانون دستوري دفعة 2018
إلى كل من سقط من قلبي سموا
أهدي هذا العمل



الطالبة : عائشة قطاش



مقدمة

إن قيام الدولة يتطلب استقرار مجموعة من الأفراد على إقليم محدد مع الخضوع لسلطة سياسية معينة . هذه السلطة التي تعتبر شرطا ضروريا في المجتمع لسيطرة النظام فيه إذ لا يمكن كفالة أو ضمان حريات الأفراد و حماية حقوقهم في مجتمع ما إلا في ظل النظام الذي تهيمن فيه السلطة العليا في المجتمع و على هذا الأساس لا يمكن أن يوجد مجتمع متحضر بدون سلطة.

و بالرجوع الى نشأة الدولة يتضح أن نضال الشعوب و جهود المفكرين قد توجا بسيادة النظام الدستوري الذي فصل السلطة عن الشخص الحاكم و الملزمة باحترام إرادة الشعب و القانون 1. فالدولة ككيان قانوني وجدت للقيام بوظائف معينة داخل المجتمع خدمة للمصالح العام و ذلك من خلال مجموعة من السلطات .

و من المعلوم أن تركيز هذه السلطات و تجميعها في يد هيئة واحدة يؤدي الى الإستبداد و من ثمة الإعتداء على حقوق الأفراد و حرياتهم ، الأمر الذي استلزم حتما تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي أكده مونتسكيو في كتابه "روح القانون" ، و المقصود من هذا المبدأ هو عدم تركيز وظائف الدولة و اختصاصاتها الرئيسية في يد هيئة واحدة بل يجب توزيعها على هيئات عامة و متعددة 2.

1- عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري (نشأة ، تشريعا ، فقها) ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2005 ، ص 05.

2- هاني على الطهراوي ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الطبعة الثانية ، 2007 ، ص 244.

لذلك تشترك أغلب الدول المعاصرة و منها الجزائر في تقسيم السلطات الى ثلاث سلطات "تشريعية ، تنفيذية وقضائية " و تحديد اختصاصات كل سلطة من خلال دساتيرها و خاصة اختصاصات السلطين التنفيذية و التشريعية لكونهما مختصتان بممارسة مظاهر السلطة و الحكم في المجتمع 1 ، و تحديد المجال الذي يخوض فيه كل من القانون و التنظيم و التمييز بينهما و تحديد الهيئات التي تقوم بهما .

و انطلق تحديد اختصاص السلطات ابتداء من دستور السنة الثانية بعد الثورة الفرنسية سنة 1799 و الذي خول السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين ، كما أوكل للسلطة التشريعية القيام بمهمة وضع القوانين التي تحكم المجتمع ،و تعتبر هذه المهمة من أهم المهام الدستورية في الدولة لكونها من أبرز وسائل التعبير عن الإرادة الشعبية 2، ما دام البرلمان هو الجهاز الذي يقوم بوضع القوانين و يضم ممثلي الشعب.

إلا أنه و بمرور الزمن شهدت كلا السلطين تغيرا و تطورا فقد تطورت وظيفة السلطة التنفيذية فلم تعد تقتصر على مهمة تنفيذ القوانين بل لها كذلك حق تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع ذلك عن طريق ما يعرف بالتنظيمات المستقلة و التي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية طبقا للمادة 143 من التعديل الدستوري 2016 و قد انعكس هذا التطور على السلطة التشريعية فقد تغيرت مهمتها بحيث لم تعد تشترع في كل المجالات و انما أصبحت تشترع في مجالات محددة دستوريا .

1-فاطمة الزهراء رضاني ،مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر ،مذكرة ماجستير ،جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ،2004 ،ص 2.

2-سعيد بوشعير ،علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ،الجزء الثاني ، أطروحة دكتوراه ،جامعة الجزائر ،1984،ص 1.

يكتسي موضوع التشريع و التنظيم أهمية بالغة من حيث الدراسات القانونية ، فإذا كانت السلطة التشريعية هي المشرع الأصل و فقا لمبدأ الفصل بين السلطات الا أن تطور مهمة السلطة التنفيذية ، إضافة الى ما تملكه من وسائل جعلها تشارك السلطة التشريعية في اختصاصها الأصل و فقا للتطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات و الذي يستدعي وجود نوع من التعاون بينهما ، إلا أن السلطة التنفيذية في الجزائر تكاد تنفرد بالوظيفة التشريعية و ذلك بالتدخل في جميع مراحل العملية التشريعية و التي تشمل مجالات محددة على سبيل الحصر في الدستور بينما ينفرد رئيس الجمهورية بسلطة تنظيمية واسعة تشمل جميع المجالات الأخرى ، و حتى تلك المجالات المخصصة للسلطة التشريعية فيشرع فيها رئيس الجمهورية و ذلك عن طريق سلطة التشريع بأوامر و من هذا المنطلق تتضح أهمية البحث بالاعتبار التشريع و التنظيم من أهم وظائف السلطتين التشريعية و التنفيذية .

و لقد تعددت أسباب اختيارنا لهذا الموضوع و من أهمها الرغبة في معرفة تنظيم السلطات في الدولة خاصة السلطتين التشريعية و التنفيذية و التي تعد من صميم اختصاصنا . و من بين الأسباب الموضوعية التي جعلتنا نختار هذا الموضوع ، الجدال القائم بسبب حصر مجالات اختصاص السلطة التشريعية و تقييدها في ممارسة اختصاصها الأصل ، بينما تم إطلاق السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات الغير محددة دستوريا ، إضافة الى تدخل السلطة التنفيذية في جميع مراحل العملية التشريعية الأمر الذي شغل الرأي العام ناهيك عن المختصين و أدى الى تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية و بجدارة بسبب الامتيازات التي منحها لها الدستور الجزائري على حساب نظيرتها و التي وجب الوقوف عندها .

و تهدف هذه الدراسة الى إبراز المراحل التي مرت بها المؤسسة التشريعية في تطورها و الوقوف على عملية التحول التي مست نظام الحكم والتي أفرزت تبني نظام التعددية الحزبية و التي تلاها تبني نظام الثنائية البرلمانية ،إضافتا الى إبراز حدود السلطة التشريعية في ممارسة الاختصاص التشريعي و تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال تدخلها في جميع مراحل العملية التشريعية دون أن ننسى الدور التشريعي لرئيس الجمهورية كما تهدف أيضا الى التأكيد على ابراز دور رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية و تحديد دور الوزير الأول في ممارسة هذه السلطة .

فالمؤسسة التشريعية تمارس اختصاصا محددًا و محصورًا في الوثيقة الدستورية بينما يمارس رئيس الجمهورية مجالًا تنظيميًا واسعًا يشمل ما بقي من مجالات و يقودنا لطرح الإشكالية التالية : هل وفق المؤسس الدستوري الجزائري في ضبط مسألتي التشريع و التنظيم في الدساتير الجزائرية المتعاقبة ؟

يقودنا هذا التساؤل الى طرح مجموعة من الإشكاليات الفرعية هي :

- ما هي المراحل التي مر بها تطور المؤسسة التشريعية؟
- ما هو دور السلطة التنفيذية في التأثير على سير العمل التشريعي؟
- ما هو دور رئيس الجمهورية في العمل التشريعي؟
- كيف نظم الدستور الجزائري مسألة التنظيم؟

للإجابة على هذه الإشكاليات اعتمدنا على المنهج التحليلي وهو المنهج المناسب للدراسات القانونية من خلال تحليل مختلف النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بمجال التشريع والتنظيم إضافة الى المنهج الوصفي الذي قمنا بالاستعانة به لدراسة المكانة التي أولاها الدستور لكل من التشريع والتنظيم و اعتمدنا أيضا على المنهج التاريخي و ذلك لدراسة التطور التاريخي للمؤسسة التشريعية في الجزائر و لدراسة التطور الذي مر به التنظيم والذي من خلاله اكتسب مكانة مميزة في النظام السياسي الجزائري .

و من منطلق الإشكالات السابقة الذكر ارتأينا أن نسّم بحثنا هذا الوسم " التشريع و التنظيم في الدستور الجزائري " و لقد أملت علينا طبيعة الإشكال أن نقسم الموضوع الى فصلين اثنين ، تناولنا في الفصل الأول الاختصاص التشريعي في الدستور الجزائري و الذي من خلاله تطرقنا الى تطور المؤسسة التشريعية في الجزائر و الى ضعف سلطة البرلمان في سن القانون و إعداده ثم أبرزنا الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية .

و تناولنا بالبحث في الفصل الثاني الاختصاص التنظيمي في الدستور الجزائري تطرقنا من خلاله الى ماهية السلطة التنظيمية ثم توقفنا عند السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و الوزير الأول .

الفصل الأول

الاختصاص التشريعي

في الدستور الجزائري

الفصل الأول

الاختصاص التشريعي في الدستور الجزائري

تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الدستورية في مختلف الأنظمة السياسية باعتبارها الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية و اكتساب البرلمان لهذه السلطة كان نتاج تطورات تاريخية جعلت منه مشرعا باسم الشعب 1.

إذ تعتبر سلطة البرلمان هي الأصل، باعتباره الإطار الأمثل للتعبير عن انشغالات و طموحات المواطنين ، كما أنه يجسد فكرة الديمقراطية النيابية و التي تقتضي ممارسة السلطة من طرف الشعب و ذلك عن طريق ممثليه، و هو المبدأ الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري في أول دستور عرفته البلاد سنة 1963 و حافظ على نفس المبدأ في دساتيره المتعاقبة و المتمثل في اعتبار الشعب مصدر كل سلطة و أنه هو صاحب السيادة يمارسها عن طريق الاستفتاء لاختيار ممثلين يشرعون باسمه و لحسابه .

و قد عرفت السلطة التشريعية تطورا كبيرا عبر مختلف مراحل التجربة الدستورية الجزائرية منذ الاستقلال الى وقتنا الحاضر، مرورا بأزمات عصفت بالبلاد و أثرت على توازن مؤسساتها الدستورية وأسفرت على تغيير في التوجه السياسي للبلاد من خلال تبني نظام التعددية الحزبية و من ثمة تبني نظام الثنائية البرلمانية.

و رغم ما عرفته المؤسسة التشريعية من تطور إلا أنها تمارس اختصاصا محصورا في حدود الدستور أي أنه ليست لها سلطة مطلقة في التشريع بل تشرع في المواضيع المحددة و المذكورة على سبيل الحصر في الدستور الجزائري أضافتا الى تدخل السلطة التنفيذية في جميع مراحل العملية التشريعية و منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر أي سلطة التشريع في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية .

1-قاوي إبراهيم ،دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر، 2001، ص 02.

المبحث الأول :

تطور المؤسسة التشريعية في الجزائر بعد الاستقلال

تختلف الأنظمة السياسية من دولة الى أخرى من حيث تكوين برلمانها، فقد يتكون من مجلس واحد وقد يتكون من مجلسين يختص بالوظيفة التشريعية¹، وقد أسندت الجزائر في بداية تجربتها السياسية السلطة التشريعية لمجلس الواحد منذ الاستقلال الى غاية دستور 1989.

حيث تم تبني نظام الأحادية الحزبية بموجب دستور 1963 ثم دستور 1976 وهو ما أعطى لحزب جبهة التحرير الوطني الريادة بخصوص توجيه النظام السياسي في البلاد كون الحزب هو صانع الثورة والتي توجت باستقلال البلاد².

و لكن سرعان ما تغيرت الأوضاع خصوصا بعد أحداث أكتوبر 1988 و التي تعتبر منعرجا حاسما في تطور النظام السياسي الجزائري، أفرجت عن دستور 1989 و الذي تبني مبادئ الديمقراطية و تبني نظام التعددية الحزبية من أجل و ضع حد للأزمة التي عصفت بالبلاد و لكنه لم يحقق الهدف المرجو خاصة بعد إلغاء الدور الثاني من الانتخابات التشريعية الأولى من نوعها في عهد التعددية و تزامن استقالة رئيس الدولة مع حل المجلس الشعبي الوطني مما أدخل البلاد في حالة من الاستقرار السياسي أدى الى صدور دستور 1996 لتعرف الدولة نظام الغرفتين أو ما يعرف بالثنائية البرلمانية.

1- سعيد بشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، النظم السياسية وطرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2005، ص 19.

3- عبد المؤمن عبد الوهاب النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006/2007، ص 11.

المطلب الأول

المؤسسة التشريعية في ظل نظام الغرفة الواحدة

عرفت المؤسسة التشريعية تطورات مختلفة جاءت نتيجة التغيرات التي عرفت بها البلاد خلال هاته الفترة، وقد اعتمدت نظام الغرفة الواحدة في مرحلة الأحادية الحزبية، وتمسكت بنفس المبدأ في أول تجربة لها مع التعددية الحزبية التي أقرها دستور 1989.

الفرع الأول

المؤسسة التشريعية في ظل الأحادية الحزبية

إن الحديث عن المؤسسة التشريعية في الجزائر يقودنا الى البدايات و ما عرفته المؤسسة من تغيرات في أول تجربة سياسية للجزائر بعد الاستقلال.

إن النظام السياسي السائد كان قائما على مبدأ الحزب الواحد و بالتالي وحدة القيادة السياسية و هذا أمر طبيعي للحفاظ على الوحدة الدولة و ضمان استقرار مؤسسات الدولة بداية بالمجلس التأسيسي و الذي افرز المجلس الوطني كهيئة تشريعية بالبلاد ، ثم مجلس الثورة و أخيرا المجلس الشعبي الوطني .

أولا :المجلس التأسيسي اول هيئة تشريعية في الجزائر

المجلس التأسيسي هو أول مؤسسة سياسية للجزائر المستقلة حيث نصت معاهدة إيفيان المبرمة بين جبهة التحرير الوطني و الحكومة الفرنسية بتاريخ 18 مارس 1962 على انتخاب مجلس تأسيسي في أجل ثلاث أسابيع من تاريخ إجراء استفتاء تقرير المصير، و لكنه أجل الى غاية 20 سبتمبر 1962 و كانت هذه الانتخابات عبارة عن تزكية لقائمة

وحيدة مقدمة للشعب تم اعدادها من طرف المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني الذي وقع على قائمة المرشحين مبعدا المعارضة السياسية من المشاركة في بناء المؤسسات الرسمية للدولة 1.

وقد ضم المجلس التأسيسي 196 عضوا، من بينهم 16 نائب من أصل أوروبي، و10 نساء منهن واحدة أوروبية. علما أنه كان من المفروض أن يكون عدد الأعضاء 126 عضوا و لكن نتيجة الخلافات السياسية بين المكتب السياسي و قيادة الأركان تم رفع عدد النواب الى 196 نائب و هذا هو سبب تأجيل الانتخابات من 12 اوت 1962 أول موعد رسمي لها الى غاية 20 سبتمبر 1962 وهذا ما أكدته القائمة التي ضمت 72 مرشحا من الجيش و بالتالي تفوق قيادة الأركان بقيادة الهواري بومدين على المكتب السياسي الذي رئس أحمد بن بلة .قام المجلس الوطني التأسيسي في أول يوم بالإعلان عن قيام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،و أن هذا المجلس يعتبر الهيئة الممثلة للشعب الجزائري و صاحب السيادة داخل و خارج البلاد 2 .

وقد نصت المادة الأولى من الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 27 سبتمبر 1962

" يملك المجلس الوطني التأسيسي:

1-السلطة التأسيسية ويمارسها بواسطة القوانين الأساسية والدستورية.

2-السلطة التشريعية ويمارسها بواسطة إعداد القوانين العادية "

1-شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال تطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، 2011-2012، ص16.

2-المرجع نفسه، ص 17.

ومنه فإن المجلس التأسيسي هو الذي مارس السلطة التشريعية قبل صدور دستور 1963 حيث نصت المادة 77 منه على تمديد النيابة التشريعية لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي الى غاية 20 سبتمبر 1964 وتجرى قبل هذا التاريخ انتخابات المجلس الوطني 1.

ثانيا: المجلس الوطني

انتخب المجلس الوطني في 20 سبتمبر 1964 و قد نصت المادة 27 من دستور 1963، على أن الانتخاب يكون عن طريق الانتخاب العام والمباشر، إلا أن حزب - جبهة التحرير الوطني - هو من يضع القوائم والشعب هو الذي يصوت بالقبول أو الرفض دون تمكينه من التعديل وفي غياب قوائم منافسة، ومنه نستنتج أن عملية الانتخاب ليست إلا عملية شكلية فقط نظرا للنظام السياسي السائد آنذاك القائم على أساس الأحادية الحزبية.

وقد ضم المجلس 138 نائبا من بينهم 48 عضوا من اللجنة المركزية للحزب المكونة من 77 عضوا و 14 عضوا قياديا من المكتب السياسي باستثناء العقيدين هواري بومدين والطاهر زبيري موزعة على 15 دائرة انتخابية 3.

-
- 1- نصت الفقرة الأولى من المادة 77 من دستور 1963 على ما يلي "يمدد أجل النيابة التشريعية لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي المنتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1962، حتى تاريخ 20 سبتمبر 1964. وتجرى قبل هذا التاريخ انتخابات المجلس الوطني طبقا للدستور، ولمدة أربع سنوات ."
 - 2- نصت المادة 27 من دستور 1963 على أن "السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة سنين."
 - 3- شريط وليد، المرجع السابق، ص 30.

و قد نصت نفس المادة السالفة الذكر على أن السيادة الوطنية ملك للشعب، يمارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني، فقد أكد هذا الدستور على مبدأ السيادة الشعبية و أقر الديمقراطية التمثيلية، كما يتولى هذا المجلس التصويت على القوانين و مراقبة نشاط الحكومة .

و قد صاحبت عملية إرساء أول دستور للجزائر خلافات حادة بين قادة الثورة، الأمر الذي اختصر حياته في 23 يوما فقط، حيث جمده رئيس الجمهورية الراحل أحمد بن بلة في 09 أكتوبر 1963، تطبيقا للمادة 59 من الدستور التي تنص على أنه "في حالة الخطر الوشيك الوقوع، يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير الاستثنائية لحماية استقلال الأمة والمؤسسات الجمهورية.."، و تم إلغائه إثر إنقلاب 19 جوان 1965 الذي قاده الرئيس الراحل هواري بومدين و تم تأسيس مجلس الثورة باعتباره صاحب السيادة 1.

ثالثا : مجلس الثورة

تضمن الامر 65- 182 ستة مواد حددت كل ما يتعلق بتنظيم السلطات المركزية العامة في الدولة ، و أكد على إعتبار مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة في البلاد، في هذه الفترة ريثما يتم إصدار دستور للبلاد 2 .

1- راجع بيان مجلس الثورة الصادر بتاريخ 19 يونيو سنة 1965 ، ج ر ، عدد 56 ، الصادرة بتاريخ 06 يوليو 1965 ، ص 802.

2- راجع الأمر 65-182 المؤرخ بتاريخ 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة ، ج ر ، عدد 58 ، الصادرة بتاريخ 13 يوليو 1965 ، ص 831.

و يغلب على مجلس الثورة الطابع العسكري حيث أنه يتكون من 26 عضوا، 24 منهم عسكريين و 02 مدنيين .

و يمكن القول أن مجلس الثورة رغم اكتسابه السيادة الا أنه لا يمكن اعتباره هيئة تشريعية للأسباب التالية :

مجلس الثورة غير منتخب وليس هيئة تأسيسية ولا مؤتمر حزب و لا يمكن القول أن مجلس الثورة مجلسا وطنيا لأن العضو المبعد والمستقيل أو المتوفى لا يمكن تعويضه كما أنه لا يوجد نص أو نظام داخلي لسير أعماله إضافة الى افتقاد مجلس الثورة لهياكل المؤسسة التشريعية و لا يوجد ما يتبين الاختصاص التشريعي لأعضائه 1.

رابعا : المجلس الشعبي الوطني

في 17 نوفمبر 1976 تم الاستفتاء الشعبي على دستور 1976 و هو ثاني دستور عرفته الجزائر بعد الاستقلال أي بعد حوالي 13 سنة وذلك بعد تجميد دستور 1963 في بداية حياته، و جاء هذا الدستور بنظام الوظائف خلافا لدستور 1963 الذي استعمل مصطلح السلطات و جاءت الوظيفة التشريعية في المرتبة الثالثة بعد الوظيفتين السياسية و التنفيذية خلافا للترتيب المنطقي للسلطات باعتماد مبدأ الفصل بين السلطات.

و قد أخذ هذا النظام بمبدأ الأحادية البرلمانية حيث نصت المادة 126 منه على أنه يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد، يسمى المجلس الشعبي الوطني و لهذا المجلس سلطة التشريع بكامل سيادة في نطاق اختصاصه ، و يقوم المجلس الشعبي الوطني بإعداد القانون و التصويت عليه.

1- شريط وليد، المرجع السابق، ص 41.

الفرع الثاني

المؤسسة التشريعية في ظل التعددية الحزبية

كشفت أحداث أكتوبر عام 1988 عن هشاشة نظام الحكم السائد في البلاد ، و على عدم فاعلية السياسة المنتهجة في ظل نظام الحزب الواحد، و هذا ما أسس لصدور دستور 1989 .و الذي وضع لتلبية مطالب الشعب التي جسدها هذه الاحداث و الذي أسس لنظام ديمقراطي يقوم على التعددية الحزبية و الفصل بين السلطات و الرقابة على دستورية القوانين و الاعتراف بالشرعية الدستورية تكريسا لقيام دولة القانون .

أولا :المجلس الشعبي الوطني في ظل التعددية الحزبية

تبنى دستور 1989 مبدأ التعددية السياسية و إسناد السلطة يكون عن طريق الانتخابات احتراماً لمبدأ الشرعية ، التداول السلمي على السلطة ، كما أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات و هو ما تضمنه الباب الثاني الذي ضم السلطات الثلاث، بداية بالسلطة التنفيذية ثم السلطة التشريعية تليها السلطة القضائية، و هو ما يوحي نظريا بتفوق السلطة التنفيذية على باقي السلطات كما أنه تخلى عن نظام الوظائف التي انتهجها دستور 1976 .

و قد شهدت السلطة التشريعية العديد من التغييرات بصدور دستور 1989، الذي أعطاه سلطات أوسع سواء في المجال التشريعي أو في المجال الرقابي، حيث نصت المادة 92 منه على أنه يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد و بالتالي الحفاظ على نظام الأحادية البرلمانية الذي انتهجته في دساتيرها السابقة و تمثل في المجلس الشعبي الوطني ، و لهذا المجلس السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه .

1- نصت المادة 92 من دستور 1989 على ما يلي " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني .

و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه ."

و في المجال الرقابي أصبحت الحكومة مسؤولة أمام البرلمان الذي يمكنه إجبارها على تقديم استقالتها في حالة عدم موافقته على برنامج الحكومة ، و للنواب الحق في تحريك ملتس الرقابة ضد الحكومة ، كما يمكنهم سحب الثقة من الحكومة إذا طلبت هذه الأخيرة التصويت بالثقة .

و لكن هذا الوضع لم يستمر طويلا فالمبادئ التي جاء بها دستور 1989 كان من الصعب تحقيقها على أرض الواقع، حيث جاء بنظام جديد مختلف تماما على النظام السابق و ذلك باعتماده على مبادئ الديمقراطية التي تقوم على التعددية الحزبية في المجال السياسي و الليبرالية في المجال الاقتصادي و التوسيع من مجال الحقوق و الحريات .

فمع أول موعد تشريعي في ظل التعددية الحزبية دخلت البلاد في حالة من اللاستقرار، بحيث تم توقيف المسار الانتخابي لسنة 1992 و اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني الوضع الذي نتج عنه فراغ مؤسستي و بالتالي فقدان الدولة لأهم دعائم قيامها و وقوعها في أزمة دستورية .

و عليه أصدر المجلس الأعلى للأمن إعلانا بتاريخ 14 يناير سنة 1992 ينص على إقامة مجلس أعلى للدولة ،يمارس هذا المجلس جميع الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية 1.

1- جاء في تصريح للمجلس الدستوري أنه يتعين على المجلس الأعلى للأمن بصفته مؤسسة دستورية تضم في عضويتها سلطات المؤسسات المشار إليها في المواد 24 و 75 و 79 و 129 و 130 من الدستور ، و المجتمع في دورة مستمرة منذ يوم الأحد 12 يناير سنة 1992 السهر على استمرارية الدولة و العمل على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات و النظام الدستوري .

الإعلان المؤرخ في 14 يناير سنة 1992 ، المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة ، ج ر ، عدد 03، الصادرة بتاريخ 15 يناير 1992 ، ص 80

ثانيا:المجلس الأعلى للدولة HCE

الأزمة الدستورية التي عرفتها البلاد نتيجة الفراغ المؤسساتي الذي عرفتته و عدم وجود نص في الدستور ينظم حالة شغور منسبي رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الوطني، وهذا ما دفع بالمجلس الأعلى للأمن (هو مؤسسة استشارية عرفها دستور 1989 و أخذ بها أيضا دستور 1996 مهمته تقديم الأراء الى رئيس الجمهورية في القضايا الأمنية) 1 للإعلان عن ميلاد المجلس الأعلى للدولة و كان ذلك بتاريخ 14 جانفي 1992 و قد تكون هذا المجلس من رئيس و هو محمد بوضياف و أربعة أعضاء هم : خالد نزار، علي كافي ،تيجاني هدام ،علي هارون 2.

و ميلاد الهيئة جاء لسد فراغ رئاسة الجمهورية و كان أمام المجلس مهمة صعبة في ظل الوضع الراهن للبلاد حيث منح جميع السلطات التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية، و التحدي الأكبر الذي واجه هذه الهيئة هو إعادة بعث استقرار البلاد و لهذا سبب وقع الإختيار على الراحل "محمد بوضياف" رئيسا لهذه السلطة باعتباره أحد رموز ثورة التحرير المجيدة و تمتعه بسمعة تاريخية و ثورية حسنة و ذلك لجلب التأييد الشعبي لهذه السلطة3.

و المشكل الذي واجه المجلس كان بعد وفاة رئيسه هل يستمر المجلس بعدد الأعضاء الباقين أم يجب اللجوء الى تعيين عضو جديد خلفا للعضو المتوفي 4.

1- فوزي أوصديق ،النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2006،ص43

2- الإعلان المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة ،مرجع سابق .

3- شريط وليد ،المرجع السابق ،ص 163.

4- فوزي أوصديق ، المرجع السابق ،ص57.

و الواقع أنه إجتماع الأعضاء الأربعة بتاريخ 02 جويلية 1992 لاختيار العضو الخامس و تم اختيار رضا مالك لعضوية المجلس 1و كذا تم تعيين علي كافي رئيسا لهذا المجلس 2.

ثالثا: المجلس الاستشاري الوطني

أنشأ هذا المجلس بناء على المادة السادسة من الإعلان المؤرخ في 14 يناير سنة 1992 المتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة 3 ، و يضم المجلس 60 عضوا من بين الشخصيات المهمة و التي تمثل جميع القطاعات في الدولة ، و تمثلت صلاحيات المجلس في دوره الاستشاري بهدف مساعدة المجلس الأعلى للدولة في أداء مهمته، كما يقدم إقتراحات تهدف الى الحفاظ على استمرارية الدولة و مؤسساتها و السير العادي لنظامها الدستوري 4.

و ما يلاحظ من خلال صلاحيات الممنوحة للمجلس الاستشاري الوطني دوره المحدود و الذي يقتصر على تقديم الاستشارات المجلس الأعلى للدولة و خضوعه التام لسلطة هذا الأخير.

-
- 1- مداولة رقم 92-03 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة الصادرة بتاريخ 02 يوليو 1992 المتضمنة تشكيلة المجلس الأعلى للدولة ، ج ر ، عدد 51 ، الصادرة بتاريخ 05 يوليو 1992 ، ص 1393
 - 2- مداولة رقم 92-04 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة الصادرة بتاريخ 02 يوليو 1992 المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الأعلى للدولة ، ج ر ، عدد 51 ، الصادرة بتاريخ 05 يوليو 1992 ، ص 1394
 - 3- نصت المادة السادسة على " تساعد المجلس الأعلى للدولة هيئة استشارية وطنية "
 - الإعلان المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة ، مرجع سابق ، ص 81
 - 4- المرسوم الرئاسي رقم 92-93 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1992 ، المتعلق بصلاحيات المجلس الإستشاري الوطني ، و طرق تنظيمه وعمله ، ج ر ، عدد 10 ، الصادرة بتاريخ 09 فبراير سنة 1992 ، ص 283

رابعاً: المجلس الوطني الانتقالي :

لحل الأزمة الدستورية التي عرفتها البلاد، اجتمع المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 19 ديسمبر سنة 1993 بمقر رئاسة الجمهورية، و الذي أعلن عن انعقاد الندوة الوطنية يومي 25 و 26 يناير سنة 1994 تتم فيها المصادقة على أرضية الوفاق الوطني 1.

و تمثلت هيئات المرحلة الإنتقالية في : رئاسة الدولة ،الحكومة ،المجلس الوطني الإنتقالي 2 .

ضم المجلس الوطني الانتقالي 200 عضو ، 15 % معينون من طرف الدولة و 85% معينون من ممثلي القوى الاقتصادية و الاجتماعية من جهة و ممثلو الاحزاب السياسية من جهة اخرى بنسب متساوية 3.

و تتمثل صلاحيات المجلس الوطني الانتقالي في التشريع عن طريق الأوامر وتكون بمبادرة من الحكومة فيما يخص القوانين أو بمبادرة من ثلث (1/3) أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة، ويتم التصويت على الأوامر بالأغلبية البسيطة 4.

و بالتالي نلاحظ أن المجلس الوطني الانتقالي هو سلطة تابعة للسلطة التنفيذية كما لا يمكنها مراقبة عمل الحكومة ،و يمكن رد ذلك لافتقارها للسيادة الشعبية .

1- إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 19 ديسمبر 1993، ج ر، عدد 84 ، الصادرة بتاريخ 20 ديسمبر سنة 1993 ص 5 .

2- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 يناير 1994 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية ، ج ر ، عدد 06 ، الصادرة بتاريخ 31 يناير سنة 1994 ، ص 8 .

3- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المرجع نفسه ، ص 10-11.

4- مرسوم رئاسي رقم 94-40 المرجع نفسه ، ص 1.

المطلب الثاني :

المؤسسة التشريعية في ظل نظام الثنائية البرلمانية

رغم الإصلاحات الإيجابية التي جاء بها دستور 1989 إلا أنها لم تكن كافية. لعملية التحول الديمقراطي التي عرفت الجزائر فشلت أمام أول موعد انتخابي و هذا ما أدى إلى صدور دستور 1996 و الذي جاء بإصلاحات جديدة لتقادي الوقوع في الأزمة الدستورية مجددا و أهم هذه الإصلاحات مست المؤسسة التشريعية حيث اعتمد نظام الثنائية البرلمانية أو ما يعرف بالبيكاميرالية و بالتالي أصبح الجهاز التشريعي في الجزائر مكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

الفرع الأول:

المجلس الشعبي الوطني

يعد المجلس الشعبي الوطني الغرفة الاولى للبرلمان و الذي استحدث بموجب دستور 1976 و كان يمثل الغرفة الوحيدة للبرلمان و يضم تشكيلة موحدة نظرا للطابع السياسي للبلاد و المبني على الأحادية الحزبية و لم يعرف المجلس الشعبي الوطني التعددية الحزبية الا بعد صدور دستور 1996 .

أولا : تشكيلة المجلس الشعبي الوطني

إن الحديث عن تشكيلة المجلس الشعبي الوطني يقودنا للبحث في شروط الترشح للنيابة في البرلمان و الى موانع الترشح لهذا المنصب

1 - شروط الترشح :

يتشكل المجلس الشعبي الوطني من نواب ينتخبون على أساس الاقتراع العام والمباشر والسري على القائمة ، لعهد مدتها خمسة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة1، ويسجل المترشحون بالترتيب في كل دائرة في قوائم تضم مترشحين بحسب عدد المقاعد المطلوب شغلها و يضاف اليهم ثلاثة مترشحين إضافيين 2.

و اخذ المشرع الجزائري بنظام التمثيل النسبي في توزيع المقاعد بحيث تتحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات المحصل عليها ، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى في تقسيم البواقي 3.

كما يشترط في المترشح الى المجلس الشعبي الوطني مجموعة من الشروط تتمثل في:

- التمتع بالجنسية الجزائرية ، و لم يشترط الجنسية الأصلية وبالتالي يمكن لمكتسب الجنسية الترشح لنيابة في المجلس الشعبي الوطني .
- بلوغ خمسة و عشرون (25) سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- تأدية الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها .
- التمتع بالحقوق المدنية و السياسية و أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية و لم يرد له الاعتبار ما عدا الجرح الغير عمدية ، و أن لا يكون في احدى حالات فقدان الأهلية كالجنون .
- التسجيل في القائمة الانتخابية للدائرة التي ترشح فيها 4.

1- المواد 118، 119 من القانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ، عدد 14 ،الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016 .

2- المادة 84 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 اوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ، عدد 50 ،الصادرة بتاريخ 28 اوت 2016 .

3- المادة 86 من القانون نفسه .

4- المادة 92 من القانون نفسه .

2 - موانع الترشح

و هي القيود التي وضعها المشرع و التي تمنع صاحبها من الترشح لمدة معينة حددها المشرع الجزائري بسنة واحدة ، و بمرور هذه المدة يمكن لأصحابها الترشح و حددتها المادة 91 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات على سبيل الحصر كما يلي :

"يعتبر غير قابلين للانتخاب ،خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم :

-الوالي ،الوالي المنتدب، رئيس الدائرة ، الأمين العام للولاية ، المفتش العام للولاية ،عضو المجلس التنفيذي ،القاضي، أفراد الجيش الوطني، موظف أسلاك الأمن ، أمين خزينة الولاية ،المراقب المالي للولاية ،السفير و القنصل العام ."

و يهدف هذا المنع الى تقادي استغلال الموظفين لوظيفتهم و نفوذهم لأغراض انتخابية1.

ثانيا : تنظيم المجلس الشعبي الوطني

يتشكل المجلس الشعبي الوطني من مجموعة من المرافق تسعى لحسن سير مختلف مصالحه و هي :

1- رئيس المجلس الشعبي الوطني

ينتخب رئيس المجلس لفترة تشريعية كاملة من طرف نواب المجلس عن طريق الإقتراع السري في دور واحد و في حالة حصوله على الأغلبية المطلقة ،أما في حالة عدم حصول أحد المترشحين على الأغلبية يجرى دور ثاني بين الفائزين الأول و الثاني و يفوز المتحصل على أعلى نسبة برئاسة المجلس 1.

1-المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، ج ر ، عدد 46 ، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 2000 .

و من بين صلاحيات رئيس المجلس السهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس ،
تسيير مداولاته ،رئاسة المكتب ،تنسيق نشاط اللجان ،التدخل في الحفاظ على النظام ، كما له
حق طلب عقد جلسات مغلقة ، و حق إخطار المجلس الدستوري في مدى دستورية القوانين
و المعاهدات 1.

2-مكتب المجلس الشعبي الوطني

يتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس و تسعة نواب للرئيس
ينتخبون لمدة سنة واحد قابلة للتجديد ،يتم توزيع المناصب حسب اتفاق مسبق بين ممثلي
المجموعات البرلمانية ،ليصادق عليها البرلمان لاحقا ،إذا تعذر الاتفاق تجري انتخابهم في
دور واحد بالاقتراع السري المتعدد الأسماء في دور واحد 2.

يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بدور هام في تنظيم و سير عمل المجلس فيضبط
جدول أعمال الجلسات و مواعيدها بالتنسيق مع الحكومة ، المصادقة على الخطة التنظيمية
لمصالح المجلس الإدارية ،تنظيم سير الجلسات في إطار القانون و النظام الداخلي للمجلس
،المصادقة على مشروع ميزانية المجلس ،إنابة رئيس المجلس في حالة غيابه من طرف احد
نوابه لرئاسة المجلس و اجتماعات المكتب و اجتماعات هيئة الرؤساء و اجتماعات هيئة
التنسيق 3.

1-المادة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

2-المواد 11،12،13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

3- المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

3- اللجان الدائمة

يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانه الدائمة في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد ، و لكل نائب الحق في أن يكون عضوا في لجنة دائمة ، و لا يكون النائب عضوا في أكثر من لجنة دائمة.

تتألف اللجان الدائمة من عشرون (20) الى (30) عضوا باستثناء لجنة المالية والميزانية التي تتكون من (30) الى (50) عضو 1، ويضم المجلس إثني عشر (12) لجنة دائمة تباشر مختلف نشاطات المجلس في مختلف المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، الدبلوماسية والدفاع.

تتلقى اللجان الدائمة من رئيس المجلس الشعبي الوطني جميع مشاريع و اقتراحات القوانين التي تدخل في اختصاصاتها مرفقة بالمستندات المتعلقة بها ، و تصح مناقشتها مهما كان عدد الحضور ، أما عملية التصويت فلا تصح إلا بحضور أغلبية أعضائها 2.

4-هيئة الرؤساء

تتكون هذه الهيئة من أعضاء المجلس ورؤساء اللجان البرلمانية الدائمة للمجلس، ومهمتها الإشراف على جدول أعمال المجلس بتنظيم أشغاله وضبط جدول أعمال دوراته وتحضير الدورات القادمة وتقييم الدورات السابقة، والسهرة على ضمان التنسيق بين اللجان الدائمة و تنظيم سير عملها.

1- المواد 32،33،34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

2- المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

3- المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

5-هيئة التنسيق

تضم الهيئة أعضاء المكتب ، رؤساء اللجان الدائمة ، رؤساء المجموعات البرلمانية، تستشار هذه الهيئة في ضبط جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وتنظيم أشغاله وحسن أدائه وتوفير الإمكانيات المادية الضرورية لعمل اللجان البرلمانية، وتجتمع اللجان بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمانيتين أو أكثر 1 .

6-المجموعات البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني

تتكون المجموعات البرلمانية من 10 نواب على الأقل ولا يجوز لأي حزب سياسي إنشاء أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، ولا يمكن للنائب الانضمام لأكثر من مجموعة واحدة، في حين يجوز للنائب عدم الانضمام لأي مجموعة برلمانية ، تلعب هذه اللجان دورا مهما في إقامة الهياكل الداخلية للمجلس وفي سير عمله 2.

الفرع الثاني

مجلس الأمة

الإصلاحات الجديدة التي جاء بها دستور 1996 أسست لنظام الثنائية البرلمانية وإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية مكونة للبرلمان الجزائري.

1- المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

2- المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

أولاً: مبررات إنشاء مجلس الأمة الجزائري

ان انشاء مجلس الأمة الجزائري لم يكن نتيجة مسايرة الدولة الجزائرية لبعض الدول التي أخذت بنظام الغرفتين فقط و إنما كان نتيجة ظروف سياسية مرت بها البلاد إضافة الى وجود مبررات قانونية أدت الى ميلاد نظام البيكاميرالية في الجزائر .

1-المبررات القانونية لإنشاء مجلس الأمة الجزائري

هناك جملة من المبررات القانونية لاعتماد نظام الغرفتين البرلماني في الجزائر، وهو ما جاءت به المذكرة التوضيحية المرفقة بمشروع الدستور الصادرة عن رئاسة الجمهورية والمتمثلة أساساً في:

- تحسين نظام التمثيل داخل البرلمان، وذلك أن مجلس الأمة يهدف إلى توسيع مجال التمثيل البرلماني عن طريق تمثيل الجماعات المحلية من أجل توصيل المطالب المحلية إلى السلطات المركزية، و يفتح المجال لمجموعة من الكفاءات البعيدة عن العمل السياسي والحزبي لأسباب مختلفة، و يهدف أيضا الى تحقيق التوازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، وذلك عن طريق منع المجلس الشعبي الوطني من الاستبداد بالوظيفة التشريعية¹.

- الوصول الى صياغة أفضل للنصوص القانونية و استبعاد ما يشوبها من عيب او نقص و ذلك عن طريق التمحيص و التدقيق عن طريق مجلس ثاني إضافة الى دور الكفاءات و الشخصيات الوطنية في جعله طاقة تفكير و تصور في الحياة الوطنية²

- تحقيق التوازن المؤسساتي ، ويتحقق ذلك بجملة من الخصوصيات التي تميّز مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني في مدة العضوية ستة سنوات، وعدم قابليته للحل، ونظام الأغلبية

1-حجاب ياسين ،الدور لمجلس الأمة الجزائري و مجلس المستشارين المغربي ،مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،2015 ،ص 12.

2-وليد شريط ،الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستورية الجزائري ،المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان ، كلية الحقوق ،جامعة تلمسان ،د ت ن،ص 6

التي يعمل بها بمناسبة المصادقة على القوانين، والمكانة التي يتمتع بها رئيسه الذي يعتبر الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية¹.

2 : المبررات السياسية لإنشاء مجلس الأمة الجزائري

يكمن المبرر السياسي الذي أسس لإعتماد نظام الثنائية البرلمانية في المرحلة الصعبة التي عاشتها الجزائر مع بداية التسعينات، باستقالة رئيس الجمهورية و تزامنها مع حل المجلس الشعبي الوطني والفرغ الدستوري الذي أحدثته²، هذا ما كشف عن محدودية الإصلاحات التي أحدثها دستور 1989 ، الذي فشل في أول تجربة ديمقراطية و وقوع الأزمة التي كادت أن تعصف بمؤسسات الدولة، مما أدى بالمؤسس الدستوري إلى التفكير في إنشاء مؤسسة تشريعية يمكن لها أن تضمن استكمال البناء المؤسساتي للدولة³، فإضافة مجلس الأمة في النظام المؤسساتي للدولة يجنب الوقوع في الأزمة مجددا ،خاصة وأن الحل البرلماني لا يصيب إلا الغرفة الأولى فقط الممثلة في المجلس الشعبي الوطني سواءا كان اختياري ، أو وجوبي في حالة عدم الموفقة على مخطط عمل حكومتين متتاليتين ، إضافة الى المركز القانوني الذي يتمتع به رئيسه برئاسته الدولة في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية سواء لفترة مؤقتة أو بالشعور النهائي ، و هو ما يجعل من مجلس الأمة مؤسسة دائمة و مستمرة⁴.

ثانيا : تشكيلة و تنظيم مجلس الأمة

من خلال تسمية مجلس الأمة يظهر الإختلاف بينه و بين المجلس الشعبي الوطني و هو ما سيظهر من خلال تشكيلة المجلس .

1-حجاب ياسين ،المرجع السابق ،ص 12.

2-وليد شريط ، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستورية الجزائري ،المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان ،المرجع السابق ،ص 6

3-حجاب ياسين ،المرجع السابق ،ص 13.

4-وليد شريط ، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستورية الجزائري ،المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان ،المرجع السابق ،ص 6

1-تشكيلة مجلس الأمة

كما هو معلوم فإن تشكيلة مجلس الأمة مختلطة فهو يجمع بين الإلتخاب و التعيين حيث أن ثلثا 3/2 من الأعضاء منتخبون عن طريق الإقتراع الغير مباشر و السري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية و من بينهم بمقعدين عن كل ولاية 1. و يكون الإلتخاب وفق نمط الإقتراع المتعدد الأسماء و في دور واحد على مستوى الولاية 2 والثالث 3/1 الباقي من الأعضاء معينون يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.

يشترط في المترشح لمجلس الأمة العضوية في مجلس شعبي بلدي أو ولائي و بالتالي تتوفر فيه الشروط الواجب توفرها في أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية من جنسية جزائرية سواء كانت أصلية أو مكتسبة ،التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ،تأدية الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها ، أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية و لم يرد له الإعتبار بعد، إضافة الى شرط السن و المتعلق بخصوصية المنصب وهو ضرورة بلوغ سن 35 سنة كاملة يوم الإقتراع 3 ،و بالتالي تخلى عن شرط بلوغ أربعين (40) سنة المقرر سابقا طبق لدستور 1996 و التعديلات التي مسته و هذا يدل على نية المشرع في الإستفادة من الكفاءات الشابة في الدولة .

1-تنظيم مجلس الأمة

يتكون مجلس الأمة من مجموعة من الهياكل التنظيمية التي تعمل على ضمان السير الحسن للمجلس و تنظيمه هي :

-
- 1-المادة 118 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري .
 - 2-المادة 108 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الإلتخابات .
 - 3-المادة 111 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الإلتخابات .

أ-رئيس مجلس الأمة

ينتخب الرئيس من طرف أعضاء المجلس عن طريق الإقتراع السري كل ثلاث سنوات بمناسبة التجديد الجزئي للمجلس ، و في حالة وجود مترشح واحد تكون التزكية برفع الأيدي أما في حالة تعدد المترشحين فيفوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة ، و ان لم يحصل عليها أي مترشح يقام دور ثاني يشارك فيه الفائز الأول و الثاني خلال أربعة وعشرون ساعة ، ويفوز برئاسة المجلس الحائز على الأغلبية النسبية ،وفي حالة التعادل يكون الفوز من نصيب الأكبر سنا 1.

ب- مكتب المجلس

يتكون مكتب المجلس من رئيس المجلس و خمسة نواب للرئيس ينتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد ،توزع مناصب نواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية على أساس التمثيل النسبي ، و في حالة عدم الإتفاق يتم انتخاب النواب بالإقتراع المتعدد الأسماء و السري في دور واحد2.

ج-اللجان الدائمة

يتشكل مجلس الأمة من تسع (09) لجان دائمة تباشر مختلف نشاطات و مهام المجلس في شتى المجالات السياسية ، الإجتماعية ، الإدارية ،القانونية و الأمنية ،تتكون من عشرة (10) الى خمسة عشر (15) عضوا بكل لجنة ،ماعدا لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان و التنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي فعدد أعضائها من خمسة عشر (15) عضو الى تسعة عشر (19) عضوا و تتشكل لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد ، لعضو المجلس الحق في الانضمام الى أية لجنة يشاء دون الحق في الانضمام الى أكثر من لجنة واحدة 3.

1-المادة 5 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، ج ر ، عدد 49 ، الصادرة بتاريخ 22 اوت 2017 .

2-المواد 9 ، 10 ، 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3- المواد 16 ، 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

د-هيئة الرؤساء :

تتشكل من رئيس المجلس و نواب الرئيس و رؤساء اللجان الدائمة و تجتمع بدعوة من رئيس المجلس كلما اقتضت الضرورة ذلك 1.

هـ -هيئة التنسيق :

تتكون من أعضاء المكتب ،رؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية ، تستشار هذه الهيئة في المسائل التالية :مشروع جدول أعمال الجلسات ،تنظيم أشغال المجلس و حسن أدائها و تقييمها ،توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية2.

و- المجموعات البرلمانية :

تتكون المجموعات البرلمانية بمجلس الأمة من عشرة (10) أعضاء على الأقل و لا يمكن لعضو المجلس الانضمام لأكثر من مجموعة برلمانية واحدة، بينما يجوز لعضو البرلمان الانضمام لأية مجموعة برلمانية 3.

المبحث الثاني

ضعف سلطة البرلمان في سن و إعداد القانون

تعد الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الدستورية في الدول ، باعتبارها الإطار الممثل لاختيارات الشعب حيث يختار الشعب نوابا يمثلونه و يشرعون باسمه و نيابة عنه لمدة معينة 4 .

و رغم المكانة المعتبرة التي تتمتع بها السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية نلاحظ

1-المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

2- المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

3- المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

4-قاوي إبراهيم ، مرجع سابق ،ص 02.

ان البرلمان الجزائري لم يرقى بعد الى الدرجة التي تجعله يمارس سلطته الكاملة في المجال التشريعي و تتعدد الأسباب التي أدت الى ضعف المؤسسة التشريعية و يمكن ربطها أساسا بالدور المنوط بالمؤسسة التنفيذية على حساب المؤسسة التشريعية و الاعتراف بتفوق المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية يقتضي التسليم بأنها فعلا تمتلك جميع الوسائل الضرورية للتدخل من اجل مواجهة متطلبات العصر 1 ، و هو ما أدى الى تقييد السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها الأصيل .

المطلب الأول

حصر مجالات التشريع

يقتضي الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة اختصاصاتها بكل حرية حتى مع وجود نوع من التعاون بين السلطات ، و منه أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصها الأصيل المتمثل في التشريع دون قيود، و لكن البرلمان الجزائري يمارس اختصاصا تشريعا محددًا و محصورًا في حدود الدستور، سواء كان التشريع بقوانين عادية أو بقوانين عضوية.

الفرع الأول

تحديد مجال القانون العادي

إن تحديد مجال القانون هو حصر و تحديد نطاقه ضمن مواد الدستور بمعنى أن المواضيع المذكورة في الدستور هي التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها ، أما المواضيع الأخرى الغير منصوص عليها في الدستور فلا يمكنه التشريع فيها باعتبارها تخرج عن نطاق اختصاصه .

1- سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص203.

و المنتبغ للتطور الدستوري الجزائري يلاحظ أن دستور 1963 أعطى للمجلس الوطني الحق في ممارسة اختصاصه التشريعي في مجال القانون و المجال المالي دون تقييد و منه اعتبار سلطة البرلمان مطلقة ، إضافة الى بعض المواضيع التي ذكرت على سبيل المثال و ليس الحصر و منه فان وظيفة المجلس الوطني تمثلت في التشريع في جميع المجالات دون أي قيد ، و منه يستطيع البرلمان أن ينظم جميع المجالات عن طريق التشريع و هذا الدستور الوحيد الذي اعطى للسلطة التشريعية ممثلتا في المجلس الوطني كامل الحرية في التشريع ، أما بالنسبة للدساتير اللاحقة (1976،1989،1996) فجاءت متأثرتا بالدستور الفرنسي لسنة 1958 لا سيما المادة 34 منه ، و بذلك أصبحت المؤسسة التشريعية في الجزائر تمارس اختصاصا محصورا في حدود الدستور3.

و قد نصت المادة 122 من دستور 1996 على الميادين التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية و عددها 30 ميدان ، و كان يقتصر تقديم اقتراح قانون على نواب المجلس الشعبي الوطني و جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 باختصاص تشريعي جديد لمجلس الأمة حيث نصت المادة 137 من الدستور على المجالات التي يشرع فيها مجلس الأمة تتمثل في التنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي.

و حدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان وعددها 29 مجال وبالتالي قد حافظ على جميع المجالات التي جاء بها دستور 1996 عدا تعديلين فقط يتمثلان في التعديل الذي مس البند 6 من المادة 122 منه و الذي كان ينص على القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي و إنشاء الهيئات القضائية حيث عدل هذا البند بالنص على إنشاء الهيئات القضائية فقط و ترك التشريع في القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي للقانون العضوي و كذا حذف البند 11 الخاص بالمصادقة على المخطط الوطني.

1- سعيد بوشعير ، المرجع نفسه ، ص 203.

2- شريط وليد ، المرجع السابق ، ص 204.

3- راجع المادة 34 من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي مترجم للغة العربية ، 04 أكتوبر 1958

نصت المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على المجالات التي تختص السلطة التشريعية بالتشريع فيها بموجب قوانين عادية و المتمثلة في 29 مجال ، كما أنه للبرلمان الحق في أن يشرع في ميادين أخرى بقوانين عادية و قد جاءت في مواد متفرقة من الدستور نذكر منها :

وضع القواعد المتعلقة بالملكية العامة ، الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية و الحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة ، تحديد الأملاك الوطنية و تسييرها ، تنظيم التجارة الخارجية و شروط ممارستها و مراقبتها ، إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة 1.

و نلاحظ من خلال استقراءنا لهذه المجالات أن الدستور يتضمن تقييدا مزدوجا لصلاحيات البرلمان في مجال التشريع :

التحديد الأول يتمثل في المجالات التي هي من اختصاص البرلمان، و ما عداها من مجالات هي من اختصاص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .

اما التحديد الثاني فيتمثل في تحديد المجالات المحفوظة للبرلمان و التي يشرع فيها من خلال وضع كل الجزئيات ، و هي ما يتعلق بحماية حقوق الأفراد و حرياتهم الشخصية ، و موضوع الجنسية و شروط اكتسابها و اسقاطها ، و كذا الخاصة بحماية الأشخاص الأجانب المقيمين بالتراب الوطني و حقوق العمال هنا تجدر الإشارة الى ضرورة تحديد القانون لجميع الجزئيات و التفاصيل هذه المجالات و عدم الوقوف على تحديد القواعد العامة فقط .

و مجالات يكتفي فيها بوضع القواعد و المبادئ العامة ، و يعود للحكومة إصدار النصوص التطبيقية للقانون من أجل وضعه حيز النفاذ و بدونها تبقى هذه القوانين مجرد حبر على الورق ، و يعود السبب في ذلك كون المجال معقدا أو يحتاج الى تقنيات يفنقر اليها البرلمان و من بين هذه المجالات نذكر ما يلي :

✓ القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني و استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة

1-راجع المواد :18،19،20،21،22،23،24،25،26،27،28،29،30،31،32،33،34،35،36،37،38،39،40،41،42،43،44،45،46،47،48،49،50،51،52،53،54،55،56،57،58،59،60،61،62،63،64،65،66،67،68،69،70،71،72،73،74،75،76،77،78،79،80،81،82،83،84،85،86،87،88،89،90،91،92،93،94،95،96،97،98،99،100،101،102،103،104،105،106،107،108،109،110،111،112،113،114،115،116،117،118،119،120،121،122،123،124،125،126،127،128،129،130،131،132،133،134،135،136،137،138،139،140،141،142،143،144،145،146،147،148،149،150،151،152،153،154،155،156،157،158،159،160،161،162،163،164،165،166،167،168،169،170،171،172،173،174،175،176،177،178،179،180،181،182،183،184،185،186،187،188،189،190،191،192،193،194،195،196،197،198،199،200،201،202،203،204،205،206،207،208،209،210،211،212،213،214،215،216،217،218،219،220،221،222،223،224،225،226،227،228،229،230،231،232،233،234،235،236،237،238،239،240،241،242،243،244،245،246،247،248،249،250،251،252،253،254،255،256،257،258،259،260،261،262،263،264،265،266،267،268،269،270،271،272،273،274،275،276،277،278،279،280،281،282،283،284،285،286،287،288،289،290،291،292،293،294،295،296،297،298،299،300،301،302،303،304،305،306،307،308،309،310،311،312،313،314،315،316،317،318،319،320،321،322،323،324،325،326،327،328،329،330،331،332،333،334،335،336،337،338،339،340،341،342،343،344،345،346،347،348،349،350،351،352،353،354،355،356،357،358،359،360،361،362،363،364،365،366،367،368،369،370،371،372،373،374،375،376،377،378،379،380،381،382،383،384،385،386،387،388،389،390،391،392،393،394،395،396،397،398،399،400،401،402،403،404،405،406،407،408،409،410،411،412،413،414،415،416،417،418،419،420،421،422،423،424،425،426،427،428،429،430،431،432،433،434،435،436،437،438،439،440،441،442،443،444،445،446،447،448،449،450،451،452،453،454،455،456،457،458،459،460،461،462،463،464،465،466،467،468،469،470،471،472،473،474،475،476،477،478،479،480،481،482،483،484،485،486،487،488،489،490،491،492،493،494،495،496،497،498،499،500،501،502،503،504،505،506،507،508،509،510،511،512،513،514،515،516،517،518،519،520،521،522،523،524،525،526،527،528،529،530،531،532،533،534،535،536،537،538،539،540،541،542،543،544،545،546،547،548،549،550،551،552،553،554،555،556،557،558،559،560،561،562،563،564،565،566،567،568،569،570،571،572،573،574،575،576،577،578،579،580،581،582،583،584،585،586،587،588،589،590،591،592،593،594،595،596،597،598،599،600،601،602،603،604،605،606،607،608،609،610،611،612،613،614،615،616،617،618،619،620،621،622،623،624،625،626،627،628،629،630،631،632،633،634،635،636،637،638،639،640،641،642،643،644،645،646،647،648،649،650،651،652،653،654،655،656،657،658،659،660،661،662،663،664،665،666،667،668،669،670،671،672،673،674،675،676،677،678،679،680،681،682،683،684،685،686،687،688،689،690،691،692،693،694،695،696،697،698،699،700،701،702،703،704،705،706،707،708،709،710،711،712،713،714،715،716،717،718،719،720،721،722،723،724،725،726،727،728،729،730،731،732،733،734،735،736،737،738،739،740،741،742،743،744،745،746،747،748،749،750،751،752،753،754،755،756،757،758،759،760،761،762،763،764،765،766،767،768،769،770،771،772،773،774،775،776،777،778،779،780،781،782،783،784،785،786،787،788،789،790،791،792،793،794،795،796،797،798،799،800،801،802،803،804،805،806،807،808،809،810،811،812،813،814،815،816،817،818،819،820،821،822،823،824،825،826،827،828،829،830،831،832،833،834،835،836،837،838،839،840،841،842،843،844،845،846،847،848،849،850،851،852،853،854،855،856،857،858،859،860،861،862،863،864،865،866،867،868،869،870،871،872،873،874،875،876،877،878،879،880،881،882،883،884،885،886،887،888،889،890،891،892،893،894،895،896،897،898،899،900،901،902،903،904،905،906،907،908،909،910،911،912،913،914،915،916،917،918،919،920،921،922،923،924،925،926،927،928،929،930،931،932،933،934،935،936،937،938،939،940،941،942،943،944،945،946،947،948،949،950،951،952،953،954،955،956،957،958،959،960،961،962،963،964،965،966،967،968،969،970،971،972،973،974،975،976،977،978،979،980،981،982،983،984،985،986،987،988،989،990،991،992،993،994،995،996،997،998،999،1000،1001،1002،1003،1004،1005،1006،1007،1008،1009،1010،1011،1012،1013،1014،1015،1016،1017،1018،1019،1020،1021،1022،1023،1024،1025،1026،1027،1028،1029،1030،1031،1032،1033،1034،1035،1036،1037،1038،1039،1040،1041،1042،1043،1044،1045،1046،1047،1048،1049،1050،1051،1052،1053،1054،1055،1056،1057،1058،1059،1060،1061،1062،1063،1064،1065،1066،1067،1068،1069،1070،1071،1072،1073،1074،1075،1076،1077،1078،1079،1080،1081،1082،1083،1084،1085،1086،1087،1088،1089،1090،1091،1092،1093،1094،1095،1096،1097،1098،1099،1100،1101،1102،1103،1104،1105،1106،1107،1108،1109،1110،1111،1112،1113،1114،1115،1116،1117،1118،1119،1120،1121،1122،1123،1124،1125،1126،1127،1128،1129،1130،1131،1132،1133،1134،1135،1136،1137،1138،1139،1140،1141،1142،1143،1144،1145،1146،1147،1148،1149،1150،1151،1152،1153،1154،1155،1156،1157،1158،1159،1160،1161،1162،1163،1164،1165،1166،1167،1168،1169،1170،1171،1172،1173،1174،1175،1176،1177،1178،1179،1180،1181،1182،1183،1184،1185،1186،1187،1188،1189،1190،1191،1192،1193،1194،1195،1196،1197،1198،1199،1200،1201،1202،1203،1204،1205،1206،1207،1208،1209،1210،1211،1212،1213،1214،1215،1216،1217،1218،1219،1220،1221،1222،1223،1224،1225،1226،1227،1228،1229،1230،1231،1232،1233،1234،1235،1236،1237،1238،1239،1240،1241،1242،1243،1244،1245،1246،1247،1248،1249،1250،1251،1252،1253،1254،1255،1256،1257،1258،1259،1260،1261،1262،1263،1264،1265،1266،1267،1268،1269،1270،1271،1272،1273،1274،1275،1276،1277،1278،1279،1280،1281،1282،1283،1284،1285،1286،1287،1288،1289،1290،1291،1292،1293،1294،1295،1296،1297،1298،1299،1300،1301،1302،1303،1304،1305،1306،1307،1308،1309،1310،1311،1312،1313،1314،1315،1316،1317،1318،1319،1320،1321،1322،1323،1324،1325،1326،1327،1328،1329،1330،1331،1332،1333،1334،1335،1336،1337،1338،1339،1340،1341،1342،1343،1344،1345،1346،1347،1348،1349،1350،1351،1352،1353،1354،1355،1356،1357،1358،1359،1360،1361،1362،1363،1364،1365،1366،1367،1368،1369،1370،1371،1372،1373،1374،1375،1376،1377،1378،1379،1380،1381،1382،1383،1384،1385،1386،1387،1388،1389،1390،1391،1392،1393،1394،1395،1396،1397،1398،1399،1400،1401،1402،1403،1404،1405،1406،1407،1408،1409،1410،1411،1412،1413،1414،1415،1416،1417،1418،1419،1420،1421،1422،1423،1424،1425،1426،1427،1428،1429،1430،1431،1432،1433،1434،1435،1436،1437،1438،1439،1440،1441،1442،1443،1444،1445،1446،1447،1448،1449،1450،1451،1452،1453،1454،1455،1456،1457،1458،1459،1460،1461،1462،1463،1464،1465،1466،1467،1468،1469،1470،1471،1472،1473،1474،1475،1476،1477،1478،1479،1480،1481،1482،1483،1484،1485،1486،1487،1488،1489،1490،1491،1492،1493،1494،1495،1496،1497،1498،1499،1500،1501،1502،1503،1504،1505،1506،1507،1508،1509،1510،1511،1512،1513،1514،1515،1516،1517،1518،1519،1520،1521،1522،1523،1524،1525،1526،1527،1528،1529،1530،1531،1532،1533،1534،1535،1536،1537،1538،1539،1540،1541،1542،1543،1544،1545،1546،1547،1548،1549،1550،1551،1552،1553،1554،1555،1556،1557،1558،1559،1560،1561،1562،1563،1564،1565،1566،1567،1568،1569،1570،1571،1572،1573،1574،1575،1576،1577،1578،1579،1580،1581،1582،1583،1584،1585،1586،1587،1588،1589،1590،1591،1592،1593،1594،1595،1596،1597،1598،1599،1600،1601،1602،1603،1604،1605،1606،1607،1608،1609،1610،1611،1612،1613،1614،1615،1616،1617،1618،1619،1620،1621،1622،1623،1624،1625،1626،1627،1628،1629،1630،1631،1632،1633،1634،1635،1636،1637،1638،1639،1640،1641،1642،1643،1644،1645،1646،1647،1648،1649،1650،1651،1652،1653،1654،1655،1656،1657،1658،1659،1660،1661،1662،1663،1664،1665،1666،1667،1668،1669،1670،1671،1672،1673،1674،1675،1676،1677،1678،1679،1680،1681،1682،1683،1684،1685،1686،1687،1688،1689،1690،1691،1692،1693،1694،1695،1696،1697،1698،1699،1700،1701،1702،1703،1704،1705،1706،1707،1708،1709،1710،1711،1712،1713،1714،1715،1716،1717،1718،1719،1720،1721،1722،1723،1724،1725،1726،1727،1728،1729،1730،1731،1732،1733،1734،1735،1736،1737،1738،1739،1740،1741،1742،1743،1744،1745،1746،1747،1748،1749،1750،1751،1752،1753،1754،1755،1756،1757،1758،1759،1760،1761،1762،1763،1764،1765،1766،1767،1768،1769،1770،1771،1772،1773،1774،1775،1776،1777،1778،1779،1780،1781،1782،1783،1784،1785،1786،1787،1788،1789،1790،1791،1792،1793،1794،1795،1796،1797،1798،1799،1800،1801،1802،1803،1804،1805،1806،1807،1808،1809،1810،1811،1812،1813،1814،1815،1816،1817،1818،1819،1820،1821،1822،1823،1824،1825،1826،1827،1828،1829،1830،1831،1832،1833،1834،1835،1836،1837،1838،1839،1840،1841،1842،1843،1844،1845،1846،1847،1848،1849،1850،1851،1852،1853،1854،1855،1856،1857،1858،1859،1860،1861،1862،1863،1864،1865،1866،1867،1868،1869،1870،1871،1872،1873،1874،1875،1876،1877،1878،1879،1880،1881،1882،1883،1884،1885،1886،1887،1888،1889،1890،1891،1892،1893،1894،1895،1896،1897،1898،1899،1900،1901،1902،1903،1904،1905،1906،1907،1908،1909،1910،1911،1912،1913،1914،1915،1916،1917،1918،1919،1920،1921،1922،1923،1924،1925،1926،1927،1928،1929،1930،1931،1932،1933،1934،1935،1936،1937،1938،1939،1940،1941،1942،1943،1944،1945،1946،1947،1948،1949،1950،1951،1952،1953،1954،1955،1956،1957،1958،1959،1960،1961،1962،1963،1964،1965،1966،1967،1968،1969،1970،1971،1972،1973،1974،1975،1976،1977،1978،1979،1980،1981،1982،1983،1984،1985،1986،1987،1988،1989،1990،1991،1992،1993،1994،1995،1996،1997،1998،1999،2000،2001،2002،2003،2004،2005،2006،2007،2008،2009،2010،2011،2012،2013،2014،2015،2016،2017،2018،2019،2020،2021،2022،2023،2024،2025،2026،2027،2028،2029،2030،2031،2032،2033،2034،2035،2036،2037،2038،2039،2040،2041،2042،2043،2044،2045،2046،2047،2048،2049،2050،2051،2052،2053،2054،2055،2056،2057،2058،2059،2060،2061،2062،2063،2064،2065،2066،2067،2068،2069،2070،2071،2072،2073،2074،2075،2076،2077،2078،2079،2080،2081،2082،2083،2084،2085،2086،2087،2088،2089،2090،2091،2092،2093،2094،2095،2096،2097،2098،2099،2100،2101،2102،2103،2104،2105،2106،2107،2108،2109،2110،2111،2112،2113،2114،2115،2116،2117،2118،2119،2120،2121،2122،2123،2124،2125،2126،2127،2128،2129،2130،2131،2132،2133،2134،2135،2136،2137،2138،2139،2140،2141،2142،2143،2144،2145،2146،2147،2148،2149،2150،2151،2152،2153،2154،2155،2156،2157،2158،2159،2160،2161،2162،2163،2164،2165،2166،2167،2168،2169،2170،2171،2172،2173،2174،2175،2176،2177،2178،2179،2180،2181،2182،2183،2184،2185،2186،2187،2188،2189،2190،2191،2192،2193،2194،2195،2196،2197،2198،2199،2200،2201،2202،2203،2204،2205،2206،2207،2208،2209،2210،2211،2212،2213،2214،2215،2216،2217،2218،2219،2220،2221،2222،2223،2224،2225،2226،2227،2228،2229،2230،2231،2232،2233،2234،2235،2236،2237،2238،2239،2240،2241،2242،2243،2244،2245،2246،2247،2248،2249،2250،2251،2252،2253،2254،2255،2256،2257،2258،2259،2260،2261،2262،2263،2264،2265،2266،2267،2268،2269،2270،2271،2272،2273،2274،2275،2276،2277،2278،2279،2280،2281،2282،2283،2284،2285،2286،2287،2288،2289،2290،2291،2292،2293،2294،2295،2296،2297،2298،2299،2300،2301،2302،2303،2304،2305،2306،2307،2308،2309،2310،2311،2312،2313،2314،2315،2316،2317،2318،2319،2320،2321،2322،2323،2324،2325،2326،2327،2328،2329،2330،2331،2332،2333،2334،2335،2336،2337،2338،2339،2340،2341،2342،2343،2344،2345،2346،2347،2348،2349،2350،2351،2352،2353،2354،2355،2356،2357،2358،2359،2360،2361،2362،2363،2364،2365،2366،2367،2368،2369،2370،2371،2372،2373،2374،2375،2376،2377،2378،2379،2380،2381،2382،2383،2384،2385،2386،2387،2388،2389،2390،2391،2392،2393،2394،2395،2396،2397،2398،2399،2400،2401،2402،2403،2404،2405،2406،2407،2408،2409،2410،2411،2412،2413،2414،2415،2416،2417،2418،2419،2420،2421،2422،2423،2424،2425،2426،2427،2428،2429،2430،2431،2432،2433،2434،2435،2436،2437،2438،2439،2440،2441،2442،2443،2444،2445،2446،2447،2448،2449،2450،2451،2452،2453،2454،2455،2456،2457،2458،2459،2460،2461،2462،2463،2464،2465،2466،2467،2468،2469،2470،2471،2472،2473،2474،2475،2476،2477،2478،2479،2480،2481،2482،2483،2484،2485،2486،2487،2488،2489،2490،2491،2492،2493،2494،2495،2496،2497،2498،2499،2500،2501،2502،2503،2504،2505،2506،2507،2508،2509،2510،2511،2512،2513،2514،2515،2516،2517،2518،2519،2520،2521،2522،2523،2524،2525،2526،2527،2528،2529،2530،2531،2532،2533،2534،2535،2536،2537،2538،2539،2540،2541،2542،2543،2544،2545،2546،2547،2548،2549،2550،2551،2552،2553،2554،2555،2556،2557،2558،2559،2560،2561،2562،2563،2564،2565،2566،2567،2568،2569،2570،2571،2572،2573،2574،2575،2576،257

- ✓ القواعد العامة المتعلقة بالصحة ،
 - ✓ القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية و حق الأسرة ،
 - ✓ القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية .
 - ✓ القواعد العامة لقانون العقوبات ، و الإجراءات الجزائية ، لا سيما تحديد الجنايات و الجرح و العقوبات المختلفة المطابقة لها ، و العفو الشامل ، و تسليم المجرمين ، و نظام السجون .
- كما نصت المادة 137 على الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة و المتعلق بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي و هذه المجالات التي منحت لأعضاء مجلس الأمة لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي نظرا للطابع المميز لتشكيلة مجلس الأمة 1.

الفرع الثاني

تحديد مجال القانون العضوي

أضاف دستور 1996 نوعا جديدا من القوانين التي يشرع فيها البرلمان و هي القوانين العضوية ، و التي يمكن القول بأنها قواعد مكملة للنصوص الدستورية لأنها تتكفل بتنظيم مؤسسات الدولة و تنظيم مجالاتها فهي بذلك تعتبر امتدادا للدستور و الذي تتميز قواعده بالجمود و العمومية و التجريد في صياغتها ، و بذلك فهي تحتل مكانة مميزة في الهرم القانوني ، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في عدة مجالات مذكورة في المادة 141 من الدستور وهي تتعلق بالقطاعات الحساسة في الدولة مثل تنظيم السلطات العمومية و القضاء و تنظيم النشاط السياسي في الدولة مثل الأحزاب السياسية و الانتخابات و كذا قطاع المالية

1- ملف العدد التعديل الدستوري ،مجلة الوسيط ،وزارة العلاقات مع البرلمان ،العدد 13 ،2016، ص 141.

و تجدر الإشارة أن هذه المجالات ليست الوحيدة التي يشرع فيها البرلمان بموجب قانون عضوي بل يشرع في ميادين أخرى تضمنتها مواد متفرقة من الدستور هي :

- ✓ تنظيم حالة وفاة أو حدوث مانع لأحد المترشحين للرئاسة في الدور الثاني 1.
- ✓ تنظيم حالي الحصار و الطوارئ المادة 2.
- ✓ كيفية انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وقابليتهم للانتخاب و حالات التنافي 3.
- ✓ الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه 4.
- ✓ شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده 5.
- ✓ تنظيم غرفتي البرلمان و عملهما، و العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة 6.
- ✓ كيفية تدوين مداوات البرلمان و نشرها 7.
- ✓ تنظيم المحكمة العليا و مجلس الدولة ، و محكمة التنازع ، و عملهم و اختصاصاتهم 8.
- ✓ تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته 9.
- ✓ تشكيلة المحكمة العليا للدولة ، و تنظيمها و سيرها و الإجراءات المطبقة أمامها 10.
- ✓ كيفية وضع القائمة الانتخابية تحت تصرف المترشحين ضمانا للنزاهة و الحياد 11.

-
- 1-المادة 103 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 2-المادة 106 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 3-المادة 120 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 4-المادة 125 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 5-المادة 129 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 6-المواد 132 ، 138 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 7-المادة 133 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 8-المادة 172 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 9-المادة 176 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 10-المادة 177 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 11-المادة 193 من التعديل الدستوري 2016 .

و الملاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد أضاف خمسة (05) مجالات جديدة
يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية و تتمثل في :

- ✓ تنظيم كيفية تطبيق استعمال اللغة الأمازغية و اعتبارها لغة وطنية و رسمية 1.
 - ✓ ترقية الحقوق السياسية للمرأة و توسيع حظوظها في المجالس المنتخبة 2.
 - ✓ التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية في الوظائف القضائية 3.
 - ✓ تحديد كيفية و شروط إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة 4.
 - ✓ إنشاء و عمل الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات 5.
- كما انه أعاد لمجموعة من المجالات قيمتها القانونية الحقيقية لارتباطها ارتباطا وثيقا
بقطاعات حساسة في الدولة و التي كانت تنظم في ظل دستور 1996 بقوانين عادية مثلا
منصب رئيس الجمهورية التي أعادت تنظيمها المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2016
و تم إدراجها ضمن مجالات القوانين العضوية و كذا الشروط الأخرى للترشح لمنصب رئيس
الجمهورية و التي نصت عليها المادة 73 من دستور 1996 و عدلت بموجب المادة 87
و التي حددت الشروط الواجب توفرها في المترشح لهذا المنصب .
- كما ينظم قانون عضوي الالتزامات و الواجبات التي على الأحزاب السياسية احترامها
عند إنشائها ، و هذا أمر طبيعي لارتباط الأحزاب السياسية بالنشاط السياسي في الدولة
و التي كانت في السابق تنظم بموجب قانون.

-
- 1-المادة 04 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 2-المادة 35 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 3-المادة 92 من التعديل الدستوري 2016 .
 - 4-المادة 188 من التعديل الدستوري 2016.
 - 5-المادة 194 من التعديل الدستوري 2016 .

و أعطى التعديل الدستوري قيمة سياسية للجمعيات و هذا يدل على الدور المهم المنوط بها من أجل ترقية دور المجتمع المدني في الحياة السياسية للدولة حيث نصت المادة 54 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه تحدد شروط و كفاءات إنشاء جمعيات بموجب قانون عضوي بينما كان ينظمها القانون في دستور 1996 .

و قد أزال اللبس الذي وقع في دستور 1996 و الخاص بالقواعد الخاصة بالتنظيم القضائي و التي ذكرت ضمن القوانين العضوية و ضمن القوانين العادية .

هذه المجالات وحدها التي يحق للبرلمان التشريع فيها بموجب قوانين عضوية و قد حددت على سبيل الحصر في اثنان و عشرون (22) مادة حسب التعديل الدستوري لسنة 2016 بينما كانت محصورة في اثنا عشر (12) طبقا لدستور 1996 و بالتالي قد وسع من مجال القانون العضوي مقارنة بدستور 1996 كما أنه ارتقى ببعض المجالات و من دائرة القوانين العادية الى قوانين عضوية نظرا لأهميتها و ارتباطها بالحياة السياسية للدولة.

المطلب الثاني

السلطة التنفيذية المحرك الفعلي للعملية التشريعية

لقد أعطت الدساتير الجزائرية المتعاقبة مكانة هامة للسلطة التنفيذية جعلتها تحتل موضع الصدارة بين السلطات الدستورية، و يظهر من خلال المكانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية و يظهر هذا التفوق جليا في علاقتها بالسلطة التشريعية و مقاسمتها اختصاصها الأصيل و التدخل في جميع مراحل صناعة القانون إلى غاية إصداره .

الفرع الأول

مشاركة الحكومة في العملية التشريعية

يظهر التدخل الواضح للسلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية في جميع مراحل العملية التشريعية سواء من خلال المبادرة بالتشريع أو التحكم في مراحل سير المناقشات .

أولا : احتلال الصادرة في المبادرة بالقوانين

يعتبر التشريع الوظيفة الأساسية للبرلمان باعتباره مؤسسة دستورية لها السيادة في سن القوانين و المصادقة عليه ، و تعتبر المبادرة بالقوانين أول مراحل العملية التشريعية و هي كما يعرفها الفقيه موريس دوفرليه " المبادرة " هي حق إيداع نص -قانون ، موازنة ، قرار بهدف مناقشته و التصويت عليه من قبل البرلمان"¹.

1-موريس دوفرليه ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري الأنظمة الدستورية الكبرى، ترجمة د.جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، الطبعة الأولى ، 1992، ص114.

يختلف المتمتع بحق ممارسة المبادرة باقتراح القوانين من نظام سياسي إلى آخر ففي النظام الرئاسي الأمريكي ووفقا لمبدأ الفصل الجامد بين السلطات تمارس هذا الحق السلطة التشريعية بصورة انفرادية ، غير أنه في النظام البرلماني ووفقا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات القائم على التعاون بينها تمارس مهمة المبادرة بالقوانين كل من السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية على سواء .

أما الدساتير الجزائرية فقد أعطت حق المبادرة بالقوانين لكل من السلطتين التنفيذية و التشريعية فدستور 1963 و دستور 1976 جعل من حق المبادرة حقا مشتركا بين رئيس الجمهورية و المجلس الوطني و هو ما أخذ به التعديل الدستوري لسنة 2016 و لكن بجعل المبادرة بمشاريع قوانين من حق الوزير الأول فللحكومة ممثلا في الوزير الأول الحق في المبادرة بمشاريع قوانين مثلها مثل البرلمان ، ويسمى النص الذي تقدمه الحكومة مشروع قانون « projet de loi » أما النص الذي يقدمه النواب فيسمى اقتراح قانون « proposition de loi » و هو ما نصت عليه المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 ، التي تنص على أنه " لكلّ من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حقّ المبادرة بالقوانين " .

إن تمتع النواب بهذا الحق مقيد بمجموعة من القيود التي تجعل من ممارستهم لهذا الحق محدودة ، إذ تشترط المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أن تكون الإقتراحات موقعة من طرف عشرون نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرون عضوا من مجلس الأمة إذ يجب توفر النصاب قانوني لقبول إقتراحات القوانين 1.

1-نصت الفقرة الثانية من المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 على :

" تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدّمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه ."

كما أن القوانين لا بد أن تصاغ على شكل مواد قانونية مع ارفاقها بعرض أسباب ، و ان لا يكون الإقتراح نظيرا لمشروع أو إقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان ، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثنتي عشر (12) شهرا ، اضافة الى ضرورة إرسال الإقتراح البرلماني المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني الى الحكومة من أجل ابداء رأيها فيه خلال شهرين 1، و بالتالي يكون من حق الحكومة الإعتراض على القانون بحجة إعمال المادة 139 من الدستور التي تنص على " لا يُعَبَل اقتراح أيّ قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العموميّة، أو زيادة التّفقات العموميّة، إلّا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدّولة، أو توفير مبالغ ماليّة في فصل آخر من التّفقات العموميّة تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها ."

هذه القيود تجعل من حق المبادرة بقوانين من طرف النواب ضئيلة جدا مقارنة بمبادرة الحكومة ، و هو ما أكده الواقع حيث أن معظم القوانين التي يصوت عليها البرلمان هي من إعداد السلطة التنفيذية و لعل السبب يعود لكون الأسلوب الذي تتبعه المؤسسة التشريعية لم يتطور مع التطور الفني فبقيت أعمالها ذات طابع عام و تقتقر الى الدقة ، عكس السلطة التنفيذية فهي المسؤولة على السهر على إدارة المرافق العامة و بالتالي هي أقرب السلطات في الدولة على فهم احتياجات المجتمع ، و كذلك الأسلوب الذي انتهجته في العمل هو الذي جعل مركزها أقوى بفضل ما تملكه من الفنيين و المتخصصين في جميع المجالات مما أضفى على أعمالها طابع الدقة الذي لا يترك أدنى سبب لرفض مشاريعها من قبل النواب 2.

1-المواد 19، 23، 24 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و عملهما ، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، ج ر ، عدد 50، الصادرة بتاريخ 28 اوت 2016 .
2-سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، مرجع سابق ، ص205.

إن تقييد النواب لا يعني إعطاء الحرية للوزير الأول في ممارسة حق المبادرة بقوانين حيث يخضع لبعض القيود الشكلية التي يمكنه تجاوزها دون أي عناء، فمشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، يتم أخذ رأي مجلس الدولة قبل عرضها على مجلس الوزراء ، و بدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسله مجلس الدولة الى الأمين العام للحكومة ، و يعتبر طلب رأي المجلس الدستوري عملا وجوبيا يؤدي تخلفه الى رفض القانون ، و هو ما أكده الرأي رقم 13/ر.ق.ع.م.د/2002 المقدم من طرف المجلس الدستوري بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء¹ و لكن رغم وجوب الأخذ برأي المجلس الدستوري إلا أنه يبقى مجرد رأي و الوزير الأول غير ملزم بالأخذ به ،إضافتا الى القيد المتعلق بضرورة صياغة القانون في شكل مواد و إرفاقه بعرض أسباب و هو أمر الذي يمكن للحكومة تجاوزه بكل سهولة² .

1- عقيلة خرباشي ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر ، كلية الحقوق، باتنة ،2010، ص 222.

2-سعاد عيادي ،الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية -دستور 1996- ، مذكرة ماجستير ،جامعة الحاج لخضر ، باتنة ،2014، ص 113.

ثانيا : تدخل السلطة التنفيذية في جميع مراحل العملية التشريعية

لكي يكون البرلمان مستقلا في مناقشاته ، ينبغي أن يكون سيد جدول أعماله ، و أن يكون لأعضائه الحق في المبادرة و تعديل النصوص التي هم بصدد مناقشتها ، ويعرف الفقيه دفرجي جدول الاعمال بأنه "برنامج مناقشات البرلمان " 1 و يعرفه الفقيه دوجي أنه " ذلك العمل الذي ينظم المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة "، غير أن هذه التعاريف وردت عامة تنقصها الدقة حيث يرى الأستاذ سعيد بوشعير أن عمل البرلمان لا يقتصر على المناقشة فقط ، بل يدرس المواضيع و يناقشها ثم يصوت عليها 2، فجدول الأعمال هو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي ، إما أن يعرض للمناقشة في المجلس أو يهمل و ينسى 3.

وتعد عملية إعداد و ضبط جدول الأعمال مسألة مهمة لسير العمل التشريعي خلال الدورة التشريعية الواحدة ، بحيث يشارك ممثل الحكومة مكتبا الغرفتين في بداية الدورة لضبط جدول أعمال الدورة وتحدد الحكومة ترتيب الأولوية للنصوص التي ينظر فيها المجلسين ، مما يؤكد تبعية البرلمان للحكومة في سير أشغاله و لا يقتصر تدخل الحكومة في تحديد جدول الأعمال فحسب بل يمتد الى حقها في التأكيد على استعجالية النصوص التي ترغب في مناقشتها أولا من قبل البرلمان 4، كما يمكن أيضا إدراج مشاريع قوانين أو إقتراحات لم تعد اللجنة المختصة تقريرها بشأنها في أجل شهرين المحدد لها و يكون بطلب من الحكومة و بعد موافقة مكتب إحدى الغرفتين كل حسب إختصاصه 5.

1- موريس دوفرجه ، مرجع سابق ،ص114.

2- كرزادي الحاج ،الفصل بين السلطات في النظام الجزائري ،أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ،جامعة الحاج لخضر، باتنة ،2015، ص 260.

3- الأمين شريط ،خصائص التطور الدستوري الجزائري ، ص 439.

4- المواد 15 و16 من القانون العضوي 16-12 .

5- المادة 25 من القانون العضوي 16-12 .

رغم أهمية جدول لأعمال إلا أن الدستور و القانون العضوي 16-12 لم يحددا مضمونه ، و إنما تكفل بذلك النظام الداخلي للمجلسين ،حيث أشار النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أن الجدول الأعمال يتضمن النصوص التي تم إعداد تقارير بشأنها من طرف اللجنة المختصة و تحظى مشاريع القوانين بالأسبقية 1، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد نص على أن جدول الأعمال يتضمن مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي ، و النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ،و التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية و كذا مشاريع و اقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها في أجل شهرين من طرف اللجنة المختصة ، و كذا إقتراحات القوانين التي يتقدم بها عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة في المجالات المخصصة له و التي أعدت تقارير بشأنها 2.

الفرع لثاني

دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية

لرئيس الجمهورية دور مهم في سير العملية التشريعية فهو من يملك سلطة إصدار القانون ،كما أن له الحق في طلب قراءة ثانية للنص و بالتالي لا بد من توفر مجموعة من شروط ليم الصادقة عليه.

1-المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2-المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

أولاً : إصدار رئيس الجمهورية للقانون

تعد عملية إصدار القانون آخر مرحلة من مراحل العملية التشريعية فالإصدار يتم به وضع ختم الدولة على القوانين من قبل رئيس الجمهورية .

فالإصدار هو ذلك العمل التنفيذي المنفصل عن النص التشريعي و به يصبح النص التشريعي محل نفاذ على الجميع ، و هو شرط دستوري أساسي لإكمال القانون و من ثمة يصبح نافذا و قد جاءت المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لتحدد كيفية تنظيم حق الإصدار بنصها على : " يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ،ابتداء من تاريخ تسلمه إيّاه. "

الملاحظ على هذه المادة أنها جاءت لتعزز مركز رئيس الجمهورية ،حيث جعلت الإختصاص المطلق له وحده ،و الإصدار هنا هو سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية فلا يوجد ما يلزمه القيام بها و لا توجد رقابة على ممارسته لهاته السلطة ، فله الحق في إصدار القانون في الأجل المحددة كما يمكنه إخطار المجلس الدستوري و بالتالي فعمله دستوري ، كما له أن يتأخر و أن لا يلتزم بالأجل المحدد في نص المادة ، لعدم وجود نص يلزمه القيام به.

عكس ما جاء به دستور 1963 الذي حدد المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية من أجل إصدار القانون بـ عشرة (10) أيام ،و يمكن تقليصها في حال طلب المجلس الوطني ذلك ،كما أعطى لرئيس المجلس الوطني الحق في إصدارها في حال تجاوز رئيس الجمهورية الأجل المحددة دستوريا ،و هذا الأمر يحول دون توقيف المسار التشريعي في حال أمتنع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون .

1- نصت الفقرة الثانية من المادة 49 من دستور 1963 على "يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني ،و يوقع مرسومات التطبيق و يمكن تخفيض من أجل العشرة أيام عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال".

2- نصت المادة 51 من دستور 1963 على "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن المجلس الوطني يتول إصدارها "

ثانيا :الإعتراض على القوانين

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية ،الحق في طلب إجراء مداولة ثانية للقانون تم التصويت عليه، و ذلك في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ اقراره.

و يعرف الإعتراض التوقيفي او طلب قراءة ثانية ،أنه سلطة يملكها رئيس الجمهورية تمكنه من توقيف القانون و ذلك بعد موافقة البرلمان عليه 1.

و يعود مفهوم "طلب إجراء مداولة ثانية" الى دستور الفرنسي لسنة 1848 و الذي استحدث هذا المفهوم لجعل هذا الإجراء مرنا و بالتالي يمكن للبرلمان تجاوزه فيكفي التصويت بالأغلبية النسبية على القانون محل الإعتراض من أجل تمريره و يعود السبب للتجربة السيئة التي عرفتها فرنسا مع حق الفيتو2.

و قد نصت المادة 145 على حق رئيس الجمهورية في طلب اجراء مداولة للقانون خلال اجل ثلاثين يوما في حال تبين أن القانون معيب ،فتقرير هذا الإجراء يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ، و هي سلطة شخصية لا يشاركه فيها أحد و لا يجوز له تفويضها بأي حال ، و هو ما نصت عليه المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 3.

إن استعمال المؤسس الدستوري الجزائري عبارة " طلب إجراء مداولة ثانية " توجي ظاهريا أنه اعتراض بسيط يمكن للبرلمان تجاوزه بكل سهولة إلا أن الواقع غير ذلك و هذا ما تؤكدته الفقرة الأخيرة من المادة 145 و التي تشترط التصويت بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة لإقراره .

1-نصت الفقرة الأولى من المادة 145 من التعديل الدستوري 2016 على أنه : " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب

مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره."

2-ياهو محمد ، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في إطار دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ،جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013، 46.

3-نصت المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على الإختصاصات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية بأي حال من الأحوال تفويضها ،فهي إختصاصات أصيلة متصلة بمنصب رئيس الدولة .

من خلال هذه المادة نفهم انه يجب توفر هذه الأغلبية بالنسبة للغرفتين مجتمعتين ،إلا أن القانون العضوي 16-12 و من خلال المادة 46 منه و التي تنص على " يمكن رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 145 من الدستور ، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه ، وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره. في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة يصبح نص القانون لاغيا."

من خلال إستقرائنا لهذه المادة نفهم أن المداولة الثانية تخص أحد المجلسين و ذلك حسب المجالات المخصصة لكل مجلس ، و رغم ذلك تعتبر هذه الأغلبية المطلوبة هي أغلبية موصوفة فهي تفوق الأغلبية البسيطة و تفوق الأغلبية المطلقة و بالتالي نقول بأنها أغلبية صعبة المنال .

الا أن الإعتراض قد لا ينال من النص التشريعي في حال صدوره كما وافق عليه البرلمان ، و ذلك بتوفر الأغلبية المطلوبة عند التصويت ، و بالتالي التغلب على الإعتراض الرئاسي ، و يكون لرئيس الجمهورية في هذه الحالة الإختيار بين إصدار القانون كما هو أو أن يتمسك باعتراضه و يحيله الى طرف ثالث و هو المجلس الدستوري ليفصل فيه .

المبحث الثالث :

الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية

أعطى المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية المركز الأول في قيادة السلطة التنفيذية كما منحه بعض الصلاحيات التشريعية فرئيس الجمهورية يشرع بأوامر و كما له حق اللجوء الى أخذ رأي الشعب عن طريق الاستفتاء و كذا المصادقة على المعاهدات و هي صلاحيات لصيقة به بصفته رئيسا لجمهورية .

المطلب الأول

التشريع بأوامر

تقتضي القاعدة العامة أن التشريع معقود للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه غير أنه و في حالات معينة يجوز للسلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية أن تتولى مهمة التشريع بموجب أوامر ، و التشريع بأوامر هو حق السلطة التنفيذية في سن قواعد قانونية التي هي من إختصاص البرلمان ، و هذا التشريع لا يكون إلا وفق نص دستوري يمنحه هذا الحق .

الفرع الأول

التشريع بأوامر في الظروف العادية

خول المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية من خلال المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير الحق في التشريع بأوامر في المجالات المخصصة للبرلمان و لا يمارس هذا الحق إلا بتوفر إحدى الحالات المحددة في المادة 142 على سبيل الحصر مع توفر ظرف الاستعجال.

أولا : حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

بالنسبة لشغور المجلس الشعبي الوطني و يكون إما نتيجة لإنهاء الفترة التشريعية قبل تنصيب مجلس جديد أو بسبب لعله سواءا كان الحل وجوبي في حالة رفض مخطط عمل حكومتين متتاليتين ، أو حل اختياري عند استعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس

الشعبي الوطني او إجراء انتخابات تشريعية مسبقة ،فالتشريع بأوامر لا يمكن أن يتجاوز مدة ثلاثة أشهر و هو الأجل الذي تجرى فيه انتخابات تشريعية¹.

ثانيا : خلال العطل البرلمانية

يكون التشريع بأوامر في العطل البرلمانية في مجال زمني محدد بشهرين على الأكثر و ذلك كون البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة تدوم عشرة (10) أشهر على الأقل .

و تشترط الفقرة الأخيرة من المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير أن تتخذ الأوامر الرئاسية في مجلس الوزراء مثل مشاريع القوانين 2 بعد أخذ رأي مجلس الدولة و هذا خلافا لما كان عليه الحال في دستور 1996 الذي استبعد أخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع . كما أن إلزامية عرض الأوامر على البرلمان للتصويت عليها دون إعطائه الحق في المناقشة أو التعديل و تعتبر الأوامر التي لم تحصل على موافقة البرلمان ملغاة غير أنه من المستبعد أن يقف البرلمان في وجه رئيس الجمهورية الذي خولته النصوص الدستورية أليات هامة في مواجهة المجلس الشعبي الوطني ممثلة في الحل أو طلب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة³ .

الفرع الثاني

التشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية

تشكل الحالة الاستثنائية احد اهم الظروف الغير عادية التي يمكن ان تمر بها الدولة وذلك نتيجة الاثار الخطيرة التي تترتب عنها خاصة تلك التي تمس حقوق الافراد⁴، وقد منحت الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية سلطة تقرير الحلة الاستثنائية حيث اقرت الفقرة

1-مزياني حميد ،عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي ، مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق ،جامعة مولود معمري

تيزي وزو ،2010-2011 ،ص 76

2-مزياني حميد ،المرجع السابق ،ص 76.

3-مزياني حميد ،المرجع نفسه ، نفس الموضوع.

4-خرباشي عقيلة ،مرجع سابق ، ص 56.

الثالثة (3) من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر خلال الاعلان عن هذه الحالة ويترتب عن اعلان الحالة الاستثنائية اجتماع جميع السلطات في يد الرئيس ومن بينها السلطة التشريعية حيث يستعمل آلية التشريع عن طريق الاوامر لضمان السير العادي للدولة والمؤسسات الدستورية في حالة الظروف الغير عادية¹.

الفرع الثالث

التشريع بأوامر في المجال المالي

يكتسي قانون المالية أهمية بالغة في سير عمل مؤسسات الدولة والحفاظ على استقرارها وتنفيذ مخططاتها في كل المجالات ، سواء على المستوى الداخلي او الخارجي ،ونظرا لأهمية قانون المالية وطبيعته التقنية والحساسة منح المشرع لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما حسب الفقرة 10 من المادة 132 من تعديل الدستوري لسنة 2016 .

ان منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان في حالة عدم مصادقته على قانون المالية في الأجل المحدد سابقا هذه الخاصية يعتبر اهم وجه لتدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية 2 وهذا ما يؤكد انفراد السلطة التنفيذية بالتشريع في المجال المالي بحيث تنفرد الحكومة باعداد مشروع قانون المالية و تكون المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان زد الى ذلك تحديد مدة 75 يوما التي تعد غير كافية باعتبار ان الاجراءات المتبعة في سير القانون بين الغرفتين تتطلب بعض الوقت وبالتالي فتحديد المدة يعتبر تقييد على صاحب الاختصاص الا وهو البرلمان.

1- خرباشي عقيلة مرجع نفسه ، ص 56-57.

2-بركات أحمد ،الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة ماجستير ،كلية

الحقوق ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2007-2008 ،ص 13

المطلب الثاني

التشريع عن طريق الاستفتاء

إن رئيس الجمهورية الحائز على ثقة الشعب له مطلق الحرية في الرجوع إليه وطلب رأيه في أي قضية تهمه فالاستفتاء هو أخذ رأي الشعب حول موضوع ما ، و على هذا النحو ينتوع الى استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري .و قد يكون تشريعيا إذا تعلق بأخذ رأي حول قانون ما و يكون سياسيا حالة إجرائه بشأن أمور سياسية 1.

و كرسست المادة 8 فقرة 3 ، و كذا المادة 91 فقرة 8 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، حق رئيس الجمهورية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية2، باعتبار رئيس الجمهورية ممثلا منتخبا و يحوز إمكانيات ووسائل أكثر فعالية الى درجة أنه يطغى و بشكل ملفت على المؤسسة التشريعية .فإنه يشارك البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية لهذا يمكن أن يلجأ الى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء دون قيد أو شرط شكلي أو موضوعي ،فقد ترك الأمر لرئيس الجمهورية دون تحديد للمدة أو الموضوع و بهذا يتحول الاستفتاء الى أداة في يد رئيس الجمهورية يستعملها متى شاء و كيف ما شاء 3.

إن رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري من طرف الأغلبية المطلقة للشعب يجعله يتفوق على الهيئة التشريعية التي لا تحظى بنفس المستوى من الشرعية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية الذي له حق اتخاذ قرار اللجوء للشعب حتى دون استشارة ممثلي الشعب أي البرلمان 4.و هذا ما يخل بالتوازنات بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ،و يساهم في هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

1- عقيلة خرياشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ،دار الخلدونية للنشر و التوزيع ،الجزائر ، 2007، ص 67.

2- عقيلة خرياشي ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،دار الخلدونية ، 2013، ص 239.

3- سعاد عيادي ،مرجع سابق ،ص 18.

4- عقيلة خرياشي ،المرجع السابق ،ص 239-240

المطلب الثاني

المصادقة على المعاهدات

المعاهدات هي اتفاقيات تنظمها الدول فيما بينها بغرض تنظيم علاقة قانونية دولية ، و تحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة ، و تعتبر المادة 149 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 أن المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون بمجرد أن تدخل المنظومة القانونية الدولية و تحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة 2.و هو ما يشكل خطرا على تشريع (البرلمان) الذي تصبح كل أحكامه المتعارضة معها غير قابلة للتطبيق 2.

و التصديق ليس مجردا إجراء شكلي و لكنه عمل بالغ في الأهمية ، إذ يعتبر الإعلان الحقيقي لإرادة الدولة للإلتزام بالمعاهدة الدولية و هو الذي يحدد الوقت الذي تصبح فيه المعاهدة ملزمة و نافذة 3 ، إن المؤسس الدستوري في المادة 149 من التعديل الدستوري لعام 2016 قد حصر المعاهدات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية المصادقة عليها إلا بعد موافقة صريحة،

1-عمار بوضياف ،المرجع في تحرير النصوص القانونية و الوثائق الإدارية ،جسور للنشر و التوزيع ،المحمدية ،الجزائر ،الطبعة الثالثة ،2015، ص 14.

2-أومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ،أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،2012-2013، ص 248.

3-حسين حياة ،التصديق على المعاهدات الدولية ،أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2015-2016، ص 09.

عليها من البرلمان بغرفتيه¹، و يعني هذا الضابط أن المواضيع المنصوص عليها في المادة 149 يجب أن تلقى صداها في المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016. و من هذا المنطلق يمكن القول أن كل المعاهدات باستثناء تلك المذكورة في المادة 149 من التعديل الدستوري 2016 من اختصاص رئيس الجمهورية فهي إذن اتفاقيات ذات شكل مبسط، مما يؤدي بنا الى نتيجة مفادها أن رئيس الجمهورية يمكنه التشريع عن طريق المصادقة على المعاهدات التي لا تدخل في طائفة المعاهدات المذكورة على سبيل الحصر في المادة 149 من لتعديل الدستوري لسنة 2016 و تمس مباشرة بالاختصاصات التشريعية للبرلمان المذكورة في المادة 140 2.

1- نصت المادة 149 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"

2- حسين حياة ، المرجع السابق ، ص 184.

الفصل الثاني

الاختصاص التنظيمي

في الدستور الجزائري

الفصل الثاني

الاختصاص التنظيمي في الدستور الجزائري

لم يعد دور الدولة يقتصر على دور الدولة الحارسة الذي تمثل في تأمين الحدود و حماية الأفراد و حل المنازعات فقط ، فالتطور الذي عرفته الأنظمة السياسية بعد الحرب العالمية الثانية جعل من دور الدولة يمتد ليشمل المجالات الاقتصادية و الاجتماعية ، هذا التطور في دور الدولة انعكس على وظيفة السلطة التنفيذية ، و التي لم تعد تقتصر على مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان بل امتدت الى سن قواعد قانونية تماثل نظيرتها السلطة التشريعية و ذلك عن طريق السلطة التنظيمية الممنوحة لها 1.

لم تأخذ السلطة التنظيمية مفهومها الحالي مع أول توظيف قانوني لمصطلح التنظيم و إنما استغرق الأمر زمنا ليصل الى ما هو عليه الآن ، و قد ورد هذا الاصطلاح لأول مرة في فرنسا ، و ذلك خلال عهد الملك "شارل التاسع" ، لكنه لم يدخل ضمن هرم تدرج القوانين بل اعتبر مجرد تعبير عن الإرادة الملكية للملك يصدرها للمحافظة على أملاكه 2، و بعد صدور دستور 1958 ، و الذي يعمد الى تعزيز مركز السلطة التنفيذية إلى درجة تفوقها على نظيرتها التشريعية في ممارسة اختصاصها الأصلي و هو التشريع ، هنا أخذت التنظيمات الصبغة التشريعية ، من هنا ظهرت قاعدة دستورية جديدة مفادها " اتساع مجال التنظيم و تقليص مجال التشريع" 3 .

1- عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دار هومة ، 2009 ، ص22 .

2- رابحي أحسن ،مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، 2005-2006، ص400.

3- المرجع نفسه، ص400.

و قد أخذ النظام الدستوري الجزائري بعد استقلال البلاد بالسلطة التنظيمية و ذلك من خلال أول دستور لها سنة 1963 وعرفت بالسلطة النظامية و تواترت عليه جميع دساتيرها المتعاقبة و عرفت فيما بعد بالسلطة التنظيمية و التي أسندت ممارستها الى رئيس الجمهورية. كما يعود للوزير الأول مهمة إصدار التنظيمات بخصوص تنفيذ المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية و كذا تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ،فهو بذلك يمارس سلطة تنظيمية مشتقة ،تختلف عن السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية بصفة مستقلة و دون أي قيد سوى ما هو مخصص دستوريا للسلطة التشريعية و من خلال هذا الفصل سنتطرق الى مفهوم السلطة التنظيمية ثم نتعرف على تطورها التاريخي و من ثمة نتعرف على السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية بعدها السلطة التنظيمية للوزير الأول في الدستور الجزائري .

المبحث الأول

ماهية السلطة التنظيمية

يعود أساس السلطة التنظيمية الى الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي أسس لنظام سياسي جديد يقوم على التقييد من سلطة البرلمان من خلال حصر المجالات التي يمكن له أن يشرع فيها، و ما عداها من مجالات يعود للسلطة التنفيذية و هو ما يعرف بالسلطة التنظيمية يمارسها كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول كل في حدود اختصاصه و قبل التطرق الى السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية و السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير الأول تنفيذا للقوانين الصادرة من السلطة التشريعية أو تنفيذا للمراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية لا بد لنا من التوقف عند مفهوم السلطة التنظيمية و التطور التاريخي الذي عرفته منذ نشوئها و مركزها في الدساتير الجزائرية المتعاقبة .

المطلب الأول

مفهوم السلطة التنظيمية

اختلفت و تعددت التعريفات التي قيلت بخصوص السلطة التنظيمية فهي كما عرفها الفقه الغربي على رأسهم الفقيه لافروف بأنها "تمثل اللائحة تشريعا حكوميا محضا، فهي تشكل عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي، و كذا عملا تشريعا طبقا للمعيار الموضوعي لأنها تحوي قواعد عامة و مجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، و من ثمة فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة" ¹، كما عرفها الفقيه بيار باكتات على أنها " المعايير التي تأسس عنصرا عضوي، ذلك أن التنظيم هو قرار إداري صادر بالإرادة المنفردة عن السلطة التنفيذية أو السلطات الإدارية المرتبطة بها، و هي كذلك عنصر مادي لأنها تأتي بصفة إلزامية بأحكام عامة و مجردة، أي أنها غير محددة للأشخاص المخاطبين بأحكامها" ².

1-رابحي احسن، المرجع السابق، ص 401

2- PIERRE PACTET ,Les institutions politiques (droit constitutionnel).op.cit ,p556

و قد ساهم الفقه الجزائري أيضا في محاولة وضع تعريف يحدد السلطة التنظيمية عموما ،فقد عرفها البعض على أنها : " اختصاص تقوم به هيئات السلطة التنفيذية ، و هو يتمثل في سن قواعد عامة و مجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية و المادية عن تلك القوانين التي يصدرها البرلمان 1" و عرفها البعض على أنها : " تلك السلطة التي تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع فيعود لرئيس الجمهورية ، و مجال تنفيذ القوانين الذي يعود للوزير الأول 2" و أما عن تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فنذكر منها :

تعرف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية على أنها : " صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية مثلا 3" و تعريفها على أنها "صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم 4" و كذا تعريفها على أنها : " تولى رئيس الجمهورية تنظيم تلك المجالات غير المسندة دستوريا للبرلمان بواسطة المراسيم الرئاسية 5"

وما يلاحظ انه يوجد تعدد في المصطلحات الفقهية للائحة التنظيمية منهم من اطلق عليها مصطلح اللوائح ومنهم من اعتبرها قرارات إدارية تنظيمية.

1-محمد الصغير بعلي ،الفانون الإداري ،دار العلوم النشر و التوزيع ،عناية ،2004 ،ص 101.

2-سعيد بوشعير ،النظام السياسي الجزائري ،دار الهدى ،عين مليلة ،1990 ،ص 230.

3-عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري ،الطبعة الثانية ،دار جسور ،المحمدية ،2007 ،ص 196.

4-قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ،باتنة ،2001 ،ص 154.

5-سعيد بوشعير ،المرجع السابق ،ص 231.

المطلب الثاني

التطور التاريخي للتنظيم

لم تعرف اللائحة التنظيمية أو السلطة التنظيمية كسلطة موازية للبرلمان قبل الدستور 1958 الفرنسي، الذي كان قائماً على أساس أن القانون يحتل المكانة الأسمى باعتباره، كما يقول الفقيه كاري مالبيرق " التعبير عن ارادة الجماعة " حيث ان اللائحة التنظيمية او السلطة التنظيمية تأتي في الدرجة الثانية ، من ثم فإن مجال القانون لا يحده قيد ، أما مجال اللائحة محدود بطبيعته 1 ، أي أن المؤسس الفرنسي قبل صدور دستور 1958 كان يأخذ بالطريقة التقليدية غير ان التنظيم في مدلوله المعاصر يعتبر نتاج تطور تاريخي حتى اكتسب مكانته الحالية كما انه أثناء تطوره اكتسب قوة اعتبر في حد ذاته السبب المنشئ لمبدأ الفصل بين مجال التنظيم ومجال القانون .كما تجدر الإشارة أن مصطلح التنظيم le règlement ظهر لأول مرة في فرنسا في شكله الرسمي و في البداية جاء كتعبير عن إرادة الملك ثم بعد صدور دستور 1958 عمد المؤسس الدستوري الفرنسي آنذاك إلى دعم السلطة التنفيذية إلى درجة تفوقها على نظيرتها السلطة التشريعية في ميدانها الأصيل وهو ميدان التشريع 2، و كان ذلك نتيجة ظروف تاريخية و سياسية عرفتها فرنسا في تلك الفترة حيث عانت من صراعات الأحزاب داخل البرلمان ،و لذلك أسس الجنرال ديغول مؤسس الجمهورية الخامسة لبناء حكومة قوية و برلمان ضعيف 3.

1- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، ص 613 .

2- سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08) دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2010، ص 621

3- لدرع نبيلة ، مجال التشريع و مجال التنظيم في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر، 2014/2015، ص 27

كذلك اعتبار السلطة التنفيذية هي الجهاز الفني الذي يستطيع مواجهة المشاكل بسرعة و حزم بالتالي استحدث دستور 1958 مبدأ جديدا متمثلا في تحديد المجالات المخصصة للقانون و جعل ماعداه من اختصاص السلطة التنظيمية 1 .
و منه أصبح اختصاص البرلمان في فرنسا اختصاصا مقيدا و اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنظيمية اختصاصا عاما 1، و هو ما تضمنته المواد 34 الى غاية 37 من الدستور الفرنسي و تقابلها المواد 140-141-143 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 .

أخذت التنظيمات أشكالاً متعددة تصنف ضمن صنفين:

1- تنظيمات مستقلة متحررة من سيطرة القانون

2- تنظيمات او لوائح تنفيذية مرتبطة بتطبيق القانون.

و المتتبع لتطور التنظيم من خلال التجربة الجزائرية يلاحظ أن النظام الجزائري قد أخذ بمبدأ إطلاق سلطة التشريع و التنظيم طبقا لدستور 1963 و الذي يعتبر أول دستور عرفته الدولة الجزائرية بعد الإستقلال ، فأسند بذلك السلطة التشريعية للمجلس التأسيسي و السلطة التنظيمية لرئيس الدولة يمارسها دون تحديد لنطاقها و هو ما نصت عليه المادة 53 من دستور سنة 1963 و عرفت بالسلطة النظامية 2، و لكن هذا الدستور لم يعمر طويلا حيث جمد بعد خمسة عشر (15) يوما من صدوره و ذلك بناء على قرار من رئيس الجمهورية آنذاك نظرا للظروف الإستثنائية التي مرت بها البلاد مستندا على السلطة التي خولها له الدستور بناء على المادة 59 منه و التي تمكنه من اتخاذ كل التدابير الإستثنائية الملائمة للحفاظ على استقلال البلاد و الحفاظ على مؤسسات الجمهورية ، و بالتالي أصبح الرئيس يمارس كل السلطات في الدولة 3.

1- لدرع نبيلة ، المرجع نفسه ، ص 28.

2- نصت المادة 53 من دستور 1963 على ما يلي : "تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية ."

3- لدرع نبيلة ، المرجع السابق ، ص 39

و لكن الوضع لم يستمر طويلا حيث قام بعدها الجيش بقيادة العقيد هواري بومدين بما عرف بالتصحيح الثوري و الذي غير مجرى الحكم في الجزائر و بصدور بيان 19 جوان 1956 تشكل مجلس الثورة الذي تولى القيام بكل التدابير المناسبة لسير مؤسسات الدولة¹ . و على خلاف ذلك فقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري ابتداء من دستور 1976 الى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 على الطريقة الحديثة مسايرا في ذلك المؤسس الدستوري الفرنسي و ما جاء به دستور 1958 و تفيد هذه الطريقة الحديثة إنتاج نوعين من الاختصاصات هما:

الأول هو الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان و سمي بالاختصاص المقيد نظرا لتحديده ضمن الدستور ،و الثاني هو الاختصاص التنظيمي و هو مخول للسلطة التنظيمية و هو اختصاص موسع و قد حدد بطريقة سلبية بحيث يشمل كل المجالات ما عدا ما هو مخول للسلطة التشريعية و المذكورة في الدستور .

1- لدرع نبيلة ،المرجع نفسه ،ص 39.

2- نصت على إطلاق السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية المواد التالية :

151 من دستور 1976 ، و المادة 115 من دستور 1989 المحددة لمجال و نطاق السلطة التنظيمية، و المادة 125 من دستور 1996 ، و تقابلها المادة 143 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 .

المبحث الثاني

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري تضمن صنفين هما :
الأول هو تنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون و يعني ذلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون و هي من اختصاص رئيس الجمهورية و هي ما تعرف في الفقه المقارن بالسلطة التنظيمية المستقلة ، و تعرف في الجزائر بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و التي يمارسها لوحده دون مشاركة من أحد .
و الثاني يتضمن الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين و هو اختصاص الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية ، و تنفيذ المراسيم الرئاسية و ما يهمننا في هذا الموضوع هو النوع الأول من التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية.

المطلب الأول

السلطة التنظيمية المستقلة من اختصاص رئيس الجمهورية.

حرص المشرع الجزائري منذ الاستقلال إلى إعطاء حق سلطة إصدار سلطة التنظيم لرئيس الجمهورية ، فقد نصت المادة 93 من دستور 1963 على مايلي " تمارس السلطة النظامية من طرف رئيس الجمهورية " و هكذا تجد سلطة التنظيم المستقل أساسها القانوني و الشرعي قائما و موجودا في نصوص أول دستور جزائري 1.
كما نصت المادة 91 فقرة 06 ، من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه " يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية " كما نصت المادة 143 منه على ما يلي " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون " .

1- عبد الله بوقفة ، مرجع سابق، ص 221

إن السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية تعد بمثابة تشريع أصلي تصدره السلطة التنفيذية دون الحاجة الى وجود قانون قائم ، كما ان السلطة التنظيمية تستمد مصدرها من احكام الدستور و تختلف الدساتير من دولة الى أخرى، و ذلك حسب طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة في إسناد سلطة التنظيم. ففي النظام الرئاسي فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة و رئيس الحكومة في نفس الوقت أي هو صاحب السلطة التنفيذية و الرئيس الأعلى للجهاز الإداري مثل رئيس الولايات المتحدة. والوضع يختلف في فرنسا حيث يتقاسم السلطة التنظيمية كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول، بينما المؤسس الدستوري الجزائري فقد تبنى مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية منذ دستور 1996 الى غاية التعديل الدستوري الاخير لسنة 2016 ، و إسناد السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية مع إسناد سلطة ضبط السياسة الحكومية و تنفيذها للوزير الأول .

المطلب الأول

عناصر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و خصائصها

ظلت مؤسسة رئاسة الجمهورية عبر مختلف مراحل تطور النظام الدستوري الجزائري تحظى بالأولوية و التفوق في مواجهة غيرها من المؤسسات و الهيئات، و ذلك لان كل التجارب الدستورية عمدت الى تعزيز و تقوية منصب رئيس الجمهورية، الأمر الذي انعكس على سلطاته و صلاحياته، فجاءت واسعة و متنوعة، و شملت جميع شؤون الدولة، سواء المدنية منها أو العسكرية، و سواء الداخلية أو الخارجية، و التي خول رئيس الجمهورية بممارستها في جميع الظروف التي تمر بها الدولة، سواء كانت ظروف عادية أو استثنائية. و لما للسلطة التنظيمية من أهمية بارزة من الضروري التعرف على عناصرها و خصائصها.

الفرع الأول

عناصر السلطة التنظيمية

يمارس رئيس الجمهورية العديد من السلطات و الصلاحيات يمنحها له الدستور و يلزمه باحترام ما خصص لها من قواعد تحكمها، و يعد التزام الرئيس بما خصص له دستوريا احدى ضمانات إرساء دولة القانون، بشرط أن يكون تحديد واضح لهذه السلطات، و منها السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية و التي سنحاول من خلال هذا الفرع تحديد عناصرها .

أولا : سلطة قانونية

للقول بأن السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية يجب أن تكون سلطة قانونية يمارسها بقصد وإرادة إحداث أثر قانوني¹، أي أنها تهدف إلى إنشاء مركز قانوني عام و جديد ، أو تعديل مركز قانوني قائم بذاته ، أو إلغائه².
و منه يشترط في التنظيمات الرئاسية ، الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، أن تكون ذات طابع نهائي و تنفيذي ، أي أن يكون من شأنها إحداث أثر قانوني أو ترتيب أذى بذاتها ، و من بين السلطات و الصلاحيات التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها ، و لا تعد من قبيل السلطة التنظيمية سلطة التنسيق³ ، التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق إصدار الأوامر و التوجيهات و الإرشادات في شكل تعليمات ، أو منشورات و تهدف أساسا لتوضيح أسلوب عمل الذي يجب أن يسلكه و يتقيد به أشخاص و أجهزة الإدارة العمومية في الدولة⁴ ، و بالتالي لا تهدف إلى إحداث أثر قانوني .

ثانيا : سلطة أصلية

ان القول بأن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي سلطة أصلية أي أنها لا تحتاج إلى موافقة أو تصديق بعدها ، كما أنها غير مقيدة أو متوقفة على توفر ظروف معينة مثل ما هي عليه سلطة التشريع بأوامر التي يمارسها رئيس الجمهورية .
و هذا يعني أن السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية هي سلطة أصلية ، و لا يحتاج إليها فقط وقت الضرورة ، بل إنها سلطة استطاعت أن تفرض نفسها من خلال ما تملكه من خصائص و إمكانيات مكنتها من الاستجابة و التعايش مع جميع الظروف العادية و الاستثنائية التي مرت بها البلاد.

1- بدرية جاسر الصالح ، مجال اللائحة في فرنسا ، مطبوعات جامعة الكويت ، الطبعة الأولى ، 1990، ص08.

2- عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، الطبعة الخامسة ، دمج ، الجزائر ، 2008 ، ص 220.

3- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومة ، الجزائر ، 2005،

ص100.

ثالثا : سلطة منفردة

تعد السلطة التنظيمية المستقلة سلطة منفردة يختص بها رئيس الجمهورية دون إشراك لأي جهاز آخر في الدولة ، عكس ما هو الحال بالنسبة لسلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية و التصديق عليها ، و التي تتشابه مع السلطة التنظيمية في كونها سلطة قانونية و أصلية و لكن يكمن الاختلاف في كونها سلطة مشتركة ، و ذلك باشتراط موافقة البرلمان الصريحة بشأن بعضها ، بينما لا يحتاج إصدار المراسيم الرئاسية لأي موافقة من جهة أخرى ، و بالتالي تخضع خضوعا تاما لرئيس الجمهورية و يمارسها بصفة منفردة .

رابعا : سلطة تنظيم

يتميز المرسوم الرئاسي التنظيمي بتضمنه لقواعد عامة و مجردة ، تهتم بهيكلية و تنظيم مراكز قانونية عامة¹، و يقصد بالعمومية انصراف حكم القاعدة إلى كل الأشخاص الذين يتوافر فيهم وصفها ، و كذا كل الوقائع التي تحقق فيها شروطها ، عكس المراسيم الرئاسية الفردية ، فإنها تميز بتضمنها قواعد ذاتية و محددة تعنى بمعالجة و ضبط مراكز قانونية ذاتية ، و بذلك تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على ما صدرت بشأنه ، و منه نقول رغم التشابه بين السلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية ، و بين المراسيم الفردية في كونها سلطة قانونية ، أصلية و منفردة إلا أنها تختلف من كونها ذاتية تخاطب الأفراد بذواتهم بينما السلطة التنظيمية هي سلطة تنظيم .

الفرع الثاني

خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

ان دولة القانون و المؤسسات هي دولة تنتقل فيها السلطة من المفهوم الذاتي المؤسس على شخص الحاكم الى مفهوم مجرد مؤسس على القاعدة القانونية و المؤسسة 1.

و عرف المؤسسة على انها تنظيم اجتماعي هدفه الدفاع عن فكرة معينة و ضمان استمرارها ،مستقلة عن شخص منشئها أو رئيسها 2.

أن القول بأن الدولة هي مؤسسة هو قيامها على أساس استقلالها عن شخص من يرأسها و بالتالي يضمن استمرارها، و أداءها لعملها بكفاءة و هو ما يعرف بتأسيس السلطة 3. إن تأسيس السلطة يقتضي تعدد المؤسسات و أن يكون لكل منها اختصاصاتها التي تستمدتها من الدستور و النصوص القانونية .

و لأن السلطة مؤسسة و ليست امتياز ممنوح لمن يمارسها ،بل هي وظيفة تخضع في ممارستها للقواعد القانونية ،فإن المشرع خول المؤسسات العليا فيها ممارسة السلطة التنظيمية ،و عليه ينبغي على كل مؤسسة خولها المشرع ممارسة السلطة التنظيمية ،و في مقدمتها رئيس الجمهورية ،أن تلتزم بالنظام القانوني الذي تخضع له.

1-بسام دلة ، دولة القانون الضرورة و المقدمة للشروع في التنمية ،مجلة التأمين و التنمية ،العدد تشرين ، 2004/2 .

<http://www.mokarabat.com/s559.htm>

<http://www.mokarabat.com/mor7.htm>

2-عمار قربي ، دولة القانون و المؤسسات

3-سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،2002 ،ص 91.

4-عصام سليمان ، مدخل الى علم السياسة ،الطبعة الثانية ،دار النضال ،بيروت ،1989 ، 168-169.

5-المرجع نفسه ،ص 170.

وبالعودة الى النظام القانوني الذي تخضع له السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يمكن القول بأنها سلطة تتميز بالخصائص التالية :

أولا : سلطة رئاسية

إن ما تقتضيه الديمقراطية أن يكون ثمة فصل و استقلالية بين السلطات ، و منه حق كل سلطة في تنظيم عملها الداخلي و ضبطه 1، ومن بين هذه المؤسسات البرلمان الذي خوله المؤسس الدستوري ممارسة سلطة تنظيمية مستقلة ، تمثلت في السماح له بإعداد نظامه الداخلي دون التدخل للسلطة التنظيمية 2.

و في المقابل فإن البرلمان مطالب باحترام مبدأ الفصل بين السلطات ، و ملزم بالتقيد بالمجالات المخولة له دستوريا و عدم تعديها 3.

و بالاستناد على ذلك يمكننا القول أن سلطة تنظيم المسائل المتعلقة بالبرلمان هي سلطة برلمانية ، بينما سلطة تنظيم المسائل الغير مدرجة في المجال التشريعي للبرلمان هي سلطة رئاسية ، ينفرد بممارستها رئيس الجمهورية .

1- رأي المجلس الدستوري رقم 1989/01 المؤرخ في 28 أوت 1989 ، و المتعلق بمدى دستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 22 جويلية 1989 و المعنون "قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " ورد فيه أنه : (نظرا لكون محرر الدستور ، أقام مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية ، و نظرا لكون مثل هذا الاختيار يترتب عليه أن هذا المبدأ يتجسد بدقة أكثر فيما يتعلق بالمجلس الشعبي الوطني ضمن أحكام الفقرة 2 من المادة 109 من الدستور)

2- رأي المجلس الدستوري رقم 1989/01 المذكور أعلاه جاء فيه أنه (نظرا لكون الفقرة الثانية من المادة 155 من الدستور ، جعلت من جهة أخرى مبدأ الاستقلالية التنظيمية المذكور ... و كون محرر الدستور بتوخي هذا الفرز كان قصده أن يترك بالفعل للمجلس الشعبي الوطني صلاحية ضبط نظامه الداخلي بواسطة لائحة أو عقد خاص وحيد الطرف ، من غير القانون و التنظيم)

3- رأي المجلس الدستوري رقم 1998/04 المؤرخ في 10 فيفري 1998 ، و المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ، ورد فيه أنه : (اعتبار أن غرفتي البرلمان تتمتعان بالاختصاص المستقل في إعداد نظامها الداخلي و المصادقة عليهما طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 115 من الدستور ، و اعتبار أن المؤسس الدستوري بتكريسه هذه الاستقلالية، يقصد بأن المجالات التي أقر تدخل سلطات فيها تكون مستثناة من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان) .

ثانيا : سلطة عامة

تتسم اللوائح التنظيمية و القرارات الإدارية بأنها تحمل و تتضمن قواعد عامة ومجردة ، و لذلك كانت المراكز القانونية التي تنشئها أيضا عامة و مجردة، و من سمات القاعدة العامة أنها لا تسري على فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو على حالة أو حالات محددة بذواتها بل على كل فرد و كل حالة تتوافر فيها شروط انطباق القاعدة سواء كان من تطبق عليهم القاعدة فرد واحد أم أفراد متعددين 1 .

و المقصود بعمومية التنظيم عند نشأته هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة و بصفة التعميم و كذلك بتجدد العمل به كلما توافرت الشروط الخاصة بانطباقه. على ان هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء، و لكنه يعني بقاءها و تجديد العمل بها إلى أن تعدل أو تلغى بالطرق القانونية. مع العلم ان عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد. قد تطبق عليهم جميعا و قد تنطبق على فئة منهم و لذلك يتميز القرار التنظيمي عن القرار الفردي بصفة العموم و التجريد و من تم يتسم بطابع الثبات و الجمود النسبيين فهو لا يستنفذ موضوعه و غرضه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد بل يظل قائما و قبلا للتطبيق كلما توافرت الشروط المحددة لهذا التطبيق و لا يعني ذلك دوام النص التنظيمي بل هو قابل في أي وقت للتعديل أو الإلغاء و لكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه 2 .

كما يمتاز القرار التنظيمي بالثبات و الجمود النسبي مثل القانون لمفهومه الضيق فهو لا يستنفذ مضمونه و عرضه و أثاره بتطبيقه على حالة واحدة أو بمجرد تطبيقه أول مرة بل يظل باقيا و قائما قابلا للتطبيق على ما يستجد من الحالات و كلما دعت الحاجة و حتى توافرت شروط و ظروف تطبيقه كما يتميز القرار التنظيمي بأنه يخاطب كافة و يحتج به على كافة مثل القانون 3 .

1-سعاد بن سريّة ، مرجع سابق ،ص 144 .

2-عقيلة خرياشي ،مرجع سابق ، ص25.

ثالثا : سلطة قائمة بذاتها و مستقلة

تعتبر السلطة التنظيمية للوزير الأول سلطة تنظيمية تابعة في وجودها و عملها للسلطة التشريعية ، أو لرئيس الجمهورية ، بينما تعتبر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سلطة قائمة بذاتها و مستقلة ، لأنها تملك حق التشريع ابتداء في المجالات التي لم يتطرق إليها البرلمان من قبل ، باعتبارها تخرج عن نطاق اختصاصه الموضوعي .
و هي مستقلة لأنها غير مقيدة في عملها بوجود وجود قانون في المسألة المراد تنظيمها من قبل بل يمارسها رئيس الجمهورية بكل استقلالية .

المطلب الثالث

أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل التي منحه إياها الدستور باعتبارها وسيلة ناجعة في مواجهة الأزمات ، و باعتباره المكلف بالسهر على استمرارية الدولة ، و العمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات و الحفاظ على النظام الدستوري للبلاد ، و الحفاظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب و الأمة ، و تنقسم السلطة التنظيمية حسب الظروف التي تمارس فيها الى نوعين أساسيين ، الأولى يمارسها في الظروف العادية و النوع الثاني يمارسه في الظروف الاستثنائية .

1- ادحيمن محمد طاهر ،مرجع سابق ،ص 5.

الفرع الأول

السلطة التنظيمية العادية

السلطة التنظيمية العادية هي السلطة التي اعتاد رئيس الجمهورية على ممارستها في ظل الظروف العادية التي تنعم فيها الدولة بالهدوء و الاستقرار ، فرئيس الجمهورية وفي سبيل المحافظة على الدولة وتجسيد سياستها العامة يقوم بالسلطة التنظيمية العادية من خلال تنظيم المصالح والمرافق العامة في الدولة باعتباره الأقدر على اختيار النظم القانونية الملائمة وهنا يقوم رئيس الجمهورية بإصدار نوعين من اللوائح وهما لوائح المصالح العامة ولوائح الضبط والبوليس.

و لقد أطلق الفقه على التنظيمات التي تأخذ المظهر الإيجابي مصطلح "اللوائح التنظيمية " أو "لوائح المرافق العامة ، و أطلق على التنظيمات التي تأخذ مظهرا سلبيا مصطلح "لوائح التنظيم " أو لوائح البوليس " 1.

تعرف لوائح المصالح العامة بأنها مجموعة القواعد اللازمة التي تصدرها السلطة التنفيذية من اجل تنظيم المصالح العامة فهنا يقوم رئيس الجمهورية بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها قصد إشباع الحاجيات العامة 2 .

و وجود المرافق العامة يصاحبه في أغلب الأحيان نشاط الخواص قو الذي يساهم بدوره في اشباع حاجات العامة و يهدف الى تحقيق الربح ، و قد يمارس الخواص في سبيل ذلك تصرفات تؤدي الى تعكير صفو عيش المواطنين ، و لتفادي ذلك كان من الضروري وجود قواعد عامة و مجردة تضبط تصرفات الخواص و نشاطهم من أجل تأمين الأمن

1-محمدي زواوي فريدة ، المدخل للعلوم القانونية :نظرية القانون ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ،الجزائر ، 1998 ،ص 59.

2-المرسوم الرئاسي رقم 346/06 المؤرخ في 02 أكتوبر 2006 المتضمن إنشاء المحافظة العامة للتخطيط و الاستشراف و مهامها و تنظيمها ،الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 04 أكتوبر 2006 ،العدد62.

و الصحة و السكنية و التي تشكل ما يعرف بالنظام العام 1. و هنا تظهر لوائح الضبط والبوليس الإداري التي تعرف على أنها اللوائح التي يتم من خلالها تحقيق متطلبات النظام العام و ضمان حقوق وحرقات الأفراد الذي يعد الأصل و كالاتثناء عليه تقييد الحريات العامة باستعمال وسائل ضبط إداري مشروعة لا يترتب عنها تعطيل الحريات بشكل مطلق 2.

الفرع الثاني

السلطة التنظيمية الاستثنائية

إن الدستور الجزائري وفي سبيل المحافظة على كيان الدولة و سلامتها قد خول لرئيس الجمهورية مجمل الصلاحيات للمحافظة عليها، إذ سمح له بممارسة سلطة تنظيمية استثنائية من خلال تقرير حالة الطوارئ و حالة الحصار و التعبئة العامة في حالة الحرب ، فالسلطة التنظيمية الاستثنائية هي تلك السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية و التي يمارسها في مواجهة ما قد يطرأ على الدولة من ظروف استثنائية . هذه السلطة يمارسها رئيس الجمهورية في ظروف خاصة محددة دستوريا على سبيل الحصر مع ضرورة توفر ظروف قيامها هي :

1- محمد محمد بدران ،مضمون فكرة النظام العام و دورها في مجال الضبط الإداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،1992 ،ص 99 و ما يليها .

2-المرسوم الرئاسي رقم 118/05 الصادر في 11 أبريل 2005 و المتعلق بتأيين المواد الغذائية ،الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 13 أبريل 2005 العدد 27.

أولاً : حالة الطوارئ أو الحصار

لقد وحد المؤسس الدستوري الجزائري بين حالتي الطوارئ و الحصار 1، من حيث دوافع إعلانهما أو ما تخولانه لرئيس الجمهورية من سلطة ،و لكن الفقه اختلف بشأنهما بحيث اعتبر أن حالة الطوارئ أقل صرامة و تضيقا على الحريات العامة من حالة الحصار 2 ،في حين يرى البعض بأن الحالتين متقاربتين لحد كبير ،و لذلك جمعهما المؤسس الدستوري في مادة واحدة 3،و هناك من اعتبرهما بمثابة حالة واحدة و لا فرق بينهما 4.

و تجدر الإشارة الى أن رئيس الجمهورية في حالة ما إذا قرر إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار فإنه سيظل يمارس وظيفة الضبط من أجل الحفاظ على النظام العام ، بحيث خوله الدستور اتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع و استعادة النظام العام و ضبطه.

ثانياً : الحالة الاستثنائية

يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية ،أو سلامة ترابها 1.

1- نصت الفقرة الأولى من المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " يقرّر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار ".

2- مولود ديدان ،مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ،دار بلقيس للنشر ،الجزائر ،2007،ص 236.

3- سعيد بوشعير ،المرجع السابق ،ص 268.

4- تقيدة عبد الرحمان ،نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة ماجستير ،معهد الحقوق ،جامعة عنابة ،1990، ص 74.

5- نصت الفقرة الأولى و الثالثة من المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 على ما يلي : " يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ... تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ".

و تختلف الحالة الاستثنائية عن حالتى الطوارئ و الحصار و التى يكون فىهما اخلال بالنظام العام فى الحالة الاستثنائية يصل الخطر الى حد المساس بأركان الدولة ، و فى هذه الحالة لرئيس الجمهورية اتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل الحفاظ على كيان الدولة ، و سلامة مؤسساتها الدستورية .

ثالثا : حالة التعبئة العامة

التعبئة العامة 1 هى الحالة التى يدعو رئيس الجمهورية فى ظلها الى تسخير كل قدرات الدولة و مؤسساتها و مواردها المادية 2، و تجنيد كل من يقدر على حمل السلاح و تدريبهم 4 ، و ذلك من أجل المساهمة فى الحفاظ على كيان الدولة و وحدة ترابها و أمنها.

رابعا : حالة الحرب

إعلان الحرب 3 لا يكون إلا إذا وجد عدوان على الدولة ، سواء وقع أو يوشك أن يقع ، حسب ما ينص عليه ميثاق الأمم المتحدة ، و التى عرفت جمعيتها العامة فى قرارها رقم 3314 الصادر فى 14 ديسمبر 1974 ، على أنه (استخدام القوة المسلحة من قبل أى دولة ما ضد سيادة دولة أخرى ، أو سلامتها الإقليمية ، أو استقلالها السياسى ، أو بأى صورة أخرى تتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة)

1- المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- أوصديق فوزي ، الوافي فى شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2008 ، ص 138

3- نصت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 على ما يلى : " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة ، يُعلن رئيس الجمهورية الحرب ، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبى الوطنى ورئيس المجلس الدستوري .

ويجتمع البرلمان وجوبا ، ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يُعلمها بذلك . "

كما أنها أكدت فيه على أنه : (ما من اعتبار أيا كانت طبيعته ،سواء كان سياسيا أو اقتصاديا أو عسكريا أو غير ذلك يصح أن يتخذ مبررا لارتكاب عدوان . و أن الحروب العدوانية جريمة ضد السلم الدولي ،و العدوان يرتب مسؤولية دولية)
و بالتالي لابد من توفر الخطر الخارجي الذي يهدد كيان الدولة من أجل إعلان حالة الحرب وفق الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة .

المبحث الثالث

المجال التنظيمي للوزير الأول

إن سلطات و صلاحيات الوزير الأول تتمثل في تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان وكذا اللوائح المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية ، و التي تعتبر حكرا على رئيس الجمهورية دون أن يشاركه فيها الوزير الأول ، و لا حتى رئيس الحكومة رغم اعتماد نظام ازدواجية التنفيذية سابقا في ظل دستور 2008.

المطلب الأول

مفهوم السلطة التنظيمية للوزير الأول

ينقسم المجال التنظيمي الى المجال التنظيمي المستقل و الثاني المجال التنظيمي لتنفيذ القوانين هذا الأخير يعود للوزير الأول ، و هو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹، و عليه فإن مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان هي من اختصاص الوزير الأول ، إضافة الى تنفيذ التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية و لتنفيذ القوانين و التنظيمات عدة مفاهيم عمل الفقهاء على تحديدها:

حيث يرى "جورج فيدل " أن تنفيذ القوانين والتنظيمات يعني:

✓ نشر القوانين والتذكير بأحكامها.

✓ استعمال الإكراه لضمان تنفيذ القوانين .

✓ القيام بأعمال تعهد بها القوانين للحكومة صراحة .

✓ الحفاظ على النظام العام و ضمان تسيير المرافق العامة .

كما أن تنفيذ القوانين لا يقتصر فقط على الأعمال الضرورية لتنفيذ كل قانون ، بل

يتضمن كذلك الحد الأدنى من الشروط الضرورية لاستمرارية الحياة الوطنية².

1-تنص الفقرة الثانية من المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" .

2-عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ،مرجع سابق ،ص 111.

هذا و حسب رأي الدكتور سعيد بوشعير بأن مفهوم تنفيذ القوانين في الجزائر يقصد

به:

- 1- ممارسة رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) السلطة التنظيمية لتنفيذ نص تشريعي يسنه البرلمان أو نص تنظيمي مستقل يضعه رئيس الجمهورية .
- 2-تولي الوزير الأول مسؤولية رئاسة الإدارة العامة التي تكون رهن إشارته و تصرفه لأنها القائمة على تنفيذ القوانين و التنظيمات 120.

و يرى الدكتور "بوكرا إدريس " أن تنفيذ القوانين و التنظيمات يمتد لكل من القوانين الموضوعة من طرف البرلمان و التنظيمات المستقلة التي يختص بوضعها رئيس الحكومة .122
بينما يرى البعض بأن عبارة تنفيذ القوانين و التنظيمات تتسع لمفهومين ، مفهوم ضيق و مفهوم واسع.

المفهوم الضيق لا يتجاوز المدلول الحرفي للعبارة و يشمل طبقا لأحكام الدستور ما

يلي :

- إصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتنفيذ القوانين التي يصادق عليها البرلمان مع احترام ما يعود لرئيس الجمهورية دستوريا من السلطة تنفيذية .
- إصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتنفيذ الأوامر التي يضعها رئيس الجمهورية في بعض الحالات المحددة حصرا في الدستور مع احترام ما يعود لرئيس الجمهورية من سلطة تنفيذية .
- إصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتنفيذ التنظيمات المستقلة عن المستقلة عن القانون التي يتخذها رئيس الجمهورية .

1- سعيد بوشعير ،النظام السياسي الجزائري ،المرجع السابق ،ص303.

2- إدريس بوكرا ،النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 المؤسسة الجزائرية للطباعة ،الجزائر ، 1992، ص 250.

أما المفهوم الواسع لعبارة تنفيذ القوانين و التنظيمات فإنه يقضي بخلق و توفير الإطار العام و الضروري الذي يكفل تنفيذ القوانين و التنظيمات في مجموعها في كل الأوقات و الأحوال من أجل المحافظة على الحياة الاجتماعية و تجنب الاضطراب و يندرج تحت هذا المفهوم الصلاحيات التالية :

- تحديد صلاحيات الوزراء و تنظيم وزاراتهم باستثناء ما يعود لرئيس الجمهورية في هذا الشأن .

- المحافظة على النظام العام .

- إنشاء و تنظيم المرافق العامة و ضمان استمراريتها و حسن أدائها مع احترام ما يعود لرئيس الجمهورية في هذا الشأن .

و منه يعود للوزير الأول مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان ،بالإضافة إلى أنه مكلف بتنفيذ التنظيمات التي يختص بها رئيس الجمهورية ،و لكن سلطة رئيس الحكومة غير مستقلة بل هي مشتقة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضيع لم يسبق للبرلمان أو رئيس الجمهورية تنظيمها من قبل .

1- بشير بن مالك ،الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ،مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق ،جامعة جيلالي اليابس ،سيدي بلعباس ،1999 ، ص 117-118 .

المطلب الثاني

تنفيذ القوانين و التنظيمات

و هي مجموعة الإجراءات التي تتضمن الجزئيات و التفاصيل اللازمة لتنفيذ القوانين و التنظيمات ، حيث نصت المادة 99 البند الثاني من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 التي ذكرت بعض الصلاحيات التي يمارسها الوزير الأول من بينها " يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات " فتسند هذه المادة للوزير الأول اختصاص تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان وتتم عن طريق لوائح تنفيذ القوانين و كذلك لوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية عن طريق لوائح تنفيذ التنظيمات .

الفرع الأول

لوائح تنفيذ القوانين

إن اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان 1 ، إذ يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تفصيلية و يتم ذلك بموجب مراسيم تسمى بالمراسيم التنفيذية.

و يعود هذا الاختصاص للحكومة بحكم ما تملكه من وسائل بحكم موقعها التنفيذي تعد على بينة بما يحتاجه أي قانون من جزئيات و تفاصيل دقيقة و لازمة لتنفيذه إلا انه يخرج من هذا المجال تنفيذ القوانين التي تخص وزارتي الدفاع و الخارجية لأنهما من أعمال السيادة و يعود الأمر في إصدار لوائح تنفيذية في هذين المجالين لرئيس الجمهورية .

الفرع الثاني

لوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة

يختص الوزير الأول إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني باختصاص تنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية و يتم ذلك بعد موافقة رئيس الجمهورية1 على المرسوم التنفيذي .

و كما هو معلوم فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد اعتمد مبدأ الثنائية التنفيذية و ذلك قبل التعديل الدستوري لسنة 2001 ، إلا أن السلطة التنظيمية بقيت حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها لوحده ، و يبقى اختصاص الوزير الأول مقتصرا على تنفيذ ما جاء به رئيس الجمهورية من قوانين و أوامر حتى و ان تعلق الأمر بأحد مجالات تنفيذ برنامج حكومته و لهذا السبب كان من الأجدر إعطاء السل التنظيمية لرئيس الحكومة دون قيد حتى يتمكن من تنفيذ القوانين و برنامج حكومته المسؤول عليه أمام البرلمان. و هذا ما ذهب إليه الدستور الفرنسي لسنة 1996 في مادته 26 إن الوزير الأول صاحب سلطة التنظيم، يضمن كذلك تنفيذ القوانين و بالتالي السلطة التنظيمية لها اتجاهين:

الاتجاه الأول : يسعى إلى تنفيذ القوانين الشكل الكلاسيكي لسلطة التنظيم.

الاتجاه الثاني :السلطة التنظيمية المستقلة حيث يدخل الوزير الأول دون أن يربط قراره إلى تنفيذ نص تشريعي و السلطة التنظيمية المستقلة في النظام الفرنسي مقسمة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول2 .

وبعد التعديل الدستوري لسنة 2001 نلاحظ أن الوزير الأول في النظام الجزائري لا يتخذ اي سلطة تنظيمية إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية و بالتالي يعتبر عون سامي تابع لرئيس الجمهورية3 .

1-عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 268.

2-المرجع نفسه ، ص 244.

3-عمار عباس ، المرجع السابق ، ص 11 .

خاتمة

خاتمة

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المرن و الذي يقتضي الفصل بين السلطات في الدولة مع وجود نوع من التعاون بينها بحيث تختص السلطة التشريعية بسن و إعداد القانون و التصويت عليه ،بينما يعود للسلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين .

الأصل أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصها الأصلي المتمثل في سن القوانين بكل حرية و بدون أي قيد ،و لكن نظرا للتطور التاريخي الذي عرفته المؤسسة التشريعية في الجزائر ، بداية من نظام الحزب الواحد و الذي أدى الى تداعيات خطيرة عرفها الشارع الجزائري و الانتقال الى نظام التعددية الحزبية و الذي كشف بدوره عن هشاشة نظام الحكم و فشل السياسة المنتهجة و التي أدت بدورها الى وقوع البلاد في أزمة دستورية حقيقية و كان ذلك بعد توقيف المسار الإنتخابي و مزامنة إستقالة رئيس الجمهورية لحل المجلس الشعبي الوطني ، على إثرها جاءت فكرة تبني نظام الغرفتين و ذلك لخلق نوع من التوازن داخل المؤسسة التشريعية و ضمان استمرارية مؤسسات الدولة .

جميع هذه الأحداث التي مرت بها المؤسسة التشريعية في الجزائر كانت سببا في تقوية المؤسسة التنفيذية و توسيع مجال اختصاصها ليصل الى حد مشاركة السلطة التشريعية في جميع مراحل اعداد القانون بداية بحق المبادرة بالقانون الذي يمارسه الوزير الأول ، إضافة الى تدخل السلطة لتنفيذية في جميع مراحل صناعة القانون كما أن المشرع لم يضع قيودا تضبط تدخل السلطة التنفيذية و حتى و إن وضعت لم تكن لتكون قيودا فعالة مما يترتب عليه تفوق المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية في ممارسة اختصاصاتها.

كما أن لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين أو ما يعرف بحق الاعتراض التوقيفي و الذي يتطلب في حال استعماله من طرف رئيس الجمهورية ، إعادة المصادقة على القانون بتوفر أغلبية موصوفة و هي ثلاث أرباع أعضاء إحدى الغرفتين لإقراره ، كما يعود لرئيس الجمهورية أيضا الحق في إصدار القوانين ، و هنا نجد أن المشرع لم ينص على وجود جزاء في حالة عدم إصدار القانون بعد انقضاء مدة ثلاثون يوما .

و لا يقتصر دور رئيس الجمهورية عند هذا الحد بل يتعداه ليصل الى حقه في التشريع بأوامر في المسائل العاجلة خلال العطل البرلمانية أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني و المسائل العاجلة هو قيد جاء به المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 ليحد من ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطة مع وجوب استشارة مجلس الدولة إلا أن هذا القيد يبقى دون فعالية لعدم توفر عنصر الإلزام بحيث أن الاستشارة التي يقدمها مجلس الدولة تبقى مجرد رأي يمكن أن لا يلتزم به .

اضافتا الى اطلاق المجال التنظيمي الذي يمارسه رئيس الجمهورية و الذي يشمل جميع المجالات عدا تلك المجالات المخصصة للسلطة التشريعية و المحصورة في حدود النص الدستوري ، حيث ينفرد رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة تنظيمية مستقلة دون أي قيد أو رقابة .

كما يعود للوزير الأول ممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية و ذلك لتنفيذ القوانين . و من هنا يتضح جليا ضعف المؤسسة التشريعية الجزائرية ، و هذا ما يؤكد الواقع من خلال قلت اقتراح القوانين من طرف البرلمان بينما نجد معظم القوانين التي تعرض للمناقشة هي عبارة عن مبادرات حكومية .

وبالتالي يبقى دور المؤسسة التشريعية في الجزائر محدودا في ممارسة الاختصاص التشريعي ، بينما يظهر تفوق المؤسسة التنفيذية من خلال مشاركتها للمؤسسة التشريعية في وظيفتها وممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية المستقلة .

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر و المراجع

I- المراجع باللغة العربية

أولاً-الكتب

أ-الكتب العامة:

- 1- إدريس بوكرا ،النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 المؤسسة الجزائرية للطباعة ،الجزائر ،
- 2- أوصديق فوزي ،الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ،الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2008
- 3- بدرية جاسر الصالح ،مجال اللائحة في فرنسا ، مطبوعات جامعة الكويت ،الطبعة الأولى ،1990،ص08.
- 4- سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ،دار النهضة العربية ،القاهرة 2002،
- 5- سعيد بشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، النظم السياسية وطرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الرابعة
- 6- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي
- 7- عبد الله بوقفة ،الدستور الجزائري (نشأة ،تشريعيا ،فقها) ،دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ،الجزائر ،2005
- 8- عصام سليمان ، مدخل الى علم السياسة ،الطبعة الثانية ،دار النضال ،بيروت ،1989 ، 168-169.

- 9- عقيلة خرباشي ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،دار الخلدونية
2013،
- 10- عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري ،الطبعة الثانية ،دار جسور
،المحمدية ،2007
- 11- عمار بوضياف ،المرجع في تحرير النصوص القانونية و الوثائق الإدارية
،جسور للنشر و التوزيع ،المحمدية ،الجزائر ،الطبعة الثالثة ،2015
- 12- عمار عوابدي ،القانون الإداري ، الجزء الأول ،الطبعة الخامسة ، دمج ،الجزائر
،2008.
- 13- عمار عوابدي ،نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري
،دار هومة ،الجزائر ،2005
- 14- قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرني
،باتنة ،2001
- 15- محمد الصغير بعلي ،القانون الإداري ،دار العلوم للنشر و التوزيع ،عنابة
،2004.
- 16- محمدي زاوي فريدة ،المدخل للعلوم القانونية :نظرية القانون ،المؤسسة الوطنية
للفنون المطبعية ،الجزائر ،1998 ،ص 59.
- 17- محمد محمد بدران ،مضمون فكرة النظام العام و دورها في مجال الضبط الإداري
،دار النهضة العربية ،القاهرة ،1992
- 18- موريس دوفرجه ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري الأنظمة الدستورية
الكبرى ،ترجمة د.جورج سعد ،المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ،الطبعة
الأولى ،1992
- 19- مولود ديدان ،مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ،دار بلقيس للنشر
،الجزائر ،2007.

- 20- هاني على الطهراوي ،النظم السياسية و القانون الدستوري ،دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الطبعة الثانية ،2007
- ب- الكتب المتخصصة
- 1- سعيد بوشعير ،النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ،عين مليلة ،1990.
- 2- عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دار هومة 2009 .
- 3- عقيلة خرباشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ،الجزائر ،2007.
- 4- فوزي أوصديق ،النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر،2006.

ثانيا : الأطروحات و المذكرات الجامعية

أ - أطروحات الدكتوراه

- 1- الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ،أطروحة دكتوراه ، جامعة قسنطينة ،1991.
- 2- أومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ،أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،2012-2013
- 3- حسين حياة ،التصديق على المعاهدات الدولية ،أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2015-2016
- 4- رابحي أحسن ،مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ،معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ،2005-2006
- 5- سعيد بوشعير ،علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ،أطروحة دكتوراه ،جامعة الجزائر ،1984

- 6- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال لتطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بالقايد، تلمسان، 2011-2012
- 7- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر ، كلية الحقوق، باتنة، 2010
- 8- كرزادي الحاج، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015
- 9- لدرع نبيلة، مجال التشريع و مجال التنظيم في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014/2015

ب- مذكرات الماجستير

- 1- بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008 .
- 2- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس .
- 3- تقيدة عبد الرحمان، نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق، جامعة عنابة، 1990
- 4- حجاب ياسين، دور مجلس الأمة الجزائري و مجلس المستشارين المغربي، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015
- 5- سعاد عيادي، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية -دستور 1996-، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014 .
- 6- سعد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08) دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2010.

- 7- عبد المؤمن عبد الوهاب النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة، سنة 2006/2007
- 8- فاطمة الزهراء رمضاني، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر ،مذكرة ماجستير ،جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ،2،
- 9- مزياني حميد ،عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي ، مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق ،جامعة مولود معمري تيزي وزو ،2010-2011
- 10- ياهو محمد ، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في إطار دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ،جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ،2013

ثالثا : المقالات

- 1- بسام دلة ، دولة القانون الضرورة و المقدمة للشروع في التنمية ،مجلة التأمين و التنمية ،العدد تشرين ، 2/2004 .

<http://www.mokarabat.com/s559.htm>

- 2- عمار قربي ، دولة القانون و المؤسسات .

<http://www.mokarabat.com/mor7.htm>

- 3- ملف العدد ،مجلة الوسيط ،وزارة العلاقات مع البرلمان ،العدد 13 ،2016 .
- 4- وليد شريط ،الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستورية الجزائري ،المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان ، كلية الحقوق ،جامعة تلمسان ،د ت ن .
- رابعا :النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

*الدساتير الجزائرية :

- 1- دستور 1963 ، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 ، ج ر ، عدد 64 ،الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963

2- دستور 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، ج ر ، عدد 94 ،الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976 .

3- دستور 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989 ، ج ر ، عدد 9 ،الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.

4- دستور 1996، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 ، ج ر ، عدد 76 ،الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996

5- القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، ج ر ، عدد 14 ،الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

*الدساتير الأجنبية :

- دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي مترجم للغة للعربية ،04 أكتوبر 1958 .

ب :التشريعات

- القوانين العضوية

1-القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 اوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ، عدد 50 ،الصادرة بتاريخ 28 اوت 2016

2-القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما ،و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، ج ر ، عدد 50،الصادرة بتاريخ 28 اوت 2016 .

-الأوامر

1- الأمر 65-182 المؤرخ بتاريخ 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة ، ج ر ، عدد 58 ،الصادرة بتاريخ 13 يوليو 1965.

ج - النصوص التنظيمية

* المراسيم الرئاسية

1-المرسوم الرئاسي رقم 92-93 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1992 ،المتعلق بصلاحيات المجلس الإستشاري الوطني ،و طرق تنظيمه وعمله ، ج ر ، عدد 10 ،الصادرة بتاريخ

09 فبراير سنة 1992.

2- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 يناير 1994 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية ، ج ر ، عدد 06 ، الصادرة بتاريخ 31 يناير سنة 1994 .

3- المرسوم الرئاسي رقم 346/06 المؤرخ في 02 أكتوبر 2006 المتضمن إنشاء المحافظة العامة للتخطيط و الاستشراف و مهامها و تنظيمها ، الجريدة الرسمية لسنة 2006 ، العدد 62.

4- المرسوم الرئاسي رقم 118/05 الصادر في 11 أبريل 2005 و المتعلق بتأيين المواد الغذائية ، الجريدة الرسمية لسنة 2005 العدد 27.

د- الآراء المجلس الدستوري

1- رأي المجلس الدستوري رقم 1989/01 المؤرخ في 28 أوت 1989 ، و المتعلق بمدى دستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 22 جويلية 1989 و المعنون "قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " .

2- رأي المجلس الدستوري رقم 1998/04 المؤرخ في 10 فيفري 1998 ، و المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور .

هـ- الإعلانات

1- إعلان المؤرخ في 14 يناير سنة 1992 ، المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة ، ج ر ، عدد 03 ، الصادرة بتاريخ 15 يناير 1992 .

2- إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 19 ديسمبر 1993 ، ج ر ، عدد 84 ، الصادرة بتاريخ 20 ديسمبر سنة 1993 .

و- البيانات

1- بيان مجلس الثورة الصادر بتاريخ 19 يونيو سنة 1965 ، ج ر ، عدد 56 ، الصادرة بتاريخ 06 يوليو 1965 ، ص 802.

ي- الأنظمة الداخلية

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، ج ر ، عدد 46 ، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 2000 .

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة ، ج ر ، عدد 49 ، الصادرة بتاريخ 22 اوت 2017.
***مداولات**

1-مداولة رقم 03-92 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة الصادرة بتاريخ 02 يوليو 1992 المتضمنة تشكيلة المجلس الأعلى للدولة ، ج ر ، عدد 51 ، الصادرة بتاريخ 05 يوليو 1992 .

2-مداولة رقم 04-92 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة الصادرة بتاريخ 02 يوليو 1992 المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الأعلى للدولة ، ج ر ، عدد 51 ، الصادرة بتاريخ 05 يوليو 1992 .

2- المراجع باللغة الفرنسية

*PIERRE PACTET ,Les institutions politiques (droit constitutionnel)

op.cit ,p556

الفهرس

فهرس ، الممضوعات

- 05..... مقدمة
- 11..... الفصل الأول : الاختصاص التشريعي في الدستور الجزائري
- 12..... المبحث الأول: تطور المؤسسة التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال
- 13..... المطلب الأول : المؤسسة التشريعية في ظل الأحادية الحزبية
- 13..... الفرع الأول : المؤسسة التشريعية في ظل الأحادية الحزبية
- 13..... أولا : المجلس التأسيسي أول هيئة تشريعية في الجزائر
- 15..... ثانيا :المجلس الوطني
- 16..... ثالثا :مجلس الثورة
- 17..... رابعا : المجلس الشعبي الوطني
- 18..... الفرع الثاني : المؤسسة التشريعية في ظل التعددية الحزبية
- 18..... أولا : المجلس الشعبي الوطني في ظل التعددية الحزبية
- 20..... ثانيا :المجلس الأعلى للدولة
- 21..... ثالثا : المجلس الاستشاري الوطني
- 22..... رابعا : المجلس الوطني الانتقالي

- المطلب الثاني : المؤسسة التشريعية في ظل الثنائية البرلمانية 23
- الفرع الأول :المجلس الشعبي الوطني 23
- أولا : تشكيلة المجلس الشعبي الوطني 23
- 1- شروط الترشح 24
- 2-موانع الترشح 25
- ثانيا : تنظيم المجلس الشعبي الوطني 25
- 1-رئيس المجلس الشعبي الوطني 25
- 2-مكتب المجلس الشعبي الوطني 26
- 3-اللجان الدائمة 27
- 4-هيئة الرؤساء 27
- 5-هيئة التنسيق 28
- 6-المجموعات البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني..... 28
- الفرع الثاني : مجلس الأمة 28
- أولا :مبررات إنشاء مجلس الأمة الجزائري 29
- 1-المبررات القانونية لإنشاء مجلس الأمة الجزائري..... 29
- 2-المبررات السياسية لإنشاء مجلس الأمة الجزائري..... 30
- ثانيا : تشكيلة و تنظيم مجلس الأمة الجزائري 30
- 1- تشكيلة مجلس الأمة 31
- 2-تنظيم مجلس الأمة 31
- أ- رئيس المجلس 32

- ب -مكتب المجلس 32
- ج-اللجان الدائمة..... 32
- د-هيئة الرؤساء 33
- هـ-هيئة التنسيق 33
- و-المجموعات البرلمانية 33
- المبحث الثاني: ضعف سلطة البرلمان في سن و إعداد القانون 33
- المطلب الأول: تقييد السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها الأصيل..... 34
- الفرع الأول : تحديد مجال القانون العادي..... 34
- الفرع الثاني : تحديد مجال القانون العضوي 38
- المطلب الثاني: السلطة التنفيذية المحرك الفعلي للعملية التشريعية 41
- الفرع الأول :مشاركة الحكومة في العملية التشريعية 41
- أولا : احتلال الصدارة في المبادرة بالتشريع..... 41
- ثانيا :تدخل السلطة التنفيذية في جميع مراحل العملية التشريعية 45
- الفرع الثاني :دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية 46
- أولا : إصدار رئيس الجمهورية للقانون..... 47
- ثانيا :الإعتراض على القوانين 48
- المبحث الثالث :الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية 50
- المطلب الأول :التشريع بأوامر 50

- 50..... الفرع الأول : التشريع بأوامر في الظروف العادية
- 50..... أولا : حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
- 51..... ثانيا : خلال العطل البرلمانية
- 51..... الفرع الثاني : التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية
- 52..... الفرع الثالث : التشريع بأوامر في المجال المالي
- 53..... المطلب الثاني : التشريع عن طريق الاستفتاء
- 54..... المطلب الثالث : المصادقة على المعاهدات
- 57..... الفصل الثاني : الاختصاص التنظيمي في الدستور الجزائري
- 59..... المبحث الأول : ماهية السلطة التنظيمية
- 59..... المطلب الأول : مفهوم السلطة التنظيمية
- 61..... المطلب الثاني : التطور التاريخي للتنظيم
- 64..... المبحث الثاني : السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
- 64..... المطلب الأول : السلطة التنظيمية المستقلة من اختصاص رئيس الجمهورية
- 66..... المطلب الثاني : عناصر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و خصائصها
- 66..... الفرع الأول : عناصر السلطة التنظيمية
- 67..... أولا : سلطة قانونية
- 67..... ثانيا : سلطة أصلية
- 68..... ثالثا : سلطة منفردة

- 68..... رابعا : سلطة تنظيم
- 69..... الفرع الثاني :خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
- 70..... أولا : سلطة رئاسية
- 71..... ثانيا : سلطة عامة
- 72..... ثالثا : سلطة قائمة بذاتها و مستقلة
- 72..... المطلب الثالث :أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
- 72..... الفرع الأول : السلطة التنظيمية العادية
- 73..... الفرع الثاني :السلطة التنظيمية الاستثنائية
- 75..... أولا : حالة الطوارئ أو الحصار
- 75..... ثانيا : الحالة الاستثنائية
- 76..... ثالثا : حالة التعبئة العامة
- 76..... رابعا : حالة الحرب
- 78..... المبحث الثالث : المجال التنظيمي للوزير الأول
- 78..... المطلب الأول : مفهوم السلطة التنظيمية للوزير الأول
- 81..... المطلب الثاني : تنفيذ القوانين و التنظيمات
- 81..... الفرع الأول : لوائح تنفيذ القوانين
- 82..... الفرع الثاني :لوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة
- 84..... الخاتمة
- 88..... قائمة المصادر المراجع
- 96..... فهرس الموضوعات

ملخص

من أهم مبادئ القانون الدستوري ممارسة البرلمان لسلطة التشريع ، بموجب قواعد عامة و مجردة في جميع المجالات ، و هذا ما كرسه دستور 1963 أول دستور للجزائر المستقلة و لكن المؤسس الدستوري الجزائري تخلى عن هذا المبدأ في الدساتير اللاحقة وذلك نتيجة لوجود مقتضيات عملية و اعتبارات واقعية مرت بها البلاد ، بحيث حصر مجال التشريع بينما أطلق مجال التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية و هو ما يسمى بالسلطة التنظيمية و التي من خلالها يقوم رئيس الجمهورية بالتشريع في المسائل التي لم ينص عليها الدستور على أنها من اختصاص السلطة التشريعية للبرلمان .

و لأن مسألتى التشريع و التنظيم من بين أهم موضوعات القانون الدستوري جاء هذا البحث للوقوف عند نقاط مهمة و هي:

تطور المؤسسة التشريعية في الجزائر ، الدور المحدود للسلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها الأصيل و تفوق السلطة التنفيذية على سلطة التشريعية و ذلك من خلال مشاركتها لهل في جميع مراحل العملية التشريعية.

ماهية السلطة التنظيمية و تطورها التاريخي و أخيرا على السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية و الوزير الأول .