



جامعة محمد خيضر . بسكرة .
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



آثار مبدأ الفصل بين السلطات على وظائف البرلمان في النظام الدستوري الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق
تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

عززي الزين

من إعداد الطالب:

بوهالي مولود

لجنة المناقشة:

الصفة	المؤسسة	الرتبة	الإسم و اللقب
رئيسا	جامعة بسكرة	أستاذ تعليم عالي	أ.د حوحو رمزي
مشرفا ومقررا	جامعة بسكرة	أستاذ تعليم عالي	أ.د عززي الزين
عضوا مناقشا	جامعة الوادي	أستاذ تعليم عالي	أ.د خلف فاروق
عضوا مناقشا	جامعة قسنطينة 03	أستاذ تعليم عالي	أ.د سعدي عبد الحليم
عضوا مناقشا	جامعة بسكرة	أستاذ محاضر	د خان فوضيل
عضوا مناقشا	جامعة ورقلة	أستاذ محاضر	د سويقات أحمد

السنة الجامعية 2023-2024

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿إِن يَمَسُّكُمْ كَرْحٌ فَقَدْ مَسَّ الْقَوْمَ كَرْحٌ مِّثْلُهُ وَتِلْكَ
الْأَيَّامُ نَدَّوْهَا بَيْنَ النَّاسِ وَكَيْعَلَمَ اللّٰهُ الَّذِينَ آمَنُوا وَيَتَّخِذَ
مِنْكُمْ شُهَدَاءَ وَاللّٰهُ لَا يُحِبُّ الظَّالِمِينَ﴾

صدق الله العظيم

(سورة آل عمران - الآية 140)

إهداء

إلى أطهر قلبين في حياتي... والديَّ العزيزين

إلى من شاركتني السراء والضراء..... إلى زوجتي المخلصة

إلى من أتشوق لأن أرى مستقبلهما المشرق بإذن الله ابنتي الغاليتين

ماريا و مرام

إلى أختي العزيزة، إلى إخوتي الأعزاء

إلى جموع الأقارب والأصدقاء

أهديكم ثمرة جهدي وعصارة فكري.

﴿ شكر و تقدير ﴾

أقدم بالشكر إلى كل أساذ ساهم في تعليمي
و أخص بالذكر الأساذ المشرف
على كل الجهود وودات التي بذلها
لمتابعة هذا البحث من أولها إلى آخره
إلى الأساذ الدكتور: **عزري الزين**

فجزاه الله عنا خير الجزاء.

قائمة لأهم المختصرات:

01 - باللغة العربية:

- ج ر ج ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
- ج : جزء
- ك : كتاب
- د س ن : دون سنة نشر
- د ب ن : دون بلد نشر
- د م ج : ديوان المطبوعات الجامعية
- ص : صفحة
- ص ص : من الصفحة... إلى الصفحة....
- ط : الطبعة
- م : مجلد
- ع : عدد
- ع خ : عدد خاص

02 - باللغة الفرنسية:

- **ED** : Edition.
- **OPU** : Office des Publications Universitaires .
- **L.G.D.J** : Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence .
- **N°** : Numéro
- **P** : page
- **p.p** : de la page ... à la page...

مقدمة

أن الدولة - كنظام من صنع البشر - إنما قامت لتحقيق الخير لجموع الأفراد الذين ينتسبون إليها، وقد درج الإنسان على وضع أسس فلسفية تحكم تصرفه في الحياة، وتكون بمثابة دليل للعمل، يحدد له جوانب الخطأ والصواب، ولا شك أن هذه الفلسفة تغيرت وما تزال، وسيظل الإنسان يطور فلسفته في ضوء مشاكل الحياة المتجددة⁽¹⁾.

ولقد أصبح من البديهيات في علم القانون والنظم القانونية بوجه عام، أن يكون الدستور على رأس الهرم في تدرج القواعد القانونية، بحيث يكون باطلا كل قانون أو نظام (لائحة) أو تعليمة أو قرار، إن تتعارض مع نصوص الدستور، وأصبح من البديهيات أيضا أن يكون الدستور في كل دولة من دول العالم المعاصر هو مصدر الشرعية والمشروعية، وهو من يحدد للعلاقة بين السلطات، داخل الدولة.

إن مسألة العلاقة بين السلطات قد خضعت حتى الآن إلى نظريتين متناقضتين، هما نظرية الفصل بين السلطات ونظرية وحدة السلطة، وقد قسمت هاتان النظريتان النظم السياسية إلى نمطين مختلفين هما: النظم الديمقراطية والنظم الشمولية، فاعتبرت النظم القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات نظم ديمقراطية، أما النظم القائمة على مبدأ وحدة السلطة فهي نظم شمولية تقوم على الإستبداد، وذلك مهما كانت مبررات هذه النظم⁽²⁾.

ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات عامل مهم في تحديد طبيعة الأنظمة السياسية، حيث نكون بصدد نظام برلماني في حالة وجود فصل مرن ممزوج بروح التعاون بين السلطات، تمتلك فيه كل سلطة من وسائل تأثير ورقابة اتجاه السلطة الأخرى، ونكون بصدد نظام رئاسي في حالة تطبيق الفصل شبه المطلق بين السلطات الذي يتميز بمنح الاستقلالية لكل سلطة وتحديد اختصاصاتها بموجب الوثيقة الدستورية التي ترسم معالم وصلاحيات كل سلطة.

(1) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة، في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، (دراسة مقارنة)، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، د ب ن، 1996، ص 15.

(2) إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، (الدساتير والدول ونظم الحكم)، ك 1، ط 3، دار الكتاب الجديد المتحدة، د ب ن، 2010، ص 396.

إن النظامين البرلماني والرئاسي لم يوجدوا نتيجة نظرية وضعها شخص أو مجموعة من الأشخاص، وتم وضعها في التطبيق مباشرة لتنتج لحظيا ديمقراطية اليوم، وإنما الحقيقة هي أن النظامين نظامان إجتماعيان، أنتجتهما كفاح طويل ومعاناة مريرة، وكان ثمن الوصول إليهما ملايين الضحايا على مدى القرون، ولذلك فإن القواعد التي تحكم النظامين البرلماني والرئاسي تشكلان بنائين كل منهما متكامل المضمون رغم الإختلاف في التفاصيل الإجرائية الداخلية الشكلية لكل بناء عن الآخر، إلا أن تطوير كل منهما كان بهدف الوصول إلى ذات الغاية والنتيجة، الحرية الحقة والديمقراطية الحقة، ومن غير الممكن أن تتحقق الغاية والنتيجة بغير تطبيق كامل لكل واحد من العناصر الأساسية للنظامين⁽¹⁾.

إن مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم المبادئ الدستورية في الدول الديمقراطية المعاصرة يعني وجوب الفصل بين السلطات الدستورية التالية: التشريعية (تتولى وظيفة التشريع)، والتنفيذية (تتولى وظيفة التنفيذ)، والقضائية (تتولى وظيفة القضاء).

إن استقلال السلطات الثلاث في الدولة وانفصالها عن بعضها البعض لا يعني الفصل التام والمطلق لأن هذا الأخير من المستحيل تحقيقه عمليا، فهو يؤدي إلى شلل النظام، لذلك تقررت العديد من الوسائل والآليات والميكانيزمات التي تملكها كل سلطة اتجاه السلطات الأخرى، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كونهما متلازمتين، وعملهما مرتبط أشد الارتباط ببعضهما، ومن هنا وجدت حتمية الفصل المرن الممزوج بروح التعاون بين السلطات من خلال وجود وسائل تأثير ورقابة متبادلة تضمن استمرارية النظام الدستوري داخل الدولة.

حيث تمنح للسلطة التنفيذية إمكانية التدخل في العمل التشريعي الذي يعتبر إختصاص أصيل للسلطة التشريعية، وبالمقابل تمنح للسلطة التشريعية ممارسة التصويت على الميزانية ومراقبة تنفيذها، والذي يعتبر من إختصاص العمل التنفيذي.

(1) محمد الحموري، الحقوق والحرريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور، (دراسة مقارنة)، ط 1، دار وائل للنشر، د ب ن، 2010، ص

وكذلك تملك السلطة التنفيذية في هذا الإطار حق حل البرلمان، بالمقابل تملك السلطة التشريعية حق ممارسة الرقابة البرلمانية بكل الوسائل المحددة في القانون والدستور، وهو ما يخلق نوع من التوازن بين السلطات الممنوحة لكل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى.

وعلى هذا تقوم دولة القانون، التي تحدد فيها وظيفة كل سلطة من السلطات على حدة فالسلطة التشريعية وظيفتها إصدار القوانين والتشريعات، التي تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذها على أرض الواقع وإصدار اللوائح المطبقة لها، أما السلطة القضائية فوظيفتها تطبيق هذا القانون.

بعد أن تطورت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم المعاصرة، والتي كانت تقوم على مبدأ أن البرلمان يشرع والحكومة تنفذ، أصبحت هذه العلاقة تقوم على مبدأ أن الحكومة تتوقع والبرلمان يراقب، وهذا التصور الجديد للعلاقة بين السلطتين هو الذي أدى إلى توسيع السلطات الرقابية للبرلمان.

إن الرقابة البرلمانية في الأصل تهدف إلى ضمان السير الحسن لأجهزة الدولة وتحسين آدائها تحقيقاً للمصلحة العامة، وقد تبنت معظم دساتير الدول وسائل الرقابة البرلمانية. وتعتبر الرقابة البرلمانية من أهم الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية ورغم تنوع وإتساع وإختلاف مضامين الرقابة الناتج عن إختلاف المفاهيم والإيديولوجيات للفكرة، بمعنى رقابة نشاط الدولة الذي يتميز بالتعدد والتشابك والتنوع والضخامة، فيمكن تعريف الرقابة البرلمانية بأنها: "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤولية عن ذلك ومساءلته"⁽¹⁾. غير أن هذه التوازنات سرعان ما أصابها الخلل فقد شهد الفكر المعاصر تدخلاً للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي بشكل كبير، إذ أصبحت تلك السلطة، تمارس السلطة التشريعية إلى جانب سلطتها التنفيذية وهو ما يطلق عليه الفقه بإزدواج الإختصاصات، وهذا الأمر شكل إختلالاً واضحاً في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كان هذا الخلل لصالح السلطة التنفيذية⁽²⁾.

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

(2) مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، (دراسة مقارنة)، ط 1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، د ب ن، 2009، ص 13.

تختلف الدول الديمقراطية في كيفية تكوين البرلمان، بعضها قد أخذ بنظام المجلس الواحد وبعضها الآخر فضل الأخذ بنظام المجلسين، ويلاحظ بوجه عام أن نظام تكوين البرلمان من مجلسين كان هو السائد في القرن التاسع عشر⁽¹⁾.

يكسب البرلمان أهمية خاصة في نطاق النظم السياسية الحديثة، وترجع هذه الأهمية إلى أن الأداء البرلماني على مستوى التشريع والرقابة قد أصبح له تأثيرا هاما على قدرة النظام السياسي في التكيف مع المستجدات والتطورات الحديثة، وتظهر أهمية البرلمان في الأنظمة السياسية من ناحيتين، فهي هيكل نيابي يعبر عن آفاق المواطنين وطموحاتهم، كما أنها هيئة تشريعية تصنع القوانين الملزمة للأفراد، كما تمتد أهمية البرلمان إلى كونه يمثل هيئة رقابية على السلطة التنفيذية إضافة إلى أنه هو المسؤول عن إقرار ميزانية الدولة.

وفي التاريخ الحديث للتجربة البرلمانية الجزائرية وبعد تحقق النصر بالاستقلال واستعادة السيادة الوطنية أي بعد سنة 1962 تم تأسيس المجلس الوطني التأسيسي الذي أعلن عن قيام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وقرر إجراء انتخابات رئاسية وتحضير وإصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية سنة 1963، الذي أنشأ المجلس الوطني كسلطة تشريعية تمارس سيادة التشريع والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بصورة مستقلة وسيدة.

وقد تأسس في دستور 1976 الذي وافق عليه الشعب في استفتاء عام ومباشر المجلس الشعبي الوطني كهيئة تشريعية في تنظيم وممارسة سلطة الدولة، تختص بوظيفة التشريع والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل النظام السياسي القائم على نظام الحزب الواحد المستند دستوريا وفكريا إلى مبدأ وحدة السلطة السياسية وتعدد وظائف الدولة وهي الوظيفة السياسية والوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية والوظيفة الرقابية على أعمال الدولة.

وبموجب دستور سنة 1989 الذي أقر تأسيس التعددية الحزبية لقي المجلس الشعبي الوطني كمؤسسة برلمانية تعددية ولقيت البلاد صعوبات في عمليات التحول بعوامله الداخلية والخارجية وعليه اعتمدت الدولة الجزائرية بموجب دستور 1996 نظام الازدواجية البرلمانية، أو نظام

(1) عبد الوهاب محمد رفعت، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2004، ص 257.

الغرفتين، وهو ما سبقه إليه المؤسس الدستوري الفرنسي والمصري، وذلك في المادة 98 منه والتي جاء فيها ما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله سيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"⁽¹⁾، أي إستحداث مجلس الأمة (الغرفة الثانية)، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى)، يمارسان معا وظائف السلطة التشريعية لا سيما منها التشريعية والرقابية، ومتوخية من اعتناق وتطبيق الازدواجية البرلمانية المكرسة في التعديل الدستوري لسنة 2016 وبعده التعديل الدستوري لسنة 2020، في ظل التعددية السياسية ترسيخ المسار الديمقراطي وتفعيل الوسائل البرلمانية المتعددة في مجال التشريع والرقابة البرلمانية على الحكومة، وكذلك ضمان توازن مؤسسات الدولة الدستورية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، بهدف تحقيق دولة القانون.

تمارس البرلمانات عددا من الوظائف، تتراوح في مجالها ونطاقها من دولة إلى أخرى، وذلك حسب الإطار الدستوري السائد وأسلوب توزيعه لإختصاصات الحكومة، وكذلك تبعا لمدى التطور الديمقراطي وقوة البرلمان وقدرة أعضائه⁽²⁾، من هذه الوظائف: وظيفة الدبلوماسية البرلمانية والوظيفة المالية ووظائف أخرى للبرلمان كسلطة الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار وموافقة البرلمان على تقرير الحالة الإستثنائية والتعبئة العامة وإعلان الحرب وتوقيع إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم⁽³⁾. التي تنطوي تحت الوظيفتين الأساسيتين للبرلمان، الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية، محل دراستنا الحالية.

وعليه فالسلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، إذن تمتلك وظيفتين أساسيتين الأولى وظيفة التشريع بدء من ممارسة حق المبادرة والمناقشة والتصويت، وهذا هو الغالب كونه

(1) نص المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996، الصادر بموجب الأمر 96-438، بتاريخ 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار تعديل الدستور، ج ر ج ج، ع 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 والمتضمن تعديل الدستور، ج ر ج ج، رقم 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

(2) وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، (دراسة مقارنة)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص 5.

(3) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009، ص 430.

الإختصاص الأصيل، وإمكانها أيضا التصويت على الميزانية ومراقبتها بكافة آليات الرقابة الممنوحة لها دستوريا، أما الثانية فهي وظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

على ضوء دراسة مبدأ الفصل بين السلطات ووظائف السلطة التشريعية بغرفتيها، وأثر المبدأ على هذه الوظائف، يمكننا الوصول إلى الكشف عن الأسباب الرئيسية لضعف البرلمان في ظل المنظومة الدستورية في الجزائر، والقول إن كان مردها إلى طبيعة الفصل بين السلطات، هذه النقاط وغيرها هي التي دفعتنا لإختيار دراسة الموضوع.

ومن بين الأسباب التي كانت وراء إختيار البحث في موضوع آثار مبدأ الفصل بين السلطات على وظائف البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، أساسا هي:

- عوامل ذاتية وأخرى موضوعية، فأما العوامل الذاتية لاختيار هذا الموضوع فهي رغبة نفسية ذاتية، بالإضافة إلى استعدادات وقدرات ذاتية ناتجة عن التخصص العلمي، وأما العوامل الموضوعية فهي تتمثل في القيمة العلمية لموضوع البحث، والرغبة في توسيع ثقافتنا ومعرفتنا في المواضيع التي تخلق جدلا كبيرا وسط الأساتذة والطلبة والقانونيين والطبقة السياسية ككل.

- حساسية الموضوع وأثره على الدولة وعلى المجتمع الجزائري.

- حاجة المكتبة إلى مثل هذه الدراسات كونها ذات أهمية جوهرية والتي تطرح الكثير من الإشكالات لا سيما أنها متجددة بتجدد القوانين والدساتير.

- محاولة إزالة الغموض الذي يكتنف طبيعة النظام السياسي في الجزائر وطبيعة العلاقة بين السلطات في ظل الدساتير المتعاقبة والمتجددة، خاصة أن هذا الموضوع يعتبر حديث الساعة مع كل تعديل دستوري أو موعداً سياسياً.

بخصوص سبب تحديد دراسة موضوعنا في النظام الدستوري دون النظام السياسي، فمرده إلى إعتبار النظام الدستوري جزء وعنصر من عناصر النظام السياسي ككل، والذي يشمل إلى

⁽¹⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، د ب ن، 1997، ص 657.

جانب النظام الدستوري باقي الأنظمة التي لها علاقة بالتنظيم السياسي، مثل النظام الإقتصادي والثقافي، والإيديولوجي، والإعلامي... إلخ⁽¹⁾.

ولاستحالة دراسة كل هذه العناصر تم حصر الدراسة في ظل النظام الدستوري، دون أن يمنع هذا التحديد من التطرق إلى إنعكاسات وجود السلطة التشريعية وتأثر وظائفها بمبدأ الفصل بين السلطات على النظام السياسي ككل، لا سيما أن هذا الأخير يعد نتيجة لترايط كل العناصر السابقة فيما بينها، وهذا ما يؤكد الأهمية التي يفتكها بحثنا هذا موضوع الدراسة.

كما لم يتم التقييد في دراستنا هذه على التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020، وإنما تطرقنا إلى جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر منذ الإستقلال مع التعديلات الواردة عليها، على إعتبار أن تنظيم وعمل السلطة التشريعية وعلاقتها مع باقي المؤسسات الدستورية، تعدته إلى نصوص أخرى، لا سيما النصوص القانونية المنظمة للبرلمان بدء من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، إلى القانون العضوي 99-02 المحدد للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبينها وبين الحكومة، والقانون العضوي رقم 16-12 المعدل له، وقوانين أخرى سنوردها في حينها، كذلك ما كتب حوله من دراسات وملتقيات، وحصيلة النشاط الحكومي والبرلماني وبعض الإحصائيات.

إن إختيار دراسة موضوع أثار مبدأ الفصل بين السلطات على وظائف البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، يكتسي أهمية بالغة في نطاق الدراسات الدستورية المعمقة لإعتبارات عديدة أهمها:

- إبراز مدى تأثير مبدأ الفصل بين السلطات على النظام الدستوري الجزائري، وعلى السلطة التشريعية بوظائفها التشريعية والرقابية.

- تحليل واقع الممارسة البرلمانية بوظيفتها التشريعية والرقابية، وتحديد موقعها بين السلطات حتى يتسنى وضع الطبيعة القانونية للنظام السياسي في الجزائر في إطاره الحقيقي.

⁽¹⁾ يرى الدكتور محمد المجذوب أن: "دراسة النظام السياسي لدولة ما لا يقتصر على التعرف على شكل الحكم، بل تشمل كذلك دراسة الفلسفة والمبادئ والقيم السياسية والاجتماعية التي تسود فيها، ودراسة القوى الاجتماعية الحية والمؤثرة، وربما أن العقائد والقيم والفلسفات ليست واحدة أو موحدة في جميع الدول، فإن مفهوم النظام السياسي من حيث المبدأ والتطبيق يختلف، ويتغير من دولة إلى دولة"، أنظر إلى: محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 2000، ص 85.

- التوقف عند دور البرلمان بغرفتيه بإعتباره القائم بوظيفتي التشريع والرقابة، كونه نتاج معبر عن الإرادة العامة لتحقيق أسمى معاني دولة الحق والقانون.

إن التراجع الكبير الملاحظ على الأداء البرلماني بات من الأمور المحيرة التي تشغل الباحثين والقراء وطلبة القانون في الجزائر، والواقع أن أهمية البحث في آثار مبدأ الفصل بين السلطات على وظائف البرلمان في النظام الدستوري الجزائري تظهر جليا على إثر الإجابة عن الإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع وهي:

هل أن طبيعة النظام المعتمد من قبل المؤسس الدستوري الجزائري في الفصل بين السلطات يعد كسبب قانوني من الأسباب الرئيسية لضعف أداء البرلمان ؟.

وتمخض عن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية التي تتعلق بما يلي:

- ما هي الطبيعة القانونية لمبدأ الفصل بين السلطات، وما مدى مساهمته في تحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري؟ ، وما هو واقع العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، هل هي علاقة متوازنة، أم علاقة خصومة ومجابهة، أم علاقة هيمنة وتحكم إحداها على الأخرى؟.

- ما مدى فعالية ممارسة السلطة التشريعية في المجال التشريعي والرقابي، في ظل مبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستوريا؟.

وحتى تتم الإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه والتساؤلات الفرعية المرتبطة بها، نطرح

الفرضيات التالية:

- عدم التوازن والتأثير الواضح للسلطة التنفيذية على البرلمان يعود بالأساس إلى بنية النظام السياسي الجزائري الذي يتميز منذ نشأته في هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان.

- مبادرة السلطة التنفيذية بالتعديل الدستوري، ساهمت في تعزيز مكانتها مقابل السلطة التشريعية.

- السلطة التنظيمية الدور المنافس للسلطة التشريعية.

- ضعف البرلمان وتبعيته للسلطة التنفيذية يعود إلى عدة أسباب منها القانونية ومنها الواقعية من

بينها المعارضة الحزبية والمجتمع المدني وإحتواء البرلمان والهيمنة عليه من طرف النظام الحاكم.

لقد تم الإستعانة بطرق منهجية ضرورية أكثر ملائمة لدراسة مثل هذه المواضيع تمثلت في:

- المنهج التحليلي، النقدي لبعض النصوص القانونية، والظواهر الدستورية، بقصد معاينة التجربة الدستورية الجزائرية، فيما يتعلق بوظائف السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية.
- المنهج التاريخي في بعض الجزئيات من خلال الرجوع إلى أصل مبدأ الفصل بين السلطات ، والأنظمة الدستورية المتنوعة، وتطور النظام السياسي في الجزائر، كذلك التطور التاريخي لبعض التعديلات الحاصلة في النظام الدستوري الجزائري المرتبطة بموضوع الدراسة، والمنهج المقارن من خلال إجراء مقارنة بين ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري، وما ذهب إليه بعض الأنظمة الدستورية المقارنة من جهة، والمقارنة بين الدساتير الجزائرية والتعديلات الدستورية الواردة عليها من جهة أخرى.

- والمنهج الوصفي من خلال توصيفنا لبعض العوامل المباشرة وغير المباشرة والمؤثرة على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وكذلك وصف تأثير مبدأ الفصل بين السلطات عليها، وكذلك وصف علاقتها بباقي المؤسسات الدستورية في الدولة.

إن الدراسات السابقة لموضوع البحث تجلت من خلال تناوله من طرف ثلة من الباحثين من بينهم الدكتور سعيد بوالشعير في أطروحة دكتوراه تحت عنوان علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، والدكتور الأمين شريط في أطروحة دكتوراه بعنوان خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، والدكتورة لونا جيجيقة في أطروحة دكتوراه بعنوان السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، والاستاذ أحمد بركات في مذكرة ماجستير بعنوان الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة مواصلة البحث حول نفس الفكرة من خلال تسليط الضوء على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عبر الدساتير المتعاقبة الى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 في ظل مبدأ الفصل بين السلطات الذي إعتمده المؤسس الدستوري.

وحيث أن كل بحث في أي مجال معين تلقه بعض الصعوبات، والتي تختلف من موضوع لأخر حسب كل تخصص لا سيما في مجال القانون الدستوري، فلكذلك البحث في آثار مبدأ

الفصل بين السلطات على وظائف البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، لاقته بعض الصعوبات.

من بين الصعوبات التي واجهتنا في دراسة موضوع البحث، قلة الدراسات الشاملة والمتخصصة، لا سيما منها المعمقة في بعض أجزاء الدراسة، وكذلك الاصطدام في مجال الممارسة بعدم تفعيل الكلي للسلطة التشريعية بغرفتيها لعدد من الآليات البرلمانية المقررة دستوريا في بعض الحالات وبعده طرق، منها الإستجواب والتحقيق والرقابة المالية، والتي لا تتحمل السلطة التشريعية وزرها لوحدها، مما صعب علينا إعطاء حكم تقييمي نزيه بشأن مدى فعالية الآليات الرقابية في أداء السلطة التشريعية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه المؤسس الدستوري، ومع ذلك فقد حاولنا إنجاز هذا البحث إعتما على ما توفر لدينا من مراجع ومعلومات ومعطيات مختلفة، رغم ما صادفنا من تعديلات دستورية لاحقة ومنتالية إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 .

محاولة منا للإجابة على إشكالية الموضوع، وللوقوف على حقيقة مبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستوريا، ومدى تأثيره على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل الدستور الجزائري، ومن خلال دراسة جملة من المواضيع وتحليلها وفق ما يمليه التحليل القانوني المجرد بعد تأصيلها تاريخيا وفقها للوصول إلى هدف الدراسة، وبناء عليه قسمنا هذا البحث وفق خطة مفصلة عبر بايين يتقدمها فصل تمهيدي.

- يتضمن **الفصل التمهيدي** الذي يعد مقدمة نظرية للدراسة، المفاهيم الأساسية التي يتناولها موضوع البحث وهي: دراسة الإطار المفاهيمي والنظري لمبدأ الفصل بين السلطات، وتطبيقات تركيز السلطة فيه، مع تحديد مدى مساهمة مبدأ الفصل بين السلطات في تحديد طبيعة النظام السياسي في الجزائر.

- أما **الباب الأول** فقد خصصناه لدراسة آثار مبدأ الفصل بين السلطات على الوظيفة التشريعية للبرلمان، وقد قسمنا إلى فصل أول تطرقنا فيه لدراسة مجالات تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية للبرلمان، عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين والإعتراض عليها، وعن طريق الدور

التشريعي لرئيس الجمهورية، وكذلك عن طريق السلطة التنظيمية الدور المنافس للسلطة التشريعية وفصل ثاني تطرقنا فيه لدراسة معوقات دور البرلمان في العملية التشريعية، من خلال تحديد معوقات المبادرة البرلمانية في إقتراح القوانين، ومعوقات دور البرلمان في المبادرة بتعديل الدستور وكذلك من خلال عرقلة القانون بالإمتناع عن إصداره ونشره أو تنفيذه.

. أما **الباب الثاني** خصصناه لدراسة آثار مبدأ الفصل بين السلطات على الوظيفة الرقابية للبرلمان وقد قسمناه إلى فصل أول تطرقنا فيه إلى دراسة البنيان الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، بالحديث عن مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وتحديد الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، والآليات المنتجة للمسؤولية السياسية للحكومة، وفصل ثاني تناولنا فيه مدى محدودية الرقابة البرلمانية وضعف نتائجها، بسبب طبيعة الفصل بين السلطات مما يحتم بضرورة إصلاح شامل وعميق بإعادة النظر في توزيع السلطات لتفعيل الرقابة البرلمانية ثم أختتمنا كل فصل من كل باب بخلاصة خاصة به.

وفي الأخير نلحق هذه الأبواب **بخاتمة** نورد فيها أهم النتائج والتوصيات التي تم إستخلاصها من هذه الدراسة.

وبالله التوفيق...

الفصل تمهيدي:

**مبدأ الفصل بين السلطات
ومدى مساهمته في تحديد طبيعة النظام
السياسي في الجزائر**

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ التي تستند إليها فكرة الدولة الديمقراطية الحديثة الخاضعة لحكم القانون، فهو ركيزة أساسية لتشييد بنية النظام السياسي الديمقراطي، كما أن تطبيقه أصبح أحد أهم الضمانات الأساسية لمنع تسلط وإستبداد الحكام، وكذلك لإحترام حقوق الإنسان وحرياته.

لقد كان المجتمع السياسي صغيرا وحاجاته محدودة، ولم يكن هنالك جدوى في القديم من ذكر توزيع السلطات أو الأخذ بفكرة الفصل بين السلطات، بحيث أن رئيس العشيرة أو المدينة الصغيرة يستطيع أن يحل ويفصل في كل الأمور المتعلقة بشؤون رعيته وذلك بمساعدة البعض من أقربائه أو أعوانه، ولكن مع توسع المجتمع السياسي وتعدّد الحياة الإجتماعية أدى بطبيعة الأمور أن تتولى عدة هيئات ممارسة واجبات ووظائف يستفاد منها تسيير الأمور المتعلقة بالمجتمع السياسي، فالسلطة واحدة، ولكن ممارستها تعددت بوجود عدة هيئات تفصل وتحدد نوعية العلاقات والواجبات بين أفراد المجتمع الواحد، وقد لاحظ بعض المفكرين أن تحديد عمل السلطة من خلال واجباتها يمكن أن يتم من خلال تجزئة عمل السلطة نفسها، فالسلطة والسيادة إستعمالها مرادف الواحد للأخر طالما الكلام يدور حول سلطة أو سيادة الدولة⁽¹⁾.

يعود الفصل بين السلطات في جذوره التاريخية إلى بريطانيا، حيث كانت الحاجة لتقييد سلطة الملك المطلقة⁽²⁾، فمبدأ الفصل بين السلطات هو نتاج التطور التاريخي للنظام البريطاني

(1) حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، د ب ن، 1986، ص 25.

(2) . الماجنا كارتا أو الميثاق الأعظم: وهي وثيقة إنجليزية صدرت لأول مرة عام 1215 ثم صدرت مرة أخرى في عام 1216 ولكن بنسخة ذات أحكام أقل، حيث ألغت بعض الأحكام المؤقتة الموجودة في النسخة الأولى، خصوصاً تلك الأحكام التي توجه تهديدات صريحة إلى سلطة الحاكم وقد اعتمدت هذه الوثيقة قانوناً عام 1225 وما تزال النسخة التي صدرت عام 1297 ضمن كتب لوائح الأنظمة الداخلية لإنجلترا وويلز حتى الآن، وقد وصفت تلك النسخة بأنها "الميثاق العظيم للحريات في إنجلترا والحريات في الغابة".

. وثيقة الحقوق لعام 1689 المعروفة أيضاً بوثيقة الحقوق لعام 1688: وهو تشريع تاريخي في القانون الدستوري لإنجلترا يحدد بعض الحقوق المدنية الأساسية ويوضح من الذي سيرث العرش بعد ذلك، حصلت الوثيقة على الموافقة الملكية في 16 ديسمبر 1689 وهي إعادة صياغة في شكل قانوني لإعلان الحقوق الذي قدمه البرلمان إلى ويليام الثالث وماري الثانية في فبراير 1689، ودعوتهم إلى أن يصبحوا ملوكاً مشتركين لإنجلترا، يضع قانون الحقوق قيوداً على سلطات الملك ويحدد حقوق البرلمان، بما في ذلك متطلبات البرلمان المنتظمة والانتخابات الحرة وحرية التعبير في البرلمان.

. إعلان حقوق الإنسان والمواطن: وهو الإعلان الذي أصدرته الجمعية التأسيسية الوطنية في 26 آب/أغسطس 1789 يعتبر الإعلان وثيقة حقوق من وثائق الثورة الفرنسية الأساسية وتُعرّف فيها الحقوق الفردية والجماعية للأمة، الإعلان متأثر من فكر التنوير ونظريات العقد الاجتماعي والحقوق الطبيعية التي قال بها مفكرون أمثال جان جاك روسو، جون لوك، فولتير، مونتيسكيو، وهو يشكل الخطوة الأولى لصياغة الدستور،

أكثر مما هو نتاج نظرية، فمبدأ الفصل بين السلطات استنبطها "مونتيسكيو" من دراسته للنظام البريطاني، وكذلك من أفكار الفلاسفة القدامى مثل "أفلاطون وأرسطو ولوك".

ولا ريب بأن مبدأ الفصل بين السلطات يوفر حماية للمحكومين من استبداد الحكام، فقد اعتبر هذا المبدأ وسيلة للتخلص من استبداد الملوك وخاصة في الدول الأوروبية، وسلاحاً من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت تعمد إلى تركيز جميع السلطات بين يديها (1).

تقوم الانظمة السياسية الغربية الحرة في تنظيمها على مبدأ الفصل بين السلطات أساس السياسة الليبرالية(2)، لذلك تضمنته الدساتير التي تعتنق هذا النظام بإعتباره وسيلة لمعارضة السلطة المطلقة للملوك، وكأسلوب لنقل النظام الليبرالي إلى القانون الوضعي، والدليل على ذلك ما تضمنه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت 1789، والذي وضع كديباجة لدستور 03 سبتمبر 1791، في المادة 16(3) على أن كل مجتمع لا توجد فيه ضمانات للحقوق ولا يوجد فصل محدد بين السلطات ليس له دستور، وهذا يعني ارتباط وجود الدستور بإعتماد الفصل بين السلطات، لأن وجود الدستور معناه تقييد السلطة السياسية، وأن الفصل بين السلطات هو وسيلة لتحقيق ذلك، والحقيقة أن مبدأ الفصل بين السلطات نجد منبعه في الفكر القديم وهو طريقة فنية دستورية للتوفيق بين الملكية التقليدية والديمقراطية التمثيلية(4).

رغم أن الإعلان حدّد حقوق البشر دون استثناء إلا أنه لم يحدد مكانة النساء أو العبودية بشكل واضح، إن لمبادئ هذا الإعلان مكانة دستورية في القانون الفرنسي الحالي، أنظر إلى: الموقع الحر ويكيبيديا.

- الوثيقة العظمى - وثيقة الحقوق - إعلان حقوق الإنسان والمواطن <https://ar.wikipedia.org/wiki/>

(1) هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د ب ن، 2008، ص 244.

(2) تتميز الأنظمة الاشتراكية بتوجه نظامها السياسي، فهو إقتصادي اجتماعي، يقوم على تجميع السلطات وشموليتها، ونظراً إلى الدولة تتحدد من خلال مقولة الفيلسوف وعالم الاجتماع الألماني "ماركس" على أن: "إن تاريخ المجتمعات البشرية جمعاء يمكن اختصاره بالصراع بين الطبقات، فالدولة ليست سوى أداة في يد طبقة ضد طبقة أخرى"، وعلى هذا يعتقد الفكر الماركسي مبدأ ديكتاتورية "البروليتاريا" المناقض لمبدأ الفصل بين السلطات، والاستعاضة منه بمبدأ "تفويض السلطات على درجة هرمية" فالنظام الذي حدده "ماركس" يقوم على تجميع السلطات فهو نظام كلي، ومثل هذا النظام يرفض كل توزيع للسلطة أو تقسيم لها كما هو الحال في الأنظمة السياسية الغربية الليبرالية، وهو ما إعتمده المؤسس الدستوري لمبدأ وحدة السلطة والتخلي عن مبدأ الفصل بين السلطات، في دستوري 1963 و1976، أنظر إلى: ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007، ص ص 26-27.

(3) نص المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت 1789 التي نصت على ما يلي: "كل مجتمع لا توجد فيه ضمانات للحقوق ولا يوجد فصل محدد بين السلطات ليس له دستور، لأن وجود الدستور معناه تقييد السلطة السياسية وأن الفصل بين السلطات هو الوسيلة لتحقيق ذلك".

(4) سعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 2، ط 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن، ص 163.

إن مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر لم يكن مبدأ غريبا أو مجهولا إنما كان منذ بدايات إرساء قواعد النظام السياسي طموحا بارزا في موثيق حزب جبهة التحرير الوطني والمؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية، فقد جاء في نص المادة الثانية من الوثيقة التي ورد بها هذا النص وهي الدستور المكتوب الأول، والتي صدرت عن المجلس الوطني للثورة في إجتماعه بطرابلس (ليبيا) بتاريخ 16 ديسمبر 1959، ما يلي: "الفصل بين السلطات التشريعية، التنفيذية، والقضائية، العناصر الأساسية لكل ديمقراطية هي القاعدة في المؤسسات الجزائرية"⁽¹⁾.

وعليه إرتأينا تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

- المبحث الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.
- المبحث الثاني: تطبيقات تركيز السلطة والفصل بين السلطات.
- المبحث الثالث: طبيعة النظام السياسي في الجزائر.

(1) محمد أمقران بوبشير، السلطة القضائية في الجزائر، الأمل للطباعة والنشر، تيزي وزو، الجزائر، 2002، ص ص 25-26.

المبحث الاول:

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

لقد تناول عدة فلاسفة ومفكرين مبدأ الفصل بين السلطات فمنهم أفلاطون وأرسطو، ولوك وغيرهم وإن كان هذا المبدأ إقترن بإسم مونتسكيو في كتابه "روح القوانين" الذي ظهر عام 1758 والذي إستطاع أن يوضح فيه بطريقة جيدة خالص من خلالها إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للملوك والأباطرة والمستبدين.

لقد عرف الفقيه الفرنسي "اسمان" مبدأ الفصل بين السلطات بأنه "المبدأ الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض الى افراد او هيئات مختلفة ومستقل بعضها عن البعض كذلك، ولما كانت الامة هي مصدر السلطة فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة الى الهيئات المختلفة والمستقلة"⁽¹⁾.

ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات ضمانا من ضمانات خضوع الدولة للقانون، حتى تلتزم كل سلطة بإختصاصاتها المحددة في الدستور ولا تخرج عنها ويجب أن تتحصر مهمة السلطة التشريعية في سن القوانين المختلفة، وأن تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذها للصالح العام، أما السلطة القضائية فيعهد إليها بتطبيق القانون، كما تستقل كل سلطة بجهازها الخاص، ولا يجب أن تتداخل الأجهزة، وعليه تستطيع السلطة أن توقف السلطة، وهنا يكون الفصل بين السلطات ضمانا أساسية لخضوع الدولة للقانون، بعكس ما لو تركزت كل السلطات في يد واحدة⁽²⁾، ذلك ان تركيز السلطة بيد واحدة يؤدي الى الاستبداد ونقص الحريات والحقوق والفساد بدون أي رقابة.

إن الأنظمة النيابية التقليدية الثلاث (الرئاسي . البرلماني . المجلسي) تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنها تتفاوت في مدى الأخذ بهذا المبدأ، فالنظام الرئاسي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، أما النظام البرلماني فيأخذ بمبدأ التعاون والرقابة بين السلطات، ويأخذ النظام المجلسي (حكومة الجمعية) هو الآخر بمبدأ الفصل بين السلطات، ولكن بدرجة أقل من النظامين

(1) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، 1999، ص 217.

(2) حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 2003، ص 76.

البرلماني والرئاسي، إذ أنه يخضع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، لكنه يحدد إختصاصات كل منهما على وجه الدقة⁽¹⁾ فالنظام المجلسي هو نظام لدمج السلطات أكثر منه لفصل السلطات، أي سلطة تنفيذية منبثقة من السلطة التشريعية.

وعليه نتناول في هذا المبحث مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وفق المطالب التالية:

- **المطلب الأول:** أصول مبدأ الفصل بين السلطات.

- **المطلب الثاني:** تفسيره وفق المدارس الحديثة.

المطلب الأول :

أصول مبدأ الفصل بين السلطات.

في العصور القديمة كانت وظائف الدولة محدودة واهدافها متقاربة، ولذلك من المتصور ان تنحصر كل الوظائف في يد واحدة، ونتيجة لذلك إتحدت السلطة بشخص القائم عليها، وأصبحت السلطة ملكا أو إمتيازاً Privilege لمن يمارسها بحيث يتعذر التمييز بين الحاكم والمحكومين أو بين الملك والمملكة، مما أدى إلى قيام الحكم المطلق أو بالأحرى الملكية المطلقة.

لقد كان نظام الحكم ديكتاتورياً، قائماً على أساس تشخيص السلطة، ولذلك حاول بعض الفلاسفة القدماء التفكير من أجل إيجاد حل لهذه الظاهرة التي تؤدي إلى الإستبداد دون أدنى شك⁽²⁾.

تعود التصورات الأولية لمبدأ الفصل بين السلطات إلى زمن الإغريق حيث دعا إليه كل من أفلاطون وأرسطو، كما أن روما القديمة مارست هي الأخرى قدرا من السلطات في نظامها الدستوري بين مجلس الشعب ومجلس الشيوخ والإمبراطور، ويرجع الفضل في إظهار المبدأ في مفهومه الحديث إلى المدرسة الأنجليزية والتجربة الديمقراطية الأنجليزية، حيث تطورت الملكية في إنجلترا نتيجة ثورة الأساقفة من ملكية مطلقة إلى ملكية مقيدة تقوم على فصل السلطات، منها صدر دستور كرومويل Cromwel في القرن السابع عشر على اساس مبدأ الفصل بين السلطات

⁽¹⁾ علي يوسف شكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، إيتراك للنشر، د ب ن، 2004، ص 186.

⁽²⁾ عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د ب ن، 2014، ص 232.

وكان ينص على إستقلال القضاء كما دافع بشدة عن فصل سلطات التشريع التي جعلها البرلمان المنتخب، وسلطات التنفيذ التي تبقى للملك ومعاونيه، وكان هذا أول تطبيق للمبدأ من الناحية العملية، لكن أعمال "كرومويل" إندثرت بإنتهاء عهده وعودة الملكية من جديد⁽¹⁾.

ولقد لقي مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث منذ العصر القديم إهتماما وكان له أثرا ظاهرا في سير النظم الرومانية، بيد أنه لم تتخذ صورته ومعالمه أبدا بداية من القرن الثامن عشر⁽²⁾. وعليه نتناول في هذا المطلب المتضمن أصول مبدأ الفصل بين السلطات وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في الفلسفة القديمة.

- الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتيسكيو.

الفرع الاول :

مبدأ الفصل بين السلطات في الفلسفة القديمة.

إن الظهور الواقعي لهذا المبدأ يرجع إلى عصور الثورات البرجوازية عندما شعرت هذه الطبقة الواسعة من الشعب في اوروبا وخاصة في بريطانيا وفرنسا بضرورة إيجاد مبادئ جديدة لتنظيم السلطة في الدولة والتخلص من استبداد الملوك والاقطاعيين وانفرادهم بالسلطة، حيث كان مفهوم مقاومة تركيز السلطة التشريعية والتنفيذية بيد هيئة واحدة واضحا في افكار زعماء الثورة البرجوازية في انكلترا في الاربعينيات والستينيات من القرن السابع عشر اعتقادا منهم بأن تركيز السلطة يهدد الحقوق والحريات الطبيعية للشعب ويؤدي الى انفراد الحاكم بالسلطة، لذلك طالبوا بضرورة تبني هذا المفهوم في دساتيرهم⁽³⁾.

ففي القرن السابع عشر إدعى الملوك من عائلة "ستيوارت" Stuart حق فرض الضرائب دون موافقة البرلمان، فأدى ذلك إلى حرب أهلية، وأعدم الملك شارل الاول في العام 1649، وقام حكم "كرومويل" Cromwell الذي رفضه الشعب البريطاني، فاستمر حتى العام 1658، وإنتهى بعودة

(1) محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 303.

(2) شعبان أحمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 227.

(3) علي غالب خضير العاني ونوري لطيف، القانون الدستوري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ب س ن، ص 64.

النظام الملكي في عام 1660، لم يجر التقيد بها من قبل الملك شارل الثاني والملك جاك الثاني فإضطر هذا الأخير إلى الهرب واللجوء إلى فرنسا، فقام البرلمان بإستدعاء "غيوم دورانج" Guillaume d'Orange وولاه العرش بقرار منه في العام 1668، وقد إضطر للقبول بإعلان الحقوق Bill of Rights الذي وضعه البرلمانين وأقره، ونزعت هذه الوثيقة سلطة الملك في التشريع دون موافقة البرلمان، فأصبحت السلطة التشريعية مناطة بالبرلمان، وبقي للملك حق الموافقة أو عدم الموافقة على القانون، بمعنى أنه بقي للملك حق نقض القوانين، أما الضرائب والموازنة ونفقات الجيش فينبغي التصويت عليها سنويا في البرلمان، مقابل ذلك إحتفظ الملك بكامل السلطة الإجرائية وبحق حل مجلس العموم، وفي العام 1707 جرى الإعتراف بإستقلال القضاء عن السلطة الإجرائية، هكذا بدأ بالبروز الفصل بين السلطات في بريطانيا، منذ نهاية القرن السابع عشر، وهذا ما أدى إلى نشوء أول نظام دستوري فيها⁽¹⁾ وتلقفه "لوك ومونتيسكيو وروسو" وانتقل إلى الميدان التطبيقي على إثر الثورتين الأمريكية والفرنسية⁽²⁾.

فقد نص دستور ولاية ماسوشوسيت، Massachusetts سنة 1780، الصادر بعد إعلان الاستقلال الأمريكي أو إعلان فرجينيا بتاريخ 04 يوليو 1776، على أنه في حكومة هذه الولاية لن تمارس الهيئة التشريعية مطلقا سلطات الهيئتين التنفيذية والقضائية أو إحداهما، وأكد منشور الفدراليين الذين كانوا وراء النظام الفدرالي في الولايات المتحدة على إقامة نظام الفصل بين السلطات لمنع التعسف المطلق والذي أدى إلى الإساءة في إستعمال كل سلطة على حدة، حيث أدى إلى إفتقاد التعاون بين كل سلطة من السلطتين الأخيرتين وفي بعض الأحوال تعسف من السلطات كما لوحظ خلال دستور السنة الثالثة للثورة الفرنسية في قيام حالة الفوضى والرعب خصوصا عند تسليم روبسبير لرئاسة "هيئة الخلاص للعامة" Le Comite de Salutpublic وهي السلطة التنفيذية المنبثقة عن المؤتمر والذي هو بمثابة الهيئة التشريعية المعبرة عن الشعب الفرنسي.

(1) عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، (دراسة مقارنة)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص ص 22-24.

(2) سعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 164.

وتعد أفكار الفقيه "جون جاك روسو" بمثابة اللبنة الأولى التي قادت إلى الثورة الفرنسية والتي أراد من خلالها رجال الثورة الفرنسية تطبيق الفصل بين السلطات الذي أشار إليه روسو، فرأوا أن الدولة التي لا تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات تفقد أساسها الدستوري، فجاء أول دستور بعد الثورة الفرنسية في عام 1791 مكرسا بصورة مطلقة وجود ثلاث سلطات منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى⁽¹⁾.

ولقد نشأ وبرز مبدأ الفصل بين السلطات على يد "مونتيسكيو"، لكنه لم يكن رائد هذا الإبداع بل سبقه إلى ذلك كوكبة من الفلاسفة والمفكرين من بينهم :

أولا/ عند أفلاطون :

يرى "أفلاطون" بأن وظائف الدولة يجب أن توزع بين هيئات مختلفة بالتوازن والتعادل حتى لا تنفرد هيئة بالحكم وتمس سلطة الشعب، مما قد يؤدي إلى وقوع إنقلاب أو ثورة، ولتجنب فصل وظائف وهيئات الدولة، على أن تتعاون بينها وتراقب بعضها منعا للانحراف⁽²⁾.

فأفلاطون أحد رواد المدرسة المثالية، ويرى أنه لكي تتمكن الدولة من تحقيق أهدافها والقيام بوظيفتها في تحقيق الخير العام للشعب، يجب فصل أعمال الدولة، وكذلك فصل الهيئات التي تباشر هذه الأعمال، مع إيجاد نوع من التعاون بين بعضها البعض، حتى لا تخرج أي هيئة عن حدود اختصاصاتها الدستورية، وحتى نضمن عدم انحراف هذه الهيئات وإستبدالها في مزاولة سلطتها⁽³⁾.

ويرى "أفلاطون" في كتابه "القوانين" توزيع السلطة بين عدة هيئات⁽⁴⁾، يقوم بينها نوع من التوازن فيمتنع على أية هيئة الانحراف إلى الإستبداد، وفي كتابه هذا يبين أفلاطون هذه الهيئات على النحو التالي:

1. مجلس السيادة مؤلف من 10 أعضاء، وهو المجلس الأعلى في إدارة شؤون الدولة.

(1) حسان محمد شفيق العاني، مرجع سابق، ص 28.

(2) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 164.

(3) شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص 230.

(4) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 164.

2. مجلس يضم كبار الحكماء والمشرعين، هدفه حماية الدستور والإشراف على سلامة تطبيقه.

3. مجلس منتخب من الشعب مهمته التشريع.

4. هيئة قضائية.

5. هيئة شرطة للحفاظ على الأمن الداخلي وهيئة جيش للحفاظ على الأمن الخارجي للدولة.

6. هيئة تعليمية⁽¹⁾.

ثانيا/ عند أرسطو :

وصف "أرسطو" التنظيم السياسي ورأى ضرورة وجود ثلاث وظائف، ووظيفة المداولة "Délibération" أسندها إلى جمعية عامة أو مجلس يهتم بمسائل الحرب و السلم والمعاهدات و سن القوانين والمالية والعقوبات، ووظيفة الأمر والنهي " Commandement et la contrainte " أسندها إلى مجلس يقضي في المسائل الهامة، ووظيفة العدالة التي أسندها إلى المحاكم، ويرى أنه من الأحسن للنظام السياسي توزيع السلطة فيما بين هيئات تتعاون مع بعضها تجنباً لكل إستبداد⁽²⁾.

إن دعوة أرسطو كانت في حقيقتها تدعو إلى تقسيم وظائف الدولة وفقاً لطبيعتها القانونية ولم تكن دعوة إلى الفصل بين السلطات، ومع ذلك فإن أفكار أرسطو قد مهدت لفكرت الفصل بين السلطات على أساس أن هذا الفصل لا يمكن إقامته من غير تقسيم وظائف الدولة القانونية.

ثالثا/ عند جون لوك :

يعتبر جون لوك " John Loc " أول القائلين بمبدأ فصل السلطات في العصر الحديث فبعد ثورة سنة 1688 التي جاءت بملوك جدد كان لوك صديقا لهم، فقام لوك بكتابة مؤلفه الثاني "المدونة حول الحكومة المدنية"، " Civil Government " سنة 1690، وكانت غايته البحث عن أساس شرعي لثورة 1688، والنظام الجديد الذي أتت به، ومن خلال هذا الكتاب قسم "لوك" السلطات في الدولة إلى أربع:

(1) عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 232.

(2) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ص 164-165.

1. السلطة التشريعية، وظيفتها سن القوانين.

2. السلطة التنفيذية، وظيفتها تنفيذ القوانين.

3. سلطة التاج.

4. السلطة الإتحادية، وظيفتها إعلان الحرب وتقرير السلم ومباشرة العلاقات الدولية الخارجية.

كان دافع "لوك" للقول بمبدأ الفصل بين السلطات أمرين: الأول، عملي قائم على أساس أن طبيعة عمل السلطة التنفيذية يتطلب وجودها بشكل دائم، في حين أن السلطة التشريعية لا يتوجب دوام توأجدها، أما الثاني، نفسي يعود إلى تركيز السلطة مدعاة للإستبداد والتعسف، وقد وضع لوك السلطة التشريعية في قمة السلطات وتعلو باقي السلطات، بحيث تخضع لها بقية السلطات، على أنه أجاز للسلطة التنفيذية الامتناع عن تنفيذ القوانين وذلك ضمن قيود معينة في الظروف الإستثنائية⁽¹⁾.

والذي يمكن ملاحظته على أفكار لوك رغم أنه كان يعير أهمية كبيرة للقضاء لم يتحدث عن استقلاليته، والسبب في ذلك هو أن القضاة حتى الثورة كانوا يعينون ويعزلون من الملك، أما بعد الثورة فكانوا يعينون بواسطة البرلمان لكنهم لم يحصلوا على إستقلالية في وظائفهم، فبعد أن كانوا خاضعين لسلطة الملك أصبحوا خاضعين للأغلبية البرلمانية، ومع التطور الذي شهدته بريطانيا أصبحوا مستقلين تمام الإستقلال⁽²⁾.

(1) عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 234.

(2) سعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 166.

رابعاً/ عند جون جاك روسو :

يرى "روسو" أن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أمر ضروري، لأن الأولى تمثل مجموع الشعب وهي تمارس السيادة بإسم الشعب وبموافقته، أما الثانية فما هي إلا وسيط بين السلطة التشريعية والشعب الذي يراقبها و يقللها متى شاء، لكنها سلطة دائمة بخلاف السلطة التشريعية التي لا تجتمع إلا مرات معدودات في السنة.

أما السلطة القضائية عند "روسو" فهي شبيهة بالسلطة التنفيذية، لكونها مطالبة بالخضوع للقوانين هي الأخرى، وأنه يحق للأفراد التظلم من أحكامه، و نتيجة لذلك يحق للشعب إصدار العفو عن المحكوم عليهم قضائياً.

مما سبق القول بأن "روسو" يخالف مونتيسكيو لكونه يفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية بسبب إختلاف طبيعتها، و يعتبر السلطة القضائية جزء من السلطة التنفيذية، كما أنه لا يقر فكرة تساوي السلطات في ممارسة السيادة وإستقلالها⁽¹⁾.

خامساً/ عند موريس ديفريجيه :

لقد رأى "موريس ديفريجيه" Maurice Duverger أن نظرية مبدأ الفصل بين السلطات قامت على إستقلالية أجهزة الدولة الأساسية، وذلك بسبب إناطة وظائف أساسية ومتميزة بطبيعتها بالدولة، ولا يمكن ممارستها إلا بشكل منفصل عن بعضها البعض، فمن الطبيعي أن تكون الدولة موزعة بين عدة سلطات، وأن يشمل المصطلح الجهاز والوظيفة التي يمارسها، ويتابع موريس ديفريجيه قائلاً، يمكن الإعتراض على هذا المفهوم الفلسفي - القانوني للسلطات الثلاث المنفصلة عن بعضها بالطبيعة والجوهر، فهذه النظرية هي في الواقع تبرير إيديولوجي لهدف سياسي ملموس، وهو إضعاف الحكام بمجموعهم بواسطة حدود يضعها كل منهم للآخر، ومن هذا المنظور، يصبح للفصل بين السلطات وجهان متمايزان، قائمان على مستويات مختلفة: فصل

(1) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 167.

البرلمان عن الحكومة، وهو يعني الحكام بالمفهوم الواسع للفصل، وفصل القضاء عن الحكام، بما يوفر مراقبة هؤلاء من قبل قضاة مستقلين⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتيسكيو.

عبر "مونتيسكيو" في كتابه الذي صدر عام 1748 بعنوان "روح القوانين" عن مبدأ الفصل بين السلطات تعبيراً متكاملًا، مما أفضى إلى إرتباط إسمه بهذا المبدأ بحيث أصبح ينسب إليه، وهو يرى أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعتبر مبدأ قانونياً بالمعنى الدقيق، وإنما قاعدة من قواعد السياسة⁽²⁾.

لقد قال "مونتيسكيو" بتقسيم السلطات في الدولة، وقد قسم هذه السلطات إلى ثلاث: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، وأهم أسباب قول مونتيسكيو بالسلطة القضائية، هو أن مونتيسكيو كان هو نفسه قاضياً⁽³⁾.

. **السلطة التشريعية:** ومهمتها وضع القوانين وتعديلها والغائها ومراقبة تنفيذها وهي تتكون من مجلسين، مجلس ديمقراطي منتخب يتكون من نواب ممثلين عن الشعب ومجلس أرستوقراطي بحكم تكوينه إذ يتكون من النبلاء علاوة و على مجلس وراثي.

. **السلطة التنفيذية:** ويسمىها مونتيسكيو السلطة المنفذة للقانون العام ويدخل في إختصاصها مسائل الحرب و السلام، وإيفاد وإستقبال البعثات الدبلوماسية وإقامة الامن العام، ومنع الغزو الخارجي، وبجي وضع هذه السلطة بين يدي الملك لأنه لا تتحقق الحرية إذا ما أعطيت هذه السلطة لأفراد من السلطة التشريعية.

(1) عصام سليمان، مرجع سابق، ص ص 26-27.

(2) شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص 230.

(3) عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص ص 234-235.

- . **السلطة القضائية:** ويسمىها "مونتيسكيو" السلطة المنفذة للقانون الخاص وينحصر إختصاصها في فض المنازعات، وتوقيع العقوبات على المجرمين وهي تتكون من قضاة منتخبين من الشعب تنحصر مهمتهم في تطبيق القانون⁽¹⁾. وتتضمن نظرية "مونتيسكيو" مبدأين إثنين هما:
- **أولاً/ مبدأ التخصيص:** لقد نادى بضرورة فصل الوظائف الكبرى للدولة الى وظيفة تشريعية ووظيفة تنفيذية ووظيفة قضائية تمارس من قبل ثلاث سلطات متميزة عن بعضها البعض.
- **ثانياً/ مبدأ الاستقلالية:** أي فصل الاجهزة، حيث ان كلا من هذه السلطات تكون مستقلة كلية عن الآخرين والأعضاء الذين يؤلفونها لا يعزلون او يعينون من قبل سلطة أخرى ويتعبير آخر فلمبدأ الفصل بين السلطات بعدان، فالاول تنظيمي يتضمن الواجب الوظيفي والعضوي، أما الثاني فهو قانوني ينظم العلاقة بين السلطات⁽²⁾.

المطلب الثاني :

الفصل بين السلطات وفق المدارس الحديثة.

إذا كان لمبدأ الفصل بين السلطات أصل تاريخي، فهو اليوم يعد ضرورة لازمة للأخذ بمبدأ الديمقراطية وحكم الشعب لنفسه ولمنع إستبداد السلطات أو إعتداء بعضها على البعض.

إنطلاقاً من أن المبدأ آلية تتضمن حركية ملحوظة في دواليب الجهاز السياسي وقاعدة لتنظيم وترتيب السلطات مما جعله بحق أحد معايير تصنيف الأنظمة السياسية وضمانة أكيدة للشرعية السياسية، ولكنه رغم هذا لم يسلم من الإنتقاد وتعرض لهجوم شديد كما تحفظ جانب من الفقهاء والسياسيين على بعض مبادئه.

على الرغم من أن هذه الإنتقادات لا تنفي دوره في إحلال الديمقراطية وضمان حقوق وحرية الأفراد على مر التاريخ ولذلك فإنه من الضروري وضع المبدأ في ميزان الفقه والقانون⁽³⁾.

(1) صالح جواد الكاظم، وعلي العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، 1991، ص 64.

(2) فرانسوا شاتليه، اوليفيه دوهاميل، إيفيلين بيزيه، معجم المؤلفات السياسية، ترجمة محمد صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997، ص ص 1080-1081.

(3) ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 21.

إذا كان لهذا المبدأ من دعاة قد نادوا بوجوب الأخذ به وحرصوا على الدفاع عنه، إلا أن هناك جانب من الفقه لم يسلموا بهذا المبدأ سواء من الكتاب والمفكرين والسياسيين أو الليبراليين أنفسهم⁽¹⁾، حيث وجه إليه كثير من سهام النقد وإن كانت لم تحظى بتأييد الفقه لها، وكذلك كان للفقه الإسلامي موقف من المبدأ كما سنرى. وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: الفقه الراض لتطبيق هذا المبدأ.

- الفرع الثاني: الفقه المؤيد لهذا المبدأ.

- الفرع الثالث: موقف الفقه الإسلامي من مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الأول:

الفقه الراض لتطبيق هذا المبدأ.

لم يسلم مبدأ الفصل بين السلطات رغم مزاياه من الإنتقادات، شأنه شأن أي مبدأ آخر وإن كان بعض هذه الإنتقادات له مبرراته المقنعة إلى حد ما، إلا أن بعضها الآخر لا يمكن تأييده، وكلاهما لا يبزر العدول عن المبدأ كونه مبدأ مهم لما له من مزايا وفوائد عديدة، خاصة وأنه يمكن التخلص من مساوئه دون القضاء على المبدأ في حد ذاته.

ويمكن حصر أهم الإنتقادات التي وجهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات في الآتي:

أولا/ الانتقادات التقليدية.

تخلص أهم الإنتقادات التي وجهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات فيما يلي:

1 . ذهب بعض الفقه إلى القول بأن هذا المبدأ يؤدي إلى القضاء على فكرة المسؤولية.

2 . عند وضع دستور سنة 1946 في فرنسا، هاجم الفقهاء الفرنسيون، أثناء مناقشة مشروع هذا الدستور، مبدأ الفصل بين السلطات، على أساس أن هذا المبدأ يستند في وجوده إلى إعتبرات تاريخية، وهي انتزاع السلطة التشريعية من الملوك، وتقييد سلطتهم، وهو ما إنتهت الحاجة إليه

(1) لطيف مصطفى أمين، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدها وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، مكتب الفكر والتوعية السلمانية، 2007، ص

الآن، ولا مانع من خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، بإعتبار أن الأخيرة تمثل الشعب ويكفي أن يتضمن الدستور نصوصا تضع قيودا وضمانات محددة، لتمنع السلطة التشريعية من الإستبداد والتسلط، دون أن تكون هناك حاجة إلى الإلتجاء إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

3. إن مبدأ الفصل بين السلطات يتناقض مع سلطات الدولة وسيادتها ووحدة إرادتها، وأن سلطة الدولة وسيادتها غير قابلة للتجزئة التي تتنافى مع جوهرها، وكان الفقيه روسو صاحب هذا الإنتقاد، ورأى روسو أن الفصل بين السلطات على أساس فكرة السيادة غير قابلة للتجزئة، حيث من الصعب توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة، إذ كان مظهر السيادة الوحيد يتركز في السلطة التشريعية، إن السلطات الثلاثة إنما هي بمثابة أعضاء في جسد الدولة شأنها شأن الجسم البشري أي أن توزيع السلطات يقضي على الوحدة والإنسجام الضروريين لسير نظام الحكم ويتعارض مع وحدة الدولة لأن كل سلطة من السلطات الثلاثة إذا كانت مستقلة عن الأخرى فقد تقوم بعرقلة أعمال السلطات الأخرى⁽¹⁾.

4. ذهب البعض إلى أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، لا يتحقق عملا، بل أنه غير ممكن وذلك أن مزاوله خصائص السيادة بواسطة هيئات منفصلة ومستقلة عن بعضها البعض، لا يمكن تحقيقه، فهذه الخصائص شأنها شأن أعضاء الجسم البشري تتصل ببعضها إتصالا طبيعيا، وقد وصل البعض إلى حد القول بأن هذا المبدأ يعتبر مبدأ وهميا، إذ لا تلبث إحدى السلطات أن تسيطر على بقية السلطات وتستبد به⁽²⁾.

5. هناك من إنتقدوا هذا المبدأ وخاصة النظم التي أخذت بالفصل التام بين السلطات، حيث واجهوا صعوبات عملية أدت إلى الإضطرابات إذ إنهار دستور السنة الثالثة للثورة الفرنسية مما دفعهم في بعض الأحيان إلى إقامة نوع من التعاون بينهما للتغلب على مشاكل الفصل التام كما في الولايات المتحدة الأمريكية.

إذ يرى الفقيه "إسمان" أن الرئيس ويلسون قد إشتراك في الحرب العالمية الأولى إلى جانب الحلفاء وأيدته المحكمة العليا بذلك، وكانت تلك إختصاصات شبه ديكتاتورية التي باشرها "ويلسون"

(1) رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف الأسكندرية، مصر، 2006، ص 63.

(2) شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص ص 234-235.

لأنه لم يتصل بالبرلمان إستنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، مما أثار ذلك الرأي العام، وأبعد مجلس الشيوخ عن مفاوضات الصلح التي تمت بموجب معاهدة فرساي 1919، فإمتنع عن التصديق عليها، ووافق على إقتراح أحد الشيوخ الذي تضمن إعلان إنتهاء الحرب بين الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا دون التصديق على معاهدة الصلح، الامر الذي إضطر معه الرئيس ويلسون إلى إستعمال حق الفيتو الذي يجب لإسقاط أثره أن يوافق البرلمان من جديد على نفس المشروع بأغلبية ثلثي أعضاء المجلسين، وهذه كانت إحدى النتائج الشاذة من نتائج الفصل الجامد بين السلطات في الدستور الأمريكي⁽¹⁾.

ثانيا/ الانتقادات التي وجهها الاتجاه الماركسي لهذا المبدأ.

لقد هاجم الفكر الماركسي مبدأ الفصل بين السلطات ووجه له العديد من الإنتقاد أهمه:

- 1 - إن مبدأ الفصل بين السلطات مخالف لمبدأ سيادة الشعب كونه يعمل على إقامة التوازن بين السلطات، وهذا يتنافى مع ما تتطلبه هذه النظرية من ضرورة خضوع جميع السلطات للشعب، أو إلى الهيئة التي تمثله أحسن تمثيل، وهي الهيئة النيابية التي تتولى السلطة التشريعية.
- 2 - لأن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على النفاق، لأنه يكفل في الواقع حرية الطبقة البورجوازية لأن السلطة في الدول الرأسمالية إنما تعمل لصالح الطبقات الممتازة.
- 3 - وأخيرا فإن ماركس يرى أن هذا المبدأ ضار: لأنه صدى لإنقسام المصالح في المجتمعات الرأسمالية، فلو أن البورجوازية كانت طبقة يسودها الإنسجام Homogène لما عرف هذا المبدأ فهو كما يقولون " ترجمة دستورية للخلافات الإقتصادية التي تمزق البورجوازية"⁽²⁾.

إنه في الواقع أن كل هذه الأوجه من النقد مرجعها إلى نقد الفكر الماركسي للنظام الرأسمالي، ولا تنصب مباشرة على مبدأ الفصل بين السلطات، والدليل على ذلك أن بعض الدول غير الماركسية مثل سويسرا لم تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في حين نجد أن نقد الفكر

(1) رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 65.

(2) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة، في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص

الماركسي للمبدأ مرده إلى الطبيعة الديكتاتورية لمرحلة البروليتاريا، بحيث لا ينسجم مع الديكتاتورية إقامة نوع من التوازن بين السلطات العامة⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

الفقه المؤيد لهذا المبدأ.

وفي الرد على هذه الإنتقادات نلاحظ أنها جميعا تقوم على أساس أن المقصود من المبدأ هو الفصل التام بين السلطات، أي الفصل المطلق، وذلك في الحقيقة غير صحيح، فالقول بالفصل بين السلطات لا يعني الفصل التام بينها، فلا بد من قيام نوع من التعاون والتنسيق بين السلطات حتى تتمكن من مباشرة وظائفها وتحقيق أهدافها، بحيث تبقى كل سلطة مستقلة عن الأخرى إستقلالاً يضمن عدم تدخل سلطة في شؤون الأخرى مع توفير نوع من الرقابة بينها بالقدر الضروري، الذي يمكن كل سلطة من الدفاع عن إستقلالها، وذلك بأن تكون كل سلطة قادرة على أن توقف السلطات الأخرى عند الحدود التي تمس إستقلالها، وذلك كله من شأنه أن يؤدي إلى المحافظة على الحريات العامة وإلى تأمين وجودها، وبهذا المفهوم لمبدأ الفصل بين السلطات تنهار كافة الإنتقادات التي وجهت إليه، فالحاجة مازالت ماسة إليه، وهو يستهدف بالدرجة الأولى المحافظة على الحريات العامة وتأمينها ضد الإستبداد والتسلط الذي قد يقع من إحدى السلطات⁽²⁾. ومن بين آراء المؤيدين للمبدأ:

أولاً/ عند ميشال مياي :

ذكر الكاتب ميشال مياي بعض مزايا المبدأ فقال: "لهذا يجب توزيع السلطة السياسية بين أجهزة مختلفة بحيث لا تحتكر سلطة واحدة مختلف الوظائف"، وقد ولدت الحرية السياسية من هذه المقولة بالذات...، ولهذا وجدت إقتراحاته صدى عظيماً في أوساط البورجوازية سنة 1788، والتي كانت تسعى للبحث من أجل تجاوز الدولة المطلقة⁽³⁾.

(1) ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص ص 22-23.

(2) شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص 235.

(3) ميشال مياي، دولة القانون، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 102.

ثانيا/ عند الدارسين لنظرية مونتيكيو :

فهم يرون أن الإنتقادات الموجهة للمبدأ لا تنتقد مضمونه وإنما تنتقد سوء إستعماله، فالدارس لنظرية مونتيكيو بتمعن يجد أن مونتيكيو نفسه لا يدعو إلى الفصل بين السلطات، بل إلى الفصل المرن أي التعاون بينها، ويجيء تطبيق المبدأ عمليا ليؤكد هذه الإفتراضات فإن أي من الأنظمة الليبرالية لم يمارس فصلا مطلقا⁽¹⁾.

ثالثا/ عند النموذج الامريكي:

إن النموذج الأمريكي كان يريد الفصل التام بين السلطات فأقر بذلك في الدساتير الأولى المكتوبة لسنة 1787 فصلا كاملا، رغم أنه ليس من المؤكد أن القراءة صحيحة، ورغم أن التراجع عن صرامة هذا الفصل كانت كبيرة على المستوى التطبيقي في نظام الولايات المتحدة الأمريكية ولم يتوقف التطور في مفهومه عند هذا الحد بل أخذ صبغة أخرى في الفقه الأمريكي فأصبح يدعى "تقاسم القوى" أي تقاسم السلطات كما أكده "لويس فيشر" في كتابه "سياسات تقاسم القوى" أي الكونغرس والسلطة التنفيذية، غير أنه يبقى هذا المبدأ خير ضمان لحقوق الأفراد وحررياتهم، وهذا ما يفند حجج الرافضين للمبدأ⁽²⁾.

إن تطور مفهوم الدولة ومفهوم السلطة وطبيعة العلاقة بين السلطات قد صاحبه تطور مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات نفسه فهو صارم كامل مطلق في بداية ظهوره ليتطور إلى المرونة والتوازن⁽³⁾.

(1) ميشال مياي، مرجع سابق، ص 103.

(2) لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى، ترجمة مازن حداد، ط 3، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، 1994، ص 267.

(3) عبد العزيز محمد النعمان، رقابة دستورية القوانين، مجلة العلوم الإجتماعية، جامعة الكويت، دار الفكر، مطبعة مصر، 1985، ص 87.

الفرع الثالث:

موقف الفقه الاسلامي من مبدأ الفصل بين السلطات.

تضمن "القرآن الكريم والسنة النبوية" بشكل صريح النص على مجموعة من القواعد الدستورية العامة التي يرتكز عليها نظام الحكم الاسلامي، اهمها: الحاكمية لله، والشورى، والعدل والمساواة، والطاعة لولي الأمر.

وفيما يلي توضيح لطريقة تنظيم عمل السلطات في ظل النظام السياسي الإسلامي وموقف الفقه الاسلامي من مبدأ الفصل بين السلطات عموماً، في كل من حقبة ظهور الإسلام وفي عهد الخلافة الإسلامية.

أولاً/ تنظيم عمل السلطات خلال فترة ظهور الاسلام:

ويظهر تنظيم عمل السلطات خلال فترة ظهور الإسلام من خلال:

1 - السلطة التشريعية:

انفرد الرسول ﷺ في هذه الحقبة بسلطة التشريع وما كان لأحد من صحابة الرسول او عامة المسلمين سلطة التشريع، ومصدر التشريع للرسول الكريم كان ما ينزل عليه من الوحي من الله سبحانه و تعالى وفهمه للنصوص القرآنية⁽¹⁾، ويعد الرسول ﷺ في ممارسته لهذه السلطة مجرد مبلغ عن الله تعالى للعباد، حيث إن الله ﷻ هو المشرع الحقيقي وقد إستمد الرسول ﷺ الصلاحية المطلقة في التشريع من الله تعالى، أين وردت عدة نصوص قرآنية كثيرة تعطي الرسول الكريم هذه الصلاحية المطلقة دون غيره⁽²⁾، منها قوله ﷺ: ﴿ وَأَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الذِّكْرَ لِتُبَيِّنَ لِلنَّاسِ مَا نُزِّلَ إِلَيْهِمْ وَلَعَلَّهُمْ يَتَفَكَّرُونَ ﴾ وقوله ﷺ: ﴿ مَنْ يُطِعِ الرَّسُولَ فَقَدْ أَطَاعَ اللَّهَ ﴾ ، وقوله ﷺ: ﴿ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا ﴾⁽³⁾.

(1) ابن هشام، السيرة النبوية، ج 1 و 2، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى الحلبي، مصر، 1955، ص ص 501-504.

(2) محمد عليان شوكت، النظام السياسي في الإسلام، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، 1999، ص 197.

(3) القرآن الكريم: {سورة النحل، الآية 44}، {سورة النساء، الآية 80}، {سورة الحشر، الآية 07} على التوالي.

2 - السلطة التنفيذية:

سلطة التنفيذ في النظام السياسي الإسلامي هي السلطة المختصة بتنفيذ الشريعة الإسلامية ولا تملك الصلاحية في مخالفتها، وهي السلطة التي تعمل على تسيير المرافق العامة وانتظامها بحيث تكفل إشباع حاجات المسلمين⁽¹⁾، و كان الرسول ﷺ يباشر سلطة التنفيذ بنفسه في عهده إضافة الى سلطتي التشريع والقضاء، ذلك ان الرسول الكريم هو رسول الله ومطلوب منه ان يبلغ رسالة ربه الى الناس اجمعين وهذا يقتضي ان ينفذ شريعة الاسلام وأن يحكم ويدير شؤون الناس وفق أحكام هذه الشريعة، وقد قرر الرسول الكريم لنفسه تولي سلطة التنفيذ بشكل كامل بموجب وثيقة المدينة حيث تنص المادة 36 منها على أنه: "لا يخرج منهم أحد إلا بإذن محمد"⁽²⁾.

3 - السلطة القضائية:

لقد تولى الرسول ﷺ سلطة القضاء⁽³⁾، بتكليف من الله ﷻ وقد كلفه الله بالقضاء، في قوله تعالى: ﴿ فَاحْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ عَمَّا جَاءَكَ مِنَ الْحَقِّ ﴾⁽⁴⁾، فضلا عن أن الله قد عصم النبي من الخطأ، وأن الأمة في حاجة إلى أحكامه القضائية لتكون القواعد والمبادئ لمن بعده، وقد قرر الرسول ﷺ لنفسه بشكل مطلق ممارسة هذه السلطة في المادة (23) من صحيفة المدينة، وأكد على ذلك أيضا في المادة (42) منها حيث تنص على أنه: "وأنه ما كان بين أهل هذه الصحيفة من حدث، استجار يخاف فساده فإن مرده إلى الله و إلى محمد رسول الله" ونتيجة لذلك أصدر الرسول الكريم عشرات الأحكام في موضوعات لم يرد ذكر لها بشكل مباشر في كتاب الله وأصبحت هذه الأحكام بعد وفاة الرسول ﷺ قواعد تشريعية يحتكم إليها المسلمون ويطبقونها، منها: أن النبي ﷺ قضى برجم المرأة المتزوجة عند ثبوت ارتكابها لجريمة الزنى، ومن المعلوم أن الرجم لم يرد في القرآن، إنما ورد في السنة النبوية⁽⁵⁾.

(1) عبد الكريم فتحى، الدولة والسيادة في الفقه الاسلامي، مكتبة وهبة، القاهرة، 1984، ص 196.

(2) ابن هشام، مرجع سابق، ص 501-504.

(3) السيرة النبوية الشريفة.

(4) القرآن الكريم: {سورة المائدة، الآية 48}.

(5) عبد الوهاب خلاف، السلطات الثلاث في الإسلام، دار القلم للنشر والتوزيع، الكويت، 1985، ص 06.

وعلى الرغم من أن الرسول ﷺ قد تولى سلطة القضاء بموجب تكليف من الله ﷻ إلا أنه عين بعض من الصحابة في مناصب قضائية من بينهم الصحابي الجليل "معاذ ابن جبل" ﷺ الذي عينه الرسول ﷺ قاضيا في اليمن.

ثانيا/ تنظيم عمل السلطات في عهد الخلافة الإسلامية.

ويظهر عمل السلطات خلال فترة عهد الخلافة الإسلامية من خلال:

1 - السلطة التشريعية:

بعد وفاة الرسول ﷺ جاء عهد الخلافة الإسلامية وقد بدأت بالخلفاء الراشدين وينوب الخليفة وفق أحكام الشريعة الإسلامية عن صاحب الشرع في حفظ الدين وسياسة الدنيا، لذلك فهو صاحب الإختصاص بالتشريع⁽¹⁾، وقد كان الخلفاء الراشدون إذا إستجد أمر من أمور المسلمين يحتاج الى تشريع ينظمه ويبين أحكامه، يعودون إلى كتاب الله ملتزمين القاعدة التشريعية لهذا الأمر، فإن لم يجدوا بحثوا في أقوال وأفعال الرسول ﷺ حول ما أقره من قاعدة تشريعية لهذا الأمر، فإن لم يجدوا إجتهدوا وأقروا قاعدة تشريعية جديدة على أن لا يخالف هذا الإجتهد القرآن الكريم والسنة النبوية⁽²⁾.

2 - السلطة التنفيذية:

الخليفة في النظام السياسي الإسلامي هو رئيس الدولة وهو رئيس كل السلطات في الدولة، ويسمى أيضا بالإمام أو أمير المؤمنين وقد كان أول من أطلق عليه لقب أمير المؤمنين هو الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ⁽³⁾، وقد إعتمدت السلطة التنفيذية في هذا العهد على نظرية الخلافة وسلطان الخليفة، ويستمد الخليفة صلاحياته التنفيذية من ما عهد إليه من بيعة من المسلمين على حراسة الدين وإدارة شؤونهم⁽⁴⁾، لذلك بموجب هذه البيعة يملك الخليفة كامل السلطة التنفيذية لا

⁽¹⁾ عبد الرحمن ابن خلدون، مقدمة، كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر، ج 1، دار الفكر، د ب ن، 1900، ص 218.

⁽²⁾ الحياط عبد العزيز عزت، النظام السياسي في الإسلام، النظرية السياسية، نظام الحكم، دار السلام للطباعة والنشر، القاهرة، 1999، ص ص 236-234.

⁽³⁾ أبي فرج عبد الرحمن بن علي ابن الجوزي، سيرة عمر بن الخطاب، مطبعة الأنوار المحمدية، القاهرة، 1991، ص 58.

⁽⁴⁾ أبي الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، 2006، ص 05.

يشاركه أو ينازعه فيها أحد و له الحق و كما يرى تنفيذ طريقة الحكم التي يرتئها وما على الأمة إلا الطاعة التامة، ولكن بشرط عدم مخالفة ما عاهد الأمة عليه عند بيعته، بمعنى عدم مخالفته لأحكام القرآن الكريم والسنة النبوية⁽¹⁾.

ونظرا لإتساع رقعة الدولة الإسلامية فقد كان الخليفة ينوب عنه من المسلمين من يثق بهم وبقدراتهم وذلك لأداء الوظائف التنفيذية التي يراها، وله الإشراف عليهم ومراقبتهم و عزلهم متى شاء⁽²⁾.

3 - السلطة القضائية:

لما كان الخليفة في الإسلام هو من ينوب عن صاحب الشرع في الدعوة إلى الدين والمحافظة عليه وسياسة أمور الناس به، لذلك كانت له أيضا سلطة القضاء إلى جانب سلطتي التشريع والتنفيذ، فقد تولى أبو بكر الصديق رضي الله عنه بنفسه سلطة القضاء وما لجأ إلى أن يعهد إلى أحد من الصحابة مباشرة سلطة القضاء نيابة عنه أو لمساعدته، وعندما تعرض خصومه عليه كان يرجعها إلى كتاب الله فإن لم يجد حكما رجع إلى سنة الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم فإن لم يجد حكما قضى بنفسه وإجتهاده الشخصي وإستمر في ذلك إلى أن إنتهت خلافته وفي بداية عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه إستمر حال القضاء على ما كان عليه في عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه وكان عمر يقضي بنفسه بين الناس، مستندا بذلك الى القرآن والسنة فإن لم يجد يرجع إلى أحكام أبي بكر ويأخذ بأحكامه عندما يعرض عليه ذات الخصومات التي عرضت على أبي بكر رضي الله عنه فإن لم يجد إجتهده وقضى بنفسه⁽³⁾.

وفي منتصف فترة حكم الخليفة عمر رضي الله عنه ونتيجة لتوسع رقعة الدولة الإسلامية وإنشغال الخليفة بإدارة أمور المسلمين قام عمر رضي الله عنه بتعيين بعض القضاة في الولايات الإسلامية وفوضهم القيام بأعمال القضاء بين الناس، إلا أن ذلك لم يمنع عمر رضي الله عنه بأن يقضي بين الناس، فالقاضي

(1) أبي الحسن الماوردي، منهاج اليقين في شرح أدب الدنيا والدين، دار الكتب العلمية، بيروت، 2006، ص 130.

(2) عبد الوهاب خلاف، مرجع سابق، ص ص 39-47.

(3) عبد الوهاب خلاف، مرجع سابق، ص ص 48-52.

كان يعد عوناً للخليفة أما حق القضاء فهو ثابت للخليفة، وعلى ذلك سار الخلفاء عثمان وعلي رضي الله عنهما من بعد عمر فكانوا يقضون بين الناس وكذلك يعهدون إلى قضاة الولايات للقضاء بين الناس⁽¹⁾.

وعليه يمكن القول أن النظام السياسي الإسلامي لم يعرف تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وفق المفهوم والتصور الحديث للمفكر مونتسكيو، وذلك لأن النظام السياسي الإسلامي له طبيعة خاصة تميزه بالأفضلية عن النظم السياسية الوضعية، وأن عدم تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات كأساس يحكم العلاقة بين السلطات الثلاث، لا يعد إنقاصاً من عدالة وكفالية وشمولية هذا النظام للتطبيق ولا يؤدي إلى الإستبداد من قبل الحكام فيه⁽²⁾.

يرى " الدكتور سليمان الطماوي "، أن توزيع وظائف الدولة على هيئات مستقلة ومتخصصة تراقب بعضها البعض، لا يناهض مبادئ الفكر الإسلامي في السياسة، بإعتبار أن التنظيم العصري القائم على إستحداث برلمان منتخب، يختار الحكام و يحاسبهم، و يعزلهم إذا أخطأوا، يتفق تماماً مع مبادئ المسلمين في الحكم والسياسة، بشرط مراعاة الأسس العامة التي يقوم عليها التشريع الإسلامي⁽³⁾.

(1) عبد الوهاب خلاف، مرجع سابق، ص 50.

(2) باسم صبحي بشناق، الفصل بين السلطات في النظام السياسي الإسلامي، (دراسة تحليلية في ضوء نظرية الفصل بين السلطات في القانون الوضعي)، مجلد 21، عدد 01، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، د ب ن، يناير 2013، ص ص 618-619.

(3) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة، في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 591.

المبحث الثاني:

تطبيقات تركيز السلطة والفصل بين السلطات.

لم تتفق كل الأنظمة القانونية والسياسية على موقف واحد من مبدأ الفصل بين السلطات، بل إن الممارسة السياسية في التعامل مع هذا المبدأ اختلفت من نظام لآخر، فبريطانيا يعترف نظامها الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات ولكن لا يوجد نص دستوري ينص على ذلك، في حين تأخذ الكثير من الدول الليبرالية وأهمها الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا به، وإن كان لكل منهما ممارسة مختلفة للفصل بين السلطات⁽¹⁾.

نتطرق في دراسة تطبيقات تركيز السلطة والفصل بين السلطات في مبحثنا هذا إلى دراسة تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات أو بالأحرى إستقلال السلطات، وأهمها النظام البرلماني والنظام الرئاسي، ثم نتنقل إلى تطبيقات تركيز السلطات وتدرج السلطات وأهمها النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية، والنظام شبه الرئاسي، وتبيان خصائص كل نظام على حدى.

وعليه نتناول في هذا المبحث وفق المطالب التالية:

- **المطلب الأول:** نظم أساسها الفصل بين السلطات.

- **المطلب الثاني:** نظم أساسها تركيز السلطات.

المطلب الأول:

نظم أساسها الفصل بين السلطات.

إنتهجت التشريعات المختلفة لدى الأنظمة السياسية المعاصرة مواقف متباينة من مبدأ الفصل بين السلطات، فبعضها إعتنق التفسير الخاطئ للمبدأ وطبق الفصل المطلق بين السلطات، ونجدها في النظم الرئاسية، وبعضها الآخر لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بل طبق نظام الإدماج بين السلطات، مثل فرنسا قديما ومازال مطبقا في سويسرا، وبعضها الآخر وهو الغالب

⁽¹⁾ مسعود محمد الكانوني، مبدأ الفصل بين السلطات بين الفكر والسياسة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عدن، عدن، 2002، ص 67.

أخذ بفكرة الفصل المرن بين السلطات فصلا مشربا بروح التعاون والرقابة المتبادلة بينهما، وأخذت بهذه الفكرة أغلب النظم السياسية في أوروبا الغربية⁽¹⁾.

إن تفسير مبدأ الفصل بين السلطات أدى إلى نشأة نظامين متوازنين ومختلفين النظام الأول مستوحى من الفصل المطلق بين السلطات وهو النظام الرئاسي، والنظام الثاني هو تطبيق الفصل المرن بين السلطات وهو النظام البرلماني، وسنعرض لكل من هذين النظامين وخصائصهما ضمن فرع خاص.

وعليه نتناول في هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: النظام البرلماني وخصائصه.

- الفرع الثاني: النظام الرئاسي وخصائصه.

الفرع الأول:

النظام البرلماني وخصائصه.

النظام البرلماني هو نوع من أنواع النظم النيابية، نشأ في إنجلترا على مدى عدة قرون من تاريخها، ويعتمد هذا النظام على مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إن هذا النظام يعرف الآن تطبيقات مختلفة، فقد برز هذا النظام في إنجلترا في القرن الثامن عشر، عندما إنتقلت السلطات من الملك الغير مسؤول إلى حكومة مسؤولة أمام البرلمان، إن النظام البرلماني الذي ولد وتطور في إنجلترا قد إنتشر في دول اوروبية أخرى منذ القرن التاسع عشر، مثل ألمانيا وإيطاليا وغيرها، وإلى بعض الدول العربية.

هذا وقد عرف الأستاذ "موريس دوفريجيه" النظام البرلماني بأنه "ذلك النظام الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية، أي وجود رئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان"⁽²⁾.

⁽¹⁾ صالح الزواهرة، مبدأ الفصل بين السلطات بين الواقع النظري والتطبيق العملي، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، 1993، ص 19.

⁽²⁾ محمد جمال ذبيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، د ب ن، 2003، ص 147.

تعد الحكومة البرلمانية الصورة المثلى للتعبير عن مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الصحيح الذي يعني الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع إيجاد نوع من التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة فيما بينهما، وهو الأمر الذي تقتضيه ضرورات الواقع العملي بما يكفل حسن تسيير الشؤون العامة داخل الدولة ما يحقق الصالح العام للوطن والمواطنين على السواء⁽¹⁾.

لقد اختلفت الأنظمة السياسية العربية حول موقفها من مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه ويعود ذلك إلى الإتجاهات السياسية في تلك الدول، حيث نجد مثلا أن نظام الحكم في الأردن قد أخذ بمبدأ الفصل المتوازن والمرن بين السلطات، كما توجد في الأردن ثلاث سلطات وهي: التنفيذية والتشريعية، والقضائية⁽²⁾.

لقد أخذ النظام المصري بالنظام البرلماني كنظام سياسي. وبالنسبة لدولة الكويت فقد أخذت بالنظام البرلماني أيضا حيث أن نظام الحكم فيها نظام ديمقراطي، والسيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعا كما أكد الدستور الكويتي على مبدأ الفصل بين السلطات⁽³⁾.

في الحقيقة لا يوجد نظام برلماني واحد في دول عالمنا، لكن توجد عدة أنظمة برلمانية، أو عائلة أنظمة برلمانية، تتسم بخصائص مشتركة، ومن الدول التي تتبنى النظام البرلماني أهمها في أوروبا كل من بريطانيا وألمانيا والنمسا وإيطاليا ولوكسمبورغ وإيرلندا وبلجيكا وهولندا والسويد والنرويج وإيسلندا والدانمارك، وفي آسيا اليابان والهند وفي أستراليا كل من أستراليا ونيوزلندا، وفي أمريكا الشمالية، كندا.

ويمكن حصر خصائص النظام البرلماني في:

أولا/ ثنائية الجهاز التنفيذي:

نقصد بثنائية الهيئة أو السلطة التنفيذية "Duplicitous Executive" في الأنظمة البرلمانية المعاصرة هو وجود رئيس دولة غير مسؤول ووزارة مسؤولة⁽⁴⁾.

(1) شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص 239.

(2) سالم الكسواني، مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، 1998، ص 44.

(3) نص المادة (50) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

(4) عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 250.

ومن حيث المبدأ لا يتولى رئيس الدولة سلطات تنفيذية فعلية، فلذلك لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سياسية سواء أكان رئيس دولة ملكا أم رئيسا للجمهورية، لذلك فإن أغلب القرارات التي يتخذها رئيس الدولة يتوجب توقيع الوزير المختص أو الوزراء المختصون إلى جانب توقيع الرئيس وهو ما يسمى بالتوقيع الإضافي، بحيث يتحمل الوزير المختص أو الوزراء المختصون المسؤولية السياسية عن هذه القرارات.

وتعتبر الوزارة في النظام البرلماني مركز السلطة التنفيذية، حيث يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة، فلذلك تكون مسؤولة سياسيا أمام البرلمان، والمسؤولية السياسية للوزارة، أمام البرلمان تعتبر من حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان، أهم ركنين في النظام البرلماني، ومسؤولية الوزارة أمام البرلمان قد تكون تضامنية وجماعية، وقد تكون مسؤولية فردية لوزير معين، فلذلك يملك البرلمان سحب ثقته من الوزارة بكاملها، أو من وزير معين، ويترتب على ذلك ضرورة إستقالة الوزارة أو الوزير في هذه الحالة⁽¹⁾.

ثانيا/ التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية:

تملك كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية آليات دستورية تتمكن بموجبها من الحد من السلطة الأخرى مما يخلق نوعا من التوازن بينهما ويجنب الدولة خطر الوقوع في الأزمات السياسية وأهم هاتين الآليتين، مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وحق حل البرلمان، إضافة إلى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يوجد نوع من التعاون بين هاتين السلطتين لتجنب الوصول إلى طريق مسدود بين الجانبين مما يؤدي إما إلى إستخدام حجب الثقة أو حق الحل.

وأهم صور هذا التعاون تتمثل في حق السلطة التنفيذية بإقتراح القوانين، ومشاركة الوزراء في مناقشة مشروعات القوانين المطروحة أمام البرلمان سواء من خلال المشاركة في مناقشات اللجان البرلمانية، أم الدفاع عن السياسة العامة للوزارة أمام البرلمان بهيئته العامة، بالإضافة لذلك تملك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للإنعقاد وفض دورات إنعقاده وتحديد جدول أعماله .

(1) عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 251.

بالمقابل يستطيع البرلمان تشكيل لجان تحقيق برلمانية للتحقيق في بعض أعمال السلطة التنفيذية، إضافة للجان الدائمة المختصة في مجالات عمل الحكومة، بحيث يمكنهم الإستماع إلى أعضاء السلطة التنفيذية، ولكن التعاون الأكثر أهمية يتمثل بموافقة البرلمان إعطاء أو تفويض الوزراء سلطة التشريع لمدة محددة في مجال محدد⁽¹⁾.

ثالثا/ برلمان مكون من مجلسين غالبا:

ففي إنجلترا يوجد مجلس اللوردات ومجلس العموم وكذلك الحال في أغلب الدول البرلمانية المعاصرة التي تعدادا لها فيما سبق، غير أن وجود مجلسين بالبرلمان ليس أمرا ضروريا لكي يعتبر النظام برلمانيا.

رابعا/ مسؤولية الوزارة:

تسال الوزارة أمام البرلمان مسؤولية جماعية تضامنية ومسؤولية فردية، وتعتبر المسؤولية التضامنية عن السياسة العامة للحكومة هي أهم ما يميز النظام البرلماني⁽²⁾.

الفرع الثاني:

النظام الرئاسي وخصائصه.

النظام الرئاسي " Le Régime presidential "، يقوم النظام الرئاسي على الفصل الجامد "شبه المطلق" بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعلى وحدة الجهاز التنفيذي، وهي خصائص تتعارض مع خصائص النظام البرلماني الذي يتبنى الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يكفل التعاون والتوازن بينهما، وعن خصائص النظام المجلسي "نظام حكومة الجمعية" الذي يعطي للسلطة التشريعية مكان الصدارة بين السلطات الأخرى⁽³⁾.

يتميز النظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية، أي حصر الوظيفة التنفيذية في يد رئيس الدولة وحده، والذي يعد رئيسا للدولة وللسلطة التنفيذية في آن واحد، والنظام الرئاسي يقوم على

(1) عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص ص 255-256 .

(2) سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، 2007، ص 119.

(3) شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص 270.

توازن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك نتيجة إستقلاليتهما مع وجود سلطة قضائية مستقلة. وبهذا يتميز النظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية والفصل التام بين السلطات⁽¹⁾.

يقوم النظام الرئاسي، بمفهومه على أساس الفصل المطلق بين السلطات عضويا ووظيفيا إضافة لعدة خصائص أو مظاهر أهمها: رئيس الجمهورية منتخب، وأحادية ووحدة السلطة التنفيذية، وعدم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

ويمكن حصر خصائص النظام الرئاسي في:

أولا/ شدة الفصل بين السلطات وإستقلالها وتوازنها:

يقوم النظام الرئاسي على ركيزة أساسية وهي الفصل التام بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، فالسلطة القضائية تتمتع بإستقلالية مطلقة من خلال طريقة إختيار القضاة التي تتم عن طريق الإنتخاب، إضافة للحصانات " Immunities " العديدة الأخرى.

كذلك فإن البرلمان يمارس السلطة التشريعية بإستقلالية تامة، بحيث يتمتع أعضاؤه فقط بحق إقتراح القوانين، وإعداد الموازنة العامة للدولة، ولا يمكن لأعضائه الجمع بين عضوية البرلمان، وأية وظيفة في السلطة التنفيذية، كذلك لا تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان.

والسلطة التنفيذية الذي يمثلها رئيس الجمهورية مستقلة عن البرلمان فيما يتعلق بطريق إختياره، والوزراء يتم تعيينهم دون تدخل من البرلمان، ولا يمكن الجمع بين الوزراء والبرلمان، ولا الدخول والتحدث أمام البرلمان، إلا ناء على طلب وإستدعاء من أحد مجلسي البرلمان " الكونغرس " مجلس النواب أو مجلس الشيوخ.

ثانيا/ رئيس الجمهورية منتخب:

يقوم النظام الرئاسي أيضا على وجود رئيس جمهورية منتخب، وبالتالي لا يمكن تطبيق هذا النظام في الدول الملكية، وينتخب الرئيس من قبل الشعب، سواء بالاقتراع العام المباشر أم غير المباشر، وليس من قبل البرلمان، وبذلك يقف رئيس الدولة على قدم المساواة مع البرلمان، بإعتبار أن كليهما يستمد شرعيته وجوده من الشعب مباشرة.

(1) محمد جمال ذنبيات، مرجع سابق، ص 152.

ثالثا/ أحادية وحدة السلطة التنفيذية:

من أهم ما يميز النظام الرئاسي هو أحادية وحدة السلطة التنفيذية، أي لا يوجد حكومة جماعية، فالرئيس وحده هو السلطة التنفيذية، حيث يعتبر بنفس الوقت رئيسا للدولة وللحكومة والوزراء ليسوا سوى مجرد معاونين لا غير، ولا يشكلون هيئة جماعية أو مجلس وزراء، ويقتصر دورهم على تنفيذ السياسة العامة التي يقرها الرئيس وحده، حتى لو أن الوزراء جميعهم اجتمع بحضور الرئيس للتداول في المسائل العامة، فإن القرار الأول والأخير يكون للرئيس ولو اجتمع جميع الوزراء على خلاف ذلك.

رابعا/ عدم مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان:

باعتبار أنه لا يوجد هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء له سياسته الخاصة به، فإنه لا يوجد في النظام الرئاسي مسؤولية للحكومة أمام البرلمان، وبالتالي لا يملك البرلمان حق حجب الثقة عنهم شكل جماعي أو إفرادي، إن الوزراء مسؤولون فقط أمام الرئيس الذي يملك وحده حق تعيينهم وإقالتهم⁽¹⁾.

المطلب الثاني:

نظم أساسها تركيز السلطات.

تتقسم الحكومات من حيث تركيز السلطة في يد شخص أو هيئة واحدة، أو توزيعها على هيئات متعددة إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، إلى حكومات مطلقة، وحكومات مقيدة بالحكومة المطلقة "Gouvernement Absolu" هي: الحكومة التي تتركز فيها السلطة في يد شخص واحد، أو هيئة واحدة، مع خضوع هذا الشخص أو تلك الهيئة في ممارسة السلطة إلى القانون وهذا النوع من الحكومات يختلف بهذا الوضع عن الحكومة الإستبدادية، التي لا تخضع في ممارسة سلطتها للقانون"، أما الحكومة المقيدة "Gouvernement Limité" فهي: الحكومة التي توزع فيها السلطات على هيئات مختلفة، تتمكن من خلالها كل سلطة من مراقبة السلطة الأخرى، فتحد من إمكانية مخالفتها لأحكام القانون أو الإنحراف عن مقاصده، مجسدة في تطبيقها مبدأ الفصل

(1) عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص ص 257-258.

بين السلطات، الذي نادى به فقهاء القانون الدستوري وعلى رأسهم الفقيه الفرنسي مونتيكيو، وذلك لتحقيق الغايات والأهداف المنشودة من الأخذ به على أساس أن السلطة تراقب توقف السلطة وتمنعها من أي تعدي عليها"⁽¹⁾.

يتم تركيز السلطات إما لصالح السلطة التشريعية، أو لصالح السلطة التنفيذية، ففي الحالة الأولى نجد أنفسنا أمام نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي، بينما في الحالة الثانية نكون أمام النظام شبه الرئاسي.

وعليه نتناول في هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي.

- الفرع الثاني: النظام شبه الرئاسي وخصائصه.

الفرع الأول:

نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي.

يرتكز النظام المجلسي أو نظام الحكومة "Le Gouvernement D'Assemblée" على منح السلطة التشريعية مركز الصدارة بين غيرها من السلطات العامة، لا سيما السلطة التنفيذية بحيث يقوم هذا النظام على فكرة عدم المساواة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، وإنما تهيمن على توجيه كافة الأمور الإدارية والسياسية للدولة⁽²⁾.

ففي هذا النظام لا توجد سلطة تنفيذية مستقلة عن البرلمان، ولا يوجد لهذه السلطة إختصاصات وصلاحيات سياسية، وإنما هي عبارة عن أداة لتنفيذ القوانين الصادرة عن الجمعية المنتخبة (البرلمان)، وهذا يعني أن الوزراء عبارة عن موظفين تابعين لإرادة البرلمان.

وعلى هذا الأساس فإن تعيين الوزراء يتم عن طريق البرلمان، ويكون الوزير مسؤولاً أمام البرلمان، كما يملك البرلمان حق إقالة الوزير.

(1) نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الشروق، عمان، 1999، ص ص 211-212.

(2) شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص 281.

فالتاريخ الدستوري الفرنسي يدل على أن حكومة الجمعية قد تحققت في بعض الأحيان خاصة في وقت الأزمات، فقد طبق في فرنسا بعد ثورة 1848 وكذلك في عام 1871⁽¹⁾. وتطبيق نظام حكومة الجمعية في الواقع العملي محدود للغاية، مقارنة بالحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية، فلم يعتنقه سوى عدد محدود من الدول كنتيجة لظروف ملجئه كما هو الشأن في فرنسا عقب ثورة 1792 التي أطاحت بالملكية، وكذلك عقب إنهاء الإمبراطورية التي أسسها نابليون الثالث والتي إنتهت بهزيمة سنة 1870 حيث لجأ النظام الفرنسي إلى تبني حكومة الجمعية عام 1871 بعد عزل الإمبراطور...، كذلك طبقته تركيا إبان حكم كمال أتاتورك والذي أتمم بالدكتاتورية المطلقة⁽²⁾.

مما نجد أن النظام المجلسي يتميز بالخصائص الأساسية التالية:

أولا - تركيز السلطة بيد البرلمان :

إن تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد البرلمان تعتبر أهم الخصائص التي تميز النظام المجلسي، حيث يوجد نوع من الدمج بين السلطتين، فالبرلمان المنتخب من الشعب هو الجهة التي تتمحور فيه ومن خلاله جميع السلطات في الدولة، وخاصة أنه هو الذي يقوم بتعيين السلطة التنفيذية.

ثانيا - السلطة التنفيذية هيئة جماعية :

يعين البرلمان السلطة التنفيذية، التي يجب أن تكون هيئة جماعية، حتى لا تتركز السلطة بيد أحد أفرادها، ودور هذه الهيئة الجماعية هو فقط تنفيذ ما يقرره البرلمان، أي لا تملك حق إقتراح القوانين أو تحديد سياسة عامة لها، أو إصدار لوائح تنظيمية.

ثالثا - تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان :

يترتب على هيمنة البرلمان عضويا ووظيفيا على السلطة التنفيذية، بأن هذه الأخيرة تعتبر تابعة كليا للبرلمان، فالبرلمان هو الذي يختص بتعيين أعضاء السلطة التنفيذية، وبالتالي عزلهم

(1) محمد جمال ذنبيات، مرجع سابق، ص 155.

(2) شعبان أحمد رمضان، مرجع سابق، ص 283.

من مناصبهم وأعضاء السلطة التنفيذية لا يملكون حق الإستقالة من وظائفهم حتى لا يستخدم هذا الحق كوسيلة للضغط على البرلمان.

كذلك يملك هذا الأخير سلطة الإشراف والتوجيه، وبالتالي الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، بحيث يعتبر أعضاء السلطة التنفيذية مسؤولين سياسيا عن أعمالهم أمام البرلمان وبالمقابل لا تملك السلطة التنفيذية أية وسيلة قانونية للضغط على البرلمان⁽¹⁾.

الفرع الثاني :

النظام شبه الرئاسي وخصائصه.

عندما فشل النظام البرلماني في فرنسا في ظل الجمهورية الرابعة التي أقامها دستور سنة 1946 نظرا لنشاط البرلمان وتكراره طرح الثقة بالحكومة الذي أدى إلى عدم إستقرار السلطة التنفيذية، حرص واضعوا دستور سنة 1958 على تقوية السلطة التنفيذية بإقتباس بعض ملامح النظام الرئاسي، مع الإبقاء على بعض خصائص النظام البرلماني، لذا ولد لأول مرة نظام مختلط يسمى بالنظام شبه الرئاسي، لقد وضعت كثير من الدول في أمريكا اللاتينية وفي إفريقيا دساتير منقولة عن هذا الدستور الفرنسي المعروف بإسم دستور الجمهورية الخامسة⁽²⁾.

وتكمن خصائص النظام شبه الرئاسي في:

أولا / رئيس الجمهورية منتخب من الشعب يمارس سلطات واسعة:

ينتخب رئيس الجمهورية في هذا النظام ويمارس سلطات واسعة فعلية، أي أنه ليس مجرد رئيس دولة يسود ولا يحكم كما هو الحال بالنسبة لرئيس الدولة في النظام البرلماني.

ثانيا / نظام متكون من رئيس الدولة رئيس مجلس وزراء ووزراء:

يعين رئيس الجمهورية في هذا النظام الوزراء ويرأس مجلس الوزراء في ممارسة السلطة التنفيذية، ومسؤولون عن سياسة الحكومة أمام البرلمان مسؤولية تضامنية وفردية، والنظام شبه

(1) عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص ص 242-243.

(2) سعاد الشراوي، مرجع سابق، ص 123.

الرئاسي يأخذ فيما يتعلق بثنائية السلطة التنفيذية وفيما يتعلق بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان بأهم ملامح النظام البرلماني.

ثالثا / سلطة البرلمان المحدودة :

تعتبر سلطة البرلمان في هذا النظام محدودة رغم أنه من الناحية النظرية يستطيع سحب الثقة من الحكومة، إلا أن دوره من الناحية العملية سواء في التشريع أو في مراقبة السلطة التنفيذية يجعل منه مجرد تابع للسلطة التنفيذية، وقد أكدت هذه الخصائص في فرنسا خاصة بعد سنة 1962 عندما عدل الدستور وأصبح رئيس الجمهورية ينتخب مباشرة من الشعب، ثم قام الرئيس ديغول بدور هام في تقوية مركز رئيس الجمهورية وتأكيد سلطاته التي جعلت الفقه يصف بعض إختصاصات رئيس الجمهورية في مواجهة الوزارة والبرلمان بأنها أسلحة إستراتيجية، لا تملك المؤسسات الأخرى أسلحة تواجهها بها، وأهم هذه الأسلحة حق حل البرلمان وحق طرح موضوع على الإستفتاء وحق إستخدام نص المادة 16 من الدستور الفرنسي آنذاك⁽¹⁾.

(1) سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص ص 123-124 .

المبحث الثالث:

طبيعة النظام السياسي في الجزائر

إن القصد بتطور النظام السياسي، هو ذلك التطور الذي يمس السلطة السياسية ومؤسساتها الدستورية وأفكارها ومعتقداتها السياسية، التي يمكن أن تحققها بتلك المؤسسات وذلك من أجل البلوغ بالمجتمع السياسي إلى درجة من الوعي والوحدة وتحقيق ما كان يهدف له المؤسس الدستوري، والتي يستطيع من خلالها التحكم في المفاهيم السياسية المتعددة سيما منها لإختيار المسار الديمقراطي وتعميق هذا المفهوم في إطار نظام يتماشى ومعايير دولة القانون.

إذا كانت الدولة تهتم بالتوفيق بين الحرية والمصلحة العامة، فإن مهمة الدستور هي تنظيم التعايش السلمي بين السلطة والحرية في إطار الدولة⁽¹⁾، فالدستور هو الذي يحدد طبيعة النظام السياسي والعلاقة بين السلطات في الدولة. فالدستور كرمز هو الوثيقة المؤسسة للدولة تظهر أهميته عند حدوث تغيير في النظام، فهو الذي يؤسسه ولا تكمن أهميته فقط عند نشأة الدولة، ومن جهة فلسفية فهو القبول بفكرة تقييد السلطة وقبول كل من المحكومين والحكام بوضع حدود للسلطة، فالدستور له قيمة قانونية إذ أنه يعتبر مجموعة من القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة التي تفرض عليها احترام بعض القواعد الأساسية، كما تضمن مشاركة المحكومين في من يتولى شؤون الرعية تسيير الدولة⁽²⁾.

إن تحديد المفهوم أو المدلول العام للنظام السياسي لأي دولة، يعد من الأمور العسيرة نظرا لإختلاف كثير من الفقهاء في إعطاء المفهوم عام له، أو تحديد عناصره التي تسمح بدراسة هذا الموضوع كموضوع يرتكز على أسس ومفاهيم علمية تسهل على الباحث دراسته وفق مناهج علمية معينة.

وقد عرفت الجزائر مختلف مراحل التغيير كباقي دول العالم، والعديد من نماذج الحكم باعتبارها دولة نامية حديثة العهد بالإستقلال، فقد كانت تحتاج إلى مؤسسات قوية تهدف بها إلى

(1) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 1، ط 2، د م ج، الجزائر، 1991، ص 123.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ط 2، دار الهدى للنشر، الجزائر، 1993، ص 05.

إرساء دولة حديثة ومتطورة، من خلال قيادتها الممثلة في رئيس الجمهورية في ظل نظام سياسي مستقر.

وإن أهم ما يميز النظام السياسي في الجزائر، تطوره عبر مجموعة من المراحل الدستورية منذ الإستقلال، من الأحادية إلى التعددية الحزبية، وما نتج عن تعديلات دستورية لاحقة بعد دستور 1996، هذه المراحل التي كان لها التأثير الكبير في تحديد طبيعة النظام السياسي فيها، من خلال العوامل الدستورية والسياسية التي كان يعيشها المواطن الجزائري، فقد ورثت الجزائر مجموعة من التناقضات الفكرية والسياسية بعد الإستقلال، نتيجة خضوعها للإستعمال من جهة، ورغبتها في تحقيق الإستقلال من جهة أخرى.

وعليه نتناول هذا المبحث وفق المطالب التالية:

- **المطلب الأول:** النظام السياسي الجزائري في ظل الأحادية.

- **المطلب الثاني:** النظام السياسي الجزائري في ظل التعددية.

- **المطلب الثالث:** النظام السياسي الجزائري في ظل التعديلات الدستورية اللاحقة.

المطلب الأول:

النظام السياسي الجزائري في ظل الأحادية.

إنه لتحديد طبيعة النظام السياسي في الجزائر، منذ الإستقلال إلى يومنا هذا يتعين التطرق إلى تشكيل السلطة السياسية وتنظيمها بشكل مختصر، من خلال مؤسسات الدولة المتمثلة في السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، والأطوار التي مرت بها في خضم التعديلات الدستورية الجارية على التجربة الدستورية الجزائرية، وكذلك معايير قيامها وأهم التغيرات السياسية الحاصلة على هذه المؤسسات في عهد الأحادية الحزبية.

إن النظام السياسي الجزائري بعد الإستقلال إلى غاية دستور 1989، قام على نظام الحزب الواحد، وهو حزب جبهة التحرير الوطني، الذي يعتبر قائد الكفاح المسلح ومحقق الإستقلال الوطني، وذلك تحت تأثيرات ثلاثة، التأثير الأول يمثل المد القومي العربي ومقاومة الأمبريالية،

والتأثير الثاني هو تأثير سيادي ماركسي كان يصب في نفس الخانة مع إختلاف نقطة الإنطلاق وكان يدعو إلى حزب واحد مصفى من العناصر المعادية التي تشكل البورجوازية الصغيرة، أما التأثير الثالث فيمثل التأثير الإسلامي، فالحركة الإسلامية بصفة عامة، كانت ترى في التعددية الحزبية نقيض التوجه الإسلامي الذي لا يأخذ في الحسبان إلا حزبا واحدا، وعليه فقد تقمص حزب جبهة التحرير الوطني المشكل من إتجاهات سياسية متعددة مبدأ الحزب الواحد⁽¹⁾ وعليه نتطرق إلى دراسة طبيعة النظام السياسي في الجزائر في ظل دستور 1963، ثم دراسته في ظل دستور 1976.

وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1963.

- الفرع الثاني: النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1976.

الفرع الأول:

في ظل دستور 1963.

لقد جاء في دستور 1963 في مقدمته بسرد كفاح ونضال الشعب الجزائري في مواجهة المستعمر الغاشم، كما إهتم بتنظيم السلطات وركز على أهدافه في الداخل والخارج مكرسا حكم الحزب الواحد والتوجه الإشتراكي، رافضا للتعددية الحزبية والنظام الحر⁽²⁾، كما جاء في مادته 23 منه⁽³⁾ على ما يلي: "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر"، الأمر الذي أكدته ميثاق الجزائر⁽⁴⁾ لسنة 1964 والذي إعتبر مبدأ الحزب الواحد قرارا تاريخيا.

(1) عبد الحميد مهري، الأزمة الجزائرية "الواقع والآفاق"، مجلة المستقبل العربي، عدد 226، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، ديسمبر 1997، ص 4.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 42.

(3) أنظر نص المادة 23 من دستور 1963، الصادر بموجب إعلان 10 سبتمبر 1963 الموافق عليه في الإستفتاء الشعبي ليوم 08 سبتمبر 1963، ج ر ج، عدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

(4) فالحزب هو التعبير الصادق عن الشعب والإنخراط فيه مرهون بالإيمان بالتوجه الإشتراكي وهو إطار الديمقراطية الحقيقية ووسيلة تحقيقها، وبالتالي المطلوب منه أن يخلق تصورا جديدا للديمقراطية يمكن الجميع من التعبير عن أنفسهم، أنظر إلى: ميثاق الجزائر، المصادق عليه من طرف المؤتمر الأول لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد بتاريخ 16-21 أبريل 1964، ص 107.

فقد جاءت أول ممارسة للحكم بعد وضع دستور 1963، وقد كشفت صيغة وضعه عن تجاوزات النظام السياسي، حيث لم تتم مناقشته في البرلمان (المجلس التأسيسي)، بل تم ذلك في الحزب، ثم طلبت الحكومة من النواب المصادقة عليه تفاديا لأي معارضة⁽¹⁾، وقد تضمن الدستور أهم المبادئ العامة للدولة وعمل السلطات الموجودة بها وتنظيمها والتي نوجزها فيما يلي:

أولا/ السلطة التنفيذية:

تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة كونه الشخصية المحورية والفاعلة في الدولة، والذي ينتخب لمدة 5 سنوات عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري بعد تعيينه من طرف حزب جبهة التحرير الوطني، الحزب الطلائعي في البلاد، وكذلك يمكن لمن يتوفر فيه شرط 35 سنة على الأقل وتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، ومسلم وجزائري الجنسية أن ينتخب رئيسا للجمهورية⁽²⁾.

ولقد أخذ النظام السياسي الجزائري بوحدة السلطة التنفيذية ومركزيتها بحيث يكون رئيس الجمهورية الحاكم الفعلي للبلاد، فهو الذي يحدد ويخطط السياسة العامة للدولة وتوجيهها كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد طبقا لإرادة الشعب⁽³⁾.

ويعتبر رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية⁽⁴⁾، وهو من يوقع ويصادق على المعاهدات والإتفاقيات والمواثيق الدولية، ويسهر على تنفيذها، بعد إستشارة المجلس الوطني⁽⁵⁾، كما يرأس المجلس الأعلى للدفاع، والمجلس الأعلى للقضاء، ويمارس حق العفو بعد إستشارة المجلس الأعلى للقضاء⁽⁶⁾.

فيعتبر رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، هو من يعين الوزراء على أن يكون الثلثان منهم على الأقل من بين النواب ويقدمون إلى المجلس الوطني، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق إتخاذ تدابير ذات

(1) محمد عباس، الإندماجيون الجدد، مطبعة دحلب، الجزائر، 1993، ص 176.

(2) أنظر نص المادة 39 من دستور 1963، مرجع سابق.

(3) أنظر نص المادة 48 من دستور 1963، مرجع نفسه.

(4) أنظر نص المادة 43 من دستور 1963، مرجع نفسه.

(5) أنظر نص المادة 42 من دستور 1963، مرجع نفسه.

(6) أنظر نص المواد 44 و 45 من دستور 1963، مرجع نفسه.

صبغة تشريعية عن طريق الأوامر التشريعية وتعرض للمصادقة عليها في أجل 3 أشهر أمام المجلس الوطني، ويمكن لرئيس الجمهورية إتخاذ تدابير إستثنائية لحماية إستقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، في حالة الخطر الوشيك الوقوع، ويجتمع المجلس الوطني وجابا⁽¹⁾، ولقد نص دستور 1963 على أن الجهاز التنفيذي يشكل سلطة، في حين أسقطت هذه الصفة عن الجهاز التشريعي⁽²⁾. المتمثل في المجلس الوطني، ما يجعل من السلطة التنفيذية مسيطرة على العملية التشريعية في تلك المرحلة.

ثانيا/ السلطة التشريعية:

تتشكل السلطة التشريعية في دستور 1963 من مجلس واحد. لمبررات عديدة أهمها تجنب البطء في التشريع الذي يعتبر من أهم عيوب نظام المجلسين البساطة والبعد عن التعقيد، وقد أسندت السلطة التشريعية "للمجلس الوطني" الذي تم إنتخابه بتاريخ 20 سبتمبر 1964 ولمدة 4 سنوات⁽³⁾، هذا المجلس الذي يمارس من خلاله الشعب سيادته الوطنية، بواسطة أعضاء ممثلين له، ترشحهم جبهة التحرير الوطني وينتخبون بإقتراع عام مباشر وسري لمدة 5 سنوات⁽⁴⁾، غير أنه يمكن الإعلان عن إسقاط عضوية النائب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الوطني بإقتراح من الهيئة العليا لحزب جبهة التحرير الوطني⁽⁵⁾.

تتمثل سلطات المجلس الوطني من خلال ما نصت عليه المادة 28 من الدستور إذ يتولى المجلس الوطني التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي بواسطة الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان، والسؤال الكتابي، والسؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها⁽⁶⁾.

(1) أنظر نص المواد 58 و59 من دستور 1963، مرجع سابق.

(2) مرزوق عبد الحليم، طبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج ليل شهادة الماجستير في القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائري، 2005، ص 7.

(3) فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، د م ج، الجزائر، د س ن، ص 93.

(4) أنظر نص المواد 27 و30 من دستور 1963، مرجع سابق.

(5) أنظر نص المادة 30 من دستور 1963، مرجع نفسه.

(6) أنظر نص المواد 28 و38 من دستور 1963، مرجع نفسه.

كذلك يمكن لرئيس الجمهورية ولنواب المجلس حق المبادرة بتقديم القوانين، وتوضع مشاريع وإقتراحات وتصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها بدوره على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها⁽¹⁾.

ثالثا/ السلطة القضائية:

لقد نص دستور 1963 على السلطة القضائية في ثلاثة مواد تحت باب العدالة⁽²⁾، غير أنه لم يبرز مبدأ فصل الوظائف ما بين الأجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية، بإعتبار أن الجهاز التنفيذي هو الجهاز الوحيد الذي وصف بالسلطة أسند إلى رئيس الجمهورية⁽³⁾، أما باقي السلطات فكانت تمارس وظائف.

فبعد الإستقلال تم إلغاء المحاكم الشرعية والمحاكم التجارية ومنح إختصاصها لمحاكم المرافعات. وأصبح التنظيم القضائي الجزائري يمتاز بتوحيد قمته وإزدواجية الجهات القضائية الدنيا، بين القضاء العادي و القضاء الإداري⁽⁴⁾.

لقد عاشت الجزائر مرحلة أخرى بعد التجربة الدستورية الأولى والتي لم يكتب لها النجاح بحكم إتخاذ رئيس الجمهورية آنذاك الإجراءات الإستثنائية وتجميد العمل بالدستور، والذي كان محلا لإستفتاء شعبي، وبتاريخ 19 يونيو صدر بيان عن مجلس الثورة، ثم صدر الأمر 65-182 بتاريخ 10 يوليو 1965، الذي يتضمن تأسيس الحكومة، وقد تمت الإشارة ضمن مقتضياته أن مجلس الثورة " هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يتخذ دستور للبلاد"، وقد مكنت المادة 6 من الأمر المذكور الحكومة من إتخاذ تدابير تشريعية وتنظيمية حسب الحال بشكل معلن وصريح.

وعليه صار مجلس الثورة يمارس أخطر مهمة ألا وهي التشريع بإسم الشعب، وقد إستخلف السلطة التشريعية الممثلة في المجلس الوطني المنتخب شعبيا، وتم إستخدام فكرة الشرعية الثورية

(1) أنظر نص المادة 36 من دستور 1963، مرجع سابق.

(2) أنظر نص المواد 60 و61 و62 من دستور 1963، مرجع نفسه.

(3) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 105.

(4) محمد أمقران بوبشر، النظام القضائي الجزائري، ط 2، دم ج، الجزائر، 1994، ص 202.

والتركيز على الدور التاريخي للحزب والتفاف الجماهير الشعبية حوله، أما شكل التشريع فهي الأوامر، وشكل التنظيم هي المراسيم⁽¹⁾.

يرى بعض المحللين أن النظام السياسي في ظل دستور 1963 وصف بالنظام الرئاسي المغلق، حيث أن الدستور لم يتضمن دعائم النظام البرلماني ولا نظام الجمعية، وأخذ بفكرة النظام الرئاسي مع تقوية السلطة التنفيذية وسيطرة الحزب الواحد على دواليب الحكم، وإستبعاد مبدأ الفصل بين السلطات، وتجلّى ذلك من خلال سيطرة السلطة التنفيذية على باقي السلطات⁽²⁾.

الفرع الثاني:

في ظل دستور 1976.

لقد خضع دستور 1976 كسابقه لسنة 1963 لإستفتاء تم تنظيمه بتاريخ 19 نوفمبر 1976، وهذا بموجب الأمر 76-95 المؤرخ في 14 نوفمبر 1976 المتعلق بمشروع الدستور حيث حددت المادة الأولى منه تاريخ الإستفتاء وهو 19 نوفمبر 1976⁽³⁾.

لقد إستند الدستور الثاني للجمهورية من حيث المقتضيات على الميثاق الوطني بإعتباره الوثيقة الأسمى في البلاد آنذاك، وخضع الميثاق الوطني هو الآخر لإستفتاء بموجب الأمر 51/76 المؤرخ في 3 يونيو 1976، ويتضمن الأمر 12 مادة، وأعلنت المادة الأولى منه أن تاريخ الإستفتاء حدد يوم 27 يونيو 1976⁽⁴⁾، ولقد كرس هذا الدستور الإختيار الإشتراكي وأحادية قيادة الحزب والدولة وتعدد الوظائف، فقد إستعمل في هذا الدستور مصطلح الوظيفة بدل السلطة وكلها تحت مظلة ورقابة القيادتين المتمثلة في شخص واحد وهو رئيس الجمهورية، وقد تضمن الدستور أهم المبادئ العامة للدولة وعمل السلطات الموجودة بها وتنظيمها خلافا لدستور 1963 والتي نوجزها فيما يلي:

(1) عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، مراحل التعديل - المضمون - المستجد، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، 2021، ص 13 وما بعدها.

(2) فاتح شباح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات. دراسة حالة النظام السياسي الجزائري. مذكرة ليل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2007-2008، ص 25.

(3) أنظر ج ر ج ج، عدد 91، بتاريخ 14 نوفمبر 1976، ص 1266.

(4) أنظر ج ر ج ج، عدد 45، بتاريخ 4 يونيو 1976.

أولا/ الوظيفة السياسية:

نظمتها المواد من 94 إلى 103 من الدستور، والتي نصت في مجملها على أن حزب جبهة التحرير الوطني هو الحزب الواحد في البلاد، والذي يهدف إلى تجسيد مبادئ ومعالَم الإشتراكية وكذا المحافظة على عقائدية المجتمع الجزائري.

ثانيا/ الوظيفة التنفيذية:

نظمتها المواد من 104 إلى 125 من الدستور، وقد أسند الدستور هذه الوظيفة لرئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري لمدة 6 سنوات، ثم أصبحت 5 سنوات بعد تعديل 07-07-1976، ويمكن إعادة إنتخابه، ويجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط نصت عليها المادة 107 من الدستور⁽¹⁾، كما جاء في المادة 117 منه أنه لا يحق للرئيس المستقيل الترشح لهذا المنصب مرة أخرى⁽²⁾.

ومن أهم الصلاحيات المنوطة برئيس الجمهورية، التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان وسلطة تنظيم إنتخابات تشريعية مسبقة، ويمكن له أن يستدعي المجلس الشعبي الوطني للإتعداد في دورة إستثنائية، وله الحق في حله، وسلطة المبادرة بمشاريع القوانين، كما يعتبر رئيس الجمهورية حامي الدستور إلى غير ذلك من السلطات⁽³⁾.

كما تجدر الإشارة إلى أن نائب رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة هم مسؤولون فقط أمام رئيس الجمهورية حسب نص المادة 115 منه⁽⁴⁾، وهي إحدى سمات النظام السياسي الرئاسي.

(1) نص المادة 107 من دستور 1976 التي جاء فيها: " لا يؤهل لرئاسة الجمهورية إلا من كانت له الجنسية الجزائرية أصلا، ويدين بالإسلام، وقد بلغ من العمر أربعين سنة (40) كاملة يوم الإنتخاب، ويتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية"، الصادر بموجب الامر 76-97، بتاريخ 22 نوفمبر 1976 الموافق عليه في الإستفتاء الشعبي ليوم 19 نوفمبر 1976، ج ر ج، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

(2) أنظر نص المادة 117 من دستور 1976، مرجع نفسه.

(3) أنظر نصوص المواد 111 و147 و148 و153 و163 من دستور 1976، مرجع نفسه.

(4) أنظر نص المادة 115 من دستور 1976، مرجع نفسه.

ثالثا/ الوظيفة التشريعية:

نظمتها المواد من 126 إلى 163 من الدستور، ولقد أسند إختصاص السلطة التشريعية إلى المجلس الشعبي الوطني بدلا من المجلس الوطني في دستور 1963، وهو ما جاء في المادة 126 منه، إذ يمارس المجلس الشعبي الوطني الوظيفة التشريعية وسلطة التشريع بكامل السيادة وكذلك يعد القوانين و يصوت عليها⁽¹⁾، وذلك مع إشراك رئيس الجمهورية في المهمة، حيث يشمل ميادين متعددة غير أن هناك عراقيل وحدود لممارسة مهامه بحرية، نظرا لما تتمتع به السلطة التنفيذية من وسائل التأثير على سير المؤسسة التشريعية، والمتفق أن تقييد البرلمان ظاهرة علمة في الأنظمة الحديثة، سواء كانت بنصوص دستورية صريحة أو التفسير الواسع للنصوص من طرف المحاكم المختصة، أو بإستعمال التأثيرات الحزبية ، التي تكون لصالح السلطة التنفيذية⁽²⁾.

أما المهمة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني فقد نصت عليها المادة 127 من الدستور والتي تمثلت في العمل للدفاع عن الثورة الإشتراكية وتعزيزها، ويستلهم المجلس الشعبي الوطني مبادئ الميثاق الوطني ويطبقها، في نشاطه التشريعي، أما بالنسبة إلى إنتخاب أعضائه فقد نصت عليه المواد 128 و 129 و 130 من الدستور، فينتخب أعضائه بناء على ترشيح قيادة الحزب عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، لمدة 5 سنوات، ويحدد القانون طرق إنتخابهم، وعددهم وشروط قابليتهم للإنتخاب وحالات التنافي مع شروط العضوية في المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾ وما يمكن ملاحظته أن الإختصاص التشريعي للمجلس مقيد بما يتماشى وسياسة الحزب الواحد وقيادته في إطار الشرعية الثورية.

رابعا/ الوظيفة القضائية:

نظمتها المواد من 164 إلى 182 من الدستور، وأعتبر الكل سواسية أمام القضاء، الذي يساهم بقضائه في الدفاع عن مكتسبات الثورة الإشتراكية وحماية مصالحها، وكذلك يصدر القضاء

(1) أنظر نص المادة 126 من دستور 1976، مرجع سابق.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976، ج 1، د م ج، الجزائر، 2013، ص 283.

(3) أنظر نصوص المواد 127 و 128 و 129 و 130 من دستور 1976، مرجع سابق.

أحكامه بإسم الشعب الجزائري، وعلى كل أجهزة الدولة تنفيذ أحكام القضاء في كل الظروف، فالقاضي لا يخضع إلا للقانون، ومحمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات التي تضر بآداء مهامه أو تمس إحتزام نزاهته، وكذلك هو مسؤول أما المجلس الأعلى للقضاء المتحكم في المسار المهني للقضاة، ويرأسه رئيس الجمهورية، وقد جعل الدستور من حق الدفاع معترف به ومضمون لا سيما في المواد الجزائئية طبقا لنص المادة 176 منه⁽¹⁾.

خامسا/ وظيفة المراقبة:

نظمتها المواد من 183 إلى 190 من الدستور، تحت الفصل الخامس منه، فهي سمة تتميز بها الدولة الإشتراكية فهي تتدرج في تنظيمها المنسجم، تمارس في إطار منظم، يترتب عنها الجزاء، تهدف إلى ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في إطار احتم الميثاق الوطني وقوانين البلاد، ومهمتها هي التحري عن كيفية وظروف تداول وتسيير الوسائل المادية والبشرية من طرف أجهزة الدولة الإدارية أو الإقتصادية، للقضاء على النقص أو التقصير أو الإنحراف الذي يصيبها وقمع الإختلاس والأعمال الإجرامية بكافة صورها والتي تمس بالثورة الوطنية، وتمارس وظيفة المراقبة بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة منها المجلس الشعبي الوطني والمجالس الشعبية الولائية والبلدية ومجالس العمال⁽²⁾.

وقد تأسس في هذه المرحلة مجلس المحاسبة والذي يتكفل بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات الجهوية والمحلية والمؤسسات الإشتراكية بجميع أنواعها، كما أنه ملزم بتقديم تقرير سنوي لرئيس الجمهورية⁽³⁾.

سادسا/ الوظيفة التأسيسية:

نص عليها المؤسس الدستوري في المواد 191 إلى 196 من الدستور، في الفصل السادس منه، وقد حصر حق المبادرة بإقتراح تعديل الدستور لرئيس الجمهورية وحده دون المجلس الشعبي

(1) أنظر نصوص المواد 164 و165 و166 و167 إلى 182 من دستور 1976، مرجع سابق.

(2) أنظر نصوص المواد 183 إلى 189 من دستور 1976، مرجع نفسه.

(3) أنظر نص المادة 190 من دستور 1976، مرجع نفسه.

الوطني، وهو من يصدر القانون المتعلق بالتعديل الدستوري⁽¹⁾، كما كان الحال في دستور 1963 فقد كانت منوطة برئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الوطني معاً، أما مسألة إقرار الدستور فإنه يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني إقرار مشروع قانون التعديل الدستوري وذلك بأغلبية ثلثي أعضائه⁽²⁾، ولا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس، بالصفة الجمهورية للحكم، وبدين الدولة (الإسلام)، وبالإختيار الإشتراكي للدولة، وبالحرية الأساسية للإنسان والمواطن، وبمبدأ التصويت عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، وبسلامة التراب الوطني⁽³⁾.

بعد صدور ميثاق 1976 ودستور 1976 بدأ النظام السياسي ينشئ مؤسسات دستورية تنمي المشاركة السياسية، وتعيد لجهة التحرير دورها الفاعل في الحياة السياسية، ولكن الذي حصل عكس ذلك. فقد ظهرت ملامح الانفصام بين الشعب والنظام إذ أعاد الرئيس الراحل "هواري بومدين" تركيز السلطة وهو ما جعل منه مفتاح "قبة النظام" نتيجة تركيز أهم وظائف الحزب والدولة بيده، مما أدى إلى بروز معارضة ضده، كانت ورائها شخصيات تاريخية ذات وزن، أمام إصرار النخب السياسية الحاكمة على التمسك بصيغة الأحادية الحزبية وشمولية الدولة⁽⁴⁾.

وعليه فإن الممارسات في تلك الفترة كان هدفها إنشاء قواعد مؤسساتية تؤكد شرعية النظام وتعيد الإعتبار للدولة، وبقي الحزب هو الإطار الذي يستمد منه الشرعية بالرغم من تأكيد كل المواثيق والرسائل على دوره الفعال في الحياة السياسية، وبقي الرئيس هو محور النظام بإعتباره هو المين العام للحزب، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو رئيس السلطة التنفيذية⁽⁵⁾.

وما يمكن قوله أن النظام السياسي في هذه الفترة بقي نظام سياسي رئاسي متشدد، ويستلهم ذلك من خلال الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية بموجب دستور 1976، فكل الأجهزة والمؤسسات الأخرى خاضعة للرئيس، من حيث جميع الوظائف المذكورة أعلاه، فهو رئيس السلطة

(1) أنظر نص المواد 191 و 196 من دستور 1976، مرجع سابق.

(2) أنظر نص المادة 192 من دستور 1976، مرجع نفسه.

(3) أنظر نص المادة 195 من دستور 1976، مرجع نفسه.

(4) عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، جامعة 8 ماي 1945، مديرية النشر الجامعي، قالمة، الجزائر، 2006، ص ص 93-94.

(5) عبد النور ناجي، مرجع نفسه، ص 95.

التنفيذية، وقائدها، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، والأمين العام للحزب الطلائعي، وهو من له صلاحية تعديل الدستور حصريا.

المطلب الثاني:

النظام السياسي الجزائري في ظل التعددية.

لم تكن عملية التحول الديمقراطي التي شرعت فيها الجزائر منذ إقرار دستور 1989 عملية يسيرة، وإنما إنتقال وتطور النظام السياسي في الجزائر من نظام الأحادية الحزبية إلى نظام التعددية الحزبية، كان أمامه الكثير من العقبات والمعوقات التي أثرت في هذا التحول الديمقراطي، مع تعارض المصالح الذي بدا واضحا، فمنهم من أيد الإصلاحات السياسية والإقتصادية كنقطة إنطلاق في هذا التحول، ومنهم من فضل الإبقاء على النظام الساري منذ الإستقلال.

لقد شكلت أحداث الخامس من أكتوبر 1988⁽¹⁾ دافعا قويا لإجبار النظام السياسي الجزائري على إجراء تحولات ديمقراطية كان ضروريا للبحث في أهم النتائج المترتبة عن ذلك بإعتبار أن هذه الأحداث قادت النظام السياسي الجزائري للبحث عن مخرج تمثل في الإصلاح الدستوري وإقرار دستور 1989 كأحد أهم نتائج هذه الأحداث⁽²⁾ ما يدفعنا إلى دراسة طبيعة النظام السياسي في الجزائر في ظل دستور 1989، ثم دراسته في ظل دستور 1996، وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989.

- الفرع الثاني: النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996.

(1) لقد ظهرت الخلافات والإختلافات في المؤسسات العسكرية حول إدارة الأزمة وظهرت حركات المعارضة ذات القاعدة الشعبية الكبيرة، مثل الحركة الإسلامية، والتي جاءت كرد فعل لإنتشار الفساد الإداري والمالي والسياسي في الدولة آنذاك، كذلك برزت حركات معارضة تطالب بالتغيير السياسي والمؤسسي، مثل الحركة الثقافية البربرية وأخرى ذات نزعة إيديولوجية، تمثلت في المنظمات اليسارية، فجميع هذه التنظيمات على إختلاف توجهاتها وأهدافها إتفقت جميعا على أمر أساسي وهو معارضة النظام السياسي ومعارضة الممارسات التي تقوم بها العناصر النافذة في السلطة، وقد كانت مطالب المعارضة تتمثل في وضع برنامج منهجي للإصلاحات الإقتصادية والإجتماعية السياسية، وإدراك النظام السياسي أنه أمام متغيرات يصعب ضبطها، ولذلك ظهرت على رموز النظام علامات الإرتباك والإنقسام تجاه مطالب المعارضة، ومع ذلك رفض التنازل عن المكتسبات السياسية التي حققها مما أدى إلى إنفجار الأوضاع في الدولة في أكتوبر عام 1988. أنظر إلى: عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 98.

(2) نفيسة زريق، عملية الترسخ الديمقراطي في الجزائر وإشكالية النظام الدولي والمشكلات والآفاق، مذكرة مقدمة لئيل شهادة الماجستير، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2008-2009، ص 47.

الفرع الأول:

في ظل دستور 1989.

مما لا شك فيه أن لأحداث أكتوبر 1988 الواقع الكبير على ظهور دستور 1989، وذلك لأنه لم يمضي على تعديل 1988 إلا ثلاثة أشهر و 20 يوما، حتى طلب من الشعب التوجه إلى صناديق الإنتخاب من أجل إستفتاء دستوري جديد، وهي أقصر فترة عرفت فيها الجزائر إستفتاءين دستوريين، 3 نوفمبر 1988 و 23 فبراير 1989⁽¹⁾.

لقد تم إقرار دستور 1989⁽²⁾، بعد إستفتاء شعبي، وإن من أهم المصادر التي شكلت مضمون هذا الدستور، تمثلت في الشرعية الدستورية والإسلام. ويمكن القول أن الشرعية الدستورية حلت محل الشرعية الثورية التي إعتمدها النظام السياسي طوال الفترة السابقة لعام 1989.

فقد تم إلغاء مصطلح الإشتراكية، ودورها الفعال في تسيير البلاد، ونصت المادة الأولى من الدستور على الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دون تلك الشحنة الإيديولوجية الإشتراكية ويصنف دستور 1989 في خانة دساتير القوانين، عكس الدساتير السابقة والتي كانت تصنف في خانة دساتير البرامج كونها تدعو إلى ضرورة بناء دولة إشتراكية، مبنية على حزب طلائعي⁽³⁾، ألا وهو جبهة التحرير الوطني، ويقوم هذا الدستور على مبادئ الديمقراطية الليبرالية المتمثلة في التعددية الحزبية، والملكية الخاصة و تخلي الدولة على جزء من مهامها الإقتصادية والإجتماعية والأهم إعتماده على مبدأ الفصل بين السلطات.

وقد بلغ عدد مواد دستور 1989، 167 مادة وحكم إنتقالي، وكان عدد مواد دستور 1976 يقدر بـ 199 مادة، وسر التقليل يعود بالأساس إلى إلغاء كل المواد ذات العلاقة بالإشتراكية ونظام الحزب الواحد، والميثاق الوطني، والواضح يختلف تماما في الوثيقة الدستورية الأولى لسنة

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 24 .

(2) دستور 1989، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتضمن تعديل الدستور، ج ر ج عدد 9، بتاريخ 1 مارس 1989.

(3) أحمد وافي، إدريس بكرة، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص 182.

1963 والتي تضمنت 78 مادة⁽¹⁾، وقد تضمن الدستور أهم المبادئ العامة للدولة وعمل السلطات الموجودة بها وتنظيمها ونوجزها فيما يلي:

أولا/ السلطة التنفيذية:

نصت عليها المواد 67 إلى 91 من الدستور، في الفصل الأول من الباب الثاني منه، فقد أقر الدستور بإزدواجية السلطة التنفيذية، وأسندت القيادة إلى رئيس الجمهورية المجسد لرئيس الدولة ووحدة الأمة، المنتخب بواسطة الإقتراع العام السري والمباشر من طرف الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين بشروط نصت عليها المادة 70 منه تمثلت في الجنسية الجزائرية، والإسلام، وأن يكون عمره 40 سنة كاملة يوم الإنتخاب⁽²⁾ ويتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية، وذلك لمدة 5 سنوات⁽³⁾.

كذلك يمارس صلاحيات واسعة، منها تولي مسؤولية الدفاع الوطني بإعتباره قائد أعلى للقوات المسلحة، ويقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، يرأس مجلس الوزراء، يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، يوقع المراسيم الرئاسية، يعين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة وله الحق في إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو إستبدالها... الخ، وذلك بمشاركة رئيس الحكومة الذي يتولى تعيينه وإنهاء مهامه، والذي بدوره يملك صلاحيات خوله غياها الدستور منها رئاسة مجلس الحكومة، السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويوقع المراسيم التنفيذية، وهو من يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، ويعين في وظائف الدولة في حالات معينة نص عليها الدستور⁽⁴⁾.

كما يمكن لرئيس الحكومة دعوة المجلس الشعبي الوطني للإنعقاد طبقا لنص المادة 112 من الدستور، وله حق المبادرة بمشاريع القوانين بعد أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني بأن يجتمع في دورة غير عادية، طبقا لنص المادة 113 من الدستور⁽⁵⁾.

(1) عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، مراحل التعديل - المضمون - المستجد، مرجع سابق، ص 27.

(2) أنظر نص المادة 70 من دستور 1989، مرجع سابق.

(3) أنظر نص المواد 67 و68 و71 من دستور 1989، مرجع نفسه.

(4) أنظر نص المادة 74 و81 من دستور 1989، مرجع نفسه.

(5) أنظر نص المادة 112 و113 من دستور 1989، مرجع نفسه.

ثانيا/ السلطة التشريعية:

نصت عليها المواد 92 إلى 128 من الدستور، في الفصل الثاني من الباب الثاني منه، وتتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، طبقا لنص المادة 92 من الدستور، ويتم إنتخاب أعضائه عن طريق الإقتراع العام السري والمباشر، لمدة 5 سنوات⁽¹⁾ وقد اسندت له عدة مهام وإختصاصات من أهمها إعداد القوانين والرقابة على أعمال الحكومة ويمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يشرع في المجالات التي خوله إياها الدستور⁽²⁾.

ثالثا/ السلطة القضائية:

نصت عليها المواد 129 إلى 148 من الدستور، في الفصل الثالث من الباب الثاني منه وقد أكد الدستور على إستقلالية السلطة القضائية، التي تحمي الحريات والحقوق الأساسية لجميع الأفراد، وتصدر السلطة القضائية أحكامها بإسم الشعب الجزائري، وعلى كل أجهزة الدولة تنفيذ هذه الأحكام في كل وقت و في كل مكان وفي جميع الظروف، بإعتبار أن القاضي لا يخضع إلا للقانون، ومحمي من كل اشكال الضغوط، وهو مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء، فهو يحدد مساره المهني من خلال تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم المهني، ويرأس رئيس الجمهورية المجلس العلى للقضاء، هذا الخير الذي يبدي رأيا إستشاريا قبليا في ممارسة رئيس الجمهورية لحق العفو⁽³⁾.

لقد إنتقل دستور 1989 نقلة نوعية هامة وإتجه نحو الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات فصلا مرنا، وإتخذ موقعا وسطا بين النظام الرئاسي والبرلماني، بإحداث هيئات مستقلة ومتوازنة تتميز بالعلاقة بينها وبالتعاون والتنسيق بحيث لا يمكن لأي منه أداء مهمتها إلا إذا تعاونت مع السلطة الأخرى، كما أن هذا الدستور أخذ بثنائية السلطة التنفيذية بحيث يتولى رئيس الجمهورية رئاسة السلطة التنفيذية، ويتولى المسؤولية رئيس الحكومة الذي يقدم برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي

(1) أنظر نص المادة 95 و96 من دستور 1989، مرجع سابق.

(2) أنظر نص المواد 113 و114 و115 من دستور 1989، مرجع نفسه.

(3) أنظر نص المواد 129 و130 و132 و136 و138 و139 و140 و145 و146 و147 من دستور 1989، مرجع نفسه.

الوطني⁽¹⁾ وأخذ بفكرة المسؤولية السياسية أمام البرلمان، وجواز حل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية، لذا يمكن إعتباره من الناحية القانونية والشكلية نظام شبه رئاسي⁽²⁾.

على الرغم من التعديلات الدستورية، والإصلاحات السياسية، والبرلمانية، التي جسدها دستور 1989 في أحكامه، ونتاج عنها إطار القانوني ومؤسساتي، وضع لتنظيم مرحلة الانتقال من الشمولية إلى الديمقراطية، ومن نظام محتكر للسلطة، إلى نظام أكثر إنفتاحا على المجتمع وعلى قواه السياسية المختلفة، من خلال تغيير طبيعة النظام السياسي في الجزائر، فهذا الإطار لم يكن كافيا، ولم يكن مناسباً في بعض الجوانب ولم يكن قادراً على دفع الإنحرافات الخطيرة التي مست المجتمع الجزائري، رغم اعتماد أرضية الوفاق⁽³⁾ المتبعة لإخراج البلاد من الأزمة إلى غاية 1994 أين تم انتخاب رئيس جديد للجمهورية⁽⁴⁾، وبعدها جاء دستور 1996 .

الفرع الثاني:

في ظل دستور 1996.

يتضمن هذا الدستور ديباجة قصيرة بالمقارنة مع مقدمة دستور 1963 التي تربعت على تلك الوثيقة، التي تناولت الجانب التاريخي للشعب الجزائري على مر الأزمنة وتطرفت إلى ثورة أول نوفمبر 1954 التي إعتبرتها التاريخ الفاصل للتححرر من الإستعمار تحت لواء جبهة التحرير الوطني، فقد أشارت المقدمة إلى نضال الأمة الجزائرية في سبيل تحقيق الحرية والديمقراطية، إرتأت في هذا الدستور الوسيلة القانونية لتحقيق العدالة الإجتماعية وضمن حقوق الإنسان وصون الحريات العامة، وأكدت تأكيداً عنيفاً على أن الدولة الجزائرية تعتبر أرض الإسلام وجزءاً لا تتجزأ

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ط 2009، ص 355.

(2) فاتح شباح، مرجع سابق، ص 124.

(3) أنظر المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 يناير 1994، المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، ج ر ج ج عدد 6، مؤرخة في 31 جانفي 1994، ص 3. وأنظر إلى: المرسوم الرئاسي رقم 96-304 المؤرخ في 17 سبتمبر 1996، المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، ج ر ج ج، عدد 54، المؤرخة في 19 سبتمبر 1996.

(4) من خلال إعلان المجلس الأعلى للأمن، المجتمع يوم 30 يناير 1994 بمقر رئاسة الجمهورية بتعيين السيد ليامين زروال، رئيساً للدولة ووزيراً للدفاع الوطني (ج ر ج ج عدد 6، مؤرخة في 31 جانفي 1994، ص 16)، أنظر إلى: مولود ديدان، مرجع سابق، ط 2017، ص 355.

من المغرب العربي الكبير وبلاد متوسطة وإفريقية، كما رأت في هذا الدستور السبيل إلى بناء دولة القانون⁽¹⁾.

لقد بلغ عدد مواد هذا دستور 1996، 182 مادة ويعود سبب إرتفاع عددها بالمقارنة مع الدساتير السابقة، لتبني نظام الغرفتين على الصعيد التشريعي، وتبني نظام إزدواجية القضاء على الصعيد القضائي، وهو ما فرض كما آخر من المواد لضبط الأحكام المتعلقة بالمؤسسات الدستورية الجديدة كمجلس الأمة ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وغيرها، وهو ما نتناوله من خلال تقسيم السلطات أدناه.

أولا/ السلطة التنفيذية:

نصت عليها المواد 70 إلى 97 من الدستور، في الفصل الأول من الباب الثاني منه تحت عنوان تنظيم السلطات. ويقوم نظام الحكم في ظل هذا الدستور على أساس الثنائية في السلطات، بحيث أن السلطة التنفيذية تنقسم إلى هيئتين مستقلتين عن بعضهما عضويا ووظيفيا، وهما رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الذي يعين من قبل هذا الأخير ويخضع لتعليماته وتوجيهاته⁽²⁾. وهذا لا يعني أن النظام السياسي الجزائري في تلك الفترة أصبح نظاما برلمانيا.

إن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة وهو حامي الدستور، ينتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، لمدة 5 سنوات يمكن تجديدها لمرة واحدة، بشروط نص عليها الدستور منها تمتعه بالجنسية الجزائرية، وديانته للإسلام، وأن يكون عمره 40 سنة كاملة يوم الإنتخاب، يتمتع بكافة حقوقه المدنية السياسية، ويثبت الجنسية الجزائرية لزوجته، كذلك يثبت مشاركته في الثورة التحريرية لسنة 1954 إذا كان مولودا قبل تاريخ يوليو 1942، ويثبت عدم تورط والديه في أعمال ضد الثورة التحريرية إذا كان مولودا بعد يوليو 1942، ويقدم تصريح علني بممتلكاته داخل وخارج الوطن⁽³⁾.

⁽¹⁾ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، مراجعات تاريخية - سياسية - قانونية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008، ص 346.

⁽²⁾ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ج 3، د م ج، الجزائر، 2013، ص 13.

⁽³⁾ أنظر نص المواد 70 و71 و73 و74 من دستور 1996، مرجع سابق.

كذلك يحتل رئيس الجمهورية وفقا للدستور مكانة هامة في النظام السياسي بحكم مركزه الحساس فهو يجمع بين قيادته للدولة والحزب معا، فقد حاول المؤسس الدستوري أن يقلص من صلاحياته لفائدة رئيس الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، ومن بين صلاحياته كذلك، رئاسة مجلس الوزراء، قيادة الدفاع الوطني، وإقرار السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها، أما على المستوى الداخلي، يمكنه حل البرلمان والمبادرة بتعديل الدستور والتشريع عن طريق الأوامر وإصدار القوانين، وممارسة السلطة السامية وسلطة التنفيذ، وله حق إصدار العفو، ويبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها، ويعين في الوظائف والمهام العليا للدولة⁽¹⁾.

لا سيما أن رئيس الجمهورية هو من يعين رئيس الحكومة كما يعين باقي الوزراء بعد إقتراحهم من قبل رئيس الحكومة، كما أن له أن ينهي مهام هذا الأخير سواء بعد تقديم إستقالته أو في حالات أخرى⁽²⁾.

لقد بقي رئيس الجمهورية هو أهم هيئة في النظام السياسي الجزائري، وهو من يوجه مؤسسات الدولة والنظام السياسي، فقد خولت له سلطة حل المجلس الشعبي الوطني في أي وقت وقد أفضى دستور 1996 وقرر المسؤولية السياسية كما نظم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وألزم المجلس الشعبي الوطني أن لا يرفض مرتين برنامج الحكومة، وإلا في المرة الثانية يحل المجلس وجوبا، وهو ما يدعم مكانة الحكومة أمام البرلمان، فسلطة الحل هي عبارة عن مكنة خاصة برئيس الجمهورية واقعيا ونظريا، وهو تصرف متزن أتى به الدستور⁽³⁾.

ثانيا/ السلطة التشريعية:

نصت عليها المواد 98 إلى 137 من الدستور، في الفصل الثاني من الباب الثاني منه الذي يعالج السلطة التنفيذية والعلاقة بين البرلمان والحكومة، وما يمكن تأكيده أن البرلمان أصبح يتكون من غرفتين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، أي تجزئة السلطة التشريعية، مما يؤدي إلى

(1) أنظر نص المواد 77 و78 من دستور 1996، مرجع السابق.

(2) أنظر نص المواد 81 و84 و86 من دستور 1996، مرجع نفسه.

(3) عبد الله بوقفة، القانون الدستوري وآليات ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة)، دار هومة للنشر والطباعة، 2002، ص 166.

إضعاف البرلمان في مواجهة الهيئة التنفيذية⁽¹⁾، أي أن المؤسس الدستوري تبنى نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمى بنظام البكاميرالية، وذلك لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية⁽²⁾ ورغم ذلك فقد قلص من سلطات الهيئة التشريعية بالمقارنة مع الدساتير السابقة.

إن تبنى نظام البيكاميرالية، أو نظام الثنائية البرلمانية من قبل المؤسس الدستوري والسلطة السياسية لم يكن وليد الصدفة، بل نتيجة مبررات سياسية وقانونية، ومن جهة أخرى إنشاء غرفة ثانية يضيف مساحة أخرى للتعبير والحوار السياسي، من أجل تحسين التمثيل الوطني للشعب والإقليم، بالإضافة إلى أنه أحسن طريقة لإستمرارية الدولة وإستقرارها والإنتقال السلس للسلطة في حالة الشغور⁽³⁾.

ثالثا/ السلطة القضائية:

نصت عليها المواد 138 إلى 158 من الدستور، في الفصل الثالث من الباب الثاني منه فقد نص دستور 1996 بصفة مختصرة، على إستقلالية السلطة القضائية، وتمارس في إطار القانون، تحمي العدالة والمجتمع وتصون الحريات، لأن القضاء قائم على أساس مبادئ الشرعية والمساواة، وعليه بات الحق في الدفاع معترف به، وينظر القضاء في قرارات السلطة الإدارية، يؤسس مجلس أعلى للقضاء، والذي يعد القاضي مسؤولا أمامه، يتأسسه رئيس الجمهورية ويتولى المجلس مهام تعيين القضاة، ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي ويراقب مدى إحترام أحكام القانون الأساسي للقضاء وإنضباط القضاة تحت رئاسة الرئيس الأول للمحكمة العليا، يبيد المجلس رأيا إستشاريا بخصوص حق العفو الرئاسي⁽⁴⁾.

لقد وضع دستور 1996 حدا للخلط الذي كان سائدا في التنظيم القضائي الجزائري، وكرس صراحة نظام افزواجية القضائية، أين أنشئ مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، مستقلا عن المحكمة العليا التي بقيت مقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم

(1) عبد الله بوقفة، القانون الدستوري وآليات ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 352.

(2) بوزيد لزهراري، مداخلة بعنوان الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تحليلية، يومي 6 و7 ديسمبر 2009، نزل الأوراسي، الجزائر، ص 02.

(3) الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، ع 4، نشرات مجلس الأمة، أكتوبر 2003، ص 109.

(4) أنظر نص المواد 138 و139 و140 و143 و153 و154 و155 من دستور 1996، مرجع سابق.

الإدارية، وأنشئت محكمة التنازع للنظر في حالات الإختصاص التي تحدث بين مجلس الدولة والمحكمة العليا⁽¹⁾.

إذا كان الدستور الفرنسي لعام 1958 تأثير كبير على دستور 1976 فإن الأمر لم يختلف بالنسبة للدساتير اللاحقة، فالمؤسس الدستوري أخذ كل ما يدعم السلطة التنفيذية، فالنظام الجزائري، كان دائما نظاما رئاسيا مغلقا *Présidentiel Fermé* ، فقد يقول البعض أنه بين مد وجزر بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي (نظام مختلط)، إلا أن الواقع اليومي والممارسة العملية، يبرزان أولوية رئيس الجمهورية على باقي السلطات، فالنظام الجزائري هو نظام رئاسوي⁽²⁾.

المطلب الثالث:

النظام السياسي الجزائري في ظل التعديلات الدستورية اللاحقة.

إن المؤسس الدستوري الجزائري وأسوة بالتشريعات المقارنة التي تسعى إلى تكريس النظام الديمقراطي وتبني مبدأ الفصل بين السلطات، في ظل دستور 1996 وما يليه من تعديلات دستورية لاحقة، وإعتناق هذا المبدأ، كان الغرض منه تجنب تداخلات السلطات والصلاحيات وإحتمال إستحواذ سلطة معينة على سلطات وإختصاصات سلطة أخرى، وبهذا جاء الدستور ليؤكد على ضرورة فصل السلطات وإستقلالها عن بعضها البعض سواء عضويا أو وظيفيا، غير أنه لا يعني هذا الفصل التام، وإنما يكون فصل مرن مبني على نوع من التعاون والتوازن بين السلطات⁽³⁾.

من بين التعديلات الجزئية اللاحقة لسنة 1996، التعديل الدستوري لسنة 2002، على إثر مصادقة البرلمان بغرفتيه وصدر بموجب القانون 02-03 الموافق لـ 10 أبريل 2002 يتضمن

(1) أنظر نص المادة 151 من دستور 1996، مرجع نفسه.

(2) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، طبعة 2009، ص ص 447-448.

(3) عبد العالي حاحة، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الإجتهد القضائي، ع 4، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2003، 254.

تعديل الدستور⁽¹⁾، وقد تم بموجب هذا التعديل إدخال مادة مكرر على المادة الثالثة من الدستور حيث جاء فيها ما يلي: "تمازغت هي كذلك لغة وطنية. تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني"⁽²⁾.

كذلك التعديل الدستوري لسنة 2008، الذي تم بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري⁽³⁾، وقد لقي هذا التعديل مصادقة البرلمان بغرفتيه دون المرور على الإستفتاء، وخضع لرقابة مسبقة للمجلس الدستوري والذي أقر بعدم مساس التعديل بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما ولا يمس بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية⁽⁴⁾.

ومن أهم ما جاء فيه بأن أعاد النظر في تنظيم السلطة التنفيذية من خلال إلغاء منصب رئيس الحكومة وإستبداله بالوزير الأول. حيث أصبح عضوا مثل باقي الوزراء وصلاحياته مقيدة بموافقة رئيس الجمهورية. كما أعاد تحويل السلطة التنفيذية من الثنائية الشكلية والعضوية إلى الأحادية الوظيفية والعملية، وبهذا يكون الوزير الأول قد أنتزعت منه صلاحياته وسلطته كقطب ثاني للسلطة التنفيذية لتصبح برأس واحد فقط⁽⁵⁾.

ما يدفعنا إلى تركيز دراستنا على طبيعة النظام السياسي في الجزائر في ظل التعديلات الدستورية اللاحقة لسنتي 2016 و 2020، وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

- الفرع الثاني: النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

(1) التعديل الدستوري لسنة 2002، طبقا للقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ج ج، عدد 25، بتاريخ 14 أبريل 2002، ص 13.

(2) أنظر نص المادة 3 مكرر من التعديل الدستوري لسنة 2002، مرجع نفسه.

(3) التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق، ص ص 8-10.

(4) عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، مراحل التعديل - المضمون - المستجد، مرجع سابق، ص ص 34-33.

(5) عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة القانونية، ع 4، جامعة الجزائر، 2010، ص 07 وما بعدها.

الفرع الأول:

في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

لقد عرف دستور 1996 تعديلا دستوريا آخر بعد التعديلات الدستورية السابقة الذكر، وذلك عن طريق القانون 01-16 الصادر بتاريخ 07 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري⁽¹⁾ وذلك بعد أخذ رأي المجلس الدستوري، وموافقة أعضاء غرفتي البرلمان دون اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي⁽²⁾.

إن إعداد مشروع مراجعة الدستور لسنة 2016، بني على ثلاث خطوات من المشاورات التي نظمت في السنوات 2011، 2012، 2014، بحيث أن معظم الطبقات السياسية أسهمت ف ذلك بالإضافة إلى الشخصيات الوطنية والكفاءات، وكذلك الجمعيات الوطنية والنقابات والمهنيين، مما منح التعديل الدستوري طابعا توافقيا⁽³⁾.

إن التعديلات الدستورية تؤثر على النظام السياسي للدولة، وهو ما نلاحظه في التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك من خلال إعادة هيكلة أجهزة الدولة، بإضفاء المزيد من الإنسجام والوضوح ضمن إحترام مبدأ الفصل بين السلطات، على النظام السياسي، بإعادة ترتيب العلاقات بين السلطات لا سيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ودعم صلاحيتها بهدف تحقيق توازن أفضل بينها، ومن خلال توسيع تمثيل السلطة القضائية في المجلس الدستوري ودعم إستقلالية القاضي، وهو ما نتناوله أدناه.

⁽¹⁾ التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ج ج، عدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016، ص 03 وما بعدها.

⁽²⁾ لقد إجتمع مجلس الوزراء بتاريخ 11 يناير 2016 وصادق على مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، وتم إخطار المجلس الدستوري بتاريخ 11 يناير 2016 وسجل الإخطار بالتاريخ نفسه، في سجل الأمانة العامة للمجلس الدستوري، وصدر الرأي الملعل تحت رقم 01-16 بتاريخ 28 يناير 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ونشر في الجريدة الرسمية (ج ر ج ج عدد 6، بتاريخ 03 فبراير 2016، ص 03 وما بعدها)، وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-46 بتاريخ 30 يناير 2016 بادر رئيس الجمهورية لإستدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه معا، وطبقا للمادة 2 من المرسوم أعلاه حدد جدول أعمال الدورة بالمصادقة على مشروع القانون المتضمن تعديل الدستور، وتم إجتماع البرلمان بغرفتيه بتاريخ 07 فبراير 2016 في نادي الصنوبر بالجزائر العاصمة، بإستدعاء من رئيس الجمهورية وإنعقد البرلمان بغرفتيه معا، برئاسة رئيس مجلس الأمة، رئيس البرلمان، وحضور رئيس المجلس الشعبي الوطني، يوم الأحد 07 فيفري 2016، للمصادقة على مشروع القانون المتعلق بمراجعة الدستور، أنظر إلى: عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، مراحل التعديل - المضمون - المستجد، مرجع سابق، ص ص 34-35.

⁽³⁾ عمار عباس، مبادرة الإصلاحات السياسية، مجلة الفكر البرلماني، ع 27، سنة 2011، ص 78.

أولا/ السلطة التنفيذية:

نصت عليها المواد 84 إلى 111 من الدستور، في الفصل الأول من الباب الثاني منه فالسلطة التنفيذية تتشكل من ثنائية قطبية هما رئيس الجمهورية والوزير الأول، وإن هيمنة رئيس الجمهورية على جل الصلاحيات جعله محور النظام السياسي سواء كان هذا في الظروف العادية أو الإستثنائية، إذ ينتخب الرئيس عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة في حالة توفر الشروط القانونية الجديدة للترشح لرئاسة الجمهورية مراعاة لأهمية الوظيفة الرئاسية وطابعها الحساس⁽¹⁾، مع التأكيد على عدم مراجعة الدستور بهذا الخصوص في الفقرة 8 من المادة 212⁽²⁾ من التعديل الدستوري، وكذلك تعزيز المركز القانوني لرئيس الجمهورية بصفته حامي الدستور⁽³⁾، الذي يتمتع بالعديد من الصلاحيات سواء التنفيذية أو في مجال التعيين⁽⁴⁾.

بالنسبة للوزير الأول فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية، وغير ملزم بالأخذ برأيه أي يعينه دون أي قيد أو شرط، ويمكنه أن ينهي مهامه كذلك طبقا لنص المادة 91 فقرة 5 منها، كما يمكن للوزير الأول أن يقدم إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 100 من التعديل الدستوري⁽⁵⁾.

يتمتع الوزير الأول بصلاحيات منحه إياها الدستور تمثلت في ترأس إجتماع الحكومة وتوزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة، والسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، والسهر على حسن

(1) أنظر نص المواد 87 و88 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(2) نص المادة 212 فقرة 8 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "لا يمكن أي تعديل دستوري لأن يمس: 8-إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط" مرجع نفسه.

(3) أنظر نص المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع نفسه.

(4) أنظر نص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: 1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، 2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، 3- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، 4- يرأس مجلس الوزراء، 5- يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه،...10- يسلم أوسمة الدولة ونياشيتها وشهاداتها التشريعية"، وأنظر نص المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: 1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، 2- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، 3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، 4- الرئيس الأول للمحكمة العليا، 5- رئيس مجلس الدولة،...10-الولاية". مرجع نفسه.

(5) نص المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "يمكن الوزير الأول أن يقدم إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية"، مرجع سابق.

سير الإدارة، توقيع المراسيم، وإخطار المجلس الدستوري⁽¹⁾، وتبرز تبعيته الوظيفية لرئيس الجمهورية من خلال هذه الصلاحيات⁽²⁾.

ثانيا/ السلطة التشريعية:

نصت عليها المواد 112 إلى 155 من الدستور، في الفصل الثاني من الباب الثاني منه المتعلق بتنظيم السلطات، وتهدف التعديلات التي مست الدستور سنة 2016، إلى تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، من خلال دعم دور البرلمان في إتجاه تحقيق توازن أكبر بين الغرفتين ومضاعفة صلاحياته، وكذلك منح مجلس الأمة الدور التشريعي، الذي لم يكن يحوزه في السابق ولو أنه فرض عليه قيود سنتكلم عليها لاحقا بشيء من التفصيل.

كذلك دعم آليات رقابة البرلمان للحكومة بهدف توفير شروط الحكامة الجيدة، ويقترح في هذا الإطار ، على وجه الخصوص، دعم صلاحية المجلس الشعبي الوطني بتخصيص جلسة، في كل دورة تشريعية، لرقابة عمل الحكومة بحضور الوزير الأول وجوبا، ومنح كلا غرفتي البرلمان إمكانية إنشاء لجان إعلامية مؤقتة عبر كامل التراب الوطني، سعيا لتسهيل عمل البرلمانين ميدانيا، وبعث ديناميكية لتحقيق مزيد من التعبئة حول تنفيذ مخطط عمل الحكومة، وتحديد أجل لإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بمبادرة الوزير الأول في حالة خلاف بين غرفتي البرلمان وتحديدي أجل لإجابة الحكومة على موضوع ساعة، وسؤال مكتوب يطرحه أعضاء البرلمان، بحيث أن تحديد الآجال من شأنه ضمان أداء العمل البرلماني والحكومي بسرعة أكبر⁽³⁾.

كذلك فإن الأغلبية البرلمانية يتم مشاورتها من قبل رئيس الجمهورية، من أجل تعيين الوزير الأول، وتقدم الحكومة للبرلمان برنامج عملها ليفسح للبرلمان مجال أوسع للنظر فيه، ويستوجب على الوزير الأول أن يقدم سنويا للبرلمان بيان السياسة العامة، بالإضافة إلى لجان تقصي الحقائق فإن البرلمان بإمكانه وضع لجان إعلامية مع تقييد اللجوء إلى الأمرات الرئاسية إلا في ظرف

(1) أنظر نص المواد 99 و187 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع نفسه.

(2) محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق بودواو، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، ص 79.

(3) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ط 2017، ص 386.

طارئ وأثناء العطل البرلمانية، وإن موافقة البرلمان المسبقة تصبح إجبارية قبل تصديق رئيس الجمهورية على الإتفاقيات الإقتصادية كالمعلقة بالدخول إلى مناطق التبادل الحر، وكذلك التجمعات الإقتصادية وكيانات الإندماج الإقتصادي، ويتسلم البرلمان تقرير سنوي عن مجلس المحاسبة⁽¹⁾.

وبالإضافة إلى ما سبق فإن مراجعة الدستور تقوي مكانة المعارضة البرلمانية بما في ذلك تخصيص حصة شهرية لها على مستوى كل غرفة لدراسة جدول الأعمال المقترح من قبلها، ومن جهة أخرى فإن المعارضة البرلمانية صبح بإمكانها إخطار المجلس الدستوري بخصوص القوانين المصادق عليها من قبل البرلمان، كذلك تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق أخرى نصت عليها المادة 114 من التعديل الدستوري⁽²⁾.

ثالثا/ السلطة القضائية:

نصت عليها المواد 156 إلى 177 من الدستور، في الفصل الثاني من الباب الثاني منه المتعلق بتنظيم السلطات. ولقد سعى المؤسس الدستوري إلى تعزيز موقع السلطة القضائية في النظام الدستوري الجزائري من خلال تكريس ضمانات إستقلالية السلطة القضائية، بما نصت عليه الدساتير السابقة إضافة إلى ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال نص المادة 176 منه⁽³⁾ التي عززت الإستقلالية الإدارية والمالية للمجلس الأعلى للقضاء المشرف على تسيير الحياة المهنية للقضاة، وتحديث الحماية الدستورية للسلطة القضائية من قبل رئيس الجمهورية حسب ما نصت عليه المادة 156 منه⁽⁴⁾، وإعتبره الضامن والحامي لإستقلالية العدالة تجاه السلطة التنفيذية. خاصة بإعتبار إستقلالية العدالة أهم زاوية في إطار الفصل بين السلطات، وحجر الزاوية

(1) أنظر نص المواد 91 و94 و98 و134 و142 و149 و192 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(2) أنظر نص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لا سيما منها: 1- حرية الرأي والتعبير والإجتماع، 2- الإستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين، في البرلمان، 3- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية، 4- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة،.." مرجع نفسه.

(3) نص المادة 176 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "يحدد قانون عضوي تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، وعمله، وصلاحياته الأخرى. يتمتع المجلس الأعلى للقضاء بالإستقلالية الإدارية والمالية، ويحدد القانون العضوي كيفيات ذلك."، مرجع سابق.

(4) نص المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون. رئيس الجمهورية ضامن إستقلال السلطة القضائية"، مرجع نفسه.

بالنسبة لقياس موقع السلطة القضائية في النظام الدستوري الجزائري، والذي يعتبر الأساس كذلك لمعرفة مدى قيام دولة الحق والقانون، التي تسعى جل الدول إلى السير نحو تكريسها، تجسيدا لحماية الحقوق والحريات⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

لعل أبرز ما ميز سنة 2019 في الجزائر هو إنطلاق الحراك الشعبي في فبراير وإستمر عدة شهور، رفعت من خلاله كل القوى الشعبية المطالبة بالتغيير عيد الشعارات كان على رأسها رفض ترشح رئيس الجمهورية آنذاك لعهدة خامسة على التوالي، والحد من هيمنة السلطة التنفيذية، وإقرار إستقلال البرلمان والقضاء، وتكريس المزيد من الحقوق والحريات، وإن هذه الهبة الشعبية كانت في قمة من الحضارة والسلوك الراقي الديمقراطي، نتج عنها مراجعة دستورية معمقة وجوهرية، من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 بعد أن لقي المشروع تزكية الأغلبية، ونشر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ويتعلق بإصدار التعديل الدستوري⁽²⁾ المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020⁽³⁾.

إن طبيعة العلاقات بين السلطات في إطار التعديل الدستوري لسنة 2020 تشكل أحد أهم المداخل لفهم طبيعة النظام السياسي الجزائري السائد، لذا فإن المؤسس الدستوري كرس مبدأ الفصل بين السلطات، من خلال أحكام وتعديلات جديدة، تتم على مشروع رئيس الجمهورية لبناء جمهورية جديدة في ظل هذا الدستور، بهدف تدعيم النظام الديمقراطي القائم على التعددية السياسية والتداول على السلطة والفصل بين السلطات والتوازن بينها⁽⁴⁾ وهو ما نتناوله أدناه:

(1) عبد المنعم بن أحمد، وعبد الصمد رضوان خرشي، مكانة السلطة القضائية في التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر، مجلة المستقبل للدراسات القانونية، ع 02، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أفلو، جانفي 2018، ص 15.

(2) أنظر: ج ر ج، عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020، ص ص 4-47.

(3) عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، مراحل التعديل - المضمون - المستجد، مرجع سابق، ص ص 38 وما بعدها.

(4) محمد ضيف، طبيعة نظام الحكم في التعديل الدستوري، الجلسة الرابعة: النظام السياسي على ضوء التعديل الدستوري الجديد، مجلة المجلس الدستوري، ع خ 14، 2020، ص 173.

أولا/ تكريس مبدأ الفصل بين السلطات:

بالنظر إلى أهمية مبدأ الفصل بين السلطات، فقد كان من بين أهم التعديلات التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020، لا سيما في ديباجته في الفقرة التي جاء فيها كالتالي: "يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينها وإستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني والديمقراطي"⁽¹⁾، مما إستوجب تكريس دسترته في المادة 16 الفقرة 1 منه التي جاء فيها: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الإجتماعية". كما فعل في المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السابق⁽²⁾، بالإضافة إلى إضافة عبارة "الفصل بينها" في الباب الخاص بتنظيم السلطات، ليصبح عنوانه كالتالي: "تنظيم السلطات والفصل بينها"، ما يعبر عن تكريس وتأكيد على إستقلالية السلطات عن بعضها البعض.

كذلك من أجل ضمان مبدأ الفصل بين السلطات فقد خول المؤسس الدستوري للمحكمة الدستورية⁽³⁾ مهمة ضبط سير ونشاط السلطات العمومية، والفصل في الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية⁽⁴⁾.

(1) الفقرة مضافة بمناسبة التعديل الدستوري، أنظر إلى: التعديل الدستوري لسنة 2020، الصلدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ج ج ، ع 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020، ص 5.

(2) أنظر نص المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(3) لقد هجر المؤسس الدستوري نظام المجلس الدستوري المعمول به منذ 1989، وتبني صراحة نظام المحكمة الدستورية، وبهذا المسار الجديد تحقق التقارب بين التشريعات في دول المغرب العربي، حيث تم إعتقاد نظام المحكمة الدستورية بموجب دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 في فصوله من 118 إلى 124، وقبل ذلك تبني المؤسس الدستوري المغربي نظام المحكمة الدستورية وإستحداثها بموجب دستور 2011، في الفصول من 129 إلى 134. أنظر إلى: عمار بوضياف،، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، مراحل التعديل - المضمون - المستجد، مرجع سابق، ص 133.

(4) نص المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان إحترام الدستور. تضبط المحكمة الدستورية سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية. تحدد المحكمة الدستورية قواعد عملها"، ونص المادة 192 منه، على ما يلي: "يمكن إخطار المحكمة الدستورية من طرف الجهات المحددة في المادة 193 أدناه، بشأن الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية. يمكن لهذه الجهات إخطار المحكمة الدستورية حول تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية، وتبدي المحكمة الدستورية رأيا بشأنها"، ونص المادة 193 منه، على ما يلي: "تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الحكومة، حسب الحالة. يمكن إخطارها كذلك من أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضوا من مجلس الأمة. لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين الأولى والثانية إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية المبين في المادة 195 أدناه"، مرجع سابق.

ثانيا/ تكريس نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية:

فقد أحدث التعديل الدستوري لسنة 2020 نوعا من التوازن بين السلطات التنفيذية والتشريعية، كما أكده الأستاذ "محمد ضيف" الأمين العام للمجلس الدستوري، بقوله: "التأكيد على قاعدة توازن الردع المتبادل الذي يجعل نهاية كل سلطة في يد نظيرتها، والبرجوع إلى نظام الإزدواجية في السلطة التنفيذية، وتقليص صلاحيات رئيس الجمهورية، وتحديد عدد العهدة بعهدتين رئاسيتين فقط متتاليتين أو منفصلتين، مع النص على أن أي تعديل دستوري لا يمكن أن يمس بهذا المبدأ الأمر الذي يجعل النظام شبه الرئاسي كفيل بترسيخ مبدأ التداول على السلطة"⁽¹⁾.

وقد مست التعديلات الدستورية السلطة التنفيذية من حيث أنها، إشتربت نسبة الفوز في الانتخابات الرئاسية بالأغلبية المطلقة، بعد انتخاب رئيس الجمهورية في إقتراع سري عام ومباشر وتحديد عهدتين لا أكثر بالنسبة لتولي منصب رئيس الجمهورية، كون رئيس الجمهورية هو مجسد لوحدة الأمة ورئيس الدولة وحامي الدستور، وكذلك يعين رئيس الجمهورية وزير أول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وهذا مرتبط بالانتخابات البرلمانية⁽²⁾. فرئيس الجمهورية لا يفوض صلاحياته المنصوص عنها في المادة 93 فقرة 2 و 3 من الدستور⁽³⁾، كذلك يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالات محددة في المواد 142⁽⁴⁾ و 98⁽⁵⁾ من الدستور.

وقد مست التعديلات الدستورية السلطة التشريعية من حيث أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، الغرفة الأولى هي المجلس الشعبي الوطني والغرفة الثانية مجلس الأمة

(1) محمد ضيف، مرجع سابق، ص ص 173-174.

(2) أنظر نص المواد 84 و 85 و 88 و 103 و من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

(3) نص المادة 93 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "لا يجوز، بأي حال من الأحوال، أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق المواد 91 و 92 ومن 97 إلى 100 و 102 و 142 و 148 و 149 و 150 من الدستور"، مرجع نفسه.

(4) نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.... يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور..."، مرجع نفسه.

(5) نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترانها..."، مرجع نفسه.

ما يوحي إلى نوع من التوازن بين السلطتين، من حيث التركيبة. وتحديد عهدتين لا أكثر لتولي منصب نائب بالمجلس الشعبي الوطني أو عضو بمجلس الأمة⁽¹⁾، كذلك أقر التعديل الدستوري لسنة 2020 على وظيفتي التشريع والرقابة على الحكومة الإختصاص الأصيل للسلطة التشريعية.

إن طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، هي أهم الركائز التي يقوم عليها أي نظام لأنها المرآة العاكسة لطبيعة النظام السائد في الدولة، وبدوره تظهر آثار مبدأ الفصل بين السلطات عليها من خلال هذه العلاقة المبنية على التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة بينها.

ثالثا/ تكريس إستقلالية القضاء:

لقد ظهرت معالم أثر التعديل الدستوري لسنة 2020 على التنظيم القضائي عموما والإداري خصوصا، من خلال المادة 179 منه⁽²⁾ والتي إستحدث بموجبها المؤسس الدستوري المحاكم الإدارية للإستئناف، وبذلك أضاف درجة أخرى للتقاضي تكريسا لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، وقد حذا في ذلك حذو المشرع الفرنسي، بهدف حماية الحقوق والحريات وتقريب الإدارة من المواطن، وتخفيف العبء على مجلس الدولة، للتفرغ إلى مهامه الأصلية كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، تكريسا لدولة القانون.

من بين أهم الآثار المستحدثة الداعمة لإستقلالية القضاء من الجانب العضوي والهيكلية التي أقرها التعديل الدستوري لسنة 2020 بعد دسترة التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، وكذا التعديلات الدستورية الواردة على المجلس الأعلى للقضاء، والتي من شأنها دعم إستقلالية السلطة القضائية⁽³⁾، أما من الجانب المالي والوظيفي فكانت أهمها تحسين الوضعية المادية للقضاة وتجريم عرقلة حسن سير العدالة وتنفيذ قراراتها، وكذا توفير الحماية القانونية للقاضي من خلال

(1) أنظر نص المادة 121 و 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع نفسه.

(2) نص المادة 179 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي جاء فيه: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية. تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الإجتهد القضائي في جميع أنحاء البلاد، ويسهران على إحترام القانون. تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الإختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري. يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، وسيرها وإختصاصاتها." مرجع سابق.

(3) أنظر نص المادة 179 و 180 و 181 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع نفسه.

المواد 172⁽¹⁾، 178⁽²⁾ منه. فإذا كانت فرنسا قد لجأت إلى النظام الرئاسي في ظل دستور 1958 كحل لإشكالية عدم إستقرار النظام البرلماني في الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة، بإعتبار النظام شبه الرئاسي كنظام برلماني معقلن *Parlementarisme rationalisé*، فإن في الجزائر 2020 في حاجة إلى إرساء نظام شبه رئاسي، كحل بإعتباره نظاما رئاسويا مرشدا *Présidentialisme rationalisé*⁽³⁾.

وعليه يتضح أن التعديل الدستوري لسنة 2020 كرس النظام شبه الرئاسي، بإعتباره حلا ملائما في ظل الظروف التي مرت بها البلاد، وهو النظام الكفيل بحل المعضلة التي أنتجها النظام الرئاسي المتشدد أو ما يسمى بالنظام الرئاسوي السابق.

(1) نص المادة 172 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي جاء فيه: " قاضي الحكم غير قابل للنقل ... لا يعزل القاضي، ولا يمكن إيقافه عن العمل أو إعفاؤه أو تسليط عقوبة تأديبية عليه أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبة، ... يخطر القاضي المجلس الأعلى للقضاء في حالة تعرضه لأي مساس بإستقلالته. تحمي الدولة القاضي وتجعله في منأى عن أي إحتياج... " مرجع نفسه.

(2) نص المادة 178 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي جاء فيه: " كل أجهزة الدولة المختصة مطالبة في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف، بالسهرة على تنفيذ أحكام القضاء. يعاقب القانون كل من يمس بإستقلالية القاضي، أو يعرقل حسن سير العدالة وتنفيذ قراراتها، " مرجع نفسه.

(3) محمد ضيف، مرجع سابق، ص 175.

خلاصة الفصل التمهيدي:

إن ما يمكن إستخلاصه في نهاية هذا الفصل التمهيدي، ما يلي:

لقد استقطبت مسألة السلطة اهتمام أهل الفكر عموما وفقهاء القانون الدستوري خصوصا ونتج عن ذلك التعدد في النظريات والآراء التي تمحورة في الأساس على مبدأ الفصل بين السلطات وتفاوت مجالات تطبيقه من دولة إلى أخرى.

أن المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات هو عدم تركيز وظائف الدولة في يد هيئة واحدة وإنما توزيعها على هيئات متعددة ومنفصلة، تعمل فيما بينها في ظل تعاون وتوازن وإستقلالية تجسيدا لمبادئ الرقابة على دستورية القوانين، ومبدأ المشروعية، لضمان حقوق وحرية الأفراد ومحاربة الإستبداد بالسلطة والإستئثار بها.

والملاحظ أن أصول مبدأ الفصل بين السلطات تعود إلى الحضارات القديمة، رغم أن هذا المبدأ ارتبط بالفقيه "مونتيسكيو" الذي يعود إليه الفضل في صياغة نظريته ومضمونه، بعد أن تناوله بنوع من التفصيل في كتابه "روح القوانين".

يظهر تقسيم الأنظمة الديمقراطية الحديثة من حيث تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، إلى نظام رئاسي يتسم بالفصل التام والمطلق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لعدم وجود علاقة تعاون ورقابة بينها، ونظام برلماني يتسم بالفصل المرن والنسبي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لوجود علاقة تعاون و رقابة بينها، ونظام مجلسي (نظام حكومة الجمعية) يتسم بخضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، ونظام مختلط قائم على الجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي.

أن النظام السياسي الإسلامي لم يعرف تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، بإعتبار أن له طبيعة خاصة تميزه بالأفضلية عن الأنظمة الوضعية، وذلك لا يعد إنتقاصا من عدالته وكمالته كونه في الأصل لا يؤدي إلى إستبداد الحكام، لا سيما أننا لاحظنا أن النظام الإسلامي يتوافق تماما في مسألة توزيع وظائف الدولة في هيئات مستقلة ومتخصصة تراقب بعضها البعض، مع مضمون المبدأ.

إن بداية التجربة الدستورية الجزائرية في الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، تراوحت بين الإنكار والإقرار، وذلك لعدة عوامل أهمها أن الدولة الجزائرية كانت فتية وحديثة العهد بالاستقلال مما صعب عليها بناء مؤسسات قوية إلا بعد حين.

بعد الاستقلال ثم إقرار دستور 1963 الذي يعتمد على مرجعية فكرية تتبنى وحدة السلطة قائم على نظام الحزب الواحد وهو حزب جبهة التحرير الوطني، مع إقراره استقلالية مقيدة بشروط بحجة ضمان الاستقرار للدولة، وقد وصف النظام السياسي في هذه الفترة **بالنظام الرئاسي المغلق** الى غاية مجيء دستور 1976 الذي كرس الإختيار الإشتراكي وأحادية الحزب والدولة وتعدد الوظائف، فقد نص على توزيع الوظائف وفي إطار توجيهات رئيس الجمهورية الذي يتمتع بحق ممارسة جميع السلطات، ويساهم في التشريع بواسطة الأوامر دون مناقشتها من طرف الهيئة التشريعية، وقد وصف النظام السياسي في هذه الفترة **بالنظام الرئاسي المتشدد**، مما عجل بحدوث أزمة سياسية واجتماعية نتج عنها الإصلاحات سياسية تجسدت في دستور 1989 الذي أقر مبدئيا مبدأ الفصل بين السلطات قصد ضمان الحقوق الفردية والجماعية للأفراد، وتم إلغاء مصطلح الإشتراكية، وإعتماد أرضية الوفاق، إلى غاية صدور دستور 1996 الذي انشئ بموجبه المؤسسات جديدة أقرت من خلاله ازدواجية القضاء وثنائية السلطة التشريعية، مع الإبقاء على صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية، وقد إختلف البعض في تحديد سمة النظام السياسي الجزائري في تلك الفترة فمنهم من قال بأن نظام مختلط بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، إلا أن واقع الحال آنذاك يبرز أولوية رئيس الجمهورية عن باقي السلطات أي أنه كان **نظاما رئاسويا**.

إن طبيعة نظام الحكم على ضوء التعديلات الدستورية اللاحقة تأثرت بالنظام الرئاسي، رغم تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وتدعيم التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتكريس إستقلالية السلطة القضائية، ويظهر ذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، وعدم مسؤوليته السياسية، وكذلك من خلال التقليل من دور الوزير الأول الذي جرد من برنامجه الحكومي، إضافة إلى تحمله المسؤولية السياسية بدلا من رئيس الجمهورية، وعليه فإن المؤسس الدستوري في التعديلات الدستورية اللاحقة لا سيما منها تعديل سنة 2020 كرس **النظام شبه الرئاسي**.

الباب الاول:

**آثار مبدأ الفصل بين السلطات
على الوظيفة التشريعية للبرلمان.**

لقد رتب مبدأ الفصل بين السلطات آثارا قانونية جديدة على هيكله بناء كل من سلطتي التشريع والتنفيذ في الدول الديمقراطية وكقاعدة عامة فإن هذا المبدأ لا يعني بالضرورة الفصل الجامد بين السلطات (التنفيذية والتشريعية والقضائية) وإنما التعاون والرقابة بين هذه السلطات الثلاث⁽¹⁾.

تمارس البرلمانات عددا من الوظائف، تتراوح في مجالها ونطاقها من دولة إلى أخرى، وذلك حسب الإطار الدستوري السائد وأسلوب توزيعه لإختصاصات الحكومة وكذلك تبعا لمدى التطور الديمقراطي وقوة البرلمان وقدرة أعضائه، وبالأساس فإن الوظيفة التشريعية إحدى أهم هذه الوظائف، بالإضافة إلى الوظيفة الرقابية التي نتناولها في الباب الثاني من هذا البحث.

لقد تولى النظام السياسي الجزائري على عدة مبادئ منها وحدة السلطة، وإستبدالها في ظل التعددية الحزبية التي أقرها دستور سنة 1989 وبعده دستور سنة 1996، بمبادئ جديدة أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، حيث لم يعد إنشاء القواعد التشريعية مجرد وظيفة يقوم بها البرلمان⁽²⁾ بل هي سلطة دستورية، وفقا لنص في المادة 98⁽³⁾ من دستور 1989.

ومع التطور التكنولوجي والفني الهائل، ونظرا لما يتسم به العمل البرلماني من علانية وبطئ وتعقيد، فضلا عن عدم كفاءة بعض النواب في أغلب الحالات وعدم تمكنهم من المسائل التقنية مقابل ذلك تملك الحكومة كل الموقومات والوسائل الفنية والتقنية والخبرة الميدانية والدراسة الحقيقية بحقيقة المشاكل التي يعانيتها المواطنون وذلك لإتصالها المباشر بهم على نحو يجعلها الأجدر في مجابهة هاته المشاكل، فقد إختل التعاون المنشود لصالح الهيئة التنفيذية التي تعاضم دورها التشريعي على حساب الوظيفة التشريعية للبرلمان⁽⁴⁾.

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 8.

(2) مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، وزارة العلاقة مع البرلمان، نزل الأوراسي، يومي 23 و24 أكتوبر 2000، ص 42.

(3) نص المادة 98 من دستور 1989 على ما يلي: "يتمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة..."، مرجع سابق.

(4) أيمن محمد شريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، (دراسة تحليلية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 200.

ولقد أفضى التطور الدستوري الذي عرفه النظام السياسي الجزائري، بداية من التعديل الدستوري لسنة 1996 إلى تبني مبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى تضطلعان بالوظيفة الأساسية للدولة، وهي تحقيق النفع العام. إن من مظاهر هذا التعاون والتداخل تلك المكنات الدستورية المخولة للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي بصورة جعلت من القاعدة العامة استثناء ومن الاستثناء قاعدة عامة، حيث تعاضد دور السلطة التنفيذية في ممارسة العملية التشريعية، وبالمقابل تراجع دور البرلمان في ممارسة هذا الاختصاص الأصيل، فعلاوة على اشتراك الحكومة مع البرلمان في هذه العملية نجد تفوق العديد من الآليات والميكانيزمات الممنوحة لرئيس الجمهورية في مجال التشريع، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل حول آثار هذه المكنات الدستورية على الوظيفة الأساسية للبرلمان في سن القانون.

ومن خلال ما تقدم سنحاول الوقوف في هذا الباب، على الفصلين:

الفصل الأول: مجالات تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية.

الفصل الثاني: معوقات دور البرلمان في العملية التشريعية.

الفصل الاول:

**مجالات تدخل السلطة التنفيذية
في العملية التشريعية للبرلمان.**

إن التطور الكبير الذي تشهده الدولة الحديثة قد أفضى إلى إشراك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في سن القوانين، وهي الظاهرة التي تأثر بها المؤسس الدستوري الجزائري على غرار بقية النظم الدستورية خاصة منذ صدور التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي فتح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية لتصبح مشرعا حقيقيا بموجب العديد من الوسائل والآليات التي يمكن إجمالها في المبادرة بمشاريع القوانين، واتساع المجال التنظيمي على حساب المجال التشريعي.

ولقد باتت السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري تلعب دورا منافسا للسلطة التشريعية، بسبب اعتماد قاعدة حديثة في الفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي خلافا للقاعدة التقليدية المعتمدة سابقا في دستور 1963⁽¹⁾، بالإضافة إلى سلطة رئيس الجمهورية في الحل محل السلطة التشريعية في حالات محددة دستوريا من خلال الدور التشريعي لرئيس الجمهورية وذلك عن طريق التشريع بالأوامر، وكذا عرقلة العملية التشريعية عن طريق الاعتراض على القوانين.

وقد ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

- المبحث الأول: المبادرة بمشاريع القوانين والإعتراض عليها.
- المبحث الثاني: الدور التشريعي لرئيس الجمهورية.
- المبحث الثالث: السلطة التنظيمية الدور المنافس للسلطة التشريعية.

(1) لقد خص دستور سنة 1963 إثنتي عشرة مادة تحت عنوان ممارسة السيادة. المجلس الوطني. إلا أن طبيعة النظام في هذه المرحلة، جعل النواب مجرد أدوات في يد الحزب، أو بتعبير أدق في يد قيادة الحزب التي يترأسها الأمين العام لرئيس الجمهورية، أنظر إلى: محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 71.

المبحث الأول:**المبادرة بمشاريع القوانين والإعترض عليها.**

تعرف المبادرة التشريعية بأنها: "تقديم نص أو تعديل إلى البرلمان من أجل مناقشته والتصويت عليه"، و تعرف على أنها: "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع وتحدد مضمونه وموضوعه"، غير أن الرأي الغالب أن المبادرة التشريعية، إضافة إلى كونها مادة للتشريع، فإنها تلزم البرلمان بضرورة البت فيها بالقبول أو الرفض⁽¹⁾.

و إذا كان الأصل، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، أن حق المبادرة التشريعية هي من إختصاص السلطة التشريعية وحدها في الدول التي تتبنى النظام الرئاسي، غير أن التطور الذي عرفته الدولة بسبب زيادة مهامها وسقوط الحكم المطلق، أدى إلى ضرورة التعاون والتشاور بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من أجل تحقيق مصالح الشعب⁽²⁾.

وهذا ما ترتب عليه اشراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في المبادرة التشريعية وعلى هذا الأساس عرفت المبادرة التشريعية على أنها: "حق إيداع مشروع وإقتراح نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان، وهي حق للسلطتين التنفيذية والتشريعية، غير أن تسمية النص المقدم من قبل السلطتين يختلف فإذا قدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى "مشروع قانون" *Projet de Loi* ، أما إذا قدم من قبل السلطة التشريعية فيسمى "إقتراح قانون" *Proposition de Loi*⁽³⁾.

وعليه فإن البرلمان لا ينفرد بالمبادرة التشريعية، بل تشاركه فيها السلطة التنفيذية، وهو الرأي الصائب، فالبرلمان ليس بوسعه أن ينفرد بهذا الإختصاص⁽⁴⁾، وهذا ما أخذ به النظام الدستوري

(1) عمر حلمي فهحي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الفكر العربي، 1980، ص 10 وما بعدها.

(2) سعيد بالشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، م 2، ع 2، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1992، ص 32.

(3) سعيد بالشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، مرجع سابق، ص 31.

(4) وليد شريط، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغربية، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، 2006، ص 10 وما بعدها.

الجزائري، من خلال مبادرة الحكومة عن طريق مشروع قانون، و الإعتراض على القوانين من خلال طلب قراءة ثانية للتشريع، وعليه نتناول في هذا المبحث المطالب التالية:

- **المطلب الأول:** مبادرة الحكومة عن طريق مشروع قانون.

- **المطلب الثاني:** الإعتراض على القوانين من خلال طلب قراءة ثانية للتشريع.

المطلب الأول:

مبادرة الحكومة عن طريق مشروع قانون .

لقد سار الدستور الجزائري نفس نهج الدساتير التي جعلت المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية منذ أول دستور عرفته البلاد وكان حق المبادرة بمشاريع القوانين في دستوري 1963 و 1976، حقا لرئيس الجمهورية إلى جانب النواب⁽¹⁾، إذ نصت المادة 36 فقرة 1 من دستور سنة 1963 على أنه: "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين"، وهو ما جاء في المادة 148 الفقرة 1 من دستور 1976 التي جاء فيها: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما انها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني...".

وبانتقال الجزائر من عهد أحادية السلطة التنفيذية إلى ثنائية السلطة منح الدستور الجزائري الوزير الأول الحق في المبادرة بتشريع القوانين رغم أن الواقع العملي لا يقوم هو بالمبادرة وإنما يقوم بها الوزراء كل في قطاعه، ودور الوزير الأول يبقى في إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾ أو مكتب مجلس الأمة، حيث تنص المادة 136 الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين..."⁽³⁾. وعملا بأحكام المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽⁴⁾، فللحكومة الحق في المبادرة

(1) هدى بقة، الإختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري، اطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الخلفة، 2018-2019، ص 24.

(2) رشيدة معطي، أداء البرلمان الجزائري بين الفترة 1997-2015، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018-2019، ص 12.

(3) أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(4) نص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الفقرة الأولى على ما يلي: "لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين"، مرجع سابق.

بالقوانين إلى جانب أعضاء البرلمان، وقد حددت أحكام القانون العضوي 16-12 شروط وإجراءات تقديم المشروع الحكومي، وقد خولت المادة 20 منه⁽¹⁾، للوزير الأول سلطة تقديم مشاريع القوانين.

وقبل أن يصل مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، لابد أن يمر بعدة مراحل وإجراءات ألزم المؤسس الدستوري الحكومة بإتباعها، من خلال تحضير مشروع القانون، ثم عرضه لإستشارة مجلس الدولة، وبعدها موافقة مجلس الوزراء.

وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: تحضير مشروع قانون.

- الفرع الثاني: عرض مشروع القانون على مجلس الدولة ومجلس الوزراء.

الفرع الأول:

تحضير مشروع قانون.

لقد ألزم المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية إتباع مجموعة من الإجراءات عند إعداد مشاريع القوانين، حيث يتم في هذا الإطار تحضير مشروع القانون تحت رعاية الوزارة المعنية سواء تولت مصالحها أو لجنة فنية وزارية أمر إعداد المشروع، أو على مستوى الأمانة العامة للحكومة.

أولا/ على مستوى الوزير المبادر:

يمكن لكل وزير أن يبادر بتحضير مشروع نص تشريعي، ويكون ذلك في إطار إختصاصه وصلاحياته فقط، تطبيقا للسياسة المرسومة ضمن مخطط عمل الحكومة، وقبل الشروع في المبادرة بالنص التشريعي على الوزير المختص مراعاة النقاط التالية:

- الغاية التي تريد الحكومة تحقيقها من النص التشريعي.

(1) أنظر القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذو القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ج ر ج عدد 50.

- الأدوات التنظيمية و/أو المالية التي يمكن إستخدامها لتحقيق هدف الحكومة.
 - الآثار الإيجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب عند تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذه.
 - الأثر المالي أو التكاليف المباشرة المحتملة التي قد يستعملها القطاع عند إتزامه بالخيارات المعروضة.
 - التأكد من إمكانية تنفيذ أحكامه دون اية عوائق.
- ويتم التحضير لمشروع القانون طبقا للدستور، والإجراءات المعمول بها في هذا الميدان، وفي إطار يتسم بالتشاور ليحقق الأهداف المرجوة من برنامج عمل الحكومة⁽¹⁾.
- ووفقا لنص المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12، فإن الحكومة تقدم مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، مرفقا بعرض الأسباب، ومحررا باللغة الرسمية وفي شكل مواد، على أن تودع مشاريع القوانين الخاصة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، أما مشاريع القوانين الأخرى فتودع على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهذا بعد دراسة هذه المشاريع على مستوى السلطة التنفيذية، ويشعر مكاتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب الحالة بالاستلام، كما يتلقى مكتب الغرفة مشروع القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للإطلاع عليه طبقا لما نصت عليه المادة 20 من القانون العضوي 16-12، وقد ألزمت المادة 23 من نفس القانون العضوي الحكومة بعدم عرض مشروع القانون نظير مشروع قانون يتم دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من إثني عشر (12) شهرا⁽²⁾.

(1) سمية لكحل، المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع 6، جامعة زيان عاشور، الجلفة، جوان 2017، ص 213.

(2) أنظر المواد 19 و20 و23 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج عدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

ثانيا/ على مستوى الأمانة العامة للحكومة:

تعتبر الأمانة العامة للحكومة الهيكل التنظيمي على مستوى الحكومة، وتتجلى وظيفتها في صناعة التشريع بالتكفل بمهمة صياغة القوانين، حيث تعتبر قاعدة تنظيم النشاط القانوني للدولة فعندما يصل المشروع التمهيدي للقانون من الوزارة المبادرة تقوم الأمانة العامة للحكومة بإخضاعه لدراسات أولية من طرف المديرية المختصة للتحقق منه على المستوى القانوني بالتدقيق فيه من جانب صياغته، ومن جانبه الشكلي ، وكذا مدى مطابقته للإطار القانوني المعمول به، والأهداف الواجب تحقيقها⁽¹⁾.

إلا أن التغييرات التي تقوم بها لا يجب أن تمس بأصل موضوع النص التشريعي، ويكون شكليا فقط بإعتبار أن كل وزارة أدرى بشؤونها⁽²⁾، وبعدها يتم توزيع المشروع على أعضاء الحكومة والهيئات الإستشارية المؤهلة لإبداء رأيها وملاحظاتها⁽³⁾، ثم يقترح بعد ذلك الأمين العام للحكومة تسجيل المشروع التمهيدي لمشروع القانون في جدول أعمال إجتماع الحكومة، ومتى حظي هذا النص بالمصادقة يتحول من مجرد مشروع تمهيدي إلى مشروع قانون، يعرض على مجلس الدولة لإبداء الرأي بشأنه.

الفرع الثاني:

عرض مشروع القانون على مجلس الدولة ومجلس الوزراء.

إن مشاريع القوانين، ترجع المبادرة بها إلى السلطة التنفيذية، وعلى هذا الأساس سارت الدساتير الجزائرية، ولقد إستقر التطور الدستوري في هذا الصدد على عرض المبادرة بمشروع القانون على مجلس الدولة كهيئة إستشارية، وعرض مشروع القانون لموافقة مجلس الوزراء .

(1) بن سهلة ثاني بن علي، محمد حمودي بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996، والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع 8، بسكرة، سنة 2013، ص 169.

(2) سعاد عيادي، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماحستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014، ص 140.

(3) بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 169.

أولاً/ عرض مشروع القانون لإستشارة مجلس الدولة .

لقد نصت المادة 136 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة..."⁽¹⁾، كما تنص المادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01⁽²⁾ المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم على ما يلي: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"، والمادة 03 من المرسوم التنفيذي 98-261⁽³⁾، يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصره المحتملة من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، لأخذ رأي هذا الأخير، وتنص المادة 12 من ذات القانون⁽⁴⁾ على انه: " يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية".

وإن كانت المادتين 04 و12 من القانون العضوي 98-01 المذكورتين اعلاه لا تفيدان البتة الصفة الزامية للإستشارة، من خلال الألفاظ العامة التي حررت بها، وكان على المشرع أن يستمد حكم هاتين المادتين من القاعدة الدستورية تطبيقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية⁽⁵⁾.

غير أنه يمكن القول أن إستشارة مجلس الدولة هي إستشارة إجبارية ينتج عنها رأي إستشاري واجب إتباعه. ولكن بالرجوع إلى ما جاء على لسان "الدكتور عبد الرزاق زوبنة" المستشار السابق لمجلس الدولة، فيما يخص هذه المسألة، بالآتي: " إذا كان الأخذ برأي مجلس الدولة إلزامياً، فإنه في نفس الوقت مجرد من كل صفة تنفيذية، بمعنى أن الجهة المخطرة يمكنها أن تتحلل منه، فلها حرية الإختيار بأن تأخذ به كلياً أو جزئياً أو تطرحه جانبا"، وأضاف ايضاً: " وإذا كانت آراء مجلس

(1) أنظر المادة 136 الفقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998، والمتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والمعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، ج ر ج ج عدد 43، المؤرخة في 03 غشت 2011.

(3) أنظر المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ج ج عدد 04، الصادرة بتاريخ 30 أوت 1998.

(4) أنظر المادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والمعدل والمتمم، مرجع سابق.

(5) عبد الرزاق زوبنة، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، ع 1، 2002، ص 30.

الدولة غير ملزمة، فإن الحكومات في الأنظمة المقارنة تأخذ بها لأنها تتضمن الرأي القانوني لأعلى هيئة إستشارية⁽¹⁾.

وعليه يتضح أن الحكومة ملزمة إجرائيا فقط بعرض مشروع القانون على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيه، حتى يكون المشروع دستوريا، فيجب عليها أن تقوم بعرضه عليه وجاوبا، وغير ملزمة بالأخذ برأيه الإستشاري، لعدم وجود نص يلزمها بذلك .

ثانيا/ عرض مشروع القانون لموافقة مجلس الوزراء:

إن دستور سنة 1963 لم يشترط عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء قبل أن تودع لدى مكتب المجلس الوطني بإسم الرئيس، عملا بأحكام المادة 36 فقرة 2 من دستور سنة 1963 التي جاء فيها: "...توضع مشاريع وإقتراحات وتصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة بدراستها". وعليه فرئيس الجمهورية يخول له الدستور أن يتولى أمر الدفاع عن مشاريع القوانين شخصا سواء كان ذلك داخل اللجان الدائمة أو في الجلسات العامة للمجلس⁽²⁾.

كذلك دستور سنة 1976 هو الآخر لم يشترط عرض المشاريع على مجلس الوزراء، لكنه نص بصريح العبارة على أن مشاريع القوانين "تقدم من الحكومة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني"، وعليه فالمشروع المقدم من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني يعرض على اللجنة الدائمة المختصة مرفقا بجميع المستندات والوثائق⁽³⁾.

أما دستور سنة 1989 فقد إشتراط قبل إيداع المشروع إلى مكتب المجلس عرضه على مجلس الوزراء، عملا بأحكام المادة 113 فقرة 3 من دستور سنة 1989⁽⁴⁾، ثم يقدم مشروع القانون لمكتب المجلس الشعبي الوطني.

(1) عبد الرزاق زوينة، مرجع سابق، ص 20 وما بعدها.

(2) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريعا، فقها)، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 77 وما بعدها.

(3) أنظر المادة 77 من القانون 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 04-09-1977، ج ر ج ج عدد 68.

(4) نص المادة 113 الفقرة 3 من دستور سنة 1989 التي جاء فيها: "... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"، مرجع سابق.

وهو ما نصت عليه المادة 119 من دستور 1996 كذلك والتي تقابلها المادة 136 في الفقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على أن مشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء وجوبا للموافقة عليها قبل إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على حسب الحالة⁽¹⁾.

وعملا باحكام المادة 143 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽²⁾، فإنه يتعين على الحكومة وبعد الأخذ برأي مجلس الدولة عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء، فإذا حاز على الموافقة يودعه الوزير الأول امام مكتب المجلس الشعبي الوطني مقابل إشعار بالاستلام وترسل نسخة إلى مكتب مجلس الأمة للإطلاع عليه، ليعرض مشروع القانون على اللجنة المختصة التي تجتمع تحت رئيستها، أو من ينوب عنه في مناقشة المشروع مع إمكانية حضور رئيس المجلس وأعضاء المكتب دون أن يكون لهم حق التصويت، بل وللجنة الحق في الإستماع إلى أي مختص أو ذوي خبرة في الموضوع للإستعانة بهم⁽³⁾.

وبعد عرض مشروع القانون على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيه، يكون المشروع محل مداولة مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية للموافقة عليه، ولهذا تعتبر هذه المرحلة مرحلة تنسيقية بين الحكومة ورئيس الجمهورية.

وبعد الإنتهاء من دراسة هذا المشروع تقوم اللجنة المختصة بإعداد تقرير ليعرض على المجلس، ويكون هذا التقرير تمهيدا يمكن أن يضاف له تقرير تكميلي⁽⁴⁾، ليوزع هذا التقرير على

(1) نص المادة 136 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء فيه: "...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"، مرجع سابق.

(2) نص المادة 143 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيه: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"، مرجع سابق.

(3) سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية المراقبة، ج 4، د م ج، الجزائر، 2013، ص 118.

(4) رزيقة عباد، جمال بن سالم، المبادرة بالقوانين بين التفوق الحكومي والتراجع البرلماني (دراسة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020)، دفاثر البحوث العلمية، م 10، ع 1، 2022، ص 54.

النواب في أجل 07 أيام قبل الجلسة، ولهم في ذلك أن يقدموا إقتراحات تعديلية حول هذا التقرير فإذا لم توجد أي تعديلات يعرض المشروع للتصويت عليه⁽¹⁾.

المطلب الثاني :

الاعتراض على القوانين (طلب إجراء قراءة ثانية).

لقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالإتجاه القائل بإقامة رقابة متبادلة بين السلطات، في إطار التعاون والتوازن بينها، لا سيما منها السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالرجوع إلى التعديل الدستوري الحالي نجد أنه يمكن للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية مراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية، من خلال حق الإعتراض على القوانين.

وعليه يستطيع رئيس الجمهورية بموجب حقه في الإعتراض، مواجهة البرلمان، ويبدو طبيعيا بإعتبار أن الرئيس ليس بحاجة إلى الحصول على توقيع رئيس الحكومة أو الوزير المعني، ليكون إلى جانب توقيعه عند توجيه طلب المداولة الثانية في قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان ففعل "يمكن" يجعل من الإعتراض مكنة ، أو حقا أو إمتيازا شخصا يخضع لتقدير رئيس الجمهورية⁽²⁾.

وفي سياق ذلك فقد أبقي المؤسس الدستوري على هذه الآلية كوسيلة تقليدية مقررة لرئيس الجمهورية، بصدد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال العمل التشريعي، من خلال الإعتراض الرئاسي الذي ينال من مضمون النص التشريعي بموجب مداولة ثانية، وفقا لنص المادة 127⁽³⁾ من دستور سنة 1996. وإن كان فضلا عن ذلك نجد إستعمالا آخر غير مألوف للإعتراض على ما يصدر عن السلطة التشريعية وفق أساليب أخرى⁽⁴⁾.

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية المراقبة، مرجع سابق، ص 119.

(2) باديس سعودي، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، ع 3، جامعة أم البواقي، جانفي 2015، ص 213.

(3) نص المادة 127 من دستور سنة 1996 على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب مبادرة مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما (30) الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم لإقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني"، مرجع سابق.

(4) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 261.

وعليه سنحاول في هذا المطلب دراسة إختصاصات رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين كونه ينصب على إحدى أهم الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية وهي القوانين التي تسنها.

وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: مفهوم الإعتراض على القوانين.

- الفرع الثاني: شروط الإعتراض على القوانين.

الفرع الأول:

مفهوم الإعتراض على القوانين.

إن الإعتراض على القوانين أو طلب إجراء قراءة ثانية هو إجراء يقوم به رئيس الجمهورية في حالة إعادة القانون الموافق عليه إلى البرلمان لإعادة النظر فيه، وقد اختلفت دساتير بعض الدول في تحديد مصطلح هذا الإجراء، فهناك من تستعمل مصطلح حق الإعتراض مثل دولة مصر (المادة 113 من دستور 1971)، وهناك من تستعمل مصطلح ألطف وهو طلب إجراء مداولة جديدة مثل فرنسا (المادة 10 فقرة 2 من دستور 1958)، أو طلب إجراء مداولة ثانية⁽¹⁾.

إن المصطلح الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري هو "طلب إجراء مداولة ثانية"، وهذا في مادته 127 فقرة 1 من دستور 1996، والتي تقابلها المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 46 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، أما في المادة 149⁽²⁾ في الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد جاء من خلالها المؤسس الدستوري بمصطلح جديد، أين يمكن لرئيس الجمهورية أين "يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه"، وسيتم التطرق في هذا الفرع إلى تعريف الإعتراض على القوانين (أولاً)، وتوضيح أهميته (ثانياً).

(1) سعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 16.

(2) نص المادة 149 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على مي يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه.."، مرجع سابق.

أولا/ تعريف الإعتراض على القوانين:

يعرف بعض الفقهاء هذا الإجراء، بأنه إلفات نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه حيث يطلب منه رئيس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية قصد إدخال تعديلات عليه أو تأكيد وجهة نظر البرلمان بالإبقاء على النص دون تغيير، لكن بشرط أن يكون ذلك التأكيد بحصول النص على أكثر من الأغلبية كثنائي أصوات النواب⁽¹⁾.

لقد جاءت المادة 127 من دستور 1996 شبه خالية من شروط طلب المداولة الثانية وكذلك الحال بالنسبة للمواد 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ومنحت لرئيس الجمهورية الحرية في إبداء ما يشاء من الإعتراضات، سواء يشمل الإعتراض كل القانون أم يقتصر على بعض مواده. غير أن هذه الحالة دفعت ببعض الفقه إلى إعتبار أن إعتراض رئيس الجمهورية على القانون يقتصر على بعض نصوصه فقط وليس بكامله⁽²⁾.

في حين أن المؤسس الدستوري الفرنسي فقد أخذ بالوعين معا⁽³⁾ "وذلك كما يقول Hugues PORTELLI لأن القراءة الجديدة التي يقوم بها الرئيس طبقا للمادة 10 فقرة 2 من دستور 1958 ، يمكن أن تحمل كامل النص أو بعض أحكامه".

(Cette nouvelle lecture peut porter sur l'ensemble du texte ou sur certaines de ses dispositions)⁽⁴⁾.

أما بالرجوع إلى المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فالملاحظ أن المؤسس الدستوري سلك نفس مسلك المؤسس الدستوري الفرنسي، ومنح لرئيس الجمهورية حق الإعتراض على نص القانون كاملا أو بعض أحكامه، وطلب قراءته للمرة الثانية بعد التصويت عليه من طرف البرلمان بغرفتيه.

(1) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 16.

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 281.

(3) أحمد بركات، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، 2007-2008، ص 91.

(4) Cf. Hugues PORTELLI, *Droit constitutionnel*, 5^{ème} édition, Dalloz, France, 2003, p.203.

وينقسم حق الاعتراض إلى نوعين، نسبي ومطلق، فالإعتراض المطلق لم يعد موجودا وهجرته معظم الدول كونه يؤدي إلى إلغاء القانون لتمييزه بصفتي الإطلاق والنهائية، أما الاعتراض النسبي فهو إعتراض مؤقت فقط يمكن للبرلمان التفوق عليه وفقا لشروط محددة في الدستور⁽¹⁾ لذلك إتجهت بعض دساتير الدول ومنها الدستور الجزائري إلى الأخذ بالإعتراض النسبي أو التوفيق⁽²⁾.

ومن خلال نص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فيتبين أن طلب رئيس الجمهورية لإجراء قراءة ثانية لأي قانون ما، ما هو إلا إعتراض نسبي أو مؤقت، مما يؤدي إلى تعليق النص بصفة مؤقتة إلى غاية تعديله بطلب من رئيس الجمهورية، أو المصادقة عليه بالشرط المبين في نص المادة في فقرتها الثانية⁽³⁾، والمتعلق بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان بغرفتيه.

ثانيا/ أهمية الاعتراض على القوانين:

إن إختصاص رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، أو طلب قراءة ثانية لها يكتسي أهمية بالغة في النظام الدستوري الجزائري، سواء من الناحية السياسية أو من الناحية القانونية. فمن الناحية السياسية، تكمن أهمية هذا الإختصاص في تحقيقه للتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث إعداد النص التشريعي، ففي حالة قيام البرلمان بإعداد القوانين التي لا تتماشى ونظرة الحكومة، يقوم رئيس الجمهورية بطلب إجراء قراءة ثانية للقانون وفقا للدستور للدفاع عن سياسة الحكومة⁽⁴⁾، ليتم تعديل القانون وفق هذه السياسة.

أما من الناحية القانونية، فتكمن أهميته من خلال تكريس مساهمة رئيس الجمهورية في التشريع، من خلال إعادة قراءة القانون واعداده بشكل جيد، بعد أن يكون رئيس الجمهورية قد

(1) عز الدين بغدادي، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2008، ص 87 .

(2) ضو مفتاح محمد غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي و النظم المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الهدى، سنة 2002، ص 186 .

(3) نص المادة 149 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: " .. في هذه الحالة، لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة " .

(4) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص ص 287-289.

إكتشف سوء إعداده من البرلمان، مثل مخالفته للدستور أو يتضمن تناقض في أحكامه، وعليه يتم تنقيح القانون من الأخطاء التي قد يتضمنها في النهاية.

الفرع الثاني:

شروط الإعتراض على القوانين .

يعتبر رئيس الجمهورية هو المكلف بإصدار القوانين ونشرها، و في حالة عدم موافقته على هذه القوانين يمكن له ممارسة حقه الدستوري في الإعتراض عليها، بشروط معينة ودون تعسف منه، طبقا لنص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لذا سنحاول تناول هذه الشروط من خلال التطرق إلى تسبيب طلب إجراء قراءة ثانية (أولا)، وممارسة حق الإعتراض في الأجل المحدد (ثانيا) و إجراء المداولة الثانية من قبل البرلمان (ثالثا).

أولا/ تسبيب الإعتراض على القوانين:

إن الإعتراض على القوانين في ظل دستور 1963 في المادة 50⁽¹⁾ منه، يقوم به رئيس الجمهورية بموجب رسالة تتضمن أسباب الإعتراض، موجهة إلى المجلس الوطني يطلب منه التداول مرة ثانية في القوانين قبل إنتهاء الأجل المحدد لإصدارها، ويعد طلب رئيس الجمهورية ملزم للمجلس الوطني فمن غير المعقول أن يرفض هذا الأخير طلب الرئيس وهو إختصاص أصيل له ولو لم ينص على ذلك في الدساتير اللاحقة بصريح العبارة.

إن الأسباب التي تجعل من رئيس الجمهورية يقدم إعتراض على القوانين، إما لمخالفة النص التشريعي للدستور أو مخالفته للقوانين سارية المفعول أو يتضمن مواد لا يمكن تطبيقها عمليا، وإما يكون هذا النص التشريعي لا يتماشى مع السياسة العامة للحكومة⁽²⁾.

(1) نص المادة 50 من دستور 1963 على ما يلي: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، التداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا"، مرجع سابق.

(2) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري ، (نشأة، تشريعا، فقها)، مرجع سابق، ص 120.

وتتجلى أهمية تسبب الإعتراض على القوانين في كون أن دراسة ومناقشة البرلمان للإعتراض لا تكون إلا على ضوء الأسباب المبينة في الإعتراض، ففي حالة عدم تبيان تلك الأسباب فالإعتراض يكون عاما وغامضا ويفقد الهدف من وجوده⁽¹⁾.

رغم أهمية شرط التسبب في مسألة الإعتراض على القوانين، بالنسبة للسلطة التشريعية كضمانة أساسية في مواجهة السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية، فمن خلال التسبب يمكن لأعضاء البرلمان تقدير أسباب الإعتراض، إن كانت جدية ومؤسسة، فيمكن لهم تعديل النص التشريعي وفق مبتغى رئيس الجمهورية، إلا أن الملاحظ أن المؤسس الدستوري أغفل شرط التسبب في الدساتير اللاحقة رغم أهميته.

ثانيا/ ممارسة حق الإعتراض في الأجل المحدد:

إن الأجل المحدد لحق الإعتراض على القوانين يعد ملزما لرئيس الجمهورية على إحترامه في حالة سعيه لتقديم طلب قراءة ثانية لنص تشريعي، وقد ضمنت جميع الدساتير الجزائرية هذا الأجل وبإختلاف معين، ففي دستور 1963 يعد الأجل المحدد مختلفا عن باقي الدساتير اللاحقة له وذلك بالرجوع إلى المادة 49⁽²⁾ منه لذا نجد أن ممارسة هذا الحق تكون خلال الأجل المحدد لإصدار القانون والمحدد بعشرة (10) أيام، و يمكن أن يخفض هذا الأجل في حالة الإستعجال بطلب من المجلس الوطني، وعليه يخفض معه أجل حق الإعتراض على القانون.

بالرجوع إلى المادة 155 من دستور سنة 1976 نجد أن المؤسس الدستوري مدد في الأجل المحدد لممارسة حق الإعتراض وتقديم طلب إجراء مداولة ثانية إلى ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقرار النص التشريعي من طرف البرلمان، ونفس الأمر بالنسبة لدستور سنة 1989 في المادة 118 منه، ودستور 1996 في المادة 127 منه، والتعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 145 منه.

(1) عز الدين بغدادى، مرجع سابق، ص 93.

(2) نص المادة 49 من دستور 1963 على ما يلي: " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها. يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، ويوقع مرسومات التطبيق، ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الإستعجال"، مرجع سابق.

وبالرجوع إلى المادة 45 فقرة 1 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي نصت على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية، وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه"، نجد أن المؤسس الدستوري في البداية لم يضبط بدقة الأجل المحدد للرئيس لتقديم طلب إجراء مداولة ثانية أمام البرلمان في نص تشريعي ما، فمن خلال نص المادة 45 فقرة 1 من القانون العضوي 99-02 نجد أن المشرع جعل الأجل يحسب بداية من يوم الموالي لموافقة مجلس الأمة على النص التشريعي وليس كما جاء في المادة 127 من دستور 1996، التي نصت على: "... الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره"، غير أن المادة 46⁽¹⁾ فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جاءت مطابقة لنص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وهي نفسها المادة 127 من دستور 1996.

كذلك بالرجوع إلى نص المادة 43 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، التي جاء فيها: "مع مراعاة أحكام المادتين 166 و167 من الدستور، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال" وهو ما يعني أن مهلة عشرة (10) أيام المحددة لإرسال القانون إلى رئيس الجمهورية تدخل ضمن مهلة الثلاثين (30) يوما الممنوحة لرئيس الجمهورية لطلب قراءة ثانية للقانون، وذلك في حالة تأخر رئيس مجلس الأمة عن إرساله إلى آخر يوم من مهلة عشرة (10) أيام الممنوحة له، والعبرة بتاريخ التسليم وليس بتاريخ الإقرار وهو ما أغفل عنه المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016.

(1) نص المادة 46 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 145 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره"، مرجع سابق.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يعالج هذه النقطة في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 149 منه، ذلك أن رئيس الجمهورية يمكن له أن يطلب قراءة ثانية في القانون الذي تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه⁽¹⁾، وهو ما يتطابق مع نص المادة 43 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي نصت على: "يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام"، وعليه فأجل الاعتراض يحتسب من اليوم الموالي لتاريخ المصادقة على القانون وليس من تاريخ إرساله رئيس الجمهورية.

ثالثا/ المداولة الثانية من قبل البرلمان:

لقد إشتطرت معظم الدساتير الجزائرية أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء البرلمان للمصادقة على القانون في حالة قراءته للمرة الثانية، لا سيما في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 149 منه، بالمقارنة مع دستور 1963 في المادة 50 منه، الذي لم يحدد تلك الاغلبية وتركها وفقا للأغلبية المطلوبة عند القراءة الأولى للقانون.

وقد ترجع الغاية التي قصدها المؤسس الدستوري من وراء منح أعضاء المجلس الشعبي الوطني، إمكانية رفض طلب إجراء قراءة ثانية للقانون من طرف رئيس الجمهورية، بإقرارهم لهذا القانون المعترض عليه بثلثي (3/2) الأعضاء، إلى رغبة المؤسس الدستوري في عدم جعل إرادة الرئيس مساوية لإرادة أعضاء المجلس، وبعبارة أخرى لإرادة ممثلي الأمة، وإنما جعل هذه الإرادة الأخيرة هي الإرادة العليا⁽²⁾.

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 وما بعده، نص على دور مجلس الأمة في القراءة الثانية وهو ما لم يوجد في دستور سنة 1996 وما قبله من الدساتير، فالقراءة الثانية شملت في هذه التعديلات السلطة التشريعية بغرفتيها، وبنفس النصاب ألا وهو ثلثي (3/2) من الأعضاء، وفي حالة عدم إستيفاء هذا النصاب يؤدي بالضرورة إلى إلغاء القانون لعدم إستيفاء الإجراءات

(1) أنظر نص المادة 149 الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، ب ب ن، ب س ن، ص 682.

الدستورية اللازمة لصدوره، وهو ما أكد القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، في المادة 46 الفقرة 2 منه، والتي نصت على ما يلي: "وفي حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، يصبح نص القانون لاغيا".

وعليه فإشتراط تلك الأغلبية في حالة الاعتراض على القوانين من شأنه تضيق الخناق والتأثير على المبادرة البرلمانية في مجال إقتراح القوانين أو على التعديلات التي أدخلها البرلمان على مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة⁽¹⁾.

ومن بين الحالات التي لجأ من خلالها رؤساء الجمهورية في الجزائر إلى طلب إجراء مداولة ثانية، كان في عهد الرئيس الراحل " الشاذلي بن جديد"⁽²⁾، أحداها تتعلق بمخالفة الدستور بخصوص المواد 3 و 7 من القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل التي قام بتخفيضها البرلمان بموجب تعديل من (44) ساعة إلى (40) ساعة⁽³⁾، و حالة أخرى كانت متعلقة بقانون الإعلام⁽⁴⁾.

رغم ذلك يبقى حق الاعتراض على القوانين المخول دستوريا لرئيس الجمهورية، ما هو إلا إعتراض توقيفي أو مؤقت، عرف كذلك في الأنظمة الرئاسية التي تنتهج الفصل شبه المطلق بين السلطات، غير أنه يبقى قيذا قانونيا من القيود الممارسة على السلطة التشريعية، يهدف إلى تعطيل صدور القانون أو سحبه، في الحالات التي تتوافق فيها الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية، وعليه لا يحصل فيها على موافقة النصاب المحدد بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، أو أعضاء مجلس الأمة، وعليه يصبح النص لاغيا.

(1) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص ص 60-61.

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص ص 268-269.

(3) أنظر في ذلك: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 95 من سنة 1982، و رقم 97 من سنة 1982.

(4) لقد لجأ الرئيس إلى حق الاعتراض بخصوص قانون الإعلام، أين قام بإعادته إلى المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره أجرى بصدده تصويتا بدون مناقشة، وتم رفضه بـ (181) صوتا، و (29) صوتا لصالحه، وامتناع (57) نائبا من بينهم (22) غائبا، وكان ذلك في إفتتاح الدورة الخريفية بتاريخ 20 نوفمبر 1989، ج ر ج ج، رقم 123-128.

المبحث الثاني:

الدور التشريعي لرئيس الجمهورية.

يقتضي مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وجود تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تمتع رئيس الجمهورية بسلطة موازية لسلطة البرلمان، أو بالأحرى تدعيما لسلطته في إطار تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية. فكل ما يخرج عن ميدان إختصاص البرلمان، المحدد دستوريا، يدخل ضمن إختصاص رئيس الجمهورية الذي يمارسه عن طريق المراسيم الرئاسية، وهو ما جاءت به المادة 125 فقرة 1 من دستور 1996⁽¹⁾. ولما كانت المواضيع التي يحق للبرلمان التدخل للتشريع فيها محددة في بعض أحكام الدستور، وما نصت عليه المادتين 122 و 123 منه، فإن إختصاصه عاما يسمح له بالتدخل في كل الميادين غير المخصصة للقانون⁽²⁾.

فالدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية في تزايد مستمر نتيجة الإتجاه الحديث في تقوية السلطة التنفيذية، كذلك فإن تطور مفهوم الظروف الإستثنائية من فكرة المخاطر غير المتوقعة إلى مجرد مواقف غير عادية قد أحكمت قبضة الرئيس على سلطة التشريع.

وإذا كان يسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع بالموازاة مع البرلمان في الميادين غير المخصصة لهذا الأخير، فهو يتمتع إلى جانب ذلك بأدوات قانونية تمكنه من التشريع في ميادين مخصصة للبرلمان وهي مجموعة من الاختصاصات والسلطات التشريعية التي تتمثل أساسا في التشريع بأوامر، والمعاهدات الدولية، وعليه نتناول في هذا المبحث المطالب التالية:

- **المطلب الأول: التشريع بالأوامر.**

- **المطلب الثاني: المعاهدات الدولية مجال مخصص لرئيس الجمهورية.**

⁽¹⁾ فقد خص رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 125 من دستور 1996 بسلطة تنظيمية هامة، إذ يتدخل كسلطة إنشائية للقواعد القانونية، عن طريق المراسيم الرئاسية، وتظهر أهميتها على غرار التشريع، من حيث تدخلها لوضع قواعد عامة ومجردة، فهي وإن كانت تعتبر أعمال إدارية من حيث الشكل، لكن من حيث الموضوع تعد أعمال تشريعية، بحيث تتسم بطابع العمومية والتجريد، وتعتبر المراسيم الرئاسية سلطة أصلية مستمدة من الدستور، وغير مشروطة بقانون سابق، للتفصيل أكثر راجع: لونا سي حجيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، سنة 2007، ص 213 وما بعدها.

⁽²⁾ Denoix De Saint Marc (R), Histoire de la loi, éditions Privat, Toulouse, 2008, p 103 .

المطلب الأول:

التشريع بالأوامر.

إذا كان سن القانون هو اختصاص مكفول ومضمون دستوريا للبرلمان ممثل الشعب فان ذلك لا يمنع من منح رئيس الجمهورية هذه المكنة الدستورية باعتباره ممثل الشعب أيضا في حالات معينة يكون فيها البرلمان غائبا.

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية السابقة نجد أنها قد اختلفت بينها في مسألة ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر، فدستور 1963 لم ينص على هذه المكنة الدستورية وان كانت المادة 58 فقرة 1 منه⁽¹⁾، قد نصت على اللوائح التفويضية، أما دستور 1976 فقد حصره في الحالات التي لا يكون فيها البرلمان منعقدا (بين دورتي البرلمان)، وبعدها إختفى هذا النوع من الاختصاص في دستور 1989، ثم عاد المؤسس الدستوري ليأخذ به بعد دستور 1996⁽²⁾، في المادتين 8/120⁽³⁾، و 124⁽⁴⁾ منه.

أما في التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 فقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية هذه المكنة لرئيس الجمهورية في مادته 142 التي جاء فيها: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة..."، وهي المادة التي تقابلها نفس المادة في التعديل الدستوري لسنة 2016، مع إلزام

(1) نص المادة 58 فقرة 1 من دستور 1963 التي جاء فيها: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق التشريع بأوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة اشهر."، مرجع سابق.

(2) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص ص 375-376.

(3) نص المادة 120 فقرتيها 7 و 8 من دستور 1996 على ما يلي: "... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."، مرجع سابق.

(4) أنظر المادة 124 من دستور 1996 على ما يلي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور"، مرجع سابق.

رئيس الجمهورية بوجوب إخطار المحكمة الدستورية حول دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها هذه الأخيرة في أجل أقصاه عشرة (10) أيام⁽¹⁾.

وقد حدد المؤسس الدستوري التشريع بالأوامر في الدستور الحالي، ولم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة، يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب الأوامر، وهي: سلطة التشريع في الظروف العادية، وسلطة التشريع في الظروف الاستثنائية.

وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: سلطة التشريع في الظروف العادية.

- الفرع الثاني: سلطة التشريع في الظروف غير العادية (الإستثنائية).

الفرع الأول:

سلطة التشريع في الظروف العادية.

لقد نظم المؤسس الدستوري سلطة التشريع لرئيس الجمهورية في الظروف العادية، من خلال نصه على حالات يمكن من خلالها لرئيس الجمهورية تفعيل هذه السلطة، وفقا شروط محددة نصت عليها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهذه الحالات هي: سلطة التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني و بين دورتي البرلمان.

أولا/ شروط ممارسة آلية التشريع بأوامر.

يمكن إجمال شروط ممارسة آلية التشريع بأوامر والتي نصت عليها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لكي يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الإختصاص التشريعي بواسطة الأوامر، وتتمثل فيما يلي:

1 - شرط الاستعجال.

لقد منح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية سلطة التشريع في غياب البرلمان في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك في حالة حدوث مسائل ضرورية تستوجب التدخل المستعجل

(1) أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

لمواجهتها، و يمكن تسمية هذه الحالة بحالة الضرورة، وقد نصت عليها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها الأولى: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل مستعجلة..."، وعليه وبمفهوم المخالفة في حالة عدم توفر عنصر الإستعجال، فإنه لا مبرر لإستعمال هذه السلطة من طرف رئيس الجمهورية.

2 - حالة الشغور (شرط متعلق بالزمن).

تتحقق حالة الشغور إذا تم حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا أو إختياريا، وذلك حتى لا تطول مدة الشغور أثناء الحل الوجوبي، ونجد أن المؤسس الدستوري قد إشتراط ضرورة إنتخاب مجلس جديد في أقصاه ثلاثة (3) أشهر، وهو ما نصت عليه المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾.

ويتم حل المجلس الشعبي الوطني إختياريا من طرف رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽²⁾، لتجديد المجلس في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، ويمكن تمديدتها إلى ثلاثة (3) أشهر أخرى، وهو ما يعني إمكانية تمديد مدة الشغور لمدة أقصاها ستة (6) اشهر، لكي لا تطول مدة تفعيل سلطة التشريع بأوامر.

3 - وجوب أخذ رأي مجلس الدولة.

وهو الشرط الذي نص عليه المشرع في مادته 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في الفقرة الأولى التي جاء فيها: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل مستعجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد اخذ رأي مجلس الدولة..."، وهو ما

(1) نص المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) اشهر"، مرجع سابق.

(2) نص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول ورئيس الحكومة، حسب الحالة. تجري هذه الإنتخابات، في كلتا الحالتين، في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل، لأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية"، مرجع نفسه.

تبناه المشرع في القانون العضوي رقم 18-02⁽¹⁾، المعدل و المتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله في المادة 04 منه التي جاء فيها: "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكييفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

4 - إلزامية عرض الأوامر على البرلمان.

وتتمثل في إلزامية عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي إتخذها في أول دورة للبرلمان، وهو ما نصت عليه المادة 124 الفقرة 2 من دستور سنة 1996، والتي تقابلها المادة 142 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنوات 2016 و 2020، بنفس الصياغة، والتي جاء فيها: "...يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها..."، غير أن المؤسس الدستوري لم يرتب أي جزاء لمخالفة هذه الفقرة أي في حالة إمتناع رئيس الجمهورية عن عرض الأوامر التي إتخذها على البرلمان للموافقة عليها أو رفضها، غير أن جانب من الفقه إعتبر هذه النصوص وكل ما ترتب عنها منعدمة النتائج⁽²⁾.

وبالرجوع إلى الفقرة 4 من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: "... تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان..."، فإن البرلمان غير ملزم على الموافقة على ما إتخذه رئيس الجمهورية من أوامر، ويمكنه رفضها بدون مناقشتها أو إدخال تعديلات عليها، وهو ما أكدته المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، التي جاء فيها: "يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى و 2 من المادة 142 من الدستور. و في هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل...".

(1) أنظر قانون عضوي رقم 18-02 مؤرخ في 16 جمادي الثانية عام 1439 الموافق ل 4 مارس سنة 2018، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق ل 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج عدد 15، ص 06.

(2) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية. دراسة مقارنة. ط 5، دار الفكر العربي، 1984، ص 467.

5 - إلزامية إخطار المحكمة الدستورية.

لقد ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بإلزامية إخطار المحكمة الدستورية بشأن الأوامر المتخذة من طرفه، وذلك للنظر في توافق هذه الأوامر مع الدستور، في أجل عشرة (10) أيام على أقصى تقدير من خلال ما جاء في المادة 142 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: "... يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في عشرة (10) أيام... "، والملاحظ أن هذا الشرط هو شرط إستحدثه المؤسس الدستوري لم يكن منصوص عليه في الدساتير السابقة، وذلك لإضفاء الشرعية على الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في إطار الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

6 - إلزامية إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

إن الغاية من ذلك هو إعلام الطاقم الحكومي بمضون الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية، وهو شرط نصت عليه الفقرة 6 والأخيرة من نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: "... تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"، وهي نفس المادة في التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 124 من دستور 1996، غير أن المؤسس الدستوري لم ينص على إلزامية الموافقة على الأوامر في مجلس الوزراء بإعتبار أن هذا الشرط هو شرط شكلي فقط.

ثانيا/ حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، تقوم كل سلطة في الدولة بوظيفتها المخولة لها دستوريا، لا سيما السلطة التشريعية التي تقوم بسن القوانين، غير أن هذه السلطة لا تكون قائمة طوال الوقت، وقد تخضع لظروف طارئة ينجر عنها وقوع فراغ يهدد كيان الدولة يتطلب سرعة التدخل لملا هذا الفراغ، لذا تدخل المؤسس الدستوري من خلال المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية...".

حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، هي الحالة التي يكون فيها البرلمان غير موجود بسبب إنحلاله التلقائي⁽¹⁾، وفي هذه الحالة يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مسائل عاجلة، ضمن المجالات المحجوزة للبرلمان والمتمثلة في ثلاثون (30) مجالا يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية بنص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ومجالات يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية والمذكورة في المادة 140 منه، إضافة إلى نصوص أخرى تضمنها التعديل الدستوري، في أجل شهرين على الأكثر وفق ما نصت عليه المادة 138 منه، وبذلك يستحوذ رئيس الجمهورية على المجال التشريعي برمته طبقا للدستور .

يعقد البرلمان في السنة دورة عادية واحدة، تدوم مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، ويمكن تمديد الدولة العادية لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول، وذلك للإنتهاء من نقطة مدرجة في جدول أعمال الدورة، وكذلك يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفقا لأحكام المادة 138 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتبدأ دورة البرلمان العادية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر⁽²⁾، حيث يمكن لرئيس الجمهورية ان يحل محله في هذه الفترة.

الفرع الثاني:

سلطة التشريع في الظروف غير العادية (الإستثنائية).

تتميز الظروف غير العادية بوجود إختلال واضح وشديد في الأمن العام، أو عوامل تحول دون سير المؤسسات الدستورية سيراً عادياً ومنتظماً، أو تهديد يوشك أن يصيب هذه المؤسسات أو أمن البلاد، والدولة، وحرمة التراب الوطني⁽³⁾.

وتعترف جل الأنظمة المقارنة لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحية التشريع في ظل الظروف الإستثنائية وهو ما يسمى بتشريعات الضرورة. وتختلف الأنظمة الدستورية المقارنة من حيث تنظيم

(1) حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة، أو مخطط عمل الوزير الأول للمرة الثانية، أو بسبب إستعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، أو بفعل إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة.

(2) أنظر المواد 04 و05 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

(3) صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، د م ج ، 2010، ص 210 .

هذه الصلاحية الإستثنائية، سواء من حيث الشروط والإجراءات القبلية أو البعدية الواجبة لممارسة هذا العمل، أو من حيث تكييف طبيعة هذه التشريعات ومدى خضوعها للرقابة⁽¹⁾.

وقد خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية، وأتاح له كذلك هذه السلطة في الظروف الإستثنائية نظرا للخطر الذي يهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية في تلك الفترة، أين يحل رئيس الجمهورية محل البرلمان في وظيفته التشريعية، ويجمع في يده السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبالتالي تفعيلها لمبدأ الفصل بين السلطات في صورة الاندماج بينها، حماية وحفاظا على الدولة من سقوطها في ظل تلك الظروف الإستثنائية.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري الحالي فقد ميز المؤسس الدستوري بين حالات الظروف غير العادية، والتي تتفاوت فيما بينها من حيث الخطورة، والتي يمكن من خلالها لرئيس الجمهورية تفعيل سلطة التشريع بالأوامر، وهي حالة الطوارئ أو الحصار، والحالة الإستثنائية وحالة الحرب.

لذا نتطرق إلى هذه الحالات بالتفصيل (أولا)، ثم نتطرق إلى شروط توفر الحالات الإستثنائية التي يستمد منها رئيس الجمهورية مشروعية ممارسته لسلطة التشريع بالأوامر (ثانيا).

أولا/ شروط قيام الحالات الإستثنائية.

تعود سلطة إعلان قيام الحالات الإستثنائية، المنصوص عنها في المواد 97 إلى 101 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية، وأنه نظرا للسلطات التي يتمتع بها هذا الأخير في هذه الفترة بالذات، وما يمكن أن ينجر عنها من آثار خطيرة على حقوق وحريات الأفراد، يشترط توفر مجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية لكي يتسنى لرئيس الجمهورية وطبقا للدستور الإعلان عن الحالات الإستثنائية وممارسة صلاحياته أثناءها.

1 . الشروط الموضوعية:

وهي الشروط التي تتمثل في:

(1) قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات، ط 1، لبنان، 1996، ص ص 318-300.

1-1- توفر حالة الضرورة:

تعتبر نظرية الضرورة نظرية عامة فهي تشمل جميع فروع القانون وأقرها القانون الوضعي لمواجهة الظروف الإستثنائية التي تتعرض لها الدولة. وحالة الضرورة توجد كلما وجدت الدولة نفسها في وضع لا تستطيع فيه أن تواجه أخطارا معينة سواء كان مصدرها داخليا أو خارجيا إلا بالتضحية بالإعتبارات الدستورية التي لا يمكن - أو يفترض أنه لا يمكن - تجاوزها في الأوضاع العادية⁽¹⁾.

وتوفر حالة الضرورة هو شرط إرتبط بإحدى الحالات الإستثنائية التي نص عليها المؤسس الدستوري ألا وهي حالة الطوارئ أو الحصار، ونصت عليها المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار...".

يرى بعض الفقه⁽²⁾، بأنه يقصد بحالة الضرورة تلك الظروف العاجلة غير المتوقعة، التي تجعل من اللازم تركيز سلطة إتخاذ القرار في يد شخص واحد، يناط به ذلك حماية للدولة. ألا وهو رئيس الجمهورية.

1-2- وجود خطر داهم يهدد البلاد :

لقد إشتراط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يعلن على قيام الحالة الإستثنائية، أن يكون هناك خطر داهم يهدد البلاد، وذلك طبقا لنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم..."، والخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهدها إما بالإنقاص أو الزوال⁽³⁾.

⁽¹⁾ يحي الحمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (دراسة مقارنة)، ط 4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 20.

⁽²⁾ G. CAMUS; "L' Etat de nécessité en démocratie", Thèse, L.G.D.J., paris, 1965, p 25.

⁽³⁾ وحدي ثابت غابريال، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، دراسة تحليلية مقارنة بالمادة 16 من الدستور الفرنسي، منشأة المعارف بالأسكندرية، 1988، ص 101.

وقد أخذ المؤسس الدستوري بالخطرين الداخلي والخارجي ومنح لرئيس الجمهورية الحرية المطلقة في تقدير نوعية الخطر الوشيك الوقوع دون تحديد جسامته وحجم الأضرار الناتجة عنه، وبالتالي يتمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية الواسعة في ذلك⁽¹⁾.

يشترط في الخطر أن يكون جسيما حتى تقوم الحالة الإستثنائية، وإنه بالرغم من عدم وجود معيار مادي للجسامة، إلا أنه يمكن القول أن الخطر الذي يؤدي إلى تطبيق أحكام المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يجب أن يكون خارجا في طبيعته ونوعه عن الحدود المعتادة للأخطار المعروفة التي يحكمها النظام القانوني العادي، أي من غير الممكن دفعه بالطريق العادي⁽²⁾.

ويرى البعض أن المغزى من إشتراط المؤسس الدستوري لضرورة أن يكون الخطر وشيك الوقوع، هو حتى يتخذ الرئيس إحتياطات مسبقة قبل وقوع الخطر في المستقبل القريب، ومرد ذلك أن الرئيس يعد بالأساس الساهر على وحدة الأمة وسلامة الوطن وحامي الدستور⁽³⁾، ولا يمكن إعلان الحالة الإستثنائية إذا كان الخطر محتمل الوقوع أو قد وقع فعلا وأنتهى ولم يعد قائما.

1-3- أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها :

وهو شرط نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامتها الترابية لمدة أقصاها ستون (60) يوما".

إذا كان المؤسس الدستوري لم يأت بوصف الخطر الداعي لإعلان الحالة الإستثنائية إلا أنه حدد محله، وذلك بإشتراطه أن يهدد هذا الخطر إحدى الحالات الثلاث، وهي مؤسسات الدولة الدستورية، أو إستقلالها أو سلامة ترابها⁽⁴⁾، وهذا التحديد بالضبط هو وارد على سبيل الحصر

(1) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريعا، فقها)، مرجع سابق، ص 139.

(2) وحدي ثابت غابريال، مرجع سابق، ص ص 104-105.

(3) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريعا، فقها)، مرجع سابق، ص 139.

(4) بركات أحمد، مرجع سابق، ص 13.

وليس على سبيل المثال، أي ليس بإمكان رئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الإستثنائية، إذا لم يكن محل الخطر إحدى الحالات الثلاث المذكورة سابقاً⁽¹⁾.

4-1- وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع :

وهو شرط لا يمكن معه إلا الإعلان على حالة الحرب، وفق الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، كما نصت على ذلك المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بما يلي: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب..."، وعليه فإن الخطر أو العدوان الخارجي يجب أن يقع، أو يوشك على الوقوع، وهو الخطر الذي لا يمكن صدّه إلا بالدخول في حالة الحرب من خلال الدفاع عن إستقلال الأمة ووحدتها، من طرف رئيس الجمهورية بداية بإعلان حالة الحرب، وما يترتب عنها من آثار نصت عليها المواد 101 و 102⁽²⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020، من التوقف عن العمل بالدستور، وتولي رئيس الجمهورية لجميع السلطات، وتوقيعه على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

2 . الشروط الشكلية :

لا يمكن لرئيس الجمهورية إعلان قيام إحدى الحالات الإستثنائية مباشرة وإنما الزمه المؤسس الدستوري بشروط شكلية يتوجب عليه إتباعها حتى يمكنه ذلك، طبقاً للدستور، وعليه فإن شروط تقرير الحالات الإستثنائية تتمثل في إستشارات لبعض المؤسسات الدستورية التي تتوقف على إستشارتها مشروعية قرار الإعلان، وتهدف إلى إحاطة رئيس الجمهورية لهذه الأشخاص والهيئات العامة بذلك، وقد حددتها المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وعليه ضرورة إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان بعد إجتماعهما وجوباً، وإستشارة رئيس المحكمة الدستورية، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

(1) وحدي ثابت غابريال، مرجع سابق، ص 119.

(2) أنظر إلى المواد 101 و 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

1.2. إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية :

لقد قرر المؤسس الدستوري على أن تشمل الإستشارة التي يجريها رئيس الجمهورية قبل تقرير الحالة الإستثنائية، إستشارة كلا من رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذلك رئيس المحكمة الدستورية.

1.1.2 - إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة :

يمثل كل من رئيسي غرفتي البرلمان رأسا السلطة التشريعية، وهما يعبران على رأي النواب والأعضاء، أي يعبران على رأي الأمة بصفة عامة، وقد أوجب المؤسس الدستوري على إستشارتهما وفقا لنصوص المواد (97 إلى 100)⁽¹⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020، حسب كل حالة من الحالات الإستثنائية، بعد إجتماعهما وجوبا⁽²⁾.

فالشخصيات التي يجب على رئيس الجمهورية إستشارتهما لصحة القرار المتضمن قيام الحالة الإستثنائية هي: رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة. والسبب من وراء إستشارتهما يعود للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية على المستوى الداخلي⁽³⁾، وهذا تأكيدا لدورها في الحياة السياسية والقانونية للبلاد وإشراكهما في ذلك، بإعتبارهما ممثلان للسيادة الشعبية في إطار التعاون والتوازن بين السلطات، بغض النظر عن فاعلية هذه المشاركة. وعليه فإن إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان أنها أمر إجباري، وإذا أعلن رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية دون أن

(1) نص المادة 97 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة،... ورئيس المحكمة الدستورية"، مرجع سابق.

. نص المادة 98 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يلي: "لا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية"، مرجع نفسه.

. نص المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "وإستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني" مرجع نفسه.

. نص المادة 100 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية"، مرجع نفسه.

(2) نص المادة 98 فقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يجتمع البرلمان وجوبا"، والمادة 100 فقرة 2 منه: "يجتمع البرلمان وجوبا"، مرجع نفسه.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ب س ن، ص 95.

يقوم بذلك، كان عمله غير دستوري، إلا إذا وجدت ظروف منعت الرئيس من القيام بتلك الإستشارة، كالقوة القاهرة بشرط أن تكون الإستشارة المطلقة⁽¹⁾.

2.1.2 - إستشارة رئيس المحكمة الدستورية :

لقد إستحدثت المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 185 وما بعدها، مؤسسة دستورية رقابية جديدة وهي المحكمة الدستورية مكان المجلس الدستوري⁽²⁾، وتم الإحتفاظ فيها ببعض مقومات المجلس الدستوري من جهة ومن جهة ثانية إحداث تعديلات فيما يخص التشكيلة وتوسيع الصلاحيات من أجل تعزيز فعالية الرقابة على دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات وحماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا.

كما يستشار رئيس المحكمة الدستورية في حالة الطوارئ أو الحصار، وهو ما نصت عليه المادة 97، والحالة الإستثنائية طبقا للمادة 98، وحالة الحرب طبقا للمادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المذكورة اعلاه.

إن دور المحكمة الدستورية لا يقتصر فقط على تقديم الرأي، بل يراقب كذلك مدى توافر شروط قيام الحالة الإستثنائية، ومدى دستورتيتها، طبقا للمادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك بموجب قرار، وتصدر قرارها في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ إخطارها، وفي حال وجود طارئ، ويطلب من رئيس الجمهورية، يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام، طبقا للمادة 194 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ويمكن القول أنه وبالرغم من أن هذه الإستشارات غير ملزمة لرئيس الجمهورية، غير أنها ليست فاقدة لكل أثر سياسي، حيث أنها تلعب دورا هاما في مسألة الثقة بالرئيس، رغم أنه يتحمل المسؤولية وحده عما يتخذه من إجراءات وقرارات⁽³⁾، في حالة عدم موافقة رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس المحكمة الدستورية، عن قرار الإعلان عن الحالة الإستثنائية .

(1) مراد بدران، مرجع سابق، ص ص 138-139.

(2) نص المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على إحترام الدستور..."، مرجع سابق.

(3) وحدي ثابت غابريال، مرجع سابق، ص 147.

والجدير بالذكر أن إستشارة المجلس الدستوري عند إعلان رئيس الجمهورية الفرنسي لأعمال المادة 16 من الدستور الفرنسي، يستوجب القانون المنظم لعمل المجلس الدستوري الفرنسي، أن يكون رأيه بشأنها مسببا ومنشورا، وهذا يعني إعطاء ثقل أكبر لرأي المجلس الدستوري مقارنة مع باقي الهيئات الأخرى⁽¹⁾.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري تأثر بنموذج الرقابة السياسية الذي تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي، بخصوص إستحداث المحكمة الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2020 مع بعض الفروقات في التشكيلة والاجراءات.

2.2 - الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء :

إن كلا من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء تعتبران هيئتين سياسيتين تساعدان رئيس الجمهورية في تطبيق الحالة الإستثنائية المعلن عنها من طرفه، وتوضيح الصورة بخصوصها، لذا يستمع إليهما رئيس الجمهورية في ذلك، بدلا من إستشارتهما كما يفعل مع رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري إستعمل مصطلح "الإستماع" بدلا من مصطلح "الإستشارة" لما تحدث عن المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، ويرى البعض أن الفرق بين المصطلحين يكمن في النتيجة النهائية لكل منهما، فالإستشارة هي تقديم الرأي، مما يعني وجوب الوصول إلى إتفاق حول الموضوع المطروح للإستشارة، بمعنى قبول تقرير الحالة الإستثنائية أو رفضها، أما الإستماع فلا يشترط فيه الإتفاق حول موضوع تقرير الحالة الإستثنائية أو رفض تقريرها⁽²⁾.

1.2.2 - الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن :

يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن بموجب المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: "يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن. يقدم المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية آراء في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني."، وبالتالي فإن المجلس الأعلى

⁽¹⁾ Jean Lamarque ((La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958)). Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1961, P613.

⁽²⁾ مراد بدران، المرجع السابق، ص 141.

للأمن هو الهيئة التي تقدم آراء لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، مما يساعد رئيس الجمهورية على تصويب وإتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب. "عن طريق تشخيص حالة الخطر تشخيصاً أمنياً، بتحليل مواطنه وأسبابه وتحديد سبل مقاومته"⁽¹⁾.

2.2.2. - الإستماع إلى مجلس الوزراء :

يجتمع مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء في فقرتها 4 ما يلي: "يرأس مجلس الوزراء"، ويضم مجلس الوزراء، الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والوزراء الذين يشكلون الطاقم الحكومي، ولا شك أن الإستماع إلى مجلس الوزراء حول مدى إمكانية تقرير الحالة الإستثنائية أم لا، يمثل صور توسيع دائرة الإستشارة، ويجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار المناسب⁽²⁾، لا سيما أن الحكومة بطاقتها الوزاري المؤيد والمعارض، ذات صلة مباشرة بالواقع على المستوى الداخلي والخارجي.

ثانياً/ التشريع بأوامر في الظروف غير العادية (الإستثنائية).

يقصد بنظرية الظروف الإستثنائية: "أن بعض الأعمال الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية، تعد مشروعة في الظروف الإستثنائية، إذا كانت لازمة للمحافظة على النظام العام أو دوام سير المرافق العامة"⁽³⁾.

بالرجوع إلى الدستور الجزائري، فإن المؤسس الدستوري ميز بين ثلاث حالات من الظروف غير العادية، أو الإستثنائية، والتي تتفاوت من حيث خطورتها، وهي حالة الطوارئ أو الحصار، والحالة الإستثنائية، وحالة الحرب، أما الحالة الرابعة التي تسبق الإعلان عن حالة الحرب، وهي حالة الإعلان عن التعبئة العامة، ويمكن إعتبارها حالة من الحالات الإستثنائية لما لها من إجراءات يقوم بها رئيس الجمهورية تسبق الإعلان عنها.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 96.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع نفسه، ص 96.

(3) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1995، ص 51.

1- في حالة الحصار أو الطوارئ:

لم يميز الدستور الحالي أو الدساتير التي سبقته بين حالة الطوارئ والحصار، رغم أن حالة الطوارئ أقل خطورة من حالة الحصار، ويشترط لتطبيقها توفر الضرورة الملحة وتحديد المدة بالنسبة للشروط الموضوعية أما الشروط الشكلية تتمثل في فرض جملة من الإستشارات أمام المؤسسات الدستورية⁽¹⁾.

وقد مزج المشرع بين الحالتين في نص المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وقد نصت المادة على: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار.."، وهو ما نصت المادة 97 من الدستور الجزائري لسنة 2020 على: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو حالة الحصار..".

والملاحظ أن المستجد في التعديل الدستوري الحالي هو تحديد مدة العمل بحالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما، عكس ما كان عليه الحال في دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تركتها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لمدة معينة، وذلك طبقا المادة 97⁽²⁾ في فقرتها 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ويمكن تمديد هذه المدة بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، وهو ما يعد ضمانا لحماية حقوق وحرية الأفراد.

2 - في الحالة الإستثنائية:

وهي حالة يقرها رئيس الجمهورية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو إستقلالها أو سلامة ترابها، وهذه الحالة من السلطات القوية والخطيرة التي يخولها الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية.

يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الإجراء إذا أصبح الوضع أكثر خطورة مما كان عليه عند تقرير حالة الحصار أو الطوارئ⁽³⁾، وتقرر الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص ص 388-390.

(2) نص المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "... لمدة أقصاها ثلاثون يوما (30) ... لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا"، مرجع سابق.

(3) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، (السلطات الثلاث)، ج 3، ط 2، دم ج، الجزائر، 2004، ص 135.

وداهم حسب المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما.."، وقد تفرد التعديل الدستوري لسنة 2020، وحدد مدة الحالة الاستثنائية بمدة أقصاها ستون (60) يوما، وأشترط كذلك موافقة البرلمان بغرفتيه مجتمعين معا في حالة طلب تمديد الحالة الاستثنائية، وهو الامر المستحدث لا مقابل له في الدساتير السابقة والتي لم تفرض أي قيد زمني معين عليها، لا سيما في المواد 87 من التعديل الدستوري لسنة 1989، والمادة 93 من دستور سنة 1996، والمادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومن خلال نصوص المواد نلاحظ أن الحالة الإستثنائية أشد خطورة وتهديدا من حالتها الحصار والطوارئ لذلك خول لرئيس الجمهورية إتخاذ إجراءات إستثنائية من أجل المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

3 - في حالة الحرب:

وتعتبر حالة الحرب الأشد خطورة من بين الظروف غير العادية⁽¹⁾، وهي حالة وقوع عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع المبني على العديد من القرائن كالتحضيرات العسكرية، وحشد الجيش وممارسة بعض الأعمال التخريبية من قوة خارجية⁽²⁾.

يقوم رئيس الجمهورية بالإعلان على حالة الحرب بعد إجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، حسب المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾، و يجتمع البرلمان وجوبا، ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بحالة الحرب، وأنه بالمقارنة بالمادة 95 من

(1) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 90.

(2) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، (السلطات الثلاث)، مرجع سابق، ص 137 .

(3) نص المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، أعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد إجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس المجلس الدستوري"، مرجع سابق.

دستور 1996 نلاحظ أن المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2016 أضاف إستشارة المجلس الدستوري⁽¹⁾، أما في التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 185⁽²⁾، فإن المؤسس الدستوري إستحدث المحكمة الدستورية، بدلا من المجلس الدستوري.

4 - في حالة التعبئة العامة:

التعبئة العامة وهي الحالة التي تدعو رئيس الجمهورية في ظلها إلى تسخير وتجنيد كل قدرات الدولة ومؤسساتها ومواردها، ويقصد بالتعبئة العامة جعل جميع المرافق العامة والخاصة وكل ما يهم المجهود الحربي من افراد وعتاد وأموال تحت طلب الحكومة⁽³⁾.

وقد نصت المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني"، وهو نفس ما نصت عليه المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهي الحالة التي يدعو فيها رئيس الجمهورية إلى تجنيد كل قدرات الدولة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، والملاحظ أنه كان يمكن إستشارة المحكمة الدستورية، مثل باقي الحالات الإستثنائية للدور الرقابي الذي تلعبه هذه الاخيرة، في إطار احترام حقوق وحرريات الافراد والمجتمع.

(1) أنظر المادة 95 من دستور سنة 1996، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

(3) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، (السلطات الثلاث)، مرجع سابق، ص 138.

المطلب الثاني:

المعاهدات الدولية مجال مخصص لرئيس الجمهورية.

تعرف المعاهدات الدولية غالبا بأنها إتفاق مكتوب يتم بين أشخاص القانون الدولي العام، وفقا لأحكام القانون الدولي، بقصد ترتيب آثار قانونية معينة سواء إفراغ هذا الإتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق، وأيا كانت التسمية التي تطلق عليه (معاهدات، إتفاق، إتفاقية، بروتوكول، عهد، إعلان، تسوية...) (1).

يظهر أن هذا التعريف مستوحى من نص المادة الثانية من إتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 التي جاء في فقرتها الأولى "أ" بأنه: "يقصد بـ "المعاهدة" الإتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تتضمنه وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر مهما كانت تسميته الخاصة" (2).

لقد منح المؤسس الدستوري صلاحية التوقيع والمصادقة على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية لرئيس الجمهورية بإعتباره المعني بتمثيل الدولة داخل البلاد وخارجها إضافة إلى تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها طبقا للدستور، ومن خلالها يساهم رئيس الجمهورية في صنع القاعدة القانونية العامة والمجردة، وذلك عن طريق تبني مبادئ وأحكام الإتفاقيات الدولية وجعلها قابلة للتنفيذ والتطبيق على المستوى الوطني الداخلي، بعد المصادقة عليها.

فرئيس الجمهورية يحتكر سلطة إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، فهو إختصاص ثابت له في الدستور رغم تطوره وثابت له من خلال الممارسات العملية، إذ يتحكم رئيس الجمهورية

(1) إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة الجزائرية، 1992، ص 331.

(2) أنظر المادة 2 من إتفاقية فينا لسنة 1969، وقد تم اعتماد الاتفاقية وفتح باب التوقيع عليها في 23 مايو 1969، ودخلت حيز النفاذ في 27 يناير 1980 وصدقت عليها 116 دولة اعتبارا من يناير/كانون الثاني 2018، وتعترف بعض الأطراف غير المصدقة، مثل الولايات المتحدة، بأجزاء منه كإعادة صياغة للقانون الدولي العرفي وملزمة لها على هذا النحو، وتعتبر اتفاقية فينا لقانون المعاهدات واحدة من أهم الصكوك في قانون المعاهدات وتظل دليلا ذا حجية في المنازعات المتعلقة بتفسير المعاهدات، أنظر الموقع الإلكتروني:

إتفاقيات فينا لقانون المعاهدات - https://ar.wikipedia.org/wiki/إتفاقيات_فينا_لقانون_المعاهدات

في جميع مراحل إبرامها، بداية من المفاوضات المتعلقة بها إلى غاية الإشراف على تنفيذها⁽¹⁾.
وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: المعاهدات الدولية ومكانتها في الدستور.

- الفرع الثاني: قصر دور البرلمان في المعاهدات الدولية.

الفرع الأول:

المعاهدات الدولية ومكانتها في الدستور.

لقد تناولت الدساتير الجزائرية مبدأ سمو المعاهدات والإتفاقيات الدولية، على القوانين الداخلية، بإستثناء دستور سنة 1963 الذي لم يتطرق إلى هذه المسألة، بل إكتفى من خلال المادة 42⁽²⁾ منه، بالإشارة إلى صلاحية رئيس الجمهورية بالتوقيع على المعاهدات، بعد إستشارة المجلس الوطني والمصادقة عليها والسهر على تنفيذها.

بالرجوع إلى دستور سنة 1976 نجد أن المؤسس الدستوري نص على المعاهدات الدولية في المواد 158⁽³⁾ و 159⁽⁴⁾ و 160⁽⁵⁾ منه، وأعتبر المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية طبقا لأحكام الدستور، لها نفس القيمة القانونية الممنوحة للقوانين العادية، أي أنها جزء من القانون الداخلي، ولا تسمو المعاهدات الدولية عليها، وعليه لا يمكن معه تطبيق مبدأ سمو على القوانين بالنسبة للمعاهدات والإتفاقيات الدولية.

(1) حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في منظور إختصاصاته الواسعة، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، جامعة باتنة 1، 2015-2016، ص 118.

(2) نص المادة 42 من دستور سنة 1963 على ما يلي: "يقع رئيس الجمهورية بعد إستشارة المجلس الوطني و يصادق على المعاهدات و الإتفاقيات و الموائيق الدولية و يسهر على تنفيذها"، مرجع سابق.

(3) نص المادة 158 من دستور سنة 1976 على ما يلي: "تم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية و المعاهدات التي تعدل محتوى القانون، بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني"، مرجع سابق.

(4) نص المادة 159 من دستور سنة 1976 على ما يلي: "المعاهدات الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور، تكتسب قوة القانون"، مرجع نفسه.

(5) نص المادة 160 من دستور سنة 1976 على ما يلي: "إذا حصل تناقض بين أحكام المعاهدة أو جزء منها و الدستور، لا يؤذن بالمصادقة عليها إلا بعد تعديل الدستور"، مرجع نفسه.

وقد تخلى المؤسس الدستوري على مبدأ المساواة الذي أقره دستور سنة 1976، وأعتبر بأن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون، وذلك في دستور سنة 1989 في المادة 123⁽¹⁾ منه، وفي حالة تعارض المعاهدة مع الدستور لا يتم اللجوء إلى تعديل الدستور كما في السابق وإنما إستحدثت المؤسس الدستوري المجلس الدستوري في دستور سنة 1989، وهو من يقرر مدى دستورية المعاهدة، وإلا لن يتم المصادقة عليها، طبقاً للمادة 155⁽²⁾ منه.

ولقد تطرق دستور سنة 1996 إلى المعاهدات والإتفاقيات الدولية من خلال الفصل الثاني من الباب الثاني المعنون بتنظيم السلطات "السلطة التشريعية"، وقد تناولت المواد 131⁽³⁾ و132⁽⁴⁾ و168⁽⁵⁾ منه أنواع المعاهدات، وإجراءات إدماج المعاهدات وسموها على القانون، وكذلك دور المجلس الدستوري في فحص مدى دستورية المعاهدات، وهي نفس الأحكام التي وردت في دستور سنة 1989.

ويصادق رئيس الجمهورية على الإتفاقيات والمعاهدات ذات الأهمية البالغة بعد موافقة البرلمان بغرفتيه وهو ما نصت عليه المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تقابلها المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي: "يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم، والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في

(1) نص المادة 123 من دستور سنة 1989 على ما يلي: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"، مرجع سابق.

(2) نص المادة 155 من دستور سنة 1989 على ما يلي: "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الإختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ. أو بقرار في الحالة العكسية"، مرجع سابق.

(3) نص المادة 131 من دستور سنة 1996 على ما يلي: "يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة، و معاهدات السلم والتحالف والإتحاد، و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"، مرجع سابق.

(4) نص المادة 132 من دستور سنة 1996 على ما يلي: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"، مرجع سابق.

(5) نص المادة 168 من دستور سنة 1996 على ما يلي: "إذا إرتأتى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو إتفاق، أو إتفاقية، فلا يتم التصديق عليها"، مرجع نفسه.

ميزانية الدولة، والإتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الإقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

أما بخصوص إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم فإن رئيس الجمهورية لا يصادق عليها إلا بعد موافقة البرلمان وإستطلاع رأي المحكمة الدستورية، طبقا لنص للمادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تقابلها المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: " يوقع رئيس الجمهورية إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. يلتزم رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الإتفاقيات المتعلقة بهما. يعرض رئيس الجمهورية تلك الإتفاقيات فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

أما بخصوص الإتفاقيات الدولية ذات الأهمية المحدودة، فإن رئيس الجمهورية ينفرد بالمصادقة عليها⁽¹⁾، حسب ما جاء في المادة 91 فقرة 9 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي تقابلها المادة 91 فقرة 12 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي حولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: ... (12) - يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها ...".

وعليه فقد حدد المؤسس الدستوري موقفة من المعاهدات الدولية وجعلها تسمو على القانون من خلال دستور سنة 1989، إلى غاية تكريسه في التعديل الدستوري لسنة 2016، والتعديل الدستوري لسنة 2020، وقد حصر مبدأ سمو فقط في المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، وهو مظهر من مظاهر سمة التشريع الرئاسي الذي يتفوق بذلك في العملية التشريعية.

ويترتب على مبدأ سمو المعاهدات في القانون في الجزائر النتائج التالية:

- 1- إعتبار المعاهدات الدولية نافذة مباشرة داخل الجزائر بمجرد التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية.
- 2- بإمكان المتقاضين إستظهارها أمام القضاء الجزائري.

(1) سعاد رابح، الجزائر والقانون الدولي وحقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016-2017، ص 34.

3. إعفاء الجزائر من المسؤولية الدولية التي قد تتعرض لها في حالة التناقض التي من الممكن أن تكون بين القوانين الداخلية اللاحقة للمعاهدات المصادق عليها⁽¹⁾.

وعليه خضوع جميع السلطات لما تضمنته بنود المعاهدات والإتفاقيات الدولية المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني:

قصر دور البرلمان في المعاهدات الدولية.

لقد إتخذ المؤسس الدستوري من خلال تعاقب الدساتير الجزائرية موقفا يحد به من تدخل البرلمان في مجال إبرام المعاهدات الدولية بكافة أنواعها، لا سيما ما جاء في دستور سنة 1989 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك من خلال شرط أخذ الموافقة المسبقة والصريحة من البرلمان بغرفتيه، وهو يعد موقفا مغايرا تماما عن ما جاء به دستور 1963، ومختلفا نوعا ما عن موقف عن ما جاء في دستور 1976.

ولا يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بنظيره الفرنسي الذي نص على سكوت البرلمان وموافقته الضمنية حول إبرام هذا النوع المعاهدات، من خلال نص المادة 53 منه التي جاء فيها أن: " لا يجوز التصديق على أو الموافقة على معاهدات السلم أو المعاهدات التجارية والمعاهدات أو الإتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي، وتلك التي تقتضي توظيف أموال الدولة، وتلك التي تتضمن تعديل أحكام ذات طابع تشريعي، وتلك التي تتعلق بأوضاع الأفراد وتلك التي تتضمن التنازل عن إقليم أو مبادلتة أو ضمه إلا بموجب قانون. ولا يسري مفعولها إلا بعد التصديق أو الموافقة عليها. لا يكون أي تنازل عن إقليم أو مبادلتة أو ضمه صحيحا، ما لم يوافق السكان المعنيون على ذلك"⁽²⁾، غير أنه بالرجوع إلى المادة 153⁽³⁾ من التعديل الدستوري لسنة

(1) بلورغي منيرة، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة، أطروحة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2018-2019، ص 475.

(2) بن قارة محمد مهاد، خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر وأثرها على توازن السلطات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2017-2018، ص 265.

(3) نص المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: " يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم، والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة،

2020 نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد نص على المعاهدات الدولية التي يجب على رئيس الجمهورية أن يعرضها على البرلمان للموافقة عليها قبل المصادقة عليها من طرفه، وذلك على سبيل الحصر على أن تكون الموافقة صريحة ومسبقة.

على الرغم من تمكين البرلمان من إختصاص الموافقة على هذه النصوص القانونية، إلا أن الموافقة عنها شكلية فقط، طالما أن البرلمان بغرفتيه لا يعد شريكا للهيئة التنفيذية، في سن وإعداد الإتفاق أو المعاهدة، وبالتالي فهو لا يملك سوى إجراء التصويت من خلال تقديم الرأي بخصوص موضوع الإتفاق أو المعاهدة⁽¹⁾، وإختصاصا عضويا فقط حيث لا يمكن لأي هيئة حلول محل البرلمان في ممارسة هذه الوظيفة أو هذا الإختصاص.

يصادق رئيس الجمهورية على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية سواء بإشراك البرلمان وتصدر هذه الإتفاقيات في شكل قوانين وتنتشر في الجريدة الرسمية، أو دون إشراك البرلمان أو أية هيئة أخرى⁽²⁾. وتصبح هذه المعاهدات نافذة في التشريع الوطني ومرتبة لآثارها القانونية بمجرد مصادقة رئيس الجمهورية عليها⁽³⁾.

ويمكن لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة الإتفاقيات الدولية أو ما يعبر عنه بـ: Le législateur conventionnel ، مثله مثل لتشريع الرئاسي بواسطة المراسيم الرئاسية، ولكن مع إختلاف جوهري وهو: إذا كان يحق للبرلمان رفض الأوامر الرئاسية بعد إنعقاده بحيث تصبح لاغية إذا لم يوافق عليها، فإن البرلمان في المقابل لا يملك أية سلطة على التشريع الرئاسي بواسطة المعاهدات الدولية التي تسمو على القانون، ما عدا المعاهدات التي نصت عليها المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

والإتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الإقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"، مرجع سابق.

(1) حميد مزياي، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تيزي وزو، سنة 2016، ص 73.

(2) أنظر القانون رقم 87-06 المؤرخ في 03 فبراير 1987 المتضمن الموافقة على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، ج ر ج ج، العدد 06.

(3) أنظر المرسوم الرئاسي، 89-67 المؤرخ في 16 مايو 1989 المتضمن المصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ج ر ج ج، العدد 20.

وعليه تظهر أهمية المعاهدات الدولية كوسيلة في يد رئيس الجمهورية ينافس بها التشريع البرلماني بل ويتفوق عليه⁽¹⁾ ويظهر دور رئيس الجمهورية بصفته مشرعا إلى جانب السلطة التشريعية، ليس على المستوى الداخلي فقط، بل على المستوى الدولي، ويتضح أيضا سمو التشريع الرئاسي على التشريع البرلماني في المجال الخارجي.

كما أن موافقة البرلمان لا تلزم رئيس الجمهورية بوجوب التصديق على المعاهدة، إذ رغم صدور قانون عن البرلمان يتضمن الموافقة على إتفاق ما، فبإمكانه أن يمتنع عن التصديق إذا بدا له من الأسباب أو وجد من الظروف ما يقتضي عدم إرتباط الدولة بهذا الإتفاق⁽²⁾.

كذلك يستطيع رئيس الجمهورية التصديق على أي إتفاق دون الحصول على موافقة البرلمان ويطلق على هذا النوع من الإتفاقيات بتسمية الإتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط، أو *Les accords en forme simplifies* التي لا تستلزم المصادقة بل مجرد القبول أو تبادل للرسائل أو الإمضاء. وتعتبر هذه الإتفاقيات الدولية نافذة من لحظة التوقيع عليها، فالتوقيع عليها يؤدي وظيفتين في وقت واحد وهما وظيفة إعتقاد النص ووظيفة التصديق⁽³⁾.

بالرغم من أن الاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط بنيت على عنصر الإستعجال الذي يقتضي عدم عرضه على موافقة البرلمان، فإن السبب الحقيقي لإستعمال هذا النوع من الإتفاقيات يكمن لدى البعض في إتاحة الفرصة للسلطة التنفيذية لكي تتفرد بإبرام جزء من الإتفاقيات الدولية في المواضيع التي لا ينص عليها الدستور صراحة بأنها تتطلب موافقة البرلمان⁽⁴⁾، وعلى سبيل المثال لا الحصر منها: الإتفاقيات التجارية، إتفاقيات القرض، الإتفاقيات الجمركية ...

لقد تمت المصادقة خلال الفترة التشريعية ما بين 2002-2007 على إتفاقيتين مهمتين، تتعلق الأولى بالترتيبات المؤقتة المتعلقة بضبط الحدود البحرية بين الدولتين الجزائر وتونس، والتي تمت المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-271 الصادر بتاريخ 14 أوت 2003⁽⁵⁾،

(1) بن قارة محمد مهاد، مرجع سابق، ص 272.

(2) علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب س ط، ص 474.

(3) علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997-1998، ص 303.

(4) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريفا، فقها)، مرجع سابق، ص 360.

(5) أنظر الجريدة الرسمية رقم 49، لسنة 2003، ص 07.

وذلك بعد أن وافق عليها البرلمان بموجب القانون رقم 09-07 الصادر في 14 يونيو 2003⁽¹⁾، والثانية تم بموجبها الإتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين دولة الجزائر والإتحاد الأوروبي، والتي تم المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 05-159 الصادر في 27 أبريل 2005⁽²⁾، وذلك بعد أن وافقت عليها غرفتي البرلمان بموجب القانون 05-05 الصادر في 26 أبريل 2005⁽³⁾.

(1) أنظر الجريدة الرسمية رقم 37، لسنة 2003، ص 37.

(2) أنظر الجريدة الرسمية رقم 31، لسنة 2005، ص 03.

(3) أنظر الجريدة الرسمية رقم 30، لسنة 2005، ص 31.

المبحث الثالث:**السلطة التنظيمية الدور المنافس للسلطة التشريعية.**

لقد عرفت السلطة التنظيمية عدة تغيرات نتيجة سلسلة من الأحداث جعلتها على الشكل الذي هي عليه اليوم، خاصة بعد إنتهاج المشرع الجزائري لفكرة الفصل بين السلطات، أي الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والذي جعل مجال ونطاق السلطة التنظيمية محدد، وهذا بخلاف المجال المطلق وغير محدود للقانون الذي هو من إختصاص السلطة التشريعية⁽¹⁾.

لقد مكن المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بمجال واسع النطاق، فبالإضافة إلى سلطاته بالتشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية والإستثنائية نجده يهيمن على آليات قانونية أخرى كرست له صفة المشرع الأول في الدولة، ومن أهم هذه الآليات التي يحوزها رئيس الجمهورية، والتي جعلت له دورا مهما في تشكيل المنظومة القانونية للدولة هي السلطة التنظيمية.

تعتبر السلطة التنظيمية في الجزائر من بين أهم الصلاحيات الدستورية التي تعكس تفوق المؤسسة التنفيذية على نظيرتها التشريعية⁽²⁾، إذ تعتبر هذه الأخيرة صلاحية دستورية قوية تمكن رئيس الجمهورية من إصدار تنظيمات مستقلة منافسة للقانون وتدعم مركزه في النظام الدستوري الجزائري⁽³⁾.

وعليه نتناول في هذا المبحث المطالب التالية:

- المطالب الأول: مفهوم وخصائص السلطة التنظيمية.

- المطالب الثاني: صلاحيات السلطة التنظيمية.

⁽¹⁾ كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق 1، جامعة الجزائر 2011-2012، ص 15.

⁽²⁾ يعيش تمام شوقي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 41، سبتمبر 2015، ص 39.

⁽³⁾ نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 19.

المطلب الأول:

مفهوم وخصائص السلطة التنظيمية.

لقد ورد إصطلاح التنظيم لأول مرة في فرنسا في عهد الملك شارل التاسع، لكن لم يدخل هرم تدرج القواعد القانونية، وأعتبر مجرد تعبير عن الإرادة الملكية للملك يصدره للمحافظة على املاكه، و بعد صدور دستور 1958 إتخذت التنظيمات مدلولها المعاصر في صورة معايير تنظيمية تتميز بالصفة التشريعية، ولقد أسس الدستور الجزائري بمختلف تعديلاته السلطة التنظيمية.

ونظرا لأهمية السلطة التنظيمية ودورها فإن المشرع الجزائري قام بتنظيمها وتعريفها وذكر خصائصها، من خلال إستعمال مصطلح السلطة التنظيمية في المادة 53 من دستور 1963 وفي المواد 110 و 111 من دستور 1976 ، والمادة 116 من دستور 1989، وقد نصت المادة 125 من دستور 1996⁽¹⁾ على أنه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون "، والمادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي غيرت من تسمية رئيس الحكومة إلى تسميته بالوزير الأول.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في مادته 141⁽²⁾ نجدها قد نصت على انه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة".

وتعرف التنظيمات أي اللوائح التنظيمية على أنها: قرارات إدارية تصدر في شكل لوائح تنظيمية تصدر عن السلطة التنفيذية وفقا لقواعد الدستور، إذ تضع قواعد قانونية عامة ومجردة تؤدي إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة⁽³⁾.

(1) أنظر المادة 125 من دستور سنة 1996، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق .

(3) عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص 16.

كما عرف البعض أن التنظيمات على أنها مجموعة القواعد العامة والمجردة لا تنطبق على أشخاص بذواتهم إنما تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوفر فيهم الصفات المحددة بها، وعلى الوقائع التي تتوفر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها⁽¹⁾.

وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: مفهوم السلطة التنظيمية.

- الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية.

الفرع الأول:

مفهوم السلطة التنظيمية.

لقد عرف الفقه الجزائري السلطة التنظيمية على أنها ذلك الإختصاص المنوط لهيئات السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق سن قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية⁽²⁾.

ويمكن تعريف السلطة التنظيمية إستنادا على معيارين، أحدهما عضوي، والآخر موضوعي، ذلك أن التنظيمات تعد من ناحية العضوية لائحة تنظيمية صادرة عن رئيس الجمهورية، ومن الناحية الموضوعية قواعد عامة ومجردة⁽³⁾.

أولا/ المعيار العضوي:

من خلال المادة 125 فقرة 1 من دستور 1996 و المادة 143 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يمكن القول أن السلطة التنظيمية هي تلك الأعمال التي يصدرها رئيس الجمهورية خارج إختصاص القانون، ما يشكل الجانب العضوي، وعليه يعد رئيس الجمهورية

(1) نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2006-2007، ص 12.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2004، ص 101.

(3) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 22.

السلطة الوحيدة المخول لها إصدار التنظيمات بموجب الدستور، مع التذكير أنه لا توجد عناصر أخرى تدخل في تعريف التنظيمات ما عدا الجانب العضوي سابق الذكر⁽¹⁾.

ثانيا/ المعيار الموضوعي:

تعرف التنظيمات المستقلة على أنها النصوص التي تضع قواعد عامة موضوعية تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة⁽²⁾.

بالعودة إلى المادة 143 من الدستور الجزائري نجد أنها وسعت من مجال التنظيمات المستقلة، وبالتالي يصبح رئيس الجمهورية حائزا للولاية العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة⁽³⁾، وقد عرفها الفقيه "Pierre"، على أنها فعل من جانب واحد يصدر عن السلطات التنفيذية أو الإدارية بصفة ملزمة تتميز بكونها عامة وغير شخصية⁽⁴⁾.

ولا يمكن الإكتفاء بالتعريفين السابقين لتحديد تعريف التنظيمات المستقلة، ذلك أن تعريفها يقتضي الجمع بين المعيارين، المعيار العضوي والمعيار الموضوعي، وبالتالي تعرف هذه الأخيرة على أنها: "تلك اللوائح العامة والمجردة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المستقلة المنصوص عليها في الدستور، تتضمن موضوعا مستقلا عن القانون وتتأثر بمجال واسع غير محدود"⁽⁵⁾.

(1) بشير بن مالك، الإختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 1998-1999، ص 44.

(2) شمس مرغي علي، القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح) في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم القانونية، ع 12، جامعة القاهرة، 1986، ص 159.

(3) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 24.

(4) BERNARD. CHANTEBOUT. *Droit Constitutionnel et Scences Politique*. Paris. Amand Colin, 15^{ème} Edition, 1998, P 620 .

(5) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 24.

الفرع الثاني:

خصائص السلطة التنظيمية.

لقد خول الدستور لرئيس الجمهورية ممارسة العديد من السلطات والصلاحيات، وفي نفس الوقت يلزمه بإحترام ما خصص لكل واحدة منها من قواعد تحكمها من حيث الشروط والإجراءات أو من حيث المجال أو من النطاق أو من حيث الآثار التي يمكن أن تترتب عنها. فمن هنا حضيت السلطة التنظيمية لدى المؤسس الدستوري الجزائري بالصدارة في علاقتها بالسلطات الأخرى في الدولة مما أعطى لها قوة وخصائص تميزها عن السلطات العامة وتقوية وتوسع نشاطها⁽¹⁾، وعليه فإن السلطة التنظيمية توصف على أنها سلطة أصلية، منفردة ذات مجال خاص، وهي سلطة تنظيم مستقلة.

وهو ما نتطرق إليه فيما يلي من خصائص:

أولاً/ السلطة التنظيمية أصلية.

إن السلطة التنظيمية تقتصر على رئيس الجمهورية بالنظر إلى ثقل هذه السلطة التي لا تحتمل إشراك أي مؤسسة دستورية أخرى، وبالتالي فهي من إختصاص رئيس الجمهورية الأمر الذي جعلها ذات صلاحية ذاتية وغير قابلة للتنازل أو التعويض⁽²⁾.

وبالرجوع إلى النصوص الدستورية المنظمة لعمل السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية بشكل مستقل دون إذن أو ترخيص، وأنها تتم بشكل نهائي فلا تحتاج إلى موافقة أو تصديق بعدي، أي أنها أصلية لا تتوقف على ظروف أو حالات معينة وهذا ما مكنها من التأقلم والتعايش مع جميع الظروف العادية والإستثنائية، كما هو الحال فيما يخص التشريع بالأوامر⁽³⁾.

(1) بن حمو الطاوس، الرقابة على الاعمال الإنفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018-2019، ص 37.

(2) أحسن راجحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 417.

(3) بن حمو الطاوس، مرجع سابق، ص 41.

وعليه يمكن القول أن الإختلاف بين سلطة التشريع بالأوامر والسلطة التنظيمية، هو أن الأولى تعتبر سلطة قانونية عارضة، بينما الثانية فهي سلطة قانونية أصلية.

ثانيا/ السلطة التنظيمية سلطة منفردة ذات مجال خاص.

تعد السلطة التنظيمية سلطة منفردة يختص بها رئيس الجمهورية دون إشراك أي جهاز آخر على خلاف ما هي عليه سلطة إبرام المعاهدات الدولية حتى ترتب آثارها لأبد من التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، سواء كانت تستوجب موافقة البرلمان أو موافقة المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا)، فإن سلطة إبرام المعاهدات سلطة أصيلة لرئيس الجمهورية، إلا أنها مشتركة عكس السلطة التنظيمية التي هي سلطة منفردة، لا تتطلب موافقة من جهة أخرى.

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون حسب المادة 141 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في فقرتها الأولى، ومنه فإن السلطة التنظيمية مجالا خاص يعود لرئيس الجمهورية، يستطيع من خلاله تنظيم أي مسألة أو أي ميدان لا يدخل في إختصاص البرلمان الوارد على سبيل الحصر⁽¹⁾، وبالتالي تصبح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية غير محددة أو مقيدة، ولا يقيدتها إلا ما يدخل ضمن المجال التشريعي للبرلمان، وقد ادى التوسع في محتواها إلى تهديد وسلب الإختصاص الأصيل للبرلمان حيث إنقلب من مشروع اصلي إلى مشروع إستثنائي⁽²⁾.

ثالثا/ السلطة التنظيمية سلطة تنظيم مستقلة.

يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور⁽³⁾، وبالتالي فهو يحتاج إلى سلطة تنظيمية ينظم ويضبط من خلالها الهيئات والمؤسسات والقيام بمختلف الوظائف والمهام المنوط بها، وإلى جانب سلطة رئيس الجمهورية في التنظيم يتمتع بسلطة أخرى وهي سلطة التعيين والتي تعتبر السبيل الذي يمارس من خلاله رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية.

(1) نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 26.

(2) يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 48.

(3) المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

لقد أقر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية إضافة إلى السلطة التنظيمية، جملة من السلطات و الصلاحيات الإدارية، منها سلطة التعيين وتوزيع المهام، لضمان السير العادي لمؤسسات الدولة وإستمراريتها، وكذلك للحفاظ على سلامة التراب الوطني، ولحماية الحقوق والحريات، عن طريق إصدار المراسيم الرئاسية الفردية التي تخاطب الأفراد بذواتهم، وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على الوضعية التي صدرت بشأنها، وهو ما تتميز به عن السلطة التنظيمية، كونها تتضمن قواعد عامة ومجردة تعنى بهيكله وتنظيم مراكز قانونية عامة.

وفي هذا السياق يمكن القول أنه إذا كانت كل من سلطة التعيين وسلطة التنظيم تتشابهان في أن كليهما سلطة قانونية أصلية ومنفردة، إلا أنهما تختلفان عن بعضهما في أن سلطة التعيين هي سلطة فردية ذاتية، أما السلطة التنظيمية هي سلطة هيكله وتنظيم (1).

المطلب الثاني:

صلاحيات السلطة التنظيمية.

لقد أستعملت السلطة التنظيمية في جل الدساتير الجزائرية المتعاقبة، إلا أن توظيفها لم يكن يحمل نفس الدلالة والمعنى بين هذه الدساتير، ففي دستور 1963 ودستور 1976، أسندت السلطة التنظيمية الواسعة لرئيس الجمهورية.

أما بالنسبة لدستور 1996، إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2020، فقد أسند المؤسس الدستوري سلطة التنظيم لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، أو رئيس الحكومة، ومن هنا تفوق دور السلطة التنفيذية، وتراجع أو تقلص دور السلطة التشريعية، إذ أصبحت الأولى ذات إختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستورياً بموجبه مهمة التنظيم بمفهومه الواسع المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات غير المخصصة للقانون، ومنه كانت قاعدة تقييد سلطة البرلمان كأصل وإطلاقها هو الإستثناء (2).

(1) عادل ذواوي، مرجع سابق، ص 29.

(2) يعيش تمام شوقي، مرجع سابق، ص 46.

تشمل السلطة التنظيمية جزئين، الجزء الأول يتعلق بتنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون ويعني تلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون وهي من إختصاص رئيس الجمهورية، أما الجزء الثاني يتضمن الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين وهو من إختصاص الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية، وعليه نتطرق إلى صلاحيات السلطة التنظيمية بالنسبة لرئيس الجمهورية في الظروف العادية وغير العادية، وصلاحيات السلطة التنظيمية بالنسبة للوزير الأول،

وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: بالنسبة لرئيس الجمهورية.

- الفرع الثاني: بالنسبة للوزير الأول.

الفرع الأول:

بالنسبة لرئيس الجمهورية.

إن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تستمد تواجدها مباشرة من الدستور⁽¹⁾، وكون الدولة كانت في السابق تسمى دولة الحارسة، وحاليا أصبحت تسمى بالدولة المتدخلة، فإن إختصاص التشريع لم يعد مقتصرًا على السلطة التشريعية فقط، وإنما أصبحت السلطة التنفيذية تملك كذلك صلاحيات إصدار التشريع الفرعي، خاصة ما يسمى بالتنظيمات التي ينفرد رئيس الجمهورية بإصدارها خارج المجالات التي يشرع فيها البرلمان. وهو ما جعل من الأنظمة مصدر القانون الإداري ومبدأ المشروعية، فالأنظمة تعتبر عنصرا هاما في بناء النظام القانوني للدولة ككل.

إن رئيس الجمهورية لا يعد مقيدا بممارسة إختصاصه التنظيمي المستقل في ميدان معين أو في مجال معين، بل له أن يمارس إختصاصه التنظيمي المستقل في جميع الميادين ما عدا الحالات المخصصة للقانون، وهذا لكي لا يتناقض مع الدستور، لذا تنقسم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية حسب الظروف التي تمارس فيها إلى قسمين، النوع الأول سلطة تنظيمية تمارس في الظروف العادية، والنوع الثاني تمارس في الظروف غير العادية أو الإستثنائية.

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 248.

أولا/ في الظروف العادية.

هي تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية للدولة، في حالة الإستقرار، من أجل المحافظة على الدولة وتجسيد سياستها العامة وتنظيم المرافق العامة والمصالح، إضافة إلى سلطته في التعيين في الوظائف العليا في الدولة من أجل تسيير مؤسساتها عن طريق إصدار مراسيم رئاسية فردية، ولهذا نجد جميع النصوص الدستورية الجزائرية المتعلقة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لم تشر إلى أنواع التنظيمات التي يمكنها أن تصدرها في الظروف العادية، بل إكتفت بالنص على مجال تلك المسائل غير المخصصة للقانون.

إن النصوص الدستورية جاءت غير واضحة مما شكل الغموض لدى المؤسس الدستوري الجزائري فيما يخص السلطة التنظيمية العادية لرئيس الجمهورية⁽¹⁾. وعليه لتحديدها ورفع الغموض عنها يمكن الرجوع إلى جل التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة الظروف العادية للدولة، والمنصوص عليها في الدستور الجزائري لسنة 2020.

ثانيا/ في الظروف غير العادية.

السلطة التنظيمية الإستثنائية هي تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في وجود خطر جسيم وحال قد يمس بالدولة ومؤسساتها، وبعبارة أخرى فإن السلطة التنظيمية الإستثنائية هي تلك السلطة التي خول رئيس الجمهورية بممارستها فقط في سبيل مواجهة ما قد يطرأ على الدولة في ظروف إستثنائية وغير عادية".

بالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري تولى تحديد الظروف والحالات التي تسمح لرئيس الجمهورية بممارسة سلطته التنظيمية الإستثنائية في حالات متفاوتة فيما بينها من حيث درجة الخطورة، هذه الأخيرة تتمثل في حالة الطوارئ أو الحصار، والحالة الإستثنائية وحالة الحرب، وكل هذه الحالات يتم إقرارها والإعلان عنها من قبل رئيس الجمهورية في إطار إحترام الحريات والحقوق التي يتم المساس بها عند إعلان هذه الحالات الإستثنائية.

(1) عادل ذواوي، مرجع سابق، ص ص 41-42.

الفرع الثاني:

بالنسبة للوزير الأول.

يكون تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، من الإختيار الحر لرئيس الجمهورية يختاره من بين الشخصيات الوطنية غير أن الوزير الأول المعين من قبل الرئيس لا يمكنه أن يقوم بأي عمل مهم دون دعم الرئيس له في النظام الدستوري الجزائري، ويراعي في ذلك رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، القوى السياسية الفاعلة، وكذلك تشكيلة البرلمان طبقا لنص المادة 91 الفقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾، ولرئيس الجمهورية سلطة إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بناء على الطرق المنصوص عليها دستوريا بموجب مرسوم رئاسي، بناء على الإقالة أو الإستقالة بعد عدم موافقة البرلمان على برنامج الحكومة أو حالة الوفاة.

ينحصر الإختصاص التنظيمي للوزير الأول في مجالين إثنين: تنفيذ وتطبيق القوانين، وتنفيذ التنظيمات التي تصدر عن رئيس الجمهورية⁽²⁾.

أولا/ المراسيم التنفيذية للقانون مجال تنظيمي للوزير الأول.

إن الإختصاص التنظيمي للوزير الأول مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان في المجالات المحددة في المادتين 139 و 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أين يتولى تنفيذ القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية والتي تأتي في شكل قواعد عامة تحتاج الى لوائح تفصيلية، ويتم ذلك بموجب مراسيم تنظيمية⁽³⁾.

ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة، أي يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها تنظيمات تفصيلية ويتم ذلك بموجب مراسيم تسمى بالمراسيم التنفيذية ، ويقوم الوزير الأول بتطبيق

(1) نص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: 5. يعين الوزير الأول أو ريس الحكومة حسب الحالة، وينهي مهامه..."، مرجع سابق.

(2) كيواني قديم، مرجع سابق، ص 45.

(3) كيواني قديم، مرجع نفسه، ص 45.

القوانين والتنظيمات ويوقع المراسيم التنفيذية بموجب ما نصت عليه المادة 112 في فقرتيها 3 و 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾ والتي تقابلها المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾ والملاحظ أن المؤسس الدستوري قد الغى موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير الأول.

وعليه ففي مجال تنفيذ القوانين يضطلع الوزير الأول بالصلاحيات التالية :

- إصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتنفيذ القوانين التي يصادق عليها البرلمان، مع إحترام ما يعود لرئيس الجمهورية دستوريا من سلطة تنفيذية.

- إصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتنفيذ الأوامر التي يضعها رئيس الجمهورية في بعض الحالات المحددة حصرا في الدستور، مع إحترام ما يعود لرئيس الجمهورية من سلطة تنفيذية.

- إصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتنفيذ التنظيمات المستقلة عن القانون التي يتخذها رئيس الجمهورية.

- إصدار المراسيم الخاصة بتعيين و إنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف المدنية.

غير أن التنظيمات المستقلة تحد من سلطة الوزير الأول لأنها تأتي مستقلة عن النصوص التشريعية التي يصدرها البرلمان، وبالتالي قد تأتي متناقضة مع السياسة التي تنتهجها الحكومة. وكان من الأحسن إعطاء السلطة التنظيمية للوزير الأول دون قيد حتى يتمكن من تنفيذ القوانين وبرنامج حكومته المسؤول عنه أمام البرلمان، وقد أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث تنص على أن الوزير الأول صاحب سلطة التنظيم مما يضمن تنفيذ القوانين⁽³⁾.

ويمنح مركز الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 والتعديلين الدستوريين لسنوات 2016 و 2020، السلطة التنظيمية فيما يتعلق بحق إصدار قرارات

(1) أنظر المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(3) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص

إدارية عامة ومجردة، لتنفيذ برنامج الحكومة في الواقع، وتطبيق التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، فالسلطة التنظيمية للوزير الأول في هذا المجال هي مساعدة رئيس الجمهورية في سلطة التنظيم وبالتالي يعتبر الوزير الأول مساعدا تابعا لرئيس الجمهورية لا أكثر⁽¹⁾، ومنه فإن سلطة الوزير الأول هي سلطة مشتقة وليست مستقلة بذاتها عن سلطة رئيس الجمهورية في ذلك.

ثانيا/ المراسيم التنفيذية غير المتعلقة بتنفيذ القوانين.

باعتبار الوزير مشرفا على الإدارة المركزية مما تمنحه صلاحية تسيير مصالح الإدارة العامة وتنظيمها من خلال مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة وهذا عن طريق المراسيم التنفيذية التالية:

- المراسيم المتعلقة بتوزيع الصلاحيات بين الأعضاء الحكومة.

- المراسيم الخاصة بتعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف المدنية.

- المراسيم التي تندرج في إطار تسيير مصالح الإدارة العمومية وتنظيمه والحفاظ على النظام العام⁽²⁾، ومنها مراسيم مجال الضبط الإداري، ومراسيم تتعلق بعمل الحكومة، ومراسيم تنظيم المرافق العامة في الدولة.

إن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على قاعدتين أساسيتين في الفصل بين المجالين التنظيمي والتشريعي، قاعدة تقليدية يتم من خلالها تحديد مواضيع التنظيم على أساس الحصر، وترك المجالات الأخرى للتشريع، وقاعدة حديثة عكس القاعدة التقليدية يتم من خلالها تحديد مجالات التشريع على سبيل الحصر، وترك المجالات الأخرى للتنظيم⁽³⁾.

ولقد أدى التطور الدستوري إلى اعتماد قاعدة حديثة للفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي، عكس ما ورد في دستور 1963 الذي لم يحدد مجالات التشريع تاركا السلطة المطلقة

(1) عمار عباس، مرجع سابق، ص 11.

(2) صليحة بن غملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة ماجستير فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 20.

(3) سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس الدار البيضاء، الجزائر، 2010، ص 152.

للمجلس الوطني للتدخل في مختلف المجالات، حيث نصت المادة 27 منه، على أن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في المجلس الوطني⁽¹⁾.

بينما في دساتير 1976 و 1989، والتعديل الدستوري لسنة 1996 انتهج المؤسس الدستوري الجزائري القاعدة الحديثة في تنظيم العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، فحدد مجالات التشريع في مادتين دستوريتين (122 و 123)، وترك المجال واسعا للسلطة التنظيمية وهو ما سمح لها بان تلعب دورا منافسا للسلطة التشريعية، حيث ورد في نص المادة 125 من التعديل الدستوري سنة 1996 على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

إذا كانت السلطة التنظيمية للوزير الأول تقتصر على تطبيق القوانين الصادرة عن البرلمان، والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، حيث تكون هذه النصوص في بعض الأحيان غامضة، وتأتي المراسيم التنفيذية لإزالة اللبس عنها وتفسيرها وتطبيقها، فان السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة جدا، بسبب توجه المؤسس الدستوري إلى التحديد السلبي لها باستعماله لعبارة "في المسائل غير المخصصة للقانون"⁽²⁾.

وعليه نلاحظ تراجع المعيار التشريعي مرة أخرى وهو ما يؤثر على الوظيفة التشريعية للبرلمان الجزائري، فالنصوص التنظيمية ما هي إلا تشريع رئاسي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني، يصدر عن السلطة التنفيذية، أي أن مضمون النص التنظيمي هو نفسه مضمون النص التشريعي، وكلاهما يحتوي على قواعد عامة ومجردة.

(1) نسيم بلحاج، العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، مجلة الفكر البرلماني، ع 19، ص 26.

(2) نسيم بلحاج، مرجع نفسه، ص 23.

خلاصة الفصل الأول :

إن ما يمكن إستخلاصه في نهاية هذا الفصل، ما يلي:

أن المبادرة بمشاريع القوانين ورغم أن المؤسس الدستوري جعلها حقا مقرا لكل من الحكومة الممثلة في الوزير الأول، وللبرلمان بغرفتيه، بعد أن تم إضافة أعضاء مجلس الأمة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، غير أن هذا الحق بقي مقيدا بالنسبة للسلطة التشريعية، وبالمقابل فإن معظم القوانين ذات مصدر حكومي، الأمر الذي جعل من دور البرلمان يقتصر على إقرار مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، وعليه فإن مسألة المبادرة بمشاريع القوانين لم تكن وفق مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، مما كرس تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، الأخيرة المختصة أصلا بالتشريع.

الأصل أن البرلمان سيد في إعداد القوانين والتصويت عليها بموجب الدستور، إلا أن مشاركة الحكومة للبرلمان في جميع مراحل العملية التشريعية، بداية بإعداد جداول أعمال البرلمان، والمبادرة بمشاريع القوانين ثم مناقشتها والتصويت عليها، يعد تدخلا مباشرا في مهامه وشؤونه الداخلية، لا سيما من خلال السماح بإستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لحل أي خلاف بين الغرفتين.

يعتبر حق الإعتراض على القوانين المخول لرئيس الجمهورية دستوريا، إعتراضا توقيفيا أو مؤقتا، وهو قيد من القيود الممارسة على السلطة التشريعية، بهدف تعطيل صدور القانون أو سحبه نهائيا، لا سيما في الحالات التي تتوافق فيها الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية، دون الحصول على النصاب القانوني (3/2) من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، أو أعضاء مجلس الأمة، ومن ثمة يصبح القانون لاغيا.

يظهر دور رئيس الجمهورية بصفته مشرعا إلى جانب السلطة التشريعية، في التشريع الرئاسي بواسطة المعاهدات الدولية، ليس على المستوى الداخلي فقط، بل على المستوى الدولي كذلك، ويتضح سمو التشريع الرئاسي على التشريع البرلماني في المجال الخارجي، من خلال أنه يمكن لرئيس الجمهورية التصديق على اية إتفاقية دولة ذات الشكل المبسط، دون الحصول على

موافقة البرلمان، والتي لا تستلزم المصادقة بل مجرد القبول أو تبادل الرسائل أو الإمضاء، تعتبر نافذة من لحظة التوقيع عليها.

يتبين أن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، غير موزعة توزيعاً عادلاً في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، فقد مكن المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية بمجال واسع النطاق في صنع القانون، ومنحه آلية قانونية هامة، فبالإضافة إلى سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية والإستثنائية، فهو يهيمن على آليات قانونية أخرى كرسد له صفة المشرع الأول في الدولة، والتي جعلت له دوراً مهماً في تشكيل المنظومة القانونية للدولة هي السلطة التنظيمية.

يمكن القول أن الاختلاف بين سلطة التشريع بالأوامر والسلطة التنظيمية، هو أن الأولى تعتبر سلطة قانونية عارضة، بينما الثانية فهي سلطة قانونية أصلية.

أسند المؤسس الدستوري سلطة التنظيم لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أي تفوق دور السلطة التنفيذية، وتراجع أو تقلص دور السلطة التشريعية، إذ أصبحت الأولى ذات إختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستورياً بموجبه مهمة التنظيم بمفهومه الواسع المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات غير المخصصة للقانون، ومنه كانت قاعدة تقييد سلطة البرلمان كأصل وإطلاقها هو الإستثناء.

تبين أن السلطة التنظيمية للوزير الأول هي مساعدة رئيس الجمهورية في سلطة التنظيم أي أن سلطة الوزير الأول هي سلطة مشتقة وليست مستقلة بذاتها عن سلطة رئيس الجمهورية في ذلك.

كذلك لاحظنا تراجع المعيار التشريعي مرة أخرى، فالنصوص التنظيمية ما هي إلا تشريع رئاسي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني، يصدر عن السلطة التنفيذية، أي أن مضمون النص التنظيمي هو نفسه مضمون النص التشريعي، وكلاهما يحتوي على قواعد عامة ومجردة.

الفصل الثاني:

موقوفات دور البرلمان في العملية التشريعية.

جاء في نص المادة 98 من الدستور الحالي على أن: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

بالرجوع إلى واقع العملية التشريعية نجد أن المجلس الشعبي الوطني هو الهيئة الوحيدة التي تمارس العملية التشريعية، حيث أن مجلس الأمة يقتصر دوره على المصادقة على مشاريع القوانين التي تأتي بها الحكومة، أو اقتراحات القوانين التي يقوم بها المجلس الشعبي الوطني، وهو الإجراء الذي من شأنه أن يفقد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العملية التشريعية، كما نجد أن المؤسس الدستوري أورد بعض القيود الشكلية والموضوعية التي من شأنها إضعاف البرلمان في ممارسة اختصاصه الأصلي، أما صلاحية البرلمان الجزائري في ممارسة المبادرة بعملية التعديل الدستوري فهي غير كافية لإنتاج أثرها بسبب خضوعها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

وقد ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

- المبحث الأول: معوقات المبادرة البرلمانية في إقتراح القوانين.
- المبحث الثاني: معوقات دور البرلمان في المبادرة بتعديل الدستور.
- المبحث الثالث: العرقلة بالإمتناع عن إصدار القانون ونشره أو تنفيذه .

المبحث الأول:**معوقات المبادرة البرلمانية في إقتراح قانون.**

لقد اشرك المؤسس الدستوري الجزائري السلطتين التنفيذية والتشريعية في حق المبادرة بإقتراح القوانين، وهو إتجاه مقبول في الوقت الراهن خاصة بعد أن أجمع الفقه على أن إزدواج المبادرة بين هاتين المؤسستين أصبح ضروري، لتفادي العيوب التي قد تترتب على إفراد إحدى السلطتين بهذا الحق، إما السلطة التنفيذية أو البرلمان⁽¹⁾.

في الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين تكون السلطة التشريعية أو عملية وضع القوانين والتصويت عليها من صنع هيئتين مختلفتين، أو مجلسين وفي الغالب تعطى لهما نفس الصلاحيات في المجال التشريعي. ولقد منح المؤسس الدستوري منذ أول دستور عرفته البلاد الحق للبرلمان في المبادرة بإقتراح القوانين، وإختلف تنظيمه في ذلك من حيث تدعيم البرلمان في هذا المجال من دستور لآخر.

فقد جاء دستور سنة 1963 في مادته 36⁽²⁾ في الفقرة 1 منه، مكرسا مبدأ وحدة السلطة، وأحادية السلطة التشريعية، التي كانت تتكون من مجلس واحد، بإقرار حق المبادرة بإقتراح القانون لصالح البرلمان، وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة قد أقرت الإقتراح البرلماني المنفرد، بمعنى أنه يمكن للنائب البرلماني أن يبادر بمفرده بإقتراح قانون، وكذا النظام الداخلي للمجلس، فلا يوجد فيه ما يشير إلى الإقتراح الجماعي⁽³⁾.

أما دستور سنة 1976 فقد أبقى على حق المبادرة في متناول السلطتين، لكنه تنازل عن المبادرة الفردية للنائب وأكد على المبادرة الجماعية، وذلك في نص المادة 148 الفقرة 1 و 2 منه، التي جاء فيها: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي

(1) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الفكر العربي، 1980، ص 16.

(2) نص المادة 36 الفقرة الأولى من دستور سنة 1963 بما يلي: "الرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقاسم القوانين..."، مرجع سابق.

(3) مراد بدران، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 228.

الوطني. تكون إقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا...⁽¹⁾، وهو ما يعتبر قيذا على النواب، وتقابلها المادة 113 من دستور سنة 1989 في فقرتيها 1 و2 منه⁽²⁾.

ولقد إستحدثت المؤسس الدستوري بموجب دستور سنة 1996 في مادته 98⁽³⁾، الغرفة الثانية للبرلمان ألا وهي مجلس الأمة، التي تم إقصائها من عملية المبادرة بإقتراح القوانين، وهو ما أكده القانون العضوي رقم 99-02⁽⁴⁾ المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك في سبيل تدعيم العمل التشريعي للبرلمان من خلال تمكين أعضاء مجلس الأمة من المبادرة بإقتراح القوانين، وهو ما أكد القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 والذي ألغى القانون العضوي 99-02⁽⁵⁾ المذكور أعلاه .

كذلك من خلال المادة 143 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽⁶⁾ التي أكدت أن حق المبادرة بالقوانين هو حق مخول لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة، بعدما كانت هذه المبادرة قبل التعديل الدستوري سنة 2016 تقتصر على الغرفة السفلى فقط. وعليه نتناول في هذا المبحث المطالب التالية:

- المطلب الأول: إقتراح القانون من قبل البرلمان بغرفتيه.

- المطلب الثاني: تقييد البرلمان في المبادرة في المجال المالي، وفي تعديل المبادرة

بالتشريع.

(1) أنظر المادة 148 من دستور سنة 1976 الفقرة 1 و2 منها، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 113 من دستور سنة 1989 الفقرة 1 و2 منها، مرجع سابق.

(3) نص المادة 98 الفقرة 1 من دستور سنة 1996 بما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة..."، مرجع سابق.

(4) أنظر القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، مؤرخة في 09 مارس 1999.

(5) أنظر القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

(6) نص المادة 143 الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بما يلي: "لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين..."، مرجع سابق.

المطلب الأول:

إقتراح القانون من قبل البرلمان بغرفتيه.

لقد خولت المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾ لنواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، وتسمى مبادرتهم بإقتراح القوانين، إلا أن المبادرة بالتشريع من طرف المجلس الشعبي الوطني تعد ضئيلة جدا من الناحية العملية، بالإضافة إلى أن مبادرة النواب تنصب في معظمها على تعديل النصوص سارية المفعول، ونادرا ما تقدم نصوصا جديدة⁽²⁾، ففي العهدة التشريعية الممتدة من سنة 1997 إلى غاية 2002 قدمت السلطة التنفيذية 59 مشروع قانون، أما السلطة التشريعية فقد قدمت إقتراح قانون واحد، أما العهدة التشريعية الممتدة بين سنة 2012 إلى غاية 2017 فقد تم المصادقة على 64 قانونا من بين 70 قانون كانت جميعها بمبادرة الحكومة⁽³⁾.

إنه بالرغم من أن هذا الإختصاص هو إختصاص أصيل للمجلس الشعبي الوطني، إلا أنه قيد بالعديد من القيود، والتي من شأنها أن تضعف من عمله ودوره في هذا المجال ، وقد سهلت هذه القيود من عمل الحكومة في المشاركة الفعلية في اقتراح القوانين وإعطاء أولوية لمشروعاتها في النظر والدراسة، وهو ما نصت عليه المادة 136 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴⁾ على انه: "...تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137⁽⁵⁾ أدناه..."، وهو ما

(1) نص المادة 136 الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بما يلي: "لكل من الوزير الأول، والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين..."، مرجع سابق.

(2) إبراهيم عاودي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 07.

(3) حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية الممتدة بين 2012-2017، ص 02، على الموقع الإلكتروني: - زيارة بتاريخ 2022/09/15 على الساعة 21:00.

(https://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/pdf/bilan_periode/ar/fichier-3.pdf.)

(4) أنظر المادة 136 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(5) تنص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. بإستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني"، مرجع نفسه.

نصت عليه المادة 22 فقرة 1 من القانون العضوي رقم 16-12⁽¹⁾ المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما.

إذا كان مبرر هذا الشرط هو إضفاء الطابع الجماعي في ممارسة إقتراح القوانين مما يحقق جدية هذه المقترحات وتؤهّلها لأن ترقى إلى مستوى المبادرة الحكومية التي تتصف بالجودة والدقة⁽²⁾، غير أنه يعتبر عائقا يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، فليس بالسهل تحقيق العدد المطلوب وخصوصا في ظل التعددية الحزبية، وبالتالي إنعكس هذا الشرط سلبا على نسبة المقترحات البرلمانية في الجزائر ما جعل المبادرة الحكومية هي المسيطرة على العمل التشريعي⁽⁴⁾.

ولقد جاءت المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بما يلي: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"، ليعيد بذلك صياغة المادة 119 من دستور 1996، وعليه فقد جعل المؤسس الدستوري من مجلس الأمة طرفا ثالثا يمكنه المبادرة بإقتراح القوانين، رفقة الحكومة الممثلة في الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني، وذلك ضمن المسائل التي نصت عليها المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بما يلي: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة"، والتي تقابلها المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

يبدو أن المؤسس الدستوري قد تدارك هذا الأمر في التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال نص المادة 143 منه، والتي تخلى من خلالها عن قيد المبادرة الجماعية لأعضاء البرلمان، ما يعني أن المبادرة البرلمانية قد تحررت من القيد العددي وبالتالي منح فرص أكبر لأعضاء البرلمان لتقديم مبادرتهم بإقتراح القوانين، فالتخلي عن شرط التوقيع الجماعي لقبول المقترح

⁽¹⁾ نص المادة 22 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي جاء فيه: "مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور، يجب أن يكون كل إقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من مجلس الأمة"، مرجع سابق.

⁽²⁾ حمدان خليل، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص 22.

⁽³⁾ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة، 1999، ص 142.

⁽⁴⁾ حمدان خليل، مرجع سابق، ص 23.

البرلماني يعد قفزة نوعية لتعزيز دور البرلمان في ممارسة إختصاصه التشريعي، فربط المبادرة البرلمانية بضرورة تقديمها من طرف عشرون (20) نائبا، أو عشرون (20) عضوا من شأنه عرقلة العمل التشريعي، نظرا لصعوبة الوصول إلى هذا النصاب في ظل برلمان تعددي⁽¹⁾.

غير أنه يطرح تساؤل حول مدى إمكانية نواب البرلمان في اقتراح القوانين في المجالات المخصصة لأعضاء مجلس الأمة؟ من خلال ما نصت عليه المادة 139 الفقرة 11 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: 11)- التقسيم لإقليمي للبلاد"، ما يجعل هذه النقطة غامضة، أو يمكن القول أنها عملية تشاركية حسب الأولوية بين غرفتي البرلمان في المبادرة باقتراح القوانين، لا سيما أنه يمكن للحكومة الممثلة في الوزير الأول إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالجانب المحلي الدور المنافس لاختصاص مجلس الأمة بالمبادرة بالتشريع في المجالات المخصصة له.

لقد تدارك المؤسس الدستوري النقائص السابقة والدور الباهت لمجلس الأمة في المساهمة في التشريع الحاصل قبل صدور التعديل الدستوري لسنة 2016، و بهذا تم تعزيز مكانة مجلس الأمة بمنحها حقا موازيا لحق نواب المجلس الشعبي الوطني، وبالرغم من ذلك فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد كبل بالمقابل المبادرة الصادرة عن أعضاء مجلس الأمة بمجالات معينة، والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم المحلي، فهذا التحديد من شأنه إضعاف مركز الهيئة التشريعية وجعلها تتحرك في إطار محدد لا يمكن الخروج عنه، كما أنها تصبح في حالة من الحذر الدائم بأن تتعدى الصلاحيات التشريعية لغيرها من السلطات. وعليه وبالرغم من الإعراف لمجلس الأمة بهذا الحق الدستوري إلا أن المبادرة البرلمانية تبقى رهينة توافر شروط معينة⁽²⁾.

وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: شروط وضوابط الموافقة على المبادرة البرلمانية.

- الفرع الثاني: الإختصاص الجزئي لمجلس الأمة في عملية المبادرة بإقتراح القوانين.

⁽¹⁾ بمينة بيران، صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه ل.م.د، تخصص القانون العام المعمق، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2020، ص 32.

⁽²⁾ بمينة بيران، مرجع سابق، ص 49.

الفرع الأول:

شروط و ضوابط الموافقة على المبادرة البرلمانية.

لقد فرض المؤسس الدستوري شروطا على حق البرلمان في المبادرة بالقوانين، فقد أخضعه لشروط قبلية واجبة الإحتزام، وتتمثل هذه الشروط في شروط شكلية وإجرائية (أولا)، وأخرى شروط موضوعية (ثانيا).

أولا/ الشروط الشكلية والإجرائية:

الشروط الشكلية هي تلك الشروط التي يؤدي عدم إحترامها والتقييد بها إلى عدم قبول الإقتراح دون التطرق إلى موضوعه، و قد جاءت هذه الشروط في الدستور وفي القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وهي كالتالي:

1- يشترط أن تكون مقترحات القوانين المقدمة من قبل غرفتي البرلمان مصاغة صياغة قانونية جيدة تسهل على المخاطبين بها فهمها، وهذا الشرط يمكن استتباطه من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي تبنى مبدأ الأمن القانوني في الفقرة الرابعة من المادة 34⁽¹⁾ الفقرة 4 منه، والتي تقتضي ضرورة وضوح التشريع واستقراره النسبي، بالإضافة إلى ضمان الوصول إليه.

كما يجب أن يكون اقتراح القانون محرر باللغة العربية، ومرفق بعرض الأسباب ويحرر نصه في شكل مواد، كما اشترطت المادة 19⁽²⁾ من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والمادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽³⁾.

(1) نص المادة 34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "تحقيقا للأمن القانوني، تسهر الدولة، عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات، على ضمان الوصول إليه ووضوحه وإستقراره."، مرجع سابق.

(2) نص المادة 19 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي جاء فيه: "علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و 137 من الدستور، يرفق كل مشروع أو إقتراح قانون بعرض أسباب، ويجرر نصه في شكل مواد"، مرجع سابق.

(3) تنص المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على ما يلي: "يجب أن يكون إقتراح القانون محررا باللغة العربية، في شكل مواد، مرفقا بعرض الأسباب"، أنظر: ج ر ج ج، عدد 49، صادرة بتاريخ 22 غشت 2017، ص 14.

وعليه يمكن القول أن المؤسس الدستوري قد توجه إلى تحقيق التوازن بين مبادرة البرلمان ومبادرة الحكومة في ما يتعلق بشرط حسن الصياغة، من خلال تبنيه لمبدأ الأمن القانوني في التعديل الدستوري لسنة 2020، بعد ان كان هذا الشرط حكرا على مبادرة البرلمان دون مبادرة الحكومة قبل التعديل.

2- توقيع الإقتراح من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة طبقا لنص المادة 22 من القانون العضوي 16-12⁽¹⁾ المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

لقد إشتراط المؤسس الدستوري النصاب القانوني في المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمان من خلال نص المادة 136 الفقرة 2 من من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، أما بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد حذف هذا الشرط من نص المادة التي تقابلها وهي المادة 143 التي اكتفت بالنص على حق كل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين دون تقييدها عدديا، وهو أمر مستحسن، ومع ذلك يبقى القيد العددي ساريا في نص المادة 22 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 المتضمن للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، في انتظار إلغائه، أو إعادة تعديله ومطابقته مع أحكام نصوص التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

إن استبعاد شرط النصاب القانوني في المبادرة باقتراحات القوانين من قبل مجلسي البرلمان من شأنه تحرير المبادرة البرلمانية، بسبب صعوبة الوصول إلى العدد المطلوب خاصة في ظل وجود برلمان متنوع.

3- شرط المدة، أين تبدي الحكومة رأيها في القانون المقترح والمبلغ إليه، بعد مطابقة الشروط المنصوص عليها في المادة 22 من القانون العضوي 16-12 ، وذلك في أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغها، وفي حالة العكس وانقضاء الأجل، يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، إقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته، وذلك حسب

⁽¹⁾ نص المادة 22 الفقرة 1 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي جاء فيه: "مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور، يجب أن يكون كل إقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا، أو عشرين (20) عضوا من مجلس الأمة..."، مرجع سابق.

ما نصت عليه المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والملاحظ أن مدة شهرين إثنتين مدة طويلة نوعا ما، قد يؤدي إلى تأخر عرض إقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته، لا سيما إذا قارناها بمدة إنعقاد دورات البرلمان المحددة زمنيا .

ثانيا: الشروط الموضوعية:

وقد جاءت هذه الشروط كذلك، في الدستور وفي القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وهي كالتالي:

1- لا يقبل أي إقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور ، لا سيما المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي تقابلها المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي: " لا يقبل إي إقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، تساوي على الأقل، المبالغ المقترح إنفاقها "، وهو ما نصت عليه المادة 22 في فقرتها الثانية من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

من غير المعقول وضع قانون دون الحاجة إلى إعتماد مالي لتنفيذه، فالبرلمان لا يملك الأدوات اللازمة لمعرفة الإيرادات والنفقات العمومية بدقة، لا سيما أن إعداد قانون المالية من إختصاص الحكومة، أي يتعذر على البرلمان تحقيق هذا الشرط التعجيزي وهذا لغياب القدرة على ذلك⁽¹⁾.

(1) عبد المالك باسود، خصائص العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مقال منشور بمجلة حقوق الانسان والحريات العامة الصادرة عن جامعة عبد الحميد بن باديس، م 06، ع 02، مستغانم، 2021، ص 423.

2- ضرورة تمحور المبادرات البرلمانية في المسائل المحجوزة للبرلمان للتشريع فيها وعدم الخروج عن المجال المخصص له، والمحدد على سبيل الحصر في نص المادتين 139⁽¹⁾ و140⁽²⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تقابلها المواد 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وأي خروج عن هذا المجال قد يعرض المقترح البرلماني للرفض سواء من طرف مكتب المجلس أو من طرف رئيس الجمهورية، الذي له الحق في إخطار المحكمة الدستورية للبت في عدم الدستورية⁽³⁾.

نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد إعتد القاعدة الحديثة في تحديد مجال القانون، في جل الدساتير المتعاقبة عدا دستور سنة 1963، الذي كرس القاعدة التقليدية والتي مفادها إطلاق مجال القانون⁽⁴⁾.

3- عدم قبول أي مقترح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو إقتراح قانون تجري دراسة في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من إثني عشر (12) شهرا وهذا عملا بنص المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽⁵⁾، ويلاحظ أن نص المادة جاء شاملا لكلا المبادرتين سواء البرلمانية أو الحكومية، إذ اشار إلى ذلك بصريح العبارة .

(1) أنظر المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: (1) - حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات والعمومية، وحماية الحريات الفردية، واجبات المواطنين...، (30) - إنشاء أو سمة الدولة و نياشينها و ألقابها التشريعية"، مرجع سابق.

(2) نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: - تنظيم السلطات العمومية، - نظام الإنتخابات، - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، - القانون المتعلق بالإعلام، - القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، - القانون المتعلق بقوانين المالية..."، مرجع نفسه.

(3) نوال دابم، مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2016-2017، ص 157.

(4) فوزي أوصديق، فصول دستورية، علاقة الحكومة بالبرلمان، مجال اللائحة والقانون، الأحكام الختامية للدستور، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 68.

(5) نص المادة 23 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي جاء فيه: "لا يقبل أي مشروع أو إقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو إقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من إثني عشر (12) شهرا"، مرجع سابق.

نجد أن المؤسس الدستوري يهدف من هذا الشرط تنظيم عملية المبادرة بإقتراح القوانين وحصرها دون تكرارها، في مدة إثني عشر (12) شهرا، ليتفادى إجراءاتها القانونية اللازمة، وعدم قبولها من البداية.

4- رفض أي إقتراح قانون مخالف لأية معاهدة أو إتفاقية أبرمتها الدولة، وذلك أن المعاهدات الدولية تسمو على التشريع، وبالتالي يجب مطابقة القوانين الداخلية مع القواعد المطروحة في الإتفاقية⁽¹⁾، وبذلك فإن المعاهدات تضيف من حقل عمل البرلمان في التشريع وتوجيه مسيرته وتوجهاته لمطابقة القوانين الداخلية مع القواعد الجديدة للمعاهدات⁽²⁾.

الفرع الثاني:

الإختصاص الجزئي لمجلس الأمة في عملية المبادرة بإقتراح القوانين.

لقد حدد المؤسس الدستوري مجال التشريع للبرلمان في سن القوانين العادية والعضوية في المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على سبيل الحصر، وفي مواد متفرقة في الدستور، أما المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾، فقد منحت لكل غرفة من غرفتي البرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، مروراً بكل مراحل العملية التشريعية من مبادرة وتعديل وتصويت ومصادقة، كقاعدة عامة، ما يوحي إلى أن هناك مساواة بين الغرفتين في هذه السلطة، كذلك ما نصت عليه المادة 136 الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وما أكدته المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لكن سرعان ما يتلاشى هذا المفهوم⁽⁴⁾.

إن لمجلس الأمة حق المبادرة بإقتراح القوانين في مجالات ثلاثة محددة والمتعلقة بالتنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وقد حصر المؤسس الدستوري حق مجلس الأمة في

(1) هدى بقة، مرجع سابق، ص 21.

(2) Geau François Flauss, *La Contribution de laguis prudences des organes De la convention des droit de l'homme a la formation d'un droit constitutionnel européen* R.U.H 1995 , P 375.

(3) تنص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: " كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، مرجع سابق.

(4) ميمنة بيران، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري من خلال التعديلات الدستورية لسنة 2016، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، المجلد 04، العدد 02، سنة 2018، ص 202.

ثلاثة مجالات فقط بالمقارنة مع المجالات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني، وهو ما يعد إنقاصا من مكانة مجلس الأمة وإضعافا له داخل قبة البرلمان، وإخلالا بمبدأ التوازن داخل السلطة التشريعية، رغم الأفضلية التي منحت لمجلس الأمة بأن تودع لديه مشاريع القوانين التي يقدمها الوزير الأول المتعلقة بالمجالات التي يخص بها المذكورة أعلاه، نظرا لأن ثلثي تشكيلته من المنتخبين المحليين.

إذا كانت التعديلات الدستورية قد حددت وبصفة حصرية وليس على سبيل المثال المواضيع التي يستطيع أعضاء مجلس الأمة المبادرة فيها بالقوانين، فالحقيقة أن الدستور لم يفصل في هذه المواضيع حيث أنه لم يحدد الموضوعات أو الأمور التي تدخل تحت كل فئة من الفئات الثلاثة في القوانين⁽¹⁾.

بالرجوع إلى نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي تقابلها المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يذكر مجلس الأمة ولم يعطه حق طلب إجراء دورة عادية مثله مثل طلب 3/2 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، رغم أن لديه الحق في المبادرة بإقتراح القوانين في المجالات المحددة له، ما يعد كذلك إنقاصا من صلاحياته التشريعية المحددة والمقيدة.

بالعودة إلى تشكيلة مجلس الأمة نجد أنها تجتمع بين الإنتخاب غير المباشر والتعيين، من بين الكفاءات الوطنية وإطاراتها الذين لا تعوزهم الكفاءة في وضع القوانين والمساهمة في التشريع، وعليه كان بالإمكان إشراكهم في التشريع في كل المجالات المخصصة للمجلس الشعبي الوطني، دون تحديد أو تقييد أو تخصيص، وهو ما يرقى بالعمل التشريعي، وكذلك خلق المنافسة بين المجلسين في سن القوانين، وتدعيما لعمل البرلمان في مواجهة الحكومة.

ورغم المبررات المعلن عنها من وراء انشاء مجلس الامة، ورغم المفاضلة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني بين مؤيد ومعارض لوجوده من الأساس، يجب توسيع صلاحياته التشريعية ليشمل كل المجالات المخصصة للقانون دون تمييز بين نواب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة،

(1) بوزيد لزهاري، التعديل الدستوري 07 فيفري 2016 وانعكاساته على مجلس الأمة، منشورات مجلس الأمة 18 أفريل 2016، الجزائر، سنة 2016، ص 40.

وفي المقابل من ذلك كان من الأجدر أن يضع حدود للسلطة التنفيذية في مجال التشريع للحد من إستئثارها الكامل بالمبادرة التشريعية لا سيما في المجال المالي.

المطلب الثاني:

تقييد البرلمان في المبادرة في المجال المالي

وفي تعديل المبادرة بالتشريع.

قديمًا كانت السلطة المالية من اختصاص الملوك، غير أنه ونتيجة للصراع الدائم والمستمر بين الملكية والبرلمان في بريطانيا انتقلت هذه السلطة للبرلمان، حيث تمثل وثائق "الماجنا كارتا" سنة 1215، و"ملتس الحقوق" سنة 1628، و"إعلان الحقوق" سنة 1688 أهم النصوص التي منحت البرلمان السلطة في المجال المالي. إلا أن التطور الذي أصاب المجال التشريعي حذفها لصالح الحكومة، قد وضع بعض القيود على البرلمان أدت في الأخير إلى تقييد مبادرته في هذا المجال⁽¹⁾.

إن المالية العامة للدولة المعاصرة هي العصب الذي يغذي وينظم وظائفها وأهدافها وكذا مخططاتها المستقبلية، وبما أن هذا المجال هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، فدور البرلمان في هذا المجال جوهري في التشريع المالي، عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة، والمصادقة عليه، وكذلك يظهر دوره في مجال تعديل المبادرة التشريعية بصورة غير مباشرة للتشريع.

وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: تقييد البرلمان في المبادرة في المجال المالي.

- الفرع الثاني: التعديل صورة غير مباشرة للمبادرة.

(1) سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ط 1993 ، ص ص 367-368 .

الفرع الأول:

تقييد البرلمان في المبادرة في المجال المالي.

لقد أخذ بذلك المؤسس الدستوري في كل من دستور سنة 1976 وسنة 1989، وأكد في دستور سنة 1996، من خلال نص المادة 120 منه في فقرتها 7 والتي جاء فيها: "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه..."، ونص المادة 122 منه في فقرتها 12 التي جاء فيها: "التصويت على ميزانية الدولة"، والملاحظ أن الجديد الذي جاء به دستور سنة 1996 في المادة 120 منه، أنه منح لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك في حالة عدم مصادقة البرلمان في الآجال المنصوص عليها، وهو الأمر المستجد الذي لم يكن مقررا في الدساتير السابقة، وقد أكد المؤسس الدستوري ذلك في التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 138 الفقرتين 9 و10 منه، وكذلك في التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 146 منه.

وعليه سنتعرض إلى أسباب التشريع بالأوامر في المجال المالي (أولا)، ونتعرض لخصائص الأوامر التشريعية في الجانب المالي (ثانيا).

أولا/ أسباب التشريع بأوامر في المجال المالي.

يعرف قانون المالية تقليديا بأنه قانون الميزانية وهو المصطلح الذي ظهر في فرنسا في الأمر 19 جوان 1956، ليتحول إلى قانون المالية في الأمر 02 جانفي 1956، وفي تعريف آخر لميزانية الدولة فهي تعرف بأنها وثيقة تحدد ما تعتمز الدولة إنفاقه، فهي وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة⁽¹⁾.

لقد تأثر المؤسس الدستوري بهذا التطور إلى درجة تمنع البرلمان من المبادرة في المجال المالي، حيث نصت المادة 121 من دستور 1996 على انه: "لا يقبل إقتراح أي قانون نتيجته أو مضمونه تخفيف الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف

(1) حميد مزياي، مرجع سابق، ص ص 64 - 65.

الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

يتولى البرلمان التصويت على التشريع المالي وذلك بموجب المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها 12 التي جاء فيها: "...التصويت على قوانين المالية...". كما يتولى البرلمان على المصادقة على مشروع قانون المالية طبقاً لنص المادة 146⁽¹⁾ منه، والتي نصت على السبب الوحيد الذي يسمح لرئيس الجمهورية أن يشرع بأمر في المجال المالي، في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الأجل المحدد له بمدة 75 يوماً كحد أقصى، يمكن لرئيس الجمهورية بعده أن يصدر مشروع قانون المالية بأمر، مما يكسب هذا المشروع قوة قانون المالية، وتحتسب مدة 75 يوماً ابتداءً من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد مسبقاً⁽²⁾ مما تكتسيه الميزانية في الدولة من أهمية بالغة.

وقد نصت المادة 44⁽³⁾ من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، على المدة التي يصادق فيها البرلمان على قانون المالية وهي 75 يوماً على أقصى تقدير، طبقاً لأحكام المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وأن المدة المخصصة لتصويت المجلس الشعبي الوطني عليه هي 47 يوماً، تحتسب من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس، أين تقوم اللجنة المكلفة بالمالية في المجلس بالاستماع إلى العرض الذي يقدمه كل وزير عن الإعتمادات المالية المخصصة للقطاع الذي يشرف عليه، ثم تعد اللجنة تقرير مشروع الميزانية وتقدمه لرئيس المجلس لكي يعرضه على أعضاء المجلس لكي يطلعوا عليه، ثم بعد ذلك يقوم وزير المالية وفي جلسة

(1) أنظر المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

(2) بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 174.

(3) أنظر المادة 44 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق، ص 55.

علنية بالمجلس بعرض مشروع قانون المالية على أعضاء المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والتصويت عليه، في مدة 47 يوماً.

ويرسل المشروع فوراً إلى مجلس الأمة، الذي بدوره يصادق على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوماً، تحتسب من تاريخ نهاية مهلة 47 يوماً المخصصة للغرفة الأولى للتصويت عليه، ويمر مشروع القانون المالية على مجلس الأمة بنفس الإجراءات المتبعة أمام المجلس الشعبي الوطني المذكورة أعلاه. وفي حالة يثور خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبت في شأنه، ابتداءً من تاريخ نهاية مهلة 20 يوماً المخصصة لمجلس الأمة للتصويت على مشروع قانون المالية.

وفي حالة ما إذا لم يصادق كل من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في الأجل المخصص لهما، أو لم تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الحاصل بين الغرفتين حول مشروع المالية، فقد حسمت الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة هاتين الفرضيتين ونصت على أنه: "...في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية" وعليه لا تستطيع الحكومة سحب مشروع قانون المالية، كما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية.

ثانياً/ خصائص الأوامر التشريعية في المجال المالي:

يعتبر قانون المالية أداة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، وبهذا الشكل يحدد بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل الموارد والنفقات المخصصة لسير المرافق العمومية وتخفيض التجهيزات العمومية والمشاريع الإنمائية⁽¹⁾.

ويكتسب الأمر التشريعي المتخذ في المجال المالي مجموعة من الخصائص يميزه عن غيره من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، يمكن حصرها في ما يلي:

(1) شاوش بشير بلس، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، ع 3، نشرات مجلس الأمة، جوان 2003، ص 29.

1- أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأمر في المجال المالي، هي سلطة مقيدة من حيث الشكل ومن حيث الموضوع ومن حيث الأداة، ففي الشكل، رئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية أشكال أو إجراءات دستورية، فلم يشترط لإتخاذ هذا النوع من الأوامر في مجلس الوزراء، أو يخضع لإستشارة أية هيئة أخرى، أما في الموضوع فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى، فرئيس الجمهورية لا يستطيع إصدار مشروع قانون عادي لم يصادق عليه البرلمان، أما من حيث الأداة، فإن الدستور هو من يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية، فيصدر في صورة أمر⁽¹⁾.

2- تكون لهذا الأمر قوة قانون المالية، وهذا ما نصت عليه المادة 44 فقرة 5⁽²⁾ من العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

3- لا يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأمر في المجال المالي بناء على تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، وإنما بمجرد توفر الشرط المنصوص عليه في المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المتعلق بمرور مدة 75 يوما كحد أقصى يفقد البرلمان إختصاصه في الموضوع، وينتقل إلى رئيس الجمهورية، وليس لأي سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته، وهو وواجب والتزام دستوري يقع على رئيس الجمهورية، لأهمية هذا النوع من التشريع لقيام الدولة.

4- في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، يمكن أن يمارس سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر من يتولى مهام رئاسة رئيس الجمهورية نيابة عنه، لا سيما أن ما نصت عليه الفقرة 5 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فلم يرد من بين الإختصاصات التي

(1) أحمد بركات، مرجع سابق، ص 13.

(2) نص المادة 44 فقرة 5 من القانون 12-16 على ما يلي: " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية"، مرجع سابق.

لا يستطيع أن يمارسها من يتولى مهام رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 96⁽¹⁾، من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهذا راجع لأهمية قانون المالية للدولة.

الفرع الثاني:

التعديل صورة غير مباشرة للمبادرة.

إن المبادرة بالتشريع سواء كانت مشروعا حكوميا أو إقتراحا برلمانيا تتعرض أثناء مراحل تقديمها إلى تعديلات معينة، يمكن من خلالها إلى الوصول إلى نتيجة مرضية من الجهتين، وعادة فإن الجهة التي لا تكون مؤهلة فنيا وسياسيا للمبادرة لإقتصارها المعلوماتي، هي التي تشارك في اللجنة التشريعية عن طريق إدخال تعديلات على الإقتراحات والمشاريع القانونية المعروضة على البرلمان، وذلك لجعلها وسيلة ضغط على الحكومة، لأن هذه الأخيرة تستحوذ على غالبية المبادرات التشريعية⁽²⁾.

ويعرف التعديل بأنه "حق مترتب ومشتق من حق المبادرة"⁽³⁾، كما يعرف بأنه "كل إقتراح يهدف إلى تغيير أو تبديل أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو إقتراح قانون، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد"، وهناك من يطلق عليه تسمية حق الإقتراح الفرعي. أو هو "إقتراح تغيير جزئي بنص يتم إيداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة بغرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة ومحددة، فحق التعديل مبادرة فردية وممارسة جماعية الغاية منه التوصل إلى تغيير أو تعديل النص الناقص"⁽⁴⁾.

(1) نص المادة 96 الفقرتين 3 و4 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "...لا يمكن في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين 94 و95 اعلاه، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المادتين 8 و9 من المادة 91 والمواد 104 و142 و151 و162 و219 و222 من الدستور. لا يمكن، خلال هاتين الفترتين، تطبيق أحكام المواد 97 و98 و99 و100 و102 من الدستور إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد إستشارة المحكمة الدستورية والمجلس الأعلى للأمن" مرجع سابق.

(2) وليد شريط، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغربية، مرجع سابق، ص 31.

(3) لونس مزياي، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 12 ديسمبر 2011، ص 141.

(4) نزهة بن زاغو، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2008-2009، ص 465.

إذن فالتعديل هو كل إقتراح يهدف إلى تغيير (Modification)، أو تبديل (Remplacement)، أو إلغاء (Suppression)، حكم أو عدة أحكام في مشروع أو إقتراح قانون أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد⁽¹⁾. وتجدر الإشارة، أن هناك إرتباطا دستوريا حتميا بين المبادرة التشريعية وحق التعديل وهذا ما أكده الدستور الفرنسي لسنة 1958⁽²⁾، إذ تطرق إليه بشكل موسع وإعتبره حقا تبعية ومشتقا مترتبا على حق المبادرة التشريعية.

لقد نص التعديل الدستوري لسنة 1996 على هذا الحق ولو بصفة غير مباشرة في نص المادة 120⁽³⁾ منه، كما تطرق القانون العضوي رقم 99-02⁽⁴⁾ لهذا الحق في المادة 28 منه، والتي نصت على: "يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم إقتراحات التعديلات عن مشروع أو إقتراح قانون محال على اللجان للدراسة"، ونلاحظ أن مجلس الأمة ليس له حق التعديل وأن الإطار الوحيد لمجلس الأمة بالتعديل هو اللجنة المتساوية الأعضاء⁽⁵⁾ وأن الجهات التي تتمتع بحق التعديل فقط هي: اللجنة المختصة، نواب المجلس الشعبي الوطني، والحكومة.

إن الملاحظ أن المجلس الدستوري هو الذي أنكر على أعضاء مجلس الأمة حق التعديل في رأيه رقم 4/ر ن د /م د /98 المؤرخ في 10 فبراير لسنة 1998، المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، حيث أن النص الأول لمشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة منح أعضاء مجلس الأمة إمكانية تعديل مشاريع أو إقتراحات القوانين، وأن المجلس الدستوري في قراره إستند على المواد 119 و120 من دستور سنة 1996، ليستنتج في النهاية وبطريقة غير منتظرة أن مجلس الأمة لا يملك حق التعديل ويعلن بذلك عن عدم دستورية المواد 63 و68 و75 و76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والمتعلقة بحق التعديل أو لها علاقة مباشرة به، فالمجلس الدستوري

(1) الأمين شريط، مداخلة تحت عنوان "حق التعديل في النظام البرلماني"، الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من دستور سنة 1996، يومي 06 و07 ديسمبر 2004، ص 01.

(2) Art 44/1 (constitution 1958): "Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement".

(3) أنظر المادة 120 من دستور سنة 1996، مرجع سابق.

(4) أنظر القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، بحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

(5) نزيهة بن زاغو، مرجع سابق، ص 465.

إستند على القراءات الحرفية لنص الدستور وبالضبط الفقرة 03 من المادة 120 منه، مبررا ذلك بعدم ذكر إمكانية التعديل بالنسبة لمجلس الأمة لكن لا يعقل أن يقوم المؤسس الدستوري بإيجاد مجلس الأمة ثم يحرمه من حق التعديل مع العلم أن أغلب الدول التي أخذت بنظام الغرفتين أقرت للغرفة الثانية هذا الحق⁽¹⁾.

بالرجوع إلى المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تقابلها المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 120 من دستور سنة 1996، نجدها تمنح لكل من البرلمان بغرفتيه وللحكومة حق المبادرة بالتعديل ولو بصفة غير مباشرة، لكن حق المبادرة بالتعديل لم ينص عليه الدستور صراحة، بل نص عليه القانون العضوي 16-12 في المادة 28 منه⁽²⁾، وقد إشتطت المادة شرط واحد تمثل في أنه لا يمكن إقتراح تعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه في الغرفة الأخرى والعكس وهو الشرط الذي لم يكن موجودا في المادة 28 من القانون العضوي 99-02، كذلك فقد أحالت المادة للتنظيم الداخلي لغرفتي البرلمان التي تنظم إجراءات وشروط تقديم إقتراحات التعديلات ومن الشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، من خلال نص المادة 78 منه، والمادة 71 و72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽⁴⁾، وهي:

- يجب أن يقدم التعديل من قبل عشرة (10) نواب وأن يوقع من قبل جميع اصحابها.
- يجب أن يكون الإقتراح محررا باللغة العربية وفي شكل مواد قانونية، مرفقا بالأسباب.

(1) محمد مهاد بن قارة، مبدأ الإزدواجية في السلطتين التنفيذية والتشريعية ضرورة أم تقليد، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، أفريل 2012، ص ص 114 - 115.

(2) نص المادة 28 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على ما يلي: "مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم إقتراحات التعديلات على مشروع أو إقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته. ولا يمكن إقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من الغرفة الأخرى. يحدد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات وشروط تقديم الإقتراحات"، مرجع سابق.

(3) أنظر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر ج د، العدد 53، السنة الرابعة والثلاثون، الأربعاء 10 ربيع الثاني عام 1418 هـ، الموافق لـ 13 غشت سنة 1997.

(4) أنظر النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر ج ج، عدد 49، بتاريخ 30 ذو القعدة عام 1438 هـ، الموافق لـ 22 غشت 2007.

- يجب أن تكون الإقتراحات معللة وموجزة، وأن تخص مادة أو مواد من النص المودع، مع إمكانية إدراج مادة إضافية شرط أن تكون لها علاقة مباشرة بالنص المودع.
- يجب أن تقدم تعديلات النواب في مدة زمنية تقدر بـ 24 ساعة إبتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل⁽¹⁾، والملاحظ أن كلا من اللجنة المختصة أو الحكومة، فهي لا تخضع لأي شرط أو قيد يمنعها من تقديم أي تعديل، ويمكنها تقديم تعديلاتها في أي وقت قبل التصويت.

⁽¹⁾ عز الدين بغدادى، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2008، ص 34.

المبحث الثاني:**معوقات دور البرلمان في المبادرة بتعديل الدستور.**

إن الدساتير التي لا تسمح بتعديلها تقضي على أنظمتها بالثورة أو الانقلاب، لذلك نجد السلطة في مختلف الأنظمة الدستورية تفتح المجال أمام السلطة التأسيسية المنشأة للقيام بتعديل دستورها، من أجل تحقيق الأهداف المسطرة والدوافع التي تظهر في مساندة تطور القوانين والنظم، وسد معظم النقائص التي تصيب النصوص التشريعية، وتنظيم التعايش السلمي بين الأفراد والجماعات إذا أصبحت الوثيقة الدستورية عاجزة عن ذلك.

عملت بعض الدول نظرا لأهمية الدستور باعتباره القانون الأساسي للدولة على تقييد عملية تعديله وعدم ترك فرصة للأفراد بهذه السلطة لهيئة معينة، وهو ما يعمل به في فرنسا، فمن خلال نص المادة 89 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، أين تم تقييد حق رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل الدستوري بإقتراح الوزير الأول، ويتقاسم معه البرلمان هذا الحق في المبادرة بالتعديل أيضا⁽¹⁾.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، من خلال نص المادة 5 من الدستور الأمريكي لسنة 1787 ، لا يتمتع الرئيس الأمريكي بالتعديل الدستوري، وهو من حق ثلثا أعضاء المجلسين وللهيئات التشريعية لثلاثي مختلف الولايات، أما المصادقة على التعديل فيعود للهيئات التشريعية لمختلف الولايات وذلك بنسبة ثلاثة أرباع مختلف الولايات⁽²⁾.

أما في الجزائر، فقد قام المؤسس الدستوري الجزائري بعدة حركات دستورية منذ الإستقلال، إستجابة لتطلعات الأمة، وقد تجسدت في دساتير 1963 و 1976 و 1989 و 1996⁽³⁾ والتعديلات الدستورية لسنوات 2008 و 2016 و 2020، والتي تضمنت مسألة المبادرة بتعديل الدستور، وآلياته. وعليه نتناول في هذا المبحث المطالب التالية:

(1) محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 07 ديسمبر 2013، ص 293.

(2) محمد أومايوف، مرجع نفسه، ص 293.

(3) وسيلة وزاني، الطريق البرلماني لتعديل الدستور، مجلة الفكر البرلماني، ع 17، سنة 2007، ص 56.

- **المطلب الأول:** المبادرة بتعديل الدستور.

- **المطلب الثاني:** الإستفتاء الشعبي آلية لتجاوز البرلمان في تعديل الدستور.

المطلب الأول:

المبادرة بتعديل الدستور.

تعتبر عملية التعديل الدستوري هي: " تغيير جزئي في أحكام الدستور سواء بإلغاء البعض منها أو بإضافة أحكام جديدة، ومن هنا الإلغاء الكلي للدستور لا يعتبر تعديلا، وبناء على ذلك يتبين أن التعديل يختلف عن الوضع الذي يعني إنشاء دستور جديد، كما يختلف عن الإلغاء الكلي للدستور"⁽¹⁾، وعملية التعديل الدستوري " لا تشكل إعتداء على سمو الدستور محل المراجعة، ما دام أنه ينظم في قرار نصوصه إمكانية اللجوء إلى هذا المسعى وشروط إجراءاته، ومن ثم فإن عملية تعديل الدستور لا تتعارض مع روح وجوهر محل التعديل"⁽²⁾، وتلجأ السلطات المختصة في تعديل الدستور إلى تعديله عادة من أجل إجراء إصلاحات سياسية سواء كانت هذه الإصلاحات داخلية أو خارجية.

لقد تطورت إجراءات وآليات التعديل منذ القرن الثامن عشر، فبعد أن كانت المبادرة بتعديل الدستور حكرا على الملك والإمبراطور، توسعت لتشمل الحكومة والبرلمان والشعب في بعض البلدان⁽³⁾، وعلى غرار ما هو قائم في النظامين الفرنسي والأمريكي كما سبق بيانه، نوضح فيما يلي مدى هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور، ثم قيود المبادرة البرلمانية في تعديل الدستور ، وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- **الفرع الأول:** هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور.

- **الفرع الثاني:** قيود المبادرة البرلمانية في تعديل الدستور.

(1) جمال حداد وهشام عبد الكريم، دور المجتمع المدني في التعديلات الدستورية بالجزائر، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، ص 31.

(2) أحسن راجي، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 411.

(3) إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، 2003، ص 86.

الفرع الأول:

هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور.

يعود الاستثناء بحق المبادرة بتعديل الدستور في الجزائر إلى رئيس الجمهورية، غير أن المؤسس الدستوري أشرك البرلمان في المبادرة بإقتراح تعديل الدستور في المادة 71 من دستور 1963، وفي المادة 177 من دستور 1996 وفي المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾.

ففي دستور 1963 توجه المؤسس الدستوري الجزائري إلى الموازنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في عملية المبادرة بتعديل الدستور، أين منح هذه المكنة الدستورية لكل من رئيس الجمهورية، والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني للذان يبادران بصورة مشتركة، وهذا ما تبين من صيغة الجمع الواردة في المادة 71 منه، والتي نصت على أنه: "ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة للمجلس الوطني معاً"، فلا يحق لأي جهة أن تبادر بإقتراح التعديل الدستوري بصورة منفردة، وهو الإجراء الذي يضمن عدم تغليب أي جهة على الأخرى.

بداية من دستور 1976 في المواد 191 و 192 منه والتطورات اللاحقة التي عرفها النظام الدستوري الجزائري لا سيما في دستور 1989 في المادة 163 منه⁽²⁾، إستأثرت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور، وضيق المجال على البرلمان ممثل الشعب في ممارسة هذا الاختصاص الأصيل.

إلى غاية دستور 1996 فقد يباشر رئيس الجمهورية عملية المبادرة وفق طرق مختلفة نصت عليها المادتان 174 و 176، وله أن يلجأ إلى البرلمان والشعب لإقرار التعديل الدستوري، أو إلى البرلمان بعد أخذ رأي المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2020) لإقراره متى أحرز 4/3 أصوات أعضاء غرفتي البرلمان، وقد تكون المبادرة بالتعديل الدستوري بناء

(1) أنظر المادة 71 من دستور 1963، والمادة 177 من دستور 1996، والمادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مراجع سابقة.

(2) أنظر المواد 191 و 192 من دستور 1976، والمادة 163 من دستور 1989، مراجع نفسها.

على إقتراح ثلاثة أربع 4/3 أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا على رئيس الجمهورية⁽¹⁾، الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة⁽²⁾.

بالإضافة إلى طريقة أخرى وردت خارج أحكام التعديل الدستوري، وهي الطريقة الواردة في المادة 77 في الفقرة 8 من دستور سنة 1996، والتي تنص على انه: "يمكن ان يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء".

وقد نصت المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على المبادرة بالتعديل الدستوري ومنحت هذا الحق إلى رئيس الجمهورية بنصها على: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري.."، وهو ما نصت عليه المادة 219⁽³⁾ وما بعدها من التعديل الدستوري لسنة 2020 وعليه فإن التعديل الدستوري في كل الحالات لا يمكن أن يتحقق ولو بمبادرة 4/3 أعضاء البرلمان بغرفتيه إلا بموافقة رئيس الجمهورية.

لقد إستعمل رئيس الجمهورية حقه في تعديل الدستور عن طريق الإستفتاء بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 96-348 المؤرخ في 14 أكتوبر 1996 المتضمن إستدعاء الهيئة الناخبة للإستفتاء حول مشروع التعديل، كما إستعمل حقه هذا دون إستفتاء وذلك من خلال المجلس الدستوري في 01 أبريل 2002، بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 المتضمن تعديل الدستور، وكذا من خلال القانون 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008⁽⁴⁾، أما التعديل الثالث فكان بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ومع العلم أن هذا التعديل يمس بالتوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية، فإنه لم يعرض على الإستفتاء الشعبي، وعليه تظهر أهمية المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية، في أنه لا يوجد ما يمنعه من إقتراح تعديلات من شأنها العمل على إخضاع البرلمان للسلطة التنفيذية⁽⁵⁾.

(1) أنظر المواد 174 و176 من دستور سنة 1996 مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 177 من دستور سنة 1996 مرجع نفسه.

(3) أنظر المادة 219 وما بعدها من التعديل الدستوري لسنة 2020 مرجع سابق.

(4) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 208.

(5) لوناتس مزياي، مرجع سابق، ص 220.

إما بخصوص التعديل الدستوري لسنة 2020 فإنه نتيجة للمطالبة بتعديل الدستور من خلال الهبة الشعبية الحضارية التي حدثت في الجزائر سنة 2019 والحراك السلمي الذي قام به الشعب الجزائري والذي نتج عنه مجموعة من المطالب، تدخل المؤسس الدستوري لتبليتها وعين لهذا الغرض لجنة خبراء لأول مرة بعد الإستقلال حملها المرسوم الرئاسي 20-03 المؤرخ في 11 جانفي 2020 المتضمن إنشاء لجنة خبراء مكلفة بصياغة إقتراحات لمراجعة الدستور، وعرضت هذه المسودة على كافة أطراف المجتمع⁽¹⁾، وصدر تقرير اللجنة النهائي المنشور والذي تجاوز 1200 صفحة⁽²⁾، وتم بعد ذلك عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء، ثم البرلمان، ولقي مصادقة بالإجماع، وعلى إثر ذلك إستدعى رئيس الجمهورية الهيئة الناخبة بموجب المرسوم الرئاسي 20-251 المؤرخ في 15 سبتمبر 2020، وتم إختيار الفاتح من نوفمبر لسنة 2020 يوما للإستفتاء⁽³⁾، ولقي المشروع ترقية الأغلبية، ونشر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020.

و من خلال ما سبق يمكن القول أن المؤسس الدستوري هو من جعل من رئيس الجمهورية، صاحب الإختصاص الأصيل والمهيمن على عملية المبادرة بتعديل الدستور بإعتباره حامي الدستور.

الفرع الثاني:

قيود المبادرة البرلمانية في تعديل الدستور.

تعتبر عملية تعديل الدستور عن طريق الهيئة التشريعية في الأنظمة المقارنة إحدى الطرق الديمقراطية، وبالتالي تعتبر آلية الطريق البرلماني تقنية دستورية محضة في تعديل الدستور، مثلها مثل باقي الطرق الديمقراطية الأخرى على غرار الجمعية العامة والإستفتاء الشعبي، يكتفى من

⁽¹⁾ عمار بوضيف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، مراحل التعديل - المضمون - المستجد، مرجع سابق، ص ص 38-39.

⁽²⁾ التقرير النهائي للسلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات حول الإستفتاء عن مشروع تعديل الدستور، الموقع الرسمي، تاريخ المراجعة: 23-11-2022 . ina-elections.dz

⁽³⁾ أنظر ج ر ج ج، عدد 54 بتاريخ 16 سبتمبر 2020.

خلالها رئيس الجمهورية برقابة المحكمة الدستورية ومصادقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا على مشروع تعديل الدستور، دون اللجوء للإستفتاء الشعبي⁽¹⁾ وهو ما نصت عليه المادة 221 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽²⁾.

وبالرجوع إلى دستور 1963 في مادته 71 نجد أن المؤسس الدستوري إشتراط الأغلبية المطلقة من المجلس الوطني لممارسة المبادرة بتعديل الدستور، فبغض النظر عن النسبة المطلوبة لإقتراح التعديل، فإن إجراءاته في ظل نظام الغرفة الواحدة أبسط عنه في ظل نظام الغرفتين. كما هو الحال في دستور 1996 في المادة 177⁽³⁾ منه، فإن إنتاج الأثر القانوني للمبادرة البرلمانية يجب أن يحقق الشروط التالية:

- **الشرط الأول:** بضرورة عرض الإقتراح البرلماني على إستفتاء شعبي، بعد أن يبادر به ثلاثة أرباع 4/3 أعضاء الغرفتين مجتمعين معا، على خلاف مشروع رئيس الجمهورية لتعديل الدستور، المخير بين إمكانية عرضه على الإستفتاء الشعبي خلال (50) يوما الموالية لإقراره حسب ما نصت عليه المادة 174⁽⁴⁾ منه، أو الإكتفاء بإحرازه لنسبة ثلاثة أرباع 4/3 من أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا طبقا لنص المادة 176⁽⁵⁾ منه.

- **الشرط الثاني:** بضرورة قيام رئيس الجمهورية بعرض الإقتراح البرلماني على الإستفتاء الشعبي، كونه الوحيد المخول بذلك كما ذكرنا سابقا.

- **الشرط الثالث:** بقبول رئيس الجمهورية القيام بمهمة عرض الإقتراح البرلماني على الإستفتاء الشعبي، وذلك كون أن المؤسس الدستوري أعطى المكنة والسلطة التقديرية في ذلك لرئيس الجمهورية وإلا فإن أثر الإقتراح البرلماني يبقى منعدم قبل الإستفتاء الشعبي.

(1) مولود بركات، آليات المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، ع 11، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سبتمبر 2018، ص 290.

(2) نص المادة 221 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "...أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان"، مرجع سابق.

(3) نص المادة 177 من دستور سنة 1996 على ما يلي: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة"، مرجع سابق.

(4) أنظر المادة 174 من دستور سنة 1996، مرجع سابق.

(5) أنظر المادة 176 من دستور سنة 1996، مرجع نفسه.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري في المادة 177 من دستور سنة 1996 فقد إشتراط ثلاثة أرباع 4/3 من أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين وهي أغلبية صعبة التحقيق⁽¹⁾ وهو ما يعد تراجعاً ملحوظاً من سلطة البرلمان بغرفتيه في هذه المسألة، وقد أكد هذا التراجع من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 211⁽²⁾ منه، والتي تقابلها المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فقد إشتراط ثلاثة أرباع 4/3 من أعضاء البرلمان مجتمعين معاً، للمبادرة بإقتراح تعديل الدستور.

وقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في قبول عرض اقتراح التعديل على الإستفتاء الشعبي بعد إستيفاء الأغلبية المشترطة من البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً، أو رفض عرضه له، وهي الفيصل في ذلك (السلطة التقديرية)، أي بمعنى آخر أن عدم عرض المبادرة على الإستفتاء الشعبي من طرف رئيس الجمهورية، يعني بالنتيجة القضاء على إمكانية توليد المبادرة البرلمانية لأثرها القانوني من المنبع، مما يعزز مكانة رئيس الجمهورية في الهيمنة على المبادرة بتعديل الدستوري.

لا يقتصر الأمر على القيود التي وضعها المؤسس الدستوري أمام المبادرة البرلمانية في تعديل الدستور، وإنما كذلك هناك قيود نص عليها في القانون العضوي رقم 16-12، من خلال الإجراءات المتعلقة بتقديم إقتراحات القوانين، فلم يخصص سوى فقرتين من مادتين، توضحان إجراءات عمل البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، لتقديم إقتراح تعديل الدستور، وهي نص المادة 99⁽³⁾ الفقرة 3 منه، والتي جاء فيها تحديد المكلف بإستدعاء المجلسين (البرلمان) للإجتماع معاً من أجل إقتراح التعديل، ويكون ذلك من رئيس مجلس الأمة، والمادة 100⁽⁴⁾ الفقرة 1 منه،

(1) محمد أومايوف، مرجع سابق، ص ص 293-294.

(2) نص المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه"، مرجع سابق.

(3) نص المادة 99 فقرة 3 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة على ما يلي: "كما يمكن أن يجتمع البرلمان بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة، في الحالة المنصوص عليها في المادة 211 من الدستور"، مرجع سابق.

(4) نص المادة 100 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة على ما يلي: "يرأس البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، رئيس مجلس الأمة، في الحالات المنصوص عليها في المادة 102 (الفقرات 2 و 3 و 5) والمواد 105 (الفقرة 2) و 210 و 211 من الدستور"، مرجع سابق.

والتي نصت على المكلف برئاسة هذا الاجتماع وهو رئيس مجلس الأمة كذلك، أما في المادة 101⁽¹⁾ منه، فقد أحال أعضاء البرلمان المقترحين للتعديل إلى نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكثبي الغرفتين، يرأسها أكبر الأعضاء سنا ويصادق عليه البرلمان بغرفتيه مجتمعين معا (على غرار النظام الداخلي لكل غرفة)، دون تحديد إن كان هذا النظام الداخلي يكون إجراء بعديا لبلوغ النصاب، ولإستدعائه أو هو إجراء قبليا له، أي قبل بلوغ النصاب القانوني، أي أن المؤسس الدستوري قد زاد من الأمر تعقيدا رغم أن القانون العضوي في حد ذاته قانون إجرائي.

من خلال ما سبق يمكن القول أنه كان على المؤسس الدستوري أن يكمل ضبط إجراءات المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور، لأن بلوغ نصاب الإقتراح يستدعي وجود مكتب يقدم له هذا الإقتراح، ولأن صاحب المبادرة هنا (ثلاثة أرباع 4/3 أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا) ليس هو نفسه من له صلاحية إستدعاء البرلمان بغرفتيه (رئيس مجلس الأمة) وهذا الإنفصال بين المبادر وبين المستدعي وبين النظام الداخلي، هو الداعي إلى معالجته على المستوى الإجرائي⁽²⁾، والملاحظ أن هناك عزوف من طرف البرلمان بغرفتيه للمبادرة بتعديل الدستور، ولعل عزوف أعضاء البرلمان عن المبادرة بالتعديل الدستوري يعود إلى:

- أولا/ عائق سيكولوجي يجعلهم يحجمون عن مثل هذه المبادرات معتقدين أن رئيس الجمهورية بما يملكه من شرعية إنتخابية هو الأحق بذلك.

- ثانيا/ يبدو أن نصاب ثلاثة أرباع 4/3 لقبول المبادرة صعب التحقيق في ظل تنوع تشكيلة البرلمان الجزائري، علما أنه نصاب معقول مادام الأمر يتعلق بالقانون الأساسي للبلاد، تفاديا للتعديلات المتكررة، بإعتبار القواعد الدستورية بطبيعتها تتطلب الثبات والإستقرار⁽³⁾.

(1) نص المادة 101 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة على ما يلي: "تضبط القواعد الأخرى لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعين معا، في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكثبي الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سنا، ويصادق عليه البرلمان بغرفتيه مجتمعين معا في بداية جلساته"، مرجع نفسه.

(2) رايح شامي، المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور في النظام الدستوري الجزائري، مجلة المعيار، ع 6، مجلة دورية محكمة تصدر عن المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، ديسمبر 2012، ص 217.

(3) عمار عباس، تأملات في التعديل الدستوري الجديد، مجلة الفكر البرلماني، ع 34، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، جوان 2014، ص

المطلب الثاني:

الإستفتاء الشعبي آلية لتجاوز البرلمان في تعديل الدستور.

يعرف إجراء الإستفتاء بأنه: "طريق الممارسة الديمقراطية الشعبية شبه المباشرة ووسيلة للتعبير على إرادة العامة للشعب مباشرة حول القضايا الوطنية الهامة والنصوص القانونية المصيرية، والإستفتاء هو الطريق الدستوري الديمقراطي الأكثر قوة ومصداقية وفاعلية في التعبير عن الإرادة العامة للشعب في ممارسة السيادة العامة طبقا لنظرية السيادة الشعبي، أي أن السيادة ملك للشعب يمارسها بواسطة الإستفتاء وعن طريق ممثليه"⁽¹⁾، وتتمثل موضوعات الإستفتاء فيما يلي:

- 1- حول قضايا وطنية هامة.
- 2- النصوص القانونية مثل عملية إعتاد الدستور و تعديله.
- 3- بعض المعاهدات الهامة التي يؤثر تطبيقها على شكل الدولة.
- 4- تحكيم الشعب في بعض حالات التنازع بين السلطات الدستورية⁽²⁾.

لقد دأب المؤسس الدستوري على إقرار الحق في الإستفتاء في دساتير الجمهورية منذ الإستقلال إلى يومنا هذا⁽³⁾، وقد تم اللجوء إلى الإستفتاء لإقرار أول دستور للجمهورية الجزائرية

(1) وسيلة وزاني، الإستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، ع14، مجلة مجلس الأمة الجزائري، نوفمبر 2006، ص 80.

(2) وسيلة وزاني، مرجع نفسه، ص 82.

(3) يمكن حصر الإستفتاءات المجرأة لحد الآن في النظام الجزائري وعددها إثنا عشر (12) إستفتاء وهي:

- إستفتاء متعلق بتقرير المصير في 01 جويلية 1962.
- إستفتاء متعلق بالمجلس التأسيسي وصلاحياته في 20 سبتمبر 1962.
- إستفتاء متعلق بدستور سنة 1963 في 08 سبتمبر 1963.
- إستفتاء متعلق بالميثاق الوطني لعام 1976 في 27 جوان 1976.
- إستفتاء متعلق بدستور سنة 1976 في 19 نوفمبر 1976.
- إستفتاء متعلق بالميثاق الوطني لعام 1986 في 16 جانفي 1986.
- إستفتاء متعلق بتعديل الدستور فس 03 نوفمبر 1986.
- إستفتاء متعلق بدستور سنة 1989 في 23 فيفري 1989.
- إستفتاء متعلق بدستور سنة 1996 في 28 نوفمبر 1996.
- إستفتاء متعلق بالوثام المدني في 16 سبتمبر 1999.

سنة 1963، وقبله إستفتاء تقرير المصير سنة 1962، والتعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020.

إن آلية الإستفتاء تعد " لدى أغلب الأنظمة الدستورية المعاصرة وسيلة يمكن إستخدامها للدفاع عن الديمقراطية وتكريس مبدأ السيادة الشعبية، أما في النظام الجزائري فإن هذه الآلية تبقى حكرا على رئيس الجمهورية وحده، يستعمله بكل حرية لتدعيم مركزه التشريعي على حساب باقي المؤسسات التشريعية في الدولة"⁽¹⁾، أي أن الإستفتاء هو مكنة خاصة وحق مطلق لرئيس الجمهورية، ووسيلة للحد من دور البرلمان في التشريع.

وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- **الفرع الأول:** الإستفتاء مكنة خاصة وحق مطلق لرئيس الجمهورية.

- **الفرع الثاني:** الإستفتاء وسيلة للحد من دور البرلمان في التشريع.

الفرع الأول:

الإستفتاء مكنة خاصة وحق مطلق لرئيس الجمهورية.

لقد تطرقت الدساتير الجزائرية إلى آلية الإستفتاء الشعبي، من خلال نص المادة 71 من دستور سنة 1963 والتي جعلت مسألة المبادرة بتعديل الدستور بيد رئيس الجمهورية والبرلمان (المجلس الوطني آنذاك)، والمادة 73 منه، التي أوجبت عرض مشروع قانون التعديل على مصادقة الشعب عن طريق الإستفتاء⁽²⁾، وهو ما يعتبر تعبيرا ضمنيا على مشاركة كل من رئيس الجمهورية والبرلمان في عملية المبادرة بتعديل الدستور عن طريق الإستفتاء الشعبي.

- إستفتاء متعلق بالمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.

- إستفتاء متعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2020 في 01 نوفمبر 2020.

أنظر إلى: حميد مزياني، الإختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، ع 2، مجلة سداسية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، سنة 2014، ص 442.

⁽¹⁾ حميد مزياني، عن واقع الإزدواجية و العمل التشريعي في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، سنة 2011، ص 85.

⁽²⁾ أنظر المواد 71 و 73 من دستور سنة 1963، مرجع سابق.

أما في دستور 1976 فقد جاء الإستفتاء من خلال ممارسة الشعب لسيادته، من خلال إستشارة رئيس الجمهورية للشعب عن طريق الإستفتاء في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية، طبقا لنص المادة 111 الفقرة 14 منه، ويمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يقر مشروع تعديل الدستور بأغلبية ثلثي أعضائه، أما إذا تعلق مشروع التعديل بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور، فيجب أن يتم إقرار المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلاثة أرباعه، بنص المواد 192 و 193 فقرة 1 منه⁽¹⁾.

أما دستور سنة 1989 وطبقا لنص المادة 74 الفقرة 9 منه، فالمبادرة بالإستفتاء تصدر من رئيس الجمهورية من خلال إستشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، وبخصوص التعديل الدستوري فالمبادرة به تصدر من رئيس الجمهورية حصرا دون البرلمان، ويمكن إقرار التعديل الدستوري عن طريق الإستفتاء الشعبي بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 163 منه⁽²⁾.

أما دستور سنة 1996 في المواد 77 فقرة 8 و 174 و 177 منه⁽³⁾، وما لحقه من تعديلات سواء التعديل الدستوري لسنة 2016 في المواد 91 فقرة 8 و 208 و 211 منه⁽⁴⁾، أو التعديل الدستوري لسنة 2020 في المواد 219 و 222 منه⁽⁵⁾، يمكن لرئيس الجمهورية المبادرة بالإستفتاء الشعبي في كل قضية ذات أهمية وطنية، وفق سلطته التقديرية، وبخصوص المبادرة بتعديل الدستور فقد تكون من طرف رئيس الجمهورية، كما يمكن لـ 3/4 غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي كما ذكرنا سابقا. وبالتالي فرئيس الجمهورية يتمتع بالسلطة التقديرية الكاملة للجوء إلى الإستفتاء لتعديل الدستور، وله أيضا سلطة قبول المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور من خلال الإستفتاء، فهو في الحالتين يتحكم في هذه المسألة⁽⁶⁾.

(1) أنظر المواد 192 و 193 فقرة 1 من دستور سنة 1976، مرجع سابق.

(2) أنظر المواد 74 فقرة 9 و 163 من دستور سنة 1989، مرجع سابق.

(3) أنظر المواد 77 فقرة 8 و 174 و 177 من دستور سنة 1996، مرجع سابق.

(4) أنظر المواد 91 فقرة 8 و 208 و 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(5) أنظر المواد 219 و 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

(6) بحثة دندان، الإستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر، 2016-2017، ص 248.

ولقد منح المؤسس الدستوري كذلك المجال الواسع والحق المطلق لرئيس الجمهورية في تدعيم سمو مركزه على حساب البرلمان من خلال نص المواد 8⁽¹⁾ فقرة 4، والمادة 91⁽²⁾ فقرة 9 من التعديل الدستوري لسنة 2020، باللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية، دون أن يوضح المؤسس الدستوري الشروط والطريقة التي يتم من خلالها اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي، الأمر الذي يسمح لرئيس الجمهورية تجاوز البرلمان بإستعمال هذه الآلية الدستورية.

إستنادا إلى نص المادة 93 فقرة 3⁽³⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020، يدخل الإستفتاء ضمن الإختصاصات الدستورية الشخصية لرئيس الجمهورية والتي لا يجوز تفويضها، وعليه إذا طرح رئيس الجمهورية القانون للإستفتاء بهذا الشكل فإنه يستهدف مباشرة شخص الرئيس، لا سيما أنه في العادة ما يعتقد الشعب أنه مدعو للتصويت ليس على نص قانوني وإنما على السياسة الرئاسية، وهو ما يعرف بالإستفتاء السياسي (قانون الوئام المدني كمثال). وما يزيد الأمر تعقيدا وتقوية لمركز وشخص رئيس الجمهورية، أن التصويت من قبل الشعب يتم جملة واحدة ككتلة واحدة، مع العلم أن غالبية الهيئة الناخبة لا تفقه في الأمور القانونية وبالتالي التصويت على القانون إنما هو تصويت على شخص الرئيس كتصويت ثقة، فاضحى الإستفتاء إمتيازاً يستعمله رئيس الجمهورية ليضع خصومه في البرلمان في تعارض مع صاحب السيادة⁽⁴⁾.

الفرع الثاني:

الإستفتاء وسيلة للحد من دور البرلمان في التشريع.

إن إتخاذ قرار الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الإستفتاء، يتم بعيدا عن إستشارة ممثلي الشعب في البرلمان، وهذا رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها إشراكه في هذه العملية، وذلك بالنظر إلى عدة إعتبارات:

(1) نص المادة 8 فقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "... لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"، مرجع سابق.
(2) نص المادة 91 فقرة 9 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "... (9) - يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء،...، مرجع نفسه.
(3) نص المادة 93 فقرة 2 و 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "... لا يجوز بأي حال من الأحوال، أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول ولا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء ..."، مرجع نفسه.
(4) منيرة بلورغي، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في النظمة المقارنة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2018-2019، ص 466.

- إن المناقشة على مستوى كل غرفة برلمانية تسمح بتوضيح الرؤية للرأي العام، وبالتالي إمكانية الموازنة بين سلبيات وإيجابيات موضوع التعديل، و عليه يستوجب تجنب الإختيار العشوائي الناتج عن نقص المعلومة، وتجنب إثارة الرأي العام.

- أخذ الحيطة في إستغلال الرأي العام من طرف السلطة التنفيذية، وهنا تكمن فرصة ممثلي الأحزاب السياسية على مستوى غرفتي البرلمان في ممارسة الوظيفة الإعلامية⁽¹⁾.

- يمكن أن يكون الإستفتاء خارج الدورة التشريعية، وبذلك يحقق رئيس الجمهورية سبق له في تناول المشاريع الهامة قبل البرلمان، ويفوت الفرصة على البرلمان في تشريع قوانين في هذا المجال.

- في حالة الإستفتاء الموجه، والشخصي، فهذا سيؤثر لا محالة على وضع التوازن بين السلطات العامة، نظرا لما يحققه من تفوق في التأثير بسبب هذه الإمكانية لصالح السلطة التنفيذية، فالإستفتاء الذي غرضه تدعيم شرعية رئيس الجمهورية وفرض توجهاته، يشكل سببا من أسباب إختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا سيما أن دور المحكمة الدستورية محدود ولن يتدخل لرقابة القوانين الإستثنائية. وهو ما سبق أن ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي الذي رفض التعرض للقانون الإستثنائي الصادر بتاريخ 28 أكتوبر 1962، و المتعلق بإنتخاب رئيس الجمهورية بحجة أنه تعبير صريح لإرادة الشعب⁽²⁾.

وعليه بلجوء رئيس الجمهورية إلى إجراء الإستفتاء يكون قد فوت الفرصة على البرلمان وسلبه جزء من إختصاصاته وصلاحياته الأصلية المتمثلة في وظيفة التشريع، وكذلك لضعف ضمانات العملية وآليات رقابتها. لا سيما أن الإستفتاء يعتبر قرار إداري يدخل ضمن أعمال السيادة التي تقلت من الرقابة القضائية⁽³⁾. وبذلك لا يملك البرلمان أية سلطة في اللجوء إلى الإستفتاء، رغم كونه يستطيع المبادرة بتعديل الدستور، من خلال إقتراح ثلاثة أرباع 4/3 أعضاء

(1) حميد مزياي، الإختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص 444.

(2) عمر شاشوة، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في تحولات الدولة، من جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص ص 123-124.

(3) لوناتسي حجيقة، مرجع سابق، ص 183.

البرلمان مجتمعين معا لهذا التعديل على رئيس الجمهورية، الذي بدوره يتوقف على رأيه في إمكانية إجراء التعديل الدستوري في الأخير.

وأمام تزايد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية من خلال الآليات التي منحه إياها المؤسس الدستوري، وهيمنتها على المبادرة بالتشريع عموما والإستفتاء الشعبي خصوصا، يجعل منه السلطة الأصلية في التشريع في كل المواضيع وكل المجالات، وبآليات مختلفة لا سيما منها عن طريق الإستفتاء الشعبي للحد من دور البرلمان في التشريع، وتجعل منه مشرعا إستثنائيا.

المبحث الثالث:**عرقلة القانون بالإمتناع عن إصداره ونشره أو تنفيذه.**

إن القانون كتعبير عن السيادة يضعه ممثل هذه السيادة، حتى لا ينحرف أي طرف من ممثلي السيادة عن الضوابط الدستورية المقررة لذلك، فكان من اللازم إشراك أكثر من طرف في إعداد هذا القانون ووضع موضع التطبيق، وهو ما عبر عنه الفقيه مونتيسكيو "بالعضو المركب" فحسب ما ذهب إليه فالقانون يكون من خلال عضو مركب يتكون من الملك، مجلس العموم ومجلس اللوردات، فهذان الأخيران لهما حق وضع القانون، وللملك حق الاعتراض ويكون ذلك عند إصدار القانون، هذه الوضعية كانت في إنجلترا⁽¹⁾.

أما في الجزائر فإن المادة 126 من دستور 1996 جاء فيها: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية".

إن الإصدار هو ذلك التصرف القانوني الذي يمنح لرئيس الجمهورية المكنة بإعطاء القوانين التي صوت عليها البرلمان القوة التنفيذية، ويعتبر الإصدار من الآليات التي يستطيع من خلالها رئيس الجمهورية ممارسة الوظيفة التشريعية، بإعتبار الإصدار هو منتهى العملية التشريعية. ومن خلاله يعترف رئيس الجمهورية للبرلمان على أنه سن وصوت على النص التشريعي الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية وفقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور⁽²⁾، كما يتضمن الإصدار أمرا للحكومة بنشره وتنفيذه كقانون من قوانين الجمهورية النافذة. وعليه نتناول في هذا المبحث المطالب التالية:

- المطلب الأول: سلطة الرئيس في الإصدار والنشر.

- المطلب الثاني: الإمتناع عن إصدار القانون أو تنفيذه.

⁽¹⁾ جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، سنة 2012، ص ص 77-87.

⁽²⁾ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، ط 2002، مرجع سابق، ص 298.

المطلب الأول:

سلطة الرئيس في الإصدار والنشر.

يقول "كاري دي كالبيرغ": "تمارس السلطة التشريعية بصفة كلية من طرف البرلمان ومن ثم فالإصدار لا يزيد شيئاً للقانون وما هو إلا وسيلة لإعلام الجمهور بوجود قانون أي أنه أول خطوة لتنفيذ القانون"، فالإصدار حسب "كاري دي كالبيرغ" يكون من طرف وسيط بين الهيئة التشريعية والجمهور، ولا يعدو أن يكون إلا إسهاد أمام الأمة بوجود قانون، فالإصدار ما هو إلا "إجراء بروتوكولي" يبين أن القانون تم التصويت عليه من طرف البرلمان⁽¹⁾.

لم تميز معظم الدساتير الحديثة بين التصديق والإصدار، واكتفت بالنص على أن رئيس الدولة يصدر الأمر بتنفيذ القانون، فالإصدار يعتبر إشعار بأن القانون قد أعتمد من قبل الجهاز التنفيذي الممثل في رئيس الجمهورية، وإشهاد بوجوده وتأكيد على قيمته الآمرة والتنفيذية⁽²⁾.

مما يطرح التساؤل عن الطبيعة القانونية للإصدار، وعن قيمته القانونية في ظل الدساتير الجزائرية، وإعتبار الإصدار كافياً أم يستلزم النشر. وهل يعد الإصدار ضمن العملية التشريعية، أم هو مجرد مانح للقوة التنفيذية فقط، وما مدى هيمنة رئيس الجمهورية على عملية إعداد القانون، لأن لهذا الأمر علاقة مباشرة بالحكم على مدى فاعلية هذه الآلية في كبح ووقف عمل البرلمان المخالف للقانون والمعتدي بهذه الصفة على مبدأ الشرعية⁽³⁾. وعليه نتناول الفروع التالية:

- الفرع الأول: الطبيعة القانونية للإصدار.

- الفرع الثاني: قيمة الإصدار في ظل النظام الدستوري الجزائري.

- الفرع الثالث: إجراء النشر.

⁽¹⁾ نادية ضريفي، تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع من خلال الإصدار وطلب المداولة الثانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلة صوت القانون، جامعة المسيلة، المجلد السابع، ع 01، ماي 2020، ص 122.

⁽²⁾ سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، ط 1، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، ص ص 328-329.

⁽³⁾ نادية ضريفي، مرجع سابق، ص 122.

الفرع الأول:

الطبيعة القانونية للإصدار.

تبدأ واجبات رئيس الدولة كرئيس للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي بعملية الإصدار والنشر⁽¹⁾، ولقد اختلف الفقهاء في الطبيعة القانونية للإصدار ما إذا كان إجراء الإصدار يعد عملاً تشريعياً أم لا، ولكن غالبيتهم أقرّوا أن الإصدار تصرف قانوني ملزم يقع على عاتق رئيس الجمهورية ويمثل الوجود الرسمي للقانون ويعتبر نقطة إنطلاق تنفيذه⁽²⁾.

ولتحديد الطبيعة القانونية لإجراء الإصدار بإعتباره إختصاصاً أصيلاً في يد رئيس الجمهورية يجب تحديد أهميته من حيث كونه جزءاً من العملية التشريعية ويمنح القوة التنفيذية للتشريع البرلماني (أولاً)، أو يعتبر عمل كاشف للقوة التنفيذية (ثانياً)، أو يعتبر إجراء شكلياً فقط لا يؤثر على العملية التشريعية (ثالثاً).

أولاً/ الإصدار عمل تشريعي:

يتزعم هذه النظرية القائلة بأن الإصدار هو عمل تشريعي مانح للقوة التنفيذية للقانون، كل من "دوجي" و "موريس هوريو" و "لافريير". ويرى أصحاب هذه النظرية أن رئيس الجمهورية يعد شريكاً للبرلمان في عملية تكوين القانون أي في العملية التشريعية، وعليه فإن القانون حسبهم يمر بثلاثة مراحل متتالية:

- التصويت على القانون من طرف الغرفة الأولى.
- المصادقة عليه من طرف الغرفة الثانية.
- إصداره من طرف رئيس الجمهورية⁽³⁾.

(1) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط 5، مطبعة عين شمس، مصر، 1978، ص 293.

(2) عقيلة خراشي، مرجع سابق، ص 64.

(3) محمد مهدي بن قارة، مرجع سابق، ص 100.

أي أن النص الذي صوت عليه البرلمان لا يعد قانونا كاملا إلا بعد إصداره من طرف رئيس الجمهورية الذي يمنحه القوة التنفيذية ليصبح كاملا، كما أن هذا الأخير يملك في هذه الحالة إختصاصا تقديريا وليس إختصاصا مقيدا⁽¹⁾ أي أن رئيس الجمهورية لديه السلطة التقديرية في إصدار القانون أو الإمتناع عن إصداره، مما يجعله شريكا في العملية التشريعية في آخر المطاف وبدونه لا يكتمل الإجراء التشريعي. وهو ما ذهب إليه الفقيه "لافرير" الذي إعتبر أن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية، وأن التصويت البرلماني لا يعدو سوى أنه محدد لمقررات البرلمان الذي يمنحه القوة الإلزامية التي ينفرد بها الجهاز التنفيذي⁽²⁾.

ثانيا/ الإصدار عمل تنفيذي:

يتزعم هذه النظرية أو هذا الإتجاه كل من "كاري دي مالبرغ" و "إسمان"، و "سليمان الطماوي"، وقد إعتبر هذا الإتجاه، أن الإصدار إجراء منفصل عن العملية التشريعية، وأن تصرف الرئيس هو بمثابة إعلان رسمي لميلاد قانون جديد. ولا يضيف عليه القوة التنفيذية لأن النص بمجرد التصويت عليه من طرف البرلمان يحوز القوة التنفيذية، وبالتالي فإجراء الإصدار الرئاسي حسبهم لا يضيف شيئا على القانون المصوت عليه وإنما يقوم فقط ب:

- معاينة التصويت على القانون من طرف الجهاز التشريعي.
- هو شهادة بوجود القانون ووجود نصه.
- هو التأكيد على القيمة الآمرة والتنفيذية لنص القانون⁽³⁾.

بمعنى أن رئيس الجمهورية في حالة الإصدار لا يقوم إلا بتنفيذ ما سبق للبرلمان أن يصوت عليه، ومنحه قوة القانون، فهو إلتزام بواجب تجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها، وهو إلتزام يدخل في الوظيفة التنفيذية⁽⁴⁾، وقد تبنى هذا الطرح الأستاذ "سليمان الطماوي" الذي يرى أن

⁽¹⁾ BENABBOU Fatiha, *Droit parlementaire algérien*, tome 1, OPU, 2009, p62.

⁽²⁾ سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 225.

⁽³⁾ محمد مهاد بن قارة، مرجع سابق، ص 99.

⁽⁴⁾ سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 224.

الإصدار عمل تنفيذي لاحق على العملية التشريعية ويعتبر شهادة من رئيس الدولة بأن البرلمان قد أقر القانون وفقا لأحكام الدستور⁽¹⁾.

ثالثا/ الإصدار إجراء شكلي ضروري :

يعتبر الإصدار في هذا الإتجاه شكلي وضروري في نفس الوقت، وهو لا يؤثر على العملية التشريعية، وإنما ضروري لإكمال العملية التشريعية. وهو ما ذهب إليه أصحاب الفقه الحديث، لا سيما منهم الأستاذ "سعيد بوالشعير"، والذي يعتبر أن الإصدار هو عمل تنفيذي نابع من إلزام تنفيذ الإدارة البرلمانية المستمدة من الدستور والقوانين⁽²⁾، فهو ذلك العمل الذي يقوم به رئيس الدولة لإضفاء صفة القانون على النص، فهو لا ينشئ قاعدة قانونية جديدة، وإنما يكشفها فقط ويلاحظها بنشر المرسوم المتعلق بإصدار⁽³⁾، لكن ماذا عن قيمة الإصدار في ظل النظام الدستوري الجزائري.

الفرع الثاني:

قيمة الإصدار في ظل النظام الدستوري الجزائري.

إن تكييف وظيفة الإصدار حاليا تختلف عنها في ظل دستور سنة 1963، وهذا ما جاء في نص المادة 49 منه التي نصت على ما يلي: "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها. يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، ويوقع مرسومات التطبيق، ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الإستعجال"، لأن الدستور آنذاك أقصى رئيس الجمهورية من المشاركة في العملية التشريعية مثله

(1) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 337.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 225.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد،

2011-2011، ص 281.

مثل الدستور الفرنسي لسنة 1958⁽¹⁾، كما أكد أنه في حال عدم الإصدار ينتقل الإختصاص تلقائياً إلى رئيس المجلس الوطني عملاً بأحكام المادة 51⁽²⁾ منه.

وعليه فإن المؤسس الدستوري منح لرئيس المجلس الوطني إمكانية إصدار القانون في حالة تعطيله من طرف رئيس الجمهورية القانون من خلال الإمتناع عن إصداره ونشره، وبهذا ضرب الإعتراض الضمني الرئاسي عرض الحائط كون الإختصاص ينتقل تلقائياً، كما أنه يقطع الخلاف الذي يثور بين البرلمان والسلطة التنفيذية وجنب المجلس اللجوء إلى إثارة المسؤولية السياسية للجهاز التنفيذي⁽³⁾.

وأنة منذ دستور سنة 1976 قام المؤسس الدستوري بتصوير رئيس الجمهورية بوصفه جزء لا يتجزأ عن السلطة التشريعية أي بوصفه مشرعاً إلى جانب البرلمان⁽⁴⁾، على إعتبار أن كلا من رئيس الجمهورية والبرلمان يتمتعان بنفس القدر من الشرعية الإنتخابية لا سيما أن رئيس الجمهورية هو من يجسد وحدة الأمة، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها طبقاً للمادة 70⁽⁵⁾ من دستور سنة 1996.

ولقد جاءت المادة 154⁽⁶⁾ من دستور سنة 1976 والتي تقابلها كل من المادة 117 من دستور سنة 1989 والمادة 126⁽⁷⁾ فقرة 1 من دستور سنة 1996، بلفظ موحد رغم تبني مبدأ التعددية الحزبية بإنشاء كلمة "قوانين"، فقد حلت محلها في دستوري 89 و 96 عبارة "قانون"، و"تسلمه إياه" بدلاً من "تسليمه له"، وهي كلمات تفيد نفس المعنى، وتحمل نفس المغزى، وإن كانت

(1) محمد مهاد بن قارة، مرجع سابق، ص 102.

(2) نص المادة 51 من دستور سنة 1963 على ما يلي: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها"، مرجع سابق.

(3) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريعاً، فقهاً)، مرجع سابق، ص 102.

(4) HABBAS Josette, *La fonction législative en Algérie*, Thèse de doctorat d'état, université de Montpellier, 1980, p 399.

(5) نص المادة 70 من دستور سنة 1996 على ما يلي: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور. ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة"، مرجع سابق.

(6) نص المادة 154 من دستور سنة 1976 على ما يلي: "يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل ثلاثين يوماً (30) ابتداء من تاريخ تسليمها له"، مرجع سابق.

(7) نص المادة 126 فقرة 1 من دستور سنة 1996 على ما يلي: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"، مرجع سابق.

في صيغتها الحالية أدق⁽¹⁾، وهي نفس الصياغة في المادة 144⁽²⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تقابلها المادة 148⁽³⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020، فقط عدل المؤسس الدستوري وجعل من المحكمة الدستورية بدلا من المجلس الدستوري.

وإضافة لما سبق لكون رئيس الجمهورية شريك فعلي للبرلمان في العملية التشريعية تتضح عدة مؤشرات تدعم ذلك وتكمن في ما يلي:

أولا/ من حيث المدة القانونية:

الملاحظ من خلال إستقراء المواد الدستورية ومراحل تطورها نجد أن المؤسس الدستوري منذ صدور دستور 1976 من خلال المادة 154 منه، إلى غاية المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إستقر على أجل ثلاثين (30) يوما تسري من تاريخ تسلم رئيس الجمهورية للنص القانوني المراد إصداره، دون التطرق إلى حالة الإستعجال، عكس ما جاء به دستور سنة 1963 والذي جعل في المادة 49 منه، إلزامية إصدار القانون ونشره في أجل عشرة (10) أيام الموالية لإحالة القانون على رئيس الجمهورية من طرف المجلس الوطني، ويمكن أن تخفف هذه المدة في حالة الإستعجال بطلب من المجلس الوطني، وقد بينت المادة 51 منه، الأثر الناجم عن مخالفة المدة وهو إنتقال سلطة الإصدار لرئيس المجلس الوطني، وهذا الحل يطرح إشكالية المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، من حيث أنه كيف لرئيس السلطة التشريعية إعطاء أمر بالتنفيذ لأعضاء السلطة التنفيذية لتنفيذه؟، ويرى الدكتور "سعيد بوالشعير" أن تحديد مدة الإصدار لا قيمة له في دستور يتبنى نظام وحدة السلطة مثلما هو عليه الحال في دستور 1963، حكومة يقودها رئيس ينتمي للحزب، ومن ثم يتحول المجلس إلى هيئة منفذة لتعليمات الحزب⁽⁴⁾.

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 227.

(2) نص المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188 الآتية"، مرجع سابق.

(3) نص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 193 أدناه المحكمة الدستورية، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى تفصل في ذلك المحكمة الدستورية وفق الشروط التي تحددها المادة 194 أدناه"، مرجع سابق.

(4) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 55.

ويمكن إرجاع ذلك إلى سبب حداثة عهد الدولة بالإستقلال وحاجتها الماسة إلى سرعة في التشريع⁽¹⁾، ويمكن الملاحظة أن كل الدساتير لم تنص على الجهة التي تحيل النص التشريعي إلى رئيس الجمهورية، وقد جاء النص على ذلك في القوانين العضوية الخاصة بالبرلمان بغرفتين⁽²⁾.
يختلف تاريخ إصدار القانون حسب نوعه، بالنسبة إلى القوانين العادية يبدأ من تاريخ إحالته إلى رئيس الجمهورية وتسلمه إياه، ويمكن إخطار المحكمة الدستورية بها قبل إصدارها للنظر في دستورتها⁽³⁾، أما القوانين الإستثنائية تبدأ من تاريخ إعلان المحكمة الدستورية للنتائج النهائية، أما بالنسبة للقوانين العضوية فتبدأ من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية لمطابقته القانون العضوي للدستور .

ثانيا/ من حيث موقع المادة:

بالرجوع إلى المادة 49 من دستور سنة 1963 نجد موقعها جاء تحت عنوان السلطة التنفيذية، أما المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فقد جاءت تحت الفصل الثالث المعنون البرلمان، مثلها مثل المواد 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 117 من دستور سنة 1989 والمادة 126 من دستور سنة 1996 التي جاءت تحت الفصل الثاني المعنون السلطة التشريعية، وكذلك المادة 154 من دستور سنة 1976 تحت الفصل الثالث المعنون بالوظيفة التشريعية (أين كان يعتبر المؤسس الدستوري السلطة التشريعية ووظيفة وليست سلطة)، أي جاءت جميعها تحت عنوان السلطة التشريعية، وعليه فإن التحول في الطبيعة القانونية للإصدار من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية، مدلوله يوحي إلى تكريس إشراك رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، وأن الإصدار في حد ذاته جزء من العمل التشريعي لرئيس الجمهورية حتى يكتمل التشريع.

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 304.

(2) أنظر المادة 43 من القانون العضوي 99-02، التي تقابلها المادة 43 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي نصت على: " يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال." مرجع سابق.

(3) نص المادة 190 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: " .. يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها، و القوانين قبل إصدارها"، مرجع سابق.

ثالثا/ من حيث طريقة صياغة المادة:

لقد جاءت المادة 49 من دستور سنة 1963 بعبارة "يكلف"، عكس ما جاءت به الدساتير المتعاقبة بعبارة "يصدر" وهو ما يدل على أن المؤسس الدستوري إنتهى إلى عدم نقل الإختصاص تلقائيا، وكرس بذلك الهيمنة التنفيذية على النص التشريعي الذي قد يظل عالقا وقد يصدر متأخرا⁽¹⁾، وذلك بخلاف ما جاءت به المادة 49 المذكورة أعلاه والتي جاءت بنقل الإختصاص إلى رئيس المجلس الوطني، وكان المؤسس الدستوري إنتقل من مبدأ تجنب الخلاف بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وإقامة علاقة يسودها التعاون والإتصال، إلى مبدأ حتمية الخلاف الذي قد يحدثه نتيجة عدم الإصدار أو تأخره⁽²⁾.

ويعتبر تدخل رئيس الجمهورية بواسطة الإصدار بداية من دستور سنة 1976 مشاركة في العملية التشريعية، هذه المشاركة التي لا تكون بسن قواعد قانونية فقط مثلما هو الحال بالنسبة للأوامر الرئاسية، وإنما بالإعتراض عن سن قواعد قانونية من طرف البرلمان، بعدم موافقته عليها، وعليه فالواضح أن المؤسس الدستوري إعتبر دائما السلطة التشريعية مركبة من إرادتين، من إرادة البرلمان، ومن إرادة رئيس الجمهورية⁽³⁾.

والملاحظ أن النصوص الدستورية في الدساتير المتعاقبة منذ دستور سنة 1976 لم تحدد الجزء الذي يترتب عن عدم الإصدار في الأجل المحدد، بإستثناء دستور سنة 1963 الذي أقر صراحة بنقل الإختصاص إلى رئيس المجلس الوطني، كما ذكرنا آنفا.

(1) هناك عدة قوانين تأخر صدورهما مثلا: قانون النائب الذي صادق عليه المجلس يوم 09 جويلية 1978 ولم يصدر إلا في يوم 29 جانفي 1979، عندما تولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة لمدة 45 يوما على إثر وفاة الرئيس هواري بومدين، كذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تاخر إصداره بأربعة أشهر ونصف صادق عليه البرلمان يوم 24 مارس 1977 وصدر يوم 15 أوت 1977، وقانون الإنتخابات صادق عليه البرلمان يوم 01 جويلية 1980 وصدر في 25 أكتوبر 1980، أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1984، ص 295.

(2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 283.

(3) محمد مهاد بن قارة، مرجع سابق، ص 105.

الفرع الثالث:

إجراء النشر.

إن النشر هو إجراء مادي لإصدار مباشر، يجعل القانون معلوما وناظرا في ميعاد محدد بالذات⁽¹⁾، ويعرف النشر بأنه مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في التاريخ المحدد، أي إبلاغه إلى الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع⁽²⁾.

إن النشر هو تلك العملية القانونية والمادية التي تقوم بها السلطة التنفيذية لإعلام الجميع بالقانون محل الإصدار، والذي صدر وفقا للأوضاع الدستورية، ويجب على الجميع احترامه والخضوع له والتصرف الجميع وفقا لأحكامه طالما تم الإطلاع عليه، وفي هذه الحالة لا يعذر بجهل القانون. فالنشر هو السبيل الوحيد لعلم الشعب بالقانون، وكما أنه وسيلة للإستدلال على العلم بالقانون لدى كل فرد يراد الإحتجاج عليه بالقانون حتى ولو لم يكن قد علم به في الواقع⁽³⁾.

لقد أسندت مهمة النشر إلى السلطة التنفيذية بموجب الدستور سواء بصورة صريحة أو بصورة ضمنية، وذلك لقدرتها على ذلك نظرا للإمكانيات التي تتمتع بها، لا سيما ما جاء في دستور سنة 1963 في المادة 49 منه والتي نصت على النشر بصورة صريحة وقد جاء فيها: "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها..."، غير أنه بالرجوع إلى التطور الدستوري سنة 1976 وما بعده فإن المؤسس الدستوري لم يذكر صراحة على عبارة "النشر"، وإنما أشار إليها ضمنا كون أنه من يملك سلطة الإصدار يملك سلطة النشر. و لعل مرد ذلك أنه من الجانب الأدبي فإن كلمة النشر لا تليق بمهام رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

لقد نص المؤسس الدستوري على على مسألة نفاذ القانون تجاه المخاطبين به من خلال نص المادة 04⁽⁵⁾ من الأمر 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 309.

(2) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص 465.

(3) سيدي محمد ولد سيد آب، مرجع سابق، ص 402.

(4) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 311.

(5) نص المادة 04 من القانون المدني على ما يلي: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية. تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من

والمتمم بمقتضى القانون 15-17 المؤرخ في ماي 2007، التي إعتبر من خلالها تطبيق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية يكون إبتداءا من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، وتكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة الرسمية.

إن الإصدار والنشر إجرائين يسمحان لرئيس الجمهورية أن يقيد بهما إرادة البرلمان من خلال تعطيل القوانين المصوت عليها من قبل هذا الأخير، وإلى غاية تفعيلها من طرف الرئيس أو تمسكه بالإمتناع عن إصدار القوانين أو الإمتناع عن تنفيذها، وهو ما نتطرق له في المطلب الثاني.

المطلب الثاني:

الإمتناع عن إصدار القانون أو تنفيذه.

لقد أصبحت صناعة التشريع نتاجا للعمل الحكومي والعمل التشريعي، ولما كانت معظم القوانين تحتاج عند تنفيذها إلى تنظيمات تصدرها السلطة التنفيذية لتضع بها شروط التنفيذ وتفصيلاته، فإن الإحترام والقبول لدى المخاطبين بالنصوص التشريعية، يتوقف كذلك على مدى إستجابة التنظيم التنفيذي هو الآخر لتوقعاتهم وتطلعاتهم⁽¹⁾.

فإذا كانت من مهام السلطة التشريعية سن القوانين، فإن مهمة إصدار القوانين ونشرها وتنفيذها من المهام الأصلية للسلطة التنفيذية فهي من تتحكم في الإجراءات المتعلقة بها، من خلال سلطة رئيس الجمهورية التقديرية في التحكم في مصير القانون، وهو ما يعد عرقلة للسيادة البرلمانية من خلال إمكانية السلطة التنفيذية في الإمتناع عن إصدار القوانين، أو الإمتناع عن تنفيذها عن طريق إصدار اللوائح والتنظيمات التنفيذية.

تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة و يشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة"، أنظر إلى: الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري، ج ر ج ج ، ع 78، صادرة في 30 ديسمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج ر ج ج ، ع 31 صادرة بتاريخ 13 ماي 2007.

⁽¹⁾ سهام هريش، التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، م 01، ع 08، ديسمبر 2017،

يرى بعض الفقهاء أن سلطة إصدار اللوائح التنفيذية تدخل بطبيعتها في إختصاص السلطة التنفيذية، لأنها هي المكلفة بتنفيذ القانون ورغم عدم صراحة المواد الدستورية في بعض الدول بذلك كفرنسا، فقد ذهب أغلب الفقهاء إلى أن هناك أساس عملي لسلطة رئيس الدولة في إصدار اللوائح التنفيذية، لأن السهر على تنفيذ القوانين من قبل السلطات المختصة تقتضي إصدار اللوائح التنفيذية.

وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: الإمتناع عن إصدار القانون.

- الفرع الثاني: الإمتناع عن تنفيذ القانون.

الفرع الأول:

الإمتناع عن إصدار القانون.

يقوم رئيس الجمهورية مبدئياً بإصدار القوانين في الآجال المحدد لذلك إذا لم يعترض عليها بإحدى الوسائل القانونية المتاحة له، كطلب مداولة ثانية، أو إخطار المحكمة الدستورية مثلاً، غير أنه يمكن أن يتعمد رئيس الجمهورية الإمتناع عن إصدار أي قانون لم يرغب في إصداره ودون تحريك أي إجراءات من إجراءات الاعتراض المذكورة أعلاه⁽¹⁾، ما يؤدي إلى تجميد العمل التشريعي ولن يدخل القانون حيز التنفيذ ما لم يحظى بموافقة رئيس الجمهورية.

وبالرجوع إلى المادة 51 من دستور سنة 1963 التي نصت على: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها"، فإن المؤسس الدستوري جعل آنذاك مهمة إصدار القوانين لرئيس الجمهورية تنتقل إلى رئيس المجلس الوطني في حالة عدم إحترام الأجل المحدد دستورياً، ولعل المؤسس الدستوري لسنة 1996 قد تأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1946 وبالضبط بالمادة 36 فقرة 3 منه⁽²⁾، أما في باقي الدساتير اللاحقة

(1) محمد أومايوف، مرجع سابق، ص ص 248-249.

(2) نص المادة 36 فقرة 3 من الدستور الفرنسي لسنة 1946 على ما يلي: "في حالة تخلف رئيس الجمهورية عن الإصدار في الأجل المحددة في الدستور، فإن رئيس الجمعية الوطنية يتولى ذلك"، أنظر إلى: محمد مهدي بن قارة، مرجع سابق، ص 109.

"A défaut de promulgation par le président de la république dans les délais fixes par la présente constitution, il y sera pourvu par le président de l'assemblée nationale".

فقد حصر المؤسس الدستوري سلطة الإصدار في شخص رئيس الجمهورية الذي يملك السلطة المطلقة في ذلك.

إن المادة 126 من دستور سنة 1996 التي تقابلها المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تلزم رئيس الجمهورية على إصدار القوانين وهو إختصاص أصيل لرئيس الجمهورية لا يمكن تفويضه⁽¹⁾، خلال ثلاثين (30) يوما من تسلمه إياه، وإلا أعتبر إمتناع إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية رفضا ضمنيا له، ما يؤكد التحول الذي عرفه إجراء الإصدار من سلطة مقيدة إلى سلطة مطلقة بيد الرئيس، ويؤكد سمو مركز رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية للبرلمان في هذا المجال، بطريقة السلبية من خلال الإمتناع عن الإصدار.

يرى الأستاذ "عبد الله بوقفة" بخصوص هذه المسألة أنه: "بإعتماد مبدأ الدقة في صياغة المعايير القانونية، أن دستور سنة 1996 لم يتضمن حكما يفرض بموجبه صيغة ملزمة يواجه بمقتضاها إمكانية تعليق النص التشريعي عند الصدور والنشر، ومصادقا لذلك لا يمكن القول بأن مضمون نص المادة 126 من الدستور (التي تقابلها المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020)، يوحي بأنه قاطع ويلزم رئيس الجمهورية بإصدار القانون في الأجل المحدد وبالتالي أمكن إستجواب الحكومة من قبل المجلس المختص، على عدم إصدار ونشر القانون خلال الأجل المحدد ووضعها محل الثقة بمناسبة مناقشة السياسة العامة"⁽²⁾.

والملاحظ أن هذا الحل هو مجرد تفعيل للمسؤولية السياسية للحكومة والذي ينجر عنه الإطاحة بالحكومة على أقصى تقدير، دون المساس بمركز رئيس الجمهورية، الذي لا يمكن إجباره على إصدار القانون ونشره، هذا الأخير الذي لديه المكنة الدستورية في تغيير تشكيلة الحكومة بحكومة جديدة دون الإمتثال وذلك لعدم رضاه على التشريع البرلماني.

(1) نص المادة 87 من دستور سنة 1976 على ما يلي: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته... كما لا يجوز ان يفوض سلطته في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد... 126... من الدستور"، مرجع سابق.

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 242.

الفرع الثاني:

الإمتناع عن تنفيذ القانون.

إن سلطة إصدار اللوائح والتنظيمات التنفيذية تعتبر حقا مستمدا من الدستور، دون الحاجة إلى إذن أو تصريح من البرلمان للسلطة التنفيذية، ولأن دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لتنفيذ القانون عن طريق الإحالة على التنظيم التنفيذي لا تعني إعطاء حق أو إختصاص جديد للسلطة التنفيذية، وإنما هي كشف وتأكيد فقط لحق وإختصاص أصيل للسلطة التنفيذية في إصدار اللوائح والتنظيمات التنفيذية، وهذا الإختصاص ممنوح للحكومة بموجب الدستور وللسلطة التنفيذية السلطة التقديرية في ممارسة إختصاصها، غير أنه قد يتأخر صدور التنظيم التنفيذي بينما يشمل القانون على أحكام هامة تمس المصالح الأساسية للأفراد، مما لا يمكن معه ترك أمر نفاذ القانون للتقدير المطلق للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

إن اللوائح والتنظيمات التنفيذية تعتبر ذات أهمية بالغة في وضع النصوص التشريعية موضع التنفيذ، نظرا لإتسام بعض من النصوص التشريعية بالعمومية وعدم الدقة ومن المستحيل تنفيذها ما لم تصدر اللوائح التنفيذية الضرورية لذلك.

تتدخل السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية لإصدار هذه اللوائح في حالتين:

- حالة وضع التشريع بصيغة عامة دون تفاصيل التي تقتضيها عملية تنفيذها مثل ما جاءت به المادة 122 من دستور سنة 1996، التي جعلت إختصاص البرلمان في التشريع في بعض الميادين يقتصر على وضع القواعد العامة فقط مما يستدعي تدخل رئيس الجمهورية لإصدار اللوائح اللازمة التي تتخذ شكل مراسيم رئاسية أو أوامر تشريعية أو مراسيم تنفيذية يوقعها الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية.

(1) سهام هريش، مرجع سابق، ص ص 109-110.

- حالة أن يتضمن القانون موضع التجسيد دعوة صريحة للسلطة التنفيذية للتدخل، من خلال رئيسها بالتنظيم قصد تحديد شروط وتفاصيل بعض أحكامه⁽¹⁾، مثل ما جاء على سبيل المثال في القانون المتعلق بالبلدية⁽²⁾، والقانون العضوي المتعلق بالانتخابات⁽³⁾.

إن تكليف السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون بجعل العمل التشريعي في وضعية التبعية للتنظيمات التي تتخذها السلطة التنفيذية. ولقد عرف النظام الجزائري قوانين عديدة لم يصدر بشأنها المراسيم التنفيذية إلا بعد مرور مدة طويلة جدا مما عرضها للجمود، والركود، ولعدم الفعالية⁽⁴⁾، و من بين هذه القوانين على سبيل المثال القانون المنظم للمحاكم الإدارية الصادر سنة 1998، الذي لم يدخل حيز التنفيذ إلا بصدر المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 ماي 2011⁽⁵⁾، وقانون حماية البيئة الصادر سنة 1983، ولإستغرق وضع بعض اللوائح التنفيذية له ما يقارب عشرين (20) عاما⁽⁶⁾ وهو ما يعد عرقلة للقانون محل الإصدار عن التنفيذ والتطبيق.

(1) محمد أومايوف، مرجع سابق، 250.

(2) المواد 16، 37، 38، 48، 49، 51، 55،... من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، ع 37، صادرة في 03 جويلية سنة 2011.

(3) المواد 16، 24، 27، 29، 30، 39، 50، 54،... من القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 25 اوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، ع 50، صادرة في 28 اوت 2016.

(4) شريف كايس، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة دكتوراه الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 154.

(5) مرسوم تنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 ماي 2011، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، الذي يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر ج ج، ع 29، صادرة في 22 ماي 2011، ص 10.

(6) شريف كايس، مرجع سابق، ص ص 165-166.

خلاصة الفصل الثاني :

إن ما يمكن إستخلاصه في نهاية هذا الفصل، ما يلي:

لقد تبنى المؤسس الدستوري الإزدواجية البرلمانية، بهدف خلق توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتقوية السلطة التشريعية، وتفعيل النشاط النيابي والعمل التشريعي، في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، غير أنه من جهة أخرى فرض عدة قيود مما جعل هذه الإزدواجية حبيسة إطارها الشكلي فقط، لا سيما أن رئيس الجمهورية هو من يتدخل في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، الذين بدورهم يرجحون الكفة لمصلحة الرئيس في المجال التشريعي على حساب البرلمان.

لقد تمحورت المبادرة البرلمانية في المسائل المحددة للبرلمان للتشريع فيها، وعدم الخروج عن المجال المخصص له، والمحدد على سبيل الحصر، وأي خروج عن هذا المجال قد يعرض المقترح البرلماني للرفض أو الدفع بعدم الدستورية، ولم يكتفي المؤسس الدستوري بتحديد مجال المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة فقط، بل قام بوضع مجموعة من الضوابط و القيود لها، مما أثرت كثيرا على المبادرة التشريعية لأعضائه.

من خلال التعديلات الدستورية لسنتي 2016 و 2020 و القانون العضوي 16-12، يمكن القول أن مجلس الأمة لا يقوم بدوره في المجال التشريعي كما ينبغي، لذا وجب إعادة النظر في مجاله التشريعي في المبادرة بإقتراح القوانين، من خلال ممارسة حقه في التشريع دون أية قيود أو حدود أو شروط ودون حصره في مجالات معينة دون أخرى.

بالرغم من تخلي المؤسس الدستوري عن شرط التوقيع الجماعي على المقترح البرلماني في التعديل الدستوري لسنة 2020 ، إلا أن المبادرة البرلمانية بإقتراح القوانين لا تزال تعاني من عدة قيود، أهمها القيد المالي، مما يثبط من عمل البرلمان التشريعي.

إن مبادرة البرلمان غير كافية لإنتاج أثرها، فإذا كان القيد العددي المتمثل في ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان يبدو منطقيا من اجل الفعالية، فان الأمر غير المنطقي هو تدخل رئيس

الجمهورية في مبادرة البرلمان، حيث يمكنه عرضها للاستفتاء الشعبي، وبدون هذا الإجراء لن يكون للنص أي أثر، لأنه لرئيس الجمهورية وحده حق اللجوء للاستفتاء بموجب دستور.

إن كل ما يمكن استخلاصه بخصوص المبادرة تعديل الدستور هو تحكم السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية في العملية التعديلية من بدايتها إلى نهايتها، حيث يمكنه تمرير تعديلات دستورية متى شاء، وكيفما شاء، ويقوي من خلالها مركزه الدستوري، لذا نرى ضرورة إعادة ضبط العلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان في عملية المبادرة بتعديل الدستور، وذلك بإلزام رئيس الجمهورية بتمرير مبادرة البرلمان للاستفتاء الشعبي، أو العودة للعمل بالمبادرة الثنائية من طرف البرلمان والرئيس معا كما كان الحال عليه دستور 1963، واستثناء التعديل الدستوري من القضايا ذات الأهمية الوطنية.

فيعتبر الإستفتاء آلية تشريعية أخرى في يد رئيس الجمهورية، يشرع بموجبها دون أي قيد أو شرط، في جميع المجالات التي يراها رئيس الجمهورية ضمن القضايا المهمة وتخضع لسلطته التقديرية، ويعتبر الإستفتاء التشريعي سلطة خالصة لرئيس الجمهورية يستعملها في الغالب متجاوزا بذلك سلطة البرلمان في التشريع لا سيما في القضايا المهمة لا سيما في تعديل الدستور في حد ذاته، وهذا ما يدعم السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان.

تعتبر عملية إصدار القوانين مرحلة من مراحل العملية التشريعية، قبل نشرها، وهي مكنة في يد رئيس الجمهورية، والبرلمان لا يمكنه إصدار القوانين الصادرة عنه، بدون موافقة رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي له دور مهم في وضع القوانين حيز التنفيذ والتطبيق، من خلال آلية إصدار القوانين، وفي حالة إمتناع هذا الأخير عن إصدار القوانين في أجلها لا تقوم أية مسؤولية تجاهه، وهو ليس مضطرا لتبرير هذا الإمتناع، وعليه فآلية الإصدار يمكن لرئيس الجمهورية بواسطتها عرقلة العملية التشريعية، والهيمنة على المجال التشريعي.

الباب الثاني:

**آثار مبدأ الفصل بين السلطات
على الوظيفة الرقابية للبرلمان.**

بالرجوع إلى العهود القديمة والتاريخ، نجد أن الحكم في تلك المراحل كان مبني على الإستئثار بالسلطة وإحتكارها، فلا يسأل الحاكم عن تصرفاته القانونية وغير القانونية، ولا يخضع الحاكم لسيادة القانون، ولا يخضع لأية رقابة، مما نتج عنه غضب شعبي وثورات شعبية في مواجهة هذا الإستبداد، مما أخضع الحكام لهذه الثورات وأجبرهم بالإعتراف بحقوق وحرية الأفراد وفتح الباب لإمكانية مشاركة الشعب في ممارسة السلطة، وكذلك وصل إلى مساءلة الحكام عن أعمالهم، أو بالأحرى إلى مراقبتهم وتحميلهم المسؤولية عن هذه الأعمال. وإن نشأة البرلمان في إنجلترا فرضها حكم إقطاعي بيده سلطتي التشريع والتنفيذ⁽¹⁾.

ويرى جانب من الفقه أن البرلمان هو مجموعة أو جمعية مراقبين، مهمتهم الأولى هي مراقبة الحكومة وقد تكون هذه المهمة أهم من التصويت على القوانين، وذلك بإجبار الحكومة عن طريق آليات دستورية منها الأسئلة، والإستجابات وسحب الثقة و مناقشة الميزانية، أن تبرر الحكومة تصرفاتها عن طريق عرض أسباب تلك السياسة على الرأي العام، وعليه فهي ضمانة لحقوق الأفراد وكفالة تصرفاتهم ضد الحكومة وما تديره من مؤسسات⁽²⁾.

إذا كانت أهم الإنتقادات التي وجهها الفقه للنظام الرئاسي هي تلك المتعلقة بافتقاده لآلية الرقابة على أعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإن طبيعة الفصل بين السلطات في النظام البرلماني والنظم البرلمانية الرئاسية يعتمد على وجود رقابة متبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في محاولة لإعطاء التوازن بين السلطتين داخل الدولة، وهو الإتجاه الذي سار عليه المؤسس الدستوري الجزائري.

فبعد الإستقلال تم تأسيس مجلس وطني تأسيسي وهو يعد أول هيئة منتخبة بعد الإستقلال، فقد عقد أول إجتماع له بتاريخ 25 سبتمبر 1962، حينها تسلم السلطة وأعلن عن قيام الجمهورية، وبالرجوع إلى نظامه الداخلي، نجد أنه يضطلع بوظيفة التشريع وتعيين الحكومة،

(1) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة على مقلد وشفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، لبنان، 1977، ص 19.

(2) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 5-6.

وإعداد الدستور والتصويت عليه، كما نص على ضبط العلاقة بينه وبين الحكومة، ونص كذلك على إجراءات ممارسة الرقابة على الحكومة وعملها، وآليات هذه الرقابة⁽¹⁾.

ثم بتاريخ 08 سبتمبر 1963 نوقش أول دستور للجمهورية الجزائرية، وتمت المصادقة عليه، وقد تضمن آليات الرقابة على الحكومة، أما في تاريخ 28 أبريل 1964 فقد تم تأسيس المجلس الوطني الذي يضطلع بالوظيفة التشريعية والرقابية، إلا أنه لم يتم ممارسة الرقابة بسبب إقرار الحالة الإستثنائية، وتم تعطيل الدستور وإستمر الرئيس بالتشريع عن طريق الأوامر، وبعدها صدر دستور 1976 الذي أعلن العودة إلى الحياة البرلمانية في نص المادة 126 منه⁽²⁾ والتي أكدت أن الوظيفة التشريعية يمارسها مجلس واحد وهو المجلس الشعبي الوطني، بكامل السيادة، إلى جانب الوظيفة الرقابية.

ثم جاء دستور 1989 " الذي تبنى الفصل بين السلطات ضمناً " والذي من خلاله إنتعش الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني، غير أن السلطة التشريعية لم تحضى إلا بدور متواضع أما في دستور 1996 فقد أسس لنظام البيكاميرالية، أي الثنائية البرلمانية، وممارسة صلاحياته التشريعية والرقابية، ويمكن أن تكون من أكثر الفترات ثراء لما منح الدستور للبرلمان من آليات يوظفها في مواجهة الحكومة⁽³⁾، وما لحقه من تعديلات دستورية إلى غاية سنة 2020، وعليه نطرح التساؤل حول آثار مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه المؤسس الدستوري على الوظيفة الرقابية للبرلمان.

إن عملية البحث عن إجابة لهذا التساؤل إنما تتم عبر تقسيم هذا الباب إلى فصلين:

- **الفصل الأول:** البنية الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

- **الفصل الثاني:** محدودية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وضعف نتائجها

وضرورة إصلاح شامل عميق.

(1) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، الجزائر، بتاريخ 12-10-2013، ص

77.

(2) أنظر المادة 126 من دستور 1976، مرجع سابق.

(3) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 78.

الفصل الاول:

**البنيان الدستوري والقانوني للرقابة
البرلمانية على أعمال الحكومة.**

في شرعنة الأنظمة البرلمانية، يظهر تنظيم العلاقة بين الحكومة والبرلمان على أساس التعاون والتوازن وفقا لمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، تعاون منطلقه، إذا كان البرلمان يمثل إرادة الشعب مصدر كل السلطات، مما يبرر إنعقاد كل الإختصاصات التشريعية والمالية له، فإن الحكومة بدورها صانعة السياسة العامة⁽¹⁾.

لهذا كان لابد من الفصل بين السلطات، ليس فصلا مطلقا وإنما فصلا يكون متاخلا وممزوجا بروح التعاون والتوازن، بالإضافة إلى منح الإستقلالية لجميع السلطات بدرجة كافية فالمؤسسة حسب ما يراه الأستاذ " لويس فيشر " لا تستطيع أن تراقب ما لم تكن لديها قسطا من الإستقلالية، ولا يمكن أن تحتفظ بإستقلالها دون سلطة المراقبة⁽²⁾.

فلقد منح المؤسس الدستوري آليات رقابية للمجلس الوطني لرقابة نشاط الحكومة من خلال نص المادة 38 من دستور 1963 التي جاء فيها: " يمارس المجلس الوطني مراقبة النشاط الحكومي بواسطة: - الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان. - السؤال الكتابي. - السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها".

أما في دستور سنة 1976، فقد أبقى المؤسس الدستوري على وحدة السلطة كما ذكرنا سابقا في الفصل التمهيدي، غير أنه منح للمجلس الوطني آليات متعددة لمراقبة النشاط الحكومي، تمثلت في إستجواب الحكومة في أية قضية من قضايا الساعة، والسؤال الكتابي، ولجان التحقيق، والرقابة المالية، وكذلك فتح المناقشة حول السياسة الخارجية⁽³⁾.

وفي دستور سنة 1989، منح كذلك المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني آليات عديدة لممارسة رقابته على النشاط الحكومي، تمثلت في الأسئلة الشفوية والكتابية، والإستجواب ولجان التحقيق، إضافة إلى طرح مسؤولية الحكومة من مناقشة بيان السياسة العامة، التصويت على ملتصق الرقابة، سحب الثقة⁽⁴⁾، وهي الآليات التي منحت للبرلمان آنذاك جزء من سلطته في ممارسة الرقابة على الحكومة، بالمقارنة مع الدساتير السابقة عنه.

(1) محمد باهي أبو بونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، سنة 2002، ص 7.

(2) لويس فيشر، مرجع سابق، ص 9.

(3) أنظر إلى المواد 157 و161 و162 من دستور 1976، مرجع سابق.

(4) أنظر إلى المواد 121 و124 و125 و126 و127 من دستور 1989، مرجع سابق.

بالرجوع إلى دستور سنة 1996، فقد خول للسلطة التشريعية صلاحية ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة بهدف عقلنة تصرفاتها تفاديا لتعسفها في إستعمال سلطاتها الدستورية، وذلك من خلال أدوات الرقابة⁽¹⁾ الموضوعة في يد السلطة التشريعية، قد تصل إلى حق إقالة الحكومة، غير أن الصلاحيات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية ومنها سلطة الحل⁽²⁾، قد تجعل من أعضاء المجلس الشعبي الوطني يترددون في إستعمال تلك الآليات.

بالرغم من القفزة النوعية التي تميز بها دستور 1996 في تحسين الأداء البرلماني، إلا أنه لم يرقى إلى المستوى المنشود، وهو ما حاول دائما المؤسس الدستوري إستدراكه من خلال التعديلات الدستورية اللاحقة سنوات 2002 إلى غاية 2020، من خلال التعديلات التي مست السلطة التشريعية تقوية للمؤسسة البرلمانية لما لها من دور في تمثيل الشعب من خلال الوظائف المنوطة بها، لا سيما الوظيفة الرقابية، بداية بدسترة مبدأ الفصل بين السلطات⁽³⁾، الأمر الذي يصب في مصلحة تعزيز مكانة البرلمان، ما يدفعنا إلى طرح التساؤل حول مدى ساهم المؤسس الدستوري في تدعيم البنية الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وإن هناك ضرورة لإحداث إصلاح شامل عميق عليها ، وعليه وجب نتناول هذا الفصل وفق المباحث التالية:

- **المبحث الأول:** مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

- **المبحث الثاني:** الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة.

- **المبحث الثالث:** الآليات الرقابية المنتجة للمسؤولية السياسية للحكومة.

(1) من خلال الإستجواب، ولجان التحقيق البرلمانية، وتوجيه الأسئلة الكتابية والشفوية، مناقشة بيان السياسة العامة، ملتمس الرقابة، سحب الثقة، أنظر المواد 130 133 إلى 137، من دستور 1996، مرجع سابق.

(2) أنظر إلى المادة 129 من دستور 1996 التي جاء فيها: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها..."، مرجع سابق.

(3) من خلال الفقرة 13 من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء فيها: "يكفل الدستور الفصل بين السلطات وإستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده"، كما جاء في المادة 15 فقرة 1 منه ما يلي: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعية"، مرجع سابق.

المبحث الأول:**مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة**

تنبؤاً الرقابة بأشكالها المختلفة، والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بالخصوص مركزاً بارزاً في الحياة السياسية والبرلمانية في كثير من الدول الحديثة، وذلك لما لها من دور وآثار وإنعكاسات على مراكز صنع القرار وعلى الأداء البرلماني ككل، فكلما كانت الرقابة البرلمانية فعالة كلما كان العمل البرلماني إيجابياً وناجحاً، فالرقابة هي الأساس الوظيفية التي يمارسها البرلمان والتي تجعله يأخذ موقعه الحقيقي والنافذ في الواقع السياسي بالمقارنة مع باقي السلطات لا سيما التنفيذية منها، وكذلك تجسد دوره الفاعل في المجتمع وتطويره⁽¹⁾.

ولتحديد مفهوم الرقابة البرلمانية على الحكومة، وجب أن نتكلم بداية على مدلولها، وأهدافها وطبيعتها القانونية، وتحديد نطاقها، وتقييمها وأوجه إنحرافها عن اختصاصها.

وعليه نتناول هذا المبحث وفق المطالب التالية:

- **المطلب الأول:** مدلول الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.
- **المطلب الثاني:** أهداف وطبيعة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.
- **المطلب الثالث:** نطاق الرقابة البرلمانية وأوجه إنحرافها عن اختصاصها.

المطلب الأول:**مدلول الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة**

إنه لمن الصعوبة بما كان إيجاد تعريف جامع مانع للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ومرد ذلك إختلاف وجهات النظر بين الفقهاء، والزواوية التي ينظر من خلالها كل فقيه للرقابة البرلمانية، ناهيك عن إتساع مضمونها وتعدد تشعب الخلفيات الفكرية والإيديولوجية، وتأثيرها بالعوامل الجغرافية والسياسية والإجتماعية والإقتصادية، وهذا إضافة إلى تلوّنها بشكل النظام السياسي فيما إذا كان برلمانياً أو شبه رئاسي.

⁽¹⁾ ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 10.

ومع ذلك يمكن التمييز بين جانبيين في تعريف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وهما الجانبين اللغوي والإصطلاحي، على أن يسبق ذلك الإشارة إلى الجذور التاريخية لنشأة الرقابة البرلمانية.

وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: نشأة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.
- الفرع الثاني: تعريف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

الفرع الأول:

نشأة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

ترتبط الجذور التاريخية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إرتباطا وثيقا بظهور النظام البرلماني في بريطانيا، الذي يعتبر المهد الحقيقي لظهور الفصل بين السلطات، القائم على ركيزة أساسية تتمثل في التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وبدل التاريخ الدستوري للأنظمة الديمقراطية النيابية على أسبقية نشأة الوظيفة الرقابية في نشأتها على الوظيفة التشريعية، حيث أن البرلمانات قامت في أول عهدها للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام، وتطورت تدريجيا إلى أن أصبح للبرلمان حق الرقابة الكاملة على الشؤون المالية للدولة، وترجع الملامح الأولى للرقابة البرلمانية في عهد الملك "وليام الثالث" بسبب إنتشار مبادئ سيادة الشعب، والفصل بين السلطات، وسيادة القانون، التي أدت بدورها إلى تكريس مشاركة الشعب في تسيير الشؤون العمومية عن طريق المجالس النيابية، وانتهت إلى إعلان الحقوق الذي أصبح بموجبه البرلمان البريطاني السلطة المختصة بالموافقة على فرض الضرائب وإعتماد تقديرات النفقات العامة مسبقا⁽¹⁾.

(1) ليلي بن بعلية، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004، ص 8.

الفرع الثاني:

تعريف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

الرقابة البرلمانية من المواضيع الهامة في القانون الدستوري، بل وتعتبر المحور الأساسي في تطبيق الديمقراطية⁽¹⁾، وفيما يلي التعريف اللغوي للرقابة البرلمانية، ثم التعريف الإصطلاحي:

أولاً/ التعريف اللغوي:

إن الرقابة كلمة مشتقة من فعل "راقب"، وتعني حراسة الشيء، وحفظه، ومنها كلمة "رقيب" وهو إسم من أسماء الله الحسنى، التي تحمل معاني الملاحظة والحراسة والرصد والحفظ⁽²⁾، وقد جاء في كتاب الله تعالى في سورة النساء، قوله ﷺ: «... إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا»⁽³⁾، ومعناها حفيظاً لأعمالكم، كما ورد في قوله ﷺ في سورة القمر: «إِنَّا مُرْسِلُو النَّاقَةِ فِتْنَةً لَّهُمْ فَارْتَقِبْهُمْ وَاصْطَبِرْ»⁽⁴⁾.

أو إنها تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته⁽⁵⁾، أما كلمة برلمان فهي كلمة إنجليزية، تعني مؤتمر للتشاور والتداول في الشؤون العمومية. ومنهم من يرى بأن الرقابة البرلمانية هي: "مراقبة العمل السياسي والإداري للسلطة التنفيذية"⁽⁶⁾.

ثانياً/ التعريف الإصطلاحي:

لقد تعددت التعريفات الفقهية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تبعاً للزاوية التي ينظر من خلالها كل فقيه إلى هذا النوع من الرقابة، فمنهم من يرى بأنها: "الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تظطلع بها الهيئات الرقابية البرلمانية المتخصصة دستورياً على أعمال السلطة التنفيذية

(1) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2005-2006، ص 36.

(2) ابن منظور، لسان العرب، المجلد 3، ج 19، دار المعارف، مصر، د س ن، ص ص 1699-1700، وأنظر أيضاً: المعجم الوسيط، ط 4، مكتبة الشروق، مصر، 2004، ص 363.

(3) القرآن الكريم: {سورة النساء، الآية 01}.

(4) القرآن الكريم: {سورة القمر، الآية 27}.

(5) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص ص 11-12.

(6) أوليفيه دوهاميل، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1996، ص 686.

حكومة وإدارة عامة، بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور، والمنظم بموجب قوانين أساسية وعضوية، وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري⁽¹⁾، ومنهم من يرى بأنها: "حق البرلمان في محاسبة السلطة التنفيذية بناء على الأحكام الدستورية التي تمنحه سلطة عامة في رقابة نشاط الحكومة"⁽²⁾.

كما عرفها "ديموك" بأنها: الوسيلة التي يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقيق الأهداف في الوقت المحدد، فالرقابة تستهدف قياس الجهد بالنسبة للأهداف المراد تحقيقها ويجب أن تكون للوقوف والحد من الثغرات وأوجه القصور ومحاسبة مرتكبيها⁽³⁾.

وهناك من عرفها بأنها العملية القانونية الهادفة إلى إخضاع النشاط الحكومي لمدى تقيده بالقانون ومدى تحقيقه للأهداف المرسومة في أقل وقت وبأقل تكلفة، فالرقابة البرلمانية لها دور فعال في ضمان سيادة القانون وتحقيق الدولة القانونية التي تصان فيها الحقوق والحريات من أي إعتداء قد يمارس ضدها من قبل السلطة التنفيذية⁽⁴⁾.

يلاحظ من خلال التعريفات السابقة عدم وجود تعريف دقيق للرقابة البرلمانية، فهناك من يعرفها من خلال التطرق إلى السلطات المخولة بها، وأهدافها ووسائلها، وهناك من يعرفها بوظيفتها وهي محاسبة الحكومة، وهناك من يعرفها بطبيعتها السياسية، وعلى الرغم من كل هذه الاختلافات يمكن تعرف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بكونها: الوظيفة التي تقوم بها السلطة التشريعية بناء على أحكام الدستور، والتي يتم بمقتضاها محاسبة الحكومة ومساءلتها عن مختلف الأعمال بغية تحقيق المصلحة العامة للمجتمع وضمان نوع من الشفافية في تسيير الشؤون العامة.

(1) عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، ع 1، مجلس الأمة الجزائري، ديسمبر 2002، ص 52.

(2) عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق والشريعة، ع 4، السنة الخامسة، الكويت، 1981، ص 12.

(3) Marchale G,O Dimouk, *Lois w Public Administration*, 1958, page 598.

(4) Moulin, *Le Présidentialisme et la Calcification des Régime Politiques*, (L.G.D.J)? 1978? Page 225.

فالبرلمان هو ممثل الشعب، وهو صورة من صور الديمقراطية غير المباشرة التي يمارس من خلالها البرلمان بإعتباره نائبا عن الشعب في عملية الرقابة على إحترام السلطة التنفيذية لواجباتها الدستورية من برامج ومخططات، ومدى إلتزامها بتنفيذ القواعد العامة التي حددها الدستور. كما أن البرلمان مثلما يقول فقهاء القانون العام هو قبل كل شيء جمعية مراقبين، ومهمته الأكثر أهمية من سن القوانين هي مراقبة عمل الحكومة وإجبارها عن طريق الأسئلة والإستجابات وسحب الثقة ومناقشة الميزانية على تبرير تصرفاتها أمام الجمهور، وعرض أسباب سياستها على الرأي العام، وبما أن هذه الرقابة تتسم بالشفافية، وعن طريق إجراءات تتطلب النشر فإنها تعتبر بمثابة ضمانة حقيقية لحقوق الأفراد وحررياتهم ضد تصرفات الحكومة وما تريده من مؤسسات⁽¹⁾.

المطلب الثاني:

أهداف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتقديرها

لم تهئ الأنظمة الديمقراطية للبرلمانات شروط وظروف ممارسة إختصاصاتها الرقابية، إلا من خلال أهداف ومنطلقات أملت مبادئ حماية الحقوق والحرريات، وتحقيق التوازن وإستقرار النظام السياسي⁽²⁾. ومن المسلم به إلى إختلاف طبيعة أهداف الرقابة البرلمانية، وفقا لطبيعة النظام السياسي، وفي هذا الصدد يشار إلى أن النظم الديمقراطية يميل القائمون بالرقابة البرلمانية إلى تحقيق أهداف شخصية، مقارنة بأية أهداف أخرى⁽³⁾.

ومما تعارفت عليه الأنظمة البرلمانية وهي ترسي تقاليدها، أن الرقابة ليست وسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة، ولا هي أداة دعائية مسخرة للنائب لكسب تأييد ناخبيه أو إظهار براعته أمام الرأي العام، في مطاردة وزير أو ملاحقة آخر، ولا هي سبيل يستهدف به تحقيق مصالح شخصية أو مآرب ذاتية، فهي تمثل الحصانة البرلمانية، من حيث عدم إعتبارها

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 6.

(2) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 94.

(3) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 16.

إمتيازاً شخصياً لعضو البرلمان، وإنما هي دوماً وسيلة لحسن أداء دوره النيابي رعاية للمصالح العام⁽¹⁾.

وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: أهداف الرقابة البرلمانية.

- الفرع الثاني: تقدير الرقابة البرلمانية.

الفرع الأول:

أهداف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

إن أهم الأهداف المتوخاة من تكريس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، تحقيق المصلحة العامة للمجتمع (أولاً)، ومع ذلك قد يكون الهدف منها تحقيق المصلحة الشخصية الخاص للطرف القائم بهذه الرقابة (ثانياً) وهو ما نتولى توضيحه فيما يلي:

أولاً/ تحقيق المصلحة العامة للمجتمع:

إن الهدف الأساسي للرقابة البرلمانية هو حماية مبدأ الشرعية وهو الإطار العام، ويتم ذلك من خلال جملة مسائل تقوم السلطة التشريعية بمساءلة الحكومة عنها للتأكد من مطابقتها للقانون فهي بذلك تراقب السياسة العامة، والبرنامج الحكومي المصادق عليه من طرف البرلمان للتأكد من مدى سيره وفق الأهداف المسطرة له والخطط المرسومة له، كما يراقب البرلمان أيضاً حسن تطبيق النصوص القانونية المجسدة لهذه السياسة والبرنامج الحكومي، كما أن ممارسة الرقابة البرلمانية عن طريق وسائلها الدستورية المختلفة يؤدي إلى التطبيق السليم و الشرعي لقوانين المالية المصادق عليها من طرف البرلمان⁽²⁾.

وتتنوع الأهداف التي ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة للمجتمع بين أهداف مرتبطة بأعمال الدستور والقانون وتعديل التشريعات، وأهداف لوضع حد للبيروقراطية، وأخرى لمراقبة الإنفاق والرقابة على السياسة الخارجية والسياسة الدفاعية.

(1) محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 14.

(2) عوايدي عمار، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ع 01، ديسمبر 2002، ص 59.

1 - أهداف ترتبط بأعمال الدستور والقانون وتعديل التشريعات:

يسعى البرلمان إلى تحقيق المصلحة العامة للمجتمع من خلال التأكيد على أعمال الدستور والقوانين السارية المفعول في الدولة أو إثبات عجز التشريع والمطالبة بإصلاح الخلل عن طريق تعديل الدستور أو المطالبة بتشريع جديد⁽¹⁾.

2 - مواجهة البيروقراطية ومراقبة الإتفاق:

تستهدف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وضع حد للتعسف المحتمل من قبل السلطة التنفيذية إتجاه الأفراد، فالسلطة توقف السلطة كما يقول الفقيه "مونتيكيو" في كتابه "روح الشرائع والقوانين".

كما أن الرقابة البرلمانية تستهدف مراقبة الإتفاق ولا أدل على ذلك من أن النشأة الأولى للرقابة البرلمانية في إنجلترا من خلال وثائق "الماغنا كارتا" سنة 1215، و"إعلان الحقوق" سنة 1628، و"ملتس الحقوق" سنة 1688، كانت بهدف الرقابة المالية وعدم وضع ضرائب جديدة على المواطنين إلا بالرجوع إلى البرلمان.

3- الرقابة على السياستين الخارجية والدفاعية:

تستهدف الرقابة البرلمانية أيضا رقابة كل ما يتعلق بالأمن القومي للدولة وعلى رأسه السياستين الخارجية والدفاعية، فتقوم البرلمانات أثناء رقابتها للياسة الخارجية بتوجيه وإستقبال القروض والمعونات، ووضع كل الإستثمارات العاملة في الداخل أو الموجهة للخارج أما البرلمانات في دول العالم الثالث فتهدف من خلال قيامها بالرقابة البرلمانية على السياسة الخارجية إلى الحفاظ على اليادة الوطنية للدولة، وقد تلجأ إلى تعبئة الرأي العام لمواجهة ما قد تتخذه السلطة التنفيذية من قرارات خضوعا للشروط المجحفة التي تضعها الإقتصادات العالمية⁽²⁾.

وفي مجال السياسة الدفاعية فتثور مسألة الرقابة البرلمانية في الديمقراطيات الغربية التي تهدف إلى الرقابة على الجيش من خلال التحكم في قرارات الحرب، والتحكم في الموازنة العسكرية للدولة، أما الدول النامية فالبرلمانات لا تناقش الأمور المتعلقة بالمؤسسة العسكرية إلا نادرا⁽³⁾.

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 17.

(2) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع نفسه، ص 17.

(3) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع نفسه، ص 18.

ولقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 في الجزائر نصا دستوريا يسمح للبرلمان بمراقبة السياستين العسكرية والدفاعية من خلال ضرورة موافقته على إرسال وحدات الجيش للخارج للقيام بمهام حفظ السلام.

قد يتجه إستخدام الرقابة البرلمانية إلى إستهداف تحقيق بعض المصالح المعينة تختلف تبعا لنوعية الوسيلة التي تمارس من خلالها عملية الرقابة، فلكل وسيلة هدف محدد لا يمكن تحقيقه بغير إتباعها وذلك حسب كيفية توظيف الوسيلة الرقابية في النظام السياسي داخل الدولة، إذ أن آلية السؤال البرلماني تستهدف العلم بمجهول أو الإستفسار عن غموض معين، أو إحراج الحكومة، والإستجواب قد يستهدف المحاسبة والمساءلة، ولجان التحقيق تستهدف تجلي الحقيقة حول مسألة تضاربت الآراء بشأنها⁽¹⁾.

ومع ذلك لا يمكن أن تخرج أهداف الرقابة البرلمانية على هدفين إثنين: أولهما هدف تحقيق المصلحة العامة من خلال تقويم وإصلاح أداء الحكومة، وثانيهما تحقيق المصلحة الخاصة للحزب أو النائب البرلماني.

ثانيا/ تحقيق المصلحة الخاصة:

قد تستهدف الرقابة البرلمانية تحقيق بعض المصالح الخاصة حزبية كانت أو شخصية، وذلك في حدود الأغراض المخصصة لكل وسيلة برلمانية.

1. تحقيق المصلحة الخاصة للحزب:

قد تتجه الرقابة البرلمانية إلى تحقيق بعض المصالح الحزبية الخاصة، ويحدث ذلك في ظل النظم الدستورية التي تحظى فيها الأحزاب السياسية بمكانة وتأثير كبيرين في المجتمع، ومن أهم الأهداف الحزبية المراد تحقيقها من الرقابة البرلمانية نجد⁽²⁾:

. دعم وتنفيذ سياسات الحزب وإيديولوجيته المعلنة في برنامجه السياسي.
. منافسة الأحزاب للحزب داخل البرلمان بغية كسب المزيد من الشعبية في الإستحقاقات الإنتخابية المقبلة.

. السعي إلى تحقيق بطولة أو مكانة مرموقة في مجال معين للوصول إلى قيادة الحزب.

(1) محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص 17.

(2) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص ص 19-20.

. السعي إلى تحقيق مصلحة آجلة من أجل الحصول على دعم الأحزاب السياسية في الإستحقاقات الانتخابية المقبلة.

2- تحقيق المصلحة الخاصة الشخصية للقائم على الرقابة:

قد تمتد ممارسة الرقابة البرلمانية من قبل عضو البرلمان إلى تحقيق بعض المصالح والمآرب الشخصية بعيدا عن إستهداف المصلحة العامة للمجتمع وتتمثل أهم هذه المصالح في :
. السعي نحو إقناع الناخبين لإعادة تجديد ترشيحه في الإنتخابات المقبلة.
. سعي القائم بالرقابة لتلقي خدمة مقابلة، أو الحصول على مكاسب من الحكومة، فيعرض على الحكومة سحب موضوع الرقابة البرلمانية مقابل تسهيل الأمور الشخصية.
يلاحظ من خلال الخوض في أهداف الرقابة البرلمانية المتعلقة بتحقيق المصلحة الخاصة لممارسة الرقابة أن هناك أهدافا مشروعة ويمكن إدراجها في أهداف المصلحة العامة للمجتمع على غرار الدفاع عن منطقتة الانتخابية، وتحقيق مصالح منتخبه، حتى وإن إستهدف مصلحة شخصية.

بيد أن هناك أهدافا أخرى غير مشروعة على غرار إبتزاز الحكومة أو الحصول على مصالح شخصية، وهي تتم عن الخروج عن الطابع التمثيلي للنائب البرلماني، وإنتهاك أخلاقيات النيابة البرلمانية.

الفرع الثاني:

تقدير الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

لعل من أهم سلبيات الرقابة البرلمانية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إعتماها في بعض الأحيان على البيانات والتقارير والإحصائيات التي تقدمها الأجهزة الرقابية المختصة أو الأجهزة الإدارية المشمولة بالرقابة، هذا على الرغم من قدرة نواب البرلمان من تحري وإستقصاء أي معلومة أو موضوع كما يؤخذ عليها إقتصارها على المخالفات الإدارية الجسيمة، فضلا عن عدم وجود وسيلة مباشرة تمكن الأفراد من تحريكها، ويضيف البعض خلو الرقابة البرلمانية من الجدية والفاعلية الواعية لأنها تقف عند الحكم على النتائج ونقاش الإجماليات دون النظر إلى الجانب

الفني نظرا لتلونها بالصبغة السياسية وتأثرها إلى حد كبير بالإعتبارات الحزبية بسبب موالاته حزب الأغلبية للحكومة، وهو ما يؤدي إلى إفساد الرقابة البرلمانية⁽¹⁾.

إن أهم ما يؤدي إلى ضعف الرقابة البرلمانية حسب وجهة نظر الباحث، هو التبعية الذهنية لنواب البرلمان للسلطة التنفيذية الناتجة بدورها عن تغليب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والذي يظهر بصورة جلية في دساتير دول العالم الثالث، أين يمنح البرلمان وسائل لا يعمل بها وهو ما يعرف بظاهرة العقلنة البرلمانية، التي تجعل البرلمان مجرد أداة طيعة في يد السلطة التنفيذية، وهذا ما يفسر ضعف الرقابة البرلمانية، وإستفحال ظاهرة الغياب وتخلي النائب البرلماني حتى عن الوظيفة الأساسية وهي التشريع.

وبالتالي فإن تفعيل الرقابة البرلمانية يحتاج إلى نظام ديمقراطي متجذر وليس بالضرورة أن يقود إلى إسقاط الحكومة فطالما كان عمل الحكومة صائبا ويستهدف تحقيق المصلحة العامة فيجب تثمين ذلك من قبل البرلمان، أما أن يصبح البرلمان مجرد مصادق على الأعمال الحكومية حتى وإن تضمنت إنتهاكات جسيمة للحقوق والحريات فهذا ما يساهم في إضعاف الرقابة البرلمانية.

المطلب الثالث:

نطاق الرقابة البرلمانية وأوجه إنحرافها عن إختصاصها.

ما زال التباين بين الرقابة البرلمانية، والرقابة القضائية على أعمال الإدارة⁽²⁾، أظهر معايير تحديد هذا النطاق، ولسنا هنا في مقام تقييم كل منهما وإنما في إطار تجلية نطاق الأولى إستهداء بما عليه الوضع في الثانية، ومن هذا المنطلق يمكن القول بأنه إذا كانت الرقابة البرلمانية أوسع

(1) زيد نضال شاكر الغرب، الإستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2019، ص ص 18-19.

(2) إن الإدارة تخضع إلى ثلاثة أنواع من الرقابة هي الرقابة الإدارية والرقابة السياسية والرقابة القضائية. وتعتبر رقابة القضاء أفضل الأنواع الثلاثة حيث تتوفر فيها مزايا وضمانات لا توجد في أنواع الرقابة الأخرى وتمثل في تلك الرقابة التي تقوم بها جهة تتبع للسلطة القضائية. ولا ريب أن خير ضمان لحقوق وحريات الأفراد بعد حيدة القانون، هو قيام عدالة حقة يباشر في ظلها القاضي ولايته، غير مستند إلا للقانون ووحى ضميره، ولا قيام لتنظيم قضائي سليم إلا بتحقيق الاستقلال للقضاء سواء في مواجهة المتقاضين أو في مواجهة الحكومة لان استقلال القضاء يجعل له مكانة سامية في نفوس الأفراد ويثبت دعائم القانون ويشبع الإحساس بالعدل ويزيد الاطمئنان والاستقرار. وعليه تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية. **للتفصيل أكثر أنظر:** محمود سامي جمال الدين، القضاء الاداري، منشأة المعارف، مصر، 2008، ص 304.

مجالا في أعمالها من الرقابة القضائية، فإنها أضيق منها في الأثر، وبالرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات لعب ذات دوره في الحالتين، حفاظا على ألا تتدخل سلطة في عمل الأخرى⁽¹⁾.

فإذا كانت الرقابة بشكل عام هي عملية تتضمن الأعمال السياسية والإقتصادية والإجتماعية والقانونية والقضائية⁽²⁾. وكل الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات المختصة لتحقيق وتجسيد وظائف الجهاز الرقابي في الدولة، وهذا وفقا لمعايير الكفاءة والفعالية لحماية الحقوق والحريات وكفالة المصلحة العامة، وتشمل العملية أعمال السلطة التنفيذية⁽³⁾ فما هو نطاق الرقابة البرلمانية؟ وما هي وأوجه إنحرافها عن إختصاصها؟.

وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

- الفرع الثاني: أوجه إنحراف الرقابة البرلمانية عن إختصاصها.

الفرع الأول:

نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

إن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة يتحدد مجالها من خلال تعريفها، وكذلك من خلال النظام السياسي القائم في الدولة عبر دستورها وقوانينها الخاصة بالنصوص القانونية المتعلقة بالنظام الرقابي فيها، غير أنه مع تطور الدولة وإتساع نشاطها وتعقد وسائل وأساليب تدخلها أدى إلى تشابك أعمالها الحكومية وإختصاصاتها، مما أدى إلى ظهور صعوبة في التمييز بين ما يختص به البرلمان بمراقبته، وما تختص به هيئات أخرى لا سيما القضائية منها في المجال الرقابي، مما طرح إشكالا في التمييز بينهما⁽⁴⁾.

(1) محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص 19.

(2) عوايدي عمار، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع 13، جوان 2006، ص ص 115-116.

(3) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 89.

(4) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع نفسه، ص 89.

يمكن التفرقة بين الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية من خلال معرفة مظاهر إتساع الرقابة البرلمانية ومظاهر ضيقها، فإذا كانت الرقابة البرلمانية أوسع مجالاً في أعمالها من الرقابة القضائية، فإنها أضيق منها في الأثر، ومن ما يدخل في نطاق الرقابة البرلمانية هي أنها ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية، كما هو شأن في الرقابة القضائية، وإنما تمتد أيضاً إلى مراقبة أعضائها، ومن هنا لا يمثل إتصال تصرفاتهم بحياتهم الخاصة حائلاً دون إمتدادها إليها، طالما كان لها تأثيرها على المصلحة العامة.

كما أن الرقابة البرلمانية لا تقتصر على أعمال السلطة التنفيذية بصفتها الحكومية، وإنما تمتد لما تصدرها السلطة التنفيذية من أعمال إدارية داخلية، كما أن أعمال الحكومة أو أعمال السيادة تخضع لها كخضوع الأعمال الإدارية، ومن الفقه من ذهب إلى أنه لا يجوز لأعضاء البرلمان مد رقابتهم إلى السياسة الخارجية للدولة على أساس أنها تعكس العلاقة بالدول الأخرى حيث أنها لا تعد من أعمال السيادة، كما أن طابعها السري قد يتعارض من أن تكون مجالاً للرقابة، لاسيما إن كانت وسيلة الرقابة هي الأسئلة الكتابية التي يعد نشر الإجابة عنها بالجريدة الرسمية من مقتضيات ممارستها، ويرى البعض أن هذا الرأي لا يمكن قبوله، لأنه من جهة يخالف ما استقرت عليه التقاليد البرلمانية (1).

ومن مواطن الرقابة البرلمانية، هو أن هذه الرقابة لا يشترط لممارستها أن تكون أعمال السلطة التنفيذية التي تمارس عليها تامة أو منجزة، فلا يلزم أن تكون قد خرجت من طور الإعداد والتحضير إلى نطاق التنفيذ، فهي تمارس أيضاً على الأعمال التحضيرية، بل وحتى على ما تنوي الحكومة اتخاذه، أو حتى مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاء الحكومة، وإن لم تأخذ شكلاً نهائياً، وهذا أيضاً على خلاف الرقابة القضائية التي لا تمارس إلا إذا كان العمل تاماً نهائياً وقد أحدث أثره (2).

وفيما يختص النطاق الضيق للرقابة البرلمانية، فكل ما يترتب على رقابة البرلمان من أثر لا يعدو أن يكون إثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الحكومة، فلا يملك البرلمان أكثر من ذلك، حيث

(1) محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص ص 20-21.

(2) محمد باهي ابو يونس، مرجع نفسه، ص 23.

يقف مبدأ الفصل بين السلطات حائلاً دون الاعتراف له بأكثر من ذلك، فلا يجوز له مثلاً أن يصدر أوامر إلى الحكومة أياً كان مضمونها أو هدفها، كما لا يمكنه أن يلغي قراراً أصدرته الإدارة أو يعدله أو يوقف تنفيذه مهما كانت درجة جسامة مخالفته للمشروعية، لكن يكون له أن يخفف من تلك الآثار من خلال سن تشريع بهذا الشأن أو ما يسمى بالنفوذ الأدبي للبرلمان على الإدارة حتى لا يتعرض الوزير للمساءلة⁽¹⁾.

كذلك تشمل الرقابة التصرفات المشروعة وغير المشروعة فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء، ويبحث في مدى مطابقتها للقانون، وفي سلامتها وإجراءاتها وقراراتها، ومدى ملائمة هذه الإجراءات و القرارات للظروف التي صدرت منها، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية⁽²⁾.

وعليه فالبرلمان يراقب الموازنة العامة للدولة، من برامج ومخططات، أو العمل النافذ كالإستيلاء على الملكية الخاصة، ومراقبة تنفيذ الحكومة للميزانية وصرف أموالها، ومراقبة الصفقات التجارية... إلخ.

الفرع الثاني:

أوجه إنحراف الرقابة البرلمانية عن إختصاصها.

تنص دساتير الأنظمة البرلمانية على وجود الرقابة البرلمانية التي يمارسها أعضاء المجلس النيابي ضد السلطة التنفيذية سواء كانت على رئيس الوزراء، أو أحد أعضاء الحكومة، وذلك من خلال الوسائل الممنوحة لها بموجب الدستور والقوانين الداخلية والأنظمة الداخلية لمجالس النواب وهذه الأدوات هي: السؤال والإستجواب، وسحب الثقة من الحكومة أو من أحد وزرائها، وذلك بغرض تحقيق المصلحة العامة، غير أنه في بعض الأحيان تستخدم هذه الوسائل في غير

(1) محمد باهي ابو يونس، مرجع نفسه، ص 24.

(2) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 10.

إختصاصها وأهدافها المرجوة منها، وبذلك تتحرف الرقابة البرلمانية عن إختصاصاتها لتحقيق مصالح أخرى، منها الحزبية، أو السياسية، أو لأغراض أخرى قد تكون إنتقامية⁽¹⁾.

يتميز الإنحراف عن مفهوم التعسف في إستعمال الحق، من حيث أن هذا الأخير مبني على الخطأ الموجب للمسؤولية التقصيرية، فيرى جانب من الفقه أن سوء إستعمال السلطة أو التعسف في إستعمال السلطة يفهم منه أن الإدارة حين تلجأ إلى هذا السبب تكون سيئة النية تهدف إلى تحقيق أغراض سيئة، ويرى أن نظرية الإنحراف أوسع مدى ويعتبر الإنحراف يخالف مبدأ أوسع وهو مبدأ تخصيص الأهداف⁽²⁾.

كذلك تعتبر السلطة التقديرية من أكثر ما ترتبط به مع مفهوم إنحراف الرقابة البرلمانية عن إختصاصها، وذلك من خلال إستخدام وسائل الرقابة والإنحراف بها، فالسلطة التقديرية بوصفها النبيلة والخطيرة في نفس الوقت، فالغرض منها تحقيق المصلحة العام، وتارة تكون خطيرة لإحتمال الإنحراف بالرقابة البرلمانية لأغراض محددة تحقيقاً لمصالح خاصة ومنافع ذاتية⁽³⁾.

ومن أشكال إنحراف الرقابة البرلمانية عن إختصاصها، من خلال عرض أسئلة تتعلق بقضايا معروضة أمام القضاء، أو قضايا جنائية يسري عليها تحقيق أمام جهات التحقيق القضائية، أو قضايا تحت إشراف النيابة العامة، كذلك خروج البرلمان عن ضوابط وقواعد محددة في الدستور منظمة لعمله في توظيف أدوات الرقابة، شكلاً وموضوعاً، كذلك قد يمارس إنحرافه تحت وطأة التجاذب والصراع السياسي⁽⁴⁾، كل هذه الإنحرافات قد يكون مؤداها فكرة أن البرلمان سيد في قراراتها، غير أن هذا لا يبرر للبرلمان إشرافه في الإنحراف حتى يعد مخالفاً للدستور ومخالفاً لوظيفته التي أنشئ من أجلها وهي الحفاظ على التوازن في الدولة وبين سلطاتها في ظل مبدأ الفصل بين السلطات.

(1) علي مجيد العكيلي، إنحراف أعضاء مجلس النواب بإستخدام وسائل الرقابة البرلمانية، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، م 3، ع 2، الجامعة المستنصرية، العراق، سنة 2021، ص 213.

(2) علي مجيد العكيلي، مرجع نفسه، ص ص 215-216.

(3) مازن ليلو راضي، القاضي الإداري بين المشروعية والملائمة، دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد، سنة 2018، ص 200.

(4) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 92.

المبحث الثاني:**الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة**

تعتبر المسؤولية السياسية ركيزة أساسية في النظام البرلماني إذ أنه لا يقوم إلا بها، وهي من سماته، لا سيما أن بمجرد نص الدستور على المسؤولية السياسية أعتبر النظام نظاما برلمانيا⁽¹⁾. كما تعد المسؤولية السياسية ضابطا هاما وأساسيا في تحديد طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لخلق التوازن بينهما، كما أنه بمجرد أن تقررت المسؤولية السياسية تم الإعراف لأعضاء الحكومة بالسلطة التي تبرر هذه المسؤولية⁽²⁾.

وتتمثل الآليات غير المنتجة للمسؤولية السياسية للحكومة في السؤال البرلماني، ولجان التحقيق، والاستجواب البرلماني، هذا الأخير الذي أصبح مرتبا لمسؤولية الحكومة بعد تعديل 2020.

وعليه نكتفي في هذا المبحث بدراسته وفق المطالب التالية:

- **المطلب الأول: آلية السؤال البرلماني.**

- **المطلب الثاني: آلية لجان التحقيق البرلمانية.**

المطلب الأول:**آلية السؤال البرلماني**

بعد أن إنتشرت الديمقراطية وذاع صيتها بين مختلف النظم الدستورية، كان من الضروري تكريس مبدأ الفصل بين السلطات كأحد أهم أساليب النظم الديمقراطية من أجل رسم حدود واضحة المعالم لكل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى، والذي يعد عملا تبادليا وتعاونيا مشتركا بين السلطات، بيد أنه وبسبب عدم إمكانية ممارسة الديمقراطية المباشرة التي تعني إشراك الشعب في الحكم مباشرة، ظهر التمثيل النيابي الذي تمارسه البرلمانات نيابة عنه بواسطة آليتي التشريع

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، سنة 2003، ص 133.

(2) بعد ظهور الديمقراطية الحرة ظهرت معها فكرة المسؤولية كقيد على السلطة التي تمنعها من الإستبداد والإستئثار بالسلطة، للتفصيل أكثر أنظر إلى:

بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، سنة 2004، ص 05.

والرقابة، وتعتبر الأسئلة بنوعها المكتوبة والشفوية مظهرا من مظاهر رقابة البرلمان لأعمال الحكومة، ومن بين الوسائل التي تعد عصب الديمقراطية النيابية، والتي كرستها معظم الدساتير العالمية ذات الصبغة الديمقراطية النيابية⁽¹⁾.

ويعود تاريخ ظهور السؤال البرلماني إلى النظام الانجليزي بتاريخ 1721/12/14 في مجلس اللوردات حين قام "ابزل كابر" بتوجيه سؤال للوزير الأول، كان الهدف منه الحصول على معلومات من الحكومة، وطرح مرة ثانية أمام نفس المجلس سنة 1739 حيث كرست إجابة الوزير إمتيازاً جديداً لأعضاء البرلمان، وتقرر رسمياً بعد ذلك الإعتراف بآلية السؤال البرلماني عندما صرح رئيس مجلس العموم بتاريخ 1783/11/27 إمكانية تقديم الاسئلة من قبل أعضاء البرلمان للوزراء وإلزامية الرد الحكومي عليها⁽²⁾، أما في فرنسا فقد نشأت هذه الوسيلة الرقابية البرلمانية نتيجة العرف البرلماني حينما بدأ مجلس النواب ومجلس الشيوخ في تنظيم السؤال الشفوي في اللوائح الداخلية، أما السؤال الكتابي فقد ظهر بعد ذلك سنة 1909⁽³⁾.

أما في الجزائر فيعود ظهور هذه الوسيلة الدستورية الرقابية إلى مرحلة ما قبل دستور 1989 الذي تبني الفصل الضمني بين السلطات، حيث نصت عليه المادة 38 من دستور 1963، التي مكنت أعضاء المجلس الوطني من بسط رقابتهم على النشاط الحكومي بواسطة السؤال الكتابي والسؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها، أما دستور 1976 فقد إكتفى بالنص على السؤال الكتابي دون الشفوي حين مكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 162 من توجيه سؤال كتابي، وألزم أعضاء الحكومة بالإجابة عليه في ظرف لا يتعدى أجل 15 يوما من تاريخ طرحه وأكدت على ضرورة نشر الأسئلة والأجوبة في محاضر مناقشات المجلس.

وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: تعريف السؤال البرلماني وشروطه.

(1) وفاء أحلام شتاتحة، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، ص 11.

(2) عمار عباس، مرجع سابق، ص 25. وأنظر أيضا: ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 27.

(3) ايهاب زكي سلام، مرجع نفسه، ص 27.

- الفرع الثاني: الأحكام الإجرائية المتعلقة بآلية السؤال البرلماني.

- الفرع الثالث: آثار السؤال البرلماني.

- الفرع الرابع: تقييم آلية السؤال البرلماني.

الفرع الأول:

تعريف السؤال البرلماني وشروطه.

تعريف السؤال البرلماني مهمة فقهية وليست تشريعية، كما أن شروطه ترتبط بكل نظام سياسي، لذا نحاول تعريف السؤال البرلماني، ثم التطرق الى أهم شروطه في النظام الدستوري الجزائري.

أولاً/ تعريف السؤال البرلماني:

اختلفت التعريفات الفقهية لآلية السؤال البرلماني بسبب إختلاف طبيعة النظم الدستورية التي تتولى تنظيم عملية توجيه السؤال، وهذا رغم إتفاقهم في إعتبارهم أن السؤال هو إستعلام أو إستفهام عن مسألة معينة.

فهناك من يعرفه بأنه: " حق يمكن أعضاء البرلمان من معرفة أمر يجهلونه أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، وهو يمثل علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول"⁽¹⁾ ، أو وسيلة إعلامية ورقابية، حول التصرفات التي تقوم بها الحكومة، وهي على حد تعبير الفقيه " جورج بيردو " : " ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة"⁽²⁾، أو أنه : " استفسار أحد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير المختص وقد يكون هدفه لفت نظر الوزير إلى مسألة معينة"⁽³⁾.

(1) نواف كنعان، السؤال البرلماني (دراسة مقارنة وتطبيقية على المجلس الوطني الاتحادي)، كلية القانون، جامعة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، 2008/10/06، ص 246.

(2) Gérard Burdeau, *Le Contrôle Parlementaire, Documentation d'étude de droit Constitutionnel et Institution Politique*, N° 14, 1970, Page 25.

(3) أحمد بنيني، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، يوم دراسي حول السؤال الشفوي، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، سبتمبر 2001.

وهناك من يعرفه بأنه: " طلب عضو المجلس التشريعي من وزير إيضاح نقطة معينة "(1)، أو أنه ذلك التصرف الإرادي والفردى الذي يقوم به عضو البرلمان طالبا بموجبه إستفسارا أو توضيحا حول نقطة معينة، أو عن أي أمر من الأمور المتعلقة بأعمال أو تصرفات (إيجابية كانت أم سلبية) وزير معين في قطاع محدد، أو يهدف إلى لفت نظر الحكومة إلى مسألة من المسائل تكون قد أغفلتها أو إبتعدت عن السياسة العامة التي سطرتهها أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين قصد تنوير الرأي العام والبرلمان بغرفتيه ببعض المعلومات وتبيان الحقيقة(2).

أما البعض الآخر فيرى بأنه: " الإستيضاح عن قضية معينة يوجهه أحد النواب إلى الوزير أو عضو الحكومة "(3)، أو أنه: " إستفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبة في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو إستعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور وهو إستيضاح لا ينطوي على إتهام "(4).

أهم ما يمكن ملاحظته بخصوص التعريفات السابقة هو أن معظمها لم تركز على جوهر السؤال البرلماني، وهو تقصي الحقيقة والسعي لإكتشافها لا مجرد الإستفسار أو طلب توضيحات من عضو الحكومة. كما أنها تقتصر في مجملها على أن السؤال يوجه إلى الوزراء دون الإشارة إلى إمكانية توجيهه للوزير الأول أو الحكومة ككل. وعليه يمكن القول أن السؤال البرلماني هو إستفسار أو تقصي موجه من عضو البرلمان لأحد أعضاء الحكومة أو الحكومة ككل للحصول على جواب حول مسألة معينة.

(1) ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 26.

(2) علاوة العايب، السؤال البرلماني آلية من آليات الرقابة على عمل الحكومة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04، ديسمبر 2017، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص ص 8-9.

(3) عبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010، ص 46.

(4) مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، المطبوعات الجامعية، ط 09، 1996، ص 619. وأنظر أيضا: وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص ص 306-324.

ثانيا/ الشروط الشكلية والموضوعية المتعلقة بتقديم السؤال البرلماني:

من المسلم به أن السؤال كأداة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة هو وسيلة هادفة لتكريس السيادة الشعبية والرقابة الشعبية الانية التي تمكن عضو البرلمان من الحصول على المعلومات التي يجهلها أو لفت نظر الحكومة الى بعض الاخطاء التي تقع فيها أثناء قيامها بالوظيفة التنفيذية.

ولضمان صحة تقديم السؤال البرلماني فقد اشترطت معظم النظم الدستورية التي تعتمد الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بعض الشروط ، منها ما هو شكلي إجرائي يتعلق بشكل السؤال وإجراءات طرحه، ومنها ما هو موضوعي يتعلق بمضمون وجوهر السؤال.

وبالرجوع الى التجربة الدستورية الجزائرية - بعد تبني الفصل بين السلطات - في هذا المجال نجدها لم تبين الشروط الواجب توافرها في السؤال البرلماني، واكتفت بتحديد الملامح العامة له، والأمر ذاته ينطبق على القوانين العضوية النازمة للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، سواء تعلق الأمر بالقانون العضوي 99-02، أو القانون العضوي 16-12، وحتى النظم الداخلية لكل غرفة من غرفتي البرلمان، غير أنه وبالرجوع إلى التعليم رقم (8) الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 2000/07/12 والمتعلقة بالاسئلة الشفوية والكتابية نجدها أشارت إلى أهم الشروط الواجب توافرها في السؤال البرلماني، يمكن من خلالها التمييز بين الشروط الشكلية والموضوعية، وهناك شروط متعلقة بإدراج السؤال في جدول الأعمال تولى القانون العضوي الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة تحديدها، وتولى توضيحها على النحو التالي:

1. الشروط الشكلية:

تتمثل أهم الشروط الشكلية الواجب توافرها في السؤال البرلماني وفق التعليم أعلاه في ما يلي: الكتابة واللغة والاختصار والطابع الفردي في تقديم السؤال، ونوجزها كالاتي:

1.1. أن يكون السؤال مكتوبا ومحرا باللغة العربية.

يشترط في السؤال البرلماني أن يكون مكتوبا ومحرا باللغة العربية، سواء كان سؤالا كتابيا أو شفويا، وهذا الشرط ينطبق على السؤال الأساسي دون سواه، ذلك أن السؤال الإضافي أو التبعية لا يلقى إلا بمناسبة جلسة نظر السؤال الأصلي، ولعل إشتراط التحرير بالكتابة يضمن وضوح السؤال من ناحية، وتحديد عباراته وأسلوبه من جهة أخرى⁽¹⁾.

إن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية للدولة باعتراف المادة الثالثة من كل الدساتير ما عدا دستور 1963 الذي نص عليها في المادة الخامسة، لذلك لا بد أن تكون الأسئلة البرلمانية مصاغة بلغة عربية سليمة وواضحة تمكن الوزير المعني من فهم السؤال حتى يتسنى له الإجابة عليه.

2.1. أن يكون السؤال مختصرا وخاليا من التعليق.

الأصل في السؤال أن يقدم في عبارات موجزة في غاية الوضوح مع بيان القصد منها⁽²⁾ ومقتصرا عن الامور المراد الإستفهام عنها دون تعليق⁽³⁾.

3.1. أن يوجه السؤال ويوقعه نائب واحد.

يعد السؤال حقا شخصيا لأعضاء السلطة التشريعية⁽⁴⁾، وينبغي تقديمه وتوقيعه من قبل عضو واحد فحسب، ويرجع ذلك لأمرين: أولهما إحترام إرادة المؤسس الدستوري الذي أضفى الطابع الفردي على السؤال، وهذا يعني عدم إمكانية تقديمه إلا من عضو واحد، وثانيهما منع التحايل على وسائل الرقابة، من خلال إثارة أسئلة جماعية يقدمها مجموعة من الأعضاء لا يقصد

(1) إيهاب ركي سلام، مرجع سابق، ص 49.

(2) فيصل شطاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جامعة النجاح للابحاث (العلوم الانسانية)، المجلد 20، العدد 9، جامعة جدار، الاردن، 2011، ص 2353.

(3) محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص 56.

(4) نواف كنعان، مرجع سابق، ص 256.

السؤال وإنما طرح موضوعه لمناقشة عامة، أو الإلتفاف حوله بغية تحويله إلى استجواب، مما قد يثير مسؤولية الحكومة أو الوزير المختص دون إتباع الإجراءات المحددة لذلك⁽¹⁾.

وبإسقاط أسباب إضفاء الطابع الفردي على السؤال نجد أن المؤسس الدستوري لم يشترط الطابع الفردي وإنما المشرع هو من إشتراط ذلك من خلال التعليمات أعلاه، وبالتالي فسبب ذلك إحترام إرادة المشرع، أما السبب الثاني المتعلق بمنع الإلتفاف على السؤال وتحويله إلى إستجواب المفضي إلى مسؤولية الحكومة أو أحد أعضائها فالملاحظ أن الإستجواب كان مجرد وسيلة غير مرتبة لمسؤولية الحكومة، ولم يتم تكريسه كآلية مرتبة لمسؤولية الحكومة إلا بعد التعديل الدستوري الاخير لسنة 2020، هذا الأخير الذي لم يتبنى المسؤولية الفردية لأعضاء الحكومة وإنما المسؤولية الجماعية كما سيأتي تفصيله لاحقا.

كما أن السؤال البرلماني، وبإعتباره آلية غير مفضية للمسؤولية السياسية للحكومة فيمكن توجيهه من قبل النواب بالمجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة، وهذا ما يمكن إستخلاصه من عبارة " أعضاء البرلمان " المنصوص عليها في المادة 134 من تعديل 1996 والمادة 152 من تعديل 2016، والمادة 158 من تعديل 2020، أما في دستور 1989 فممارسته كانت من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني فقط، وذلك لإعتبارات منطقية وهي تبني نظام المجلس الواحد.

2. الشروط الموضوعية:

أشارت التعليمات إلى بعض الشروط التي تدرج في المجال الموضوعي للسؤال البرلماني يمكن إجمالها فيما يلي:

1.2. أن يتضمن السؤال موضوعا واحدا.

يجب أن يتضمن السؤال البرلماني الموجه من قبل نواب وأعضاء البرلمان موضوعا واحدا فقط، وذلك تفاديا للإطالة والتشعب في طرح الأسئلة، ولا مانع من تقديم أسئلة في ذات الموضوع

(1) محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 57.

محل السؤال، من قبل نواب وأعضاء البرلمان، حيث يمكن القيام بضم الأسئلة المتماثلة موضوعا أثناء ضبط جدول أعمال الجلسات.

ويمكن لنائب أو عضو البرلمان الذي لديه أسئلة متعددة أن يقوم بطرحها في جلسات أخرى على أن يطرح سؤالاً واحداً في كل جلسة، وهذا ما يستشف من استقراء الفقرة الثالثة من المادة 70 من القانون العضوي 99-02، والفقرة الرابعة من المادة 71 من القانون العضوي 16-12 الناظمين للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة.

2.2. خلو السؤال البرلماني من العبارات النابية.

تكريسا للإحترام المتبادل بين السلطات والقائم على أساس التعاون والتوازن، وإضفاء للإنسجام بين الحكومة والبرلمان يتعين على نواب وأعضاء البرلمان تفادي إستخدام العبارات والألفاظ القبيحة والمسيئة لأعضاء الحكومة، وإستخدام عبارات لائقة، حتى لا يخرج السؤال من كونه آلية دستورية رقابية وظاهرة صحية في النظم الديمقراطية إلى وسيلة للتهجم على أعضاء الحكومة.

3.2. أن لا يكون السؤال متعلق بقضية مطروحة أمام الجهات القضائية.

تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات المعترف به ضمناً في دستور 1989، وصراحة في تعديل 2016، وتعديل 2020، يشترط في السؤال البرلماني عدم تعلقه بقضية منظورة من قبل الجهات القضائية.

الفرع الثاني:

الأحكام الإجرائية المتعلقة بآلية السؤال البرلماني

إن تتبع مسار التجربة الدستورية الجزائرية فيما يتعلق بآلية السؤال البرلماني، يدل على تطور هذه الآلية الرقابية الدستورية بتطور النظام الدستوري الجزائري، فبعد أن كانت ممارستها تتم من قبل مجلس واحد في دستور 1989⁽¹⁾، أصبحت تمارس من قبل مجلسي البرلمان بعد اعتماد نظام

(1) أنظر المادة 125 من دستور 1989.

الغرفتين في تعديل 1996⁽¹⁾، كما تم تعديل الأحكام الناظمة لها بموجب المادتين 152 و158 من تعديل 2016 و2020 على التوالي، حيث تم تخصيص جلسة كل أسبوع بالتناوب بين مجلسي البرلمان للإجابة على الأسئلة الشفوية، بالإضافة إلى إلزام الحكومة بالرد على الأسئلة الشفوية في أجل ثلاثين يوما من تاريخ طرحها، حيث نصت المادة 158 من تعديل 2020 على إمكانية أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عليها في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما، على أن تخصص جلسة كل أسبوع بالتداول بين الغرفتين تخصص للإجابة على الأسئلة الشفوية لنواب وأعضاء البرلمان، وفتح المؤسس الدستوري المجال أمام البرلمان في إمكانية إجراء مناقشة وفق الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي لكل غرفة، على أن تنشر الأسئلة والاجوبة طبقا لشروط نشر محاضر مناقشات البرلمان وهذا تكريسا للحكم الراشد وضمانا للشفافية في تسيير الشؤون العامة.

وقد تكفل القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25/08/2016 الناظم للعلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وقبله القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08/03/1999 بتوضيح كل ما يتعلق بالأسئلة الشفوية والكتابية.

وبسبب الخصوصيات التي يتميز بها كل نوع من الأسئلة، سيتم التطرق لإجراءات تقديم السؤال الشفوي، ثم إجراءات تقديم السؤال الكتابي.

أولا/ إجراءات تقديم السؤال الشفوي وضوابط الإجابة عليه:

تكفلت المواد من 69 إلى 76⁽²⁾ من القانون العضوي 16-12 ببيان إجراءات طرح الأسئلة الشفوية، وضوابط الإجابة عليها من قبل أعضاء الحكومة.

بعد عملية إعداد وتحضير الأسئلة الشفوية يتم إيداعها من قبل صاحبها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة -حسب الحالة-، ثم تقوم كل غرفة بالنظر في طبيعة الأسئلة

(1) أنظر المادة 134 من تعديل 1996.

(2) تقابلها المواد من 68 الى 75 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08/03/1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

وعدها من أجل ضم الأسئلة المتماثلة وضممان عدم تكرارها، ثم يتم إرسال السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة من قبل رئيس كل غرفة -حسب الحالة-، وذلك بغرض الحصول على جواب من قبل عضو الحكومة عن السؤال الشفوي في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال، ويكون الجواب خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض⁽¹⁾.

يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني، ومكتب مجلس الأمة بتخصيص جلسة أسبوعية بالتداول تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة ويتم تحديد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة، ولا يمكن لعضو البرلمان طرح أكثر من سؤال واحد في كل جلسة، حيث يتم ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة⁽²⁾.

أثناء الجلسة المخصصة للإجابة على الأسئلة الشفوية يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله ويمكن له أن يتناول الكلمة من جديد إذا لم يقتنع برد عضو الحكومة من خلال حقه في التعقيب، كما يمكن لعضو الحكومة أن يرد عليه بعد التعقيب⁽³⁾.

ثانيا/ إجراءات تقديم السؤال الكتابي وضوابط الإجابة عليه:

ورد تنظيم الأحكام الرئيسية المتعلقة بالسؤال الكتابي في المواد من 73 إلى 76 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر التي تولت بيان كيفية طرح الأسئلة الكتابية، وإجراءاتها، وضوابط الرد عليها من قبل أعضاء الحكومة، كما تمت إحالة مسألة شروط وكيفية توجيه الأسئلة إلى النظام الداخلي لكل غرفة.

يحق لكل نائب في المجلس الشعبي الوطني، ولكل عضو في مجلس الأمة توجيه سؤال كتابي إلى أي عضو في الحكومة، إذ يتم إيداع نص السؤال الكتابي لدى مكتب المجلس الشعبي

(1) أنظر المادة 70 من القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25/08/2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 71 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

(3) أنظر المادة 72 من القانون العضوي 16-12، مرجع نفسه.

الوطني، أو مكتب مجلس الأمة -حسب الحالة- ويقوم بعد ذلك رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة -حسب الحالة- بإرسال نص السؤال الكتابي إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، الذي يبلغه بدوره إلى عضو الحكومة الذي وجه إليه السؤال⁽¹⁾.

يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه بالطريقة الكتابية أيضا خلال أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال، حيث يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، ويقوم هذا الأخير بتبليغه إلى صاحبه، على أنه يمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي، وتبلغ الحكومة بذلك⁽²⁾.

الفرع الثالث:

آثار السؤال البرلماني

أهم الآثار التي يمكن أن تنجم عن السؤال البرلماني تتمثل في سقوطه أو سحبه وهو ما يمكن الإصطلاح عليه بعوارض السؤال البرلماني، بالإضافة إلى الإمتناع الحكومي عن الرد والجزاء المترتبة عليه.

أولا/ عوارض السؤال البرلماني:

تتمثل عوارض السؤال البرلماني في سقوطه، أو سحبه من قبل صاحبه.

1- سقوط السؤال البرلماني.

قد يسقط السؤال البرلماني نتيجة العديد من الأسباب من بينها إنتهاء عضوية مقدم السؤال، أو زوال صفة المسؤول الموجه إليه، أو إنتهاء الفصل التشريعي.

1.1. إنتهاء عضوية مقدم السؤال.

يسقط السؤال البرلماني تبعا لإنتهاء عضوية السائل ويمكن التمييز هنا بين حالتين:

(1) أنظر المادة 73 من القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25/08/2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع نفسه.

(2) أنظر المادة 74 من القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25/08/2016، الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق.

. الحالة الأولى:

تتعلق بالإنتهاء الإرادي أو ما يعرف بالإستقالة، وتتعدد الإستقالة بدورها إلى ثلاثة أنواع إستقالة صريحة يعبر من خلالها عضو البرلمان صراحة عن التخلي عن عضويته لأسباب ذاتية يقدرها قد تكون نتيجة المرض أو الرغبة الذاتية، ولا تزول العضوية في هذه الحالة إلا بصدور قرار من المجلس النيابي بقبول الإستقالة، أما النوع الثاني للإستقالة فيتعلق بالإستقالة الضمنية، وتذهب بعض النظم الدستورية إلى ربطها بالغياب عن الفصل التشريعي، وتكرر هذا الغياب دون وجود عذر مقبول، حيث يجوز للمجلس النيابي بعد إعداره إعتباره مستقيلا، وبالتالي تطبيق قواعد الإستخلاف البرلماني⁽¹⁾.

أما النوع الثالث فيتمثل في الجمع بين عضوية المجلس النيابي والوظائف العليا العامة في الدولة، حيث تذهب بعض النظم الدستورية إلى حظر الجمع بين وظيفتين، وبالتالي يمكن أن يكون الجمع بين العضوية في البرلمان والوظائف الأخرى سببا في سقوط العضوية من البرلمان وسقوط السؤال البرلماني الموجه إلى عضو الحكومة.

وقد نص المؤسس الدستوري في الجزائر صراحة على عدم الجمع بين العهديات والوظائف إذ تنص المادة 125 من تعديل 2020 على أن: "عهدة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، ولا يمكن الجمع بينها وبين عهديات أو وظائف أخرى"، وهذا النص يصب في إطار تكريس السيادة الشعبية، وتفرغ عضو البرلمان للإضطلاع بالمهمة النيابية على أكمل وجه.

وتشمل حالة الإنتهاء غير الارادي للعضوية المفضية إلى سقوط السؤال البرلماني أيضا وفاة مقدم السؤال، أو حالة حل المجلس النيابي من قبل رئيس الجمهورية، أما وجوبيا نتيجة عدم الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية وفق ما تقضي به أحكام المادة 108 من تعديل 2020 أو أختياريا وفق ما تقضي به أحكام المادة 151 من الدستور بعد تعديل 2020.

(1) محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 84-85. وأنظر أيضا: مدحت أحمد يوسف غنام، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، الطبعة الثانية، المركز القومي للاصدارات القانونية، 2001، ص 87.

. الحالة الثانية:

وتتعلق بالانتهاء الغير إرادي للعضوية البرلمانية، ومن أهم أمثلتها إلغاء النتائج الانتخابية للمجلس النيابي ككل، أو إلغاء عضوية مقدم السؤال البرلماني نتيجة إسقاطها من قبل المجلس النيابي، إما بسبب عدم إستيفائه لشروط قابلية إلتخابه أو فقدانها، أو بسبب إقترافه فعلا يخل بشرف العهدة البرلمانية، أو صدور قرار برفع الحصانة البرلمانية عنه من قبل القضاء الدستوري وثبوت إرتكابه لجنحة أو جناية مما يؤدي في النهاية إلى زوال صفة العضوية في البرلمان وبالتالي سقوط السؤال البرلماني⁽¹⁾.

2.1. إنتهاء عضوية من وجه إليه السؤال.

ينتهي السؤال أيضا بإنتهاء عضوية الوزير الذي وجه إليه السؤال، ويمكن تحديدها في بعض الأسباب كالوفاة أو الاستقالة الشخصية أو الإقالة من قبل رئيس الجمهورية بناء على قاعدة توازي الأشكال أو إستقالة الحكومة ككل، إراديا أو نتيجة فقدانها لثقة البرلمان.

3.1. إنتهاء العهدة التشريعية.

هناك سبب آخر يفضي إلى سقوط السؤال في بعض النظم الدستورية ويتعلق الأمر بإنهاء فصل الإنعقاد أو العهدة التشريعية التي قدم خلالها السؤال، وهذا ما قد تنص عليه بعض الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، على غرار ما ذهب إليه النظام الداخلي لمجلس الشعب الكويتي، إذ بإنهاء العهدة التشريعية تسقط جميع الأعمال البرلمانية التي تتم خلالها⁽²⁾.

2. سحب السؤال البرلماني.

نصت المادة 71 فقرة 3 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة على إمكانية قيام عضو البرلمان بسحب سؤاله الشفوي أو تحويله لسؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة للإجابة عليه من قبل عضو الحكومة، شرط تبليغ الحكومة بذلك، ولعل السبب في سحب السؤال هو توصل عضو البرلمان إلى إجابة وافية قبل انعقاد الجلسة.

(1) لتفصيل أكثر بخصوص هذه الحالات أنظر المواد من 126 إلى 132 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

(2) محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 89.

ثانيا/ الإمتناع الحكومي عن الرد والجزاء المترتبة عليه:

قد تمتنع الحكومة عن الرد على السؤال البرلماني، وبالتالي يثور التساؤل عن الجزاء المترتب عن هذا الإمتناع.

1- الإمتناع الحكومي عن الرد:

قد تمتنع الحكومة عن الرد على السؤال البرلماني نتيجة العديد من الأسباب على غرار تمسكها بسرية المعلومات المطلوبة، أو عدم رغبة عضو الحكومة في الإجابة، أو نتيجة عدم إدراج الإجابة في جلسة العمل المخصصة لهذا الغرض، أو نتيجة لأي سبب كان، حيث كثيرا ما يشتكي النواب من عدم الإجابة على أسئلتهم البرلمانية رغم مرور الآجال القانونية المحددة دستوريا في ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ، وبالتالي يثار التساؤل حول مدى إلزامية إجابة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الكتابية المطروحة من قبل أعضاء البرلمان، أو إمكانية تأجيلها؟

لقد توجه المؤسس الدستوري صراحة في الدستور إلى إلزام أعضاء الحكومة بالرد على الأسئلة الكتابية والشفوية لأعضاء البرلمان وحدده في ثلاثين يوما، كما أن إلزامية الرد قد كرسته إجتهاادات المجلس الدستوري الجزائري، حيث أنه وبالرجوع إلى رأي المجلس الدستوري رقم 08 المؤرخ في 1999/02/21، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة للدستور⁽¹⁾، إذ تضمن في مادته 73 إمكانية تمسك الحكومة بعدم الرد على الأسئلة لأسباب تتعلق بالمصالح الاستراتيجية للبلاد، غير أن المجلس رأى عدم مطابقة هذه المادة للدستور، وأعتبر أن المشرع حين مكن عضو الحكومة من الإمتناع عن الإجابة يكون قد أخل بأحكام الفقرتان 2 و3 من المادة 134 من تعديل 1996⁽²⁾، وبالتالي نجده قد كرس دعامة هامة تتمثل في إلزامية الرد عن السؤال الكتابي، أما إمكانية تأجيل الإجابة عنه، فإنه وبالرجوع للفقرة الثانية (2) من المادة 158 من تعديل 2020 التي تقابلها الفقرة الثانية (2) من

(1) أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع/م.د.99، مؤرخ في 1999/02/21، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، مؤرخة في 1999/03/09.

(2) دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006-2007، ص 114. وأنظر أيضا: مولود بركات، مرجع سابق، ص ص 368-369.

المادة 152 من تعديل 2016، ونفس الفقرة من تعديل 1996، والتي نصت كلها على أن: "يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما". وبالتالي فإن تجاوز هذه المدة دون الرد عن السؤال الكتابي يعد خرقا من قبل عضو الحكومة لنص هذه المادة الدستورية وعليه فما هو الجزاء المقرر لعضو الحكومة الممتنع عن الرد على السؤال البرلماني؟ هذا ما نحاول الاجابة عنه في العنصر الموالي.

2- الجزاءات المترتبة عن عدم الرد:

أهم الجزاءات المترتبة على الإمتناع عن الرد الممكن إستقراؤها من النصوص القانونية هو إمكانية اجراء مناقشة، وتحويل السؤال الكتابي الى شفوي، وفي بعض الحالات إلى استجواب بالإضافة الى الاحتجاج البرلماني، ونشر الاسئلة الممتنع عن الرد عليها في محاضر مناقشات المجلسين.

1.2. إمكانية إجراء مناقشة:

تتشارك الأسئلة الشفوية والكتابية في إمكانية إجراء مناقشة وفق الشروط المنصوص عليها في اللوائح الداخلية لغرفتي البرلمان، على أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الشفوي أو الكتابي المطروح على عضو الحكومة⁽¹⁾.

2.2. تحويل السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي أو استجواب:

يمكن لعضو أو نائب البرلمان تحويل السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 71 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، ونص عليه -قبل ذلك- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الملغى لسنة 1989 والمادة 5 من التعلية رقم 08 الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني إذ جاء فيها أنه يمكن تحويل السؤال الكتابي الذي لم تجب عليه الحكومة إلى سؤال شفوي، وهو إجراء عقيم ومحدود ليس

(1) أنظر المادة 75 من القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25/08/2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

له أي أثر قانوني طالما أن السؤال في حد ذاته مجرد آلية غير منتجة للمسؤولية السياسية للحكومة.

وهذا ما يبرر لجوء النواب في بعض الأحيان إلى تحويل السؤال الكتابي إلى إستجواب، إذا رأوا ضرورة لذلك، لكن التساؤل الذي يبقى مطروحا يتعلق بمدى إمكانية ذلك في ظل تحويل الإستجواب من آلية رقابية غير منتجة للمسؤولية السياسية للحكومة إلى آلية منتجة لها في التعديل الدستوري لسنة 2020، ولا مانع في اعتقادنا من ذلك شريطة إحترام النائب البرلماني للشروط والإجراءات والضوابط الناظمة للإستجواب البرلماني.

3-2- الاحتجاج البرلماني:

يتمثل الاحتجاج البرلماني في قيام الأعضاء الذين تخلفت الحكومة أو إمتنعت عن إجابتهم بإيداع رسائل تنديد وإستتكار لدى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بغية تنبيهه بذلك، ويكون الإحتجاج البرلماني فرديا من قبل العضو أو النائب الذي إمتنعت الحكومة عن إجابته، كما يمكن أن يكون جماعيا من قبل النواب والأعضاء الذين لم تتم الإجابة على أسئلتهم، كما يمكن أن يقوم نائب أو عضو البرلمان بالتنديد بذلك خلال جلسات المجلسين، وهذا ما يشير إليه الواقع العملي، حيث لجأ النواب إلى التنديد بامتناع الحكومة عن الرد، إذ تتجاوز المدة في بعض الأحيان السنة، رغم وجود نص دستوري يحدد أجل الإجابة في مدة أقصاها شهر من تاريخ التبليغ، وفي ذلك إحتقار للمهمة النيابية النبيلة التي يمارسها ممثلي الشعب، وإستهتار بالسيادة الشعبية، وخرق للأحكام الدستورية.

4-2- نشر السؤال البرلماني:

يتم في النهاية نشر الأسئلة الشفوية والكتابية، والأجوبة المتعلقة بهما حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة من غرفتي البرلمان في الجريدة الرسمية للمداولات⁽¹⁾. كما يتم نشر الأسئلة التي امتنعت الحكومة عن الرد عليها، وهذا من أجل اطلاع المواطن والرأي العام، وتكريس الشفافية في تسيير الشؤون العمومية.

(1) أنظر المادة 76 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25/08/2016، الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق.

إن أهم إشكالية تعاني منها القواعد الدستورية هي غياب الجزاء في القانون الدستوري، أو عدم تطبيقه في الكثير من الأحيان إذا تعلق هذا الجزاء بالسلطة الحاكمة، وهذا ما دفع الفقيه "جون اوستين" إلى إنكار صفة القانون على القانونين الدستوري والدولي، فهو لا يتوقع أن يقوم الحاكم بتوقيع الجزاء على نفسه، كما يعتبر أن الدولة سيدة نفسها في المجال الخارجي ولا توجد سلطة تعلو فوق سلطة الدولة.

ولعل غياب عنصر الجزاء في بعض الأحيان، وعدم تطبيقه في أحيان أخرى هو ما يفسر تأثير مبدأ الفصل بين السلطات المنتهج في الجزائر على عمل البرلمان، إلا أن ما يمكن الإشارة إليه في هذا المجال هو أن المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2020 قد منح المحكمة الدستورية دورا جديدا يمكن أن يساهم في معالجة ظاهرة الإمتناع الحكومي عن الرد والإجابة على الأسئلة البرلمانية، يتمثل هذا الدور الجديد في منح القضاء الدستوري سلطة فض الخلافات الناشئة بين السلطات الدستورية، وإذا ما إعتبرنا أن الإمتناع الحكومي في الرد عن الاسئلة ما هو إلا مظهر من مظاهر الخلاف بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولا يبقى إلا قيام الأقليات البرلمانية المعارضة بتفعيل هذه الآلية الدستورية وإخطار المحكمة الدستورية لوضع الأحكام والمقتضيات الدستورية موضع التفعيل.

الفرع الرابع:

تقييم آلية السؤال البرلماني

لا شك أن عملية تقييم السؤال البرلماني كآلية رقابية دستورية على أعمال الحكومة مسألة في غاية الصعوبة، وذلك للعديد من الأسباب، أهمها أن الجهة الوحيدة التي يمكنها تقييم هذه الآلية حسب وجهة نظر الباحث هي البرلمان في حد ذاته، ومع ذلك يمكن الوقوف على أهم الإيجابيات المترتبة عن إستخدام آلية السؤال البرلماني، دون إغفال أهم العوائق التي تواجهها.

أولا/ مزايا آلية السؤال البرلماني:

أهم الإيجابيات المترتبة عن إستخدام آلية السؤال البرلماني يمكن إجمالها في ما يلي:⁽¹⁾

(1) علاوة العايب، مرجع سابق، ص ص 16-17.

- أنه إلتزام دستوري من قبل عضو البرلمان يجسد وفاءه لثقة الشعب وحسن تطلعاته حسب ما قضت به المادة 115 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تقابلها المادة 117 من التعديل الدستوري 2020، علاوة لكونه وسيلة إحتكاك بين أعضاء البرلمان والحكومة فقط.

- أنه آلية تتميز بالسرعة والآنية للفت الإنتباه حول القضايا الشعبية التي تهم المواطنين، كما أنه آلية تحسيسية تبرز سهر أعضاء البرلمان والحكومة على وضع المصلحة العامة على رأس قائمة الإهتمامات، بالإضافة إلى إستهدافها إسترجاع الثقة المفقودة بين المواطن والدولة.

- أنه آلية تجسد مظهرا من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تفضي إلى تحقيق الإستقرار والتوازن في العلاقة بينهما، خاصة آلية السؤال الشفوي، وتظهر أهميته من خلال بساطة وسهولة إجراءاته، الأمر الذي يؤدي إلى ضمان حق الأقلية المعارضة.

- إن الإمتناع الحكومي عن الإجابة أو تأجيله قد يكون سببه الحفاظ على المصلحة العامة خاصة في مجال الدفاع الوطني أو المفاوضات الجارية التي ترتبط بها الحكومة، كما قد يرفض الرد على السؤال للإستحالة المادية خاصة في حالة تعلقه بمعطيات قديمة لم تتمكن المصالح الوزارية المعنية من الوصول إليها، أو في حالة ضياع أو تلف البيانات والملفات المتعلقة به.

ويمكن إضافة بعض الملاحظات المتعلقة بالسؤال البرلماني لعل أهمها:

- أن فعاليته تقاس بكيفية توظيفه في النظام السياسي، وطالما أن المؤسس الدستوري لم يجعله من الآليات المنتجة لمسؤولية الحكومة سياسيا، فهو فعال في إطار الحدود والضوابط المحددة له، ولا أدل على ذلك من أنه الوسيلة الأكثر استخداما من قبل أعضاء البرلمان.

- أنه آلية لتكريس الرقابة الشعبية التي يمارسها الشعب بواسطة ممثليه المنتخبين في المجالس النيابية.

ثانيا/ عوائق السؤال البرلماني:

رغم التكريس الدستوري للسؤال البرلماني وتعزيزه بجملة هامة من النصوص القانونية، ورغم التزايد المستمر له عدديا إلا أنه يبقى دون جدوى أو أهمية تذكر، وهذا راجع بالأساس إلى طريقة توظيفه في النظام الدستوري والسياسي، وضعف الإطار القانوني وهشاشته، وإحاطته بجملة من

العوائق والحواجز الإجرائية والموضوعية، والعوائق المرتبطة بعضو البرلمان، وطبيعة الفصل بين السلطات وطبيعة النظام السياسي، التي نتولى عرضها على النحو التالي:

1- العوائق الإجرائية: (1)

- عدم إمكانية طرح أكثر من سؤال خلال جلسة واحدة.
- عدم إمكانية برمجته في وقت يتماشى مع القضايا الآنية.
- إستبعاد بعض الأسئلة وتأجيل أسئلة أخرى.
- الغياب الحكومي عن جلسات الإجابة.
- إنعدام جزاء حقيقي وفعلي يترتب عن عدم الرد الحكومي.
- تحكم الحكومة والأغلبية البرلمانية الموالية لها في جدول الأعمال كإستبعاد بعض الأسئلة المعارضة وعدم إدراجها في الجلسات المحددة للرد الحكومي، بسبب عدم وجود تمثيل للمعارضة في الجهة المختصة بإدراج السؤال في جدول الأعمال.

2- العوائق الموضوعية:

وتتمثل في الضعف الموضوعي للسؤال، وضيق المجال الزمني للرد وهو ما يؤثر على هذه الآلية الحيوية، ويؤدي إلى عدم جدواها، وكحل لهذه المعضلة ذهبت بعض النظم الدستورية المقارنة كالبلدان الليبرالية الغربية إلى تخصيص جزء من كل جلسة يومية للإجابة على الأسئلة الشفوية، أو ثلاث (3) جلسات أسبوعية زيادة على الأسئلة الآنية وهذا ما يحصل في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى، وإيرلندا الشمالية، وفرنسا، وبعض الدول السائرة في فلكها⁽²⁾. وقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التوجه فأقر بموجب المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة

(1) تتمثل أهم العوائق الإجرائية في عدم إمكانية طرح أكثر من سؤال شفوي واحد في جلسة واحدة، وعدم إمكانية برمجته في وقت يتماشى مع القضايا الآنية، استبعاد بعض الأسئلة وتأخير بعضها الآخر، يضاف إليها التغييب الحكومي عن جلسات الإجابة عن الأسئلة، وانعدام ما يلزم الحكومة بضرورة الرد، وكذا الإجابات غير المقتنعة من جانب الحكومة. أنظر إلى : وفاء أحلام شتاتحة، مرجع سابق، ص 332.

(2) علاوة العايب، مرجع سابق، ص 19.

2016، والمادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تخصيص جلسة أسبوعية بالتداول بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني للرد على الأسئلة.

وهناك بعض العوائق التي يرجع سببها لعضو البرلمان الذي يقوم بطرح الأسئلة، أو طبيعة النظام السياسي، فعوضو البرلمان قد يلجأ إلى الإطناب في السؤال والتشعب في الأسئلة الفرعية وعدم الإختصار فيه، وهو ما يؤدي إلى عمومية الرد الحكومي، أو ما يعرف بالإجابة السطحية وبالتالي إفراغ السؤال البرلماني من محتواه⁽¹⁾، كما أن النظام السياسي ومبدأ الفصل بين السلطات المعتمد هو من يعيق إستخدام آلية السؤال البرلماني، وهو ما يترجمه المركز المتفوق وأحيانا المهيمن للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

المطلب الثاني:

آلية لجان التحقيق البرلمانية.

يعتبر النظام البرلماني البريطاني مهد التحقيق البرلماني، حيث يعود ظهور هذه الآلية الرقابية الدستورية الى سنة 1689 عندما تشكلت لجنة تحقيق لمراقبة الأجهزة الحكومية بسبب سوء إدارة الحرب مع ايرلندا، وكانت هذه اللجنة محدودة وغير فعالة لعدم تخويلها سلطات إجبار الشهود على الحضور وإحضار المستندات، غير أن التطور الذي شهدته إنجلترا بعد ذلك أدى إلى منح سلطات فعلية للجان التحقيق البرلمانية بموجب قانون جرنفيل سنة 1770، وتدعمت سلطاتها بصدور تشريعات خاصة بها منها قانون 34 و35 في عهد الملكة فكتوريا عام 1883⁽²⁾.

أما في الجزائر، فقد تم النص على هذه الآلية الرقابية الدستورية قبل تبني مبدأ الفصل بين السلطات، إذ تم تكريسها الدستوري لأول مرة في دستور 1963 بموجب المطة الأولى من المادة 38⁽³⁾ التي نصت على ممارسة المجلس الوطني لمراقبة النشاط الحكومي بواسطة الإستماع الى الوزراء داخل اللجان، وهناك من رأى بأن المؤسس الدستوري لم يقصد في هذا النص لجان

(1) نوال داهم، مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 226.

(2) ياسمين مزارى، سليمة مسراي، اليات الرقابة البرلمانية بين تقرير مسؤولية الحكومة وانعدامها في النظام الدستوري الجزائري، مجلة آفاق العلوم، الجزء الثاني، العدد 8، جامعة الخلفة، الجزائر، جوان 2017، ص 160.

(3) نصت المادة 38 من دستور 1963 على ما يلي: " يمارس المجلس الوطني مراقبة النشاط الحكومي بواسطة: - الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان. - السؤال الكتابي. - السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدوفاً"، مرجع سابق.

التحقيق كآلية لرقابة أعمال الحكومة، وإنما مجرد وسيلة إعلامية، رغم وضوح نص المادة الذي ورد في بدايته عبارة: " يمارس المجلس الوطني مراقبة النشاط الحكومي... "، ولعل أهم ما يدعم هذا القول علاوة على التبرير أعلاه هو أن المؤسس الدستوري قد نص على هذه الآلية بالموازاة مع النص على آلية السؤال الكتابي والشفوي في نفس المادة.

إن التمييز بين اللجان البرلمانية كوسيلة اعلامية، أو آلية دستورية رقابية على التوالي كان في دستور 1976 الذي نص بموجب الفقرة 2 من المادة 161 على إمكانية لجان المجلس الشعبي الوطني في أن تستمع إلى أعضاء الحكومة، ورغم ورود النص على هذا النوع من اللجان بالموازاة مع النص على آلية الإستجواب البرلماني إلا أن المؤسس الدستوري لم يستخدم مصطلح الرقابة على أعمال الحكومة وبالتالي يمكن القول أن المقصود هو اللجان كوسيلة إعلامية، وهذا ما يبرر لجوء المؤسس الدستوري إلى النص صراحة على لجان التحقيق البرلمانية كآلية رقابية على أعمال الحكومة بموجب المادة 188 من نفس الدستور التي قضت بإمكانية قيام المجلس الشعبي الوطني في نطاق إختصاصاته بأن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة، على أن يحدد القانون طرق تسيير هذه اللجنة.

لقد إحتفظ المؤسس الدستوري بنفس النص الذي يشكل أساسا دستوريا للجان التحقيق البرلمانية في دستور 1989 الذي تبنى ضمنا الفصل بين السلطات، وهو ما يظهر بوضوح من خلال إستقراء الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات، حين تبنى التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: مفهوم لجان التحقيق البرلماني.

- الفرع الثاني: أسس التحقيق البرلماني.

- الفرع الثالث: إجراءات التحقيق البرلماني وآثاره.

- الفرع الرابع: تقييم مسار التحقيق البرلماني في التجربة الدستورية الجزائرية.

الفرع الأول:

مفهوم لجان التحقيق البرلماني

لتوضيح مفهوم التحقيق البرلماني لا بد من التطرق لتعريفه، ثم أهميته واهدافه وذلك على النحو التالي:

أولاً/ تعريف لجان التحقيق البرلماني:

تعددت المعايير الفقهية المعتمدة في تعريف آلية التحقيق البرلماني كآلية دستورية رقابية بين المعيار الوصفي والمعيار العضوي والمعيار الموضوعي والغائي.

فمنهم من يرى بأن التحقيق البرلماني هو: "طريقة من طرق التحري التي تتظمها السلطة التشريعية من أجل الرقابة على الحكومة، وهو مجموعة التحقيقات التي يقوم بها المجلس التشريعي عن طريق أعضائه من أجل الوصول إلى هدف محدد"⁽¹⁾، أو أنه: "لجنة تتشكل من أجل إلقاء الضوء على أعمال معينة أو هي لجنة غير دائمة تتألف بإقتراح المجلس التشريعي، وتجتمع من أجل الحصول على معلومات وتتخذ الإجراءات للبحث في موضوع معين وتضع تقريراً في نهاية إجتماعاتها"⁽²⁾. أو أنه: لجنة خاصة تنشأ بقرار خاص بغرض البحث والتحري وجمع المعلومات عن موضوع معين يدخل في الإختصاص الرقابي للبرلمان للوقوف على مدى الإلتزام بأحكام القانون في شأنه، وتحديد الأشخاص والجهات المسؤولة عن إنتهاكه في حالات مخالفة القانون"⁽³⁾.

ومنهم من يعرفه بأنه: "وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يمارسه البرلمان من خلال تشكيل لجنة من عدد من أعضائه تتولى إتخاذ الإجراءات اللازمة وتمارس الصلاحيات المخولة لها قانوناً للوقوف على حقيقة أمر ما يدخل ضمن أعمال الحكومة، أو يدخل في نطاق السلطة الرقابية للبرلمان، وتقدم بذلك تقريراً له ليتخذ القرار بشأنه"⁽⁴⁾، أو هو: "شكل من أشكال الرقابة البرلمانية

(1) فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني (دراسة مقارنة)، ط 1، المركز القومي للاصدارات القانونية، مصر، 2008، ص 24.

(2) ايهاب ركي سلام، مرجع سابق، ص 119.

(3) أحمد عزت، اللجان البرلمانية في النظام السياسي المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 2016، ص 32.

(4) حسين محمد سكر، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، كلية القانون، جامعة بغداد، 2019، ص 323.

على الحكومة تقوم بها لجان مؤلفة من أعضاء البرلمان تستظهر بنفسها ما قد يهيم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في إختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تمكنها من إجراء التحقيق وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه إلى البرلمان⁽¹⁾.

ومن أفضل التعريفات التي قيلت بشأن آلية التحقيق البرلماني ذلك التعريف الذي قال به الأستاذ "عبد الوهاب الكيلاني"، والقائل أن التحقيق البرلماني هو: "شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الإطلاع على كل المستندات والوثائق وإستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والإستفسار عن جميع الملابسات والوقائع"، هذا التعريف إشتمل على أغلب المعايير الواجب توافرها في التحقيق البرلماني، من المعيار العضوي إلى الموضوعي والغائي⁽²⁾.

ثانيا/ أهمية التحقيق البرلماني وأهدافه:

تتوقف أهمية وأهداف التحقيق البرلماني على النظام السياسي المعتمد فيما إذا كان رئاسيا أو برلمانيا أو مختلطا.

1- أهمية التحقيق البرلماني:

يحظى عمل اللجان البرلمانية بأهمية كبرى في النظم الدستورية، ولعل ما يبرز هذه الأهمية إمتدادها للنظم الرئاسية التي تعتمد الفصل شبه المطلق بين السلطات، وما ذهب إليه الرئيس الأمريكي "ويلسون" حين قال: "إن الكونغرس في لجانه هو الكونغرس في حال العمل" أما "هارولد لاسكي" فقد أضفى عليها أهمية مماثلة إذ جعلها قالب العمل البرلماني، من خلال إعتماها على التحري الميداني لإستيفاء المعلومات مباشرة حول قضايا محددة وللوقوف على الحقائق العملية التديبيرية⁽³⁾. فهي وسيلة عملية خطيرة للغاية تمكن الجهاز التشريعي من الكشف عن عيوب الجهاز

(1) ليندة لونيبي، مرجع سابق، ص 85.

(2) وسيم حسام الدين أحمد، مرجع سابق، ص 80.

(3) لجلط فواز، الضمانات الدستورية لحماية مبدأ الشرعية، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014/2015، ص ص

الحكومي المرتبطة بالجوانب الإدارية والمالية والعسكرية والسياسية، والتعرف على المساوئ والانحرافات التي تقع فيها الحكومة⁽¹⁾.

2- أهداف التحقيق البرلماني:

يهدف التحقيق البرلماني إلى التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة، وتوضيح بعض القضايا التي تهم المواطن والرأي العام، وتثير التساؤل حول وجود تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الحكومة السياسية والتأكد من حدوث وقائع محددة عن طريق فحص عمل الحكومة وسياساتها⁽²⁾، ويمكن تلخيص الأهداف التي يرمي التحقيق البرلماني إليها فيما يلي:⁽³⁾

- الإستشارة أو الإسترشاد قبل سن تشريع معين بهدف بيان الحقيقة وإستخلاص نقاط الضعف حتى تتم صياغة التشريع بناء على معطيات موضوعية مدروسة.
- الإستجلاء والتحقيق والتقصي الدقيق للوقائع وتمحيصها وبحثها من أجل الكشف عن اختلالات الأداء الحكومي، أو لدى حدوث فضائح سياسية أو مالية.
- إستجواب الحكومة لغرض تحريك المسؤولية السياسية، وتحقيق المصلحة العامة للمجتمع.
- تحريك المسؤولية الجنائية في حدود النصوص الدستورية الواردة على سبيل الحصر.

الفرع الثاني:

أسس التحقيق البرلماني.

تجد آلية لجان التحقيق البرلماني أساسها الدستوري في دستور 1989 الذي نص في المادة 151 منه على أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني في إطار إختصاصاته أن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة.

(1) معمري عبد الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، المجلد 2، العدد الثالث، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جانفي 2015، ص 237.

(2) معمري عبد الرشيد، مرجع نفسه، ص ص 137-138.

(3) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 155. وعبد الرشيد معمري، مرجع سابق، ص ص 237-238.

وقد حافظ المؤسس الدستوري على نفس النص في تعديل 1996 مع إدراج أحكام تتعلق بإشراك الغرفة الثانية في عملية إنشاء لجان التحقيق وهو ما عبرت عنه المادة 161 التي منحت الإختصاص موازيا بين الغرفتين، غير أنه وبعد تبني الفصل الصريح بين السلطات في التعديل الدستوري لسنة 2016 أضاف المؤسس الدستوري فقرة ثانية للمادة 180 الخاصة بلجان التحقيق مفادها عدم إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي، مانحا إياها الطابع الدستوري بعد أن كانت مجرد نص في القانون العضوي 99-02 كرسته المادة 79⁽¹⁾ منه، وقد حافظ على نفس التوجه في التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال المادة 159.

وما يمكن ملاحظته في مقارنة التعديل الدستوري لسنة 2020 بما سبقه من وثائق دستورية نجد أن المؤسس الدستوري قد أدرج النص المتعلق بالتحقيق البرلماني في دستور 1989 ودستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016، في الفصل الأول من الباب الثالث خارج الباب المتعلق بتنظيم السلطات، أما في التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد أعاد المؤسس الدستوري ترتيبها في الفصل الثالث المتعلق بالبرلمان من الباب الثالث المتعلق بتنظيم السلطات والفصل بينها، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على رغبة المؤسس الدستوري في تجسيد الفصل الحقيقي بين السلطات.

وأما الأساس القانوني فيتمثل في القانونين العضويين 99-02، و 16-12 الناظمين للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، اللذين تضمننا أحكاما تتعلق بأسس التحقيق البرلماني الخاصة بكيفيات إنشاء لجان التحقيق البرلمانية، ونطاق عملها، وسلطاتها، والطابع السري لها، نتولى توضيحه فيما يلي:

أولا/ تشكيل لجان التحقيق البرلماني:

نص القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة على كيفيات إنشاء لجان التحقيق ، إذ تبدأ عملية تشكيلها عن طريق مبادرة من قبل النواب بالمجلس الشعبي الوطني، أو أعضاء مجلس الأمة بإعتبار هذا الحق مكفول للغرفتين، حيث يمكن لكل غرفة من غرفتي البرلمان أن تنشأ في إطار اختصاصاتها، لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة

(1) تنص المادة 79 من القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة على ما يلي: "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف"، مرجع سابق.

وذلك بالتصويت على إقتراح لائحة يودعها عشرون (20) نائباً في المجلس الشعبي الوطني، أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة، ولا يمكن للأعضاء الذين وقعوا على لائحة إنشاء لجنة التحقيق أن يعينوا فيها، كما لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب، ونفس الموضوع، ويقوم رئيس الغرفة المعنية بتبليغ إقتراح اللائحة المقبول إلى الوزير المكلف بالعدل، قصد التأكد من أن الوقائع موضوع الإقتراح ليست محل إجراء قضائي قبل إحالته إلى اللجنة المختصة بالموضوع⁽¹⁾.

وهذا ما أكده النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي حدد بموجب المادة 103 منه كيفية تشكيل لجنة التحقيق، إذ نصت على أن تتشكل لجنة التحقيق من الأعضاء الغير موقعين على إقتراح اللائحة وفقاً للشروط نفسها التي تحكم تشكيل اللجان الدائمة للمجلس ويلزم المجلس الشعبي الوطني والحكومة بإنشاء لجنة تحقيق"، أما المادة 104 فنصت على أن ينتخب مكتب التحقيق من قبل أعضاء المجلس ويضم الرئيس ونائباً له أو أكثر ومقرر، ويقوم رئيس المجلس بتتصيتها حتى تباشر أعمالها فور ذلك، وتوضع تحت تصرفها كل الوسائل المادية والبشرية لضمان حسن سير أشغالها⁽²⁾.

يلاحظ ان النظام الداخلي قد اشترط إعلام كل من الحكومة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، فإذا كانت مسألة إعلام الحكومة هدفها إستعداد الأخيرة لتسهيل عمل لجنة التحقيق واحترام المقتضيات القانونية، فإن إعلام رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب وجهة نظر الباحث هدفه التنسيق بين غرفتي البرلمان، حتى لا يتم إنشاء لجنة تحقيق في نفس الموضوع في كلا الغرفتين.

كما يلاحظ غياب التنصيص على التركيبة البشرية للجنة التحقيق، فلا الدستور ولا القانون العضوي، ولا حتى آخر نظامين داخليين لغرفتي البرلمان أشارا إلى ذلك، غير أنه وبالرجوع إلى المادة 139 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعتمد سنة 1977 نجدها قد اكتفت

(1) أنظر المواد 77، 78، 79، 80، و82 من القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25/08/2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، التي تقابلها المواد: 76-77-79-81 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08/03/1999، مرجع سابق.

(2) أنظر: النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

بالنص على نصت الحد الأدنى لأعضاء لجنة التحقيق وهو 10 نواب، أما الحد الأقصى فقد حدده القانون 80-04 ب: 15 نائبا، وهو العدد الذي تبناه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.

ثانيا/ نطاق عمل لجان التحقيق البرلماني:

لا يمكن للجان التحقيق البرلمانية أن تمارس سلطاتها إلا في حدود النطاق الذي رسمه المشرع، وبإستقرار نصوص القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة نجده قد حدد النطاق العام لممارسة التحقيق البرلماني، يمكن تقسيمه إلى ثلاث حدود نطاق موضوعي وآخر زمني، وثالث مكاني.

1/ النطاق الموضوعي:

يرد موضوع التحقيق على الاجهزة الادارية والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة، أو الأشخاص الإعتبارية الخاصة التي تكون قائمة على إدارة مرفق عام في إطار عقود الامتياز، كما يمكن إن محلا للتحقيق البرلماني موضوعيا ما يدخل في أعمال تلك الجهات في نطاق الوظيفة الرقابية للبرلمان⁽¹⁾، ولا ينبغي أن يجدرى التحقيق في موضوع يكون محل تحقيق قضائي.

2/ النطاق الزمني:

إن لجان التحقيق البرلمانية تكتسي طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، أو على الأكثر بإنقضاء مدة ستة (6) أشهر قابلة للتمديد إبتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها ولا يمكن إعادة تشكيلها لنفس الموضوع قبل إنقضاء إثني عشر (12) شهرا، إبتداء من تاريخ إنتهاء مهمتها⁽²⁾.

إن المقارنة بين حرفية النص الدستوري للمادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمواد التي تقابلها في دستور 1989 ودستور 1996 من جهة، والتي وظف فيها المؤسس

(1) نوال داهم، مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، 11 جوان 2015، ص 384.

(2) أنظر المادة 81 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق.

الدستوري عبارة "في أي وقت"، والمادة 81 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، والمادة 80 من القانون العضوي 99-02 التي تقابلها من جهة أخرى يمكننا من الوقوف على التناقض بين النصوص الدستورية، والمادتين الواردتين في القانونين العضويين، فالدستور يمنح السلطة للبرلمان في إنشاء لجان التحقيق في أي وقت، أما نصوص القانونين العضويين فتضع قيوداً بعدم إمكانية إعادة تشكيل لجنة تحقيق لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل إثني عشر (12) شهراً ابتداءً من تاريخ إنتهاء مهمتها، وهذا ما يقودنا إلى الحكم بعدم دستورية المادتين الواردتين في القانونين العضويين.

وبالرجوع إلى رأي المجلس الدستوري المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، نجد أنه لم يتطرق تماماً لمدى دستورية المادة 80، ونفس الأمر ينطبق على المادة 81 منه، في رأيه المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي 16-12 للدستور وبالنتيجة رأى أنها مطابقة للدستور. وكان يتعين على المجلس الدستوري الحكم بعدم دستورية المادتين أعلاه.

إن النص على عدم إمكانية إنشاء لجنة تحقيق لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل إثني عشر شهراً ابتداءً من تاريخ إنتهاء مهمتها لا يمكن تفسيره إلا في إطار إمكانية وقوع أعمال فساد في نفس موضوع التحقيق لمدة سنة كاملة، فلو فرضنا قيام لجنة تحقيق في إرتفاع أسعار الزيت والسكر وإنتهاء عمل اللجنة بإيداع تقرير لدى البرلمان، فهذا يعني عدم إمكانية إنشاء لجنة تحقيق في نفس الموضوع لمدة سنة كاملة، وهو ما قد يمكن التجار من رفع أسعار هذه المواد لمدة سنة كاملة دون إمكانية إقدام البرلمان على إنشاء لجنة تحقيق في هذا الموضوع.

3/ النطاق المكاني:

يمكن للجنة التحقيق البرلمانية أن تقوم بزيارة ميدانية إلى كل الأماكن، سواء تعلق الأمر بالأمكنة الخاضعة لرقابتها، أو الأماكن التي ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق البرلماني، وهذا ما نصت عليه المادة 84 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، والمادة 83 من القانون العضوي 99-02.

ثالثا/ سلطات لجان التحقيق البرلماني:

إعترف المشرع في المادة 84 من القانون العضوي 16-12 للجان التحقيق البرلمانية بجملة من السلطات لتمكينها من أداء عملها على أكمل وجه، ويمكن تحديد هذه السلطات في سلطة إستدعاء الوزراء والأشخاص للإستماع لأقوالهم، وحق معاينة الأماكن، وحق الإطلاع على الوثائق والمستندات.

1/ حق الاستماع:

مكن المشرع لجان التحقيق البرلمانية من الإستماع الى أي شخص معني بالتحقيق سواء تعلق الأمر بالوزراء أعضاء الحكومة أو الجهات المعنية بالتحقيق وحتى الأشخاص، وقد حدد إجراءات الإستماع، من خلال المادة 84 من القانون العضوي 16-12، إذ مكن كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني من إرسال طلبات الإستماع إلى أعضاء الحكومة ويتم بعد ذلك ضبط برنامج الإستماع إلى أعضاء الحكومة بالإتفاق مع الوزير الاول، كما يمكن لرئيسي غرفتي البرلمان توجيه الإستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد الإستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، وأي عدم إمتثال أمام لجنة التحقيق يعتبر تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتحمل السلطة السلمية كامل مسؤولياتها.

يلاحظ عمومية النص التشريعي الذي يعتبر فعل عدم الامتثال تقصيرا جسيما ويحمل السلطة السلمية مسؤولية ذلك، وفي المقابل لا يوجد أي جزاء قانوني لعدم الامتثال.

فأمام غياب هذه المسؤولية رفض تجار الجملة المثل أمام لجنة التحقيق حول إرتفاع أسعار الزيت والسكر، وهو ما يدفع إلى التساؤل حول جدية هذه اللجان التي يفترض تمتعها بكامل الصلاحيات لإنجاز مهامها، وبالتالي يتعين على المشرع أن يحذو حذو غالبية النظم التي ترتب صراحة على عقوبات على عدم الإمتثال في تشريعاتها العقابية⁽¹⁾، ولعل خير نموذج لسلطات لجان التحقيق لجان الكونغرس الامريكى التي تتمتع بالإستقلالية التامة حتى عن الكونغرس ذاته

(1) ليندة اونيسي، مرجع سابق، ص 89.

كما لها سلطات واسعة حيث يترتب على عدم الإمتثال للتكليف من قبل لجنة التحقيق نفس الآثار المترتبة عنه من قبل القضاء، ويصل إلى حد الملاحقة الجنائية⁽¹⁾.

2/ حق معاينة الأماكن:

تتمتع لجان التحقيق بسلطة الانتقال للأماكن المعنية بالتحقيق ومعاينتها، على غرار الوحدات الإدارية، أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق البرلماني، حيث تجري المعاينات اللازمة وتقوم بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق البرلماني، ويذهب المشرع في بعض الدول على غرار فرنسا إلى إقرار حق لجان التحقيق في الانتقال لخارج فرنسا إذا كان التحقيق البرلماني يقتضي ذلك، على أن تقع مصاريف ونفقات الانتقال والزيارات الميدانية على عاتق المجلس النيابي الذي تتبع له لجنة التحقيق⁽²⁾.

غير أن المسألة في إعتقادنا تخضع للاتفاقيات الدولية، وتتطلب قبولا من الدولة محل المعاينة أو الزيارة الميدانية.

3/ حق الإطلاع على الوثائق والمستندات:

رغم إقرار المشرع بحق لجنة التحقيق في الإطلاع على الوثائق والمستندات والمعلومات التي لها علاقة بموضوع التحقيق في المادة 85 من القانون العضوي 16-12، ألا أنه إستثنى الوثائق التي تكتسي الطابع السري والإستراتيجي الذي يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، بالإضافة إلى الوثائق والمعلومات المتعلقة بأمن الدولة الداخلي والخارجي وحتى لا تتمسك الحكومة ومختلف الجهات المعنية بالتحقيق دائما بالطابع السري وبالتالي الحد من فعالية هذه الآلية الرقابية إشتراط المشرع أن يكون التمسك بالطابع السري للوثائق والمعلومات مبررا ومعللا من قبل الجهات المعنية.

(1) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 156.

(2) نوال داهم، مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 385.

رابعاً/ الطابع السري للجان التحقيق البرلماني:

الأصل أن التحقيق البرلماني كالتحقيق القضائي يخضع لمبدأ عام هو سرية الجلسات والمعاينات والمناقشات، من أجل ضمان حسن سير التحقيق من جهة والحفاظ على المعلومات التي تمس مصالح الغير من جهة اخرى، بيد أن هذا المبدأ ترد عليه مجموعة من الإستثناءات التي تسمح بالكشف عن بعض جوانب التحقيق بهدف طمأنة الرأي العام، لذلك نجد تمايزاً بين النظم القانونية في اعتماد مبدأ السرية من عدمه، فقوانين الدول كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية تسمح بعلانية التحقيق، أما قوانين دول اخرى كفرنسا والجزائر فتأخذ بمبدأ سرية التحقيق⁽¹⁾.

وهذا ما أكدته المشرع الجزائري بموجب المادة 82 من القانون العضوي 99-02، والمادة 83 من القانون العضوي 16-12 الناظمين للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة حين نص على أنه يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم⁽²⁾.

الفرع الثالث:

إجراءات التحقيق البرلماني وآثاره.

بعد الإنتهاء من تعيين أعضاء لجنة التحقيق في الغرفة البرلمانية المعنية، تباشر لجنة التحقيق عملها وفق الإجراءات التي تحكم سير عملها، إلى غاية إنتهائها من التحقيق بإعداد تقرير ترفعه إلى الجهات المعنية، وهو ما قد يرتب بعض الآثار التي نتولى كشفها تباعاً.

أولاً/ سير عمل لجنة التحقيق:

حتى تقوم لجنة التحقيق البرلمانية بإعداد تقرير وافي وشامل، تعقد هذه الاخيرة جلساتها مرات عديدة وفي مدة كافية لجمع المعلومات والبيانات والإستماع إلى المعنيين بالتحقيق، كما لها

(1) نوال داي، مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على اعمال الحكومة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص385.

(2) أنظر المادة 83 من القانون العضوي 16-12، التي تقابلها المادة 82 من القانون العضوي 99-02، مرجع سابق.

أن تستعين بالخبراء والفنيين لدراسة الوثائق والمستندات أو اثناء قيامها بالزيارات الميدانية، ويتخلل عمل اللجنة تدوين وقائعها، ثم تأتي بعد ذلك مرحلة المداولات التي تسبق إعداد التقرير النهائي⁽¹⁾.

ثانيا/ تقرير لجنة التحقيق:

يقع على عاتق لجنة التحقيق أن تضمن التقرير كشفا مفصلا عن جهودها، وذلك من خلال تلخيص محتويات الوثائق والمستندات، وترجمة المشاهدات والإستجابات، ووصف المعايينات والخطوات الاجرائية المتخذة في جمع المعلومات، كما تحدد بشكل دقيق الأوضاع المستهدفة من التحقيق ومدى مطابقتها للقانون، والحلول المقترحة للقضية محل التحقيق⁽²⁾ ثم تحيله بعد ذلك إلى رئيس المجلس المعني (مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني) حسب الحالة، ويبلغ التقرير إلى رئيس الجمهورية والوزير الاول، كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الامة حسب الحالة⁽³⁾.

ويمكن للمجلس المعني أن ينشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على إقتراح من مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية، بعد أخذ رأي الحكومة، وإشترط المشرع أن يتم ذلك دون مناقشة وبأغلبية الأعضاء الحاضرين، ولا يتم ذلك إلا بعد عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين من خلاله الحجج المؤيدة والمعارضة لنشر التقرير، وأتاح المشرع لكل غرفة من غرفتي البرلمان إمكانية فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير⁽⁴⁾.

إن القيود الواردة على نشر التقرير، وضرورة مناقشة ملامته من عدمها يرجع أساسا إلى تلافي الآثار الوخيمة التي يمكن أن تنتج عن ذلك، إذ قد تتلف وسائل الإعلام نتائج التقرير وتروج لها، فيكون ذلك وبالا على الحكومة مما يدفعها لمقاومة النشر وهذا إنتقاص من سلطة وسيادة البرلمان⁽⁵⁾، غير أن المشرع لم يلزم البرلمان بالأخذ بالرأي المطابق للحكومة، وإنما هي مجرد إستشارة وجوبية من حيث اللجوء إليها، وغير ملزمة للمجلس المعني، ولكن لا يمكن إغفال

(1) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 158.

(2) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 158-159.

(3) أنظر المادة 86 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

(4) أنظر المادة 87 من القانون العضوي 16-12، مرجع نفسه.

(5) ليندة أونيسي، مرجع سابق، ص 90-91.

مسألة في غاية الأهمية وهي الأغلبية البرلمانية الموالية والمتوافقة مع الأغلبية الرئاسية ، والدور الذي سنتلعه في حال طلب عدم نشر التقرير من قبل الحكومة.

ثالثا/ آثار التحقيق البرلماني:

قد يرتب التحقيق البرلماني التوصية بضرورة سد النقائص الواردة في القوانين السارية المفعول، أو إقتراح مشروع قانون أو إقتراح تعديل نصوص قائمة لتوائم الحياة أو لتلافي العيوب والنقائص التي تعتريه، كما قد يكشف التحقيق أن الجهات المعنية بالتحقيق قد إخرقت القواعد القانونية، غير أن لجان التحقيق لا يمكن لها أن تحيل المخالفين للقواعد القانونية إلى الجهات القضائية، وذلك بسبب الطبيعة السياسية لأدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وأقصى ما يمكنها فعله أن تضع توصيات لتمكين الحكومة من إتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة، هذا ويمكن للمجلس المعني أن يدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة إلى رفع دعوى قضائية حول الجوانب غير القانونية التي لاحظها المحققون البرلمانيون⁽¹⁾.

وليست كل التقارير سلبية ، فقد ينتهي التقرير إلى تجديد الثقة في الحكومة أو تنبيهها بضرورة إتخاذ التدابير اللازمة لإزالة الأضرار الناجمة عن تقصيرها في بعض أوجه النشاط الذي تشرف عليه، والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يرتب أثرا على التحقيق البرلماني يقود إلى مسؤولية الحكومة، وهذا على عكس بعض النظم الدستورية والسياسية العربية التي أخذت بالمسؤولية السياسية للحكومة كنتيجة عن إستخدام الية التحقيق البرلماني، على غرار النظام السياسي في لبنان الذي يسمح دستوره بإثارة المسؤولية الفردية أو التضامنية للحكومة، وكذا النظام الكويتي الذي قد يصل فيه الأمر إلى إستجواب أعضاء الحكومة وطرح المسؤولية السياسية لها⁽²⁾.

(1) عبد الرشيد معمري، مرجع سابق، ص 245.

(2) عبد الرشيد معمري، مرجع نفسه، ص 245.

الفرع الرابع:

تقييم مسار التحقيق البرلماني في التجربة الدستورية الجزائرية.

إن تقييم مسار التحقيق البرلماني في التجربة الدستورية الجزائرية لا بد أن يمر من خلال الوقوف على أهم تطبيقات التحقيق البرلماني، من أجل إحصاء أهم العوائق التي تواجه مسألة تفعيل آلية لجان التحقيق البرلمانية.

أولا/ تطبيقات التحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية:

إن الحصار المضروب على سلطة البرلمان بغرفتيه في إنشاء لجان التحقيق قد جعل ممارستها محتشمة إن لم نقل ضئيلة من قبل المجلس الشعبي الوطني، أما مجلس الأمة فممنذ نشأته قد عزف تماما عن ممارستها، ولعل ذلك يعود إلى إعتبارات منطقية أساسها أن الغرفة الثانية هي غرفة للتوازن المؤسساتي ولا يشملها حق الحل المخول لرئيس الجمهورية، وكان يتعين على المؤسس الدستوري عدم تخويلها تماما حق إنشاء لجان التحقيق البرلماني.

وبناء عليه يمكن حصر تطبيقات لجان التحقيق البرلمانية في التجربة الدستورية الى غاية

2011 في الجدول التالي:⁽¹⁾

موضوع التحقيق	تاريخ انشاء لجنة التحقيق	الفترة التشريعية	اثار التحقيق
العقد المبرم بين شركة الباسو الامريكية وشركة سونطراك	1980/12/25	الأولى	عدم نشر التقرير
قضية نشاط الشركة الوطنية للاشغال البحرية	1981	//	//
قضية الغرفة الوطنية للتجارة	1990/05/15	الثانية	تم نشر التقرير

(1) ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بآلية الإستجواب (مقاربة تحليلية)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع 05، جوان 2012، ص 163. ولبندة اونيسي، مرجع سابق، ص ص 92-93.

تم نشر التقرير	الثانية	1990/05/15	قضية 26 مليار
عدم نشر التقرير	الرابعة	1997/11/23	التجاوزات التي عرفتھا سير الانتخابات سنة 1997
وزع التقرير على النواب	الرابعة	1997/11/24	قضية الاعتداء على النواب
عدم نشر التقرير	الرابعة	2001/04/30	الاحداث التي عرفتھا بعض ولايات الوطن
لم ينته التحقيق	الخامسة	2004/01/25	التعدي على الحصانة النيابية
لم ينته التحقيق	الخامسة	2004/01/25	الممارسات غير الشرعية لبعض الولاة
لم ينته التحقيق	الخامسة	2004/01/25	طرق انفاق المال العام
تم نشر التقرير	السادسة	20/04/2011	ندرة وارتفاع اسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية

ثانيا/ عوائق التحقيق البرلماني:

أورد المشرع الجزائري جملة من القيود على ممارسة آلية التحقيق البرلماني مما يؤدي إلى عدم فاعليتها يمكن تقسيمها إلى قيود متعلقة بإجراءات إنشاء لجان التحقيق، وأخرى متعلقة بسلطاتها.

1/ العوائق المتعلقة بإنشاء لجان التحقيق: فنتمئل في: (1)

- القيد العددي المتعلق بإشتراط عدد معين من التوقيعات لقبول الطلب (20 نائبا أو 20 عضوا) حسب المادة 78 من القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25/08/2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

(1) نوال داي، مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 252-254.

- استبعاد اللجان الدائمة عن التحقيق البرلماني.

- حرمان النواب وأعضاء البرلمان الموقعين على لائحة إنشاء لجنة التحقيق من العضوية فيها.

2/ العوائق المتعلقة بسلطات لجان التحقيق: فتمثل في:⁽¹⁾

- عدم إقرار جزاء على عدم الإمتثال أمام اللجنة، فالمشروع إعتبر عدم الإمتثال أمام اللجنة تقصيرا

جسيما، وحمل السلطة السلمية المسؤولية الكاملة، غير أن هذا الجزاء غير دقيق لم يحدد

المسؤوليات التي تتحملها السلطة السلمية.

- التذرع الحكومي بسرية الوثائق وإستراتيجيتها، وهو قيد خطير يفهم منه أن لجنة التحقيق غير

مؤتمنة على أسرار الدولة.

- عدم وجود جهة حيادية تفصل في مدى سرية الوثائق، فإذا رفضت اللجنة تبرير الحكومة فلا

توجد أي جهة تحتكم إليها، عكس المشروع الفرنسي الذي أنشا لجنة خاصة في هذا المجال وهي

"لجنة الحصول على الوثائق الإدارية".

- إستشارة الحكومة حول نشر التقرير من عدمه، وهو ما يجعل البرلمان خاضع لوصاية الحكومة

خاصة إذا كان التقرير ضدها، فالمؤكد أنها سترفض التحقيق أصلا، مما يؤثر على عمل البرلمان.

⁽¹⁾ نوال داهم، مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع نفسه، ص ص 255-257.

المبحث الثالث:**الآليات الرقابية المنتجة للمسؤولية السياسية للحكومة.**

تعود الأصول التاريخية لمسؤولية الحكومة سياسيا أمام البرلمان إلى المثل الانجليزي الشائع بأن الملك لا يعمل منفردا، وذلك بعد إنتقال سلطاته للوزارة، إذ تقرر حينذاك عدم إلزامية إمضاء الملك في أي شأن من الشؤون العامة إلا بالإمضاء المجاور من قبل الوزير المختص، والسبب في ذلك يرجع إلى قاعدة إفرزها الواقع العملي في إنجلترا حيث كانت أختام الملك بحوزة أحد كبار موظفي الدولة للحفاظ عليها، فإذا أراد الملك توقيع أي شيء إستدعى ذلك الموظف، ومن هنا نشأت مسؤولية الموظف بمجرد موافقته على التوقيع⁽¹⁾.

ومن هنا نشأت المسؤولية الفردية للوزراء في إنجلترا، ولكن التطور الذي شهدته لاحقا جعلها تتجه نحو تقرير المسؤولية التضامنية للحكومة كوحدة واحدة يمثلها الوزير الأول، فإذا إقترعت الهيئة النيابية بعدم الثقة به أو بأحد الوزراء فإن ذلك يؤدي إلى إستقالة الحكومة كلها على أساس المسؤولية التضامنية⁽²⁾.

إنتقل نظام المسؤولية السياسية إلى العديد من دول العالم، ومن بينها الجزائر التي تبنته في مرحلة متأخرة بسبب خضوعها للإستعمار، وحتى بعد الإستقلال إذ شكلت مسألة النهوض بالدولة الجزائرية المستقلة وتشبيدها أولوية الأولويات، لذلك تم تبني وثائق دستورية ذات طبيعة إيديولوجية فلسفية يطغى على نصوصها الجانب الفلسفي الإيديولوجي أكثر من الجانب القانوني، وهو ما يظهر جليا من خلال أول وثيقتين دستوريتين سنة 1963 و 1976، فهما دستوران برامجيان يجعلان من الإشتراكية هدفا ينبغي تحقيقه، وحزب جبهة التحرير كحزب طلائعي يتحكم في عملية الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، وعضوية المجلس الوطني.

وقد إستبعد المؤسس الدستوري صراحة النظامين الرئاسي والبرلماني القائمين على مبدأ الفصل بين السلطات، ورأى أنه لا يمكن لهما أن يضمنا الإستقرار المنشود، وهو ما عبر عنه في

(1) وسيم حسام الدين الاحمد، مرجع سابق، ص 105.

(2) اول استقالة جماعية لاعضاء الحكومة تمثل في استقالة كل اعضاء حكومة "لورد نورثام سنة 1782، بعد ان ظل في الوزارة لمدة 12 سنة من سنة 1770 الى سنة 1782، أنظر، وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع نفسه، ص ص 105-106."

الفقرة ما قبل الأخيرة من مقدمة دستور 1963⁽¹⁾، أما دستور 1976 فهو دستور الوظائف بامتياز، فلم يأخذ بالقواعد المعروفة في تنظيم السلطات، وبالنتيجة رتبها في ستة (6) وظائف هي على التوالي: الوظيفة السياسية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة التشريعية، الوظيفة القضائية، ووظيفة المراقبة، الوظيفة التأسيسية، كما ذكرنا ذلك سابقا بالتفصيل في الفصل التمهيدي.

بعد الأحداث التي شهدتها البلاد في أكتوبر 1988 بسبب أزمة خانقة متعددة الأبعاد سياسيا وإقتصاديا وإجتماعيا وثقافيا، كان لزاما على المؤسس الدستوري إعادة النظر في النظام السياسي القائم، فجاء تعديل 1988 ليكرس تحولا جديد يحمل في طياته التخلي عن النظام الإشتراكي وتبني نظام جديد قائم على الفصل بين السلطات ولو ضمنا كمرحلة أولية من خلال إلغاء المواد 113 و114 و115 من دستور 1976، وإستحداث مواد دستورية جديدة⁽²⁾ تؤسس لمسئولية الحكومة أمام البرلمان عن البرنامج الحكومي، أو بيان سياستها العامة إذا طلبت الحكومة التصويت بالثقة ورفض المجلس الشعبي الوطني ذلك .

ثم صدر بعد ذلك دستور 23 فيفري 1989 الذي كرس من خلاله المؤسس الدستوري الطلاق النهائي مع النظام الاشتراكي، وأضفى بالمقابل الطابع القانوني الذي يظهر جليا من خلال قواعد تنظيم السلطة، وإعتماد آليات جديدة للتعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أهمها تبني ملتصق الرقابة كآلية جديدة مفضية لمسئولية الحكومة السياسية عن بيان سياستها العامة، تلتها العديد من الإصلاحات الدستورية جسدتها دساتير 1996 والتعديلات 2008 و2016، هذا الأخير الذي تبنى الفصل الصريح بين السلطات، وهو النهج الذي سار عليه تعديل 2020 الذي حاول إعادة التوازن المفقود بسبب هيمنة السلطة التنفيذية فأقر تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية، وتبنى آليات جديدة من شأنها رد الإعتبار للسلطة التشريعية

(1) جاء في الفقرة ما قبل الأخيرة من مقدمة دستور 1963 ما يلي: " أما النظام الرئاسي والنظام البرلماني التقليديان للحكم، فلا يمكن لهما أن يضمنا هذا الاستقرار المنشود، بينما النظام القائم على قاعدة هيمنة الشعب صاحب السيادة، وعلى الحزب الطائفي الواحد، فإنه يمكنه أن يضمّن هذا الاستقرار"، مرجع سابق.

(2) أنظر المواد: 113، 114 (1)، 114 (2)، 114 (3)، 114 (4)، 114 (5) من المرسوم الرئاسي 88-223، المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر 1988، ج ر ج ج، ع 45، صادرة بتاريخ 05 نوفمبر 1988.

من خلال جملة من النصوص الدستورية لعل أهمها تحويل الإستجواب البرلماني إلى آلية منتجة للمسؤولية السياسية للحكومة بعد أن كانت مجرد أداة ضعيفة غير منتجة لأثرها.

وعليه وجب عرض لمجمل الآليات المرتبة لمسؤولية الحكومة سياسيا في محاولة للوقوف على مدى تأثير الفصل بين السلطات على الوظيفة الرقابية للبرلمان، وكيفية توظيفه من قبل المؤسس الدستوري الجزائري، من خلال تناول هذا المبحث وفق المطالب التالية:

- **المطلب الأول:** إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة رقابة البرنامج الحكومي.

- **المطلب الثاني:** رقابة بيان السياسة العامة.

- **المطلب الثالث:** تحويل الاستجواب البرلماني لآلية منتجة لمسؤولية الحكومة.

- **المطلب الرابع:** تقييم الآليات الرقابية ذات الفاعلية في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة.

المطلب الأول:

إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة رقابة البرنامج الحكومي.

يعرف البرنامج الحكومي بأنه: "وعاء ياسة عامة وإستراتيجية شاملة وخطط عمل تتضمن مجموعة مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات الإجتماعية والإقتصادية والأمنية والدفاعية في مجال التعاون الدولي والعلاقات الدولية"⁽¹⁾.

تباينت الوثائق الدستورية في الجزائر حول المصطلح المستخدم للدلالة على برنامج العمل الذي تقدمه أمام البرلمان بين مصطلح "برنامج الحكومة"، ومصطلح "برنامج رئيس الجمهورية" لذلك سوف يتم الإعتماد على عبارة "برنامج العمل" تقاديا للتداخل بين المصطلحات.

قبل التطرق لتقديم البرنامج الحكومي أمام البرلمان، لا بد من الإشارة إلى أهم الإجراءات السابقة لتقديم البرنامج الحكومي المتعلقة بتعيين الحكومة، وإجراءات إعداد البرنامج وتقديمه أمام مجلس الوزراء، ثم بعد ذلك تقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني من أجل التصويت عليه والذي

(1) عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان... القانون الواقع والتصور، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، مجلس الأمة الجزائري، جوان 2003، ص 11.

يمكنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ودفعها للإستقالة، أما في حالة الموافقة عليه، فيتم تمريره أمام مجلس الأمة من أجل إثرائه والمصادقة عليه، وهو عرف دستوري جرى العمل به قبل أن يكرسه المؤسس الدستوري في النصوص الدستورية، على أن يتم تقييم هذه الآلية الرقابية، وفق المنهج المعتمد في الآليات الدستورية غير المنتجة للمسؤولية السياسية.

وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: إعداد البرنامج الحكومي وعرضه في مجلس الوزراء.

- الفرع الثاني: الأحكام الخاصة بتقديم البرنامج الحكومي أمام البرلمان .

- الفرع الثالث: تقييم آلية رقابة البرنامج الحكومي.

الفرع الأول:

إعداد البرنامج الحكومي وعرضه في مجلس الوزراء.

يسبق عملية تقديم البرنامج الحكومي أمام البرلمان من أجل التصويت والمصادقة عليه مجموعة من الإجراءات أهمها تعيين الطاقم الحكومي، وإعداد البرنامج وتقديمه أمام مجلس الوزراء.

رغم تكريس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة منذ التعديل الدستوري لسنة 1988، إلا أن هذا الأخير لم يتضمن في نصوصه ما يلزم الوزير الأول بعرض البرنامج الحكومي في مجلس الوزراء، وهو سهو تداركه المؤسس الدستوري في دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، حيث تضمن هذا الأخير أحكاما تلزم رئيس الحكومة بعرض البرنامج الحكومي أمام الوزراء، وهذا ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 75 من دستور 1989، والتي تقابلها الفقرة الثانية من المادة 79 من دستور 1996، والفقرة الثانية والثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وهذا يعني أن هنالك برنامجا وحيدا هو برنامج رئيس الجمهورية، وهو البرنامج الذي حظي بموافقة الشعب صاحب السيادة، وبذلك فقد حدد للمؤسسات الدستورية برنامج عملها الملزم وبالتالي لا يعقل أن يكون محل مناقشة ودراسة وموافقة من ممثلي الشعب في البرلمان، لأن القول بغير ذلك يعني إخضاع إختيار الشعب لموافقة البرلمان، وهو يتعارض مع أهم المبادئ المكرسة في

الدستور القاضي بأن الشعب مصدر السيادة وأن السلطة التأسيسية ملك للشعب، وعليه فإن المؤسسات ليس من صلاحياتها مناقشة البرنامج الذي إختاره الشعب، وإنما عليها وضع مخطط عمل لتنفيذه وهي المهمة المسندة للسلطة التنفيذية، ويكون ذلك بتولي الحكومة تنفيذه بموجب مخطط عمل الحكومة يعرض في مجلس الوزراء ويكون محل مناقشة وإثراء بما يتطابق وبرنامج رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

إذا كنا نوافق الطرح المتعلق بوجود برنامج وحيد هو برنامج رئيس الجمهورية على إعتبار أن برنامج الحكومة ما هو إلا تنفيذ لبرنامج الرئيس، فإننا لا نوافق الطرح القائل بتعارض مناقشته وضرورة الموافقة عليه من قبل ممثلي الشعب مع المبدأ القاضي بأن الشعب مصدر كل سلطة وأن السلطة التأسيسية ملك للشعب، ذلك أن هذا القول لا ينطبق على كل النظم السياسية القائمة على الفصل بين السلطات، خاصة النظم شبه البرلمانية أو شبه الرئاسية التي تمزج بين النظامين الرئاسي والبرلماني في نظام واحد، فتأخذ من الأول وجود رئيس جمهورية منتخب من قبل الشعب وتأخذ من الثاني الفصل المرن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والذي يسمح بوجود آليات للتعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين، فقد تتجه الإرادة الشعبية إلى إنتخاب أغلبية برلمانية غير متوافقة مع الأغلبية الرئاسية تكريسا للرقابة الشعبية التي يمارسها الشعب بواسطة ممثليه المنتخبين في المجالس النيابية، فلا مانع من وجود رقابة على البرنامج الذي صادق عليه الشعب، حيث تمكن المجلس النيابي من رقابة مدى تضمن برنامج رئيس الحكومة لمختلف الوعود المقدمة في مرحلة الترشح من قبل رئيس الجمهورية.

كما أن الإستناد إلى نص المادة 7 من تعديل 2020 المكرسة للسيادة الشعبية، التي تقضي بأن الشعب هو مصدر السيادة، والمادة 8 منه، التي تقضي بأن السلطة التأسيسية ملك للشعب لإستبعاد الرقابة البرلمانية هو قول غير سديد وسرعان ما يسقط عند إستقراء الفقرات اللاحقة في نفس المادة 8 منه، التي تتجلى فيها بوضوح آليات وطرق ممارسة هذه السيادة، إذ يمارسها الشعب بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، كما يمارسها عن طريق الإستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين سواء تعلق الأمر برئيس الجمهورية أو نواب الشعب، وبالتالي فإن تكريس السيادة

(1) ياسمين مزاري، سليمة مسراقي، مرجع سابق، ص ص 152-153.

الشعبية لا يمنع من إقامة رقابة متبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية طالما كانت الغاية هي تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، فهي ظاهرة صحية في النظم الدستورية الديمقراطية.

عموماً يمكن القول أن المؤسس الدستوري قد تبني فكرة البرنامج الواحد الذي هو برنامج رئيس الجمهورية قبل تعديل 2020، وهو ما تؤكد المادة 79 من تعديل 2008 التي أصبحت تنص على أن: "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء". وهذا لا يعني ازدواجية البرامج، وإنما يعني أن برنامج الحكومة أو مخطط عملها ما هو إلا تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية، وهذا على عكس التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي فتح المجال أمام إمكانية وجود برنامج آخر هو برنامج الأغلبية البرلمانية كما سيأتي تفصيله لاحقاً.

إن مجلس الوزراء هو هيئة حكومية سامية في الدولة يحضرها جميع الوزراء بالإضافة إلى الوزير الأول، وذلك تحت رئاسة رئيس الجمهورية، فهو أوسع نطاقاً من حيث أعضائه وصلاحياته، إذا ما قورن بمجلس الحكومة الذي ينعقد تحت رئاسة الوزير الأول وعضوية أعضاء الحكومة دون حضور رئيس الجمهورية، كما يضطلع مجلس الوزراء بصلاحيات بالغة تعكس أهميته في الجهاز التنفيذي فهو من يحدد السياسة العامة للحكومة، ويتخذ القرارات الهامة التي تلزم الحكومة، ويدرس مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي والتنظيمي⁽¹⁾.

وهكذا، فإن إشتراط عرض البرنامج الحكومي وضبطه في مجلس الوزراء هو إجراء دستوري يمكن رئيس الجمهورية من ممارسة رقابته المسبقة على هذا البرنامج الذي هو في حقيقة الأمر تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية الذي وافق عليه الشعب، وبالتالي يمتلك الرئيس الصلاحيات الكاملة في إدراج ما يراه من تعديلات إما بالحذف أو الإضافة والإستبدال والضبط، غير أن التساؤل الذي يمكن أن يتبادر إلى الأذهان هو مدى إمكانية إحجام الوزير الأول عن عرض البرنامج الحكومي في مجلس الوزراء في ظل غياب جزء دستوري يترتب على هذا الإحجام؟ لا نعتقد من وجهة نظرنا الشخصية إمتناع الوزير الأول عن القيام بهذا الإلتزام الدستوري، وذلك بسبب خضوعه لرئيس الجمهورية من حيث التعيين والعزل وفق قاعدة توازي الأشكال.

(1) دنيا بوسالم، مرجع سابق، ص 167.

بعد عرض وضبط البرنامج الحكومي في مجلس الوزراء يصبح جاهزا لتقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه، وقبل التطرق لهذه المسألة تجب الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 قد ذهب إلى افتراض حالتين بموجب المادتين 105 و 110 منه: الأولى تتعلق بإفراز الانتخابات التشريعية لأغلبية رئاسية حيث تقتضي قيام رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول يكلف بإقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، الذي يعرضه على مجلس الوزراء، أما الحالة الثانية فتفترض إفراز الانتخابات التشريعية لأغلبية برلمانية، وفي هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، وفي كلتا الحالتين سواء كان البرنامج برنامج رئيس الجمهورية أو برنامج الأغلبية البرلمانية، فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة - حسب الحالة - يكون ملزما بعرض البرنامج في مجلس الوزراء، وهذا يعني أن إرادة رئيس الجمهورية تتدخل في عملية تكليف البرنامج حتى لو كان برنامج الأغلبية البرلمانية.

الفرع الثاني:

الأحكام الخاصة بتقديم البرنامج الحكومي أمام البرلمان .

يقوم الوزير الأول بتقديم البرنامج الحكومي أمام المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه، ويمكن للمجلس إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، أما إذا وافق عليه فيتم تقديمه أمام المجلس الأمة للمصادقة وإمكانية إيداع لائحة، وبعدها تشرع الحكومة في تطبيقه .

أولا/ تقديم البرنامج الحكومي أمام المجلس الشعبي الوطني وإمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة:

إن تقديم البرنامج الحكومي أمام البرلمان هو أول إحتكاك رسمي بين الحكومة والبرلمان، أو هو ميثاق وإتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة.

بعد تقديم البرنامج الحكومي أمام المجلس الشعبي الوطني يقوم هذا الأخير بإجراء مناقشة عامة، ثم تأتي بعد ذلك مرحلة التصويت الذي قد تترتب عليه آثار تؤدي إلى إستقالة الحكومة، أو عرضه أمام مجلس الأمة في حالة الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني.

1- تقديم البرنامج الحكومي أمام المجلس الشعبي الوطني وإجراء مناقشة عامة.

بالرجوع إلى التجربة الدستورية الجزائرية في مجال الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي نجد أن دستور 1989 ودستور 1996 والتعديلات اللاحقة عليه سنوات 2008 و 2016 و 2020 قد كرسوا هذا النوع من الرقابة، وبالنتيجة تضمنوا أحكاما دستورية تفرض على الحكومة تقديم برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه، إذ نصت المادة 106⁽¹⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية"⁽²⁾.

وقد حدد القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة إجراءات وأجال تقديم برنامج عمل الحكومة، حيث يتم عرضه على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، ويقوم المجلس الشعبي الوطني بفتح مناقشة عامة لهذا الغرض⁽³⁾، ولا يتم الشروع في المناقشة إلا بعد سبعة (7) أيام كاملة من تبليغ المخطط للنواب⁽⁴⁾، وهذا قصد تمكينهم من الإطلاع عليه ومن ثمة مناقشته ثم

(1) تقابلها المواد: 76 من دستور 1989، والمادة 80 من دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2008، والمادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(2) الملاحظ أن إشتراط التشاور مع رئيس الجمهورية لتكليف مخطط عمل الحكومة يجد ما يبرره إذا كان البرنامج منبثقا عن برنامج رئيس الجمهورية، حيث يمكن لرئيس الجمهورية لأن يرفض التعديلات التي طلبها المجلس الشعبي الوطني أو يقبلها، غير أن اشتراط التشاور مع رئيس الجمهورية لتكليف برنامج الحكومة المنبثق عن برنامج الأغلبية البرلمانية لا يجد تماما ما يبرره سوى في إطار استمرار التفوق الرئاسي في النظام السياسي الجزائري.

(3) أنظر المادة 47 من القانون العضوي 16-12، التي تقابلها المادة 46 من القانون العضوي 99-02، مرجع سابق.

(4) أنظر المادة 48 من القانون العضوي 16-12، التي تقابلها المادة 47 من القانون العضوي 99-02، مرجع سابق.

التصويت عليه بعد تكييفه إن إقتضى الأمر خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة⁽¹⁾.

إن المناقشة العامة لبرنامج الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني ستسمح بلا شك من إثراء البرنامج، والكشف عن أهم الإختلالات الواردة فيه وبالتالي إبداء الملاحظات والتحفظات التي يمكن للحكومة من خلالها تكييف البرنامج. كما أن هذه المناقشة تعتبر مؤشرا لقبول أو رفض النواب له مستقبلا، فقد تكون الملاحظات بسيطة وثانوية تشمل بعض النقاط، وقد تكون الملاحظات تشمل نقاط جوهرية في البرنامج الحكومي.

والجدير بالذكر هو أن مسألة تكييف البرنامج مسألة اختيارية يمكن للحكومة القيام بها تبعا لما سيؤول إليه التشاور مع رئيس الجمهورية كما أن الحكومة ليس لها أن تقوم بطلب التصويت بالثقة في هذه المرحلة لأن المؤسس الدستوري قصره على بيان السياسة العامة.

2- التصويت على البرنامج الحكومي وآثاره.

بعد مناقشة البرنامج الحكومي، تأتي المرحلة الجوهرية التي يمكن أن تؤدي إلى مسؤولية الحكومة سياسيا أو تقديم البرنامج أمام مجلس الأمة من أجل الإثراء.

1.2. عدم الموافقة على البرنامج الحكومي:

نصت المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة. يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها".

يستشف من إستقراء النص الدستوري أعلاه أن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يؤدي مباشرة لإستقالة الحكومة، وترجع الحكمة من إستقالة الحكومة إلى أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يقوم بالتصويت على القوانين التي تأتي تنفيذها لمخطط حكومي مرفوض مبدئيا، لأن إستمرار الحكومة في العمل رغم رفض برنامجها من قبل المجلس

(1) أنظر المادة 49 من القانون العضوي 16-12، التي تقابلها المادة 48 من القانون العضوي 99-02، مرجع سابق.

يعني أن جميع القوانين التي ستعرضها الحكومة على المجلس قد ترفض من طرفه، وهو ما يؤدي إلى إنسداد حتمي في سير المؤسسات الدستورية العليا في الدولة⁽¹⁾.

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين حكومة جديدة وفقا لقاعدة توازي الأشكال، وتتبع الحكومة نفس الإجراءات إذ تقوم بإعداد مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء، ثم بعد ذلك تقديمه للمرة الثانية أمام المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والتصويت عليه وفق الأحكام المشار إليها أعلاه بخصوص تقديم البرنامج الحكومي للمرة الأولى أمام المجلس. غير أنه وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة في هذه الحالة هو بمثابة تصويت تلقائي من نواب المجلس على حل المجلس، إذ نصت المادة 108 من الدستور بعد تعديل 2020 على أنه وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل وجوبا. وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني في أجل اقصاه ثلاثة (3) أشهر.

هناك عدة احتمالات تؤدي الى الرفض المتتالي لبرنامج الحكومة أهمها عدم وجود أغلبية برلمانية سواء لحزب واحد أو إئتلاف عدة أحزاب، أو عدم توافق الاغليبتين الرئاسية والبرلمانية بخصوص البرنامج السياسي⁽²⁾، أو إقدام الحكومة على إعادة نفس البرنامج الذي رفضه المجلس في بادئ الأمر، ولعل هذا الاحتمال الأخير يجسد رغبة رئيس الجمهورية في الإحتكام لإرادة الشعب من خلال الحل الوجوبي للبرلمان، من أجل الحصول على أغلبية برلمانية تتوافق مع الأغلبية الرئاسية.

وهذا الاجراء في غاية الخطورة، لأنه سيحمل موقف الشعب المؤيد للبرلمان أو لرئيس الجمهورية، فإذا أعاد الشعب إنتخاب نفس الأغلبية البرلمانية الموجودة سابقا في البرلمان فإن ذلك يعد بمثابة تأييد للبرلمان على حساب رئيس الجمهورية، ويحمل في طياته إثارة لمسؤولية رئيس الجمهورية التي قد تدفع الأخير إلى الإستقالة، أما إذا إنتخب الشعب أغلبية في صالح الأغلبية الرئاسية فيعد ذلك بمثابة تأييد للسياسة المنتهجة من قبل رئيس الجمهورية.

(1) عمار عباس، مرجع سابق، ص 252.

(2) جمال مانع عبد الناصر، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 4، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2008، ص 33.

ولعل التساؤل الذي يطرح بعد إقدام رئيس الجمهورية على الحل الوجوبي للبرلمان يتعلق بتنفيذ البرنامج الحكومي، بمعنى هل يشرع الوزير الأول مباشرة في تنفيذ مخطط عمل الحكومة أم أنه يتوجب عليه إنتظار إنتخاب مجلس جديد وعرضه عليه حتى تشرع الحكومة في تنفيذه؟ نعتقد حسب وجهة نظرنا ضرورة إنتظار إنتخاب مجلس جديد حتى يتمكن من مناقشة البرنامج الحكومي والموافقة عليه، وهذا القول يمكن تبريره من جانبين: الأول الخضوع للأحكام المقررة في الدستور التي تفرض الموافقة على البرنامج الحكومي كشرط لتنفيذه، أما الثاني فعملي مضمونه أن لا تعترض الحكومة أية صعوبات مستقبلية بصدد تنفيذ مخطط عملها، كعدم موافقة المجلس الجديد المنتخب على القوانين التي تأتي كتتفيذ لبرنامج الحكومة.

2.2. الموافقة على البرنامج الحكومي:

في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يشرع الوزير الأول في تنفيذه وتنسيقه، وهذا ما أشارت إليه المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾. وبالتالي فإن الموافقة شرط أساسي لكي تباشر الحكومة ما لها من اختصاص، ومن ثمة فالثقة التي تتجلى في الموافقة على مخطط عمل الحكومة تدل على أحد مظاهر الرابطة العضوية بين البرلمان والحكومة⁽²⁾.

ولعل إقرار المؤسس الدستوري للشروع في تنفيذ وتنسيق البرنامج الحكومي بمجرد موافقة المجلس الشعبي الوطني رغم وجود نص دستوري يشترط تقديم عرض حول البرنامج أمام مجلس الأمة، هو أن قبول المجلس الشعبي الوطني كاف لتنفيذ برنامج الحكومة، وأن العرض أمام مجلس الأمة هو مجرد عرض لإثراء النقاش ولا يثير أية مسؤولية سياسية للحكومة.

ثانيا/ تقديم برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة:

في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط العمل أمام مجلس الأمة، الذي يمكنه في هذا الإطار أن يصدر لائحة⁽³⁾

(1) تقابلها المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(2) عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 175.

(3) أنظر المواد: 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

ويشترط أن يتم هذا العرض في أجل عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه⁽¹⁾.

إن مجلس الأمة لا يمتلك الصلاحية الدستورية في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، لكنه قد يضطر بسبب كثرة الملاحظات الموضوعية إلى إقتراح لائحة⁽²⁾، وجدير بالذكر أن القانون العضوي 99-02 كان أكثر وضوحاً بشأن اللائحة إذ أخضعها لنفس شروط لائحة بيان السياسة العامة المحددة في المواد من 52 إلى 55 منه، حيث يتم توقيع اللائحة من قبل عشرون (20) عضواً على الأقل حتى تكون مقبولة وأن يودعها مندوب أصحاب الإقتراح لدى مكتب مجلس الأمة، ولا يمكن لعضو مجلس الأمة أن يوقع أكثر من إقتراح لائحة، ويتم بعد ذلك مناقشة اللوائح ولا يتدخل في النقاش إلا الحكومة بناء على طلبها أو مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، أو النائب الذي يرغب في التدخل ضد إقتراح اللائحة أو لتأييد اللائحة، وبعد ذلك عرض إقتراحات اللوائح في حالة تعددها بالأولوية حسب تاريخ إيداعها، كما أن مصادقة مجلس الأمة على إحدى اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية.

إن الهدف من إقتراح اللائحة من قبل مجلس الأمة هو أن تتضمن بياناً يؤيد الحكومة في مساعيها، وهذا من شأنه تقوية مركز الحكومة وتدعيمها، وقد تتضمن بياناً ينتقد فيه مجلس الأمة برنامج الحكومة، وهذا من شأنه أن يؤثر سلباً على مكانة الحكومة ويؤدي إلى إضعاف مركزها⁽³⁾.

ولكن بالرجوع إلى الواقع العملي فإن الهدف من عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة هو من أجل إثراء المخطط، وتقديم نصائح للحكومة من شأنها أن تساعد في تنفيذ البرنامج، خاصة إذا تعلق الأمر بالثلث الرئاسي المعين من قبل رئيس الجمهورية، الذي يضم كفاءات علمية في مختلف الميادين والتخصصات، وللحكومة أن تأخذ بها أو لا تأخذ، أما الثلثين المنتخبين من قبل أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية فيمكنهم إقتراح لائحة إنتقاد الحكومة

(1) أنظر: المادة 50 من القانون العضوي 16-12، والمادة 49 من القانون العضوي 99-02، مرجع سابق.

(2) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة النظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 153.

(3) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 114.

خاصة إذا تجاوز عدد الأعضاء المعارضين 20 عضواً، ومع ذلك قد يفشل التصويت على لائحة اللوم والانتقاد إذا كانت أغلبية الأعضاء ضمن الإتجاه المؤيد لسياسة الحكومة.

الفرع الثالث:

تقييم آلية رقابة البرنامج الحكومي.

عموماً، تجدر الإشارة إلى أنه وبالرجوع للتجربة الدستورية الجزائرية في هذا المجال نجدها تخلو من أي إستقالة حكومية نتيجة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها فالمجلس هو مجرد أداة لتمير البرامج الحكومية، وذلك بسبب التوافق الكبير الذي تشهده الأغلبية البرلمانية مع الأغلبية الرئاسية، وكثيراً ما أشار نواب المعارضة إلى عدم دقة البرامج الحكومية وصعوبة تطبيقها على أرض الواقع بسبب غياب أصول التخطيط، وتضمنها مجرد رؤى وأهداف غير قابلة للقياس، تفتقر للغة الأرقام، وتكلفة التمويل ومصادره، والآجال الزمنية للتنفيذ، وآليات وميكانيزمات التنفيذ، وإعترافهم الصريح بأن هذه البرامج سيتم قبولها من قبل المجلس بسبب التوافق بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية.

إن البرنامج الحكومي يرتبط ارتباطاً وثيقاً ببيان السياسة العامة للحكومة، فهذا الأخير ما هو في الحقيقة إلا نتيجة للبرنامج الذي صادق عليه البرلمان في شكله التطبيقي، وبالتالي تثار مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وفق دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه في موضعين أساسيين، الأول يكون بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة عند تقديمها للبرنامج أمام المجلس الشعبي الوطني قبل تنفيذه، والثاني إثارته عند تقديم بيان السياسة العامة أمام نفس الجهة أو ما يعرف ببرنامج الحكومة بعد تنفيذه، سواء من قبل المجلس الشعبي الوطني عن طريق ملتصق الرقابة، أو إثارته من قبل الحكومة بمناسبة طلب التصويت بالثقة.

المطلب الثاني:

رقابة بيان السياسة العامة.

بيان السياسة العامة هو "عبارة عن وسيلة إبلاغ أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة وما هو في طور التحقيق، كما تبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي إعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها"، أو هو ذلك "الإجراء الذي لا يستعمل إلا من طرف الحكومة قائمة تمت المصادقة على برنامجها فتقدم بموجبه عرضا عن التطورات الجديدة والهامة لسياستها"⁽¹⁾.

ظهر هذه الآلية الرقابية الدستورية كان بموجب المادة 114 فقرة 5 من تعديل 1988 التي نصت على تقديم بيان السياسة العامة من قبل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، والتي يمكن للمجلس بعد مناقشته من إصدار لائحة، كما يمكن للحكومة طلب التصويت بالثقة، ولم يأخذ بملتمس الرقابة، ومع صدور دستور 1989 تدعمت هذه الآلية بملتمس الرقابة، وأصبح لها نظام كامل حددت إجراءاته بالتفصيل في صلب الوثيقة الدستورية، وهو النهج الذي سار عليه دستور 1996 والتعديلات الدستورية سنوات 2008، 2016، و2020، غير أن الملاحظ هو أن دستور 1996 قد ربط ممارسة بيان السياسة العامة بإمكانية إقدام رئيس الجمهورية على الحل الإختياري للمجلس الشعبي الوطني إذا دفع الحكومة إلى الإستقالة بموجب ملتمس الرقابة، أو إذا لم يمنحها الثقة التي طلبتها⁽²⁾، أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فعلاوة على ما تم توضيحه سابقا فقد تضمن النص على إلزامية تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني بعد أن إمتنعت عن ذلك لسنوات⁽³⁾، وهو النهج الذي حافظ عليه التعديل الدستوري لسنة 2020.

(1) عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، مجلة القانون، ع 1، معهد الحقوق والعلوم القانونية، المركز الجامعي لغيليزان، جانفي 2010، ص 9.

(2) تم تقييد الرقابة البرلمانية على بيان السياسة العامة بقيد الحل الإختياري وهو ما يفرغ هذه الرقابة من محتواها، فبعد النص على ملتمس الرقابة وطلب التصويت بالثقة وما يمكن أن يرتبها من أثر يؤدي إلى استقالة الحكومة، نصت الفقرة 6 قبل الأخيرة من المادة 84 من دستور 1996 على ما يلي: "في هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية ألأن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدنا"، وبالرجوع إلى المادة 129 نجد أنها تنص على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة"، مرجع سابق.

(3) استخدم المؤسس الدستوري عبارة "يجب" في نص الفقرة الأولى من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي أصبحت تنص على ما يلي: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة"، مرجع سابق.

وفق أحكام المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، والمادة 51 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، تقدم الحكومة كل سنة تحتسب إبتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها بيان سياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني يقوم المجلس الشعبي الوطني بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة ويمكن أن يختتمه بلائحة، أو إيداع ملتمس رقابة، كما يمكن للحكومة أن تطلب تصويتا بالثقة من المجلس. وفي حالة عدم الموافقة عليها يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة إستقالة حكومته.

يلاحظ أن المسؤولية السياسية للحكومة يمكن أن تثور أثناء تقديمها لبيان السياسة العامة بمناسبة، الأولى بيد المجلس الشعبي الوطني الذي يمكنه إيداع ملتمس الرقابة، والثانية بيد الحكومة إذا طلبت التصويت بالثقة من قبل المجلس الشعبي الوطني. أما اللائحة فهي لا ترتب مسؤولية الحكومة.

وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: اللائحة.

- الفرع الثاني: إثارة المسؤولية السياسية عن طريق ملتمس الرقابة.

- الفرع الثالث: إثارة المسؤولية السياسية عن طريق طلب التصويت بالثقة.

الفرع الأول:

اللائحة

تكفلت المواد من 51 إلى 56 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة ببيان إجراءات وشروط إيداع اللائحة، إذ يمكن للمجلس الشعبي الوطني بعد مناقشته لبيان السياسة العامة للحكومة أن يختتمها بلائحة، ويتشترط في إقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة أن تقدم خلال أجل 72 ساعة من إنتهاء النواب من مناقشة البيان، على أن يوقعها عشرون (20) نائبا على الأقل لتكون مقبولة من الناحية الشكلية، وأن يودعها مندوب أصحاب الإقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، كما لا يمكن للنائب الواحد التوقيع على أكثر من لائحة، وبعدها يتم فتح باب النقاش الذي يسبق التصويت على اللائحة، ولا يتدخل فيها

إلا الحكومة بناء على طلبها أو مندوب أصحاب إقتراح اللائحة أو نائب يرغب في التدخل ضد إقتراح اللائحة أو لتأييد إقتراح اللائحة، ثم تعرض إقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها، فإذا صوت المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه تصبح اللوائح الأخرى لاغية.

جدير بالذكر أن نصوص القانون العضوي 99-02، والقانون العضوي 16-12 الناظران للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة لم يشير إلى مضمون اللائحة فيما إذا كانت تتضمن تأييدا للحكومة أم انتقادا لها؟ ولعل إقتراح اللائحة هو آلية دستورية للمعارضة البرلمانية غير القادرة على ترتيب مسؤولية الحكومة، تمكنها من التعبير عن إمتعاضهم من الحكومة وعدم رضاهم على سياسيتها العامة.

وهناك من يري بأن اللائحة يمكن ممارستها أيضا من قبل النواب المؤيدين للحكومة حيث يمكنهم إيداع لائحة معارضة للائحة الأولى مساندة للحكومة، وعليه تبقى الفرضيات قائمة في هذا الإطار، لكن الأكثر ترجيحا هي ممارسة اللائحة من معارضين لسياسة الحكومة يمارسونه بهدف لفت إنتباهها قبل اللجوء الى ملتصم الرقابة⁽¹⁾، وبالتالي يلاحظ أن اللائحة هي مجرد آلية للوم الحكومة وليس لها أي أثر في ترتيب مسؤوليتها السياسية.

الفرع الثاني:

إثارة المسؤولية السياسية عن طريق ملتصم الرقابة.

ملتصم الرقابة أو ما يسمى بلائحة اللوم *motion de sensure* ، كما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي، هو الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه نواب البرلمان من أجل الضغط على الحكومة وإجبارها على تقديم إستقالتها، إذا توفرت الأغلبية المطلوبة دستوريا، وهو غير مرتبط باللائحة وإنما مرتبط ببيان السياسة العامة ويمكن للنواب اللجوء إليه مباشرة⁽²⁾. ويعتبر ملتصم الرقابة من

(1) سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 396.

(2) جمال مانع عبد الناصر، مرجع سابق، ص 36. وليلى بن بعلية، مرجع سابق، ص 56. وياسمين مزاري، سليمة مسراقي، مرجع سابق، ص 154.

الآليات الرقابية الهامة التي عرفها النظام البرلماني المتطور الذي عرفته فرنسا، حيث تم النص عليه لأول مرة في الدستور الفرنسي لعام 1946⁽¹⁾.

يجد ملتمس الرقابة أساسه الدستوري المواد 126 و 127 و 128 في دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه الى غاية 2020، والتي حددت بدقة شروط ملتمس الرقابة وإجراءاته وآثاره، هذا علاوة على القوانين العضوية 99-02، و 16-12 الناظمة للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة.

أولاً/ شروط توقيع ملتمس الرقابة:

إشترط المؤسس الدستوري من خلال المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمواد التي تقابلها في الدساتير السابقة، توقيع ملتمس الرقابة من قبل سبع (7/1) عدد النواب على الأقل تحت طائلة رفضه شكلاً، وهي نسبة متوسطة إذا ما قورنت بالنظم السياسية المقارنة، على غرار فرنسا التي تشترط عشر (10/1) عدد النواب لتوقيع ملتمس الرقابة، والمغرب التي يشترط دستوراً ربع (4/1) عدد النواب، وبالتالي تتخذ التجربة الدستورية الجزائرية موقفاً وسطاً في إشترط عدد الموقعين على ملتمس الرقابة، أما إمكانية توقيع النائب الواحد لأكثر من ملتمس رقابة فهذا غير ممكن في الجزائر⁽²⁾ عكس فرنسا التي تمكن النائب من توقيع ثلاث ملتمسات رقابة على الأكثر⁽³⁾.

ثانياً/ إجراءات إيداع ملتمس الرقابة:

يتم إيداع ملتمس الرقابة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل مندوب أصحاب الإقتراح، وينشر نصه في الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على النواب بغرض مناقشته، ومن ثمة التصويت عليه، ولا يتدخل في النقاش الذي يسبق التصويت المتعلق بملتمس الرقابة إلا الحكومة بناء على طلبها، أو مندوب أصحاب الإقتراح، أو نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة أو لتأييد ملتمس الرقابة.

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 266.

(2) أنظر المادة 59 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

(3) دنيا بوسالم، مرجع سابق، ص 37.

ثالثا/ التصويت على ملتمس الرقابة:

لقد خول المؤسس الدستوري للغرفة الأولى دون الثانية الإضطلاع بإختصاص إيداع ملتمس الرقابة، وعقد لها سلطة تحريك الإتهام الحكومي الذي قد يفضي إلى مسؤولية الحكومة، إذ يعد ملتمس الرقابة من أخطر الوسائل المقررة دستوريا بشأن العلاقة العضوية بين الغرفة الأولى والحكومة، فهي سلاح حاد بيد المجلس الشعبي الوطني لما له من أثر على الحكومة، ومن أجل ذلك قيده المؤسس الدستوري بجملة من الشروط والقيود قد تجعل من ممارسته أمرا في غاية الصعوبة إن لم نقل مستحيلا وغير قابل للتطبيق عمليا⁽¹⁾.

وهذا ما يظهر جليا من خلال النصوص الدستورية والقانونية التي تحكمه، خاصة في نصوص دستور 1996، وأحكام القانونين العضويين الناظرين للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة 02-99، و16-12، إذ يجب أن يوافق على ملتمس الرقابة أغلبية ثلثي (3/2) النواب ولا يتم التصويت إلا بعد مرور أجل ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.

والملاحظ أن النصاب القانوني المطلوب للموافقة على ملتمس الرقابة هو نصاب من الصعوبة بما كان تحقيقه في ظل نظام سياسي يعتمد على التعددية الحزبية، إذ يضم المجلس أحزاب سياسية كثيرة ومتنوعة مما قد يجعل مسألة الإجماع على مسؤولية الحكومة وتحقيق نصاب الثلثين في غاية الصعوبة إن لم نقل مستحيلا، وكان على المؤسس الدستوري ضمانا للتوازنات الأساسية بين السلطات ان يعتمد معيارا مقبولا في تحديد النصاب القانوني للتصويت على ملتمس الرقابة وهو معيار الأغلبية، فالتشدد في طلب تصويت الثلثين من شأنه إفشال التصويت على ملتمس الرقابة⁽²⁾.

وحتى وإن تحقق النصاب القانوني وصوت النواب على ملتمس الرقابة فإن المؤسس الدستوري يشترط مرور أجل ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة للتصويت عليه، وهو الأجل الذي يسمح للحكومة من القيام بالإتصالات اللازمة بنواب البرلمان من أجل إفشال

(1) نصر الدين عاشور، فيصل نسيغة، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على جودة التشريع، ع 4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2008، ص 311.

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص ص 219-220.

التصويت على ملتصق الرقابة، أي أن هذه المدة تفتح المجال أمام إمكانية تنازل أحد الموقعين على توقيعها تحت وطأة الضغط الحكومي الممارس عليه فتؤدي به إلى التراجع عن موقفه⁽¹⁾، أو الإقدام على طلب التصويت بالثقة الذي يعتبر مسألة أولوية من شأنها تغييب آلية ملتصق الرقابة وإفقادها أثرها.

إذا لم تقم الحكومة بطلب التصويت بالثقة تتواصل عملية التصويت على ملتصق الرقابة التي يمكن أن تقضي إلى مسؤولية الحكومة بالموافقة عليه، أو تقود إلى رفض الموافقة على ملتصق الرقابة، الذي يعبر عن الثقة في الحكومة، فتباشر الحكومة عرضه أمام مجلس الأمة.

1- الموافقة على لائحة ملتصق الرقابة:

إذا أصر النواب وقاموا بالتصويت والموافقة لصالح ملتصق الرقابة في حدود النسبة المطلوبة أو أكثر يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية وعليه المجلس الشعبي الوطني هو من يملك السماح لبداية العمل للحكومة لقبول مخطط عملها أي مواصلة العمل قد يتعرض للمنع من طرف المجلس نفسه بالتصويت الإيجابي على ملتصق الرقابة أي إقامة المسؤولية السياسية للحكومة⁽²⁾.

غير أن الأثر الذي يمكن حدوثه بعد ذلك علاوة على إستقالة الحكومة نتيجة الموافقة على ملتصق الرقابة⁽³⁾، هو إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، والدعوة إلى إنتخابات تشريعية مسبقة من قبل رئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه المادة 151⁽⁴⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020 المتعلقة بالحل الإختياري للمجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية. وهذا ما يدل على خطورة الإجراء الذي قد يقدم عليه المجلس بالموافقة على ملتصق الرقابة. فرئيس الجمهورية له

(1) سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 397.

(2) عبد الحليم مرزوقي، صالح بنشوري، التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع 14، أكتوبر 2016، ص 58.

(3) تنص الفقرة الثالثة والاحيرة من المادة 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة، يقدم الوزير الاول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، استقالة الحكومة الى رئيس الجمهورية"، مرجع سابق.

(4) تقابلها المادة 129 من دستور 1996، والمادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

السلطة التقديرية في استخدام هذه المكنة الدستورية، وهو غير مقيد زمنيا بفترة محددة، مما يفتح المجال واسعا لإستخدامها حتى قبل التصويت على ملتصم الرقابة أو بعده.

2- رفض لائحة ملتصم الرقابة:

ترفض لائحة ملتصم الرقابة وفق طريقتين: الأولى عدم توفر النصاب القانوني المطلوب دستوريا في إقتراح اللائحة، وهو سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني، والثانية عدم توفر الأغلبية المتشددة المطلوبة في المصادقة على لائحة ملتصم الرقابة وهي أغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وتشير التطبيقات العملية لآلية ملتصم الرقابة في النظم الدستورية المقارنة على غرار النظام الدستوري الفرنسي الذي يطلب نسبة الأغلبية المطلقة وهي أقل من النسبة المطلوبة في الجزائر، تشير إلى عدم تحقيق النصاب القانوني للمصادقة على ملتصم الرقابة في فرنسا في العديد من المرات التي تم فيها إيداع لائحة ملتصم الرقابة، وذلك في الفترة الممتدة من سنة 2003 الى سنة 2006⁽²⁾.

وبالتالي فعدم المصادقة على لائحة ملتصم الرقابة يدل على إستمرار الحكومة في مهمتها إذ يمكنها تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، ولكن قبل ذلك يمكن الإشارة إلى آلية أخرى يمكن ان تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وهي طلب التصويت بالثقة، رغم أنها آلية بيد الحكومة ولا يمكن للمجلس الشعبي الوطني إثارتها من تلقاء نفسه.

الفرع الثالث:

إثارة المسؤولية السياسية عن طريق طلب التصويت بالثقة.

جرت العادة في النظم السياسية البرلمانية على أن الحكومة بإمكانها الإقدام على طلب التصويت لها بالثقة من قبل المجالس البرلمانية النيابية في عدة مناسبات إما عن برنامجها الحكومي أو عن بيان سياستها العامة⁽³⁾، غير أنه وبالرجوع إلى النظام السياسي والدستوري الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري قد حصره بمناسبة رقابة المجلس الشعبي الوطني لبيان

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 221.

(2) أنظر: دنيا بوسالم، مرجع سابق، ص 39.

(3) عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، مرجع سابق، ص 11.

السياسة العامة للحكومة دون البرنامج، إذ أن الحالة الوحيدة التي ورد فيها النص المتعلق بالتصويت بالثقة هو المادة الدستورية المتعلقة برقابة بيان السياسة العامة، ما يعني قصر ممارسته على بيان السياسة العامة دون غيره من الأدوات الرقابية.

وبالرجوع إلى التجربة الدستورية الجزائرية في هذا المجال، نجد أن المؤسس الدستوري قد أشار إلى إمكانية استخدام هذه الآلية بداية من التعديل الدستوري لسنة 1988، وتم التأكيد عليها في دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه⁽¹⁾، والجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري قد وظف هذه الآلية في النصوص الدستورية الخاصة ببيان السياسة العامة، مما يؤكد قصر استخدامها على بيان السياسة العامة دون برنامج الحكومة، إذ إنتهى التطور الدستوري إلى النص عليها في الفقرات الخامسة والسادسة والسابعة من تعديل 2020 منها التي قضت بما يلي: "للووزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتنا بالثقة.

وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة.

وفي هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجا قبل قبول الإستقالة إلى أحكام المادة 151 أدناه".
وفيما يلي عرض لأهم الاسباب التي قد تدفع الحكومة لطلب التصويت بالثقة، وكيفية إجرائه، ثم آثاره.

أولا/ أسباب لجوء الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة:

يمكن تلخيص أهم الأسباب التي تدفع الحكومة لطلب التصويت بالثقة في نقطتين أساسيتين:⁽²⁾

⁽¹⁾ أنظر: الفقرة 3 من المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 1988، والفقرة 4 من المادة 80 من دستور 1989، والفقرة 5 من المادة 84 من دستور 1996، والفقرة 5 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016. فبعد أن كان المؤسس الدستوري ينص على أنه لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتنا بالثقة قبل دستور 1996، أصبحت تنص بعد دستور 1996 على مايلي: "لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتنا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته"، مرجع سابق.

⁽²⁾ عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، مرجع سابق، ص 16-17.

1- إذا لاحظت الحكومة معارضة النواب، ومنعها من الدعم اللازم بوسائل الضغط المعروفة كعدم المصادقة على مشاريع القوانين أو إدخال تعديلات عليها قد تفقدها جوهرها وتحول دون تحقيق الأهداف المرجوة منها، فلا يبقى أمام الحكومة إلا اللجوء لطلب التصويت بالثقة، وإجبار المجلس الشعبي الوطني على التصريح بموقفه إزاء مواصلة موافقته على البرنامج الحكومي أم لا، فتضع المجلس أمام خيارين، إما منح الحكومة الثقة، أو حجبها عنها، ومن ثمة يتحول التصويت بالثقة إلى وسيلة ضغط تستخدمها الحكومة في مواجهة المجلس النيابي.

2- وجود خلاف بين رئيس الجمهورية والحكومة، خاصة في ظل ثنائية السلطة التنفيذية، حيث كان الإعتقاد سائداً فبعد دستور 1996 الذي تبنى إزداجية السلطة التنفيذية بإمكانية لجوء الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة إذا كانت المعطيات السياسية توحى بأن رئيس الجمهورية سيقوم بإنهاء مهامها، فتستبق الحكومة الأحداث وتطلب التصويت بالثقة، لأن حصولها على ثقة المجلس قد يثني من عزيمة رئيس الجمهورية على إقالة الحكومة، ولكن التساؤل الذي طرح آنذاك هل رئيس الحكومة ملزم بالحصول على موافقة رئيس الجمهورية قبل طلب التصويت بالثقة، وقد رأى الاستاذ "طالب طاهر" أنه غير ملزم من الناحية القانونية، أما سياسياً وحتى في حالة الإنتماء الحزبي الواحد، فإن طلب التصويت بالثقة في حالة وجود نزاع بين قطبي السلطة التنفيذية سيجعل الأغلبية البرلمانية تختار أخف الضررين، وهو التضحية بالحكومة وتجنب الدخول في نزاع مع رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة حل البرلمان.

غير أن كل هذه التخمينات وضع لها حد تعديل 2008 حين إعتبر الوزير الأول مجرد منسق لعمل الحكومة، ويرأس إجتماعات الحكومة بموجب تفويض من رئيس الجمهورية، وهو ملزم دستورياً بإستشارة رئيس الجمهورية أثناء التعامل مع المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

ولكن هذه التخمينات سرعان ما تعود لتظهر إلى حيز الوجود بعد صدور التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث ذهب المؤسس الدستوري إلى إفتراض وجود برنامج آخر قد لا يكون برنامج الرئيس وإنما برنامج الأغلبية البرلمانية مما يؤدي لضرورة تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية

(1) عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، نفس المرجع، ص ص 18-19.

البرلمانية، وتكليفه بتشكيل حكومته، وتقديم برنامج الحكومة الذي يكون تجسيدا لبرنامج الاغلبية البرلمانية، فهل يكون رئيس الحكومة ملزم بإستشارة رئيس الجمهورية.

نعتمد حسب وجهة نظرنا أن النصوص الدستورية واضحة ، فحتى في حالة وجود برنامج للأغلبية البرلمانية فإن تكليف البرنامج بعد عرضه على المجلس الشعبي الوطني يكون بعد إستشارة رئيس الجمهورية، كما أن ممارسة طلب التصويت بالثقة لا يمكن أن تتم إلا بمناسبة وحيدة هي عرض بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فإن أهم سبب قد يؤدي إلى طلب التصويت بالثقة حسب وجهة نظرنا هو أن الحكومة ومن خلال مناقشة بيان السياسة العامة قد يتضح لها إقدام المجلس على إيداع ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة خاصة، فتلجأ الحكومة بدلا من ذلك إلى طلب التصويت بالثقة من قبل المجلس.

وفي هذه الحالة، وطالما أن البرنامج الحكومي ما هو إلا تنفيذ لبرنامج الاغلبية البرلمانية التي تكون الحكومة منبثقة منها، ورغم عدم تصور إقدام المجلس على إيداع ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، فإن الاقلية المعارضة قد تنجح في تحقيق النصاب القانوني المطلوب للتوقيع على إيداع ملتمس الرقابة وهو سبع (7/1) نواب المجلس، ولكنها لن تنجح في تحقيق النصاب المطلوب في التصويت على ملتمس الرقابة وهو أغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس، أما إذا رأت الحكومة إمكانية حدوثها (التصويت على ملتمس الرقابة)، فيمكن القول أن الحكومة غير ملزمة دستوريا بإستشارة رئيس الجمهورية قبل إيداع طلب التصويت بالثقة في ظل غياب نص دستوري يلزمها بذلك.

ثانيا/ إجراءات وكيفيات وأحكام طلب التصويت بالثقة:

نص القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة بموجب المواد 63 و 64 و 65⁽¹⁾ على إجراءات وكيفيات وأحكام طلب التصويت بالثقة من قبل الحكومة، إذ يتم تسجيل طلب التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب الوزير الأول، وبعدها تبدأ عملية مناقشة طلب التصويت بالثقة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ولا

(1) تقابلها المواد 62 و 63 و 64 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

يمكن أن يتدخل في المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة الحكومة بناء على طلبها أو نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة، ويكون النصاب القانوني لقبول التصويت بالثقة هو الأغلبية البسيطة⁽¹⁾، وفي حالة رفض التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة على أنه يمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول الإستقالة الحكومية اللجوء إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة في ظرف ثلاثة أشهر بعد إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة - حسب الحالة - ويمكن تمديد هذا الأجل إلى ثلاثة أشهر أخرى بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية إذا تعذر تنظيم الإنتخابات التشريعية لأي سبب كان.

يلاحظ من خلال إستقراء النصوص القانونية المؤطرة لطلب التصويت بالثقة إنهيار معيار التوازن بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية، فالمقارنة بين النصاب القانوني المطلوب للتصويت على ملتصق الرقابة، والنصاب القانوني المطلوب للتصويت على لائحة الثقة تؤكد هذه المسألة فالتشدد هو السمة البارزة في تعامل المؤسس الدستوري مع السلطة التشريعية، أما الليونة فهي المعيار المعتمد في التعامل مع الحكومة، وبالتالي فمن السهولة بما كان حصول الحكومة على الأغلبية البسيطة في التصويت على لائحة الثقة، وهذا يعني أنه يتم الإكتفاء بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين الذي صوتوا لصالح الحكومة، ولا يتم إحتساب الأعضاء الغائبين، ولا حتى الممتنعين عن التصويت.

ثالثا/ الآثار المترتبة على طلب التصويت بالثقة:

يمكن بين التمييز بين الآثار التي تترتب نتيجة حجب الثقة من الحكومة، والآثار المترتبة نتيجة منح الثقة للحكومة، وذلك على النحو التالي:

1- الآثار المترتبة نتيجة حجب الثقة عن الحكومة.

لقد أقر المؤسس الدستوري نتيجتان تتجمان عن حجب الثقة عن الحكومة:

(1) كان هنالك تناقض بين المادة 19 من الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني، التي نصت على أن التصويت بالثقة يتم بالأغلبية البسيطة لنواب المجلس الشعبي الوطني، والمادة 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الذي نص على أن التصويت بالثقة يكون بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس، وقد حسم المسألة القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة حين حدد نسبة التصويت بالثقة في الأغلبية البسيطة لنواب المجلس من خلال المادة 64 منه.

أ - إستقالة الحكومة، وهذا ما نصت عليه الفقرة 5 من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي قضت بما يلي: "وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة إستقالة الحكومة".

ب - إمكانية إقدام رئيس الجمهورية قبل قبول الإستقالة الحكومية الى تطبيق أحكام المادة 151 والمتعلقة بحل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، وهذا ما قضت به الفقرة 6 من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وهذا يعني إفراغ آلية طلب التصويت بالثقة من محتواها، فقد لا يقبل رئيس الجمهورية إستقالة الحكومة، ويلجأ في المقابل إلى حل البرلمان أو إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة، وهذا يعني إستمرار الحكومة في مهامها، والتساؤل الذي يثور في هذه الحالة هو مدى إلزامية تقديم بيان السياسة العامة من الحكومة التي لم تقبل إستقالتها أمام المجلس الجديد المنتخب، في ظل سكوت المؤسس الدستوري عن هذه المسألة.

2- الآثار المترتبة نتيجة منح الثقة للحكومة.

إذا تحقق النصاب القانوني المطلوب في التصويت بالثقة والمحدد بالأغلبية البسيطة تستمر الحكومة في تسيير شؤونها، ويمكن حينها للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهذا بهدف إعلام مجلس الأمة بما تم تطبيقه من البرنامج الحكومي وما هو في قيد الإنجاز، وكذا الصعوبات التي واجهت الحكومة.

المطلب الثالث:

تحويل الاستجواب البرلماني لآلية منتجة لمسؤولية الحكومة.

يعود ظهور الإستجواب كآلية رقابية على أعمال الحكومة إلى دستور الثورة الفرنسية سنة 1791، وإختفى منطقيا في دستور السنة الثالثة بسبب منع الوزراء دخول المجلس التشريعي ومن ثمة عدم إمكانية إستجوابهم، لكنه سرعان ما عاد إلى الظهور في سنة 1831، وتوسع أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية في إستخدامه وتوظيفه إبتداء من عام 1849 وتم تنظيمه رسميا بموجب قانون 13 مارس 1873، وفي عام 1875 وعلى الرغم من أن الدساتير لم تصرح بأي شيء عنه إلا أنه أصبح قاعدة عرفية إبتدعتها الممارسة البرلمانية في فرنسا⁽¹⁾.

راج إستخدام الإستجواب في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، إذ أفرزت المبالغة في توظيفه توالي سقوط الحكومات، مما أدى إلى حصره وتضييق نطاقه والتشدد في توظيفه، إلى أن ألغاه دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، وعوضه بإجراء شبيه سمي بلائحة اللوم أو ملتمس الرقابة. ثم إنتشر إلى عديد الدول على غرار ألمانيا وبلجيكا⁽²⁾.

أما في الجزائر، فإن المنتبع لمسار التجربة الدستورية الجزائرية بخصوص آلية الإستجواب البرلماني يميز بين مرحلتين، الأولى قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 أين ظلت آلية الإستجواب البرلماني مجرد آلية غير منتجة لآثرها، ولكن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد أحدث نقلة نوعية في هذا المجال حين جعل من الإستجواب البرلماني آلية منتجة لمسؤولية الحكومة إذا ما تم توجيهها توجيهها صحيحا من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني. وعليه نتناول هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: مفهوم الإستجواب.

- الفرع الثاني: تطور الإستجواب كآلية غير منتجة للمسؤولية السياسية للحكومة قبل تعديل 2020.

(1) ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص ص 88-89. وميلود ذبيح، رقابة البرلمان على اعمال الحكومة بالية الاستجواب -مقاربة تحليلية-، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 05، جوان 2012، ص ص 232-233. وزيد نزال شاعر العزب، مرجع سابق، ص 39.

(2) ايهاب زكي سلام، مرجع نفسه، ص 89. وأنظر ايضا: ميلود ذبيح، مرجع نفسه، ص 233.

- الفرع الثالث: الإستجواب البرلماني كآلية منتجة لمسؤولية الحكومة السياسية في تعديل 2020.

- الفرع الرابع: تقييم الآليات الرقابية ذات الفاعلية في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة.

الفرع الأول:

مفهوم الإستجواب.

للقوف على مفهوم الإستجواب لا بد من تعريفه وتحديد أهميته، وذلك على النحو التالي:

أولا/ تعريف آلية الإستجواب البرلماني:

اختلفت تعريفات الإستجواب حسب كيفية توظيفه من قبل المؤسس الدستوري فيما إذا كان آلية مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، أو غير مرتبة لهذه المسؤولية، كما تعددت تعريفاته بتعدد الزوايا التي ينظر من خلالها إليه، فهناك التعريفات الفقهية والتعريفات التشريعية.

من الجانب الفقهي هناك من يرى بأن الإستجواب هو مجرد إجراء يضع بموجبه عضو البرلمان الحكومة كلها أو أحد أعضائها في موضع يشرح فيه السياسة الحكومية العامة، أو يوضح مسألة محددة⁽¹⁾، أو أنه حلقة إنتقال أو مرحلة وسطى بين عملية جمع المعلومات وسحب الثقة من الحكومة برمتها، فهو مرحلة تمهيدية وضرورية لإمكان سحب الثقة من الحكومة برمتها أو أحد أعضائها⁽²⁾، وهناك من يرى بأنه إنذار موجه من أحد النواب للحكومة أو لأحد الوزراء لشرح عمل من أعمال الوزارات أو السياسة العامة للحكومة⁽³⁾، أو أنه إجراء من إجراءات تقصي الحقائق المتعلقة بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الإستجواب أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة، ويستهدف تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد الوزراء⁽⁴⁾.

(1) جلال بنداري، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1996، ص 95.

(2) محمد المهدي بن السبحو، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، ع 32، مارس 2015، ص 107.

(3) محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 390.

(4) إيهاب زكي اسلام، مرجع سابق، ص 86.

يلاحظ من خلال التعريفات الفقهية السابقة أنها تتعلق بالإستجواب كآلية مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، أما في النظام الدستوري والسياسي الجزائري فيمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين، الأولى قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي كان يعتبر فيها الإستجواب مجرد آلية غير مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، وبعد التعديل الدستوري لسنة 2020 أين أصبح الإستجواب آلية مرتبة لمسؤولية الحكومة.

ثانيا/ أهمية الإستجواب:

يحظى الإستجواب البرلماني بأهمية بالغة كآلية رقابية على أعمال الحكومة، فهو يقوم على محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها على تصرف في شأن من الشؤون التي أنيطت بالحكومة قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها، جواز تقديمه وتوجيهه بخصوص أي عمل مهم تقوم به السلطة التنفيذية، خاصة في النظم التي لا تربطه بمجال محدد⁽¹⁾. هذا وتتجلى أهمية الإستجواب البرلماني بالنظر إلى موضوعه والأعمال التي يشملها، فموضوعه يشمل كافة الأعمال في شتى مناحي الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وترتبط أهميته بأهمية العمل البرلماني في حد ذاته الذي يسهر من خلاله النواب على حماية القواعد القانونية، وتصحيح الأخطاء الحكومية قبل وقوعها، ومنع صدور قوانين مخالفة للدستور، وبالتالي صيانة مبدأ الشرعية⁽²⁾.

الفرع الثاني:

تطور الإستجواب كآلية غير منتجة للمسؤولية السياسية للحكومة قبل تعديل 2020.

يعود ظهور الإستجواب البرلماني كآلية رقابية دستورية غير منتجة لمسؤولية الحكومة سياسيا إلى دستور 1976 في المادة 161 منه التي نصت على إمكانية أعضاء المجلس الشعبي الوطني إستجواب الحكومة حول قضايا الساعة، ومكنت لجان المجلس من الإستماع لأعضاء الحكومة وإستمر الأخذ به في دستور 1989⁽³⁾ والتعديلات اللاحقة عليه، حيث بقي المؤسس الدستوري

(1) أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007، ص 37.

(2) زيد نزال شاعر العزب، مرجع السابق، ص ص 15-16.

(3) أنظر المادة 124 من دستور 1989، مرجع سابق.

يحصره في قضايا الساعة، والإضافة الجديدة هي تلك التي تضمنها دستور 1996 الذي عمم ممارسته لتشمل مجلس الأمة إستجابة لتبني نظام الغرفتين⁽¹⁾، أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد حدد علاوة على ذلك الآجال القانونية للرد على الإستجواب البرلماني في أجل ثلاثين (30) يوماً من تاريخ إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة⁽²⁾.

أما الإطار القانوني الذي حدد شروط صحة تقديمه وإجراءاته فهو القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 08/03/1999، الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، الملغى بموجب القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25/08/2016.

فبالنسبة لشروط صحة الإستجواب فتتمثل في قصره على إحدى قضايا الساعة، وضرورة توافر النصاب القانوني المتمثل في ثلاثون (30) نائبا من نواب المجلس الشعبي الوطني، أو ثلاثون (30) عضوا من أعضاء مجلس الأمة، ويبدو أن هذه الشروط هي شروط مبالغ فيها، إذا ما قورنت بالشروط المنصوص عليها في النظم الدستورية الأخرى، على غرار النظام المصري الذي يجعل من تقديم الإستجواب حقا مقررًا لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب، كما أنه لا يشترط أن يكون الإستجواب في إحدى قضايا الساعة بل المهم أن يكون موضوعه يدخل في إختصاص من إختصاصات الحكومة.

أما إجراءات الإستجواب فتبدأ بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ثم يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة تبليغه إلى الوزير الأول في أجل ثمانية وأربعين (48) ساعة من تاريخ إيداعه⁽³⁾، وبعد ذلك يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة - حسب الحالة - بالتشاور مع الحكومة حول تحديد الجلسة التي يدرس فيها الإستجواب، في غضون ثلاثين (30) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع

(1) أنظر المادة 133 من دستور 1996، ونفس المادة من التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي أصبحت تنص على ما يلي: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوماً. يمكن لجان البرلمان أن تستمع الى أعضاء الحكومة"، مرجع سابق.

(3) أنظر: المادة 66 من القانون العضوي 16-12، الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

الإستجواب⁽¹⁾، وفي الأخير يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضا يتناول فيه موضوع الإستجواب خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة - حسب الحالة - المخصصة لهذا الغرض، وتقوم الحكومة بالإجابة على نص الإستجواب⁽²⁾.

أما آثار الإستجواب البرلماني، فلا الدستور ولا القوانين العضوية النازمة للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة ولا حتى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان تطرقوا للآثار التي قد تنجم عن إستخدام البرلمان لهذه الآلية، فهما يخلوان تماما من الإشارة إلى أي أثر، بإستثناء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الملغى الذي نص بموجب المادة 125 منه على إمكانية إنتهاء الإستجواب بتكوين لجنة تحقيق في حالة عدم إقتناع المجلس المعني برد الحكومة⁽³⁾.

الفرع الثالث:

الإستجواب البرلماني كآلية منتجة لمسؤولية الحكومة السياسية في تعديل 2020.

شهد التعديل الدستوري لسنة 2020 تحولا كبيرا في النظام الدستوري والسياسي الجزائري الذي تبنى إصلاحات دستورية عديدة جاء في مقدمتها تقليص الصلاحيات الرئاسية الممنوحة لرئيس الجمهورية، وتعزيز الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وذلك في محاولة لإعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولعل أهم مسألة جديدة بالذكر تلك المتعلقة بتحويل آلية الإستجواب البرلماني من آلية ضعيفة غير منتجة لأثرها إلى آلية دستورية فعالة يمكن أن تقضي إلى إنتاج المسؤولية السياسية للحكومة إذا ما تم توجيهها توجيها صحيحا من قبل نواب البرلمان. لقد تضمنت المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تعديلا جوهريا إذا ما قورنت بالمواد التي تقابلها في دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه إذ نصت على أنه: "يمكن اعضاء

(1) أنظر: المادة 67 من القانون العضوي 16-12، مرجع نفسه.

(2) أنظر: المادة 68 من القانون العضوي 16-12، مرجع نفسه.

(3) نوال دالم، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2016/2017، ص 243.

البرلمان إستجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين. ويكون الجواب خلال أجل اقصاه ثلاثون يوماً".

كما أضافت المادة 161 من نفس التعديل الإستجواب البرلماني إلى جانب بيان السياسة العامة كآليتين يمكن أن ينتج عنها ملتزم رقابة وينصب على مسؤولية الحكومة، وبالتالي فإن بإستقراء المادتين أعلاه يقودنا إلى تحول كبير في آلية الإستجواب البرلماني، سواء تعلق الأمر بالجاني الموضوعي أو بالآثار التي تنجم عنه، فبعد أن كان المؤسس الدستوري في النظام السابق يحرص موضوعه في إحدى قضايا الساعة، بات موضوعه متعلق بالقضايا والمسائل ذات الأهمية الوطنية، بالإضافة إلى حالة تطبيق القوانين، وبعد أن كان مجرد آلية ينحصر أثرها في إمكانية تكوين لجنة تحقيق، بات أثرها يمتد إلى إنتاج المسؤولية السياسية للحكومة.

أما الإطار القانوني لممارسة الإستجواب، وبسبب التغييرات العميقة التي مسته في تعديل 2020، وفي ظل عدم صدور القانون العضوي الجديد الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، فيمكن إستخلاصه بناء على النصين الدستوريين سالف الذكر.

وفيما يلي أهم التعديلات المرتقبة على شروط وإجراءات وآثار الإستجواب البرلماني:

أولاً/ شروط صحة الاستجواب:

لا نعتقد ان تغييرا كبيرا سيطال الشروط الشكلية المتعلقة بتقديم الإستجواب، إذ سيحتفظ المشرع بنفس الشروط الشكلية الواجب توافرها في الإستجواب البرلماني المعتمدة في القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والمتمثلة في شرط الكتابة، إذ يشترط أن يكون الاستجواب مكتوبا غير أن المنتظر هو تحديد النصاب القانوني لتقديم الإستجواب، فهل سيشرط المشرع توقيع ثلاثون (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون (30) عضوا من مجلس الأمة، أم أنه سيشدد في النصاب القانوني ويرفعه إلى سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، وذلك حتى تتوافق أحكامه مع ملتزم الرقابة؟.

نعتقد حسب وجهة نظرنا وجوب التمييز بين النتيجتين التي سيفضي إليهما الإستجواب البرلماني، إذا ما كان سينتهي بمجرد جواب عضو الحكومة، أو سيؤدي إلى إيداع لائحة ملتمس رقابة، وطالما أن المؤسس الدستوري لا يزال ينص على إمكانية تقديم الإستجواب من أعضاء البرلمان، سواء تعلق الأمر بنواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس اللامة فسيحتفظ بالنصاب القانوني المطلوب سابقا وهو ثلاثون نائبا أو عضوا، أما في حالة ما إذا أراد نواب المجلس الشعبي الوطني إيداع لائحة ملتمس رقابة فستتم الإحالة إلى الأحكام المتعلقة بملتمس الرقابة، وينتهي الإستجواب بمجرد جواب عضو الحكومة على استجوابات أعضاء مجلس الامة مع إمكانية إيداع لائحة لا تفضي إلى مسؤولية الحكومة. وتقاديا للتكرار يرجى الإطلاع على الاحكام الخاصة بإيداع ملتمس الرقابة المنصوص عليها في المواد من 58 الى 62 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة وما ذكرنا سابقا.

أما الشروط الموضوعية، في رأينا سيقوم المشرع بإستبدال شرط حصر موضوع الإستجواب بإحدى قضايا الساعة، بشرطين موضوعيين هما أن يتعلق بقضية ذات أهمية وطنية، أو عن حال تطبيق القوانين، بالإضافة إلى تطابقه مع النصوص الدستورية وذلك على النحو التالي:

1. أن يتعلق الاستجواب بمسألة ذات أهمية وطنية:

وسع المؤسس الدستوري من نطاق الإستجواب البرلماني حين ربطه بالمسائل ذات الأهمية الوطنية، نظرا لكثرة المواضيع ذات الأهمية الوطنية التي تشغل المواطنين والدولة وهذا يترك مجال التدخل واسعا أمام أعضاء البرلمان في أعمال الحكومة عن كل صغيرة وكبيرة⁽¹⁾، في إنتظار توضيح المسألة من قبل المشرع في القانون العضوي الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة وكذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، والمقصود بالمسائل ذات الأهمية الوطنية هي تلك المسائل المرتبطة بواجبات الحكومة أو أعمالها، فالمقصود هنا كل فعل أو إمتناع عن فعل من قبل الحكومة، كما يقصد بالحكومة المعنى الضيق الذي يخص الوزير الأول أو رئيس الحكومة

(1) رقية بن عريبة، عناء عرعور، الاستجواب البرلماني في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة قضايا معرفية، م 02، ع 04، ديسمبر 2022، ص ص 108-109.

حسب الحالة والوزراء أعضاء الحكومة، ولا يمكن إستجواب الحكومة حول قضية تدخل في إختصاص رئيس الجمهورية.

2- أن يتعلق الإستجواب بحالة تطبيق القوانين:

إذا لم يتعلق موضوع الإستجواب بمسألة ذات أهمية وطنية فيجب أن يتعلق موضوعه بحالة تطبيق القوانين، وهذه العبارة تبدو غامضة أيضاً، يصعب معها تحديد نية المؤسس الدستوري، فقد يكون قصد تأخر الحكومة في تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، أو عدم تنفيذها أصلاً، أو التنفيذ الخاطيء للقوانين، في إنتظار توضيح هذه النقطة في القانون العضوي والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان.

وهناك شروط موضوعية عامة كعدم مخالفة الإستجواب للدستور فالبرلمان يمارس إختصاصاته في إطار أحكام الدستور، وتجنب إستخدام عبارات نابية مسيئة للحكومة، وأن يكون الباعث من طرح الإستجواب المصلحة العامة، وفي كثير من الأحيان تتداخل المصلحة الشخصية مع المصلحة العامة مما يؤدي إلى إستبعاد الإستجواب ولكن يكفي لنائب المجلس الشعبي الوطني إثبات المصلحة العامة لقبول الإستجواب حتى لو إرتبط بمصلحة شخصية.

ثانيا/ إجراءات الإستجواب وآثاره:

إمكانية إحتفاظ المشرع بنفس إجراءات الإستجواب الواردة في القانون العضوي 16-12 حيث تبدأ بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ثم يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة تبليغه إلى الوزير الأول في أجل ثمانية وأربعين (48) ساعة من تاريخ إيداعه، وبعد ذلك يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة - حسب الحالة - بالتشاور مع الحكومة حول تحديد الجلسة التي يدرس فيها الإستجواب، في غضون ثلاثون (30) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الإستجواب، وفي الأخير يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضاً يتناول فيه موضوع الإستجواب خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة - حسب الحالة - المخصصة لهذا الغرض، وتقوم الحكومة بالإجابة على نص الإستجواب.

أما آثار الإستجواب البرلماني فينتظر من القانون العضوي الجديد الذي سيحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة أن ينص على إمكانية قيام نواب المجلس الشعبي الوطني في حالة عدم إقتناعهم بجواب عضو الحكومة أن يقوموا بإيداع ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة يوقعه سبع (7/1) النواب ولا يتم التصويت عليه إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه لتمكين الحكومة من إجراء الإتصالات اللازمة لإفشال التصويت على الإستجواب أو إقناع أحد الموقعين بالانسحاب.

والمنتظر أن يؤدي الإستجواب في حالة التصويت عليه بالإيجاب أن يؤدي إلى المسؤولية الجماعية والتضامنية للحكومة، وهذا ما سيضعف من إستخدامه من قبل النواب، وكان على المؤسس الدستوري أن يتبنى المسؤولية الفردية لإضفاء فاعلية أكثر على آلية الإستجواب.

هذا ويمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني أو الدعوة لإنتخابات تشريعية مسبقة، طالما أنه يملك سلطة الحل الإختياري، غير أن الرئيس لا يمكنه الإقدام على هذا الإجراء قبل قبول إستقالة الحكومة، فلا يوجد أي أساس دستوري ينص على ذلك وبالتالي إستقالة الحكومة مسألة لا مفر منها في حالة التصويت الإيجابي على ملتمس الرقابة الناتج عن الإستجواب.

المطلب الرابع:

تقييم الآليات الرقابية ذات الفاعلية في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة.

إن المؤسس الدستوري عند تبنيه لوسائل الرقابة ذات الفاعلية في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة يكون قد راعى ضمان إستقرار الحكومة دون التركيز على فعالية ونجاعة هذه الوسائل ودون الحرص على إرتقائها إلى مستوى الوسائل الرقابية في أهم النظم الديمقراطية، فرغم اعتماد أدوات النظام البرلماني يبقى رئيس الجمهورية هو مفتاح النظام السياسي الجزائري، وهو المحدد لطبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وكيفية تأثير إحداها على الأخرى⁽¹⁾.

(1) ياسمين مزاري، سليمة مسراقي، مرجع سابق، ص 155.

إن عزوف البرلمان عن الممارسة الفعلية لآليات الرقابة على أعمال الحكومة يعود في أغلب الحالات إلى إمتلاك رئيس الجمهورية لآلية حل المجلس الشعبي الوطني وجوبيا أو إختياريا، وهو القيد الوارد بنص الدستور أيضا، ناهيك عن كون الوسائل الرقابية خاصة اللاحقة مرتبطة ببيان السياسة العامة الذي يكون سنويا بعد التصديق على مخطط عمل الحكومة ومرور عام كامل، وهو ما يشكل قيذا إضافيا لا نجد له مثيلا في بقية الأنظمة السياسية، كل هذا يؤكد تفوق رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان فرغم تعدد أدوات الرقابة البرلمانية الممنوحة لهذا الأخير لمراقبة أعمال الحكومة وتقرير مسؤوليتها إلا أن القيود المفروضة عليه تفرغ هذه الوسائل من محتواها⁽¹⁾.

وهذا يعني أن العقلنة البرلمانية التي إستمدتها المؤسس الدستوري من النظام الفرنسي والتي تعني منح البرلمان وسائل لا يعمل بها قد فاقت كل الحدود من خلال التغليب الواضح لسلطات رئيس الجمهورية وإعتباره بلا منازع مفتاح النظام السياسي في الجزائر، وهو ما يعني تراجع فرضية التوازن التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات، فرغم الإصلاحات الدستورية المتواصلة إلا أن البرلمان لا يزال يراوح مكانه من الناحية العملية، في ظل وسائل رقابية محدودة يكون إستخدامها من قبل المجلس الشعبي الوطني بمثابة إقدام تلقائي على الحل.

(1) ياسمين مزاري، سليمة مسراقي، مرجع نفسه، ص 155.

خلاصة الفصل الأول:

إن ما يمكن إستخلاصه من هذا الفصل، ما يلي:

إن من الأسباب التي تؤدي إلى ضعف الرقابة البرلمانية التبعية الذهنية لنواب البرلمان للسلطة التنفيذية التي تنتج عن تغليب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يظهر جليا في الأنظمة المختلطة، أين يمنح البرلمان وسائل لا يعمل بها، وهو ما يعرف بظاهرة "العقنة البرلمانية"، وهذا ما يفسر ضعف الرقابة البرلمانية، وإستفحال ظاهرة الغياب وتخلي النائب البرلماني حتى عن الوظيفة الأساسية وهي التشريع.

إن تفعيل الرقابة البرلمانية يحتاج إلى نظام ديمقراطي متجذر، وطالما كان عمل الحكومة صائبا ويستهدف تحقيق المصلحة العامة، كان لزاما على البرلمان تثمين ذلك دون أن يصبح هذا الأخير مجرد مصادق على أعمال الحكومة، لا سيما منها ما يتسبب في إنتهاكات جسيمة لحقوق وحرريات الأفراد، ما يسهم في إضعاف الرقابة البرلمانية.

إن فكرة أن البرلمان سيد في قراراتها، لا تبرر إسرافه في الإنحراف ما يجعله مخالفا للدستور ومخالفا لوظيفته الأصلية المتوقفة على الحفاظ على التوازن في الدولة وبين سلطاتها في ظل مبدأ الفصل بين السلطات.

إن جوهر السؤال البرلماني هو تقصي الحقيقة والسعي لإكتشافها وليس مجرد الإستفسار أو طلب توضيحات من عضو الحكومة، أو تقتصر في مجملها على يوجه إلى الوزراء دون توجيهه للوزير الأول أو الحكومة ككل، وعليه فالسؤال البرلماني هو إستفسار أو تقصي موجه من عضو البرلمان لأحد أعضاء الحكومة أو الحكومة ككل للحصول على جواب حول مسألة معينة.

إن النظام السياسي ومبدأ الفصل بين السلطات المعتمد هو من يعيق إستخدام آلية السؤال البرلماني، وهو ما يترجمه المركز المتفوق والمهيمن للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

وقد يلجأ النواب إلى "الإحتجاج البرلماني" والتنديد بإمتناع الحكومة عن الرد على أسئلتهم، فقد تتجاوز المدة في بعض الحالات السنة أو أكثر، رغم أن مدة الإجابة أقصاها شهر (30 يوما)

من تاريخ التبليغ حسب الدستور، ما يعد إحتقارا للمهمة النيابية لممثلي الشعب، وإستهتار بالسيادة الشعبية، وخرق للدستور.

إن المقارنة بين حرفية النص الدستوري للمادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمواد التي تقابلها في دستور 1989 ودستور 1996 من جهة، والتي وظف فيها المؤسس الدستوري عبارة "في أي وقت"، والمادة 81 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، والمادة 80 من القانون العضوي 99-02 التي تقابلها من جهة أخرى يمكننا من الوقوف على التناقض بين النصوص الدستورية، والمادتين الواردتين في القانونين العضويين.

يمنح الدستور للبرلمان السلطة في إنشاء لجان التحقيق في أي وقت، عكس ما نصت عليه المادة 81 من القانون العضوي 16-12، التي تضع قيودا بعدم إمكانية إعادة تشكيل لجنة تحقيق لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل إثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ إنتهاء مهمتها، ما يجعل إمكانية الدفع بعدم دستورية هذه المادة.

إن العقلنة البرلمانية التي إستمدتها المؤسس الدستوري من النظام الفرنسي والتي تعني منح البرلمان وسائل لا يعمل بها قد فاقت كل الحدود من خلال التغليب الواضح لسلطات رئيس الجمهورية وإعتباره بلا منازع هو مفتاح النظام السياسي في الجزائر.

فرغم الإصلاحات الدستورية المتواصلة إلا أن البرلمان لا يزال يراوح مكانه من الناحية العملية، في ظل وسائل رقابية محدودة يكون إستخدامها من قبل المجلس الشعبي الوطني بمثابة إقدام تلقائي على الحل.

الفصل الثاني:

محدودية الرقابة البرلمانية

على أعمال الحكومة وضعف نتائجها

وضرورة إصلاح شامل عميق.

إن الإختصاصات الأصلية للبرلمان تتمثل في إنشاء وصياغة القواعد والنصوص القانونية التي تحكم سير الدولة وتحدد الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والتزاماتهم، كما خول المؤسس الدستوري للبرلمان بموجب الدستور الحق في ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، من خلال منحها بعض الآليات لمباشرة هذه المهمة في إطار التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات.

فبقدر ما منح المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية مكانة خاصة في التعديلات الدستورية اللاحقة، بعد إستحداث إزدواجيتها من جهة، وتكريسه لمبدأ الفصل بين السلطات دستوريا، من جهة أخرى، بقدر ما أثبت تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، من خلال العلاقة بين السلطتين التي يكتنفها نوع من عدم التوازن وإختلالات كثيرة، وتبعية واضحة، وذلك راجع إلى بعض السلوكات التي تقوم بها السلطة التنفيذية التي عبرت دائما عن ضعف الهيئة التشريعية لا سيما في الجانب الرقابي⁽¹⁾.

غير أن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تعرف نوعا من المحدودية، إذ يقتصر إعمالها في إستعمال تلك الآليات التي لا ترتب أو تنشأ أية مسؤولية على الحكومة أو السلطة التنفيذية، وذلك نتيجة لعدة عوامل ساهمت في هذا التراجع أو المحدودية، منها ما يرجع إلى طبيعة مبدأ الفصل بين السلطات، مما حتم بضرورة القيام بإصلاح شامل وعميق وذلك من خلال إعادة النظر في توزيع السلطات لتفعيل الرقابة البرلمانية.

وعليه نتناول في هذا الفصل وفق المباحث التالية:

- **المبحث الأول:** محدودية الرقابة البرلمانية بسبب طبيعة الفصل بين السلطات.

- **المبحث الثاني:** ضرورة إصلاح شامل وعميق بإعادة النظر في توزيع السلطات لتفعيل الرقابة البرلمانية.

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، ط 2009، مرجع سابق، ص 444.

المبحث الأول:**محدودية الرقابة البرلمانية بسبب طبيعة الفصل بين السلطات**

لا يخفى على أحد أن الوظيفة الرقابية في الجزائر فقدت فعاليتها، وأصبحت تتصف بالمحدودية، أي عديمة لأثرها، كون أن وسائل الرقابة التي منحها المؤسس الدستوري للبرلمان، إن لم تكن صعبة الإستخدام، فمآلها الفشل، إضافة إلى المناخ السياسي الذي يسود المنظومة والسياسية في الجزائر والذي تطغى عليه المصالح الشخصية بدل ممارسة المبادئ الديمقراطية⁽¹⁾.

فقد خول المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية وسائل تمكنها من التدخل في عمل البرلمان وذلك راجع إلى هشاشة الضمانات المقررة لإستقلاله، وتحول دون ترتيب المسؤولية السياسية تجاه الحكومة، وعليه فإن تنظيم البرلمان الذي تتدخل فيه السلطة التنفيذية يؤثر سلبا على آدائه الرقابي رغم فرض المسؤولية السياسية على الحكومة في حين لا يتحمل رئيس الجمهورية أية مسؤولية رغم أنه صاحب السلطة الفعلية، وبالتالي تأثير رئيس الجمهورية على الأداء البرلماني، من خلال سلطته في حل البرلمان، وكذلك ما يحد من الوظيفة الرقابة للبرلمان من آليات أخرى.

وعليه نتناول في هذا المبحث وفق المطالب التالية:

- **المطلب الأول:** سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان إضعاف للرقابة البرلمانية.
- **المطلب الثاني:** الآليات الأخرى المساهمة في محدودية الوظيفة الرقابية للبرلمان.

(1) من خلال مظاهر التخلف السياسي، الذي تعاني منه الجزائر جراء "التجوال السياسي" الذي أصبح منتشرًا في البرلمان الجزائري، فالكثير من نواب البرلمان من غيروا أحزابهم وعبائتهم البرلمانية بعد إنتخايمهم وأنخرطوا في أحزاب أخرى أكثر ثقلًا، وذلك طمعا في تحقيق مصالحهم الشخصية على حساب ممارسة مهامهم الأصلية التي أنتخبوا من أجلها.

المطلب الأول:

سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان إضعاف للرقابة البرلمانية.

يجد حق الحل جذوره التاريخية في إنجلترا بعد عدة تطورات تاريخية إرتبطت بالنظام البرلماني، وقد كان الصراع بين البرلمان والسلطة التنفيذية آنذاك هو أحد أهم حلقات هذا التطور التي أسفرت عن حق الحل بعد التحول الذي عرفه الإتهام الجنائي (الخيانة العظمى) من عقوبة جنائية إلى عقوبة سياسية خالصة، وكذا إنتقال حق الحل من الملك إلى الوزارة بعد رفض "وليم بت الأصغر" تقديم إستقالة حكومته، وتمكنه من كسب الرأي العام، حيث قام بحل مجلس العموم بعد عرض النزاع مع هذا الأخير على هيئة الناخبين، وبذلك تأكدت قاعدة حق الوزارة في حل المجلس، وأضحت من القواعد الأساسية للنظام البرلماني⁽¹⁾.

وعليه فإن حق حل البرلمان يقابله حق البرلمان في إسقاط الحكومة، فهو آلية تعطي للسلطة التنفيذية حق رقابة تسمح لها بمواجهة تأثير البرلمان على الوزارة عبر المسؤولية السياسية، مما يخلق توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وينتج عنه إستقرار المؤسسات في الدولة.

لقد أقرت معظم الدساتير العربية حق الحل بإسم رئيس الدولة يستعمله بواسطة الحكومة ومنها دساتير مصر المتعاقبة بداية من دستور 1923 و 1930 مروراً بدساتير 1956، 1958، و 1964، وإنتهاء بدستور 1971 والتي تقرر حق الحل لرئيس الجمهورية دون قيد أو شرط بإستثناء دستور 1971 أين قيد سلطة الرئيس بقيد أو بشرط الضرورة، وإستفتاء الشعب⁽²⁾.

في الجزائر مر حق الحل بمراحل تاريخية متعددة في التجربة الدستورية الجزائرية إلى أن إستقر على الحالة التي هو عليها في النظام الدستوري الحالي، فقد غاب في أول دستور للجمهورية الجزائرية سنة 1963⁽³⁾ رغم إمكانية حدوث الحل التلقائي للمجلس الوطني بمناسبة سحب الثقة من

(1) خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1997، ص ص 43-64.

(2) دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ إستمرارية أعمال الدولة، (دراسة تحليلية مقارنة)، المؤسسات الحديثة للكتاب، ط 1، سنة 2010، ص 62.

(3) نقصد هنا حق الحل المخول لرئيس الجمهورية وليس الحل التلقائي للمجلس، حيث لم يرد أي نص دستوري يمنح لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الوطني في دستور 1963.

رئيس الجمهورية⁽¹⁾، وغاب كذلك في دستور 1976، ليعود إلى الوجود بمناسبة التعديلات الدستورية لسنة 1988 التي أقرت لأول مرة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وتعزز في دستوري 1989 و1996 والتعديلات اللاحقة له لسنوات، 2008، 2016، و2020.

إذا كانت آليات الإستجواب، والسؤال، ولجان التحقيق البرلمانية ليس لها أثر في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، ولا تتعدى إحراج الحكومة، فإن الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، والمتمثلة في رقابة مخطط عمل الحكومة، وبيان السياسة العامة، يمكن مواجهتها من قبل رئيس الجمهورية بإستخدام آلية الحل الوجودي في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، أو استخدام آلية الحل الاختياري في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، أو عدم موافقته منح الثقة لها، مما يقودنا للبحث عن ضمانات عدم تعسف رئيس الجمهورية في إستخدام سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني.

وعليه نتناول في هذا المطلب الفروع التالية:

- الفرع الأول: مفهوم الحل، أنواعه ومبرراته.

- الفرع الثاني: صور الحل وآثاره.

- الفرع الثالث: ضمانات عدم تعسف رئيس الجمهورية في إستخدام حق الحل.

الفرع الأول:

مفهوم الحل، أنواعه ومبرراته.

لقد تعددت آراء فقهاء القانون الدستوري في تعريف حق الحل بين التعريف الواسع والتعريف الضيق له، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري تجنب تعريف حق الحل في جل الدساتير الجزائرية المتعاقبة وترك هذا الأمر لفقهاء القانون الدستوري في توسيع دائرة تعريفه أو تضيقها

(1) أنظر: الجزء الخاص بإمكانية تحريك المسؤولية السياسية رئيس الجمهورية في دستور 1963 حيث نصت المادة 56 منه على أن: "التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس، ولا يجوز الإلتجاء إلى هذا التصويت العيني إلا بعد مضي أجل خمسة (5) أيام كاملة على إيداع اللائحة"، مرجع سابق.

باعتبار أن السلطة التنفيذية وإعمالا لسلطتها التقديرية في تفعيل حق العفو كسلطة ووسيلة رقابية ينتج عنها نهاية البرلمان.

لذا سنحاول من خلال هذا الفرع التطرق إلى مفهوم حق الحل (أولا)، والإشارة إلى مبرراته (ثانيا).

أولا/ مفهوم حق الحل:

يتفق جل الفقهاء في إعتبار حق الحل هو وسيلة فعالة بيد الحكومة تستعمله ضد البرلمان في حالة تفعيله لسلطته المتمثلة في المسؤولية السياسية للوزارة، ونجد حق الحل في النظام البرلماني القائم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن هناك إختلاف في تعريفه فقد عرفه الدكتور "سليمان الطماوي" بأنه: " أحد أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان ويقصد به إنهاء نيابة المجلس النيابي (إذا كان البرلمان يشكل من مجلس واحد)، أو أحد المجلسين (إذا ما قام البرلمان على أساس ازدواج المجلسين)، قبل الميعاد المحدد دستوريا، ولقد تقرر هذا الحق - في النظام البرلماني - لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في حالات متعددة"⁽¹⁾، هذا التعريف لحق الحل في مفهومه الواسع، أي يمكن للبرلمان أن ينحل أو يزول دون أن يكون للسلطة التنفيذية دور في ذلك.

كما عرفه الأستاذ "السيد صبري" بقوله: " حق يبيح للسلطة التنفيذية تقصير مدة المجلس التشريعي وإنهائها قبل إنتهاء مدة وكالة أعضائه"⁽²⁾، أما تعريف الباحث "هشام محمود الأقداحي" فجاء فيه أن حق الحل هو: " حق الهيئة التنفيذية في إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل المدة المقررة لها"⁽³⁾. وهما تعريفين لحق الحل في مفهومه الضيق، وكأن حق الحل يتوقف على قرار من السلطة التنفيذية رغم أنه هناك أنواع أخرى من الحل ليس للسلطة التنفيذية فيها دور مثل الحل التلقائي أو الحل الإجباري - نوجزها لاحقا - ، وذلك تطبيقا لما جاء في نص الدستور.

(1) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 525.

(2) السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط 4، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، سنة 1949، ص 73.

(3) هشام محمود الأقداحي، النظم السياسية المعاصرة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، سنة 2009، ص 318.

وعليه فإن حق الحل هو تصرف قانوني تلجأ إليه السلطة التنفيذية في مواجهة الهيئة النيابية، تفعيلًا للتوازن في ظل مبدأ الفصل بين السلطات وتكريسًا لمبدأ سيادة الشعب، ولما جاء في الدستور، مما يؤدي إلى إنتهاء عهدة البرلمان قبل مدته القانونية.

ثانياً/ أنواعه:

هناك عدة أنواع لحل البرلمان نتناولها فيما يلي:

1 - الحل الرئاسي:

وهو الحل الذي يمارسه رئيس الدولة لوحده دون مشاركة أية سلطة أخرى، سواء كان ملكاً أو رئيس جمهورية، ويقوم بهذه الآلية بصورة منفردة، بإعتبارها في يده طبقاً للدستور، يقوم بها في العادة في حالة قيام البرلمان بسحب الثقة من الحكومة، أو قيامه بإقالة وزارة تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية، وتشكيل وزارة جديدة تؤيد وجهة نظره وتقبل بحل البرلمان⁽¹⁾.

2 - الحل الوزاري:

في هذه الحالة يكون قرار الحل مبني على رغبة الوزارة وبمبادرة منها، في حالة حدوث خلاف بين الوزارة والبرلمان، كل في ممارسة الآلية الممنوحة له دستورياً، لذا تلجأ الوزارة إلى رئيس الدولة لحل البرلمان، وإذا إستجاب هذا الأخير سمي الحل بالحل الوزاري، لرغبتها بذلك⁽²⁾.

3 - الحل الشعبي أو الإستفتاءي:

وهو نوع يجعل من بقاء البرلمان مرهون بإرادة الناخبين، فهم من لهم الحق في تقديم طلب حل الهيئة النيابية، ويعتبر هذا النظام من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، إذ يكون الشعب في حالة مشاركة دائمة في تسيير شؤون الحكم ومراقباً على ممثليه⁽³⁾.

(1) وفي هذه الحالة قد يضطر رئيس الجمهورية إلى الإستقالة في حالة كان البرلمان الجديد مؤيداً للبرلمان القديم، وهو أمر خطير، أما إذا كان الحكم ملكية فالأمر يكون أخطر، لمزيد من التفاصيل أنظر: سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 525.

(2) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع نفسه، ص 525.

(3) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري في تطور الفكر السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 1965، ص 345.

4 - الحل البرلماني الذاتي:

وهو حل البرلماني لنفسه وبنفسه، فيمكن للبرلمان أن يتنازل عن سيادته، وباعتبار أن الحل بواسطة السلطة التنفيذية صعب ومقيد بشروط، وعليه يمكن أن يتم وقف إجراءات ممارسة التشريع، غير أنه لا يتم بمجرد إجراء بسيط من البرلمان، ولا يمكن ممارسته إلا إذا نص عليه الدستور صراحة⁽¹⁾.

ثالثا/ مبررات حق الحل:

لقد تعددت الأسباب والمبررات التي تدفع بالحكومة إلى تفعيل حق الحل في مواجهة البرلمان، ويمكن إبرازها فيما يلي:

1- لضبط التوازن بين الحكومة والبرلمان:

ففي حالة قيام خلاف بين الحكومة والبرلمان، يمكن للحكومة تفعيل آلية حق الحل وذلك لإستعادة التوازن بينها وبين البرلمان، لا سيما أن الدساتير خصت السلطة التنفيذية بهذه الآلية لهذا الغرض، بإعتبار أنه من السمات التي يتصف بها النظام البرلماني قيامه على فكرة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽²⁾.

2 - البحث عن أغلبية جديدة في البرلمان:

وذلك بقيام الحكومة بدعم الأغلبية الضعيفة الموجودة في البرلمان، عندما تلاحظ سيطرة الأغلبية المعارضة على المجلس القائم، أو تقوم هذه الأغلبية بعرقلة عمل الحكومة، وبذلك تقوم هذه الأخيرة بحل البرلمان، وخير مثال ما أقدم عليه رئيس وزراء جنوب إفريقيا سنة 1963 أين

(1) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 526.

(2) أيمن عطا الله حيموري، حل البرلمان في النظام الدستوري البحريني (دراسة مقارنة)، مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والإجتماع، الإمارات العربية المتحدة، ع 77، مارس 2022، ص 77.

أقدم على حل البرلمان بعد إصداره لقوانين تجرم التمييز العنصري بين البيض والسود لدعم أغليته البرلمانية، غير أنه لم ينل ثقة الشعب وخسر رئاسة الحكومة بالرغم من قيامه بحل البرلمان⁽¹⁾.

3 - قرب إنتهاء الفترة التشريعية البرلمانية:

قد تجأ السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان لقرب إنتهاء الفترة التشريعية البرلمانية، حتى يتم حرمان النواب من تغليب مصالحهم الشخصية على المصلحة العامة، أي في حالة ما إذا تمت الإنتخابات والنواب لازالوا يتمتعون بالعضوية النيابية، وأعادوا الترشح مرة أخرى، وقاموا بإستعمال وسائل غير مشروعة تسمح لهم بجمع عدة من الأصوات الإنتخابية بطريقة غير نزيهة⁽²⁾. تقطع عليهم الطريق في ذلك بحل البرلمان.

4 - تغيير النظام الإنتخابي:

أي في حالة تجديد النظام الإنتخابي، كالأخذ بأسلوب نظام الإنتخاب بالقائمة بدلا من نظام الإنتخاب الفردي، عندها تلجأ الحكومة إلى حل البرلمان، ويتم دعوة الناخبين لإجراء إنتخابات جديد وفق النظام الإنتخابي الجديد⁽³⁾.

5 - إعادة توجيه الحياة السياسية:

وذلك في حالة تمسك أعضاء البرلمان بموقفهم المخالفة لما تمسك به منتخبيهم أي الشعب، عندها يتدخل رئيس الجمهورية ويقوم بحل البرلمان، تنفيذًا لإرادة الشعب على حساب إرادة البرلمان⁽⁴⁾. وبذلك يعيد توجيه الحياة السياسية إلى مسارها الصحيح. كما حصل سنة 1979 في مصر أين تم حل البرلمان بعد إعلان الحكومة أنها تريد معرفة رأي الشعب بخصوص معاهدة السلام بينها وبين إسرائيل⁽⁵⁾.

(1) حسين جبار عبد النائلي، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، مجلة العلوم الإنسانية، كلية التربية للعلوم الإنسانية، ع 1، م 12، سنة 2012، ص 59.

(2) حسين جبار عبد النائلي، مرجع نفسه، ص 78.

(3) خالد عباس مسلم، مرجع سابق، ص 98.

(4) أيمن عطا الله حيموري، مرجع نفسه، ص 78.

(5) وقد يبدو الهدف الحقيقي أن من وراء ذلك هو إستبعاد بعض النواب المعارضين لهذه المعاهدة، للتفصيل أكثر أنظر: حسين جبار عبد النائلي، مرجع نفسه، ص 59.

6 - حدوث إنقلاب عسكري أو ثورة:

يتم ذلك في حالة حدوث ثورة أو إنقلاب أين يتم حل البرلمان، كما حصل في موريطانيا أين أعلن المجلس الديمقراطي للعدالة والديمقراطية الحاكم، عن حل البرلمان والعمل بدستور سنة 1991 والذي سيكمله ميثاق المجلس العسكري، وهو نفس المجلس الذي أسقط حكم الرئيس معاوية ولد سيدي أحمد الطايغ⁽¹⁾.

الفرع الثاني:**صور الحل وآثاره.**

يقتصر حق الحل على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، كون أن الغاية من إستحداث مجلس الأمة هو ضمان إستقرار الدولة وإستمرارية مؤسساتها، ولذلك تم إستحداث مجلس غير قابل للحل، لما شهدته الجزائر سنة 1992 من أحداث بعد حل البرلمان المشكل من المجلس الشعبي الوطني الغرفة الوحيدة له آنذاك، وإستقالة رئيس الجمهورية⁽²⁾.

يمكن حل البرلمان أن يكون بناء على رغبة رئيس الجمهورية، إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة فينحل وجوبا، وقد يكون الحل إختياريا بإعتباره سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية وليست مرتبطة فقط بملتمس الرقابة أو طلب التصويت بالثقة من البرلمان، وكلا الصورتين تحكمهما ضوابط (أولا)، وتنتج عنها آثار معينة (ثانيا)، ونوجزها في ما يلي:

أولا/ صور الحل:**1 - الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني:**

إن المجلس الشعبي الوطني يمكنه دفع الحكومة للاستقالة عن طريق رقابة مخطط عملها، وذلك بموجب أحكام المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽³⁾، حيث يلجأ رئيس الجمهورية إلى تعيين حكومة جديدة حسب الأشكال المقررة دستوريا، هذه الأخيرة التي تقوم بعرض

(1) حسين جبار عبد النائي، مرجع سابق، ص 60.

(2) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2005، ص 220.

(3) تقابلها المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وتقابلها المادة 81 من دستور 1996، والتعديل الدستوري لسنة 2008 هذه الأخيرة التي استبدلت عبارة رئيس الحكومة بعبارة الوزير الأول، مرجع سابق.

مخطط عملها- الذي هو في حقيقة الأمر برنامج رئيس الجمهورية- أمام المجلس الشعبي الوطني قد يكون نفس مخطط عمل الحكومة السابقة، وإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها فإنه ينحل وجوبا حسب أحكام المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾ التي تنص على أنه: "إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، يحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر". وعليه يتم حل المجلس الشعبي الوطني في الحالات التالية:

أ - عند رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو برنامج الأغلبية البرلمانية.

ب - عند إستعمال رئيس الجمهورية حقة الدستوري الوارد في المادة 151 فقرة 1⁽²⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020 أو دعوته لإجراء إنتخابات تشريعية مسبقة.

ج - إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة التي يتقدم بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة طبقا لما نصت عليه المادة 111 فقرة 6⁽³⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020، أين يمكن لرئيس الجمهورية حينئذ قبل قبول الإستقالة الإستناد إلى المادة 151 أعلاه، وبالتالي يمكنه حل المجلس الشعبي الوطني في مقابل رفض إستقالة الحكومة بإعتباره غير ملزم بقبول الإستقالة⁽⁴⁾.

إن هذه المادة هي مظهر آخر من مظاهر التفوق الرئاسي على البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، يجعل من المجلس الشعبي الوطني مجرد وسيلة بيد الحكومة لتمير

(1) تقابها المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتقابلها المادة 82 من دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق.

(2) نص المادة 151 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة". مرجع سابق، والتي تقابلها المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مع التأكيد على عبارة " رئيس المجلس الدستوري"، مرجع سابق.

(3) نص المادة 111 فقرة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، إستقالة الحكومة" مرجع سابق، والتي تقابلها المادة 98 فقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(4) محمد عمران، حل البرلمان في التجربة الدستورية الجزائرية بين الممارسة والنصوص، مجلة البحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الحلفة، سنة 2021، ص 239.

مخططات عملها دون أدنى رقابة، وهذا ما أثبتته التجربة الدستورية في الجزائر، حيث لم يقدم المجلس الشعبي الوطني على ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرض برنامجها أمامه منذ أول تجربة دستورية سنة 1963 وإلى يومنا هذا.

غير أنه لا يمكن إغفال دور الشعب في حالة لجوء رئيس الجمهورية إلى الحل الوجودي وإجراء انتخابات تشريعية، حيث يستطيع إعادة نفس الأغلبية البرلمانية الموجودة التي كانت قائمة في المجلس المنحل، وهو ما يؤدي بدوره إلى إحراج رئيس الجمهورية، لما في ذلك الإجراء من تعبير عن معارضة الشعب لسياسة رئيس الجمهورية.

2 - الحل الاختياري للمجلس الشعبي الوطني:

تكلّمنا في موضع سابق على أن المجلس الشعبي الوطني يمكنه أثناء رقابة بيان السياسة العامة للحكومة أن يرتب المسؤولية السياسية لهذه الأخيرة عن طريق تصويته على ملتصق الرقابة أو رفضه منح الثقة لها، ويبدو أن هذه الآلية محاطة هي الأخرى بقيود دستورية تجعل المجلس الشعبي الوطني عاجزاً مرة أخرى عن التصدي للحكومة، بسبب السلطة التقديرية المخولة لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول إستقالة الحكومة، حيث نجد أن الفقرة 7 من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تحيلنا للمادة 151 من نفس التعديل.

تنص المادة 111⁽¹⁾ فقرة 7 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "وفي هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الإستقالة، إلى أحكام المادة 151 أدناه. يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، أن يقدم إلى رئيس مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة".

وقد أوجبت المادة 151 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بأن تجري الانتخابات التشريعية خلال أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر يمكن تمديده لمدة أخرى مماثلة في حالة تعذر ذلك بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية⁽¹⁾.

(1) تقابلها المادة 98 فقرة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تحيل إلى المادة 147 منه، وتقابلها المادة 84 فقرة 6 من دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق.

إن رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بإستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي ومجلس الأمة والوزير الأول، ورئيس المحكمة الدستورية، وهي مجرد إستشارة إجبارية يجب اللجوء إليها، غير أن الرئيس غير مقيد بإتباع رأي أي جهة، ومن المؤكد أنه سيلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني على اعتبار أن الحكومة هي المطبقة لبرنامجها.

الملاحظ أن نص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قد ورد على العموم فالحل الإختياري يعتبر سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، السلطة التي ليست مرتبطة بملتمس الرقابة وطلب التصويت بالثقة فقط، فرئيس الجمهورية يمكنه حل البرلمان لأي سبب كان يقدره هو، فقد يمارسه في حالة وجود أغلبية برلمانية تعارض توجهاته، بعرقلة مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، أو الأوامر التشريعية الصادرة عنه، أو في حالة ما إذا كانت هناك أغلبية مؤيدة له ولكنها ضعيفة ولا تسمح بتمرير المبادرات⁽²⁾، وعليه نستخلص أن الغاية من الحل الإختياري هي تمكين رئيس الجمهورية من الحصول على أغلبية موالية من شأنها ضمان إستقرار النظام الدستوري والسياسي، ومنع الأزمات الحكومية المتكررة.

إن هذه المادة تقف عائقا دستوريا أمام ممارسة المجلس الشعبي الوطني لرقابته على بيان السياسية العامة، وهو يدرك جيدا أن تصويته على ملتمس الرقابة، أو عدم منحه الثقة للحكومة هو بمثابة تصويت على حله، وإذا كان طلب التصويت بالثقة مسألة تتحكم فيها الحكومة، وليس للمجلس الشعبي الوطني إثارته من تلقاء نفسه، فإن التجربة الدستورية في الجزائر أثبتت عدم إستخدام ملتمس الرقابة من قبل المجلس، لذا لا بد من وجود ضمانات تحد من تعسف رئيس الجمهورية في اللجوء إلى آلية حل المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا/ آثار الحل:

من بين الآثار القانونية التي تترتب على حل المجلس الشعبي الوطني في ما يلي:

⁽¹⁾ والملاحظ أن تمديد الأجل لأي سبب كان، إلى ثلاثة أشهر أخرى في حالة تعذر إجراء الإنتخابات التشريعية في أجل 03 أشهر الأولى بعد الأخذ برأي المحكمة الدستورية، هو حكم مستحدث جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020، أنظر إلى: نص المادة 151 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

⁽²⁾ نوال داي، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 132-133.

أن تصبح سلطة التشريع حصراً بيد رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بأوامر في مسائل عاجلة لشغور المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وتغيب الرقابة على أعمال الحكومة في فترة الحل، بعد أن يفقد النواب صفتهم النيابية وحصانتهم وكل إمتيازاتهم التي تمتعوا بها أثناء إنعقاد المجلس كذلك تتوقف جميع الإجتماعات والجلسات التي كان يقوم بها المجلس، وتوقف المصادقة على القوانين وتعتبر جميع إقتراحات القوانين المقدمة من المجلس كأن لم تكن، وتسقط جميع الآليات التي كان يستعملها البرلمان في مواجهة الحكومة، المتمثلة في السؤال والإستجواب وغيرها⁽²⁾.

إن عدم اكتفاء المؤسس الدستوري الجزائري بصورة واحدة لحل المجلس الشعبي الوطني يزيد في هيمنة الجهاز التنفيذي على السلطة التشريعية، مما يجعل من مبدأ الفصل بين السلطات يمتاز بالهشاشة، فليس هناك توازن بين السلطتين من حيث تحمل آثار الحل أو نتائجه، فقد تكون نتائج ممارسة حق الحل وخيمة، وخير دليل الحل الذي أجري في سنة 1992 في الجزائر والذي أغرق البلاد في أزمات سياسية واقتصادية واجتماعية.

الفرع الثالث:

ضمانات عدم تعسف رئيس الجمهورية في استخدام حق الحل

إذا كانت القاعدة أن حل البرلمان سلطة تقديرية من إختصاص السلطة التنفيذية التي لها وحدها تقدير مدى الحاجة إليه، إلا أن المؤسس الدستوري الفرنسي أحاط هذه الآلية ببعض الضمانات التي تمنع إساءة استعمالها، وبغير تلك الضمانات تصبح آلية الحل وبالا على النظام الدستوري للدولة، وتكون مثال إحتكاك مستمر بين الحكومة والبرلمان⁽³⁾، إن الحاجة إلى هذه الضمانات في هذا المقام أشد إلحاحاً منها في حالة سحب الثقة من الحكومة، بسبب غلبة

(1) أنظر نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

(2) رشا خليل محمود، كنعان محمد محمود، حل السلطة التنفيذية للبرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العراق، د س ن، ص 198.

(3) محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، صص. 223-224.

الحكومات في الوطن العربي، حديث العهد بالديمقراطية، كما أن هذه الضمانات متنوعة منها ما تتفق فيه جميع الدساتير، ومنها ما يرد في دستور دون آخر⁽¹⁾.

تتنوع ضمانات عدم تعسف رئيس الجمهورية في استخدام سلطة الحل في قيود عامة (أولاً)، وأخرى خاصة (ثانياً)، يتم يتناول تطبيقاتها في النظام الدستوري الجزائري فيما يلي:

أولاً: القيود العامة وتطبيقاتها في النظام الدستوري الجزائري:

وتتمثل هذه القيود في قيدين مرتبطان ببعضهما، **القيود الأول** تمثل في عدم إطالة الفترة بين إنهاء نيابة المجلس الأول، وبين إنعقاد المجلس الجديد، و**القيود الثاني** بالنص على الجزاء الطبيعي لمخالفة القيد الأول، كما أن معظم الدساتير العربية - شأنها شأن الدساتير في الدول النيابية - التي نصت على حق الحل، أوردت هذا القيد، وأشرت إلى إنعقاد المجلس الجديد في مدة زمنية محددة، غير أن بعض الدساتير تجاوزت القيد الزمني إلى النص صراحة على الجزاء الطبيعي لمخالفة الحكم السابق، وأقرت باعتبار قرار الحل كأن لم يكن، وعودة المجلس القديم للإنعقاد بقوة القانون⁽²⁾.

وبالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري نجده قد نص على ضمانات إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر، حسب ما نصت عليه المادة 151⁽³⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020. غير أن الدستور يخلو تماماً من أي تنصيص للضمانة الثانية، فيثور التساؤل حول الحكم في حالة تجاوز القيد الزمني لإنتخاب المجلس (03 أشهر)، أو عدم توجيه دعوة من رئيس الجمهورية لإجراء انتخابات جديدة، أو عدم دعوة المجلس الجديد للإنعقاد؟، فهل يعتبر قرار الحل كأن لم يكن؟ وهل يمكن للمجلس الإنعقاد بقوة القانون؟

هذه الإشكالية يجيب عليها الدكتور "سليمان الطماوي" بقوله: "من المتعذر القول بتطبيق هذا الحكم إستنتاجاً إذا لم ينص عليه الدستور صراحة، وإن كان من الممكن الدفاع عن هذا التفسير

(1) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 534.

(2) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع نفسه، ص 535-537.

(3) أنظر إلى نص المادة 151 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

على أساس أن قرار الحل، وقد قيده الدستور بشرط إجتماع المجلس الجديد في خلال فترة محددة فإن هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ، فإذا تخلف الشرط، بطل قرار الحل بأثر رجعي، ومثل هذا التفسير سليم من الناحية النظرية المجردة، ولكننا نعلم في ذات الوقت أن سير المؤسسات الدستورية لا يعتمد على مجرد التفسير السليم للقانون، ولكن تحكمه ملاءمات سياسية وعملية قد تعطل من قواعد التفسير السليمة⁽¹⁾.

ثانياً: القيود الخاصة وتطبيقاتها في النظام الدستوري الجزائري:

وتتمثل هذه القيود في إستقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل، واستقالة الوزراء الذين يريدون المشاركة في الإنتخابات البرلمانية، وعدم تكرار الحل لذات السبب، وهي القيود الموجودة في الدستور الجزائري بإستثناء عدم تكرار الحل لذات السبب.

1- إستقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل:

وهي الضمانة التي تبقى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تجسيدها على أرض الواقع من عدمه، وهذا ما يفهم من الفقرة 7 من المادة 111⁽²⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث أن المؤسس الدستوري أورد عبارة "... يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الإستقالة..." إلى حل المجلس الشعبي الوطني، فهل قصد المؤسس الدستوري إقدام رئيس الجمهورية على حل المجلس بدل قبول إستقالة الحكومة؟ أم أنه قصد أن يكون حل المجلس إجراء سابق على قبول الإستقالة؟. إن رئيس الجمهورية غير ملزم دستورياً بقبول إستقالة الحكومة، فله أن يقبل إستقالته أو يرفضها⁽³⁾.

(1) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع نفسه، ص 538.

(2) أنظر المادة 111 فقرة 7 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي تقابلها المادة 98 فقرة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

(3) نوال داي، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 289.

2- إستقالة الوزراء الذين يريدون المشاركة في الإنتخابات البرلمانية:

وهي الضمانة التي تنص عليها المادة 125⁽¹⁾، من التعديل الدستوري 2020 التي نصت بأن: "عهدة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، ولا يمكن الجمع بينها وبين عهدات أو وظائف أخرى"، وتؤكد المادة 03⁽²⁾ من القانون العضوي 02-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية التي نص بصريح العبارة على تنافي العهدة البرلمانية مع وظيفة عضو في الحكومة.

3- عدم تكرار الحل لذات السبب:

بالرجوع إلى ما جاء في الدستور الجزائري، نجده يخلو تماما من التصييص على ضمانات عدم تكرار حل المجلس الشعبي الوطني لذات السبب، كون أن الرئيس غير ملزم بتسبب قرار الحل، ورغم أنه يفهم من خلال صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بالحل، أن سبب الحل الوجوبي يعود إلى عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية، وأن سبب الحل الاختياري يعود إلى ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة من قبل المجلس بالتصويت على ملتصم الرقابة أو عدم منح الثقة لها، غير أنه ما لا يمكن تبريره في إطار تكريس التفوق الرئاسي على البرلمان، هو مدى إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في الحل الاختياري للمجلس الشعبي الوطني، ولو أراد المؤسس الدستوري أن يربط سببها بإقالة الحكومة من قبل المجلس بالتصويت على ملتصم الرقابة أو عدم التصويت لها بالثقة، لأكتفى في نص الفقرة 7 من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بالنص على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول إستقالة الحكومة إلى حل المجلس الشعبي الوطني، بدل أن يضع نصا دستوريا منفصلا عن هذه المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مما يفهم منه أن الحل الإختياري سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية.

(1) الملاحظ أن المادة 125 من التعديل الدستوري لسنة 2020 جاءت بعبارة مستحدثة وهي عبارة "عهدة" بدلا من "مهمة"، كذلك حذفت عبارة "قابلة للتجديد" من نص المادة، لم يذكرها التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 122 منه التي تقابلها، وتقابلها المادة 105 من تعديل 1996 وتعديل 2008، مرجع سابق.

(2) نص المادة 3 من القانون العضوي 02-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، ج ر ج رقم 49، ع 1، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012، ص 41.

إن سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان تعد بمثابة الآلية المانعة لأي محاولة من المجلس الشعبي الوطني لترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، وبالتالي تعتبر ضمان تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذا المجال، مما يجعل أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بنوعيتها مجرد آليات ضعيفة يمكن إدراجها في مسعى العقلنة البرلمانية أين منح البرلمان مجرد وسائل لا يعمل بها، وبالنتيجة تظهر سلطة الحل عبارة عن هيمنة على السلطة من قبل رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني:

الآليات الأخرى المساهمة في محدودية الوظيفة الرقابية للبرلمان

تعود أسباب تراجع الوظيفة الرقابية ومحدوديتها إلى العديد من الأسباب تضاف إلى سلطة الحل المنوطة برئيس الجمهورية، ويمكن إجمال هذه الأسباب في ظاهرة الغياب البرلماني، وعزوف النواب وأعضاء المجلسين عن حضور الجلسات المخصصة لمناقشة مشاريع ومقترحات القوانين والجلسات المخصصة للإستماع للأجوبة التي يقدمها أعضاء الحكومة عن الأسئلة والإستجابات المطروحة، وكذا ظاهرة توافق الأغلبية البرلمانية مع الأغلبية الرئاسية، بالإضافة إلى الرقابة الصارمة والشديدة للقضاء الدستوري على النصوص المؤطرة لعمل البرلمان وعلاقة البرلمان بالحكومة.

وعليه نتناول في هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: ظاهرة الغياب إستهتار بالوظيفة البرلمانية.
- الفرع الثاني: توافق الأغلبية البرلمانية مع الأغلبية الرئاسية.
- الفرع الثالث: تباين المناهج المعتمدة في رقابة القضاء الدستوري على النصوص المؤطرة للبرلمان وعلاقته مع الحكومة.

الفرع الأول:

ظاهرة الغياب إستهتار بالوظيفة الرقابية للبرلمان

تعد ظاهرة الغياب البرلماني عن جلسات البرلمان من أهم عوامل تراجع الأداء الرقابي للبرلمان في الجزائر، فرغم كون الغياب ظاهرة عالمية⁽¹⁾، إلا أنه لا يمكن إغفال الآثار الوخيمة والسلبية التي تخلفها على أداء البرلمان ومكانته في النظام السياسي والدستوري للدولة.

تكمن الأسباب الحقيقية وراء ظاهرة الغياب البرلماني في الجزائر إلى العديد من العوامل بعضها ينصرف إلى طبيعة الفصل بين السلطات والتي تكون قد أفقدت النائب وعضو البرلمان ثقته في المهمة النيابية التي يمارسها، بسبب المكانة المهيمنة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية غير أن هنالك أسباب أخرى تعود إلى النائب البرلماني في حد ذاته بسبب تفضيله لمصالحه الشخصية على مصالح الأمة، وبعضها ينصرف إلى ضعف علاقة النائب بناخبيه، وضعف رقابة الناخبين على النائب، وبعضها يعود إلى النظام الإنتخابي، وعموما يمكن إجمال أهم أسباب الغياب البرلماني في ما يلي: (2)

1 - أسباب سياسية تتمثل في الخلافات التي تقوم بين أعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهي خلافات ليست ظاهرة في مختلف الأحوال، ولكن النواب ينددون بها، وأبرز مثال عليها رغبة حزب الأغلبية في السيطرة على المجلس الشعبي الوطني، فمناقشة مشروع قانون المالية في الجزائر جرت في قاعة شبه فارغة، حيث قام قرابة 180 نائب من أحزاب سياسية مختلفة برفع عريضة إلى رئيس المجلس تتضمن إمتعاض من طريقة تعامل الجهاز التنفيذي مع الهيئة التشريعية والتي رأوا فيها إنتقاص من قيمتهم كممثلين للشعب، وهو ما أدى إلى عزوفهم عن حضور الجلسات التي يشارك فيها الوزراء تطبيقا لمبدأ المعاملة بالمثل، وهو ما يخفي الخلل في توازن السلطات.

(1) فمعدل الحضور أحيانا لا يفوق 50% وظاهرة الغياب ظاهرة عالمية وعمامة وليست خاصة بالبرلمان الجزائري فقط، فعابا ما نشاهد مقاعد البرلمان الفرنسي فارغة، وذلك أن التصويت بالنيابة والتصويت الإلكتروني في النظام الفرنسي يقدمان في الحقيقة أغلبية وهمية ويساهمان في تفشي ظاهرة الغياب، للتفصيل أكثر أنظر: فواز لجلط، مرجع سابق، ص 109.

(2) نوال لصلح، ظاهرة غياب أعضاء البرلمان في الجزائر (الأسباب -الحلول)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، ع 6، مارس 2015، ص ص 316-318.

2 - أسباب تعود للنظام الانتخابي، فتبنى النظام الانتخابي لحرية الناخب في التعبير يؤدي إلى توسيع رقابة الناخب على ممثليه، أما إذا تبنى النظام الانتخابي تضيق الخناق على الناخب فتكون رقابة الناخب على ممثليه ضعيفة، وهو ما يؤدي إلى فقدان الناخب لثقتة في ممثليه وبالتالي عزوفه عن المشاركة في الحياة السياسية إعتقاداً منه بقوة ونفوذ السلطة.

3 - أسباب التي تعود إلى الناخبين ويمكن ردها إلى ضعف النظام القانوني لرقابة الناخبين على ممثليهم في البرلمان وهشاشته خاصة في ظل تبني المشرع لنظرية الوكالة العامة حيث يعتبر النائب ممثلاً للأمة وليس لدائرته الانتخابية، بالإضافة إلى غياب الوعي السياسي لدى الناخبين حيث يركزون وراء سد الحاجيات الاقتصادية، ويعزفون عن الإهتمام بالشؤون الأمة.

لقد خلفت ظاهرة الغياب آثار غير محمودة على النظام السياسي الجزائري بصفة عامة وعلى الأداء الرقابي البرلماني بصفة خاصة، ويمكن إجمال هذه الآثار في ما يلي:⁽¹⁾

1 - الغياب البرلماني يؤدي إلى تعطيل إنعقاد البرلمان في حالة عدم إكمال النصاب القانوني وهو ما يؤدي بدوره إلى إحباط الأعضاء الملتزمين بالحضور، وضياع الموارد المعدة سلفاً في إعداد الجلسة والطاقم الإداري، و إرجاء البت في الأمور الضرورية التي تحمل طابع الاستعجال.

2 - الغياب يؤدي إلى تراجع الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان، وحدث خلل في طبيعة القرارات التي يتخذها البرلمان، وتكريس السلبية في الأداء البرلماني، وإهتزاز مصداقية المؤسسة البرلمانية والإساءة إلى سمعتها.

3 - ظاهرة الغياب تعبر عن خلل في الحياة السياسية، وغياب مشاعر النبل والمسؤولية.

إن تفشي ظاهرة الغياب البرلماني قد أدى بالمؤسس الدستوري إلى تبني إصلاحات دستورية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، من خلال نصه في المادة 116⁽²⁾ منه على ضرورة تفرغ النائب وعضو البرلمان لممارسة المهمة النيابية تحت طائلة التعرض للعقاب⁽³⁾.

(1) نوال لصلح ، مرجع سابق، ص ص 318-320.

(2) تقابلها المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

(3) تقابلها المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ببعض التعديلات الطفيفة، لا سيما في الفقرة 2 و3 و4 منها، وقد نصت المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: " يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كلياً لممارسة عهده. ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب"، مرجع سابق.

لقد أحسن المؤسس الدستوري صنيعا حين نص على وجوب المشاركة الفعلية لأعضاء البرلمان في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة تحت طائلة العقوبات، وهو ما من شأنه أن يفعل الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان الجزائري.

غير أن القضاء على ظاهرة الغياب البرلماني لا يتم فقط من خلال وضع الأطر الدستورية لمعالجتها، وإنما يتطلب توافر إرادة سياسية حقيقية تتكاتف فيها جهود الأطراف الفاعلة، وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والناخبين، من خلال إصلاحات دستورية تقلل من حدة تركيز السلطة، وتقيد حرية الترشح للمجالس النيابية بعنصر الكفاءة، كما لا يمكن إغفال الدور الذي يمكن أن تلعبه التشكيلات السياسية ومنظمات المجتمع المدني في نشر الحس والوعي السياسي لدى الناخبين⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

توافق الأغلبية البرلمانية مع الأغلبية الرئاسية

يتميز النظام السياسي الجزائري بتوافق لا مثيل له بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ كثيرا ما تلجأ الأحزاب السياسية إلى تشكيل إئتلاف فيما بينها لمساندة برنامج رئيس الجمهورية، ورغم الدور الكبير الذي يلعبه التوافق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية في ضمان الاستقرار على مستوى مؤسسات الدولة، وتعاونها من أجل تحقيق المصلحة العليا للمجتمع، إلا أنه لا يمكن إغفال المظاهر السلبية لذلك التوافق إذ يؤدي إلى تراجع الأداء الرقابي للبرلمان ومن ثمة ضعفه ومحدوديته في الجزائر، وخير دليل على ذلك التحالف الرئاسي التي تشكل لمساندة الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة منذ إعتلائه لسدة الحكم سنة 1999، علاوة على التحالف الرئاسي الذي تشكل لمساندة الرئيس الحالي عبد المجيد تبون بداية من سنة 2019.

بداية من سنة 1997 ظهر إئتلاف حكومي تشكل من أحزاب جبهة التحرير الوطني، وحركة مجتمع السلم، والتجمع الوطني الديمقراطي بهدف إخراج البلاد من الأزمة العميقة التي كانت تعانيها وحقن الدماء جراء عشرية سوداء كادت تعصف بالدولة بدعوة من حركة مجتمع السلم

(1) مولود بركات، آثار التعديلات الدستورية على النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2020-2021، ص

ورئيسها المرحوم محفوظ نحناح⁽¹⁾، وهذا الائتلاف ساعد تدريجيا في عودة الأمن والاستقرار، وقد سمح هذا الائتلاف المشكل حول فكرة التعاون على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة منذ سنة 1999 وتحقيق مجموعة من الأهداف أهمها مسعى الوئام المدني، والإنعاش الإقتصادي وإسترجاع مكانة الجزائر وهيبته الدولية⁽²⁾.

ثم إرتقى هذا الائتلاف إلى تحالف رئاسي بقي الفترة الممتدة من سنة 2004 بعد الإنتخابات الرئاسية التعددية الثالثة بالجزائر، وإلى غاية سنة 2012 بدافع دعم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في الإنتخابات الرئاسية التي فاز بها سنة 2004، ودعم وتنفيذ برنامجه السياسي⁽³⁾، وأهم ما تمخض عن هذا التحالف هو المصادقة على ميثاق المصالحة الوطنية سنة 2005، ومساندة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور سنة 2008 الذي أعاد تنظيم العلاقة الوظيفية في السلطة التنفيذية وتبنى نظام "الكوتا" من خلال ترقية الحقوق السياسية للمرأة وتعزيز تمثيلها في المجالس المنتخبة، وفتح العهد الرئاسية بعدما كانت مقيدة، وترقية كتابة التاريخ الوطني، وحماية رموز الثورة المجيدة.

وانتهى هذا التحالف الرئاسي في جانفي 2012 بعد قرار حركة مجتمع السلم من خلال ما تمخض عنه إجتماع مجلس شورى للحركة المنعقد في دورته العادية الرامي بفك الإرتباط مع أحزاب التحالف لعدة أسباب أهمها عدم جدية رئيس الجمهورية ونظام الحكم في تبني إصلاحات جادة وحقيقية⁽⁴⁾.

كما تشكل إئتلاف رئاسي داعم لترشح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة للعهد الخامسة سنة 2019، بعد إجتماع ضم رئيس البرلمان والمنسق العام لحزب جبهة التحرير الوطني "معاذ بوشارب"، ورئيس الحكومة الأمين العام للتجمع الوطني الديمقراطي "أحمد أويحيى"، ورئيس حزب

(1) أنظر: الموقع الإلكتروني: <https://ar.m.wikipedia.org>، زيارة بتاريخ 2023/04/23، الساعة: 15:00.

(2) نور الدين فلاك، التحالف الرئاسي في الجزائر وتفعيل عملية التحول الديمقراطي، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، ع 2، جامعة الجليلي بونعامة خميس مليانة، الجزائر، جوان 2018، ص 234.

(3) أنظر: الموقع الإلكتروني: <https://ar.m.wikipedia.org>، زيارة بتاريخ 2023/04/23، الساعة: 15:00.

(4) ياسين بودهان، تحالف برلماني لتمرير تعديلات دستورية بالجزائر، مقال منشور على الانترنت بتاريخ 2013/10/13، الموقع الإلكتروني: <https://www.google.com/amp/s/www.aljazeera.net/amp/news/2013>، زيارة بتاريخ 2023/04/23، الساعة: 15:00.

تجمع أمل الجزائر "عمار غول"، ورئيس الحركة الشعبية الجزائرية "عمار بن يونس"، تمخض الاجتماع عن تسمية الرئيس عبد العزيز بوتفليقة مرشحا رئاسيا، وطالبوه بالإستمرار في منصبه لعهدة رئاسية أخرى⁽¹⁾، غير أن هذه المساعي فشلت تحت وطأة الحراك الشعبي الأصيل الذي رفض رفضا قاطعا ترشح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة لعهدة خامسة.

من خلال ما سبق رغم الآثار الإيجابية التي يخلفها التحالف الرئاسي في شاكلة القضاء على الأزمات التي تواجه الدولة وضمان الإستقرار المؤسسي، إلا أن ذلك قد يؤدي إلى تبعية المؤسسة التشريعية للمؤسسة التنفيذية، وهو ما يساهم بدوره في ضعف الأداء البرلماني تشريعا ورقابة.

الفرع الثالث:

تباين المناهج المعتمدة في رقابة القضاء الدستوري

على النصوص المؤطرة للبرلمان وعلاقته مع بالحكومة

تعد تبعية القضاء الدستوري للسلطة التنفيذية أكبر معضلة تواجه العمل التشريعي والرقابي للبرلمان، إذ يعد تباين المناهج المعتمدة في رقابة القضاء الدستوري بين النصوص المؤطرة لعمل البرلمان، والنصوص الناظمة لعلاقة البرلمان بالحكومة مظهرا آخر يضاف إلى مظاهر ضعف ومحدودية وتراجع الأداء الرقابي للبرلمان، إذ يمارس القضاء الدستوري منهج الرقابة الصارمة والشديدة والتضييق على النصوص المؤطرة لعمل البرلمان في مواجهة الحكومة، ومن جهة أخرى نلمس إعتقاد المجلس الدستوري لمنهج التساهل في رقابته لبعض النصوص الأخرى سواء تعلقت بالبرلمان أو بعلاقة البرلمان بالحكومة، رغم عدم دستوريته، والأمثلة عديدة، سواء تعلق الأمر بالقانون الأساسي للنائب، أو النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، أو القانون العضوي الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة.

فبمناسبة فحص المجلس الدستوري سابقا لمدى مطابقة القانون الأساسي للنائب لسنة 1989 مع الدستور والقانون الأساسي لعضو البرلمان لسنة 1999 نجده قيد من الدور الرقابي الذي يمكن

⁽¹⁾ عثمان الحياي، أحزاب التحالف الرئاسي تعلن رسميا ترشيح بوتفليقة لولاية خامسة، مقال منشور على الانترنت بتاريخ: 02 فيفري 2019، على الموقع الإلكتروني: <https://www.google.com/amp/s/www.alaraby.co.uk>، زيارة بتاريخ 23 / 04 / 2023، الساعة

أن يمارسه النائب في دائرته الانتخابية، فعلى سبيل المثال إعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 89-02 أن تخويل النائب البرلماني مهمة المتابعة الفردية للمسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية فيها إسناد لمهام تتجاوز صلاحيات النائب البرلماني، وبالتالي فهي مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾، وذلك بمناسبة فحصه للمادتين 17 و33 من القانون الأساسي للنائب لسنة 1989⁽²⁾.

كما أقر المجلس الدستوري عدم دستورية مشاركة النائب في أشغال جلسات المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية إستنادا إلى النص الدستوري (المادة 99 من دستور 1989) القاضي بأن مهمة النائب وطنية وتمارس في إطار اختصاص السلطة التشريعية وحدوده⁽³⁾، وذلك بمناسبة فحصه للمادة 20 من القانون الأساسي للنائب لسنة 1989⁽⁴⁾.

ويسبب عدم إقتناع البرلمان بما ذهب إليه المجلس الدستوري فقد أعاد الكرة مرة أخرى في القانون الأساسي لعضو البرلمان لسنة 2000 في المادة 07 التي نصت على أن عضو البرلمان يمارس الرقابة الشعبية على الحكومة وعلى مختلف الهيئات العمومية، لكن المجلس الدستوري في رأيه رقم 01-12 المؤرخ في 2001/01/13 إعتبر أن هذه المادة غير دستورية، لأن المادة 99 من دستور 1996 حصرت الرقابة على عمل الحكومة دون سواه، كما إعتبر أن المادة 12 من نفس القانون التي تنص على أنه: "يمكن لعضو البرلمان الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العلمية والإستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار " فقد إعتبرها المجلس الدستوري مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي فهي

(1) فواز جلط، مرجع سابق، ص 194.

(2) تضمنت المادة 17 من القانون الأساسي للنائب قبل تعديلها أحكام تتعلق بمتابعة النائب لتطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وخاصة المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والأنظمة وممارسة الرقابة الشعبية وكذلك المسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، أما المادة 33 قبل تعديلها فقد تضمنت أحكام تتعلق بتفريغ النائب لدائرته الانتخابية عند نفاذ جدول أعمال المجلس. أنظر: قرار المجلس الدستوري رقم 2-ق.م-د-89، مؤرخ في 1989/08/30، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب.

(3) فواز جلط، مرجع سابق، ص ص 194-195.

(4) قرر المجلس الدستوري عدم مطابقة المادة 20 من القانون الأساسي للنائب لسنة 1989 للدستور، وهي التي نصت على مشاركة النائب في أشغال المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية.

غير دستورية، وكذلك الشأن بالنسبة للمادة 13 التي تنص على " وجوب تمكين عضو البرلمان من أداء مهمته البرلمانية بوضع تحت تصرفه المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها من طرف السلطات الولائية والبلدية "، وهنا إستعمل أيضا المجلس الدستوري " منهج التفسير الضيق " مضيقا بذلك في الجانب الرقابي للبرلمان من خلال توضيحه " أن رقابة البرلمان تنصب فقط على الحكومة عن طريق الإستجواب والأسئلة الكتابية والشفهية ولجان التحقيق فقط " (1).

أما بخصوص رقابة المجلس الدستوري للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 فقد أدرج مجلس الأمة في نظامه الداخلي إمكانية إنهاء المناقشة المفتوحة على مستواه بالمصادقة على لائحة، وذلك بموجب التعديل الذي أدخله على المادة في المادة 104 من نظامه الداخلي: " يمكن أن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95 منه"، لكن المجلس الدستوري رأى أن مجلس الأمة أقر هذه الإمكانية، دون أن يبين الأساس المعتمد عليه علما بأن المؤسس الدستوري حدد بمقتضى المادة 80 الفقرة 04 الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة، وأن مجلس الأمة حين أورد حالة أخرى يمكنه فيها المصادقة على لائحة غير تلك الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة 80 الفقرة 04 من الدستور يكون قد خالف أحكام هذه المادة التي أوردها مجلس الأمة عند تعديله لنظامه الداخلي في سنة 1999 (2).

وبالعودة إلى رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية التي تحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما، والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، نجد أن بعض النصوص التي تقيد العمل الرقابي للبرلمان قد تفلتت من الرقابة الدستورية رغم تعارضها مع أحكام الدستور، ونكتفي بالإشارة إلى المادة 81 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة التي تنص على ما يلي: " تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بإنقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتמיד، إبتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا إبتداء من تاريخ إنتهاء مهمتها "، فمن خلال إستقراء هذه المادة نلاحظ نص

(1) فواز جلط، مرجع سابق، ص 195.

(2) فواز جلط، مرجع نفسه، ص 195.

المشروع على عدم إعادة تشكيل لجنة تحقيق لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل إثني عشر شهرا وفي ذلك تناقض صريح مع أحكام المادة 159 من دستور بعد تعديل 2016 التي تنص على إمكانية كل غرفة من غرفتي البرلمان إنشاء في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، فالمؤسس الدستوري فتح المجال أمام إنشاء لجنة تحقيق في أي وقت، والمشرع قيد إنشائها بسنة كاملة من تاريخ إنتهاء عمل لجنة التحقيق السابقة. وفي ذلك تعارض مع النص الدستوري.

الملاحظ أن المجلس الدستوري لم يتطرق تماما لمدى دستورية هذه المادة في رأيه رقم 04-16 المؤرخ في 11 أوت 2016، وبالنتيجة رأى بأنها مطابقة للدستور⁽¹⁾.

رغم توجه المجلس الدستوري إلى تبني منهج التفسير الضيق لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة إلا أننا نجد في مناسبات أخرى يتجه لحماية الإختصاصات الرقابية للبرلمان من خلال التصدي للتضييق الذي ينتهجه المشرع على رقابة البرلمان لأعمال الحكومة، فعلى سبيل المثال ذهب المجلس الدستوري إلى التأكيد بأن الأغلبية المطلوبة في التصويت بالثقة هي الأغلبية البسيطة حسب أحكام المادة 84 فقرة 5 من الدستور، وليس الأغلبية المطلقة كما ورد في نص المادة 64 فقرة 1 من القانون 02-99 الناظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، كما إعتبر المجلس الدستوري أن حصر إمكانية الإستجواب في رئيس الحكومة وإستثناء أعضاء الحكومة يعد إخلالا بالمادة 133 فقرة 1 من الدستور، وإشترط تعديل المادة 65 فقرة 1 من القانون العضوي 02-99 بإضافة أعضاء الحكومة⁽²⁾.

وفي موضع آخر إعتبر المجلس الدستوري وجود نص تشريعي يمكن عضو الحكومة من الإجابة عن السؤال لأسباب ذات مصالح إستراتيجية للبلاد مخالفة وإخلال بأحكام المادة 134 فقرة 2 و 3 من الدستور⁽³⁾.

⁽¹⁾ أنظر: رأي المجلس الدستوري 04/ر.ق.ع/م.د/16 مؤرخ في 11 أوت 2016 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، صادرة بتاريخ 28/أوت/2016.

⁽²⁾ ابراهيم بلمهدي، قراءة تحليلية لرأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون 16-12 للدستور، مجلة الاجتهاد القضائي، ع 16، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مارس 2018، ص 229.

⁽³⁾ ابراهيم بلمهدي، مرجع نفسه، ص 229.

المبحث الثاني:

ضرورة إصلاح شامل وعميق بإعادة النظر

في توزيع السلطات لتفعيل الرقابة البرلمانية

أصبحت مسألة تطوير الأداء البرلماني مطلباً موضوعياً في دول العالم الثالث، وذلك بسبب المغالاة في تبني العقلنة البرلمانية التي إستمدتها المؤسس الدستوري الجزائري من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، فظاهرة اقتباس النصوص حتى على مستوى أعلى وثيقة في النظام القانوني وهي الوثيقة الدستورية قد أضر كثيراً بالممارسة البرلمانية لعملية الرقابة على العمل الحكومي.

إن النظام الدستوري الفرنسي الذي عرف في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة نظام العقلنة البرلمانية هو نتيجة مسار دستوري ديمقراطي متجذر وعريق جاء كمعالجة وإصلاح للنظام البرلماني الذي أدى إلى السقوط المتوالي للحكومات نتيجة الرقابة البرلمانية.

أما التجربة الدستورية الجزائرية فلا تزال في مرحلة الفتوة، لذلك كان على المؤسس الدستوري أن يعمل على تبني نظام قائم على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فليس هنالك ما يبرر كبح الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل عدم إستقالة أي حكومة كأثر لسحب الثقة منها من قبل البرلمان.

وبالتالي فإن تفعيل العمل الرقابي للبرلمان يتطلب توافر إرادة سياسية وتأسيسية قوية لإرساء مجموعة من الإصلاحات مبنية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات المنتهج في الجزائر، يأتي في مقدمتها الإصلاح الهيكلي والمؤسساتي والنوعي للبرلمان والنصوص القانونية ذات الصلة على غرار القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، والقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية وإعادة النظر في كفاءات وتوظيف الآليات الرقابية على أعمال الحكومة، بالإضافة إلى توفير الضمانات القضائية من خلال تعزيز إستقلالية المحكمة الدستورية، وتنصيب المحكمة العليا للدولة لمساءلة الحكومة على عدم الامتثال للأحكام الدستورية.

وعليه نتناول في هذا المبحث وفق المطالب التالية:

- **المطلب الأول:** الإصلاح المؤسساتي والفردى للبرلمان والنصوص ذات الصلة.

- **المطلب الثاني:** إعادة النظر في العلاقة بين البرلمان والحكومة لتفعيل الآليات الرقابية.

- **المطلب الثالث:** الضمانات القضائية المطلوبة لتفعيل الرقابة البرلمانية.

المطلب الأول:

الإصلاح المؤسساتي والفردي للبرلمان والنصوص ذات الصلة

لا يمكن الحديث عن الانتقال الديمقراطي دون إقرار سلطة مؤسسات الدولة ذات السيادة والتمثيل الشعبي الحقيقي وضمان الفصل بين السلطات. ونعني بالإصلاح هو تقويم العمل بشقيه الموضوعي والإجرائي بما يجب أن يكون عليه، وفق تطورات المجتمع والمؤسسات الدستورية للدولة مع ضرورة المحافظة على هاته الأخيرة.

ومن منطلق أن المجلس المنتخب - البرلمان - هو قوام وجوهر الديمقراطية الذي يتحقق بمجرد النص عليه في متن الدستور بصلاحيات محدودة أو هامشية دون أن تحقق تمثيل حقيقي وفعال، فمن المقومات الأساسية للانتقال إلى ديمقراطية حقيقية، يجب أن تتمتع المؤسسة التمثيلية المنبثقة من إرادة الناخبين بأحكام دستورية تجعل منها برلمانا مراقبا لعمل الحكومة ومسنا لنصوص قانونية، هذه الأخيرة هي أساس البناء التشريعي للدولة⁽¹⁾.

وعليه نتناول في هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- **الفرع الأول:** المقاربة المؤسساتية لتفعيل الآداء الرقابي للبرلمان.

- **الفرع الثاني:** المقاربة الفردية لتفعيل الآداء الرقابي للبرلمان.

- **الفرع الثالث:** إصلاح النظامين الانتخابي والحزبي، والعمل الجمعي.

⁽¹⁾ وليد شريط، إصلاح الأحكام الدستورية الناطمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري و سياسي في الجزائر، (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)، مجلة المحكمة الدستورية، ع 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، سنة 2014، ص

الفرع الأول:

المقاربة المؤسساتية لتفعيل الأداء الرقابي للبرلمان

وذلك من خلال:

أولا/ ضمان إستقلالية البرلمان:

إن أول مسألة يجب أن تتصب عليها عملية الإصلاح البرلماني تتمثل في تبني مقاربة لإعادة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تنطلق من ضمان إستقلالية المؤسسة النيابية البرلمانية، فأهم ما يدفع عجلة تفعيل الأداء البرلماني هو ضمان إستقلالية مجلسي البرلمان.

رغم الدوافع المؤسساتية التي تدعم إنشاء مجلس الأمة كهيئة دستورية ضامنة للتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن الواقع العملي يؤكد الدور الذي بات يلعبه مجلس الأمة في كبح الأداء البرلماني وتبعيته لرئيس الجمهورية، وهو ما دفع البعض إلى المطالبة بالغائه تماما، إذ أنه بات يشكل عائقا آخر على مالية الدولة، أما البعض الآخر فطالب بإصلاح مجلس الأمة كأهم آلية لتفعيل الأداء البرلماني.

نعتقد حسب وجهة نظرنا أن ضمان إستقلالية البرلمان ينطلق من تبني مجموعة من الإصلاحات على مستوى مجلس الأمة يأتي في مقدمتها الموازنة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني تشريعا ورقابيا، بمنح الغرفتين نفس الصلاحيات، ومن ثمة تخليص مجلس الأمة من التبعية الرئاسية بتبني نظام الإنتخاب من بين، ومن قبل الكفاءات العلمية المشهود لها في مختلف الحقول المعرفية، وإزالة سلطة رئيس الجمهورية في تعيينه.

ثانيا/ دعم الجهاز الإداري للبرلمان:

إن إفتقار المؤسسة التشريعية للخدمات الادارية النوعية على سيجعل النواب مقيدين بشدة في الوفاء بواجباتهم والتزاماتهم التشريعية والرقابية، وتتطوي هذه الخدمات على السكرتارية ونظم المعلومات الفعالة كالأنترنترنت وخدمات الأمانة العامة، هذه الأخيرة التي أصبح يغلب عليها الطابع

الفني المتخصص للعاملين فيها، حيث تزيد نسبة المتخصصين في علوم القانون والسياسية والإقتصاد على 75% كما في البرلمان البولندي والتشيكي⁽¹⁾.

وبالتالي فتفعيل الأداء الرقابي للبرلمان ينطلق من تطوير التنظيم الهيكلي والإداري بإعتماد تكنولوجيا المعلومات والإتصالات في إدارة المؤسسة البرلمانية ضمانا لتسهيل العمل البرلماني وشفافيته، وتطوير الإعلام البرلماني، وتعزيز مراكز البحوث والمكتبة البرلمانية.

ثالثا/ تعزيز عمل اللجان البرلمانية:

تعد اللجان البرلمانية بمثابة المطبخ السياسي الذي يمد البرلمان بالطاقة لزيادة فعاليته وخبراته، فهي تضطلع بمهمة فحص مشاريع القوانين وتشرف على البرامج الحكومية، ويمكن تعزيز قدرات اللجان البرلمانية في المجال الرقابي من خلال إيجاد صيغة للتفاعل أكثر بين اللجان النوعية الدائمة والقطاعات الوزارية من خلال إلزام الوزراء والإدارات العامة التابعة لهم بتقديم كل التسهيلات والوسائل والمعلومات لأعضاء اللجان، وكذا تنمية وتعزيز قدرات العاملين في هذه اللجان وتزويدها بالفنيين من ذوي الخبرة والتخصص، علاوة على تفعيل عمل اللجان وتطويره من خلال زيادة شفافية أعمالها ومداوماتها خاصة آلية لجان الاستماع لما تتمتع به من خصوصية تتمثل في علانية نشاطها⁽²⁾.

الفرع الثاني:

المقاربة الفردية لتفعيل الأداء الرقابي للبرلمان

لا يمكن الحديث عن تفعيل الأداء الرقابي للبرلمان في ظل إفتقار النائب وعضو البرلمان للتكوين والكفاءة التي تؤهله لممارسة المهمة التمثيلية على أكمل وجه، وبالتالي تتطلب المسألة تعزيز وتحسين القدرات الفردية لأعضاء البرلمان والموظفين الفنيين من خلال ضمان التكوين والانفتاح على المحيط الإقتصادي والإجتماعي والسياسي والدولي. وضمان إنضباط النواب بالتشديد والتضييق على ظاهرة الغياب البرلماني، مع تقديم بعض التحفيزات لضبط لذلك.

(1) طارق عشور، تنمية وتعزيز البرلمانات العربية (نحو مقاربة لتعميق الممارسة الديمقراطية)، مجلة حمورابي، السنة الأولى، ع 4، ديسمبر 2012، ص 241.

(2) طارق عشور، مرجع نفسه، ص 242.

الفرع الثالث:

إصلاح النظامين الانتخابي والحزبي، والعمل الجمعي

إن المقاربتين المؤسساتية والفردية غير كافيتين لوحدهما من أجل تفعيل الآداء الرقابي للبرلمان، إذ لا بد أن يتم ذلك بالموازاة مع الإصلاح الانتخابي والحزبي والجمعي، وذلك على النحو التالي:

أولا/ إصلاح النظام الانتخابي:

يعرف النظام الانتخابي على أنه الوسيلة أو الطريقة التي يتم بموجبها إختيار المواطنين للأشخاص الذين تسند إليهم مهمة ممارسة السيادة أو الحكم نيابة عنهم⁽¹⁾، أو هو وسيلة مشاركة الأفراد في الحياة السياسية ودعمه الحكم الديمقراطي بممارسة الشعب لحقه في إسناد السلطة لممثليه⁽²⁾.

يظهر من خلال إستقراء النصوص الدستورية أن المجلس الشعبي الوطني يتم تشكيله عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، إلا أن الواقع العملي يؤكد تدخل السلطة التنفيذية في تنظيم الإنتخابات التشريعية وسيطرتها على معظم المراحل التمهيدية والتحضيرية وتحكمها في وسائل إستطلاع الرأي العام وتوجيهه⁽³⁾.

تتحكم السلطة التنفيذية في أغلب الدول بالعديد من الصلاحيات في المجال الانتخابي، فلها أن تقوم بإستدعاء الهيئة الناخبة لإجراء الإنتخابات التشريعية في ظرف ثلاثة أشهر السابقة لتاريخ إجرائها بموجب مرسوم رئاسي، ويظهر أكثر الدور الهام للحكومة في إدارة العملية الانتخابية وتوجيهها والإشراف عليها من خلال الحملات التحسيسية والدعاية الإعلامية والإعلانات وتشجيع المواطنين على المشاركة.

(1) الامين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 212.

(2) داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، مصر، د س ن، ص 41.

(3) Philippe Foillard, **Droit constitutionnel et Institutions Politiques**, 23 édition. Editions Bruylant, Bruxelles, 2017, p 283.

فعقب كل إستحقاق إنتخابي في الجزائر تثار نزاعات حول صحة الإنتخابات والتشكيك في نزاهتها ونتائجها، وهو ما دفع المؤسس الدستوري إلى إعادة النظر في إجراءات وسير العملية الإنتخابية بإنشاء سلطة دستورية جديدة في المادة 194 من الدستور بعد تعديل 2016 تتولى إدارة العملية الانتخابية وهي الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الإنتخابات.

إفراغا لهذا النص الدستوري صدر القانون العضوي 16-11 المؤرخ في 25/08/2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الإنتخابات والتي عرفها المشرع بأنها هيئة رقابية تتمتع بالإستقلال المالي والإستقلالية في التسيير⁽¹⁾، تتشكل من 410 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية بالتساوي بين قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء، وكفاءات مستقلة يتم إختيارها من ضمن منظمات المجتمع المدني، أما رئيس الهيئة فيعينه رئيس الجمهورية أيضا بعد إستشارة الأحزاب السياسية، وهو ما حدث فعلا بمناسبة تعيين أول رئيس للهيئة (عبد الوهاب دربال)، أين تمت إستشارة كتابية لحوالي 70 حزب سياسي، وافق منها 47 حزب سياسي، وتحفظت تسع (9) أحزاب سياسية، وإعترضت أربع (4) أحزاب على كامل المسعى الذي إنتهجه السلطات العمومية⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بصلاحيات الهيئة فقد نص عليها الفصل الثالث من القانون العضوي 16-11 وتشمل كل العملية الإنتخابية السابقة والآنية واللاحقة للعملية الانتخابية.

هنالك العديد من المؤشرات التي تصب في صالح إستقلالية الهيئة أهمها التركيبة البشرية وديمومة الهيئة وطابعها الدستوري، وإفرادها بقانون عضوي، بالإضافة الى الصلاحيات الكبيرة والهامة الممنوحة لها، وتواجدها على بعد واحد أتجاه كل الاطراف الفاعلة ذات الصلة بالعملية الإنتخابية من ناخبين وأحزاب سياسية وإدارة ومترشحون ورأي عام⁽³⁾.

(1) المادة 2 من القانون العضوي 16-11 المؤرخ في 25/08/2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، ع 50، صادرة بتاريخ 2016/08/28.

(2) سامية العايب، النظام القانوني للهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر وتونس (دراسة مقارنة)، مجلة المجلس الدستوري، ع 9، 2017، الجزائر، ص 68

(3) عبد الوهاب دربال، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين مقتضيات الشفافية ومتطلبات نشر الثقافة الانتخابية، يوم دراسي حول الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين مقتضيات الشفافية ومتطلبات نشر الثقافة الانتخابية، منشورات مجلس الامة، 2017/02/06، مجلس الامة، الجزائر، ص ص 16-18.

على الرغم من كل هذه المؤشرات التي تدعم إستقلالية الهيئة إلا أن المعيار المعتمد في طريقة إختيار أعضائها هو التعيين في حين أن الانتخاب هو المعيار الوحيد الذي يترجم رغبة فصل مهمة تنظيم الإنتخابات عن السلطة التنفيذية على غرار ما ذهب إليه المؤسس الدستوري التونسي.

كما أن المعيار المعتمد في تعيين أعضاء الهيئة هو المرسوم الرئاسي وهو ما يؤكد مرة أخرى إحتمال تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية، وخضوعها للتأثيرات السياسية، وما يدعم هذا الإحتمال هو لجوء رئيس الجمهورية إلى إنهاء مهام رئيس الهيئة، وإلغاء المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين رئيس وأعضاء الهيئة بعد أقل من ثلاث (3) سنوات من صدور التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾.

ضف إلى ذلك أن أهم ضمانة لتحقيق نزاهة العملية الانتخابية هي ضمان حرية الناخب وحمايته من كل أشكال الضغط والإغراء المختلفة من وعود بحل المشاكل وإعانات مالية أو تهديدات، وغيرها من العوامل التي تؤدي إلى عدم نزاهة العملية الانتخابية⁽²⁾.

إن كل هذه الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية إزاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الإنتخابات قد تؤدي إلى تحكم السلطة التنفيذية في تشكيلة المجلس الشعبي الوطني، وإيجاد أغلبية دائمة مساندة للسلطة التنفيذية ما يضعف أكثر من الإختصاص التشريعي والرقابي للبرلمان، لذلك لا بد من إعادة النظر في قواعد النظام الانتخابي لضمان إستقلالية السلطة التشريعية، سواء تعلق الأمر بإجراءات سير العملية الانتخابية وتنظيمها، أو ما تعلق بالنص على إنتخاب ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الكفاءات العلمية في مختلف المجالات وبالتالي الحد من سلطة تدخل رئيس الجمهورية في تشكيل وتكوين البرلمان.

(1) أنظر: مرسوم رئاسي 19-93، مؤرخ في 11/03/2019، يتضمن إنهاء مهام رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، ع 15، صادرة بتاريخ 11/03/2019. وأنظر أيضا: مرسوم رئاسي 19-94، مؤرخ في 11/03/2019، يتضمن إلغاء المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين رئيس وأعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، ع 15، صادرة بتاريخ 11/03/2019.

(2) محمد المهدي بن السبحمو، النظام التمثيلي في ظل التعددية كالية لتجسيد الحكم الراشد في الدستور الجزائري، رسالة دكتوراه علوم، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015/2016، ص 87.

بالإضافة إلى إعادة النظر في نظام التمثيل النسبي القائم على القائمة المغلقة أصبحت ضرورية، فنظم دستورية كثيرة أوجدت حولا تقلل من الإفرازات السلبية لنظام التمثيل النسبي، أهمها التصويت بالإختيار أو الأفضلية الذي يسمح للناخب بترتيب أسماء المرشحين الواردة في القائمة وفقا لإرادته ورغبته، أو عن طريق اللجوء إلى التصويت من خلال المزج بين القوائم المعروضة على الناخب وإعداد قائمة تتضمن أسماء المرشحين الذين يرغب في إختيارهم، وتعديل القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بما يسمح من رفع مستوى تمثيل الكفاءات العلمية في مجلسي البرلمان لضمان التجانس الإجتماعي والإستقرار المؤسسي، وإيصال نخب جديدة فاعلة للرفع من مستوى الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان. مع مراعاة مبادئ النظام التمثيلي الذي يمنح الحرية لكل مواطن في أن ينتخب وينتخب (1).

ثانيا/ إصلاح النظام الحزبي:

شكل دستور 23 فيفري 1989 لبنة أساسية في مجال الإنفتاح السياسي من خلال النص على الجمعيات ذات الطابع السياسي، وتدعم هذا المسار بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي نص لأول مرة على التعددية السياسية من خلال النص على حق إنشاء الأحزاب السياسية بموجب المادة 40 منه.

لا يخفى على أحد الإرتباط الوثيق بين المؤسسة البرلمانية والأحزاب السياسية، فهذه الأخيرة تعتبر بمثابة المورد الذي يمد البرلمان بالناخب الفاعلة في دعم وظائفه التشريعية والرقابية، غير أن ذلك يتوقف على الحدود الدستورية التي يمارس في كنفها العمل الحزبي والسياسي، ومدى ملائمتة للقيم الديمقراطية.

الملاحظ من خلال إستقراء النصوص الدستورية الناظمة لممارسة الفعل السياسي هو منهج التقيد والتشديد والتضييق على حق وحرية إنشاء الأحزاب السياسية وصلاحياتها، الذي يعد السمة البارزة التي تميز النظام السياسي في الجزائر، هذا التقيد الذي تترجمه النصوص الدستورية ونصوص القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، والذي أدى إلى فشل الأحزاب السياسية في

(1) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2012/2013، ص ص 389-390.

عقد مؤتمراتها التأسيسية الأمر الذي أدى إلى حل ثلاثين (30) حزبا منها بقرار إداري، أما باقي الأحزاب فلم تمكنها النصوص من الأداء الفاعل والمؤثر في العمل البرلماني في حالة وصوله لدفة البرلمان، وتغيب تأثيره في الأداء الحكومي⁽¹⁾.

لقد إستفحلت ظاهرة تقييد الممارسة السياسية لدرجة باتت فيها الحكومة تتحكم في توجيه عمل الأحزاب السياسية تحت طائلة تهديدها بالحركات التصحيحية من خلال إثارة النزاعات بين الأعضاء المؤسسين حول قيادة الأمانة العامة للحزب، وإنتهى الأمر إلى ظهور ما يعرف بظاهرة التجوال السياسي، أين أصبح النائب البرلماني يتجول بين تشكيلات سياسية متعددة بعد حصوله على عضوية المجلس الشعبي الوطني من خلال الإستقالة من الحزب الذي أوصله إلى دفة البرلمان، والإنتماء لحزب سياسي آخر.

ورغم الإصلاحات التي باشرها المؤسس الدستوري منذ التعديل الدستوري لسنة 2016 وواصلها في التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ تضمن الأول بإدراج أحكام دستورية في محاولة لتعزيز الإلتزام الحزبي، ونص الثاني على عدم إمكانية حل أي حزب سياسي إلا بمقتضى قرار قضائي، وأن يضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية عدم وجود أحكام من شأنها المساس بحرية إنشاء الأحزاب السياسية، وهي ضمانات مهمة من شأنها أن تدعم مسار تطوير الأداء البرلماني، إلا أن طريقة توظيف النص الدستوري ومضمونه لم تكن كافية وأثرت على العمل الحزبي ومنه الأداء البرلماني، حيث سمح المؤسس الدستوري في المادة 117 من تعديل 2016 للنائب المستقيل من حزبه السياسي بالإحتفاظ بصفة عضو غير منتمي، وهي معالجة جزئية غير كافية لتعزيز الإلتزام الحزبي، فإذا كانت تمنع النائب البرلماني من تغيير لونه السياسي إلا أنها تقضي على حق الأقلية اللازم لكل نظام ديمقراطي، وهو ما يؤثر على الأداء البرلماني ويقضي على المعارضة البرلمانية التي تعد ظاهرة صحية في كل نظام ديمقراطي.

كما أن القانون العضوي 12-04 لا يزال يتضمن أحكاما مبهمة وفضفاضة تحمل إمكانية تفسيرها من قبل السلطة التنفيذية تبعا لمقتضيات مصلحتها، على غرار عبارة إستغلال الدين والمأساة الوطنية الواردة في المادة 5 منه، والتمييز بين المواطن المولود قبل جويلية 1942

(1) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 379.

والمواطن المولود بعد جويلية 1942 فتعطي للأول الحق في إنشاء الحزب السياسي، وتمنع الثاني من ذلك الحق، وهذا ما نصت عليه المادة 17 منه، أما المادة 29 في فقرتها 2 منه، فتمكن وزير الداخلية من طلب إستكمال الوثائق الناقصة في الملف، أو إستخلاف العضو الذي لا يستوفي الشروط أو الإمتناع عن ذلك وبالتالي رفض تأسيس الحزب السياسي، وهو ما قد يؤدي الى التساهل مع بعض الملفات والتشدد مع ملفات أخرى تبعا لمدى تبعية الحزب للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

لقد بات من الضروري على المؤسس الدستوري والمشرع تبني رؤية جديدة لتعميق الممارسة الحزبية وبالتالي إصلاح الأداء البرلماني من خلال تعديل بعض النصوص الدستورية، وإعادة النظر في القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لإزالة القيود الدستورية ذات العلاقة بممارسة النشاط الحزبي على غرار تطبيق قواعد الإستخلاف البرلماني لكل من إستقال من حزبه السياسي وضمان ممارسة التعددية السياسية في نصوص القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

ثالثا/ إصلاح العمل الجمعي:

المجتمع المدني مفهوم غربي النشأة أسهمت في صياغته العديد من المدارس الفكرية والايديولوجية، وذلك عبر مراحل تاريخية متعددة بداية بالحضارة اليونانية على يد " أرسطو " الذي إستخدمه كمرادف للدولة، وطوره بعد ذلك "أنطونيو غرامشي" عندما إعتبره مفهوما فوقيا يؤدي دورا توجيهيا للسلطة، ويعكس المجتمع المدني في مفهومه الواسع فضاء للحرية يلتقي فيه الناس بإرادتهم الحرة ويأخذون المبادرات لتحقيق جملة من الأهداف والمصالح المرتبطة بتحقيق الديمقراطية والتنمية الإقتصادية والإجتماعية⁽²⁾.

(1) عبد الرحمان بن جيلالي، الحق في تأسيس الاحزاب السياسية بين التنظيم والتقييد (دراسة في احكام المادة 52 من التعديل الدستوري الصادر عام 2016 واحكام القانون العضوي المتعلق بالاحزاب السياسية 12-04)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، ع 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، جويلية 2017، ص ص 292 وما يليها.

(2) مرزوقي عمر، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الجزائر: اشكالية الدور، مقال متوفر على الموقع الالكتروني: <https://caus.org.lb/ar/civil-society-and-/democratic-transition-in-algeria>، زيارة بتاريخ 2023/04/14، الساعة 22:00.

لقد أصبح المجتمع المدني يحظى بأهمية بالغة من قبل الباحثين في مختلف الدراسات الاجتماعية، فهو يعد أحد سمات قوة الدولة المركزية، وهذا ما جعل أغلب البلدان تسعى إلى إشراك مختلف فواعل المجتمع المدني في المجالس النيابية المركزية المتمثلة في البرلمانات بغرض تقوية مختلف القواعد الشعبية وصناعة القرار، وجعل العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني أكثر مرونة وإستجابة، وذلك لتكريس معالم الديمقراطية التشاركية خاصة في ظل التراجع الواضح للبرلمان والبيئات السياسية والإقتصادية والثقافية في دول العالم الثالث⁽¹⁾.

ولحركات المجتمع المدني دور أساسي لا يقل عن دور الأحزاب السياسية بإعتبارها شريكا أساسيا في ممارسة العمل التشريعي والرقابي على أعمال الحكومة بآليات الأسئلة والإستجابات ولجان التحقيق ورقابة البرامج الحكومية، من أجل تقويمها وهو ما يقلص الهوة بين المطالب الاجتماعية المتزايدة وعجز الحكومة عن الوفاء بهذه المطالب، ويساعد على تكييف البرامج الحكومية، كما تتمتع بإمكانيات كبيرة في الوصول إلى المعلومة المؤكدة التي تستقيها من مختلف الجهات الاجتماعية، علاوة على الدور الفاعل والأساسي في تقرير مبادئ الرقابة والمحاسبة والمساءلة تعزيزا وحماية لحقوق الإنسان وحياته الأساسية، إذ أن أغلب الدول تسمح لحركات المجتمع المدني بحضور مختلف الجلسات البرلمانية⁽²⁾.

لقد تزايد الإهتمام العربي بالمجتمع المدني مع تسعينيات القرن الماضي، وهو الإهتمام الذي أسهمت فيه عدة متغيرات بعد إنهيار الشيوعية، وظهور المبادئ الديمقراطية الداعية لإشراك المواطن في العمل السياسي، غير أن وضعية المجتمع المدني في الدول العربية ودول العالم الثالث ومنها الجزائر تعاني العديد من الأزمات والمشاكل كأزمة الهوية مثلا، أين عملت فرنسا على تغذية الروح الانفصالية وخلق جو من الصراع الثقافي والديني واللغوي، بالإضافة الى أزمة المشاركة السياسية بعد عجز المؤسسات السياسية عن إستيعاب كل القوى الاجتماعية، ورغبة النخب الحاكمة في عدم إشراك هذه القوى في الحياة السياسية، تضاف إليها أزمة التكامل، إذ تشير

(1) بوطيب بن ناصر، علاقة المجتمع المدني بالمجالس المنتخبة، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، ع 17، ص 21.

(2) بوطيب بن ناصر، مرجع نفسه، ص ص 22-23.

أغلب الدراسات الخاصة بالمجتمع المدني الجزائري والدولة إلى الطابع الإنقسامي للمجتمع بسيطرة بنى تقليدية تعتمد على علاقات القرابة والجهوية⁽¹⁾.

الملاحظ أن كل الدساتير التي عرفت التجربة الدستورية الجزائرية قد إعترفت بالحق في تكوين مؤسسات المجتمع المدني، بداية من دستور 1963 في المادة 19 منه، ثم دستور 1976 في المادة 56 ثم دستور 1989 في المادتين 32 و 39 وزاد الإهتمام أكثر بالجمعيات بصور دستور 1996 الذي نظمها في المواد 13 و 41 و 43، أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد إرتقى بالمعيار القانوني المعتمد في تحديد شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات وهو القانون العضوي بدل القانون العادي، وذلك في المادة 54 منه، والتي تقابلها المادة 53 من تعديل 2020.

إن المتتبع لعلاقة المجتمع المدني بالبرلمان في الجزائر لا بد وأن يلاحظ محدودية الإطار القانوني المنظم لها، ونقص إنفتاح المؤسسة البرلمانية على المجتمع المدني، إذ ما زالت التجربة الدستورية في الجزائر تعاني نقصا فادحا في الإدماج المؤسسي للجمعيات، وهو ما ساهم في تراجع الأداء البرلماني تشريعا ورقابة، رغم وجود لجنة دائمة مكلفة بالعمل الجمعي على مستوى المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه لا وجود لأي نص في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يوضح العلاقة بين الطرفين، أما مجلس الأمة فلم ينص على هذه اللجنة ضمن نظامه الداخلي⁽²⁾. وبالتالي هنالك عقبات كثيرة تواجه العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني لعل أهمها عدم شفافية العلاقة بين الجهات الرسمية والجمعيات وعدم الإعتراف بها كشريك من قبل المؤسسات، بالإضافة الى غياب الثقة المتبادلة⁽³⁾. فالنظرة إلى مؤسسات المجتمع المدني من قبل مؤسسات الدولة هي نظرة يكتنفها الشك والريبة في إعتبارها آلية للسيطرة على المجتمعات، لذلك لا بد من تغيير هذه

(1) مرزوقي عمر، مرجع سابق، ص 23.

(2) فريد دبوشة، علاقة الجمعيات بالمجالس المنتخبة في الجزائر (دراسة مقارنة)، مجلة جيل الابحاث القانونية العميقة، العام الرابع، العدد 35، مركز جيل البحث العلمي، لبنان، سبتمبر 2019، ص 139.

(3) نور الدين حاروش، تطوير علاقة البرلمان بالمجتمع المدني... البرلمان المدني، مجلة المفكر، ع 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، جانفي 2014، ص 157.

النظرة السلبية، وذلك بإفتتاح البرلمان على مؤسسات المجتمع المدني وإشراكها في العمل البرلماني رقابة وتشريعا من أجل تطوير مستوى الأداء الوظيفي⁽¹⁾.

وذلك لا يتأتى إلا بتعزيز العلاقة بينهما إستنادا إلى التجارب الدولية، على غرار السبل التي يقترحها الإتحاد البرلماني الدولي في هذا المجال والمثمثلة في ما يلي:⁽²⁾

- تقنين العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني من خلال النظام الداخلي للبرلمان يسمح بإشراك مؤسسات المجتمع المدني في عمل هياكل البرلمان وإبداء الرأي.

- تجسيد التعددية المنصوص عليها دستوريا في وجود مجتمع مدني قوي وممثل.

- جعل العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني في إطار مؤسس أكثر ديمومة وإستمرارية وشفافية.

- دعم الإعلام البرلماني لإتجاه المواطن والمجتمع المدني بمشاركتها الفعالة في تحسين الأداء الرقابي والتشريعي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

ويضيف المركز العربي الديمقراطي لتطوير حكم القانون والنزاهة في إحدى وثائقه المرجعية حول مبادئ البرلمان الصالح إلى مبدأ المشاركة والتمثيل لتطوير العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني وبالتالي تطوير الأداء البرلماني، ويربطه بمستويات ثلاث تتمثل في تواصل النائب بشكل دوري مع الناخبين، وتواصله مع هيئات المجتمع المدني، وعقد جلسات إستماع دورية للمعنيين في المجتمع المدني في اللجان والجلسات العمومية في البرلمان⁽³⁾.

(1) بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 23.

(2) نور الدين حاروش، مرجع سابق، ص ص 160-161.

(3) نور الدين حاروش، المرجع نفسه، ص ص 152-153.

المطلب الثاني:**إعادة النظر في العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة لتفعيل الآليات الرقابية**

في ظل المحدودية التي تشهدها جل الآليات الرقابية للبرلمان على الأعمال الحكومية، بات لزاما على المؤسس الدستوري في الجزائر وكذا المشرع إعادة النظر في العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، وتبني تصور جديد يقوم على تخفيف القيود الدستورية المفروضة على أداة الرقابة البرلمانية، وإشترط قيام البرامج الحكومية على آليات التنفيذ لتمكين البرلمان من رقابتها ومطابقتها مع بيان السياسة العامة، بالإضافة إلى إزالة التقسيم التقليدي للآليات الرقابية من خلال ربطها ببعضها البعض، وتبني المسؤولية الفردية والجماعية للحكومة.

وعليه نتناول في هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- **الفرع الأول:** التخفيف من القيود الدستورية والقانونية إزاء الآليات الرقابية.

- **الفرع الثاني:** إشترط قيام البرامج الحكومية على آلية التنفيذ.

- **الفرع الثالث:** إزالة التقسيم التقليدي للآليات الرقابية من خلال ربطها ببعضها وتبني المسؤولية الفردية والجماعية للحكومة.

الفرع الأول:**التخفيف من القيود الدستورية والقانونية إزاء الآليات الرقابية**

يتم تخفيف القيود الدستورية المفروضة على أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال إعادة النظر في النصاب القانوني المطلوب في مختلف الآليات، وتخفيف الإجراءات المطلوبة، وهذا ما يؤدي إلى إعادة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وليس في ذلك تغليب للبرلمان على الحكومة طالما أن رئيس الجمهورية لا يزال يستأثر بحق الحل الوجوبي والإختياري للبرلمان.

أولا/ التخفيف من النصاب القانوني المطلوب لتفعيل الآليات الرقابية:

تعاني العديد من الآليات الرقابية من إفراط المؤسس الدستوري والمشرع في تقييدها بشرط النصاب القانوني، فالوصول إلى سحب الثقة من الحكومة مسألة غير ممكنة وفق التصور الذي تتضمنه النصوص الدستورية، فالمتمتع في الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية على غرار الإستجواب البرلماني ورقابة البرنامج الحكومي وبيان السياسة العامة المفضي إلى ملتصم الرقابة أو طلب التصويت بالثقة، يجد مسألة تفعيلها مسألة في غاية الصعوبة إن لم نقل مستحيلة.

وهكذا فإن إصلاح الآليات الرقابية ينطلق من التخفيف في القيود الدستورية الواردة عليها خاصة مسألة النصاب القانوني المطلوب في الإستجواب المحدد بثلاثون (30) نائبا من نواب المجلس الشعبي الوطني، أو ثلاثون (30) عضوا من أعضاء مجلس الأمة، وهو نصاب يقيد من تفعيل آلية الإستجواب خاصة على المعارضة البرلمانية، لذلك فإن فتح المجال أمام المبادرة الفردية بإستجواب أعضاء الحكومة سيؤدي إلى تفعيل هذه الآلية الرقابية، خاصة وأن التصويت على ملتصم الرقابة الناتج عن الإستجواب يتطلب نسبة ثلثي (3/2) نواب المجلس، وهذا ما يجعل تقييد النصاب المطلوب في المبادرة بإستجواب أعضاء الحكومة عديم الجدوى.

كما نعتقد أن النصاب المشار إليه أعلاه المطلوب في التصويت على ملتصم الرقابة وهو أغلبية الثلثين (3/2) سيمنع البرلمان في مجرد التفكير في سحب الثقة في ظل التوافق الذي تشهده التجربة الدستورية الجزائرية بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية فيما عرف بالتحالف الرئاسي وبالتالي لا بد أيضا من التخفيف في النصاب القانوني المطلوب في التصويت على ملتصم الرقابة بإشترط الأغلبية البسيطة للنواب الحاضرين في حالة الإستجواب المفضي للمسؤولية الفردية لعضو الحكومة على النحو المبين لاحقا، وإشترط الأغلبية المطلقة (1+50) للنواب في حالة التصويت على ملتصم الرقابة الناتج عن بيان السياسة العامة. وهذا ما يمنح فاعلية أكبر للأدوات الرقابية.

ثانيا/ إصلاح آلية الأسئلة ولجان التحقيق:

علاوة على التخفيف في شرط النصاب القانوني، يتعين على المؤسس الدستوري والمشرع إعادة النظر في الإجراءات المطلوبة في إستخدام البرلمان للآليات الرقابية، من خلال إزالة السطوة

الحكومية عليها، إذ باتت الحكومة تتحكم في مصير آليات الأسئلة ولجان التحقيق، خاصة من خلال عدم الرد الحكومي أو عموميته، أو عدم إدراج الرد الحكومي على الأسئلة في الجلسات المخصصة لذلك الغرض، وتحكم الحكومة في المصير الذي سيؤول إليه التحقيق البرلماني من خلال عدم السماح بنشر التحقيق البرلماني، وبالتالي إخفاء المسألة عن الرأي العام، وهو ما يقف حاجزا أمام تفعيل الحكم الراشد القائم على الشفافية والمساءلة.

وبالتالي يتم تفعيل آلية الأسئلة من خلال إلزام الحكومة في الجلسات البرلمانية في حدود الآجال الدستورية المحددة بثلاثين (30) يوما سواء تعلق الأمر بالأسئلة الشفوية أو الكتابية، أما لجان التحقيق فلا بد من النص على إلزامية نشر نتيجة التحقيق البرلماني لإعلام الرأي العام به هذا بالإضافة إلى ربط الآليات الرقابية ببعضها البعض كما سيتم التطرق إليه لاحقا.

الفرع الثاني:

إشتراط قيام البرامج الحكومية على آليات التنفيذ:

كثيرا ما إشتكى النواب من مضمون البرامج الحكومية المقدمة إليهم من أجل التصويت عليها ومنح الحكومة الإذن ببداية تطبيقها، وذلك راجع إلى إفتقار معظم إن لم نقل كل البرامج الحكومية لآليات التنفيذ والآجال القانونية للتنفيذ، والغطاء المالي المخصص لذلك، فالمسألة لا تتعلق بعدم قدرة الحكومة على إعداد برامج حكومية ترقى لمستوى تطلعات النواب، وإنما تتعلق بالمكانة التي تتمتع بها الحكومة في مواجهة البرلمان، القائمة على التغليب الحكومي، وإنهيار معادلة التوازن لصالح السلطة التنفيذية.

إن السبب الذي يقف وراء منح الحكومة سلطة التشريع جنبا إلى جنب بالموازاة مع نواب وأعضاء السلطة التشريعية، هو نفسه السبب الذي يدفعنا للمطالبة بإعادة النظر في الإطار القانوني الناظم للبرامج الحكومية، فإذا كانت الحكومة تمتلك من الفنيين والمتخصصين العدد الكافي الذي يتعدى قدرات البرلمانين في التشريع، فإن نفس السبب يقودنا إلى الإشارة لضرورة إعادة النظر في قواعد وأحكام إعداد البرامج الحكومية، فالموارد البشرية للحكومة تسمح لها بضبط البرنامج الحكومي وتضمينه آليات التنفيذ وآجاله والغطاء المالي المطلوب.

لا بد أن تتوجه إرادة المؤسس الدستوري إلى التنصيص الدستوري على ضرورة تضمين البرامج الحكومية لآليات تنفيذها وأجالها والغطاء المالي المخصص لها، وهو ما سيسمح بالرقابة الفعالة للبرلمان على البرامج الحكومية، كما يسمح بخلق آلية دستورية جديدة تخفف من حدة النزاع بين الحكومة والبرلمان، قبل لجوء البرلمان إلى سحب الثقة منها، وهي آلية إخطار المحكمة الدستورية بعدم إمتثال الحكومة للأحكام الدستورية المطلوبة في إعداد البرنامج الحكومي، إذ أن قرار أو رأي المحكمة الدستورية سيجبر الحكومة على إعادة صياغة البرنامج وفق مقتضيات النص الدستوري قبل اللجوء إلى طرح الثقة من قبل البرلمان.

كما أن إشتراط قيام البرامج الحكومية على آليات التنفيذ سيسهل عمل البرلمان الرقابي غداة رقابة بيان السياسة العامة، طالما أن تنفيذ البرنامج يخضع لآجال محددة وغطاء مالي محدد، إذ أن المسؤولية الحكومية تتوقف على مدى توفيقها في تطبيق ما إلتزمت به دستوريا في بداية السنة بمناسبة عرض البرنامج الحكومي على البرلمان، وهو ما سيسمح بلا شك في محاربة الفساد الإداري ويضفي الطابع الفعال للرقابة البرلمانية على مالية الدولة.

الفرع الثالث:

إزالة التقسيم التقليدي للآليات الرقابية من خلال ربطها ببعضها

وتبني المسؤولية الفردية والجماعية للحكومة

يمكن تفعيل الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة من خلال الإبتعاد عن التقسيم الكلاسيكي لآليات الرقابة بين آليات منتجة وأخرى غير منتجة للمسؤولية السياسية للحكومة، وذلك من خلال ربط الآليات الرقابية ببعضها البعض، وتبني المسؤولية الفردية والجماعية للحكومة، وذلك على النحو التالي:

أولا/ ربط الآليات الرقابية ببعضها البعض:

إن ما ساهم في محدودية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة هو عدم وجود أثر يترتب على الحكومة نتيجة ممارسة البرلمان لبعض الآليات الرقابية على غرار الأسئلة الشفوية والكتابية والإستجواب ولجان التحقيق، فأقصى ما يمكن أن يترتب السؤال البرلماني بنوعيه هو عمومية الرد

الحكومي، أو إمتناع الحكومة عن الإجابة، أو سقوط السؤال البرلماني، وأقصى ما كان يمكن أن يحققه الإستجواب قبل تعديل 2020 هو إمكانية تحويله إلى لجنة تحقيق، أما هذه الأخيرة فأثرها محدود على الحكومة، ويتمثل في نشر التحقيق في الجريدة الخاصة بمداولات كل مجلس من مجلسي البرلمان، والذي قيده المشرع بضرورة إستشارة الحكومة، التي قد ترفض نشره.

لعل أهم حل يؤدي إلى تفعيل هذه الآليات الرقابية حسب وجهة نظر الباحث يتمثل في ربطها ببعضها البعض، من خلال مراجعة النصوص الدستورية النازمة لعلاقة البرلمان بالحكومة وإيجاد الإطار الدستوري والقانوني اللازم لتفعيلها، بإدراج نصوص دستورية تسمح لأعضاء ونواب البرلمان من إمكانية تحويل الأسئلة بنوعيتها الشفوية والكتابية إلى إستجواب، هذا الأخير (الإستجواب) الذي يمكن من خلاله إيداع ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة. ونفس الملاحظة يمكن تطبيقها على آلية لجان التحقيق البرلمانية، وهو فتح المجال أمام إمكانية إيداع ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية عضو الحكومة إذا أفضى التحقيق إلى نتائج خطيرة وإختلالات كبيرة تتعلق بإحدى القطاعات الوزارية المسؤولة عن محل موضوع التحقيق.

إن ربط هذه الآليات الرقابية ببعضها البعض سيؤدي بلا شك إلى تفعيل هذه الآليات الرقابية، وضمان إحترام أعضاء البرلمان من قبل أعضاء الحكومة، وسيضمن بكل تأكيد إمتثال عضو الحكومة للرد على الأسئلة والإستجابات في آجالها القانونية المحددة، وسيؤدي إلى ترشيد العمل الحكومي حتي لا يقع عضو الحكومة محل مساءلة برلمانية نتيجة إستخدام البرلمان لآلية لجان التحقيق. ومن ثمة تحقيق المصلحة العامة للمجتمع.

غير أن ربط الآليات الرقابية ببعضها البعض يتطلب تفعيل نوع آخر من المسؤولية، وهو المسؤولية الفردية لأعضاء الحكومة، وهو ما نتطرق إليه في النقطة الموالية.

ثانيا/ تبني المسؤولية السياسية الفردية والجماعية للحكومة:

منذ تبني الفصل الضمني بين السلطات في دستور 1989 وإلى غاية النظام الدستوري الحالي القائم على الفصل الصريح بين السلطات، ولا زال المؤسس الدستوري يأخذ بنوع واحد من

المسؤولية الحكومية، وهو ما يعرف بالمسؤولية الجماعية والتضامنية، ولا مجال لترتيب المسؤولية الفردية لعضو الحكومة.

إن تفعيل الآليات الرقابية على أعمال الحكومة بات يقتضي إيجاد نوع آخر من المسؤولية إلى جانب المسؤولية الجماعية التضامنية، يتعلق بعضو الحكومة وحده دون تضامن من زملائه أعضاء الحكومة، فإذا كان الأخذ بنظام المسؤولية الجماعية للحكومة يجد ما يبرره بخصوص البرنامج الحكومي، أو بيان السياسة العامة، فإنه من غير المقبول من الناحية المنطقية أن يتحمل أعضاء الحكومة الأخطاء الجسيمة التي وقعت في قطاع وزاري واحد، وبالتالي نعتقد أنه بات من الضروري إيجاد تقسيم حديث للآليات الرقابية يتم بناؤه على أساس نوعية الآلية الرقابية المنتهجة من قبل البرلمان، لإعطاء فاعلية أكبر للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وذلك وفق التصور التالي:

1/ تبني المسؤولية الجماعية للحكومة كأثر للرقابة الناتجة عن البرنامج الحكومي وبيان السياسة العامة:

المقصود بالمسؤولية الجماعية للحكومة هو أن يكون الوزراء جميعا وحدة واحدة يمثلها الوزير الأول، فإذا صوتت الهيئة النيابية بعدم الثقة به، فإن ذلك يعد عدم ثقة بالوزارة كلها، وكذلك تصويت الهيئة النيابية بعدم الثقة بأحد الوزراء من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للحكومة يعد عدم ثقة بالوزارة كلها أيضا، أي أن الحكومة مسؤولة بالتضامن، ويرجع أول تطبيق للمسؤولية التضامنية إلى استقالة كل أعضاء وزارة " لورد نورث سنة 1782 " ، وهو الذي إستمر في الوزارة مدة 12 سنة من سنة 1770 إلى سنة 1782، وكان عبارة عن وسيلة بيد الملك ينفذ سياسته ويحقق رغباته ويسير وفق هواه⁽¹⁾.

إن المقصود الذي نريده من خلال للمسؤولية الجماعية للحكومة، هو مفهوم جديد يرتبط بما تقدمه الحكومة جماعيا أمام البرلمان وليس تضامنيا الذي قد يشمل عمل وزارة واحدة، ويتحقق هذا

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص ص 105-106.

المفهوم بتكليف الرقابة البرلمانية وفقا للعمل الحكومي، فإذا كان فرديا يسأل الوزير فرديا وإذا كان جماعيا تسأل الوزارة جماعيا.

لضمان فاعلية أكبر على الآليات الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة يتعين على المؤسس الدستوري أن يتبنى المسؤولية الجماعية لأعضاء الحكومة وفق التصور المشار إليه أعلاه، وليس التضامنية، والتي يتعين أيضا تكييفها مع الأدوات الرقابية، فلا تسأل الحكومة جماعيا نتيجة استخدام البرلمان لكل الآليات، وإنما عن الآليات التي يراقب بها البرلمان عملا جماعيا للحكومة على غرار البرنامج الحكومي وبيان السياسة العامة، وهذا ما يؤدي إلى توافق الرقابة البرلمانية مع طبيعة العمل الحكومي، لذلك وطالما أن الحكومة تقدم عملا جماعيا فيجب أن تسأل جماعيا.

وبالنتيجة يمكن القول أن المسؤولية الجماعية للحكومة ككل تترتب عن تقديم الحكومة للأعمال الجماعية في صورة مخطط عمل الحكومة، الذي تقدمه في بداية كل سنة، وبيان سياستها العامة الذي تقدمه نهاية كل سنة، وهذا ما سيساهم في دفع عجلة الرقابة الفعالة على العمل الحكومي.

2/ تبني المسؤولية الفردية لعضو الحكومة كأثر للرقابة الناتجة عن آليات الأسئلة والإستجواب ولجان التحقيق:

ظهرت المسؤولية السياسية الفردية للحكومة كعرف دستوري في النظام البرلماني البريطاني وتعرف بأنها المسؤولية التي تتصب على وزير معين بذاته، أو على وزراء محددين، وتتحرك على أساس فعل منسوب إلى وزير معين وخاصة بسياسته هو لا بالسياسة العامة للوزراء. كما تنشأ بناء على عدم موافقة البرلمان على سياسة الوزير ولا يشترط لتحريكها تحديد أفعال معينة تقود إليها، كما أن نتائجها دائما سياسية تؤدي إلى إعتزال الحكم، أي أن جزاءها ذو طابع سياسي جوهره التخلي عن الحكم، وهي وقائية أيضا تؤدي إلى إبعاد الوزراء دون إنتظار وقوع الجرائم والمحاكمة، فالبرلمان يبسط رقابته على مضمون وهدف النشاط الحكومي⁽¹⁾.

(1) وتعود أول إستقالة فردية في إنجلترا إلى الوزير "روبرت والبول" وهو أول رئيس للوزارة بالمعنى الفني الحديث في تاريخ إنجلترا، حيث إستمر في الوزارة ثلاثين (30) سنة من 1712 إلى 1742، حيث دفع للإستقالة سنة 1741 بعد خلاف بينه وبين مجلس العموم، بعدما أدرك توجه المجلس إلى إتهامه بإرتكاب جرائم ضد الدولة، للتفصيل أكثر أنظر: وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 100.

إن إضفاء التلاؤم بين الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان في مواجهة الحكومة في النظام السياسي والدستوري الجزائري، يتم من خلال تكريس نوع آخر من مسؤولية الحكومة وهو المسؤولية الفردية لعضو الحكومة التي تكون ناتجة غالبا عن استخدام النواب لآليات الأسئلة البرلمانية والإستجابات ولجان التحقيق، على النحو المبين سابقا من خلال ربط السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي بالإستجواب، وربط آلية لجان التحقيق البرلمانية بآلية ملتصق الرقابة، فمن غير المعقول أن تتحمل الحكومة ككل مسؤولية الإختلالات الواقعة في قطاع وزاري واحد.

إن تبني هذا النوع من الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (المسؤولية الفردية) سيسمح أكثر بتفعيل الآليات الرقابية، حيث أن أعضاء البرلمان لن يكونوا محرجين من حجب الثقة عن عضو واحد من أعضاء الحكومة نتيجة الإختلالات المسجلة في قطاعه، وهذا ما سيؤدي بدوره إلى ترشيد العمل الوزاري في مختلف القطاعات الوزارية، فمعرفة وزير معين لإمكانية حجب الثقة منه وحيدا سيدفعه للسهر أكثر على حسن سير المرفق العام الذي يشرف عليه على أكمل وجه وبالتالي مراعاة المصلحة العامة للمواطن.

المطلب الثالث:

الضمانات القضائية المطلوبة لتفعيل الرقابة البرلمانية

إن كل الإصلاحات الدستورية والقانونية المشار إليها أعلاه، لا يمكن تفعيلها إلا بوجود قضاء دستوري مستقل يضمن التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فتبعيته للسلطة التنفيذية ستحول حتما دون توفير المناخ القانوني اللازم والمناسب لممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، كما أن ضمان هذا التوازن يقتضي الإسراع في تنصيب المحكمة العليا للدولة كضمانة قضائية لمساءلة الحكومة عن عدم الامتثال لواجباتها الدستورية إزاء السلطة التشريعية.

وعليه نتناول في هذا المطلب وفق الفروع التالية:

- الفرع الأول: إستقلالية القضاء الدستوري.

- الفرع الثاني: تنصيب المحكمة العليا للدولة لضمان إمتثال الحكومة للقواعد الدستورية.

الفرع الأول:

إستقلالية القضاء الدستوري

حتى تمارس السلطة التشريعية وظيفتها الرقابية على أحسن وجه لا بد من أن يكون القضاء الدستوري مستقلا إستقلالا تاما عن بقية السلطات، وأن يقف على مسافة واحدة من جميع السلطات، فالتبعية حتى ولو كانت ذهنية للقضاء الدستوري ستسمح بلا شك بالإنقضاض على مختلف الإصلاحات الدستورية والقانونية الهادفة لضمان التوازن بين السلطات، وبالتالي الحيلولة دون فعاليتها في النظام الدستوري الجزائري.

إن حجب النص الدستوري وعدم الإحتكام إليه قد أوجد خلا في الغاية التي وجد من أجلها الفصل بين السلطات الهادف إلى إستبعاد هيمنة أي سلطة على نظيرتها في النظام القانوني، لذلك توجهت مختلف النظم الدستورية الحديثة إلى إستبعاد التطبيق الجامد للفصل بين السلطات، وتبني مفهوم جديد يقوم على إعتبار وسيلة لضمان التوازن والتعاون بين السلطات الدستورية الثلاث على أن تكون هنالك مرجعية لفرض هذا التوازن تتمثل في القاضي الدستوري الذي يحكم في هذا الأساس إستنادا الى النص الدستوري⁽¹⁾.

وأن رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في إستكمال بناء وتشبيد دولة القانون، وحماية مبدأ الشرعية وإضفاء فاعلية أكبر على عمل المؤسسات الدستورية وتوازنها، قد جعله يقف بالتوجه الجديد المنتهج من قبل أكبر النظم الدستورية الديمقراطية في العالم، من خلال التحول من نظام المجلس الدستوري - الذي أثبت عدم فاعليته في ضبط إيقاع التوازن بين السلطات - إلى نظام المحكمة الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، بتشكيلة جديدة وصلاحيات جديدة تضمن إستقلالية القضاء الدستوري⁽²⁾.

(1) مولود بركات، دور المحكمة الدستورية في فض الخلافات الناشئة بين السلطات الدستورية، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، م 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، افريل 2022، ص ص 997-998. وأنظر أيضا: أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002، ص 163.

(2) مولود بركات، مرجع نفسه، ص 998.

لقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 جملة من الأحكام التي من شأنها ضمان إستقلالية القضاء الدستوري، وتفعيل دوره في إرساء دولة الحق والقانون، وضمان التوازنات الأساسية بين السلطات، إذ نصت المادة 185 من الدستور على أن المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان إحترام الدستور. كما إشتطرت المادة 187 من الدستور في عضو المحكمة الدستورية منتخبا كان أم معينا التمتع بخبرة في القانون لا تقل عن عشرين (20) سنة كاملة وإستفادته من تكوين في القانون الدستوري، بالإضافة إلى عدم الإلتناء الحزبي، وهي كلها عوامل من شأنها إضفاء إستقلالية أكبر على مستوى أعلى هيئة قضائية دستورية في الجزائر، فالخبرة والتكوين في مجال القانون الدستوري، وعدم الإلتناء الحزبي كلها تجعل القاضي الدستوري متمكنا من عمله وتضمن عدم تبعية عضو المحكمة الدستورية لأي جهة كانت.

كما تبنى المؤسس الدستوري العديد من الإصلاحات التي ستدفع عجلة الاجتهاد القضائي الدستوري، وتعزيز دوره في كفالة الفصل الحقيقي بين السلطات منها ما تعلق ببنية وهيكلية المحكمة الدستورية، ومنها ما تعلق بإختصاصات المحكمة الدستورية، فتشكيلة المحكمة الدستورية باتت أكثر إستجابة لمبادئ النظام الديمقراطي التمثيلي، وذلك بإشراك نخبة وصفوة أساتذة القانون الدستوري من ذوي الكفاءة والخبرة والدراية الواسعة بمسائل القانون الدستوري في عضوية المحكمة الدستورية، إذ يصل عددهم إلى ستة (6) أعضاء وهو ما يمثل نصف تشكيلية المحكمة، يتم إنتخابهم بأسلوب الإقتراع العام⁽¹⁾، من قبل الأساتذة الجامعيين في القانون العام الذين يكونون في حالة نشاط في مؤسسات التعليم العالي⁽²⁾. موزعين على الندوات الجهوية للجامعات (الوسط - الشرق - الغرب)، بمقدار مقعدان لكل ندوة جهوية⁽³⁾.

أما إختصاصات المحكمة الدستورية فقد توسعت في التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ إعترف المؤسس الدستوري للمحكمة الدستورية بأدوار جديدة تمكنها من الوقوف حائلا أمام أي إنتهاك من إحدى السلطات لصلاحيات السلطة الاخرى، وهو ما يظهر جليا من خلال الإقرار

(1) أنظر المطة 3 من المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 8 من المرسوم الرئاسي 21-304، المؤرخ في 2021/08/04، يحدد شروط وكيفية انتخاب أساتذة القانون الدستوري أعضاء في المحكمة الدستورية، ج ج ج ج، ع 60، صادرة بتاريخ 2012/08/05.

(3) أنظر المادة 3 من المرسوم الرئاسي، مرجع نفسه.

بسلطة المحكمة الدستورية في ضبط سير المؤسسات الدستورية⁽¹⁾، وفض الخلافات الناشئة بين السلطات الدستورية⁽²⁾.

الفرع الثاني:

تنصيب المحكمة العليا للدولة لضمان إمتثال الحكومة للقواعد الدستورية

يفتقر النظام الدستوري الجزائري لأحد أهم الضمانات القضائية الدستورية الحيوية في إضفاء التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ألا وهي المحكمة العليا للدولة التي لا تزال حبيسة النصوص الدستورية منذ أول إستحداث لها بموجب نص المادة 158 من دستور 1996⁽³⁾، إذا أن تنصيبها لم يتم إلى غاية كتابة هذه السطور، رغم مرور ما يقارب الثلاث (3) عشرات.

لا يخفى على أحد الدور الهام الذي ستلعبه هذه المؤسسة القضائية الدستورية في ضمان إمتثال الحكومة لواجباتها الدستورية المنوطة بها إزاء السلطة التشريعية، وبالتالي ضمان إحدى أهم آليات التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويمنح السلطة التشريعية آلية مواجهة حق الحل المقرر لرئيس الجمهورية، ويمنحها آلية مواجهة الحكومة في حالة تقاعسها عن الإلتزام بواجباتها الدستورية إزاء السلطة التشريعية، خاصة إذا ما تم توسيع المسؤولية لتشمل كل أعضاء الحكومة⁽⁴⁾، وتكثيف فعل إمتناع الحكومة عن القيام بواجباتها الدستورية في إطار الجنايات والجرح التي يرتكبها أعضاء الحكومة بمناسبة آدائهم لمهامهم.

(1) أنظر الفقرة 02 من المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على ما يلي: "تضبط المحكمة الدستورية سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية"، مرجع سابق.

(2) تنص الفقرة 1 من المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يمكن إخطار المحكمة الدستورية من طرف الجهات المحددة في المادة 193 أدناه، بشأن الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية"، مرجع سابق.

(3) تقابلها المادة 183 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص على ما يلي: "تختص المحكمة العليا للدولة بالنظر في الأفعال التي يمكن تكثيفها بالخيانة العظمى، والتي يرتكبها رئيس الجمهورية أثناء ممارسة عهده. تختص المحكمة العليا للدولة بالنظر في الجنايات والجرح التي يرتكبها الوزير الأول أو رئيس الحكومة بمناسبة تأدية مهامهما. يحدد قانون عضوي تشكيلية المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها" مرجع سابق.

(4) تقتصر المسؤولية أمام المحكمة العليا للدولة على رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة، وإن توسيع هذه المسؤولية لتشمل أعضاء الحكومة ككل سيضفي الفاعلية في الإلتزام بالواجبات الدستورية المنوطة بالحكومة إزاء السلطة التشريعية، وسيضمن بلا شك إمتثال الحكومة للرد عن الأسئلة والإستجابات وتسهيل عمل لجان التحقيق، وإلتزامها بتقديم البرنامج الحكومي وبيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني.

إن أهم إشكالية تعاني منها القواعد الدستورية هي بقاؤها حبيسة النصوص التي كرستها وعدم وجود جزاء دستوري يترتب عن الإمتناع وعدم الإمتثال لقواعدها ومضامينها، ولعل هذا ما دفع الفقيه "جون أوستين"⁽¹⁾ لعدم الإعتراف بصفة القانون لقواعد القانون الدستوري، إذ لا يتصور هذا الفقيه إمتثال الحاكم للقواعد التي وضعها.

إن الإسراع في تنصيب المحكمة العليا للدولة، وتوسيع المسؤولية لتشمل أعضاء الحكومة ككل سيسمح للنواب من متابعة أعضاء الحكومة المتخلفين عن الإجابة على الأسئلة والإستجابات البرلمانية، أو المعطلين لعمل لجان التحقيق البرلمانية، أو الإمتناع عن أي واجب دستوري للحكومة إزاء السلطة التشريعية، وهو ما سيمنح فعالية أكبر للآليات الرقابية، ذلك أن إمكانية متابعة عضو الحكومة بجناية أو جنحة عدم الإمتثال للنصوص الدستورية سيجعله يمثل لمختلف واجباته الدستورية والقانونية أمام البرلمان.

(1) جون أوستين هو أحد أهم رواد ومنظري المذاهب الشكلية، يرى في مذهبه أن القانون لا يقوم الا في مجتمع سياسي يتضمن أوامر وتكاليف ومقترن بجزاء، وغياب هذا العنصر الاخير (الجزاء) هو الذي جعله ينفي صفة القانون على قواعد القانون الدستوري والقانون الدولي، فهو لا يتصور أن يقوم الحاكم بتوقيع الجزاء على نفسه، وقد تلقى إنتقادات لاذعة من قبل الفقه الدستوري الذي رأى أن الجزاء موجود في القانون الدستوري ولكنه يتميز بطبيعة خاصة عن غيره من أنواع الجزاء الأخرى كالجناي والإداري والمدني.

خلاصة الفصل الثاني:

إن ما يمكن إستخلاصه من هذا الفصل، ما يلي:

إذا كانت آليات الإستجواب، والسؤال، ولجان التحقيق البرلمانية ليس لها أي أثر في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، ولا تتعدى إحراج الحكومة، فإن الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، والمتمثلة في رقابة مخطط عمل الحكومة، وبيان السياسة العامة، يمكن مواجهتها من قبل رئيس الجمهورية بإستخدام آلية الحل الوجوبي في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، أو استخدام آلية الحل الاختياري في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، أو عدم موافقته منح الثقة لها، مما يقودنا للبحث عن ضمانات عدم تعسف رئيس الجمهورية في إستخدام سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني.

إن المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تقابلها المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 هي مظهر آخر من مظاهر التفوق الرئاسي على البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، أي إعتبار المجلس الشعبي الوطني مجرد وسيلة بيد الحكومة يتم تمرير مخططات عملها عليه بدون رقابة فعلية، وهو ما أثبتته التجربة الدستورية فعلا في الجزائر فالمجلس الشعبي الوطني لم يقدم على ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرض برنامجها أمامه منذ أول تجربة دستورية سنة 1963 وإلى يومنا هذا.

لا يمكن إغفال دور الشعب في حالة لجوء رئيس الجمهورية إلى الحل الوجوبي وإجراء انتخابات تشريعية، أين يستطيع الشعب إعادة نفس الأغلبية البرلمانية الموجودة التي كانت قائمة في المجلس المنحل، وهو ما يؤدي بدوره إلى إحراج رئيس الجمهورية، لما في ذلك الإجراء من تعبير عن معارضة الشعب لسياسة رئيس الجمهورية.

إن الغاية من الحل الإختياري هي تمكين رئيس الجمهورية من الحصول على أغلبية موالية من شأنها ضمان إستقرار النظام الدستوري والسياسي، ومنع الأزمات الحكومية المتكررة.

إن ممارسة حق الحل قد يؤدي إلى نتائج خيمة، وتفعيل آلية الحل سنة 1992 في الجزائر أدى بالبلاد بالوقوع في أزمات سياسية واقتصادية واجتماعية، لذا عدم إكتفاء المؤسس الدستوري بصورة واحدة من صور حل المجلس الشعبي الوطني نتج عنه هيمنة الجهاز التنفيذي على السلطة التشريعية، وجعل من مبدأ الفصل بين السلطات هشا، ينتفي معه التوازن بين السلطتين.

تعد سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان آلية مانعة لأي محاولة من المجلس الشعبي الوطني لترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، وبالتالي تعتبر ضمان تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذا المجال، الأمر الذي يجعل من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بنوعيتها مجرد آليات ضعيفة أمام سلطة الحل الممنوحة لرئيس الجمهورية.

قد يلعب التحالف الرئاسي في تحقيق عدة آثار إيجابية تقضي على بعض الأزمات التي تواجه الدولة وتمنح نوع من الإستقرار المؤسساتي، إلا أن ذلك قد يؤدي إلى تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وضعف البرلمان بغرفتيه.

خاتمة

ختاماً يمكننا القول أننا من خلال هذه الدراسة الموسومة بـ " آثار مبدأ الفصل بين السلطات على وظائف البرلمان في النظام الدستوري الجزائري "، أن ضعف البرلمان في النظام الدستوري الجزائري الحالي، عن ممارسة أدواره التشريعية والرقابية، ما هو إلا نتاج ظروف قانونية مردها طبيعة الفصل بين السلطات الذي إعتده المؤسس الدستوري، حيث تحولت السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية من سلطة تأسيسية منشأة إلى سلطة تأسيسية أصلية، من خلال التطور الدستوري إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020.

إن واقع الحال مبدئياً يقتضي إعادة النظر في التوازنات الأساسية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإن ذلك لن يكون إلا بتمرير تعديل دستوري يضمن هذا التوازن، ويعيد للبرلمان ممثل الشعب مكانته وهيبته في النظام الدستوري الجزائري، وتعديل كل القوانين المتعلقة بذلك.

ومن أهم **النتائج** التي توصلنا إليها ما يلي:

1 - إن السبب الرئيسي في ظاهرة تركيز السلطة التي يعرفها النظام الدستوري في الجزائر، إنما يعود لإمكانية لجوء رئيس الجمهورية للإستفتاء الشعبي في كل قضية ذات أهمية وطنية، وهو ما دفع السلطة التنفيذية إلى سوء إستخدامها وتفسيرها، وإعتبار التعديل الدستوري من القضايا ذات الأهمية الوطنية، وعليه تمكنت من تمرير نصوص دستورية سمحت لها بالهيمنة والتأثير على المجالين التشريعي والرقابي للبرلمان على التوالي.

2 - إن من أسباب ضعف البرلمان إنما تعود لأسباب تهيمن فيها السلطة التنفيذية على معظم أعمال السلطة التشريعية، لا سيما وظيفة **التشريع**، وذلك من خلال تقييد حق المبادرة بمشاريع القوانين بالنسبة للسلطة التشريعية، وإقتصار دورها على إقرار مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة فمعظم القوانين ذات مصدر حكومي.

3 - من خلال مشاركة الحكومة للبرلمان في جميع مراحل العملية التشريعية، والسماح بإستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة - حسب الحالة - لحل أي خلاف بين الغرفتين، ما يعد تدخلاً مباشراً في مهامه وشؤونه الداخلية.

4 - جعل حق الإعتراض على القوانين المخول لرئيس الجمهورية بموجب الدستور، بهدف تعطيل صدور القانون أو سحبه نهائياً، وظهور رئيس الجمهورية بمظهر المشرع في ممارسته لسلطة

- التشريع ليس على المستوى الداخلي فقط وإنما على المستوى الدولي، عن طريق المعاهدات الدولية، أين يتضح سمو التشريع الرئاسي على التشريع البرلماني في المجال الخارجي.
- 5 -** سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية والإستثنائية، وعن طريق السلطة التنظيمية التي تعطي التفوق للسلطة التنفيذية في مجال التشريع على حساب السلطة التشريعية، من خلال الإختصاصها غير المقيد إلا بما حدده الدستور، بموجب مهمة التنظيم الواسع المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات المخصص للقانون.
- 6 -** تراجع المعيار التشريعي البرلماني، بالمقارنة مع التشريع الرئاسي عن طريق النصوص التنظيمية التي تعتبر تشريع رئاسي إلى جانب التشريع البرلماني، أي أن مضمونه هو نفس مضمون النص التشريعي، كلاهما يحتويان على قواعد قانونية عامة ومجردة.
- 7 -** لم يكتفي المؤسس الدستوري بتحديد مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة فقط، بل وضع لها قيود وضوابط، وأي خروج عن المجال المخصص لها يعرض المقترح البرلماني للرفض أو الدفع بعدم الدستورية، وهو نوع من تراجع السلطة التشريعية في أهم إختصاصاتها وهي التشريع.
- 8 -** إن المبادرة بإقتراح القوانين لا تزال تعاني من عدة قيود لا سيما منها القيد المالي، رغم تخلي المؤسس الدستوري عن شرط التوقيع الجماعي على المقترح البرلماني في التعديل الدستوري لسنة 2020، مما يثبط العمل التشريعي للبرلمان.
- 9 -** تعتبر مبادرة البرلمان في التشريع غير كافية لإنتاج أثرها، دون تدخل رئيس الجمهورية فيها، وذلك بعرضها على الإستفتاء الشعبي، وبدون هذا الإجراء لا يكون لها أي أثر، لأن هذا الأخير وحده من له الحق في اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي بموجب الدستور.
- 10 -** تحكم السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية في العملية التعديلية من بدايتها إلى نهايتها.
- 11 -** يعتبر الإستفتاء آلية أخرى في يد رئيس الجمهورية، يشرع بموجبها دون قيد أو شرط، وهو ما يدعم سلطته التشريعية، على حساب البرلمان.
- 12 -** يمكن لرئيس الجمهورية بواسطة آلية الإصدار، عرقلة العملية التشريعية والهيمنة على المجال التشريعية بالإمتناع عن الإصدار، أو الإمتناع عن التنفيذ والتطبيق.

- 13 -** من الأسباب التي تؤدي إلى ضعف الرقابة البرلمانية التبعية الذهنية لنواب البرلمان للسلطة التنفيذية، بمنح البرلمان وسائل لا يعمل بها، وهو ما يعرف بظاهرة "العقلنة البرلمانية" كذلك وإستفحال ظاهرة الغياب وتخلي النائب البرلماني عن وظيفة الأساسية وهي التشريع.
- 14 -** إن فكرة أن البرلمان سيد في قراراتها، لا تبرر إسرافه في الإنحراف الأمر الموكول به ومخالفة الوظيفة الأصلية له والمتوقعة على الحفاظ على التوازن في الدولة وبين سلطاتها.
- 15 -** إن جوهر السؤال البرلماني هو تقصي الحقيقة والسعي لإكتشافها وليس مجرد إستفسار أو طلب توضيحات من عضو الحكومة.
- 16 -** إن مبدأ الفصل بين السلطات المكرس في النظام السياسي المعتمد هو من يعيق إستخدام آلية السؤال البرلماني، وهو ما يترجمه المركز المتفوق والمهيمن للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.
- 17 -** يعد إحتقارا للمهمة النيابية لممثلي الشعب، وإستهتار بالسيادة الشعبية، وخرق للدستور، تجاوز الحكومة المدة القانونية للرد على أسئلة النواب بالإمتناع، فالمدة في بعض الحالات قد تتجاوز السنة أو أكثر، رغم أن مدة الإجابة يكون أقصاها مدة شهر (30 يوما) من تاريخ التبليغ حسب الدستور، مما يجعل أعضائه يلجؤون إلى "الإحتجاج البرلماني" والتتديد.
- 18 -** إن "العقلنة البرلمانية" والتي تعني منح البرلمان وسائل لا يعمل بها، من خلال تغليب سلطات رئيس الجمهورية التشريعية على حساب البرلمان، وإعتبار رئيس الجمهورية هو ركيزة النظام السياسي في الجزائر.
- 19 -** رغم الإصلاحات الدستورية المتواصلة إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، إلا أن البرلمان لا يزال يراوح مكانه من الناحية التشريعية الفعلية، في ظل وسائل رقابية محدودة يكون إستخدامها من قبل المجلس الشعبي الوطني بمثابة إقدام تلقائي على الحل.
- 20 -** إن ما أثبتته التجربة الدستورية في الجزائر جعل من البرلمان مجرد وسيلة بيد الحكومة يتم تمرير مخططات عملها بدون رقابة فعلية لا سيما أن المجلس الشعبي الوطني لم يقدم على ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرض برنامجها أمامه منذ أول تجربة دستورية سنة 1963 وإلى يومنا هذا.

21 - أن الغاية من الحل الإختياري هي تمكين رئيس الجمهورية من الحصول على أغلبية موالية من شأنها ضمان إستقرار النظام الدستوري والسياسي، ومنع الأزمات الحكومية المتكررة.

22 - إذا كان طلب التصويت بالثقة مسألة تتحكم فيها الحكومة، وليس للمجلس الشعبي الوطني إثارته من تلقاء نفسه، فإن التجربة الدستورية في الجزائر أثبتت عدم إستخدام ملتزم الرقابة من قبل المجلس، وعليه لا بد من وجود ضمانات تحد من تعسف رئيس الجمهورية في اللجوء إلى آلية حل المجلس الشعبي الوطني.

23 - ليس هناك توازن بين السلطتين من حيث تحمل آثار الحل أو نتائجه، فقد تكون نتائج ممارسة حق الحل وخيمة، كذلك عدم اكتفاء المؤسس الدستوري الجزائري بصورة واحدة لحل المجلس الشعبي الوطني يزيد في هيمنة الجهاز التنفيذي على السلطة التشريعية.

24 - تعتبر آلية حل البرلمان بمثابة الآلية المانعة لأي محاولة من المجلس الشعبي الوطني لترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، وهي صورة لتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذا المجال، مما يجعل أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بنوعها مجرد آليات ضعيفة يمكن إدراجها في مسعى "العقلنة البرلمانية".

من أهم الإقتراحات والتوصيات التي نراها ضرورية لإعادة التوازن المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما يلي:

1 - وجب إعادة النظر في المجال التشريعي لمجلس الأمة في المبادرة بإقتراح القوانين، كونه لا يقوم بهذا الإختصاص كما ينبغي، من خلال ممارسة حقه في التشريع دون أية قيود أو حدود أو شروط ودون حصره في مجالات معينة دون مجالات أخرى.

2 - ضرورة إعادة ضبط العلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان في عملية المبادرة بتعديل الدستور وذلك من خلال إلزامه بضرورة تمرير مبادرة البرلمان على الإستفتاء الشعبي، أو العودة للعمل بالمبادرة الثنائية من طرف الرئيس والبرلمان معا كما كان الحال في دستور 1963، وإستثناء القضايا ذات الأهمية الوطنية.

3 - إن تفعيل العمل الرقابي للبرلمان يتطلب توافر إرادة سياسية وتأسيسية قوية لإرساء مجموعة من الإصلاحات مبنية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات المنتهج في الجزائر، يأتي في

مقدمتها الإصلاح الهيكلي والمؤسسي والنوعي للبرلمان والنصوص القانونية ذات الصلة على غرار القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، والقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

4 - إعادة النظر في كفاءات توظيف الآليات الرقابية على أعمال الحكومة، بالإضافة إلى توفير الضمانات القضائية من خلال تعزيز إستقلالية المحكمة الدستورية، وتنصيب المحكمة العليا للدولة لمساعدة الحكومة على عدم الامتثال للأحكام الدستورية.

5 - إن ضمان إستقلالية البرلمان ينطلق من تبني مجموعة من الإصلاحات على مستوى مجلس الأمة يأتي في مقدمتها الموازنة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني تشريعا ورقابيا، بمنح الغرفتين نفس الصلاحيات، ومن ثمة تخليص مجلس الأمة من التبعية الرئاسية بتبني نظام الإنتخاب من بين، ومن قبل الكفاءات العلمية المشهود لها في مختلف الحقول المعرفية، وإزالة سلطة رئيس الجمهورية في تعيينه.

6 - بات من الضروري على المؤسس الدستوري والمشرع تبني رؤية جديدة لتعميق الممارسة الحزبية وبالتالي إصلاح الأداء البرلماني من خلال تعديل بعض النصوص الدستورية، وإعادة النظر في القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لإزالة القيود الدستورية ذات العلاقة بممارسة النشاط الحزبي على غرار تطبيق قواعد الإستخلاف البرلماني لكل من إستقال من حزبه السياسي وضمن ممارسة التعددية السياسية في نصوص القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

7 - في ظل المحدودية التي تشهدها جل الآليات الرقابية للبرلمان على الأعمال الحكومية، بات لزاما على المؤسس الدستوري في الجزائر وكذا المشرع إعادة النظر في العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، وتبني تصور جديد يقوم على تخفيف القيود الدستورية المفروضة على أدوات الرقابة البرلمانية.

8 - إشتراط قيام البرامج الحكومية على آليات التنفيذ لتمكين البرلمان من رقابتها ومطابقته مع بيان السياسة العامة، بالإضافة إلى إزالة التقسيم التقليدي للآليات الرقابية.

- 9 -** تفعيل الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة من خلال الإبتعاد عن التقسيم الكلاسيكي لآليات الرقابة بين آليات منتجة وأخرى غير منتجة للمسؤولية السياسية للحكومة، وذلك من خلال ربط الآليات الرقابية ببعضها البعض، وتبني المسؤولية الفردية والجماعية للحكومة.
- 10 -** لا بد من أن يكون القضاء الدستوري مستقلاً إستقلالاً تاماً عن بقية السلطات، وأن يقف على مسافة واحدة من جميع السلطات، وتبني مفهوم جديد يقوم على إعتبار وسيلة لضمان التوازن والتعاون بين السلطات الدستورية الثلاث على أن تكون هنالك مرجعية لفرض هذا التوازن تتمثل في القاضي الدستوري الذي يحكم في هذا الأساس إستناداً الى النص الدستوري.
- 11 -** الإسراع في تنصيب المحكمة العليا للدولة، وتوسيع المسؤولية لتشمل أعضاء الحكومة ككل سيسمح للنواب من متابعة أعضاء الحكومة المتخلفين عن الإجابة على الأسئلة والإستجابات البرلمانية، أو المعطلين لعمل لجان التحقيق البرلمانية، أو الإمتناع عن أي واجب دستوري للحكومة إزاء السلطة التشريعية، وهو ما سيتمنح فعالية أكبر للآليات الرقابية، ذلك أن إمكانية متابعة عضو الحكومة في حالة عدم الإمتثال للنصوص الدستورية سيجعله يمثل لمختلف واجباته الدستورية والقانونية أمام البرلمان.

تم بعون الله وحده ...

الباحث

قائمة المراجع

أولا/ قائمة المراجع باللغة العربية:

- قائمة المصادر:

- القرآن الكريم.
- السيرة النبوية الشريفة.

أ - النصوص القانونية:

1 - دساتير الجمهورية الجزائرية:

- دستور 1963، الصادر بموجب إعلان 10 سبتمبر 1963 الموافق عليه في الإستفتاء الشعبي ليوم 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، عدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- دستور 1976، الصادر بموجب الامر 76-97، بتاريخ 22 نوفمبر 1976 الموافق عليه في الإستفتاء الشعبي ليوم 19 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور 1989، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، عدد 9، بتاريخ 1 مارس 1989.
- دستور 1996، الصادر بموجب الامر 96-438، بتاريخ 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، عدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- التعديل الدستوري لسنة 2002، طبقا للقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية، عدد 25، بتاريخ 14 أبريل 2002.
- التعديل الدستوري لسنة 2008، طبقا للقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.
- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

2 - القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذو القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، عدد 50.

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998، والمتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والمعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، الجريدة الرسمية، عدد 43، المؤرخة في 03 غشت 2011.
- القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 16 جمادي الثانية عام 1439 الموافق لـ 4 مارس سنة 2018، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 15.
- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، عدد 15، مؤرخة في 09 مارس 1999.
- القانون العضوي 16-10، المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 50، صادرة في 28 أوت 2016.
- القانون العضوي 12-02 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، المؤرخ في 12 يناير 2012، الجريدة الرسمية، رقم 49، ع 1، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.
- القانون العضوي 16-11 المؤرخ في 25/08/2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية، ع 50، صادرة بتاريخ 28/08-2016.
- 3 - الأنظمة الداخلية:**
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، عدد 49، بتاريخ 30 ذو القعدة عام 1438 هـ، الموافق لـ 22 غشت 2007.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 53، السنة الرابعة والثلاثون، الأربعاء 10 ربيع الثاني عام 1418 هـ، الموافق لـ 13 غشت سنة 1997.
- 4 - القوانين والأوامر:**
- ميثاق الجزائر، المصادق عليه من طرف المؤتمر الأول لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد بتاريخ 16-21 أبريل 1964.
- القانون 77-01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 04-09-1977، الجريدة الرسمية، عدد 68.
- القانون رقم 87-06 المؤرخ في 03 فبراير 1987 المتضمن الموافقة على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الجريدة الرسمية، العدد 06.

- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، صادرة في 03 جويلية سنة 2011.

- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 78، صادرة في 30 ديسمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية عدد 31، صادرة بتاريخ 13 ماي 2007.

5 - المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 يناير 1994، المتعلق بنشر الأراضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، الجريدة الرسمية، عدد 6، مؤرخة في 31 جانفي 1994.

- المرسوم الرئاسي رقم 96-304 المؤرخ في 17 سبتمبر 1996، المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، الجريدة الرسمية، عدد 54، المؤرخة في 19 سبتمبر 1996.

- المرسوم الرئاسي، 89-67 المؤرخ في 16 مايو 1989 المتضمن المصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الجريدة الرسمية، العدد 20.

- المرسوم الرئاسي 88-223، المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية، ع 45، صادرة بتاريخ 05 نوفمبر 1988.

- مرسوم رئاسي 19-93، مؤرخ في 2019/03/11، يتضمن انهاء مهام رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية، ع 15، صادرة بتاريخ 2019/03/11.

- مرسوم رئاسي 19-94، مؤرخ في 2019/03/11، يتضمن الغاء المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين رئيس وأعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية، ع 15، صادرة بتاريخ 2019/03/11.

- المرسوم الرئاسي 21-304، المؤرخ في 2021/08/04، يحدد شروط وكيفية انتخاب اساتذة القانون الدستوري اعضاء في المحكمة الدستورية، الجريدة الرسمية، ع 60، صادرة بتاريخ 2012/08/05.

6 - المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، عدد 04، الصادرة بتاريخ 30 أوت 1998.

- مرسوم تنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 ماي 2011، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، الذي يحدد كفاءات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 29، صادرة في 22 ماي 2011.

7 - آراء وقرارات وإعلانات المجلس الدستوري:

- رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99، مؤرخ في 21/02/1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية، العدد 15، مؤرخة في 09/03/1999.

- رأي المجلس الدستوري 04/ر.ق.ع.م.د/16 مؤرخ في 11 أوت 2016 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، صادرة بتاريخ 28/أوت/2016.

- قرار المجلس الدستوري رقم 2-ق.ق.م-د-89، مؤرخ في 30/08/1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب.

- إعلان المجلس الأعلى للأمن، المجتمع يوم 30 يناير 1994 بمقر رئاسة الجمهورية بتعيين السيد ليامين زروال، رئيسا للدولة ووزيرا للدفاع الوطني (الجريدة الرسمية عدد 6، مؤرخة في 31 جانفي لسنة 1994).

8 - الجرائد والوثائق:

- مداوات المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، عدد 95 لسنة 1982، وعدد 97 لسنة 1982.

- الجريدة الرسمية، عدد 91، لسنة 1976.

- الجريدة الرسمية، عدد 45، لسنة 1976.

- الجريدة الرسمية، عدد 82، لسنة 2020.

- الجريدة الرسمية، عدد 49، لسنة 2003.

- الجريدة الرسمية، عدد 37، لسنة 2003.

- الجريدة الرسمية، عدد 31، لسنة 2005.

- الجريدة الرسمية، عدد 30، لسنة 2005.

- الجريدة الرسمية، عدد 54 لسنة 2020.

9 - النصوص القانونية الأجنبية:

- إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت 1789.
- الدستور الفرنسي لسنة 1958
- الدستور الكويتي لسنة 1962.

ب - الكتب والمؤلفات العامة:

- المعاجم والمجلدات:

- 01 - المعجم الوسيط، ط 4، مكتبة الشروق، مصر، 2004.
- 02 - ابن منظور، لسان العرب، المجلد 3، ج 19، دار المعارف، مصر، د س ن.

- الكتب:

- 01 - إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، (الساتير والدول ونظم الحكم)، ك 1، ط 3، دار الكتاب الجديد المتحدة، د ب ن، 2010.
- 02 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، ب ب ن، ب س ن.
- 03 - ابن هشام، السيرة النبوية، ج 1 و 2، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى الحلبي، مصر، 1955.
- 04 - أبي فرج عبد الرحمن بن علي ابن الجوزي، سيرة عمر بن الخطاب، مطبعة الأنوار المحمدية، القاهرة، 1991.
- 05 - أبي الحسن الماوردي، أ - الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، 2006.
ب - منهاج اليقين في شرح أدب الدنيا والدين، دار الكتب العلمية، بيروت، 2006.
- 06 - أحسن رابحي، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 07 - أحمد عزت، اللجان البرلمانية في النظام السياسي المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 2016.
- 08 - إدريس بكرة، أ - النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.
ب - الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، 2003.

- 09 - السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط 4، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، سنة 1949.
- 10 - الامين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 11 - امين عاطف صليبيا، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002.
- 12 - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة على مقلد وشفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، لبنان، 1977.
- 13 - أيمن محمد شريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، (دراسة تحليلية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 14 - اوليفيه دوهاميل، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1996.
- 15 - إيهاب زكي سلام،
أ - الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1983.
- ب - الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، 2003.
- 16 - بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، سنة 2004.
- 17 - بلحاج صالح، المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، د م ج ، 2010.
- 18 - جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، سنة 2012.
- 19 - حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة جامعة بغداد، د ب ن، 1986.
- 20 - حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 2003.
- 21 - داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، مصر، د س ن.
- 22 - دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ إستمرارية أعمال الدولة، (دراسة تحليلية مقارنة)، المؤسسات الحديثة للكتاب، ط 1، سنة 2010.

- 23 - رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف الأسكندرية، مصر، 2006.
- 24 - سالم الكسواني، مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، 1998.
- 25 - سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس الدار البيضاء، الجزائر، 2010.
- 26 - سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، 2007.
- 27 - سعيد بوالشعير،
- أ - القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 1، ط 2، د م ج، الجزائر، 1991.
- ب - القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 2، ط 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن.
- ج - مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، م 2، ع 2، مجلة الإدارة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1992.
- د - النظام السياسي الجزائري، ط 2، دار الهدى للنشر، الجزائر، 1993.
- هـ - النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976، ج 1، د م ج، الجزائر، 2013.
- و - النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1996 ج 3، د م ج، الجزائر، 2013.
- ي - النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية المراقبة، ج 4، د م ج، الجزائر، 2013.
- 28 - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة، في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، (دراسة مقارنة)، الطبعة 6، دار الفكر العربي، د ب ن، 1996.
- أ - النظرية العامة للقرارات الإدارية. دراسة مقارنة. ط 5، دار الفكر العربي، 1984.
- ب - السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط 5، مطبعة عين شمس، مصر، 1978.
- ج - مبادئ القانون الدستوري، ط 1، دار الفكر العربي، 1960.
- 29 - شعبان أحمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009.

- 30 - صالح جواد الكاظم، وعلي العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، 1991.
- 31 - ضو مفتاح محمد غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي و النظم المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الهدى، سنة 2002.
- 32 - عبد الوهاب محمد رفعت، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2004.
- 33 - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، د ب ن، 1997.
- 34 - عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، 1999.
- 35 - عبد العزيز محمد النعمان، رقابة دستورية القوانين، مجلة العلوم الإجتماعية، جامعة الكويت، دار الفكر، مطبعة مصر، 1985.
- 36 - عبد الكريم فتحي، الدولة والسيادة في الفقه الإسلامي، مكتبة وهبة، القاهرة، 1984.
- 37 - عبد الوهاب خلاف، السلطات الثلاث في الإسلام، دار القلم للنشر والتوزيع، الكويت، 1985.
- 38 - عبد الرحمن ابن خلدون، مقدمة، كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر، ج 1، دار الفكر، د ب ن، 1900.
- 39 - عبد العزيز عزت الخياط، النظام السياسي في الإسلام، النظرية السياسية، نظام الحكم، دار السلام للطباعة والنشر، القاهرة، 1900.
- 40 - عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، جامعة 8 ماي 1945، مديرية النشر الجامعي، قالمة، الجزائر، 2006.
- 41 - عبد الله بوقفة،
- أ - أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.
- ب - القانون الدستوري وآليات ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة)، دار هومة للنشر والطباعة، 2002.
- ج - آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- د - الدستور الجزائري (نشأة، تشريعا، فقها)، دار الهدى، الجزائر، 2005.
- هـ - آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2005.

- و - القانون الدستوري، تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية، مراجعات تاريخية - سياسية - قانونية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008.
- ي - أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (دراسة مقارنة)، دار الهدى، عين أمليلة، 2009.
- 42 - عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د ب ن، 2014.
- 43 - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، (دراسة مقارنة)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
- 44 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 45 - علي يوسف شكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، إيتراك للنشر، د ب ن، 2004.
- 46 - علي غالب خضير العاني ونوري لطيف، القانون الدستوري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ب س ن.
- 47 - علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ب س ط.
- 48 - علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997-1998.
- 49 - عمار بوضياف،
- أ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 2020، مراحل التعديل - المضمون - المستجد، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، فيفري 2021.
- ب - الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، ب س ط.
- 50 - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الفكر العربي، 1980.
- 51 - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 52 - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الفكر العربي، 1980.

- 53 - عز الدين بغدادي، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2008.
- 54 - فرانسوا شاتليه، اوليفيه دوهاميل، إيفيلين بيزيه، معجم المؤلفات السياسية، ترجمة محمد صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1997.
- 55 - فوزي أوصديق،
- أ - النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، د م ج، الجزائر، د س ن.
- ب - الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، (السلطات الثلاث)، ج 3، ط 2، د م ج، الجزائر، 2004.
- ج - فصول دستورية، علاقة الحكومة بالبرلمان، مجال اللائحة والقانون، الأحكام الختامية للدستور، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 56 - فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.
- 57 - فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري في تطور الفكر السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 1965.
- 58 - قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات، ط 1، لبنان، 1996.
- 59 - لطيف مصطفى أمين، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدها وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، مكتب الفكر والتوعية السلمانية، 2007.
- 60 - لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى، ترجمة مازن حداد، ط 3، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، 1994.
- 61 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1995.
- 62 - مازن ليلو راضي، القاضي الإداري بين المشروعية والملائمة، دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد، سنة 2018.
- 63 - مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2001.

- 64 - محمد الحموري، الحقوق والحريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور، (دراسة مقارنة)، ط 1، دار وائل للنشر، د ب ن، 2010.
- 65 - محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 2000.
- 66 - محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.
- 67 - محمد عليان شوكت، النظام السياسي في الإسلام، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، 1999.
- 68 - محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، د ب ن، 2003.
- 69 - محمد عباس، الإندماجيون الجدد، مطبعة دحلب، الجزائر، 1993.
- 70 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 71 - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، سنة 2002.
- 72 - محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2008.
- 73 - محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
- 74 - محند أمقران بويشير،
- أ - السلطة القضائية في الجزائر، الأمل للطباعة والنشر، تيزي وزو، الجزائر، 2002.
- ب - النظام القضائي الجزائري، ط 2، د م ج، الجزائر، 1994.
- 75 - محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
- 76 - مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، المطبوعات الجامعية، ط 09، 1996.
- 77 - مولود ديدان،
- أ - مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- ب - مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2009.

- ج - مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، على ضوء التعديل الدستوري 06 مارس 2016 والنصوص الصادرة تبعا، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ط 2017.
- 78 - مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني، (دراسة مقارنة)، ط 1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، د ب ن، 2009.
- 79 - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007.
- 80 - ميشال مياي،
- أ - دولة القانون، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- ب - سياسات تقاسم القوى: الكونغرس والسلطة التنفيذية، ترجمة مازن حماد، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2000.
- 81 - نواف كنعان، السؤال البرلماني (دراسة مقارنة وتطبيقية على المجلس الوطني الاتحادي)، كلية القانون، جامعة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، 2008/10/06.
- 82 - نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الشروق، عمان، 1999.
- 83 - هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، د ب ن، 2008.
- 84 - هشام محمود الأقداحي، النظم السياسية المعاصرة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، سنة 2009.
- 85 - وجدي ثابت غابريال، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، دراسة تحليلية مقارنة بالمادة 16 من الدستور الفرنسي، منشأة المعارف بالأسكندرية، 1988.
- 86 - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، (دراسة مقارنة)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.
- 87 - وليد شريط، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغاربية، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، 2006.
- 88 - يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (دراسة مقارنة)، ط 4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

ج - المقالات والدوريات:

- 01 - ابراهيم بلمهدي، قراءة تحليلية لرأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون 12/16 للدستور، مجلة الاجتهاد القضائي، ع 16، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مارس 2018.
- 02 - الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، ع 4، نشریات مجلس الأمة، أكتوبر 2003.
- 03 - أيمن عطا الله حيموري، حل البرلمان في النظام الدستوري البحريني (دراسة مقارنة)، مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والإجتماع، الإمارات العربية المتحدة، ع 77، مارس 2022.
- 04 - باديس سعودي، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، ع 3، جامعة أم البواقي، جانفي 2015.
- 05 - باسم صبحي بشناق، الفصل بين السلطات في النظام السياسي الإسلامي، (دراسة تحليلية في ضوء نظرية الفصل بين السلطات في القانون الوضعي)، مجلد 21، عدد 01، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، د ب ن، يناير 2013.
- 06 - بن سهلة ثاني بن علي، محمد حمودي بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996، والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع 8، بسكرة، سنة 2013.
- 07 - بوزيد لزهاري، التعديل الدستوري 07 فيفري 2016 وإنعكاساته على مجلس الأمة، منشورات مجلس الأمة 18 أبريل 2016، الجزائر، سنة 2016.
- 08 - بوطيب بن ناصر، علاقة المجتمع المدني بالمجالس المنتخبة، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، ع 17، جانفي 2014.
- 09 - جمال مانع عبد الناصر، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 4، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2008.
- 10 - حسين جبار عبد الناطلي، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، مجلة العلوم الإنسانية، كلية التربية للعلوم الإنسانية، ع 1، م 12، سنة 2012.
- 11 - حسين محمد سكر، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، كلية القانون، جامعة بغداد، سنة 2019.

- 12 - حميد مزياي، الإختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، ع 2، مجلة سداسية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، سنة 2014.
- 13 - رايح شامي، المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور في النظام الدستوري الجزائري، مجلة المعيار، ع 6، مجلة دورية محكمة تصدر عن المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، ديسمبر 2012.
- 14 - رزيقة عباد، جمال بن سالم، المبادرة بالقوانين بين التفوق الحكومي والتراجع البرلماني (دراسة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020)، دفاثر البحوث العلمية، م 10، ع 1، 2022.
- 15 - رشا خليل محمود، كنعان محمد محمود، حل السلطة التنفيذية للبرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العراق، د س ن.
- 16 - رقية بن عربية، عناء عرعور، الاستجواب البرلماني في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة قضايا معرفية، المجلد 02، العدد 04، ديسمبر 2022.
- 17 - سمية لكحل، المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع 6، جامعة زيان عاشور، الجلفة، جوان 2017.
- 18 - سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، ط 1، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب.
- 19 - سهام هريش، التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، م 01، ع 08، ديسمبر 2017.
- 20 - سامية العايب، النظام القانوني للهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر وتونس (دراسة مقارنة)، مجلة المجلس الدستوري، ع 9، الجزائر، 2017.
- 21 - شاوش بشير يلس، التطبيقات العملية لقوانين المالية وإنعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، ع 3، نشرات مجلس الأمة، جوان 2003.
- 22 - شمس مرغي علي، القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح) في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم القانونية، ع 12، جامعة القاهرة، 1986.
- 23 - طارق عشور، تنمية وتعزيز البرلمانات العربية (نحو مقاربة لتعميق الممارسة الديمقراطية)، مجلة حمورابي، السنة الأولى، ع 4، ديسمبر 2012.

- 24 - عبد الوهاب دربال، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين مقتضيات الشفافية ومتطلبات نشر الثقافة الانتخابية، يوم دراسي حول الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين مقتضيات الشفافية ومتطلبات نشر الثقافة الانتخابية، منشورات مجلس الأمة، مجلس الأمة، الجزائر، 2017/02/06.
- 25 - عبد المالك باسود، خصائص العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مقال منشور بمجلة حقوق الانسان والحريات العامة الصادرة عن جامعة عبد الحميد بن باديس، م 06، ع 02، مستغانم، 2021.
- 26 - عبد العالي حاحة، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الإجتهد القضائي، ع 4، مخبر اثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2003.
- 27 - عبد الحميد مهري، الأزمة الجزائرية "الواقع والآفاق"، مجلة المستقبل العربي، عدد 226، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، ديسمبر 1997.
- 28 - عبد المنعم بن أحمد، وعبد الصمد رضوان خرشي، مكانة السلطة القضائية في التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر، مجلة المستقبل للدراسات القانونية، ع 02، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أفلو، جانفي 2018.
- 29 - عبد الرزاق زوبينة، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، ع 1، 2002.
- 30 - عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان... القانون الواقع والتصوير، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، مجلس الأمة الجزائر، جوان 2003.
- 31 - عبد الحليم مرزوقي، صالح بنشوري، التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، اكتوبر 2016.
- 32 - عبد الرحمان بن جيلالي، الحق في تأسيس الاحزاب السياسية بين التنظيم والتقييد (دراسة في احكام المادة 52 من التعديل الدستوري الصادر عام 2016 واحكام القانون العضوي المتعلق بالاحزاب السياسية 12-04)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، ع 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، جويلية 2017.
- 33 - عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق والشريعة، ع 4، السنة الخامسة، الكويت، 1981.
- 34 - عمار عباس،

- أ - التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، مجلة القانون، ع 1، معهد الحقوق والعلوم القانونية، المركز الجامعي لغيليزان، جانفي 2010.
- ب - مبادرة الإصلاحات السياسية، مجلة الفكر البرلماني، ع 27، سنة 2011.
- ج - تأملات في التعديل الدستوري الجديد، مجلة الفكر البرلماني، ع 34، مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري، جوان 2014.
- 35 - عمار عوابدي،
- أ - عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، ع 1، مجلس الأمة الجزائري، ديسمبر 2002.
- ب - دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ع 01، ديسمبر 2002.
- ج - مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع 13، جوان 2006.
- 36 - علي مجيد العكلي، إنحراف أعضاء مجلس النواب بإستخدام وسائل الرقابة البرلمانية، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، م 3، ع 2، الجامعة المستنصرية، العراق، سنة 2021.
- 37 - علاوة العايب، السؤال البرلماني آلية من آليات الرقابة على عمل الحكومة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ديسمبر 2017.
- 38 - عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة القانونية، ع 4، جامعة الجزائر، 2010.
- 39 - فريد دبوشة، علاقة الجمعيات بالمجالس المنتخبة في الجزائر (دراسة مقارنة)، مجلة جيل الابحاث القانونية المعمقة، العام الرابع، العدد 35، مركز جيل البحث العلمي، لبنان، سبتمبر 2019.
- 40 - فيصل شنطاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جامعة النجاح للابحاث (العلوم الانسانية)، المجلد 20، العدد 9، جامعة جدار، الاردن، 2011.
- 41 - ليندة لونيبي، رقابة عمل الحكومة بواسطة التحقيق البرلماني، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 6، المركز الجامعي تامنغست، الجزائر، جوان 2014.

- 42 - محمد ضيف، **طبيعة نظام الحكم في التعديل الدستوري**، الجلسة الرابعة: النظام السياسي على ضوء التعديل الدستوري الجديد، مجلة المجلس الدستوري، ع خ 14، 2020.
- 43 - محمد المهدي بن السيمو، **الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستورية الجزائري**، مجلة الحقيقة، عدد 32، جانفي 2015.
- 44 - محمد عمران، **حل البرلمان في التجربة الدستورية الجزائرية بين الممارسة والنصوص**، مجلة البحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجلفة، سنة 2021.
- 45 - معمر عبد الرشيد، **لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري**، المجلد 2، العدد الثالث، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جانفي 2015.
- 46 - مولود بركات،
- أ - **آليات المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري**، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، ع 11، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سبتمبر 2018.
- ب - **دور المحكمة الدستورية في فض الخلافات الناشئة بين السلطات الدستورية**، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، م 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، افريل 2022.
- 47 - ميلود ذبيح، **رقابة البرلمان على اعمال الحكومة بالية الاستجواب (مقاربة تحليلية)**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 05، جوان 2012.
- 48 - نادية ضريفي، **تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع من خلال الإصدار وطلب المداولة الثانية**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلة صوت القانون، جامعة المسيلة، المجلد السابع، ع 01، ماي 2020.
- 49 - نسيمة بلحاج، **العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية**، مجلة الفكر البرلماني، ع 19، 2008.
- 50 - نصر الدين عاشور، **فيصل نسيغة، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996**، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على جودة التشريع، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2008.
- 51 - نوال لصلح، **ظاهرة غياب أعضاء البرلمان في الجزائر (الأسباب -الحلول)**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، ع 6، مارس 2015.

- 52 - نوال دايم، مدى فعالية التحقيق البرلماني كألية رقابية في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، 11 جوان 2015.
- 53 - نور الدين فلاك، التحالف الرئاسي في الجزائر وتفعيل عملية التحول الديمقراطي، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، ع 2، جامعة الجبلاي بونعامة خميس مليانة، الجزائر، جوان 2018.
- 54 - نور الدين حاروش، تطوير علاقة البرلمان بالمجتمع المدني...البرلمان المدني، مجلة المفكر، ع 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، جانفي 2014.
- 55 - وسيلة وزاني،
- أ - الإستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، ع14، مجلة مجلس الأمة الجزائري، نوفمبر 2006.
- ب - الطريق البرلماني لتعديل الدستور، مجلة الفكر البرلماني، ع 17، سنة 2007.
- 56 - وليد شريط، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري و سياسي في الجزائر، (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)، مجلة المحكمة الدستورية، ع 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، سنة 2014.
- 57 - ياسمين مزارى، سليمة مسراتي، آليات الرقابة البرلمانية بين تقرير مسؤولية الحكومة وانعدامها في النظام الدستوري الجزائري، مجلة افاق العلوم، الجزء الثاني، العدد 8، جامعة الجلفة، الجزائر، جوان 2017.
- 58 - يعيش تمام شوقي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 41، سبتمبر 2015.
- 59 - يمينة بيران، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري من خلال التعديلات الدستورية لسنة 2016، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار تلجي، الأغواط، المجلد 04، العدد 02، سنة 2018.

د - الرسائل والمذكرات الجامعية:

- أطروحات الدكتوراه:

- 01 - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة، 1999.
- 02 - أحسن رايجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007.
- 03 - بختة دندان، الإستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر، 2016-2017.
- 04 - بن حمو الطاوس، الرقابة على الاعمال الإنفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018-2019.
- 05 - بن قارة محمد مهاد، خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر وأثرها على توازن السلطات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2017-2018.
- 06 - بلورغي منيرة، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة، أطروحة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر 2018-2019.
- 07 - جلال بنداري، الاستجاب وسيلة من وسائل الرقابة في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1996.
- 08 - حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2005-2006.
- 09 - حميد مزياني، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم قانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016.
- 10 - نزيهة بن زاغو، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2008-2009.

- 11 - حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في منظور إختصاصاته الواسعة، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، جامعة باتنة 1، 2015-2016.
- 12 - خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1997.
- 13 - سعاد رابح، الجزائر والقانون الدولي وحقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016-2017.
- 14 - سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1984.
- 15 - شريف كايس، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة دكتوراه الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- 16 - لجلط فوز، الضمانات الدستورية لحماية مبدأ الشرعية، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015.
- 17 - لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، سنة 2007.
- 18 - محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 07 ديسمبر 2013.
- 19 - محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، سنة 2003.
- 20 - محمد المهدي بن السبحمو، النظام التمثيلي في ظل التعددية كالية لتجسيد الحكم الراشد في الدستور الجزائري، رسالة دكتوراه علوم، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016.
- 21 - مراد بدران، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.
- 22 - مسعود محمد الكانوني، مبدأ الفصل بين السلطات بين الفكر والسياسة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عدن، عدن، 2002.

- 23 - منيرة بلورغي، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في النظمة المقارنة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2018-2019.
- 24 - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2012-2013.
- 25 - نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.
- 26 - نوال دايم، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2016-2017.
- 27 - هدى بقة، الإختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري، اطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018-2019.
- 28 - وفاء أحلام شتاتحة، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013.
- 29 - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2011-2011.
- 30 - يمينة بيران، صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه ل.م.د، تخصص القانون العام المعمق، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2020.
- رسائل الماجستير:**
- 01 - إبراهيم عاودي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 02 - أحمد بركات، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، 2007-2008.
- 03 - أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجاب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007.
- 04 - بشير بن مالك، الإختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 1998-1999.

- 05 - بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2006-2007.
- 06 - حمدان خليل، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011.
- 07 - حميد مزياني، عن واقع الإزدواجية و العمل التشريعي في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، سنة 2011.
- 08 - دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006-2007.
- 09 - رشيدة معطي، أداء البرلمان الجزائري بين الفترة 1997-2015، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018-2019.
- 10 - زيد نضال شاعر العزب، الإستجاب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2019.
- 11 - سعاد عيادي، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014.
- 12 - صالح الزواهرة، مبدأ الفصل بين السلطات بين الواقع النظري والتطبيق العملي، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، 1993.
- 13 - صليحة بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة ماجستير فرع الادارة والمالية، جامعة الجزائر، 2000-2001.
- 14 - عبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010.
- 15 - عادل نوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013.
- 16 - عمر شاشوة، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في تحولات الدولة، من جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 17 - فاتح شباح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات (دراسة حالة النظام السياسي الجزائري)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2007-2008.

- 18 - كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق 1، جامعة الجزائر 2011-2012.
- 19 - لونس مزياي، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 12 ديسمبر 2011.
- 20 - ليلي بن بغلية، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004.
- 21 - محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق بودواو، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2011-2012.
- 22 - محمد مهاد بن قارة، مبدأ الإزدواجية في السلطتين التنفيذية والتشريعية ضرورة أم تقليد، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، أبريل 2012.
- 23 - مرزوق عبد الحليم، طبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائري، 2005.
- 24 - نفيسة زريق، عملية الترسخ الديمقراطي في الجزائر وإشكالية النظام الدولاتي المشكلات والآفاق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2008-2009.
- هـ - الندوات والملتقيات:**
- 01 - بوزيد لزهاري، مداخلة بعنوان الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تحليلية، نزل الأوراسي، الجزائر يومي 6 و 7 ديسمبر 2009.
- 02 - مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، وزارة العلاقة مع البرلمان، نزل الأوراسي، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000.
- 03 - الأمين شريط، مداخلة تحت عنوان "حق التعديل في النظام البرلماني"، الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من دستور سنة 1996، يومي 06 و 07 ديسمبر 2004.

04 - جمال حداد وهشام عبد الكريم، دور المجتمع المدني في التعديلات الدستورية بالجزائر، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية.

05 - أحمد بنيني، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، يوم دراسي حول السؤال الشفوي، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، سبتمبر 2001.

و- المواقع الإلكترونية:

01 - الموسوعة الحرة ويكيبيديا. (<https://ar.wikipedia.org/wiki/>)

02 - التقرير النهائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات حول الإستفتاء عن مشروع تعديل الدستور، الموقع الرسمي للسلطة، تاريخ الزيارة : 23-11-2022 على الساعة 80:00 .
(ina-elections.dz)

03 - حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية الممتدة بين 2012-2017. على الموقع الإلكتروني:

(https://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/pdf/bilan_periode/ar/fichier-3.pdf)
زيارة بتاريخ 2022/09/15 على الساعة 21:00.

04 - مرزوقي عمر، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الجزائر: اشكالية الدور، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني:

(<https://caus.org.lb/ar/civil-society-and-/democratic-transition-in-algeria>)
زيارة بتاريخ 2023/04/14، الساعة 22:00.

05 - عثمان الحياتي، أحزاب التحالف الرئاسي تعلن رسميا ترشيح بوتفليقة لولاية خامسة، مقال منشور على الانترنت بتاريخ: 02 فيفري 2019، على الموقع الإلكتروني:

(<https://www.google.com/amp/s/www.alaraby.co.uk>)
زيارة بتاريخ 2023/04/23، الساعة 15:00.

06 - ياسين بودهان، تحالف برلماني لتمير تعديلات دستورية بالجزائر، مقال منشور على الانترنت بتاريخ 2013/10/13، الموقع الإلكتروني:

(<https://www.google.com/amp/s/www.aljazeera.net/amp/news/2013>)
زيارة بتاريخ 2023/04/23، الساعة: 15:00.

01/Ouvrages:

- A-** BERNARD. CHANTEBOUT. **Droit Constitutionnel et Scences Politique.** Paris. Amand Colin, 15ème Edition, 1998.
- B-** Cf. Hugues PORTELLI, **Droit constitutionnel**, 5ème édition, Dalloz, France, 2003.
- C-** Denoix De Saint Marc (R), **Histoire de la loi**, éditions Privat, Toulous, 2008.
- D-** Gérard Burdeau, **Le Contrôle Parlementaire**, Documentation d'étude de droit Constitutionnel et Institution Politique , N° 14 , 1970.
- E-** Marchale G,O Dimouk, **Lois w Public Administration**, 1958.
- F-** Philippe Foillard, **Droit constitutionnel et Institutions Politiques**, 23 édition. Editions Bruylant, Bruxelles, 2017.
- G-** Moulin, **Le Présidentialisme et la Calcification des Régime Politiques**, (L.G.D.J), 1978.

02/Articles peupliers in périodiques:

- H-** _ BENABBOU Fatiha, **Droit parlementaire algérien**, tome 1, OPU, 2009.
- I-** Jean Lamarque .((La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958)). (L.G.D.J), 1961.
- J-** Geau François Flauss, **La Contribution de laguis prudences des organes De la convention des droit de l'homme a la formation d'un droit constitutionnel européen**, R.U.H 1995.

03/THESES:

- K-** G. CAMUS; "L' Etat de nécessité en démocratie", Thèse,L.G.D.J., paris, 1965.
- L-** HABBAS Josette, **La fonction législative en Algérie**, Thèse de doctorat d'état, université de Montpellier, 1980.

الفهرس

الصفحة	فهرس الموضوعات
01	مقدمة.....
13	الفصل التهيدي: مبدأ الفصل بين السلطات ومدى مساهمته في تحديد طبيعة النظام السياسي في الجزائر
17	المبحث الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات
19	المطلب الأول: أصول مبدأ الفصل بين السلطات.....
20	الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في الفلسفة القديمة.....
21	أولا/ عند أفلاطون.....
22	ثانيا/ عند أرسطو.....
22	ثالثا/ عند جون لوك.....
24	رابعا/ عند جون جاك روسو.....
24	خامسا/ عند موريس ديفريجييه.....
25	الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتيسكيو.....
26	أولا/ مبدأ التخصيص.....
26	ثانيا/ مبدأ الإستقلالية.....
26	المطلب الثاني: الفصل بين السلطات وفق المدارس الحديثة.....
27	الفرع الأول: الفقه الرافض لتطبيق هذا المبدأ.....
27	أولا/ الإنتقادات التقليدية.....
29	ثانيا/ الإنتقادات التي وجهها الإتجاه الماركسي لهذا المبدأ.....
30	الفرع الثاني: الفقه المؤيد لهذا المبدأ.....
30	أولا/ عند ميشال مياي.....
31	ثانيا/ عند الدارسين لنظرية مونتيسكيو.....
31	ثالثا/ عند النموذج الأمريكي.....

32	الفرع الثالث: موقف الفقه الإسلامي مبدأ الفصل بين السلطات.....
32	أولا/ تنظيم عمل السلطات خلال فترة ظهور الإسلام.....
32	1 - السلطة التشريعية.....
33	2 - السلطة التنفيذية.....
33	3 - السلطة القضائية.....
34	ثانيا/ تنظيم عمل السلطات في عهد الخلافة الإسلامية.....
34	1 - السلطة التشريعية.....
34	2 - السلطة التنفيذية.....
35	3 - السلطة القضائية.....
37	المبحث الثاني: تطبيقات تركيز السلطة والفصل بين السلطات
37	المطلب الأول: نظم أساسها الفصل بين السلطات.....
38	الفرع الأول: النظام البرلماني وخصائصه.....
39	أولا/ ثنائية الجهاز التنفيذي.....
40	ثانيا/ التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.....
41	ثالثا/ برلمان مكون من مجلسين غالبا.....
41	رابعا/ مسؤولية الوزارة.....
41	الفرع الرابع: النظام الرئاسي وخصائصه.....
42	أولا/ شدة الفصل بين السلطات وإستقلالها وتوازنها.....
42	ثانيا/ رئيس الجمهورية منتخب.....
43	ثالثا/ أحادية وحدة السلطة التنفيذية.....
43	رابعا/ عدم مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان.....
43	المطلب الثاني: نظم أساسها تركيز السلطات.....
44	الفرع الأول: نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي.....
45	أولا/ تركيز السلطة بيد البرلمان.....

45	ثانيا/ السلطة التنفيذية هيئة جماعية.....
45	ثالثا/ تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان.....
46	الفرع الثاني: النظام شبه الرئاسي وخصائصه.....
46	أولا/ رئيس جمهورية منتخب من الشعب يمارس سلطات واسعة.....
46	ثانيا/ نظام متكون من رئيس الدولة رئيس مجلس وزراء ووزراء.....
47	ثالثا/ سلطة البرلمان محدودة.....
48	المبحث الثالث: طبيعة النظام السياسي في الجزائر
49	المطلب الأول : النظام السياسي الجزائري في ظل الأحادية.....
50	الفرع الأول: في ظل دستور 1963.....
51	أولا/ السلطة التنفيذية.....
52	ثانيا/ السلطة التشريعية.....
53	ثالثا/ السلطة القضائية.....
54	الفرع الثاني: في ظل دستور 1976.....
55	أولا/ الوظيفة السياسية.....
55	ثانيا/ الوظيفة التنفيذية.....
56	ثالثا/ الوظيفة التشريعية.....
56	رابعا/ الوظيفة القضائية.....
57	خامسا/ وظيفة المراقبة.....
57	سادسا/ الوظيفة التأسيسية.....
59	المطلب الثاني: النظام السياسي الجزائري في ظل التعددية.....
60	الفرع الأول: في ظل دستور 1989.....
61	أولا/ السلطة التنفيذية.....
62	ثانيا/ السلطة التشريعية.....
62	ثالثا/ السلطة القضائية.....

63	الفرع الثاني: في ظل دستور 1996.....
64	أولا/ السلطة التنفيذية.....
65	ثانيا/ السلطة التشريعية.....
66	ثالثا/ السلطة القضائية.....
67	المطلب الثالث: النظام السياسي الجزائري في ظل التعديلات الدستورية اللاحقة.....
69	الفرع الأول: في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.....
70	أولا/ السلطة التنفيذية.....
71	ثانيا/ السلطة التشريعية.....
72	ثالثا/ السلطة القضائية.....
73	الفرع الثاني: في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.....
74	أولا/ تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.....
75	ثانيا/ تكريس نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.....
76	ثالثا/ تكريس إستقلالية القضاء.....
78	خلاصة الفصل التمهيدي.....
80	الباب الأول: آثار مبدأ الفصل بين السلطات على الوظيفة التشريعية للبرلمان
83	الفصل الأول: مجالات تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية للبرلمان
85	المبحث الأول: المبادرة بمشاريع القوانين والإعتراض عليها
86	المطلب الأول: مبادرة الحكومة عن طريق مشروع قانون.....
87	الفرع الأول: تحضير مشروع قانون.....
87	أولا/ على مستوى الوزير المبادر.....
89	ثانيا/ على مستوى الأمانة العامة للحكومة.....
89	الفرع الثاني: عرض مشروع القانون على مجلس الدولة ومجلس الوزراء.....
90	أولا/ عرض مشروع القانون لإستشارة مجلس الدولة.....

91	..... ثانيا/ عرض مشروع القانون لموافقة مجلس الوزراء
93	..... المطلب الثاني: الإعتراض على القوانين (طلب إجراء قراءة ثانية)
94	..... الفرع الأول: مفهوم الإعتراض على القوانين
95	..... أولا/ تعريف الإعتراض على القوانين
96	..... ثانيا/ أهمية الإعتراض على القوانين
97	..... الفرع الثاني: شروط الإعتراض على القوانين
97	..... أولا/ تسبب الإعتراض على القوانين
98	..... ثانيا/ ممارسة حق الإعتراض في الأجل المحدد
100	..... ثالثا/ المداولة الثانية من قبل البرلمان
102	المبحث الثاني: الدور التشريعي لرئيس الجمهورية
103	..... المطلب الأول: التشريع بأمر
104	..... الفرع الأول: سلطة التشريع في الظروف العادية
104	..... أولا/ شروط ممارسة آلية التشريع بأوامر
104	..... 1 - شرط الإستعجال
105	..... 2 - حالة الشغور (شرط متعلق بالزمن)
105	..... 3 - وجوب أخذ رأي مجلس الدولة
106	..... 4 - إلزامية عرض الأوامر على البرلمان
107	..... 5 - إلزامية إخطار المحكمة الدستورية
107	..... 6 - إلزامية إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء
107	..... ثانيا/ حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان
108	..... الفرع الثاني: سلطة التشريع في الظروف غير العادية (الإستثنائية)
109	..... أولا/ شروط قيام الحالات الإستثنائية
109	..... 1 - الشروط الموضوعية
110	..... 1 - 1 - توفر حالة الضرورة

110	1 - 2 - وجود خطر داهم يهدد البلاد.....
111	1 - 3 - أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها.....
112	1 - 4 - وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع.....
112	2 - الشروط الشكلية.....
113	2 - 1 - إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية.....
113	2 - 1 - 1 - إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.....
114	2 - 1 - 2 - إستشارة رئيس المحكمة الدستورية.....
115	2 - 2 - الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.....
115	2 - 2 - 1 - الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.....
116	2 - 2 - 2 - الإستماع إلى مجلس الوزراء.....
116	ثانيا/ التشريع بأوامر في الظروف غير العادية (الإستثنائية).....
117	1 - في حالة الحصار أو الطوارئ.....
117	2 - في الحالة الإستثنائية.....
118	3 - في حالة الحرب.....
119	4 - في حالة التعبئة العامة.....
120	المطلب الثاني: المعاهدات الدولية مجال مخصص لرئيس الجمهورية.....
121	الفرع الأول: المعاهدات الدولية ومكانتها في الدستور.....
124	الفرع الثاني: قصر دور البرلمان في المعاهدات الدولية.....
128	المبحث الثالث: السلطة التنظيمية الدور المنافس للسلطة التشريعية
129	المطلب الأول: مفهوم وخصائص السلطة التنظيمية.....
130	الفرع الأول: مفهوم السلطة التنظيمية.....
130	أولا/ المعيار العضوي.....
131	ثانيا/ المعيار الموضوعي.....
132	الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية.....

132	أولا/ السلطة التنظيمية أصلية.....
133	ثانيا/ السلطة التنظيمية سلطة منفردة ذات مجال خاص.....
133	ثالثا/ السلطة التنظيمية سلطة تنظيم مستقلة.....
134	المطلب الثاني: صلاحيات السلطة التنظيمية.....
135	الفرع الأول: بالنسبة لرئيس الجمهورية.....
136	أولا/ في الظروف العادية.....
136	أولا/ في الظروف غير العادية.....
137	الفرع الثاني: بالنسبة للوزير الأول.....
137	أولا/ المراسيم التنفيذية للقانون مجال تنظيمي للوزير الأول.....
139	أولا/ المراسيم التنفيذية غير المتعلقة بتنفيذ القوانين.....
141	خلاصة الفصل الأول.....
143	الفصل الثاني: معوقات دور البرلمان في العملية التشريعية
145	المبحث الأول: معوقات المبادرة البرلمانية في إقتراح قانون
147	المطلب الأول: إقتراح القانون من قبل البرلمان بغرفتيه.....
150	الفرع الأول: شروط وضوابط الموافقة على المبادرة البرلمانية.....
150	أولا/ الشروط الشكلية والإجرائية.....
152	ثانيا/ الشروط الموضوعية.....
154	الفرع الثاني: الإختصاص الجزئي لمجلس الأمة في عملية المبادرة بإقتراح القوانين.....
156	المطلب الثاني: تقييد البرلمان في المبادرة في المجال المالي وفي تعديل المبادرة بالتشريع.....
157	الفرع الأول: تقييد البرلمان في المبادرة في المجال المالي.....
157	أولا/ أسباب التشريع في المجال المالي.....
159	ثانيا/ خصائص الأوامر التشريعية في المجال المالي.....
161	الفرع الثاني: التعديل صورة غير مباشرة للمبادرة.....

165	المبحث الثاني: معوقات دور البرلمان في المبادرة بتعديل الدستور
166	المطلب الأول: المبادرة بتعديل الدستور.....
167	الفرع الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور.....
169	الفرع الثاني: قيود المبادرة البرلمانية في تعديل الدستور.....
173	المطلب الثاني: الإستفتاء الشعبي آلية لتجاوز البرلمان في تعديل الدستور.....
174	الفرع الأول: الإستفتاء مكنة خاصة وحق مطلق لرئيس الجمهورية.....
176	الفرع الثاني: الإستفتاء وسيلة للحد من دور البرلمان في التشريع.....
179	المبحث الثالث: عرقلة القانون بالإمتناع عن إصداره ونشره أو تنفيذه
180	المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار والنشر.....
181	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للإصدار.....
181	أولا/ الإصدار عمل تشريعي.....
182	ثانيا/ الإصدار عمل تنفيذي.....
183	ثالثا/ الإصدار إجراء شكلي وضروري.....
183	الفرع الثاني : قيمة الإصدار في ظل النظام الدستوري الجزائري.....
185	أولا/ من حيث المدة القانونية.....
186	ثانيا/ من حيث موقع المادة.....
187	ثالثا/ من حيث طريقة صياغة المادة.....
188	الفرع الثالث: إجراء النشر.....
189	المطلب الثاني: الإمتناع عن إصدار القانون أو تنفيذه.....
190	الفرع الأول: الإمتناع عن إصدار القانون.....
192	الفرع الثاني: الإمتناع عن تنفيذ القانون.....
194	خلاصة الفصل الثاني.....
196	الباب الثاني: آثار مبدأ الفصل بين السلطات على الوظيفة الرقابية للبرلمان
199	الفصل الأول: البنيان الدستوري والقانوني للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

202	المبحث الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة
202	المطلب الأول: مدلول الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.....
203	الفرع الأول: نشأة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.....
204	الفرع الثاني: تعريف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.....
204	أولا/ التعريف اللغوي.....
204	ثانيا/ التعريف الإصطلاحي.....
206	المطلب الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتقديرها.....
207	الفرع الأول: أهداف الرقابة على أعمال الحكومة.....
207	أولا/ تحقيق المصلحة العامة للمجتمع.....
208	1 - أهداف ترتبط بأعمال الدستور والقانون وتعديل التشريعات.....
208	2 - مواجهة البيروقراطية ومراقبة الإتفاق.....
208	3 - الرقابة على السياستين الخارجية والدفاع.....
209	ثانيا/ تحقيق المصلحة الخاصة.....
209	1 - تحقيق المصلحة الخاصة للحزب.....
210	2 - تحقيق المصلحة الخاصة الشخصية للقائم على الرقابة.....
210	الفرع الثاني: تقدير الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.....
211	المطلب الثالث: نطاق الرقابة البرلمانية وأوجه إنحرافها عن إختصاصها.....
212	الفرع الأول: نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.....
214	الفرع الثاني: أوجه إنحراف الرقابة البرلمانية عن إختصاصها.....
216	المبحث الثاني: الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة
216	المطلب الأول: آلية السؤال البرلماني.....
218	الفرع الأول: تعريف السؤال البرلماني وشروطه.....
218	أولا/ تعريف السؤال البرلماني.....
220	ثانيا/ الشروط الشكلية والموضوعية المتعلقة بتقديم السؤال البرلماني.....

220	1 - الشروط الشكلية.....
221	1 - 1 - أن يكون السؤال مكتوبا ومحرا باللغة العربية.....
221	1 - 2 - أن يكون السؤال مختصرا وخاليا من التعليق.....
221	1 - 3 - أن يوجه السؤال ويوقعه نائب واحد.....
222	2 - الشروط الموضوعية.....
222	2 - 1 - أن يتضمن السؤال موضوعا واحدا.....
223	2 - 2 - خلو السؤال البرلماني من العبارات النابية.....
223	2 - 3 - أن لا يكون السؤال متعلق بقضية مطروحة أمام الجهات القضائية.....
223	الفرع الثاني: الأحكام الإجرائية المتعلقة بألية السؤال البرلماني.....
224	أولا/ إجراءات تقديم السؤال الشفوي وضوابط الإجابة عليه.....
225	ثانيا/ إجراءات تقديم السؤال الكتابي وضوابط الإجابة عليه.....
226	الفرع الثالث: آثار السؤال البرلماني.....
226	أولا/ عوارض السؤال البرلماني.....
226	1 - سقوط السؤال البرلماني.....
226	1 - 1 - إنتهاء عضوية مقدم السؤال.....
227	. الحالة الأولى.....
228	. الحالة الثانية.....
228	1 - 2 - إنتهاء عضوية من وجه إليه السؤال.....
228	1 - 3 - إنتهاء العهدة التشريعية.....
228	2 - سحب السؤال البرلماني.....
229	ثانيا/ الإمتناع الحكومي عن الرد والجزاء المترتبة عليه.....
229	1 - الإمتناع الحكومي عن الرد.....
230	2 - الجزاءات المترتبة عن عدم الرد.....
230	2 - 1 - إمكانية إجراء مناقشة.....

230	2 - 2 - تحويل السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي أو إستجواب.....
231	2 - 3 - الإحتجاج البرلماني.....
231	2 - 4 - نشر السؤال البرلماني.....
232	الفرع الرابع: تقييم آلية السؤال البرلماني.....
232	أولا/ مزايا آلية السؤال البرلماني.....
233	ثانيا/ عوائق السؤال البرلماني.....
234	1 - العوائق الإجرائية.....
234	2 - العوائق الموضوعية.....
235	المطلب الثاني: آلية لجان التحقيق البرلمانية.....
237	الفرع الأول: مفهوم لجان التحقيق البرلماني.....
237	أولا/ تعريف لجان التحقيق البرلماني.....
238	ثانيا/ أهمية التحقيق البرلماني وأهدافه.....
238	1 - أهمية التحقيق البرلماني.....
239	2 - أهداف التحقيق البرلماني.....
239	الفرع الثاني: أسس التحقيق البرلماني.....
240	أولا/ تشكيل لجان التحقيق البرلماني.....
242	ثانيا/ نطاق عمل لجان التحقيق البرلماني.....
242	1 - النطاق الموضوعي.....
242	2 - النطاق الزمني.....
243	3 - النطاق المكاني.....
244	ثالثا/ سلطات لجان التحقيق البرلماني.....
244	1 - حق الإستماع.....
245	2 - حق معاينة الأماكن.....
245	3 - حق الإطلاع على الوثائق والمستندات.....

246	رابعاً/ الطابع السري للجان التحقيق البرلماني.....
246	الفرع الثالث: إجراءات التحقيق البرلماني وآثاره.....
246	أولاً/ سير عمل لجنة التحقيق.....
247	ثانياً/ تقرير لجنة التحقيق.....
248	ثالثاً/ آثار التحقيق البرلماني.....
249	الفرع الرابع: تقييم مسار التحقيق البرلماني في التجربة الدستورية الجزائرية.....
249	أولاً/ تطبيقات التحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية.....
250	ثانياً/ عوائق التحقيق البرلماني.....
250	1 - العوائق المتعلقة بإنشاء لجان التحقيق.....
251	2 - العوائق المتعلقة بسلطات لجان التحقيق.....
252	المبحث الثالث: الآليات المنتجة للمسؤولية السياسية للحكومة
254	المطلب الأول: المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة رقابة البرنامج الحكومي.....
255	الفرع الأول: إعداد البرنامج الحكومي وعرضه في مجلس الوزراء.....
258	الفرع الثاني: الأحكام الخاصة بتقييم البرنامج الحكومي أمام البرلمان.....
258	أولاً/ تقديم البرنامج الحكومي أمام المجلس الشعبي الوطني وإمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.....
259	1 - تقديم البرنامج الحكومي أمام المجلس الشعبي الوطني وإجراء مناقشة عامة.....
260	2 - التصويت على البرنامج الحكومي وآثاره.....
260	2 - 1 - عدم الموافقة على البرنامج الحكومي.....
262	2 - 2 - الموافقة على البرنامج الحكومي.....
262	ثانياً/ تقديم برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة.....
264	الفرع الثالث: تقييم آلية رقابة البرنامج الحكومي.....
265	المطلب الثاني: رقابة بيان السياسة العامة.....
266	الفرع الأول: اللائحة.....

267	الفرع الثاني: إثارة المسؤولية السياسية عن طريق ملتصم الرقابة.....
268	أولاً/ شروط توقيع ملتصم الرقابة.....
268	ثانياً/ إجراءات إيداع ملتصم الرقابة.....
269	ثالثاً/ التصويت على ملتصم الرقابة.....
270	1 - الموافقة على لائحة ملتصم الرقابة.....
271	2 - رفض لائحة ملتصم الرقابة.....
271	الفرع الثالث: إثارة المسؤولية السياسية عن طريق طلب التصويت بالثقة.....
272	أولاً/ أسباب لجوء الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة.....
274	ثانياً/ إجراءات وكيفيات وأحكام طلب التصويت بالثقة.....
275	ثالثاً/ الآثار المترتبة على طلب التصويت بالثقة.....
275	1 - الآثار المترتبة نتيجة حجب الثقة عن الحكومة.....
276	2 - الآثار المترتبة نتيجة منح الثقة للحكومة.....
277	المطلب الثالث: تحويل الإستجواب البرلماني لآلية منتجة لمسؤولية الحكومة.....
278	الفرع الأول: مفهوم الإستجواب.....
278	أولاً/ تعريف آلية الإستجواب البرلماني.....
279	ثانياً/ أهمية الإستجواب.....
279	الفرع الثاني: تطور الإستجواب كآلية غير منتجة للمسؤولية السياسية للحكومة قبل تعديل 2020.....
281	الفرع الثالث: الإستجواب البرلماني كآلية منتجة لمسؤولية الحكومة السياسية في تعديل 2020.....
282	أولاً/ شروط صحة الإستجواب.....
283	1 - أن يتعلق الإستجواب بمسألة ذات أهمية وطنية.....
284	2 - أن يتعلق الإستجواب بحالة تطبيق القوانين.....
284	ثانياً/ إجراءات الإستجواب وآثاره.....

285	المطلب الرابع: تقييم الآليات الرقابية ذات الفاعلية في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة.....
287	.....خلاصة الفصل الأول
289	الفصل الثاني: محدودية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وضعف نتائجها وضرورة إصلاح شامل عميق
291	المبحث الأول: محدودية الرقابة البرلمانية بسبب طبيعة الفصل بين السلطات
292	المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان إضعاف للرقابة البرلمانية.....
293	الفرع الأول: مفهوم الحل، أنواعه ومبرراته.....
294	أولا/ مفهوم حق الحل.....
295	ثانيا/ أنواعه.....
295	1 - الحل الرئاسي.....
295	2 - الحل الوزاري.....
295	3 - الحل الشعبي أو الإستفتاءي.....
296	4 - الحل البرلماني الذاتي.....
296	ثالثا/ مبررات حق الحل.....
296	1 - لضبط التوازن بين الحكومة والبرلمان.....
296	2 - البحث عن أغلبية جديدة في البرلمان.....
297	3 - قرب إنتهاء الفترة التشريعية البرلمانية.....
297	4 - تغيير النظام الإنتخابي.....
297	5 - إعادة توجيه الحياة السياسية.....
298	6 - حدوث إنقلاب عسكري أو ثورة.....
298	الفرع الثاني: صور الحل وآثاره.....
298	أولا/ صور الحل.....

298	1 - الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني.....
300	2 - الحل الإختياري للمجلس الشعبي الوطني.....
301	ثانيا/ آثار الحل.....
302	الفرع الثالث: ضمانات عدم تعسف رئيس الجمهورية في إستخدام حق الحل.....
303	أولا/ القيود العامة وتطبيقاتها في النظام الدستوري الجزائري.....
304	ثانيا/ القيود الخاصة وتطبيقاتها في النظام الدستوري الجزائري.....
304	1 - إستقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل.....
305	2 - إستقالة الوزراء الذين يريدون المشاركة في الإنتخابات البرلمانية.....
305	3 - عدم تكرار الحل لذات السبب.....
306	المطلب الثاني: الآليات الأخرى المساهمة في محدودية الوظيفة الرقابية للبرلمان.....
307	الفرع الأول: ظاهرة الغياب إستهتار بالوظيفة الرقابية للبرلمان.....
309	الفرع الثاني: توافق الأغلبية البرلمانية مع الأغلبية الرئاسية.....
311	الفرع الثالث: تباين المناهج المعتمدة في رقابة القضاء الدستوري على النصوص المؤطرة للبرلمان وعلاقته مع الحكومة.....
315	المبحث الثاني: ضرورة إصلاح شامل وعميق بإعادة النظر في توزيع السلطات لتفعيل الرقابة البرلمانية
316	المطلب الأول: الإصلاح المؤسساتي والفردى للبرلمان والنصوص ذات الصلة.....
317	الفرع الأول: المقاربة المؤسساتية لتفعيل الآداء الرقابي للبرلمان.....
317	أولا/ ضمان إستقلالية البرلمان.....
317	ثانيا/ دعم الجهاز الإداري للبرلمان.....
318	ثالثا/ تعزيز عمل اللجان البرلمانية.....
318	الفرع الثاني: المقاربة لتفعيل الآداء الرقابي للبرلمان.....
319	الفرع الثالث: إصلاح النظامين الإنتخابي والحزبي والجمعوي.....
319	أولا/ إصلاح النظام الإنتخابي.....

322	.....ثانيا/ إصلاح النظام الحزبي.....
324	.....ثالثا/ إصلاح العمل الجمعي.....
328	المطلب الثاني: إعادة النظر في العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة لتفعيل الآليات الرقابية.....
328	الفرع الأول: التخفيف من القيود الدستورية والقانونية إزاء الآليات الرقابية.....
329	أولا/ التخفيف من النصاب القانوني المطلوب لتفعيل الآليات الرقابية.....
329	ثانيا/ إصلاح آلية الأسئلة ولجان التحقيق.....
330	الفرع الثاني: اشتراط قيام البرامج الحكومية على آلية التنفيذ.....
331	الفرع الثالث: إزالة التقسيم التقليدي للآليات الرقابية من خلال ربطها ببعضها وتبني المسؤولية الفردية والجماعية للحكومة.....
331	أولا/ ربط الآليات الرقابية ببعضها البعض.....
332	ثانيا/ تبني المسؤولية السياسية الفردية والجماعية للحكومة.....
333	1 - تبني المسؤولية الجماعية للحكومة كأثر للرقابة الناتجة عن البرنامج الحكومي وبيان السياسة العامة.....
334	2 - تبني المسؤولية الفردية لعضو الحكومة كأثر للرقابة الناتجة عن آليات الأسئلة والإستجواب ولجان التحقيق.....
335	المطلب الثالث: الضمانات القضائية المطلوبة لتفعيل الرقابة البرلمانية.....
336	الفرع الأول: إستقلالية القضاء الدستوري.....
338	الفرع الثاني: تنصيب المحكمة العليا للدولة لضمان إمتثال الحكومة للقواعد الدستورية..
340	.....خلاصة الفصل الثاني.....
342	.....خاتمة.....
349	.....قائمة المراجع.....
375	.....الفهرس.....

الملخص:

تناولت هذه الدراسة عرض لأهم محطات النظام الدستوري الجزائري، لا سيما التي شهدتها السلطة التشريعية، الدستورية والقانونية والسياسية والمؤسسية، والوقوف على مدى أداء هذه المؤسسة الدستورية ومدى فعاليتها في ممارسة وظائفها التشريعية والرقابية، وذلك في مواجهة السلطة التنفيذية، في ظل مبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستورياً، والوقوف على الأسباب الحقيقية لتراجع دورها في ممارسة وظائفها، وإبراز متطلبات تدعيمها كهيئة دستورية منتخبة تمثل الشعب وإرادته، بعد تحليل واقع الممارسة البرلمانية، والبحث عن المتغيرات وتحديد الطوابق التي إستقر عليها المؤسس الدستوري بخصوصها، والقيود التي فرضها عليها، لصالح السلطة التنفيذية وصولاً إلى تقييم الوضع وتقديم بعض الحلول التي قد تساهم في خلق توازن حقيقي بين السلطتين في ظل مبدأ فصل بين السلطات، التوازن والتعاون الذي يعبر عن إرادة الجميع، في تحقيق دولة الحق والقانون وإحترام الحقوق والحريات.

الكلمات المفتاحية: الفصل بين السلطات، التطور الدستوري، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، التشريع، الرقابة البرلمانية، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، الحكومة.

Abstract:

This study dealt with a presentation of the most important stages of the Algerian constitutional system, especially those witnessed by the legislative authority, constitutional, legal, political and institutional, and to determine the extent of the performance of this constitutional institution and the extent of its effectiveness in exercising its legislative and oversight functions, in the face of the executive authority, in light of the principle of separation of powers enshrined constitutionally, and finding out the real reasons for the decline in its role in the exercise of its functions, and highlighting the requirements for its consolidation as an elected constitutional body that represents the people and their will, after analyzing the reality of parliamentary practice, searching for the variables and identifying the controls that the constitutional founder settled on regarding them, and the restrictions he imposed on it, in favor of the executive authority, in order to assess the situation and provide some solutions that may contribute to creating a real balance between the two authorities under the principle of separation of powers, balance and cooperation that expresses the will of everyone, in achieving a state of right and law and respect for rights and freedoms.

Key words: separation of powers, constitutional development, legislative power, executive power, legislation, parliamentary oversight, National People's Assembly, National Assembly, government.

Résumé:

Cette étude a porté sur une présentation des étapes les plus importantes du système constitutionnel algérien, notamment celles vécues par le pouvoir législatif, constitutionnel, judiciaire, politique et institutionnel, et de déterminer l'étendue des performances de cette institution constitutionnelle et l'étendue de son efficacité dans l'exercice de ses fonctions législatives et de contrôle, face au pouvoir exécutif, à la lumière du principe de séparation des pouvoirs consacré par la Constitution, et rechercher les véritables raisons de la diminution de son rôle dans l'exercice de ses fonctions, et mettre en évidence les exigences de sa consolidation en tant qu'organe constitutionnel élu représentant le peuple et sa volonté, après avoir analysé la réalité de la pratique parlementaire, recherché les variables et identifié les contrôles que le fondateur constitutionnel a mis en place à leur égard, et les restrictions qu'il lui a imposées, au profit du pouvoir exécutif, afin d'évaluer la situation et d'apporter quelques solutions susceptibles de contribuer à créer un véritable équilibre entre les deux pouvoirs en vertu du principe de séparation des pouvoirs, d'équilibre et de coopération qui s'exprime la volonté de chacun, dans la réalisation d'un état de droit et de droit et dans le respect des droits et des libertés.

Mots clés: séparation des pouvoirs, élaboration constitutionnelle, pouvoir législatif, pouvoir exécutif, législation, contrôle parlementaire, Assemblée populaire nationale, Assemblée nationale, gouvernement.