



جامعة أكلي محند أولحاج – البويرة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في دستور 1996

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون
تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية

إشراف الأستاذة:
خلوفي خدوجة

إعداد الطالب:
مصطفى كمال

لجنة المناقشة:

الأستاذة: بلحارث ليندة..... رئيسا
الأستاذة: خلوفي خدوجة..... مشرفا ومقرا
الأستاذ: كحل صالح..... مناقشا

تاريخ المناقشة. 2015/11/24

إهداء

إلى الوالدين الكريمين أطل الله في عمرهما .

إلى جميع أفراد عائلتي صغيرا وكبيرا، الذين أحييا في كنف حبهم واحترامهم

إلى كل أستاذ يحمل نور العمل و نبل الأخلاق .

إلى كل طالب شغوف بالعلم متعطش لطلبه .

إلى كل من جمعنا به أيام الحياة يوما ما و عاشرنا بصفاء سيرته و عبقنا بطيب أخلاقه .

كمال

تشكرات

أحمد الله عزوجل على كثير عطائه ، وتوفيقه في إتمام هذا العمل ، كما أتقدم إلى أستاذتي الدكتورة خلوفي خدوجة بجزيل الشكر على تفضلها بالإشراف على هذا العمل وحرصها على توجيهه و تصويبه بجميل نصحتها مع تواضعها ، كما أتقدم بالشكر إلى أستاذتي الكرام أعضاء اللجنة المناقشة ، الدكتورة بلحارث ليندة ، رئيسا والأستاذ لكحل صالح ممتحنا وإلى جميع أستاذتي الأفاضل بكلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة أكلي محند أولحاج بالبويرة .

قائمة المختصرات

أولا : باللغة العربية .

- د ط : دون طبعة .
- د د ن : دون دار النشر .
- د س ن : دون سنة النشر .
- ص : صفحة .
- ج ر : الجريدة الرسمية .

ثانيا : باللغة الفرنسية .

L G D J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

O P.cit : ouvrage précédemment cité .

O P U : Office de Publications et Universitaires.

P : Page.

مقدمة

شكلت فكرة السلطة وكيفية تنظيمها محور أساسي بالنسبة لدراسات القانون الدستوري والنظم السياسية من خلال التطور التاريخي الذي عرفته، فإذا كان تنظيم السلطة في العصور المبكرة يتمثل في تركيزها بيد شخص واحد، بحجة أن هذا الشخص يستمد سلطته مباشرة من الإله (النظريات التيوقراطية)، فإنه في ظل دولة القانون التي تقوم على عدّة مبادئ أهمها خضوع الحكام والمحكومين لسلطات القانون على حد سواء، يجب تقسيم السلطة بين عدّة هيئات ضماناً لعدم التعسف وممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم .

يتم ذلك تماشياً وتوافقاً مع التطور الذي عرفته نظرية السيادة ومبدأ الفصل بين السلطات الذي كان للفقير الفرنسي "مونتسكيو" الفضل في صياغته في نظرية دقيقة ومفصلة بعد أن سبقه إليه المفكر الإنجليزي "جون لوك" في كتابه الحكومة المدنية⁽¹⁾، كما يجد هذا المبدأ جذوره عند أعلام الفكر الإغريقي كأفلاطون وأرسطو.

حيث قسم مونتسكيو في كتابه الشهير روح القوانين الذي أصدره سنة 1748 سلطات الدولة إلى ثلاث سلطات، وهي السلطة التشريعية التي تشرع القوانين، والسلطة التنفيذية التي تتولى تنفيذ القوانين وإقرار الأمن، والسلطة القضائية التي تفصل في المنازعات وفقاً للقانون كما نادى مونتسكيو إضافة إلى الفصل الوظيفي، بأهمية الفصل العضوي بين السلطات الثلاث وذلك مع ضمان التوازن بينها⁽²⁾.

كما أشار إلى أن الفصل بين السلطات هو فصل مرن، يسمح بقدر من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما، على نحو يضمن صيانة حقوق وحرريات الأفراد، ذلك لأن التعاون بين السلطات ضروري من أجل تنفيذ السياسة العامة في الدولة تجنباً لأي انسداد، أو وجود أزمات سياسية، ويكون ذلك عن طريق منح السلطة آلية الحكم وآلية الردع في نفس الوقت⁽³⁾.

تجدر الإشارة إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي دعا إليه مونتسكيو لم يعتمد بنفس الصيغة عند تطبيقه من طرف الدول في الأنظمة المعروفة حالياً، حيث أدى هذا الاختلاف

¹ - مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ،مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع 2009 ،ص 20 .

² - محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، الطبعة السادسة ،دمن، مصر ، 1983، ص 185.

³ - ARDANT Philippe, Institution politique et droit constitutionnel, 16^{ème} Edition, L.G.D.J. Paris, 2004 PP 42-43.

إلى ظهور أنظمة سياسية ثلاث، وهذا تبعاً لطبيعة الفصل بين الهيئات، فإذا كنا أمام فصل مطلق بين السلطات فإننا بصدد النظام الرئاسي، وكلما كان هناك فصل مع التعاون كان النظام برلمانياً⁽¹⁾.

أما ثالث هذه الأنظمة فقد أفرزه التطور العملي لقواعد النظام البرلماني التقليدي، حيث جعل بعض خصائص هذا النظام تقترب من النظام الرئاسي، وهذه الحقيقة نجدها في فرنسا التي جمعت بين النظام الرئاسي والبرلماني من خلال دستور 1958، الذي مثل تطبيقه بداية عهد الجمهورية الخامسة وقد أطلق البعض على هذا النظام تسمية النظام الشبه رئاسي⁽²⁾.

إضافة إلى ذلك تنص أغلب الدول في دساتيرها على أن السلطة القضائية مستقلة⁽³⁾، ولو أن الأمر يختلف من دولة لأخرى، فإن الصراع الحقيقي على السلطة يبقى يدور بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث مدى وجود التكافؤ والتوازن بينهما أو سيطرة سلطة على الأخرى.

أما بالنسبة للجزائر فبعد حصولها على الاستقلال وإقرار دستور الجمهورية الجزائرية سنة 1963، استبعد المؤسس الدستوري اعتماد الأنظمة السياسية التقليدية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات باعتبارها من منظوره مصدراً لعدم الاستقرار داخل الدولة، في حين يعتبر أن الضامن لهذا الاستقرار بصورة فعالة هو النظام القائم على قاعدة هيمنة الشعب صاحب السيادة، بسهره على استقرار الأنظمة السياسية للبلاد، وعلى الحزب الطائفي الواحد، بجعله الجهاز الدافع أو المحرك للسياسة العامة للبلاد، والذي يستمد قوته من الشعب⁽⁴⁾.

¹ - شرون حسينة وبن مشري عبد الحليم، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، مخبر بحث أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد الرابع، الصادر عن جامعة محمد خيضر، بسكرة، د س ن، ص 190.

² - علي هادي حميدي الشكراوي، النظام السياسي الفرنسي كنموذج تطبيقي معاصر للفصل المرن بين السلطات
[http :www.universty of baylon.com](http://www.universty of baylon.com)

³ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 05.

⁴ - أنظر ديباجة دستور 1963، المصادق عليه في الاستفتاء الشعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر، عدد 64، الصادر بتاريخ 08 نوفمبر 1963، المتضمن دستور 10 سبتمبر 1963.

إلا أن أحكام هذا الدستور كانت محدودة زمنياً بموجب المادة 59 التي تنص على أنه "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني وجوباً"، تمّ توقيف العمل بالدستور وتولى الرئيس جميع السلطات.

لتأتي بعد ذلك حركة 19 جوان 1965، فاستلم فريق جديد مقاليد السلطة، حاملاً نظرة جديدة تمثلت في إلغاء الدستور، مكتفياً بمؤسسات قليلة وخفيفة وعلى قدر كبير من التداخل وعدم التمايز، وهي مجلس الثورة والحكومة، ورئيس مجلس الثورة، ورئيس مجلس الوزراء، كان ذلك بموجب أمر 10 جويلية 1965⁽¹⁾، المتضمن تأسيس الحكومة الذي يعتبره البعض دستور صغير، فمن ناحية المؤسسات كانت هناك قطيعة مع النظام السابق، لكن مع عنصر أساسي من الاستمرارية وهو مواصلة العمل بنظام الحزب الواحد، مع الإخفاق في اقتسام السلطة العليا فتم تركيزها في يد شخص واحد، فقد جمع العقيد بومدين في آن واحد وظائف رئيس الدولة وممثل مجلس الثورة ورئيس الحزب ورئيس مجلس الوزراء⁽²⁾.

أما عن آليات ممارسة هذه السلطة فقد تم ممارسة السلطة التنفيذية والتشريعية من طرف الحكومة بتفويض من مجلس الثورة صاحب السلطتين الأصلي، فقد قضت المادة 6 من الأمر رقم 182/65 " أن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم"، يتضح من نص المادة أن ما يدخل في مجال التشريع يصدر في شكل أوامر، وإذا صدر مرسوم فهو يدخل في مجال التنظيم.

تمت بعد ذلك العودة إلى الحياة الدستورية من خلال دستور 1976⁽³⁾، الذي قام فيه النظام التأسيسي كما في دستور 1963 على ثلاث ركائز أساسية هي الحزب صاحب الوظيفة السياسية، ورئيس الجمهورية صاحب الوظيفة التنفيذية، والمجلس الشعبي الوطني

¹ - أمر رقم 182/65 مؤرخ في 10 جويلية 1965 يتضمن تأسيس الحكومة، ج ر، عدد 58، صادر في 13 جويلية 1965.

² - بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010، ص ص 73-80.

³ - أمر رقم 97-76 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار نص دستور الجمهورية الجزائرية المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.

صاحب الوظيفة التشريعية⁽¹⁾، إلا أنّ نظرية وحدة السلطة قد تجسدت ميدانياً، فكان المجلس الشعبي الوطني تابعاً للحزب فهذا الأخير لا يسمح لغير مؤيد له أن يصل إلى المجلس وداخل المجلس، كانت قيادة هذا الأخير بين أيدي أعضاء من قيادة الحزب، مع العلم أن القائد العام للحزب هو رئيس الجمهورية، كما أن ممارسة وظيفة التشريع الممنوحة للمجلس بموجب المادة 126 من الدستور قد حصرت في نطاق ضيق وأخضعت لقيود دستورية صارمة⁽²⁾ كما أن الدستور لم يفرض أي قيد على السلطات الواسعة والحاسمة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية فهو يمارسها دون أي تدخل من المجلس، وقد نص الدستور على وسائل أخرى لممارسة الرقابة البرلمانية، ولكنها قيدت بأحكام قلصت من فاعليتها إلى حد بعيد⁽³⁾.

غير أن الإصلاحات التي عرفتها الجزائر بعد أحداث أكتوبر 1988 متأثرة بالظروف الداخلية، وكذا التحولات السياسية العالمية الساعية إلى فرض مشروع سياسي حضاري يجب استكمال بنائه خارج الدول الغربية، فنظام العولمة من الناحية السياسية لا يعني فقط تحرير الاقتصاد، وإنما يعني ترقية الأنظمة السياسية الفتية وإدخالها ضمن الأنظمة الليبيرالية التي تركز دولة القانون وتعمل على ترقية حقوق الإنسان⁽⁴⁾.

أدت إلى الاستجابة لهذا التحول السياسي بإدخال ميكانيزمات جديدة في تنظيم السلطة لذلك برزت ملامح النظام الديمقراطي بعد تكريس نهاية الحزب الواحد، وإقرار التعددية السياسية، والتخلي عن الفلسفة الاشتراكية، وتبني مبدأ الفصل بين السلطات كإحدى الركائز

¹ - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 108.

² - بناء على المادة 120 من دستور 1976 لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تقرير الحالة الاستثنائية وتوقيف عمل المجلس .

- كما له حق التشريع عن طريق الأوامر بموجب المادة 153.

- طلب مداولة ثانية المادة 155.

- اقتراحات القوانين غير قابلة للنقاش إلا إذا قدمها 20 نائب المادة 148.

- لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية المادة 149.

- تحييد المجلس تحييداً كاملاً من طرف الرئيس باستفتاء الشعب في القضايا ذات الأهمية الوطنية المادة 14/111.

³ - تتمثل هذه الوسائل في استجواب الحكومة، وتوجيه الأسئلة الكتابية إليها، وحق اللجان العامة في الاستماع إلى أعضاء الحكومة، وحق المجلس في إبداء رأيه بالتصويت عند الاقتضاء على لائحة حول الممارسة الخارجية، حق إنشاء لجنة برلمانية لإجراء تحقيق حول مسألة ذات أهمية عامة.

⁴ - شاشوة عمر، في مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 04.

الأساسية لتنظيم السلطات في الدولة، وهو ما يؤكد أن هذا المبدأ من ابتداع المؤسس الدستوري لسنة 1989.

في هذا الشأن يجب التوضيح أن تبني مبدأ الفصل بين السلطات لم يكن بصريح العبارة سواء ضمن أحكام الدستور أو ضمن ديباجته، وإنما يستنتج ضمناً من خلال كيفية تنظيم السلطة، حيث تضمن الدستور في الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات ثلاث فصول خصص الفصل الأول للسلطة التنفيذية، والفصل الثاني للسلطة التشريعية، والفصل الثالث للسلطة القضائية، مما يوحي بأن كل سلطة تختص بوظيفة معينة، وهو ما أكدته المجلس الدستوري في رأيه المتعلق بالقانون الأساسي للنائب⁽¹⁾.

كرس المؤسس الدستوري التقسيم ذاته في دستور 1996⁽²⁾، مما يوحي مبدئياً أن هناك تبني لمبدأ الفصل بين السلطات، ولكن سرعان ما تبرز مؤشرات انهيار هذا المبدأ، من خلال ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، سواء من خلال ضمان وتدعيم هذا التفوق، بالعمل على تقوية السلطة التنفيذية عضويًا باعتماد مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام والمباشر، على غرار الدساتير الجزائرية السابقة.

أضف إلى ذلك أن مبدأ التداول على السلطة الذي كرسه دستور 1996 من خلال ممارسة رئيس الجمهورية اختصاصاته، لعهدة رئاسية مدتها 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة لم يعمر طويلاً، حيث أصبح عدد العهد الرئاسية غير مقيد بموجب تعديل 2008، مما يفتح المجال واسعاً لشخصنة واحتكار السلطة، ويؤكد أن جل التعديلات الدستورية التي طرأت على الدساتير الجزائرية ودستور 1996 بصفة خاصة كانت لصالح السلطة التنفيذية وبالضبط لمؤسسة الرئاسة.

¹ - رأي المجلس الدستوري المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، بتاريخ 30 أوت 1989، الذي ينص " ونظر لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور"، مجلة المجلس الدستوري (أحكام الفقه الدستوري)، عدد رقم 01، 1989-1996، ص 21.

² - مرسوم رئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، الصادرة في 14 أبريل 2002، وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

يبرز كذلك العمل على تقوية السلطة التنفيذية عضويًا على حساب البرلمان في حرية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة ، فهو غير مقيد لا دستورياً ولا عملياً بتعيينه من الأغلبية البرلمانية، فبالعودة لأحكام الدستور نجد أنها تنص على أن رئيس الجمهورية يقود السلطة التنفيذية وبجانبه رئيس الحكومة مسؤول أمامه وأمام المجلس الشعبي الوطني وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2008⁽¹⁾، أعيد تجميع السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية حيث ألغي منصب رئيس الحكومة وعوض بمنسق لعمل حكومة الرئيس تحت تسمية الوزير الأول لا يشبه الوزير الأول في الأنظمة البرلمانية إلا في التسمية والمسؤولية دون أن تسند له سلطات مستقلة عن الرئيس صاحب السلطة الفعلية.

مُنح الرئيس كذلك في ظل دستور 1996 أخطر وسائل السيطرة على البرلمان وأكبر الضمانات الداعمة لتفوق السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية وهي الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني، الذي يندرج ضمن إحدى التطورات التاريخية التي استقر عليها الصراع بين البرلمان والسلطة التنفيذية في إنجلترا، وما يزيد من خطورة هذا الحق الممنوح لرئيس الجمهورية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 129 من الدستور، هو خلوه من أي شروط جوهرية تقيد ممارسته.

من جهة أخرى أسس دستور 1996 لتفوق السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية على البرلمان في وظائفه الأصلية وهي التشريع، من خلال تزويد الحكومة ورئيس الجمهورية بقدر أكبر بآليات خاصة تؤدي إلى هيمنته على هذا المجال سواء في الظروف العادية أو غير العادية، بالإضافة إلى غياب وسائل تأثير متبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، في ظل افتقار وسائل الرقابة الممنوحة للبرلمان للفعالية وافتقارها لعنصر الجزاء.

من هنا تظهر أهمية هذه الدراسة، كونها محاولة لإبراز الوجه الحقيقي للتطورات التي عرفتتها التجربة الدستورية الجزائرية، خاصة في الفترة الأخيرة من خلال الكشف عن مدى

¹ - قانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

استقلالية المؤسسات الدستورية العليا في الدولة ولاسيما السلطة التشريعية، وانعكاسات ذلك في تثبيت أركان الديمقراطية الفتية وتحديد نوع النظام السياسي المتبع.

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع كذلك في الموقع والقيمة التي تحتلها كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية داخل البناء المؤسساتي للدولة الجزائرية، وبالتالي إظهار آليات تفوق إحداهما على الأخرى من خلال دستور 1996 ذاته على عكس ما يراد لهما من تحقيق التوازن والتعاون في مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعتبر الدعامة الأساسية لتأسيس دولة القانون.

وعليه نطرح الإشكالية التي مفادها:

كيف كرس المؤسس الدستوري الجزائري هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان في ظل دستور 1996؟

وقد اعتمدنا لدراسة هذا الموضوع على المنهج التحليلي من خلال تحليلنا لمختلف العوامل الضامنة لتقوية وتدعيم السلطة التنفيذية، وبالمقابل الهيمنة على السلطة التشريعية والمنهج الوصفي بوصفنا للآليات الممنوحة للسلطة التنفيذية وعلى وجه الخصوص لرئيس الجمهورية لتوجيه السلطة التنفيذية والهيمنة على صلاحيات البرلمان، وكذا إفراغ آليات الرقابة الممنوحة للبرلمان من محتواها بالإضافة إلى المنهج المقارن في بعض المواضع من هذه الدراسة لتثبيت حقائق معينة.

ولإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه قسمنا هذه الدراسة لفصلين تناولنا في الفصل الأول أهم الضمانات الداعمة لتفوق السلطة التنفيذية على البرلمان وهي العمل على تقوية السلطة التنفيذية عضويًا، والسيطرة على البرلمان بواسطة الحل الرئاسي.

والفصل الثاني تناولنا فيه هيمنة السلطة التنفيذية على وظائف البرلمان من خلال مجال التشريع بتقييد سلطة البرلمان التشريعية، وتوسيع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان، وجعل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة غير فعالة، وذلك بإضعاف وسائل الرقابة التي تترتب عليها مسؤولية الحكومة، وكذا الرقابة عن طريق وسائل الاستعلام.

الفصل الأول

الضمانات الداعمة لتفوق السلطة التنفيذية

على البرلمان

يثير موضوع العلاقة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية في أيّ نظام سياسي إشكالية التفوق الحاصل في موازين القوى بين كل من الهيئتين، وعموماً يمكن أن نقول أن هذه العلاقة تتميز بتأرجح من حيث القوة والضعف أو الهيمنة والخضوع بين الأنظمة السياسية المختلفة بغض النظر عن التصنيف الكلاسيكي للنظام على أنه برلماني أو رئاسي، كما يمكن أن يظهر ذلك التآرجح داخل نفس النظام السياسي في فترة زمنية معينة يمكن أن تتحكم في موازينها آليات دستورية مستحدثة يأتي بها التعديل الدستوري، أو تطبيقات عملية يفرضها الواقع العملي للنظام أو اعتبارات أخرى يطغى عليها الجانب السياسي ويصعب تفسيرها قانونياً.

ما يمكن أن يقال عن النظام السياسي الجزائري في هذا السياق أنه النظام الذي يعرف معادلة وحيدة تتمثل في تفوق الجهاز التنفيذي، وهي القاعدة التي درجت عليها التجارب الدستورية المتعاقبة، وذلك لأنه اتصف بالنظام الذي يبجل الهيئة التنفيذية، وإذا كان ذلك حال النظام السياسي الجزائري، فإن الأنظمة السياسية المقارنة في العصر الحديث كلها تتوجه إلى ذلك المنحى الذي يظهر التفوق التنفيذي الواضح والصريح⁽¹⁾، لكن مما لا شك فيه أن ذلك لا يتم على النحو الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري.

اقتباس الدساتير الجزائرية من الدساتير الغربية في هذا الشأن لا يعبر عن تأثر ولا إعجاب بها، وإنما هو اقتباس واعي انتقائي لا يأخذ إلاّ الإجراءات الضامنة لتكريس نظام مختلف في أساسه وطبيعته عن النظام الذي تمّ تقليده، فالنظام الذي عمل المؤسس الجزائري على تشييده، لا يعكس التوازن النظري الذي تقوم عليه المؤسسات في الأنظمة التقليدية المذكورة، بل يسعى إلى جعل النظام يركز على مؤسسة واحدة، وهي مؤسسة رئيس الجمهورية، ويحرص على ضمان فعالية سلطاتها وعلى وقايتها من المؤسسات الأخرى⁽²⁾.

يظهر ذلك في دستور 1996، من خلال إحاطة السلطة التنفيذية بمجموعة من الضمانات التي تدعم تفوقها على البرلمان، من خلال العمل على تقوية السلطة التنفيذية

¹- بن سريّة سعاد مركز، رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون 08-19) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2010، ص3.

²- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 02.

عضوياً، باعتماد المؤسس الدستوري مجدداً مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، مما جعله يحظى بشرعية شعبية كبيرة تضعه في مركز متميز يختلف من حيث الأهمية عن المراكز التي تحتلها المؤسسات السياسية الأخرى، بالإضافة إلى فتح تجديد العهدة الرئاسية بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، مما يفتح المجال لإمكانية احتكار السلطة وبالتالي إزاحة مبدأ التداول على السلطة، مع منح رئيس الجمهورية حرية تعيين رئيس الحكومة سابقاً والوزير الأول حالياً، دون الأخذ بعين الاعتبار الأغلبية البرلمانية، وهو ما سنتناوله في المبحث الأول.

أما من ناحية أخرى فقد مُنحَ الرئيس آلية دستورية يمكنه من خلالها السيطرة على البرلمان، بممارسة حق الحل في مواجهة المجلس الشعبي الوطني، بإنهاء فترته التشريعية واستدعاء الهيئة الانتخابية لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة، دون أن يخضع حق الحل لضمانات دستورية تمنع الرئيس من التعسف في استعماله، وهو ما سنتناوله في المبحث الثاني .

المبحث الأول

تقوية السلطة التنفيذية عضويًا

تتميز الدساتير الجمهورية باختيار رئيس الدولة عن طريق الانتخاب وبتحديد مدّة الرئاسة⁽¹⁾، إذ أن رؤساء الجمهورية لا يصلون إلى مقاعد الرئاسة بالوراثة كما هو شأن الملوك وإنما يتم اختيارهم وفقا للطرق التي تحددها دساتير دولهم.

أما برجعنا لأسلوب اختيار رئيس الجمهورية في الجزائر نجدنا اختارت أسلوب الانتخاب المباشر، وهذا الأخير أدى إلى ازدياد أهمية مكانة رئيس الجمهورية ضمن مؤسسات الدولة بحيث يصبح مفوضاً من قبل الشعب كله وبصفة مباشرة لممارسة السيادة الوطنية، شأنه في ذلك شأن أعضاء البرلمان، بل هو يتفوق عليهم من حيث كونه يتم انتخابه ليس من قبل سكان دائرة انتخابية معينة بل من قبل كافة الشعب، وهذا ما يمنحه قوة زائدة تجعله يتفوق على البرلمان.

كما أن تحديد المدّة الرئاسية يدعم مبدأ هاماً من مبادئ النظم الديمقراطية وهو مبدأ التداول على السلطة، وهذا التحديد هو ركن من أركان النظام الجمهوري الذي يختلف على النظام الملكي القائم على تقلد الملك الحكم مدى الحياة، وعلى العكس من ذلك فإن الشرعية الدستورية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والمستمدة من انتخابه من طرف صاحب السيادة وهو الشعب إذا اقترنت بعدم تحديد عدد العهد الرئاسية ستشكل خطر على النظام الديمقراطي خاصة لما يكون لرئيس الجمهورية صلاحيات وسلطات واسعة يخوله إيها الدستور.

لهذا يحتل رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري المركز الممتاز باعتباره منتخب من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وفقاً لشروط وكيفيات محددة في الدستور، والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ويمارس اختصاصاته لعهدة رئاسية مدتها 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ثم أصبحت غير مقيدة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008، (المطلب الأول).

¹ - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 258.

منح لرئيس الجمهورية كذلك في النظام السياسي الجزائري كامل الحرية في تعيين رئيس الحكومة في ظل ثنائية السلطة التنفيذية، قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 والأمر ذاته بالنسبة للوزير الأول بعد تعديل 2008، لأن الرئيس غير مقيد دستوريا بتعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، فله أن يقدم على تعيينه من الأغلبية البرلمانية، أو يفعل العكس ويعينه من الشخصيات الوطنية، وهو ما من شأنه أن يعطي تفوق عضويًا للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان، خاصة إذا كان الواقع العملي للتجربة السياسية الجزائرية يسير في هذا المنحى، زد على ذلك عدم تأثير الأغلبية البرلمانية على تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول عملياً، (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تدعيم رئيس الجمهورية بطريقة انتخابه وبالعهد الرئاسية

إن أسلوب تولي رئيس الجمهورية لمنصبه في النظام الجمهوري عن طريق انتخابه بالاقتراع العام المباشر، يجعل منه سلطة مستقلة ومدعمة في مواجهة البرلمان فمصير رئيس الجمهورية ليس معلق بإرادة نواب البرلمان، أو بأي هيئة سياسية أخرى.

قبل تولي هذا المنصب لا بد أن يقطع المتقدم إليه عدّة مراحل نظمها دستور 1996 وقانون الانتخابات، وتبدأ بالترشح الذي يستوجب عدّة شروط دستورية وقانونية، وعند اجتماع هذه الشروط في المترشح يصبح بإمكانه المشاركة في الانتخابات الرئاسية التي تقام بالكيفيات المحددة بدورها في الدستور والقانون (الفرع الأول).

كما تبني دستور 1996 مبدأ التداول على السلطة من خلال تحديد عدد العهد الرئاسية بعهدتين غير قابلتين للتجديد لكن هذا المبدأ لم يصمد طويلاً، فتمت إزالته بالتعديل الدستوري لسنة 2008، وذلك بفتح المجال لتجديد العهدة الرئاسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الانتخاب دعامة لاستقلال رئيس الجمهورية

لمنصب رئيس الجمهورية أهمية خاصة بين مناصب السلطات العليا والدنيا للدولة على حد سواء، وما زاد من أهميته هو الطريقة التي يصل بها إلى سدة الحكم، والتي أقرتها مختلف الدساتير الجزائرية، ومختلف الأنظمة الانتخابية المعمول بها، وهي الانتخاب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وقبل كل ذلك لابد أن يكون الشخص الذي يمثل الشعب محصناً بعدة شروط دستورية وقانونية، والتي يجب أن تتوفر فيه قبل اللجوء إلى الاقتراع.

أولاً : شروط الترشح لرئاسة الجمهورية

يستند حق المواطن في الترشح لمنصب رئيس الجمهورية في النظام الجمهوري على المبدأ الدستوري الذي يدعوا إلى المساواة بين المواطنين أمام القانون، والكفاءة في تولي الوظائف العامة، وإن كان الترشح لهذا المنصب مقيد بشروط أكثر من تولي الوظائف العامة⁽¹⁾، نجد تطبيق ذلك في أحكام دستور 1996، ولاسيما المادة 50 منه التي تنص " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وأن يُنتخب " ، كذلك المادة 51 التي تنص على أن " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون " .

إضافة إلى ذلك يعتبر حق الترشح عمل يقوم بموجبه أحدهم بترشيح نفسه فردياً أو ضمن قائمة لانتخاب معين، وحرية الترشح لمنصب رئيس الجمهورية مبدأ تفرضه قواعد التعددية السياسية، فالمجال للترشح غير مقتصر على فئة معينة أو حزب معين، وإنما مفتوح لكل من تتوفر فيه الشروط الدستورية والقانونية، هذا وإن كانت القواعد المنظمة لشروط وإجراءات الانتخابات تشكل هي الأخرى مقياساً لدرجة حرية الترشح⁽²⁾، وهو ما سيظهر من خلال عرضنا للشروط التي تضمنها الدستور لضبط الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية وكذا الشروط الأخرى التي تضمنها القانون العضوي للانتخابات:

¹ - خير الدين فايزة، تولية رئاسة الدولة في الأنظمة العربية الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق ، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2011-2012، ص 11.

² - بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 05.

أ) الشروط الدستورية الواجب توفرها في المترشح لرئاسة الجمهورية

شروط القابلية للانتخاب حددتها المادة 73 من دستور 1996 وهي كما يلي:

1) أن يكون المترشح متمتعاً فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية، وهذا يعني إبعاد المتجنس الذي اكتسب الجنسية الجزائرية بعد أن كان حاملاً لجنسية دولة أخرى أو الذي يحمل جنسيتين والغرض من ذلك حماية مصلحة المجتمع من اسناد قيادته إلى غير ذوي الجنسية الأصلية ويعتبر هذا الشرط ضرورياً لأن حامل الجنسية الجزائرية أصلاً يكون أكثر ارتباطاً وتمسكاً بالوطن والأمة ومصالحها بالمقارنة مع المتجنس الذي قد يكون طلب الجنسية لأغراض بعيدة عن الانتماء إلى الوطن والأمة، وحتى وإن كان غير ذلك فإن علاقته وروابطه تكون ضعيفة بالمقارنة مع حامل الجنسية الأصلية لكونه يشعر دائماً بأنه جزء من الشعب الجزائري ومرتبط بالوطن موضوعياً ونفسياً عن اقتناع وليس مصلحة⁽¹⁾.

2) أن يدين بالإسلام، وهذا الشرط نتيجة منطقية لكون الشعب الجزائري شعب مسلم ولا يرضى بغير المسلم قائداً لوطنه، فإذا كان الشعب مسلماً وأحكام الدستور تنص على أن الإسلام دين الدولة، فإن ذلك يعني منطقياً أن المترشح لرئاسة الدولة يجب أن يكون مسلماً لتكريس ذلك عملياً لحماية الإسلام من محاولات المساس به باعتباره عقيدة المجتمع الجزائري الذي يرأسه⁽²⁾.

3) أن يكون عمره أربعون (40) سنة كاملة يوم الانتخاب، وهو سن من المفترض أن يتمتع الفرد فيه بالحنكة والتجربة لممارسة السلطة وتولي الرئاسة، وهو سن النبوة الذي بدأ نزول الوحي فيه على النبي محمد صلى الله عليه وسلم⁽³⁾.

4) التمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية، وهو شرط منطقي إذ لا يعقل تولي الحكم من طرف شخص محروم من حقوقه المدنية والسياسية، فيتشترط في المرشح أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية وغير محجور عليه لجنون أو عته أو سفه، إذ لا يعقل أن يسمح لشخص تولي الرئاسة وهو محروم من التصرف في شؤونه الخاصة ومحروم من حقوقه السياسية

¹ - بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية الجزء الثالث، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص ص 17-18.

² - المرجع نفسه، ص 18.

³ - ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، النظم السياسية، د ط، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999 ص 187.

كما يجب أن يكون أهلاً للثقة، فليس من المنطق أن يتولى رئاسة الدولة مواطن محروم من حقوقه السياسية كحق الانتخاب وحق الترشح ... إلخ⁽¹⁾.

(5) أن يثبت الجنسية الجزائرية لزوجها، ما يفيد بأن زوج المترشح يكون ذا جنسية أصلية أو على الأقل قد اكتسب الجنسية الجزائرية⁽²⁾.

(6) أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل يوليو 1942 لقد حرص المؤسس الدستوري على وضع هذا الشرط في دستور 1996 رغم أن الدساتير السابقة لم تتضمن مثل هذا الشرط، ولقد برزت أهمية هذا الشرط في الانتخابات الرئاسية لعام 1999⁽³⁾.

(7) أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة نوفمبر 1945، إذا كان مولود بعد يوليو 1942، أوجب دستور 1996 على المترشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد الثورة، أي لم يكونوا أعداء للجزائريين، ولم ينحازوا إلى الفرنسيين بأي صورة كانت تجعلهم في حكم الخائنين للوطن⁽⁴⁾.

(8) أن يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه وهو شرط يطغى عليه الطابع الشكلي لانعدام الشفافية في الرقابة على الممتلكات المصرح بها وغير المصرح بها⁽⁵⁾.

ب) الشروط القانونية الواجب توفرها لدى المترشح لرئاسة الجمهورية

نضم القانون العضوي للانتخابات شروطاً أخرى على المترشح القيام بها لقبول مشاركته في الانتخابات الرئاسية، وهي كالتالي:

¹ - بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص ص 18-19.

² - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 18.

³ - يرى الأستاذ بوشعير سعيد، أن هذا الشرط وضع أصلاً لمنع ترشح محفوظ نحاح رئيس حركة حماس بسبب ما حظي به من تأييد في الانتخابات الرئاسية لسنة 1995 وما أحرز عليه من أصوات، المرجع نفسه، ص 19.

⁴ - بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2002-2003، ص 15.

⁵ - بو الشعير سعيد، المرجع السابق، ص 20.

1- التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية: يتم التصريح بالقيام بإيداع طلب التسجيل لدى المجلس الدستوري في مقابل وصل مرفق بملف يحتوي على عدّة وثائق إدارية والقيام بالتوقيع على تعهد كتابي⁽¹⁾.

2- تقديم قائمة التوقيعات: من الشروط الموضوعية التي تضيفي الجديدة على الترشح أن يقدم المترشح إما قائمة تتضمن 600 توقيع لأعضاء منتخبين في مجالس بلدية أو ولائية أو برلمانية موزعة عبر 25 ولاية على الأقل ، وإما قائمة تتضمن 60 ألف توقيع فردي لناخبين مسجلين في القائمة الانتخابية وأن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل، وأن لا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيع، والتي تدون في مطبوع فردي مصادق عليه لدى ضابط عمومي وتودع لدى المجلس الدستوري مع ملف الترشح، وذلك للتأكد من صحة التوقيعات وعددها، وأن لا يكون هناك ازدواجية أو أكثر في التوقيعات كأن يقوم أحد الناخبين بالتوقيع لمترشحين أو أكثر إذ في هذه الحالة يتدخل المجلس لأغياً التوقيعات المختلفة⁽²⁾.

ثانياً: كيفية انتخاب رئيس الجمهورية

إن الأساليب الديمقراطية في اختيار رئيس الجمهورية، هي التي تجعل للإرادة الشعبية الدور الرئيسي والفعال في اختيار رئيسها، وقد جرى الفقه على تقسيم الأساليب الديمقراطية إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي:

- اختيار رئيس الجمهورية عن طريق المجالس النيابية.

- اختيار رئيس الجمهورية عن طريق المجالس النيابية والشعب.

واختيار رئيس الجمهورية بواسطة الشعب، التي تكون إما بطريقة غير مباشرة أي الانتخاب على درجتين، أو بطريقة مباشرة، حيث يتم بمقتضى هذه الطريقة توجه الناخبين

¹ - أنظر المادة 136 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 01 صادر في 14 جانفي 2012.

² - أنظر المادتان 139 و 140 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع نفسه.

لاختيار رئيسهم، فمن حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات فهو الرئيس المختار عن طريق الشعب.

إلا أنه يعاب على هذه الطريقة أنها تعطي الحق للناخب العادي، وقد لا تتوفر لديه الدراية السياسية لاختيار أفضل المترشحين وأصلحهم لرئاسة الجمهورية خصوصاً مع ما يمارس عليه من دعاية ضخمة ومضللة غالباً، كما أنه قد يترتب عليه جنوح رئيس الجمهورية إلى التسلط والاستبداد بحجة ما يستند عليه من إرادة الأغلبية الشعبية، مما يدفعه إلى مناوئة المجالس النيابية والاعتداء على اختصاصاتها والتشريع بالأوامر الرئاسية فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة⁽¹⁾.

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في جميع الدساتير السابقة لدستور 1996، انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وهي نفس الطريقة التي تبناها دستور 1996 حيث تنص المادة 71 منه، على أنه "يُنْتَخَبُ رئيس الجمهورية، عن طريق الانتخاب العام المباشر والسري.

يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

ويحدد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية".

من خلال هذا النص، يتبين لنا بأن انتخاب رئيس الجمهورية يتم عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وأن يحصل أحد المترشحين على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، وهي القاعدة المعتمدة في دستور 1989⁽²⁾، وتم تكريسها في دستور 1996 نظراً للتخلي عن نظام الحزب الواحد وتبني التعددية الحزبية، مما يعني تعدد

¹ - يخلف مسعود، مسؤولية رئيس الدولة وأثرها على الأداء السياسي، دراسة مقارنة بين النظام الإسلامي ونظم الحكم الوضعية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الإسلامية ، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر، 2006-2007 ص ص 54-56.

² - أنظر المادة 68 من دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج ر ، عدد 09، صادر في 01 مارس 1989.

المنافسين على منصب رئيس الجمهورية وبالتالي استحالة الحصول على الأغلبية المطلقة للناخبين لذلك اعتمد الدستور الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المعبر عنها.

أما في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة فقد تولى القانون العضوي رقم 07-97⁽¹⁾، تنظيم ذلك في المادتين 155 و156، التي حلت محلها المادتان 134 و135 من القانون العضوي رقم 01-12، بنفس الصيغة تقريباً حيث نصت على التوالي " يجري انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها".

" إذا لم يحرز أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول ينظم دور ثان.

لا يشارك في هذا الدور سوى المترشحين الاثنتين اللذين أحرزا أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول".

يتضح من نص المادتين أن المواطن عندما يعبر عن رأيه يجب أن يختار من المترشحين مترشحاً واحداً في أي الدورين حتى يعد انتخابه صحيحاً. بناءً على ذلك فإن أحد المترشحين في الدور الثاني سيحصل لا محالة على الأغلبية المطلقة المقررة، ويعلن فائزاً ورئيساً للجمهورية طبقاً لأحكام الدستور يسبق ذلك استدعاء هيئة الناخبين بموجب مرسوم رئاسي في ظرف تسعين (90) يوم قبل تاريخ الاقتراع ويخفف هذا الأجل إلى ثلاثين يوماً لدى تطبيق أحكام المادة 88 من الدستور، حيث تستدعي الهيئة الانتخابية في حدود الخمسة عشر (15) يوماً الموالية للتصريح بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية⁽²⁾، الناجمة عن مانع دائم يحول دون ممارسة الرئيس لمهامه ضمن الشروط المحددة في الفترات الثلاث الأولى من المادة 88 من الدستور، أين يعلن الشغور بالاستقالة وجوباً، أو بناء على استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته المادة 88 الفقرة 4⁽³⁾.

¹ - أمر رقم 07-97 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر، عدد 12 صادر بتاريخ 06 مارس 1997.

² - أنظر المواد 132 و133 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

³ - أنظر المادة 88 من دستور 1996، المرجع السابق.

بهذا فقد أراد المؤسس الدستوري اعتماد مبدأ الأغلبية للأصوات المعبر عنها في الدورين أن يمنح بمقتضاها لرئيس الجمهورية سلطة شرعية وفعلية وهي تضيف صفة التمثيل الحقيقي للأمة على من يفوز بالرئاسة⁽¹⁾، كما أن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام يقوي مركزه لأن حصول الرئيس على ولايته عن طريق الشعب مباشرة صاحب السيادة يعطيه وزناً سياسياً هائلاً⁽²⁾، فبمجرد انتخابه يتحول إلى ممثل للأمة بأكملها فيه تتجسد وحدتها وقوتها، وهذا يحقق للسلطة التنفيذية والتي على رأسها رئيس الجمهورية استقلالاً عضوياً من حيث التكوين إذ بذلك يتفوق رئيس الجمهورية من حيث تمثيل الأمة على البرلمان، وعليه فهناك من حذر من تحول هذا النوع من الأنظمة إلى الدكتاتورية، إذا زود الرئيس بالاستقلالية والسلطة⁽³⁾.

الفرع الثاني : عدم صمود مبدأ التداول على السلطة في دستور 1996

يقصد بالتداول حسب المفهوم اللغوي التعاقب أو التناوب أو التتالي على أمر معين⁽⁴⁾ والذي يهمننا هو التعاقب على السلطة من منظور القانون الدستوري ، ويقابله في اللغة الفرنسية مصطلح « l'alternance de pouvoir ».

أما من الناحية الفقهية فهناك عدّة محاولات في مجال تعريف التداول على السلطة نذكر منها تعريف الفقيه « شارل ديباش » الذي عرف التداول على أنه "مبدأ ديمقراطي لا يمكن وفقه لأي حزب سياسي أن يبقى في السلطة إلى ما لا نهاية ويجب أن يعوض تيار سياسي آخر " فما يلاحظ على هذا التعريف أن فكرة التداول على السلطة تتعارض والمدة الطويلة التي يقضيها أي حزب سياسي في السلطة.

¹ - بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، د ط، دار هومة، الجزائر، 2002 ص 111.

² - صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي... أين ؟ ، د ط، دار النهضة العربية مصر، 1991، ص 09.

³ - محمود حلمي، المرجع السابق ، ص 138.

⁴ - سهيل أدريس، المنهل، قاموس فرنسي عربي، الطبعة الحادية والأربعون، دار الأدب للنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2010، ص 59.

في حين «جان لوي كرمون» يعتبر أنه " ضمن احترام النظام السياسي القائم يدخل التداول تغييراً في الأدوار بين قوى سياسية في المعارضة أدخلها الاقتراع العام للسلطة وقوى سياسية أخرى تخلت بشكل ظرفي عن السلطة لكي تدخل إلى المعارضة " أي حسب الفقيه كرمون يجب احترام التغيير في الأدوار بالنسبة للأشخاص الذين أوصلهم الاقتراع للسلطة وقوى سياسية معارضة⁽¹⁾.

أما بالنسبة للعهد الرئاسية فهي مفهوم شديد الارتباط بمصطلح التداول على السلطة ذلك لأن طبيعة هذه العلاقة تترجم بين ثنانيا صفتين يمكن للعهد الرئاسية أن تتحلى بهما فإما أن تكون عهدة إلى أجل مسمى (محددة المدّة) أو عهدة مفتوحة (غير مقيدة بمعيار الزمن) وهذه الأخيرة تأخذ بعدها النظري في الأنظمة الملكية دون الجمهورية⁽²⁾.

هذا ولقد كانت ولا تزال مسألة تعدد العهد محل نقاش واسع فعلي حين كان يرى البعض بأنه يستحسن تحديدها. وكان البعض الآخر يرى بأنه لا حاجة لهذا القيد، ولكل من الرأيين مبرراته.

أما دستور 1996 فقد تبنى الاتجاه الأول محددًا عدد العهد باثنين لا غير بموجب المادة 74 منه، وهو الموقف الذي عد تحولاً في مجال احتكار السلطة لصالح التداول عليها، غير أن هذا المبدأ لم يصمد أمام الرغبة في التمسك بالسلطة والاتجاه الواحد، وإن كان ذلك في إطار التعددية الرسمية ضمن الأحادية الفعلية⁽³⁾.

وعليه سنتناول تحديد العهد الرئاسية قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 (أولاً) وفتح العهد الرئاسية بعد التعديل لدستوري لسنة 2008 (ثانياً).

أولاً: تحديد عدد العهد الرئاسية قبل التعديل الدستوري لسنة 2008

جاء في نص المادة 74 من دستور 1996 على أن: "مدّة المهمة الرئاسية خمس(05) سنوات يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة".

¹ - خير الدين فايزة، المرجع السابق، ص ص 90-91.

² - بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، د ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 36.

³ - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 42.

وعليه سنتطرق لمدة العهدة الرئاسية ومدى مساهمة تحديد عدد مرات التجديد في تفعيل مبدأ التداول على السلطة، في نقاط مختلفة:

(أ) مدة العهدة الرئاسية:

من خلال تحليل نص المادة 74 من الدستور السالفة الذكر، يتضح أن مدة العهدة الرئاسية محددة بخمس سنوات، ويعتبر هذا التحديد ركن من أركان النظام الجمهوري الذي يختلف عن النظام الملكي القائم على تقلد الملك للحكم مدى الحياة، أما الفقرة الثانية من المادة تتعلق بتجديد العهدة ولمرة واحدة.

الثابت أن المدة الرئاسية لم تثر بشأنها نقاشات لدى إعداد الدستورين الأخيرين (1989-1996) نظراً لكونها مدة معقولة تضمن استقرار مؤسسة رئاسة الجمهورية وتسمح للرئيس بالتحكم في تسيير الشؤون العامة إذا تفاعلت وتعاملت معه كل الأجهزة واستطاع بحكمته وحنكته أن يفرض سلطته عليها، لاسيما في ظل تعدد و تداخل الصلاحيات وآثارها على سلطة اتخاذ القرار على المستويين المحلي والدولي، كما أن هذه المدة تمكن الشعب من مراقبة رئيس الجمهورية بواسطة لانتخابات من خلال (05) سنوات لأنه بموجب تلك السلطات المخولة له في الدستور لا يستطيع خلال تلك المدة أن يرد فشله إن حدث إلى قلة الوقت لأن مدة 05 سنوات تكفي لإنجاز كل برنامجه ، مما يسمح للشعب بالحكم له أو عليه من خلال الانتخابات المقبلة⁽¹⁾.

إن تحديد المدة الرئاسية بهذا الشكل يدعم مبدأ هاماً من مبادئ النظم الديمقراطية وهو مبدأ التداول على السلطة وحتى لا تكون هذه الأخيرة حكراً على فرد واحد مما يؤول إلى فردية السلطة، وبالتالي الاحتكار الذي ينجر عنه الاستبداد، والملاحظ أن كل الدساتير الجزائرية عملت على تحديد مدة العهدة الرئاسية تكريسا لأهم ركن من أركان الحكم الجمهوري⁽²⁾.

¹ - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 36.

² - مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 18.

لكن ما تجدر الإشارة إليه هو حول طول المدة الرئاسية أو قصرها فهي عموماً تتراوح بين 04 إلى 07 سنوات في الأنظمة المختلفة للدول ، فهناك من يرى أن طول المدة الرئاسية كالدكتور "سليمان الطماوي" مع جواز الانتخاب لمدة أخرى مفتوحة يجعل الجمهورية قريبة من النظام الملكي القائم على انتخاب الملك والذي طبق في الأنظمة القديمة⁽¹⁾.

في هذا الجانب عرف النظام الفرنسي عدة تغييرات وتطورات، فكانت عهدة 07 سنوات القابلة للتجديد مطبقة حتى سنة 1873، قبيل تأسيس الجمهورية الثالثة لهذا رأى بعض الفقهاء عدم ملائمة هذا الوضع، فدعوا إلى تقييد فترة التجديد، وكان ذلك نفس منطق رؤساء الجمهورية الفرنسية، الذين عبروا عن رغبتهم في التقليل حتى في مدة العهدة الرئاسية ومنهم الرئيس (جورج بومبيدو) الذي كان أكثر جدية إلا أنه لم يتمكن من تمرير مشروعه آنذاك⁽²⁾.

برر جانب من الفقه الفرنسي دعوته إلى تقليص مدة الرئاسة كونها طويلة مقارنة بالصلاحيات والسلطات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية، كما أنها لا تتلائم مع مدة النيابة في البرلمان المقدرة بخمس (05) سنوات، وبالتالي عدم ضمان انتخاب أغلبية جديدة موالية لرئيس الجمهورية وهذا في غير صالح التعايش⁽³⁾.

نتيجة للإصلاحات الدستورية الهادفة إلى تقليص العهدة الرئاسية التي جرت في ربيع سنة 2000 من طرف " فليري جيسكارد ديسلنغ Valéry Giscard Désling" الذي اقترح تبني عهدة بخمسة (05) سنوات، و قد كان " ليون جوسبن Lionel Jospain" مؤيد لهذه الفكرة من فترة طويلة، والتي تحققت بموجب الاستفتاء الثامن في ظل الجمهورية الخامسة الذي جرى يوم 24 سبتمبر 2000، والذي تقلصت بمقتضاه العهدة الرئاسية لتصبح فعلاً خمس (05) سنوات⁽⁴⁾.

¹ - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 281.

² - بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19-08) دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 59.

³ - ARDARANT Philippe, op,cit, P440.

⁴ - ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، د ط، دار بلقيس، الجزائر، 2009، ص 274.

أما بالرجوع إلى النظام الأمريكي فإنه حدد مدة العهدة الرئاسية بأربعة سنوات ولقد لقيت هذه المدة آراء مؤيدة وأخرى منقّدة، فالإتجاه المؤيد يرى أن مدة (04) سنوات كافية وليست بطويلة بالقدر الذي يؤدي إلى الإرهاق الشديد والعناء الذي سيلاقيه الرؤساء الأمريكيون نتيجة تحمل الأعباء الجسمية التي يفرضها هذا المنصب الخطير في الداخل والخارج، لما تلعبه الولايات المتحدة الأمريكية من دور مهم في العالم أجمع، مما قد يؤدي على المدى الطويل إلى إلحاق أشد الأضرار بصحة الرئيس الجسمية والنفسية والعصبية⁽¹⁾.

لكن هناك رأي آخر بالنسبة لمدة الرئاسة الأمريكية والذي يتبناه الدكتور "يحي الصباحي" على أن تكون فترة الرئاسة لمدة خمس سنوات، وذلك لأن مدة الرئاسة الحالية هي أربع سنوات تضيع السنة الأولى منها في دراسته المشاكل وإعداد السياسات لمواجهتها، فلا تبقى من الفترة الأولى غير ثلاث سنوات فقط تضيع منه السنة الأخيرة تماماً في انشغال الرئيس في الاستعداد لترشيح نفسه لفترة ثانية، فلا يبقى من فترة الرئاسة الأولى غير عامين اثنين فقط، لا يكفيان لتولي أعباء الحكم وحل المشاكل، وتنفيذ السياسات على الصعيدين الداخلي والخارجي⁽²⁾.

ب) تحديد عدد العهدة الرئاسية تفعيل لمبدأ التداول على السلطة:

زيادة على تحديد المؤسس الدستوري الجزائري لمدة العهدة الرئاسية بـ 05 سنوات قبل تعديل 2008، فإنه لم يسمح بتجديدها أكثر من مرة واحدة، وذلك بموجب المادة 74 منه لكن قد يثور التساؤل عند البعض هل المقصود هو تجديد العهدة الموالية للعهدة الأولى أو أنه يمكن للرئيس، إن لم يفز بالعهدة الثانية، أن يترشح لواحدة أخرى فقط للانتخابات المقبلة؟ ويبدو أن النص لا يحتمل أكثر من تفسير واحد وهو إمكانية الفوز للمرة الثانية فقط سواء كان ذلك بالتتالي أو بعد مرور مدة معينة، ومن ثمة فإنه لا يحق للذي فاز مرتين متتاليتين أن يترشح لمدة أخرى، بل عليه ترك الرئاسة لغيره، وكذلك الحال بالنسبة للفائز بها مرة

¹ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 19.

² يحي سيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1993، ص

واحدة ثم انقطع وترشح مرة أخرى وفاز بها، ففي هذه الحالة أيضاً لا يحق له أن يترشح للرئاسة للمرة الثالثة بحجة التتالي في الفوز⁽¹⁾.

إن تحديد المدّة الرئاسية بخمس سنوات مع تجديدها مرة واحدة يمثل قمة التداول على السلطة خاصة في ظل التعددية الحزبية التي توجب ضمان انتقالها بطريقة شرعية وسلمية حفاظاً على قوة وفعالية هذا المنصب⁽²⁾، لأن معيار الديمقراطية في الحكم هو أن تسمح بتجديد الانتخابات الحكومية وبالتالي أن يسمح للمعارضة أن تصبح أغلبية، إذا لم يحدث هذا فإنه غير ديمقراطي ولا شعبي⁽³⁾.

ثانياً: فتح تجديد العهدة الرئاسية بعد التعديل الدستوري لسنة 2008

تعرض التعديل الجزئي للدستور سنة 2008 ، إلى عدّة مواطن منه، غير أنها لم تتعرض إلى نقاشات حادة مثلما حصل فيما يخص موضوع تمديد العهد الرئاسية دون حصر عدد مرات التجديد، وذلك يرجع إلى عدم إمكانية قياس أهميتها بالمقارنة مع مسألة فتح العهد الرئاسية من حيث الزمن⁽⁴⁾، تم تعديل المادة 74 من الدستور حيث أصبحت تنص على أن " مدّة المهمة الرئاسية خمس (05) سنوات.

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية"، يتضح من نص المادة أن ترشح رئيس الجمهورية أصبح مفتوح وغير محدد بعدد مرات معين، وإنما إمكانية الترشح متاحة له كل ما رغب في ذلك بعد انتهاء عهده أو عهده السابقة، هذا الإجراء يقيد مبدأ التداول على السلطة الذي أعتمد في دستور 1996 الذي عد نتيجة حتمية لنضال طويل من أجل بناء تعددية وتداول على السلطة بشكل فعلي⁽⁵⁾.

¹ - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص ص 43-44.

² - بيوش صليحة، التداول على السلطة الرئاسية وآلياته في دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص 67.

³ - لوشن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005، ص 129.

⁴ - بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، المرجع السابق، ص ص 68-76.

⁵ - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 42.

أضف إلى ذلك أن هذا التعديل الذي فتح عدد مرات الترشح لمنصب رئيس الجمهورية دون حدود، أمر مردود عليه في ظل الأوضاع السياسية التي تعيشها الدول النامية كالجزائر والتي لم تترسخ لدى القائمين على السلطة فيها، مبادئ الديمقراطية الصحيحة، والتداول على السلطة، مع نقص الوعي السياسي لدى الشعب، ومن الأحسن لو احتفظ بنص المادة 74 من دستور 1996 دون تعديل، لأن غالبية الفقه حذر من هذا الوضع الذي سيحول الجمهورية الديمقراطية إلى ملكية على أساس الانتخاب، والذي سيتولى المنصب لن يزاح منه إلا بأمرين وفاته أو كبر سنه وشيخوخته التي ستشكل عجز له في ممارسة مهامه⁽¹⁾.

بذلك المؤسس الدستوري الجزائري إلتحق بركب التشريعات المجسدة والمشجعة لفكرة تمديد عهد الرئاسة مما يثير التساؤل عن موقع هذه التشريعات من التصور الحديث الذي يدعو إلى تقليص العهد الرئاسية، فهل من المعقول أن تسعى بعض التشريعات إلى تحديث منظومتها القانونية بتقليص العهد، في حين تعيد منظومات أخرى تكريس تمديد عهد الرئاسة؟ ذلك التكريس الكلاسيكي الذي تجاوزه الزمن وأثبت قصوره⁽²⁾.

لعل أبرز النتائج في الأنظمة المقارنة التي يحتذى بها في التخلي عن فكرة فتح عدد العهد الرئاسية هو النظام الفرنسي الذي حدد مدة العهد الرئاسية بـ 05 سنوات لا يمكن أن تجدد إلا مرة واحدة ، بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008⁽³⁾.

كما نشير أيضاً إلى موقف النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، حيث يكرس الدستور الحالي العهدة الرئاسية لمدة (04) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، لكن مثل هذا التكريس لم يكن معمول به في دستور 1787، رغم ذلك عملياً رفض الرئيس جورج واشنطن فكرة إعادة انتخابه عهدة أخرى فأنشأ عرف دستورياً ملزماً، لكن الرئيس الأمريكي فرونكلين روزفلت، كان أول رئيس أمريكي خالف هذه القاعدة العرفية بتجديد عهده الرئاسية لأكثر

¹ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 20.

² - بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19-08) دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 69.

³ - Article 06, modifié par la loi constitutionnelle N° 2007-72 du 23 Juillet 2008 de modernisation des institutions de la v République, la constitution de 04 Octobre 1958 avec sa dernière mise à jour « Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique » .

من مرة واحدة (ثلاث مرات متتالية)، فتدخل المشرع الأمريكي بالتعديل الدستوري الثاني والعشرين الذي تمّ اقراره سنة 1951 ودونت من خلاله القاعدة العرفية السابقة التي تقضي بحضر انتخاب الرئيس لأكثر من مرتين أي الأخذ بالتجديد مرة واحدة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

حرية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة

إذا كانت السمة البارزة للدولة المعاصرة أن وظائفها قد تعددت بصرف النظر عن طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي ، فإن هذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية فلهذا وجدت الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية، ليعهد إليها القيام بعمل معين تحدده القوانين والتنظيمات والتي تكون برئاسة رئيس الحكومة.

أما فيما يخص مصطلح رئيس الحكومة، بالرجوع إلى التسميات التي اعتمدت في النظام السياسي الجزائري، نجد كل من رئيس المجلس، الوزير الأول، ورئيس الحكومة ظهرت تسمية رئيس المجلس في حكومة الرئيس أحمد بن بلة المستمدة من دستور 1946 والحقيقة أن هذه التسمية منقذة لوجود مجلس وزراء يرأسه رئيس الجمهورية⁽²⁾، في دستور 1963 ونظام 19 جوان 1965، لا نجد أثر لها لأن الحكومة لم تكن مؤسسة متميزة عن مؤسسة رئيس الجمهورية، فكانت السلطة التنفيذية أحادية فرئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة، أما دستور 1976 فقد استعمل مصطلح الوزير الأول والذي يعود تاريخه إلى النظام البريطاني، حيث نص على إمكانية تعيين وزير أول، ثم صار هذا التعيين إجبارياً بموجب تعديل 1979⁽³⁾، إلا أن الوزير الأول في ذلك الوقت كان شخصية ضعيفة تأسيسياً تابعة تماماً لرئيس الجمهورية.

¹ - بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08) دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ص 55-58.

² - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 380.

³ - قانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ، عدد 28، صادر بتاريخ 10 جويلية

إبتداءً من تعديل 03 نوفمبر 1988⁽¹⁾، أُستعمل مصطلح رئيس الحكومة حيث أنشئت الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية، بمعنى أنّ هناك مؤسستين متميزتين هم رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة لكل منهما اختصاصات يستمدها من الدستور، الأمر ذاته تبناه دستور 1989 ودستور 1996 إلى غاية تعديل 2008، أين تمّ إلغاء منصب رئيس الحكومة ومؤسسة مجلس الحكومة وتم استبدالها بمنصب وزير أول كمنسق لعمل حكومة رئيس الجمهورية وتحمله تنفيذ برنامجه ومسؤوليته أمام المجلس الشعبي الوطني دون أن يخول بالسلطات الدستورية المقابلة لأداء تلك المهام وتحمل المسؤولية.

هذا ويعود تعيين رئيس الحكومة قبل التعديل أو الوزير الأول بعد التعديل إلى الصلاحيات المنوطة برئيس الجمهورية (الفرع الأول)، مع الأخذ بعين الاعتبار من الجانب السياسي إمكانية تأثير الأغلبية البرلمانية في عمليات التعيين دون الجانب الدستوري لأن رئيس الجمهورية غير ملزم دستورياً بذلك، إلا أنّ التجربة السياسية الجزائرية في ظل التعددية الحزبية تثبت عملياً عدم مراعاة رئيس الجمهورية لوجود أغلبية برلمانية، وفي المقابل ضعف ردّ فعل هذه الأغلبية نظراً للانقسامات الموجودة في الأحزاب التي تشكلها ووجود ما يسمى بمرشح الإجماع لرئاسة الجمهورية، كل هذا من شأنه أن يعطي تفوقاً عضوياً لصالح السلطة التنفيذية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: كيفية تعيين رئيس الحكومة

تقضي المادة 5/77 من دستور 1996 بأنّ " رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه " ، وهو نفس مضمون المادة 5/77 بعد تعديل 2008، مع اختلاف في تسمية الوزير الأول فقط، " رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول وينهي مهامه " ، ويتم تعيين رئيس الحكومة عن طريق مرسوم رئاسي خاص، لا يشتمل تعيين أعضاء الحكومة، وتجدر الإشارة هنا إلى الخطأ الذي وقع في تعيين رئيس الحكومة قاصدي مرباح، إذ أنه تمّ تعيين حكومة مرباح عن طريق مرسوم رئاسي واحد مع رئيس الحكومة، ليتم تدارك ذلك الخطأ

¹ - مرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988 يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر 1988، ج، ر، عدد 45، صادر في 05 نوفمبر 1988 .

في الحكومة التي جاءت بعدها، فلقد عينت عن طريق مرسومين مختلفين الأول لرئيس الحكومة والثاني لأعضاء الحكومة⁽¹⁾.

إن سلطة تعيين رئيس الحكومة سابقاً أو الوزير الأول حالياً من الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون سواه ولا يمكن تفويض هذه الصلاحية لأي سلطة كانت وهذا ما تنص عليه المادة 1/87 من دستور 1996 وهي نفس الصيغة التي اعتمدها تعديل 2008 "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم" ، لم يرد في الدستور أي قيد على رئيس الجمهورية عند ممارسته صلاحية تعيين رئيس الحكومة على وجه الخصوص لم يلزمه الدستور بتعيين رئيس الحكومة من الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان، دستورياً إذن يتمتع رئيس الجمهورية بحرية كبيرة في هذا المجال فبإمكانه تعيين رئيس حكومة من الأغلبية أو من الأقلية أو حتى من الأحرار⁽²⁾.

كما ننوه إلى أن الدستور لم يحدد الشروط الواجب توافرها في رئيس الحكومة أو الوزير الأول، وإن كان لرئيس الجمهورية حق اختيار رئيس الحكومة فإن ذلك لا يعني بديهياً أنه يتمتع بالحرية المطلقة، بل إنه باعتباره حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة وبالتالي ضامن استقرار المؤسسات الدستورية عليه أن يراعي عند البحث عن الشخص المناسب للمكان المناسب، أي لهذا المنصب العديد من الاعتبارات أهمها الكفاءة والسمعة والانتماء السياسي⁽³⁾.

الفرع الثاني: مدى تأثير الأغلبية البرلمانية في تعيين رئيس الحكومة

إن رئيس الجمهورية على الرغم من حريته في اختيار رئيس الحكومة وتعيينه، فإنه بحكم ثقل مسؤوليته السياسية في هذا المجال، لن يكون متجاهلاً لوضع سياسي خاص، فهذه

¹ - يونس حفيظة، أثار الأزمة السياسية في الجزائر على سلطات الدولة منذ 1992، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص ص 225-226.

² - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 216.

³ - بن زاغو نزيهة، رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، د س، ص ص 17-18.

المسؤولية تفرض عليه ملاحظة الأوضاع والقوى السياسية الفاعلة في النظام السياسي قبل ممارسته هذا الاختصاص وذلك ضماناً لاستقرار هذه المؤسسة، فهو مكلف سياسياً بضمان الانسجام بين مختلف المؤسسات⁽¹⁾، مما يبقي على إمكانية تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية قائمة، ويختلف تأثير الأغلبية البرلمانية في سلطة تعيين الحكومة حسب المكانة التي تحتلها تلك الأغلبية في البرلمان، (أولاً) ويظهر من خلال دراسة التجربة الجزائرية في هذا المجال منذ تكريس التعددية الحزبية، عدم أخذ رئيس الجمهورية بعين الاعتبار الأغلبية البرلمانية عند تعيين رئيس الحكومة (ثانياً).

أولاً: إمكانية تأثير الأغلبية البرلمانية على تعيين رئيس الحكومة

قد يتأثر رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية في الواقع عند اختيار الشخص الذي يتولى منصب الوزير الأول حسب الحالة على الرغم من انعدام أي قيد في الدستور أو شرط يحد من حريته.

أما من الناحية الدستورية، فرئيس الجمهورية حر في اختيار الوزير الأول، ولكن هذا الأخير دستورياً ملزم بعرض مخطط عمله على البرلمان، ولا بد من حصوله على موافقة هذا الأخير بتنفيذ مخطط العمل، وتتوقف موافقة البرلمان على مدى توافق مخطط عمل الحكومة مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان، وعدم موافقة هذا الأخير قد تؤدي إلى استقالة الحكومة، لهذا فمن الناحية العملية على رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصه في تعيين الوزير الأول بمراعاة القوى السياسية الممثلة في البرلمان احترازاً من وقوع أزمات سياسية وحل البرلمان مما يجعل رئيس الجمهورية يأخذ بعين الاعتبار الأوضاع السائدة والقوى المؤثرة في النظام السياسي⁽²⁾.

¹ - شاشوة عمر، المرجع السابق، ص 43.

² - أفتوش براهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 23.

أ) حالة التوافق بين الرئيس والأغلبية البرلمانية:

تُعرفُ هذه الحالة عند حصول حزب رئيس الجمهورية على الأغلبية البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، حيث له أن يختار رئيس الحكومة من هذه الأغلبية، وبذلك يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة سلطاته دون أن يواجه مشاكل وصعوبات كبيرة وبالتالي يعمل رئيس الحكومة في هذه الوضعية على تنفيذ السياسة العامة للدولة على النحو الذي يراه رئيس الجمهورية لأنه من الأغلبية الموالية له.

إلا أن "موريس دوفارجيه" يميز بين حالتين، في هذه الوضعية:

1) الحالة الأولى: رئيس الجمهورية كزعيم للأغلبية

في هذه الحالة يصبح رئيس الجمهورية صاحب سلطة الأغلبية في البرلمان فيضم هذا النفوذ إلى صلاحياته الدستورية، فيكون الوزير الأول والوزراء الآخرين تحت رحمة الرئيس، الذي يختارهم ويعزلهم ويرغمهم على الاستقالة ويوجه إليهم التعليمات التي يشرف على تنفيذها، هكذا تشكل جزئياً السلطات الدستورية للوزير الأول، ونواب الأغلبية ملزمون بالطاعة ذاتها تجاه الرئيس وهذا يؤدي إلى أحادية أغلبية ذات هيمنة من قبل رئيس الجمهورية⁽²⁾، نجد تطبيق ذلك في النظام الفرنسي في الفترة الممتدة من 1962 إلى 1986 حيث استطاع رئيس الجمهورية أن يعتمد على أغلبية في الجمعية الوطنية، لأنها انتخبت من أجل إلزامها بمساعدته وتقوية مركزه، وبالتالي أصبح أمام رؤية رئاسية للدستور⁽³⁾.

2) الحالة الثانية: رئيس الجمهورية عضو في الأغلبية

في هذه الحالة يفقد رئيس الجمهورية نفوذه، تذهب سلطة الأغلبية إلى الوزير الأول حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن ينشط ضد الأغلبية وضد الوزير الأول والحكومة بما أنه هو نفسه عضو في الأغلبية ومرشحها للانتخابات الرئاسية، ولا يستطيع

¹ أفطوش براهيم، المرجع السابق، ص 23.

² - موريس دوفارجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص 252.

³ - بغداداي عز الدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص ص 194-195.

الوقوف ضدها فسوف تصاب صلاحياته الدستورية بالشلل، مثله مثل الوزير الأول في الحالة السابقة، في هذه الوضعية نصبح أمام رؤية برلمانية للدستور⁽¹⁾.

بالنسبة للجزائر في عهد الرئيس "اليامين زروال" والرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" لم تعرف هذه الوضعية، لأنهما كانا يترشحان للانتخابات الرئاسية بصفة حرة لا ينتميان إلى أي حزب إلا أن الممارسة جعلت الوضعية التي كان فيها الرئيسان تقارب فكرة توافق الأغليبتين، وذلك نتيجة للوضع الذي عاشته الجزائر منذ مطلع التسعينات أو ما يعرف بالأزمة الوطنية وغياب المؤسسات الدستورية، وبعد العودة إلى الشرعية الدستورية بإجراء أول انتخابات تعددية في الجزائر بتاريخ 16 نوفمبر 1995، والإعلان عن استفتاء لتعديل الدستور بتاريخ 28 نوفمبر 1996، وبعدها أجريت انتخابات تشريعية بتاريخ 05 جوان 1997 من خلال نتائجها تمكن الرئيس "اليامين زروال" من إمكانية الحكم بأغلبية موائية له لأن القاعدة الشعبية المكونة لحزب "الأرندي" و"الأفلان" أيدت ترشيحه للرئاسيات، في 11 سبتمبر 1998 تمّ الإعلان عن تنظيم انتخابات رئاسية مسبقة فاز فيها السيد "عبد العزيز بوتفليقة" نتيجة قيام ما يسمى بالتحالف السياسي لتأييد المترشح الحر "عبد العزيز بوتفليقة" لرئاسيات 1999، والمتكون من الأحزاب السياسية التالية: خمس، النهضة والأرندي والأفافاس وهي أحزاب ممثلة في البرلمان⁽²⁾، من خلال ما سبق ذكره يمكننا تسجيل ملاحظتين:

الملاحظة الأولى : أن رئيسي الجمهورية السيد "اليامين زروال" والسيد "عبد العزيز بوتفليقة" كان يصل كل منهما إلى السلطة بوصفه "مرشح الإجماع" لهذا فالرئيسان يستندان على أساس الإجماع لا على أساس الأغلبية البرلمانية فقط، وهذا سبب كاف وقوي في إعطائهما الحرية الكاملة في اختيار وتعيين رئيس الحكومة، والبرلمان كان دوماً يوافق على هذه الحكومات.

الملاحظة الثانية : أنه من سنة 1995 إلى سنة 1999 هذه الفترة تميزت في معظمها باختيار رؤساء حكومة مكلفين بتنفيذ برنامج الإجماع، إلى جانب ذلك فإنهم يعينون أيضاً من أجل القيام بمهمة معينة في أغلبها التحضير للانتخابات والاستفتاءات.

¹ - بغداد عزالدين، المرجع السابق، ص 195.

² - المرجع نفسه، ص ص 195-198.

(ب) حالة التعارض بين الرئيس والأغلبية البرلمانية:

نعني بهذه الحالة بروز أغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية وموقفه هنا سيكون صعباً حيث سيواجه معارضة تتمتع بالأغلبية في البرلمان وسيجد صعوبة في اختيار الوزير الأول، تتحول بذلك السلطة التقديرية القانونية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عند تعيين الوزير الأول إلى سلطة مرتبطة بالقوة السياسية الموجودة في البرلمان نظراً للوسائل التي يمكن للأغلبية البرلمانية استعمالها للضغط على رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

إذا حدثت هذه الحالة فإن الرئيس يكون أمام خيارين:

الخيار الأول: يتصالح مع الأغلبية البرلمانية ويعين الوزير الأول من بينها، وفي هذه الحالة لن يستطيع الرئيس فرض سياسته على الحكومة.

الخيار الثاني: يتمثل في فرض حكومة على رأسها وزير أول مقرب إليه يقوم بتنفيذ سياسته وفي هذه الحالة سيكون من السهل على الأغلبية أن تعرقل عمله برفضها إقرار مشروعات القوانين التي يقدمها، ومنح الاعتمادات المالية التي يطلبها، وقد تتخذ موقفاً أكثر حسماً بتوجيه اللوم إليه، وهذا يعني أنه على رئيس الجمهورية أن يذعن أو يستقيل.

لقد شهدت فرنسا في عقد الثمانينات التطبيق العملي لهذا الافتراض النظري أثناء الفترة الرئاسية الأولى للرئيس "ميتران" عندما أسفرت الانتخابات التشريعية التي أجريت سنة 1986 عن فوز أحزاب جبهة اليمين بالأغلبية البرلمانية في الجمعية الوطنية وكذلك في مجلس الشيوخ، إلا أن الرئيس "ميتران" لم يقدم استقالته وأعلن تمسكه في البقاء في منصبه إلى نهاية مدة ولايته سنة 1988 و "جاك شيراك" زعيم الديغوليين، ورئيس حزب التجمع من أجل الجمهورية هو الآخر أعلن عن ضرورة تشكيل الوزارة من الأغلبية الجديدة وانتهى الأمر بتشكيل حكومة يمينية برئاسة "جاك شيراك" في مارس 1986، وبذلك ظهر وضع جديد لم تشهده الجمهورية الخامسة من قبل أطلق عليه الفقه الفرنسي تسمية «la Cohabitation» التعايش⁽²⁾.

¹ - أفطوش براهيم، المرجع السابق، ص 24.

² - بغدادي عز الدين، المرجع السابق، ص ص 200-201.

هذه الوضعية لم تعشها الجزائر من قبل فبوجود التعددية الحزبية فإن التعايش محتمل الوقوع إذ قد يحدث أن تأتي الأغلبية المعارضة لسياسة الرئيس، إلا أن هذه الفرضية ليست مؤكدة بشكل قاطع، لأن النظام الانتخابي الحالي يعارض حدوثها، فنظام التمثيل النسبي المعمول به في الجزائر ابتداء من مارس 1997 لا يخدم فرضية تحقق أغلبية حزبية قوية وإذا حدث تحققها بمناسبة التحالف بين عدّة أحزاب، فإنها غالباً ما تكون أغلبية ائتلاف ضعيفة مساندة لرئيس الجمهورية.

كما أن نظام الأحزاب المعمول به يمكن إدراجه ضمن أنظمة الحزب الغالب ، والذي هو امتداد لنظام الحزب الواحد أو الخلف الضروري له يدعم ويؤكد هذا التوجه، فهذا الحزب الغالب الذي سيبحث على مزيد من الشرعية لن يجرأ على معارضة رئيس الجمهورية في خيارته وذلك حتى في حالة تحقق الأغلبية له، وهذا ما يمكن رئيس الجمهورية من أن يتحرر بسهولة من الأغلبية البرلمانية (1).

(ج) حالة الائتلاف:

نميز في حالة الائتلاف الحزبي داخل البرلمان بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا كان الائتلاف في البرلمان تسانده أكثريات متماسكة، ففي هذه الحالة نكون أمام إحدى الوضعيتين السابقتين أي توافق أو تعارض الأغلبية الرئاسية والبرلمانية.

الحالة الثانية: تكون عندما ينتج عن الانتخابات التشريعية أكثريات أقل تماسكاً، فإن هذا الوضع يعقد مهمة اختيار رئيس الحكومة بسبب مواقف ومطالب وشروط كل حزب عضو في الائتلاف ، حيث تكثر الاتصالات والمشاورات بين مختلف التشكيلات السياسية، لهذا يجب عند اختيار رئيس الحكومة في هذه الحالة مراعاة توافر شروط أخرى أهمها قدرة لم الشمل والمرونة في التعامل مع مختلف التشكيلات السياسية، ويتم ذلك إما باختيار رئيس حزب يعتمد اتجاهها وسطياً ، أو شخص قادر على تشكيل كتل قوي متجانس داخل البرلمان يضمن استقرار الحكومة تحت رقابة رئيس الجمهورية (2).

¹ - شاشوة عمر، المرجع السابق، ص ص 43-44.

² - بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990، ص 291.

هذه الحالة عرفتها فرنسا في فترتين (1959-1962) ثم (1988-1993) حيث لم تكن هناك في الجمعية الوطنية أغلبية مهيكلية ، فعمل رئيس الجمهورية على تكوين هذه الأغلبية من خلال الاختيار الدقيق للوزير الأول، وتوزيع المهام الوزارية والتهديد بحل البرلمان في حالة ما إذا أطيح بالحكومة، وبذلك اكتسبت الحكومة قوة كبيرة في مواجهة البرلمان⁽¹⁾.

أما بالنسبة لوضع الائتلاف في الجزائر، فقد تعامل معها الرئيسين " اليامين زروال " و" عبد العزيز بوتفليقة" بطريقة مختلفة، فالرئيس اليامين زروال بعد الانتخابات التشريعية سنة 1997، لم يكلف أحد الشخصيات التي تنتمي إلى الأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني بتشكيل الحكومة، بل أبقى على رئيس الحكومة السابق السيد "أحمد أويحي" وكلفه بتشكيل حكومة ائتلافية بالرغم من أنه لم يكن في تلك الفترة ينتمي لأي حزب، وقام هذا الأخير بتشكيل حكومة ائتلافية من الأحزاب الثلاث (الأرندي، الأفلان، حمس) ، وأعلنت باقي الأحزاب المتواجدة في البرلمان عدم المشاركة في هذه الحكومة الائتلافية وهي (حركة النهضة، حزب العمال، الأفافاس، الأرسيدي)، وكان برنامج هذه الحكومة الائتلافية امتداد لبرنامج حكومته السابقة والذي يدخل في إطار برنامج رئيس الجمهورية " برنامج الإجماع" ولم يلقى رئيس الحكومة السيد "أحمد أويحي" أي معارضة من البرلمان ، لأن أحزاب الائتلاف تبنت برنامج رئيس الجمهورية⁽²⁾.

أما الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" فإنه بدوره كذلك لم يختار لرئاسة الحكومة الأولى في عهده شخصية تكون من بين أحزاب الائتلاف التي كانت أطراف في التحالف السياسي الذي دعم ترشيحه أثناء حملته الانتخابية ، وإنما عين لمنصب رئيس الحكومة شخصية غير متحزبة وهي السيد "أحمد بن بيتور" وكلفه بتشكيل الحكومة الائتلافية ، وقد لقيت حكومته تأييد في البرلمان وهو نفس الأمر بالنسبة للحكومات التي جاءت بعد استقالته⁽³⁾، لأن معارضة البرلمان لأي حكومة يعينها رئيس الجمهورية معناه معارضة للرئيس "رجل الإجماع" هذا الأخير الذي تسعى جميع أحزاب الائتلاف إلى كسب وده خوفاً من حل البرلمان، لذا فإن رؤساء الحكومات الائتلافية يجدون في ثقة رئيس الجمهورية أساس

¹ - بغدادي عز الدين، المرجع السابق، ص 204.

² - المرجع نفسه ، ص ص 204-205.

³ - HARTANI.A.K., Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996, Thèse présentée pour l'obtention du Doctorat d'Etat en Droit public, Faculté de Droit, Université d'Alger, 2003, P63.

سلطتهم على الأغلبية التي لا تعطى لهم سلطتهم الخاصة، إذن رئيس الجمهورية وبكل حرية يختار رئيس الحكومة ويعينه بموجب مرسوم رئاسي بتوقيع منه وحده⁽¹⁾.

ثانياً: عدم تأثير الأغلبية البرلمانية في تعيين رئيس الحكومة عملياً

بعد تكريس التعددية الحزبية في الجزائر، أصبح هناك مبدأ يفرضه الواقع السياسي وهو مراعاة الأغلبية البرلمانية عند تعيين رئيس الحكومة رغم عدم وجود أي قاعدة مكتوبة تفرض اختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية.

لكن الملاحظ على التجربة السياسية الجزائرية من الناحية العملية عدم احترام هذا المبدأ وأحسن مثال على ذلك إسناد رئاسة الحكومة إلى العضو القيادي في حزب جبهة التحرير الوطني، السيد علي بن فليس من قبل الرئيس بوتفليقة، وحرمان أصحاب الأغلبية في البرلمان من حزب التجمع الوطني الديمقراطي من حقهم في رئاسة الحكومة وفق ما يخوله لهم الواقع السياسي وبالتالي كادت أن تصطدم حكومة علي بن فليس عند تقديم برنامجها للبرلمان بالمعارضة من أصحاب الأغلبية البرلمانية لو لم ينقسم التجمع الوطني الديمقراطي إلى كتلتين كتلة تساند برنامج الحكومة وكتلة تعارضه، ولكن في الأخير اتفق أعضاء التجمع على منح الثقة لبرنامج حكومة علي بن فليس⁽²⁾.

أضف إلى ذلك في 05 ماي 2003 تمّ تعيين الأمين العام لحزب التجمع الوطني الديمقراطي السيد أحمد أويحي كرئيس للحكومة، في حين كان الفوز حليف حزب جبهة التحرير الوطني في الانتخابات التشريعية التي أجريت في جوان 2002 وبأغلبية برلمانية كبيرة⁽³⁾، وفي 2008 تم تعيين أحمد أويحي رئيس للحكومة رغم تقديم استقالته في نوفمبر 2008، وتعيينه وزير أول لتعيين الطاقم الحكومي بعد التعديل الدستوري الأخير، رغم أن حزبه لم يتحصل في تشريعات 2007 على الأغلبية مكتفياً بـ 62 مقعد في حين حصد حزب جبهة التحرير الوطني 136 مقعد، مع بقاء التحالف الرئاسي المشكل للأغلبية البرلمانية المساندة لرئيس الجمهورية، ثم تجديد مهامه كوزير أول في أبريل 2009 في ظل الحكومة

¹ - بغدادي عز الدين، المرجع السابق، ص ص 205-206.

² - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 17.

³ - HARTANI .A.K, OP,CIT,P 63.

المنصبية بعد الانتخابات الرئاسية أفريل 2009، رغم فوز حزب جبهة التحرير الوطني بأغلبية المقاعد في تشريعات 2012، إلا أن رئيس الجمهورية قام بتعيين وزير أول من خارج أحزاب البرلمان، شخصية تقنوقراطية غير منتمية حزبياً متمثلة في شخص عبد المالك سلال في سبتمبر 2012⁽¹⁾.

مما يعد تناقض صارخ في النظام السياسي الجزائري الذي تضمن التعددية الحزبية وبالتالي التداول على السلطة، ومنطق هذا النظام يقتضي أن يكون رئيس الحكومة مستمداً شرعيته من الهيئة الانتخابية، لأنه يجسد الأغلبية البرلمانية، فمن المفروض أن يرغم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية على تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية عوض ترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁽²⁾، مثل ما فعل الدستور التوافقي التونسي لسنة 2014⁽³⁾.

في ظل هذا الوضع السائد نكون أمام تجسيد لواقع مفاده تفوق رئيس الجمهورية عضوياً وحتى وظيفياً على رئيس الحكومة أو الوزير الأول في حد ذاته، وكذا البرلمان لأن الوزير الأول لا يمكن أن يكون إلا الناطق الرسمي لرئيس الجمهورية لدى الحكومة والبرلمان، وهذا الأخير لا يمكن أن يكون إلا مسانداً لبرنامج رئيس الجمهورية سواء تم تعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية أو لم يتم ذلك.

¹ - ربوح ياسين، مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2013، ص 42.

² - أفتوش براهيم، المرجع السابق، ص ص 26-27.

³ - أنظر المادة 89 من الدستور التونسي لسنة 2014، الصادر عن المجلس الوطني التأسيسي التونسي بتاريخ 26 جانفي 2014.

المبحث الثاني

السيطرة على البرلمان بواسطة الحل الرئاسي

يعتبر حق حل البرلمان إحدى التطورات التاريخية التي استقر عليها الصراع بين البرلمان والسلطة التنفيذية في إنجلترا، قبل انتقاله إلى الدول الأخرى التي أخذت بالنظام البرلماني، حيث يهدف الأخذ بإجراء الحل في الأنظمة البرلمانية بصفة أساسية، إلى الحفاظ على الاستقرار الحكومي، كما يسمح باللجوء إلى تحكيم الشعب في الفترات العصيبة قصد تسوية نزاع بين السلطين التنفيذية والتشريعية، ويعد كذلك السلاح المقابل لإقرار المسؤولية السياسية للحكومة فقد كان الحل في بدايته الأولى رئاسيا أو ملكيا لأنه ناشيء عن إرادة هذا الأخير، ثم منح هذا الحق للوزير الأول وهو ما يسمى بالحل الوزاري.

كما أن ممارسة حق الحل من قبل السلطة التنفيذية، ليست مطلقة تمارسه كلما أرادت ذلك. إنما لا بد أن توجد مبررات تستند إليها عند اللجوء لحق الحل نظرا للأثار القانونية المترتبة عنه، وما ينتجه الحل من فراغ تشريعي وغيبة رقابية على أعمال الحكومة (المطلب الأول).

أما بالنسبة للدول التي لا تتبنى النظام البرلماني فإن إقرار دساتيرها لإجراء الحل يأخذ حسب رأي جانب من الفقه معنى مختلف، فحسب الفقيه الفرنسي إسمان Esmein، ليس هذا النوع من الحل سوى أداة منحت لرئيس الجمهورية قصد السيطرة على الجهاز التشريعي⁽¹⁾.

هذا ولأن الحل يعد أكثر الوسائل خطورة، ضمن الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان لأنه يرتب فقدان المجلس لكيانه وسيروورته، فقد استقرت التشريعات الدستورية لمختلف الدول على ضرورة النص على قيود ترد على السلطة التنفيذية كضمانات لمنع التعسف في استعمال هذا الحق، وتتميز هذه الضمانات بقدر من التفاوت في مدى فعاليتها من دستور لآخر.

¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 184.

أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 فقد كرس ما كان معمول به في دستور 1976 وكذا 1989 بمنحه لرئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 129 منه وفي المقابل لم يخضع استخدام هذه السلطة الرئاسية لشروط موضوعية كضمانات لعدم التعسف في استعمال هذا الحق، وأخضعها لمجرد شروط شكلية لا أكثر (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم حق حل البرلمان و تطوره

في خضم الصراع المتواصل بين الهيئة التشريعية الممثلة لإرادة الشعب والهيئة التنفيذية التي تدير أعمال الدولة ، يتم التأثير على مبدأ هام وهو مبدأ التوازن بين السلطات الذي يعتبر أهم ركائز النظام البرلماني ويحتاج إلى دعمه، لذلك في مقابل إقرار المسؤولية الوزارية بدأ تبلور مفهوم جديد يتعلق بحل البرلمان كنتيجة طبيعية لهذه المسؤولية ليحقق التوازن والتعادل في النظام البرلماني، وهذا ما سنتناوله في نقاط مختلفة.

الفرع الأول: نشأة و تطور حل البرلمان

نشأ حق حل البرلمان في إنجلترا حتى تطور واستقامت أصوله ثم انتشر في كثير من الدول، بوصفه أحد الركائز الأساسية للنظام البرلماني بجانب المسؤولية السياسية للوزراء ولما كان حل البرلمان حق مقرر في النظام البرلماني في بدايته دون غيره، فقد ارتبط تطوره بنشأة النظام البرلماني وترسيخ قواعده، ومر معه بعدة مراحل مختلفة حتى أصبح في صورته المعاصرة ، ويمكن تقسيم هذه المراحل إلى ثلاث مراحل أساسية

المرحلة الأولى، بداية تكوين ما يسمى بالبرلمان، والتي ظهر حق الحل فيها بشكل موافقة ملكية، المرحلة الثانية، بدأت مع ثورة 1688 وهي مرحلة الملكية الدستورية التقليدية، المرحلة الثالثة، ميلاد النظام البرلماني.

أولاً: المرحلة الأولى (بداية تكوين البرلمان)

ظهر حق الحل في نفس الوقت الذي تشكل فيه أول المجالس النيابية من رجال الدين والأعيان ونواب الوحدات المحلية، و كان الملك يدعو المجالس للانعقاد كلما احتاج للإعانات المالية وكانت مدة المجالس النيابية قصيرة جدا وتنتهي مهامه بعد تلبية طلبات الملك يضاف إلى ذلك أن لرئيس الدولة تأجيل جميع الأنشطة المطروحة أمام البرلمان وبإمكانه أيضا أن يدعو الناخبين لانتخاب البرلمان ثم يحله في اليوم التالي وإذا احتاج إلى دعوة البرلمان يدعو الناخبين لانتخاب برلمان جديد، وعليه فحق الحل في بداية تكوين المجالس النيابية لم يكن سوى موافقة في يد الملك ولم تكن هناك أية قيود وشروط تعيق اللجوء إليها⁽¹⁾.

ثانياً: المرحلة الثانية (الملكية الدستورية التقليدية)

بعد انقسام البرلمان إلى مجلسين (مجلس اللوردات ومجلس العموم)، ازدادت سلطات النواب على حساب سلطات الملك، و انتقلت إلى البرلمان بعض الحقوق، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك بقي الحل امتيازاً ملكياً خالصاً وله مطلق الحرية في تحديد أجل البرلمان حتى أنه بإمكان الإرادة الملكية إعلان قرار الحل مشافهة في مجلس اللوردات، الأمر الذي أدى إلى نشوب صراعات بين الملك والبرلمان، من أجل تقليص صلاحيات الملك التنفيذية.

بعد ثورة 1688 أثبت البرلمان دوره كسلطة فعلية، حيث كان له دور وتأثير كبير في تغيير معنى سلطة الحل، وإن تم ذلك ببطء شديد، فلم تعد سلطة الحل سلاحاً سهلاً ضد البرلمان، فمن أحد مظاهر التأكيد لسيادة البرلمان هو ضمانه الانتظام لدورات التشريعية وذلك بصدور قانون The triennial act في عام 1694 ليؤكد في قواعده حل البرلمان بصورة تلقائية في نهاية الثلاث سنوات من وجوده، وفي عام 1715 صدر قانون الدورات البرلمانية Septennial act ليجعل مدة نيابة البرلمان سبع سنوات، ليؤكد في قواعده حل البرلمان بعد نهاية هذه المدة وتجري انتخابات فور هذا الحل⁽²⁾.

¹ - دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2010، ص 42.

² - المرجع نفسه، ص ص 47-48.

هكذا تم في ظل مرحلة الملكية الدستورية المقيدة ولو نظريا تحديد مدة نيابة البرلمان الانجليزي، وأصبح حق الحل في طريقه للإدراج نهائيا، مع ذلك لم يلعب دوره كسلاح مقابل المسؤولية السياسية للوزراء إلا في مرحلة لاحقة.

ثالثاً: المرحلة الثالثة (ميلاد النظام البرلماني)

في هذه المرحلة بدأ البرلمان بتوطيد مركزه وتوسيع اختصاصاته نحو السيطرة على النواحي المالية والتشريعية والحد من استقلالية السلطة التنفيذية التي يمارسها الملك، من خلال اخضاعها للرقابة عن طريق أشخاص مسؤولين أمامه، الأمر الذي أدى بالملك ليعمل على تشكيل نوع من حق الوفاق مع أغلبية أعضاء البرلمان كتدبير سياسي للخروج من مشاكله في تلك الفترة كان الاتهام الجنائي هو أول صورة لممارسة الرقابة البرلمانية على الوزارة وبعدها تطور إلى مسؤولية جنائية سياسية، ورغم ذلك ظل النظام البرلماني ينقصه التوازن الذي يتطلبه حيث أن الملك يستطيع حل البرلمان دون أن يمتلك هذا الأخير مساعته أو عزله.

عندما أسند منصب الوزير الأول إلى " والبول Walpol " في الفترة الممتدة من 1721- 1742 رأى هذا الأخير أن أهم ضمان لبقائه في الحكم يكمن في استناده إلى أغلبية مؤيدة من البرلمان، ولكن نتائج الانتخابات أظهرت عدم تمكن "Walpol" من الحصول على الأغلبية المطلوبة في مجلس العموم ، وعليه فقد تم إجباره على الاستقالة والتي تعد أول استقالة تمت بناء على قرار عدائي من مجلس العموم، وفي عهد وزارة "ثورث North" رسخت قاعدة مفادها حق البرلمان في إسقاط الوزارة ، وذلك بعد أن أجبر مجلس العموم وزارته على الانسحاب من الحقل السياسي وذلك في عام 1782⁽¹⁾.

يلاحظ أنه حتى هذا التاريخ ظلت سلطة الملك أو التاج هي السلطة الوحيدة التي تمتلك حق حل البرلمان وأن الوزارة لم تكن تملك الحق في حل البرلمان إلا أن هذا الحق انتقل إليها في عهد " وليم بت Pitt " في الفترة الممتدة من 1783 إلى 1801 ، فبعد إقالة وزارة الدوق "Portland" عام 1783 تحت ضغط من الملك ، دعا هذا الأخير وليم بت أحد زعماء حزب "tory" ليتولى الوزارة ، وعلى الرغم من عدم تأييده من قبل البرلمان ، عمل وليم بت

¹ - دانا عبد الكريم سعيد ، المرجع السابق ، ص ص 48-49.

على كسب الرأي العام إلى جانبه فضلا عن نفوذ الملك ليضمن نجاحه في الانتخابات وأقدم فيما بعد على حل مجلس العموم وعرض النزاع على الشعب.

كان هذا الحدث نقطة بداية أسست عليها قاعدة هامة مفادها أنه عند اختلاف الوزارة مع البرلمان، بإمكانها بدلا من الاستقالة أن تحل مجلس العموم وتحتكم إلى الشعب في انتخابات عامة ، وتأكد بذلك قاعدة حق الوزارة في حل المجلس، التي شكلت مع المسؤولية السياسية للوزراء الخطوط العريضة للنظام البرلماني⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تعريف حق حل البرلمان

الباحث في مفهوم حق السلطة التنفيذية في حل المجلس النيابي، يجد شبه إجماع بين الدارسين لهذا الموضوع حول تحديد تعريف هذا الحق، فقد عرفه البعض بأنه " قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أي هو الإنهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي"⁽²⁾.

كما عرفه الأستاذ إبراهيم عبد العزيز شيحا بأنه " إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس"⁽³⁾.

الحل في الأنظمة البرلمانية قد يكون حلا رئاسيا، وقد يكون حلا وزاريا، والحل الرئاسي هو الذي يتم بناء على طلب رئيس الدولة وفكره الشخصي، لا بناء على طلب الوزارة، ويكون لحل نزاع بين رئيس الدولة من ناحية والوزارة والمجلس النيابي من ناحية أخرى، ويحدث هذا الحل عندما يقبل رئيس الدولة وزارة تحوز على ثقة الأغلبية في البرلمان لعدم موافقته على سياستها، ويأتي بوزارة ائتلافية أو بوزارة من خارج البرلمان.

أما الحل الوزاري فانه يتم بناء على طلب الوزارة نفسها، ويكون لحل نزاع بينها وبين البرلمان فتطلب الوزارة من رئيس الدولة حل البرلمان لتحكيم الأمة في النزاع القائم بينها

¹ - دانا عبد الكريم سعيد ، المرجع السابق ، ص 49.

² - بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص 58.

³ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (رئيس الدولة- الوزارة)، د ط منشأة المعارف، مصر ، 2006، ص 75.

وبين البرلمان، ورئيس الدولة غير ملزم بإجابة الوزارة إلى طلب الحل، وغالبا ما تخيره الوزارة بين الاستقالة والإجابة لطلبها في حل المجلس، وإنما يكون عليه أن يبحث أي الموقفين (موقف الوزارة وموقف البرلمان) أقرب لرأي الأمة، وبصدور قراره في هذا الخصوص على ضوء تقديره لاتجاه الأمة ويدعوها لانتخابات جديدة إذا رأى أن هناك ما يدعو لحل المجلس (1).

وتختلف الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلسين فيما بينها بشأن المجالس الممكن حلها فبعضها يجيز حل المجلسين، أما بعضها الآخر فلا يجيز إلا حل المجلس المنتخب فقط ونظرا لتعذر قيام المجلس الآخر في مثل هذه الحالة الأخيرة بالعمل منفردا، فإن الأنظمة التي لا تجيز حله تعمل على إيقاف جلساته خلال فترة حل المجلس المنتخب حتى يتم انتخاب مجلس جديد، وإذا كانت هناك بعض الدساتير الحديثة التي حاولت التلطيف من حدة قاعدة التأجيل التلقائي للمجلس الذي لم يحل بمناسبة حل الآخر، وذلك بجعل المجلس الذي لم يرد عليه الحل يجتمع بقوة القانون لضمان ممارسة الحريات العامة، أو يدعى للانعقاد في ظروف معينة كما في حالة الضرورة (2).

الفرع الثالث: مبررات و دوافع حل البرلمان

حددت أغلبية دساتير الدول المبررات والأسباب التي تدفع السلطة التنفيذية لحل المجلس النيابي، فالحل الذي تتمتع به السلطة التنفيذية ليس حقا مطلقا تستخدمه كلما أرادت ذلك على الأقل من الناحية النظرية، ولكن لا بد أن توجد الأسباب الصحيحة التي تؤدي إلى هذا الحل وقد تعددت المبررات التي تؤدي إلى حل البرلمان منها ما يتسم بالطابع السياسي، ومنها ما يغلب عليه الطابع الفني، وتعتبر المبررات السياسية أكثر شيوعا من غيرها في الواقع العملي إلا أن المبررات الفنية لا تقل أهمية من الدور الذي تلعبه الأسباب السياسية.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص ص 80-81.

² - علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، د ط، د د ن، 2004، ص 4.

أولاً: المبررات السياسية لحل البرلمان

(1) الحل بسبب الخلاف بين الحكومة و البرلمان:

يقوم النظام البرلماني النموذجي على أساس التعاون بين السلطات وخصوصاً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، إلا أن هذا التعاون لا يمكن أن يؤدي إلى تعايش سلمي بين السلطتين على الدوام ومن ثمّ فإنه لابد أن يوضع في الاعتبار إمكانية حدوث خلاف بين البرلمان والحكومة في بعض المسائل، ويشكل حل البرلمان في هذه الحالة الوسيلة الملائمة للخروج من تلك الأزمة ويلعب حل البرلمان بسبب النزاع بينه وبين الحكومة الدور الأكبر من بين الأسباب التي تؤدي إلى الحل من الناحية العملية، كما أن بعض الدساتير تحرص على النص صراحة على هذا السبب ضمن أسباب الحل ، ومنها الدستور الفرنسي الصادر عام 1946، والدستور المصري لعام 1971⁽¹⁾.

من أحدث تطبيقات حل مجلس العموم ما حدث في 11 نيسان 2005 حين طلب "توني بلير" رئيس وزراء بريطانيا آنذاك من الملكة إليزابيث حل مجلس العموم وتوجيه الدعوة لهيئة الناخبين لانتخاب برلمان جديد، وبالفعل تم حل البرلمان في التاريخ المذكور بإرادة ملكية، وكان سبب الحل يرجع إلى حدوث خلاف بين الوزارة والعارضة داخل مجلس العموم حول مسألة اشتراك بريطانيا في الحرب ضد العراق من دون الحصول على تفويض شرعي من الأمم المتحدة، وأظهرت النتائج فوز رئيس الوزراء توني بلير في الانتخابات⁽²⁾.

(2) حل البرلمان بسبب النزاع بين رئيس الدولة و البرلمان:

مهمة رئيس الدولة في النظام البرلماني تكمن في الحفاظ على التناصب والانسجام بين البرلمان والحكومة من جهة والشعب من جهة أخرى، ففي حالة اختلال هذا التوازن واعتقاد رئيس الدولة بأن البرلمان والحكومة أصبحا لا يمثلان رأي أغلبية الشعب، فله إقالة الوزارة وتشكيل وزارة جديدة تؤيده في وجهة نظره المؤيدة من قبل الشعب وتقبل حل البرلمان ولكن هذه الحالة ستؤدي إلى نشوب نزاع جديد بين رئيس الدولة والوزارة الجديدة من جهة

¹ - بشير علي محمد باز، المرجع السابق ، ص ص 72-73.

² - دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الطلي الحوقية ، لبنان ، 2013، ص 285.

والبرلمان من جهة أخرى وذلك بسبب رفض التعاون من قبل البرلمان مع الوزارة الجديدة المتأتية بتأييد من رئيس الدولة وهذا الوضع ينتهي برئيس الدولة إلى أمرين:

- إما أن يؤدي به إلى الخضوع لإرادة الأغلبية، ويكون ذلك في النظم التي ينتخب فيها رئيس الدولة من قبل البرلمان وبالأخير يضطر للاستقالة.
- يلجأ إلى حل البرلمان وذلك في النظم التي ينتخب فيها رئيس الدولة من قبل الشعب.

ومن التطبيقات الحديثة لهذه الوضعية ما حصل في أوكرانيا عندما أصدر الرئيس الأوكراني فيكتور بوتشينكو قرار بحل البرلمان في 2007/04/02 وإجراء انتخابات جديدة بسبب تجاوز الحكومة صلاحياتها الدستورية ومحاولة احتكار السلطة وتجاهل رغبات الشعب الأوكراني⁽¹⁾.

(3) حل البرلمان بسبب استطلاع رأي الشعب في المسائل الهامة:

قد يثور الخلاف بين السلطات الدستورية في الدولة حول مسألة معينة يشكل حسمها أهمية كبيرة في حياة البلاد، ولهذا الغرض فإن السلطة التنفيذية تقوم بحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة لكي تتمكن من الوقوف على رأي الشعب بصدد تلك المسألة، وتطبيق لهذا السبب تم حل البرلمان في مصر عام 1979، لاستطلاع رأي الشعب في معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية، ويذهب البعض إلى أنه وإن كان الهدف المعلن لهذا الحل هو الرغبة في التعرف على رأي الشعب في معاهدة السلام المذكورة، فإن الهدف الحقيقي كان يكمن في الرغبة في التخلص من بعض النواب الذين عارضوا المعاهدة⁽²⁾.

(4) حل البرلمان بهدف الحصول على أغلبية برلمانية:

قد يستخدم حق حل البرلمان في بعض الأحوال بقصد إيجاد أغلبية برلمانية ثانية، تكمل استقرار الحكم، ويتم ذلك عادة في الدول التي لا يحظى فيها حزب بأغلبية تمكنه من تشكيل

¹ - دانا عبد الكريم، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المرجع السابق، ص ص 92-94.

² - بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 67.

حكومة بمفرده، لذلك يتم تشكيل حكومة ائتلافية عن طريق اتخاذ عدد من الأحزاب⁽¹⁾، وهذا الحل ينطوي على مخاطر كبيرة للحكومة، إذ أن الانتخابات التالية قد لا تؤدي إلى الحصول على الأغلبية البرلمانية بل على العكس قد تؤدي إلى أن تفقد الحكومة السلطة.

(5) الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان:

الأخذ بنظام المجلس يحتم المغايرة بينهما بألا يكون كل مجلس صورة مطابقة للآخر وإلا انتفت الحكمة من نظام المجلسين، فكل منهما دوره الخاص في العملية التشريعية أو الرقابية وقد يحدث خلاف بين المجلسين أثناء القيام بالعملية التشريعية أو الرقابية يصل إلى حد عدم الاتفاق بينهما، وقد يصر كل منهما على رأيه وموقفه ويرى أنه صواب، وفي هذه الحالة تنص بعض الدساتير على حل المجلسين معا بنص الدستور وإجراء انتخابات جديدة بهدف سهولة المرور داخل القنوات التشريعية، وحتى لا تتعرض الدولة إلى تعطيل العمل التشريعي، كما أن الخلاف قد يحدث بين المجلسين بسبب بعض المسائل السياسية الهامة مما يؤدي إلى إثارة الرأي العام نتيجة تلك المناقشات العميقة ويكون الحل هو العلاج لتلك المناقشات⁽²⁾.

ثانياً) المبررات الفنية لحل البرلمان:

(1) حل البرلمان بسبب تغيير النظام الانتخابي للدولة:

تقوم الحكومة بحل البرلمان في هذه الحالة عند تغيير النظم الانتخابية أو إدخال تعديلات جوهرية عليها في نظام الحكم⁽³⁾، وقد يأخذ تغيير النظام الانتخابي عدة أشكال كأن يتغير نظام الانتخاب المباشر إلى نظام الانتخاب على درجتين أو تبني نظام الانتخاب بالقائمة بدلا من النظام الفردي، أو تقوم السلطة التنفيذية بحل البرلمان بسبب إعادة توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية المختلفة، وإجراء الانتخابات وفق هذا التنظيم الجديد.

¹ - أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، إنجلترا، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص 63.

² - بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 69.

³ - أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 63.

(2) حل البرلمان لإجراء التعديلات الدستورية:

يلاحظ في هذه الحالة أن الدور الفني لحل البرلمان يتجسد فقط في تلك الدول التي تعهد بمهمة تعديل الدستور إلى البرلمان، وقد لا تتوفر في البرلمان الأغلبية القادرة لإجراء وإقرار التعديلات الدستورية الضرورية مما يستوجب ضرورة حله وانتخاب مجلس تشريعي جديد يكون قادرا على القيام بمهمة التعديل الدستوري (1).

(3) حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدته التشريعية:

عندما يقترب البرلمان من نهاية المدة التي يمارس فيها أعماله التشريعية والرقابية بموجب الدستور، تجنبا لمخاوف تعرض البلاد للمخاطر بسبب الأعمال التي يقوم بها البرلمان في هذه الفترة يتم اللجوء إلى حله، ومن تطبيقات الحل التي حصلت في الدول وبالأخص إنجلترا بسبب هذه الحالة يمكن استخلاص أهم هذه المخاطر، كالعطب بالقوانين وإصدار تشريعات في غير صالح الأمة، وكذا بدء الحملات الانتخابية داخل البرلمان ومحاولته جمع أكبر عدد من الناخبين عن طريق إنجاز العديد من الأعمال وما لذلك من الآثار السلبية على نتائج الانتخابات وبالأخير الإضرار بالمصلحة العامة (2).

تجدر الإشارة إلى أن جميع المبررات والأسباب التي تم التعرض لها والتي قد تؤدي برئيس الدولة إلى حل المجلس النيابي، لم يتم التنصيص عليها في الدستور الجزائري لسنة 1996 فالمادة 129 التي تسمح لرئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني لم تحدد الأسباب التي يستند عليها الرئيس في تطبيقه لإجراء الحل وبذلك فله السلطة التقديرية الواسعة في ممارسة هذه السلطة الرئاسية، إلا استثناءً فقط ما نصت عليه المادة 82 من الدستور والمتعلقة بالحل الوجوبي والذي سنتعرض له لاحقا في دراستنا للرقابة على أعمال الحكومة.

¹ - علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 285.

² - المرجع نفسه، ص 288.

الفرع الرابع: الآثار القانونية المترتبة على حل البرلمان

يعتبر موضوع الآثار القانونية المترتبة على حل البرلمان من الموضوعات المهمة التي أثارت اهتمام فقهاء القانون الدستوري والإداري، نظرا لما يحدثه قرار حل البرلمان من آثار هامة بالنسبة لجميع المؤسسات في الدولة نظرا لحل الجهة القائمة على العملية التشريعية وما ينتج عن ذلك من فراغ تشريعي وغياب الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ووجود الإمكانية لانتهاك الحقوق والحريات، ناهيك عن امكانية انتقال الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية وما يشكله من خطر على مؤسسات الدولة، وقد تبنى الفقه التقليدي نظرية الموت المدني بالنسبة لآثار حل البرلمان أي توقف البرلمان عن ممارسة وظائفه التشريعية والرقابية واعتباره كأن لم يكن (أولا).

أما الفكر الدستوري الحديث فيقر بضرورة استمرار البرلمان أثناء حله لحين انتخاب المجلس الجديد (ثانيا) وعليه نتناول هذين الاتجاهين مع بيان مواقف الدساتير من هما.

أولا: الآثار القانونية لحل البرلمان في الفقه التقليدي

شبه الفقه التقليدي فكرة البرلمان المنحل بنظرية الموت المدني ، ويستند أنصاره في تحديد الوضع القانوني للبرلمان المنحل على أساس هذه النظرية والتي تشبه فقد الشخصية القانونية للإنسان بالموت.

وعليه فمن نتائج تشبيه حق الحل بالموت المدني للبرلمان فقد الصفة النيابية للبرلمان والتوقف عن عقد الاجتماعات ومباشرة اختصاصات التشريع والرقابة، وكذلك فقد حصانات وامتيازات أعضاء البرلمان ويصبحون أعضاء عاديين، وقد طبقت نظرية الموت المدني على البرلمان المنحل في عهد الملكيات المطلقة التي كان الملك يملك فيها جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية، وقد وجدت لهذه النظرية بعض التطبيقات في ظل الملكيات المطلقة مثل مالها من انعكاسات في النظام الدستوري لبعض الدول التي تتبع النظام الجمهوري، كالنظام

المصري الذي مازال متأثراً بالفكر التقليدي ويقر بانتهاء أعمال البرلمان بمجرد صدور قرار الحل، ويظهر ذلك في القانون رقم 120 لسنة 1980⁽¹⁾.

كذلك نجد الدستور المغربي الصادر في 1996/10/07 معتقاً لنظرية الموت المدني للبرلمان المنحل و ذلك في المادة (72) منه التي تنص على أن " يقع انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل ، وفي أثناء ذلك يمارس الملك بالإضافة إلى السلطة المخولة له بمقتضى هذا الدستور السلطة التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع " ⁽²⁾، غير أن هذه المادة لا نجد لها أثر في الدستور الجديد للمملكة المغربية لسنة 2011 مما يعني التخلي عن نظرية الموت المدني للبرلمان.

إن حالة الموت المدني للبرلمان عند حله لا تتسجم مع طبيعة النظم الديمقراطية الحديثة والتي فيها لا يستطيع رئيس الدولة ملء الفراغ الذي يحدثه الحل، لأن صاحب السيادة في النظم الديمقراطية هو الشعب وهو الذي يقوم بانتخاب البرلمان لأداء الوظيفة التشريعية نيابة عنه ، لذلك في مفهوم الفكر الديمقراطي يستوجب استبدال نظرية الموت المدني بنظرية الموت الحكمي ، الذي يقضي بإمكانية النظر في مباشرة بعض اختصاصات البرلمان المنحل تفادياً لحدوث فراغ دستوري في الفترة التي تلي صدور قرار الحل، حتى اجتمع المجلس الجديد فمن أجل تخفيف الآثار السلبية لنظرية الموت المدني وتغيير محتواها بشكل ينسجم مع الفكر الديمقراطي حاول الفقه إيجاد بعض الحلول المناسبة ومنها:

(أ) مباشرة البرلمان المنحل لاختصاصاته في حالات معينة:

نصت بعض الدساتير على إمكانية مباشرة البرلمان المنحل لاختصاصاته في بعض الحالات المعينة، مثلاً في حالة موت الملك الفجائي قررت بعض الدساتير وبخاصة القديمة

¹ -دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المرجع السابق، ص ص 144-145.

² - دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بموجب ظهير شريف رقم 1.96.157 المؤرخ في 07 أكتوبر 1996 المتعلق بتنفيذ نص الدستور المراجع، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية ، عدد 4420، الصادرة بتاريخ 10 أكتوبر 1996.

منها اجتماع البرلمان المنحل لمدة معينة ومنها القانون المنظم للبرلمان الإنجليزي الصادر سنة 1797⁽¹⁾.

ب) الوضع القانوني للأعمال المعروضة على البرلمان قبل حله:

إن المشروعات والاقتراحات والأسئلة والاستجابات التي قدمت إلى البرلمان تظل قائمة حتى يفصل فيها، ولا تتدثر إلا برغبة أصحابها عند استردادها أو بزوال البرلمان الذي قدمت إليه إما لانتهاء مدته أو لانحلاله، وهذا يعني أن جميع الأعمال التي عرضت على البرلمان ولم يفصل فيها بعد، تسقط بصدور قرار الحل، وتعتبر كأن لم تكن ويعتبر هذا من النتائج الأولية لتطبيق نظرية الموت المدني، كما أن مسألة تحديد الطبيعة القانونية للأعمال القائمة أمام البرلمان قبل حله لم تجد لها مكانا في الدساتير الحديثة، ويستثنى من ذلك الدستور الهندي الصادر سنة 1949 الذي نظم هذه المسألة، حيث يقر بعدم إسقاط كل مشاريع القوانين أمام مجلس الدولة ولم يكن مجلس الشعب قد وافق عليه بعد ذلك في حالة حله⁽²⁾.

ج) استمرار المجالس العليا في مباشرة اختصاصاتها:

في ظل نظام ازدواج المجلسين ونظرا لما تحتله المجالس العليا من مرتبة عالية، جعل معظم دساتير الدول البرلمانية تنص على عدم قابليتها للحل، غير أن ذلك لا يستبعد تأثير حل المجالس الدنيا على المجالس العليا، مثلا في النظام الإنجليزي مجلس اللوردات غير قابل للحل، إلا أن حل مجلس العموم يؤدي إلى تأجيل جلساته، وكذلك في النظام الدستوري الفرنسي في الجمهورية الثالثة والرابعة فإن مجلس الشيوخ غير قابل للحل، إلا أنه يؤجل جلساته حتى اجتماع مجلس النواب الجديد، بذلك تطبيق هذه القاعدة، وإن كان على المجلس الأعلى من الناحية النظرية، فإن العمل البرلماني يشل من ناحية التطبيق العملي طالما أن هذا المجلس غير قادر على القيام بسلطاته الدستورية⁽³⁾.

¹- دانا عبدالكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المرجع السابق، ص 146-147.

²- علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 328.

³- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المرجع السابق، ص 150.

ثانياً: الآثار القانونية لحل البرلمان في الفكر الدستوري الحديث

إذا كانت هناك محاولات في بعض الأنظمة التقليدية للحد من آثار نظرية الموت المدني فإن الوضع القانوني للبرلمان المنحل قد أخذ نمطاً مغايراً لهذه النظرية في ظل التنظيمات الدستورية الحديثة، واتجهت نحو ترسيخ قاعدة استمرارية الحياة النيابية من خلال تضمين دساتيرها النصوص الكفيلة بتلافي حدوث فراغ تشريعي ورقابي، وفي الواقع هناك عدة أساليب لجأت إليها الدساتير المختلفة لتلافي حدوث فراغ رقابي على أعمال الحكومة في فترة الحل ومن هذه الأساليب:

(أ) أسلوب اللجنة الدائمة:

عهدت بعض الدساتير ضمان استمرارية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إلى اللجنة الدائمة التي تستمر في أداء هذه الوظيفة أثناء فترة حل البرلمان ومن بين هذه الدساتير فايمار (Weimar) الألماني، حيث تضمنت المادة 351 منه النص على قيام البرلمان بتشكيل لجنيتين من بين أعضاء البرلمان هما لجنة الشؤون الخارجية وحماية حقوق التمثيل الوطني، مهمتها مراقبة الحكومة في الحالة التي لا يكون فيها البرلمان قائماً ومنها حالة الحل⁽¹⁾.

(ب) استعادة البرلمان اختصاصه إذا لم يتم الانتخاب في الموعد المحدد:

هناك دساتير تقر بوجود استعادة البرلمان المنحل كامل اختصاصاته الدستورية إذا لم يتم انتخاب البرلمان الجديد في الموعد المحدد في الدستور، ويعتبر قرار الحل كأن لم يكن بغض النظر عن الجهة الصادرة منه، ومن بين الدساتير العربية التي نصت على هذا الحكم الدستور الأردني الصادر سنة 1952 (المادة 73)، والدستور الكويتي الصادر سنة 1962 (المادة 107) والدستور السوري الصادر سنة 1973⁽²⁾.

¹ - دانا عبدالكريم سعيد ، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، المرجع السابق، ص ص 153-151.

² - - المرجع نفسه ، ص ص 154 - 155 .

المطلب الثاني

الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني في الجزائر سلطة غير مقيدة

تنص المادة 129 من دستور 1996 على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر"

من خلال نص هذه المادة يتضح جليا أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا محروم من ممارسة سلطة الحل ، بالرغم من أن المسؤولية السياسية المقررة قانونا تقع على عاتقه وعلى عاتق الحكومة ، وبالتالي فهي سلطة يمارسها رئيس الجمهورية بمفرده، كما أن نص المادة خلى من أي ذكر للمبررات أو الأسباب التي تدفع بالرئيس لممارسة حق الحل، وهو ما لا نجد له أثر في باقي مواد الدستور إلا استثناءا في المادة 82 المتعلقة بالحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني والذي يتم بحكم القانون، أضف إلى ذلك أنه في دستور 1996 لم يتم تنظيم حالة الفراغ التشريعي والرقابي الناتج عن قرار الحل، مثل ما هو معمول به في الدساتير المعاصرة.

وعليه يتبين لنا أن كل ما أقرته المادة 129 هو منح السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية دون غيره في حل المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول) ونصها على ضمانات شكلية فقط وتجاهلها للضمانات الفعلية والحقيقية المعمول بها في النظم المقارنة، رغم ما يشكله حل المجلس الشعبي الوطني من خطر على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في حالة التعسف في استعماله (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حق الحل سلطة خاصة برئيس الجمهورية

لقد جعل المؤسس الدستوري الجزائري على غرار نظيره الفرنسي⁽¹⁾، سلطة حل غرفة النواب حقا خالصا لرئيس الجمهورية كما يستخلص من نص المادة 1/129 من دستور 1996 " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول".

كما أن سلطة حل البرلمان التي يتمتع بها رئيس الجمهورية غير قابلة للتفويض في جميع الأحوال بناء على نص المادة 2/87 من الدستور " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته...

كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها ...".

إضافة إلى منح رئيس الجمهورية حصريا سلطة حل البرلمان، يستشف من نص المادة 1/129 أن المؤسس الدستوري الجزائري قد منح للرئيس وسيلة قانونية أخرى تمكنه من تجديد تشكيلة المجلس الشعبي الوطني بحثا عن أغلبية جديدة مساندة له، على عكس ما قرر في الدستور الفرنسي حيث لم يسمح للرئيس الفرنسي بإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها⁽²⁾.

ويتخذ قرار حل البرلمان أو إجراء انتخابات سابقة عن أوانها عن طريق مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية وغير خاضع لإجراء التوقيع المجاور للوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا، وهو نفس ما نص عليه الدستور الفرنسي في المادة 19 منه⁽³⁾، فانعدام التوقيع المزدوج يجعل من هذا الاختصاص سلطة خاصة وفعلية لرئيس الجمهورية وليس

¹ - ARTICLE 12/1, la constitution de 1958 « Le président de la république peut après consultation du premier ministre et des présidents des assemblée prononcer la dissolution de l'assemblée nationale ».

² - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 187.

³ - ARTICLE 19, la constitution de 1958 « Les actes du président de la république autres que ceux prévus aux articles 8 (premier alinéa) 11.12.16.18.54.56 et 61 sont contresignés par le premier ministre et , le cas échéant par les ministres responsables ».

اختصاصا رسميا يؤدي به إلى وضع توقيعه على قرار اتخذه الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا⁽¹⁾.

هذا ويرجع البعض سبب إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة الحل إلى كونه منتخب عن طريق الاقتراع العام والمباشر ، فهذا حتما يكسبه مكانة متميزة داخل النظام السياسي، الأمر الذي يمكنه من ممارسة مهمة التحكيم والتي منحتة إياه المادة 70 من الدستور التي تنص "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة وهو حامي الدستور" والمادة 72 من الدستور التي تنص "يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور" وباعتباره رئيس الجمهورية ضامن احترام الدستور والمسؤول عن حسن سير السلطات والمؤسسات الدستورية يتطلب منه التزام الحياد في عملية التنظيم، وإعادة التوازن بين السلطات الدستورية⁽²⁾.

غير أنه إذا كانت سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني تتوافق مع سلطة التحكيم التي يتمتع بها، يمكن إلى جانب آخر أن تأخذ هذه السلطة اتجاهات أخرى غير ديمقراطية، فقد يكون الهدف من حل المجلس الشعبي الوطني هو البحث عن أغلبية واضحة عند عدم وجودها من أجل ضمان تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، خاصة وأن التعديل الدستوري الأخير وضع حدا للغموض الذي كان سائدا حول البرنامج المطبق لتسيير شؤون الدولة وفصل لصالح رئيس الجمهورية، وبالتالي لضمان تنفيذ برنامج الرئيس عن طريق الحكومة يجب أن تستند إلى أغلبية برلمانية تدعمها وتشكل حاجزا ضد المعارضة، كما يمكن التلويح به كسلاح ردعي تجاه المجلس الشعبي الوطني لكبح أي محاولة من جانبه لإسقاط الحكومة⁽³⁾.

مما يؤكد في هذه الحالة بما أن رئيس الجمهورية صاحب برنامج سياسي، عند استخدامه لحق الحل لا يكون محايد اتجاه المؤسسات المتنازعتين، إنما يحتكم إلى الشعب قصد الفصل في النزاع القائم بينه وبين المجلس الشعبي الوطني، أو بين السياسة التي

¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق ، ص ص 187 - 188.

² - عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 127.

³ - المرجع نفسه، ص ص 128-129.

يساندها وبين تلك المدعمة من طرف المجلس، من خلال الانتخابات التشريعية التي ستجري تطبيقاً لأحكام المادة 129 من الدستور⁽¹⁾.

الفرع الثاني: انعدام ضمانات فعلية تقيد سلطة الحل الرئاسي

نظراً لخطورة حل البرلمان، فإن الدساتير تحيطه غالباً بجملة من الضمانات للحيلولة دون إساءة استخدامه، وهذه الضمانات تمثل قيوداً على حق السلطة التنفيذية في حل المجلس لأنه وإن كانت القاعدة أن حل المجلس ممنوح للسلطة التنفيذية التي يكون لها وحدها تقدير مدى الحاجة إليه، إلا أن المؤسس الدستوري وضع لذلك ضمانات حتى لا ينقلب سلاح الحل وبلا على نظام الدولة الدستوري ويكون مجال انتهاك مستمر بين الحكومة والبرلمان⁽²⁾.

إلا أن هذه الضمانات في الدستور الجزائري لسنة 1996 لا تعدو أكثر من أن تكون مجرد شروط شكلية لا يمكنها تقييد التعسف في استعمال هذا الحق (أولاً) في حين غيبت عن هذا الدستور الضمانات الفعلية والموضوعية التي أخذت بها مختلف دساتير الدول الأكثر ديمقراطية (ثانياً).

أولاً: الشروط الشكلية المقررة على حق الحل

المؤسس الدستوري الجزائري في مجموع الضمانات التي تبنتها الدراسات الفقهية الدستورية والتي تعمل بها بعض دساتير الأنظمة السياسية، تبني البعض منها ولم يشر إلى ضمانات أخرى تعد أساسية هي أيضاً.

1) استشارة جهات معينة قبل الحل:

ورد هذا الشرط في المادة 1/129 من دستور 1996، التي نصت على ضرورة استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، من طرف رئيس الجمهورية قبل أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، وفي غياب أحكام قانونية

¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 194.

² - مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 21، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2007، ص 70.

تبين قيمة هذه الاستشارات، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ بها، فقرار الحل يبنى على تصور خاص لرئيس الجمهورية، وله مطلق الحرية في اللجوء إليه من عدمه، وما استشارة هذه الهيئات إلا إجراء شكلي لا يرقى إلى تقييد إرادة رئيس الجمهورية ورغبته في حل المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

مما يثبت ذلك أن أول تطبيق عملي لحالة حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بتاريخ 04 جانفي 1992، تمت دون استشارة رئيسه واحتمال دون علم رئيس الحكومة، ولو أنه لم يتحدث عن الموضوع، فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني اعترف في وقت قريب بعد حل المجلس أنه لم تتم استشارته في إجراء الحل⁽²⁾.

(2) الدعوة لانتخابات جديدة في أجل معين:

يتم من خلال هذا الشرط ضمان عدم إطالة الفترة بين إنهاء نيابة المجلس الشعبي الذي تم حله، وبين انعقاد المجلس الجديد حيث أوجب المؤسس الدستوري الجزائري أن يتضمن القرار الصادر بحل المجلس الشعبي الوطني دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة للمجلس في مدة أقصاها ثلاثة أشهر، وذلك بموجب الفقرة الثانية من نص المادة 129 من دستور 1996.

وقد اعتمد الدستور الفرنسي لسنة 1958 الشرط ذاته لكن ليس بنفس المدة المنصوص عليها في الدستور الجزائري، فهي لا تقل عن عشرين يوما ولا تزيد عن أربعين يوم بعد قرار الحل⁽³⁾، وهي مدة تعتبر قصيرة مقارنة مع فترة ثلاثة أشهر المقررة في الدستور الجزائري، مع العلم أن تمديد هذه المدة يكون في صالح رئيس الجمهورية لأنها تؤدي إلى زيادة صلاحياته التشريعية في غياب المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

¹ - عبد الحميد يوسف ، المرجع السابق، ص 130.

² - BOUSSOUHAH Mohammed , La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnel de 1992 a 1998 OPU , Alger, P47.

³ - ARTICLE 12/2, la constitution de 1958 « ... Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution ... ».

⁴ - بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 410.

3) عدم حل البرلمان في حالة شغور منصب الرئاسة:

حالات شغور منصب رئاسة الجمهورية هي العجز النهائي أو الاستقالة أو الوفاة⁽¹⁾ وقد منعت المادة 90 من الدستور، تطبيق المادة 129 المتعلقة بسلطة حل البرلمان في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، لأنها سلطة رئاسية لا يمكن تمكين شخص آخر منها، حتى ولو كان رئيسا بالنيابة في حالة غياب رئيس الجمهورية وفقا للحالات المذكورة سابقا، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 90 على أنه "لا يمكن، في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوما والستين (60) يوما المنصوص عليها في المادتين 88 و 89، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 9 و 10 من المادة 77 والمواد 79 و 124 و 129 و 136 و 137 و 174 و 176 و 177 من الدستور".

ثانيا: غياب الشروط الموضوعية المتعلقة بحق الحل

اكتفى المؤسس الدستوري الجزائري بالضمانات الشكلية القليلة المذكورة أعلاه كقيد على سلطة حل البرلمان الممنوحة لرئيس الجمهورية في حين أغفل الكثير من الضمانات أو الشروط الموضوعية التي تناولها الفقه وأقرتها الكثير من الدول في دساتيرها.

1) انعدام شرط تسبب قرار الحل:

ألزمت بعض الدساتير السلطة التنفيذية بأن تذكر الأسباب التي أدت إلى الحل في صلب المرسوم الصادر بذلك، بحيث أنه إذا لم يتضمن المرسوم أسباب الحل يعد باطلا ولا يرتب أي أثر⁽²⁾، والمؤسس الدستوري الجزائري لم يشر إلى هذا الشرط في دستور 1996، فاكتفى بإقرار حق الحل لرئيس الجمهورية دون إلزامه بذكر الأسباب والدوافع التي أدت به إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

¹ - أنظر المادة 88 من دستور 1996، المرجع السابق.

² - بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 109.

(2) انعدام شرط عدم تكرار الحل لنفس السبب:

تعد الحكمة من هذا الشرط واضحة، فحل المجلس النيابي واللجوء إلى إرادة الشعب لإجراء انتخابات تشريعية جديدة، تستقر على نتائج معينة وهذا يكون تعبيراً عن رأي الشعب ولذلك يعتبر حل المجلس لنفس السبب تحدي لإرادة الشعب وتسلطاً من جانب السلطة التنفيذية، وإن كانت غالبية الدول لم تنص عليه صراحة، لكن تعتبر هذه الضمانة ضرورية لمنع أو الحد من تعسف السلطة التنفيذية في استعمال حقها في الحل خاصة إذا كان الدستور لا ينص على ضمانه تسبب قرار الحل (1).

(3) انعدام شرط تحديد مدة إمكانية الحل للمرة الثانية:

تحضر بعض الدساتير حل المجلس النيابي خلال فترة زمنية معينة تلي إجراء الحل الأول للبرلمان، على غرار الدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي يعتبر فيه حق حل البرلمان سلطة سيادية لرئيس الجمهورية، إلا أنه أحاطه بجملة من القيود منعا للاستبداد بالسلطة (2) ومنها إذا حلت الجمعية الوطنية فلا يمكن حل الجمعية الوطنية التي تخلفها إلا بعد مضي سنة من تاريخ الحل الأول (3).

أما بالنسبة للدستور الجزائري فلم يتضمن هذا الشرط على غرار باقي الشروط التي تم ذكرها سالفاً مما يعني أن حق الحل الممنوح لرئيس الجمهورية يضمن تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

¹ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص ص 165 - 166.

² - HUGUES Portelli, Droit constitutionnel, 10^e Edition, Dalloz, Paris, 2013. PP 236-237.

³ - ARTICLE 12 , la constitution de 1958 « ... Les élections générales ont lieu vingt jour ou plus après la dissolution...

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections ».

الفصل الثاني

هيمنة السلطة التنفيذية على وظائف البرلمان

ترتب على توزيع الوظائف بين السلطات الثلاث الناتج عن فكر منتسكيو أن يكون التشريع هو الاختصاص الأصيل للبرلمان ، بالإضافة إلى الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة التي أفرزها تطور النظام البرلماني ، لذلك كان على أي مؤسس دستوري أن يتطلع إلى مسايرة هذا المنطق ويعمل على وضع آليات قانونية تساعد على جعل هذين الوظيفتين الهامتين في متناول السلطة المكلفة بهما ، لإحداث التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

لكن بفعل تطور دور الدولة بعد الحرب العالمية الأولى وتبني سياسة التدخل التي تقودها السلطة التنفيذية، وازدياد وظائفها على حساب سلطة البرلمان، كما أن النظام الحزبي المتبع في الدولة وعدم وجود مؤهلات كافية في البرلمان لأداء الوظيفة التشريعية والرقابية أضفى إلى نتيجة مفادها هيمنة السلطة التنفيذية في الأنظمة المعاصرة، على سلطة البرلمان الأصلية وهي التشريع وضعف الأداء الرقابي للبرلمان.

أما بالنسبة للجزائر، ونظرا لطبيعة النظام السياسي في الجزائر المبني على محورية دور السلطة التنفيذية وسمو مكانتها، فقد أخذ هذا التوجه أكثر حدة، بتسخير المنظومة القانونية للدولة الجزائرية بصفة عامة والدستور بصفة خاصة، لإرساء قواعد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع من خلال تقييد سلطة البرلمان التشريعية وتوسيع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية سواء في الظروف العادية أو غير العادية ، وهذا ما سنتناوله في المبحث الأول.

ومن جهة أخرى سلب وسائل الرقابة الممنوحة للبرلمان على الحكومة فعاليتها بإضعاف وسائل الرقابة التي تترتب عليها مسؤولية الحكومة وإفراغها من محتواها بقيود مختلفة، وحتى وسائل الرقابة عن طريق الإعلام التي لا تترتب المسؤولية السياسية للحكومة تم تقييدها بشكل مبالغ فيه وغير مستساغ، بالمقارنة مع الأثر المحدود الذي يربته استعمالها وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني.

المبحث الأول

هيمنة السلطة التنفيذية على مجال التشريع

يظهر لنا من دراسة سطحية لنصوص دستور 1996، ولا سيما المادة 98 منه أن البرلمان له كامل السيادة في ممارسة اختصاصاته التشريعية دون أي عقبات أو صعوبة تعترضه في ذلك، حيث تنص هذه المادة على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

غير أنه مع التعمق في مواد الدستور اللاحقة، نستنتج أن للسلطة التنفيذية، سواء تعلق الأمر برئيسها أو الحكومة، وسائل عدة تمكنها من الهيمنة على المجال التشريعي، حيث يتم ذلك بداية بتحديد نطاق التشريع الممنوح للبرلمان، كما تتجسد هذه السيطرة والتحكم في ميدان التشريع في كافة مراحل وإجراءات عملية سن النص التشريعي انطلاقاً من مرحلة المبادرة بالتشريع والتي تعرف تفوقاً حكومياً واضحاً.

كذلك السيطرة على الإجراءات التشريعية التي يمر بها مشروع أو اقتراح قانون كضبط جدول أعمال البرلمان الذي تعود الأولوية في ضبطه للحكومة، هذا فضلاً عن تدخل الحكومة في عملية دراسة ومناقشة القانون والتصويت عليه امتداداً لذلك الدور الذي تلعبه في حالة نشوب خلاف بين غرفتي البرلمان، وذلك بمنح رئيس الحكومة سابقاً والوزير الأول حالياً دون سواه حق تحريك آلية فك الخلاف وهي اللجنة المتساوية الأعضاء، ونتيجة لكل ذلك نكون أمام تقييد لسلطة البرلمان التشريعية وهو ما سنتناوله في المطلب الأول.

بالإضافة إلى توسع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان، حيث نجد رئيس الجمهورية يساهم في الوظيفة التشريعية، بما منح له الدستور من وسائل متعددة كحق التشريع الرئاسي عن طريق الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة، تأصيل تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر دستورياً، ناهيك على استحواده على البرلمان في الظروف غير العادية وبذلك نكون أمام عملية ترسيخ للتفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنه اختصاص أصيل للبرلمان، وهذا ما سنتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الأول

تقييد سلطة البرلمان التشريعية

رغم تفويض الشعب صاحب السيادة ومصدر كل السلطات وظيفته التشريعية لممثليه في البرلمان، إلا أنه لم يعد لهذا الأخير الحرية الكاملة في ممارسة وظيفته الأصلية وهي التشريع إذ يواصل المؤسس الدستوري إضعاف البرلمان، وذلك بتحديد نطاق التشريع الممنوح للبرلمان من خلال تعداد مجالي القانون العضوي والقانون العادي وفتح المجال التنظيمي الممنوح للسلطة التنفيذية، (الفرع الأول) وإعطاء الحرية للحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين وتقييد مبادرة اقتراحات القوانين البرلمانية شكليا وموضوعيا مع ضعف التعديلات على مشاريع القوانين مما يعني تفوق الحكومة في المبادرة بالتشريع (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى سيطرة الحكومة على الإجراءات التشريعية، بداية بضبط جدول أعمال البرلمان من طرفها، وتدخلها في عملية دراسة ومناقشة القانون والتصويت عليه، ولعب الدور الأساسي في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تحديد نطاق التشريع

لقد عملت الدساتير الجزائرية المتعاقبة باستثناء دستور 1963 على تقييد مجال القانون حصرا في مواد محددة ، والذي ضاعف من ذلك القيد هو الاعتماد بشكل مبالغ فيه على التعريف المادي للقانون مما قلص من دور البرلمان في التشريع، فقد كانت القاعدة في الأنظمة الليبرالية، فيما مضى ولا تزال في بعضها تعتمد في تعريفها للقانون ونطاقه على المعيار الشكلي الذي يفيد بأن كل ما يقوم به البرلمان من أعمال يعد قانونا، ويبدو أن تبنى أولوية المعيار المادي على الشكلي في دساتير 1989 و1996 كان نتيجة لتأثر المؤسس الدستوري بالدستور الفرنسي لسنة 1958 ، الذي جاء لمسايرة التدخل وتقوية مركز السلطة التنفيذية بعد أن أثبت النظام البرلماني ضعفه وفشله في مواجهة الأزمات التي كانت تتخبط فيها فرنسا لا سيما حرب التحرير الجزائرية⁽¹⁾.

¹ - بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لتحديد نظام الحكم في دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص ص 108-109.

مما يعني أن لمحري دستور 1996 نفس دوافع محري دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الذين تخلوا نتيجة ذلك عن أحد أهم مبادئ الجمهوريات الفرنسية السابقة الذي كان بموجبه مجال التشريع هو القاعدة بينما مجال التنظيم هو الإستثناء⁽¹⁾.

أولاً: تعداد مجال القانون العادي

عمد المؤسس الدستوري لعام 1996 إلى توسيع مجال القانون العادي بإضافة مواضيع أخرى، فبالرجوع للمادة 122 من هذا الدستور، وبالمقارنة مع المادة 115 من دستور 1989 فإنه تم توسيع مجالات القانون إلى 30 مجال بدلاً من 26 مجال في دستور 1989، ورغم تحديد ميدان اختصاص السلطة التشريعية بموجب المادة 122 التي تنص في فقرتها الأولى على أن "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية..."⁽²⁾.

وقراءة ما سبق تعني أن المادة 122 في فقرتها الأولى حددت على سبيل الحصر الميدان الذي يتدخل فيه البرلمان للتشريع، ذلك أن عبارة " التي يخصصها له الدستور " تعني الرجوع إلى جميع أحكام الدستور لاستخلاص ما يندرج في الاختصاص التشريعي المعقود للبرلمان سواء كان ذلك التحديد صراحة أو ضمناً.

أما عبارة وكذلك في المجالات الآتية، فمفادها أنه إلى جانب ما تتضمنه أحكام الدستور فهناك مجالات معددة بالتالي في هذه المادة وكان بإمكان المؤسس الدستوري، لو أراد التحديد على سبيل الحصر لاختصاص المشرع في مادة وحيدة مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 34 من دستور 1958 أن يفعل ذلك في المادة 122 بقوله، يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات المذكورة في هذه المادة وفي المجالات الآتية، أو إلى جانب المواد ... فإن المجلس الشعبي الوطني يشرع في المواضيع التالية.

¹ - ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 37.

² - أنظر المادة 122 من دستور 1996، المرجع السابق.

ولتبرير ما ذكرنا نورد مواد أخرى، على سبيل المثال لا الحصر، جاءت في الدستور تنظم موضوعات خارجة عن التعداد الحصري الوارد في المادة 122:

- النص في المادة الخامسة (5) "يحدد القانون خاتم الدولة "
- النص في المادة(18) " الأملاك الوطنية يحددها القانون"
- النص في المادة (20) على أنه " لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون "
- النص في المادة (170) في الفقرة الأخيرة " يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته"

وإذا كنا قد انتهينا إلى أن الاختصاص التشريعي غير محدد حصرا بما هو معدد في المادة 122، فإن ذلك لا يعني بأنه ميدان مطلق، إذ أن المشرع لا يجوز له أن يتدخل في غير ما حدد له في مختلف مواد الدستور حصرا، فنص الفقرة الألى من المادة 125 واضح يفيد التقييد لا التعميم، ومن ثمة فإنه ما لم يحدد كمجال (أي حصرا) للقانون يدخل في المجال التنظيمي⁽¹⁾.

ثانيا: تعداد مجال القانون العضوي

القوانين العضوية فئة خاصة من القوانين تتميز بخصوصية مواضيعها وإجراءات وضعها وتعديلها⁽²⁾، وهو فكرة مستوحاة من الأنظمة المقارنة ارتبط وجودها بتطورات سياسية معينة وبأعراف دستورية خاصة، فكان يمثل الأداة الضاربة التي تسمح للبرلمان خرق حتى الدستور ولعل الخروقات التي تعرض لها الدستور الفرنسي لسنة 1958 هي أحسن دليل على ذلك، لكن في ظل دستور الجمهورية الخامسة ، فقد أخذ القانون العضوي منحى آخر وأصبح عكس ما كان عليه سابقا له وظيفتين:

وظيفة فنية تتمثل في تحديد التدابير الدستورية، وهو بذلك تابع للدستور ومكمل له.

¹ - بوشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة ، المرجع السابق، ص ص 109- 115.

² - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 273.

وظيفة سياسية: هدفها الحد من صلاحيات البرلمان واحتواء مهامه بمعنى عقلنته عن طريق الإجراءات الصارمة المعتمدة في وضع وتعديل القوانين العضوية⁽¹⁾.

وأهم خاصية للتشريع عن طريق القوانين العضوية حسب الأستاذين " Pierre AVRIL " و "Jean GICQUEL" هي تحديد وتطبيق التدابير الدستورية⁽²⁾.

الجدير بالإشارة أن الدساتير السابقة على دستور 1996 لم تتضمن أي إشارة إلى هذه القوانين ، فدستور 1996 اعتنق فكرة القوانين العضوية لأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية وحدد مجالاتها على سبيل الحصر، فقد جاءت المادة 123 من الدستور بمايلي "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين العضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني..."

ويستنتج من محتوى هذه المادة أن هناك مجالات أخرى وهذا ما توجي إليه عبارة " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور ... "

ومن خلال أحكام الدستور وجدنا مجالات متعلقة بالقوانين العضوية منها:

- تحديد كفاءات وشروط تطبيق المادة 89 من الدستور في حالة وفاة أحد المرشحين للرئاسة في الدور الثاني (المادة 89 من الدستور).

¹ - أمالو نبيل، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر ، 2007، ص 22.

² - Pierre Avril / Jean Gicquel ، Droit parlementaire ، 2eme Edition ، Montchristien ، 1996 ، pp192-199.

-تنظيم حالة الحصار والطوارئ (المادة 92 من الدستور).
-تحديد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم أو شروط قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي (المادة 103 من الدستور).
-تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه (المادة 108 من الدستور).
-تحديد شروط استخلاف عضو البرلمان في حالة شعور منصبه (المادة 112 من الدستور).

-تنظيم غرفتي البرلمان وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (المادة 115 و 120 من الدستور).

-تحديد تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته (المادة 157 من الدستور).
-تحديد تشكيل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها (المادة 158 من الدستور).

وعليه فهذه المواضيع الدستورية هي وحدها التي تجيز تنظيمها بواسطة قوانين عضوية وتحديد مجالاتها على سبيل الحصر، أي أن دائرة القوانين العضوية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 محددة بـ11 مادة فقط، وفقاً لـ 16 موضوع تعتبر كلها تكملة لأحكام الدستور في المجالات الدستورية الهامة والمحمولة لها، من حيث التعبير والتوضيح لهذه الأحكام وتنظيمها وتوفير شروط وظروف وعناصر التكيف والملائمات السياسية والاقتصادية، كما أنها تحافظ على التوازنات الأساسية للسلطات من حيث ضبطها وتنظيمها وتحديد العلاقات فيما بينهم دون الخروج عن روح الدستور وبهذا نشأ الطابع التكميلي للقوانين العضوية⁽¹⁾.

ثالثاً: فتح المجال التنظيمي الممنوح للسلطة التنفيذية

أمام تأثير مختلف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحاجة معها إلى تحقيق سلطة تنفيذية قوية من جهة والبحث عن إقامة توازن بين السلطات من جهة أخرى بدأت السلطة التنفيذية في التشريع في مجالي لوائح البوليس وتنظيم المرافق العامة، التي تعد

¹ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستور الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص ص 211-212.

من وجهة النظر الموضوعية عملا تشريعيا، ذلك أن محتوى هذه اللوائح هي قواعد قانونية عامة ومجردة، شأنها في ذلك شأن القوانين ومن ثم فهي تعد أحد مصادر البناء القانوني في الدولة⁽¹⁾، وبذلك تكون قد أنهت عهد احتكار الاختصاص التشريعي من طرف البرلمان وبالمقابل تصاعد تدخل الحكومة المستمر في تنظيم العلاقات المختلفة خاصة إثر استخدام أسلوب تحديد المجال التشريعي الذي ينشط فيه البرلمان⁽²⁾.

وبعد صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي كان يعمد إلى دعم السلطة التنفيذية إلى درجة تفوقها على نظيرتها التشريعية حتى في ميدانها الأصيل وهو ميدان التشريع هنا اتخذت التنظيمات مدلولها المعاصر في صورة معايير تنظيمية تتم بالسمة التشريعية، ومن ذلك المنطلق اهتزت العلاقة بين القانون واللائحة أو التنظيم فخلق هذا الدستور قاعدة جديدة مفادها "إتساع مجال التنظيم وتقليص مجال التشريع"⁽³⁾.

في نفس السياق تبنت جل الدساتير الجزائرية هذه القاعدة في طريق تحديد المواد المحجوزة للقانون وترك البقية للتنظيم ماعدا دستور 1963 الذي ترك لنا المجال مفتوح من الجهتين التشريعية والتنظيمية ، كما أن جل الدساتير الجزائرية أجمعت على التمييز بين شكلي هذه اللوائح أو التنظيمات على النحو الذي تبنته الأنظمة المقارنة، فاعتبرت الأولى مستقلة، أما الثانية فهي تطبيقية أو تنفيذية بالنسبة للتشريعات العامة.

بالنسبة للوائح المستقلة: فهي تلك التنظيمات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون غيره بصورة يعالج فيها مواضيع مستقلة وخارجة عن مسألة تنظيم وتنفيذ القوانين، كما أن تنفيذها يندرج خارج المجال المخصص للقانون.

أما بالنسبة للوائح التنفيذية: فهي تلك التنظيمات التي تتوخى تنفيذ أو تطبيق نص تشريعي، وهذه الصلاحية تعود إلى رئيس الحكومة طبقا لدساتير الليبرالية الجزائرية التي

¹ - قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص102.

² -DIMITRI Georges Lavroff ,Le Droit Constitutionnel de la v République, Dalloz, Paris1999, pp 809-811.

³ - بن سربة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 08-19)، المرجع السابق، ص125.

تبنت ازدواجية السلطة التنفيذية، في حين منحها الدساتير الاشتراكية لرئيس الجمهورية بسبب وحدة السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

أما بالنسبة لدستور 1996، فقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة أن كل ما لا يدخل في مجال التشريع يدخل في اختصاص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، طبقا لنص المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، وإن كان الدستور ميز بين المجال التنظيمي المستقل الذي أنيط برئيس الجمهورية، وتنفيذ القوانين الذي أسند للوزير الأول طبقا للمادة 125 فقرة 02 من الدستور المعدلة سنة 2008 "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" وهو نص يؤكد الاتجاه بتحديد اختصاص البرلمان لصالح السلطة التنفيذية⁽²⁾.

وعليه فإن السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، ونظرا لاتساع مجال هذه الأخيرة فإن مجال التنظيم يضيق بنفس القدر ولكن الجدير بالإشارة هو أن تقسيم الوظيفة التشريعية إلى مجالين مجال التشريع ومجال التنظيم وبين سلطتين (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية)، من الجانب النظري أمر يوحى إلى اتجاه معين انتهجه المؤسس الدستوري الجزائري، وهو تقليص مجال النصوص ذات القيمة التشريعية محددة على سبيل الحصر.

وبالتالي فهذا الاتجاه الجديد الذي انتهجه الدستور الفرنسي وتأثر به المؤسس الدستوري الجزائري، انعكس على تغيير المفهوم التقليدي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على النحو الذي أدى إلى زيادة نفوذ وتقوية السلطة التنفيذية، بشكل أخل بالتوازن الواجب بين السلطتين.

الفرع الثاني: تفوق الحكومة في المبادرة بالتشريع

حق المبادرة هو العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه ويشترط لوجود المبادرة بالقانون توافر عنصرين، أحدهما موضوعي والآخر شخصي ويتمثل العنصر الموضوعي في أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون

¹ - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 405.

² - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 110.

وفقا للدستور، أما العنصر الشخصي فيتعلق بالشخص صاحب المبادرة الذي أعطاه الدستور هذا الحق⁽¹⁾.

أشرك المؤسس الدستوري الجزائري السلطتين التنفيذية والتشريعية في حق المبادرة بالتشريع 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 السلطة التشريعية فيسمى اقتراح قانون (proposition de loi).

يظهر من خلال النصوص القانونية المنظمة لإطار المبادرة بالتشريع تفوق السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية في هذا المجال، من خلال حرية المبادرة بمشاريع القوانين من طرف الحكومة (أولاً) وفي المقابل تقييد مبادرة اقتراحات القوانين الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني شكليا وموضوعيا (ثانياً)، بالإضافة إلى ضعف التعديلات على مشاريع القوانين (ثالثاً) نظرا لعدم منح الغرفة الثانية هذا الحق وفرض جملة من القيود على حق التعديل الممنوح للمجلس الشعبي الوطني، ومن خلال إحصاء حصيلة البرلمان خلال الفترات التشريعية المختلفة نجد تفوق حصيلة مشاريع القوانين على حصيلة اقتراحات القوانين (رابعاً)

أولاً) حرية المبادرة بمشاريع القوانين من طرف الحكومة

حق الحكومة في المبادرة بالتشريع حق دستوري يفتح أمامها فرصة المشاركة في الوظيفة التشريعية، حيث تنص المادة 119 من دستور 1996 على ما يلي " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائبا.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني"

¹ - عمارة فتيحة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 55، 2013، ص 402 .

بين الدستور صراحة في المادة المذكورة أعلاه أن للوزير الأول حق المبادرة بالقوانين، ولا يصطدم هذا الحق بأي قيود موضوعية مهمة باستثناء تلك الإجراءات الشكلية التي يمكن للحكومة تجاوزها بكل سهولة، والمتمثلة في مايلي:

تقوم الحكومة من خلال دوائرها المختصة بتحضير مشاريع القوانين ويتم ذلك تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة بالتعاون مع الوزارة صاحبة المبادرة⁽¹⁾، إذ تتولى الوزارة المعنية إعداد مشروع تمهيدي، يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة التي تسهر على الدراسة الأولية له لضمان تطابقه وتناسقه مع الإطار القانوني المعمول به، ويتم إطلاع الجهة صاحبة المبادرة بالملاحظات والاقتراحات إن وجدت، كما تتولى توزيع المشروع في الصيغة الأولية أو المعدلة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها وملاحظاتها من حيث الشكل والمضمون، حتى يتم الاتفاق على الصيغة النهائية ويتم ذلك في اجتماعات تنسيقية⁽²⁾.

إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين لإبداء رأيه الاستشاري⁽³⁾، واقتراح التعديلات التي يراها ضرورية تطبيقاً لنص المادة 3/119 من الدستور "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة..."⁽⁴⁾.

بعد أخذ رأي مجلس الدولة يعرض مشروع القانون على مجلس الوزراء إجبارياً حسب نص المادة 03/119 سابقة الذكر، أي يبقى القرار الأخير لرئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء فيعطي تأشيرة المرور لهذا المشروع أو يرفضه، وهنا يظهر تأثير رئيس الجمهورية المباشر على مسألة تمرير مشروع القانون، وهذا ما يترجم بقاء رئيس الجمهورية

¹ - عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص 427.

² - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص ص 121-122 .

³ - أنظر المواد 4، 12، 36، 38 من القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، العدد 64، صادر في 01 جوان 1998، المعدل والمتم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر، العدد 43، صادر في 03 أوت 2011.

⁴ - أنظر كذلك المادة 02 وما يليها من المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المؤرخ 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أنه رغم أن الأخذ برأي مجلس دولة أو عدمه خاضع للسلطة التقديرية للحكومة لغياب نص قانوني يلزم الحكومة بذلك إلا أن الصياغة اللغوية التي استعملها محرري دستور 1996 في صياغة المادة تثير نوع من اللبس باستعمال عبارة: "بعد الأخذ برأي مجلس الدولة" التي تقيد الإلزام حيث كان من الأجدر استعمال عبارة "بعد أخذ رأي مجلس الدولة".

في زمام المبادرة بالقوانين رغم أن النص الدستوري لا يصرح إلا برئيس الوزراء كطرف مشارك للنواب في ممارسة هذا الحق⁽¹⁾.

بعد كل هذه الإجراءات يودع الوزير الأول مشروع القانون مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، على أن ترفق مشاريع القوانين بعرض الأسباب والوثائق الضرورية وأن يحرر نصه في شكل مواد⁽³⁾، وألا يكون نظير قانون قيد الدراسة أو سبق رفضه في أقل من 12 شهر، وما تجدر الإشارة إليه أنه عند إيداع المشاريع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني تحظى تلقائياً بالموافقة من أجل مناقشتها⁽⁴⁾.

ثانياً (تقييد مبادرات اقتراحات القوانين شكلياً وموضوعياً:

يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني وفقاً لنص المادة 1/119 من الدستور المبادرة بالقانون " لكل من الوزير الأول، والنواب حق المبادرة بالقوانين "، دون أن يكون لمجلس الأمة نفس الحق⁽⁵⁾، وعكس ما تتمتع به الحكومة من حرية في المبادرة، تعرف اقتراحات القوانين مجموعة من القيود الشكلية والموضوعية المفروضة عليها، ورد بعضها في نصوص الدستور والبعض الآخر في القانون العضوي رقم 99-02 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة.

¹ - عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص 428.

² - أنظر المادة 21، القانون العضوي رقم 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، العدد 15 صادر في 09 مارس 1999.

³ - أنظر المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

⁴ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 122 .

⁵ - رغم وجود المادة 98 من الدستور التي تنص صراحة على أن "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" فقد تم إقصاء أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بنص المادة 119 لأن الخاص يقيد العام، فالمادة 98 تشير إلى كل المراحل التشريعية أما المادة 119 من الدستور فهي نص خاص يتمحور حول المبادرة بالتشريع فقط.

- لتفصيل أكثر راجع عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2009، ص ص 138-151.

أ- القيود الشكلية:

- قيد العدد الواجب توافره لقبول اقتراح قانون من طرف البرلمان، ويعد قيد دستوري وقانوني في نفس الوقت حيث نصت عليه المادة 2/119 من الدستور "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا".

والمادة 1/23 من القانون العضوي رقم 02/99 "يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرون نائبا".

فهذه المواد تقوم بإقصاء المبادرة الفردية وتستدعي فكرة التكتلات، فهو تطبيق لمبدأ المبادرات الجماعية⁽¹⁾، فشرط النصاب يعتبر عائق يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني، ولهذا فإنه يشكل مكبحا حقيقيا يتجلى في قلة الاقتراحات⁽²⁾.

- صياغة المبادرة التشريعية وتسببها، هو شرط يمس كل مبادرة حكومية أو برلمانية وفقا لما نصت عليه المادة 20 من القانون العضوي 02/99 "يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا، أن يرفق بعرض أسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد".

- إمكانية رفض مكتب المجلس الشعبي الوطني، اقتراحات القوانين، حيث يعتبر بمثابة هيئة مراقبة لمدى احترام اقتراحات النواب للإجراءات والشكليات المنصوص عليها دستوريا وقانونيا ونظاما، فتصبح في حالة رفضها كأن لم تودع أصلا⁽³⁾.

كأن يتم رفضه مثلا بسبب إعادة إدراج اقتراح قانون نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ 12 شهرا⁽⁴⁾.

¹ - دستور 1963 هو الدستور الجزائري الوحيد الذي تبنى المبادرة الفردية في مادته (1/36)، وهو المنحى الذي أخذ به الدستور الفرنسي في مادته (39)، المرجع سابق.

² - عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014، ص 118.

³ - الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013-2014، ص ص 17-18.

⁴ - أنظر المادة 24 من القانون العضوي رقم 02-99، المرجع السابق.

- تبليغ اقتراح القانون المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة لإبداء رأيها حوله خلال أجل شهرين، وفي حالة انقضاء هذا الأجل دون تلقي رد الحكومة يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته⁽¹⁾.

تعتبر مدة الشهرين المقررة للحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين مدة طويلة جدا الأمر الذي قد يفقد المبادرة أهميتها، كما أنه بإمكان الحكومة خلال هذه المدة تقديم مشروع قانون في موضوع الاقتراح نفسه وبالتالي إقصاء اقتراح النواب، كما يمكن إضافة إلى ذلك انتظار انتهاء الشهرين وتصريح في الأخير برفض اقتراح القانون وفي المقابل تقوم بإيداع مشروع قانون تلح على التعجيل به حتى يتم تسجيله فوراً ضمن جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، أما في حالة قبول الاقتراح يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بتحويله إلى اللجنة الدائمة المختصة لدراسته⁽²⁾.

ب) القيود الموضوعية

لا يكفي أن تجتاز اقتراحات القوانين القيود الشكلية فقط بل تبقى رهينة التقييد بالشروط الأخرى المتعلقة بالموضوع وهي:

- ضرورة أن يرد اقتراح القانون ضمن مجال الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان بموجب الدستور⁽³⁾.

- عدم قبول أي اقتراح قانون يكون موضوعه تخفيض الموارد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية، حيث تنص المادة 121 من دستور 1996 على أن "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

هذا الشرط يقلل بشكل كبير جدا من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي ويبدو صعبا أن يقدم النواب اقتراح قانون يوافق شرط المادة 121، وهذا يؤكد أن

¹ - أنظر للمادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق .

² - أومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص225.

³ - أنظر المواد، 123 و122، من دستور 1996 ، المرجع السابق.

المبادرة بالقانون من طرف النواب في المجال المالي تخرج من النطاق التشريعي المكفول دستوريا للبرلمان، وتبقى من الاختصاصات الحصرية المحجوزة للحكومة⁽¹⁾.

ثالثا : ضعف التعديلات على مشاريع القوانين

يعتبر حق التعديل لب المبادرة بالقانون، وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان⁽²⁾، وتعود إمكانية التعديل إلى ثلاث جهات حددتها المادة 128 من القانون العضوي رقم 99-02 وهي اللجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة، دون أن يكون لأعضاء مجلس الأمة هذا الحق⁽³⁾.

حرمان مجلس الأمة من حق التعديل معناه خطوة ثمينة يتراجع بها البرلمان لصالح الحكومة خاصة، وأن حق التعديل سلاح فعال لتعزيز وتوسيع نطاق المشاركة البرلمانية في العمل التشريعي، وفك الحصار الذي يمكن أن تفرضه الأغلبية البرلمانية التي غالبا ما تكون موالية للحكومة⁽⁴⁾.

إضافة إلى حرمان مجلس الأمة من حق التعديل، وبالرجوع إلى مواد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، نجد أنه هناك عدة شروط يجب مراعاتها من طرف النواب عند تقديم أي تعديل، حيث تنص المادة 1/61، 2، 3 " تقدم التعديلات على مشاريع و اقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو عشرة (10) نواب.

يجب أن يكون التعديل معطلا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع أوله علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية.

يوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه و يودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل"⁽⁵⁾.

يتبين لنا من نص هذه المادة، أن التعديل يجب أن يقدم من عشر (10) نواب وهذا الشرط يعيق دور النواب في تعديل مشاريع القوانين، كما أن هذه التعديلات يجب أن تكون موجزة وتتضمن التعديلات اللازمة، وأن تنحصر في مادة من مواد النص المودع للمناقشة

¹ - خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 29.

² - المرجع نفسه، ص 32.

³ - هناك عدة آراء متباينة لأساتذة القانون حول حق مجلس الأمة في التعديل.

-لتفصيل أكثر أنظر: خرباشي عقيلة ، المرجع السابق ، ص ص 34-36.

⁴ - المرجع نفسه ، ص 37.

⁵ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر، العدد 46، صادر في 30 جويلية 2000.

إضافة إلى القيد الزمني، حيث يقدم النواب التعديل خلال 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

وعلى ضوء ما سبق، يظهر أن الحق الممنوح للنواب في مجال التعديلات قد نظم بطريقة تجعل ممارسته صعبة، مما يضعف من هذا الحق ويجعل التباين واضحاً بين التعديلات المقدمة من النواب والحكومة، هذه الأخيرة التي لا يرد بشأن حقها في تقديم التعديلات أي شرط أو قيود بل لها امتيازات أخرى تؤكد تفوقها على السلطة التشريعية، فهي تستطيع أن تتقدم بتعديلاتها في أي وقت (1).

رابعاً (تفوق حصيلة مشاريع القوانين على اقتراحات القوانين

1- جدول توضيحي لحصيلة مشاريع واقتراحات القوانين لبعض الفترات التشريعية في ظل دستور 1996(2).

الفترة التشريعية	عدد مشاريع القوانين	حالة مشاريع القوانين بعد إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني	عدد اقتراحات القوانين	حالة اقتراحات القوانين بعد إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني
الفترة التشريعية الرابعة 2002/1997	61	تم التصويت على 61 مشروع	20	-أحيلت 03 مشاريع فقط على اللجان المختصة -صوت المجلس الشعبي الوطني على (02) نصين فقط إحداهما بالرفض (رفع حالة الطوارئ) والثاني يتعلق بتعويضات وتقاعد أعضاء البرلمان أحيل على المجلس الدستوري، فأعاد للبرلمان لعدم دستورية مجمل أحكامه.
الفترة التشريعية الخامسة 2007/2002	91	تم التصويت على 88 مشروع	24	أحيل (05) خمسة منها على اللجان المختصة، ولم يصوت إلا على (04) فقط.
الفترة التشريعية السادسة 2012/2007	73	تم التصويت على 72 مشروع باستثناء قانون المحاماة الذي تم تأجيل التصويت عليه	25	لم يدرس أي منها لتحفظ الحكومة، وعدم إيداء الرأي رغم أن الدستور والقانون العضوي رقم 02/99 يسمحان بتجاوز الحكومة في حالة عدم إيداء الرأي.

¹ - تنص المادة 9/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على ما يلي "يمكن للحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها"

² - بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الرابع السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص ص 129-130.

(2) جدول توضيحي لحصيلة الفترة التشريعية السابعة: 2012-2017 (سنة 2013 و 2014)

عدد اقتراحات القوانين	حالة مشاريع القوانين بعد إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني	عدد مشاريع القوانين	الدورة البرلمانية
00	- تمت المصادقة على (02) مشروعين. - مشروعين (02) الباقين لم تكتمل دراستهم على مستوى البرلمان.	04	الدورة الربيعية ⁽¹⁾ 2013
00	- تمت المصادقة على (07) مشاريع و(06) مشاريع تم تأجيلها، (01) مشروع تم سحبه بتاريخ سبتمبر (يتعلق بالقواعد المطبقة على نشاطات البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية وتلك المرتبطة بتكنولوجيا الإعلام).	14	الدورة الخريفية ⁽²⁾ 2013
00	- تمت المصادقة على (04) مشاريع و (04) مشاريع تم تأجيلها للدورة الخريفية.	08 مشاريع منها مؤجلة من دورة الخريف 2013	الدورة الربيعية ⁽³⁾ 2014
00	- (08) مشاريع تمت المصادقة عليها من طرف البرلمان بغرفتيه. - (02) مشروع لم تتم دراستها من طرف اللجان المختصة. - (03) مشاريع تمت دراستها من طرف اللجان المختصة. - (03) مشاريع مسجلة في جدول الأعمال ولم يتم إيداعها لدى مكتب المجلس. - (02) مشروع تم التصويت عليها من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني وسوف تتم دراستها من طرف أعضاء مجلس الأمة خلال دورة الربيع.	18 مشروع منها مؤجلة من دورة الربيع 2014	الدورة الخريفية ⁽⁴⁾ 2014

¹ - حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، دورة الربيع 2013، العهدة التشريعية السابعة 2012/2017 وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 02-04.

² - حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، دورة الخريف 2013، العهدة التشريعية السابعة 2012/2017 وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 02.

³ - حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، دورة الخريف 2014، العهدة التشريعية السابعة 2012/2017 وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 02-04.

⁴ - حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، دورة الربيع 2014، العهدة التشريعية السابعة 2012/2017 وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 02-04.

يتضح من خلال المعطيات المبينة في الجدولين أعلاه، التفوق الكبير لحصيلة مشاريع القوانين على اقتراحات القوانين ، حيث يتجلى ذلك في الفارق الواسع بين عدد المشاريع التي بادرت بها الحكومة في مختلف الفترات التشريعية في ظل دستور 1996، وعدد اقتراحات القوانين التي بادر بها النواب ، و التي تعتبر ضئيلة جدا مقارنة بمشاريع القوانين.

يرجع ذلك إلى القيود الدستورية والقانونية المفروضة عليها، والتي سبق التفصيل فيها بالإضافة إلى أسباب أخرى تتعلق بالنواب في حد ذاتهم والأحزاب التي ينتمون إليها ، فمما لا شك فيه أن عامل التكوين العالي المستوى للنواب، يكسبهم القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم، وهو أمر مهم جدا في الميدان التشريعي وهو ما لا يتوفر عند نسبة كبيرة من نواب المجلس الشعبي الوطني، في أغلب الفترات التشريعية، نظرا لعدم اشتراط القوانين التي تنظم هذا المجال شروط تتعلق بالمستوى التعليمي لممثلي الشعب في البرلمان.

كما أن مستوى التعددية الحزبية ينعكس سلبا أو إيجابا على مستوى التعددية البرلمانية وواقع التعددية الحزبية في الجزائر يؤكد حرص الأحزاب السياسية على ترويض أعضائها على الخضوع لأوامر الحزب في كل الأحوال، و في هذا تأثير خطير على ممارسة العمل البرلماني.

أضف إلى ذلك وجود أغلبية برلمانية ساحقة، موالية للحكومة أفرزتها طبيعة النظام السياسي الجزائري بمختلف مراحل تكوينه ، مما أسس لبعض الممارسات قد تصل إلى حد تجاوز نصوص الدستور والقوانين المنظمة لهذا المجال، ولعل خير دليل ذلك ما ورد في الجدول رقم (02) أعلاه، حيث أن نواب المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية السادسة (2007-2012) تقدموا بخمسة وعشرون (25) اقتراح قانون، لم يدرس أي منها لعدم إيداء الحكومة للرأي بشأنها رغم أن القانون العضوي رقم 99-02 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة في مادته 3/25 يسمح بتجاوز الحكومة في حالة عدم إيداء رأيها.

الفرع الثالث: سيطرة الحكومة على الإجراءات التشريعية

لم يعد دور الحكومة يقتصر على حق المبادرة بمشاريع القوانين، بل أصبحت تتدخل في كل المراحل التي تمر بها النصوص القانونية، فدورها فعال لدرجة تحكمها في هذه الإجراءات وبهذا أصبح البرلمان صاحب الدور الثانوي.

أولاً: عدم استقلالية البرلمان في تحديد جدول أعماله

إذا كانت الفكرة التقليدية تقوم على مبدأ البرلمان سيد جدول أعماله باعتباره ممثل للإرادة الشعبية، فإن الواقع قد أثبت العكس، فالحكومة تستحوذ على وضع جدول أعمال البرلمان، رغم ما يرتبه ذلك من آثار⁽¹⁾.

(أ) الأولوية للحكومة في ضبط جدول الأعمال:

يتم إعداد جدول الأعمال بالتنسيق بين ممثلي الحكومة ومكتبي الغرفتين الذين يجتمعان بمقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، تبعاً لترتيب الأولوية الذي تقدمه وتحدده الحكومة⁽²⁾، ويمكن لها أن تلح على إستعجالية أي مشروع قانون خلال الدورة على أن يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية⁽³⁾، كما لا يمكن لأية غرفة أن تضبط جدول أعمال جلساتها إلا باستشارة الحكومة⁽⁴⁾، وبالرجوع إلى النظامين الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نجدهما يقران أسبقية مشاريع القوانين في الدراسة.

¹ - قريش أمانة، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013 ص 100.

² - تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02 على أن "يضبط مكتبتا الغرفتين و ممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

³ - تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنه "يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون أن تلح على إستعجاليته".

عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية".

⁴ - تنص المادة 18 من القانون العضوي رقم 99-02 "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها".

حيث تنص المادة 2/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " يتضمن جدول الأعمال مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية"⁽¹⁾.

كما تنص المادة 2/53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أن " يتضمن جدول الأعمال النصوص التي أعدت تقارير بشأنها، بالأسبقية "⁽²⁾.

ب) آثار ضبط الحكومة لجدول الأعمال:

يرتب ضبط جدول الأعمال من طرف الحكومة عدة آثار سلبية، تتمثل في مايلي:

- تحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة يكشف أن تدخل الحكومة يمتد حتى إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني.
- أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد يؤدي لاستبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدراجها ضمن جدول الأعمال، أو حتى تأجيلها وهذا يشكل سلبا للسلطة التقديرية التي يجب أن يتمتع بها ممثلي الشعب.
- وضع جدول الأعمال بهذه الصيغة من شأنه خلق الامتعاض لدى البرلمانين والإحساس بعدم الجدوى من الحضور ولا المناقشة، وربما هذا ما تؤكد المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات أو حتى الحضور والاكتفاء بمطالعة الجرائد.
- نظرا لأن دورات البرلمان محدودة وعلى اعتبار أنه يصعب إدارة الجلسات من دون جدول الأعمال تجنبنا للفوضى، وعدم اضطراب جلسات البرلمان فهذا الأخير يكون مضطرا لمسايرة الحكومة في كل النقاط التي تسطرها طالما لا يوجد مخرج آخر وفي ذلك على حد تعبير الاستاذ " موران M.Morin " إعدام لمبدأ الاستقلالية الذاتية للبرلمان⁽³⁾.

¹ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ، مرجع سابق .

² - النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر، عدد 84، صادر بتاريخ 28 نوفمبر 1999، المعدل والمتمم في 17 ديسمبر 2000 ج ر عدد 77، صادر في 17 ديسمبر 2000.

³ - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص ص 41-42.

ثانياً: تدخل الحكومة في عملية دراسة ومناقشة القانون والتصويت عليه

تستمر سيطرة الحكومة على الإجراءات التشريعية إلى مراحل متقدمة، إذ تلعب دوراً كبيراً في دراسة النص على مستوى اللجان الدائمة المختصة وعلى مستوى المناقشات العامة، بل حتى إلى حق التصويت الممنوح للنواب.

(أ) تدخل الحكومة في عملية دراسة القانون:

تظهر الحكومة بشكل واضح جداً في دراسة القانون سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

(1) التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة:

تدخل مهمة دراسة القانون في صلب نشاط اللجان الدائمة للبرلمان باعتبارها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصاً، وإطلاعا بالعمل البرلماني فهي بمثابة المخابر التشريعية إذ تتداول في إطار مجال اختصاصها حول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها وحول كل المسائل التي تقرر تسجيلها في جدول أعمالها⁽¹⁾.

تشارك الحكومة في دراسة النص القانوني من خلال حضور ممثليها لأعمال اللجنة الدائمة حيث يدافعوا عن وجهة نظر الحكومة، خاصة إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، وحتى عند دراستها اقتراحات القوانين لا يوجد ما يمنع الحكومة من التواجد في جلسات اللجان الدائمة⁽²⁾.

(2) التدخل غير المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة:

يتمثل التأثير غير المباشر للحكومة على اللجان الدائمة فيما يحصل غالباً من اتحاد في التشكيلة السياسية المكونة للحكومة، وتلك المكونة للمجموعات البرلمانية، هذه الأخيرة التي تؤلف اللجان الدائمة، حيث يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة طبقاً لقواعد التمثيل النسبي وبذلك يتضح أن الأساس الذي تقوم عليه المجموعات البرلمانية هو حزبي خالص وعليه

¹ - ربوح ياسين ، المرجع السابق، ص 116.

² - أنظر المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

فالحزب صاحب الأغلبية البرلمانية سيكون له أكبر عدد ممكن من أعضاء البرلمان في مجموعته البرلمانية، ومنه أكبر عدد من أعضاء اللجان الدائمة⁽¹⁾.

ب) تواجد ومساهمة الحكومة في مناقشة القانون والتصويت عليه

فضلا عن تدخل الحكومة في أشغال اللجان الدائمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فإنه تم تكريس حق تدخل الحكومة في الجلسات العامة من خلال مشاركتها أعضاء البرلمان سواء في مرحلة مناقشة القوانين أو في مرحلة التصويت والمصادقة عليها.

1) مظاهر تدخل الحكومة في إجراءات المناقشة:

عقب إختتام دراسة اللجان الدائمة لمشروع أو اقتراح القانون المحال إليها ، يتم عرض تقاريرها الخاصة بذلك على الجلسة العامة لمناقشتها على اعتبار أن كل مشروع أو اقتراح قانون لا بد أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه⁽²⁾، وتدرس مشاريع واقتراحات القوانين إما عن طريق المناقشة العامة أو المناقشة المحدودة أو تتم المصادقة بدون مناقشة⁽³⁾، وفي جميع الحالات تحضى الحكومة بدور محوري في توجيه المناقشات وفقا للاتجاه الذي تريده مستندة في ذلك إلى حكم القانون دائما و يتم ذلك على النحو التالي:

في المناقشة العامة، يشرع في مناقشة القانون على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالاستماع إلى ممثل الحكومة لكي يدافع عن مشروع القانون محل المناقشة، مما يسمح له بإقناع النواب والتأثير عليهم للتصويت على المشروع، كما يتم الاستماع إلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁽⁴⁾، حتى فيما يخص مناقشة اقتراحات القوانين فضلا عن الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح ومقرر اللجنة المختصة

1 - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص ص 45-46.

2 - أنظر المادة 1/120 من دستور 1996، المرجع السابق.

3 - أنظر المادة 29 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

4 - أنظر المادة 1/33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، المرجع السابق.

يسمح إلى ممثل الحكومة من إبداء رأيه حول اقتراح القانون محل الدراسة⁽¹⁾، والتي لها أن توافق عليه أو ترفضه وفقا لما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية.

أما في مرحلة المناقشة مادة مادة يمكن فقط لممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية، وكذا التدخل للمناقشة في حين النواب لا يمكنهم ذلك⁽²⁾.

بعد التصويت على النص في المجلس الشعبي الوطني يباشر مجلس الأمة المناقشة على النص المصوت عليه من خلال مرحلتين، مرحلة المناقشة العامة ومرحلة المناقشة مادة مادة بالاستماع لممثل الحكومة، فالى مقرر اللجنة المختصة ثم المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق مع حق ممثل الحكومة واللجنة المختصة في أخذ الكلمة عند طلبهما ذلك⁽³⁾.

أما بالنسبة للمناقشة المحدودة، والتي تعتبر استثناء عن القاعدة العامة، فهي تقرر بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ويكون من نواب المجلس الشعبي الوطني لأن مجلس الأمة محروم من حق المبادرة بالقانون⁽⁴⁾، وفي هذه الحالة يعتبر طلب الحكومة التصويت مع المناقشة المحدودة يشكل مساسا باستقلالية البرلمان خاصة، وأن النصوص القانونية لم تحدد الحالات التي يمكن فيها للحكومة طلب مثل هذا الإجراء، مع العلم أن جلسة التصويت مع المناقشة المحدودة تقتصر على ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح ومندوب أصحاب التعديل بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها بالنسبة لمجلس الأمة⁽⁵⁾.

أما حالة التصويت دون مناقشة فتتم بقوة القانون وتتعلق بالأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، والبرلمان في هذه الحالة ملزم بالتصويت على نص الأمر بكامله دون تقديم أي تعديل بشأنه⁽⁶⁾، مع حقه طبعاً في رفض الأمر.

1 - أنظر المادة 1/33 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

2 - أنظر المادة 1/34 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

3 - أنظر المادة 39 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

4 - أنظر المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

5 - خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 47.

6 - أنظر المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

2) تأثير الحكومة في عملية التصويت على النصوص القانونية

يصوت المجلس الشعبي الوطني ويصادق مجلس الأمة على النصوص القانونية بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الاسمي ويقرر مكتب كل مجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية لكل مجلس أنماط الاقتراع، ويكون التصويت في الغرفتين شخصي، غير أنه في حالة غياب نائب من المجلس الشعبي الوطني يمكن أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، أما في حالة غياب عضو من مجلس الأمة أثناء التصويت فإنه ملزم بأن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد⁽¹⁾.

يعرض للتصويت أولاً تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، ثم تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل كل من الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما، ثم يتم التصويت على تعديلات النواب بحسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه وأخيراً التصويت على مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضها المتتالي⁽²⁾، وبعد التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت⁽³⁾.

أما عن صحة المداولات، فهي لا تصح إلا بحضور أغلبية النواب في المجلس الشعبي الوطني وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (06) ساعات على الأقل وأثني عشرة (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما يكن عدد النواب الحاضرين، ولا تصح بمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه على الأقل، وفي حالة عدم توفر هذا النصاب يحدد مكتب هذا المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية⁽⁴⁾.

¹ - أنظر المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ، المرجع السابق.

والمادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 ، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 35 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

³ - أنظر المادة 2/36 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

⁴ - أنظر المادة 3/58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 ، المرجع السابق.

كذلك المادة 1/60 و 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، المرجع السابق.

يفقد الاقتراح أو المشروع بموجب التصويت عليه صفته هذه، و يصبح نصا لا يمكن سحبه من قبل أصحاب المبادرة، لكن يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها ويعلم مجلس الأمة والحكومة بذلك، كما يمكن للحكومة أن تسحب القوانين في أي وقت قبل التصويت عليها⁽¹⁾.

تظهر سيطرة الحكومة على مختلف عمليات التصويت من خلال امتلاكها للأغلبية البرلمانية المجسدة من خلال نواب الأحزاب المكونة لها على مستوى المجلس الشعبي الوطني مما يضمن تمرير مشاريع القوانين واستبعاد اقتراحات النواب التي لا ترغب فيها الحكومة⁽²⁾.

أضف إلى ذلك اشتراط نصاب ثلاثة أرباع على مستوى مجلس الأمة للمصادقة على النصوص القانونية، يؤدي إلى اقتران الأغليبتين داخل المجلس، أي بدون توفر الثلث الرئاسي لن يكون للقانون وجود، فلن يكون التصويت صحيحا في عدم حضورهم وموافقهم تعتبر ضرورية، وبهذه الطريقة يكون مجلس الأمة حليف ممتاز للسلطة التنفيذية ضد المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

ثالثا) الدور الأساسي للحكومة في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان

تنص المادة 4/120 من الدستور على أنه " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

يتضح أنه إذا اعترض أعضاء مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، التي عليها الاجتماع خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب، مع العلم أن عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة هو (10) أعضاء.

¹ - أنظر المادة 1/22 و 2 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

² - لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 153.

³ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 196.

تجتمع اللجنة متساوية الأعضاء بالتناوب، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مقر مجلس الأمة، ويعقد الاجتماع الأول للجنة بدعوة من أكبر أعضائها سناً، ثم تنتخب مكتباً لها من بين أعضائها، يتكون من رئيس و نائب رئيس و مقررين اثنين و يكون الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، أما نائب الرئيس فينتخب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى و ينتخب مقرر لكل غرفة.

تتبع اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة الأحكام محل الخلاف نفس الإجراءات المتبعة أمام اللجان الدائمة الخاصة بالغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها ، ولها في إطار ممارسة عملها أن تستمع إلى أي عضو سواء من البرلمان أو من خارجه و يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل عملها. ثم تقترح اللجنة نصاً حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف يفرغ في تقرير يبلغ إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة الذي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها.

تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان بدءاً بالمجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، إذ تبت كل غرفة أولاً في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله، و لا يمكن إدخال أي تعديل على النص المقترح إلا بموافقة الحكومة ، أما إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد و استمر الخلاف ، تسحب الحكومة النص⁽¹⁾.

يظهر الدور الأساسي للحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان و بالتالي التحكم في هذه الآلية في النقاط التالية:

- استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء صلاحية مخولة لرئيس الحكومة (الوزير الأول) دون سواه الذي له حرية تقدير استخدامها من عدمه⁽²⁾.

- إمكانية أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء.

¹ -أنظر المواد من 87 إلى 97 من القانون العضوي رقم 99-02 ، المرجع السابق .

و المادة 120 / 6 و5 من دستور 1996، المرجع السابق.

² - خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2013، ص 306.

- لا يمكن لغرفتي البرلمان تعديل النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة.

- تحكم الحكومة في تحديد مصير النص القانوني بعد انتهاء اللجنة من إعداد تقريرها دون أن يكون مقيدا بأي أجل لعرضه على البرلمان⁽¹⁾.

المطلب الثاني

توسع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان

بما أن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، فقد يبدو دور رئيس الجمهورية في هذا الاختصاص في صورة تعاون مع البرلمان، إلا أن هذا الدور أخذ في التوسع لدرجة السيطرة على الاختصاص التشريعي، سواء في الظروف العادية من خلال منحه صلاحية اللجوء مباشرة لإرادة الشعب، عن طريق الاستفتاء الذي يعتبر حقا خالصا له يستعمله متى يشاء، كما يعد الرئيس العنصر الأساسي في العملية التأسيسية لأنه الوحيد الذي بإمكانه تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور، وتبقى مبادرة النواب متوقفة على سكوته .

كما تم تأصيل تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر، وما لذلك من بالغ الأثر على سلطة التشريع الممنوحة للبرلمان، أضف لذلك سلطته في التشريع عن طريق المعاهدات مع المساهمة الشكلية للبرلمان عند إبرام المعاهدات الدولية، كما أضحى رئيس الجمهورية المتحكم الوحيد في مصير النصوص التشريعية بمنحه حق الاعتراض من خلال طلب مداولة ثانية، ومنحه امتياز السلطة المطلقة في إدخال القانون حيز التنفيذ وتحكمه في الرقابة على دستورية القوانين، كل ذلك سنتناوله في الفرع الأول.

من جهة أخرى في الظروف غير العادية واستنادا لمبررات المشروعية الاستثنائية فسلطة اتخاذ القرار تتركز بيد رئيس الجمهورية، وفي المقابل تنتقل سلطات البرلمان بشكل متفاوت حسب درجة خطورة الحالة غير العادية إلى أن تتجمد في حالة الحرب. وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

¹ - ذبيح حاتم، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009، ص 107.

الفرع الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

عزز المؤسس الدستوري لسنة 1996 المركز التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية بتحويله التشريع عن طريق اللجوء لإرادة الشعب مباشرة، التشريع عن طريق الأوامر، عن طريق المعاهدات الدولية وتحكمه في الإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون. وهذا ما سنتناوله في نقاط مختلفة

أولاً: التشريع الرئاسي عن طريق اللجوء لإرادة الشعب مباشرة

يمكن لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق التوجه لإرادة الشعب مباشرة، كأن يلجئ لاستفتاء الشعب في موضوع معين أو في تعديل الدستور، وبالتالي قد يكون تحييد البرلمان في أمور هامة تخص الأمة.

(أ) التشريع عن طريق الاستفتاء دون اللجوء إلى البرلمان:

الاستفتاء الشعبي هو عرض موضوع عام على الشعب باعتباره صاحب السيادة في الدولة للموافقة عليه أو رفضه، وهو أهم وسيلة لمساهمة المواطنين المباشرة في الحكم وعلى هذا الأساس يتنوع إلى استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري وقد يكون تشريعياً يتعلق بقوانين عند ذلك يسمى بالاستفتاء التشريعي، وإما سياسياً إذا تعلق موضوعه بأمور سياسية⁽¹⁾.

أقر دستور 1996 هذه الآلية و جعلها اختصاصاً حصرياً لرئيس الجمهورية وقد تم تكريس هذا الاحتكار بموجب المادة 4/7 التي تنص على أن " لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"، وأضافت المادة 10/77 نفس الحكم حيث نصت على أنه " يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

كما أن سلطة اللجوء إلى إرادة الشعب الممنوحة لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها إلى غيره ولا يمكن أن تمارسها سلطة أخرى في حالة غيابه⁽²⁾.

¹ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 20.

² - أنظر المادة 2/87 من دستور 1996، المرجع السابق.

من خلال نص المادة 10/77 يتضح أنها جاءت عامة حيث لم يتم من خلالها حصر المواضيع التي يفترض أن يلجأ بخصوصها الرئيس للهيئة الناخبة من أجل الاستفتاء ، فهذا يعتبر في حقيقة الأمر نظاما قانونيا استثنائيا يسعى من ورائه المشرع إلى تقوية وتدعيم سلطة رئيس الجمهورية على حساب البرلمان⁽¹⁾ ، خاصة إذا عرفنا أن رئيس الجمهورية عند تقريره اللجوء إلى الاستفتاء لا يستشير لا الحكومة ولا البرلمان⁽²⁾ .

وعليه يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد جعل الاستفتاء سلاح في يد رئيس الجمهورية يوجهه بالدرجة الأولى ضد البرلمان بهدف إقصائه من مناقشة وإثراء المسائل الهامة والمصيرية في حياة الأمة، ومن ثم بإمكان السلطة التنفيذية أن تمرر ما تريد من القوانين والتي ترى من الصعب تمريرها عن طريق البرلمان، وفي الوقت ذاته تتجاوز وتهمش إرادته ، إذ لا يؤثر رئيس الجمهورية على البرلمان في هذه الحالة إنما يلغي وجوده من الناحية الفعلية

ب) استئثار رئيس الجمهورية باقتراح تعديل الدستور وصورية اقتراح التعديل الممنوح للبرلمان

كل الدساتير الجزائرية التي سبقت دستور 1996، عرفت مصدرا واحدا لاقتراح تعديل الدستور وهو رئيس الجمهورية، باستثناء هذا الدستور الذي أدرج نصا جديدا يشرك فيه ممثلي الشعب في المبادرة بتعديل الدستور، إلا أن هذه المكنة تبقى شبه معدومة الأثر لأنها تتوقف على سلطة الرئيس، فله وحده تقدير عرضها على الاستفتاء من عدمه.

¹ - بوقفة عبد الله، المرجع السابق، ص 42.

² - تجدر الإشارة إلى أنه في النظام الفرنسي عكس ما هو معمول به في الجزائر، فقد أقر الدستور الفرنسي حق اقتراح اللجوء إلى الاستفتاء، مع رئيس الجمهورية لكل من الحكومة أثناء دورات انعقاد البرلمان و مجلسي البرلمان من خلال اقتراح مشترك كما قيد المؤسس الدستوري الفرنسي سلطة رئيس الجمهورية في الاستفتاء بتحديدتها في مواضيع معينة تتمثل في أن يكون مشروع القانون متعلقا بتنظيم السلطات العامة، أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسات الاقتصادية الاجتماعية أو البيئية للأمة والخدمات العامة المساهمة بها، أو الإذن بالتصديق على معاهدة ما يكون من شأنها التأثير على سير أجهزة الدولة بشرط عدم تعارضها مع الدستور .

- Voir les articles 11. 88/5.89 de la constitution française,op, cit .

- Voir HUGUES Portelli ,OP,cit.PP 245-250

بالرجوع إلى نص الدستور والمواد التي نظمت حق التعديل الدستوري يبدو أن المؤسس الدستوري كرس حقيقة أولوية واحتكار رئيس الجمهورية لهذه السلطة، وهذا ما يثبت من خلال تحديد طريقة تعديل الدستور سواء كانت عادية أو غير عادية فهي ترجع لرئيس الجمهورية مع تقييد حق الاقتراح الممنوح للبرلمان.

على هذا الأساس لتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية أن يتبع طريقتين:

الطريقة العادية لتعديل الدستور: نصت عليها المادة 174 على أنه " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، ويعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي يصادق عليه الشعب".

الطريقة غير العادية لتعديل الدستور: حسب هذه الطريقة لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح مشروع التعديل وسلطة إصداره، والمجلس الدستوري جعلت منه كجهة استشارية والبرلمان بغرفتيه كهيئة تصويت على اقتراح مشروع التعديل، هذا ما جاءت به أحكام المادة 176 من الدستور التي تنص على أنه " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية ، وعلل رأيه أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

عادة ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الأسلوب، لما يتأكد من موالاته البرلمان له، أي عندما تتوافق الأغلبية البرلمانية معه، ولا يثق في أن نتيجة الاستفتاء الشعبي ستكون في صالحه⁽¹⁾.

¹ - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 72.

كما للبرلمان حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور بموجب المادة 177 منه التي تنص على أنه " يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه "

الملاحظ أن المادة 177 أقرت للبرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور، ولكن قيدته في الوقت ذاته حينما نصت على شروط أفرغت المادة من محتواها، إذ أن تحقيق نصاب ثلاثة أرباع (4/3) من أعضاء الغرفتين المجتمعين معاً لا يمكن تصور تحققه خاصة مع وجود الثلث المعطل في مجلس الأمة المعين من طرف رئيس الجمهورية، كما أن هذه المبادرة تبقى معدومة الأثر ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له السلطة التقديرية في عرضها على الاستفتاء الشعبي من عدمه، و هذا ما يفهم من عبارة (يمكن) الواردة في نص المادة 177⁽¹⁾.

ثانياً: تأصيل تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر دستورياً

منحت جل الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر⁽²⁾، باستثناء دستور 1989 الذي لم يتضمن هذه الصلاحية رغبة في إحداث نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، كدعم لمبدأ الفصل بين السلطات، ولتخفيف نوعاً ما من شخصنة الحكم الذي تميزت به الدساتير السابقة له.

أما دستور 1996، فبعد أن خص البرلمان في المادة 98 منه، كهيئة وحيدة التي تمارس سلطة التشريع، تراجع عن هذا التخصيص وهذا الاحتكار الممنوح للبرلمان، ومكن لرئيس الجمهورية من ممارسته سلطة التشريع بشكل صريح و بين لا نقاش فيه⁽³⁾، حيث نجد

¹ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص ص 32-33.

² - تجدر الإشارة أن الأوامر التي عرفتها الجزائر قبل صدور دستور 1996 تختلف عن الأوامر في ظل هذا الدستور فالأوامر في ظل دستور 1963 كانت بموجب تفويض من المجلس الوطني لمدة محددة (المادة 58) كما أن بعض الأوامر بعد ذلك صدرت في ظل عدم وجود السلطة التشريعية، فكان يستحيل تسميتها بالقوانين فسميت بالأوامر أو المراسيم التشريعية.

³ - محيد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان، د ط، سلسلة الإصدارات القانونية الجزائر، 2008، ص 131.

أساس ذلك بالنسبة للظروف العادية في المادة 124 من الدستور التي تنص على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذتها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان...".

(أ) ضوابط التشريع بالأوامر:

تضمنت المادة 124 مجموعة من الضوابط وردت على التشريع بالأوامر وهي كالاتي:

- لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الفترة الزمنية المحددة دستوريا فقط، وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، فإذا صدرت عن رئيس الجمهورية أوامر أثناء انعقاد البرلمان، تعتبر هذه الأوامر غير دستورية لمخالفتها نص المادة 124 من الدستور، وذلك لأن البرلمان أثناء تواجده يمارس اختصاصاته كاملة⁽¹⁾.

- أن يتم اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء بناء على نص المادة 5/124، إذن قبل صدور الأمر يعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين مع استبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع⁽²⁾.

- وجوب عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها في أول دورة للبرلمان، وعليه فهذا الإجراء سيمكن السلطة التشريعية من الإطلاع على النصوص التي اتخذت في غيابها إلا أن نص المادة 124 لم يشر إلى الإجراءات الواجب إتباعها عند عرض الأوامر على البرلمان وهو ما تكفلت به المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 بنصها على أن

¹ - بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008، ص 24.

² - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 55.

" يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور.

و في هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

من خلال قراءة متأنية لنص المادة يتضح أنها أتت بإجراءات استثنائية خاصة عند دراسته الأوامر من طرف البرلمان، حين نصت على اعتماد أسلوب التصويت بدون مناقشة أي لا يملك البرلمان في هذه الحالة سوى الموافقة أو الرفض دون تعديل، و بهذا تكون هذه المادة قد قلصت من دور البرلمان عند بسط رقابته على الأوامر الرئاسية الصادرة في حالة شغور الغرفة الأولى أو بين دورتي البرلمان من جانبين:

تقليص الرقابة البرلمانية في شكلها الإجرائي، إذ لا تتبع في دراسة الأوامر نفس الإجراءات التي تتبع في دراسة القانون العادي. بالإضافة إلى تقليص الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي، أي عدم المساس بالأمر الرئاسي بصورة لا يصح معها بأي حال إعادة النظر فيه جملة أو تفصيلا من قبل البرلمان وكأن بذلك أراد المؤسس الدستوري أن لا يتخطى البرلمان رئيس الجمهورية، حيث يبقى على النص وفق صورته التي صدر بها⁽¹⁾.

كما أن المادة 124 من الدستور لم تأتي بجزء في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض ما اتخذته من أوامر على موافقة البرلمان في أول دورة له، فالجزء في مثل هذه الحالة لدى بعض الفقه يتمثل في انعدام هذه النصوص و كل ما ترتب عليها⁽²⁾.

¹ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 84.

² - لتفصيل أكثر أنظر سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 467.

ب) أثر التشريع عن طريق الأوامر على السلطة التشريعية للبرلمان

ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بأوامر تصيب السلطة التشريعية بمجموعة من الآثار، منها خاصة تلك التي تمس اختصاصها في صنع القانون، ويمكن تقسيم هذه الآثار إلى آثار نظرية و آثار واقعية أفرزتها الممارسة في هذا المجال .

1) الآثار النظرية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية

هي تلك الآثار التي تبرز من قراءة نص المادة 124 من الدستور، فهذه المادة و خاصة الفقرة الأولى منها جاءت عامة لم تحدد المواضيع التي يجوز للرئيس أن يشرع فيها، بل هو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة، بحيث له أن يشرع في مختلف المواضيع التي خص بها البرلمان أثناء انعقاده، فالرئيس غير مفوض في استعمال ذلك وإنما هو يمارس اختصاصا مستمدا من الدستور مباشرة، بمعنى أن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية الحركة في المجال التشريعي⁽¹⁾.

مما يعني أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية⁽²⁾، رغم أن هذه الأخيرة تتميز بأن إعدادها وإقرارها يتم بإجراءات خاصة تختلف عن إجراءات إعداد القوانين العادية (تتم الموافقة عليها بالأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية (4/3) ثلاثة أرباع مجلس الأمة)، كما أنها تخضع للرقابة المسبقة من المجلس الدستوري، وهذا ما يترتب عنه إفلات الأوامر الرئاسية التي تدخلت في مجال القانون العضوي من هذه الإجراءات.

2) الآثار الواقعية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية

تعد الآثار الواقعية لسلطة التشريع بأوامر من أشد الآثار خطورة على السلطة التشريعية و هي ناتجة في أغلبها عن عدم ضبط المؤسس الدستوري لسلطة التشريع بالأوامر بشكل جيد فيما أن سلطة التشريع بأوامر تمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين

¹ - بركات أحمد ، المرجع السابق ، ص 30.

² - رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005-2006، ص 127.

السلطات، كان بالأحرى على المؤسس الدستوري أن ينص على الظروف التي تستدعي إصدار هذه النصوص علما أن الفقه أجمع على أن هذه الظروف تتمثل في قيام الضرورة وهو ما لم تنص عليه المادة 124 من الدستور⁽¹⁾.

وبالتالي فإن تقدير مدى ملائمة اختيار التشريع بأوامر ترجع لرئيس الجمهورية حسب ما هناك من أسباب ودوافع، وبناء على ذلك يقرر مضمون الأمر الذي يناسب وضعية إصداره وليس للبرلمان النظر في مدى توفر الضرورة، لأن رئيس الجمهورية من الناحية العملية ليس مجبرا على تبرير فكرة الضرورة⁽²⁾.

على هذا الأساس وبالرجوع إلى الأوامر الستة التي أصدرها رئيس الجمهورية وصادق عليها البرلمان في جلسة واحدة بتاريخ 08 أكتوبر 2003 لا نجد نصا واحدا منها مستعجل فكان التوقيع عليها من قبل الرئيس أسبوعا فقط بعد اختتام الدورة التشريعية الخامسة دون وجود ضرورة تستدعي ذلك⁽³⁾.

¹- لتفصيل أكثر أنظر، عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دارهومة الجزائر، د س ن، ص 145.

²- عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 77.

³- أمر رقم 02-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمناطق الحرة، ج ر، عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003. أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 43 صادر 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008 ج ر، عدد 36 صادر في 2 جويلية 2008 وبالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 15 أوت 2010 ج ر، عدد 46 صادر في 18 أوت 2010. أمر رقم 04-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها ج ر عدد 43 صادر 20 جويلية 2003.

أمر رقم 03-09 مؤرخ في 13 أوت 2003 يعدل وينتم الأمر رقم 76-53 المؤرخ في 16 أبريل 1976 المتضمن تنظيم التربية و التكوين، ج ر، عدد 48 صادر في 13 أوت 2003.

أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد و القرض، ج ر، عدد 52 صادر في 27 أوت 2003 معدل ومتمم بالأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 وبالأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر، عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.

أمر رقم 03-12 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية و بتعويض الضحايا ج ر، عدد 52 صادر في 27 أوت 2003.

تجدر الإشارة إلى أن أغلب هذه الأوامر تتعلق بالخصوصية و مجال الاستثمار، والإصلاحات الاقتصادية، وهي مواضيع ذات أهمية يفترض أن تكون محل دراسة و نقاش من طرف البرلمان.

كما أن الواقع أو التطبيق العملي للتشريع بالأوامر أخذ منحى آخر أشد خطورة وهو تجاوز نصوص الدستور ولاسيما المادة 124 منه، حيث عمد رئيس الجمهورية إلى إصدار الأمر رقم 01/01 المتعلق بالنقد والقرض⁽¹⁾.

في ظل افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان متجاهلا المرجع الرئيسي لسن هذه القوانين وهو ما كرس فعلا الفكرة القائلة بأن البرلمان تنازل عن وظيفته التشريعية وتحول إلى صندوق للمصادقة على المشاريع التي تحيلها عليه الحكومة ينظر فيها ويصادق عليها، وما يؤكد ذلك فإنه بالرغم من أن هذا الأمر لقي استياء كبير من قبل البرلمان واعتبروه مساس بسمعة المؤسسة التشريعية، وأن حل المجلس كان أهون من القيام بهذا العمل، إلا أنه تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان بتاريخ 14 مارس 2001⁽²⁾.

ثالثا: التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية

المعاهدات الدولية هي اتفاق مكتوب يتم بين أشخاص القانون الدولي العام بقصد ترتيب آثار قانونية معينة وفقا لقواعد القانون الدولي العام سواء أفرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق، وأيا كانت التسمية التي تطلق عليها⁽³⁾.

تمر المعاهدة قبل إبرامها بعدة مراحل، حتى تصبح اتفاقية ملزمة للدول الأطراف ويمكن تلخيصها في ثلاثة مراحل هي مرحلة التفاوض، مرحلة التوقيع، ومرحلة التصديق⁽⁴⁾، وتأخذ المعاهدة في الدستور الجزائري مكانة أسمى من القانون الداخلي بعد أن يصادق عليها رئيس الجمهورية وذلك طبقا لنص المادة 132 من دستور 1996 التي تنص على أن " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

¹ - أمر رقم 01-01 المؤرخ في 14 مارس 2001 الذي يعدل القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر، عدد 14، صادر في 28 فيفري 2001 (ملغى).

² - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 66.

³ - أنظر إتفاقية فينا لقانون المعاهدات، المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969، إنظمت إليها الجزائر، بموجب المرسوم رقم 222/78 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، يتضمن الإنضمام مع التحفظ إلى إتفاقية فينا المبرمة في 23 ماي 1969، ج ر عدد 42 صادر بتاريخ 14 أكتوبر 1987.

⁴ - أنظر عبد الله الأشعل، القانون الدولي المعاصر، قضايا نظرية وتطبيقية، د د ن، القاهرة، مصر، 1996، ص 69.

أ) إحتكار رئيس الجمهورية لصلاحيه التصديق على المعاهدات الدولية

تنص المادة 14 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات على أن " التصديق إجراء قانوني هام ويمثل التعبير عن رضا الدولة للارتباط بالمعاهدة أو الاتفاقية الدولية"⁽¹⁾، والتصديق حسب الدستور الجزائري الحالي صلاحية ينفرد بها رئيس الجمهورية وهو مايفهم من نص المادة 11/77 " يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها " ، كما أن هذا الحق غير قابل للتفويض⁽²⁾.

غير أنه بالنظر إلى تنوع التشكيلات السياسية على مستوى البرلمان كان على المشرع أن يجعل من السلطة التشريعية شريكا عند المصادقة على المعاهدات الدولية، مع ضرورة الأخذ برأيها في مرحلة المفاوضات ، فإنفراد رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص يؤدي في الغالب إلى تحميل الدولة التزامات دون موافقة ممثلي الشعب⁽³⁾.

ب) المساهمة الشكلية للبرلمان عند إبرام المعاهدات الدولية

تنص المادة 131 من الدستور على أن " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة معاهدات السلم والتحالف والاتحاد ، والمعاهدات 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 ".

يتضح من نص المادة أن المشرع جعل من مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية تقتصر على أصناف محددة واردة على سبيل الحصر، لأن مصادقة رئيس الجمهورية على هذه المعاهدات مشروطة بالموافقة المسبقة للبرلمان بغرفتيه، وبمفهوم المخالفة هناك معاهدات لا تتطلب الموافقة البرلمانية للتصديق عليها فهي تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية.

من جهة أخرى إن اشتراط الحصول على الموافقة المسبقة من البرلمان قبل التصويت على المعاهدات التي عدتها المادة 131 من الدستور لا يعني أن الجهاز التشريعي يشارك

¹ - إتفاقية فينا لقانون المعاهدات، المرجع السابق.

² أنظر المادة 2/87 من دستور 1996، المرجع السابق.

³ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 13.

رئيس الجمهورية في سلطة التصديق ، فسلطة البرلمان لا تتعدى منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الدستوري ، بل إن رئيس الجمهورية غير ملزم بإعطاء أثر للموافقة البرلمانية ، إنما يحتفظ بسلطة التقديرية كاملة، إذ يمكنه رفض التصديق على المعاهدات التي حازت على موافقة البرلمان، ولكن لا يمكنه التصديق عليها دون الحصول على إذن سابق من البرلمان متى اشترط الدستور ذلك.

كما أنه ليس بوسع أي مجلس أن يدخل أي تعديل على أحكام المعاهدة، أي للغرفة البرلمانية أن تمنح الموافقة أو ترفض، وبهذا يمارس البرلمان اختصاص الموافقة لكي يضيف على المعاهدة الصبغة القانونية، فقط وفي الوقت ذاته المشرع لم يحدد أغلبية خاصة لكي تحصل المعاهدة على الموافقة، بل اكتفى بالنص على أن تكون موافقة البرلمان صراحة وبهذا تكون موافقة البرلمان بالأغلبية البسيطة أو العادية، والقصد من عدم تحديد أغلبية خاصة هو إبعاد السلطة التشريعية عن المجال الخارجي وجعله من اختصاص السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية (1).

رابعاً) تحكّم رئيس الجمهورية في الإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون:

بعد المصادقة على القانون من طرف البرلمان، لا يمكنه أن يكون نافذاً، حتى يتم استفتاء إجراءات أخرى منصوص عليها دستورياً، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية، أو أن يخطر هو أو إحدى الجهات المخولة دستورياً المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القانون بالإضافة إلى ضرورة خضوع القانون لإجرائي الإصدار والنشر الموكلين لرئيس الجمهورية دون سواه، ومن الخصوصيات التي تطبع جل هذه الإجراءات هو تحكّم رئيس الجمهورية فيها بناء على نص الدستور

أ) إمكانية الاعتراض عن القانون بطلب مداولة ثانية

تنص المادة 127 من الدستور على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره.

¹ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 16.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني"، من خلال قراءة متأنية لهذه المادة يتضح لنا بأن اختصاص طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من طرف البرلمان من سلطات رئيس الجمهورية التقديرية من حيث تقدير ما هو ملائم من مواد النص وما هو غير ملائم، وهي سلطة شخصية لا يشاركه فيها أحد وله في هذا الصدد أن يوافق عليه كلياً أو جزئياً، وله تقدير مدى تطابق النصوص القانونية التي أقرها البرلمان مع سياسة الهيئة التنفيذية، وهي سلطة حصرية له لا يجوز تفويضها⁽¹⁾.

ما يلاحظ كذلك على هذه المادة أن المؤسس الدستوري لم يبين الأسباب التي من أجلها يحق للرئيس تقديم اعتراضه على القوانين⁽²⁾، زد على ذلك أن إمكانية تجاوز معارضة الرئيس الممنوحة للبرلمان من خلال إقرار القانون بأغلبية ثلث (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني يصعب تحقيقها وتسنلزم أن تكون الأغلبية البرلمانية معارضة لرئيس الجمهورية وهذا بدوره يستلزم اعتناق تعددية حزبية حقيقية لا شكلية⁽³⁾.

وبالتالي يمكن لحق الاعتراض أن يتحول من وسيلة حفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووسيلة للمراقبة، إلى وسيلة تأثير كبير على حرية قرارات المجالس النيابية عملياً.

ب) تحكم رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين

يعد المجلس الدستوري إحدى أهم المؤسسات الدستورية في النظام السياسي الجزائري الذي ظهر كنتيجة حتمية لمتطلبات التحول التي فرضت وجودها ولو كان ذلك في حدود استمرارية النظام تأثر بالأنظمة التي سبقته في هذا المجال المعتمدة أسلوب الرقابة على أعمال السلطة التشريعية⁽⁴⁾، ومنها الرقابة على مدى دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان

¹ - أنظر المادة 2/87 من دستور 1996، المرجع السابق.

² - قلو ليلية، العلاقة القائمة بين البرلمان و السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2009، ص 93.

³ - مفتاح رزيق حنان، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، دس، ص 40.

⁴ - بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 191.

غير أنه في ظل نظام دستوري سمته هيمنة السلطة التنفيذية على سائر السلطات وتوفر قطبها الوحيد أي رئيس الجمهورية، على آليات دستورية تسمح له بالتحكم في جميع مفاصل السلطة ما يجعل بالنتيجة المجلس الدستوري بالنظر لتشكيلته أقرب منه أن يكون مجرد امتداد هيكلي للسلطة التنفيذية⁽¹⁾ ومن جانب آخر ارتباط عمل المجلس الدستوري بإجراء الإخطار الذي تمارسه جهات سياسية أخرى يبيح عاجزا عن النظر في مدى تطابق النصوص القانونية مع الدستور ما لم يتم إخطاره بذلك⁽²⁾.

يتشكل المجلس الدستوري من 09 أعضاء، ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس الدستوري يعينهم رئيس الجمهورية ، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو تعينه المحكمة العليا وعضو آخر يعينه مجلس الدولة⁽³⁾ يظهر أن هذه التشكيلة تعكس مساهمة السلطات الثلاث في الهيئة المكلفة لحماية الدستور والحقوق والحريات إلا أن حالة تساوي الأصوات التي يكون فيها صوت الرئيس مرجحا تكشف عن الوضع الممتاز للسلطة التنفيذية تجاه باقي السلطات⁽⁴⁾، خاصة في ظل قصور الضمانات الدستورية التنظيمية المقررة لاستقلالية أعضاء المجلس الدستوري وافتقار النصوص المكرسة لها للطابع الفعلي⁽⁵⁾.

أم بالنسبة لحق الإخطار الذي يمارس من خلاله المجلس الدستوري ووظائفه ، فقد تضمنته المادة 166 من الدستور بنصها على أن " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري"، ويعد حصر إخطار المجلس الدستوري بين كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفة البرلمان ، قيادا خطيرا على سلطة المجلس الدستوري في رقابة دستورية القوانين خاصة إذا كانت الأطراف المخولة بحق الإخطار من نفس الزمرة أي يجمعهم نفس الاتجاه السياسي⁽⁶⁾.

¹ - جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في القانون كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، دس، ص 11.

² - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 62.

³ - أنظر المادة 164 من دستور 1996، المرجع السابق.

⁴ - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية من الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 62.

⁵ - جمام عزيز المرجع السابق، ص 11.

⁶ - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 63.

ج) السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في إصدار ونشر القوانين

عرف اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين بأنه " ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد اكتمل وفقا للإجراءات التي ينص عليها الدستور وتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه لكونه قد أصبح قانونا من قوانين الدولة "، بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون فإنه يقوم بعد ذلك بإجراء آخر، ألا وهو نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للدولة حتى يعلم به جمهور الأفراد والهيئات، ويصبح حجة عليهم ويلتزمون بأحكامه⁽¹⁾.

وعليه يجمع الفقه على أن الإصدار يختلف عن النشر، فبينما يعد الإصدار عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة الغرض منه هو إثبات أن القانون قد أعد وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، كما يصدر أمر بتنفيذه، في حين أن النشر مجرد عمل مادي يستقل عن وجود القانون الغرض منه هو تمكين الكافة من العلم بوجود القانون⁽²⁾.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على اختصاص الرئيس في نشر القوانين، حيث أن المادة 126 من الدستور 1996 قد أشارت فقط إلى اختصاصه في إصدار القوانين بنصها على أن " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه" ، ومنه يتضح أن حق الإصدار جاء لتدعيم مركز رئيس الجمهورية وإحكام سيطرته على البرلمان لعدة أسباب⁽³⁾، منها:

- أن حق الإصدار جاء بصيغة مطلقة لا تتضمن أي قيد يجبر الرئيس على الإصدار بل اعتبره بمثابة سلطة تقديرية يملكها الرئيس منفردا يستحيل بمقتضاه صدور أي قانون لا ينال رضاه.

¹ - بركات أحمد، المرجع السابق، ص 76.

² - المرجع نفسه، ص 79.

³ - مفتاح رزيق حنان، المرجع السابق، ص ص 53-54.

- كما أنه لا يوجد أي نص يسمح بتجاوز الرئيس عن طريق قيام جهة أخرى بالإصدار كالبرلمان مثلاً في حالة امتناع الرئيس⁽¹⁾، الشيء الذي كان من شأنه أن يسمح بعدم تراخي السلطة التنفيذية في الإصدار حتى لا يظل القانون بلا نفاذ.

- كما أن الدستور لم يحدد الجزاء المترتب عن الامتناع عن الإصدار.

مع الإشارة أيضاً إلى طول المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية لإصدار القوانين بالإضافة إلى عدم التمييز بين القوانين العادية و المستعجلة.

الفرع الثاني: استحواذ رئيس الجمهورية على البرلمان في الظروف غير العادية

عند حدوث مخاطر استثنائية فإن الدستور منح لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تسمح له بمواجهة الأوضاع غير العادية، وذلك لكون التشريع العادي يصبح غير ملائم لهم بحيث قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان حالة الحصار، كما يمكنه إعلان حالة الطوارئ وقد يصل الأمر إلى إعلان الحالة الاستثنائية، وأكثر من ذلك قد تبلغ الأحداث أقصى حد من الخطورة بحيث لا تواجه إلا بإعلان حالة الحرب وهذا كأخر إجراء استثنائي.

مع العلم أن هذه الحالات تختلف درجة خطورتها من حالة إلى أخرى، وبالرجوع إلى نصوص الدستور نجد أن السلطة تتركز بيد رئيس الجمهورية في اتخاذ كل التدابير التي يراها مناسبة لتلك الأوضاع في المقابل يتقلص دور البرلمان في حالة الحصار والطوارئ وبشكل أكبر في الحالة الاستثنائية إلى أن يتم تجميده في حالة الحرب.

أولاً) الاستبعاد النسبي للبرلمان في حالتها الطوارئ والحصار

تنص المادة 91 من الدستور على أن " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة

¹ - تجدر الإشارة إلا أنه في دستور 1963 كان يسمح لرئيس المجلس بإصدار القانون في حالة عدم إصداره من طرف رئيس الجمهورية خلال الأجل المحددة، حسب نص المادة 51 وحدد الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية لإصدار القانون بـ 10 أيام فقط بناء على نص المادة 49 منه.

رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع".

قبل تحليل نص هذه المادة يتعين علينا تعريف حالتنا الطوارئ و الحصار، حيث يعرفهما بعض الفقهاء على أنهما " نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليها إلا بصفة استثنائية ، ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقتصر عنها الأداة الحكومية الشرعية وينتهي بانتهاء مسوغاته"⁽¹⁾.

الملاحظ من نص المادة أعلاه أن المؤسس الدستوري أدرج حالة الحصار وحالة الطوارئ في مادة واحدة ، وأخضعهما لنفس الضوابط والأحكام وترك للرئيس سلطة تقديرية واسعة جدا في اللجوء إلى تقدير إحداها دون الأخرى، كما أن شروط إعلان هذين الحالتين هي شروط موضوعية و تتمثل في:

- شرط الضرورة الملحة.

- أن يكون إعلان حالة الطوارئ والحصار لمدة معينة.

أما بالنسبة للشروط الشكلية، والمتمثلة في اجتماع المجلس الأعلى للأمن ، استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة ، ورئيس الحكومة ، ورئيس المجلس الدستوري فهي مجرد شروط إجرائية يجب على الرئيس إتباعها لضمان صحة تصرفه من الناحية الدستورية دون أن يكون لأراء هذه الهيئات أدنى تأثير فعلي على سلطة الرئيس في إقراره الحالتين⁽²⁾.

ينجم في حالة الطوارئ أو الحصار استبعاد البرلمان ولو نسبياً عن المسائل المتصلة بهذين الحالتين، أي يتم نقل بعض الصلاحيات مؤقتاً من نطاق التشريع إلى نطاق التنظيم ومنه توسيع اختصاص السلطة التنظيمية على حساب السلطة التشريعية، وإذا كان هذا التوسيع في الأصل يقصد به دفع ما يمس بسلامة الدولة ومؤسستها بأقصى سرعة، إلا أنه

¹ - رباحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004-2005، ص 12.

² - مفتاح رزيق حنان، المرجع السابق، ص 58.

ومن جهة أخرى يكشف عن هشاشة الصلاحيات التي يتمتع بها البرلمان في حالتي الطوارئ والحصار⁽¹⁾.

ثانياً: التجميد التدريجي للبرلمان في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب

يشير الأستاذ أمين شريط إلى أن " الحالة الاستثنائية تتوسط حالتي الطوارئ والحصار وحالة الحرب ، وقد تكون تمهيداً إلى هذه الحالة الأخيرة "⁽²⁾، وقد قيّد المؤسس الدستوري سلطة اللجوء إلى تقرير الحالة الاستثنائية بضوابط موضوعية وإجراءات شكلية⁽³⁾، يتعين على رئيس الجمهورية أخذها بعين الاعتبار، فأما الشروط الموضوعية فهي أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك والوقوع والشروط الشكلية تتمثل في استشارة غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري والاجتماع بالمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

أما بالنسبة لاجتماع البرلمان وجوباً فهو مجرد اجتماع شكلي لا يخول للنواب أي سلطة أو دور رقابي في الحالة الاستثنائية ، خاصة أن الدستور خول لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ جميع الإجراءات الاستثنائية اللازمة دون تحديدها ، مما يسمح لرئيس الجمهورية بتركيز كافة السلطات في يده خاصة في ظل غياب تحديد دقيق للمدة التي يجوز تقرير الحالة الاستثنائية خلالها⁽⁴⁾.

هذا وتؤدي الحالة الاستثنائية إلى انتقال سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية ، الذي يمارسها في هذه الفترة عن طريق التشريع بأوامر، بحيث يفهم من صياغة المادة 124 من الدستور المتعلقة بسلطة التشريع بأوامر، أن الأوامر المتخذة في فترة الحالة الاستثنائية غير خاضعة لشرط الموافقة من البرلمان تحت طائلة الإلغاء ، كما هو بالنسبة للأوامر المتخذة في حالة الشغور وبين دورات البرلمان، فالمادة نصت على أن الأوامر تعرض على غرفتي

¹ - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 86.

² - مفتاح رزيق حنان، المرجع السابق، ص 102

³ - انظر المادة 93 من دستور 1996، المرجع السابق.

⁴ - مفتاح رزيق حنان، المرجع السابق، ص 103.

البرلمان مباشرة بعد أن ذكرت الأوامر المتخذة في الحالتين المذكورتين، وبعد ذلك انتقلت في آخر المادة إلى الأوامر التي يمكن أن تتخذ أثناء الفترة الاستثنائية⁽¹⁾.

أما في حالة الحرب يصعب الحديث عن ضوابط لممارسة السلطات الاستثنائية باستثناء تلك الشروط اللازمة لتطبيق الحالة، حيث يتم وقف العمل بالدستور وتولي رئيس الجمهورية لكامل السلطات⁽²⁾، وعلى هذا الأساس فحالة الحرب تجسد فعلياً قبضة رئيس الجمهورية على كل مؤسسات الدولة، وهي فترة تتسم بتوسيع لا محدود لصلاحياته وسلطاته، وهي الحالة الأشد وضوحاً لتلاشي مبدأ الفصل بين السلطات لصالح شخصنة الحكم ووحدة السلطة⁽³⁾.

المبحث الثاني

عدم فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

بعد أن تراجع دور أعضاء البرلمان في المجال التشريعي، لم يبقى لهم لمواجهة ازدياد دور ونفوذ السلطة التنفيذية سوى مباشرة وظيفتهم الرقابية تجاه أعضاء تلك السلطة، حيث تعتبر الوسائل والإجراءات الرقابية المقررة لأعضاء البرلمان تجاه أعضاء الحكومة عصب الديمقراطية النيابية في عالم اليوم⁽⁴⁾.

لكن النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية تكشف عن ضعفها وعدم فعاليتها في ترتيب مسؤولية الحكومة، بسبب أن هذه الرقابة لا تمارس بالتساوي بين غرفتي البرلمان حيث تعود الأولوية في ذلك للمجلس الشعبي الوطني، بالإضافة إلى التأثير السلبي لنظام الأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة الذي أدى إلى عجز أسلوب المناقشة في إثارة مسؤولية الحكومة كما أن كثرة القيود المفروضة على كل آلية رقابية تضعفها وتحد من فعاليتها، وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول.

¹ - مزياي لونس، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 213.

² - انظر المادة 96 من دستور 1996، المرجع السابق.

³ - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 92.

⁴ - رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، د ط، منشأة المعارف، مصر، 2006، ص ص 123-124.

أما فيما يخص السؤال والاستجواب والتحقيق ، ففضلاً عن إحاطتها بمجموعة من القيود فإنها تبقى وسائل للاستعلام ، وجمع الحقائق تتوقف عند حد النشر دون أن يترتب عنها جزاء قانوني يؤدي لإثارة المسؤولية المباشرة للحكومة ، أما الرقابة المالية فهي تخرج تقريباً بشكل كلي عن سيطرة البرلمان ، كل هذا سنتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الأول

إضعاف وسائل الرقابة التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة

أكد المؤسس الدستوري الجزائري على أنه بعد تعيين الوزير الأول فهو ملزم بضبط مخطط عمله لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وعرضه في مجلس الوزراء ، وتقديمه للمجلس الشعبي الوطني لتكليفه على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية ، والأثر القانوني لتقديم برنامج العمل قد يكون إيجابياً أو سلبياً ، ولو أن هذا الاحتمال الأخير يعد مستبعد نظراً للتركية التلقائية لهذا المخطط بسبب وجود أغلبية مباشرة أو بطريقة الائتلاف ، وضعف وغموض صلاحيات مجلس الأمة في هذا المجال ، أضف إلى ذلك تقييد استعمال أهم وسيلة رقابية مرتبة لمسؤولية الحكومة وهي ملتصق الرقابة ، وهذا ما سنتناوله في نقاط مختلفة:

الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية

تفرض دساتير الأنظمة البرلمانية على الحكومة ضرورة عرض برنامجها على البرلمان فور تشكيلها وهذا بغرض مناقشته، ومن ثمة حصولها على ثقته، وهو ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري منذ تبنيه التعددية الحزبية من خلال دستور 1989، أين تمّ الأخذ بمبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، وتشكيل حكومة تتحمل المسؤولية السياسية على برنامجها وبقي العمل على هذا النحو، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2008 أين تمّ إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمركز الوزير الأول.

كما تمّ تغيير في الصلاحيات الممنوحة لرئيس الحكومة سابقاً، أين كان هذا الأخير يكلف دستورياً باختيار أعضاء الحكومة، وإنابته بوضع برنامج حكومته والذي بموجبه تتم مساءلته أمام البرلمان، بينما التعديل الدستوري لسنة 2008 جعل من دور الوزير الأول

يتمحور حول تنسيق وتحديد الآليات الكفيلة بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع، من خلال مخطط العمل الذي يضبطه، ويقوم بعرضه على البرلمان للموافقة عليه.

أولاً) تزكية مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني

إنّ برنامج الحكومة في ظل دستور 1996 أو مخطط العمل بعد تعديل 2008، الذي لم يصبح برنامج للحكومة بل مجرد آلية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية حسب المادة 2/79 من الدستور التي تنص على أنه "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة"، ليس له أثر نهائي، بل لا بد من موافقة البرلمان عليه، وبالرجوع لأحكام المادة 1/81 من الدستور، فالوزير الأول ملزم بتقديم مخطط العمل إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، خلال الخمسة والأربعين (45) يوماً الموالية لتعيين الحكومة⁽¹⁾، وبعد (7) أيام من تبليغ مخطط العمل للنواب يشرع في مناقشته، ثمّ التصويت عليه بعد تكييفه إن اقتضى الأمر ذلك في أجل عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة⁽²⁾.

عادة ما يتضمن برنامج الحكومة أو مخطط العمل مبادئ وأهداف ومحاور، ووسائل النشاط الحكومي في كافة المجالات، فتقديم البرنامج أو مخطط العمل ومناقشته يشكل مصدراً مهماً لجمع الحقائق الرسمية عن النشاط العام للحكومة من أجل تكوين رؤية محددة وواضحة لدى النواب وهو بمثابة المعيار الرقابي الأساسي لمختلف الوسائل الرقابية الأخرى، حيث أن أغلب الوسائل الرقابية تنص على مدى الإنجاز ومطابقة الأداء وفقاً لما هو مقرر في برنامج الحكومة أو مخطط العمل والنصوص التشريعية التي صدرت بشأن تنفيذه لكن ما طبع غالبية المناقشات حول برامج الحكومات المقدمة منذ جوان 1997 إلى غاية ديسمبر 2008

تاريخ تقديم أول مخطط عمل إثر التعديل الدستوري الحاصل في 2008 أنها لم تمثل إلاّ إجراء شكلياً فاتراً مفرغاً من المحتوى يبدأ بالعرض وينتهي بالمصادقة التلقائية⁽³⁾.

¹ - أنظر المادة 46 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 48 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

³ - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 343.

ثانياً: الآثار المستبعدة لرفض مخطط عمل الحكومة:

إذا قوبل مخطط عمل الحكومة بالمعارضة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ورفضت الحكومة تكييفه ، وتمسك كل طرف برأيه ، ففي هذه الحالة تسحب الثقة من الحكومة وإذا قدمت الحكومة استقالتها ، فعلى رئيس الجمهورية تعيين حكومة جديدة ، وعلى هذه الحكومة تقديم برنامجها إلى مجلس النواب وما على هذا الأخير إلا الموافقة ومنح الثقة لبرنامج الحكومة الجديدة وإلا حل وجوباً ، لكن حدوث هذين الحالتين يعتبر من الآثار المستبعدة نظراً لطبيعة وخصوصية النظام السياسي الجزائري.

(أ) إستقالة الحكومة:

يمكن للحكومة أن تثير مسؤوليتها أمام البرلمان بمبادرة منها، وذلك عندما يبادر رئيس الحكومة بعرض برنامجها أمام مجلس النواب من أجل الموافقة عليه أو رفضه وتقديم استقالتها وقد نصت جل الدساتير الحديثة على ذلك⁽¹⁾، على غرار الدستور الجزائري لسنة 1996، الذي نص في المادة 81 على أنه " يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله.

يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها".

بذلك نستنتج أن مناقشة مخطط عمل الحكومة وسيلة من وسائل الرقابة الأولية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، لأن بقاء الحكومة مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها، وهذا أمر منطقي إذ يمكن للمجلس أن يناقش ويصوت على مشاريع قوانين تأتي تنفيذاً لمخطط عمل الحكومة هو يرفضه مبدئياً، وبهذا الشكل لو تستمر الحكومة في العمل، فجميع القوانين التي ستعرضها على المجلس قد ترفض وهذا سيؤدي إلى انسداد حتمي في سير المؤسسات السياسية العليا للدولة ، وتفادياً لذلك تقبل الحكومة على الاستقالة .

¹ - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013-2014، ص 143.

يعتبر حدوث هذه الحالة من الأمور المستبعدة في النظام السياسي الجزائري لوجود ظاهرة الأغلبية البرلمانية التي تتمتع بها الحكومات الجزائرية بالمجلس الشعبي الوطني وهي حقيقة لا يمكن الاستغناء عنها لضمان حكومة مستقرة وتفاذي التغييرات الحكومية المستمرة فإذا لم تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية مباشرة، فإنه عادة ما يتم اللجوء إلى نظام التحالف وتشكيل حكومة مكونة من عدد من الأحزاب ضمناً لبقائها، والملاحظ على التجربة الجزائرية في ظل التعددية أنه لم يحدث أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج حكومة من الحكومات، فما بالك بمخطط عمل حكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

ب) الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني:

يقصد بالحل الوجودي أو التلقائي ذلك الحل الذي لا يتوقف على صدور قرار من جهة معينة ولكن يقع تلقائياً وبقوة القانون ، ويعد هذا النوع من الحل أداة دستورية بإمكانها إحداث الآثار نفسها التي يربتها أي إجراء لإنهاء الفترة التشريعية⁽²⁾، نص دستور 1996 على الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني في مادته 1/82، إذ جاءت كما يلي: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً"، والمقصود هنا موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، إذ تعتبر هذه المادة مكملة للمادة 81 سالف الذكر.

يعتبر الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني إجراء دستوري وضع من أجل خلق التوازن بين السلطتين لأنه بالمقابل نجد إمكانية قيام المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، ولا يمكن القول بأن هذا الإجراء خاطئ وإنما غير عادل لأن هناك حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية زيادة على الحل الوجودي المنصوص عليه دستورياً وذلك بمناسبة رفض التصويت بالثقة للحكومة بحيث كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن لا يضيف هذا الإجراء⁽³⁾.

¹ - خلوفي خدوجة ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، ص 144.

² - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 198.

³ - ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص 24.

ويكشف حل المجلس الشعبي الوطني في حقيقة الأمر، إما عن عدم وجود أغلبية برلمانية تُمكن من تسيير الشؤون العامة بشكل مستقر، أو عن إعادة الحكومة التي عينت على أنقاض الحكومة الفاشلة في الحصول على تأييد المجلس الشعبي الوطني بنفس البرنامج الذي سبق وأن رفض، لكن نظراً للدعم الدائم الذي تحظى به الحكومة من المجلس الشعبي الوطني خلال مختلف العهود التشريعية، فلم يحدث وأن تم تفعيل آلية الحل الوجوبي منذ إدخالها في النظام الدستوري الجزائري⁽¹⁾.

ثالثاً: الاكتفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة

إذا كانت أول عقبة تواجه الحكومة هي تقديم البرنامج السياسي أمام المجلس الشعبي الوطني والدفاع عليه بالخوض في أدق تفاصيل المخطط أمام الغرفة الأولى، من أجل الحصول على القبول لمباشرة الحكومة تنفيذ البرنامج تعد صورة من الرقابة الشديدة⁽²⁾، فإن مسألة تقديم العرض أمام مجلس الأمة وجوبية هي الأخرى⁽³⁾، لكنها تظهر ليس بنفس الدرجة والمكانة فرئيس الحكومة (الوزير الأول) ليس ثمة ما يلزمه بتقديم كل البرنامج للغرفة الثانية بل يكفي بقراءة المحاور الكبرى والأهداف دون الخوض في التفاصيل والجزئيات على غرار ما تمّ أمام المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

ومن أمثلة ذلك ما تفضل به رئيس الحكومة السابق على بن فليس أمام أعضاء المجلس عند القيام بعرض برنامج حكومته بقوله: " ...يسعدني أن أتقدم أمامكم ... لأعرض عليكم المحاور الرئيسية لبرنامج الحكومة ..."، وبذلك يكون أعضاء مجلس الأمة مضطرين للاستماع للعرض المقدم من قبل رئيس الحكومة بصفة عامة وموجزة، الأمر الذي ينعكس على مدى استفادة المجلس من تسجيل عدة نقاط تبرر فتح مناقشة عامة، وبالتالي يمكن القول أن مجلس الأمة زود بهذه الآلية كدرجة ثانية تؤدي دورها السياسي والقانوني في قالب دستوري يصب في المصلحة العامة⁽⁵⁾.

¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 202.

² - بن زاغو نزيهة، رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 20.

³ - انظر المادة 3/80 من دستور 1996، المرجع السابق

⁴ - ركيبي رابح، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2012-2013، ص 20.

⁵ - المرجع نفسه، ص ص 20-21.

ومن النتائج القانونية لتقديم عرض حول مخطط العمل لمجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة دون أن يترتب على ذلك إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ، والنظام القانوني للائحة مجلس الأمة هو نفسه الذي يتضمن لائحة المجلس الشعبي الوطني الذي سنتعرض له لاحقا.

الفرع الثاني : ضعف آليات الرقابة عقب بيان السياسة العامة

يعتبر بيان السياسة العامة السنوي وسيلة إبلاغ مهمة جدا من الحكومة لأعضاء البرلمان وإحاطتهم علما بما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم البرنامج أو مخطط العمل بعد تعديل 2008 وبما هو في طور الإنجاز، وكذا الأفق المستقبلية التي تتوي الحكومة القيام بها وكذا الصعوبات التي اعترضتها في ذلك⁽¹⁾ ، قد يترتب على تقديم بيان السياسة العامة للبرلمان تفعيل عدة وسائل رقابية⁽²⁾، كأن تختم بلائحة يبقى مضمونها غامض مع إمكانية إيداع ملتمس رقابة تم تقييده بشروط تجعل من تطبيقه شبه مستحيل.

كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني عدم التصويت على طلب تجديد الثقة غير أن تفعيل هذه الآليات يعود للوزير الأول وحده ، ويبقى دور مجلس الأمة كذلك هامشيا جدا بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة إذ يعود تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة من عدمه للسلطة التقديرية للحكومة.

أولا) غموض النصوص القانونية المتعلقة بلائحة المجلس الشعبي الوطني

إن اقتراح لائحة بشأن بيان السياسة العامة للحكومة يعد حقا دستوريا للنواب يمكنهم من مراقبة نشاط الحكومة ، على أن تقدم اللائحة أو اللوائح خلال 72 ساعة التالية لاختتام المناقشة مع ضرورة توفر الشروط التالية:

- يجب أن توقع من 20 نائب وتودع لدى مكتب المجلس.
- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة.
- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها.

¹ - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 120.

² - أنظر المادة 84 من دستور 1996 المرجع السابق.

- بمصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بأغلبية أعضائه تصبح اللوائح الأخرى ملغاة

ومنح حق التدخل أثناء المناقشة لكل من الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة ، نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة (1) .

غير أنه من خلال مجمل هذه النصوص المنظمة لممارسة حق الرقابة عن طريق اللوائح نجد أنه يعترها الكثير من النقص و الغموض الذي يمكن إجماله في ما يلي:

_ بالنسبة لتدخل نائب معارض ونائب مؤيد لللائحة أثناء المناقشة، على أي أساس نختار نائب معارض دون نائب معارض آخر أو حتى نائب مؤيد دون مؤيد آخر لذا فإن الأمر يحتاج إلى تدقيق وتوضيح أكثر، كذلك عبارة أغلبية أعضائه" المشروطة للمصادقة على اللوائح جاءت فضفاضة وكان من المفروض تحديد طبيعة هذه الأغلبية.

- أضف إلى ذلك مضمون اللائحة والأثر القانوني المترتب عنها فإنه بالرجوع لأحكام الدستور وكذا القانون العضوي رقم 99-02 وحتى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجد أنها لم تبين محتوى اللائحة فهل تتضمن تأييد للحكومة أم العكس كما لا يوجد ما ينص على إلزامية التقيد بما جاءت به اللائحة (2).

ثانيا: تقييد استعمال ملتصق الرقابة بشرط الأغلبية البرلمانية

يمكن أن تتوج مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني بإيداع ملتصق رقابة⁽³⁾ ، يؤدي إلى سحب الثقة بشكل نهائي من الحكومة ولائحة ملتصق الرقابة التي تعرف باللائحة الفعالة مؤداها حصر المسؤولية ومن ذلك تحديدها وبالتالي يمكن أن يترتب على العودة إليها أن تؤدي إلى العزل الجماعي لأعضاء الحكومة دون أن يمتد هذا الأثر إلى المجلس الشعبي الوطني ، وقد خول للغرفة الأولى دون الثانية النهوض بهذا

¹ - أنظر المواد 48، 51، 52، 53، 54، 55، من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

² - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 122.

³ - أنظر المادة 84/3 من دستور 1996 ، المرجع السابق .

الاختصاص ، وبذلك عقد المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني سلطة تحريك الاتهام للحكومة ومن ثمة إقامة المسؤولية السياسية عليها⁽¹⁾.

نظرا للنتائج الخطيرة التي قد تتجر عن استعمال هذه الآلية الدستورية وعلى رأسها سقوط الحكومة القائمة، أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط أشارت إليها المادة 3/84 ونظمتها المواد 135 و136 و137 من الدستور التي تنص على التوالي " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة ، أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

ولا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقعه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل"

" تتم الموافقة على ملتصق الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب.

و لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة".

" إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية"

ما يلاحظ على هذه الشروط أنها غير معقولة جعلت من ممارسة إجراء ملتصق الرقابة فكرة غير قابلة للتطبيق واقعا⁽²⁾، لا سيما شرط أغلبية ثلثي (3/2) النواب، هذا النصاب إن لم نقل من المستحيل تحقيقه في مجلس تعددي مشكل في أغلب فتراته التشريعية من فسيفساء سياسية⁽³⁾، أضف إلى ذلك ربط هذا الإجراء بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة مما يعني أن النواب يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر.

¹ - عاشور نصرالدين ونسيغة فيصل ، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996 ، مخبر بحث إثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع ، العدد الرابع ، صادر عن جامعة محمد خيضر، بسكرة ، دس، ص 311.

² - المرجع نفسه ، ص 311.

³ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، د ط ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2006، ص 276.

ثالثاً: النتائج المترتبة على حق الوزير الأول في طلب التصويت بالثقة

إن كان الدستور قد خول المجلس حق مراقبة الحكومة بموجب ملتزم الرقابة فإنه في مقابل ذلك أقر للحكومة إجراء تدعم به موقفها أمام المعارضة، يتمثل في طرح مسألة الثقة أمام المجلس، مع ربطها بالبيان السنوي للحكومة حيث يفهم من نص المادة 84 من الدستور السالفة الذكر أنه لا يجوز طلب التصويت بالثقة إلا في إطار هذه المادة⁽¹⁾.

إذن رئيس الحكومة أو الوزير الأول باستطاعته أن يطلب من النواب تصويت بالثقة وهو يلجأ إلى ذلك بشكل اختياري غير مجبر⁽²⁾، ويتضح ذلك من نص المادة 5/84 " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة"، يتضح أن النتيجة في حالة عدم التزكية على طلب الحكومة هو انسحابها عن طريق تقديم استقالتها، وفي ظل غياب التحديد لنوع الأغلبية المطلوبة لإعمال هذا الإجراء، فيتم تطبيق القاعدة العامة وهي الأغلبية النسبية، وعادة ما تلجأ الحكومة إلى هذا الإجراء بعد تأكدها من الحصول على ثقة الأغلبية، وتدعيم مركزها أمام رئيس الجمهورية في حالة الصراع بين الحكومة ورئاسة الجمهورية⁽³⁾.

رابعاً: السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة

تنص المادة 7/84 على أنه "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة"، يتضح من نص المادة باستعمال كلمة "يمكن" أن الحكومة غير ملزمة بتقديم بيان سياستها العامة السنوي أمام مجلس الأمة مثلما هي ملزمة بذلك أمام المجلس الشعبي الوطني أي أن الحكومة تملك كامل السلطة التقديرية في إشراك مجلس الأمة من عدمه بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، الأمر الذي يجعل تدخل مجلس الأمة لا ينجم عنه أي أثر يربك

¹ - بو شعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية المرجع السابق، ص 168.

² - جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 131.

³ - المرجع نفسه، ص ص 131-132.

الحكومة على غرار المجلس الشعبي الوطني ، الذي حصرت بيده أهم وأكثر الوسائل الرقابية فعالية⁽¹⁾.

- ويمكن للحكومة تقديم بيان السياسة العامة السنوي إلى مجلس الأمة في الحالات التالية:
 - تقديم بيان السياسة العامة السنوي للمجلس الشعبي الوطني دون أن يتبعه تصويت بعدم الثقة أو الموافقة على اقتراح ملتزم الرقابة.
 - تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني مع طلب رئيس الحكومة التصويت بالثقة والموافقة على ذلك.
 - تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني ، وإيداع ملتزم رقابة لم يحصل على موافقة ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني.
- بتوفر هذه الحالات ، حتى وإن قررت الحكومة منح فرصة لمجلس الأمة للتدخل في رقابة بيان السياسة العامة السنوي ، إلا أن مجلس الأمة يبقى مجرد من إمكانية اتخاذ موقف فعال تجاه الحكومة لأن النصوص القانونية لم تبين الآثار المترتبة عن تقديم بيان السياسة العامة السنوي لمجلس الأمة⁽²⁾.

المطلب الثاني

الرقابة عن طريق وسائل الاستعلام

إن تزكية برنامج الحكومة أو مخطط العمل والموافقة على بيان سياستها العامة ليست المراحل الأخيرة في النشاط الرقابي للبرلمان، فمن المعلوم أنه توجد في الأنظمة الدستورية البرلمانية ترسانة هامة من الوسائل والآليات التي تستعملها السلطة التشريعية بهدف تحقيق غاية مشتركة وهي الرقابة على أعمال الحكومة، غير أن هذه الوسائل وإن كانت لا تهدف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، وبالتالي لا تؤدي إلى إسقاطها، بقدر ما هي مقدمة تسمح للبرلمان بالحصول على المعلومات والبيانات، وبالتالي المتابعة المستمرة لنشاطات وأعمال الحكومة أو حتى تنبيهها إلى بعض النقائص في تطبيق البرامج والسياسات، لكن تبقى السمة البارزة لهذه الوسائل في المنظومة القانونية الجزائرية، تميزها بالضعف وعدم ترتيب الأثر اللازم، ويعود ذلك إلى عدة أسباب، فتنبقى تقنية السؤال لا تثير رقابة برلمانية

¹ - خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 372.

² - المرجع نفسه، ص ص 373-375.

صارمة نظرا لتواجد الحكومة في إجراءات السؤال، وانعدام الجزاء القانوني المترتب عنها (الفرع الأول).

كذلك إهمال البرلمان لوسيلة الاستجواب نظرا لضبطها بشروط مبالغ فيها، مع محدودية أثرها الإيجابي (الفرع الثاني) ، أضف إلى ذلك عدم نجاعة التحقيق البرلماني باستبعاد اللجان الدائمة منه، وتقييد عمل لجان التحقيق البرلمانية (الفرع الثالث) زيادة على تهميش دور البرلمان في الرقابة على المجال المالي (الفرع الرابع).

الفرع الأول: أسباب عدم تحقيق السؤال لرقابة برلمانية صارمة

يستخدم أسلوب الأسئلة تقريبا في كل البرلمانات سواء كانت الحكومة مسؤولة سياسيا أم غير مسؤولة أمام البرلمان، ويعرف السؤال البرلماني على أنه " الإجراء الذي بموجبه يطلب عضو في المجلس التشريعي من عضو في الحكومة إيضاحات حول نقطة محددة وهذا الإجراء لا يتضمن جزاءً سياسياً مباشراً"⁽¹⁾، أقر دستور 1996 لجميع أعضاء البرلمان حق استخدام آلية السؤال دون اشتراط نصاب معين، إلا أنه باستقراء الأحكام العامة للسؤال يبرز تأثير الحكومة على هذه الآلية بتواجدها في كل مراحل تحريك هذه الوسيلة الرقابية(أولا) وانعدام أي جزاء قانوني ضد الحكومة (ثانيا).

أولا) تواجد الحكومة في إجراءات السؤال

تنقسم الأسئلة إلى نوعين، أسئلة شفوية تقدم شفويا و يجاب عنها بنفس الطريقة، وإن كانت إجراءاتها تشترط أن يكون تقديمها إلى غرفتي البرلمان كتابة، وأسئلة كتابية يرد عليها كتابة، ولقد نص المؤسس الدستوري، على حق البرلمان في توجيه الأسئلة من خلال المادة 134 من دستور 1996 التي جاء فيها " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي أسئلة شفوية أو كتابية إلى أي عضو في الحكومة... " ، أما بالنسبة للشروط الواجب توافرها في نص السؤال

¹ - مريد أحمد عبد الرحمان حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، مصر، 2006، ص 143.

بصورة عامة، فلم يتناولها القانون العضوي و الأنظمة الداخلية، وقد تولت ذلك تعليمة عامة صادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

يتم إيداع نص السؤال من طرف صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة وذلك في مدة (10) أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لدراستها إذا كان شفويا⁽²⁾ ، ويقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بإرسال السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة⁽³⁾، بعد إيداع الأسئلة الشفوية يتم تناولها خلال جلسة لكل خمس عشرة(15) يوماً وذلك من خلال الدورات العادية للبرلمان⁽⁴⁾، ويعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله بعد أن تكون بلغت الأسئلة الشفوية المبرمجة لأعضاء الحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني من قبل مكتب المجلس سبعة أيام على الأقل قبل الجلسة و 15 يوم على الأقل بالنسبة لمجلس الأمة.

كما أن تحديد يوم المناقشة ليس منعقد لمكتبي غرفتي البرلمان فقط، فالأمر يتطلب تشاور بين مكنتي المجلسين، والاتفاق مع الحكومة التي هي طرف هام لتحديد هذا اليوم وكذلك في ضبط عدد الأسئلة التي يتوجب على أعضاء الحكومة الإجابة عليها⁽⁵⁾، وعليه فتواجد الحكومة في إجراءات تقديم السؤال الشفوي يمكنها من الإمساك بزمام الأمور، ويحميها إذن من الوقوع في المسؤولية غير المباشرة التي يمكن أن يولدها طرح سؤال شفوي، خاصة أن عرض السؤال الشفوي والإجابة عليه تكون شفاهة⁽⁶⁾.

أما بالنسبة للسؤال الكتابي فتكون الإجابة عليه كتابة، حيث يتعين على عضو الحكومة الإجابة عليه في أجل ثلاثين(30) يوم من تاريخ تبليغه كأقصى حد⁽⁷⁾، ويمكن فتح مناقشة

¹ - أنظر المواد من 1 إلى 8 من التعليمات العامة رقم 08-2000، المؤرخة في 12 جويلية 2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

² - أنظر المادة 01/69 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

³ - أنظر المادة 03/72 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

⁴ - أنظر المادة 01/70 والمادة 19 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

⁵ - أنظر المادة 02/70 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

⁶ - بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006-2007، ص 106.

⁷ - أنظر المادة 02/134 من دستور 1996، المرجع السابق.

حول السؤال الكتابي كما هو الحال بالنسبة للسؤال الشفوي من طرف نواب وأعضاء البرلمان متى رؤوا مبررا لذلك⁽¹⁾.

ثانيا) انعدام الجزاء القانوني المترتب عن السؤال

رغم أن آلية السؤال تعد من الوسائل الهامة في جذب الانتباه إلى بعض الأخطاء الناجمة عن عمل الجهاز الحكومي، أولفت النظر إلى بعض مظاهر سوء استعمال السلطة أو في التعبير عن مشاكل الناس، إلا أن الملاحظ من الممارسة العملية عدم فعالية هذه الوسيلة الرقابية إذ لا تزال مجرد وسيلة رقابية لم ترقى بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة وإحاطتها برقابة جدية ومن أسباب ذلك:

- عدم دقة النصوص القانونية، الأمر الذي أدى إلى تملص الحكومة في كثير من المرات من الإجابة على الأسئلة وأهم مثال على ذلك عدم تحديد المدة بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب الغرفة المعنية وتاريخ مناقشته، إذ يصل الفارق الزمني مرات لأكثر من سنة وهذا من شأنه التأثير على قيمة الأسئلة، إذ مرور الوقت لا محالة يبدا أهمية السؤال⁽²⁾.

- كما أنه لا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الإجابة على الأسئلة الموجهة لأعضائها والأثر الوحيد الذي ترتبه في حالة الإجابة عنها هو إجراء مناقشة غير أن هذه المناقشة تبقى دون فعالية الشيء الذي يفقدها أهميتها مما يؤدي إلى العزوف عنها من قبل أعضاء البرلمان فهذه الآلية فقدت فاعليتها حتى في ظل أخذ الدستور قبل تعديل 2008 بملاح النظام البرلماني من خلال وجود حكومة بقيادة رئيس الجمهورية يقدم برنامجه السياسي لتسيير شؤون الدولة فكيف ستحقق فاعليتها بعد تبني تعديل الدستور 2008 أحادية الجهاز التنفيذي وسيطرة رئيس الجمهورية على كل المؤسسات وفرض برنامجه⁽³⁾.

¹ - أنظر المادة 4/134 من دستور 1996 المرجع السابق والمادة 74 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

Voir BENABBOU KIRANE fatiha, Droit parlementaire algérien., Tome 2, OPU, Alger, 2009,P 164

² - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 141.

³ - عبة سليمة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014، ص 101.

الفرع الثاني: أسباب إهمال وسيلة الاستجواب

يعرف الاستجواب على أنه " وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهي تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به " (1).

والاستجواب البرلماني للحكومة يعتبر أكثر شدة وقوة من الأسئلة الكتابية والشفوية لأنه يتضمن اتهام ونقد وحساب للحكومة على تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة الوطنية وفي نطاق تطبيق برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان الذي يعد ميثاقا وعقد سياسيا بين البرلمان والحكومة (2).

منح الدستور لأعضاء البرلمان حق ممارسة آلية الاستجواب من خلال المادة 1/133 منه التي تنص على أنه " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة" الملاحظ أن هذه المادة لم تضع أي قيد على ممارسة هذا الحق سوى أن يكون الاستجواب متصلا بإحدى قضايا الساعة، لكن بالرجوع للقانون العضوي 02/99، نجده قيد استعمال هذه الآلية بمجموعة من الشروط صعبة التحقيق ، كانت السبب الرئيسي في إهماله من قبل أعضاء البرلمان (أولا) بالإضافة عدم وجود الأثر الملزم للاستجواب (ثانيا).

أولا: المبالغة في الشروط الواجب توفرها في الاستجواب

آلية الاستجواب مقيدة بشرطين يجب توفرهما لكي تمارس على أرض الواقع، أحدهما يتعلق بموضوع الاستجواب وهو حصر موضوعه في قضايا الساعة، والآخر يتعلق بالنصاب القانوني الواجب لتحريكه والمبالغ فيه، فبالنسبة للشرط الأول على خلاف العديد من الأنظمة المقارنة التي تبنت وسيلة الاستجواب والتي لم تحدد مجال إعماله ، حدد المؤسس الدستوري الجزائري موضوع موضوع هذه الآلية على قضايا الساعة فقط مما يجعل الأمر

1- بن ربيح ياسين، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 21.

2- عوابدي عمار، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني لمجلس الأمة العدد 13، جوان 2006، ص ص 125-126.

وكانه يتعلق بنوع جديد من الاستجواب ابتدعه المؤسس الدستوري الجزائري⁽¹⁾، كما أنه لم يوضح ما المقصود بقضايا الساعة فهذا اللفظ عام يحتمل أن يدخل تحته أي موضوع⁽²⁾.

أما الشرط الثاني فيتطلب القانون لتحريك هذه الآلية توافر نصاب قانوني محدد لا يمكن أن يقل عن ثلاثين (30) نائبا في المجلس الشعبي الوطني، وثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة في التوقيع على نص الاستجواب⁽³⁾، يبدو أن هذه المساواة في النصاب بين غرفتي البرلمان مساواة مجحفة في حق أعضاء مجلس الأمة، خاصة وأن عدد أعضاء هذا الأخير يساوي نصف عدد نواب المجلس الشعبي الوطني، والنصاب في حد ذاته مبالغ فيه، ففي النظام السياسي الكويتي يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة الكويتي تقديم استجواب شريطة أن لا يقدمه أكثر من ثلاثة أعضاء، وفي دولة البحرين يجب أن يقدم الاستجواب من خمسة أعضاء من مجلس النواب البحريني رغم أن الاستجواب في كل من الدولتين قد يمتد أثره إلى سحب الثقة بأحد الوزراء أو الحكومة مجتمعة⁽⁴⁾.

هذه المبالغة في نظامنا لا تتبع من خطورة الاستجواب على الحكومة، ويكون بذلك أمر تعقيد الإجراءات حماية لها، بل إن هذه المبالغة غير مستساغة لكون هذا الإجراء لا يؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة، وبالتالي لا يشكل خطر مسبق يتوجب على الحكومة الاحتياط له وأخذ بعين الحسبان على عكس الوضع في الأنظمة المقارنة⁽⁵⁾، أما بالنسبة للإجراءات المطلوبة في الاستجواب فهي:

إيداع الاستجواب لدى مكتب الغرفة المعنية حسب الحالة ليتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة تبليغه إلى رئيس الحكومة خلال ثمانية وأربعون (48) ساعة الموالية لهذا الإيداع⁽⁶⁾، ويتم فيما بعد تحديد جلسة دراسة هذا الاستجواب، وذلك عن طريق التشاور بين مكنتي مجلسي البرلمان والحكومة، على أن لا تتعدى هذه الجلسة التي تلي تاريخ

¹ - بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 122.

² - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 146.

³ - أنظر المادة 02/65 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

⁴ - أحمد منصور القميش، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة في دساتير بلدان مجلس التعاون الخليجي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص ص 45-49.

⁵ - بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 124.

⁶ - أنظر المادة 02/65 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

إيداع الاستجواب⁽¹⁾، على خلاف النظام الفرنسي الذي يأخذ بالرد الفوري على الاستجواب أي لا يتطلب كل هذه الإجراءات لأنه اعتبر الاستجواب من الأمور المستعجلة التي يجب على عضو الحكومة الرد عليها فوراً⁽²⁾.

وخلال الجلسة المخصصة لدراسة الاستجواب يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً يشرح فيه الاستجواب مبيناً فيه الوقائع وأدلة إسنادها والاتهامات الموجهة للحكومة، ويجب أن تكون الأدلة حاضرة، وتلتزم الحكومة بعدها بالإجابة على الاتهامات الموجهة لها⁽³⁾.

ثانياً: عدم وجود الأثر الملزم للاستجواب

إن تفحص النصوص القانونية المنظمة للاستجواب سواء الواردة في دستور 1996 أو في القانون العضوي رقم 99-02، أو حتى في النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، لم يسفر عنهما أي أثر يمكن أن يترتب على الاستجواب خاصة في حالة تقديم الحكومة إجابة غير مقنعة، حتى ولو بالنص على فتح مناقشة حول موضوع الاستجواب، مما يعني أن دور الحكومة يقتصر على مجرد الرد على نص الاستجواب.

حتى الأثر المحدود الذي كان منصوص عليه في المادة 02/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997⁽⁴⁾، والمتمثل في تكوين لجنة تحقيق في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة، تم التخلي عنه في النظام الداخلي الجديد للمجلس الشعبي الوطني الصادر سنة 2000⁽⁵⁾.

كما تضمنت المادة 3/9 من أول نظام داخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 1998⁽⁶⁾ ذات الأثر لكن تم حذفه في النظام الداخلي الصادر سنة 1999⁽⁷⁾، المعدل سنة 2000.

¹ - أنظر المادة 66 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

² - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، المرجع السابق، ص 355.

³ - خرباشي عقيلة، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 147.

⁴ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لسنة 1997، ج ر، عدد 53، صادر بتاريخ 13 أوت 1997.

⁵ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لسنة 2000، المرجع السابق.

⁶ - النظام الداخلي لمجلس الأمة، سنة 1998، ج ر، عدد 08، صادر بتاريخ 18 فيفري 1998.

⁷ - النظام الداخلي لمجلس الأمة، سنة 1999، المعدل سنة 2000، ج ر، عدد 77، صادر بتاريخ 17 ديسمبر 2000.

وعليه فإن الاستجواب في الجزائر يبقى مجرد طلب معرفة بيانات أو طلب معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل بينما هو في بعض التشريعات لا يعتبر مجرد حوار بين مقدمه والموجه إليه بل تعقبه مناقشة واسعة تنتهي إما بشكر وإثراء حالة قيام الحكومة بواجبها ، أو تجاوز الأخطاء اليسيرة المرتكبة مع لفت انتباهها ، وقد يؤدي الاستجواب إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة وسحب الثقة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: أسباب عدم نجاعة التحقيق البرلماني

يتفق الفقهاء على أن التحقيق تباشره لجنة من لجان المجلس التشريعي، وتأخذ الرقابة البرلمانية هنا مظهرا جماعيا أكثر عمقا من الاستجواب ، إذ يعرف التحقيق على أنه "عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة كتحريك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة"⁽²⁾.

منح دستور 1996 لغرفتي البرلمان حق إنشاء لجان تحقيق بموجب المادة 161 منه التي تنص على أنه "يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة" ، باستقراء نص المادة نجدها أنها جاءت على إطلاقها ولم تقيد حتى إنشاء لجان التحقيق بأي شرط ماعدا ربطها بالمصلحة العامة لكن نجد عكس ذلك في القانون العضوي رقم 02/99 ، الذي جعل من هذه اللجان لجان خاصة واستبعد اللجان الدائمة مما يؤثر بدون شك على نجاعة هذه التحقيقات (أولا) أضف إلى ذلك إحاطة تشكيل هذه اللجان بمجموعة من القيود تؤثر على إنشائها (ثانيا).

أولا) استبعاد اللجان الدائمة من التحقيق البرلماني

إن ممارسة التحقيق في النظام البرلماني لا يقتضي حصر تشكيل لجان التحقيق في اللجان الخاصة بل للبرلمان الخيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة أو أن يكلف

¹ - ركيبي رايح ، المرجع السابق، ص 113.

² - إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، د ط ، دار النشر عالم الكتب مصر ، 1983، ص 120.

به لجنة خاصة⁽¹⁾، وإسناد التحقيق إلى إحدى لجان البرلمان يعد وسيلة أكثر مصداقية بحكم تخصصها وإطلاعها عن قرب و بصفة دائمة على مختلف الأعمال الحكومية.

في هذا الإطار لم يرتقي دور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان بعد إلى درجة التحقيق رغم أن الدستور مكنها من أن تستمع إلى أعضاء الحكومة⁽²⁾، هذه المهمة تقترب نوعا ما من عمل لجان التحقيق وبناءا عليه تمارس اللجان الدائمة الرقابة على العمل الحكومي عن طريق مناقشة القانون محل الدراسة فيقوم أعضاء اللجنة بتوجيه أسئلة مباشرة للوزير التي من خلالها يمكن الاستفسار حول بعض المسائل التي لها علاقة بمشروع القانون ، وعلى الوزير المختص الإجابة على الانشغالات المطروحة عليه والغاية من ذلك معرفة ما يجري في القطاع، وتدون كل تدخلات أعضاء اللجنة الموجهة للوزير المعني، وكذا الأجوبة في محضر يوزع على النواب ومن ثمة تكون اللجنة الدائمة قد مارست الرقابة على عمل وزاري معين⁽³⁾.

ثانيا: القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية

إن الرقابة التي يمارسها البرلمان بغرفتيه عن طريق لجان التحقيق هي أقل نجاعة وفعالية لأنه إذا كان الدستور الجزائري في مادته 161 قد خول لأعضاء البرلمان حق إنشاء لجان تحقيق في أي وقت، إلا أن القانون العضوي رقم 02/99 قد قلص هذا الحق بفعل الشروط الصارمة التي فرضتها أحكامه التي تتمثل فيما يلي:

- يستلزم إنشاء لجنة التحقيق التصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة و يوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضو في مجلس الأمة ، مع إمكانية إنشاء لجنة تحقيق في نفس الموضوع مع شرط إعلام الغرفة الأخرى بذلك.

- لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات لا تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الموضوع و الأطراف.

¹ - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 127.

² - أنظر المادة 02/133، من دستور 1996 ، المرجع السابق.

³ - الغريبي أيمان، المرجع السابق، ص 210.

- البرلمانيين الذين وقعوا على لائحة إنشاء لجنة التحقيق ليس لهم الحق أن يكونوا فيها.

- يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص و أن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة أو حقيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني أو أمن الدولة الداخلي والخارجي⁽¹⁾.

تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر انقضاء ستة (06) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها ، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشرة (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها ، يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة ، حسب الحالة ، بناء على اقتراح المكتب الذي تنتمي إليه اللجنة أو رؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة ، أن يقرروا نشر التقرير كليا أو جزئيا ، كما يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير⁽²⁾.

وبالتالي التقرير يبقى سريا بين الأجهزة ولا تترتب عنه أية مسؤولية وهو ما يلاحظ منذ إنشاء لجان في ظل دستور 1976 (لجنة التحقيق في قضية ELPOSO سنة 1979)، مرورا باللجان الثلاث المنشأة خلال الفترة التشريعية 1997-2002 (الخاصة بكل من سير الانتخابات المحلية، والاعتداء على النواب والمساس بالحصانة ،وبالأحداث المؤلمة التي شهدتها مناطق من الوطن) إلى غاية لجنة (قضية ارتفاع سعر السكر والزيت وغيرها من السلع)⁽³⁾.

¹ - أنظر المواد 77، 78، 79، 81، 83 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

² - أنظر المواد 80، 85، 86 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

³ - بوشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 185.

الفرع الرابع: تهميش دور البرلمان في الرقابة على المجال المالي

منحت الدساتير الحديثة للبرلمان نظرياً الاختصاص المالي بتحويله صلاحية التشريع في المجال المالي، إلا أن صاحبة الاختصاص الحقيقي في هذا المجال تبقى السلطة التنفيذية باعتبارها المسيرة للجهاز الإداري، مما يعني احتكار الحكومة للمجال المالي (أولاً) بالإضافة إلى الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية (ثانياً).

أولاً) احتكار الحكومة للمجال المالي

تتولى الحكومة إعداد قانون المالية اعتماداً على مختلف دوائرها الوزارية التي لها السلطة في ترتيب المواضيع وفق ما تراه مناسباً وتدرج النفقات التي تراها ضرورية وتعرض المشروع الأولي أمام الحكومة وبعد إطلاع مجلس الدولة عليه وإبداء رأيه القانوني والفني الاستشاري يحال إلى مجلس الوزراء ولرئيس الجمهورية دور جد مهم باعتباره من يرأس المجلس، ثم يتم بعد ذلك إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليعرض على لجنة المالية والميزانية التي تقوم بفحصه وتقدم بشأنه تقريراً تمهيدياً ثم يعرض على المناقشة والتصويت أمام كل غرفة على النحو الذي سبق التعرض له، فبرغم من أن مشروع قانون المالية يحال على البرلمان من أجل المناقشة وإدخال التعديلات عليه، إلا أن دوره يبقى محدوداً⁽¹⁾، و يرجع السبب إلى:

- مناقشة قانون المالية من طرف البرلمان مناقشة صورية ظاهرية فقط لأنها تكون تحت إشراف ومراقبة الحكومة.

- عدم صدور القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية المنصوص عليه في المادة 123 من الدستور.

- يبدو أن المعارضة على قانون المالية أمر مستبعد، ويرجع ذلك إلى الأغلبية البرلمانية إذ أن أغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماته.

¹ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص ص 26-27.

- لم يكتفي الدستور بتقييد حق البرلمان في اقتراح القوانين المالية فقط، وإنما قيد سلطة البرلمان في مناقشة قانون المالية، إذ يجب أن يصادق على قانون المالية في مدة (75) يوم من تاريخ إيداعه وإلى تم تفعيل المادة 120 من الدستور وإصداره عن طريق أمر من طرف رئيس الجمهورية.

ثانياً) الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية

خول الدستور للبرلمان حق الرقابة على المجال المالي في المادة 160 منه التي تنص على أن " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية " ، هذه الرقابة تهدف إلى المتابعة الدائمة في تنفيذ قانون المالية وأحكامه والعمليات المرخص بها، وهذا من أجل شفافية أكبر في تسيير الأموال العمومية وتمارس هذه الرقابة عن طريق الوسائل الكلاسيكية المعروفة التي أثبتت عدم جدواها في الرقابة على تنفيذ قوانين المالية⁽¹⁾، تمارس الرقابة أثناء تنفيذ قوانين المالية بالإعلام فهو شرط مؤكد وضروري في ممارسة الرقابة.

وسائل الإعلام كما سبق التعرض لها هي ، الأسئلة ، الاستجابات ولجان التحقيق تتدخل الرقابة البرلمانية في هذا الطور للتأكد من تطابق العمليات المنفذة مع الترخيص المالي عن طريق الاستجابات، التي لا يعير لها أعضاء البرلمان أي اهتمام ، لأنه في حالة تقديم الحكومة إجابة غير مقنعة ليست لهم أي سبيل من أجل المراقبة ونفس الشيء نجده في حالة الأسئلة سواء كانت كتابية أو شفوية ، رغم أنها وسيلة في يد البرلمانيين حيث يكون موضوع الأسئلة يتعلق بتنفيذ الإعتمادات المخصصة لمختلف الوزارات ، أما لجان التحقيق فلم يحدث وأن نصبت لجنة تحقيق لمراقبة أمر مالي، إذن عدم وجود رقابة برلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية كما يقول أحد النواب هل نسمح لأنفسنا وللمرة الثالثة بالتصويت على مشروع قانون مالية الذي هو في واقعه تقديرات وتوقعات دون معرفة واقع التنفيذ⁽²⁾.

¹ - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، المرجع السابق، ص 37.

² - المرجع نفسه ، ص 39.

خاتمة

إن الخصوصية التي أضحت النظام السياسي الجزائري، يتسم ويتميز بها وهي تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، تفوقا لا يعكس ما يحدث في الأنظمة المعاصرة أصبحت ظاهرة تحتاج التوقف عندها، خاصة في ظل دستور 1996 والتعديلات التي طرأت عليه فبعد ما عرفت الجزائر أول إطلالة على الديمقراطية مجسدة في دستور 1989، الذي تبنى مبدأ الفصل بين السلطات وحاول إرساء معالم الديمقراطية، كرست العودة إلى فترة الأحادية الحزبية وشخصنة السلطة ولكن بشكل غير مباشر من خلال التخفي وراء مبادئ وقواعد مستمدة من النظامين البرلماني والرئاسي وحتى من النظام الشبه رئاسي، و الأخذ بها بما يتلائم وخصوصية هذا النظام.

فإن إنتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من طرف الشعب جعله يحظى بشعبية كبيرة تفوق تلك التي تحظى بها كل المؤسسات الأخرى في الدولة بما فيها البرلمان، وهو ما يؤهله لأن يكون مجسدا للدولة وللأمة في آن واحد، فقد استمد دستور 1996 من النظام الرئاسي على غرار كل الدساتير الجزائرية السابقة له، قاعدة انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب، لكن دون الأخذ بالآليات الأخرى التي تجعل من النظام الرئاسي نظام توازن السلطات، فضلا عن تدعيم مركز رئيس الجمهورية بفتح عدد العهد الرئاسية في تعديل . 2008

كما أن النظام الانتخابي المعتمد لانتخاب ممثلي الشعب في البرلمان، وقانون الأحزاب السياسية وحتى قانون الجمعيات التي لها دور في توجيه الرأي العام، وكذا الحراك السياسي الذي تحكمه حسابات حزبية ضيقة، والإعلام الموجه، كلها عوامل لا يمكنها أن تفرز برلمان قوي يتمتع بصلاحيات كاملة، مع عدم إمكانية تكوين أغلبية معارضة قد يمتد دورها إلى داخل السلطة التنفيذية من خلال أخذها بعين الاعتبار من قبل رئيس الجمهورية وتعيين رئيس الحكومة (الوزير الأول) من بين هذه الأغلبية وهذا ما لا ينص عليه الدستور ولا يطبق عمليا.

أضف إلى ذلك أن آلية حل البرلمان التي منحت لرئيس الجمهورية إذا وضعناها في سياقها التاريخي وأرجعناها إلى أصل نشأتها، وهو نظام البرلماني البريطاني وتطورها في الأنظمة المعاصرة، نجدها لم تطبق على النحو المعمول به في هذه الأنظمة، فهي منحت

للرئيس على سبيل الإطلاق دون مراعاة لا مبررات ودوافع ممارستها ولا الآثار الناجمة عنها ومن دون قيود ولا ضمانات فعلية، بالإضافة إلى هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان في اختصاصه الأصيل وهو التشريع حتى أصبح هذا الأخير يمثل الاستثناء في هذا المجال من خلال وجود الحكومة في مراحل التشريع ومنحها جميع الآليات القانونية التي تجعلها المشرع والمنفذ، كما أن مصير دخول القانون حيز النفاذ يبقى بيد رئيس الجمهورية من خلال حق طلب مداولة ثانية مع السلطة المطلقة في إصداره من عدمه.

كما أنه بإمكان رئيس الجمهورية حتى الاستغناء عن التشريع عن طريق البرلمان باللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة، وكذلك التشريع عن طريق الأوامر الذي أصبح حقا خوله له الدستور ورقابة البرلمان على هذه الأوامر لا تعدوا أن تكون شكلية في ظل غياب أغلبية حقيقية معارضة، فأضحت أهم النصوص القانونية تصدر عن طريق هذه الآلية، بل سجل الواقع العملي حتى خرق الدستور في هذا المجال بعدم الالتزام بضوابط التشريع عن طريق الأوامر من خلال استعمال هذه المكنة الدستورية أثناء انعقاد البرلمان في دوراته العادية يستحوذ كذلك رئيس الجمهورية على البرلمان في الظروف غير العادية لاسيما في حالة الحرب أين تكون بيده جميع السلطات.

أما فيما يخص ميدان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فهي ضعيفة وغير فعالة إذ لا يمكن التعويل على أسلوب المناقشة لطرح المسؤولية السياسية للحكومة طالما تتمتع الحكومة بأغلبية مباشرة أو غير مباشرة، بطريق التحالف، كما يصعب إقامة رقابة برلمانية صارمة ومستمرة، مدام أهم الوسائل الرقابية كملتصت بالرقابة، مكبل بمجموعة من الشروط المجحفة والصعبة التحقيق، مع ربط هذه الوسيلة الهامة وكذا التصويت بالثقة بميعاد بيان السياسة العامة السنوي والذي غالبا ما لا يصل نتيجة التغييرات الحكومية المتسارعة .

أما الرقابة التي يمارسها البرلمان عن طريق الإعلام فقد أثبت الواقع عدم جدواها لأن السلطة التنفيذية لا تسمح للبرلمان بالوصول إلى المعلومات التي تدينها أو تثبت قصورها في تسيير شؤون البلاد، مع إحاطة هذه الوسائل الرقابية بشروط دستورية وقانونية تعجزية جعلت استعمالها إما مستحيلا أو لصالح السلطة التنفيذية.

أمام هذا الواقع الذي يحتاج إصلاحات كبيرة على مستويات عديدة، أولها البرلمان بالعمل على تقوية دوره التشريعي والرقابي من خلال :

- القيام بتعديلات دستورية عميقة و ليس سطحية يكون الهدف منها تسيير مرحلة معينة.
- إعادة النظر في النظام القانوني المنظم لهذين المجالين الهامين (الرقابة والتشريع) لاسيما منها القوانين العضوية، والنظاميين الداخليين لكل من الغرفتين، هذا بشكل عام أما بشيء من التفصيل:
- فيجب العودة إلى تفعيل مبدأ التداول على السلطة من خلال تحديد عدد العهد الرئاسية بعهدتين لمدة 05 سنوات غير قابلة لتجديد.
- دسترة تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، مع إقرار الازدواجية الحقيقية على مستوى السلطة التنفيذية بخلق منصب رئيس الحكومة بكامل الصلاحيات
- تبني إجراء الحل الرئاسي للبرلمان كما هو معمول به في الأنظمة المقارنة إي إحاطته بضمانات حقيقية، مع رفع الغموض من الجانب القانوني عن الفترة التي تلي الحل والآثار التي ترتبها على استمرارية وظائف الدولة.
- التخفيف من القيود الشكلية والموضوعية على مبادرة النواب باقتراح القوانين مع إشراك الغرفة الثانية في هذه العملية ، وضمان وصول الاقتراحات لقاعة المناقشة.
- إعادة النظر في كيفية ضبط جدول أعمال البرلمان، بمنح فرصة للبرلمان بإدراج المواضيع التي يراها ضرورية.
- رفع احتكار الوزير الأول لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء مع ضبط أجل طلبها للانعقاد.
- تقييد السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في إصدار و نشر القوانين بمنح كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة حق إصدار القانون في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن ذلك في مدة معقولة.
- إعادة النظر في النظام القانوني للمجلس الدستوري، مع توسيع مجال إخطاره لمجموعة من أعضاء البرلمان والوزير الأول ورئيس المحكمة العليا، ورئيس مجلس

- الدولة ضمانا لأداء عمله بشكل سليم والحد من الخروقات الدستورية المتكررة في مجال الرقابة على القوانين للتخفيف من حدة اتساع التنظيم على حساب التشريع.
- إعطاء فرصة حقيقية للبرلمان للمساهمة في تعديل الدستور.
 - حصر التشريع عن طريق الأوامر في مجالات محددة على أن يتم اللجوء لهذه الآلية إلى بتفويض من البرلمان، مع وضع ضوابط وقيود جديفة تحكم هذا الإجراء وكذا تقرير رقابة المجلس الدستوري والبرلمان عليه.
 - توسيع مجال تدخل البرلمان فيما يخص المعاهدات الدولية.
 - إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للظروف الاستثنائية بداية بالتميز بين حالتى الطوارئ والحصار والتخفيف من التفوق الرئاسي عند اللجوء للحالة الاستثنائية.
 - إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بالتقليل من القيود المفروضة على الوسائل الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني مع ضرورة إشراك الغرفة الثانية في هذه الرقابة بشكل حقيقي وفعال، وتقادي ربط الوسائل المرتبة لمسؤولية الحكومة ببيان السياسة العامة السنوي.
 - تفعيل وسيلة السؤال البرلماني، وضرورة زيادة الوقت المخصص للرد على الأسئلة وإيجاد آلية قانونية مناسبة لإلزام الحكومة بالإجابة على الاستفسارات والأسئلة البرلمانية بشكل سريع، مع التخفيف من القيود المبالغ فيها على وسيلة الاستجواب.
 - إشراك اللجان الدائمة للبرلمان في التحقيقات البرلمانية، مع ضرورة التخفيف من القيود على عمل اللجان التحقيقية، تحت مبررات المسائل السرية والمصالح العليا للبلاد والأمن القومي وإيجاد آلية مناسبة لإلزام الحكومة بتنفيذ القرارات الصادرة من البرلمان في حالة إثبات الخلل في العمل الحكومي.
 - رفع احتكار الحكومة للمجال المالي سواء من حيث التشريع أو الرقابة.
 - التأسيس لانفتاح سياسي إعلامي جمعي، بإعادة النظر في القوانين المنظمة للأحزاب السياسية، الجمعيات والإعلام، والمساهمة في خلق مجتمع مدني بإمكانه أن يعطينا برلمان قوي وحقيقي طبعاً مع توافر عوامل أخرى كإعادة النظر في النظام الانتخابي وفرض شروط معينة على المقدمين للضفر بعضوية البرلمان .

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

(1) الكتب:

1. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (رئيس الدولة - الوزارة)، دط، منشأة المعارف، مصر، 2006.
2. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، إنجلترا، دار النهضة العربية، مصر، 2003.
3. أحمد منصور القميش، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، في دساتير بلدان مجلس التعاون الخليجي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012.
4. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، د ط، دارالنشر عالم الكتب، مصر، 1983.
5. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة دط، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004.
6. بغدادي عز الدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.
7. بلحاج صالح، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
8. بن ربيح ياسين، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري و النظام المصري، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.
9. بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.
10. بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر الجزائر 1990.

11. بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، دط، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013.
12. بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، دط، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
13. بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة دط ، درا هومة، الجزائر، 2002.
14. بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
15. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
16. خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
17. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2010.
18. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013.
19. ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دط، دار بلقيس الجزائر، 2009.
20. رأفت دسوقي هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، دط، منشأة المعارف مصر، 2006.
21. سلميان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية و الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
22. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي..... أين؟ دط، دار النهضة العربية، مصر ، 1991.

23. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
24. عبدالله الأشعل، القانون الدولي المعاصر، قضايا نظرية وتطبيقية، دط، ددن مصر، 1996.
25. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دط، ددن مصر، 2004.
26. عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
27. عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري دارهومة، الجزائر، د س ن.
28. ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، النظم السياسية، دط، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999.
29. محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان دط، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، 2008.
30. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، الطبعة السادسة، ددن مصر، 1983.
31. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مؤسسة الوارق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
32. موريس دوفارجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، والأنظمة السياسية ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992.
33. يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دراسة مقارنة دار الفكر العربي، مصر، 1993.

(2) الرسائل والمذكرات الجامعية:

(أ) الرسائل الجامعية:

أ-1) رسائل الدكتوراه

- (1) أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- (2) بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2008-2009.
- (3) خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2013-2014.
- (4) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2005-2006.
- (5) شريط وليد، 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.
- (6) مريد أحمد عبد الرحمان حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 2006.
- (7) مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010.
- (8) يخلف مسعود، مسؤولية رئيس الدولة وأثرها على الأداء السياسي، دراسة مقارنة بين النظام الإسلامي ونظم الحكم الوضعية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الإسلامية، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر، 2006-2007.

(9) يونسى حفيفة، أثار الأزمة السياسية فى الجزائر على سلطات الدولة منذ 1992 أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه فى القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010-2011.

أ-2) رسائل الماجستير:

(1) بن صفى على، تنظيم السلطة التنفيذية فى دستور 1996، وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير فى القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2002-2003.

(2) بيوش صليحة، التداول على السلطة الرئاسية وآلياته فى دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.

(3) جفال نور الدين، النظام الداخلى لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير فى القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001.

(4) خلوفى خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى ظل دستور 1996 رسالة لنيل شهادة الماجستير فى القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2002-2003.

(5) رباحى مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية فى ظل دستور 1996 رسالة لنيل شهادة الماجستير فى القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة 2004-2005.

(6) قاوي براهيم، دور السلطة التنفيذية فى العمل التشريعى فى النظام الدستورى الجزائري رسالة لنيل شهادة الماجستير فى القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2002.

(7) لوشن دلال، السيادة الشعبية فى النظام الدستورى الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير فى القانون، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005.

ب) مذكرات الماجستير

- 1) أفطوش براهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري 15-نوفمبر 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012.
- 2) أمالو نبيل، خصوصية قانون المالية و القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2007.
- 3) بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري مذكرة لنيل الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2007-2008.
- 4) بن زاغو نزيهة، رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ليل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، دس.
- 5) بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون 08-19) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق ، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2010.
- 6) بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة 2006-2007.
- 7) جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، دس.
- 8) خير الدين فايزة، تولية رئاسة الدولة في الأنظمة العربية الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، حقوق ، كلية الجامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2011-2012.
- 9) ذبيح حاتم، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009.

- (10) ربوح ياسين، مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008
مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر
2013.
- (11) رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل
دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة
الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005-2006.
- (12) رربي رابح، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير
في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012-2013.
- (13) شاشوة عمر، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور
الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق
جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- (14) عبة سليمة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية
بعد سنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة
الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014.
- (15) عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري
مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر
2009-2010.
- (16) عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة لنيل
شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر
باتنة، 2013-2014.
- (17) الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في ضوء
التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون
العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010-2012.
- (18) قريش أمنة، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية
الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013.

- 19) لوئيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2005-2006.
- 20) مفتاح رزيق حنان، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي دراسة مقارنة مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، دس.
- 21) مزياني لونس، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
- 22) ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2010-2012.
- 23) ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2013.

(3) المقالات:

- 1) شرون حسينة وبن مشري عبد الحليم، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني و الرئاسي، مخبر بحث أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد الرابع صادر عن جامعة محمد خيضر، بسكرة، دس، ص من 190 إلى 202.
- 2) عاشور نصر الدين ونيسغة فيصل، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996، مخبر بحثأثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد الرابع، صادر عن جامعة محمد خيضر، بسكرة، دس، ص من 308 إلى 324.
- 3) عمارة فتيحة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 55، 2013 ص من 399 إلى 440.

- 4) عوابدي عمار، مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية مجلة الفكر البرلماني لمجلس الأمة، العدد 13، جوان 2006، ص من 108 إلى 146.
- 5) مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية و موجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 22، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2007، ص من 65 إلى 74.

4) النصوص القانونية:

أ) الدساتير:

أ-1) الدساتير الجزائرية:

1. الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ10 سبتمبر 1963، ج ر، عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963.
2. أمر رقم 76-97 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ج ر، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976، معدل بالقانون رقم 06-79 مؤرخ في 07 جويلية 1979، ج ر، عدد 28، صادر في 10 جويلية 1979 والقانون رقم 01-80 مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج ر، عدد 03، صادرة في 15 جانفي 1980 و باستفتاء 03 نوفمبر 1988، المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988 ج ر، عدد 45، صادر في 05 نوفمبر 1988.
3. مرسوم رئاسي رقم 18-89 مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.
4. مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتضمن إصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 18 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 76، صادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، وبالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008.

أ-2) الدساتير الأجنبية:

1. دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بموجب ظهير شريف رقم 96-157 المؤرخ في 07 أكتوبر 1996، المتعلق بتنفيذ نص الدستور المراجع، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، عدد 4420، صادر بتاريخ 10 أكتوبر 1996.
2. الدستور الفرنسي المؤرخ في 04 أكتوبر 1958، الذي عرف عدة تعديلات كان آخرها بموجب القانون الدستوري رقم 724-2008-مؤرخ في 23 جويلية 2008، متعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، ج ر مؤرخة في 24 جويلية 2008.
3. الدستور التونسي لسنة 2014، الصادر عن المجلس الوطني التأسيسي التونسي بتاريخ 26 جانفي 2014 .

ب) الإتفاقيات:

- إتفاقية فينا لقانون المعاهدات، المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969، انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم رقم 222/87 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، يتضمن الانضمام مع التحفظ إلى إتفاقية فينا المبرمة في 23 ماي 1969، ج ر، عدد 42، صادر بتاريخ 14 أكتوبر 1987.

ج) القوانين العضوية:

- 1) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 13 أوت 1997، المعدل و المتمم في 30 جويلية 2000، ج ر، عدد 46، صادر في 30 جويلية 2000.
- 2) النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 18 فيفري 1998، ج ر، عدد 08، صادر في 18 فيفري 1998 المعدل و المتمم في 28 نوفمبر 1999، ج ر، عدد 84، صادر في نوفمبر 1999، و المعدل و المتمم في 17 ديسمبر 2000، ج ر، عدد 77، صادر في 17 ديسمبر 2000.
- 3) أمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر، عدد 12، صادر بتاريخ 06 مارس 1997.
- 4) قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، العدد 64 المؤرخة في 01 جوان 1998، المعدل و المتمم

بالقانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر، العدد 43 المؤرخة في 03 أوت 2011.

(5) قانون عضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج ر، عدد 15 صادر في 09 مارس 1999.

(6) قانون عضوي رقم 12-01، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات ج ر، عدد 01، صادر في 14 جانفي 2012.

(د) القوانين العادية:

(1) أمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965، يتضمن تأسيس الحكومة، ج ر، عدد 58، صادر في 13 جويلية 1965.

(2) -أمر رقم 01-01 المؤرخ في 14 مارس 2001، الذي يعدل القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر، عدد 14، صادر في 28 فيفري 2001.

(3) أمر رقم 03-02 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمناطق الحرة، ج ر، عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003.

(4) أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر عدد 36 صادر في 02 جويلية 2008 وبالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010 ج ر، عدد 46 صادر في 18 أوت 2010.

(5) أمر رقم 03-04 مؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها، ج ر، عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003.

(6) أمر رقم 03-09 مؤرخ في 13 أوت 2003 يعدل ويتمم الأمر رقم 76-53 المؤرخ في 16 أفريل 1976 المتضمن تنظيم التربية والتكوين، ج ر، عدد 48 صادر في 13 أوت 2003.

(7) أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد و القرض، ج ر، عدد 52 صادر في 27 أوت 2003، معدل ومتمم بالأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية

- 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 وبالأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر، عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.
- (8) أمر رقم 03-12 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا، ج ر، عدد 52 صادر في 27 أوت 2003.
- (9) قانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

(هـ) المراسيم التنفيذية:

- مرسوم تنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

(5) آراء المجلس الدستوري:

- رأي المجلس الدستوري المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، بتاريخ 30 أوت 1989 مجلة المجلس الدستوري، عدد رقم 01، 1989-1996.

(6) التعليمات:

- التعليمات رقم 08-2008 المؤرخة في 12 جويلية 2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

(7) القواميس:

- سهيل إدريس، المنهل، قاموس فرنسي عربي، الطبعة الحادية والأربعون، دار الأدب للنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2010.

(8) الوثائق الرسمية:

- (1) حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، دورة الربيع 2013، العهدة التشريعية السابعة 2012-2017، وزارة العلاقات مع البرلمان.
- (2) حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، دورة الخريف 2013، العهدة التشريعية السابعة 2012-2017، وزارة العلاقات مع البرلمان.
- (3) حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، دورة الربيع 2014، العهدة التشريعية السابعة، 2012-2017، وزارة العلاقات مع البرلمان .

4) حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، دورة الخريف 2014، العهدة التشريعية السابعة 2012-2017، وزارة العلاقات مع البرلمان.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

1)ouvrages :

- 1) ARDANTPhilippe, Institution politique et Droit constitutionnel 16^{eme}Edition L.G.D.J,Paris, 2004.
- 2) BENABBOUKIRANEFatiha ,Droit parlementaire algerien, Tome2, OPUAlger 2009.
- 3) BOUSSOUMAHMohammed, La parenthés des pouvoirs publics constitutionnel de 1992 a 1998 OPU, Alger,2005.
- 4) DIMITRIGeorges Lavroff, Le Droit constitutionnel de la v république, Dalloz ,Paris, 1999.
- 5) HUGUESPortelli, Droit constitutionnel, 10^{eme}Edition, Dalloz, Paris, 2013.
- 6) Pierre AVRIL / Jean GICQUEL, Droit parlementaire, 2^{eme}EditionMontchrestien , 1996.

2)thèse :

1- HARTANI. Ak, pouvoir presidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996 thèse présentée pour l'obtention du doctorat d'etat en droit public, Faculté de Droit Universite D'Alger, 2003.

ثالثا) المواقع الإلكترونية:

<http://www.universtyofbaylon.com>

علي هادي حميدي الشكراوي ،النظام السياسي الفرنسي كنموذج تطبيقي معاصر للفصل المرن بينالسلطات

فهرس المحتويات

02.....	مقدمة
10.....	الفصل الأول: الضمانات الداعمة لتفوق السلطة التنفيذية على البرلمان
12.....	المبحث الأول: تقوية السلطة التنفيذية عضويا
13.....	المطلب الأول: تدعيم رئيس الجمهورية بطريقة انتخابه و بالعهد الرئاسية
14.....	الفرع الأول: الانتخاب دعامة لاستقلال رئيس الجمهورية
14.....	أولا: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية
15.....	أ) الشروط الدستورية الواجب توفرها في المترشح لرئاسة الجمهورية
16.....	ب) الشروط القانونية الواجب توفرها لدى المترشح لرئاسة الجمهورية
17.....	ثانيا: كيفية انتخاب رئيس الجمهورية
20.....	الفرع الثاني: عدم صمود مبدأ التداول على السلطة في دستور 1996
21.....	أولا: تحديد عدد العهد الرئاسية قبل التعديل الدستوري لسنة 2008
22.....	أ) مدة العهدة د الرئاسية
24.....	ب) تحديد عدد العهد الرئاسية تفعيل لمبدأ التداول على السلطة
25.....	ثانيا: فتح تجديد العهدة الرئاسية بعد التعديل الدستوري لسنة 2008
27.....	المطلب الثاني: حرية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة
28.....	الفرع الأول: كيفية تعيين رئيس الحكومة
30.....	الفرع الثاني: مدى تأثير الأغلبية البرلمانية في تعيين رئيس الحكومة
30.....	أولا: إمكانية تأثير الأغلبية البرلمانية تعيين رئيس الحكومة

- 31..... (أ) حالة التوافق بين الرئيس والأغلبية البرلمانية
- 31..... (1) الحالة الأولى: رئيس الجمهورية كزعيم للأغلبية
- 31..... (2) الحالة الثانية: رئيس الجمهورية عضو في الأغلبية
- 33..... (ب) حالة التعارض بين الرئيس والأغلبية البرلمانية
- 34..... (ج) حالة الائتلاف
- 36..... ثانيا: عدم تأثير الأغلبية البرلمانية تعيين رئيس الحكومة عمليا
- 38..... المبحث الثاني: السيطرة على البرلمان بواسطة الحل الرئاسي
- 39..... المطلب الأول: مفهوم حق حل البرلمان وتطوره
- 39..... الفرع الأول: نشأة وتطور حق حل البرلمان
- 40..... (أولاً) المرحلة الأولى: بداية تكوين البرلمان
- 40..... (ثانياً) المرحلة الثانية: الملكية الدستورية المقيدة
- 41..... (ثالثاً) المرحلة الثالثة: ميلاد النظام البرلماني
- 42..... الفرع الثاني: تعريف حق حل البرلمان
- 43..... الفرع الثالث: مبررات ودوافع حل البرلمان
- 44..... أولاً: المبررات السياسية لحل البرلمان
- 44..... (1) الحل بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان
- 44..... (2) حل البرلمان بسبب النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان
- 45..... (3) حل البرلمان بسبب استطلاع رأي الشعب في المسائل الهامة
- 45..... (4) حل البرلمان بهدف الحصول على أغلبية برلمانية
- 46..... (5) الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان

- 46..... ثانيا: المبررات الفنية لحل البرلمان
- 46..... (1 حل البرلمان بسبب تغيير النظام الانتخابي للدولة
- 47..... (2 حل البرلمان لإجراء التعديلات الدستورية
- 47..... (3 حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدته التشريعية
- 48..... الفرع الرابع: الآثار القانونية المترتبة على حل البرلمان
- 48..... أولا: الآثار القانونية لحل البرلمان في الفقه التقليدي
- 49..... (أ) مباشرة البرلمان المحل لاختصاصاته في حالات معينة
- 50..... (ب) الوضع القانوني للأعمال المعروضة على البرلمان قبل حله
- 50..... (ج) استمرار المجالس العليا في مباشرة اختصاصاتها
- 51..... ثانيا: الآثار القانونية لحل البرلمان في الفكر الدستوري الحديث
- 51..... (أ) أسلوب اللجنة الدائمة
- 51..... (ب) استعادة البرلمان اختصاصاته إذا لم يتم الانتخاب في الموعد المحدد
- 52..... المطلب الثاني: الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني في الجزائر سلطة غير مقيدة
- 53..... الفرع الأول: حق الحل سلطة خاصة برئيس الجمهورية
- 55..... الفرع الثاني: انعدام ضمانات فعلية تقيد سلطة الحل الرئاسي
- 55..... أولا: الشروط الشكلية المقررة على حق الحل
- 55..... (1 استشارة جهات معينة قبل الحل
- 56..... (2 الدعوة لانتخابات جديدة في أجل معين
- 57..... (3 عدم حل البرلمان في حالة شغور منصب الرئاسة
- 57..... ثانيا: غياب الشروط الموضوعية المتعلقة بحق الحل

- 57..... (1) انعدام شرط تسبب قرار الحل
- 58..... (2) انعدام شرط عدم تكرار الحل لنفس السبب
- 58..... (3) انعدام شرط تحديد مدة امكانية الحل للمرة الثانية
- 60..... الفصل الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على وظائف البرلمان
- 61..... المبحث الأول: هيمنة السلطة التنفيذية على مجال التشريع
- 62..... المطلب الأول: تقييد سلطة البرلمان التشريعية
- 62..... الفرع الأول: تحديد نطاق التشريع
- 63..... أولاً: تعداد مجال القانون العادي
- 64..... ثانياً: تعداد مجال القانون العضوي
- 66..... ثالثاً: فتح المجال التنظيمي الممنوح للسلطة التنفيذية
- 68..... الفرع الثاني: تفوق الحكومة في المبادرة بالتشريع
- 69..... أولاً: حرية المبادرة بمشاريع القوانين من طرف الحكومة
- 71..... ثانياً: تقييد مبادرة اقتراحات القوانين شكلياً وموضوعياً
- 72..... (أ) القيود الشكلية
- 73..... (ب) القيود الموضوعية
- 74..... ثالثاً: ضعف التعديلات على مشاريع القوانين
- 75..... رابعاً: تفوق حصيلة مشاريع القوانين على حصيلة اقتراحات القوانين
- 78..... الفرع الثالث: سيطرة الحكومة على الإجراءات التشريعية
- 78..... أولاً: عدم استقلالية البرلمان في تحديد جدول أعماله
- 78..... (أ) الأولوية للحكومة في ضبط جدول الأعمال

- 79..... (ب) أثار ضبط الحكومة لجدول الأعمال
- 80..... ثانيا: تدخل الحكومة في عملية دراسة ومناقشة القانون والتصويت عليه
- 80..... (أ) تدخل الحكومة في عملية دراسة القانون
- 80..... (1) التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة
- 80..... (2) التدخل غير المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة
- 81..... (ب) تواجد ومساهمة الحكومة في مناقشة القانون والتصويت عليه
- 81..... (1) مظاهر تدخل الحكومة في إجراءات المناقشة
- 83..... (2) تأثير الحكومة في عملية التصويت على النصوص القانونية
- 84..... ثالثا: الدور الأساسي للحكومة في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان
- 86..... المطلب الثاني: توسع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان
- 87..... الفرع الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية
- 87..... أولا: التشريع عن طريق الجوء لإرادة الشعب مباشرة
- 87..... (أ) التشريع الرئاسي عن طريق الاستفتاء دون اللجوء إلى البرلمان
- 88..... (ب) استنثار رئيس الجمهورية باقتراح تعديل الدستور وصورية اقتراح التعديل الممنوح للبرلمان
- 90..... ثانيا: تأصيل تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر دستوريا
- 91..... (أ) ضوابط التشريع بالأوامر
- 93..... (ب) أثر التشريع عن طريق الأوامر على السلطة التشريعية للبرلمان
- 93..... (1) الآثار النظرية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية
- 93..... (2) الآثار الواقعية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية

- 95..... ثالثا: التشريع عن طريق ابرام المعاهدات الدولية
- 96..... أ: احتكار رئيس الجمهورية لصلاحيه التصديق على المعاهدات
- 96..... ب: المساهمة الشكليه للبرلمان عند ابرام المعاهدات الدولية
- 97..... رابعا: تحكم رئيس الجمهورية في الإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون
- 97..... أ) إمكانية الاعتراض على القانون بطلب مداولة ثانية
- 98..... ب) تحكم رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين
- 100..... ج) السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في إصدار ونشر القوانين
- 101..... الفرع الثاني: استحواد رئيس الجمهورية على البرلمان في الظروف غير العادية
- 101..... أولا: الاستبعاد النسبي للبرلمان في حالتى الطوارئ والحصار
- 103..... ثانيا: التجميد التدريجى للبرلمان في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب
- 104..... المبحث الثاني: عدم فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة
- 105..... المطلب الأول: إضعاف وسائل الرقابة التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة
- 105..... الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية
- 106..... أولا: تركية مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبى الوطنى
- 107..... ثانيا: الآثار المستبعدة لرفض مخطط عمل الحكومة
- 107..... أ) استقالة الحكومة
- 108..... ب) الحل الوجوبى للمجلس الشعبى الوطنى
- 109..... ثالثا: الاكتفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة
- 110..... الفرع الثاني: ضعف آليات الرقابة عقب بيان السياسة العامة السنوى
- 110..... أولا: غموض النصوص القانونية المتعلقة بلائحة المجلس الشعبى الوطنى

- 111.....ثانيا: تقييد استعمال ملتزم الرقابة بشرط الأغلبية البرلمانية
- 113.....ثالثا: النتائج المترتبة على حق الوزير الأول في طلب التصويت بالثقة
- 113.....رابعا: السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة
- 114.....المطلب الثاني: الرقابة عن طريق وسائل الاستعلام
- 115.....الفرع الأول: أسباب عدم تحقيق السؤال لرقابة برلمانية صارمة
- 115.....أولا: تواجد الحكومة في اجراءات السؤال
- 117.....ثانيا: انعدام الجزاء القانوني المترتب عن السؤال
- 118.....الفرع الثاني: أسباب إهمال وسيلة الاستجواب
- 118.....أولا: المبالغة في الشروط الواجب توافرها في الاستجواب
- 120.....ثانيا: عدم وجود الأثر الملزم للاستجواب
- 121.....الفرع الثالث: أسباب عدم نجاعة التحقيق البرلماني
- 121.....أولا: استبعاد اللجان الدائمة من التحقيق البرلماني
- 122.....ثانيا: القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية
- 124.....الفرع الرابع: تهميش دور البرلمان في المجال المالي
- 124.....أولا: احتكار الحكومة للمجال المالي
- 125.....ثانيا : الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية
- 127.....خاتمة
- 131.....قائمة المراجع
- 144.....فهرس المحتويات