

العنوان:

العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية في الجزائر :

دراسة على ضوء التعديل الدستوري 2020

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر تخصص دراسات أمنية وإستراتيجية

إشراف الأستاذ:

د/عجال ليلى

إعداد الطالب(ة):

جامعة العربي التبسي - تبسة
Universite Larbi Tebessi - TEBESSA

لعور سيف الدين

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا	أستاذ محاضر - ب-	د . ايناس شيباني
مشرف	أستاذ محاضر - أ-	د . لعجال ليلى
عضوا مناقشا	أستاذ محاضر - أ-	د . مليكة قادري

السنة الجامعية: 2022/2021



وقل رب زدني علما



شكر وعرفان

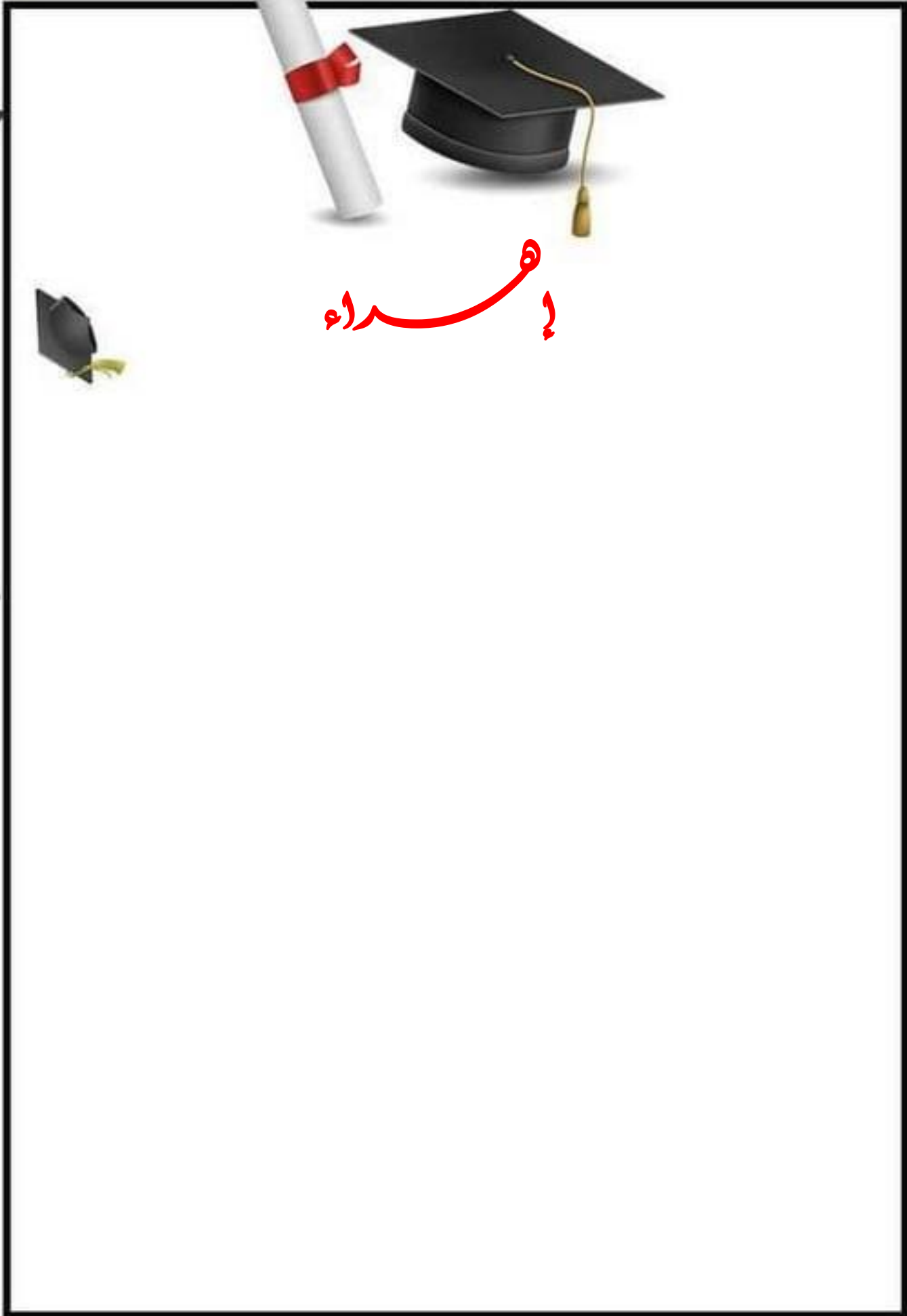
نحمد الله حمدا كثيرا ونشكركه ذكرا لا يخادر في
القلوب استكبارا ولا نفورا ونشكركه شكرا كبيرا ينبغي
لجلال وجهه وعظيم سلطانه عز وجل.

" من لم يشكر الناس لم يشكر الله " خاصة وان كانوا
ممن نوروا عقولنا. نقدم شكرنا لكل اساتذتنا الذين
زرعوا فينا بذرة العلم

كما لا ننسى استاذتي الفاضلة والتي كانت الموجه
والناصح لنا الأستاذة الكريمة " لعال ليلي " ونسال الله ان
يجزيها خير الجزاء ونسال الله لها التوفيق والسداد
ونقدم شكرنا لكل من ساندنا ووقف معنا ولو بكلمة
طيبة ونرجوا من العلي الشكور ان يكون عملا متقبلا
وهذا اقصى ما نتمناه.

والحمد لله رب العالمين





فارس



المخلص

الملخص:

تبين لنا من خلال تفحص مواد التعديل الدستوري 2020 أن المؤسس الدستوري عزز تفوق السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية على البرلمان من خلال تكريس تدخله في الشأن التشريعي من جهة، ومن جهة أخرى احتفظ بسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني.

وفي المقابل احتفظ المؤسس الدستوري بالدور الرقابي للبرلمان بالرغم من تبنيه النظام الشبه رئاسي المعتمد في التعديل الدستوري 2020.

Abstract:

Through examining the constitutional amendment articles of 2020, we noted that the constitutional founder stressed on the superiority of the executive authority that is led by the President of the Republic over the Parliament. This is through his intervention in legislative affairs on the one hand, and on the other hand, he retained his authority to dissolve the People's National Assembly.

On the other side, the constitutional founder kept the controlling role of Parliament, despite the fact that his adoption of the semi-presidential system in the 2020 constitutional amendment.

الفهرس

الصفحة	العنوان
/	شكر وعرفان
/	إهداء
/	الملخص
4-1	فهرس المحتويات
8-5	مقدمة
33 - 9	الفصل الاول: مبدا الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية
11	المبحث الأول: مفهوم ومبررات مبدأ الفصل بين السلطات.
11	المطلب الأول: نشأة مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.
12	اولا: نشأة المبدأ ومضمونه.
14	ثانيا : مضمون مبدأ الفصل بين السلطات.
15	المطلب الثاني: مبررات ظهور مبدأ الفصل بين السلطات.
16	اولا: منع الإستبداد وصيانة الحريات.
16	ثانيا : ضمان مبدأ الشرعية.
17	ثالثا: إتقان وحسن أداء وظائف الدولة.
17	رابعا: إستقلال السلطات وجعلها متساوية ومتكاملة ومتوازنة.
18	المبحث الثاني: تطور مبدأ الفصل بين السلطات عبر دساتير الجزائر.
20	المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في ظل نظام الحزب الواحد.
20	اولا: مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1963.
22	ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1976.
24	المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات في ظل نظام التعددية الحزبية.
24	اولا: مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1989.
26	ثانيا : مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1996.
52-34	الفصل الثاني : العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بين فترتي الأحادية والتعددية الحزبية
36	المبحث الاول: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فترة الأحادية الحزبية.

المفهرس

36	المطلب الاول : العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور 1963
36	اولا :دستور 1963
36	ثانيا :اجراءات دستور 1963
37	المطلب الثاني: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور 1976
37	اولا: دستور 1976
38	ثانيا: مهام دستور 1976
39	المبحث الثاني :العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في فترة التعددية الحزبية:
39	المطلب الاول:العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في فترة التعددية الحزبية دستور1989
39	اولا: : دستور 1989
41	ثانيا: قرارات دستور 1989
44	المطلب الثاني:العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في فترة التعددية الحزبية دستور2008-
44	1996
44	اولا : دستور 1996.
46	ثانيا: دستور 2008.
118-53	الفصل الثالث : العلاقة بين السلطتين في ظل التعديل الدستوري 2020
55	المبحث الاول : دور السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2020.
55	المطلب الاول : التعديلات الواردة على والوظيفة التشريعية للبرلمان في التعديل الدستوري 2020.
55	أولاً- مصطلح "البرلمان" بدلا من "السلطة التشريعية".
55	ثانيا- تعزيز دور البرلمان في اقتراح القوانين.
60	ثالثا- إخضاع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية ومحاولة تبيان نوعها.
64	رابعا - توسيع مجال التشريع ومدى مساهمته في تطوير أداء البرلمان.
67	خامسا- اشتراط حضور أغلبية الأعضاء للتصويت على القوانين واللوائح.
68	سادسا- إمكانية لجوء الحكومة إلى طلب المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال
68	المطلب الثاني:اختصاص البرلمان في ضوء التعديل الدستوري 2020.
68	اولا: المبادرة البرلمانية كأساس للبناء التشريعي.
69	ثانيا : المبادرة التشريعية اختصاص أصيل للبرلمان بغرفتيه.
75	ثالثا: محدودية مجالات المبادرة البرلمانية من شأنها المساس بالسيادة البرلمانية.

المفرد

80	رابعا: سلطة البرلمان في تعديل مشاريع واقتراحات القوانين.
81	خامسا: دور المعارضة البرلمانية في العمل التشريعي.
82	المطلب الثالث: مساهمة البرلمان مع السلطة التنفيذية في العمل التشريعي
82	اولا: احتكار الحكومة للعمل التشريعي خارج اختصاص البرلمان.
87	ثانيا: المبادرة الرئاسية في العمل التشريعي .
94	ثالثا: حدود مساهمة البرلمان في العمل التشريعي مع الحكومة.
99	المبحث الثاني: الرقابة وألياتها في ظل التعديل الدستوري 2020.
99	المطلب الأول: الدور الرقابي للبرلمان الجزائري على اعمال الحكومة على ضوء التعديل الدستوري 2020.
100	اولا: الأسئلة الكتابية
102	ثانيا : الأسئلة الشفوية
103	ثالثا: مدى فعالية الأسئلة البرلمانية في مراقبة الأداء الحكومي .
104	رابعا: التحقيق البرلماني
108	المطلب الثاني: الآليات الرقابية البرلمانية المحركة للمسؤولية السياسية للحكومة
109	اولا: آليات الرقابة بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة
111	ثانيا: الآليات الرقابية بمناسبة عرض بيان السياسة العامة
116	ثالثا: الاستجواب البرلماني .
124-119	خاتمة
134 -125	قائمة المصادر والمراجع

مقدمة

بصدور التعديل الدستوري 2020 تكون الجزائر قد عرفت منذ استقلالها إلى غاية كتابة هذه السطور (2022) أربع دساتير وأربع تعديلات دستورية، ارتبطت سياسيا وظيفتها برؤساء جزائريين الذين تداولوا على حكم البلاد. هكذا، اقترن دستور 1963 بالرئيس أحمد بن بلة، و دستور 1976 بالرئيس هواري بومدين، ودستور 1989 بالرئيس الشاذلي بن جديد ودستور 1996 بالرئيس ليامين زروال والتعديلات الدستورية لسنوات 2016، 2008، 2002 بالرئيس عبد العزيز بوتفليقة وأخيرا التعديل الدستوري 2020 بالرئيس عبد الجيد تبون.

غالبا ما يكون تغيير الدساتير وتعديلها نتيجة لأزمة سياسية كبرى أو انقلاب عسكري أو انتفاضة شعبية ومن ثمة فهو ليس بالضرورة مرتببا عضويا بالشخص الحاكم، لكن هذا ما حدث مؤخرا في الجزائر وما شهدته في عام 2019، حيث تم إلغاء العهدة الخامسة لرئيس بوتفليقة من قبل الحراك الشعبي في أبريل 2019 ما دفعه للاستقالة، والذي كان مرادفا لإلغاء حكمه السياسي والمؤسساتي والدستوري من قبل الوافد الجديد بقصر المرادية.

حيث كشفت مخرجات الحراك الوطني الشعبي أن العهدة الرابعة للرئيس بوتفليقة في أبريل 2014 تمت خارج إطار القانون الأساسي للبلاد وكانت أيضا عنوانا للفساد السياسي والأخلاقي والاقتصادي والمالي الذي كان أبطاله بعض رؤساء الأحزاب ووزراء وضباط الساميين وغيرهم، فكان من الضروري كسر هذه السلسلة من الانتهاكات والاعتراض عن ما يحدث وكان ذلك عن طريق حركات احتجاجية عارمة اندلعت شرارتها الأولى يوم الجمعة 22 فيفري 2019 بهدف إقرار تغييرات في البنية الاجتماعية والسياسة، هذا ما أدى إلى استقالة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة وبالتالي تنظيم انتخابات رئاسية لا يترشح فيها والتي كانت بتاريخ 12 ديسمبر 2019 .

لقد كان من البديهي أن يدرج كل المترشحين لرئاسيات ضمن برنامجهم الانتخابي بندا يتعلق بتعديل الدستور وهو ما وعد به الرئيس الحالي عبد المجيد تبون في حملته الانتخابية فترة ترشحه، ولم يخلفه حيث أوكل مهمة مراجعة التعديل الدستوري 2016 في بداية عدته إلى لجنة الخبراء تحت رئاسة أحمد لعرابة وإعطاء مجموعة من الاقتراحات والتعديلات في شكل مسودة (مشروع تمهيدي للتعديل الدستور) ليتم مناقشتها

. وبالفعل تم تعديل أكثر من 160 مادة بين تعديل جذري ومحدود، يحدد من خلاله طبيعة الحكم، والفصل بين السلطات الثلاث، والفصل في بعض المسائل الحساسة.

ونحن في دراستنا هذه اخترنا موضوع مهم التعديل الدستوري 2020 ألا وهو السلطتين التنفيذية والتشريعية والعلاقة بينهما.

-أهمية الموضوع : في إبراز الأثر الذي رتبته هذا التعديل على العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والوقوف أيضا على مدى ملائمة ذلك الأثر مع النظام السياسي الذي أفرزه هذا التعديل.

-اسباب اختيار الموضوع : الدوافع التي قادتنا إلى البحث في هذا الموضوع دون غيره تعود إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

الدوافع الذاتية تتمثل في رغبتنا الشخصية في دراسته والتعرف على المزيد من طبيعة الموضوع، حيث كان ميولنا الشخصي واهتمامنا يميل للقانون الدستوري، ومعرفة ما يدور داخل النظام السياسي الجزائري بمؤسساته الرسمية وبالأخص السلطة التشريعية والتنفيذية، أيضا كان من المواضيع التي لم يتم التطرق لها في كليتنا في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، فكان لنا حظ أول من يتناوله وذلك للاستفادة وإفادة المطالعين.

الدوافع الموضوعية فتكمن في معرفة التنظيم الجديد الذي جاء به التعديل الجديد، والفوارق التي أضافها هذا التعديل على النظام السياسي الجزائري، خاصة المتعلقة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية.

اهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء والوقوف على أهم التعديلات التي جاء بها التعديل الدستوري 2020 على مستوى السلطتين التنفيذية والتشريعية والاثر الذي رتبته على العلاقة القائمة بينهما مقارنة بالتعديل الدستوري 2016.

ككل الدراسات والأبحاث العلمية واجهتنا العديد من الصعوبات المتعلقة أساسا بقلّة المعلومات المربطة بما تم استحدثه في السلطتين في النصوص القانونية التي تضمنها التعديل الدستوري 2020.

-الدراسات السابقة: التي تناولت الموضوع فإنه ومن خلال بحثنا استعنت بدراستين وهما كالتالي :

الدراسة الاولى: الوافي وليد، وعزاز محمد، ضمانات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 2020،

مذكرة ماستر تخصص قانون اداري ، جامعة العربي التبسي، 2020-2021.

الدراسة الثانية :مؤلف جماعي ، مكانة مؤسسة البرلمان في ظل التعديل الدستوري ،جامعة الجبيلي بونعامة
خمليانة ، 2020.

-الإشكالية : ومن أجل دراسة هذا الموضوع قمنا بطرح إشكالية البحث التالية الآتية:

هل التعديل الدستوري 2020 كان له أثر على العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ؟

ويندرج ضمن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات يمكن حصرها كالآتي:

1. ماهي اهم مبادئ الفصل بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، ومظاهر تدخل السلطة
التشريعية ؟.

2. ماهي العلاقات بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في دساتير 1963 الى 2008؟.

3. ماهي العلاقات بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في دستور 2020؟.

الفرضيات:تغيير طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية مع تطورالنظام السياسي


الجزائري

- **المناهج المستخدمة:** سنحاول الإجابة على هذه التساؤلات بالاعتماد على المنهج الوصفي لأجل الإلمام
بمختلف عناصر الموضوع من تعاريف وغيرها، والمنهج التحليلي بهدف تحليل النصوص المستحدثة في
التعديل الأخير لسنة 2020، إضافة إلى المنهج المقارن بهدف معرفة النقائص وتحسين الأوضاع .

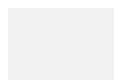
وفي نهاية المطاف وضعنا خاتمة سجلنا فيها النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال دراستنا
لهذا الموضوع.

-**تبرير الخطة :**ومن أجل الإلمام بالموضوع فقد تم تقسيمه إلى ثلاثة فصول، حيث تناول الفصل

الأول مبدا الفصل بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، في حين خصصنا الفصل الثاني العلاقة بين
السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية بداية من دستور 1963 الى غاية دستور 2008. اما الفصل الثالث
كان لموضوع العلاقات بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في دستور 2020 ؟



الفصل الاول: ماهية مبدأ الفصل بين
السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية



تمهيد :

قبل دراسة تطور الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ينبغي الإشارة إلى أن الفصل بين السلطات في الجزائر لم يكن مبدأ غريبا أو مجهولا إنما كان منذ بداية إرساء قواعد النظام السياسي طموحا بارزا في موثيق حزب جبهة التحرير¹، فمن خلال ما عرفته الدولة الجزائرية خلال الفترة الواقعة بين 1992 إلى آخر تعديل على الدستور الجزائري في شهر فبراير عام 2016، يمكن القول ان مبدأ الفصل بين السلطات لم يطبق بشكل واضح ودقيق ربما يعود السبب لكون إشكالية الفصل بين السلطات في النظام الدستوري تطرح نفسها بحدة في الحياة السياسية ومن خلال مواقف عديدة عاشها صانعو القرار .

وقد أصبح الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري أكثر وضوحا خلال العشريتين الماضيتين، ويظهر ذلك جليا من خلال تبني الحكومات المتعاقبة لبرنامجها والتزامها بتنفيذه. ومن هذا المنطلق سنحاول التطرق في هذا الفصل إلى دراسة مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات (المبحث الأول)، والذي بدوره ينقسم إلى مطلبين، المطلب الأول: نشأة مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، و المطلب الثاني: مبررات و أنواع مبدأ الفصل بين السلطات. ونتطرق أيضا في هذا الفصل إلى تطور مبدأ الفصل بين السلطات عبر دساتير الجزائر (المبحث الثاني) وهو أيضا ينقسم إلى مطلبين هما، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل نظام الحزب الواحد في المطلب الأول، ومبدأ الفصل بين السلطات في ظل نظام التعددية الحزبية في المطلب الثاني.

¹ فوزي اوصديق، دراسات دستورية والعولمة (الجزائر نموذجا)، الطبعة الثانية، الجزائر، دارالفرقان، سنة 2001، ص 48.

المبحث الأول: مفهوم ومبررات مبدأ الفصل بين السلطات.

نشأ خلاف بين فقهاء القانون العام حول مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، فبعضهم فهمه على أنه يعني الفصل المطلق بين السلطات، لكونه السبيل الوحيد لتحقيق أهداف المبدأ لتجسيد فكرته الأساسية وجوهره كما أسس له مونتيسكيو، إلا أن الأغلبية العظمى من الفقهاء قد تم فهمهم للمبدأ على نحو آخر، وهو أنه يعني الفصل النسبي أو المرن، أي فصلا مع التوازن والتعاون بين السلطات، مع التعاون وتبادل الرقابة فيما بينها، وهذا هو التفسير الصحيح والسليم للمبدأ.

حيث يعد مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الأساسية التي قامت عليها النظم الديمقراطية التي تقوم على توزيع وظائف الحكم الرئيسية: التشريعية والتنفيذية والقضائية¹ على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى.

وبناء عليه، سنعالج هنا مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات من خلال تقسيم هذا المبحث الى مطلبين حيث يتضمن المطلب الأول: نشأة مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والمطلب الثاني: مبررات ظهور مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الأول: نشأة مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

لم يكن مبدأ الفصل بين السلطات وتطوارته وليدا للصدفة وإنما كان لعدة أسباب تعود الى العصور القديمة والوسطى، أين نجد الكثير من الدول الديمقراطية تقوم في تنظيمها على هذا المبدأ لإعتباره وسيلة للمعارضة والتخلص من السلطة المطلقة للملوك والأباطرة المستبدين²، حيث اقترن هذا المبدأ باسم مونتيسكيو الذي وضع المبادئ والأسس التي يقوم عليها هذا المبدأ، و لكن في حقيقة الأمر ليس أول القائلين به، فقد سبقه إلى ذلك العديد من الفقهاء حيث يستمد هذا المبدأ أصوله التاريخية من الفلسفة الإغريقية،

¹فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، دارالمطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2006، ص1.

²غنية فيصل، بزغيش حمزة، الفصل بين السلطات حتمية لقيام دولة القانون، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق فرع: القانون العام تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2016، ص06.

ثم أخذ مظهرا سياسيا، فظهر على يد أفلاطون وأرسطو، ثم وصل الى أشهرهم من مفكري و فلاسفة النهضة الأوروبية الحديثة جون لوك وجان جاك روسو، حتى أن هذا المبدأ يمتد بجذوره إلى الماضي البعيد، حيث مهد إليه العديد من الفقهاء و المفكرين.

أصبح مبدأ الفصل بين السلطات منذ الثورة الفرنسية أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية الغربية، و يحتم هذا المبدأ قيام حكومة نيابية لأنه لا يسود إلا في ظل النظام النيابي، حيث تتضح فيه الضرورة لتوزيع السلطات.

وعليه قمنا بتقسيم هذا المطلب الى فرعين، الفرع الأول يتضمن نشأة المبدأ ومضمونه، و الفرع الثاني مضمون مبدأ الفصل بين السلطات.

أولاً: نشأة المبدأ ومضمونه.

في عام 1716 كانت لـ «مونتسكيو» تأملات في أسباب عظمة الرومان وانحطاطهم. وفي عام 1721 نشر كتابه الساخر "رسائل فارسية" وفيه انتقد المجتمع وأنظمة الحكم في أوروبا في ذلك الحين، جلب له الكتاب شهرة واسعة وكان سببا في قبوله للأكاديمية الفرنسية

للعلم¹. وفي عام 1728 سافر إلى ألمانيا، والنمسا وإيطاليا و إنجلترا واتصل هناك بالعديد من أهل العلم، ورجال الأعمال والسياسة، وقد عاد إلى فرنسا عام 1731م، في عام 1748، نشر كتابا عنوانه «روح القوانين» في جنيف في 31 جزءا وأضحى من أبرز المراجع في العلوم السياسية حيث اعتبر المؤلف كتحة.

و«روح القوانين» هو الكتاب الذي حرر به مونتسكيو معشر المشترعين من السير مع هوى الناس ومن مصادفات الأحوال، وردهم إلى أساس الطبيعة البشرية، فنال من الصيت البعيد منذ صدوره ما طُبع مع عشرين مرة في أقل من عامين، وترجم إلى جميع لغات أوروبا، و«روح القوانين» هو ما قال عنه عدو «مونتسكيو» الأزرق قولتير: «كان الجنس البشري قدأضاع حججه، فأعادها مونتسكيو إليه»، وهو ما قال عنه إميل فاغيه: «روح الشرائع أكثر من كتاب، هو أثر تاريخي عظيم ينزل إلى الوقائع فيترك فيها أثرا عميقا لزمان طويل جدا».

¹ الموسوعة الحرة مونتسكيو 2022/04/03، عبر الرابط <http://ar.wikipedia.org/wiki>

ولم يعيش «مونتسكيو» طويلاً بعد كتابه العظيم، ففي سنة 1754 زار باريس للخلاص من إجارة منزله فيها، ولكنه لم يلبث أن مرض في باريس، ولم يمهلته المرض، فمات في باريس عام 1755م. يرى «مونتسكيو» أن من التجارب الأزلية كون الإنسان ذي السلطان يميل إلى إساءة استعمال سلطانه هذا حتى يقف عند حد، فلا يقف السلطان غير السلطان، وعن توازن السلطات الثلاث تنشأ حرية الأمة. لقد تطرقت إلى جوانب من حياة «مونتسكيو» منظر ومبدع مبدأ الفصل بين السلطات بشكل متكامل، وقد حدد «مونتسكيو» نظم الحكم فيما يلي:

النظام الملكي: ينتقل فيه الحكم عن طريق الوراثة.

النظام الجمهوري: نظام يحكم فيه الشعب أو ممثله، ويرتكز الحكم على الوطنية.

النظام الديكتاتوري: يقوم على أساس الحكم المطلق، بنهج أسلوب التخويف والإرهاب في حق المدنيين.

ووفقاً لنداء «مونتسكيو» بأن سلطات الدولة هي ثلاث: تشريعية، تنفيذية وقضائية، فإن التطورات الحديثة أضافت إليها سلطات أخرى أبرزها السلطة الرابعة، وهي سلطة الصحافة ولكن من الناحية الفقهية المجردة يصعب التسليم بأن الصحافة سلطة، فالسلطة تعني الأمر في صورة قانون أو قرار إداري أو حكم، أما الصحافة فهي (رأي وخبر)، وقد يكون لها من الناحية الواقعية سلطة تأثير قوية في الرأي العام، ولكن هذا المعنى بعيد عن مدلول السلطة في القانون الدستوري¹.

وبالرغم من أن تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات أدت إلى ظهور صورتين، (النظام البرلماني، النظام شبه رئاسي)، فالفصل المرن وهو الأقرب إلى تصور «مونتسكيو» ونذكر هنا النموذج الانجليزي والفرنسي، والفصل الجامد (نظام رئاسي) الذي يمتاز بتضييق حدود التعاون بين السلطات، لصالح الفصل بينها وهو أمر اعتبره الفقه فهم خاطئ لأفكار «مونتسكيو» ونذكر هنا النموذج الأمريكي²، غير أن هذا لا ينفي أن الغرض من هذا المبدأ في كلا الصورتين هو توزيع السلطات كي لا تستبد بها سلطة واحدة، ومن جهة أخرى تجسيد فكرة السلطة تحد السلطة بما لها من صلاحيات وقوة قانونية.

¹د. محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ط 1989م، ص 568.

²أنظر: جيروم بارون، توماس دنيس، الوجيز في القانون الدستوري - المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي - ترجمة محمد مصطفى غنيم، هند البقلى، الطبعة الثانية، الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة، مصر، 2002 ص 79-163.

ثانيا : مضمون مبدأ الفصل بين السلطات.

في البداية تجب الإشارة إلى أن مونتسكيو¹ لم يدع إلى الفصل المطلق بين السلطات، حيث أنه كان متيقنا أم هذه السلطات مضطرة إلى التعاون والتضامن لأجل تحقيق المصلحة العامة بطريقة منسقة ومنسجمة، كما أن الفصل التام بين السلطات يستحيل تحقيقه في الواقع بإعتباره أمرا مستبعدا، ويؤدي إلى نتائج عكسية². وفي هذا الإطار يمكن الإشارة إلى المفهوم المتطرف لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه رجال الثورة الفرنسية خاصة في الدساتير الفرنسية الأولى عقب الثورة، وهما دستور عام 1791، ودستور السنة الثالثة، هذا المفهوم الذي يخالف التصور والمبدأ الذي طرحه مونتسكيو القائم أو المتمثل في الفصل النسبي بين السلطات إذ تتحقق الرقابة والتعاون بين السلطات³.

فبالرجوع إلى الفصل السادس من الكتاب الحادي عشرة من كتاب روح القوانين، نجد الكثير من الفقرات التي تعترف أو تسمح للسلطة التنفيذية بالمشاركة في بعض أعمال السلطة التشريعية، إذ يحقق للأولى دعوة البرلمان للإنعقاد، والحق في إنهاء دوراته، كما يحق في المقابل للسلطة التشريعية رقابة أعمال السلطة التنفيذية خاصة ما تعلق منها بتنفيذ القوانين⁴.

ومن جانب آخر انتهى الفقه الدستوري⁵، بخصوص الفصل المرن بين السلطات إلى التسليم بأنه فصل نسبي يتعلق أساسا بتقسيم الوظائف والإختصاصات بين السلطات، وأن الفصل المطلق أو الكامل بين السلطات أمر لا يمكن تصوره في الواقع السياسي، حتى إن المنطق القانوني في أشد الأنظمة حرصا عليه ألا وهو النظام

¹روح الشرائع، ترجمة عادل زعتر، دار المعارف، القاهرة، 1935، ص 235 .

²أنظر ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 332 .

³روح الشرائع، المرجع السابق، ص 235 .

⁴ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 333.

⁵ثروت بدوي، المرجع نفسه، ص 666، كامل ليلي، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دارالنهضة العربية، بيروت، 1969، ص 167.

الدستوري الأمريكي والذي حرص واضعوه على تبني الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، قد إتجه إلى أن كافة السلطات لا بد أن تتعاون وتتبادل التأثير على بعضها البعض¹.

وفي هذا الإطار، ولتحديد مضمون مبدأ الفصل بين السلطات على ضوء النظرية التقليدية، يجب الرجوع للأفكار التي صاغها مونتسكيو²، لهذا المبدأ من خلال القواعد والأفكار التي بلورها في هذا المجال، حيث بين أن لهذا المبدأ بعدان:

الأول تنظيمي ويحوي البعد الوظيفي والعضوي، والثاني وهو البعد القانوني، ويقصد به طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وبناء على هذه الخطوط العريضة التي صاغها الفقيه مونتسكيو، ظهرت فكرة التخصص وقاعدة الإستقلالية، واللذان تعتبران لدى الفقه³، أسس ومقومات النظرية التقليدية لتطبيق هذا المبدأ.

المطلب الثاني: مبررات ظهور مبدأ الفصل بين السلطات.

إن ظهور مبدأ الفصل بين السلطات هو نتيجة الحالة التي كانت سائدة في ظل الحكم الملكي الإستبدادي والمطلق، التي كان مختلف المفكرين أمثال لوك، روسو، ومونتسكيو يعيشونها، فبعضهم تأثر بذلك النظام المستبد والبعض الآخر بأفكار معينة وهذا ما دفع بهم إلى صياغة أفكار جديدة تخرجهم من ذلك ألا وهو حتمية الفصل بين السلطات، ومن المبررات التي إعتدوها في ظهور وتبني هذا المبدأ سوف نتطرق إليها في أربعة فروع وهي على التوالي، الفرع الأول: منع الاستبداد وصيانة الحريات، الفرع الثاني: ضمان مبدأ الشرعية، الفرع الثالث: إنقاز وحسن أداء وظائف الدولة، الفرع الرابع: استقلال السلطات وجعلها متساوية ومتكاملة ومتوازنة.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص، 334. محمد الصغير الكانوني، مبدأ الفصل بين السلطات بين الفكرة والممارسة، مذكرة ماجستير، جامعة عدن، 2006، ص75 .

² روح الشرائع، المرجع السابق، ص230 .

³ محمد ماهر أبو العينين، الإنحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الجزء الأول، دار أبوالمجد للطباعة، القاهرة، 2006، ص511.

أولاً: منع الإستبداد وصيانة الحريات.

يرى مونتيسكو أن الحرية السياسية لا توجد إلا في ظل الحكومات المعتدلة أي الحكومات غير الاستبدادية والتي غالباً ما تسيء استعمال السلطة الممنوحة لها¹.

ففي فصل السلطات تكمن الضمانة الكبرى للحريات العامة والحقوق الفردية. إنه الضمانة للتوازن بين السلطات الموكول إليها القيام بوظائف الدولة (التشريع، إدارة، قضاء)، وذلك لمنع تمركز السلطة في يد شخص واحد أو حتى مؤسسة² واحدة. فقد أجمع المفكرون في مختلف العصور على أن السلطة المطلقة شأنها أن تغري بإساءة استعمالها حتى قيل "إن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة" وأن "السلطة نشوة تعبت بالرؤوس"³. "وإذا كان الجميع متفقاً على أن السلطة ذات طبيعة عدوانية جشعة، وأنه يتوجب بالتالي تقييدها كي لا تتجاوز الحدود المقررة لها، فإن الطريقة المثلى لمجابهة هذا الخطر تتحصر في توزيع السلطات، حتى توقف كل سلطة عند حدها بواسطة غيرها بحيث لا تستطيع واحدة أن تسيء استعمال سلطتها أو تستبد بالسلطة"⁴.

ثانياً : ضمان مبدأ الشرعية.

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من بين أهم وأفضل الضمانات لإحترام القوانين وحسن سيرها وتطبيقها⁵، ذلك أن مبدأ الشرعية يقضي بأن تتسم القواعد التشريعية بالعمومية والتجريد، فتصدر التشريعات دون نظر إلى الحالات الفردية، بل تطبق القاعدة على كل فرد تتوافر فيه شروط تطبيقها. ولا يتحقق ذلك إلا إذا فصلنا بين

¹صافي حمزة، دور الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات السياسية في دول المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث LMD تخصص القانون العام: مؤسسات دستورية وإدارية، كلية الحقوق، جامعة بسكرة 2019/2020، ص24.

²د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 3، لبنان، 1994، ص174.

³د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، جامعة عين شمس، القاهرة، 1986م، ص452.

⁴د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 2006، ص60.

⁵أيمن محمد شريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية- دراسة تحليلية-، دار النهضة العربية، مصر، 2005، ص25.

المشرع والمنفذ. أما إذا لم يتم هذا الفصل فإن المنفذ سوف يصدر التشريعات على ضوء ما لديه من اعتبارات عملية، فيفقد التشريع حياده، ويصبح مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية. وتصديق ذات الاعتبارات على حالة الجمع بين السلطتين: السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وإن كان هذا الفرض الأخير نادراً عملاً¹. إذا يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات المهمة التي تكفل قيام الدولة القانونية، فهو وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً².

ثالثاً: إتقان وحسن أداء وظائف الدولة³.

يترتب على تقسيم وتوزيع وظائف الدولة على سلطات مختلفة، تقسم تبعاً لمبدأ الفصل بين السلطات إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، السلطة التشريعية التي تتمثل وظيفتها في إصدار القوانين والقواعد العامة الملزمة التي توكل مهمتها للبرلمان، والسلطة التنفيذية تسيير أمور الدولة ضمن ما هو معمول به في الدستور، كما يمكن لها المبادرة بقوانين على شكل مسودة وتقوم السلطة التشريعية بمناقشتها والموافقة عليها وتنفيذها⁴، مما يؤدي إلى تخصص كل سلطة من هذه السلطات بالمهام الموكولة إليها الأمر الذي يؤدي إلى أن تجيد كل سلطة لعملها وإتقانه، حيث تعرف كل سلطة اختصاصاتها وصلاحياتها المخولة لها، وتجنب السلطات إشكاليات التداخل والاصطدام، حيث يلزم الكل حدوده وفق الدستور.

رابعاً: إستقلال السلطات وجعلها متساوية ومتكاملة ومتوازنة.

بمعنى وجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينها بحيث إذا ما اندفعت إحدى هذه السلطات للاستبداد، وتجاوز اختصاصاتها أمكن لغيرها من السلطات أن تردّها عند حقوقها⁵. إن مبدأ فصل السلطات القائم على وجود سلطات ثلاثة في الدولة تتولى مهام مختلفة، وتتمتع كل واحدة منها بمباشرة مهامها بحرية أو استقلال عن السلطة الأخرى.

¹ انظر: د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 452.

² انظر في ذلك كلا من: د. حسن مصطفى البحري، المرجع نفسه، ص 60، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 399.

³ انظر: د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 452.

⁴ بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 76.

⁵ د. ثامر كامل محمد الخزرج، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دارمجدلاوي، للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 525.

أخذ فقهاء القانون الدستوري التقليدي بـ"مبدأ الفصل بين السلطات" كمعيار لتصنيف "الأنظمة السياسية"، يوجد على هذا الأساس صنفين من الأنظمة السياسية هما: "الأنظمة السياسية" التي لا تأخذ بـ"مبدأ الفصل بين السلطات" و"الأنظمة السياسية" التي تأخذ به. تنقسم "الأنظمة السياسية" التي لا تأخذ بـ"مبدأ الفصل بين السلطات" إلى فرعين:

الديكتاتورية و"أنظمة حكومة الجمعية" تنقسم "الأنظمة السياسية" التي تأخذ بـ"مبدأ الفصل بين السلطات" بدورها، إلى فرعين: "النظام السياسي الرئاسي" الذي يسمى أيضا بـ"النظام الفصل الجامد بين السلطات"، و"النظام السياسي البرلماني" الذي يسمى أيضا بـ"نظام الفصل المرن بين السلطات".¹

كانت أولية للتمييز بين النظام البرلماني والرئاسي، نشير إلى أن كل من النظامين يعتمدان في نشأتها على مبدأ أساسي، هو مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يعتمد النظام الأول على تعاون نسبي بين السلطات (الفصل الهيكلي فقط)، أما النظام الثاني فيقوم على فصل جامد بين السلطات.²

هذه هي المبررات التي أحاطت بمبدأ الفصل بين السلطات وكلفت له التطور في الفكر السياسي.

المبحث الثاني: تطور مبدأ الفصل بين السلطات عبر دساتير الجزائر.

بعد تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، وإلى مضمونه وفحواه، وإلى الأنظمة الناجمة عن تطبيقه، ورأينا كيف أن تفسير المبدأ على نحو معين يؤثر في نوعية ووصف النظام السياسي، ففي هذا المبحث سوف نأخذ نظرة عن تطور مبدأ الفصل بين السلطات عبر دساتير الجزائر.

في بداية مرحلة الإستقلال قام النظام السياسي الجزائري على أساس إنكار مبدأ الفصل بين السلطات، فقد تأرجح بين عدم الأخذ به والأخذ به، واعتبره تهديدا لكيان الدولة، حيث يرجع ذلك إلى حداثة الدولة وهشاشة

¹ أ. ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور، 1996 رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 20.

² أ. حسينة شرون، أ. عبد الحليم بن مشري، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، جامعة محمد خيضر بسكرة - منشور بمجلة الاجتهاد القضائي - العدد الرابع، ص 190 .

مؤسساتها، فالدولة الجزائرية خرجت من مرحلة استعمارية دامت أكثر من قرن، مما جعلها تتباعد عن كل ما هو ليبرالي، حتى لو كان مبدأ الفصل بين السلطات¹.

فقد انتهجت الدولة الجزائرية النهج الاشتراكي الذي يقوم في الأساس على الحزب الواحد، ويفرض رفضا تاما الفصل بين السلطات، واستمرت الجزائر تعمل وفق هذا النظام الى غاية انفجار أحداث 05 أكتوبر 1988 مما أدى الى تغيير هذا التوجه، فلم يظهر مبدأ الفصل بين السلطات بوضوح في النظام السياسي الجزائري إلا من خلال دستوري 1989، الذي أقر التعددية الحزبية، وأكد على ضرورة الفصل بين السلطات لأول مرة، والذي كرسه أكثر صدور دستور 1996، وان كان ذلك نظريا، لم يطبق على أرض الواقع حيث كانت هيمنت السلطة التنفيذية على مقاليد الحكم في النظام السياسي الجزائري، لأن فكرة الفصل بين السلطات لم تجد مكانة لها في الفترات السابقة لهذين الدستورين، وذلك بالنظر إلى طبيعة النظام السياسي القائم آنذاك على الإيديولوجية الاشتراكية والأحادية الحزبية.

اختلفت نظرة المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات من دستور إلى آخر، هذا المبدأ الذي كانت له تطبيقاته وتجلياته على العلاقة بين السلطات الثالث، حيث أن جميع الدساتير الجزائرية قد نصت على الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة، لكنها اختلفت في تحديد طبيعة هذه الاختصاصات، واختلفت في تكريس هيمنة أحدها على الأخرى، لكن مع ذلك نلاحظ أن جميع دساتير الجزائر قد كرست مبدأ علو السلطة التنفيذية أو مبدأ هيمنتها على معظم الاختصاصات في الدولة من خلال تدخلها في عمل السلطتين التشريعية والقضائية، فتطور النظام السياسي الجزائري لم يتم بعيدا عن تطور العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بحيث أن أي دستور جديد في الجزائر، وأي تعديل دستوري، لم يتم إلا من خلال المساس بالمواد الناظمة للسلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما جعل النظام السياسي الجزائري، على غرار العديد من الأنظمة السياسية المعاصرة، مرتبط أساسا بالعلاقة القائمة بين هاتين السلطتين.

وعلى ضوء ذلك سنتناول من خلال تقسيمنا لهذا المبحث الى مطلبين، حيث يتضمن:

¹شباح فتاح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات - دراسة حالة النظام السياسي الجزائري - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية (فرع تنظيمات سياسية وإدارية)، كلية الحقوق قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2007-2008، ص 7.

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في ظل نظام الحزب الواحد، والمطلب الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات في ظل نظام التعددية الحزبية.

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في ظل نظام الحزب الواحد.

المرحلة الأولى والتي هيمنت فيها أحادية الحزب والإيديولوجية الاشتراكية على الحياة السياسية حيث شحنت دستوراً 1963 و 1976 بإيديولوجية حزب جبهة التحرير، كما إتسمت بتركيز السلطة، وقد سماها الأستاذان: سعيد بو الشعير، وأوصديق فوزي بالجمهورية الأولى (1963-1976)، لذا يتعين تحديد مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1963 في الفرع الأول و من ثم تحديد مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1976 في الفرع الثاني.

أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1963.

ظل الشعب الجزائري ينظر ولفترة طويلة طيلة فترة الاحتلال الفرنسي، الى البرلمان في البلدان الأخرى على أنه رمز من رموز السيادة الشعبية والنظام الديمقراطي، الذي تتجسد فيه الحرية والمساواة، وباندلاع الثورة التحريرية الكبرى، تحت لواء جبهة التحرير الوطني تأسس المجلس الوطني للثورة الجزائرية سنة 1959، الذي اعتبر الفصل بين السلطات من بين العناصر الأساسية لكل ديمقراطية.

بعد إسترجاع الشعب الجزائري للسيادة، تولت قيادة الحزب إعداد أول وثيقة دستورية للجمهورية الجزائرية، إلا أنه في الأصل تكمن صلاحية إعدادها بحكم المؤسس الدستوري للمجلس الوطني التأسيسي، غير أنه أزيح وأوكل تحضير الوثيقة الى ندوة الاطارات¹، حيث وافق عليها البرلمان في شكل قانون عرض عليه، ثم عرض على الشعب عن طريق استفتاء شعبي لاقراره.

هذا النظام الدستوري الخاص الذي اعتمده دستور 1963، هو الأسلوب الذي انتهجته أغلب الدول المستقلة حديثاً في تلك الفترة أو تلك الدول التي مازالت لم تكمل بناءها الداخلي، وذلك تفادياً لأي وجود خلاف بين مؤسسات الدولة والذي يؤدي إلى شللها، وتماشياً مع حلول مختلف المشاكل المرتبطة بتنمية هذه الدول.

¹ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته، أحكامه، محدداته، الجزائر: دار ربحانة، سنة 2002، ص14 .

وبالرغم من اعتماد المؤسس الدستوري من خلال دستور 1963 على مبدأ وحدة القيادة ووحدة السلطة والحزب، لكن لم يمنع ذلك واضعي هذا الدستور على استخدام مصطلحات دستورية مرتبطة بمبدأ الفصل بين السلطات، من خلال عبارة "سلطات" والتي تم تقسيمها إلى تشريعية، تنفيذية وقضائية¹. وبناء على ذلك قام النظام الدستوري على أساس عدم الفصل بين السلطات لكون المؤسس الدستوري انذاك ينفر من ذلك الفصل، حيث يرى فيه تجزئة للسيادة الوطنية².

غير أنه بالنسبة للأحداث والتطورات التي مرت بها الجزائر في تلك الحقبة، جعلت من نظام الحكم يقوم على تركيز السلطات في يد الرئيس، فرئيس الجمهورية هو في ذات الوقت رئيس الحكومة وهو الأمين العام للحزب، وعليه أصبح يجسد وحدة القيادة للحزب والدولة.

ولكن ما يلاحظ أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يكن بالمبدأ الجديد، إنما كان بارزا بوضوح من خلال موثيق حزب جبهة التحرير الوطني والمؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية آنذاك، ذلك ما أكدته نص الدستور الصادر عن المجلس الوطني للثورة بالعاصمة الليبية طرابلس سنة 1959 الذي اعتبر الفصل بين السلطات من بين العناصر الأساسية لكل ديمقراطية، ولكن سيادة نظرية وحدة السلطة في ظل دستور 1963، بينت أن النصوص التي سبقت هذا الدستور لم تجد ضالتها على أرض الواقع، وكرست أبعاد عدم تفعيله على الساحة الدستورية الجزائرية خلال تلك المرحلة، وكذلك كان الحال في النصوص اللاحقة له، المنظمة لمجلس الثورة والحكومة في ظل النظام المؤقت الناجم عن حركة 1965³.

فإذا ومن خلال ما سبق عرضه عما نص عليه دستور 1963، وعن الأحداث المتسارعة التي عرفت الجزائر آنذاك، نجد أن هذا الدستور وإن كان ظاهريا أخذ بالفصل بين السلطات وذلك على النحو التالي، السلطة التشريعية (المواد 27 إلى 28)، السلطة التنفيذية (المواد 39 إلى 59)، السلطة القضائية (المواد 60 إلى 62) إلا

¹ مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر سنة 2012، ص 202 .

² عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 07 .

³ وبالرجوع إلى المبررات التي تم الاستناد عليها خلال تلك المرحلة، هو اعتبار أن مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1963 مبدأ غير مجد، كما تم استبعاده في ظل النظام المؤقت الناجم عن حركة 19 جوان 1965، وهو نفس النهج الذي سار عليه دستور 1976، انظر مؤلف عمار عباس بهذا الخصوص، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط 1، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 27.

أنه في حقيقة الأمر لم يعتمد مبدأ الفصل، إذ آمن واضعو دستور 1963 بالفكرة التي مفادها "لا ضمان للإستقرار إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد".

ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1976.

تميز دستور 1976 بسمة بارزة وهي أنه كان بالمقارنة مع دستور، 1963 أكثر إنسجاما مع واقع الممارسة السياسية في النظام، لفظ "الإنسجام" لا يتضمن أي حكم تقييمي فليس المقصود أنه كان أصلح من دستور السابق أو أسوء منه. نعني أنه لم يتضمن في أحكامه وآلياته ما يناقض الواقع... وتجلي ذلك الإنسجام في مواصلة العمل بعدم الفصل بين السلطات، واعتماد مصطلح "الوظائف" بدلا من "السلطات"، بخلاف دستور 1963¹. حيث قسمها دستور 1976 إلى ستة 06 تخصصات، وهي تنفيذية، تشريعية، قضائية، مراقبة، تأسيسية وسياسية، أدرجت ضمن باب السلطة وتنظيمها، سنحاول أن نتعرف على الوضع الجديد الذي جاء به هذا الدستور.

الجدير بالذكر أن دستور 1976 جاء بعد أكثر من 10 سنوات من وقف العمل بدستور 1963، حيث أنه وبعد تعليق العمل بالدستور من طرف رئيس الجمهورية بعد مدة قصيرة، يأتي إنقلاب 09 جوان 1965 أو ما يعرف (بالتصحیح الثوري) الذي أنهى وبصفة مطلقة دستور 1963. فهذا النظام من حيث الشكل يعتبر خرقا للشرعية الدستورية التي كانت قائمة، واحلال شرعية ثورية مكنت من الإطاحة بالرئيس الأسبق وبالنظم والمؤسسات التي وضعها دون أن تتسلخ السلطة الجديدة من الإختيارات والإتجاهات التي كان ينادي بها النظام السابق، المتمثلة أساسا في الديمقراطية الإشتراكية التي تمارس في ظل الحزب الواحد.

فإنه بالنسبة لنظام 91 جوان 1965 يمكن إعتباره بداية مرحلة ساد فيها الإستقرار والسلام الإجتماعي وعاملا من العوامل التي مهدت لخلق الشروط والظروف لإعادة المؤسسات الدستورية من جديد وممارسة السلطة في

¹صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص13.

ظل هذه المؤسسات¹، وقد نص دستور 1976 على الاشتراكية في المواد من 26 إلى 33 وقد جمع هذان الدستوران (1963-1976) بين مفاهيم الليبرالية والاشتراكية بقصد تجميع وتركيز كل السلطات بيد الرئيس.

فصدر دستور 1976 عمق من مبدأ وحدة السلطة، وذلك يتضمن بابه الثاني، السلطة وتنظيمها كلا من الوظيفة السياسية (المواد من 94 إلى 103)، والوظيفة التنفيذية (المواد من 104 إلى 125)، والوظيفة التشريعية (المواد من 126 إلى 136)، والوظيفة القضائية (المواد من 164 إلى 182).

وكذلك تجدر الإشارة ووفقاً لنص المادة 166 من دستور 1976 على أن "القضاء يساهم في الدفاع عن مكتسبات الثورة الاشتراكية." فالقضاة مدعوون في المرحلة الراهنة من التشييد الاشتراكي للقيام بدور هام باعتبارهم أعواناً للدولة مكلفين بتفسير وتطبيق القانون.

أما ممارسة السلطة السياسية وتوزيعها بين أجهزة الدولة ومؤسسات الدولة المختلفة فإنها تقوم على سيادة مؤسسة واحدة على مؤسسات الدولة الأخرى، وتتمثل هذه المؤسسة السائدة في شخص رئيس الجمهورية بوصفه المؤسسة السياسية التي تحقق من خلالها وحدة الدولة السلطة ووحدة القيادة. حيث كرس دستور 1976 فكرة عدم تجزئة السلطة حتى وانّ جزئت الوظائف، فالحائز عليها هو حزب جبهة التحرير الوطني ورئيسه، الذي هو نفسه رئيس الجمهورية².

فإذا كانت الأنظمة الليبرالية تتميز بوصفها مؤسسات شتى تمثل كل واحدة منها أداة من أدوات التوازن حتى لا تسود وتتفرد مؤسسة واحدة باحتكار كامل للسلطة فإن النظام الدستوري الجزائري يقوم على فكرة التقسيم الوظيفي للسلطة في ظل وحدة القيادة، وهي فكرة لا تنتج عنها فصل السلطات بل تساعد على عدم تفتت السلطة وتمكن من تنظيمها وتوزيعها بين أجهزة مختلفة والمزج بين المركزية واللامركزية بمفهوم القانون الإداري، ولكن ذلك لا يفقد رئيس الجمهورية بوصفه المؤسسة الأساسية في النظام صلاحيات الحلول محل المؤسسات الأخرى في

¹ بورايو محمد، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976 " دراسة تحليلية لإختصاصات رئيس الجمهورية من خلال الدستور الجزائري لسنة 1976"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 1984، ص 40.

² مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2010، ص 272.

الدولة كلما إرتأى ذلك ضروريا وحتى إن لم يحل محلها مباشرة فإنه يبقى الجهاز المكمل لها في أداء وظيفتها فبدونه تكون غير قادرة على أداء مهامه¹.

المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات في ظل نظام التعددية الحزبية.

أما المرحلة الثانية فتميزت بالتعددية الحزبية والتي أفرزت تعددية سياسية، وقرارا صريحا بمبدأ الفصل بين السلطات، وقد سماها الأستاذان المذكوران بالجمهورية الثانية دستور (1989، 1996). حيث لم يظهر مبدأ الفصل بين السلطات بوضوح إلا من خلال هاذين الدستورين، حيث أن فكرة الفصل بين السلطات لم تجد مكانة لها في الفترات السابقة لهذين الدستورين، وذلك بالنظر لطبيعة النظام السياسي القائم آنذاك على الإيديولوجية الاشتراكية والأحادية الحزبية، على الرغم من أن النصوص الدستورية التي كانت تنظم الهيئات المؤقتة للدولة الجزائرية أكدت على أن هذا المبدأ يعتبر ركنا أساسيا لكل نظام ديمقراطي².

و نتيجة لذلك فإن الأمر يستوجب منا التطرق الى مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1989 وذلك في الفرع الأول، و من ثم التطرق إلى مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1996 وذلك في الفرع الثاني.

أولا: مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1989.

في أواخر الثمانينات وعلى وجه التحديد منذ النصف الثاني من 1988 وللخروج من الأزمات التي فجرها إخفاق النظام السابق وتنامي المعارضة ضده، واشتداد المطالبة بالتغيير في أعقاب أحداث أكتوبر 1988، حيث أعلن رئيس الجمهورية عن امتثاله للمطالب الشعبية، وانه بصدد الشروع في إصلاحات شاملة.

بتاريخ 23 فيفري 1989 تم الاستفتاء على الدستور، إذ تم استدعاء الهيئة الناخبة³، التي وافقت على هذا الدستور بأغلبية 73.43% من الأصوات المعبر عنها، مما أدى إلى صدور دستور 1989 حيث كان هذا الدستور دستور قانون لا دستور برنامج، حيث اقر مبدأ افصل بين السلطات، وأفسح المجال أمام المنافسة السياسية

¹ بورايو محمد، مرجع سابق، ص 44.

² عمار عباس، مرجع سابق، ص 26.

³ مرسوم رئاسي رقم 08/89 مؤرخ في 31 يناير 1989، يتضمن استدعاء مجموع الناخبين والناخبات للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 05 المؤرخة في 01 فبراير 1989، ص 121.

من خلال الاعتراف بالتعددية الحزبية، كما أخذ هذا الدستور بالشرعية القانونية بدلا من الشرعية الثورية والتاريخية¹.

حيث تضمن دستور 23 فيفري 1989 في بابه الثاني تحت عنوان تنظيم السلطات كلا من السلطة التنفيذية (المواد من 67 إلى 91)، السلطة التشريعية (المواد من 92 إلى 128)، والسلطة القضائية (المواد من 129 إلى 148) وأكد في المادة 129 على أن السلطة القضائية مستقلة.

هذا الدستور الذي جسد روح المبدأ ضمنا ولو بصورة مرنة، حيث أعاد لها وصف السلطة، وأعطى لكل منها صلاحيات مستقلة عن الأخرى²، كما تتميز العلاقة بينها بالتعاون والتنسيق، بحيث لا يمكن لأي منهما أن تؤدي مهمتها إلا إذا تعاونت مع السلطة الأخرى، وكذلك لاستعماله مصطلح السلطات وتخصيص فصل مستقل لكل سلطة منها³.

لم ينص دستور 1989 على مبدأ الفصل بين السلطات صراحة، كما فعلت بعض الدساتير، ولكن ساهم المجلس الدستوري في إبرازه من خلال عديد قراراته وآرائه، حين أدرجه في رقابته لبعض القوانين، ومثاله عن ذلك القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وقانون النائب⁴، الذي أكد على مايلي:

✓ نظرا لكون محرر الدستور أقام مبدأ الفصل بين السلطات، بإعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية.

¹ ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، في القانون الدستوري، كلية الحقوق قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2006، ص 47.

² عبد الحليم مرزوقي - صالح بنشوري، التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم والقانونية والسياسية، العدد 07، جامعة الوادي، الجزائر، أكتوبر 2016، ص 53.

³ إبراهيم بولحية، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص 61.

⁴ القرار رقم 02 المؤرخ في 1989/08/30 المتعلق بمراقبة دستورية القانون رقم 89-14 المتضمن القانون الأساسي للنائب، حيث اعتبر القرار حول مطابقة هذا القانون للدستور، والذي اعتبر فيه أن تخويل النائب طلب سماع الهيئة التنفيذية للولاية التي انتخب فيها حول كل مسألة تتعلق بسير المصالح العمومية لدائرته أمر غير مطابق للدستور لأن فيه مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات المستمد من الدستور، حيث أن تسيير المصالح العمومية يدخل ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية وليس التشريعية، انظر الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 1989/09/04، ص 1058.

✓ ونظرا لكون مثل هذا الاختيار يترتب عليه أن كل سلطة لها صلاحية تنظيم عملها الداخلي وضبطه¹.
ثم أكد ذلك ثانية حين أخطر لرقابة دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي للنائب، حيث جاء في رأيه مايلي:
✓ فيما يخص المادة 13 وما تتناوله من مهام مؤقتة يمكن أن يكلف بها النائب.
نظرا لكون تنظيم السلطات المستتب من الدستور كما صادق عليها الشعب في 23/02/1989 يحدد بدقة صلاحيات كل جهاز.....
✓ يقول المجلس الدستوري، بناء على ما تقدم، أن المادة 13 غير مطابقة للدستور لأنه بإمكانها أن تحدث أوضاعا مضرة بلزوم استقلالية كل جهاز دستوري.
✓ ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور.

✓ ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام².
ما يمكن استخلاصه من آراء المجلس الدستوري، ومن الصياغة التي إعتدها المؤسس الدستوري أنه هناك تحول جذري عرفه النظام الجزائري من خلال إعتماده مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يستجيب لمتطلبات التطور الحاصلة في الجزائر إنطلاقا من أحداث أكتوبر 1988.

ثانيا : مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دستور 1996.

اعتبر جانب من الفقه أن دستور 1989 لم يكن قادرا على مجابهة التحديات التي نتجت عن الأحداث الخطيرة التي مرت بها الجزائر خلال تلك الحقبة من تاريخها والتي نتج عنها ما هو معروف بأزمة سياسية وأزمة دستورية خطيرة³، وبناء على ذلك جاء التعديل الدستوري 1996، بهدف تكريس النظام الديمقراطي الليبرالي، ولقد

¹قرار رقم 1 - ر.ق.م.د -، 28/08/1989 الجريدة الرسمية، عدد 37، سنة 1989.

²قرار رقم 2 - ق.ق.م.د - 30/08/1989 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية، عدد 87، سنة 1989.

³بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 - بن يوسف بن خدة - الجزائر، 2011-2012، ص 83.

تضمن مجموعة من التعديلات تتعلق بالمبادئ الأساسية لممارسة التعددية الديمقراطية، وأخرى تتعلق بتنظيم السلطات، وأخرى متعلقة بمختلف المجالس بالإضافة إلى أحكام أخرى¹.

وإذا كان التعديل الدستوري 1996 قد نص على مبدأ الفصل بين السلطات ولم تكن الدساتير الجزائرية قد نصت عليه صراحة من قبل، فهذا لا يعني أن التعديل الدستوري 0993 بالنص عليه يكون قد كرس هذا المبدأ فعلا. بل بالعكس لقد نص على المبدأ وكرس نقيضه تماما حيث أعتبر أنه لا توجد في الجزائر سلطة توازي سلطة أخرى بل تتركز جميع السلطات الدستورية في يد رئيس الجمهورية².

لقد ضخمت التعديلات الدستورية لسنة 1996 من سلطات رئيس الجمهورية³، حيث أصبح رئيس الجمهورية بموجب تعديلات 1996 يعين الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة ويرأس المجلس الأعلى للقضاء والأخطر من ذلك دسترة سلطته في التعيين في باقي الوظائف العليا في القضاء دون اشراك البرلمان على الأقل في الرقابة على ذلك.

وبغض النظر عن الرأي القائل أن التعديل الدستوري لسنة 1996 جاء لتدارك عيب خطير في دستور 1989 من وجهة نظر السلطة، تمثل في خطر الاستيلاء على البرلمان من جانب أغلبية يصعب التحكم فيها والتعايش معها⁴، والذي استدعى تعديل بنية البرلمان بإستحداث غرفة ثانية في السلطة التشريعية (البرلمان) وهي مجلس الأمة جاءت تفاديا لتكرار تجربة زحف الجبهة الإسلامية للإنقاذ على المؤسسات المنتخبة بداية التسعينيات. إلا أنه إذاسرنا على فرض أن الغرفة الثانية في الدستور الجزائري جاءت لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات و تدعيم الديمقراطية، إلا أنه يؤخذ عليها النقائص التالية:

¹بركات مولود، التعديلات الدستورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010، ص 5-6.

²بومدين محمد، مبررات الاعتراف للقضاء الجزائري بدور في الرقابة على دستورية القوانين وتحويل المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 08: العدد 04، السنة 2019، ص 23.

³بومدين محمد، المرجع نفسه، ص 23.

⁴حلفاية زهية، التحولات الدستورية في الجزائر وانعكاسها على دولة القانون، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في ميدان الحقوق والعلوم السياسية، شعبة الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة زيان عاشور-الجلفة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة 2020-2021، ص 342.

✓تقليص دورها في العملية التشريعية.

✓تقليص دورها في العملية الرقابية على نشاط الحكومة.

بهذا نصل أن مجلس الأمة في الدستور الجزائري قد جاء لتفادي إمكانية وقوع الجزائر في أزمة دستورية و مؤسساتية مرة ثانية.

فالمجلس الأعلى للأمن على الرغم من دوره الإستشاري المحض المنصوص عليه في أحكام دستور 1989، إلا أنه أنشأ كخلفية للسلطة التنفيذية الغائبة، وهو بدوره أنشأ هيئتان تشريعتان بداية بالمجلس الوطني الإستشاري ثم المجلس الوطني الإنتقالي، كلفهما بمهمة التشريع، وكان الهدف الرئيسي آنذاك هو وجوب استمرارية الدولة، وكذا إثبات أن هناك شرعية وأن كانت نسبية للمؤسسات القائمة آنذاك للرأي العام، خاصة العالمي منه¹.

وعلى الرغم من الأحداث المؤلمة والمتسارعة التي شهدتها الجزائر في هذه الفترة، والتي لا يمكن حصرها في هذه الدراسة، إلا أن ما تجدر الإشارة إليه أنه بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، نجد أن المؤسس الدستوري ظل وفيا للمبدأ الذي إعتنقه، حيث تضمن في بابه الثاني تحت عنوان تنظيم السلطات كلا من السلطة التنفيذية (المواد من 70 إلى 97)، السلطة التشريعية (المواد من 98 إلى 137) والسلطة القضائية (المواد من 138 إلى 158)، وأكد في المادة 138 على إستقلال السلطة القضائية صراحة، وهذا بالمقابل كان المشرع صارما وحزما في حالة أي تدخل من طرف القضاة في أعمال السلطة التشريعية. إن دستور 1996 فتحت صياغته في مرحلة كانت فيه مؤسسات الدولة و النظام في خطر، فجاء هذا الدستور ليضمن بقاء النظام و استمراريته، من خلال تكريس قواعد التعددية السياسية و التداول على السلطة و المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان و إحداث التوازن بين السلطات، و أقرت بتنائية السلطة التشريعية و القضائية².

¹مولاي أسماء، التشريع في ظل الفترة الإنتقالية الواقعة بين 0996-0993مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2019، ص 119.120.

²ولد محمد بهية، تطبيقات التعديل الدستوري في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية - عين عكنون - جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 76.

ليعرف دستور 1996 تعديلين، الأول كان في سنة 2002 بإدخال اللغة الأمازيغية في المادة 3 مكرر، والتي جاء فيها "تمازيغت هي كذلك وطنية. تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني".¹

حيث سجلت هذه المرحلة مغالات في تسييس النقاش حول الهوية والتمادي في استخدام عناصرها ومكوناتها الأساسية (اللغة، الدين، الانتماء الحضاري) في تنوعها وتعددتها، سواء من قبل السلطة أو مختلف التيارات السياسية، ولا شك أن الاستخدام الدائم للهوية في المنافسة السياسية حسب الدكتور "العايشي عنصر" ينم عن ضعف جوهري في مستوى التطور الاجتماعي والسياسي للمجتمع.²

والتعديل الدستوري الثاني عرفته الجزائر في 29/10/2008 أعلن عنه رئيس الجمهورية بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.³ عن إجراء حركة دستورية جزئية ومحدودة، بواسطة الطريق البرلماني لتعديل الدستور، وقد شملت خمسة محاور أساسية أهم ما جاء في أحكامها إلغاء القيد على الترشح للانتخابات الرئاسية المحددة في دستور 1996 بعهدتين فقط.

يمكننا القول أن التعديلات التي عرفها دستور 1996 لسنة 2002 وسنة 2008، كانت تحمل في أغلبها طابع حقوقي يعزز دور دولة القانون وواجبها في كفالة الحقوق والحريات، حيث كانت العناوين الرئيسية لهذه التعديلات تدور حول ترقية اللغة الأمازيغية وترقية الحقوق السياسية للمرأة، تضمنتها كذلك تعديلات تتعلق بالسلطة التنفيذية.⁴

وان كان الارجح أن الج ازر لم تعرف في الحقيقة سوى ثلاثة (3) دساتير هي دستور 1963، و دستور 1976، و دستور 1989، وما تبقى كان مجرد تعديلات لا غير.

¹قانون رقم، 02-03 مؤرخ في 10 أبريل، 200 يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 66 المؤرخ في 14 أبريل، 2002، ص 13.

²طعيبية أحمد، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي - حالة الجزائر - ، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات السياسية، جامعة الجزائر إبن يوسف بن خدة، 2007، ص 181.

³راجع القانون رقم 08 - 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

⁴حلفاية زهية، مرجع سابق، ص 392.

ومن أجل إضفاء المزيد من الإنسجام والوضوح، ضمن إحترام مبدأ الفصل بين السلطات، إستهدف التعديل الدستوري لسنة 2016، إعادة ترتيب العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ودعم صلاحيتهما بهدف تحقيق توازن أفضل بينهما، وفعالية أكبر في أعمال كل واحدة منهما¹.

فلقد أكد المؤسس الدستوري ذلك من خلال النص على هذا المبدأ صراحة على مستوى ديباجة الدستور من خلال المادة 15 منه: "يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده".

إضافة إلى ما يفيد هذا المعنى، خاصة المادة 112 التي تؤكد أن السلطة التشريعية تمارس مهام التشريع بكل سيادة، وكذلك المادة 156 باعتبار السلطة القضائية مستقلة.

الملاحظ أن المشرع الدستوري على مستوى الفصل العضوي أخذ بالفصل الجامد طريقا، متوخيا للفعالية المطلوبة في أداء كل سلطة لمهامها الدستورية، أما على المستوى الوظيفي فقد جنح نحو تحقيق فصل مرن بين السلطات، من النص على الرقابة المتبادلة، لكن بما لا يفيد التضاد، إلى التعاون المتبادل بما لا يؤدي إلى استيلاء سلطة على صلاحيات الأخرى، مع أفضلية واضحة لرئيس الجمهورية، الذي يجسد السلطة التنفيذية من حيث النصوص، ويرتقي إلى مرتبة الحكم بين السلطات أحيانا، ويجمع في يده كل السلطات في الأوضاع الاستثنائية وتلك ضرورة مرحلية.

ولتجسيد أكثر فعالية وإيجابية لمزايا المبدأ نرى ما يلي:

✓ إعطاء دور أكثر فعالية للسلطة القضائية في مراقبة عمل السلطات، فبالنسبة للسلطة التنفيذية بتمديد صريح لاختصاص القاضي الإداري نحو الملائمة، ووضع تفسير ضيق وواضح لأعمال السيادة.

أما مراقبة مخرجات السلطة التشريعية فذلك يكون بإنشاء محكمة دستورية تسهر على إحترام مبدأ سمو الدستور.

✓ تحقيق أكبر للتوازن بين السلطات التنفيذية والتشريعية بمنح هذه الأخيرة سلطة إسقاط الحكومة، دون خوف من حل البرلمان.

¹بختي نفيسة، مضمون التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد

02، العدد الرابع، ص 98.

✓ جعل العلاقة بين كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، والبرلمان أكثر وضوحاً ومرونة.

✓ منح استقلالية أكثر للسلطة القضائية، خاصة على المستوى العضوي، لمواجهة السلطة التنفيذية.

الى أن جاء التعديل الأخير لدستور في 2020، والذي جاء بناءً على تطورات سياسية واجتماعية، شهدها الشارع الجزائري بدايتها بتاريخ 22 فيفري 2019، كانت نتيجة وصول العلاقة بين الحكام والشعب إلى نقطة انسداد، أدت بالشعب لرفض النظام جملة وتفصيلاً بمؤسساته وقوانينه، وبالتالي ظهرت أزمة جديدة لتطرح بالمظاهر الكلاسيكية لدولة القانون (دستور، مجلس دستوري، قضاء...) في الجزائر مرة أخرى.

مما دفع الحراك الشعبي في الجزائر إلى الضرورة السياسية للتغيير، ومن أهم أدوات تغيير النظام الدستوري للبلاد، على اعتبار أن الدساتير العربية هي إحدى أدوات الأنظمة التسلطية السابقة، وذلك بالذهاب إلى إعادة صياغة مفهوم جديد للسلطة، وطريقة الوصول إلى الحكم، وضمان مزيد من الحقوق، والفصل الحقيقي بين السلطات، وتوزيع الصلاحيات والاختصاصات بينها، واستقلالية القضاء، وسيادة القانون على الجميع، والتداول السلمي على السلطة، وتوفير مزيد من معايير الحكم الآرشد، مثل: الديمقراطية والعدالة والشفافية والرقابة المحاسبية، ومعالجة إشكالية تخلف الدولة عن المجتمع، والتي تسببت في عطب الشرعية السياسية للسلطة، وُضعف مشروعيتها أدائها في ممارسة الحكم.

إن دستور 2020 مجرد تعديل شكلي لا يختلف كثيراً في جوهره، عن دستور 2016، بل هو أسوأ منه في جوانب معينة، ولم يصل إلى المراجعة العميقة والحقيقية له.

يثبت هذا كله أنه قد تم الانقلاب على مطالب الحراك الشعبي، وفي مقدمتها تغيير النظام، وأنه لم يتم الأخذ بالمقترحات الجدية لمختلف الأحزاب والجمعيات والمؤسسات والشخصيات، وأنه تم الإخلال بالتزامات رئيس الجمهورية وتعهداته، ومنها التغيير الجذري والشامل للدستور، وتغيير طبيعة النظام السياسي، وتحقيق مطالب الحراك الشعبي، وتقليص صلاحيات رئيس الجمهورية، والخروج الكلي من الحكم الاستبدادي الفردي، والفصل الحقيقي بين السلطات، وحماية الحريات وحقوق الإنسان، وأخلقة الحياة السياسية وتجريم تدخل المال في السياسة، وتعزيز السلطة الرقابية للبرلمان، وإعادة الاعتبار للمجالس المنتخبة، وتكريس الإرادة الشعبية السيدة.

مما يجعل هذه العملية مجرد تعديل شكلي لا يختلف كثيراً في جوهره عن دستور 2016، بل هو أسوأ منه في جوانب معينة، ولم يصل إلى المراجعة العميقة والحقيقية له.

خلاصة الفصل الأول.

لقد إستقطبت مسألة السلطة إهتمام فقهاء القانون الدستوري، ففاضت كتيباتهم بالنظريات و الآراء و الأحكام حولها، وأنصب إهتمامهم أكثر على مبدأ الفصل بين السلطات، وسجلوا إسراف بعض الدول في تطبيقه واعتدال البعض في ذلك وتكرر البعض له تماما.

لقد عرف هذا المبدأ في الفكر السياسي اليوناني في كتابات كل من أفلاطون وأرسطو، حيث يعتبر أفلاطون أن توزيع وظائف الدولة بالتوازي يؤدي إلى تحقيق نوع من الرقابة ويمنع الإنحراف، أما أرسطو فيرى أنه يجب أن يكون هناك تعاون بين الهيئات لتحقيق المصلحة العامة، ومنع الإستبداد، كما إهتم المفكر الإنجليزي جون لوك بهذا المبدأ، حيث يرى بأنه لا بد من الفصل خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وأن تكون رقابة بينهما لمنع الإستبداد وصيانة الحريات. كما يعود الفضل للمفكر الفرنسي مونتسكيو الذي وضع الأسس والمبادئ التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات، وصاغه كنظرية، وأعتبره أساس النظام السياسي المتوازن.

ومن خلال ما سبق ذكره نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري في أول تجربة دستورية له سنة 1963، لم يتجاهل مفهوم دولة القانون حيث حاول الجمع بينها وبين الديمقراطية النيابية الاشتراكية، عندما أقر مبدأ الفصل بين السلطات، الرقابة على دستورية القوانين الرقابة السياسية، غير أن هذه المحاولة باءت بالفشل لعدة أسباب نذكر منها: قيام نظام شمولي لا يسمح بالتداول على السلطة، تقييد وتوجيه الحقوق والحريات وعلى أرسها الحقوق السياسية...، مما يجعلنا اقرب إلى الدولة الضبطية أكثر منها دولة قانون. بالمقابل كان دستور 1976 أكثر تصالحا مع طبيعة النظام الشمولي حيث تخرى تماما عن مظاهر دولة القانون التي لم تتعدى حدود الشكلية في ظل دستور 1963، وذلك من خلال دستور البرنامج الذي يبتعد في أهدافه عن دستور القانون، حيث أنه يقوم على أولوية تطبيق وتنفيذ الأيديولوجية الاشتراكية كبديل لأولوية حماية وتكريس الحقوق والحريات.

من جهة أخرى لم تتوقف إشكالية دولة القانون في الجزائر عند الأخذ بالتوجه الاشتراكي، والأخذ بنظرية التحديد الذاتي التي عززت الحكم الشمولي، والأخذ بالديمقراطية النيابية التي تعد عامل معرقل لدولة

القانون كما سبق الإشارة إليه، بل أن الظروف الاستثنائية الذي شهدها النظام الجزائري سنة 1965، جاءت لتؤكد أن تغييب الإرادة الشعبية كقيد على الدولة، يجعل من سلطة هذه الأخيرة مطلقة لا يحكمها إلا منطق القوة، ورغم محاولة شرعنة هذه الصورة من خلال الاستفتاء، إلا أن هذا الأخير يعتبر من أضعف أدوات التعبير عن إرادة الشعب في مواجهة الدولة لأنه يحرك ويحدد من طرف هذه الأخيرة، أما أحداث 1988 رغم فوضويتها وخلفيتها، إلا أنها كانت إثبات لدور الشعب في تقييد الدولة وفق إرادته، فأستمرت هذه الوضعية إلى غاية صدور دستور 1996، الذي أعطى نظرة جديدة لتوزيع السلطات وتكريس مبدأ الفصل بينها، الذي أعلن دخول البلاد عهد الليبرالية، ورغم كل هذا

بقيت السلطة التنفيذية هي الطرف الأقوى في معادلة التوازن بين السلطات، والإستحواذ على تسيير شؤون الدولة.

إن الظروف الاستثنائية الذي شهدها النظام الجزائري أثبتت حقيقة أن ثلاثية النظام النيابي، التحديد الذاتي، قصور القاعدة الدستورية، لا تسمح بقيام دولة قانون فاعلة، إذ أنه يفسح المجال أمام استحواذ ممثلي الدولة على السلطة، مما يشكل أرضية للصراعات والظروف الاستثنائية، مما ينعكس سلبا على الحقوق والحريات خاصة، ويهدد استقرار واستمرارية الدولة عامة.

الفصل الثاني: العلاقة بين السلطة التشريعية

والسلطة التنفيذية

بين فترتي الاحادية و التعددية الحزبية

تمهيد :

ركز النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال على التأسيس الدستور للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث مظاهر التأثير والتأثير بينهما، وهذا برغم التوجيه الظاهر لإعطاء الأولوية للسلطة التنفيذية و هذا يعود إلى عوامل سابقة الذكر. وعليه نتناول دراسة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر في فترة الأحادية الحزبية في الفقرة الأولى، ثم نتناول العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر في فترة التعددية الحزبية في الفقرة الثانية. أما أدوات الرقابة المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية نتناولها في الفقرة الثالثة.

المبحث الاول : العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فترة الأحادية الحزبية.

المطلب الاول : العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور 1963.

لقد حدد دستور سبتمبر 1963 طبيعة النظام السياسي الجزائري، وذلك من خلال تنبيهه للأحادية الحزبية، حيث اعتبرت جبهة التحرير الوطني الحزب الطلائعي الوحيد، كما تبني النظام الجمهوري،¹ القائم على توزيع السلطة بين السلطات، وأهمها السلطة التنفيذية التي يترأسها رئيس الجمهورية الذي يرأس الحكومة²، والسلطة التشريعية التي يقوم بتمثيلها مجلسا واحدا الذي يمارس السيادة نيابة عن الشعب³، ويعتبر رئيسه الشخصية الثانية،⁴ في الدولة بعد رئيس الجمهورية. ولقد حضت السلطة التشريعية بصلاحيات معتبرة في هذا الدستور منها ماله علاقة بالجوانب التشريعية، ومنها ماله علاقة بالجوانب السياسية ذات الصلة بالسلطة التنفيذية.

اولا : دستور 1963

ومن أهم الصلاحيات إعداد القوانين ومناقشتها والتصويت عليها⁵، والقيام بالتعديلات اللازمة، وهو في هذا الجانب يشترك مع السلطة التنفيذية التي لها الحق عن طريق رئيس الجمهورية في حق تعديل الدستور وهذا طبقا لنص المادة (71) من دستور 1963.

ومن أهم الصلاحيات السياسية التي تظهر تأثير المجلس على السلطة التنفيذية ما نصت عليه المادة 38 التي قننت وسائل الرقابة من خلال الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، وكذا الأسئلة الشفوية والكتابية المتبوعة بمناقشة.

ثانيا : اجراءات دستور 1963

وأهم إجراء في المجال الرقابي يتمثل في إمكانية سحب الثقة من الحكومة، واعتبار رئيس الجمهورية مسؤولا أمام المجلس الوطني، ويتجسد ذلك من خلال إيداع لائحة سحب الثقة التي يجب توقيعها من طرف ثلثي

¹ المادة 23 (3)، جبهة التحرير الوطني، الدستور الجزائري، لسنة 1963.

² المادة (01)، -1 المبادئ والأهداف الأساسية، الدستور الجزائري لسنة 1963.

³ للمزيد من المعلومات أنظر: (المادة (27 إلى 44) ممارسة السيدة - المجلس الوطني، الدستور الجزائري لسنة 1963

،"السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة...ترشحهم جبهة التحرير الوطني"

⁴ المادة 34، الدستور الجزائري لسنة 1963.

⁵ المادة 28، الدستور الجزائري لسنة 1963.

¹النواب الذين يتكون منهم المجلس، وينتج عن هذا الفعل آليا استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت

العلمي إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة ².

الخلاصة الأساسية بالنسبة لدستور 1963 أنه أعطى مكانة متميزة للسلطة التشريعية وصلت إلى حد إمكانية سحب الثقة من الحكومة ومن خلالها رئيس الجمهورية، وهي مؤشرات على أن هناك علاقة متوازنة بين السلطتين، إلا أن ظروف مرحلة ما بعد الاستقلال، ونص المادة 59 من الدستور والتي تعطي الحق للرئيس باستخدام الحالة الاستثنائية في حالة الخطر الوشيك حالت دون تجسيد هذه الآليات الديمقراطية المتميزة، إذ تم تجميد العمل بالدستور بعد أيام قلائل من بداية العمل به تبعه الانقلاب العسكري لسنة 1965 الذي عطل ظهور سلطة تشريعية إلى غاية سنة 1976 مع ظهور ثاني دستور للدولة الجزائر.

المطلب الثاني: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور 1976

أولاً: دستور 1976

صدر هذا الدستور في 22 نوفمبر 1976 وهو ثاني دستور للجزائر، الحرة المستقلة صادق عليه الشعب في إستفتاء يوم 19 نوفمبر 1976، يعد هو الآخر دستور برنامج لا دستور قانون كما وصفه كثير من أساتذة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، إذ كرس هو الآخر نظام الاشتراكي بل وجعله خيارا لا رجعة فيه واستحدث هيئات وأجهزة سياسية سامية على المستوى

المركزي تعمل جميعها في أحادية أو في وحدوية السلطة معتبرا إياها أدوات لتحقيق وتجسيد المسار الاشتراكي وكل ملحقاته وتبعاته، م اعتبر السلطات الأخر في الدولة مجرد آليات تتولى كل منها وظيفة معينة فأسند بذلك الوظيفة السياسية للحزب والوظيفة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني، والوظيفة القضائية للجهات العدلية والوظيفة التنفيذية لرئيس الجمهورية وحده دون سواه، كما كرس أيضا وحدة القيادة للحزب والدولة معا في قمة هرم السلطة حتى تتضح معالم هذا الدستور أكثر. واستعمل هذا الدستور مصطلح الوظائف عوض السلطات، وحدد الوظيفة التشريعية في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية والوظيفة التنفيذية، وهذا على عكس المنطق التسلسلي المعهود في تنظيم السلطات في الدساتير المقارنة.

¹المادة 55، الدستور الجزائري لسنة 1963.

²المادة 56، الدستور الجزائري لسنة 1963.

ثانيا : مهام دستور 1976

ولهذا الترتيب معنى مهم من حيث مركز هذه المؤسسة التي قلصت صلاحياتها بالمقارنة مع دستور 1963، إذ حددت مهمتها الأساسية وفقا لنص المادة 127 في الدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها. ومع هذا فقد خصص ببعض الصلاحيات منه:

1- اقتراح القوانين: التي يجب أن تقدم من طرف عشرين نائب على الأقل¹.

2- تشريع القوانين على أن لا يخالف مبادئ الميثاق الوطني، امتلاك الرئيس لحق المعارضة لأي قانون وطلب إعادة التداول²، في مدة لا تتجاوز 30 يوما من تاريخ إقراره.

ممارسة الوظيفة الرقابية عن طريق الأسئلة الكتابية³، والاستجواب⁴، والحق في إبداء الرأي حول السياسة الخارجية في حالة الطلب، ولكن هذه الرقابة لا يمكن أن تمتد إلى رئيس الجمهورية مثلما كان عليه الحال في دستور سنة 1963.

إذن فالعلاقة بين الوظيفتين، هي علاقة في اتجاه واحد، هو تأثير الوظيفة التنفيذية، إذ رئيس الجمهورية له الحق في التشريع بين دورات المجلس عن طريق إصدار أوامر⁵ تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة⁵، وحق اقتراح القوانين⁶، كما له كذلك حق الاعتراض على القوانين، وطلب إجراء مداولة ثانية حول⁷ قانون تم التصويت عليه وذلك في إحال محددة⁷. وهذا يجعلنا نؤكد على هيمنة الوظيفة التنفيذية، ومن مبررات هذا التوجه، أنه مع وجود بعض آليات الرقابة، فغن النظام الداخلي للمجلس قيد العمل بها. يضاف إلى هذا تأخر الوزراء في الرد على الأسئلة لفترة تتجاوز ستة أشهر⁸ مما يفقد السؤال قوته وأهميته⁸.

¹المادة 148، الفقرة 1، الدستور الجزائري لسنة 1976.

²المادة 155، الفقرة 1، الدستور الجزائري لسنة 1976.

³المادة 161، الفقرة 1، الدستور الجزائري لسنة 1976.

⁴المادة 162، الفقرة 1، الدستور الجزائري لسنة 1976.

⁵المادة 153، الفقرة 1، الدستور الجزائري لسنة 1976.

⁶المادة 148، الشطر 1، الدستور الجزائري لسنة 1976.

⁷المادة 155، الفقرة 1، الدستور الجزائري لسنة 1976.

⁸محفوظ لعشيب، التجربة الدستورية في الجزائر، الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2000.

الخلاصة العامة بالنسبة للمرحلة الأحادية، أن المشرع أكد على أهمية ومكانة المؤسسة التشريعية من خلال تأكيده على الصلاحيات التشريعية والرقابية¹، إلا أن الممارسة الفعلية والتحويلات الدستورية أفرزت خلافا كبيرا في العلاقة بين السلطتين التي مال تأثيرها الكبير للسلطة التنفيذية التي كانت مركز الثقل في النظام السياسي الجزائري.

المبحث الثاني: العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في فترة التعددية الحزبية:

تعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل وهذا الحجم التحويلات الدستورية من جهة، ولإنعكاسها الكثيرة من جهة أخرى على كل المستويات، وخاصة في طبيعة وطرق تسيير النظام السياسي من خلال الانتقال من الأنماط التقليدية في التسيير القائمة على الأحادية الحزبية والتسيير الاشتراكي إلى التعددية الحزبية والتسيير الحر الاقتصادي.

المطلب الأول: العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في فترة التعددية الحزبية دستور

:1989

أولا : دستور 1989

إن الدستور 1989 هو ثالث دستور للجزائر الحرة المستقلة، صادق عليه الشعب في استفتاء يوم 23 فيفري 1989 وصدر في الجريدة الرسمية 1989/09 ويختلف شكلاً ومحتوى عن الدستورين السابقين أي دستور 1963 - 1976 فهو يختلف عنهما أولاً في كونه دستور قانون لا دستور برنامج وهذا بشهادة بعض المختصين في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. كما يختلف عنهما في كونه قد أقر بصراحة ووضوح عدة مبادئ وأسس منها مبادئ الديمقراطية وحرية التعبير والتعددية الحزبية ولو أتى ذلك تحت غطاء "الجمعيات ذات الطابع السياسي" بدلا من الحزب الواحد ونظام الاقتصادي الحر المبني على المنافسة بدلا من النظام الاشتراكي القائم على التخطيط الإداري المركزي، إلى جانب إقراره كذلك مبادئ تنظيم السلطات على أساس الفصل بينها وتوزيعها توزيعاً متوازناً فيما بينها².

¹ سعيد بوشعير، علاقات المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في نظام القانوني في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر معهد العلوم القانونية 1984.

² دبباجة، الدستور الجزائري لسنة 1998.

و يتجلى ذلك خاصة من خلال تكليف كل سلطة بممارسة صلاحياتها واختصاصاتها دون أن تتدخل في صلاحيات أو اختصاصات سلطة أخرى، مقابل تركيزها وجمعها لدى جهة واحدة يحتكرها شخص و احد بما إلى ما لا نهاية كما كان سائدا من قبل.

ومن هذه المبادئ كذلك إقرار أيضا، تكريس الازدواجية أو الثنائية في قمة السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة) وإقراره مسؤولية الجهاز التنفيذي أمام المجلس الشعبي الوطني بدل وحدانية هذه السلطة وعدم مسؤولية رئيسها أية مسؤولية مهما كانت¹، طبيعتها وضمانا لهذه المبادئ والأسس تم إنشاء مجلس دستوري¹، أسندت له صلاحيات الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات ومراجعة مدى صحة العمليات الانتخابية (الرئاسية والتشريعية وكذلك عمليات الاستفتاء الشعبي)²، والهدف من المستجدات التي مست هذا الدستور³:

إعطاء ضمانات لابد منها لممارسة الحريات الفردية والجماعية المختلفة الأشكال وفي جميع الميادين لممارسة الشعب لسلطة السياسية.

2- ترسيخ تنظيم السلطة والفصل بين فروعها التنفيذية والتشريعية والقضائية.

3- التحديد الدقيق للمجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي لتداخل هياكل الدولة والمؤسسات الدستورية.

وعند نص دستوري 1989 على مبدأ الفصل بين السلطات، فقد نتج عن ذلك الكثير من المستجدات في مجال الحريات وأهمها ما نصت عليه المادة (69) التي فتحت المجال أمام تأسيس الجمعيات وحرية التعبير، وكذا المادة⁴(40)، التي قننت لأول مرة في الجزائر التعددية الحزبية السياسية من خلال نصها على حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، فيما يخص السلطة التشريعية قنن الدستور صلاحيات كبيرة للسلطة التشريعية التي فتحت أمام التعدد أهمها ما يلي:

أ- حق المبادرة بالقوانين التي تكون قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا طبقا للمادة 113 من دستور 1989.

¹المادة 153 من الدستور الجزائري لسنة 1989، يؤسس المجلس الدستور يكلف بالسير على احترام الدستوري"

²المادة 153، الفقرة 2 من الدستور الجزائري لسنة 1989.

³المقصود بهذا الدستور، الدستور الجزائري لسنة 1989.

⁴حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به.

ب- التشريع: حيث يشرع المجلس في المجالات التي يخولها إياه الدستور و منها المجالات التنظيمية والمالية طبقا للمادة 115 من دستور 1989.

ج- فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس، مع إمكانية إصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني.¹

د- الرقابة و ذلك من خلال الآليات الكثيرة المتعارف عليها في الأنظمة السياسية الغربية وهي الأسئلة الشفوية والكتابية، تشكيل لجان تحقيق الاستجواب، سحب الثقة من الحكومة ورغم أهمية هذه الوسائل الرقابية إلا أن تأثيرها يتوقف عند حدود الوزراء و رئيس الحكومة لا تصل إلى رئيس الجمهورية الذي ليس للمجلس تأثير عليه. في حين أن للرئيس وسائل تأثير كبيرة على المجلس من خلال حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها من خلال طلب قراءة ثانية²، أو إحالتها على المجلس الدستوري، يضاف إلى هذا إصدار القوانين و حق دعوة البرلمان لدورات طارئة.

ثانيا: قرارات دستور 1989

من خلال تصفح دستور 1989، نستنتج أنه برغم الصلاحيات الكثيرة التي تم تخويلها للسلطة التشريعية إلا أن تأثير رئيس الجمهورية الذي يمثل قمة هرم السلطة التنفيذية، استمر وزاد حيث أصبح يؤثر ولا يتأثر بأي ردود فعل حملته من الجهاز التشريعي.

وهذا بحكم الأزمة السياسية و الأمنية التي عرفتها الجزائر و بحكم الثغرات القانونية التي ظهرت في دستور 1989 من خلال عدم نصه على الحلول في حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع حل البرلمان، كانت الحاجة ماسة إلى تعديل لهذا الدستور، وهذا ما تحقق فعلا في نوفمبر 1996 . وهو الدستور الحالي للجزائر، رابع دستور للجزائر الحرة المستقلة، صادق عليه الشعب في استفتاء يوم 28 نوفمبر 1996 ، و يختلف هو الآخر عن دستور 1963 و 1976 كونه دستور قانون لا دستور برنامج، وأتى بمبادئ وأسس لم تكن معروفة في نظامنا الدستوري من قبل ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

-التعددية الحزبية مكان الحزب الواحد وهذا بكل صراحة و وضوح.

¹المادة 121 من دستور 1989(الجزائر).

²المادة 118 من دستور 1989.

-النظام الاقتصادي الليبرالي القائم على حرية الصناعة والتجارة والمنافسة الحرة مكان النهج الاشتراكي المبني أساسا على التخطيط المركزي والتوجيه الإداري.

-الفصل بين السلطات و توزيعها على أساس متوازن ومتكافئ بدل تركيزها وجمعها في جهة واحدة واحتكارها من طرف شخص واحد.

-الثنائية و الازدواجية في قمة السلطة التنفيذية مع مسؤولية منسق هذه السلطة (رئيس الحكومة) أمام البرلمان لا سيما المجلس الشعبي الوطني، وهذا الأخي. كما يختلف عن الدساتير من حيث بعض الجوانب الأخرى منها:

-أنه أقر الازدواجية أو الثنائية على مستوى السلطتين: التشريعية و القضائية.

السلطة التشريعية باستحداثه غرفة ثانية (مجلس الأمة) إلى جانب الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني، و هما يشكلان معا البرلمان.

-السلطة القضائية بإنشاء مجلس الدولة إلى جانب المحكمة العليا ، و المحاكم الإدارية إلى جانب المجالس القضائية و المحاكم العادية الأخرى ، و هذا على غرار ما فعله هو والدستور الذي سبقه تجاه الازدواجية الخاصة بالسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة)

-أنه نص على مساءلة كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة مسؤولية خاصة مركبة "سياسية وجزائية" عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى وعن الجنايات والجح التي يرتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها.

وهذا لأول مرة في تاريخ النظام الدستوري أمام محكمة عليا للدولة، يحدد قانون عضوي تشكيلتها و تنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها.

حقيقة أسس هذا التعديل الدستوري مبدأ الثنائية البرلمانية، و قد كان الهدف المعلن هو مضاعفة المجال التمثيلي الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية و كذلك الكفاءات و الشخصيات الوطنية. إلا أن الأهداف غير المعلنة، هي التحكم في التوجه العام و وضع هذه الغرفة كصمام أمان لاستمرارية النظام و ديمومته.

من الناحية المبدئية أعطى هذا التعديل الدستوري صلاحيات كبيرة منها ما نصت عليها المادة " 122 اختصاصات تشريعية مرتبطة بالحقوق والواجبات وحماية الحريات الفردية، والقواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية، و القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي".

أما الاختصاصات التي لها علاقة بالتغيرات الجوهرية فنصت عليها المادة 123 ومتعلقة ببعض القوانين منها: تنظيم السلطات العمومية، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون الأساسي للقضاء، القانون المتعلق بالمالية، القانون المتعلق بالأمن الوطني.

كما حدد هذا التعديل أيضا مجالات الرقابة و منها مناقشة برنامج الحكومة الذي يمكن أن يؤدي رفضه إلى استقالة الحكومة، و لذا إمكانية تقديم ملتمس الرقابة الذي يجب أن يوقعه 7/1 سبع عدد أعضاء المجلس على الأقل، وكذلك حق توجيه الأسئلة الكتابية والشفوية وتشكيل لجان تحقيق، وحق استجواب و هذا طبقا لنص المادتين 133 و 134 من التعديل الدستوري.

من خلال هذه الصلاحيات يظهر تأثيرا أحاديا من البرلمان اتجاه الحكومة فقط، في حين أن الرئيس يبقى أيضا في هذا التعديل الدستوري بعيدا عن أي تأثير، ولكن بالمقابل نجده يحتفظ بتأثيره الكبير على البرلمان، فهو الذي يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وهو الذي يمكنه أن يشرع عن طريق الأوامر والمراسيم في ما بين الدورات البرلمانية، وهو الذي له الحق في طلب قراءة ثانية، وبصفة خاصة له الحق في حل البرلمان¹.

من خلال تتبع مرحلة الأحادية و التعددية، يظهر بان السلطة التشريعية كانت محل اهتمام وتركيز من طرف المشرع الجزائري، الذي أعطاهها جملة من الصلاحيات في المجالات التشريعية و المالية والرقابية، إلا أن حدود مركزها وموقعها يتوقف عند حدود صلاحيات رئيس الجمهورية هرم السلطة التنفيذية الذي أعطي له مركز قانوني متميز جعله مركز الثقل الرئيسي في النظام السياسي الجزائري الأمر الذي أدى إلى أن تتميز علاقته² بالسلطة التشريعية بالتأثير الأحادي ذو الاتجاه الواحد².

¹د. عمر فرحاتي، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي للعدد الرابع، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على التشريع ، ص60.

² د. عمر فرحاتي ، نفس المرجع ص 60 و 61.

وللمتعن أكثر في اختصاصات السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري يجب التطرق إلى الفقرة المالية ونتناول فيها أدوات الرقابة المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، ومن خلالها تكون لدينا فكرة دقيقة عن طبيعة علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية.

المطلب الثاني: العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في فترة التعددية الحزبية دستور 1996-2008.

المؤسسة التشريعية في ظل التعديلات الدستورية: 1996-2008.

أولاً : دستور 1996

حدد دستور 1989 ودستور 1996 سلطات البرلمان، سواء كانت سلطات تشريعية أو رقابية، في المجالات التالية:

- في المجال التشريعي: يعتبر التشريع أقدم الوظائف البرلمانية فقد نشأت البرلمانات أصلاً بغاية تأمين الشرعية للحكام من خلال تمرير مشاريع القوانين و بالتالي يمكن اعتبار البرلمان جهاز مداولة يتخذ قراراته استجابة لمبررات وقوى بارزة داخلية، كما يمكن اعتباره جهازاً يختص بالتشريع المعبر عن إرادة الشعب من خلال رؤية الأحزاب السياسية للبرلمانية، أما في الجزائر يمارس البرلمان حق المبادرة باقتراح القوانين وتكون قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائباً حسب نص المادة (119) من الدستور¹ 1996، كما يمارس البرلمان دوره التشريعي في المجالات التي خولها إياه الدستور صراحة حسب نص المادة (122 من الدستور).²

- الدور الرقابي والمالي: تؤدي أغلب البرلمانات في العالم وظيفة الرقابة على السلطة التنفيذية والهدف منها التأكيد على مسؤولية موظفي السلطة التنفيذية في وزاراتهم وإداراتهم و متابعة حالة سوء الإدارة في النفقات العامة، أما في الجزائر فقد حددته المادة (99) من دستور 1996 على البرلمان يراقب عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في الدستور، أما في المجال المالي تقوم البرلمانات بالمناقشة و المصادقة

¹الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996. الجزائر: الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1998، ص 30

²نفس المرجع، ص 32.

على قانون المالية. أما الآليات والإجراءات التي من خلالها تتم الرقابة على الحكومة فهي كالتالي:
-استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.¹

-حق أعضاء البرلمان في توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.²

بالإضافة إلى الصلاحيات السابقة الممنوحة للسلطة التشريعية ، فإن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ، حيث وضع المشرع أدوات دستورية تسمح له بأن يقرر عند اللزوم مسؤولية الحكومة وإرغامها على الاستقالة بالإضافة إلى شرط الموافقة على البرنامج.

يعتبر دستور 1989 أول دستور في الجزائر كرس حق السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة المباشرة على الحكومة و مسؤوليتها أمام البرلمان حسب نص المادة 80منه. أما دستور 1996 فقد أكد ما نص عليه دستور 1989 حيث تنص المادة (135) على أنه بإمكان المجلس الشعبي الوطني عندما يناقش بيان السياسة العامة أن يصوت على الملتمس الرقابة الذي ينصب على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وفقا للشروط التالية:³

-لا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقع عليه سبع عدد النواب على الأقل.

-لا يقبل ملتمس الرقابة إلا عند المناقشة بيان السياسة العامة للحكومة مرة واحدة في السنة

لا يقبل ملتمس الرقابة إلا بتصويت ثلثي أعضاء مجلس النواب.

-لا يقبل ملتمس الرقابة ولا يتم التصويت عليه إلا بعد 03أيام من تاريخ إيداعه.

في حالة توفر الشروط السابقة يصادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة و يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية حسب التعديل الدستوري في نوفمبر 2008. أما المادة (81) من دستور 96 فنصت صراحة على ضرورة أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، وإلا قدمت الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية.⁴

¹ نفس المرجع ، المادة (133) من دستور ، 1996ص35.

² نفس المرجع ، المادة (134) من دستور ، 1996ص 35.

³ نفس المرجع ، المادة (135 و136 و137) من دستور 1996 ، ص 36-37.

⁴ أنظر المادة (81) من دستور 1996 ، ص 19.

من خلال استقراء النصوص الدستورية يتضح أن المشرع الجزائري ربط مسألة الثقة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة.

من خلال تحليل جوانب التعديلات الدستورية والتي تنصب على توسيع دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية يتضح تمتع رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري بالعديد من الصلاحيات التي جعلت منه محور النظام السياسي عبر الدساتير الجزائرية المختلفة سواء في دستور ، 1976 ، ، 1963/1989، و 1996 وحتى في تعديلات 2008 ويتضح ذلك في النقاط التالية.:

● من أبرز الصلاحيات الدستورية و أخطرهما على نواب البرلمان المنتخب من الشعب هي إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني في حالتين هما:

-الحل الوجوبي: يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية حسب نص المادة (82) من دستور . 1996.

-الحل الاختياري: عندما يقرر رئيس الجمهورية حل البرلمان لإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة حسب النص المادة (129) من دستور 1996 وهو ما يؤكد رجحان كفة رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.¹

● منح دستور 1996 لرئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر في الحالات التالية:

- في حالة شغور البرلمان.

-بين دورتي البرلمان.

-في الحالات الاستثنائية.

-في حالة عدم المصادقة البرلمان على قانون المالية في ظرف 75 يوما.²

¹قدي، مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي. بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية، 2010، ص 205.

²يقوم وزير المالية في جلسة علنية بعرض مشروع قانون المالية على أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبعد ذلك تأتي مرحلة المناقشة، فمرحلة التصويت على القانون في ظرف زمني لا يتجاوز 47يوما، يضاف له المدة القانونية المحددة

يعتبر التشريع بالأوامر الوسيلة القانونية الوحيدة التي يمكن بواسطتها يساهم رئيس الجمهورية في صنع القانون، و يعرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ويجب أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء حسب نص المادة (124) من دستور 1996.

رغم القيود التي أحاطها المؤسس الدستوري لسلطة التشريع بالأوامر، إلا أنه لا يمكن إنكار تمتع الأوامر التشريعية بقوة القوانين حيث يمكن أن تؤدي ثلاثة وظائف تشريعية و هي:
- تعديل القوانين. - إلغاء القوانين. - إستحداث قوانين جديدة.

من هنا يتضح أن التعديلات الدستورية أوجدت آلية من آليات تحكم السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في عمل المؤسسة التشريعية. رغم الاختلاف في الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، إلا أن غالبية الفقه أكسب تلك الأوامر الطبيعة القانونية أي تعتبر تشريعات بعد موافقة البرلمان عليها، كما تعتبر جزءا من النظام القانوني المطبق أي تصبح كالقانون سواء بسواء.¹

المنتجع لواقع المؤسسة التشريعية في الجزائر يدرك أنه من الصعب عليها رفض تلك الأوامر، من جهة أنها تكون دخلت حيز التنفيذ قبل عرضها على البرلمان، ومن جهة ثانية لم يحدث عبر التجارب البرلمانية المتعاقبة في الجزائر منذ سنة 1997 أو 2002 أو 2007 أو 2012 أن رفض المجلس الشعبي الوطني أمرا واحدا من الأوامر التشريعية.

● يتدخل رئيس الجمهورية في العمل التشريعي من خلال آلية إصدار القوانين وحسب المفكر "جورج بيردو" يعتبر الإصدار عبارة عن عمل يقرر بموجبه رئيس الدولة أن القانون قد تمت مراجعته، وأنه يصدر

لمجلس الأمة وهي 20 يوما، وفي حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان حول مشروع قانون المالية، تكون لجنة متساوية الاعضاء للفصل في الخلاف، والمهلة المحددة للبت في الخلاف والفصل فيه هي 08 أيام، وفي حالة عدم المصادقة ومرور 08 أيام دون ان تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء، يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر بمرور 75 يوما، أي 47 (يوما + 20 + يوما 08 + ايام) = 75 يوما

¹ركات، أحمد، "وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون". مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد، (01) جوان، 2009، ص 194.

بالصورة التي وافق عليها البرلمان¹، وبالتالي يشارك رئيس الجمهورية من خلال تقنية إصدار القوانين في ممارسة التشريع.

● يطلب إجراء مداولة ثانية حيث تنص المادة (127) من دستور 1996 عند وصول القانون الذي أقره البرلمان إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره، يمكن أن يكون للرئيس اعتراضات على القانون في غضون 30 يوما التالية لتاريخ إقراره، وفي هذه الحالة بإمكانه أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إعادة النظر فيه عن طريق مناقشة جديدة و تعديل محتمل و تصويت جديد، و لكي يمر القانون لابد أن يتم التصويت عليه بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.²

كرست التعديلات الدستورية لسنة 1996 أو 2008 الآليات السلطوية لدستور الأحادية السياسية دستور 1963 أو دستور 1976، حيث يلاحظ المستقرى لدستور 1996 تجميع العديد من الصلاحيات في السلطة التنفيذية. لقد كان لرئيس الجمهورية -في هذه التجربة الدستورية الجزائرية - حق التشريع بالأوامر لكن الاستثناء الوحيد في هذا المجال نجده في دستور 1989 الذي سحب هذه السلطة من رئيس الجمهورية رغبة من المؤسس الدستوري في تحقيق نوع من الفصل الجامد بين السلطات الذي يقتضي أن تكون سلطة التشريع بكاملها للبرلمان وحدة.³

الممارسة السياسية للمؤسسة التشريعية في فترة التعددية:

على الرغم من السلطات والصلاحيات التشريعية والرقابية التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني، إلا أن دوره في الحياة السياسية يتسم بالضعف والهشاشة و هذا ما أكدته الدراسات السياسية و الدستورية فعلى صعيد عملية التشريع تؤكد خبرة ممارسة البرلمان التعددي في الجزائر منذ 1997 أن الحكومة هي التي تقدم الغالبية العظمى من مشاريع القوانين، ويقوم المجلس بمناقشتها و إقرارها بدون تعديل، أو بعد إدخال تعديلات طفيفة على بعضها.

¹ institutions politiques Droit constitutionnel et ،Georges, Burdeau. J. , 1980 , p 611. Paris : L.G .D.

² أنظر المادة (127) من دستور 1996، المرجع السابق، 34.

³ بلحاج، صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 205.

رغم أن مشاريع القوانين التي قدمتها الحكومة جرت بشأنها مناقشات حادة في البرلمان و رغم اعتراض نواب المعارضة على بعض القوانين، إلا أنه لم يكن كافيا حيث أن الأغلبية التي كان يتمتع بها التجمع الوطني الديمقراطي في البرلمان التعددي الناتج عن انتخابات 1997 أو الأغلبية التي يتمتع بها حزب جبهة التحرير الوطني المتحالف مع التجمع الوطني الديمقراطي و حركة مجتمع السلم عقب الانتخابات التشريعية التعددية لسنة 2002 أو 2007 تسمح للحكومة بتمرير القوانين التي تريدها فقد حصلت الأحزاب الثلاثة في عام 1997 على 287 مقعدا من مجموع 389 بنسبة 75% و في سنة 2002 حصلت الأحزاب الثلاثة مجتمعة على 284 مقعدا من مجموع 380 بنسبة 73% من مجموع مقاعد المجلس الشعبي الوطني ، وحصلت في عام 2007 على 249 مقعدا من مجموع 389 بنسبة 64.%(14) وفي سياق متصل حصد حزب جبهة التحرير الوطني لوحدة في انتخابات المجلس الشعبي الوطني يوم 10 ماي 2012 على 220 مقعدا وهي أغلبية تتيح له تمرير القوانين التي يريدها. في المجال الرقابي يتمتع المجلس الشعبي الوطني بسلطات رقابية إلا أنه لا يمارس هذه السلطات كما يجب ، و بما يعزز من دوره في مراقبة أعمال الحكومة ، حيث يغلب على النشاط الرقابي للبرلمان أساليب الرقابة الأقل تأثيرا على الحكومة مثل توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية مقارنة بأساليب الرقابة الأكثر فاعلية مثل الاستجوابات والتصويت بملتمس الرقابة ضد الحكومة ، حيث تشير الخبرة البرلمانية في الجزائر أنه لم يحدث أن قام المجلس الشعبي الوطني بالتصويت عن طريق ملتمس الرقابة ضد الحكومة لا في فترة البرلمان الأحادي منذ دستور 1963 ولا في البرلمان التعددي منذ 1997 وإلى يومنا هذا.

منذ إقرار دستور 1996 الذي نص على استحداث غرفة ثانية للبرلمان " مجلس الأمة " طرحت تساؤلات حول جدواها في البناء الدستوري، و بالتالي في مجال التوازن المؤسساتي حيث رأى البعض أن وضعها جاء للحد من احتمال سيطرة أغلبية برلمانية في الغرفة الثانية " المجلس الشعبي الوطني " ، حيث ينتخب ثلثا مجلس الأمة بطريقة غير مباشرة من المنتخبين المحليين و الثلث الباقي من تعيين رئيس الجمهورية لمراقبة المجلس الشعبي الوطني الذي قد يسيطر عليه حزب قوي.¹

¹قيرة، إسماعيل وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر. بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية، 2002ص

ثانيا : دستور 2008.

كشفت الممارسة السياسية أن الازدواجية البرلمانية في الجزائر ما هي إلا عبارة عن وسيلة لتأطير الانتخابات التشريعية، وليست كما يذهب إليه الخطاب الرسمي ترسيخا للمسار الديمقراطي وتعميقه بتوسيع التمثيل السياسي في ظل توازن مؤسسات الدولة الدستورية وفي ظل مبدأ الفصل بين السلطات بل هذه الازدواجية تذهب عكس آليات الفاعلية والرشاد في العمل التشريعي وبالتالي تذهب عكس ما تصبو إليه الانتخابات)¹، رغم حداثة التجربة البرلمانية التعددية في الجزائر فقد تميزت الجلسات العامة للبرلمان بالنقاش الصريح والساخن أحيانا، وبالطرح الموضوعي في معالجة القضايا والمسائل المطروحة للنقاش، كما مثلت تلك الجلسات بالنسبة للأحزاب السياسية والنواب الأحرار فرصة للتعبير عن آرائهم بشأن ما عرض عليهم من برامج وقوانين وأوامر واتفاقيات.²

أما بالنسبة للتعديلات الدستورية التي تم إقرارها في نوفمبر 2008 فقد أقيمت على مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان، إلا انها مسؤولية إسمية فقط دون محتوى³ دف إلى:

-منح البرلمان آلية الرقابة والتصويت على القوانين، ومن تم تكون هناك مناقشات لمخطط عمل الوزير الأول وتصويب، وانتقادات شكلية، ويقدم سنويا بيانا عن السياسة العامة للحكومة تتبعه جلسات ومناقشات، بحضور الوزير الأول و الوزراء إلى البرلمان للدفاع عن مشاريعهم أمام النواب.

-الإبقاء على هذه الصيغة الدستورية لأن إسقاط مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وإلغاء الرقابة البرلمانية وحرمان البرلمان من مصدر نشاطه يوقع المؤسس الدستوري في معضلة كبيرة تستدعي تغيير الدستور برمته، وبإلغاء صيغة النظام الشبه الرئاسي والاتجاه نحو النظام الرئاسي.

¹ عروس الزبير وآخرون، مرجع سابق، ص 360.

² لعروسي، رابع، "قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري"، مجلة دراسات استراتيجية، العدد، (04)جويلية 2007، ص 31.

³ بلحاج، صالح، مرجع سابق، ص 235.

تعكس الممارسة السياسية للبرلمان التعددي في الجزائر أداءه المتأخر "نهاية عهدة البرلمان في 2012" ،حيث وقع أكثر من 34 نائبا في المجلس الشعبي الوطني لائحة طالبو فيها حكومة الوزير الأول آنذاك "أحمد أويحي" بتقديم بيان السياسة العامة وحصيلة نشاطها تطبيقا لنص المادة (80) من الدستور والمادة (50) من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، و أقرت اللائحة الحكومة بعدم احترام الدستور و التهرب من التزاماتها القانونية، حيث أنه في ظرف 05 سنوات منذ 2007 و إلى 2012 لم تقدم الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني إلا بيانا واحدا للسياسة العامة في أكتوبر 2010 رغم أن المادة (84) من دستور 1996 تلزم الحكومة بذلك سنويا.

في سياق متصل لم تقدم حكومة الوزير الأول "أحمد أويحي"-عقب التعديل الجزئي للدستور في نوفمبر 2008-مخطط عملها للبرلمان كما تنص عليه المادة (80) من الدستور، حيث أكد النواب في لائحهم السابقة " أعم كانوا ينتظرون تقديم الوزير الأول بيان السياسة العامة في أكتوبر 2011 ولكنه لم يفعل ذلك".¹

إجمالا تؤكد الدراسات المهمة بالسلطة التشريعية في الجزائر والتي حاولت قياس درجة المؤسسية وفقا للمعايير - التي وضعها المفكر "صمويل هنتينغتون"- وهي التكيف والتعقيد، والاستقلالية والتماسك انها:²

افتقدت الاستمرارية الزمنية والكفاءة الوظيفية حيث شهدت انقطاعا مستمرا، فأول مجلس تشريعي وطني تأسس عام 1963 لم يستمر سوى عامين و بقيت البلاد دون برلمان حتى سنة 1977، كما شهدت انقطاعا

¹الحباني، عثمان، "أويحي مطالب بتقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان"، يومية، الخبر، 2012/01/25.

²الرشيد، أحمد، مرجع سابق، ص 94-95.

الفصل الثاني: العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمانية وفترة الاحادية والتعددية الحزبية

بتعيين برلماني انتقالي مند بداية التسعينات من القرن الماضي وإلى غاية 1997. أما من حيث التغيير

الوظيفي للبرلمان فإن وظيفة البرلمان بقيت جامدة فلم يتجاوز دوره أكثر من منح الشرعية

القانونية لقرارات يتم صنعها في مكان آخر.

-التعقيد: بمعنى أن يكون للمؤسسة أكثر من وظيفة فرغم تعدد اللجان البرلمانية في الجزائر، إلا أنها

بقيت صورية ولا تمارس إلا وظائف محددة وجامدة مما يعني أنها فاقدة القدرة على المبادرة ويتضح ذلك


في تقديم أغلب مشاريع القوانين من الحكومة وليس من المؤسسة التشريعية.

-الاستقلالية: أي مدى حرية وذاتية المؤسسة في العمل المالي والوظيفي، ويتضح التداخل بين عمل

السلطة التشريعية وعمل السلطة التنفيذية في العديد من القضايا مثل تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر.

-التماسك: بمعنى درجة الرضا بين نواب البرلمان ويمكن أن يتضح هذا من خلال الممارسة البرلمانية

والخبرة السياسية و النشاط داخل البرلمان.



**الفصل الثالث: العلاقة بين السلطتين في ظل
التعديل الدستوري 2020**

تمهيد :

السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري تمثل جوهر العملية الديمقراطية من خلال اعتمادها على الانتخاب كآلية لتشكيل البرلمان بغرفته، وإذا كان الدستور منح للبرلمان سلطة التمثيل والرقابة والتشريع فإن هذه الأخيرة والتي تعد من أهم السلطات والصلاحيات الدستورية للبرلمان من خلالها يعبر البرلمان عن السيادة التشريعية نظرا لأهمية التشريع في رسم السياسة العامة لدولة في مختلف جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و السياسية غير أن البرلمان لا يمارس السلطة التشريعية بمفرده، حيث أشركت الدساتير الجزائرية بما فيها التعديل الدستوري 2020، السلطة التنفيذية في ممارسة العمل التشريعي، بالشكل الذي أدى إلى المساس بالاختصاص التشريعي الاصيل للبرلمان من خلال عقلنة العمل البرلماني الامر الذي يحد من البرلمان في مجال التدخل في العمل التشريعي، مما أضعف البرلمان في الاداء التشريعي وسمح بشكل مفرط للسلطة التنفيذية للتدخل في العملية التشريعية سواء عن طريق مشاريع القوانين أو الأوامر التشريعية إلى الحد الذي جعل اختصاص البرلمان في المجال التشريعي هو الاستثناء واعتبار السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الاصيل من خلال الاتجاه المزدوف في ممارسة العمل التشريعي رئيس الجمهورية و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ذلك أن النصوص الدستورية والقانونية سمحت للسلطة التنفيذية للاقتحام العمل التشريعي للبرلمان معللة ذلك بإمكانية الحكومة المادية والبشرية في صناعة التشريع مما يظهر تفوقها من جهة، ومن جهة أخرى معللة ذلك بضعف البرلمان من خلال عدم امتلاكه للمؤهلات ممارسة العمل التشريعي نتيجة ضعف نوابه من ناحية والقيود الدستورية والقانونية لممارسة العمل التشريعي ومن ثم التعبير عن السيادة الشعبية من ناحية أخرى.

المبحث الاول : دور السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2020.

المطلب الاول : التعديلات الواردة على الوظيفة التشريعية للبرلمان في التعديل الدستوري 2020.

أولاً- مصطلح "البرلمان" بدلا من "السلطة التشريعية"

لا تقتصر ممارسة الوظيفة التشريعية، في مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر على البرلمان وحده، إذ تشارك فيها إلى جانب هذا الأخير كلا من الحكومة ورئيس الجمهورية، لهذا تجب الإشارة هنا إلى كون الوظيفة التشريعية وظيفة مركبة تمارسها هيئات متعددة في الدولة، يعني هذا أن مفهوم السلطة التشريعية ومفهوم البرلمان ليسا مفهومين متطابقين بالرغم من أنهما غير متناقضين أيضا، ولعل هذه الفكرة تصلح لتبرير أولى الملاحظات الواردة على التعديلات الدستورية المتعلقة بمؤسسة البرلمان في تعديل 2020، إذ أن المؤسس الدستوري أورد الأحكام المتعلقة بتنظيم مؤسسة البرلمان ضمن الفصل الثالث من الباب الثاني تحت عنوان "البرلمان"، على خلاف تعديل 2016، أين أدرجت هذه الأحكام ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني المعنون بـ"السلطة التشريعية". ولطالما ثار جدل فقهي حول نص المادة 112 من تعديل 2016، والتي لا تدع مجالاً للشك في أن البرلمان هو السيد الأمر النهائي والمتحكم في عملية إنتاج القوانين، والتي حافظ عليها التعديل الدستوري 2020 بموجب المادة 114 بقولها: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."، غير أنه لا الواقع العملي ولا النصوص الدستورية اللاحقة لهذه المادة توجي بانفراد وسيادة وحرية البرلمان حرية مطلقة في أداء الوظيفة التشريعية، لذا كان يجب إذن أن يستعمل المؤسس الدستوري تعبيرا يوحي بحقيقة وظيفة مركبة لا يحتل فيها البرلمان إلا مركزا محدودا في مواجهة الحكومة ورئيس الجمهورية.

ثانيا- تعزيز دور البرلمان في اقتراح القوانين

نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد أعاد صياغة الفقرة الثانية من المادة 112 من تعديل 2016، حيث استبدل عبارة "وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" بعبارة "كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" وكأنه يريد أن يوضح جليا ويؤكد على تقاسم الوظيفة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان، مع أن الصياغة السابقة لم تكن تثير أدنى جدل حول ذلك، إلا أن نصوص

أخرى من نفس الدستور كانت تناقض هذا التصور، حيث كانت الوظيفة التشريعية محصورة بشكل أساس ي على مستوى المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1996، فهو الذي يملك حق المبادرة بالقوانين وكذا حق تعديلها، بخلاف مجلس الأمة الذي لا يملك شيئاً من هذه الصلاحيات، وبقي دوره التشريعي محصوراً في الاختلاف و في ابداء الرأي على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، وحتى في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، ومنح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، إلا أنه لم يجسد المساواة بين غرفتي البرلمان، حيث حصر المجالات التي يمكن لأعضاء مجلس الأمة الإقتراح في مواضيعها في ثلاث مجالات لا غير .

وقد حاول المؤسس الدستوري استدراك الأمر من خلال تعديل 2020، فبالرجوع إلى نص المادة 1/143 منه نجدها أسندت مهمة المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وإلى النواب وأعضاء المجلس الأمة على قدم المساواة بقولها: "نكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين". وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد اعتمد المبادرة الفردية في ظل الثانية البرلمانية لأول مرة، حيث لم يشترط نصاب قانوني معين لمبادرة النواب أو أعضاء مجلس الأمة، بل اكتفى بالنص على هذا الحق لصالحهم.

كما أن المادة سالفة الذكر لم تحدد أيضا المجالات التي يحق لأعضاء مجلس الأمة المبادرة بالقوانين فيها أيضا عكس ما نصت عليه المادة 2/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.

بمقارنة المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بالمادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المتعلقة بتتنظيم حق المبادرة بالقوانين نلاحظ تعديلين مهمين في هذا المجال يتمثلان في:

- منح حق المبادرة بالقوانين لكل نائب ولكل عضو من أعضاء مجلس الأمة بصفة فردية.
- فتح مجال المبادرة لأعضاء مجلس الأمة ليشمل كل مجالات القانون.

تعتبر المبادرة بالقوانين أولى الإجراءات التشريعية التي يتم اكتمالها إلى ميلاد قانون جديد، وتعرف بأنها العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه، فالمبادرة وفقا لذلك هي العمل الذي يقدم للتشريع

مادته الأولية. وتمثل المبادرة بالتشريع منطلق الصناعة القانونية، والنظام الدستوري الجزائري على غرار بعض الأنظمة المقارنة يجعل المبادرة بالقوانين ليست وفقا على البرلمان بل تشاركه فيها الحكومة. فقد أقرت الكثير من الدساتير التي تعتمد مبدأ الفصل المرن بين السلطات حق المبادرة بالقوانين المشتركة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، حيث أصبحت المبادرة المشتركة أمر لا غنى عنه لأنه يعمل على تفادي العيوب التي يمكن أن تترتب إزاء انفراد أي من السلطتين بهذا الحق، والذي يؤدي إلى تعسفها في ذلك هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن المبادرة تمثل أحد الوسائل التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق السياسة العامة التي ترسمها وتنفذها.

ونظرا للطابع الفني الذي أصبحت تتسم به عملية التشريع، فإن المتتبع يرى بأن الغالبية العظمى من التشريعات هي ذات مصدر حكومي، وأن دور البرلمان في هذا المقام أصبح يقتصر عمليا على إقرار المشروعات التي تعدها الحكومة بعد أن تقتنع بالأسس التي تقوم عليها تلك التشريعات، وهذا ما أدى بالبعض من رجال القانون إلى المناداة بتعزيز هذا الدور للسلطة التشريعية، وذلك بإزالة العقبات التي كانت تحد من صلاحياتها في المبادرة بالقوانين، وهذا ما يتضح جليا في نص المادة 143 سالفه الذكر.

منح حق المبادرة بالقوانين لكل نائب ولكل عضو من أعضاء مجلس الأمة بصفة فردية

بعد استحداث الغرفة الثانية إثر التعديل الدستوري، 1996 كان دورها في المجال التشريعي منحصرًا في المناقشة والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لديه من المجلس الشعبي الوطني كمرحلة من مراحل المصادقة على القوانين، إضافة إلى دوره في اللجنة المتساوية الأعضاء عند وجود خلاف حول قانون ما، أما حق اقتراح القوانين فقد اقتصر على نواب المجلس الشعبي الوطني، واشترط لقبول الاقتراح توقيعه من طرف عشرين نائبا على الأقل، ولعل سبب ذلك يعود إلى حداثة نظام المجلسين في الجزائر، والتخوف من تبني نظام الذهاب والإياب بين غرفتي البرلمان الذي يؤدي إلى تعقد الإجراءات، لذلك كان ولو مرحليا توفير شروط لنجاح التجربة من خلال تبسيط الإجراءات، واكتساب حد أدنى في التعامل مع نظام الغرفتين¹.

¹ الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، 2020، ص 32-33.

وبقي الحال على ما هو عليه في ظل التعديلات التي طرأت على دستور 1996، وذلك سنة 2002 و2008، ولم يطرأ أي تغيير على حق غرفتي البرلمان في المبادرة بالتشريع، فإن كان المؤسس الدستوري خلال هذه التعديلات قد اشترط لقبول الاقتراح من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني توقيعه من طرف 20 نائب فقد أقصى أعضاء مجلس الأمة نهائياً.

وجاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بالجديد كما هو واضح، ويتعلق بتمكين أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بمشاريع القوانين على غرار نظرائهم نواب الشعب، فبعد عشر سنوات من تبني الثنائية البرلمانية أصبح بإمكان أعضاء مجلس الأمة المبادرة باقتراح القوانين مثل نواب المجلس الشعبي الوطني، إذ أصبحت الفقرة الأولى من المادة 136 من الدستور تنص على أنه "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

وتضيف الفقرة الثانية من ذات المادة: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة".....،

لئن عزز تعديل 2016 من دور البرلمان في المبادرة بالقوانين من خلال منح أعضاء مجلس الأمة هذا الحق، إلا أنه بقي محتفظا بشرط النصاب القانوني، أي وجوب تقديم الاقتراح من قبل عشرون نائبا، أو 20 عضوا في مجلس الأمة، هذا الشرط الذي طالما شكل العقبة الأولى التي لا يمكن تجاوزها من طرف أي نائب أو عضو بمجلس الأمة يرى أنه أهل للمساهمة في النشاط التشريعي للبرلمان، وهو ما يمثل كبحا حقيقيا لدور أعضاء البرلمان في هذا الإطار، تتمثل أولى انعكاساته في قلة الاقتراحات البرلمانية بالمقارنة مع مشاريع القوانين التي تبادر بها السلطة التنفيذية.

هذا الأمر الذي راعاه المؤسس الدستوري من خلال تعديل 2020، وذلك باعتماد المبادرة الفردية في ظل الثنائية البرلمانية لأول مرة كما أشرنا إليه سابقا، حيث لم يشترط نصاب قانوني معين لمبادرة النواب أو أعضاء مجلس الأمة، بل اكتفى بالنص على هذا الحق لصالحهم.

2- فتح مجال المبادرة لأعضاء مجلس الأمة ليشمل كل مجالات القانون

من بين المبررات القانونية التي قيلت في تبني نظام المجلسين في الجزائر نجد تحسين التمثيل بضمان تمثيل الجماعات المحلية، فهو وسيلة للكشف عن الحقائق المحلية وتوصيلها إلى أعلى مصادر القرار وكذلك الإجابة

في صياغة القوانين، ذلك أن هذا النظام يعتبر بمثابة مصفاة لأنه لا يسمح بمرور النص إلا بعد ضبطه، فهناك من يرى بأن انتقاء الأعضاء المعينين في مجلس الأمة من جملة الكفاءات في مختلف القطاعات سوف يسمح بترقية وتحسين النص التشريعي، والتقليص من احتمالات نصوص غير صائبة¹، غير أن منع هؤلاء

الكفاءات وممثلي الجماعات المحلية من الحق في المبادرة بالقوانين، أو اقتصار هذا الحق على مجالات ثلاثة فقط لا يتماشى وهذه المبررات، ويمكن القول أن المؤسس الدستوري قد تقادى هذا القصور بمنح أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين مثلهم مثل النواب في المجلس الشعبي الوطني على قدم المساواة.

فحسب نص المادة 2/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن سلطة المبادرة بالقوانين التي منحت لأعضاء مجلس الأمة لم تكن مطلقة، فبالإضافة إلى اشتراط أن يقدم المقترح القانوني من طرف عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة، لابد أن يكون الإقتراح ضمن مجالات ثلاث فقط، نكرتها المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 على سبيل الحصر، والمتمثلة في التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

يبدو أن المسائل الثلاث المذكورة مرتبطة بالإقليم من تنظيم وتهيئة وتقسيم، وهو ما يمكن ربطه بالطابع المميز لتشكيلة مجلس الأمة، حيث يتشكل ثلثي أعضائه من قبل أعضاء المجالس المحلية بانتخاب على درجتين مما يؤهل أعضاء مجلس الأمة لأولوية النظر في المسائل المذكورة، والمبادرة باقتراح قوانين تخصها.

إن استغناء المؤسس الدستوري الجزائري بموجب تعديل 2020 عن شرط النصاب القانوني (20 نائبا أو 20 عضوا لمجلس الأمة) لقبول اقتراحات القوانين، وفتح الباب على مصراعيه أمام أعضاء مجلس الأمة للمبادرة في كل المجالات المخصصة للقانون يعتبر خطوة هامة من شأنها النهوض بالدور التشريعي الذي يمارسه البرلمانين كاختصاص أصيل.

لكن وبالرجوع إلى المادة 147 من تعديل 2020، نجدتها قد حافظت على نفس الشرط الوارد بموجب المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والذي من شأنه أن يقلل في بشكل كبير حظوظ النواب وكذا أعضاء

¹أبجي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2005/2006، ص 300-308.

مجلس الأمة في ممارستهم سيادتهم التشريعية المجالات التي يتطلب تنظيمها انعكاسات مالية، سواء بتقديم اقتراح أو تعديل قانون بقولها:

"لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة انفا قها".

يلاحظ أن المادة 111 قد ذكرت لا يقبل اقتراح أي قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان. مما يوحي بأن إرادة المؤسس الدستوري موجهة إلى تقييد المبادرة من طرف البرلمان دون الحكومة، فلو كان الهدف من وراء هذا الشرط هو الحفاظ على مالية الدولة وجب أن يكون عاما بغض النظر عن الجهة المتقدمة بالمبادرة، كما أن اقتراحات القوانين نادرا ما تتضمن تنظيم مسائل بدون أن تكون لها جوانب مالية. غير أن هناك من يرى أن الهدف من هذا القيد في الكثير من الدول الديمقراطية هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة، وتجنب إعادة النظر فيها عن طريق مبادرات قد تكون ذات طابع فوضوي أو ديماغوجي¹.

ثالثا- إخضاع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية ومحاولة تبيان نوعها

إلى جانب التشريع بحرية مطلقة خارج إطار المجال المخصص للبرلمان بموجب المراسيم الرئاسية، حافظ التعديل الدستوري لسنة 2020 على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في هذا المجال -المجال المحجوز للبرلمان- بموجب الأوامر، وهذا ما نصت عليه المادة 142، والجديد الملاحظ في هذا الصدد هو نص المادة على الرقابة الإجبارية على دستورية الأوامر بقولها: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة. يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل عشرة (

¹مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، 2002، ص 99 .

10) أيام. يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها"...

غير أن ممارسة هذا الاختصاص من قبل رئيس الجمهورية، لا يمكن التسرع في انتقاده بالقول أنه يمثل اعتداء على الوظيفة التشريعية للبرلمان، طالما أن الاستعانة بهذا الحل كان كنتيجة لاستعجال الظروف الواقعية التي تفرض إصدار تشريعات معينة في مجال اختصاص البرلمان، وطالما اقترن ذلك بغيبة هذا الأخير، ولعل ضرورة تقديم هذه النصوص لموافقة البرلمان في بداية الدورة المقبلة من أجل تحديد مصيرها يمثل إجراء يكشف من وراءه على عودة سيطرة هذا الأخير على مجاله التشريعي الأصيل، ونلاحظ في هذا الصدد استبدال المؤسس الدستوري لعبا"..." في أول دورة له لتوافق عليها" الواردة في نص المادة 2/142 من تعديل 2016، والتي كانت في غير محلها بعد أن أصبح البرلمان يجتمع في دورة واحدة فقط في ظل هذا التعديل، بعبارة"..." في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها" الواردة في نص المادة 3/142 من تعديل 2020، وهذا ما يتماشى مع نظام الدورة الواحدة، بالإضافة إلى تحديد بداية الدورة كأجل لعرض الأوامر المتخذة على البرلمان من أجل الموافقة أو عدم الموافقة عليها، لكن مصطلح "بداية" غير محدد بدقة، كون البرلمان يجتمع بموجب المادة 138 في دورة واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر، وهذا ما يؤدي بنا للتساؤل حول المدة التي يمكن إعطاؤها لمصطلح "بداية".

وبعد القراءة المتأنية للفقرة الجديدة في هذا المجال بموجب تعديل 2020، وهي الفقرة الثانية من المادة 142 والتي تنص على: " يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه (10) أيام"، وبمقارنتها بنص الفقرة الثالثة من المادة 198 والتي تنص على: "إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية" نسجل الملاحظات التالية:

1- نص المؤسس الدستوري بصفة صريحة على خضوع الأوامر للرقابة الدستورية، وهذا ما لم يكن مدرجا في تعديل 2016، فلم يكن ينص هذا الأخير على الرقابة على دستورية الأوامر، لا بصفة إجبارية ولا بصفة اختيارية، لا ضمن المادة 142 المنظمة لعملية التشريع بأوامر ولا ضمن المادة 186 المحددة للوظائف الأساسية للمجلس الدستوري، ومع ذلك فإن هذه المسألة لم تثر أي إشكال بالنسبة لإمكانية تمديد الرقابة الدستورية عليها،

طالما أن الموافقة البرلمانية عليها تمنحها قوة تشريعية كاملة مماثلة لقوة القوانين العادية، وهذا التكيف يسمح بإدراجها ضمن نطاق الرقابة الدستورية الموجهة لتأطير التشريعات العادية¹.

2- مصطلح "وجوباً" الوارد في نص المادة 2/142 يدل على أن الأوامر تخضع للرقابة الإلزامية للمحكمة الدستورية، وفي هذا الصنف من الرقابة يكون تدخل المحكمة الدستورية- المجلس الدستوري سابقاً- مسبقاً ولهذا يطلق عليها اسم الرقابة الوقائية، لأنها تستهدف الحيلولة دون صدور النص إذا ثبت مخالفته للدستور، والإخطار بشأنها يكون إلزامياً من طرف رئيس الجمهورية، ويتم توقيع هذا الصنف من الرقابة في ظل تعديل 2016 على كل من المعاهدات (المادة 190) والقوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان (المادة 2/186).

3- منح المحكمة الدستورية مدة عشرة (10) أيام للفصل في دستورية الأمر من عدمها بموجب المادة 2/142 وإصدار قرارها²، وهي مدة قصيرة نوعاً ما، تدل على الاستعجال، وهذا ما يعزز الفكرة السابقة والقاضية بكون الرقابة المقصودة هنا هي رقابة وقائية أي قبلية، بمعنى أنها تمارس قبل إصدار الأمر ودخوله حيز التطبيق، والاستعجال في إصدار قرار المحكمة الدستورية يتمشى وطبيعة التشريع بالأوامر الذي يجب أن يكون في مسائل عاجلة حسب نص الفقرة الأولى من المادة 142 من تعديل 2020، وكان المؤسس الدستوري يستعجل المحكمة الدستورية في إصدار قرارها من أجل السرعة في إصدار الأمر، والذي يتوقف إصداره على النظر في مدى دستوريته.

1- عدم إلزام رئيس الجمهورية بمدة معينة يخطر خلالها المحكمة الدستورية لممارسة الرقابة على دستورية الأوامر في المادة 110 دائماً، يدل على أن الرقابة المقصودة هنا هي رقابة قبلية وقائية، فلو كان المقصود أنها

¹ رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 372 .

² لم يفرق المؤسس الدستوري عما يصدر عن المحكمة الدستورية بين رأي و قرار كما فعل بالنسبة للمجلس الدستوري (الرأي يتعلق بالرقابة قبلية، والقرار يخص الرقابة البعدية)، وإنما تصدر المحكمة الدستورية قراراً فقط سواء كانت الرقابة ممارسة قبل دخول النص القانوني حيز التطبيق أو بعده. المادة 190، المادة 194...: "191 وتصدر قرارها...".، المادة 197 : "تتخذ قرارات المحكمة الدستورية...".

رقابة لاحقة فلا معنى لإلزام رئيس الجمهورية بتحريك الرقابة الدستورية دون تحديد مدة معينة، (بما أنه هو الذي يعد نص الأمر، وهو الذي يصدره ويدخله حيز التطبيق، ثم أنه مجبر على أن يحرك الرقابة على دستوريته بعد مدة غير محددة قد تمتد لسنوات!).

5- لكن بالرجوع إلى نص الفقرة الثالثة من المادة 198 من تعديل 2020 والتي تنص على: "إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم، فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية". حيث يستشف من هذا النص أن الرقابة على الأوامر هي رقابة لاحقة، أي بعدية، بمعنى أنها تمارس بعد دخول الأمر حيز التطبيق، حيث أن عبارة "يفقد أثره" تدل على أن الأمر قد دخل حيز التطبيق وأنتج آثارا بالفعل، وقرار المحكمة الدستورية القاضى بعدم دستوريته -الأمر- يؤدي إلى فقدان هذه الآثار من يوم صدوره -قرار المحكمة الدستورية-. وهذا ما يجعلنا نتساءل عن نوع الرقابة الممارسة على دستورية الأوامر؟ فالمادة 2/142 والمادة 3/198 توحيان بمفهومين متناقضين، وهذا ما يعرف بعدم الانسجام القانوني في ظل النص القانوني الواحد.

لا يمكن أن يفهم من هذا "التناقض" أن الرقابة على دستورية الأوامر قد تكون سابقة على صدورها وقد تكون لاحقة لذلك، حسب تاريخ إخطار رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية، لأن الإخطار هنا هو أمر وجوبي بموجب نص المادة 142، وهذا يتماشى مع الرقابة السابقة، حيث يملك رئيس الجمهورية مدة محددة بين إعداد الأمر وبين إصداره يتوجب عليه خلالها القيام بإخطار المحكمة الدستورية لمراقبة الأمر، أي أنه شرط يجب توفره قبل إصدار هذا الأخير، أما إذا كان بإمكانه أن يحرك الرقابة على دستورية الأوامر بعد دخولها حيز التطبيق، أي بعد إصدارها، فلا معنى لوجوبية الإخطار طالما أنه غير محدد بمدة معينة، فهل يعقل ترك المجال مفتوحا لأمر وجوبي؟ وما هو الجزاء المترتب على مخالفة هذا الأمر الوجوبي؟

وخلاصة القول في هذا الصدد، أن المؤسس الدستوري يكون قد أحسن صنعا بإخضاع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية للرقابة الإلجبارية على دستورية القوانين، كعامل لضمان جودة المنتج القانوني من جهة وتحقيق فكرة الأمن القانوني المستجدة أيضا بموجب هذا التعديل، ولكن عليه إجلاء الغموض السالف بيانه والمتعلق بهذا الأمر.

رابعا - توسيع مجال التشريع ومدى مساهمته في تطوير أداء البرلمان

أعطى المؤسس الدستوري الجزائري حق اقتراح القوانين للنواب وأعضاء مجلس الأمة على حد سواء بموجب التعديل الدستوري لسنة 202، لكنه لم يترك مجال المبادرة مفتوحا، بل أبقاه مرتبطا بمعياريين قانونيين حدد مجالهما على سبيل الحصر، إذ حددت المادة 139 مجالات يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، واعدت المادة 142 المجالات التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها بموجب القوانين العضوية.

1-مجالات التشريع بموجب قوانين عادية

يعرف التشريع العادي على أنه مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة الموضوعة من قبل السلطة التشريعية في حدود اختصاصها الدستوري وفقا للإجراءات التشريعية المألوفة¹، وقد عدت المادة 139 ثلاثون(30) ميدانا يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية يمكن تصنيفها إلى مايلي:

-ميادين تتعلق بالقواعد العامة للأحوال الشخصية والأسرة، وضعية الأجانب، الهيئات القضائية، قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، الإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ، الصفقات العمومية، التعليم والبحث العلمي، الصحة العمومية والسكان، قانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي، البيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية، حماية الثروة الحيوانية والنباتية، الدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة)

-ميادين تتعلق بالنظام العام ل(الغابات والأراض ي الرعوية، المياه، المناجم والمحروقات و الطاقات المتجددة).
-ميادين تتعلق بنظام (الالتزامات المدنية والتجارية، الملكية، الجمارك، إصدار النقود، البنوك والقرض والتأمينات، العقار).

-ميادين أخرى مختلفة (حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، شروط استقرار الأشخاص، التشريع الأساس ي المتعلق بالجنسية، التقسيم الإقليمي للبلاد، التصويت على قوانين المالية، إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحيد أسسها ونسبها وتحصيلها، حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه، الضمانات

¹ فاطمة الزهراء رمضان، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، 2014، ص 350 .

الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إنشاء فئات المؤسسات، إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.

وجديد التعديلات في هذا الصدد تتمثل في أن المادة 139 من تعديل 2020 قد حددت مجالات القوانين العادية بثلاثين (30) مجال، في حين اقتضت المادة 140 من تعديل 2016 على تسعة وعشرون (29) مجال، ويتعلق الأمر بإدراج مجال القواعد العامة المتعلقة الصفقات العمومية ضمن المجالات المحجوزة للبرلمان، علما أن مجال الصفقات العمومية منذ صدور دستور 1996 وهو ينظم بموجب مراسيم رئاسية¹، لأنه يخرج من مجال التشريع ويندرج ضمن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

إن نظام الصفقات العمومية هو الإطار القانوني الذي يحكم كيفية إنفاق الميزانية العامة للدولة المخصصة للتجهيز، وبالتالي لا بد أن يكون محكما ودقيقا ومضبوطا ليضمن عملية الرقابة على المال العام. وتحصينه من الفساد، وبإضافة هذه الجزئية الهامة ضمن صلاحيات البرلمان فذلك يعزز بشكل كبير الوظيفة التشريعية لهذا الأخير، وإمكانية مكافحة الفساد المالي بموجب قانون صادر عن البرلمان تعتبر قفزة نوعية في الصلاحيات التشريعية لهذا الأخير.

ما يلاحظ من تصنيف الميادين المذكورة سابقا، أن المؤسس الدستوري قد احتفظ باقتصار دور البرلمان في بعضها على التشريع عن طريق إقرار القواعد العامة أو النظام العام، أي تحديد المبادئ والأطر العامة فقط، تاركا الجزئيات والتفاصيل للسلطة التنفيذية، إما بالتكاملة أو بالتنفيذ، وهذا ما يفسر على أنه إجازة ضمنية من المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بأن تقتحم هذه المسائل التفصيلية²، وهو ما يمكن اعتباره تقليصا لدور القانون وتوسيعا لمجال اللائحة، وقد أدرجت الإضافة الجديدة المتعلقة بنظام الصفقات العمومية ضمن هذه

¹ المرسوم الرئاسي 250/02 المؤرخ في 01 جويلية 2020، المتضمن الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 52، المعدل سنة 2003 و2008.

² بوزيد بن محمود، أثر اجتهادات المجلس الدستوري على الوظيفة التشريعية للبرلمان في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2017/2018، ص 27.

الميادين، أي أن دور البرلمان يقتصر على إقرار القواعد العامة للصفقات العمومية فقط، أما المسائل التفصيلية فتعود للسلطة التنفيذية.

وبالرجوع إلى نص المادة 139، يتضح أن الاختصاص التشريعي للبرلمان في مجال القانون العادي غير مقصور على المجالات المحدد بموجب هذه المادة فقط، وذلك بنصها على أن: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية...".، ويدعم ذلك ما ورد في كثير من مواد الدستور التي أحالت إلى القانون تنظيم مسائل غير واردة في نص المادة 139، وأمثلة ذلك: - الماد 06 التي تنص على أن " يحدد القانون ختم الدولة"، - المادة 17 المتعلقة بالجماعات الإقليمية "يمكن أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة"، - المادة 30 المتعلقة بالملكية العامة "وأملكا أخرى يحددها القانون"، - المادة 22 " يحدد القانون الأملاك

الوطنية، - المادة 23 "يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها".

2-مجالات التشريع بموجب قوانين عضوية

لا جديد يذكر بهذا الصدد، فإلى جانب مجالات القوانين العادية، يستطيع البرلمان بأن يشرع بموجب قوانين عضوية في مجالات عددها المادة 140 من تعديل 2020، وهي ذاتها المادة 141 من تعديل 2016، فلا يوجد أي اختلاف بين المادتين، وذلك بقولها: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

-تنظيم السلطات العمومية وعملها

-تنظيم الانتخابات

-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية

-القانون المتعلق بالإعلام

-القانون الأساس ي للقضاء والتنظيم القضائي

- القانون المتعلق بقوانين المالية...."

خامسا- اشتراط حضور أغلبية الأعضاء للتصويت على القوانين واللوائح

استحدث التعديل الدستوري 2020 حكما جديدا بموجب الفقرة الثالثة من المادة 118 بقولها: "تصوت كل غرفة من غرفتي البرلمان على القوانين واللوائح بحضور أغلبية أعضائها".
بعد القراءة المتأنية لهذه المادة نسجل الملاحظات التالية:

1- لأول مرة يحدد الدستور نصابا قانونيا لصحة مداولات غرفتي البرلمان، والمتمثل في حضور أغلبية أعضائه، أي 50 % (+ عضو واحد)، فإذا كان عدد النواب بالمجلس الشعبي الوطني 462 نائبا، فلكي تصح عملية التصويت على القوانين واللوائح وجب حضور (1+231)، أي 232 نائبا، ونفس الشيء بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، فلكي تصح عملية التصويت على القوانين واللوائح فيه وجب حضور (1+72)، أي 73 عضوا.

2- بمفهوم المخالفة لا تصح عملية التصويت على القوانين في كلا الغرفتين إذا لم يحضر أغلبية النواب، وكذا أغلبية أعضاء مجلس الأمة، غير أن المادة لم توضح ما مصير ذلك، هل تؤجل إلى جلسة أخرى؟ وماذا لو لم يتحقق النصب في الجلسة الثانية؟، يبقى الأمر متروكا للتنظيم من طرف القانون العضوي الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها مع الحكومة، وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

3- هذا الشرط خاص فقط بالقوانين واللوائح، ولا يطبق على النصوص القانونية الأخرى، فبالنسبة للقوانين العضوية قد حددت المادة 140 كيفية المصادقة عليه بقولها: "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة"، والتي تمثل (50%+1) من مجمل أعضاء المجلس، وليس فقط الأعضاء الحاضرين، وبالتالي هو نصاب أشد من سابقه، وهو ما تبرره طبيعة القوانين العضوية ومكانتها ضمن المعايير القانونية الأخرى.

4- يستبعد هذا الشرط من التطبيق على مصادقة غرفتي البرلمان على الأوامر، بالرغم من أن المادة 142 لم تشترط حضور عدد معين للنواب أو لأعضاء مجلس الأمة لصحة الموافقة، وبالتالي المفترض أنها أغلبية الحاضرين، فكان من الأفضل لو قيدت المادة الموافقة على الأوامر بنفس هذا الشرط تفعيلا للدور التشريعي للبرلمان في مجاله الأصيل.

سادسا- إمكانية لجوء الحكومة إلى طلب المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال استحدث التعديل الدستوري 2020 حكما جديدا بموجب المادة 119 منه بقولها: " يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال. يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات تطبيق هذا الحكم"

نسجل من خلال هذه المادة الملاحظات التالية:

1- تستطيع الحكومة أن تعمل على تسريع عملية المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال، فمثلا يمكنها تقديم مشروع على آخر في جدول الأعمال، أو إعطاء مدة محدد قصيرة للتصويت على بعض المشاريع الأمر الذي يؤثر على جدية دراستها، أو من خلال الاستغناء عن شرط حضور أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان في الجلسة الأولى لصحة التصويت على القوانين والتنظيمات....، تبقى مجرد أمثلة إلى غاية ضبط الحكم بموجب قانون عضوي.

2- هذا الحكم من شأنه الحد من الدور التشريعي لغرفتي البرلمان إذا لم يضبط بطريقة مناسبة بموجب القانون العضوي

المطلب الثاني: اختصاص البرلمان في ضوء التعديل الدستوري 2020.

أولا: المبادرة البرلمانية كأساس للبناء التشريعي

الوظيفة التشريعية تعد اختصاص أصيل للبرلمان يمارسها بواسطة غرفتيه عن طريق المبادرة البرلمانية والتي كانت تمارس باتجاه واحد، والمؤسس الدستوري منذ 1996 تبنى نظام الازدواجية البرلمانية بعدما كان يأخذ بنظام المجلس الواحد قبل دستور 1996، حيث استحدثت غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني تتمثل في مجلس الأمة¹، الذي يأخذ بطبيعة المزدوجة في تشكيلة أعضائه إلى جانب المنتخبين (3/2) من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري هناك ثلث (3/1) رئاسي

¹المادة 98 من دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98 - 438 مؤرخ في 9 ديسمبر 1996، ج رسمية عدد 61 سنة 1996.

معين من طرف رئيس الجمهورية¹، بغض عن مبررات الاخذ بالنظام البكاميرالي والذي جاء قصد تطوير أداء المؤسسة التشريعية في المجال التشريعي، غير أن الممارسة أثبتت أن مجلس الأمة اقتصر دوره على المصادقة على القوانين القادمة من المجلس الشعبي الوطني²، إلى غاية تعديل 0261 أين أصبح مجلس الأمة يشرع في مجالات محددة³، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا : المبادرة التشريعية اختصاص أصيل للبرلمان بغرفتيه

يمثل الاختصاص التشريعي للبرلمان من أهم الاختصاصات الموكلة للبرلمان بموجب الدستور إلى جانب الوظيفة التمثيلية والرقابية، فالبرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في انتاف التشريع. والمؤسس الدستوري الجزائري سواء في دستور 2016 أو التعديل الدستوري لعام 2020 منح للبرلمان ممارسة السيادة التشريعية وذلك في المادة 114 من تعديل 2020 بقولها "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

جاءت هذه المادة في الباب الثالث بعنوان تنظيم وفصل السلطات من الفصل الثالث بعنوان البرلمان، حيث استعمل المؤسس الدستوري في تعديل 2020 لأول مرة كلمة البرلمان حيث لا نجد هذه التسمية في الدساتير السابقة، ذلك أنه غالبا ما كانت تستعمل عبارة السلطة التشريعية، ففي ظل دستور 1963 استعملت عبارة المجلس الوطني في المادة 27 في حين استعملت عبارة السلطة التنفيذية في المادة 39 منه، أما دستور 1976 فقد استعمل عبارة الوظيفة التشريعية في المادة 126، في حين استعمل دستور 1989 في مادته 92 عبارة السلطة التشريعية وكانت تتشكل من مجلس واحد يسمى المجلس الوطني، كما احتفظ دستور 1996 في مادته 98 وتعديل

¹ المادة 212 من مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020. ج ر عدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم القانونية، سنة 2005، ص 307.

³ المادة 137 من تعديل دستوري 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج رسمية عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016.

2016 في مادته 112 بعبارة السلطة التشريعية والتي تتكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعلى هذا الاساس تستعمل عبارة السلطة التشريعية للتعبير عن وظيفة الدولة في سن القوانين، كما تستعمل للتعبير على الهيئة التي تباشر هذه الوظيفة¹، ولقد فعل المشرع الدستوري حسنا لما استعمل عبارة البرلمان كون هذا الاخير يمثل المؤسسة أو الهيئة التي تمارس فيها الوظيفة التشريعية إلى جانب الوظائف الدستورية الاخرى للبرلمان، ذلك أن استعمال عبارة السلطة التشريعية تقتصر من حيث الدلالة على الوظيفة التشريعية في حين ان البرلمان يمارس عدة وظائف تمثلية ورقابية.

فالفقرة الثانية من المادة 114 جاءت "كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" فالمشرع الدستوري كان صريحا في استعماله كلمة كل غرفة، مما يعني أن البرلمان بغرفتيه له صلاحية ممارسة العمل التشريعي، على عكس المادة 112 من تعديل 2016، غامضة من حيث المضمون ومتناقضة من حيث الممارسة.

ا/ إجراءات وشروط ممارسة المبادرة البرلمانية

تعد المبادرة باقتراح قانون من طرف البرلمان بغرفتيه أولى مراحل العملية التشريعية، فالاقترح هو تعبير عن اتجاه البرلمان لإعداد قانون لمعالجة ظاهرة معينة، ذلك أن سلطة المبادرة بالتشريع تمثل نواة العملية التشريعية وهذا ما جعل الفقيه روبيه كولار يعبر عن الية المبادرة أو الاقتراح بقولة" من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم"²، فالمبادرة بالقانون تمثل الخطوة الأولى للتشريع والمتضمنة طرح تصور بشأن تنظيم أمر يهم الجماعة³، فالمبادرة بالتشريع هي أولى الاجراءات القانونية في إطار العملية التشريعية، حيث يؤدي اكتمالها إلى وجود النص القانوني⁴، كما تعرف المبادرة بالقوانين بأنها ذلك العمل الذي يرسم الاسس الأولى للتشريع التي تحيط

¹رحماني جهاد، الانتاف القانوني بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية العدد 12، ص 201.

²محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 1166 جانفي 2014، ص 69.

³محمد الخطيب سعدي، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الدستورية العربية- دراسة مقارنة- منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008، ص 359 .

⁴عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظاميين الرئاس ي والبرلماني، دراسة مقارنة، طبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر 1980، ص 10.

بمضمونه وتحدد موضوعه، وبالتالي تعتبر العمل الأولي للقانون الذي يمارس من قبل صاحب الاختصاص بتحويل من الدستور¹. حيث

تشمل هذه العملية القبول الدراسة داخل اللجان البرلمانية الدائمة، اعداد التقارير التعديل، وهي الاجراءات التي تسبق عملية التصويت².

من هذا المنطلق تمثل المبادرة البرلمانية أساس ومصدر العملية التشريعية بدونها ينعدم التشريع ولا يرتب أي أثر، فالبرلمان بغرفتيه له صلاحية المبادرة واقتراح القوانين إلى جانب الحكوم³، ولقد كرس تعديل 2020أحقية كل من الحكومة والبرلمان بالمبادرة بالقوانين، وذلك حسب مقتضيات المادة 143من تعديل 2020، بقولها "لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"...

ب/ تقييد الاجرائي للمبادرة البرلمانية

حسب مقتضيات المادة 143من التعديل الدستوري 2020، فإنه لكل من الحكومة والبرلمان اهلية وصلاحية المبادرة التشريعية، حيث حددت الهيئات التي لها حق المبادرة بالتشريع، في حين جاءت المادة 22من القانون العضوي 16-12لتأكد على هذا الحق وتحدد النصاب القانوني لممارسته، فالمبادرة البرلمانية لا تكون صحيحة من الناحية القانونية إلا بتقديم اقتراح القانون من قبل عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من مجلس

¹ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، اساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية، المؤسسات والانظمة دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2015، ص76.

² يحيي بدير، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2014-2015 ص 8.

³ دستور 1963منح حق المبادرة بالقوانين، لكل من رئيس الجمهورية والنواب وفقا للمادة 36منه، أما دستور 1976منح هذا الحق لرئيس الحكومة والنواب دون رئيس الجمهورية وفقا للمادة 148منه، حيث أصبحت تسمى الوظيفة التشريعية نظرا لغياب مبدأ الفصل بين السلطات، وهو نفس ما أخذ به دستور 1989في مادته 113، والمادة 119من دستور 1996.

الأمة¹. هذا القيد نجده في كل الدساتير الجزائرية ماعدا دستور 1963. بل هناك من الانظمة الدستوري كدستور المصري والأردني منح حق المبادرة الفردية بالقوانين².

يظهر أن المشرع الدستوري ساوى بين الغرفتين من حيث النصاب القانوني للممارسة حق المبادرة بالتشريع، وهذا غير منطقي ولا يعبر عن الديمقراطية في ممارسة العمل التشريعي من طرف غرفتي البرلمان فكيف يتساوى النائب مع عضو البرلمان مع رغم اختلاف طريقة انتخاب كل منهما ودرجة التمثيل على مستوى الوطني، اضافة إلى أن نواب المجلس الشعبي الوطني ضعف أعضاء مجلس الأمة كان من الاجدر بالمشرع أن يخفف من نصاب المبادرة لكلا الغرفتين من خلال تقديم المبادرة من طرف نائب أو عشرة نواب في حين تكون المبادرة لأعضاء مجلس الأمة ب خمسة (5) أعضاء مدام مجالات المبادرة محدودة لأعضاء مجلس الأمة، ذلك أن اهم وظيفة للبرلمان هي العمل التشريعي.

من جهة أخرى تحديد النصاب القانوني للمبادرة البرلمانية يحد من صلاحية البرلمان في ممارسة سلطة التشريع، لاسيما أمام عدم قدرة المعارضة البرلمانية على بلوغ النصاب القانوني لتقديم اقتراح قانون، هذا ما جعل المبادرة من جهة النواب محدودة جدا، وعلى هذا الاساس فان النصاب القانوني المقيد للمبادرة البرلمانية يصعب اعماله في حالة رفض الاغلبية البرلمانية مقترح قانون صادر من كتلة سياسية لا تتماشى وتوجهات الاغلبية البرلمانية، مما يعطل المبادرة من خلال تدخل الاغلبية وتأثيرها على الكتلة صاحبة المبادرة إلى حد احداث انقسام داخلها، مما يجعل المبادرات البرلمانية حبيسة الصراعات الحزبية.

ولمباشرة البرلمان حق المبادرة بالتشريع لابد من الالتزام بالإجراءات حددها القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان 16-12.

¹ هناك من الدول حددت الحد الأدنى والحد الأقصى للمبادرة بالتشريع: الجزائر 20 عضوا، السعودية، سوريا، العراق، الاردن، مصر، لبنان، 10 أعضاء، البحرين، الكويت 05 أعضاء، انظر محمود محمد على، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، طبعة 2009، ص 35.

² بوقفة عبد الله، اساليب ممارسة السلطة في النظام الساسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطبع والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 146.

زيادة على قيد النصاب العددي للمبادرة بالتشريع، لا بد أن يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب ويحرر نصه في شكل مواد¹، كما أنه لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المحددة في المادة 147 من التعديل الدستوري 2020 .

على أن يتم إيداع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، حيث يتولى مكتب المجلس التأكد من مدى إحترام النواب للإجراءات الشكلية المتعلقة باقتراحات القوانين، غير أنه في حالة رفضه يعد اقتراح القانون كأن لم يكن²، كما لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر شهرا³.

يبلغ كل اقتراح قانون تم قبوله إلى الحكومة لإبداء رأيها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ تبليغ، في حالة عدم إبداء الحكومة رأيها عند انقضاء أجل الشهرين، يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته⁴، تعد هذه المدة طويلة مقارنة بالغاية من تقديم اقتراح القانون، مما يجعل الحكومة تستغل هذه المدة لصالحها فمن خلال تقديم تعديلات على هذا القانون بما يخدمها أو من خلال اعداد مشروع قانون يكون كانعكاس على ما جاء به اقتراح القانون، وهذا كله في اطار اعتماد الحكومة على مبدأ الأولوية في تقديم مشاريع القوانين وبهذا تكون قد قلصت من دور البرلمان في المبادرة⁵.

¹ المادة 19 من القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج رسمية عدد 50 مؤرخة في 28 اوت 2016.

² سعيد بوشعير، القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 126.

³ المادة 23 من القانون العضوي 16-12.

⁴ المادة 24 من القانون العضوي 16-12.

⁵ أو صيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2016 .

كما يمكن أن تسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه، في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة¹.

اليكم جدول يبين الانتاف التشريعي للبرلمان والحكومة في الفترة التشريعية من 0269-0229

أولاً : اقتراحات القوانين

العهد التشريعي	اقتراحات القوانين
2007-2012	خمسة وعشرون (25) اقتراح قانون لم يتم دراستها من طرف اللجنة
2012-2017	خمسة (05) اقتراحات قانون لم يتم دراستها من طرف اللجنة

ثانياً : مشاريع القوانين

العهد التشريعي	مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة	القوانين المصادق عليها
2007-2012	ثلاثة وسبعون (73) مشروع قانون	اثنان وسبعون (72) مشروع قانون صادق عليه البرلمان
2012-2017	ثمانون وستون (68) مشروع قانون	ثمان وستون (68) مشروع قانون صادق عليه البرلمان

المصدر من إعداد الباحث بالاعتماد على حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان

www.mrp.gov.dz

الملاحظ من خلال الجدولين في العهدين التشريعيين السابقتين من 2007 إلى 2017، فيما يخص اقتراحات

¹ المادة 25 من القانون العضوي 16-12.

القوانين بقى الوضع على حاله بالنسبة للأداء التشريعي للبرلمان، رغم الاصلاحات الدستورية والقانونية التي عرفتها هذه الفترة، فالمبادرة من طرف البرلمان بقيت ضعيفة سواء من طرف النواب أو المعارضة، رغم تعزيز مكانة هذه الاخيرة في تعديل 2016، حيث اقتصر دور مؤسسة البرلمان في المصادقة على القوانين، إضافة إلى ذلك الولاء الحزبي وضعف مستوى النواب أضعف العمل البرلماني، ففي تشريعات 2012، تحصلت جبهة تحرير الوطني لوحدها على 220 مقعد، فالأغلبية الحزبية قادرة لوحدها على تأييد الحكومة من خلال تمرير المشاريع القادمة منها أو حتى قدرتها على تقديم إقتراحات¹، أيضا في العهدة التشريعية الحالية قدر عدد نواب الذين لايملكون شهادة البكالوريا ب 100 نائب، في حين رفض 90 نائبا تصريح عن مستواهم الدراسي²، مما فتح المجال أمام السلطة التنفيذية للاستحواذ والمهيمنة، وهذا ما تبين من خلال كثرة مشاريع القوانين مقارنة مع اقتراحات النواب، ويعد أهم إقتراح تم رفضه في العهدين السابقتين، إقتراح قانون يتعلق بتجريم الاستثمار الفرنسي، المقدم من طرف السيد موسى عبيدي نائب عن جبهة التحرير الوطني، وبمساندة من 300 نائب، حيث قدم الإقتراح بتاريخ 21 أبريل 2010، ولم ترد عليه الحكومة إلى غاية سنة 2012، وذلك برفض منها لهذا المقترح، معللة ذلك بأن السياسة الخارجية من اختصاص رئيس الجمهورية³، حيث أصبح البرلمان غرفة للتسجيل والتصويت لم يعد له أى دور في الدولة مما أدى إلى تراجع العمل البرلماني⁴.

ثالثا: محدودية مجالات المبادرة البرلمانية من شأنها المساس بالسيادة البرلمانية

نظرا لاختلاف وتنوع الظواهر الاجتماعية داخل الدولة، حرص المشرع الدستوري من خلال البرلمان تنظيم كافة مجالات الحياة، عن طريق تحديد مجالات معينة للبرلمان يمارس من خلالها العمل التشريعي، في مقابل ذلك ترك مجالات واسعة للسلطة التنفيذية للتدخل على اعتبار أنها المالكة لتسيير السياسة العامة للدولة، من هذا

¹مصطفى بلعور، المؤسسة التشريعية في الجزائر، بين التعديلات الدستورية والممارسة السياسية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 07 جوان 2013، ص 59.

²بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية، مرجع سابق، ص 126.

³معمرى نصر الدين، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، ص 112.

⁴عليان بوزيان آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، ص 2.

المنطلق وجب تدخلها في العديد من المجالات التي لا يمكن للبرلمان معالجتها، فالمؤسس الدستوري في جميع الدساتير الجزائرية حدد للبرلمان مجالات معينة معتمدا في ذلك على مبدأ العقلنة البرلمانية، وهو المبدأ الذي أخذ به دستور فرنسا لسنة 1958، نتيجة عدم قدرة البرلمان الفرنسي على إيجاد حلول تشريعية لازمات في تلك المرحلة¹، ولهذا يعد دستور 1963 أول دستور يعبر بصدق عن السيادة البرلمانية من خلال منح صلاحية التشريع واسعة دون قيود، وعلى العكس من ذلك نجد دساتير الجزائرية من دستور 1976 إلى التعديل الدستوري 2020، تبنت مبدأ العقلنة البرلمانية من خلال تحديد مجالات التشريع².

ا: التوسع العددي لمجال التشريع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني

-مجالات التشريع بقوانين عادية

حدد المشرع الدستوري في التعديل الدستوري 2020، مجالات تشريع البرلمان بقوانين عادية بثلاثين (30) مجالا، بعدما كان مجال التشريع في تعديل 2016 محدد بتسعة وعشرين (29) مجالا³.
لقد أضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 مجالا جديد من مجالات تشريع البرلمان، ويتعلق الأمر بسلطة البرلمان بالتشريع عن طريق القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، وذلك في الفقرة العاشرة من المادة 139. على خلاف ما كان عليه الأمر في دستور 2016، حيث كان يتم تشريع في مجال الصفقات العمومية بموجب مراسيم رئاسية، إذ يعد الأمر 67-90 أول نظام للصفقات العمومية في الجزائر، ثم تلته بعد ذلك مراسيم تنفيذية ورئاسية آخرها المرسوم الرئاسي رقم 15-147 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،

¹ عبد المجيد طيبي، أثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة، النظام الجزائري نموذج، مجلة البدر المجلد 9 العدد التاسع سنة 2017، ص 365.

² يقصد بالعقلنة البرلمانية استغلال مجموع التقنيات الدستورية للحد من سيادة البرلمان مما أدى بهذه العقلنة إلى تراجع دور البرلمان لصالح الحكومة، انظر عليان بوزيان، مرجع سابق، ص 4.

³ المادة 139 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 140 من تعديل 2016، أما عن المجالات المتفرقة للتشريع بقوانين عادية جاءت في المواد.

حيث تخضع الصفقة العمومية لنظام قانوني متميز واستثنائي وغير مألوف عن باقي العقود في القانون الخاص¹، كما تخضع في تنفيذها لقواعد استثنائية حتى لو لم يتضمنها العقد². وهذا نظرا لأهميتها وخصوصيتها³. فالمشروع الدستوري سلك اتجاه محمود، من خلال توسيع صلاحية البرلمان في مجال التشريع لاسيما مجال الصفقات العمومية، والتي تلعب دورا هاما في احداث التنمية المستدامة داخل الدولة في اطار الحفاظ على المال العام، حيث أصبح البرلمان يشرع في مجال الصفقات العمومية وفي مقابل ذلك يباشر مهمة الرقابة على المال لعام.

كما أضاف المشروع الدستوري في المادة 140 بعض المستجدات تتماشى وتوجهات الدولة، مستعملا في ذلك عبارة قانون الاسرة بدلا من عبارة (الأسرة) وعبارة النسب بدلا من البنوة، لقد فعل المشروع الدستوري حسنا لما استعمل عبارة النسب بدلا من البنوة، ذلك أن مفهوم النسب يشمل البنوة وبالتالي مصطلح النسب أوسع من البنوة، وهذا ما تؤكد من خلال المادة 44 من قانون الأسرة الجزائري " يثبت النسب بالإقرار بالبنوة، أو الابوة أو الامومة لمجهول النسب ولو في مرض الموت متى صدقه العقل أو العادة"⁴. استعمل المشروع الدستوري لسنة 2020 عبارات دقيقة وواضحة، بعدما كانت عبارات عامة وفضفاضة في تعديل 2016 في المادة 139 فقرتها الثانية، كما استعمل في الفقرة 12 عبارة قوانين المالية بدلا من ميزانية الدولة⁵،

¹ حسين محمد عثمان أصول القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعي، الاسكندرية، ط الأولى، 2004، ص 578.

² سامي جمال الدين، أصول القانون الاداري، ف الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، طبعة، 1996، ص 751.

³ وفي هذا الصدد تعرف الصفقة بأنها عقد مكتوب بين طرفين أو أكثر يلتزم فيه الاطراف بتنفيذ ماتم الاتفاق عليه، فالعقد شريعة المتعاقدين فهو القانون الذي يحكم العلاقة بين الاطراف المتعاقدة، أنظر فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 110.

⁴ الأمر رقم 25-20 المتضمن قانون الاسرة، مؤرخ في 27 فيفري 2005، ج رسمية، عدد 15 مؤرخة في 27 فيفري 2005.

⁵ صدرت قوانين عديدة لتنظم المالية العامة للدولة لعل أهمها القانون 84-17 المؤرخ في والمتعلق بقوانين المالية، الذي يشكل القانون العضوي الاطار للمالية العامة في الجزائر طبقا للمادة 123 من دستور 1996، فالميزانية العامة هي الوثيقة المالية التي تعدها السلطة التنفيذية وتجزئها السلطة التشريعية بموجب قانون، انظر محمد صغير بعلي و يسري ابو العلاء، المالية العامة، دار للعلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص 88.

فالتصويت يكون على قوانين المالية المتعلقة بميزانية الدولة، وبهذا يكون المشرع الدستوري استعمل المصطلح الدقيق.

وأمام التطور العلمي الحاصل اليوم في مجال الطاقة والطاقات المتجددة، فإن المشرع الدستوري واكب هذا التطور من خلال توسيع مجال التشريع في مجال الطاقة والمحروقات، وهذا دائما قصد الحفاظ على البيئة

- تضيق مجال التشريع بقوانين عضوية

حرص المشرع الدستوري على تحديد مجالات القوانين العضوية، كما أحاطها بإجراءات خاصة ومتميزة عن اجراءات اعداد والمصادقة على القانون العادي، وهذا يرجع إلى أهمية المواضيع التي تعالجها والتي لها علاقة مباشرة مع الدستور، حيث تأتي هذه القواعد في المرتبة الثانية بعد الدستور من حيث مبدأ تدرج القواعد القانونية في النظام القانوني الجزائري.

ظهرت فكرة القوانين العضوية في الدستور الفرنسي لسنة 1959 لتبناها المشرع الدستوري فيما بعد في ظل دستور 1996 المعدل سنة 2016.

تعرف القوانين العضوية، بأنها تلك القوانين التي تتدخل لتنظيم مؤسسات الدولة وتنظيم مجالات يراها المؤسس هامة أو استراتيجية، فهي امتداد للدستور¹.

فالقوانين العضوية جاءت لتعالج مواضيع ذات صبغة دستورية، وعلى هذا الأساس يدخل ضمن مجالات القانون العضوي ما جاء في المادة 140 من تعديل 2020 حيث يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية: تنظيم السلطات العمومية وعملها،

-نظام الانتخابات،

-القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية،

-القانون المتعلق بالإعلام،

-القانون الاساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية².

¹لوناس جبيقة، السلطة التشريعية في دستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، ص.70.

²المشرع الدستوري لم يصر بمجال التشريع بقوانين عضوية في المادة 140 من مشروع تعديل، وإنما منح للبرلمان صلاحية التشريع بقوانين عضوية في مجالات أخرى.

اضافة الى مجالات اخرى حددها الدستور في نصوص متفرقة يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية.

ب: حصر مجال المبادرة بالتشريع لأعضاء مجلس الأمة:

كرس دستور 2016 لأول مرة في التجربة الدستورية حق مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع في مجالات محددة ومرتبطة بالغاية من استحداث هذه الغرفة، حسب مقتضيات المادة 137 من تعديل 2016، وهي مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الإقليمي حيث منح حق المبادرة في المجالات المذكورة اعلاه لعشرون (20) عضوا من مجلس الأمة¹، وبهذا يكون المشرع الدستوري كرس لأول مرة مبدأ مساواة الغرفتين في ممارسة حق المبادرة بالتشريع، وان كان دستور 2016 قد تدارك الامر متأخرا بعد 20 سنة من تكريس الازدواجية البرلمانية، فكيف يمكن احداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ولا تمارس العمل التشريعي؟.

ومع ذلك جاء التعديل الدستوري 2020، ليؤكد أحقية مجلس الأمة بالمبادرة التشريعية في حدود مجالات معينة²، مرتبطة بالإطار المحلي للدولة.

ما تجدر الاشارة اليه بالعودة إلى المادة 139 فقرتها 11 والمادة 144 فقرتها الأولى من تعديل 2020، نجد هناك تناقض بين المادتين فيما يخص مجالات المبادرة، فالمادة 139 تتمتع المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة باقتراح قانون في المجال المتعلق بالتقسيم الاقل للبلاد، في مقابل ذلك تمنح المادة 144 في فقرتها الأولى لمجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع فيما يتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي، وبالتالي على المشرع الدستوري أن يتدارك الامر من خلال منح حق المبادرة بالتشريع في المجال المحلي والتقسيم المحلي لمجلس الأمة دون المجلس الشعبي الوطني، كون مجلس الأمة جاء لتمثيل الجماعات المحلية وبالتالي هو أولى بتنظيمها، أما الملاحظة الثانية أن المشرع الدستوري لم يستقر على مصطلح واحد فيما يخص الجماعات المحلية في المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 استعمل عبارة الجماعات المحلية بقولها " الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية ..". أما في المادة 139 و 144 استعمل عبارة التقسيم الإقليمي.

¹المادة 137 من التعديل الدستوري 2016.

²المادة 144 من التعديل الدستوري 2020.

رابعاً: سلطة البرلمان في تعديل مشاريع واقتراحات القوانين.

خول دستور 2020 للبرلمان صلاحية تعديل القوانين وفي هذا الصدد بالنسبة لتعديل النواب فإنه يوقع من قبل جميع أصحابه، على أن يودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلاً، وفي حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معلل ويبلغ إلى مندوب أصحابه، حيث أكدت على ذلك المادة 35 من القانون العضوي 16-12، بأنه يتدخل خلال المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة¹.

ورغم هذا تقدم تعديلات الحكومة على تعديلات النواب فيما يخص التصويت على هذه التعديلات، ويعد هذا تعبيراً على هيمنة الحكومة على العمل التشريعي في الميدان المالي².
ويبقى حق مجلس الأمة في ممارسة سلطة التعديل في إطار المجال الذي حدده الدستور للمبادرة التشريعية، وذلك حسب مقتضيات المادة 144 من تعديل³، 2020 وعليه خالف هذا لاطار لا يملك مجلس الأمة الحق في تعديل⁴، غير أنه بإمكان مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين التي تودع على مستواه أولاً، في مقابل ذلك بإمكانه إبداء ملاحظات كتابية بشأن النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

عملاً بأحكام المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها المادة 144 من تعديل 2020، من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة، أو عشرة (10) من أعضاء المجلس⁵.

¹ المادة 35 من القانون العضوي 16-12.

² بلقالم مراد، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 21، جانفي 2019، ص 126.

³ المادة 144 من التعديل الدستوري 2020، والمادة 20 من القانون العضوي 16-12.

⁴ المادة 20 و 28 من القانون العضوي 16-12.

⁵ المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، 0269 مؤرخ في 22 أوت 2017 ج ر ع 49.

خامسا: دور المعارضة البرلمانية في العمل التشريعي.

المبادرة بالتشريع حق لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة والمعارضة البرلمانية، وذلك حسب المادة 116 من التعديل الدستوري 2020، هذه المادة تسمح للمعارضة البرلمانية بالمشاركة الفعلية في الاعمال التشريعية، لكن الاشكال يثار فيما يخص نصاب القانوني للمعارضة بالمبادرة باقتراح القوانين، فالمشرع الدستوري قيد النواب بنصاب معين يتمثل في عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من أعضاء مجلس الأمة للمبادرة باقتراح القوانين، هذا العدد يصعب على المعارضة تحقيقه في ظل وجود تكتلات حزبية موالية للحكومة، مما يعطل عمل المعارضة في المجال التشريعي، رغم لجوئها إلى تكتلات والتي عادت ما يرفض مقترح المعارضة، نتيجة توجه أغلب الاحزاب الضعيفة في البرلمان لمساندة أحزاب الموالاة، لهذا كان على المشرع أن يخفض في النصاب القانوني للمبادرة باقتراح القوانين من طرف المعارضة، وذلك بتخفيضه إلى نصاب عشرة (10) نواب من المعارضة، أو رفع القيد العددي بصفة نهائية وبالتالي قدرة المعارضة على ممارسة هذا الحق بواسطة أي نائب من المعارضة.¹

فلا يمكن منح الحق لهيئة معينة وفي مقابل ذلك يتم تقييد ممارسة هذا الحق، فهذا التناقض بين النص الدستوري والممارسة، يجعل من الصعب على المعارضة ممارسة حق المبادرة باقتراح قانون.

وإذا كان جدول الأعمال تتحكم فيه الحكومة من خلال إدراف الأولويات فيما يخص مشاريع واقتراحات القوانين، هذه الاخيرة أي اقتراحات القوانين غالبا ما تكون قليلة أو غير مدرجة ضمن جدول أعمال الحكومة بالنسبة لنواب الأغلبية، فما بالك بالنسبة للمعارضة التي لا تجد لها أثر فيما يخص اقتراح القوانين، بل حتى دورها في التصحيح والصياغة فيما يخص مشاريع القوانين مقدمة من طرف الحكومة غير موجود وضعيف نتيجة ضعف

¹ جليل سارة، الاطار القانوني للمعارضة البرلمانية في الجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2016-201، ص 66.

تمثيلها في غرفتي البرلمان¹. فهي غير قادرة على الحصول على مقاعد في البرلمان بالشكل الذي يضمن لها ممارسة هذا الحق².

كما أن نظام التمثيل النسبي المعتمد في الانتخابات التشريعية أثر في إضعاف المعارضة، من خلال تقوية الأحزاب الكبيرة وإضعاف الأحزاب الصغيرة داخل البرلمان والتي تمثل معارضة ضعيفة ومحدودة الأثر.

المطلب الثالث: مساهمة البرلمان مع السلطة التنفيذية في العمل التشريعي

منحت الدساتير المعاصرة للسلطتين التشريعية والتنفيذية حق المبادرة بالقوانين، وذلك في مجالات محددة بالنسبة للبرلمان كاختصاص حصري تمارسه وفقا للضوابط الدستورية، غير أن الاختصاص الدستوري بالمبادرة بالتشريع تراجع لصالح السلطة التنفيذية بسبب تدخل الدولة في مختلف جوانب الحياة العامة³، ومن هذا المنطلق أقرت الدساتير الجزائرية للسلطة التنفيذية حق المبادرة بالقوانين سواء بالنسبة للحكومة أو رئيس الجمهورية.

أولاً: احتكار الحكومة للعمل التشريعي خارج اختصاص البرلمان

عمل المشرع الدستوري في ظل التجربة الدستورية الجزائرية، على تقليص وتحديد مجالات المبادرة البرلمانية وتقييد ممارستها، بالشكل الذي أدى إلى إضعاف المبادرات البرلمانية، أمام تزايد تدخل الحكومة في مجالات واسعة لتشريع. فالنصوص الدستورية والقانونية مكنت السلطة التنفيذية من ممارسة العملية التشريعية، من بداية المبادرة التشريعية في شكل مشروع قانون إلى غاية المصادقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية، مما يتجلى بوضوح تفوق الحكومي في جميع مراحل العملية التشريعية، من جهة واستحوادها على باقي مجالات التشريع التي لا يمكن للبرلمان التدخل فيها من جهة أخرى. هذه السيطرة على المجال التشريعي لا تتفرد به الحكومة لوحدها بل يشاركها في ذلك رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر التشريعية غير الخاضعة لمناقشة البرلمان.

¹ ناجي عبد النور، دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، ماي 2017، 308.

² زين جيلالي عبد الرحمان، حقوق المعارضة البرلمانية الدستورية في مجالات التشريع والرقابة والتمثيل المؤسساتي، دراسة في الدستور الجزائري، حوليات جامعة الجزائر 1-6 العدد 32- الجزء الأول، 2018، ص 67.

³ عبد الصديق شيخ، تفوق السلطة التنفيذية في عملية المبادرة التشريعية، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05 العدد 1 سنة 2020، ص 542.

حيث أصبح رئيس الجمهورية مشرع منافس وقوى أمام البرلمان كونه صاحب الشرعية الانتخابية الواسعة التي تؤهله للتدخل في حدود الدستور في مجال التشريع الخارف عن سلطة البرلمان. فالمكانة الدستورية لرئيس الجمهورية أمام الشعب وعد تقييد سلطته في التشريع تجعله صاحب ثقة، مما تؤهله هذه الاخيرة لممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر بشكل يجعل البرلمان في الترتيب الاخير بعد رئيس الجمهورية والحكومة في المجال التشريعي.

- تدخل الحكومة في العمل التشريعي

منذ دستور 1963 إلى غاية الدستور الحالي تعد الحكومة طرفا رئيسيا في العمل التشريعية، فإلى جانب البرلمان أوكلت الدساتير الجزائرية للحكومة اختصاص تشريعي خارف مجال البرلمان، مما أدى بهذه الالية إلى تفوق الحكومة في المبادرة التشريعية المطروحة في شكل مشاريع القوانين على حساب مبادرة النواب.

- توسيع المبادرة الحكومية على حساب مبادرة النواب

حسب المقتضيات الدستورية فإنه لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، صلاحية المبادرة بالقوانين، على أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأى مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة¹.

فالمشروع الدستوري منح للحكومة ممثلة في الوزير الأول في حالة الاغلبية الرئاسية، أو رئيس الحكومة في حالة الاغلبية البرلمانية، سلطة المبادرة بالتشريع في مجالات واسعة خارجة عن مجالات تشريع البرلمان، كما أن المشروع الدستوري لم يقيد المبادرة الحكومية بأية قيد عددي، فقط اشترط أن تكون المبادرة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة كون هاتين الشخصيين بإمكانهم تمثيل كل قطاع وزاري على حدى.

ما يثار بصدد الاغلبية الرئاسية والبرلمانية في حالة المبادرة الحكومية، من اشكالات، فالمبادرات الحكومية القادمة من الاغلبية الرئاسية الناتجة عن الانتخابات التشريعية التي يرأسها الوزير الأول لا تثير اي اشكال بخصوص مشاريع القوانين المقدمة من الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، غير أن الاشكال يثار بصدد المبادرة التشريعية القادمة من الحكومة المنبثقة عن الاغلبية البرلمانية الناتجة عن الانتخابات التشريعية، والتي لا تتماشى وتوجهات برنامج رئيس الجمهورية فكيف يتم تفعيل برنامج رئيس عن طريق المبادرة

¹ المادة 143 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 126 من التعديل الدستوري 2016.

الحكومية المنبثقة عن الاغلبية البرلمانية، حيث يكون بإمكان اغلبية البرلمانية ان ترفض مشروع قانون لا يتماشى وتوجهاتها وهي الحالة التي تكون فيها الاغلبية البرلمانية تنتمي إلى حزب غير حزب رئيس الجمهورية، مما قد يؤدي إلى تصادم بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية.

- غياب القيود الواردة على المبادرة الحكومية

لم يقيد التعديل الدستوري 2020 المبادرة الحكومية بأية قيد، فقط مسألة عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة لإبداء رأيه حولها، حيث يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الامين العام للحكومة¹، ثم تعرض بعد ذلك على مجلس الوزراء للمداولة واتخاذ ما يراه مناسباً لذلك²، على أن يتم بعد ذلك الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ايداع مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة.

علاوة على ذلك يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويحرر نصه في شكل مواد، كما لا يقبل أي مشروع قانون مضمونه نظير مضمون مشروع قانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهراً³، كما يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين (02) من تاريخ الشروع في دراسته بناء على طلب الحكومة وموافقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

- المبادرة في المجال المالي كامتياز للحكومة دون البرلمان

اتجهت معظم دساتير المعاصرة إلى منح صلاحية إعداد قانون المالية للحكومة وحدها، في حين يقتصر دور البرلمان في هذه الحالة على المصادقة والتصويت على قانون المالية، ويرجع الامر في منح هذه الصلاحية للحكومة كون هذه الاخيرة تملك من المعلومات والوثائق ما يؤهلها لممارسة هذا الحق الدستوري، فالحكومة ادري باحتياجات المواطنين من خلال الاعتماد على الاحصائيات المتوفرة لدى كل دائرة وزارية ملزمة بإعداد

¹ المادة 2 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 الذي يحدد أشكال الاجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ف رسمية عدد 64، مؤرخة في 30 أوت 1998.

² مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، المجتمع والدولة، رقم، 3-2014 ص 58.

³ المادة 22 و 23 و 25 من القانون العضوي 16-12.

مشروع ميزانية تقديري مرتبط بقطاعها الوزاري، معتمدة في ذلك على عدد من الخبراء في المجال المالي، حيث يعتمد في اعداد مشروع الميزانية من طرف وزارة المالية على توجهات المخطط السنوي وتوقعات مختلف القطاعات¹.

وعلى هذا الاساس فان منح الحكومة اختصاص التشريع في المجال المالي له ما يبرره، أمام قلة الامكانيات من طرف البرلمان، على أن تقتصر وظيفة هذا الاخير في رقابة مدى صرف الحكومة للميزانية في الأوجه والمشاريع المحدد في هذا الاطار.

في بريطانيا جرى العرف بالنسبة للوظيفة المالية أن يترك للحكومة تحديد مطالبها المالية والضرائب التي ترغب في فرضها دون مناقشة ماعدا المناقشة الفنية قبل العرض على مجلس العموم²، في الجزائر حسب المقننات الدستورية فانه لا يمكن للبرلمان القيام بأية مبادرة تتعلق بالجانب الما ، عل أن يبقى ذلك حكرا على الحكومة لوحدها³، كما لم يحدد الدستور الجهة التي تتولى اعداد قانون المالية، غير أن القانون 84-17، اعتبر وزارة المالية الدائرة الوزارية المكلفة بتحضير واعداد مشروع قانون المالية، حيث يتمتع وزير المالية بصلاحيات واسعة في هذا الإطار⁴. يأخذ قانون المالية ثلاثة أنواع قانون المالية السنوي وقانون المالية التكميلي، وقانون ضبط الميزانية، حسب المادة 2 من قانون 84-17 ، وفي هذا الصدد أشارت المادة 6 منه أن قانون المالية يحدد موارد

¹ محمد صغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص 101.

² دالين سردار زهدي النوري، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، طبعة، 2016، ص 232.

³ المادة 147 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 139 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ في إنجلترا يتمتع وزير الخزانة بسلطات واسعة في اعداد الميزانية، في الولايات المتحدة يقوم بذلك مكتب الميزانية التابع مباشرة لرئيس الجمهورية، في فرنسا لا يتمتع وزير الخزانة بالصلاحيات التي يتمتع بها وزير الخزانة البريطاني إذ بإمكان وزير الخزانة الفرنسي بعد تلقي تقديرات النفقات مختلف الوزارات أن يقترح تعديل عليها، وفي حالة عدم موافقة الوزير المعني على تعديل يعرض النزاع على مجلس الوزراء للفضل فيه، انظر محمد صغير بعلي و يسري ابوالعلاء، المالية العامة، مرجع سابق، ص 100.

الدولة وأعبائها في اطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوات¹

يتضح أن المشرع الدستوري منح للبرلمان صلاحية التصويت على ميزانية الدولة، بالإضافة إلى المصادقة على مشروع قانون المالية، وبهذا يكون المشرع الدستوري قد احتفظ بالاتجاه الكلاسيكي من خلال تبنيه نظرية الميزانية، وفي مقابل ذلك اعتمد نظرية قانون المالية رغم أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد هجر نظرية الأولى واحتفظ بالثانية²، ليتحول البرلمان الجزائري إلى مانح رخصة التصويت ومصادق على مشروع قانون المالية رغم أن دستور 2016 اعتمد قانون المالية السنوي، غير أن المشرع الدستوري في تعديل 2020 تدارك الأمر من خلال تبنيه نظرية قانون المالية، وهذا ما تأكد من خلال المادة 139 فقرتها 12 ... "التصويت على قوانين المالية...".

فالميزانية تشتمل على الإيرادات والتحفظات النهائية فقط، في مقابل ذلك أن قانون المالية يشتمل على كل العمليات المالية المؤقتة والنهائية.

يخضع البرلمان في اعتماد قانون المالية على قاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، حيث لا يمكن للحكومة تنفيذ قانون المالية إلا بعد مصادقة البرلمان من خلال الرخصة المالية لإعطاء الضوء الاخضر للحكومة بتنفيذ ما جاء في قانون المالية³. حيث يتم دراسة ومناقشة قانون المالية على مستوى اللجنة المختصة بالمجلس الشعبي الوطني - اللجنة المالية والميزانية- وكذا اللجنة الدائمة بمجلس الأمة - لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية- حيث يشتمل قانون المالية على ميزانية الدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة، إذ تعد الميزانية من بين الحسابات المتضمنة في قانون المالية⁴. كما أجاز التعديل الدستوري لعام 2020 للبرلمان سلطة تعديل قانون المالية حسب المادة 649 من تعديل 2020، بقولها "لا يقبل اقتراح أى قانون أو تعديل لقانون يقدمه أعضاء

¹المادة 1 و 2 من قانون 84-17 مؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية، ج رع 28 مؤرخة في 10 جويلية 1984 المعدل والمتمم.

²كريمة حدوش، مصادر قوانين الميزانية والمالية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2016-2017، ص 27.

³عقيلة خرباش ي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، ص 146.

⁴المادة 28 من القانون العضوي 12/16.

البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها "

تؤكد هذه المادة سلطة البرلمان في تعديل قانون المالية، بالإضافة إلى ذلك فإن القانون العضوي 12/16 منح للجنة المختصة لكلا الغرفتين تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته¹، فالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حدد الجهات التي يمكن لها تعديل قانون المالية من قبل الحكومة ممثلة في وزير المالية، أو من طرف اللجنة المختصة أو عشرة (10) من النواب²، شريطة أن يكون التعديل معللا وبإيجاز وأن يشمل مادة من مواد النص المودع، وبالتالي يمكن للحكومة أو اللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت، قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها .

ثانيا: المبادرة الرئاسية في العمل التشريعي

مكانة رئيس الجمهورية الدستورية جعلته منافس قوى في العمل التشريعي بين البرلمان والحكومة، من خلال منح رئيس الجمهورية سلطة المبادرة بالتشريع وفقا لآلية التشريع بأوامر أو عن طريق المبادرة بالتعديل الدستوري³، حيث أصبح مشرعا أصيلا في مواجهة سلطة البرلمان .

- الأوامر التشريعية كآلية لإضعاف البرلمان

أجاز المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية المبادرة بالتشريع من خلال آلية التشريع بأوامر، وهي اختصاص حصري واستثنائي لرئيس الجمهورية، يمارسه دون سواه في حالات محددة على سبيل الحصر، سواء تم ذلك في الحالات العادية أو الحالات غير العادية .

¹المادة 28 من القانون العضوي 12/16.

²المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³النظام الدستوري الجزائري وفقا لدستور 1989 لم يتبنى آلية التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية، حيث لم ينص على هذه الآلية وترك العملية التشريعية للبرلمان معتمدا في ذلك على فكرة مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، ليتراجع عن هذه الفكرة ويتبناها في دستور 1996، أنظر كرازدي الحاف الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه قانون عام، كلية الحقوق، جامعة باتنة، سنة 2014-2015، ص 329. كما يعد دستور 1963 الوحيد الذي منح سلطة التشريع بأوامر بناء على تفويض من المؤسسة التشريعية.

أ- الحالات العادية لتشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية منح المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر حتى في ظل وجود المؤسسة التشريعية، غير أنه قيده بممارسة هذا الحق في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العهدة البرلمانية .

حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

تنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020، بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة يتضح من نص المادة أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، مع توفر شرط الاستعجال في المسائل المراد التشريع فيها، ولكي تتحقق حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وهي حالة عدم حصول مخطط عمل الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني، حيث ينحل المجلس وجوباً¹، حسب هذه الوضعية الدستورية نكون بدون مجلس شعبي وطني، فهنا بإمكان رئيس الجمهورية ممارسة صلاحيته التشريعية عن طريق الأوامر قصد ضمان إستمرار مؤسسات الدولة إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية جديدة². أما الحالة الثانية وهي حالة الموافقة على لائحة الثقة³، ففي هذه الحالة يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، على أن تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر يمكن تمديد هذه المدة لأجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية⁴ .

2- تشريع خلال العهدة البرلمانية

بالعودة إلى المادة 138 من تعديل 2020 يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر، تبتدي في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو، غير أنه يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، طلب تمديد الدورة العادية لأيام محدودة لغرض لانتهاه من

¹المادة 108 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 96 من التعديل الدستوري 2016

²المادة 151 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 147 من التعديل الدستوري 2016.

³المادة 111 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 98 من التعديل الدستوري 2016.

⁴المادة 151 من التعديل الدستوري 2020.

دراسة نقطة في جدول الأعمال¹. فإذا كان دستور 1996 يخول لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان، كون أن البرلمان في دستور 1996 كان يجتمع في دورتين عاديتين، فإن تعديل 2016، وتعديل 2020، تبني نظام الدورة الواحدة والتي تمتد إلى غاية عشرة (10) أشهر من السنة البرلمانية، خارف الدورة العادية بإمكان رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر حيث اشترطت المادة 142 من تعديل 2020 على رئيس الجمهورية أن يشرع فقط في المسائل ذات الطابع الاستعجالي، وهي المسائل التي لا تحتمل التأخير بحكم طبيعتها، لكن عدم وجود معيار يحدد على أساسه المسائل العاجلة، يفتح الباب لرئيس الجمهورية من خلال استعمال سلطته في التشريع بأوامر حيث يمتلك لوحده سلطة تقديرية فيما يخص المسائل العاجلة التي يراد فيها التشريع، مما يؤثر على سلطة البرلمان في المجال التشريعي.

كما يتعين على رئيس الجمهورية استشارة مجلس الدولة وجوبا في هذه الحالة. وإن كان يرى جانب من الفقه أن استشارة رئيس الجمهورية غير ملزمة².

كما اشترط المشرع الدستوري على رئيس الجمهورية أن يعرض الأوامر التشريعية على البرلمان بغرفتيه عند أول دورة للانعقاد، غير أنه ليس لرئيس الجمهورية في حالة تأجيل انعقاد دورة البرلمان أن يشرع، نظرا لأن التأجيل يقطع دورة الانعقاد وبالتالي استئناف انعقاد الدورة لا يعد دورة جديدة وإنما استكمال لدورة نفسها وهذا ما أخذ به أغلب الفقه³، وبالتالي فإن عدم عرض الأوامر التشريعية على البرلمان تعد عديمة الاثر إذا تجاوزت المدة القانونية⁴، وهذا ما يؤكد جدية الأوامر التشريعية التي يبادر بها رئيس الجمهورية، كما أن البرلمان ملزم فقط بالموافقة على الأوامر التشريعية من خلال التصويت عليها بدون مناقشة حسب المادة 37 من القانون

¹المادة 138 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 135 من التعديل الدستوري 2016.

²بن سونة خير الدين، حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري سنة 2016. حوليات جامعة الجزائر 1-العدد 33، الجزء الثالث، سبتمبر 2019، ص 63.

³بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية، مرجع سابق، ص 44.

⁴فاطمة الزهراء رضاني، سلطة مساهمة السلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2005-2006 ص 36.

العضوي 12/16، لاسيما إذا كانت الاغلبية البرلمانية موالية لرئيس الجمهورية¹، ولصحة الاجراءات الشكلية، يتعين على رئيس الجمهورية اتخاذ الأوامر التشريعية بمجلس الوزراء.

– حالات التشريع بأوامر في الظروف غير العادية

في هذه الحالة تتسع سلطات وصلاحيات السلطة التنفيذية في ظل الظروف الاستثنائية، حيث تنتقل أعمال السلطة العامة في الدولة من المشروعية العادية إلى المشروعية الاستثنائية، فالحالة الاستثنائية هي تلك الحالة التي تكون فيها الدولة مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، كما تعرف الظروف الاستثنائية، بأنها تلك الظروف التي يتحقق معها تهديد النظام العام بالمساس باستقرار وأمن مؤسسات الدولة وسلامة التراب الوطني والممتلكات والمواطنين².

يعود مصدر وأساس نظرية الظروف الاستثنائية إلى فكرة الضرورة والتي يرجع أساس وجودها إلى الرومان من خلال عبارة المعتمدة أن سلامة الشعب فوق سلامة القانون³، في فرنسا أخذت هذه النظرية صبغة سياسية لتتحول فيما بعد إلى نظرية فعلية ذات أساس قانوني تستمد سبب وجودها من المشروعية الاستثنائية، وقد صدرت عدة أحكام من قبل القضاء الفرنسي تخص هذه الحالة⁴.

نظرية الضرورة تأتي كاستثناء، على مبدأ سمو الدستور، ذلك أن المبادئ الدستورية شرعت للظروف العادية، غير أنه في حالة تعرض البلاد لظروف استثنائية، لرئيس الجمهورية أن يتدخل ويتخذ كافة الاجراءات والتدابير لمواجهة كل ما يمس ويهدد سلامة الدولة ووحدتها.

¹ مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 65.

² لدرع نبيلة، السلطة التنفيذية والحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دراسة تطبيقية عن حالة الجزائر، مجلة صوت القانون، العدد الأول أفريل، 2014، ص 117.

³ عبد الحميد متولى، القانون الدستوري والانظمة السياسية، الطبعة السادسة، منشأة المعارف، الاسكندرية سنة 1976 ص 208.

⁴ بوقرن توفيق، الصلاحيات الدستورية الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال جائحة كورونا وتأثيرها على الحقوق والحريات، حوليات جامعة الجزائر 1، 6، المجلد 34، عدد خاص القانون وجائحة كوفيد 19، ص 209.

بالعودة إلى دساتير الجزائرية¹، نجد المؤسس الدستوري منذ دستور 1963 إلى غاية دستور 2020، أكد على مسألة الظروف الاستثنائية واعتبرها حالة دستورية يجب مراعاتها وإعمالها في حالة وقوعها بناء على السلطة التقريرية لرئيس الجمهورية.

وبما أن الظروف الاستثنائية تتطلب وجود قواعد قانونية متميزة²، حيث تسمح لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحيات استثنائية لمواجهة وضع معين.

وعلى هذا الأساس فإن قرار رئيس الجمهورية فيما يخص الحالة الاستثنائية لا يخضع لرقابة القضاء فهو من أعمال السيادة³، وبالتالي فإن كافة الإجراءات المرتبطة بهذه الحالة لا تخضع للرقابة، غير أنه في حالة عدم طلب رئيس الجمهورية رأى المؤسسات الدستورية يعرض قراره للإلغاء.

حيث تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، فالسلطة التشريعية لرئيس الجمهورية مرتبطة بالحالة الاستثنائية، وبالتالي زوال هذه الحالة يترتب عنه عدم صلاحية الرئيس في اتخاذ أوامر تشريعية، لهذا حدد المشرع الدستوري آجال للحالة الاستثنائية والتي لا يمكن تمديدها إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا⁴. وإذا كانت حالة الطوارئ والحصار تدخل ضمن الحالات الاستثنائية نتيجة الضرورة الملحة⁵، حيث يقرر رئيس الجمهورية هذه الحالات بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، وذلك من خلال اتخاذ كافة التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما، غير قابلة للتمديد إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفته المجتمعين معا.

¹دستور 1963 في المادة 63 منه، دستور 76 في المادة 10 منه، دستور 89 في المادة 87 منه، دستور 96 في المادة 93 منه،

التعديل الدستوري 2016 في المادة 142 منه، التعديل الدستوري 2020، في المادة 98 منه

²لدرع نبيلة، مرجع سابق، ص 120.

³مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، ص 34.

⁴المادة 98 من التعديل الدستوري 2020.

⁵المادة 97 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 105 من التعديل الدستوري 2016.

فإنه لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في ظل هذه الحالات، وإن كان النص الدستوري لم ينص صراحة على ذلك.

ففي حالة الحصار حفظ نظام يقع على عاتق المؤسسة العسكرية¹، وفي مقابل ذلك ينظر القضاء العسكري في التجاوزات المرتكبة في هذه الحالة، في مقابل ذلك حالة الطوارئ تسهر السلطات المدنية على متابعتها دون السلطات العسكرية نظرا لقلّة خطورتها²، وبالتالي على رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في ظل هذه الحالات بما فيها حالة الحرب³، وإن كان دستور لم ينص صراحة على ذلك، مما يدل على أن رئيس الجمهورية يعتبر مشرع استثنائي لمواجهة جميع الحالات الاستثنائية، ذلك أن الالتزام بالقانون في الحالات العادية أمر طبع، فإن ذلك ليس من السهل في ظل الحروب والأزمات التي تستدعي سرعة اتخاذ التدابير من أجل توحيد النشاط⁴.

- سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية

خول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، فإذا كان للبرلمان صلاحية المصادقة على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه⁵، فإنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الأجل المحددة، وقصد تنفيذ البرامج السنوية المتعلقة بالتنمية وتسيير المؤسسات العامة في الدولة، فإن الدستور أجاز لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي هذا ما يعزز دور السلطة التنفيذية في المجال المالي⁶، ليصبح مجال السلطة التنفيذية في التشريع أوسع بكثير من مجال البرلمان، مما يترتب عنه تضيق إرادة البرلمان واتساع إرادة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية باعتباره صاحب الشرعية الانتخابية الواسعة.

¹ بوقرن توفيق، مرجع سابق، ص 214.

² مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 29.

³ المادة 100 و 101 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 109 و 110 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 458.

⁵ المادة 146 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

⁶ مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 55.

مرونة من حيث تعديلها والتي تعرف بالدساتير المرنة، فهي لا تحتاف إلى إجراءات معقدة بقدر ما تتطلب لتعديلها نفس إجراءات تعديل القانون العادي.

وعلى هذا الاساس منح المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وذلك بعدما يتم التصويت على مشروع التعديل من كلتا الغرفتين، يتم عرض التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوما لإقراره¹، تتم المبادرة بالتعديل الدستوري من قبل رئيس الجمهورية، أو أن يكلف الحكومة بعملية التعديل، أو أن يتولى إجراء مشاورات مع ممثلي الاحزاب السياسية وكذا المجتمع المدني²، أو عن طريق تعيين لجنة خبراء كما حصل في تعديل 2020³.

إذا ارتأت المحكمة الدستورية أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الانسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأية كيفية التوازنات الاساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعللت رأيها، أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان⁴.

غير أن القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري يصبح لاغيا إذا رفضه الشعب ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية⁵، إضافة إلى ذلك فإن الاستفتاء إجراء استشاري يطلبه رئيس الجمهورية من الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، وهي الحالة التي يلجأ فيها رئيس الجمهورية لاستفتاء الشعب حول تعديل الدستور⁶ دون المرور على البرلمان.

¹مصطفى البحري، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، 2013، ص 205.

²المادة 129 من التعديل الدستوري 2020.

³بركات مولود، آليات المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 11، سنة 2018، ص 294.

⁴في النظام الدستوري المغربي المبادرة بتعديل الدستور تكون من طرف الملك أو رئيس الحكومة فالبرلمان لا يملك سلطة المبادرة بالتعديل، انظر سعاد عمير، آليات المراجعة الدستورية على ضوء الدستور الجزائري لسنة 2008، والدستور المغربي لسنة 2011، دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، جانفي 2014، ص 150.

⁵المادة 221 من التعديل الدستوري 2020.

⁶المادة 222 من التعديل الدستوري 2020.

ثالثاً: حدود مساهمة البرلمان في العمل التشريعي مع الحكومة

إن إمكانية ممارسة البرلمان لسلطته في المناقشة والمصادقة على القوانين تبقى مقيدة بالمبادرات الحكومية والبرلمانية، وعلى هذا الأساس تأتي مرحلة المناقشة والمصادقة لإتمام العمل التشريعي، فالبرلمان يتدخل في بعض الحالات في جميع مراحل العملية التشريعية، فيمتدى كانت المبادرة برلمانية، أما في حالة المبادرة الحكومية يقتصر دور البرلمان على تدخله المراحل الأخيرة من العملية التشريعية، والمتمثلة في المناقشة والمصادقة على المبادرات الحكومية دون الأوامر التشريعية.

- تأمين مرور المبادرة الحكومية أثناء مرحلة المناقشة والتصويت

تعد آلية المناقشة والتصويت مرحلة جوهرية في العملية التشريعية، لهذا أكد المشرع الدستوري لسنة 2020، على أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، حيث تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 144 من الدستور.

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه¹، إن اشتراك كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في عملية المناقشة والتصويت، يجعل مجلس الأمة حارس أمين من خلال الكفاءات التي يتمتع بها لتصحيح الأخطاء التي يرتكبها نواب المجلس الشعبي الوطني²،

وعلى هذا الأساس يتم دراسة مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى اللجان المختصة³، وذلك بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، حيث يتم دراسة

¹ المادة 91 ف9 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 91 ف8 من التعديل الدستوري 2016.

² المادة 145 من التعديل الدستوري 2020، تقابلها المادة 138 من التعديل الدستوري 2016، غير أن الجديد في المادة 145 أنه بإمكان الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة عرض النص على المجلس الشعبي الوطني، وعليه فإن الانتخابات التشريعية هي التي تحدد لنا المركز القانوني لرئاسة الحكومة. حسب طبيعة الاغلبية رئاسية أو برلمانية

³ محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة بسكرة، سنة 2015-2016، ص 67.

مشاريع واقتراحات القوانين، حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، أو دون مناقشة.

كما يمكن أن يجرى التصويت برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، على أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية¹، إذ يعد التصويت مع المناقشة العامة الاجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، حيث يأخذ مرحلتين متتابعتين هما المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة².

بالنسبة لمشاريع القوانين يتم مناقشتها بالاستماع أولاً إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق، أما في حالة اقتراحات القوانين تتم المناقشة بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح ثم ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق، على أن تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص، حيث يتناول الكلمة بناء على طلبه، ممثل الحكومة، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها أو مندوب أصحاب الاقتراح، على أن يترتب على المناقشات إما التصويت على النص كاملاً، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، على أن تبت فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع³، كما أنه بإمكان ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح القانون، أن يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة، مادة مادة، غير أنه إذا أثر التعديل الشفوي في فحوى النص، بعدما تبين ذلك لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة، فإن لرئيس الجلسة أن يقرر توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل، وفي هذه الحالة توقف الجلسة وجوباً بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون⁴، يتدخل خلال المناقشة مادة مادة وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، وبعد هذه التدخلات يعرض للتصويت حسب الحالة⁵، ويتعلق الامر

¹ المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر ع 46 مؤرخة في 30 جويلية 2000، والمادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر ع 49 مؤرخة في 22 أوت 2017.

² المواد 29-30 من القانون العضوي 16-12.

³ المادة 32 من القانون العضوي 16-12.

⁴ المادة 35 من القانون 16-12.

⁵ المادة 34 من القانون العضوي 16-12.

أيضا بمشاريع القوانين المتضمنة الموافقة عليها على الاتفاقيات والمعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان، حيث يتم التصويت ومناقشتها مادة مادة مع عدم تعديلها¹، أما بالنسبة للتصويت مع المناقشة المحدودة فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة يقرر تفعيل هذه الاداة، وذلك بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، على أن لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة، أما خلال المناقشة مادة مادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوب أصحاب التعديلات².

يظهر جليا تواجد الحكومة في كل من مرحلة المناقشة والتصويت بالشكل الذي يعبر عن دور هذه السلطة في العمل التشريعي وهيمنتها على هذه المرحلة، وهذا قصد تمرير مشاريع القوانين المقدمة من طرفها وإضفاء التعديلات على اقتراحات القوانين التي لا تتماشى مع سياستها وتوجهاتها، مما يضعف دور النواب في هذه المرحلة، رغم العمل المشترك بين المجلسين في مرحلة المناقشة والتصويت من خلال مساندة كل غرفة لأخرى قصد ضمان توفير نصوص تشريعية تعبر عن السيادة التشريعية³.

- تأمين مرور الأوامر التشريعية من خلال عدم خضوعها للمناقشة:

إن مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المستمدة من الارادة الشعبية العامة، تمكنه من ممارسة العمل التشريعي عن طريق الأوامر التشريعية إلى جانب البرلمان صاحب صلاحية التشريعية المحدودة، فالأوامر التشريعية بما أنها صادرة عن رئيس الجمهورية صاحب السيادة في العمل التشريعي، فإن التعديل الدستوري لعام 2020، والقانون العضوي 16-12، تمكن من تأمين المهمة التشريعية لرئيس الجمهورية، حيث تم إبعاد مسألة المناقشة فيما يخص الأوامر التشريعية الصادرة عنه، وأحتفظ فقط بألية التصويت عليها، وهذا ما أكدته المادة 142 ف3 بقولها: ".. يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"

¹المادة 35 من القانون العضوي 16-12.

²المادة 36 من القانون العضوي 16-12.

³محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 68.

كما أكدت على هذا الإجراء المادة 37 من القانون العضوي 16-12، بأن رئيس الجمهورية يعرض الأوامر التشريعية على كل غرفة للموافقة عليها دون مناقشتها، حيث يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، كما لا يمكن تقديم أي تعديل على الأوامر التشريعية¹، وعليه إن إبعاد الأوامر التشريعية من المناقشة، يعطي صلاحية أكثر لرئيس الجمهورية في ممارسة العمل التشريعي، من خلال تضمن الأوامر التشريعية للمواد قد لا تعبر عن تطلعات وطموحات الشعب، مما يجعل رئيس الجمهورية أمام مواجهة شعبية إلى الحد الذي قد يقلل من مكانته في الدولة خصوصا في الاستحقاقات الرئاسية، ولهذا فإن إجراء المناقشة يمثل ضمانا للممارسة البرلمان الرقابة الداخلية على العمل التشريعي القادم من السلطة التنفيذية.

- تأمين المصادقة على مشاريع واقتراحات القوانين من خلال الاغلبية البرلمانية

طبقا لإحكام المادة 145 ف3 من التعديل الدستوري 2020، تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، على أن تناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه، وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية².

وفي هذا الصدد يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في مناقشة مادة مادة، حيث يتخذ المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قراره بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة، تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى³.

غير أنه بإمكان الرئيس أن يعرض للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة⁴.

¹المادة 37 من القانون العضوي 16-12.

²المادة 146 من مشروع تعديل 2020.

³المادة 136 من القانون العضوي 16-12.

⁴المادة 40 من القانون العضوي 16-12.

يصادق مجلس الأمة، على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية¹، حيث يتولى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، إرسال النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشرة (10) أيام، على أن يشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص، بعد ذلك يتولى كل من رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، إرسال النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس الغرفة والوزير الأول بهذا الإرسال².

من السهولة إعمال الاغلبية المطلوبة للتصويت على القانون العادي أو العضوي أمام المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، متى كانت المبادرة من الحكومة، بالإضافة أن التشكيلة البرلمانية من أحزاب الموالات تعتبر كضامن للممارسة التصويت بسهولة من خلال تبسيط النصاب القانوني المحدد للمصادقة على القوانين. وعلى هذا الأساس، فإن الأغلبية الحزبية داخل البرلمان لا تعمل على تعطيل إجراء المصادقة في مواجهة الحكومة، بل تهدف إلى التصويت لصالح المبادرة الحكومية، مما يجعل من الصعب على المعارضة البرلمانية بلوغ مثل هذا النصاب³.

¹ عندما كانت نسبة مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في ظل تعديل 2008، والمحدد بثلاثة (4/3) أعضاء مجلس الأمة، فإن تعديل 2016 و 2020 بسط من نصاب المصادقة المتعلقة بمجلس الأمة، أنظر أحمد تتاح، إصلاح النشاط البرلماني في الجزائر وفقا للنظام القانوني لسنة 2016، مرجع سابق، ص 492.

² المادة 42 و 43 من القانون العضوي 16-12.

³ تجدر الإشارة أن دستور 2016، يساوي بين غرفتي البرلمان فيما يتعلق بالمصادقة على القانون العضوي، عندما اشترط الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس ي البرلمان، في حين كان دستور 1996 قد ميز بينهما

المبحث الثاني: الرقابة وألياتها في ظل التعديل الدستوري 2020.

يملك البرلمان الجزائري عدة وسائل، تمكنه من القيام بمهمته الرقابية إزاء كيفية أداء الحكومة لأعمالها؛ خولها له المؤسس الدستوري في العديد من الدساتير وصولاً إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020. و إن اختلفت هذه الآليات في شروطها و إجراءاتها، إلا أنها تشترك في كونها غير محركة للمسؤولية السياسية للحكومة، لأنها تبقى مجرد آليات استعلامية تتفاوت في درجة شدتها فقط، يمكن حصرها في الأسئلة بنوعها أسئلة شفوية وأسئلة كتابية (المطلب الأول) والتحقق البرلماني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الدور الرقابي للبرلمان الجزائري على اعمال الحكومة على ضوء التعديل

الدستوري 2020

الأسئلة البرلمانية¹ كآلية استعلامية .

يوضع السؤال البرلماني بين يدي أعضاء البرلمان لتمكينهم من أداء وظائفهم الكلاسيكية. فهو ذلك الاجراء الذي بفضله يستطيع أعضاء البرلمان الحصول على المعلومات وطرح الاستفسار على الوزراء المختصين بموضوع السؤال².

تعد الأسئلة البرلمانية أداة من أدوات رقابة البرلمان على أعمال الحكومة وفقا للنظام الدستوري الجزائري ، كما أنها من أكثر الآليات استعمالا من الناحية العملية، إذ تزود البرلمان بالحقائق والمعلومات اللازمة حول موضوع معين في أي مجال من مجالات النشاط الحكومي. وتمكنه من سن نصوص تشريعية لسد النقائص و الاختلالات أو التحقق من حصول واقعة أو استقهام عضو البرلمان عما يجهل وفقا لما ورد في اللوائح الداخلية للبرلمان

¹ ظهرت الأسئلة في بريطانيا ،حيث طرح أول سؤال في تاريخ النظام السياسي البريطاني بمجلس اللوردات في 19 ديسمبر من العام 1721 وإن لم يتبع الاجراءات المتعارف عليها اليوم تم تكررت سنة 1739 و تبعت بجواب الوزير إلا أن الاعتراف الرسمي بحق السؤال لأعضاء البرلمان كان بتاريخ 21 ماي 1783 عندما أعلن مجلس العموم ذلك .راجع ،عادل الظمطاوي ، الأسئلة البرلمانية ،أنواعها ووظائفها،دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، دار الفكر العربي،1987، ص12 و ما بعدها .

² عمار عباس ، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في دستور الجزائر لسنة 1989 ، رسالة ماجستير معهد الحقوق، جامعة وهران ،1995، ص193 .

الجزائري. بالإضافة إلى التعرف على نية الحكومة و هي غاية تؤكد حق موجه السؤال في الاطلاع على مشاريع السلطة التنفيذية و تسمح له بالتوسع في مناقشة هذه المشاريع.¹

ترتبط الأسئلة البرلمانية بالوظيفة الرقابية أكثر من ارتباطها بالوظيفة التشريعية لعلاقتها الوثيقة بطرح مسألة المسؤولية السياسية²؛ عرفت في النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال و عبر الدساتير المتعاقبة³، حيث خول المؤسس الدستوري حق السؤال إلى البرلمان بغرفتيه بموجب المادة 158 من التعديل الدستوري 2020 (سابقا) المادة 152 من دستور (2016) التي تنص على ما يلي: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة". كما تناولتها المواد من 96 إلى 76 من القانون العضوي 12/16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة⁴؛ لتحديد شروط و اجراءات ممارستها.

تقتض ي متابعة العمل الحكومي، توجيه أسئلة لحصول البرلمان على المعلومات والتوضيحات الضرورية التي تمكنه من مباشرة عمله الرقابي، إلا أنها لا تعدو أن تكون أدوات استعلامية لا تتجم عنها المسؤولية السياسية للحكومة سواء أكانت أسئلة كتابية

اولا: الأسئلة الكتابية

تعد الأسئلة الكتابية وسيلة في يد النواب لمراقبة عمل الحكومة، وهي بمثابة ذلك الطلب المتضمن الحصول على معلومات ومستجدات حول موضوع ما، يوجهه أحد أعضاء البرلمان إلى أحد أعضاء الحكومة كتابية، مع الالتزام بالإجابة عليه خلال أجل أقصاه 30 يوما من تاريخ تبليغه .

¹ عينة المسعود، الرقابة البرلمانية في الجزائر بين الاليات الدستورية و المتطلبات اتفعية، مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 5، العدد 3، سبتمبر 2020، ص 347.

² بن قارة محمد مهاد: خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر و أثرها على التوازن بين السلطات، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2017/2018، ص 315.

³ نصت على السؤال البرلماني أحكام المادة 38 من دستور 1963، و المادة 162 من دستور 1976، و المادة 125 من دستور 1989، و المادة 134 من دستور 1996 و المادة 152 من دستور 2016، و المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ القانون العضوي 12/16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة المؤرخ في 2016/08/25 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، ج ر العدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016 .

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية، تخصص لأجوبة الحكومة على أسئلة النواب و أعضاء مجلس الأمة. إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة تجري هذه الأخيرة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ثم تنشر الأسئلة و الأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان ،وفقا لما ورد في نص المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان شروط وكيفيات توجيه الأسئلة الكتابية، إذ يتوجب توافر شروط معينة حتى تكون الأسئلة سليمة كالاتي :

- بموجب نص المادة 73 من القانون العضوي 12/16 يودع نص السؤال الكتابي من قبل عضو البرلمان حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة. يرسل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة. و أضافت المادة 14 من نفس القانون العضوي السابق أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه يكون خلال الثلاثين يوم الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، يمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي و تبليغ الحكومة بذلك، يودع الجواب حسب الحالة لدى المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة و يبلغ إلى صاحبه.

- يشترط في السؤال أن يكون في مجال اختصاص العضو الموجه إليه السؤال وإلا أمكن رفضه وأن يكون خاليا من العبارات غير اللائقة. كما لا يجوز للعضو السائل تجاوز حدوده واستغلال هذا الحق الشخص ي في التعدي والتطاول على الآخرين، فالغاية من توجيه السؤال هي معرفة أمور مجهلها النائب، فضلا على أن لا يكون السؤال مضرا بالمصلحة العامة و يكون في صيغته التحريرية أي مكتوبا.

- لصحة السؤال لابد من توافر شروط أخرى وردت في التعليم رقم 08/200 الصادر عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 12/07/2000¹، إذ يجب أن يراعي توجيه السؤال أن يوجه إلى نائب واحد ويتضمن موضوعا واحدا، يحدد بوضوح المسألة المطلوب الاستفسار عنها، وأن يكون خاليا من العبارات النابية و لا يخالف أحكام الدستور و لا يتعلق بقضية شخصية أو فردية أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة

¹ أوردتها ،بوسالم دنيا في الملحق رقم 6 ، من رسالة دكتوراه : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار عنابة ، 2006/2007، ص 207 .

أو مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر و بثورة التحرير الوطني ورموزها أو متعلقا بقضية مطروحة على الجهات القضائية.

ثانيا : الأسئلة الشفوية

يمكن من خلالها لأحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين على ألا يتعدى أجل الجواب 32 يوما. وإذا كانت الكتابة شرط ضروري لتقديم الأسئلة مكتوبة أو شفوية، فإن ما يميز هذه الأخيرة هو طرحها شفويا من طرف عضو البرلمان في الجلسة المخصصة، والرد عليها شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة¹.

تتقسم الأسئلة الشفوية إلى قسمين :

- أسئلة شفوية غير مقترنة بمناقشة: تتم في شكل مناظرة بين صاحب السؤال الذي يتقدم بسؤاله في مدة يحددها المجلس، وعضو الحكومة الذي يرد على السؤال في مدة تحدد كذلك و يحق لكل منهما التعقيب على كلام الآخر ولا يحق لغيرهما التدخل في المناقشة .

- أسئلة شفوية مقترنة بمناقشة: في هذا النوع من الأسئلة يتسع مجال المناقشة ليشمل عددا محددًا من النواب أو الأعضاء و الغرض منه الإلمام بأكبر قدر ممكن من المعلومات حول موضوع السؤال. ذلك ما ورد في نص المادة 75 من القانون العضوي 12/16 بنصها على مايلي : "إذا رأيت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفهي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة ، تفتتح هذه المناقشة وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة".

عرف الدستور الجزائري حق طرح السؤال بنوعيه الكتابي والشفوي في دستور 1963 من خلال المادة 38 منه. ولكن دستور 1976 نص على طرح السؤال المكتوب دون الشفوي.²

¹ شبري عزيزة، "أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثامن والعشرون، نوفمبر 2011، ص 84 .

² براهيم عبد الرزاق، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بأساليب السؤال، الاستجواب، لجان التحقيق ومدى فعاليتها في الحد من الفساد الإداري، مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية، المجلد 0، العدد 0، جوان 2019. ص ص 161-111.

لقد بلغ عدد الأسئلة الشفوية المطروحة في خريف العام 2015 أمام المجلس الشعبي الوطني 145 سؤالاً شفويًا ، تمت الإجابة على 75 منها فقط و30 سؤالاً شفويًا أمام مجلس الأمة تمت الإجابة على 18 منها فقط، و في ربيع العام 2014 تم تسجيل 83 سؤال كتابيا أمام المجلس الشعبي الوطني، تمت الإجابة على 62 سؤالاً منها و لم يطرح أمام مجلس الأمة أي سؤال كتابي خلال هذه الدورة.¹

ثالثا: مدى فعالية الأسئلة البرلمانية في مراقبة الأداء الحكومي .

تؤدي الأسئلة البرلمانية بنوعها دورا هاما في الرقابة على نشاط الحكومة، سواء من خلال كشفها للتجاوزات المرتكبة من قبل الأجهزة التي تشرف عليها الحكومة أو بهدف إرشاد الوزراء المسؤولين على قطاعات معينة لاتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على هذه التجاوزات و إصلاح مراقفها² ، إلا أن النواب أصبحوا يحجمون عن طرحها لعدم الرد عليها أو تقديم اجابات سطحية .

إذا كانت الأسئلة البرلمانية من أيسر الآليات الرقابية و أكثرها استعمالا، إذ تحتل الصادرة من حيث توظيفها على خلاف بقية آليات الرقابة إلا أنه لا يترتب عنها أي جزاءات قانونية ،مما يضعف من أثرها و فعاليتها في الرقابة فضلا على أنها تواجه العديد من الصعوبات والعوائق التي تحول من دون بلوغ الغاية المرجوة منها كالتأخر في الإجابة عن الأسئلة أو تقديم أجوبة غير مقنعة أو الامتناع عن الإجابة أصلا إذا ما تعلق الأمر بالقضايا الحساسة التي تمس بالأمن و الشؤون الخارجية و المالية التي تشكل مصالح حيوية للبلاد إلا أن هذه الحجة قد تكون واهية ، يتخذها العضو كذريعة للتملص من الإجابة عن أسئلة النواب. كما قد تشكل الأسئلة أحيانا وسيلة اعلامية ودعائية للحزب بصفة عامة و لأعضائه بصفة خاصة في فترة الانتخابات ،مما جعل معظم الأسئلة المطروحة تفقد ميزة الاختصار

كما أن هذه الآلية هي أكثر الوسائل الرقابية البرلمانية ممارسة وتطبيقا في النظم البرلمانية المقارنة و في النظام الجزائري حيث تزود البرلمان بالحقائق والمعلومات الرسمية اللازمة حول موضوع من المواضيع³.

¹ راجع د. بوكرا إدريس، "تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية"، القسم

الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 51 و 117

² معطي رشيدة: أداء البرلمان لجزائري في الفترة المقررة من 1997 إلى 2005 ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد ، 2018/2019، ص112 و ص113.

³ عوايدي عمار : مكانة الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني ، العدد جوان، 2006، ص128.

إلأنها عادة ماتوصفبكونهاوسايلاستعلامية معدومة الأثر ،فيما يخص المسؤولية السياسية خلافا لبعض الأنظمة السياسية المقارنة وعلى رأسها النظام البرلماني ؛ إذ يمكن للسؤال أن يطرح بالحكومة ، مثلما هو الحال في النظام الفرنسي خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة اللتين كان تفعيل السؤال الشفوي في ظلها ،ينتهي أحيانا إلى التصويت بالثقة على الحكومة¹.

رابعا: التحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني شكل من أشكال الرقابة على أعمال الحكومة ونشاطاتها،حيث تقوم لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان بالتحقيق في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة ،بهدف الكشف على عناصرها المادية والمعنوية؛ للوقوف على حقيقة الأمر أو لتقصي حقيقة الأوضاع المالية والإدارية أو بيان مدى الإلتزام بالقانون والتحري عما وقع من مخالفات و تجاوزات من قبل الحكومة .يحق للجنة التحقيق الإطلاع على كل المستندات والوثائق المتعلقة بالقضية ،والاستفسار عن جميع ملاساتها ووقائعها،كما يحق لها استدعاء المسؤولين للمثول أمامها.²

تعتبر هذه اللجان من الوسائل الرقابية المتعددة الأطراف غير مقصورة على طرفين كالسؤال ولافرديةالطلب كالاستجواب³،وعليهنتناولفيهذاالمطلب إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلماني(الفرع الأول) شروط إنشائها في (الفرع الثاني) والآثار المترتبة عليها في (الفرع الثالث) .

-- إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلماني

يستقي البرلمان بموجب آلية التحقيق بنفسه المعلومات و الحقائق حول نشاط وأعمال الحكومة من مصدرها و يكون ذلك من خلال إنشاء لجنة تحقيق وفق إجراءات قانونية معينة ،حيث تنص المادة 159 من التعديل

¹ بن قارة مهاد ، المرجع السابق،ص 317 و ص 318.

² سعيد السيد علي،"القانون الدستوري،الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة"،دار الكتاب الحديث،القاهرة، 2009 ،ص14 .

³خلوفي خوجة : الثابت و المتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011،مجلة العلوم القانونية و السياسية ، المجلد 11 العدد 01،أفريل 2020، ص ص 224-237.

الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة." (المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

كما بينت المادة 87 من القانون العضوي 12 - 16 أن تعيين الأعضاء المشكلين للجنة التحقيق البرلماني على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، يتم حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة، حيث ورد فيها أنه " يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة، يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة و يوقعه على الأقل 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة ، كما يجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق و التحري ، و يتم التصويت على اقتراح اللائحة بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة و رأي اللجنة المختصة بالموضوع " .

بالرجوع للنظام الداخلي لمجلس الأمة، نجد حده كيفية تشكيل اللجنة و ذلك من خلال المادة 103 حيث جاء فيها ما يلي: " تتشكل لجنة التحقيق من الأعضاء الغير موقعين على اقتراح اللائحة وفقا للشروط نفسها التي تحكم تشكيل اللجان الدائمة للمجلس و يعلم المجلس الشعبي الوطني و الحكومة بإنشاء لجنة تحقيق " ، و جاءت المادة 104 لتكمل سابقتها و ذلك بنصها على انه" ينتخب مكتب التحقيق من قبل أعضائها ، و يضم الرئيس ونائبا أو أكثر للرئيس و مقررا، وينصب رئيس المجلس لجنة التحقيق بعد إنشائها و تباشر أشغالها فور ذلك".

للجان التحقيق الحق الاطلاع على كل البيانات و المعلومات و الأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات و على جميع الجهات المختصة أن تعاون اللجان في أداء مهمتها (المادة 84 من القانون العضوي) إلا أن هذا الحق مقيد بسرية بعض الوثائق وفقا لما ورد في المادة 83 من ذات القانون العضوي. فضلا على أن عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق يعد تقصيرا جسيما يدون في التقرير و تتحمل السلطة الوصية كامل مسؤوليتها.¹

-شروط إنشاء لجان التحقيق البرلماني

قرن المؤسس الدستوري إنشاء هذه اللجان بضرورة توافر عدة شروط كما يلي:

¹ المادة 84 من القانون العضوي 12/16 .

***شرط المصلحة العامة**: كشرط جوهري لإنشاء لجان التحقيق حيث ورد في المادة 159/ف1 (سابقا المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016) أنه يمكن لكل غرفة من البرلمان ،في إطار اختصاصها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات

مصلحة عامة . ويقصد بالقضية ذات المصلحة العامة كل قضية تعني من حيث أهميتها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مصالح المجموعة الوطنية و المواطن طبقا لمبادئ الميثاق الوطني ، إن وضع المؤسس الدستوري لشرط المصلحة العامة كشرط جوهري و أساس لإنشاء لجنة التحقيق يؤدي إلى توسيع مجال اللجوء إلى التحقيق البرلماني وفقا لمقتضيات فكرة المصلحة العامة و مرونتها.¹

***شرط عدم المتابعة القضائية** إحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات و ضمانا لعدم تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية ،حيث ورد في الفقرة الثانية من المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020:"أنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي" . وبالرجوع إلى القانون العضوي 12 - 16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، نجد أن المادة 80 منه نصت على أنه" : لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الموضوع و نفس الأطراف . "

أما في فرنسا و طبقا للأمر الصادر في 17/11/1958 فلا يمكن إنشاء لجنة التحقيق البرلمانية إذا وجدت متابعات قضائية سواء تعلق الأمر بقضايا كانت محل متابعة قضائية أو بقضايا محل متابعة جارية ، و إحتراما لهذا الشرط، يتعين إلزام وزير العدل بمبادرة المجلس إقتراح لائحة هذه اللجنة ، والذي بدوره يعلم المجلس بوجود أو عدم وجود متابعة قضائية سابقة أو حالية .²

***كما يشترط أن لا يكون موضوع التحقيق أجري فيه تحقيق سابق**. حيث أشارالمشرع الجزائري لهذا الشرط من خلال نص المادة 81 من القانون العضوي 12/16 الذي ورد فيه مايلي:" تكتسب لجان التحقيق طابعا مؤقتا

¹ ابراهيمي عبدالرزاق المرجع السابق،ص ص168-187.

² Vallet Elisabeth, les commissions d'enquête parlementaire sous la 5 eme république , revue française de droit constitutionnel , n°54 ; Avril , juin ;2003,p254.

، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بإنقضاء أجل 6 أشهر قابلة للتمديد إبتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها ، ولا يمكن أن يعاد تشكيلتها لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل 12 شهرا إبتداء من تاريخ انتهاء مهمتها وهذا الشرط تبنته العديد من الدول .

- الآثار المترتبة على لجان التحقيق البرلماني

إن أول أثر ينجم عن لجان التحقيق البرلماني هو إيداع تقرير ؛ و في الجزائر تنتهي مهمة لجنة التحقيق البرلماني بإيداع تقريرها أو بانقضاء ستة أشهر قابلة للتجديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، بعدها يسلم التقرير الذي أعدته إلى رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة، يبلغ هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية و الوزير الأول و يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة . يمكن لمجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة أن يقرر نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على إقتراح المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية، بعد أخذ رأي الحكومة . كما يمكن لكل من الغرفتين فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق¹.

إن التقرير الذي تعده لجنة التحقيق البرلماني لا ينتج آثاره إلا إذا تمت الموافقة عليهم طرف الغرفة المنشئة لهذه اللجنة لأنه من قبيل الأعمال التحضيرية. قد ينم تقرير لجنة التحقيق عن وجود تقصير لا يستوجب المسائلة، بل يحتاج إلى الإصلاح و رفع آثاره، فيكون دورها مجرد التوجيه ولفت الانتباه الحكومة و تقادي ذلك التقصير أو الخلل بالتالي فقدان لجان التحقيق دورها و فعاليتها كونها تعد وسيلة استعلامية أكثر شدة نوعا ما من الأسئلة .

في هذه الحالة إما أن يفتك البرلمان باعتباره السلطة التشريعية دوره الأصيل المتمثل في سن التشريع المناسب، وقد يكتفي بإحالة الموضوع إلى الحكومة طالبا منها تعديل و إزالة ذلك القصور؛ عن طريق اقتراح مشروع قانون أو اقتراح تعديل نصوص قانونية معينة. كما قد تصل لجنة التحقيق البرلمانية إلى نتيجة مفادها أن الخلل ليس في النصوص القانونية وإنما في تجاوزات سببها الجهات أو الأشخاص الذين اخترقوا و خالفوا القواعد

¹ المواد 86 و 87 من القانون العضوي 12/16 المرجع السابق.

القانونية السارية المفعول، واللجنة ليس بإمكانها طلب إحالة المفسدين على القضاء مباشرة كون الرقابة التي تمارسها هي رقابة سياسية ، فضلا على أن ذلك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات. قد ينتهي التحقيق الذي تعده اللجنة بنتيجة خطيرة مفادها إدانة الحكومة إذا ثبت تقصيرها ، فتضع هذه الأخيرة في محك المسؤولية السياسية كنتيجة طبيعية في حال ثبوت إدانتها فعليا جراء عمل لجان التحقيق، وهذا ما أخذت به بعض الدساتير بإنهاء التحقيق البرلماني بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة .

نخلص إلى القول بأن التحقيق البرلماني آلية تشوبها عدة عوائق ، تؤدي إلى تضيق الخناق عليها و بالتالي لا يمكنها تحقيق نتائج ايجابية ؛من هذه العوائق نذكر ،عدم مساءلة الحكومة سياسيا إذا ثبت تقصيرها أو فسادها .عدم منح أعضاء البرلمان بعد الانتهاء من مناقشة تقرير لجنة التحقيق ،حق إحالة المسؤولين المتورطين في قضايا الفساد على القضاء، مع تغييب دور المعارضة في تشكيلة هذه اللجان،مما يجعلها تنحصر في أحزاب الموالاتة للسلطة. فضلا على سرية المعلومات القضائية،وسرية الدفاع الوطني و كذا سرية التحقيقات المالية على خلاف الوضع في الأنظمة المقارنة ،حيث أن المهمات الاخبارية التي تقوم بها لجان التحقيق البرلماني في فرنسا على سبيل المثال، تتسم بمرونة عملها وعدم تقييدها بمدة محددة،مما يسمح للبرلمان الفرنسي بممارسة الرقابة المستمرة على العمل الحكومي،كما لاتتأثر بالمتابعة القضائية و لا تكون ملزمة بالسرية¹ .

المطلب الثاني :الآليات الرقابية البرلمانية المحركة للمسؤولية السياسية للحكومة

يمارس البرلمان رقابة على السياسة العامة للدولة من حيث مطابقتها للقانون وللظروف الواقعية و يحرص على مدى توافقها مع المصلحة العامة . لهذا منح المؤسس الدستوري للبرلمان بصفته المعبر عن الإرادة الشعبية سلطة لرقابة العمل الحكومي بموجب آليات تتجم عنها مسؤولية الحكومة.

لقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 للبرلمان حق رقابة الحكومة بصورة صريحة و واضحة، بموجب نص المادة 115منه (سابقا المادة 99 من دستور 1996) الذي ورد فيها ما يلي: " يراقب البرلمان عمل الحكومة

¹ Clappe Philippe et autres :le rôle du parlement dans le travail gouvernemental, rapports de séminaires établis par les élèves de promotion RenéChar (1993-1995 sur le travail gouvernemental, tome 2 ,ENA, la documentation française, Paris ,1996,p827.

وفقا للشروط المحددة في المواد 106 و 111 و 158 و 160 من الدستور". غير أن هذه الرقابة لا تمارس بالتساوي بين غرفتي البرلمان وهذا ما أكد عليه التعديل الأخير لسنة 2020 حيث قيد هذه الرقابة و قصرها على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

فالرقابة البرلمانية، ترتب المسؤولية السياسية للحكومة في حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة و في حال إيداع ملتمس الرقابة أو عدم الموافقة على لائحة الثقة . و قد يكون إسقاط الحكومة على إثر الاستجواب وهذه سابقة دستورية في الجزائر منذ الاستقلال. أما مجلس الأمة فيقتصر دوره على إصدار لائحة عن تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة.وعليه تحرك المسؤولية السياسية للحكومة بموجب وسائل معينة ،بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة .

أولا: آليات الرقابة بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة

إن مخطط عمل الحكومة هو الإطار العام للسياسة العامة للحكومة ،يحدد استراتيجيتها في التخطيط والإنجاز ويحدد الأهداف المراد تحقيقها و إمكانيات تحقيقها،يعد هذا المخطط في نظر الفقهاء ميثاقا أو اتفاقا أو عقدا بين الحكومة والبرلمان،يتم في نطاقه وعلى أساسه الأداء الحكومي¹.

يترتب على الحكومة الالتزام بتنفيذ مخطط عملها، لأن مصيرها مرتبط بموافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، ولقد حدد التعديل الدستوري لسنة 2020 والنظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيزا هاما لضبط قواعد عرض ومناقشة عمل الحكومة والتصويت عليه. فإذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية،يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة و إعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء². يقدم الوزير الأول مخطط عمل حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري هذا الخير لهذا الغرض مناقشة عامة وفقا لما ورد في المادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (سابقا المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

¹ عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية الجزائر، 2007، ص2.

² أنظر، المادة 125 من مرسوم رئاسي رقم 02-440 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه باستفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 10 مؤرخة في 2020/10/30.

تتم مناقشة مخطط عمل الحكومة من قبل البرلمان وفقا لما ورد في التعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون المنظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة كما يلي:

يعرض مخطط عمل تنفيذ البرنامج الرئاسي على البرلمان بدءا بالغرفة السفلى خلال 45 يوم الموالية لتعيين الحكومة (المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000) ويمنح للنواب مهلة 7 أيام لدراسة المخطط قبل الشروع في مناقشته في جلسات عامة مخصصة لذلك. وحسب نص المادة 49 من القانون العضوي 12/16، فإنه يتم التصويت على مخطط العمل خلال 10 أيام على الأكثر من تاريخ عرضه. يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني و بالتشاور مع رئيس الجمهورية، بأن يحدث التغييرات على المخطط ويصوبه وفقا لرؤية النواب وتوجهاتهم العامة في المناقشة. وتكون أكثر خطورة إذا كانت بعض بنود مخطط العمل تتعارض مع برنامج الأغلبية، فيصبح التكيف وقتئذ شرطا ضروريا للموافقة على المخطط . كما يقوم الوزير الأول بتقديم عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة ، مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني . ولقد أقر المؤسس الدستوري لمجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة تعبر عن قناعة أعضائه¹.

ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني وفقا لنص المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2020(سابقا المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، أما في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية ويعين هذا الأخير من جديد وزيرا أولا حسب الكيفيات نفسها وفقا لما ورد في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (سابقا المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 2001 وإذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل وجوبا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني وذلك في أجل أقصاه 3 أشهر.

لا تنتهي رقابة المجلس عند الترخيص للحكومة بتنفيذ برنامجها كرقابة سابقة على عملها ،بل يستمر في بسط رقابته عن طريق الحصيلة السنوية التي تقدمها الحكومة أمام البرلمان عن طريق عرض بيان السياسة العامة ، وعليه سنتناول الآليات الرقابية بمناسبة عرض بيان السياسة العامة في المطلب الموالي.

¹ أنظر ، المادة 126 من دستور 2020 المرجع السابق.

ثانيا: الآليات الرقابية بمناسبة عرض بيان السياسة العامة

بعد عرض الحكومة للمحاور المتضمنة في مخطط عملها، أوجب المؤسس الدستوري إلزامية تقديمها بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني سنويا للمناقشة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. بموجب نص المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

فبعدما كان النص السابق ، يؤكد على أن الحكومة ككل هي التي كان يسند لها مهمة تقديم البيان، أصبح بموجب النص الجديد يسند تقديمه إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. ذلك لأنه عمليا رئيس الحكومة هو الذي يتولى هذه المهمة أمام المجلس الشعبي الوطني، بالنظر لما يترتب عن هذا البيان من إثارة لمسؤولية الحكومة، بينما

يبقى الأمر جوازيا في إسناد مهمة عرض البيان أمام مجلس الأمة إلى وزير ينوب عن رئيس الحكومة ، ولقد أضحى هذا الوضع عرفا في النظام السياسي الفرنسي¹ .

تكتسي إلزامية المناقشة نفس الأهمية التي تتمتع بها المناقشة لبرنامج الحكومة، حيث من خلالها يتمكن النواب من الاطلاع على ما تم أدائه من طرف الحكومة في السنة الماضية، وما تعترض النهوض به في سياستها المستقبلية، مما يؤدي إلى توضيح الرؤية أمام النواب ليتمكنوا من اتخاذ الموقف المناسب والسليم على بينة وإطلاع حول أداء الحكومة².

جعل المؤسس الدستوري من عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة مجرد إعلام له بما تم تنفيذه، مما يستلزم معه إقصاء مجلس الأمة من الرقابة على هذا البيان و اقتصاره على المجلس الشعبي الوطني .

تكمن أهمية المناقشة في الآثار التي يمكن أن تترتب عليها، و هي مناسبة سانحة لإمكانية استعمال وسائل الرقابة التي نصت عليها المادة 111 المذكورة أعلاه؛ سواء عن طريق اختتام هذه المناقشة بلائحة أو بإيداع

¹ عبد الله بوقفة: آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومه ، الجزائر 2003، ص 189 إلى ص 190.

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 179.

ملتزم مراقبة من طرف المجلس، و ما قد ينجر عن ذلك من مجرد إنذار للحكومة إلى إبعادها عن السلطة بطرح مسؤوليتها عن طريق لائحة الثقة .

وعليه سنتعرض في هذا المطلب إلى إمكانية إصدار لائحة (الفرع الأول) إيداع ملتزم الرقابة (الفرع الثاني) التصويت على لائحة الثقة (الفرع الثالث) .

- إمكانية إصدار لائحة

إن اقتراح اللائحة قد يقدم أمام أعضاء مجلس الأمة بمناسبة عرض الحكومة لمخطط عملها (المادة 106 /ف4 من التعديل الدستوري لسنة 2020)، كما قد يقدم من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، عقب اختتام مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة طبقاً للفقرة الثالثة من المادة 111 السالفة الذكر، والتي تنص على أنه: "يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة ."

لا يكون اقتراح اللائحة متى شاء أعضاء البرلمان، فقد قيد المؤسس الدستوري هذه الآلية بضرورة اقتران اقتراح اللائحة المقدمة من طرف المجلس الشعبي الوطني ببيان مناقشة السياسة العامة للحكومة من جهة وربط اقتراحها أيضاً من طرف مجلس الأمة بعرض مخطط عمل الحكومة وهذا ما ينقص من القيمة الرقابية و فعالية اللائحة عملياً .

فضلاً على ذلك يكون إقتراح اللائحة موقعا عليه من قبل 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من مجلس الأمة خلال 72 ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب؛ على أنه لايجوز للنائب و لا عضو مجلس الأمة توقيع أكثر من إقتراح لائحة واحدة. عند إيداع إقتراح اللوائح يعرض على التصويت مع مراعاة تاريخ الإيداع إذا حصل

على موافقة أغلبية أعضاء الغرفة يعتبر مصادقا عليه.

إن تمكين المجلس من اللجوء إلى إصدار لائحة حول البيان الحكومي السنوي ، يتم وفق إجراءات و شروط مبالغ فيها، تبدأ من مرحلة اقتراحها إلى غاية التصويت عليها.¹

ينجر عن اللائحة المصادق عليها إما تأييد الحكومة و مساندها كلية في مواصلة مهامها من قبل المجلس ، و تقبل مسبق منه لكل ما يمكن أن يترتب عن الحكومة من أعمال (تخص مشاريع قوانين وفقا لبرنامجها و

¹ بوسالم دنيا ، المرجع السابق ،

ما أفرزه بيانها)، مما يؤدي إلى تقوية مركز الحكومة على الصعيد السياسي، و تحصينها من المساءلة على الصعيد القانوني. أو توجيه انتقاد لها بكيفية أداؤها لوظائفها عند عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ البرنامج المصوت عليه، أو لأنها لم تأخذ بالتحفظات التي قدمت لها عند مناقشة برنامجها، و في الحالتين لا يترتب عليها أي جزاء قانوني يذكر، فهي لوائح عديمة الأثر قانونيا و بالتالي يقتصر دورها على إنذار الحكومة و تنبيهها، لتتدارك النقائص في عملها فحسب. فهل الحال ذاته بالنسبة لملتصم الرقابة ؟

- إيداع ملتصم الرقابة

منح المؤسس الدستوري للنواب حق المبادرة بإيداع ملتصم الرقابة كأداة رقابية قوية بأيديهم، ذلك وفقا لما ورد في المادة 111/ف 4 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتصم الرقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادتين 161 و 162 أدناه". إن آلية ملتصم الرقابة لم تصبح مقيدة زمنيا بمناسبة واحدة ألا وهي مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة وفقا لما ورد في المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بل أصبحت إحدى الآثار المترتبة على الاستجواب وفقا لما ورد في 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ يمكن للمجلس الشعبي الوطني عند مناقشة بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، أن يصوت على ملتصم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة. إلا أن هذه الآلية لازالت مقيدة إجرائيا بموجب اشتراط مايلي :

-ألا يقبل ملتصم الرقابة إلا إذا وقع 7/1 سبع عدد النواب على الأقل (المادة 161 التعديل الدستوري لسنة 2020 سابقا المادة 153 من دستور 2016 و المادة 58 من القانون العضوي 12/16).

-يوافق على ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي 3/2 النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد 3 أيام من تاريخ إيداع ملتصم الرقابة (المادة 162 التعديل الدستوري لسنة 2020، سابقا المادة 154 من دستور 2016 و المادة 62 من القانون العضوي 12/16). خاصة و أن الحكومة سياسيا تتبثق من الأغلبية البرلمانية ولا يمكن من الناحية العملية أن نتصور أن هذه الأغلبية تصوت ضد الحكومة التي تنتمي إليها.

- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتصم رقابة واحد (المادة 59 من القانون العضوي 16/10). بعكس ما هو موجود في النظام الفرنسي الذي يسمح للنائب بتوقيع ثلاث لوائح على الأكثر¹.

¹ المرجع نفسه، ص 40.

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية وفقاً لما ورد في المادة 162/فقرة 2) سابقاً المادة 155 من التعديل الدستوري (2016).

تعتبر لائحة ملتمس الرقابة وسيلة ضغط ثانية، يستعملها البرلمان ضد الحكومة¹ ويوجبها على الاستقالة، إذا توافر النصاب المطلوب دستورياً¹، إلا أنه على الرغم من ذلك يصعب استعمالها، نظراً للشروط والقيود المحيطة بها من جهة وللأغلبية البرلمانية من جهة أخرى.

- التصويت على لائحة الثقة .

إن التصويت على لائحة الثقة هو آلية رقابية مستحدثة، تم النص عليها لأول مرة صراحة بموجب التعديل الدستوري لسنة 1988 من خلال نص المادة 80 /ف5 من دستور 1989²، فلوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير استقالة حكومته (المادة 111/ف5 من التعديل الدستوري لسنة 2020 و المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016). إذا كانت نتيجة تصويت نواب المجلس لصالح الحكومة، فهذا يعتبر بمثابة تجديد للثقة فيها، فتستمر في عملها مع أريحية أكثر، وربما قد تقوم بسياسات أكثر حساسية وأكثر جرأة. أما إذا كان التصويت بعدم منحها الثقة فيكون على الوزير الأول تقديم استقالة حكومته³.

في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المحكمة الدستورية، و الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة .

¹ نقادي حفيظ: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دفاتر السياسة و القانون، العدد 10، جانفي 2014، ص 67-82 .

² قارة مهاد، المرجع السابق، ص 312.

³ معطي رشيدة، المرجع السابق، ص 162.

تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه 3 أشهر، وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل لأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها 3 أشهر، بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية (أحكام المادة 151 من التعديل الدستوري 2020).

تلجأ الحكومة إلى لائحة التصويت بالثقة للحصول على تأييد النواب في تنفيذ مخطط عملها، عندما تشعر بمعارضة النواب لها و الامتناع عن تقديم الدعم اللازم لها. كرفضهم المصادقة على مشاريع القوانين التي تبادر بها أو سعيهم إلى إدخال تعديلات عليها. فالحكومة تطرح الثقة بنفسها ليس بهدف حجب الثقة عنها ومن ثمة اسقاطها، وإنما بهدف تجديد الثقة وخروجها قوية من جلسة التصويت بالثقة في مواجهة المعارضة، فهي إذن وسيلة للضغط على الأكثرية البرلمانية من قبل الحكومة للوقوف إلى جانبها والتصويت على مشاريع القوانين أو من أجل حل خلاف بينها وبين البرلمان حول اعتماد قانون ما.¹

لقد حدث في الجزائر أن لجأت حكومة واحدة إلى المجلس الشعبي الوطني و طالبت بالتصويت بالثقة في حكومة مولود حمروش في 11/12/1990 وتحصلت على ثقة 275 نائبا بأغلبية ساحقة.² على الرغم من أن التصويت على لائحة الثقة، يعد وسيلة هامة لمحاسبة الحكومة على التعهدات التي قدمتها، إلا أنه يستتج أن هذه الآلية شرعت لفائدة الحكومة و ليس لفائدة المجلس الشعبي الوطني ؛ فهي وسيلة ضغط ممنوحة للحكومة ضد البرلمان لأن الحكومة إن لم تتحصل على الموافقة من مجلس النواب يمكن أن تسقط أو يحل المجلس حلا رأسيا.³

¹ تنص المادة 80 /ف5من دستور 1989 الذي ورد في ما يلي: "لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة".

² خلوفي خدوجة ، المرجع السابق، ص 224-237 .

³ خلوفي خدوجة : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير ، معهد الحقوق و العلوم الادارية ، بن عكنون الجزائر 2001/2000 ، ص 10.

ثالثا: الاستجواب البرلماني

يرى الأستاذ السعيد بالشعير أن الاستجواب يعتبر وسيلة دستورية، يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة. و هي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة ، بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به.¹

في حين يرى البعض أن الاستجواب هو وسيلة رقابية يحق من خلالها لكل عضو أو مجموعة أعضاء من البرلمان أن يوجهوا للحكومة أو أحد أعضائها اللوم والنقد، بخصوص تجاوزات، تندرج ضمن اختصاصاتهم، مع امكانية ترتيب المسؤولية السياسية في مواجهة من وجه إليه الاستجواب بعد مناقشة من قبل أعضاء المجلس النيابي.²

إذا كانت الأسئلة قد كرسها الممارسة البرلمانية في النظام السياسي البرلماني، فإن الاستجواب وليد النظام السياسي الفرنسي. إلا أنه يختلف عنه من حيث أنه ينطوي على اتهام لعضو الحكومة المستجوب ومحاسبته على التصرفات التي حدثت في الموضوع المقدم بشأن الاستجواب كونه أخطر من السؤال؛ لأنه قد ينتهي إلى سحب الثقة من الوزير المعني.³

وعلى الرغم من أهمية الاستجواب في الأنظمة الدستورية المقارنة، إلا أن الجزائر لم تأخذ به في دستور 1963 حيث لم يكن المجلس الشعبي الوطني، يستعمل هذه الآلية إلى غاية دستور 1976. ليستمر العمل بها إلى التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 حيث ورد في المادة 160 منه أنه: "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين و يكون الجواب خلال أجل أقصاه 32 يوما".

¹السعيد بو الشعير : النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 1990، ص104.

² زهر خشايمية: الاستجواب البرلماني أداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي دراسة تحليلية ، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية و الإنسانية ، العدد 2، ديسمبر 2017 ص ص 59-81.

³ خلوفي خوجة: المرجع السابق، ص73.

يمكن القول أن الاستجواب، يعد من أخطر آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، نصت عليه معظم الدساتير، يستعمله عضو البرلمان لاستقاء المعلومات حول موضوع معين أو تقصي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع في الجهاز الحكومي إلا أنه يتضمن نوعا من النقد و الاتهام والتجريح للحكومة أو أحد الوزراء عن سلوك من السلوكيات، فالاستجواب يحوي في طياته نوعا من المحاسبة و الاتهام بالتقصير والخطأ و قد يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة أي تحريك المسؤولية السياسية. وعليه سنتناول شروط الاستجواب البرلماني في (الفرع الأول) وإجراءاته في (الفرع الثاني) .

- شروط الاستجواب البرلماني

حتى يكون الاستجواب صحيحا، تطبق شروطا معينة كالآتي :

* أن يكون الاستجواب متعلقا بمسألة ذات أهمية وطنية وكذا عن حال تطبيق القوانين، فالمشروع الجزائري في التعديل الأخير 2020 كان أكثر وضوحا حيث ابتعد عن المفهوم الواسع والفضفاض الذي اتسم به النص السابق (المادة 151 من دستور 2016). حين استعمل عبارة، يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. وجاء بجديد وهو استجواب الحكومة عن حال وكيفية تطبيق القوانين باعتبارها الجهاز التنفيذي المنوط به السهر على تنفيذ القوانين وضمان تطبيقها.

* أن يكون الاستجواب واضحا في معانيه وخاليا من العبارات غير اللائقة، مقتصرًا بصورة واضحة على الموضوع محل الاستجواب و إلا كان من حق الحكومة الاعتراض عليه؛ حيث ينصب الاستجواب في مضمونه على عمل يدخل في اختصاص الحكومة أو أحد وزراءها، وهنا قد يثور التساؤل عن مدى إمكانية استجواب رئيس الجمهورية؟

يستقر الفقه الدستوري على عدم خضوع الأعمال التي يمارسها الرئيس منفردا أي لا ^{تشاركه} فيها الحكومة للرقابة البرلمانية عامة، والاستجواب خاصة. وهذا لأن الرئيس في الأنظمة البرلمانية غير مسؤول، فضلا عن أن المسؤولية لا تنقرر إلا بنص، وطالما أن الدستور لم ينص على مسؤولية الرئيس، فإن هذا معناه عدم جوازها. * أن يكون مكتوبا وموقعا عليه من طرف 30 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضوا من مجلس الأمة، وأن لا يكون ضارا بالمصلحة العامة أو مخالفا لأحكام الدستور .

-إجراءات الاستجواب البرلماني

بعد استفتاء كافة الشروط الشكلية الواجب توافرها ، يقدم الاستجواب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، الذي يقوم بإبلاغه للحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداع نص الاستجواب . ليدرج في جدول الأعمال ، لتحديد موعد ومناقشته بهدف مساءلة الحكومة عن تصرفها وفتح باب النقاش؛

فيما تملكه الحكومة من توضيحات و إلا فهي معفاة من الجواب إذا لم يكن مدرجا في جدول الأعمال . عادة ما يرد رئيس الحكومة على نص الاستجواب الموجه إلى حكومته، غير أن هذا لا يمنع من أن ينيب أحد الأعضاء . كما يمكن لأي وزير أن يوكل غيره من الوزراء لينوب عنه في الرد ، و إن كان في الأصل أن يرد الوزير المستجوب بنفسه طالما أن موضوع الاستجواب يقع في اختصاصه .¹

مسايرة للأنظمة الدستورية المقارنة ،خطى المؤسس الدستوري الجزائري خطوة إلى الأمام، فيما يخص تفعيل دور الاستجواب كألية رقابية جد مهمة وخطيرة في آن واحد في التعديل الدستوري لسنة 2002 ، حيث جعل من الاستجواب أداة ينجم عنها تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ، بموجب لائحة ملتتمس الرقابة وفقا لما ورد في المادة 161 من التعديل الدستوري المذكور سابقا : "يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، أن يصوت على ملتتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة " .

لقد كان الاستجواب البرلماني ،بموجب النص السابق (المادة 153 من دستور 2016) لا ينجر عنه أي إجراء إتجاه الحكومة كلائحة ملتتمس الرقابة أو طرح الثقة، مما يؤدي إلى إضعاف مركز النواب ومنح الأولوية للحكومة . فبعد أن كان الاستجواب مجرد آلية استعلامية ، أكثر تشديدا من الأسئلة الشفوية والكتابية ،أصبح على غرار ما هو معمول به في غالبية الأنظمة السياسية المقارنة،يمكنه تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها وهذا ما يجعل من الاستجواب من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ،ويبقى ذلك مرهونا بالتطبيق العملي لما هو وارد في سياق النص الدستوري .

كما تجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في المادة 125/ف2 منه نص على أنه يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق إلا أن هذه المادة تلاشت مع تعديل النظام الداخلي للمجلس لسنة 2000.

¹ عمارعباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر 2006، ص59-81.

الخاتمة

ومن خلال معالجتنا لموضوع العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في ضل التعديل الدستوري 2020 وبناءا على الأهداف المسطرة وفق إشكالية الدراسة توصلنا إلى عدة نتائج ومقترحات نجملها بما يلي :

أولاً: النتائج.

1. العبرة ليست بتعديل الدستور بل الغاية في مضمون التعديل .
2. عمل التعديل الدستوري 2020 على التقليل من صلاحيات السلطة التنفيذية في مقابل تعزيز مهام السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان في العملية السياسية .
3. الدور الرئيسي لرئيس الجمهورية والمهم في التدخل الحكومي في عمل واختصاصات السلطة التشريعية حيث يمكنه التشريع مباشرة عن طريق الأوامر، كما ينفرد بإدارة أغلب الإجراءات اللاحقة بعد المصادقة على القانون من طرف البرلمان .
4. يملك رئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني وذلك كسلطة شخصية تقديرية مطلقة إلى جانب الحل التلقائي المكرس في النظام السياسي الجزائري.
5. طلب رئيس الجمهورية القراءة الثانية ليس لكونه رئيس السلطة التنفيذية وإنما كحارس وضامن لاحترام الدستور .
6. تمكين الدستور الجزائري من تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية متى تكتلت الأحزاب أو فوز حزب بالأغلبية البرلمانية من أجل تعزيز مكانة السلطة التشريعية وإعطاء القوة البرلمان.
7. التعديل الدستوري 2020 لم يكن له أي أثر على طبيعة النظام السياسي الجزائري (شبه رئاسي) حيث لم يمس بمبدأ وحدوية السلطة التنفيذية، لكون أن الوزير الأول ليس إلا مساعدا لرئيس الجمهورية مما يجعل دوره لا يرقى إلى الدور الذي يلعبه نظيره في النظام البرلماني.
8. وينبغي التذكير هنا بأن النظام شبه رئاسي القائم على مبدأ الثنائية القطبية داخل المؤسسة التنفيذية هو صناعة فرنسية بحتة، فقد أظهرت الممارسة العملية في الجزائر عند تبني نظام ازدواجية السلطة التنفيذية، أن رئيس الجمهورية لم يتعايش حتى مع رئيس حكومة ينتمي لنفس العائلة السياسية عندما أقال الرئيس الشاذلي بن جديد حكومة قاصدي مرباح وذلك بموجب دستور 1989"، الجزائر لا

- تملك هذا النوع من التقاليد، وتكون الأعراف الدستورية يحتاج إلى مدة طويلة نسبياً، إذا كان ينبغي على المؤسس الدستوري أن لا يمنح هذه المكانة لرئيس الجمهورية.
9. أول مرة في تاريخ الجزائر أصبح يقود الحكومة إما الوزير الأول أو رئيس الحكومة ويعتبر ذلك إضافة مهمة لم تعهدها الدساتير السابقة تعزز قوة السلطة التشريعية وتحدث نوعاً من التوازن مع السلطة التنفيذية مما جعل الحكومة أمام خيارين إما تلتزم بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية أو بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية.
10. نلاحظ أن إضافة عبارة رئيس الحكومة إلى هذا التعديل الدستوري لم تغير شيئاً عن الدستور السابق، فالاختصاصات لم تتغير، وسيطرة رئيس الجمهورية على المؤسسة التنفيذية ظلت سيطرة مطلقة.
11. العبرة بالصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لرئيس الحكومة وليس بالتسمية، ابتداء من المادة 103 إلى المادة 113 تجعلنا لا نجد فرقا بين الوزير الأول ورئيس الحكومة إلا في التسمية، رغم أنه من المفترض وجود اختلاف بين الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الاختصاص والصلاحيات الممنوحة لكل واحد منهما، فالأول يحكم باسم رئيس الجمهورية وإرادته، إذا لا غضاضة في إخضاعه لهذا الأخير لأنه يطبق برنامج رئيس الجمهورية، أما رئيس الحكومة فهو يحكم باسم الأغلبية البرلمانية ويطبق برنامجها فهو يحتاج للتمكين له من أجل تطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية.
12. مبدأ التوازن بين السلطات والسلطة تحد السلطة لا أثر لها في الدستور الجزائري .
13. تتميز الرقابة البرلمانية بعدم التجانس بين غرفتي البرلمان، فهناك رقابة برلمانية تمارسها غرفتي البرلمان على قدم المساواة، كتقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لمخطط عمل الحكومة، حيث يقدمه إلى غرفتي البرلمان، وهناك وسائل رقابية أخرى يقتصر استعمالها على المجلس الشعبي الوطني فقط، كاستجواب الحكومة في مسألة ذات أهمية وطنية.
14. تقديم بيان السياسة العامة آلية مهمة للرقابة البرلمانية يترتب عنه إجراءات رقابية تنصب على مسؤولية الحكومة .
15. يعد بيان السياسة العامة أهمية بالغة وذلك من خلال إصدار اللوائح والتصويت على ملتمس الرقابة أو رفض التصويت بالثقة.

16. إمكانية تحريك ملتزم الرقابة من قبل الأقلية البرلمانية من شأنه تعزيز الرقابة البرلمانية.
 17. فعالية السؤال البرلماني لمراقبة أعمال الحكومة، تتوقف على مدى التعاون بين الحكومة وأعضاء البرلمان وتزويدهم بالبيانات والمعلومات المطلوبة.
 18. التحقيق البرلماني من أهم وأنجع وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة .
 19. مناقشة تقرير لجان التحقيق في المجلس الشعبي الوطني يكون سرياً من شأنه أن يقلل من دور ممثلي الشعب.
 20. لم يقدم التعديل الدستوري للسلطة التشريعية شيئاً، بل لازالت لم تحضى بالمكانة التي تستحقها.
- ثانياً : المقترحات.

1. إعادة النظر في السلطات الدستورية المخولة لرئيس الجمهورية وإدراج بعضها ضمن إختصاصات الوزير الأول أو رئيس الحكومة، خاصة تلك المتعلقة بتعيين أعضاء الحكومة مادام أنهم يعتبرون أول مسؤول على أعمال الوزراء ومسؤولين أمام البرلمان مهما كانت صفتهم.
2. ضرورة تأكيد بالإلزامية الأخذ بالرأي الذي تبديه المحكمة الدستورية بشأن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية، أي لا بد من تعديل نص المادة 198 وإضافة كلمة "وأراء" لتصبح أيضاً كذلك آراء المحكمة الدستورية ملزمة.
3. الحد من النظام المختلط، الذي يأخذ من كل نظام جزء بما يخدم مصالح السلطة التنفيذية، الخروج من النظام الرئاسي، والأخذ بالنظام البرلماني في مجال التشريع .
4. على البرلمان حق مناقشة الأوامر وإدخال التعديلات عليها إذا قرر الإحتفاظ بها، تتحول هذه الأوامر إلى مبادرة تشريعية منذ لحظة عرضها على البرلمان.
5. إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.
6. تدعيم وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بالجزاءات القانونية.
7. وضع قواعد قانونية لاستعمال رئيس الجمهورية حقه في ممارسة القراءة الثانية.
8. إحالة حق الاعتراض الممثل في القراءة الثانية بعدة ضمانات تؤهله بأن يحقق التعاون والتوازن بين السلطتين.
9. لا بد من رئيس الجمهورية بتسبب طلب القراءة الثانية.

10. وضع حد للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء .
11. إعادة النظر في تحديد جدول أعمال البرلمان ومنحه الحق في إدراج المواضيع التي يراها مناسبة.
12. لا بد من إعادة النظر في النظام الداخلي لغرفتي البرلمان والقانون العضوي المنظم للبرلمان والعلاقة بينه وبين الحكومة .
13. ضرورة إعادة النظر في الإجراءات الانضباطية التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، حتى تكون أكثر فاعلية وجدية في ضبط الجلسة .
14. ضرورة تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ليتماشى مع المنهج المعتمد في النظام الداخلي لمجلس الأمة
15. وضع حد لتدخل الحكومة في إجراءات وضع القانون.
16. الإعتماد على الدقة والوضوح عند مناقشة مخطط عمل الحكومة وتجنب العمومية .
17. إعادة النظر في المركز القانوني للحكومة عامة والوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة خاصة، من أجل دعم شرعيتهم الشعبية.
18. النص على جملة من الشروط التي يجب أن تتوفر في منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة عند تعيينهم.
19. فرض جزاءات عند عدم إلتزام الحكومة بالإجابة عن الأسئلة الشفوية والكتابية وعدم إحترام الأجل للرد عنها.
20. إعطاء ضمانات أوسع للجنة التحقيق لإشتمالها على كل الأنشطة الحكومية لمختلف قطاعاتها.
- 21 . لا بد من تبني نظام محدد قائم على مبدأ التخصص والفصل المرن بين السلطات، إما نظام رئاسي أو برلماني بدل من جمع النظامين معا والذي فشل تطبيقه في الجزائر .

فئة قلائف



قائمة المصادر و المراجع

أولاً: المصادر.

1- الدساتير :

- مرسوم رئاسي رقم 89/08 مؤرخ في 31 يناير، 1989 يتضمن استدعاء مجموع الناخبين والناخبات للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد، 05 المؤرخة في 01 فبراير 1989.
- المرسوم الرئاسي 250/02 المؤرخ في 01 جويلية 2020، المتضمن الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 52، المعدل سنة 2003 و 2008.
- قانون رقم، 03-02 مؤرخ في 10 أبريل، 200 يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 66 المؤرخ في 14 أبريل، 2002.
- راجع القانون رقم 19 - 08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- انظر الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 04/09/1989.

القوانين العضوية :

- القانون العضوي 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، في الجريدة الرسمية رقم 50 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

2- الانظمة الداخلية :

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لسنة 2000، الصادر في 30 جويلية 2000، الجريدة الرسمية رقم 46 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 30 ذو القعدة عام 1438 الموافق ل 22 اوت سنة 2017، الجريدة الرسمية العدد 49، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ثانياً: المراجع.

الكتب:

- 10- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- 11- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
- بورايو محمد، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976 " دراسة تحليلية لإختصاصات رئيس الجمهورية من خلال الدستور الجزائري لسنة 1976"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 1984.
- 9- سامي جمال الدين، أصول القانون الاداري، ف الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، طبعة ، 1996.
- 1- أيمن محمد شريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية- دراسة تحليلية-، دارالنهضة العربية، مصر، 2005 .
- 2- بوديار حسني، **الوجيز في القانون الدستوري**، دارالعلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 3- بوقفة عبد الله، اساليب ممارسة السلطة في النظام الساسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطبع والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 4- ثروت بدوي، ص، 666، كامل ليلي، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دارالنهضة العربية، بيروت، 1969.
- 5- جيروم بارون، توماس دنيس، الوجيز في القانون الدستوري- المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي - ترجمة محمد مصطفى غنيم، هند البقلى، الطبعة الثانية، الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة، مصر ، 2002 .
- 6- حسين محمد عثمان أصول القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعي، الاسكندرية، ط الأولى، 2004،
- 7- خلوفي خدوجة : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير ، معهد الحقوق و العلوم الادارية ، بن عكنون الجزائر 2001/2000 .
- 8- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، **النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري"**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- 9- د. زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 3، لبنان .
- 10- د. سليمان محمد الطماوي، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي**، جامعة عين شمس، القاهرة، 1986م.
- 11- د. محمد سليمان الطماوي، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الفكر العربي، ط 1989م.

- ¹²⁻ د. ثامر كامل محمد الخزرج، **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة**، دار مجدلاوي، للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 13- دلين سردار زهدي النوري، **المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي**، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، طبعة، 2016.
- 14- راجع د. بوكرا إدريس، "تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية"، القسم الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 15- روح الشرائع، ترجمة عادل زعتر، دار المعارف، القاهرة، 1935.
- 16- سعيد السيد علي، "القانون الدستوري، الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة"، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- 17- السعيد بو الشعير : **النظام السياسي الجزائري** ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 1990.
- 18- عبد الحميد متولى، **القانون الدستوري والانظمة السياسية**، الطبعة السادسة، منشأة المعارف، الاسكندرية سنة 1976.
- 19- عبد الله بوقفة: **آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري**، دراسة مقارنة، دار هومه ، الجزائر 2003.
- 20- عبد الله بوقفة، **الدستور الجزائري نشأته، أحكامه، محدداته**، الجزائر: دار ريحانة، سنة 2002.
- 21- عبد الله بوقفة، **القانون الدستوري**، اساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية، المؤسسات والانظمة دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2015.
- 22- عقيلة خرباش ي، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996**، دار الخلدونية.
- 23- عليان بوزيان آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب.
- 24- عمار عباس، **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري**، دار الخلدونية، الجزائر 2006.
- 25- عمر حلمي فهمي، **الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني**، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980 .

- 26- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، طبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر 1980
- 27- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، دارالمطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2006.
- 28- فوزي اوصديق، دراسات دستورية والعولمة (الجزائر نموذجا)، الطبعة الثانية، الجزائر، دارالفرقان، سنة 2001.
- 29- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2000.
- 30- محمد الخطيب سعدي، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الدستورية العربية- دراسة مقارنة- منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008.
- 31- محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007ص. 334. محمد الصغير الكانوني، مبدأ الفصل بين السلطات بين الفكرة والممارسة، مذكرة ماجستير، جامعة عدن، 2006.
- 32- محمد ماهر أبو العينين، الإنحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الجزء الأول، دارأبوالمجد للطباعة، القاهرة، 2006.
- 33- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر سنة 2012 .

الاطروحات والمذكرات الجامعية:

1- اطروحات الدكتوراه :

- 1- أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2016 .
- 2- بن قارة محمد مهاد: خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر و أثرها على التوازن بين السلطات ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2017/2018.
- 3- بورابو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - 01 بن يوسف بن خدة - الجزائر، 2011-2012.

- 4- بوزيد بن محمود، أثر اجتهادات المجلس الدستوري على الوظيفة التشريعية للبرلمان في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2017/2018.
- 5- حلفاية زهية، التحولات الدستورية في الجزائر وانعكاسها على دولة القانون، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في ميدان الحقوق والعلوم السياسية، شعبة الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة زيان عاشور-الجلفة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة، 2020-2021.
- 6- د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 2006.
- 7- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1 ، 2005/2006.
- 8- سعيد بوشعير ، علاقات المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في نظام القانوني في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر معهد العلوم القانونية 1984.
- 9- صافي حمزة، دور الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات السياسية في دول المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث LMD تخصص القانون العام: مؤسسات دستورية وإدارية، كلية الحقوق، جامعة بسكرة 2019/2020.
- 10- طعيبة أحمد، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي - حالة الجزائر - ، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات السياسية، جامعة الجزائر ابن يوسف بن خدة، 2007.
- 11- فاطمة الزهراء رضاني، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، 2014.
- 12- لونس جقيقة، السلطة التشريعية في دستور الجزائري لسنة 1996 ، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو.
- 13- محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة بسكرة، سنة 2015-2016 .
- 14- معمري نصر الدين، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2 .
- 15- وردتها ،بوسالم دنيا في الملحق رقم 6 ، من رسالة دكتوراه : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار عنابة ، 2006/2007.

ب- مذكرات الماجستير:

- 1- . ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور، 1996 رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 2- بركات مولود، التعديلات الدستورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010.
- 3- جليل سارة، الاطار القانوني للمعارضة البرلمانية في الجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، سنة 2016-201 .
- 4- ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، في القانون الدستوري، كلية الحقوق قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006 .
- 5- شباح فتاح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات - دراسة حالة النظام السياسي الجزائري - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية (فرع تنظيمات سياسية وإدارية)، كلية الحقوق قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2007-2008.
- 6- عمار عباس ، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في دستور الجزائر لسنة 1989 ، رسالة ماجستير معهد الحقوق، جامعة وهران ، 1995 .
- 7- فاطمة الزهراء رمضاني، سلطة مساهمة السلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان ، 2005-2006.
- 8- كريمة حدوش، مصادر قوانين الميزانية والمالية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2016-2017.
- 9- كريمة حدوش، مصادر قوانين الميزانية والمالية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2016-2017.
- 10- مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر ، 2010.
- 11- معطي رشيدة :أداء البرلمان لجزائري في الفترة المقررة من 1997 إلى 2005 ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد ، 2018/2019.

- 12- مولاي أسماء، التشريع في ظل الفترة الإنتقالية الواقعة بين، 0993-0996مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2019.
- 13- ولد محمد بهية، تطبيقات التعديل الدستوري في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية - بن عكنون - جامعة الجزائر، 2011-2012.
- 14- يحي بدير، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، سنة، 2014-2015.
- ج- مذكرات الماستر :
1. غنية فيصل، بزغيش حمزة، الفصل بين السلطات حتمية لقيام دولة القانون، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق فرع: القانون العام تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2016
2. المقالات :
- 1- أ. حسينة شرون، أ. عبد الحليم بن مشري، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، جامعة محمد خيضر بسكرة - منشور بمجلة الاجتهاد القضائي - العدد الرابع.
- 2- ابراهيم بولحية، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، يومي 23-24 أكتوبر 2000 .
- 3- الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، الجزائر، 2020.
- 4- بختي نفيسة، مضمون التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية ، المجلد 02، العدد الرابع.
- 5- براهيم عبد الرزاق، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بأساليب السؤال، الاستجواب، لجان التحقيق ومدى فعاليتها في الحد من الفساد الإداري، مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية، المجلد 1، العدد 1، جوان 2019.
- 6- بركات مولود، آليات المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 11، سنة، 2018.
- 7- بلقالم مراد، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 21، جانفي 2019 .

- 8- بن جيلالي عبد الرحمان، حقوق المعارضة البرلمانية الدستورية في مجالات التشريع والرقابة والتمثيل المؤسساتي، دراسة في الدستور الجزائري، حوليات جامعة الجزائر 1-6 العدد 32-الجزء الأول، 2018.
- 9- بن سونة خير الدين، حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري سنة 2016. حوليات جامعة الجزائر 1- العدد 33، الجزء الثالث، سبتمبر 2019 .
- 10- بوقرن توفيق، الصلاحيات الدستورية الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال جائحة كورونا وتأثيرها على الحقوق والحريات، حوليات جامعة الجزائر 1، 6المجلد 34، عدد خاص القانون وجائحة كوفيد 19 .
- 11- بومدين محمد، مبررات الاعتراف للقضاء الجزائري بدور في الرقابة على دستورية القوانين وتحويل المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد :08 العدد :04، السنة 2019 .
- 12- خلوفي خدوجة : الثابت و المتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 و دستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، المجلد 11 العدد 01، أبريل 2020.
- 13- د. عمر فرحاتي، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي للعدد الرابع، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على التشريع .
- 14- رحماني جهاد، الانتاف القانوني بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية العدد 12.
- 15- شبري عزيزة، "أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثامن والعشرون، نوفمبر 2011 .
- 16- عبد الحليم مرزوقي - صالح بنشوري، التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم والقانونية والسياسية، العدد ،07 جامعة الوادي، الجزائر، أكتوبر 2016.
- 17- عبد الصديق شيخ، تفوق السلطة التنفيذية في عملية المبادرة التشريعية، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05 العدد 1 سنة 2020 .
- 18- عبد المجيد طبي، أثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة، النظام الجزائري نموذج، مجلة البدر المجلد 9 العدد التاسع سنة 2017.
- 19- عوابدي عمار: مكانة الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد جوان، 2006.

- 20- عينة المسعود، الرقابة البرلمانية في الجزائر بين الاليات الدستورية و المتطلبات انفعالية ،مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية،جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 5 ، العدد3 ،سبتمبر 2020 .
- 21- لدرع نبيلة، السلطة التنفيذية والحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دراسة تطبيقية عن حالة الجزائر، مجلة صوت القانون، العدد الأول أبريل، 2014.
- 22- لزهرة خشامية: الاستجواب البرلماني أداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي دراسة تحليلية ، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية و الانسانية ، العدد2 ،ديسمبر 2017 .
- 23- محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 1166 جانفي 2014.
- 24- مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، المجتمع والدولة، رقم 3، 2014.
- 25- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، 2002.
- 26- مصطفى بلعور، المؤسسة التشريعية في الجزائر، بين التعديلات الدستورية والممارسة السياسية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 07 جوان 2013.
- 27- ناجي عبد النور، دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، ماي 2017 .

المراجع باللغة الاجنبية :

- Vallet Elisabeth,les commissions d'enquête parlementaire sous la 5 eme république , revue française de droit constitutionnel , n°54 ; Avril , juin ;2003,p254.
- Clappe Philippe et autres :le rôle du parlement dans le travail gouvernemental, rapports de séminaires établis par les élèves de promotion RenéChar (1993-1995 sur le travail gouvernemental, tome 2 ,ENA, la documentation françaises, Paris ,1996,p827.