

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية

"بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة"

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق

فرع القانون العام

تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية

تحت إشراف الأستاذة:

قادري نسيمة

من إعداد الطلبة:

➤ بلقفي موراد

➤ بوعمار سميحة

لجنة المناقشة:

الأستاذ (ة): بن صغير شهرزاد
الأستاذة: قادري نسيمة أستاذة مساعدة (أ)، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -، مشرفا ومقررا،
الأستاذ (ة): سبيع الرقود محند أمقران
رئيسا،
ممتحنا،

تاريخ المناقشة: 2015/06/25.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

« La démocratie n'est pas un modèle qu'il s'agit de copier, mais un objectif qui doit être atteint par tous les peuples et assimilé par toutes les cultures, elle peut prendre de nombreuses formes, suivant les caractéristique propres et l'histoire de chaque société. »

Boutros Ghali

شكر وعرفان

الحمد لله حمداً يكافئ نعمة وعظيم شأنه، الحمد لله إلى أن يبلغ الحمد منتهاه. والصلاة والسلام على رسول الله وعلى آله وصحبه ومن والاه القائل "لا يشكر الله من لا يشكر الناس" لذا وجب أن نتقدم بالشكر إلى الأستاذة "قادرى نسيم" على قبولها الإشراف على هذه المذكرة وعلى توجيهاتها القيمة وعلى تحملها لنا طيلة فترة إعداد المذكرة فتقبلني منا سيدتي كامل العرفان والتقدير.

كما لا يفوتنا أن نتوجه بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة، وعلى ملاحظاتهم التي لن تزيد عملنا إلا ثراء.

كما نتقدم بتحية خاصة إلى باحثينا في الدكتوراه "بوعناني ياسين" و"يوسفى فايزة" على تقاسمهم معنا مشقة إعداد هذه المذكرة وعلى نصائحهم ودعمهم المنقطع النظير دون أن ننسى الأخ "عزالدين أمغار" على إحتضانه لنا.

كما نتقدم بالشكر الخالص للأنسة لاهية على كل ما قدمته لنا طيلة خمس سنوات.

دون أن ننسى الأستاذين المحترمين زويبيرى سفيان وبين بركان أحمد على كل ما قدموه لنا .

كما نتوجه بالشكر إلى كل من ساعدنا في إنجاز هذا العمل من بعيد أو قريب.

إهداء

إلى فرحتي وحنزي...إلى شمعتي ودعمتي...إلى عززي وتلاج رأسي إلى وجع الفراق أبي رحمه الله

-لن أنساك ولن ينسيني أحد أبدا-

إلى عنوان الكفاح والنضال إلى رمز الصبر والعطاء إلى هامتي وقامتي أمي الحبيبة حفظها الله

وقدرني على طاعتها.

إلى الملك سارة رحمها الله

إلى روعي جدتي بن يربح حدة رحمها الله

إلى كل شهداء هذا الوطن الغالي

إلى الإخوة والأخوات عمر، سعيدة، سميرة، هشام، كريم وبالأخص أخي الصغير سمير

إلى كل العائلة والأهل وبالأخص نبع الجنان جدتي فطيمة أطال الله في عمرها.

إلى الذين لم يبخلو علينا يومنا وغمرونا بحفظهم وكرمهم عمتي الغالية مريم وزوجها عميروش.

إلى من عرفتنني بهم الصدفة فكانوا بدل الأصدقاء إخوة :

إبراقن هشام ، برقي محمد، أودية عادل، وداح هشام، بوباجو فيصل، بوعميران كسيلة، عيشوش

لمين.

إلى من جمعتنني بهم مقاعد الجامعة فأصبحوا أجلي الناس على قلبي توفيق، محمد الحق، سعيدة،

لامية، جميلة، سوهيلة، نبيلة، سارة دون أن أنسى التي تحملتنني وتقاسمت معي مشقة إعداد

هذه المذكر الزميلة والصديقة سميرة.

إلى كل من تتلمذت على أيديهم

إلى كل من علمني حرفا وأرشدني نصحا وقدم لي عوننا فكانت له بذلك عبدا

إلى كل من وسع قلبي ولم يكتبه قلبي.

إليكم جميعا أهدي ثمرة جهدي.

موراد

إهداء

إلى من قال في حقهما تعالى "وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا" والدي العزيزين.

اللذين انتظروا لحظة نجاحي وتشريفني لهما - حفظهما الله - ومنحهما الصحة

والعافية وقدرني على طاعتهما

إلى من كانوا دوما بجانبني نورا على درب علمي، كانوا أجمل شعلة، أعز ما في الوجود إخوتي

نصرالدين، نوال، خيرالدين

إلى من تشاركني وأشاركها حلو الحياة ومررها ابنة خالتي أمال

إلى من لا يقصر في السهر بقربي، إلى أعز الناس في حياتي دليل

إلى من جمعني بهم القرابة وربطني بهم صلة الرحم عائلتي الكبيرة

إلى صديقاتي اللواتي سار الدهر لمعرفتهم أجمل الأيام وصار العمر بلقائهم أحلى الأمانني

وردة، لامية، سوهيلة، سعيدة، حميدة، نبيلة، فميمة

إلى صديقي وشريكي في هذا العمل هوواد

إلى جميع من تتلمذت على أيديهم في جميع مراحل التعليم

إلى كل الذين تسعهم ذكرتنا ولم تسعهم مذكرتنا

إللكم جميعا أهدي ثمرة جهدي.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- إ.م.د. : إعلان المجلس الدستوري
- ج.ر.ج.ج.د.ش. : جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- د.س.ن. : دون سنة نشر.
- د.ط. : دون طبعة.
- ر.ت.د. : رقابة تعديل دستوري.
- ر.ن.د. : رقابة النظام الداخلي.
- ص. : صفحة.
- ص ص. : من الصفحة إلى الصفحة.
- ق.م.د. : قرار المجلس الدستوري.
- م.د. : مجلس دستوري.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- **Art.** : Article.
- **C.N.R.S.** : Centre Nationale de la recherche Scientifique.
- **J.O.R.A.D.P.** : Journal Officiel de la république Algérienne Démocratique et Populaire.
- **Ibid.** : In before indication document (même référence précédent)
- **L.G.D.I.P.** : Revue Générale de Droit International Public.
- **N°.** : Numéro.
- **O.M.C.** : Organisation mondiale du commerce .
- **Op.Cit.** : Ouvrage Précédemment cité (opus citatum).
- **O.P.U.** : Office des Publication Universitaire.
- **P.** : Page.
- **PP.** : De la page à la page
- **P.U.F.** : Presses Universitaires de France.
- **R.C.D.S.P.** : Revue Critique de Droit et des Sciences Politiques.

- **R.D.P.** : Revue de Droit Public.
- **R.F.D.C.** : Revue Française de Droit Constitutionnel.
- **R.G.D.I.P.** : Revue Générale de Droit International Public.
- **U.E** . : Unionne Européenne

هفتاد و نه

تختلف الدول في أنظمتها السياسية، إلا أنها تتفق في حاجتها لإدارتها لشؤونها إلى تقسيم السلطة الى ثلاث سلطات، تشريعية تنفيذية وقضائية، هذا التقسيم لم يظهر بهذا الشكل مباشرة إنما بعد صراع طويل وعصيب مع الملكية وشخصنة الدولة في الملك، فالسلطة التشريعية تضطلع بمهمة سن القوانين بينما تعمل السلطة التنفيذية على تنفيذها، في حين تعمل السلطة القضائية على تسوية الخلافات التي تنشأ من مخالفة هذه القوانين.

يحكم هذه السلطات الثلاث مبدأ الفصل بين السلطات، هذا الأخير الذي ترسخ خاصة بظهور أفكار مونتيسكيو في كتابه روح القوانين، هاته الأفكار التي تبناها رجال الثورة الفرنسية في صراعهم مع الملكية، إذ يعد هذا المبدأ ضماناً هامة لخضوع الدولة للقانون¹ كما من شأنه تحقيق الديمقراطية في الدولة كما يحول دون تعدي سلطة على سلطة أخرى.

تطبيق هذا المبدأ يختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لظروف كل واحدة منها وتبعاً كذلك لمستوى الوعي السياسي والقانوني لشعبها، وكذلك حسب سعي الإرادة السياسية لترسيخ دولة القانون والديمقراطية، ما من شأنه أن يضعنا أمام أنظمة سياسية مختلفة، فالدول التي تأخذ بالفصل المطلق بين السلطات يكون نظامها السياسي نظاماً رئاسياً، من مقوماته أن السلطة التنفيذية يستأثر بها رئيس الجمهورية، فهو من يضع السياسة العامة للدولة وينفذها ويساعده في ذلك كتاب دولة، بينما تضطلع السلطة التشريعية في هذا النظام بمهمة سن القوانين من خلال نواب منتخبين، من إيجابيات هذا النظام أنه قائم على التوازن السلبي حيث لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بحل البرلمان كما لا يمكن لهذا الأخير إسقاط الحكومة لكن من سلبياته أن تحصل رئيس الجمهورية على الأغلبية البرلمانية قد يؤدي إلى سيطرته على السلطتين التنفيذية والتشريعية.

يكون النظام السياسي برلماني في الدول التي تأخذ بالفصل المرن بين السلطات، من مقوماته وجود رئيس جمهورية أو ملك يسود ولا يحكم، إلى جواره يوجد رئيس وزراء يتولى مسؤولية

1- من الضمانات الأخرى الهامة لخضوع الدولة للقانون: التعددية الحزبية، حرية التعبير والصحافة والرأي، إشراك المواطن في صناعة القرار، ووجود معارضة حقيقية بالإضافة إلى وجود إرادة سياسية لتكريسها.

الحكم ويكون مسؤولاً أمام البرلمان، تسأل الحكومة في هذا النظام مسؤولية فردية، ومسؤولية جماعية تضامنية عن السياسة العامة للحكومة.

أهم ما يميز النظام البرلماني كذلك هو التوازن بين السلطات نتيجة المساواة بينها ونتيجة لتبادل المعلومات وللتعاون وتبادل الرقابة والتأثير، فالسلطة التنفيذية لا تتدخل في اختيار أعضاء البرلمان أو في تنظيمه الداخلي ولكن لها حق إستدعاء البرلمان للإعقاد وحق فض دورات إنعقاده، ومن جهة أخرى يحق للبرلمان مسائلة الحكومة عن طريق الأسئلة والإستجابات وطرح الثقة بالحكومة وسحب الثقة منها، في مقابل ذلك يحق لرئيس الوزراء أو لرئيس الدولة حسب الأحوال حق حل البرلمان وإجراء إنتخابات جديدة، هذه هي المعالم والمقومات الأساسية للنظام البرلماني الذي عرف أوج إزدهاره في القرن التاسع عشر، بينما توصف الدول التي تأخذ بدمج والجمع بين السلطات بأن نظامها نظام جمعية (المجلسي) كما هو الحال في سويسرا.

لم تعرف التجربة الدستورية الجزائرية وجوداً للمبدأ الفصل بين السلطات إلا من خلال دستوري 1989² و1996³ حيث أن هذا المبدأ لم يجد مكاناً له في الدساتير السابقة وذلك بالنظر إلى طبيعة النظام القائم على الفكر الإشتراكي ونظام الحزب الواحد.

دراسة العلاقة القائمة بين السلطات وبالأخص السلطتين التشريعية والتنفيذية من شأنها أن تبين لنا طبيعة النظام السياسي القائم في الدولة، وتصنيفها وفق معيار الأنظمة التي أفرزها مبدأ الفصل بين السلطات كما سبق الذكر، غير أن هذا التصنيف ووفق المعيار الذي تم ذكره تجاوزه الزمن ولم يعد صالحاً لهذا الغرض بل أكثر من ذلك أصبح بلا معنى نظراً لأن أنظمة الفصل بين السلطات التي سبق الحديث عنها فقدت مميزات الأساسية المتمثلة في التخصص الوظيفي

2- دستور 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، العدد 09، لسنة 1989.

3- دستور 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش، العدد 76، لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش، العدد 25، لسنة 2002، والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش، العدد 63، لسنة 2008.

والتوازن بين السلطات، وعليه فمحاولة تصنيف النظام السياسي الجزائري على أساس هذه الأنظمة غير ممكن بل أكثر من ذلك لا جدوى منه، بإعتبار أن جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر تجمع بين آليات ومبادئ كل من النظامين الرئاسي والبرلماني وتتشبه بها دون أن تجسدها، مما أدى إلى غموض النظام السياسي الجزائري.

دراسة العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يعد من المواضيع الحساسة الهامة جدا ويعد من المواضيع القديمة المتجددة في الجزائر، نظرا للإنتهاك الفاضح من طرف السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية حيث أن هذه الأخيرة أصبحت مجرد هيئة تعمل على إضفاء الشرعية على أعمال السلطة التنفيذية، بل أبعد من ذلك فالبرلمان في الجزائر يكاد لا يقوم حتى بالدور المنوط به أي التشريع أو بالأحرى سن القوانين، فالسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية الذي يعد محور النظام السياسي الجزائري الذي أصبح يعتبر شخصية ميتافيزيقية ذو مواصفات غير عادية ومفخمة⁴، فهو من يشرع وهو من ينفذ ما يضعنا أمام مبدأ وحدة السلطة.

الاعتداء الحاصل على البرلمان إنما هو اعتداء على أسمى قانون في الدولة مدام أن كلتا السلطتين مجسدة في سلطة واحدة، فالبرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996 والساري المفعول حاليا نجد في كتابه الثاني المعنون تحت عنوان تنظيم السلطات يحتوي على فصلين فصل الأول مخصص للسلطة التنفيذية والفصل الثاني مخصص للسلطة التشريعية وهذا ما يوحي بوجود سلطتين مستقلتين لكن الواقع ونصوص من ذات الوثيقة تؤكد غير ذلك.

ما يزيد الوضع تعقيدا هي المكانة التي أصبح يحضى بها رئيس الجمهورية خاصة بعد آخر تعديل للدستور سنة 2008 فهذا الطرح يتعارض مع فكرة تقسيم السلطات واستقلاليتها نسبيا أي مع ما هو منصوص عليه في الباب الثاني (بفصليه) من الدستور. ففكرة وحدة السلطة وشخصنتها في رئيس الجمهورية يتعارض مع تنظيم السلطات المنصوص عليه في الدستور حيث

4- أحاط المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بقدر كبير من الهالة والقداسة من خلال إستعماله لمصطلحات ميتافيزيقية في إظهار هذه القداسة منها: "يجسد وحدة الأمة" أو "يجسد وحدة الدولة في الداخل والخارج" أو "يخاطب الأمة مباشرة" أو "حامي الدستور"، أنظر المادة 70 من دستور 1996، المرجع السابق.

تم تبني مبدأ أحادية السلطة التنفيذية واستبدال مركز رئيس الحكومة بالوزير الأول الذي أصبح يتحمل المسؤولية بدلا من رئيس الجمهورية عن برنامج هذا الأخير.

تكمن أهمية الموضوع في أن العلاقة القائمة بين السلطات وبالخصوص السلطتين التشريعية والتنفيذية تمثل الأساس أو اللبنة التي يقوم عليها أي نظام لأنه ومن خلالها وكما سبق الذكر تتضح طبيعة النظام السائد في الدولة، كما أنه وأمام اللاتوازن الذي يميز العلاقة القائمة بين السلطتين فمن شأن هذه الدراسة أن تساهم في إعادة التوازن المفقود وذلك بإستنباط مكامن هيمنة وسيطرة السلطة التنفيذية وفي المقابل أسباب ومواقع ضعف السلطة التشريعية وتقديم بدائل وحلول من أجل تحقيق التوازن.

على ضوء المعطيات السابقة نتساءل عن مظاهر فقدان التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وآليات وبدائل إعادة هذا التوازن؟

سعيًا منا للإجابة على التساؤل المطروح قمنا بالاعتماد على المنهج التحليلي، الوصفي وهذا تماشيا مع طبيعة الموضوع من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية الناظمة للعلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وكذا استعراض آراء فقهاء القانون الدستوري، كما إعتدنا على المنهج التاريخي المقارن من خلال إجراء بعض المقارنات بين دستور 1996 والداستاتير السابقة التي عرفت الجزائر وكذا دساتير بعض الدول بهدف إستخلاص العبر والاستفادة من تجاربها.

يمارس السلطة التشريعية رئيس الجمهورية بدرجة أولى والحكومة بدرجة ثانية وإستثناءا ينعقد الاختصاص التشريعي للبرلمان رغم أنه صاحب الاختصاص الأصيل بذلك غير أن هذا الأخير اختصاص صوري ما يجعل من رئيس الجمهورية يفرض هيمنته وسيطرته من خلال الصلاحيات الدستورية المخولة له على البرلمان (الفصل الأول)، تمتد هذه السيطرة إلى المجال الرقابي حيث يلاحظ عدم التكافئ في ممارسة الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أمام هذا الوضع اللامتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية سواء في المجال التشريعي والرقابي كان لا بد

من استشراف آفاق العلاقة التي تجمع بين السلطتين من خلال البحث عن آليات لاعادة التوازن
المفقود (الفصل الثاني).

الفصل الأول

صورية الاختصاص التشريعي للبرلمان

الجزائري

عمل المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 على إدخال تعديلات مهمة وأساسية على مستوى السلطة التشريعية، محاولة منه سد الفراغ المؤسساتي الذي عرفته الجزائر نتيجة لأزمة التسعينات⁵ وإعادة الاعتبار لها.

تبنى المؤسس مبدأ الإزدواجية البرلمانية بإستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني تطبيقا لنظام البيكاميرالية⁶، وهذا ما أقرته المادة 98 منه والتي تنص: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

يظهر من إستعراض نصوص أخرى من الدستور، أن المؤسس حاول إعادة الاعتبار أيضا للبرلمان من خلال توسيع مجال القانون بإعتماده على آلية جديدة تتمثل في القانون العضوي، إلا أنه مع الحصر الشكلي والموضوعي لمجال تدخل البرلمان فإن السيادة البرلمانية لا يمكن أن تعني سوى الاختصاص الدستوري.

ما يؤكد وهمية رد الاعتبار هو أن يكون للسلطة التنفيذية دور في المجال التشريعي، حيث نجد أن المؤسس أجهف في توزيع مهمة التشريع بين السلطتين المذكورتين، باعتبار أن الآليات القانونية الممنوحة للحكومة عبر مراحل الإجراءات التشريعية تحد من دور البرلمان في عملية التشريع (المبحث الأول)، بالإضافة إلى امتداد سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية (المبحث الثاني).

5- عرفت الجزائر أزمة سياسية وأمنية نتيجة لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة في 26 ديسمبر 1991 وذلك عن طريق الاقتراع بالاسم الواحد في دورتين، وقبل إجراء الدور الثاني في 15 جانفي 1992، أعلن رئيس الجمهورية آنذاك السيد الشاذلي بن جديد، رحمه الله، حل المجلس الشعبي الوطني ابتداء من 04 جانفي 1992، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-92، المؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ح.د.ش، العدد 02، لسنة 1992. وبعدها مباشرة قدم إستقالته في 11 جانفي 1992، وهذا ما أدى بالجزائر إلى دخولها مرحلة غياب الهيئات الدستورية المنتخبة. للتفصيل راجع: عاشوري العيد وإبراهيمي يوسف، "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، مجلة النائب، العدد الأول 2003، ص.17.

6- تعرف البيكاميرالية على أنها نظام سياسي يقوم على وجود برلمان مكون من غرفتين.

المبحث الأول

محدودية دور البرلمان في المجال التشريعي

يعتبر البرلمان الجهة المختصة بوضع التشريع باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية، وهذا الاختصاص يؤول إليه بموجب الدستور، إلا أن البرلمان لم يعد ينفرد بوظيفة التشريع وذلك بسبب عدم قدرته على حل الإشكالات التي شهدها العالم خاصة مع بداية القرن العشرين وما خلفته الأزمة الاقتصادية والحرب العالمية الثانية⁷، كل هذه العوامل ساهمت في تراجع مكانة البرلمان في القانون الدستوري وما ترتب عن ذلك من ضرورة تدخل السلطة التنفيذية ومنه تعزيز مكانتها وتقويتها على حساب السلطة التشريعية⁸، ولسد الفراغ الذي تركه نقص الخبرة وانعدام الكفاءة في هذه الأخيرة بالإضافة إلى سمت البطء التي يمتاز بها العمل البرلماني الذي أصبح من الصعب عليه مواكبة التطور الحاصل في مختلف المجالات، مما سبق ونتيجة لذلك جعل مجال التشريع المخول للبرلمان مجالا محددًا ومحصورًا (المطلب الأول)، ضف إلى ذلك التفوق والتدخل الحكومي المتزايد في العمل التشريعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حصر مجالات التشريع المخصصة للبرلمان

يقصد بالتشريع تلك العملية التي بموجبها يتم وضع أسس الجماعة، ورفع قواعد البناء الاجتماعي بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين، فهو المرآة التي تعكس جهد الأمة في رسم سياستها وبه تفنن تقاليدها وأعرافها وقيمها ومثلها العليا كما يعتبر الوسيلة الأمثل للتعبير

7- شريط وليد، "إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي

في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)"، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث، 2014، ص.80.

8- « Avec la crise économique de 1929, et plus encore avec la seconde guerre mondiale, s'ouvre une nouvelle phase dans l'évolution du droit constitutionnel. Alors que le début de siècle avait vu s'affirmer la toute puissance des parlements, expression de la souveraineté du peuple, cette nouvelle phase se caractérisera au contraire par un renforcement considérable de l'exécutif. » voir :

- CHANTEBOUT Bernard, Droit Constitutionnel et Science Politique, Quatorzième édition, ARMOND COLIN, Paris, 1997, p.301.

عن واقع المجتمع ووضع قواعد وأحكام قانونية لمعالجة مشاكله⁹. وكما سبق الذكر وإلى عهد قريب كانت هاته العملية من اختصاص البرلمان وكانت مجالاتها واسعة وغير محصورة، إلا أنه ومع ظهور مبدأ عقلنة العمل البرلماني¹⁰، تم تقييد سلطة البرلمان في المجال التشريعي من خلال تحديد المجالات التي يشرع فيها وترك ما يخرج عن نطاقه لمجال التنظيم.

حذى المؤسس الدستوري الجزائري، حذو المؤسس الفرنسي في تبني مبدأ حصر مجال التشريع، كما كان عليه الحال في العديد من الأمور، فمنذ دستور 1976 لم يغير المؤسس الدستوري الجزائري قناعته في هذه المسألة¹¹، إذ عمد دائما إلى تحديد مجال التشريع حصرا.

شكل التعديل الدستوري لسنة 1996 قفزة نوعية في مسار البحث عن التوازن المفقود بين الحكومة والبرلمان وإعادة الاعتبار لهذا الأخير كما يرى البعض من خلال تبني الثنائية البرلمانية وإدخال عدة إصلاحات على المنظومة القانونية النازمة لعمل السلطة التشريعية من خلال التوسيع الظاهري لمجال القوانين العادية (الفرع الأول)، وتبني فكرة القوانين العضوية (الفرع الثاني).

9- ذبيح ميلود، "موقع البرلمان في التعديلات الدستورية المرتقبة في الجزائر"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء متغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسنية بن بوعلي، الشلف يومي 18 و19 ديسمبر 2012، ص.7. (أعمال غير منشورة).

10- ساد في فرنسا نظام برلماني قوي، إذ أعتبر البرلمان هو المعبر عن الإرادة العامة للأمة التي لا تقبل أي تقييد أو رقابة مما يجعل البرلمان يشرع في أي موضوع أو مادة بشكل مطلق ويعين ويراقب الحكومة في كل كبيرة وصغيرة إلى درجة وصف هذا النظام بالديكتاتورية البرلمانية في كثير من المراحل لذلك جاء دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 بمبدأ عقلنة العمل البرلماني، بهدف التقليل من حجم البرلمان وتقييده بوضع إطار محدد يمارس فيه نشاطه التشريعي والرقابي. للمزيد من التفاصيل في هذا الصدد راجع: شريط الأمين، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013، ص.7.

11- أنظر المادة 151 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.د.ش، العدد 94، لسنة 1976، المعدل بموجب القانون رقم 79-06، المؤرخ في 07 جويلية 1979، ج.ر.ج.د.ش، العدد 28، لسنة 1979، والقانون رقم 80-01، المؤرخ في 12 جانفي 1980، ج.ر.ج.د.ش، العدد 03، لسنة 1980، واستفتاء 03 نوفمبر 1988، ج.ر.ج.د.ش، العدد 45، لسنة 1988.

الفرع الأول

القوانين العادية

حاول التعديل الدستوري لسنة 1996 التوسيع من مجالات القوانين العادية لتصل إلى حوالي 30 ثلاثين مجالا بعد أن كانت تقدر ب 26 مجالا في دستور 1989¹²، حيث تنص المادة 1/122 من دستور 1996 على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،
- 3- شروط استقرار الأشخاص،
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الاجانب،
- 6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية،
- 7- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ،
- 9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- 10- التقسيم الإقليمي للبلاد..."

12- أنظر المادة 115 من دستور 1989، المرجع السابق.

نلاحظ من خلال إستقراء نص المادة 1/122 المذكورة أعلاه أن المؤسس الدستوري حدد على سبيل الحصر المجالات التي يتدخل فيها البرلمان للتشريع بموجب قوانين عادية، أما عبارة "وكذلك في المجالات الآتية" فمفادها أنه إلى جانب ما تتضمنه أحكام الدستور فهناك مجالات عدتها هذه المادة.

أثارت ولا تزال تثير المادة 122 من دستور 1996 خلافا بين فقهاء القانون الدستوري في الجزائر حول مسألة المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقانون عادي، أي هل أن المادة 122 السالفة الذكر حددت هذه المجالات على سبيل الحصر أم على سبيل المثال؟

يرى جانب من الفقه الدستوري أن ميدان التشريع ليس محددًا وليس محصورًا في المادة 122 السالفة الذكر، حيث يمكن للبرلمان أن يشرع بقوانين عادية خارج التعداد الحصري الذي أوردته المادة 122 وذلك بموجب عدة مواد متناثرة في الدستور¹³، غير أن هذا لا يعني بمفهوم المخالفة أن مجاله مطلق، إذ أن المشرع لا يجوز له أن يتدخل في غير ما هو محدد له دستورياً فما لم يحدد حصراً للقانون يدخل في مجال التنظيم¹⁴.

غير أن التعداد الوارد في المادة 122 السالفة الذكر يفيد الحصر والتقييد¹⁵ ويظهر ذلك جليا إذا ربطنا بين المادة 122 والمادة 1/125 من دستور 1996¹⁶، حيث يستنتج من هذا الربط أن مجال التنظيم هو الأصل بينما مجال التشريع هو الاستثناء.

13- أنظر المواد 5، 18، 19، 20، 30، 40، 42، 49، 170 من دستور 1996، المرجع السابق. للمزيد من التفاصيل في هذا الصدد راجع: بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996)، الجزء الرابع-السلطة التشريعية والمراقبة-، (د.ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص.112. راجع أيضا: خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، (د.ط)، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص.18.

14- بوالشعير سعيد، الجزء الرابع- السلطة التشريعية والمراقبة-، المرجع السابق، ص.115.

15- شاشوه عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص.120.

16- أنظر المادة 1/125 من دستور 1996، المرجع السابق.

بعيدا عن فكرة الحصر، إضافة إلى ما سبق ذكره فالمادة 122 السالفة الذكر تحتوي على تنوع إصطلاحي كالقواعد، النظام، الشروط والضمانات ما يدفعنا للتساؤل فيما إذا كان هذا التنوع مقصودا أو أن الغاية من ورائه هي تفادي التكرار؟

يعتبر هذا التنوع الاصطلاحي قيذا مضاعفا على البرلمان فإلى جانب القيد العمودي المتمثل في تعداد مجالات القوانين العادية حصرا فهذا التنوع الاصطلاحي بمثابة قيد أفقي حيث حدد ما يجب أن يكون في شكل قواعد عامة، نظام، شروط وضمانات، غير أن الواقع يثبت أن البرلمان لا يحترم هذا التمييز الأفقي¹⁷.

إستحداث القوانين العضوية وإدخالها في المنظومة القانونية في الجزائر بموجب دستور 1996 كما سبق الذّكر، جعل هذه الزمرة من القوانين من المجالات الهامة التي يشرع فيها البرلمان وعليه سنفصل فيها أكثر من خلال الفرع التالي.

17- للمزيد من التفاصيل راجع: شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص.206. راجع أيضا: خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.18.

الفرع الثاني

القوانين العضوية

يقصد بالقوانين العضوية¹⁸ تلك القواعد القانونية التي تنظم المجالات المنصوص عليها صراحة في أحكام الدستور فهي قواعد مكملة للقواعد الدستورية¹⁹، وهي فكرة قديمة الوجود²⁰ وقد تباينت الدساتير الحديثة من حيث تسمية هذا النوع من القوانين²¹.

دسترت الجزائر لأول مرة القوانين العضوية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث تنص المادة 1/123 منه على مايلي: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،

- نظام الانتخابات،

18- يعرف القانون العضوي بأنه "مجموع القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعية باعتبارها السلطة المختصة والمخولة دستورا، وتتضمن هذه القوانين مجالات ومساائل محددة مسبقا تبعا للدستور، ووفق إجراءات خاصة معقدة وتمييزة عن تلك المتبعة والجاري بها العمل بالنسبة للتشريعات العادية، فهي هامة أهمية المجالات التي تنظمها وضرورية ضرورة سير الدستور فيما لم يتم ويتولى بإعداده وتفصيله". للمزيد من التفاصيل راجع: غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2002، ص.15.

19- عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص.43.

20- للمزيد من التفاصيل راجع :

- PRELOT Marcel, Institution politique et Droit Constitutionnel, 5^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 1972, pp. 811-813.

21- أطلق عليها الدستور التونسي لسنة 1959 اسم القوانين الأساسية، أما الدستور الموريطاني لسنة 1991 أطلق عليها اسم القوانين النظامية، بينما جاء الدستور المغربي لسنة 1996 باسم القوانين التنظيمية في حين أطلق عليها الدستور الجزائري اسم القوانين العضوية، وكل هذه المصطلحات هي ترجمة لمصطلح "lois organique"، للمزيد من التفاصيل في هذا الصدد راجع: نسيب محمد أرزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، (د.ط)، دار الأمل، الجزائر، 1998، ص.216.

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

- القانون المتعلق بالإعلام،

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،

- القانون المتعلق بقوانين المالية،

- القانون المتعلق بالأمن الوطني"

المادة 123 السّالفة الذكر تثير نفس الإشكالات والملاحظات الي تم تقديمه بصدد المادة 122 من دستور 1996 حول مسألة تحديد مجالات القوانين العضوية.

يدفعنا الحديث عن القوانين العضوية للتمييز بينها وبين القوانين العادية، حيث أن الفرق الجوهرى بين القانونين يتمثل أساسا في مجالات تدخلها وأيضا من حيث الإجراءات المتبعة في اتخاذها ولاسيما خضوعها للرقابة السابقة للمجلس الدستوري²². فسن القوانين العضوية يستلزم اتباع مجموعة من الإجراءات المنصوص عليه في الدستور، تتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

- المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبى الوطنى، وبأغلبية (4/3) أعضاء مجلس الامة²³.
- خضوع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النصّ مع الدستور من قبل المجلس الدستوري²⁴، وببدي هذا الأخير رأيه وجوبا في القانون العضوي بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية²⁵، رغم أن هذا الأخير ليس الوحيد الذي له حق إخطار المجلس الدستوري بل هو حق

22- لوناسى ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004، ص.71.

23- أنظر المادة 2/123 من دستور 1996، المرجع السابق.

24- تنص المادة 3/123، المرجع نفسه، على مايلي: "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

25- أنظر المادة 2/165، المرجع نفسه.

معتزف به كذلك لرئيسي غرفتي البرلمان²⁶، في هذا الصد نتساءل عن سبب قصر حق إخطار المجلس الدستوري حول القوانين العضوية في مؤسسة رئيس الجمهورية رغم أنه وكما سبق الذكر ليس الوحيد المخول بذلك؟

الإجابة على التساءل تستلزم الإطلاع على رأي المجلس الدستوري رقم 10 لسنة 2000 الذي جاء فيه تفسير المادة 165 التي تقصر حق الإخطار على رئيس الجمهورية، حيث أرجع ذلك إلى إعتبار رئيس الجمهورية " حامي الدستور"²⁷، هذا التبرير غير مقنع وإن دل على شيء فإنما يدل على سمو مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري وعلى تبعية المجلس الدستوري للحد من سلطات البرلمان وإيقافه عند الحدود المسطرة له دستوريا.

فكرة القوانين العضوية المستحدثة بموجب دستور 1996 وإن كانت ظاهريا تدل على توسيع مجال التشريع، إلا أنها في الحقيقة عبارة عن وسيلة للحد من الصلاحيات التشريعية للبرلمان، وذلك نظرا لما تتطلبه هذه القوانين من إجراءات، بداية من النصاب القانوني المطلوب لإقرارها مروراً بضرورة خضوعها للرقابة الوجودية للمجلس الدستوري مع حصر سلطة الإخطار في مؤسسة رئيس الجمهورية²⁸ ما من شأنه شل عملية نفاذ القانون العضوي إذا أخل رئيس الجمهورية بواجبه في إخطار المجلس الدستوري بشأنه²⁹.

26- أنظر المادة 166 من دستور 1996، المرجع السابق.

27- الرأي رقم 10/ر. ن. د/ م. د 2000، مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق برقابة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ر.ج.د.ش، العدد 46، الصادرة في 30 جويلية 2000: "اعتباراً أن المؤسس الدستوري قد أخضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان إجبارياً لرقابة مطابقة أحكامهما مع الدستور من قبل المجلس الدستوري وأوكل صلاحية الإخطار في هذه الحالة إلى رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور..."

28- مزياني لونس، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص.125.

29- لونساي جقيقة، المرجع السابق، ص.155.

يلاحظ وجود تداخل بين مجالات القوانين العضوية والعادية حيث نجد موضوع التنظيم القضائي يخضع لنظام القانون العادي والعضوي في آن واحد مما يسمح للسلطة التنفيذية التدخل لتنظيمه³⁰.

القول بأن مجال تدخل البرلمان لممارسة التشريع هو مجال محصور ومقيد يجب أن يضاف إليه قول آخر، مفاده أنه حتى في هذه المجالات المحصورة فتدخل البرلمان لا يتعدى أن يكون من أجل وضع المبادئ والقواعد العامة دون التطرق إلى التفاصيل و الجزئيات ما من شأنه أن يفتح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية للتدخل³¹.

المطلب الثاني

العمل التشريعي بين قصور البرلمان والتدخل الحكومي

تعتبر عملية التشريع من الوظائف الأساسية المنوطة للبرلمان كمؤسسة دستورية لها السيادة في مجال إعداد القوانين والمصادقة عليها، إلا أن الواقع يثبت عكس ذلك فهو لا يملك الحرية المطلقة للإحتفاظ كليا بالمجال التشريعي، بل نجد أن المؤسس الدستوري خول للسلطة التنفيذية المشاركة في جميع المراحل التي يمر بها النص القانوني. ضمن هذا السياق، فإن مرحلة المبادرة بالقوانين التي تعد بوابة عملية إعداد القوانين والتي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني تتقاسمها كلا من الحكومة والبرلمان (الفرع الأول)، كما منحت لها آليات قانونية ليمتد مجال مشاركتها في التشريع بعيدا عن المبادرة، إلى إمكانية التدخل في إعداد وتحضير العمل التشريعي (الفرع الثاني).

30- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص.58.

31- مزياني لونس، المرجع السابق، ص.126.

الفرع الأول

ازدواجية المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان

تعتبر المبادرة العمل الذي يضع اللجنة الأولى للتشريع وتحديد موضوعه ومضمونه³²، وبذلك فهي العمل الذي يقدم لتشريع مادته الأولية³³، فهي بمثابة التصور الأولي لما يكون قانونا³⁴، كما يتميز حق المبادرة بكونه يحمل طابع الإلزام حيث يجب على البرلمان النظر فيه. حيث يعرف بأنه "العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف فلا يمكن أن تعفى من البت فيه نفيًا أو تأكيدًا"³⁵، وبالنظر إلى أهمية حق المبادرة فقد ظل محل صراع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ففيما عمدت الأولى إلى احتكاره وتوظيفه كأداة هيمنة وتأثير على البرلمان عمل هذا الأخير على افتكاكه منها باعتباره مظهرًا أساسيًا لاستقلاله وسيادته³⁶.

خلصت النظرة الليبرالية بهذا الشأن إلى صيغة توفيقية جعلت من المبادرة حقا مشتركا بين السلطتين³⁷، غير أن السلطة التنفيذية في الجزائر لا تتقاسم المبادرة التشريعية فحسب بل أكثر من ذلك يلاحظ غلبة مشاريع القوانين³⁸ في مجال المبادرة (أولا)، بينما تبقى المبادرة البرلمانية بعيدا

32- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.213.

33- بوقفة عبد الله، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963، أطروحة ماجستير، فرع الإدارة المالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997، ص.84.

34- شفار علي، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص.69.

35- حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص.257.

36- أنظر المادة 98 من دستور 1996، المرجع السابق.

37 - DUVERGER Maurice, Institution politiques et droit constitutionnel, 12^{ème} édition, Tome 1, P.U.F, France 1971, p. 168.

38- تسمى المبادرة بالقوانين الصادرة عن الحكومة بمشاريع القوانين projet de loi، بينما تلك المبادرة الصادرة عن البرلمان يطلق عليها تسمية اقتراح قانون Proposition de loi. للمزيد من التفاصيل راجع: بوالشعير سعيد، الجزء الرابع- السلطة التشريعية والمراقبة-، المرجع السابق، ص.116.

عن ما هو مأمول باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال حيث يوصف دور البرلمان بالضعيف في هذا المجال (ثانياً).

أولاً: غلبة مشاريع القوانين على المبادرة

نظراً للتعاون الذي أصبح يميز العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إنطلاقاً من مبدأ عقلنة البرلمان كما سبق الذكر، بالإضافة إلى التطور الذي عرفته الدولة اقرت مختلف دساتير الدول حق المبادرة بالتشريع من طرف الحكومة عن طريق مشاريع القوانين، وعطفاً على ما سبق خول الدستور الجزائري لسنة 1996 هذا الحق للوزير الأول بالإضافة إلى النواب حيث تنص المادة 1/119 على مايلي "لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين"³⁹.

يجب قبل قيام الوزير الأول بإيداع مشروع قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لابد أن يعرض على مجلس الدولة الذي يبدي فيه رأياً استشارياً، وضرورة تمريره كذلك على مجلس الوزراء وهذا ما تضمنته الفقرة الثالثة من المادة 119 من دستور 1996⁴⁰.

الجدير بالذكر في هذا السياق أن المؤسس الدستوري الجزائري استخدم عبارة يعرض présenté ولم يوظف عبارة تداول délibéré مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي⁴¹، والغرض من ذلك أن يطلع رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين لأنه يتراأس مجلس الوزراء⁴²، ويعطي رأيه فيها حيث يعتبر ذلك إدخالاً لرئيس الجمهورية في تحضير مشروع قانون الحكومة حيث أن هذا

39- نلاحظ أن كل أحكام المواد التي كانت محل التعديل الدستوري لسنة 2008 إستبدلت بمصطلح رئيس الحكومة بمصطلح الوزير الأول، ماعداً المادة 1/119، في حين أن الفقرة الثالثة منها إستعملت مصطلح الوزير الأول.

40 - Art 119/3, constitution de 1996, décret présidentiel n°96-436, du 7 décembre 1996, j.o.r.a.d.p, n°76, dispose : "Les projets de lois sont présentés en Conseil des ministres après avis du conseil d'état puis déposer par le Premier ministre sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale " .

41 - Art 39/2 de constitution française de 1958, modifié et complété, in site : www.légifrance-gouv.fr consulté le 02 mai 2015 dispose : " Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées... " .

42- أنظر المادة 4/77 من دستور 1996، المرجع السابق.

الأخير يصبح خاضع لرغبة رئيس الجمهورية ويعدل حسب نظرته وتوجيهاته⁴³، تعتبر هذ الشروط شكلية وغير فعلية⁴⁴، زيادة على هذه الشروط اشترطت المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 لكي يكون مشروع القانون مقبولا يجب أن يرفق بعرض الأسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد⁴⁵.

هكذا ومن خلال النصوص الدستورية والقانونية نستنتج أن الجهاز الحكومي يسيطر بشكل واسع على العمل التشريعي، فالدستور منح للحكومة ميكانيزمات التحكم من خلال منح الاختصاص العام للسلطة التنفيذية، وتتجلى كذلك هيمنة السلطة التنفيذية في كونها هي التي تحدد مسبقا جدول الأعمال، كما تعطي الأولوية لمشاريع القوانين⁴⁶ كما يمكن لها أن تلج على استعجاليتها ليتم ادراجها في جدول الأعمال⁴⁷.

نستنتج من خلال ما سبق أن الحكومة لها تأثير كبير على البرلمان بغرفتيه من خلال مشاريع القوانين، بالنظر إلى خاصية الأولوية التي تمتاز بها مشاريع القوانين كون تقدير حالات الإستعجال تعود إلى الحكومة⁴⁸، وفي هذا السياق شهدت دورة خريف 2014 من العهدة التشريعية

43- شريط وليد، "إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)"، المرجع السابق، ص.91-92.

44- مزياني لونس، المرجع السابق، ص.167. وللمزيد من التفاصيل حول الشروط التي يمر بها مشروع القانون راجع: **بوجمعة لونيس**، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006، ص.14.

45- أنظر المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش، العدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999.

46- **بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي**، "الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، 2013، ص.176.

47- أنظر المادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

48- **شاهد أحمد**، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009، ص.146.

السابعة عرض مشروع قانون الوقاية من تبيض الأموال وتمويل الإرهاب⁴⁹ بطريقة استعجاله استنادا إلى المادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02 دون احترام للمواعيد والإجراءات المنصوص عليها في القانون، حيث تم إيداعه بتاريخ 15 جانفي 2015، وتم تغيير جدول الأعمال في آخر لحظة وتم إعلام النواب على الساعة التاسعة ليلا عبر رسائل هاتفية قصيرة "أس أم أس"، ليضاف بذلك إلى المهازل والفضائح التي يعيشها البرلمان في الجزائر، وليأكد مرة أخرى على الإنتهاك الصارخ والفاضح الممارس من قبل السلطة التنفيذية على ممثلي الإرادة الشعبية، وقد بررت السلطة ذلك بتجنب إدراج الجزائر في القائمة السوداء لمكافحة الإرهاب⁵⁰، لكن الغريب في الأمر والمثير للدهشة والاهتمام في الوقت نفسه هو أنه رغم موجة الاستياء الكبيرة التي أثارها طريقة عرض مشروع القانون إلا أنه تمت مناقشته والمصادقة عليه.

بتفحص حصيلة بعض الدورات التشريعية من العهدة التشريعية الحالية (العهد التشريعية السابعة)، وكذا حصيلة بعض العهديات التشريعية السابقة يؤكد لنا بما لا يدع مجالا للشك أن المبادرة بمشاريع القوانين أصبحت السمة التي تغلب عملية التشريع في الجزائر.

فبالرجوع إلى دورة خريف 2013 نجد 14 مبادرة بمشروع قانون فيما لم يبادر النواب بأي اقتراح قانون، دورة ربيع 2014 كانت كسابقتها حيث سجلت فيها 8 مشاريع قوانين في حين سجل غياب المبادرات البرلمانية، دورة خريف 2014 عرفت هي الأخرى ضعف المبادرات التشريعية ذات الأصل البرلماني إن لم نقل إنعدام مقارنة بالمبادرة الحكومية حيث سجل فيها 18 مشروع قانون، وكعينة عن العهديات التشريعية السابقة عرفة العهدة التشريعية الخامسة (2002-2007)

49- قانون رقم 15-06، مؤرخ في 15 فيفري 2015، يتعلق بالوقاية من تبيض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج.ر.ج.د.ش، العدد 08، الصادرة في 15 فيفري 2015، يعدل ويتم القانون رقم 05-01، المؤرخ في 6 فيفري 2005، ج.ر.ج.د.ش، العدد 80، الصادرة في 13 فيفري 2015.

50- _____، النواب يثورون على لوح وولد خليفة بسبب إخطارهم عبر "أس أم أس" ليلا، مقال منشور بتاريخ

27 جانفي 2015، على الموقع التالي: www.zawya.com

المصادقة على 60 مشروع قانون واقتراح قانون واحد، بينما عرفة العهدة التي سبقتها (الرابعة) المصادقة على 59 مشروع قانون واقتراح قانون واحد⁵¹.

ثانيا: ضعف المبادرة البرلمانية في اقتراح القوانين

تنص المادة 98 من الدستور الحالي على ما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه".

لهذه المادة فان صلاحيات مجلس الامة في المجال التشريعي هي نفسها صلاحيات المجلس الشعبي الوطني، مما يعني حتما ممارسة كلاهما حق اقتراح القوانين، تطبيقا لمبدأ التوازن بين المجلسين والذي يتطلبه مبدأ الثنائية البرلمانية.

لكن بالعودة الى احكام المادة 119/1-2 من دستور 1996⁵²، نجد انها وضعت قيودا مهما على مبدأ المساواة بين الغرفتين البرلمانتين في اعداد القوانين، حيث منحت للنواب حق المبادرة بإقتراح القوانين (أ)، بينما اقتصت اعضاء مجلس الامة بصفة قاطعة من هذا المجال (ب).

51- المصدر: أنظر موقع وزارة العلاقة مع البرلمان على شبكة الأنترنت www.mrp.gov.dz

الفترة التشريعية	اقتراحات القوانين	مشاريع القوانين
الرابعة: جانفي 1998 إلى 2002	01	59
الخامسة: جويلية 2002 إلى 2007	01	60
السابعة: 2012 إلى 2017	00	14
	00	08
	00	18

52- انظر المادة 119/1-2 من الدستور، المرجع السابق.

أ- حق نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة

سبق الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري لم يحرم النواب من حقهم في المبادرة باقتراح القوانين الذي يعتبر بالنسبة لهم حق أصيل، إلا أنه هذه المبادرة فبعدما كانت فردية في ظل دستور 1963 من خلال المادة 01/36 التي تنص: "الرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين"، أصبحت جماعية في ظل الدستور الحالي وهذا ما أكدته المادة 02/119 بنصها: "...تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا".

نجد أن المادة إشتراطت التقييد بالنصاب القانوني وهو عشرون نائبا، وهو ما يشكل عائقا على نشاطات النواب في المجال التشريعي ومكبحا حقيقيا للمجلس⁵³. زيادة على ضرورة ورود إقتراح القانون ضمن مجال الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان⁵⁴، فالمادة 121 من الدستور وضعت قيد آخر حيث نجد أنها تنص: "لا يقبل اقتراح اي قانون، 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"⁵⁵.

بيدوا صعبا أن يقدم النواب إقتراح قانون يتوافق مع شرط المادة 121 وبالتالي أي مبادرة برلمانية في المجال المالي على نقيض أحكام المادة تعد قانونا لاغية وهذا من شأنه التقليل ويشكل كبير جدا في حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي⁵⁶، وجعله حكرا على

53- معمري نصرالدين، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، العدد الرابع، الجزائر، 2004، ص.24.

54- أنظر المادتين 122 و123 من دستور 1996، المرجع السابق.

55- نفس القيد جاء به المؤسس الدستوري الفرنسي بموجب المادة 40 من الدستور والتي تنص:

« Les propositions et amendement formulés par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

56- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.29.

الحكومة، فهي وحدها التي تقدم مشروع قانون المالية بإعتبار أن الميزانية هي الترجمة الرقمية لعملها، بحجة تجنب المبادرات الفوضوية أو الديماغوجية السياسية⁵⁷.

سار المشرع الجزائري على نهج المؤسس الدستوري بوضع قيود لاقتراحات النواب وهذا ما أكدته بعض مواد القانون العضوي رقم 99-02، بداية لا بد أن يكون كل اقتراح مرفق بعرض الأسباب، وأن يتم تحريره في شكل مواد من أجل إضفاء الصيغة القانونية عليه⁵⁸، ثم يقوم أصحاب الاقتراح بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من أجل البت فيه ودراسته⁵⁹، وتضيف المادة 25 منه على أن الحكومة تبلغ فوراً باقتراح القانون الذي تم قبوله وتبدي رأيها في أجل لا يتجاوز شهرين، وإذا لم ترد الحكومة على هذا الاقتراح خلال هذه المدة، يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني إحالة الاقتراح على اللجنة المختصة⁶⁰. كما أن اقتراح القانون لا يقبل إذا كان مضمونه يتناول نفس المسائل التي تناولها اقتراح سابق رفضه البرلمان خلال السنة التي سبقت إيداعه⁶¹، وفيما يخص قرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين يعود لمكتب المجلس الشعبي الوطني الذي له صلاحية رفضها وبالتالي تصبح كأنها لم تودع أصلاً⁶².

57- شيهوب مسعود، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، العدد الثاني، 2003، ص.11.

58- أنظر المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

59- تنص المادة 23 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق، على ما يلي: "يودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني"

60- أنظر المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

61- تنص المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02، "لا يقبل اي مشروع أو إقتراح قانون مضمونه نظير موضوع مشروع أو إقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم سحبه او رفضه منذ أقل من إثني عشر (12) شهرا"

62- معمرى نصر الدين، المرجع السابق، ص.24.

ب- إقصاء أعضاء مجلس الأمة في مجال المبادرة

اعتمد المؤسس الدستوري وبشكل لا يدعو للشك مبدأ الاتجاه الواحد لأداء العمل التشريعي وهذا ما أكدته المادة 119 من الدستور، إذ يقتضي هذا المبدأ منح حق المبادرة لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة⁶³.

يرى الأستاذ **مقدم سعيد** في هذا الصدد أن سبب حرمان مجلس الأمة من هذا الحق يعود إلى الرغبة في تحقيق التوازن بين الغرفتين وذلك بمنح حق المبادرة لنواب المجلس الشعبي الوطني وحق المصادقة لأعضاء مجلس الأمة⁶⁴.

في حين يرى الأستاذ **الأمين شريط** أن السبب هو حداثة التجربة البيكاميرالية والخوف من تعقد الاجراءات ولذا كان من المستحسن توفير شروط أفضل لنجاح التجربة، من خلال تبسيط المسألة ولو مرحليا، أي حتى تستقل الغرفة الثانية في النظام السياسي، والثقافة السياسية وكسب الحد الأدنى من التجربة في التعامل مع نظام الغرفتين⁶⁵.

لذلك فإن كان الرأي الذي يبرر نفي تمتع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقوانين لحدثة التجربة البيكاميرالية الجزائرية في بدايته لأنه تم استحداثها بموجب دستور 1996 وتم تنصيبها فعلا في 04 جانفي 1998، إلا أنه لا نوافق خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، لهذا نجد أن الدستور الجزائري من خلال إقصاءه لمجلس الأمة في سلطة المبادرة بالقوانين يعد مناقضا لما هو معمول به في الدول التي تأخذ بنظام البيكاميرالية ومثالها فرنسا التي أعطت حق المبادرة

63- عمير سعاد، "النظام القانوني لمجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس عشر، 2007، ص. 46-47. راجع أيضا: عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، (د.ط)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص. 146.

64- للمزيد من التفصيل راجع: **مقدم سعيد**، "قراءة في المادة 98 من الدستور"، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول: "قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور"، الجزائر، 24 نوفمبر 2002، ص. 19.

65- **شريط الأمين**، "واقع البكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، مداخلة في الملتقى الوطني حول "النظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والانظمة المقارنة"، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، ص. 39.

بالقوانين لكل من الوزير ولأعضاء البرلمان بدون تفرقة بين أعضاء كل غرفة (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)⁶⁶.

أما القول بدافع تحقيق التوازن بين الغرفتين على أساس المقابلة بين حق المبادرة وحق المصادقة، فهذا أمر غير منطقي بإعتبار أن المقابلة تمت بين أمرين مختلفين⁶⁷.

الفرع الثاني

عجز البرلمان في تحضير العمل التشريعي

جاءت الصياغة اللفظية لنص المادة 98 من الدستور السالفة الذكر دون أي لبس أو غموض، فهي تشيّد من خلال ألفاظها وفحواها سيادة المجلسين في إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أن العمل التشريعي يفلت في الحقيقة عبر جميع المراحل التي يمر بها، إذ بالإضافة إلى دور الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين، أصبحت أيضا تتدخل على مستوى تنظيم وتحضير العمل التشريعي للبرلمان. تبياننا لذلك، فإن الحكومة تشارك في إعداد وتحضير جدول أعمال البرلمان (أولا)، مروراً بإمكانية المشاركة في تنظيم دوراته (ثانياً).

أولاً: التفوق الحكومي في إعداد جدول الأعمال

يخول الدستور مبدئياً لكل غرفة من غرفتي البرلمان إعداد نظامها الداخلي بكل حرية واستقلالية⁶⁸، وبالتالي ليس بوسع الحكومة أن تلجأ إلى مشاركة أي منهما في إعداد هذين النظامين.

66- أنظر المادة 1/139 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، معدل ومتمم، تم الإطلاع عليه بتاريخ 02 ماي 2015،

المتوفر على الموقع التالي: www.conseil-constitutionnel.fr

67- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص. 233-234.

68- تنص المادة 3/15 من دستور 1996، المرجع السابق، على ما يلي: "يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما".

أما عن مسألة إعداد جدول أعمال البرلمان، فبعد أن سلمت الدساتير الجزائرية للسلطة التنفيذية- أساسا الحكومة- بالتدخل في الميدان التشريعي، أصبحت تتحكم في جدول أعماله ضاربة عرض الحائط مبدأ البرلمان سيّد جدول أعماله⁶⁹، بإعتباره ممثل الإرادة الشعبية. وعلى هذا الصدد يمكن تعريف جدول الأعمال على أنه "ذلك العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد برنامج النواب في دورة تشريعية واحدة"⁷⁰.

رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعالج الموضوع بنص دستوري بحكم أنه عمل داخلي للبرلمان، فإن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وكذا القانون العضوي رقم 99-02 لم يفوتا الفرصة في فرض هيمنة الحكومة على العملية. وعلى هذا النحو تنص المادة 16 من هذا الأخير على ما يلي: "يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

بإستقراء هذه المادة نجد أن جدول أعمال البرلمان هو عملية تحصل في كل دورة برلمانية بمقر المجلس الشعبي الوطني ويشترك فيها كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة وممثل الحكومة⁷¹، وذلك من دون أي تمييز أو تغليب لطرف على آخر بحيث لا يمكن إتمام

69- يمكن أن نلمس هذه القاعدة على المستوى النظري على الأقل من خلال المادة 98 من دستور 1996، السالفة الذكر.

70- بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 1984، ص. 258.

71- تجدر الإشارة في هذا المقام أن ممثل الحكومة المعني في مسألة ضبط جدول الأعمال هو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، وذلك طبقا للمادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-04، المؤرخ في 17 جانفي 1998، المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج.ر.ج.د.ش، العدد 04، الصادرة في 28 جانفي 1998. حيث تنص: "تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، في مجال التنسيق، على وجه الخصوص فيما يأتي:

يشارك في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة، بهدف تحديد جدول أعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية". باعتبار أن القانون العضوي رقم 99-02 تم سنه قبل سن المرسوم التنفيذي رقم 98-04، حيث =

ضبط جدول الأعمال من دون موافقة أحد الشركاء⁷²، وهذا ما يثبت أنه ليس عملا خالصا للبرلمان.

باستكمال قراءة المادة 16 نجد أنها أعطت للحكومة حق الأولوية في ترتيب مواضيع جدول أعمال البرلمان، الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة⁷³، حيث تتمكن من إعطاء الأولوية لمشاريع القوانين على اقتراحات القوانين.

هيمنة الحكومة على تحديد جدول الأعمال لم يأت بها القانون العضوي بل سبقته الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التي أقرت بالدور الفعال للسلطة التنفيذية في تحديد جدول الأعمال وتفوقها في ذلك، هذا ما نصت عليه المادة 02/66 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، يقابلها المادة 02/55 من نفس النظام المعدل سنة 2000⁷⁴...**يتضمن جدول الأعمال:**

- مشاريع القوانين التي أعدت تقريرا بشأنها بالأسبقية.
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.
- الأسئلة الشفوية.
- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور... وللقانون العضوي....⁷⁵.

= كان عبارة عن مشروع قانون أرادت الحكومة تسجيله في دورة خريف 1997، إلا أنه تم تأجيل ذلك إلى دورة خريف 1998، وعندئذ تمت المصادقة عليه.

72- حمامي ميلود، "دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع عشر، الجزائر، 2007، ص.66.

73- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص.39.

74- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، العدد 53، الصادرة في أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، العدد 46، الصادرة في 30 جويلية 2000.

75- كما تنص المادة 02/53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، العدد 84، الصادرة في 28 نوفمبر 1999، معدل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، العدد 77، الصادرة في 17 ديسمبر 2000، على

ما يلي: " يتضمن جدول الأعمال:

= -النصوص التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية،

لم يكتف القانون العضوي بالامتياز الممنوح للحكومة بموجب المادة 16 السالفة الذكر، ليضيف لها امتياز آخر مفاده إعطاء الأفضلية والسبق للحكومة ومشاريعها ضد النواب وإقتراحاتهم وهو الذي جاءت به المادة 17 منه والتي تنص على ما يلي: "يمكن للحكومة حين ايداع مشروع قانون أن تلح على استعجاله، عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية". إذن يمكن للحكومة أن تقوم بإدراج تعديل وتغيير على جدول الأعمال عند إيداعها لمشروع قانون لها أن تلح على استعجاله، وبالتالي فلمجرد التصريح باستعجال قانون ما، يتم إدراجه في جدول أعمال حتى وإن كانت الدورة على وشك النهاية، وقد يؤدي هذا إلى تمديدها، ما يجعل من المجلس آلة في يد الحكومة تشغلها كما تشاء لإنتاج القوانين.

لم يحدد المشرع حالات الإستعجال، هذا ما يعني أن إرادة المشرع اتجهت إلى الإقرار بأن توفر عنصر الإستعجال من عدمه يخضع للسلطة التقديرية للحكومة وحدها⁷⁶.

يظهر أيضا تفوق الحكومة في تحديد جدول الأعمال أساسا بالنسبة لإقتراحات القوانين، بحيث لا يمكن إدراج الإقتراح في جدول الأعمال بمجرد تقديمه من قبل النواب بل يخضع ذلك للإقتراح إلى عدة قيود ولاسيما عرضه على الحكومة للرد عليه في أجل شهرين⁷⁷، الشرط الذي قد يؤدي حتما إلى القضاء على ذلك الإقتراح بعدة وسائل ولاسيما إعداد الحكومة مشروع قانون يعالج الموضوع الذي جاء في الإقتراح البرلماني⁷⁸. كما أشارت المادة 26 من القانون العضوي رقم

=- الأسئلة الشفوية،

- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور...".

76- عيادي سعاد، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية -دستور 1996-، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص.181.

77- تنص المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق، على ما يلي: "يبلغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقاً لأحكام المادة 23 أعلاه.

تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين".

78- لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص.89.

02-99 على حق الحكومة في طلب إدراج مشروع أو إقتراح قانون لم تعد اللجنة المختصة تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته⁷⁹.

أضافت المادة 18 من القانون السالف الذكر حكماً آخر يقضي بتدخل الحكومة مرة أخرى، ولكن ليس في تحديد جدول أعمال الدورة البرلمانية، إنما في تحديد جدول أعمال جلسات كل غرفة⁸⁰.

إضافة إلى التفوق الحكومي الظاهر فيما يخص تحديد جدول أعمال البرلمان في الدورات العادية، فإن تحديد هذا المجال في الدورات غير العادية سلطة مستحوذة كلياً من قبل الحكومة وحدها، وهذا ما تؤكد المادة 118 من دستور 1996 التي تنص: "...تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله". وحسب المادة 3/4 من القانون العضوي رقم 02-99 فإن المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية يحدد جدول أعمال الدورة التي تختتم بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال المستدعي من أجله⁸¹.

ثانياً: التنظيم الحكومي لدورات البرلمان

تختلف الدساتير من حيث تنظيمها لدورات المجالس الشعبية، فهناك دول تجعلها دورة واحدة في العام، مثل تونس والكويت. ولكن النظام السياسي الجزائري قد حدد عدد الدورات البرلمانية بدورتين عاديتين كل سنة (أ) ودورات غير عادية (ب).

79- تنص المادة 26 من القانون العضوي رقم 02-99 على ما يلي: "يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، بناءً على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة".

80- تنص المادة 18 من القانون العضوي رقم 02-99، المرجع السابق، على ما يلي: "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها". للمزيد من التفاصيل راجع: حمامي ميلود، المرجع السابق، ص.69.

81- أنظر المادة 03/04 من القانون العضوي رقم 02-99، المرجع السابق.

أ- الدورات العادية

تنص المادة 118 من دستور 1996 على ما يلي: "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل".

نلاحظ من خلال هذه المادة أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة⁸²، أما عن مدة الدورة التشريعية فهي محددة بأربعة (04) أشهر⁸³، التي يمكن تمديدها إذا اقتضى الأمر ذلك، وهذا ما أكدته المؤسس الدستوري من خلال استخدامه لعبارة "على الأقل".

يعاب على هذا أن المؤسس الدستوري من خلال هذه المادة لم يحدد تاريخ بدء سريان الدورتين العاديتين، كما أنها أشارت فقط إلى الحد الأدنى لكل دورة دون الحد الأقصى.

نجد أن المشرع أزال هذا الغموض من خلال نص المادة 05 من القانون العضوي رقم 99-02 حيث حدد هاتين الدورتين بدورة الخريف ودورة الربيع، وتبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس وتبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، وتدوم هذه الدورات خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ إفتتاحها⁸⁴.

يمكن في حالة إنتهاء المدة المحددة، ولم يكمل المجلس دراسة نقاط في جدول الأعمال، أوطلبت الحكومة دراسة موضوع بصورة إستعجالية تمديد الدورة بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة⁸⁵. وهذا يبرز تدخل السلطة التنفيذية مرة أخرى في أعمال البرلمان بإعتبار أنه لا يمكنه الإنفراد بإتخاذ قرار تاريخ إختتام الدورة بل لابد من مشاركة الحكومة في ذلك.

82- نفس عدد الدورات المحددة في دستوري 1976 و1989 في مادتيهما 146 و112 على التوالي، باستثناء دستور 1963 الذي لم يحدد مدة انعقاد المجلس الوطني.

83- على خلاف دستوري 1976 و1989 التي حددت مدة الدورة التشريعية بمدة ثلاثة (03) أشهر.

84- أنظر المادة 05 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق. للتفصيل أكثر راجع: ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، (د.ط)، دار النجاح للكتاب، 2005، ص.403.

85- حميدشي فاروق، مرجع سابق، ص.140. للمزيد من التفصيل راجع: بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (د.ط)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.97.

ب- الدورات غير العادية

يجتمع البرلمان الجزائري في دورات غير عادية، وذلك من اجل تدارك النقص الناتج عن الدورتين العاديتين في المجال التشريعي، ولهذا نجد المادة 02/118 تنص على ما يلي: "... يمكن ان يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ويمكن كذلك ان يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

يتبين من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري أجاز لكل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول ولنواب المجلس الشعبي الوطني سلطة استدعاء البرلمان للإنعقاد في دورة غير عادية، إلا أنه قام بتقييد البرلمان لسلطته في ذلك، بضرورة توافر نصاب معين وهو 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني، وهذا الأمر يكاد مستحيلا، ونحن في نظام تعددي، وتكون الأغلبية المساندة لرئيس الجمهورية في أغلب الأحيان هي المسيطرة على هذه السلطة.

كما يرى الأستاذ بوقفة عبد الله في هذا الصدد أن مفهوم هذا الإنعقاد يتأثر أعماق التأثير بالإرادة الرئاسية⁸⁶

تم تقييد البرلمان مرة أخرى بجدول الأعمال الذي دعي من اجله، بحيث لا يجوز له أن ينظر في موضوع آخر⁸⁷، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري اكتفى فقط بالإحالة للمرسوم الرئاسي الذي من خلاله يتم دعوة البرلمان للإنعقاد في دورة غير عادية، بينما لم يبين ولم يشر على موضوع الحالة التي تستدعي ذلك.

86- بوقفة عبد الله، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة- تاريخية- قانونية- سياسية-، (د.ط)، دار الهدى، الجزائر، 2000، ص.229.

87- تنص المادة 03/118 من دستور 1996، السالف الذكر، على ما يلي: "تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من اجله".

ننوه في الأخير أنه سبق وأن تم استدعاء البرلمان للإنعقاد في دورة غير عادية وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 71-03 والذي كان جدول أعماله الإستماع إلى خطاب الرئيس الفرنسي السابق جاك شيراك⁸⁸.

إضافة إلى ما سبق ذكره يمكن للبرلمان أن ينعقد في دورات غير عادية وذلك وجوبا بقوة القانون، في بعض الحالات الإستثنائية المنصوص عليه في الدستور كحالة الحرب والحصار والطوارئ أين تجتمع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية، حيث يعتبر هذا الإنعقاد كضمانة لعدم تعسف الرئيس في استعمال سلطته.

المبحث الثاني

امتداد سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية

يعد منصب رئيس الجمهورية أهم المناصب في الهرم المؤسساتي في الجزائر، لهذا فقد منحه الدستور صلاحيات واسعة، إذ لم تعد وظيفته تقتصر فقط على تنفيذ القوانين بل أصبح يساهم في مجال التشريع المفترض أنه الاختصاص الأصيل للبرلمان بغرفتيه، إذ أنه لا يشاطر فقط البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، بل يبرز كمشرع رئيسي وأصلي وذلك من خلال تمتعه بالتشريع في كل الميادين.

يظهر ذلك على وجه الخصوص من خلال احتكاره لسلطة سن القواعد الدولية باعتباره رئيس الدولة وهو الذي يرسم الخطوط العريضة لسياستها الخارجية، إلى جانب ذلك تمتعه بمجال خصوصي يشرع فيه عن طريق الأوامر الرئاسية، وامتداد سلطته إلى التشريع عن طريق السلطة التنظيمية، بالإضافة إلى تحكمه في الإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون مما يجعل منه سلطة تشريعية بامتياز (المطلب الأول)، كما مكنه المؤسس الدستوري بأن يشرع مباشرة دون النظر

88- مرسوم رئاسي رقم 71-03، مؤرخ في 23 فيفري 2003، يتضمن إستدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه،

ج.ر.ج.د.ش، العدد 12، الصادرة في 23 فيفري 2003.

إلى الحالات السابقة بمعنى أنه يستطلع رأي الشعب في مواضيع عامة يرى فيها ضرورة الرجوع إلى السيادة الشعبية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مظاهر امتياز رئيس الجمهورية بسلطة التشريع

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع في كل الميادين المخصصة للبرلمان، إذ نجده يتمتع بسلطة إنشائية منافسة قد تكون أسمى من القانون إذا اتخذت شكل معاهدات دولية (الفرع الأول)، أو تكون في مرتبة القانون إذا اتخذت شكل أوامر رئاسية (الفرع الثاني)، ولما كانت المواضيع التي يحق للبرلمان التدخل للتشريع فيها محددة في بعض أحكام الدستور، فإن اختصاصه في التشريع يكون إستثنائيا، بينما يمارس رئيس الجمهورية اختصاصا عاما يسمح له بالتدخل في كل الميادين غير المخصصة للبرلمان وذلك عن طريق التنظيم (الفرع الثالث).

إضافة إلى هذه الصلاحيات التشريعية أضحي رئيس الجمهورية المتحكم الوحيد في مصير النصوص التشريعية، وباعتباره السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين خول له الدستور امتياز إدخال القانون حيز التنفيذ وذلك عن طريق إصداره ونشره في الجريدة الرسمية (الفرع الرابع).

الفرع الأول

التشريع الرئاسي بالمعاهدات وسيلة لتهميش وظيفة البرلمان

كأن السلطة التشريعية التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم، الأوامر ومشاريع القوانين لا تكف لإضعاف الدور التشريعي للبرلمان، ليزوده المؤسس الدستوري وحده بسلطة المبادرة والتشريع في مجال الشؤون الخارجية باعتباره رئيس الدولة وممثلا لها، وبالتالي حامي الدستور وذلك عن طريق إبرام المعاهدات الدولية⁸⁹ والمصادقة عليها (أولا)، خصوصا مع المكانة

89- تعرف المعاهدة الدولية بأنها: "اتفاق دولي بين دولتين أو أكثر كتابة، ويخضع للقانون الدولي سواء ذلك في وثيقة

الهامة التي تحتلها هذه النصوص القانونية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية باعتبارها تسمو على القانون (ثانيا).

أولا: سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها

لإبرام المعاهدات الدولية فإنها تمر بثلاث مراحل حتى تصبح اتفاقية ملزمة للدول الأطراف وهي: المفاوضات، التوقيع وأخيرا الالتزام النهائي بالمعاهدة سواء تم ذلك عن طريق التصديق⁹⁰ أو عن طريق الوسائل الأخرى طبقا لاتفاقية فينا لقانون المعاهدات⁹¹. بينما في الدستور الجزائري فمصطلح الإبرام لا يتعدى مرحلتى المفاوضات والتوقيع وهذا ماذهبت إليه المادة 11/77 بنصها على "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها".

أ- إشراف رئيس الجمهورية على المفاوضات وعلى التوقيع على المعاهدات الدولية

بالرجوع إلى كل الدساتير التي عرفت الجزائر سابقا والمعمول به حاليا نجد أنها حصرت مهمة المفاوضات⁹² في السلطة التنفيذية - أساسا رئيس الجمهورية-، بمعنى الإعداد للاتفاق الدولي على هذا النحو يفوت البرلمان الاشتراك مع المفاوض التنفيذي في وضع المعاهدة، وما عليه إلا الموافقة عليها، وبهذا يكون البرلمان قد أبعد من هذه المرحلة.

= أنظر المادة 02 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الدولية المبرمة في 23 ماي 1969، التي انضمت إليها الجزائر بتحفظ، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87-222، المؤرخ في 23 أكتوبر 1987، ج.ر.ج.د.ش، العدد 42، لسنة 1987.

90- تنص المادة 14 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات على أن: " التصديق إجراء قانوني هام يمثل التعبير عن رضا الدولة للارتباط بالمعاهدة أو الاتفاقية الدولية"

91- تتمثل هذه الوسائل في: تبادل الوثائق، القبول، الإقرار وأخيرا الإنضمام. للمزيد من التفاصيل أنظر: مختاري عبد الكريم، الممارسة الجزائرية في مجال المعاهدات الدولية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004، ص.96-101.

92- المفاوضات هي تبادل وجهات النظر بين ممثلي دولتين أو أكثر من أجل التوصل إلى عقد اتفاق دولي يتناول بالتنظيم ما تريد الدولتين تنظيمه من شؤون. للتفصيل راجع: عيادي سعاد، المرجع السابق، ص.06.

القاعدة العامة في دستور 1996 تقضي بأنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية⁹³. وهناك من أرجع سبب ذلك على أنه كان خطأ في التحرير⁹⁴ فكان على المؤسس الدستوري أن يمنع التصديق فقط دون الإبرام.

غير أن الواقع العملي يثبت مشاركة الحكومة في المفاوضات بعد حصولها على تفويض من طرف رئيس الجمهورية حيث نجد المرسوم الرئاسي لسنة 2002 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية أعطى له الحق في إدارة المفاوضات الدولية⁹⁵.

تنتهي عملية المفاوضات بالتوقيع، بحيث يعتبر مرحلة ثانية. فالقاعدة العامة في التوقيع أن يقوم بها من فاض إلا أنه يرد عليها استثناء في نص المادة 97 من الدستور الحالي والتي تنص على: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم" ولهذا فالتوقيع فيما يخص هذه المعاهدات هو إختصاص ينفرد به رئيس الجمهورية وغير قابل للتفويض.

ب- احتكار رئيس الجمهورية لصلاحيات التصديق على المعاهدات الدولية

التصديق حسب الدستور الجزائري الحالي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية، لا يجوز تفويضها⁹⁶، حيث تنص المادة 131 على: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة

93- أنظر المادة 87 من دستور 1996، المرجع السابق. بهذا يكون قد تراجع كل من دستوري 1989 و1996 على ما كان عليه في دستور 1976 الذي نص على إمكانية رئيس الجمهورية في تفويض صلاحيته في إبرام المعاهدات الدولية للوزير الأول أو وزير الخارجية، وبهذا استمر منع تفويض رئيس الجمهورية سلطته في إبرام المعاهدات الدولية.

94 - MEHIOU Ahmed, "La constitution Algérienne et le droit international", in RGDIP, N°2, 1990, p.443.

95- تنص المادة 2/03 من المرسوم الرئاسي رقم 403-02، المؤرخ في 26 نوفمبر 2002، المحدد لصلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر.ج.د.ش، العدد 79، الصادرة في 01 ديسمبر 2002 على ما يلي: "يعبر وزير الشؤون الخارجية عن مواقف الجزائر، ويتخذ الالتزامات الدولية باسم الدولة، ويمكن أشخاصا مفوضين قانونا من طرف رئيس الجمهورية أو يتمتعون بسلطة مخولة من وزير الشؤون الخارجية عند الاقتضاء التعبير عن مواقف الدولة أو إبرام الاتفاق"

96- أنظر المادة 87 من دستور 1996، المرجع السابق. للمزيد من التفاصيل راجع: عيادي سعاد، المرجع السابق، ص.11-12؛ أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص.284.

بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

نستنتج بمفهوم المخالفة لهذه المادة أنه لا يستطيع رئيس الجمهورية التصديق على الاتفاقيات الدولية ما لم يوافق عليها البرلمان صراحة، إلا أن شرط الموافقة لا يقتصر إلا على هذه المعاهدات⁹⁷، وهذا محاولة من المؤسس الدستوري تصنيف مجال تدخل البرلمان في المجال الدولي، وبالتالي فكل معاهدة لا تحتاج إلى تصديق تكون مستبعدة من الموافقة البرلمانية وهذا ما يعني انه لرئيس الجمهورية ومن أجل تجاوز هذه الموافقة أن يعتمد إلى إبرام ما يعرف بالمعاهدات ذات الشكل المبسط والتي يكفي لتعبير الدولة عن رضاها النهائي الالتزام بها إما بالتوقيع أو تبادل الوثائق المنشئة لها أو قبولها⁹⁸.

في الوقت ذاته لم يحدد المؤسس أغلبية خاصة لكي تحصل المعاهدة على الموافقة بل اكتفى بالنص على أن تكون موافقة البرلمان صراحة، والقصد من ذلك هو إبعاد السلطة التشريعية من المجال الخارجي وجعلها حكرا على السلطة التنفيذية.

إشترط الحصول على الموافقة المسبقة لا يعني أن البرلمان يشارك رئيس الجمهورية في سلطة التصديق، فسلطته لا تتعدى منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الدستوري⁹⁹، ولا يمكن أيضا للبرلمان الحق في طلب إلغاء الالتزام بالمعاهدة التي لم يعرضها رئيس الجمهورية عليه حتى ولو كانت تنحصر ضمن قائمة المعاهدات المنصوص عليها في نص المادة 131¹⁰⁰.

97- ذلك دون التطرق إلى أنواع أخرى مهمة كتلك المتعلقة بالتحكيم، وكذلك الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي و المؤسسة الإنمائية الدولية. راجع في ذلك خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة، المرجع السابق، ص.227.

98- ولد علي تكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص.41.

99- عيادي سعاد، المرجع السابق، ص.15.

100- منصر نسيم وخالدي حكيمة، المركز القانوني للسلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص.71.

نص المادة 130 من الدستور الحالي نجد أنه خول للبرلمان إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية ويكون ذلك بناء على طلب رئيس إحدى غرفتي البرلمان مع إمكانية انتهاء المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان لائحة يبلّغها إلى رئيس الجمهورية¹⁰¹، دون الإشارة إلى النتائج المترتبة عنها، إلا أن الدستور لا يلزم رئيس الجمهورية لا بنقاش البرلمان ولا باللائحة الصادرة عنه.

لم يكتف المؤسس بشرط الموافقة البرلمانية حتى يتم التصديق، وإنما نص على شرط آخر يتمثل في ضرورة عدم مخالفة المعاهدة للدستور وهذا ما أكدته في ذلك المادة 168 من دستور 1996 والتي تنص: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو إتفاقية، أو إتفاقية فلا يتم التصديق عليها"، ويعود تقدير مدى مخالفة المعاهدة للدستور للمجلس الدستوري، وهذا طبقاً لنص المادة 165 من الدستور الحالي التي تنص: "يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات....".

بمفهوم المخالفة لنص المادة 168 فإن لرئيس الجمهورية إذا أراد المصادقة على مثل هذه المعاهدة، فلا بد من تعديل الدستور. وإذا كان هناك إمكانية لإثارة عدم دستورية المعاهدات الواردة في المادة 131 وكذلك الإتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط نظراً لآليات تدخل المجلس الدستوري للمراقبة عن طريق إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان اختياري ليس إجباري، فإنه لا يمكن إثارة هذا الأمر بالنسبة لاتفاقيات الهدنة والسلم المنصوص عليها في المادة 97 من دستور 1996¹⁰²، كونها تعرض بشكل تلقائي على المجلس الدستوري قبل المصادقة عليها.

101- أنظر المادة 130 من الدستور، المرجع السابق.

102- تنص المادة 97 من دستور 1996، المرجع السابق، على ما يلي: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما.

ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

ثانيا: سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية

تقضي المادة 132 من دستور 1996 على: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"¹⁰³. طبقا للمادة فإن المؤسس الدستوري جعل المعاهدة وسيلة تشريعية رئاسية تسمو على الوسيلة التشريعية البرلمانية، كما أن الوسيلة الأولى تقيد الثانية، وهذا ما أكده المجلس الدستوري في قراره الأول 89-01¹⁰⁴ المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالانتخابات لعام 1989 للدستور، حيث صرح بعدم مطابقة نص المادة 86 من قانون الانتخابات التي اشترطت الجنسية الأصلية لزوج المترشح بسبب مخالفة هذه المادة لاتفاقيات صادقت عليها الجزائر.

يقتصر هذا السمو فقط على المعاهدات التي تمت المصادقة عليها دون غيرها، وهذا يعني أن المعاهدات التي تتخذ الشكل البسيط لا تسمو على القانون.

يترتب على سمو المعاهدة الدولية على القانون نتائج مهمة، أولها عدم جواز التشريع بما يخالف المعاهدة، وثانيا إلغاء جميع القوانين السارية المفعول والمخالفة للمعاهدة المصادق عليها¹⁰⁵.

103- على خلاف دستور 1976 الذي نص في مادته 159 على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تكتسب قوة القانون، في حين نجد أن المؤسس الدستوري في ظل دستور 1963 اكتفى فقط في مادته 42 بالإشارة إلى دخول المعاهدات والاتفاقيات الدولية لتي يمضيها ويصادق عليها رئيس الجمهورية في القانون الداخلي، بينما بقي ساكنا حول القيمة القانونية والمكانة التي تحتلها في المنظومة القانونية الوطنية. راجع في ذلك: أومايوف محمد، المرجع السابق، ص.287.

104- قرار رقم 89-01/ق.م.د. 89/، مؤرخ في 20 أوت 1989، يتعلق بمراقبة مدى دستورية القانون المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش، العدد 36، الصادرة في 28 أوت 1989 "ونظرا لكون أي اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها تندرج في القانون الوطني وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القوانين وتخول كل مواطن جزائري أن يتدرع أمام الهيئات القضائية، وهكذا الشأن خاصة بالنسبة إلى ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1966 المصادق عليها بالقانون".

105- مزياني لونس، المرجع السابق، ص.232.

عرف مبدأ سمو الاتفاقية على القانون تطبيقاً من طرف القضاء الجزائري بحيث حكمت محكمة غرداية على سبيل المثال باستبعاد تطبيق المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالإكراه البدني في العقود المدنية والتجارية لتحل محلها المادة 11 من عهد الحقوق المدنية والسياسية المؤرخ في 16 ديسمبر 1966 الذي صادقت عليه الجزائر¹⁰⁶.

أخيراً يمكن القول بأن تكريس مبدأ سمو المعاهدة على القانون يؤثر سلباً على وظيفة البرلمان، إذ بالإضافة إلى فقدانه سلطة في المشاركة في وضع القواعد الدولية، فإن عملية إحلال القاعدة التشريعية الدولية محل القاعدة التشريعية البرلمانية تؤدي لا محال إلى تجميد هذه الأخيرة طالما يمكن إلغائها أو تعديلها. بالإضافة إلى أن ضعف وظيفة البرلمان التشريعية والرقابية في مجال السياسة الخارجية يظهر أكثر من خلال إمكانية تجاوز إرادته من طرف رئيس الجمهورية الذي يحق له اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي طالما يمكن اعتبار المعاهدة من القضايا ذات أهمية وطنية¹⁰⁷.

106- pour plus de détails voir : **KANOUN Nacira et TALEB Tahar**, « De la place des traités internationaux dans l'ordonnement juridique national en Algérie », in EL-MOUHAMAT, N°03, 2005 , p.39.

107- أومايوف محمد، المرجع السابق، ص.289.

الفرع الثاني

التشريع المنافس عن طريق الأوامر

عرفت الدساتير الجزائرية المتعاقبة صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر¹⁰⁸. حيث تم تنظيمها لأول مرة في دستور 1963 بموجب المادة 58 منه¹⁰⁹، بعد ذلك أعاد صياغتها دستور 1976 في المادة 153 منه¹¹⁰ مع وجود اختلاف جوهري في نظامها القانوني، غير أن المؤسس الدستوري تراجع عن هذه الصلاحية بموجب دستور 1989 بغرض إحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار تكريس مبدأ الفصل بين السلطات¹¹¹، ليأتي التعديل الدستوري لسنة 1996 ليعيد تنظيمها صراحة¹¹²، وذلك بموجب المادة 124 منه (أولاً)، والمادة 120 (ثانياً).

أولاً: التشريع عن طريق الأوامر طبقاً لنص المادة 124 من الدستور

تنص المادة 1/124 من دستور 1996 على ما يلي " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أوبين دورتي البرلمان"، كما أضافت الفقرة الرابعة من

108- يقصد بالأوامر تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية، التي تعود أصلاً للبرلمان، وفي نفس الوقت المجالات المحددة دستورياً له أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بأتم معنى الكلمة مع البرلمان، والثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم وخاصة الأنظمة الغربية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة دون حاجة إلى تفويض. لتفاصيل ذلك راجع: رداة نورالدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة متتوري، قسنطينة، 2006، ص.17.

109- أنظر المادة 58 من دستور 1963، إستفتاء 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.د.ش، العدد 64، لسنة 1963،

المتوفر على الموقع التالي: www.el-mouradia.dz

110- أنظر المادة 153 من دستور 1996، المرجع السابق.

111- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، (د.ط)، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص.205.

112 - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص.55.

هذه المادة حالة أخرى يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب الأوامر حيث تنص "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور"

أ- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

رئيس الجمهورية لا يمارس السلطة التشريعية عن طريق الأوامر إلا إذا وجد المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور، ويقصد بشغور المجلس الشعبي الوطني غيابه أو حله¹¹³.

المادة 124 من دستور 1996 جاءت بصفة عامة، حيث لم تبرز لنا سبب شغور المجلس الشعبي الوطني، فقد يكون بسبب الحل الوجوبي لعدم المصادقة على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه للمرة الثانية، أو تلقائيا بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني المنصوص عليه في المادة 129 من دستور 1996، وكذا الحالات المنصوص عليه في المادة 84 فقرة 5 و6 من دستور 1996، بالإضافة إلى فترة مابين الفترتين التشريعتين وهي تلك المدة الممتدة ما بين إنتهاء الفترة التشريعية للمجلس وإنتهاء مدته الطبيعية وإنتخاب مجلس جديد¹¹⁴. ننوه إلى أن التشريع بأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز ثلاثة (03) أشهر، وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية¹¹⁵.

تدفعنا المادة 124 من دستور 1996 السالفة الذكر، للتساءل عن الدور الذي يلعبه مجلس الأمة، أليس من الأخرى في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أن يكون اختصاص التشريع من صلاحية مجلس الأمة مع العلم أنه غير قابل للحل ويتصف بالديمومة والاستمرار ؟

نوافق رأي خرياشي عقيلة في هذا الصدد بقولها أن المادة 124 تكشف عن الوجود اللادظيفي لمجلس الأمة إذ ترى أنه يبقى معطلا إلا ما حفظه له الدستور من أدوار استشارية¹¹⁶.

113- لوناسي جقيقة، المرجع السابق، ص.24.

114- أنظر المادة 113 من دستور 1996، المرجع السابق.

115- أنظر المادة 129 من الدستور، المرجع نفسه.

116- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.187.

ب- حالة ما بين دورتي البرلمان

سبقت الإشارة إلى أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين في السنة، وهما دورتي الربيع والخريف، بالتالي غيابه بين دورتي انعقاده فرصة لرئيس الجمهورية ليتقمص صلاحية التشريع عن طريق الأوامر وذلك من أجل مواجهة المسائل المستعجلة والتي لا تحتمل إنتظار عودة السلطة التشريعية¹¹⁷. أما عن المجال الزمني المتاح فيه لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر هي مدة أقصاها أربعة (04) أشهر سنويا¹¹⁸، كما يمكن أن تقلص بمدة الدورة غير العادية إن وجدت¹¹⁹.

يثار التساؤل حول حالة تأجيل المجلس الشعبي الوطني لجلساته¹²⁰، فهل تعتبر هذه الفترة

ما بين دورتي البرلمان ؟

ترجح العديد من الآراء الفقهية أن فترة تأجيل إنعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية،

117- شية حسين وشرشاري فاروق، التشريع بأوامر-سلطة تشريعية موازية-، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص.36.

118- بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص.17. للتفصيل أكثر راجع: بناي خديجة وخلوفي حفيظة، إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، 2013، ص.63.

119- يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

120- شهد المجلس الشعبي الوطني مثل هذه الحالة، وذلك في شهر ديسمبر 1998 بمناسبة إعتراض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب والذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه. للمزيد من التفاصيل راجع: أومايوف محمد، المرجع السابق، ص.270.

باعتبار أن هذه الفترة تقطع ميعاد انعقاده، حيث ويعد عودة هذا الأخير من جديد فإنه سيستكمل الدورة التي قطعت ولا يعتبر في حالة انعقاد جديد بل يطيل دورته مدة مساوية لمدة التأجيل¹²¹.

غير أن القيد الزمني المتمثل في التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان قد تم إنتهاكه في سابقة خطيرة هي الأولى من نوعها، والتي وإن دلت على شيء فإنما تدل على الإنتهاك الصارخ الذي تمارسه السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية ولامبالاتها بنواب الشعب، مع العلم أن التشريع بأوامر خارج الإطار الزمني المحدد له إعتداء على السلطة التشريعية ومخالفا لأحكام الدستور¹²²، في هذا السياق صدر الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض¹²³ مع إفتتاح الدورة الربيعية للبرلمان مما يثبت تفوق مركز رئيس الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، رغم عدم دستورية هذا القانون ورغم موجة الاستياء الكبيرة التي خلفها هذا الأمر إلا انه تمت المصادقة عليه، وهو ما كرس فعلا الفكرة القائلة بأن البرلمان تنازل عن وظيفة التشريع وتحول إلى صندوق للمصادقة على المشاريع التي تحيلها عليه الحكومة ينظر فيها ويصادق عليها¹²⁴.

ج- التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

منحت المادة 124 المذكورة أعلاه لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، باعتباره حامي البلاد لذا وجب عليه أن يتصدى لأي خلل يعيق السير العادي للدولة،

121- للمزيد من التفاصيل راجع: الغريبي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص.71.

122- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص.62.

123- أمر رقم 01-01، مؤرخ في 27 فيفري 2001، معدل ومتمم للقانون رقم 90-10، المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.د.ش، العدد 14، الصادرة في 28 نوفمبر 2001. للمزيد من التفاصيل راجع: أومايوف محمد، المرجع السابق، ص.271.

124- إعتبر النواب أن قيام رئيس الجمهورية على إصدار الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، يشكل مساسا بسمعة المؤسسة التشريعية، وإن حل المجلس كان أهون من القيام بهذا العمل. للمزيد من التفاصيل راجع: عيادي سعاد، المرجع السابق، ص.66.

ويقصد بها تلك الظروف غير العادية التي تمر بها الدولة، وهذا ما يعني بمفهوم المخالفة أن إمكانية التشريع بأوامر في الحالات غير العادية الأخرى¹²⁵، غير ممكن على الأقل نظريا، لذا سوف تقتصر دراستنا على هذه الحالة فقط.

نظرا لخطورة اللجوء للحالة الاستثنائية وما يستتبعها من إجراءات فإن المؤسس الدستوري أحاطها بمجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية التي نص عليها في المادة 93 من الدستور.

❖ الشروط الموضوعية

حددها المادة 93/01 التي تنص: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها"،

نجد أن هذه المادة نصت على شرطين لإعلان الحالة الاستثنائية أولهما يشترط وجود خطر داهم الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة وغير المألوفة، وأن يكون على وشك الوقوع حتى يتخذ الرئيس اجراءات مسبقة قبل وقوعه، يمكن أن يكون خارجيا كالتهديد بالحرب، أو داخليا كالأزمات الاقتصادية أو الطبيعية. والثاني ان يكون لهذا الخطر انعكاسات خطيرة على المؤسسات الدستورية للدولة¹²⁶.

125- تتمثل هذه الحالات في: حالة الطوارئ والحصار، التعبئة العامة، العدوان وحالة الحرب المنصوص عليها في المواد 91،94،95،96، على التوالي. للمزيد من التفاصيل راجع: تميمي نجاة، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الادارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2003، ص.55 وما يليها. راجع أيضا: بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التنفيذية-، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص.307-309 و348-350.

126- قاوي ابراهيم، المرجع السابق، ص.80-81.

❖ الشروط الشكلية

نصت المادة 02/93 على هذه الشروط: "ولا يتخذ مثل هذا الاجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة والمجلس الدستوري، والاستماع الى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء"

غير أن الاستشارة المنصوص عليها في المادة وإن كانت من الناحية القانونية ملزمة لرئيس الجمهورية، فإنه من الناحية السياسة ليس لها أهمية باعتبار أن الآراء الإستشارية غير ملزمة¹²⁷، اضافة إلى أنه ليس ملزم بالاستماع الى المؤسسات المذكورة اعلاه، ولا يكون ملزما بأراءها، هذا ما يدعم موقف رئيس الجمهورية في حالة اقتناعه باقرار هذه الحالة.

ثانيا: التشريع عن طريق الأوامر طبقا لنص المادة 120

خول المؤسس الدستوري كذلك لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في المجال المالي وذلك حفاظا على استمرارية الحياة في الدولة وحماية لها من أي تعطيل قد بصيبيها وذلك بموجب المادة 8-7/120 من دستور 1996 التي تنص على "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

المادة أعلاه توضح أن السبب الذي من خلاله رخص المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في المجال المالي، هو عدم المصادقة على قانون المالية في مدة خمسة وسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه.

تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر بمثابة جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في

127- شاشوه عمر، المرجع السابق، ص.46.

الأجل المحدد مسبقاً¹²⁸. مما سبق نتساءل عن جدوى رفض السلطة التشريعية المصادقة على مشروع قانون المالية؟

طبقاً للمادة 121 من دستور 1996 فقد جعلت الاقتراح البرلماني في المجال المالي مستحيلاً، فهو محصور في يد الحكومة¹²⁹، لتأتي بعد ذلك المادة 120 منه لتحديد الإطار الزمني اللازم لعملية المصادقة لتضبطه في مهلة 75 يوماً، فعدم احترام المهلة يفوت الفرصة أمام البرلمان لإدخال تعديلات على هذا القانون، لتكون بذلك ابتعدت أكثر عندما سمحت بحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية وتجاوز إرادتها ككل، لتكرس بذلك أولوية ومكانة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، فخير السلطة التشريعية برفض مشروع قانون المالية وعدم المصادقة عليه حتى يصدر قانون المالية التكميلي يصبح بلا معنى ما دام رئيس الجمهورية في كلتا الحالتين سيصدره بأمر وتباشر الحكومة فور ذلك تنفيذه¹³⁰، باعتبار أنها هي التي تضطلع بمهمة التسيير والتنفيذ.

لم يسبق لرئيس الجمهورية وأن أصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر، فجل الأوامر الصادرة في المجال المالي كانت بصدد قوانين مالية تكميلية، وفي ذلك إجابة لتساءل الذي تم طرحه أعلاه، حيث أن البرلمان عرف قدر نفسه وحتى لا يوضع في إحراج باعتبار أنه يعلم مسبقاً أن رفضه مشروع قانون المالية سوف يؤدي آلياً إلى إصداره بموجب أمر من قبل رئيس الجمهورية.

128- تنص المادة 1/44 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق، على مايلي: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً لأحكام المادة 120 من الدستور...".

129-أنظر المادة 121 من دستور 1996، المرجع السابق.

130- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006، ص.166.

ثانياً: التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية

خول المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية جزءاً مهماً من السلطة التشريعية، وجعله جهازاً إنشائياً، حيث يتدخل البرلمان لصنع القانون في حين يتدخل رئيس الجمهورية لصنع التنظيم¹³¹، بالتالي فالتشريع يشترك مع التنظيم في أن كلاهما عبارة عن قواعد عامة ومجردة ويختلفان من حيث المعيار الشكلي العضوي، فالتشريع يصدر عن السلطة التشريعية في حين أن التنظيم يصدر عن السلطة التنفيذية، كما يختلفان في موضوع كلا منهما، فموضوع التشريع محدد بموجب المادتين 122 و123 من دستور 1996، أما موضوع التنظيم غير محدد¹³².

نجد أن المادة 125 من دستور 1996 تنص على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

السلطة التنظيمية في الجزائر تتضمن أو بالأحرى تشمل جزئياً، تنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون والمقصود بذلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون وهو من إختصاص رئيس الجمهورية لوحده¹³³، والجزء الآخر يتضمن الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ

131- يعرف التنظيم على أنه:

« le reglement est une regle de droit de portée generale edictée par une autorité administrative en dehors de la fonction législative. Cette autorité ne participait pas à l'exercice de la souveraineté »

- نقلاً عن كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر، 2012، ص.12.

تجدر الإشارة إلى أن التنظيمات ظهرت لأول مرة في فرنسا خلال عهد الملك شارل التاسع، سنة 1564 على شكل "براءات ملكية" ثم استمر استخدامها إلى غاية سنة 1788، و الآن التنظيمات في تلك المرحلة التي لم تكن تعتبر أعمالاً قانونية تشريعية، فإنها لم تظهر ضمن قوانين الملوك. للتفاصيل راجع: ذاودي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص.7.

132- قرأه عادل، النظم السياسية (أشكال الحكومات- الانظمة السياسية المعاصرة- النظام السياسي الجزائري)، (د.ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، (د.س.ن)، ص.113.

133- فهو مستقل عن التشريع ويطلق عليه تسمية التنظيم المستقل. راجع: بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع الادارة والمالية، جامعة الجزائر، 2003، ص.42.

القوانين وهو من إختصاص الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية¹³⁴، حيث تنص المادة 125/2 من دستور 1996 على ما يلي: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"¹³⁵.

المراسيم الرئاسية تختلف عن المراسيم التنفيذية من حيث أنها لا تهدف إلى وضع القواعد القانونية موضع التنفيذ بل تنشئ قواعد قانونية جديدة لم تكن موجودة من قبل¹³⁶، بل أكثر من ذلك فهي لا تشكل مجرد إختصاص تشريعي موازي للتشريع البرلماني، بل تشكل كذلك أدوات فعالة لتدعيم مركز رئيس الجمهورية وتوسيع نفوذه سواء في مواجهة الجهاز الحكومي أوفي مواجهة الجهاز البرلماني، فهي تشكل منافسة لهذا الأخير في صلب إختصاصاته الدستورية¹³⁷.

طغت اللوائح المستقلة على التشريع وهذا نتيجة لسرعة وضعها وتعديلها مما أدى إلى تقهقر مكانة البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، والتي أصبحت هي الأصل والسلطة التشريعية هي الاستثناء وكعينة لتنامي النصوص التنظيمية مقارنة بالنصوص التشريعية نجد أن سنة 2010 شهدت إصدار رئيس الجمهورية ل 1386 مرسوم رئاسي بينما أصدر الوزير الأول 266 مرسوم تنفيذي.

بينما صدر عن البرلمان ثمانية (08) قوانين هذا إن دل على شيء فإنما يدل على تنامي سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق التنظيم فالمراسيم التنفيذية وكما سبق الذكر طغت

134- و هو تكملة للتشريع Réglement pris en execution de la lois للمزيد من التفاصيل راجع: بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة المجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص.42. أنظر أيضا: كيواني قديم، المرجع السابق، ص.23.

135- سلطة التنظيم تشمل المجال الذي يخرج عن إختصاص المشرع ويعود لرئيس الجمهورية كذلك مجال تنفيذ القوانين الذي يعود لرئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 وللوزير الأول بعد ذلك. للمزيد من التفاصيل راجع: بوالشعير سعيد، الجزء الثالث-السلطة التنفيذية-، المرجع السابق، ص.83.

136- أومايوف محمد، المرجع السابق، ص.253.

137- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006، ص.429.

على التشريع¹³⁸، وعليه وبموجبها أصبح رئيس الجمهورية يحتل مركزا ساميا داخل الجهاز التنفيذي¹³⁹.

انهي في الأخير هذا الطرح بالقول بأن السلطة التنظيمية واسعة جدا ولا حصر لها لأن مجالها محدد من طرف رئيس الجمهورية، وهي بذلك تؤكد تفوق المرسوم الرئاسي على القانون، هذا الأخير، وبذلك فهو يؤكد قاعدة تفوق مؤسسة رئيس الجمهورية في مجال علاقته بالسلطة التشريعية.

الفرع الثالث

تحكم رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون

تمر النصوص التشريعية بمجموعة من المراحل حتى تصبح قانون وضعي ملزم ومنتج لأثاره، فأولى هذه المراحل هي مرحلة المبادرة، ثم تأتي مرحلة الدراسة والمناقشة على مستوى كل غرفة من غرف البرلمان، فمرحلة التصويت¹⁴⁰، فبعد تصويت البرلمان على النص التشريعي، لا يصبح ذلك النص نافذا إلا بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصداره (أولا)، ولن يصبح معلوما إلا إذا قام هذا الأخير بنشر محتواه (ثانيا).

أولا: اصدار القانون

يعرف الفقهاء الإصدار بأنه "عمل يقصد به وضع التشريع موضع التنفيذ عن طريق توجيه الأمر من رئيس السلطة التنفيذية إلى عمالها للقيام بتنفيذه"¹⁴¹. والإصدار عملية تتم بواسطة مرسوم رئاسي يسمى مرسوم الإصدار وهو بمثابة اعتراف بوجود القانون الجديد¹⁴²، بالرجوع إلى

138- أنظر الملحق رقم 01.

139- عبة سليمة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص.48-49.

140- للتفصيل أكثر راجع: عفرون محمد، المرجع السابق، ص.38-52.

141- بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص.29.

142- بلحاج صالح، المرجع السابق، ص.203.

أحكام المادة 01/126 من دستور 1996 نجدها تنص على ما يلي: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما، إبتداء من تاريخ تسلمه إياه".

نلاحظ من خلال هذه المادة أنها جاءت لتدعيم مركز رئيس الجمهورية، حيث عقدت الاختصاص المطلق لرئيس الجمهورية في إصدار القوانين، والدليل على ذلك اقتصار تلك المهمة على الرئيس دون مشاركة هيئة أخرى.

فمن حيث مدة الإصدار فقد حددها القانون المادة ثلاثين (30) يوما لرئيس الجمهورية يسري ذلك من تاريخ تسلمه القانون وذلك بوضع توقيعه عليه قبل أن ينتهي اليوم الأخير من هذه المدة¹⁴³. غير أن هذه المدة قد يرد عليها وقف، وذلك إذ قام رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الجمهورية ذاته بإخطار المجلس الدستوري بهذا القانون، حتى يراقب مدى مطابقتها للدستور على أن تكتمل المدة المتبقية إلى أن يفصل المجلس الدستوري في مدى دستورية القانون¹⁴⁴.

أغفلت هذه المادة الجزاء المترتب على عدم التزام رئيس الجمهورية بإصدار النص التشريعي في آجاله المحددة في الدستور، بل أكثر من ذلك إمكانية تماطل الرئيس والاحتجاج بعرض النص على المجلس الدستوري كما قد سبق الإشارة إليه، وذلك على غرار ما هو منصوص عليه في دستور 1963¹⁴⁵، فعدم الإصدار أو التماطل فيه يشكل مساسا خطيرا بمبدأ الفصل بين السلطات وبصلاحيات المؤسسة التشريعية حيث تعتبره بعض الأنظمة خيانة عظمى¹⁴⁶.

143- نفس المدة التي كانت في دستوري 1976 و1989، في حين أن المدة المحددة في دستور 1963 في مادته 49 هي عشرة أيام فقط، وهي مدة قصيرة بالمقارنة مع المدة المحددة في الدساتير اللاحقة، بل ويمكن للمجلس أن يطلب تخفيض تلك المدة عند الاستعجال، وهذا ما يؤكد مكانة المجلس ولو نظريا أمام رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 خلافا لما أصبح عليه الحال فيما بعد.

144- تنص المادة 02/126 من دستور 1996 على أن: "غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية".

145- تنص المادة 51 من دستور 1963، المرجع السابق، على ما يلي: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها، فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها".

146- ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة (النظم السياسية)، (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999،

أما المؤسس الدستوري قد خطى خطوة كبيرة في ظل التعديل الدستوري الأخير بترتيب جزاء لرئيس الجمهورية في حالة امتناعه أو تماطله، ويظهر ذلك من خلال تقريره المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، وهو ما يظهر من خلال نص المادة 158 من دستور 1996 التي تنص: "تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ورئيس الحكومة عن الجنايات والجناح التي يرتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها، يحدد قانون عضوي تشكيلة وتنظيم وسير المحكمة العليا للدولة وكذا الإجراءات المطبقة". وهذا النص لا نجد له مصدر في أحكام الدساتير السابقة، ولكن نتساءل عن مدلول الخيانة العظمى التي على أساسها تترتب المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.

وردت المادة مفرغة من محتواها، إذ لم تحدد الأفعال التي تعتبر خيانة العظمى ولا الجهة التي تستطيع تحريك الدعوى، وأمام غياب القانون العضوي الذي من المفروض أن ينظم المحكمة العليا للدولة والإجراءات المطبقة أمامها¹⁴⁷.

ثانياً: نشر القوانين

تعتبر مرحلة النشر المرحلة الثانية التي تأتي بعد الإصدار، حيث يعرف النشر بأنه "مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون من تاريخ محدد، أي إبلاغ القانون إلى الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع إذ لا تكليف إلا بمعلوم"¹⁴⁸.

نجد بالعودة إلى أحكام دستور 1996 أنها لم تنص على موضوع نشر القوانين، ولم تشر إلى الجهة المخولة بممارسة هذه الصلاحية¹⁴⁹، إلا أن الواقع يثبت بأن رئيس الجمهورية هو الذي يأمر بنشرها لتتولى مصالح الحكومة المتمثلة في الأمانة العامة للحكومة النشر.

147- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.65.

148- بوخاري جمال الدين وجيلالي يوسف، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص.29.

149- في حين نجد المادة 49 من دستور 1963 تنص صراحة بأن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بنشر القوانين في غضون عشرة (10) أيام وهي المدة المحددة للإصدار.

كذلك وفي ظل عدم نص المؤسس على تاريخ نشر وسريان القوانين، فإن المشرع كرس ذلك بمقتضى المادة الرابعة من القانون المدني¹⁵⁰، التي تنص على: "تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة".

المطلب الثاني

التشريع الرئاسي عن طريق الرجوع الى ارادة الشعب

تعد الديمقراطية كنظام للحكم واحدة من بين الحلول الكثيرة المقدمة من طرف مفكرين وفلاسفة عبر العصور لحل مشكلة إستبداد الحكام وتعسفهم عند صنع القرارات السياسية¹⁵¹، فإذا كانت الديمقراطية شبه المباشرة تقوم على أساس وجود برلمان منتخب ينوب عن الشعب ويعمل بإسمه ولحسابه¹⁵²، فإن الديمقراطية المباشرة تجعل الشعب يتولى بنفسه شؤون الحكم¹⁵³. عمل المؤسس الدستوري الجزائري، تجسيدا لمبدأ سيادة الشعب المكرس في المادة السادسة من الدستور¹⁵⁴، على منح الشعب حقه في المشاركة في صنع ارادته دون أية وساطة. يمكن

150- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.د.ش، العدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم.

151- ماضي عبد الفتاح، "التحول الديمقراطي وبناء الدساتير الديمقراطية في الدولة العربية"، مداخلة في اطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، (أعمال غير منشورة)، ص.02.

152- مسراتي سليمة، "الإستفتاء الشعبي(الدستوري) والتعديل الدستوري: آلية ديمقراطية أم شكلية فقط"، مداخلة في اطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعد دحلب، البليدة يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، (أعمال غير منشورة)، ص.01.

153- بقالم مراد، "الاستفتاء كوسيلة شعبية مباشرة لتعديل الدستور"، مداخلة في اطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، (أعمال غير منشورة)، ص.01.

154- تنص المادة 06 من دستور 1996، المرجع السابق، على ما يلي: "الشعب مصدر كل سلطة، السيادة الوطنية

ملك للشعب وحده"

لرئيس الجمهورية بإعتباره المجسّد للإرادة الشعبية¹⁵⁵ أن يلجأ مباشرة إلى إرادة الشعب سواء لأخذ رأيه في أية قضية ذات أهمية وطنية وذلك عن طريق الاستفتاء (الفرع الأول)، أو في مسألة التعديل الدستوري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي

يعتبر أسلوب الاستفتاء الشعبي في نشأة الدساتير تطبيقا حقيقيا للديمقراطية المباشرة، حيث يباشر الشعب بنفسه سلطاته دون مشاركة أحد. فهو يعتبر آلية بيد الشعب لممارسة السيادة التي هي ملك له يمارسها بواسطة وعن طريق ممثليه المتمثل في رئيس الجمهورية، فالاستفتاء هو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه بالموافقة أو الرفض، وعلى هذا الأساس فهو يتنوع إلى استفتاء دستوري، استفتاء تشريعي وأخيرا استفتاء سياسي¹⁵⁶.

كرّس دستور 1996 حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب مباشرة¹⁵⁷، وذلك بموجب المادة 04/07 التي تنص على: "الرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"، كما

155- تعتبر الإرادة الشعبية هي الحاكمة والسيدة في كل الديمقراطيات الحديثة في العالم، حيث تنص دساتير الدول المختلفة على أن رأي وكلمة الشعب في الأصل المرجع الأساسي في جميع شؤون الحكم. للتفصيل أكثر راجع: بقالم مراد، المرجع السابق، ص.01.

156- يكون الإستفتاء دستوريا إذا كان الغرض منه أخذ رأي الشعب بشأن تشريع دستوري، سواء تعلق الأمر بوضع دستور جديد أو تعديله، ويكون تشريعيا إذا تعلق الأمر بأخذ رأي الشعب حول قانون ما في حين نجده سياسيا إذا كان الغرض منه هو أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور التي تتعلق بشؤون الحكم، كأن يتعلق بخطة أو برنامج ذو طابع سياسي. للمزيد من التفاصيل راجع: خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.205-207. راجع أيضا: ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، المرجع السابق، ص.69-70.

157- لم يقر دستور 1963 لرئيس الجمهورية أن يمارس هذا الاختصاص، وعلى نقيض ذلك أقر دستور 1976 للرئيس بهذه السلطة وذلك بموجب نص المادة 09/111، وتم تأكيد هذه الصلاحية في المادة 09/74 من دستور 1989.

أضافت المادة 77 في فقرتها العاشرة "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

يفهم من هذه النصوص أن السلطة التقديرية أرجعها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي ويظهر ذلك من خلال:

❖ نص المادة 04/07 جاءت عامة، فإنها تفتح مجالا واسعا من حيث اللجوء إلى الاستفتاء في مجالات غير محدودة خاصة تلك التي تعد من إختصاص البرلمان، فيمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل أي موضوع يدخل في المجال التشريعي للبرلمان¹⁵⁸، ولهذا فإنه يأخذ مكان البرلمان، بل يعتبر أقوى منه، نظرا لأن القوانين الاستثنائية تفلت من رقابة المجلس الدستوري عليها، إذ لا تدخل في اختصاصاته الدستورية¹⁵⁹. فهذا يعتبر في حقيقة الأمر نظاما قانونيا استثنائيا يسعى من ورائه المشرع إلى تقوية وتدعيم سلطة رئيس الجمهورية على حساب البرلمان¹⁶⁰.

❖ استعمال المؤسس الدستوري لعبارة "كل قضية ذات أهمية وطنية" في نص المادة 10/77 يمكن أن تأخذ عدة تفسيرات، فإن كل القضايا اليومية والعادية التي تمس بحياة الشعب هي مسائل ذات أهمية وطنية، وقد تعمد المؤسس تلك العمومية، مما يفتح مجالا كبيرا أمام رئيس الجمهورية لاستعمال هذا الإجراء¹⁶¹.

158- سواء كان ذلك المجال، مجال القوانين العادية أو القوانين العضوية. للتفصيل راجع: لوناسي ججيفة، المرجع السابق، ص. 182-184.
159- راجع في ذلك:

BURDEAU Gerard, Traité de science politique, Tome 8, L.G.D.J, Paris, 1974, p.492.

160- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص. 42.

161- لوناسي ججيفة، المرجع السابق، ص. 182.

❖ سلطة اللجوء إلى إرادة الشعب محفوظة لرئيس الجمهورية، فهي غير قابلة للتفويض¹⁶²، ولا يمكن لأية سلطة أخرى أن تلجأ إليه في فترة غيابه¹⁶³.

❖ بالإضافة إلى ذلك، اللجوء إلى الاستفتاء ينفرد به رئيس الجمهورية دون أن يستشير في ذلك الحكومة أو البرلمان¹⁶⁴، وبهذا يعتبر الاستفتاء سلاح استراتيجي يملكه الرئيس في مواجهة السلطة التشريعية والوزارة. يقوم رئيس الجمهورية بتحديد موضوع الاستفتاء، يتم استدعاء الناخبين من أجل أبداء رأيهم حوله بموجب مرسوم رئاسي قبل خمسة وأربعين (45) يوما من تاريخ الاستفتاء¹⁶⁵، وهذا دون الاهتمام برأي الشعب هل هو فعلا يعبر عن قناعته أم لا، لعدم مقدرته على المناقشة والحوار ماعدا التصويت بنعم أو لا خاصة وأن الغالبية منه يفتقرون للثقافة الدستورية والحنكة السياسية¹⁶⁶.

حيث نجد بأن الشعب صوت بنعم في كل ما تم عرضه عليه من مواضيع من طرف رئيس الجمهورية من الاستقلال إلى يومنا هذا¹⁶⁷.

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

163- المادة 90 من دستور 1996، المرجع نفسه.

164- على نقيض ذلك، نجد الدستور الفرنسي لسنة 1958، يشترط لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة أو من المجلسين معا، كما حدد هذا الدستور المواضيع التي يمكن الرجوع فيها إلى الشعب. راجع في ذلك: المادة 11 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، المرجع السابق.

165- تنص المادة 168 من القانون العضوي رقم 97-07، المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش، العدد 12، الصادرة في 07 مارس 1997، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-04، المؤرخ في 25 فيفري 2002، ج.ر.ج.د.ش، العدد 12، الصادرة في 28 فيفري 2002، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 07-08، المؤرخ في 28 جويلية 2007، ج.ر.ج.د.ش، العدد 48، الصادرة في 29 جويلية 2007 (ملغى)، على مايلي: "يستدعي الناخبون بموجب مرسوم رئاسي خمسة وأربعون (45) يوما قبل تاريخ إجراء الاستفتاء". للتفصيل أكثر راجع: شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 1991، ص.532.

166- عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص.122.

167- لقد تم التصويت بنعم على كل الاستفتاءات التي جرت لحد الآن وتتمثل في:

= - الاستفتاء حول تقرير المصير في 01 جويلية 1962.

يؤكد إجحاف الشعب وتهميشه الحرية المطلقة لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى أسلوب الاستفتاء، حيث أنه رغم وجود عدد كبير من القضايا المهمة التي تصلح لأن تعرض على الاستفتاء الشعبي، والتي نذكر منها على وجه الخصوص مسألة الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية (OMC)، وكذا مسألة الشراكة مع الإتحاد الأوروبي (UE) إلا أن ذلك لم يحدث أبدا ولم تعرض هذه المسائل إطلاقا على الشعب¹⁶⁸. بل أكثر من ذلك باشرت الجزائر عملية التتقيب على الغاز الصخري مع بداية سنة 2015 دون أن تستشير الشعب في ذلك رغم المخاطر الكبيرة التي ينطوي عليها، على عكس بعض الدول كفرنسا التي طرحت عملية إستخراج الغاز الصخري على الإستفتاء.

يشكل الاستفتاء تقنية هامة لمعرفة رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس فيتمكن المواطن من إبداء رأيه بخصوص المسألة المطروحة عليه وبصفة غير مباشرة، يقرر مدى تدعيمه لرئيس الجمهورية ومدى ثقته فيه¹⁶⁹. فمن هذه الزاوية يمكن أن يشكل الاستفتاء آلية لطرح مسألة الثقة

= - الاستفتاء حول المجلس التأسيسي وصلاحياته في 20 سبتمبر 1962.

- الاستفتاء حول دستور 1963 في سبتمبر 1963.

- الاستفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1976 في 27 جوان 1976.

- الاستفتاء حول دستور 1976 في 19 نوفمبر 1976.

- الاستفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1986 في 16 جانفي 1986.

- الاستفتاء حول تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988.

- استفتاء حول دستور 1989 في 23 نوفمبر 1989.

- استفتاء حول دستور 1996 في 28 نوفمبر 1996.

- الاستفتاء حول قانون الوثام المدني في 16 سبتمبر 1999.

- الاستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.

168- راجع في ذلك: خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.69.

169- المرجع نفسه، ص.70.

برئيس الجمهورية ومن ثم إثارة مسؤوليته خاصة إذا قرن هذا الأخير بقاءه في السلطة بنتيجة الاستفتاء فيكون بذلك سياسيا، مجبرا على تقديم استقالته¹⁷⁰.

عرف النظام القانوني الجزائري مثل هذا التوظيف للاستفتاء الشعبي من طرف السيد الرئيس الحالي "عبد العزيز بوتفليقة" فيما يتعلق بالاستفتاء حول القانون المتعلق بالوثام المدني¹⁷¹، الذي اعتبره مسعى خاصا به، وأنه مستعد للتخلي عن الرئاسة في حالة التصويت السلبي¹⁷²، إلا أن النتيجة النهائية للاستفتاء جاءت ايجابية جدا ومؤيدة لمسعى الرئيس وهذا ما أبقاه في سدة الحكم¹⁷³. وكما لجأ رئيس الجمهورية مرة ثانية إلى الشعب لاستشارته بشأن مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005¹⁷⁴.

الإستفتاء الشعبي حق خالص ومحفوظ لرئيس الجمهورية يستعمله للحصول على قرار يدعم به مركزه في الدولة، لكن لما يتناول رئيس الجمهورية الاستفتاء قانونا فان ذلك يخلق تشريعا موازيا لذلك التشريع الذي تقره الأحكام الدستورية وهذا ما يدعم مركزه على حساب البرلمان.

170- خير مثال على ذلك، الاستفتاء الذي أجراه الجنرال دي غول في 27 أبريل 1969، حيث كانت النتيجة السلبية المتمثلة في رفض الشعب مشروع القانون المطروح عليه سببا في استقالة الرئيس الذي ربط بين نتيجة الاستفتاء وبقائه في قصر الإليزيه. راجع في ذلك: خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.70.

171- قانون رقم 99-08، مؤرخ في 13 جويلية 1999، يتعلق باستعادة الوثام المدني، ج.ر.ج.د.ش، العدد 46، الصادرة في 13 جويلية 1999.

172- أنظر: خطاب السيد الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" في مدينة المدية يوم 01 سبتمبر 1999، جريدة الخبر اليومي 02 سبتمبر 1999، ص.02. المتوفر على الموقع التالي: www.elmouradia.dz

173- راجع في ذلك: اعلان رقم 02/م.د.99، مؤرخ في 19 سبتمبر 1999، يتعلق بنتائج استفتاء 16 سبتمبر 1999، ج.ر.ج.د.ش، العدد 66، الصادرة في 21 سبتمبر 1999.

174- مرسوم رئاسي رقم 05-278، مؤرخ في 14 سبتمبر 2005، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية ليوم الخميس 29 سبتمبر 2005. للتذكير قد بلغت نسبة المشاركة في هذا الاستفتاء 79,76 و لمزيد من التفاصيل راجع: إعلان رقم 01-05، مؤرخ في 01 أكتوبر 2005، متعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من اجل السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج.د.ش، العدد 27، الصادرة في 05 أكتوبر 2005.

الفرع الثاني

استنثار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بالتعديل الدستوري

أقر دستور 1996 كغيره من الدساتير التي عرفت الجزائر أحقية رئيس الجمهورية بالمبادرة بالتعديل الدستوري، حيث أصبح رئيس الجمهورية الشخص الوحيد الذي يحتكر أوبالأحرى يهيمن على اختصاص المبادرة بالتعديل الدستوري ويظهر ذلك جليا من خلال نصوص الدستور التي همشت دور البرلمان من خلال قيود تجعل من المبادرة البرلمانية لتعديل الدستور صعبة التحقيق. بناء على ما تقدم ذكره تنص المادة 177 من دستور 1996 على مايلي: " يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي"¹⁷⁵.

يعاب على المادة أعلاه أنها أوردت شروط تقلل من المبادرة البرلمانية في التعديل الدستوري، فنسبة ثلاثة أرباع (4/3) صعبة التحقيق إن لم نقل مستحيلة¹⁷⁶، كما أن هذه النسبة تعتبر حاجزا يغل يد البرلمان في المشاركة في عملية وضع أسمى قانون في الدولة.

أكثر من ذلك فحتى بتحقق تلك النسبة فالدستور لم يلزم رئيس الجمهورية بطرح مبادرة البرلمان على الشعب، ولم يورد جزاء في حالة إمتناعه عن القيام بذلك، وبالتالي يمكن القول بأنه لا يمكن تعديل الدستور إلا بمبادرة رئيس الجمهورية أو موافقته، فهو حجر الزاوية وأساس النظام

175- للمزيد من التفاصيل راجع: شامي رايح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الادارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص.63-64.

176- شعران فاطمة، "آليات وأساليب تعديل الدستور في الدول العربية"، مداخلة في اطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبية بن بوعلي، الشلف يومي ديسمبر 2012، (أعمال غير منشورة)، ص.04.

السياسي في الجزائر¹⁷⁷. وهذا ما يدفعنا لتساءل هل هناك إرادة حقيقية من المؤسس الدستوري لمنح البرلمان حق المبادرة بالتعديل الدستوري مقارنة بالشروط التي أحيطت بهذا الحق؟

يرى مختاري عبد الكريم أن صياغة المادة 177 من الدستور جاءت بشكل مقصود، ذلك وأنه ومادام الدستور منح الأولوية لرئيس الجمهورية في مواجهة بقية المؤسسات فإن سلطة الاقتراح بالتعديل الدستوري التي منحها الدستور للبرلمان بغرفتيه تبقى مشروطة دائما بموافقة رئيس الجمهورية بالأساس فعبارة "يمكنه" كانت تعني أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يقدم الاقتراح بالتعديل الدستوري للإستفتاء ومن ثم الإصدار إذا كان متفقا مع البرلمان في هذا الخصوص¹⁷⁸.
ننوه إلى أن تحريك المبادرة بالتعديل الدستوري من طرف رئيس الجمهورية تأخذ طريقتين:

الطريقة الأولى تضمنتها المادة 174 من دستور 1996، حيث يعرض رئيس الجمهورية إقتراح التعديل على الإستفتاء الشعبي في أجل خمسين (50) يوما، بعد أن يصوت عليه البرلمان بنفس الصيغة التي يتم بها التصويت على أي نص تشريعي¹⁷⁹. أما الطريقة الثانية فهي تمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتضمن التعديل الدستوري دونما حاجة لعرضه على الإستفتاء

177- للمزيد من التفاصيل راجع: بلحاج صالح، مرجع سابق، ص.208؛ بلورغي منيرة، المركز القانوني لرئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، بسكرة، 2014، ص.218.

178- مختاري عبد الكريم، "التعديلات الدستورية الجزائرية - صفات علاجية لأزمات سياسية -"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، (أعمال غير منشورة)، ص.06.

179- تنص المادة 174 من دستور 1996، المرجع السابق، على مايلي: "الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب" وللمزيد من التفاصيل راجع: سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية - دراسة مقارنة-، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص.118-119.

الشعبي وذلك بتوفر مجموعة من الشروط التي تضمنتها المادة 176 من دستور 1996 التي تنص على مايلي: " إذا إرتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لايمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان"¹⁸⁰.

رغم أن هذه الطريقة تعطي فرصة للبرلمان في الوقوف في وجه المبادرة بالتعديل الدستوري وذلك بعدم التصويت عليها، رغم أن المرات التي تم فيها اللجوء للبرلمان لم يسبق له وأن قابل المبادرة بالرفض.

غير أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يتجاوز البرلمان من خلال حقه المكرس دستوريا في اللجوء إلى الشعب مباشرة دون إشراك للبرلمان حتى وإن كانت التعديلات سطحية ولا تمس بتوازن السلطات¹⁸¹.

تظهر مما سبق المبادرة بالتعديل الدستوري كعمل إنفرادي لرئيس الجمهورية وهذه الحقيقة تؤكد ضعف مؤسسات الدولة أمام رئيس الجمهورية الذي يتخذ وضعا متميزا في ظل النظام الدستوري الجزائري¹⁸²، وتعتبر الهيمنة على المبادرة بالتعديل الدستوري من الأسباب التي ساهمت في تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية وجعله شخصية ميتافيزيقية ذات أبعاد ومواصفات غير عادية وهو صاحب الدور الأساسي والمتميز في وضع وإعداد الدستور فكل المبادرات بتعديله كانت من قبل رئيس الجمهورية، وحتى التعديل الدستوري المنتظر كان بمبادرة منه.

180- نجد تطبيقا لهذه الطريقة وذلك بموجب التعديل الدستوري الحاصل سنة 2002، كذا التعديل الدستوري لسنة 2008، بينما تعديل الدستور باستعمال الطريقة الأولى أي الاستفتاء الشعبي تم استعمالها في الدساتير الجزائرية الأخرى منذ أول دستور سنة 1963.

181- أنظر المادة 4/7 وكذا المادة 10/77 من دستور 1996، المرجع السابق.

182- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.74.

خاتمة الفصل الأول

حاول المؤسس الدستوري في عام 1996 جعل السلطة التشريعية مستقلة لتقوم بدورها التشريعي، وهذا بإعادة الاعتبار للبرلمان عن طريق إنشاء مجلس الأمة من أجل تقوية العمل التشريعي، وإستحداثه لآلية القوانين العضوية من أجل التوسيع من المجال التشريعي للبرلمان، إلا أنها في حقيقتها ومن خلال إحاطتها بمجموعة من الشروط المبالغ فيها يجعلها مقيدة مما يصعب ممارستها، كما أن من بين أسباب التفهقر الذي يعرفه البرلمان هو التدخل المتزايد للحكومة في عملية التشريع من خلال إقتسامها المبادرة، وهيمنتها على تحضير العمل التشريعي وذلك بإعدادها لجدول أعمال البرلمان وتنظيمها لدوراتها.

كرس المؤسس الدستوري بالمقابل تفوق السلطة التنفيذية وبالأخص رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، وذلك بإطلاق سلطاته في المجال التشريعي، بهذا يكون رئيس الجمهورية قد احتكر وسيلة هامة في التشريع والمتمثلة في إبرام المعاهدات الدولية وكذلك سلطته في التشريع عن طريق الأوامر التي ينفرد بها وذلك في حالة غيبة البرلمان أو بسبب الحالة الاستثنائية ليصبح مشرعا حقيقا منافسا للبرلمان، كما أن تحديد مجال القانون وجعل التنظيم المستقل مجالا غير محدد أدى إلى اختلال التوازن بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية.

تمتد سلطة رئيس الجمهورية إلى إصدار القانون الذي بعد المحور الأساسي في إدارة الإجراءات التي تؤهل القانون لدخوله التنفيذ. ومن جانب آخر نجد أن تحول النص إلى قانون ملزم للكافة متوقف على إرادته وذلك عن طريق نشره في الجريدة الرسمية.

يمكن لرئيس الجمهورية من جهة أخرى اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب عن طريق الإستفتاء الذي يعد حقا خالصا يستعمله متى يشاء، كما يعد العنصر الأساسي في العملية التأسيسية لأنه الوحيد الذي بإمكانه تحريك المبادرة باقتراح الدستور.

أصبح رئيس الجمهورية بمثابة العمود الفقري للعملية التشريعية، ذلك ما يؤدي الى رجحان السلطة التنفيذية وفقدان التوازن بين السلطتين.

الفصل الثاني

التأثير خير المتكافئ بين

السلطتين وأفاق إعادة

التوازن

تنظم العلاقة بين الحكومة والبرلمان وفقا لمفهوم الفصل المرن بين السلطات على أساس نوع من التعاون والتوازن، وعلى هذا الأساس يسمح لكل سلطة بمراقبة السلطة الأخرى لمنعها من الإستبداد والتعسف وهذا تطبيقاً للمبدأ القائل حيث توجد سلطة هناك مسؤولية، تعتبر هذه الرقابة إحدى الركائز الأساسية للنظام البرلماني. من هذا المنطلق أقام المؤسس الجزائري نوعاً من الرقابة المتبادلة بين السلطين التنفيذية والتشريعية (المبحث الأول).

تمتاز العلاقة القائمة بين السلطين التنفيذية والتشريعية بعدم التوازن ورجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية، حيث أن البرلمان فقد مكانته وأصبح مجرد تابع للسلطة التنفيذية يعمل على إضفاء الشرعية على أعمالها، مقابل ذلك أصبح رئيس الجمهورية يضطلع بصلاحيات تشريعية واسعة تجعل منه مشرعاً أساسياً إضافة إلى هيمنته على البرلمان من الناحية العضوية والوظيفية أمام هذا الوضع كان لزاماً علينا البحث عن سبل وآليات لتحقيق التوازن المفقود (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الرقابة المتبادلة بين السلطين التنفيذية والتشريعية

سعيًا للبحث عن التأثير المتبادل بين السلطين التشريعية والتنفيذية في إطار الممارسة المرنة لمبدأ الفصل بين السلطات حول المؤسس الدستوري لكل سلطة صلاحية مراقبة نظيرتها، وذلك لضمان نفاذ القاعد الدستورية من خلال عدم الإعتداء على اختصاصات السلطة الأخرى، وتعتمد هذه الرقابة المزدوجة على وضع آليات لرقابة في يد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بهدف الحد من الإنحراف عن الاختصاصات المخولة لها دستورياً. حيث تتأرجح الرقابة البرلمانية على الحكومة بين إنعدام الأثر و ترتيب المسؤولية (المطلب الأول)، بينما تمارس السلطة التنفيذية وفي مقدمتها رئيس الجمهورية رقابة على البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تأرجح الوظيفة الرقابية للبرلمان بين محدودية الأثر وانعقاد المسؤولية

يمارس البرلمان رقابة على الحكومة وذلك بهدف الإطلاع على أعمالها وسياستها العامة من خلال آليات رقابية تتراوح بين إنعدام الأثر باعتبار أنها مجرد جمع للمعلومة (الفرع الأول)، وآليات أخرى توصف بالمرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

آليات الرقابة البرلمانية المحدودة الأثر - رقابة جمع معلومات -

يتمتع البرلمان في ظل الأنظمة الدستورية البرلمانية بوسائل وآليات تجعله يراقب نشاط الحكومة، ويمارس وظيفته الرقابية عليها، بهدف الحصول على المعلومات وجمع الحقائق دون تقرير المسؤولية السياسية لها، وعلى أساس ذلك فقد يكون الأمر قائما على ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة بين عضو البرلمان أو وزير من الوزراء يسمى سؤالا (أولا)، كما قد يكون بين عدد من الأعضاء أو وزير من الوزراء أو أكثر من وزير أو الوزير الأول فهذا يعد استجوابا (ثانيا)، يمكن كذلك أن يدعم الحوار بمناقشة موظف وزارة معينة أو مناقشة موظفين في ملفات معينة وفحصها فنكون أمام التحقيق (ثالثا).

أولا - الأسئلة البرلمانية آلية تقليدية دون أثر

يعد السؤال إحدى الوسائل المقررة لرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية يهدف نائب البرلمان من خلال استخدامه الحصول على معلومات عن موضوع يجله، أو التحقق من حصول واقعة علم بها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة معينة¹⁸³.

183- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، (د.ط)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص.27.

تنقسم الأسئلة إلى أسئلة شفوية (أ) وأسئلة كتابية (ب) وفقا لنص المادة 134 من الدستور التي تنص " يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى عضو في الحكومة..."، وكذلك طبقا لنص المادة 68 من القانون العضوي رقم 99-02 والتي تنص "طبقا لأحكام المادة 134 من الدستور يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة "

أ-الأسئلة الشفوية

خول الدستور للنواب طرح أسئلة شفوية على أي عضو من الحكومة على أن يكون الرد شفويا وبشكل مباشر¹⁸⁴، يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة شرط إحترام مدة عشرة أيام (10) عمل على الأقل يوم الجلسة المقررة لمناقشة السؤال، ويقوم رئيس الغرفة المعنية بإرسال السؤال فورا إلى الوزير الأول، أي أن السؤال قد حاز قبول مكتب الغرفة المعنية من الناحية الشكلية وكذا الموضوعية وعادة ما يتم تنظيم الشروط اللازم توافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات عامة يصدرها مكتب كل غرفة¹⁸⁵.

يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في الجلسة المخصصة لذلك¹⁸⁶، بعد أن تكون قد بلغت الأسئلة الشفوية المبرمجة لأعضاء الحكومة، ولنواب المجلس الشعبي الوطني من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني سبعة أيام (07) على الأقل قبل الجلسة وخمسة أيام (05) على الأقل بالنسبة لمجلس الأمة.

184- أنظر المادة 68 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق. للمزيد من التفاصيل راجع: أفتوش براهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل15 نوفمبر 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع قانون تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص.85.

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

186- خصصت المادة 19 من القانون العضوي رقم 99-02 جلستان شهريا للأسئلة الشفوية لأعضاء كل غرفة ولأجوبة أعضاء الحكومة عنها.

يعاب على هذه الجلسات أنها كثيرا ما تتميز بغياب الوزراء المعنيين بالرد والإكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك، والذي غالبا ما يقدم إجابات عامة الأمر الذي يخلق الاستياء لدى أعضاء البرلمان ويؤثر سلبا على فعالية الأسئلة¹⁸⁷.

يتولى الوزير الرد على السؤال الشفوي وفي الحدود المتضمنة في السؤال، بمقابل ذلك يجوز للوزير الإمتناع عن الرد على السؤال المطروح من طرف نائب المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما نصت عليه المادة 1/101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، كما يجوز لصاحب السؤال التعقيب على الإجابة التي يقدمها عضو الحكومة¹⁸⁸، كما نصت المادة 02/101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " بعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة في حدود ثلاثة دقائق..."، بينما حددت المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة خمس دقائق لتعقيب عضو مجلس الأمة على رد الوزير¹⁸⁹. ومثلما أعطى القانون حق التعقيب لأصحاب الأسئلة الشفوية فإن نفس القانون خول ومن باب المساواة أعضاء الحكومة من حق الرد على التعقيب وذلك في حدود خمسة عشر (15) دقيقة بالنسبة لسؤال عضو المجلس الشعبي الوطني¹⁹⁰، وفي حدود عشرة (10) دقائق بالنسبة لسؤال عضو مجلس الأمة¹⁹¹.

تنقسم الأسئلة الشفوية إلى نوعين، أسئلة شفوية بمناقشة وأسئلة شفوية بدون مناقشة، حيث تختلف الأولى عن الثانية في كون الأسئلة بدون مناقشة تقتصر على المحاوره بين عضو البرلمان السائل والوزير المجيب، في حين تتوسع الأسئلة الشفوية بمناقشة إلى تدخل أعضاء

187- تجدر الإشارة إلى أن السيد خليل ماحي وزير العلاقات مع البرلمان ناب عن السيد عبد المالك سلال الوزير الأول في الرد عن أربعة (04) أسئلة تم طرحها على مستوى المجلس الشعبي الوطني. للمزيد من التفاصيل أنظر: حصيلة دورة ربيع 2014 من الدورة التشريعية السابعة، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، ص.13. تم الإطلاع عليها بتاريخ 16 أبريل

2015، المتوفرة على الموقع التالي: www.mrp.gov.dz

188- أنظر المادة 71 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

189- أنظر المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

190- أنظر المادة 2/101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

191- أنظر المادة 2/76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

آخرين¹⁹²، وهو ما نصت عليه المادة 4/134 من دستور 1996 " إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ".

ب- الأسئلة الكتابية

يمكن هذا النوع من الأسئلة أعضاء البرلمان من الإستفسار كتابيا حول مختلف الوسائل المتعلقة بتنفيذ برنامج الحكومة¹⁹³، وتوجه الأسئلة المكتوبة من قبل أي عضو في البرلمان إلى أي عضو في الحكومة ويودع السؤال لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ويرسل رئيس هذا المجلس السؤال فورا إلى الوزير الأول، يكون الرد على هذه الأسئلة كتابيا في أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال وفقا لنص المادة 73 من القانون العضوي رقم 99-02¹⁹⁴، إلا أن الواقع يثبت غير ذلك، وخير دليل عدم إجابة وزير الداخلية الأسبق السيد نور الدين يزيد زرهوني على السؤال الذي وجهه له نائب المجلس الشعبي الوطني السيد صالح بوشارب محمد في 13 أفريل 2005 إلا في 05 سبتمبر 2005¹⁹⁵.

تثبت حصيلة النشاط الرقابي للبرلمان لدورة ربيع 2014 من الفترة التشريعية السابعة أنه تم طرح النواب لستة وثلاثين (36) سؤالا شفويا على أعضاء الحكومة، تمت الإجابة عن تسعة عشرة (19) سؤالا، وذلك خلال ثلاث (03) جلسات علنية، كما طرح أعضاء مجلس الأمة لخمسة عشر (15) سؤالا شفويا، أجيب عن ستة (06) أسئلة خلال جلسة علنية واحدة. أما بالنسبة للأسئلة الكتابية، فقد تم تسجيل طرح النواب لثلاثة وثمانين (83) سؤالا وقد تمت

192- نقادي حفيظ، "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية"، دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، 2014، ص. 73.

193- منصر نسيم و خالدي حكيمة، المرجع السابق، ص.94.

194- أنظر المادتين 72 و73 من القانون العضوي رقم 99-02. للمزيد من التفاصيل راجع: بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.499.

195- نقلا عن أومايوف محمد، المرجع السابق، ص.167.

الإجابة عن إثني وستين (62) منها، في حين لم يطرح أعضاء مجلس الأمة أي سؤال كتابي خلال هذه الدورة¹⁹⁶.

اكتفى المشرع بالنص على المناقشة والتعقيب من طرف نواب البرلمان كنتيجتين عن الأجوبة غير المقنعة لأعضاء الحكومة، وإن كانت هذه المناقشة تعد كأثر إيجابي للأسئلة غير أن المجلس الشعبي الوطني لا يستطيع إصدار لائحة تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة.

ثانيا- الاستجواب البرلماني

أقرت المادة 133/1 من دستور 1996 أنه لأعضاء البرلمان حق استجواب¹⁹⁷ الحكومة، حيث يعتبر من أخطر الحقوق المخولة للسلطة التشريعية في مواجهتها¹⁹⁸.

نص المادة 133 من الدستور جاء عاما لا يخضع النواب في ممارسة الاستجواب إلى أي قيد سوى أن يكون الاستجواب متصلا بإحدى قضايا الساعة، غير أنه بالرجوع للقانون العضوي رقم 99-02 فإننا نجد قيد استعمال هذه الآلية بمجموعة من الشروط الواجب احترامها، والتي شكلت سببا من أسباب عزوف استعمالها وإهمالها (أ). وهذا ما أدى إلى عدم فعالية وسيلة الاستجواب (ب).

196- انظر الملحق رقم 02 .

197- الاستجواب أصله فرنسي ظهر مع بداية دستور الثورة الفرنسية لعام 1791، واختفى في دستور السنة الثالثة من الثورة لأن الوزراء لم يكن يسمح لهم بالدخول للمجالس التشريعية و أعيد مرة أخرى عام 1831 ليستعمل بشكل واسع من طرف أعضاء الجمعية الوطنية بداية من 1848 لينتقل بعدها إلى عدد من دساتير الدول.

راجع:

-WILLIONS Philip, La vie sous la 4^{ème} république, Armand Colin, Paris, 1971, p. 372-373.

198- دنش رياض، "المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996"، مجلة الإجتهد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص.394.

أ- الشروط الواجب توافرها في الاستجواب

استنادا إلى المواد 65، 66 و 67 من القانون العضوي رقم 99-02، يتضح أن هناك مجموعة من الشروط الضرورية التي يجب توفرها عند اللجوء إلى وسيلة الاستجواب البرلماني والتي تتمثل فيما يلي:

✓ ضرورة إرتباط الاستجواب بإحدى قضايا الساعة، مع العلم أن المشرع الجزائري لم يوضح ما المقصود بقضايا الساعة، حيث ورد هذا اللفظ عام ويحتمل أن يدمج في ظله أي موضوع أو أي مصطلح¹⁹⁹، ومن هنا فإنّ عدم تحديد مضمون قضايا الساعة، ينتج عنه إمكانية توجيه أعضاء البرلمان استجواب للحكومة في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة، ونذكر أن نفس مصطلح قضايا الساعة تم استخدامه في المادة 124 من دستور 1989²⁰⁰.

✓ ضرورة توقيع الاستجواب من طرف ثلاثين (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة²⁰¹، ومعنى هذا الشرط أن الحد الأدنى لمباشرة إجراءات الاستجواب من طرف كل غرفة هو ثلاثين (30) نائبا أو ثلاثين عضوا، هذا الحد مبالغ فيه خاصة بالنسبة لمجلس الأمة مما يعد قيادا على فعالية دور البرلمان في هذا المجال، مقارنة بالحد الأدنى لاقتراح القوانين أو إصدار لائحة أو إنشاء لجان التحقيق هذا من جهة، كما يبدو غير مقبول من جهة أخرى المساواة بين النصاب المطلوب لمباشرة الاستجواب في الغرفتين، حيث نصت المادة 3/101 من الدستور "عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

✓ يجب إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو لدى مجلس الأمة حسب يوزع نص الاستجواب على أعضاء الغرفة المعنية.

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

200- تنص المادة 124 من دستور 1989، المرجع السابق، على مايلي: "يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني

إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة".

201- أنظر المادة 65/2 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

✓ إلتزام رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بتبليغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداع نص الاستجواب.

توفر الشروط السابقة يؤدي إلى قيام مكتب الغرفة المعنية، وبالتشاور مع الحكومة يتم تحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب²⁰²، وقد حددتها المادة 02/66 من القانون العضوي رقم 02-99 بخمسة عشر (15) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب²⁰³.

ب- عدم فعالية وسيلة الاستجواب

يعتبر الاستجواب من أشد وسائل الرقابة على أعمال الحكومة للطبيعة الإتهامية له، غير أن النصوص المنظمة له سواء في دستور 1996 أوفي القانون العضوي رقم 02-99 لم ترتب أي أثر قانوني عليه، مقارنة بالعدد الكبير من التوقيعات المطلوبة وكثرة الإجراءات التي رصدت لتفعيل هذه الآلية، لهذا تبقى هذه الأخيرة غير مجدية ولا تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة، خلافا لما هو معمول به في مصر حيث يترتب على الإستجواب سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها²⁰⁴.

202- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.146-147.

203- أنظر المادة 2/66 من القانون العضوي رقم 02-99، المرجع السابق.

204- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص.36.

ثالثا: التحقيق البرلماني آلية مغيبة

يعتبر التحقيق البرلماني شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة²⁰⁵، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان²⁰⁶، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة ويحق لها الإطلاع على كل المستندات والوثائق، واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع²⁰⁷، كرسه المؤسس الدستوري بموجب المادة 161 من دستور 1996 التي تنص على " يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ".

أكد القانون العضوي رقم 99-02 على آلية التحقيق البرلماني وعلى المساواة في إنشائها من قبل كلا غرفتي البرلمان على خلاف الآليات الأخرى²⁰⁸، حيث تنص المادة 76 منه على "طبقا لأحكام المادة 161 من الدستور، يمكن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشأ في إطار اختصاصاته وفي أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة ".

تسمح لجان التحقيق للبرلمان الوصول إلى الحقيقة بنفسه، إذا لم يقتنع بالمعلومات التي قدمتها الحكومة²⁰⁹، حدد القانون العضوي رقم 99-02 كذلك طريقة إنشاء اللجنة وكذا كيفية سير

205- التحقيق البرلماني هو حق ثابت ومعترف به لجميع المجالس النيابية والتشريعية دون حاجة إلى أي نص دستوري يقره. راجع: مزياي حميد، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص. 108 .

206- تعد بريطانيا مهد النظام البرلماني، أسبق الدول استخداما للتحقيق البرلماني وكان ذلك عام 1689 حيث قام البرلمان بأول تحقيق وكان حول سوء إدارة الحرب مع أيرلندا، استنادا لحق البرلمان في محاسبة الحكومة. للمزيد من التفاصيل في هذا الصدد راجع: خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 349.

207- أومايوف محمد، المرجع السابق، ص. 170.

208- شاهد أحمد، المرجع السابق، ص. 135.

209 - أفطوش براهيم، المرجع السابق، ص. 88.

عملها والنتائج المتوصل إليها، حيث تنص المادة 77 منه على أن إنشاء اللجنة يتم بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب إحدى الغرفتين، ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا²¹⁰ أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة²¹¹. طبقا للمادة 78 من نفس القانون، يمكن للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، أن يعين من بين أعضائه لجان تحقيق، حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكلا الغرفتين في تشكيل اللجان الدائمة، تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك²¹².

حماية لمبدأ الفصل بين السلطات فلا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية هذا وفقا لأحكام المادة 79 من القانون العضوي رقم 99-02²¹³، في هذا السياق نرى أن ذلك يشكل قيد على البرلمان في إنشاء هاته اللجان عندما تكون نفس الوقائع أمام القضاء، حيث أن في ذلك مساس بسلطات البرلمان خاصة وأن الفرق واضح بين التحقيق البرلماني والقضائي حيث أن لجان التحقيق البرلمانية تقوم بتحقيقات سياسية ولا تعاقب أحد على عكس التحقيق القضائي²¹⁴.

210- كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 قد حدد الحد الأدنى لإقرار لائحة إنشاء لجنة تحقيق بعشرة (10) نواب على الأقل، وقد اعتبر بعض النواب أن رفع عدد المبادرين باللائحة إلى عشرين نائبا الغرض منه تكميم الأفواه، ويرمي إلى منع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة، للمزيد من التفاصيل راجع:

عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق ص 109.

211- أنظر المادة 77 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

212 - أنظر المادة 78 من القانون العضوي رقم 99-02، وللمزيد من التفاصيل راجع: منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص. 100.

213- تنص المادة 79 من القانون 99-02 على: "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الموضوع و الأطراف ". للتفصيل أكثر راجع:

BENNABOU Kiran Fatiha, Droit Parlementaire Algerien, Tome 2 , O.P.U, Algerie, 2009, p. 197.

214 - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 353-354.

أكدت المادة 81 من نفس القانون على أنه لا يمكن التعيين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء المجلس الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشائها²¹⁵، وهذا يعتبر بمثابة قيد لا يساعد اللجنة في تحضير تقرير باعتبار أن الموقعين على اللائحة قد تحصلوا على معلومات تفيد الموضوع الذي ستحقق فيه اللجنة²¹⁶.

يجب كذلك على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم معايناتهم ومناقشاتهم، وهذا حسب المادة 82 من القانون العضوي رقم 99-02²¹⁷، بالإضافة إلى إمكانية أن تستمع لجنة التحقيق إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة تراها متعلقة بموضوع التحقيق، ويرسل رئيس كل غرفة حسب الحالة إلى الوزير الأول طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة، كما يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانه قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، عدم الامتثال أمام اللجنة يعد تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتحمل السلطة السلمية كامل مسؤوليتها وهذا وفقا لأحكام المادة 83 من نفس القانون²¹⁸.

حق الإطلاع على الوثائق ليس مطلق بل يمارس مع مراعاة أحكام المادة 84 من القانون العضوي 99-02 التي تنص على "ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريريا وإستراتيجيا يهتم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وآمن الدولة الداخلي والخارجي"²¹⁹. يرى الأستاذ بوالشعير سعيد أن هذه المادة بمثابة قيد على لجان التحقيق وأنها جاءت للإنقاص من فعالية التحقيق، إذ أن الحكومة تستغل هذا القيد الذي جاء مضمونه واسعا جدا، وذلك عن طريق

215- أنظر المادة 81 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق. للمزيد من التفاصيل راجع: منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص. 99.

216- منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص. 100 .

217- أنظر المادة 82 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق، للمزيد من التفاصيل راجع: بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص. 44.

218- أنظر المادة 83 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

219- للمزيد من التفاصيل راجع: عبة سليمة، المرجع السابق، ص. 102.

إخفاء معلومات جوهرية، بحجة أنها ذات طابع سري وحيوي وأمني، حيث تتمسك السلطة التنفيذية بهذا القيد لإبطال أثر التحقيق البرلماني²²⁰.

بعد أن تنتهي اللجنة من إعداد تقريرها في المدة المحددة لذلك، تقوم بتقديمه إلى رئيس كل غرفة حسب الحالة والنواب وإلى رئيس الجمهورية والوزير الأول²²¹. ننوه إلى أن التقرير يكتسي الطابع السري، لذا فإن المجلس يجري مناقشة حوله في جلسة سرية ليقرر الاحتفاظ بسرية التقرير أو نشره كلياً أو جزئياً، أو إحالة الملف إلى العدالة مع أخذ رأي الحكومة مسبقاً في هذا النشر²²²، من غير المعقول أن تقبل الحكومة نشر التقرير إذا كان في غير صالحها.

مما سبق يمكن القول أن التحقيق لا يعدو أن يكون مجرد سياسة إعلامية أكثر مما هي أداة قانونية ترتب آثارها المأمولة²²³، بالإضافة إلى افتقارها إلى إمكانية اتخاذ إجراءات ملزمة للحكومة فدور لجان التحقيق البرلمانية في مراقبة النشاط الحكومي لا يزال ضعيفاً ومحدوداً، خاصة وأن هذه اللجان تكتسي طابعاً مؤقتاً تنتهي مهمتها بمجرد انتهائها من إعداد تقريرها²²⁴. وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر قلة لجان التحقيق التي تم تشكيلها من طرف البرلمان حيث لم يتجاوز عددها عشرة (10) لجان خلال أربعين سنة من الممارسة البرلمانية²²⁵.

220 - بوالشعير سعيد، الجزء الرابع - السلطة التشريعية والمراقبة-، المرجع السابق، ص.185.

221 - أنظر المادة 85 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

222- أنظر المادة 86 القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق. للتفصيل راجع: حميدشي فاروق، مرجع سابق، ص.279.

223 - نبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2006، ص.82.

224 - بودهان موسى، "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، العدد الثاني، 2000، ص.41.

225 - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.376.

الفرع الثاني

الآليات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة

يمارس البرلمان بموجب أحكام الدستور رقابة من نوع آخر على الحكومة إلى جانب الرقابة العديمة الأثر التي سبق الحديث عنها، تكاد هذه الرقابة أن تكون خطيرة جدا بالنظر إلى النتائج المترتبة عنها، حيث يمكن أن تؤدي إلى إقرار مسؤولية الحكومة من طرف البرلمان، وعليه وكنتيجة لذلك إسقاطها هذه الرقابة تمارس عن طريق مناقشة مخطط عمل الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية (أولا)، والرقابة اللاحقة لبيان السياسة العامة وما يترتب عن هذا الأخير من آليات (ثانيا).

أولا- مناقشة مخطط عمل الحكومة

يعد تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين السلطتين، وكما عرفه الأستاذين **Avril pierre** و **Gicquel Jean** أنه "أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه، وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة"²²⁶.

تقوم الحكومة سنويا بتقديم بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، حيث تنص المادة 1/80 من دستور 1996 المعدل في سنة 2008 على: "يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة"، وتنص المادة 81 على أن: "يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة في حالة عدم الموافقة على مخطط عمله"، رغم أن الوزير الأول مجرد ناقل أمين لبرنامج رئيس الجمهورية.

الدستور لم يحدد أجلا يلتزم به الوزير الأول لتقديم مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني وعليه فإجراءات مناقشة مخطط عمل الحكومة يخضع لجملة من الإجراءات المنصوص عليه في القانون العضوي رقم 99-02 حيث تنص المادة 46 على "أن يعرض رئيس الحكومة

226- نقلا عن خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص. 104.

برنامج على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعين الحكومة.

ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة " .

نلاحظ أن القانون العضوي رقم 99-02 لم يحدد الطريقة التي يتم من خلالها تبليغ النواب ببرنامج الحكومة، غير أنه حدد آجال المناقشة وهي سبعة (07) أيام من تاريخ تبليغ النواب²²⁷، وتنص المادة 48 منه على أن يتم التصويت على برنامج الحكومة في أجل عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة²²⁸، وعليه إن حاز مخطط عمل الحكومة على موافقة البرلمان بالأغلبية البسيطة يشرع في تنفيذه أما إذا لم يحظ بالموافقة فإن الوزير الأول يقدم استقالته، وعندئذ يتولى رئيس الجمهورية تعيين وزير أول آخر ليقوم بنفس العملية من إعداد مخطط عمله وعرضه على مجلس الوزراء ثم على المجلس الشعبي الوطني مع إمكانية تكييفه وفي هذه الحالة إما أن يحظى المخطط بالموافقة أو ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا.

تجرى بعد ذلك انتخابات تشريعية وفق نص الدستور خلال ثلاثة أشهر كأقصى تقدير²²⁹، وهذا طبقا لنص المادة 82 من دستور 1996²³⁰. والتي يستخلص منها سيطرة السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية على نظيرتها التشريعية، حيث أنه في الحالة الثانية يستبعد الرفض مرة أخرى وذلك حماية لمصالح النواب الشخصية مادام أن الرفض يؤدي إلى فقدانهم النيابة وتجدر الإشارة أن تاريخ الجزائر لم يسبق له أن شهد مثل هذه الحالة إلى يومنا هذا.

حصول مخطط عمل الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني الشروع في تنفيذه بل لابد من عرضه على مجلس الأمة، وهذا ما يظهر من خلال الفقرة الثالثة من المادة 80

227- مدة سبعة أيام تعتبر غير كافية بالنسبة لنواب من أجل التفحص والدراسة الدقيقة لمخطط عمل الحكومة.

228- أنظر المواد 48، 47 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

229- بوالشعير سعيد، الجزء الرابع-السلطة التشريعية والمراقبة-، المرجع السابق، ص.153.

230 - تنص المادة 82 من دستور 1996، المرجع السابق، على أن: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي

الوطني ينحل وجوبا"

من دستور 1996²³¹، وقد أكدت ذلك المادة 49 من القانون العضوي رقم 99-02 من القسم الخامس المعنون "بعرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة" وهي المادة الوحيدة في هذا القسم والتي تنص "يقدم رئيس الحكومة إلى مجلس الأمة عرضاً حول برنامجه خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 80 من الدستور.

يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من هذا القانون "

يتضح من استقراء المادة 80 من دستور 1996 أن عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني وعلى مجلس الأمة وجوبي على حد سواء من خلال استعمال عبارة "يقدم" بالنسبة لكلا المجلسين²³²، الإشكال الذي تثيره المادة 3/80 من الدستور وكذا المادة 49 من القانون العضوي رقم 99-02 هو ما الهدف من تقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة الذي تمت الموافقة عليه في المجلس الشعبي الوطني أمام مجلس الأمة باعتبار أن هذا الأخير يصدر فقط لائحة التي ليس لها أي أثر قانوني على الحكومة ؟

عرض مخطط العمل على الغرفة الثانية ماهو إلا وسيلة ربما للتأكد من المخطط وعليه فمجلس الأمة يكون بمثابة شاهد عليه²³³، كما أن هذا العرض يعتبر مجرد وسيلة إعلام لمجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة فمن غير المعقول أن يصادق مجلس الأمة لاحقاً على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج يجهله وأن يكون بمقدوره الرقابة دون الاستعلام مسبقاً عن مقاصد وتصرفات الحكومة²³⁴.

231- أنظر المادة 3/80 من دستور 1996، المرجع السابق.

232- أنظر المادة 1/80 من دستور 1996، المرجع السابق.

233- بن بغيطة ليلي، المرجع السابق، ص.55.

234- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 293.

تجدر الإشارة إلى أن اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة ليس لها أي أثر قانوني على الحكومة حتى وإن تضمنت بيانا ينتقد المسعى الذي توخته الحكومة في برنامجها²³⁵.

يجب التأكيد أن الوزير الأول ليس ملزما بتقديم كل مخطط العمل مثلما هو الحال أمام المجلس الشعبي الوطني، بل يكفي فقط بتقديم "عرض" حول مخطط العمل، أي قراءة للأهداف والمحاور الكبرى دون ذكر الجزئيات التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني²³⁶.

لم يأذن المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بإجراء مناقشة حول العرض المقدم أمامه، لكن جرت العادة على ذلك منذ أول عرض لبرنامج حكومة أمامه²³⁷، وقد أثير الجدل حول مدى دستورية هذه المناقشة لكن الراجح أن هذا التصرف لم يشكل إبعادا لنص دستوري بقدر ما شكل ممارسة دستورية لم يعارضها أي رئيس حكومة لحد اليوم فكل رؤساء الحكومات المتعاقبة قبلوا الرد على تدخلات أعضاء مجلس الأمة المتعلقة ببرنامج الحكومة أو مخطط عملها²³⁸.

يظهر تفوق الحكومة على البرلمان حينما باشرت سياسة التقشف مع تراجع أسعار النفط في بداية سنة 2015، وغيرت التوجهات المعلنة عنها في مخطط العمل دون العودة إلى البرلمان وهذه صورة من صور التهميش الذي تتعرض له الهيئة التشريعية في الجزائر.

ثانيا- الرقابة اللاحقة لبيان السياسة العامة

يعتبر بيان السياسة العامة السنوي وسيلة إبلاغ جد مهمة من الحكومة إلى أعضاء البرلمان، من أجل إحاطتهم علما بما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم البرنامج، وبما هو في طور الإنجاز، وكذا الآفاق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها وكذا الصعوبات التي إعترضتها²³⁹.

235- بوكرا إدريس، "مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة إدارة، العدد الأول، 2000، ص.78.

236- خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص.292.

237 - أول برنامج حكومة تم عرضه ومناقشته أمام مجلس الأمة هو برنامج حكومة السيد أحمد أويحيى في 29 مارس 1998.

238 - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص.113-114.

239 - AVRIL Pierre et GICQUEL Jean , Droit parlementaire, 2^{ème} édition, Montcherstien, France, 1996, p. 121.

كرسه المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 84 من دستور 1996 التي تنص على مايلي:
"تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتصق رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 135 و 136 و 137 أدناه.

للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته.

في هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 أدناه.²⁴⁰

طبقا لذلك تقدم الحكومة سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها من طرف البرلمان بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني²⁴¹، هذا الأخير وبمناسبة ممارسة هذه الآلية الرقابية رخص له المؤسس الدستوري إمكانية استعمال آليات رقابية تعد الأهم والأكثر فعالية في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة والتي تتمثل في إصدار لائحة (أ) وإمكانية إيداع ملتصق الرقابة (ب) إضافة إلى طلب التصويت بالثقة الذي يقدمه الوزير الأول (ت).

240- نلاحظ كذلك أن الأحكام التي كانت محل التعديل الدستوري لسنة 2008 إستبدلت مصطلح حكومته التي تعود على الوزير الأول بمصطلح الحكومة، في حين أن المادة 84 حافظت على مصطلح حكومته، نفس الأمر بالنسبة للمادتين 86، 137، وهو ما يتناقض مع فلسفة وأهداف التعديل.

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

أ- إصدار لائحة **Résolution**

يمكن أن تؤدي هذه الآلية إلى زعزعة الثقة الممنوحة للحكومة بعد أن تم مناقشة مخطط عملها²⁴²، وقد تم تنظيمها من خلال المواد 51 إلى 55 من القانون العضوي رقم 99-02²⁴³، وذلك باحاطتها بمجموعة من الإجراءات والشروط هي بمرتبة قيود حتى لا يتعسف النواب في إصدارها تتمثل في:

- توقيع عشرين (20) نائبا على الأقل (لا يمكن لنائب التوقيع على أكثر من لائحة) .
 - تقديمها خلال الاثني والسبعين الساعة (72) الموالية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة.
 - يتم عرضها على التصويت حسب ترتيب إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .
 - التدخل أثناء مناقشة اقتراح اللوائح من قبل الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة أو لتأييدها.
- الإشكال الذي تثيره اللائحة هو غياب نصوص دستورية وتشريعية تبين محتواها، أي هل تأتي تأييدا للحكومة أم لمعارضتها؟²⁴⁴، كما أنه بتفحص أحكام الدستور والقانون العضوي رقم 99-02 وحتى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجدها كلها لا تحمل في طياتها ما يشير إلى القيمة الإلزامية للائحة، لكن من الناحية العملية يصعب على الحكومة اتخاذ موقف لا مبال بها، لأن هذا سيكون سببا كافيا لاصطدامها مستقبلا بعراقيل من قبل النواب، الذين وإن لم يتمكنوا من تحريك ملتصق رقابة بفعل ضرورة توافر أغلبية 3/2 النواب، إلا أنهم سيلجؤون لاحقا إلى معارضة مشاريع القوانين بغرض دفع الحكومة إلى طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس ومنه إمكانية إسقاطها²⁴⁵.

242- عبة سليمة، المرجع السابق، ص.91.

243- أنظر المواد 51-55 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

244- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص. 122.

245- المرجع نفسه، ص.123.

ب- إيداع ملتمس الرقابة *Motion de censure*

يعتبر ملتمس الرقابة²⁴⁶ الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه المجلس الشعبي الوطني بموجب مناقشة بيان السياسة العامة للضغط على الحكومة²⁴⁷، والذي قد يؤدي إلى إجبارها إلى تقديم استقالتها وهذا يعتبر أكبر مظهر لتدهور العلاقة بين الطرفين وانكسارها بشكل خطير²⁴⁸. كرسه المؤسس الدستوري بموجب المادة 135 من دستور 1996 التي تنص على " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

نظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم إحاطته بجملة من الشروط أو بالأحرى القيود التي جعلت من اللجوء إلى هذا الإجراء شبه مستحيل حيث يرى الأستاذ بوالشعير سعيد أنه نظرا للخطورة هذا الإجراء وتفاديا لكثرة اللجوء إليه فالمؤسس الدستوري أحاطه بشروط غير معقولة جعلت منه فكرة غير قابلة للتطبيق واقعا²⁴⁹، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- 1- أن يكون بمناسبة بيان السياسة العامة.
- 2- لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه 7/1 عدد النواب على الأقل حسب المادة 2/135 من دستور 1996²⁵⁰ وكذا المادة 57 من القانون العضوي رقم 99-02²⁵¹.

246- يسمى عادة بلائحة اللوم *motion de censure* ، كما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي. للتفاصيل راجع: بن بغيلة ليلى، المرجع السابق، ص. 56 .

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

248- عبة سليمة، المرجع السابق، ص.93.

249- بوالشعير سعيد، الجزء الرابع-السلطة التشريعية والمراقبة-، المرجع السابق، ص. 164.

250- تنص المادة 2/135 من دستور 1996، المرجع السابق، على ما يلي: "...ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه (7/1) عدد النواب على الأقل".

251- تنص المادة 57 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق، على ما يلي: " يجب أن يوقع ملتمس الرقابة ليكون مقبولا، سبع (7/1) عدد النواب الأقل، وذلك طبقا لأحكام المادة 135 من الدستور".

3- عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة واحد وهذا حسب المادة 53 من القانون العضوي رقم 99-02²⁵².

4- تنص المادة 59 من القانون العضوي رقم 99-02 على أن: "يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب "

5- أثناء جلسة المناقشة السابقة للتصويت على ملتمس الرقابة لا يحق أن يتدخل سوى الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التدخل لمعارضة ملتمس الرقابة أو لتأييده.

تنص كذلك الفقرة الثانية من المادة 136 من دستور 1996 على أن لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام (03) من تاريخ إيداعه²⁵³. تعد هذه المهلة كافية، تمكن مساندي الحكومة من إجراء اتصالات لإقناع مقترحي الملتمس بالتراجع عن موقفهم، وكذا تهدئة الأعصاب ومنه زوال دواعي إثارة ملتمس الرقابة وبهذا قد تتحول المدة اللازمة للتصويت على ملتمس الرقابة لبؤرة ضغط، وفرصة لتدعيم موقف الحكومة²⁵⁴.

نستنتج من خلال جملة الشروط والقيود التي تم ذكرها أن ملتمس الرقابة يبقى فكرة غير قابلة للتطبيق في الجزائر، خاصة بالنظر إلى تركيبة البرلمان الجزائري، فوجود أغلبية موالية لرئيس الجمهورية يجعل منه صعب التحقيق إن لم يكن شبه مستحيلا، بالإضافة إلى ربطه ببيان السياسة العامة وبالتالي يتم اللجوء إليه مرة واحدة سنويا مما يجعله فاقد للفعالية وفارغا من محتواه كما أن

252- تنص المادة 53 من القانون العضوي رقم 99-02، على أن: "لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح اللائحة".

253- تنص المادة 136 من دستور 1996، على أن: "تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب"

ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة".

254- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.13.

هذه الشروط تتنافى مع مبادئ الديمقراطية التي تقضي بحكم الأغلبية ومعارضة الأقلية وتهدف فقط إلى الإبقاء على تفوق وتسلط السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية²⁵⁵.

طبقا للمادة 137 من دستور 1996 نجد أنه إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية وعليه سقوط الحكومة قد يولد مبدأ المعاملة بالمثل، حيث قد يحل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية²⁵⁶. وفي هذا السياق يرى الأستاذ بوقفة عبد الله أن هذه الآلية عوض أن تكون سلاحا دستوريا يشهر في وجه الحكومة أصبحت بمثابة عملية انتحارية من قبل البرلمان²⁵⁷.

اعتبارا أن بيان السياسة العامة رقابة بعدية ولاحقة لبرنامج الحكومة الذي هو برنامج رئيس الجمهورية كما سبق الذكر، فنستنتج أن الأصح أن يسأل رئيس الجمهورية الغير مسؤول سياسيا وليس الوزير الأول، بينما تقوم مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية حيث له أن ينهي مهامه متى رأى منه تقصيرا في تنفيذ المهام المنوطة به هذا ما يدفعنا إلى الإقرار بوجود تناقض بين النصوص الدستورية والواقع العملي وهذا وقد أكد رأي المجلس الدستوري حول مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008 على أن البرنامج هو لرئيس الجمهورية وهو الذي تم إنتخابه على أساسه من قبل الشعب²⁵⁸.

255- بوالشعير سعيد، الجزء الرابع-السلطة التشريعية والمراقبة-، المرجع السابق، ص.164.

256- أنظر المادتين 137 و 129 من دستور 1996، المرجع السابق.

257- نقلا عن: طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007،

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، ص.51.

258- رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 ر ت د / م د ، مؤرخ 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش، العدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008 "اعتبارا أن تعديل المادة 79 (الفقرتان 2 و3) والمادتين 80 و 81 (الفقرة الأولى) من الدستور يهدف إلى تحديد وتوضيح أدوات وكيفيات تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

واعتبارا أن رئيس الجمهورية الذي يتم إنتخابه عن طريق الإقتراع العام والمباشر طبقا للمادة 71 من الدستور يمارس سلطاته وصلاحياته وفق إرادة الشعب.

ت- طلب التصويت بالثقة Vote de confiance

خلافا لملتزم الرقابة فإن التصويت بالثقة يعد ممارسة دستورية تبادر بها الحكومة من تلقاء نفسها، بحيث أن الوزير الأول هو الذي يتقدم بطلب التصويت بالثقة إلى المجلس الشعبي الوطني، وأنه بدون أي حاجة إلى أي شكليات أو مشاورات مسبقة يدرج هذا الطلب مباشرة في جدول أعمال المجلس²⁵⁹.

يتم اللجوء عادة لهذه الآلية عندما يرفض البرلمان الموافقة على مشروع تقدمت به الحكومة أو عندما تشعر الحكومة أنها مضايقة سواء داخل البرلمان أو خارجه²⁶⁰، أقره المؤسس الدستوري بموجب المادة 5/84 من دستور 1996 التي تنص: " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته".

الإشكال الذي تثيره هذه الآلية هو كيف يمكن أن يطلب الوزير الأول تصويتا بالثقة مع علمه أنه في حالة مواجهته بالرفض يقدم استقالة حكومته؟ أو بمعنى آخر ألا يعتبر عملية انتحارية من قبل الوزير الأول؟

=واعتبارا أن السير العادي للنظام الديمقراطي التعددي مثلما يستنتج من الدستور ، يقتضي بأن رئيس الجمهورية الذي أنتخب على أساس برنامج سبق وأن حظي بموافقة الشعب من واجبه أن يجسد هذا البرنامج طبقا لليمين التي يؤديها أمام الشعب .

واعتبارا أن هذا البرنامج هو لرئيس الجمهورية الذي حظي بموافقة الشعب عن طريق الفعل الانتخابي معبرا بذلك عن إرادته بكل سيادة، وبكل حرية يتولى تنفيذه الوزير الأول الذي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية دون سواه، وفق مخطط عمل وحسب الكيفيات والإجراءات المقررة في المادة 79 (الفقرة 2) والمواد 80 إلى 84 من الدستور ولهذا الغرض يقوم الوزير الأول بتنسيق عمل الحكومة حسب الشروط والإجراءات المقررة في الدستور".

259- بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص.239.

260- بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، (د.ط)، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص. 208.

فمن غير المنطقي أن يحدث ذلك، أي أن يبادر الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة ويقابل بالرفض، بل على النقيض من ذلك فلا يلجأ إلى هذا الإجراء إلا وهو (الوزير الأول) على يقين بأنه سيحصل على موافقة عريضة من قبل البرلمان²⁶¹.

يرى الأستاذ بوالشعير سعيد أنه يصح اعتبار هذا الحق أكثر من رد فعل الحكومة على معارضة بعض النواب لكفالة التوازن بين السلطتين وتأكيد تأييد الأغلبية لها، والقول بأنه أداة تقزيم وإفحام لمعارضتي الحكومة، لاسيما وأن القانون يخول لها إدراج التصويت بالثقة في جدول الأعمال قانونا دون أن يحدد المدة الدنيا والقصى لإجراء عملية التصويت²⁶².

يرتبط طلب التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة على خلاف لما أعتمد في بعض الأنظمة كالمغرب وفرنسا، وما يرجح ربط مسألة الثقة ببيان السياسة العامة السنوي ما جاءت به المادة 62 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص: " يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب رئيس الحكومة وفقا لأحكام المادة 84 من الدستور ".

مسألة التصويت على طلب الثقة والنسبة المقررة لذلك مقارنة بملتمس الرقابة تظهر جليا مدى تفوق الحكومة في مواجهة البرلمان، حيث يشترط تصويت الأغلبية البسيطة خلافا لملتمس الرقابة أين يشترط أغلبية 3/2، وهذا حتى تضمن الحكومة الحصول على هذه الأغلبية بسهولة، وهذا ما يستنتج منه صورة من صور ترجيح كفة الحكومة في ميزان العلاقة مع البرلمان.

أما فيما يخص مجلس الأمة، فهو يحتل مركزا هامشيا جدا فيما يتعلق بممارسة رقابته على بيان السياسة العامة، فالنصوص القانونية وحتى الدستورية لم تلزم الحكومة بتقديم بيان

261- عبة سليمة، المرجع السابق، ص.95.

262- بوالشعير سعيد، الجزء الرابع-السلطة التشريعية والمراقبة-، المرجع السابق، ص.169.

السياسة العامة لمجلس الأمة²⁶³، حيث تنص المادة 84 /7 من دستور 1996 على "يمكن للحكومة ان تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة".

إستعمال نص المادة لعبارة " يمكن " يفيد ويؤكد أن الحكومة غير ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، كما أن القانون العضوي رقم 99-02 ومن خلال المادة 56²⁶⁴ منه والتي تعتبر إعادة لما ورد في المادة 84/7 من دستور 1996 تؤكد عدم إلزامية عرض بيان السياسة العامة على الحكومة، بل وأكثر من ذلك أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يشر مطلقا إلى تقديم بيان السياسة العامة أمامه²⁶⁵.

رقابة الغرفة الثانية على بيان السياسة العامة مرتبط بإرادة الحكومة وسلطتها التقديرية، كما يرتبط بجهة أخرى بموقف الغرفة الأولى، وهذا ما يعكس علاقة التبعية التي تجمع بين الغرفتين وأن ضعف البيكاميرالية من ضعف الغرفة الثانية²⁶⁶.

نختم هذ الطرح بالقول بأن الآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية الحكومية، غير فعالة عمليا بل أكثر من ذلك أنها فاقدة للفعالية وفارغة من محتواها نظريا نظر للقيو المبالغ فيها وربطها ببيان السياسة العامة.

263- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.131.

264- تنص المادة 56 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق، على ما يلي: " طبقا لأحكام المادة 84 الفقرة الأخيرة من الدستور يمكن الحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة".

265 - أنظر المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق، التي تنص: "يمارس مجلس الأمة رقابته لأعمال الحكومة وفقا لأحكام المواد 80 ، 133 ، 134 ، 161 من الدستور والقانون العضوي المذكور أعلاه".

266- خرباشي عقيلة، المرجع نفسه، ص 133.

المطلب الثاني

آليات رقابة الحكومة على البرلمان

مقابل الآليات الرقابية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة خول المؤسس الدستوري هذه الأخيرة بما فيها رئيس الجمهورية آليات لتراقب البرلمان، وذلك من خلال التحكم في القانون حيث يمكن لرئيس الجمهورية تعطيل مساره (الفرع الأول)، أكثر من ذلك تمتد رقابة رئيس الجمهورية على البرلمان من خلال التحكم به عضويا ووظيفيا (الفرع الثاني)، يمتد هذا التحكم ليشمل الإنتاج التشريعي للبرلمان في حالة وجود خلاف بين غرفتي البرلمان من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء (الفرع الثالث).

الفرع الأول

آليات تعطيل مسار النص التشريعي

تضطلع السلطة التشريعية بعدة صلاحيات لعل أهمها سن القوانين، والأصل أن القانون يصبح مكتملا قابلا لدخوله حيز التنفيذ بمجرد مصادقة البرلمان عليه وفقا للأشكال المتطلبية قانونا، إلا انه قد يكون غير قابل للإصدار في حالة ما إذا طلب رئيس الجمهورية إعادة النظر في مضمونه من قبل البرلمان وذلك بالاعتراض على مساره بطلب إجراء مداولة ثانية بشأنه (أولا)، أو يخطر إحدى الجهات المخولة دستوريا للنظر في مدى دستوريته (ثانيا).

أولا : اعتراض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية

يعرف حق الاعتراض أو القراءة الثانية²⁶⁷ حسب ما هو مسمى في الدساتير الجزائرية بأنه حق رئيس الجمهورية في الاعتراض عن طريق مداولة ثانية لنص تشريعي صوت عليه البرلمان

267- يعود أصل حق الاعتراض إلى الكلمة اللاتينية 'فيتو veto' والتي تعني إنني اعترض الذي يجد مصدره في القانون الانجليزي خاصة والأنظمة الملكية عامة كتعبير عن سمو مركز الملك، بحيث لا وجود لقانون إلا بإرادة الملك. ويطلق على الاعتراض عدة مصطلحات منها طلب القراءة الثانية، وطلب المداولة الثانية. راجع في ذلك: بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري (نشأته وأحكامه، ومحدداته)، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص.116.

أرسل له قصد إصداره ونشره، وفي هذا الصدد تنص المادة 127 من دستور 1996 على مايلي:
 "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون
 الثلاثين (30) يوما الموالية لإقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي
 (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني"²⁶⁸.

يتضح لنا من خلال القراءة المتأنية لهذه المادة بأن سلطة تقدير استخدام المداولة الثانية
 من عدمها من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية ولا يجوز له تفويضها إلى أية جهة أخرى²⁶⁹.
 ومن ناحية أخرى، فحق الاعتراض ليس مطلقا فعدم موافقة الرئيس على مشروع أو اقتراح قانون لا
 يؤدي إلى إعدامه وإنما هو اعتراض توقيفي نسبي مؤقت يوقف خروج القانون لمدة معينة فقط
 وبعدها يحدد مصيره²⁷⁰. كما لا يمكن تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية فهو ليس ملزما
 بالتسبب²⁷¹، بالتالي يمكنه الاعتراض لمجرد أن القانون لا يتماشى مع برنامج السياسي وهذا ما
 سيؤدي حتما إلى تغليب إرادة رئيس الجمهورية وتمكينه من التعسف في استعمال هذه الصلاحية
 دون أي مبررات جديّة²⁷².

=- **BIDERGARY Christian et EMERI Claude**, Du pouvoir d'empêché veto ou contre pouvoir, in RDP, N°2, 1994, p.523.

268- لقد تم تكريس هذا الحق أيضا في كل الدساتير السابقة وذلك طبقا للمواد 50 من دستور 1963، 154 من دستور 1976 وكذلك المادة 118 من دستور 1989.

269- أنظر المادة 87 من الدستور الحالي، المرجع السابق.

270- للاعتراض صورتين: إما أن يكون مطلقا أو نسبيا. راجع في ذلك: بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.246-265. راجع أيضا: بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون 19/08)-دراسة مقارنة-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، جامعة أمحمد بوقره، بومرداس، 2010، ص.184.

271- عكس ما ذهب إليه دستور 1963 من خلال اشتراط إرفاق رسالة مبيّنة أسباب لجوء الرئيس إلى هذا الحق. للتفصيل راجع: فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (النظرية العامة لدساتير)، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص.125.

272- مفتاح حنان، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي-دراسة مقارنة-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص.45.

حددت المادة في كل الأحوال أجل يمكن لرئيس الجمهورية خلاله الاعتراض على القانون وذلك في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره²⁷³، وبفوات هذه المدة يعتبر سكوته بمثابة موافقة على النص التشريعي، تحسب هذه المدة من تاريخ موافقة مجلس الأمة على النص وهذا ما أكدته المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02 والتي تنص "يمكن رئيس الجمهورية، وفقاً لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه"²⁷⁴. تعتبر هذه المدة طويلة جداً خاصة وأن دستور 1996 لم يستثن القوانين الاستعجالية منها، مع العلم أنه لم تحدد المدة التي يجب على البرلمان إعادة النظر في القانون المحال عليه للمداولة الثانية.

تحمل المادة 2/127 السالفة الذكر في طياتها أن إقرار القانون في حالة المداولة الثانية يتطلب أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وكأن مجلس الأمة معفى من التصويت في حالة المداولة الثانية، كذلك نفس الشيء جاءت به المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02 السالفة الذكر التي جاءت بصيغة النواب وهذا يتناقض مع ما جاء في نص المادة 98 من دستور 1996²⁷⁵.

تعتبر هذه الأغلبية تعجيزية ومشددة لأن تحقيقها ليس أمراً سهلاً في أي برلمان تتعدد فيه الآراء والأحزاب، لهذا غالباً ما ينتهي الاعتراض إلى تعديل النص وفقاً لرغبة رئيس الجمهورية وهذا

273- نفس المدة المقررة في دستوري 1989 و1976، وذلك على نقيض دستور 1963 الذي حدد مدة عشرة (10) أيام الموالية لتاريخ إحالة القانون عليه من طرف المجلس الوطني وذلك بموجب المادة 49 منه.

274- الملاحظ في نصي المادتين 127 من الدستور وكذا المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02 أن بدأ احتساب مدة ثلاثين يوماً التي يجب على الرئيس أن يعترض فيها تبدأ من يوم إقرار موافقة مجلس الأمة على القانون، وليس من يوم إرساله إلى الرئيس وهذا أمر يصعب من الناحية النظرية حيث كيف يمكن للرئيس أن يعترض على قانون لم يصله بعد ومن ثم لم يطلع عليه. للتفصيل راجع: سعودي باديس، المرجع السابق، ص 51-54.

275- راجع: شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 268. راجع أيضاً: سعودي باديس، المرجع السابق، ص 69-70.

يضع المجلس الشعبي الوطني في حرج سياسي أمام الرأي العام²⁷⁶، لأن حصول النص على هذه النسبة هو أمر بعيد وإن كان غير مستحيل²⁷⁷.

يؤخذ على التطور الدستوري الجزائري أنه انتقل من مفهوم الإعتراض البسيط الذي يتطلب لتجاوز إرادة رئيس الجمهورية أن توافق أغلبية الحاضرين إلى مفهوم الأغلبية المشددة أو الموصوفة التي تعادل 3/2 أصوات النواب²⁷⁸، وهذا ما يؤدي حتما إلى تقوية سلطات رئيس الجمهورية وإضعاف الاختصاص التشريعي للبرلمان وتضييقه، أما إذا لم يتحصل النص على نسبة 3/2 يصبح النص لاغيا وهذا طبقا لنص المادة 02/45 من القانون العضوي 99-02²⁷⁹.

يلاحظ كذلك أن المادة 127 لم تنص صراحة على عدم إمكانية رفض المجلس الشعبي الوطني لطلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية، لكن وبالنظر لموقع البرلمان الضعيف، والآليات التي يحوزها رئيس الجمهورية للتأثير والضغط على البرلمان فإن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه معارضة طلب رئيس الجمهورية وذلك على خلاف دستور 1963 التي نصت بصراحة في مادته 50 على عدم إمكانية المجلس الوطني رفض طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية²⁸⁰. بالعودة إلى الواقع العملي نجد أنه رغم توسيع سلطة رئيس الجمهورية في الإعتراض إلا

276- يجب أخذ الأمور هنا بشيء من التحفظ باعتبار أن الرأي العام في الجزائر لا يحظى بنفس المرتبة والأهمية كما هو الحال في الدول المتقدمة.

277- عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص.74.

278- سعودي باديس، المرجع السابق، ص.93.

279- تنص المادة 2/45 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق، على ما يلي: "في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (3/2) النواب يصبح نص القانون لاغيا".

280- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.41.

أنه لم يلجأ رؤساء الجزائر إلى استعمال طلب القراءات الثانية إلا نادراً، فكان ذلك مرتين منذ الاستقلال لحد الساعة في عهد الرئيس السيد "الشاذلي بن جديد"²⁸¹.

يمكن القول بأن حق طلب مداولة ثانية من أشد وسائل رقابة رئيس الجمهورية على البرلمان إذ لا يصح القانون الصادر من البرلمان إلا بعد موافقته عليه، فحتى في حالة تخطي البرلمان لعرقلة طلب المداولة الثانية بتصويت المجلس الشعبي الوطني على نص القانون بثلاثي 3/2 أعضائه، إلا أنه بإمكان رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري بشأن ذلك وبالتالي فمن المحتمل جداً أن ينتج عن هذا الإخطار تصريح المجلس الدستوري بعدم دستورية النص وبالتالي عدم صدوره.

ثانياً: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة إحالة القوانين على المجلس الدستوري

تقر المادة 166 من دستور 1996²⁸² أحقية رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري²⁸³ بشأن مدى دستورية نص تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان، باعتباره حامي

281- المرة الأولى في سنة 1982 أين تم إعادة القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل إلى المجلس الشعبي الوطني وذلك عندما تم تخفيضها من 44 ساعة إلى 40 ساعة أما المرة الثانية تم إعادة قانون الإعلام إلى المجلس قصد إجراء مداولة ثانية بصدد سنة 1989

282- تنص المادة 166 من دستور 1996، المرجع السابق، على ما يلي: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري". بالتالي فإن المجلس الدستوري يبقى عاجزاً عن النظر في دستورية النصوص القانونية المعروضة عليه ما لم يتم إخطاره بذلك، وهذا في ظل عدم تمتعه بسلطة الإخطار الذاتي أو التلقائي، كما يشكل ذلك خطراً كبيراً على استقلالية المجلس الدستوري خاصة وإن كانت الأطراف من نفس الاتجاه السياسي. راجع في ذلك: بوسطلة شهرزاد ومدور جميلة، "مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، (د.س)، ص.358. راجع أيضاً: مزياي حميد، المرجع السابق، ص.117.

283- المجلس الدستوري هيئة مكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، انشئ في دستور 1963 تم تغييره في دستور 1976، وأعيد إنشائه بموجب دستور 1989، حيث أضيفت تعديلات على تشكيلته في دستور 1996. فطبقاً لنص المادة 164 منه فإنه يتكون من تسعة (09) أعضاء: ثلاثة (03) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (02) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (01) تنتخبه المحكمة العليا، عضو واحد (01) ينتخبه مجلس الدولة.

الدستور²⁸⁴. لهذا فانه قد يمارس هذا الحق، اختياريًا بإخضاعه القوانين العادية لرقابة الدستورية، وفي هذه الحالة يقوم المجلس الدستوري إثر إخطاره برقابة دستورية سابقة على دخول النص القانوني حيز التنفيذ من خلال رأي، أو برقابة لاحقة على دخوله حيز التنفيذ بموجب قرار²⁸⁵ يؤدي إلى فقدان النص المقضي بعدم دستوريته أثره من يوم قرار المجلس وهذا ما أكدته المادة 169 من دستور 1996 بنصها: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس". أوجوبيا بالنسبة للقوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بصفة انفرادية وتبعًا لذلك فالمجلس الدستوري يمارس رقابته على هذه النصوص بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان وقبل أن يصدرها، نظرا لأنها رقابة سابقة عملا بأحكام المادة 165/02-03 من دستور 1996.

الفرع الثاني

تحكم رئيس الجمهورية في البرلمان

إضافة إلى الصلاحيات التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية، خوله المؤسس صلاحية التحكم في البرلمان بغرفتيه، وذلك سواء من الناحية العضوية (أولاً)، وكذلك من الناحية الوظيفية من خلال رسم رئيس الجمهورية لمساره وتوجيهه وفق إرادته (ثانياً).

=فهذه المادة تبرز تفوق البرلمان في التمثيل داخل المجلس الدستوري باعتباره ممثلاً بأربع أعضاء إلا أن ذلك لم ينقص شيئاً من هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس من خلال حقه في تعيين ثلاثة (03) من أعضائه ومن بينهم رئيسه الذي يكون صوته مرجحاً في حالة تعادل الأصوات. للمزيد من التفصيل راجع: بورجاح علي وبوجاجة نجيب، المرجع السابق، ص. 83-85. راجع أيضاً: علواش فريد، "المجلس الدستوري الجزائري-التنظيم والاختصاصات"، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، (د.س)، ص. 106-107.

284- أنظر المادة 70 من الدستور الحالي، المرجع السابق.

285- تنص المادة 165 من دستور 1996، المرجع السابق، على: "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية". للمزيد من التفصيل راجع: خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 267.

أولاً: من الناحية العضوية

يتحكم رئيس الجمهورية عضواً في البرلمان من خلال وجود أغلبية موائية له (أ)، أو عن طريق تعيينه ثلث أعضاء مجلس الأمة.

أ- وجود أغلبية موائية لرئيس الجمهورية

يهيمن رئيس الجمهورية على مجال العلاقة بين السلطات من خلال وجود أغلبية موائية له على مستوى البرلمان، هذه الهيمنة كرسها نظام تتابع الانتخابات التشريعية للانتخابات الرئاسية، حيث تفرض الأغلبية الرئاسية هيمنتها على الأغلبية البرلمانية، لهذا أصبح رئيس الجمهورية المبادر بمختلف السياسات المطروحة والمحرك الأول لجميع السلطات التي تصبح مجرد سلطات تابعة له، هذا الوضع يجعل من الأغلبية البرلمانية مجرد انعكاس لسلطة رئيس الجمهورية داخل البرلمان لأنها تتشكل لصالح برنامج رئيس الجمهورية وعلى خلاف الإنتماء السياسي الذي يؤكد انعدام الانضباط الحزبي والتعددية الحزبية الحقيقية²⁸⁶، وعليه يصبح البرلمان بنوابه مجرد أجهزة في يد رئيس الجمهورية ينفذ بها إصلاحاته والتوجهات التي يحتويها برنامجه²⁸⁷.

تلعب الأحزاب السياسية دوراً هاماً في الدفاع عن سياسات الرئيس وتوجهاته، خاصة تلك التي توصف بأنها أحزاب سلطة كحزب جبهة التحرير الوطني الذي يحوز على أغلبية مقاعد البرلمان الحالي، بالإضافة إلى الأحزاب الموائية لرئيس الجمهورية كحزب التجمع الوطني الديمقراطي هذا الأخير الذي تم إنشائه في ظل الأزمة التي عرفت الجزائر سنوات التسعينات، خاصة بعد الخطاب السياسي الذي تبناه حزب جبهة التحرير الوطني بقيادة عبد الحميد مهري الرفض لإلغاء الانتخابات التشريعية، فهذه الأحزاب وغيرها كانت ولا زالت تعمل داخل قبة البرلمان

286- شاشوه عمر، المرجع السابق، ص.153.

287- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.283.

لصالح رئيس الجمهورية بصفة خاصة والسلطة التنفيذية بصفة عامة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية²⁸⁸.

تعيش الغرفة السفلى للبرلمان هذه الأيام حراكا غير مسبوق من طرف أحزاب الموالاتة التي تبحث عن عقد تحالفات داخل البرلمان، لتمرير مشروع التعديل الدستوري المرتقب في أريحية من أمرها ولمواجهة أحزاب المعارضة داخل المجلس الشعبي الوطني، حيث يبحث نواب أحزاب جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي والحركة الشعبية الجزائرية وتجمع أمل الجزائر وحتى بعض النواب الأحرار فيما بينهم عن كيفية التوصل إلى تحالف رئاسي وبرلماني في مواجهة أحزاب المعارضة رغم أقليتها في الغرفة السفلى للبرلمان.

تجدر الإشارة أن رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة كان يتمتع منذ فبراير 2004 وإلى غاية سنة 2012 بدعم تحالف رئاسي كان يضم ثلاثة أحزاب سياسية هي جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم، ساهم هذا التحالف في نجاح الرئيس في رئاسيات 2004 و2008 وكذا في دعم مشروع المصالحة الوطنية عام 2005 وتعديل الدستور سنة 2008 والذي تم تمريره عن طريق اللجوء إلى البرلمان²⁸⁹.

ب_ تعيين الثلث الرئاسي

يعين رئيس الجمهورية الثلث (3/1) من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية²⁹⁰، تجدر

288- بوضياف محمد، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008، ص.190.

289- للمزيد من التفاصيل أنظر:

- ندور عبدالله، مقال منشور بموقع جريدة البلاد بتاريخ 28 مارس 2015 تم الإطلاع عليه بتاريخ 09 ماي 2015

www.elbilad.net

- بوجمعة صويلح، "مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس والعشرون، 2010، ص.32.

290- تنص المادة 2/101 من دستور 1996 على ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية". =

الإشارة إلى أن فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة لاقت العديد من الانتقادات على اعتبار أنها لا تتوافق والممارسة الديمقراطية، حيث اعتبرت وسيلة لفرض هيمنة وسيطرة رئيس الجمهورية باعتبار أن المجلس يشكل هيئة رقابية على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي الوطني، فالنص التشريعي المصادق عليه من قبل هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة بنسبة 3/4 أعضائه²⁹¹، التي لن تتحقق إلا إذا شارك الثلث المعين في عملية المصادقة، بالتالي امتناعه عن ذلك كاف لإعدام القانون، وهذا ما يرجح الطابع السياسي لمجلس الأمة ومن ثم تأكيد الهيمنة الرئاسية²⁹².

رغم اعتبار الثلث المعين أقلية داخل مجلس الأمة مقارنة بالجزء المنتخب فهذا يعطي للوهلة الأولى نظرة سطحية مفادها أن الجزء المنتخب هو المسيطر على المجلس، إلا أن الواقع والحقيقة غير ذلك وعلى النقيض تماما، بالنظر إلى الحيلة القانونية التي أوجدها المؤسس الدستوري والمتمثلة في نسبة الثلاثة أرباع (4/3) التي اشترطها المؤسس الدستوري لاتخاذ القرار على مستوى مجلس الأمة ما يعطي السيطرة للثلث المعين.

ثانيا: من الناحية الوظيفية

يمتد تحكم رئيس الجمهورية في البرلمان إلى الجانب الوظيفي من خلال آلية الحل الرئاسي(أ)، وحق توجيه خطاب للبرلمان (ب).

=تجدر الإشارة إلى أن هذه المادة لم تنص على قيود فعلية لسلطة رئيس الجمهورية في هذا التعيين، فشرط اختيار أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية يعد معيارا فضفاضاً وبهذا يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في التعيين. للمزيد من التفاصيل راجع: **لوشن دلال**، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص.120.

291- تنص المادة 120/03 من دستور 1996، المرجع السابق، على ما يلي: "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه"

292- للمزيد من التفاصيل راجع: **مزياني لونس**، المرجع السابق، ص.66-67. راجع أيضا: **بورجاس علي وبوجاجة نجيب**، المرجع السابق، ص.74.

أ- الحل الرئاسي

يعتبر حق الحل²⁹³ آلية دستورية غرضها وضع حد نهائي لسلطات الهيئة التشريعية قبل إستيفاد عهدها البرلمانية المحددة بنص الدستور، كرسها المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 129 من دستور 1996 التي تنص على مايلي: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر"²⁹⁴، وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة تقابلها المادة 12 من الدستور الفرنسي²⁹⁵.

من خلال إستقراء المادة المذكورة أعلاه نستنتج أن الحل الرئاسي سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية²⁹⁶، كما أنه يقتصر على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة²⁹⁷.

293 - "Le droit de dissoudre le Parlement est une des composantes essentielle du régime parlementaire reposant sur une séparation souple des pouvoirs.

Il constitue un des moyens de pression dont l'exécutif dispose sur le pouvoir législatif. En contrepartie, ce dernier peut renverser le gouvernement par le biais de la motion de censure". pour plus de détaille sur ce point voir : www.facedroit-lyon3.com

294- بلحاج صالح، المرجع السابق، ص.201.

295 - Art 12 de constitution française, Op.cit, dispose: "Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution".

296- يعتبر الأستاذ عبد الله بوقفة أن الحل الرئاسي عبارة عن سلطة تقديرية يمكن تفعيلها في أي وقت

" la dissolution est un pouvoir discrétionnaire du president et peut etre prononcer a tout moment "

للمزيد من التفاصيل راجع: بوقفة عبد الله، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود دراسة مقارنة تاريخية-قانونية-سياسية، المرجع السابق، ص.230.

297- قصر الحل الرئاسي على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة سببه رغبة المؤسس الدستوري في ضمان إستقرار المؤسسات وإستمراريتها وتفاذي تكرار السيناريو الذي عاشته الجزائر سنة شهدت الجزائر فراغا مؤسساتيا سنة=

يمكن اعتبار الحل الرئاسي وسيلة لتحكيم الأمة في نهاية الأمر²⁹⁸، لأن الصراع سيطرَح فيما بعد على الأمة بطريقة غير مباشرة خلال تجديد أعضاء البرلمان، وأن هذا الحل يخدم توازن المؤسسات، غير أننا نجافي هذا القول ونرى أن الحل الرئاسي فيه تجاوز للإرادة الشعبية التي اختارت ممثلها على مستوى هذه الغرفة من البرلمان، كما أنه يعبر عن اللاتوازن ويشكل أداة تهديد يلوح بها رئيس الجمهورية لفرض هيمنته على السلطة التشريعية، خاصة إذا علمنا أن الحل الرئاسي يختلف عن الحل الوجودي الذي تطرقنا إليه في الفصل الأول أثناء حديثنا عن آليات الرقابة البرلمانية للحكومة، والذي يكون في حالة عدم الموافقة للمرة الثانية على برنامج الحكومة، بينما الحل الرئاسي آلية موازية لمواجهة ملتزم الرقابة التي يمتلكها المجلس²⁹⁹.

نختم هذا العنصر بالقول أن الحل الرئاسي في النظام السياسي الجزائري يشكل وسيلة تهديد لاستقرار البرلمان، لغياب قيود وضوابط حقيقية وفعالة تنظم هذا الحق.

ب- توجيه خطاب للبرلمان

يعتبر هذا الحق سلطة تقديرية وآلية خالصة منحت لرئيس الجمهورية³⁰⁰، وتفصح هذه الوسيلة التقليدية عن الإتصال غير المباشر بين رئيس الجمهورية والبرلمان³⁰¹، ويفترض أن يحتوي هذا الخطاب على ماينويه رئيس الجمهورية أو التوصيات بما يراه مناسباً، أو إعلام البرلمان بإجراء معين مثل اللجوء إلى الاستفتاء أو إعلان الحالة الإستثنائية وله عدة أوجه فقد يعبر عن مجرد

=1992 بعد حل المجلس الشعبي الوطني وبعده إقدام الرئيس الشاذلي بن جديد على تقديم إستقالته الأمر الذي أدخل الجزائر في أزمة آنذاك كانت في غنى عنها.

298 - la dissolution constitue un moyen de faire arbitrer par les électeurs un conflit entre exécutif et législatif pour, plus de détaille sur ce point voir : **Jean Paul Jacqué**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 8^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008, P 48.

299- **بركات أحمد**، المرجع السابق، ص.101.

300 - **GICQUEL Jean et HAURIOU André**, Droit Constitutionnelle et Institutions Politiques, 8^{ème} édition, Edition Montchrestien, France, 1985, P. 786.

301- **بوقفة عبد الله**، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص.228.

رغبة وقد يصل إلى درجة التعبير عن وجهة نظر معينة إما بضغط على البرلمان أو توجيهه في الحالات العادية³⁰².

نظم المؤسس الدستوري الجزائري آلية توجيه خطاب للبرلمان في المادة 128 من دستور 1996 التي تنص على مايلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا إلى البرلمان". المادة لم تحدد الغرض من الخطاب والآثار القانونية والسياسية المترتبة عن ذلك، وباعتبار أن التقاليد الدستورية لأنظمة الفصل بين السلطات تحظر على رئيس الجمهورية أن يذهب إلى البرلمان³⁰³، فإن البيان أو بالأحرى الخطاب الرئاسي يقرأ من قبل رئيسي غرفتي البرلمان، وفي كل هذا لا يتوج البيان العام بإثارة النقاش حوله لأن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان³⁰⁴.

الفرع الثالث

امتداد التدخل الحكومي من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء

سبق وأن رأينا أن مجلس الأمة مهمّش على مستوى إعداد النصوص القانونية، فهو لا يختص إلا بدراسة النصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني، إلا أن المؤسس الدستوري خول له وبمقتضى المادة 03/120 من دستور 1996 سلطة الاعتراض على القوانين المحال إليه من طرف الغرفة الأولى وذلك بمجرد عدم مصادقته على تلك النصوص بثلاثة أرباع (4/3) أعضائه³⁰⁵، فإذا كانت النصوص القانونية محل المصادقة من طرف المجلس الشعبي الوطني لا تتفق مع توجهات رئيس الجمهورية ولا تتماشى مع مخطط عمل الحكومة تلجأ هذه الأخيرة إلى مجلس الأمة ليستعمل حقه في الاعتراض على هذه النصوص³⁰⁶، وعادة ما يكون

302- لو شن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية،

تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2012، ص.124.

303- بلحاج صالح، المرجع السابق، ص.202.

304- بوقفة عبد الله، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، المرجع السابق، ص.228.

305- راجع في ذلك المادة 03/120 من دستور 1996، المرجع السابق.

306- يقول الأستاذ أحمد محيو:

الإعتراض عن طريق الثلث الرئاسي صاحب الوزن الثقيل داخل مجلس الأمة³⁰⁷. وهذا بالضرورة ما قد يؤدي إلى وقوع خلاف بين الغرفتين، مما قد يتطلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء للوصول إلى نص صلح بينهما وهذا ما لا يفتح المجال لإمكانية اعتماد نظام الذهاب والإياب بين الغرفتين³⁰⁸. وهذا ما أكدته المادة 4/120 بنصها على ما يلي: "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالإحكام محل الخلاف".

تنشأ اللجنة المتساوية الأعضاء عند حدوث خلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول النص بكامله أو بعضه³⁰⁹، فهي تعتبر وسيلة هدفها تقريب وجهات النظر بين المجلسين لهذا نجدها تقوم على أساس التمثيل المتساوي بينهما³¹⁰، ولكن المشرع لم يجعل حق استدعاءها مقصورا على البرلمان بل هذه الصلاحية منوطة للوزير الأول الذي لديه السلطة التقديرية في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للإنعقاد وذلك بعد تقديره لنوعية الخلاف محل الطرح، إن كان

= « Le chef de L'Etat désigne directement un tiers des membres des conseils et ce pouvoir exorbitant lui permet de bloquer toute discision de l'assemblée populaire qui ne lui apparait pas souhaitable », pour plus de détaille sur ce point voir : **MEHIOU Ahmed**, « Note sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996 », L'annuaire de L'Afrique du nord, tome 35, in CNRC, 1996, p.486.

307- عيادي سعاد، مرجع سابق، ص 206-207.

308- معناه أن النص ينتقل من غرفة الى أخرى وهذه الأخيرة تعيده مرة أخرى و هكذا، بمعنى هناك ذهاب و إياب بين الغرفتين إلى حين الوصول الى حل، للمزيد من التفاصيل راجع: لزهارى بوزيد، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، 2002، ص.38-39. راجع أيضا: لزهارى بوزيد، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، 2007، ص.50.

309- لقد إعترض مجلس الأمة في قانون الإشهار على جميع مواده، في حين إعترض على ثلاث مواد فقط من القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي في حين نجده إعترض على مادة واحدة فقط في قانون التحكم في الطاقة و هي المادة 49 منه.

310- تنص المادة 88 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق، على ما يلي: "يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الاعضاء بعشرة (10) اعضاء

خلافًا بسيطًا أو جوهريًا³¹¹، الذي يتمكن بموجبه من التدخل ودعوة اللجنة للانعقاد أو ترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة³¹². خاصة وفي ظل عدم وجود أي قيد زمني لدعوة اللجنة للانعقاد³¹³، إلا في حالة قانون المالية إذ يستوجب دعوة اللجنة في أجل قصير، وإعداد تقريرها في أجل ثمانية أيام وذلك احترامًا لأجل 75 يوما المحدد لمصادقة البرلمان على قانون المالية وإلا سيصدر بأمر³¹⁴.

تتصدر مهمة اللجنة في إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتلتزم الحكومة طبقا لنص المادة 06/120 من دستور 1996 بعرض نص الاقتراح على الغرفتين البرلمانيتين للمصادقة عليه دون إدخال أي تعديلات عليه إلا بموافقة الحكومة. ينجر عن حق التعديل امتياز آخر

311- الخلاف البسيط هو الذي يخص فقط المسائل التقنية سواء متعلقة بالصياغة اللغوية للنص أو ترتيب أحكامه من حيث الشكل، ومن أمثلته، القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة وكان الخلاف حول الصياغة اللغوية لعبارة "رسم خاص" التي وردت في المادة 41 منه. أما الخلاف الجوهري مرجعته التباين في الركائز الأساسية لعمل كل غرفة، فقد عرفت الجزائر مثله عند تصويت المجلس الشعبي الوطني على القانون المتضمن التنظيم القضائي ورفضه مجلس الأمة بسبب نصه على إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية مبررا رفضه بعدم صلاحية مثل هذا الطرح للوضعية الراهنة للجزائر للتفاصيل راجع: عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 187-189.

312- أومايوف محمد، المرجع السابق، ص. 273.

313- على هذا الأساس نجد اللجنة المتساوية الأعضاء التي ينبغي عليها الفصل في نقاط الخلاف المتصل بالقانون المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان لم يتم استدعاءها إلا بعد مرور سنتين من رفض مجلس الأمة النص، كما أن القانون الأساسي للقضاء والذي صادق عليه مجلس الأمة مع التحفظ على 54 مادة بتاريخ 11 ديسمبر 1999 ورغم الضرورة الملحة لإصدار هذا القانون إلا أن رئيس الحكومة آنذاك لم يستدع اللجنة إلا بتاريخ 03 سبتمبر 2002. نسجل أيضا بأن الوزير الأول لم يستدع كذلك لحد اليوم اللجنة من أجل اقتراح حل يتعلق بالأحكام محل الخلاف حول النص المتعلق بقانون الإشهار. هذا ما أدى برؤساء الحكومات المتعاقبة إلى تفسير هذا التماطل بعدم وجود نص قانوني يجبرهم على استدعاء اللجنة في مدة معينة فقد يتم في نفس الدورة أو في دورات لاحقة حسب ما يقرره الوزير الأول إذ يكاد حقه مطلق. للمزيد من التفصيل راجع: أومايوف محمد، المرجع نفسه.

314- أنظر المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق. للمزيد من التفصيل راجع: لزهارى بوزيد، "الدور التشريعي لمجلس الامة على ضوء المادة 120 من الدستور"، المرجع السابق، ص. 72-75.

للحكومة وهو حق السحب³¹⁵، ويكون في الحالات التالية: اذا قام البرلمان باقتراح تعديلات على نص الصلح وكانت محل رفض من طرف الحكومة، حالة عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص، بالإضافة الى حالة عدم موافقته على النص وتم عرضه على مجلس الأمة لكنه لم يحصل على النسبة المطلوبة المحددة دستوريا النص.

المبحث الثاني

إعادة ضبط العلاقة بين السلطتين من أجل تحقيق التوازن المفقود

تتميز العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية باللاتوازن ورجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يعتبر حجر الزاوية في النظام السياسي الجزائري كما سبق الذكر، في حين تشهد السلطة التشريعية تقهقرا وتراجعا كبير وصل إلى درجة إنفلات التشريع منها رغم انها صاحبة الاختصاص الأصيل بذلك، واستحواذ رئيس الجمهورية عليه، حيث وصلنا إلى نتيجة مفادها أن رئيس الجمهورية أصبح سلطة تشريعية بامتياز.

امتدّ التراجع الذي يعرفه البرلمان الجزائري إلى المجال الرقابي الذي يبقى بعيد عن ما هو مأمول حيث يقتصر النواب على استعمال الأسئلة بنوعيتها لممارسة الرقابة والتي غالبا ما لا يتم الإجابة عنها، بينما تبقى الآليات الرقابية الأخرى والتي توصف بأنها مرتبة لمسؤولية الحكومة حبيسة النصوص التي كتبت فيها حيث تعتبر مجرد حبر على ورق، حيث لم يتم تفعيلها طيلة وجود البرلمان إما للتقييد والتعقيد الذي تمتاز به أو خوفا من سلاح الحل الذي يلوح به رئيس الجمهورية كما سبق الذكر في مواضع متعددة من هذا البحث.

أمام هذه الوضعية التي يعيشها البرلمان في الجزائر والتي أدت إلى فقدان المواطن الثقة في الممثل الشرعي عن إرادته، وأمام الهيمنة والسيطرة المفروضة من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان والتي كرستها النصوص الدستورية والقانونية وأمام الإنتهاك الصارخ من قبل أول رجل في

315- تنص المادة 07/120 من دستور 1996، المرجع السابق، على ما يلي: "وفي حالة استمرار الخلاف يسحب

النص"

الدولة، وباعتبار أن الجزائر مقبلة على تعديل دستوري مرتقب كان لزاما علينا البحث عن بدائل لتفعيل وتطوير دور البرلمان في المجال التشريعي من أجل إعادته إلى مكانته الأصلية (المطلب الأول)، وكذا ضرورة البحث عن سبل تفعيل المجال الرقابي الممنوح له ووضع حدود لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول

بدائل تفعيل وتطوير دور البرلمان في المجال التشريعي

يقتضي تفعيل دور البرلمان في المجال التشريعي إعادة النظر في الحيز الممنوح له لسن القوانين وذلك من خلال إطلاق المجال التشريعي الممنوح له والإستغناء عن فكرة الحصر والتقييد (الفرع الأول)، وكذا ضرورة إعادة النظر في تشكيلة البرلمان على أساس أن الإبقاء على تركيبته الحالية وطريقة تشكيلها يعتبر عائقا في ممارسة العمل التشريعي (الفرع الثاني)، غير أن فعالية البدائل التي تم تقديمها تبقى معلقة بالصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي حيث أن هذه الأخيرة ترهن كل الحظوظ من أجل تفعيل وتطوير الأداء التشريعي للبرلمان لذا وجب الحد منها (الفرع الثالث).

الفرع الأول

إطلاق الاختصاص التشريعي للبرلمان

تقتضي عملية تفعيل وتطوير أداء البرلمان في الجزائر إعادة النظر في النصوص الدستورية المنظمة لمجال تدخله أو بالأحرى مجال اختصاصه لسن القواعد القانونية باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي بذلك والممثل للإرادة الشعبية.

تعتبر الفترة الحالية مهمة جدا ومناسبة لإدخال تعديلات دستورية فعلية على اختصاصات السلطة التشريعية باعتبار أن الجزائر مقبلة على تعديل الدستور مرتقب تتمثل هذه الإصلاحات خاصة في ضرورة إعادة النظر في التحديد الحصري لمجالات التشريع (أولا)، وكذا خلق توازن بين غرفتي البرلمان وذلك من خلال منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين (ثانيا)، بالإضافة إلى تعزيز قدرات البرلمانين من أجل تفعيل المبادرة البرلمانية (ثالثا).

أولاً: إعادة النظر في التحديد الحصري لمجالات التشريع

رغم أن التعديل الدستوري لسنة 1996 جاء بعد إصلاحات مست السلطة التشريعية كما سبق الذكر، إلا أن هذه الإصلاحات كانت شكلية ولم ترق إلى ما كان منتظرا منها، فتوسيع مجالات تدخل المجلس الشعبي الوطني لسن القوانين العادية لم يكن سوى توسيعا ظاهريا³¹⁶، فيما يخص المادة 122 من دستور 1996 السالفة الذكر أنها تحصر وتحدد مجالات سن القوانين العادية، كما رأينا أن إدخال زمرة القوانين العضوية يعتبر في حقيقة الأمر تقييدا للبرلمان من خلال إحاطة سن هذا النوع من القوانين بعدة قيود منها الإخطار الحصري لرئيس الجمهورية للمجلس الدستوري.

اعتباراً أن تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن يكون البرلمان مستقلاً في ممارسة وظائفه دون حصر أو تقييد أو تضيق من باقي السلطات، وبالأخص السلطة التنفيذية، لذا فلا بد من التوسيع من مجال اختصاصاته و منحه الاستقلالية في ممارستها وضمن الحيز المسموح به وكذا إنفراجه في إدارة شؤونه بنفسه، بالموازاة مع ما تم ذكره فلا بد من التقليل من الحيز الذي يستحوذ عليه رئيس الجمهورية للتشريع بموجب أوامر وبالأخص مجال التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة.

إطلاق اختصاصات البرلمان يقتضي كذلك فك القيود الشكلية والموضوعية في مجال اقتراح القوانين وإلغاء إجراء عدم القبول المنصوص عليه في المادة 121 من دستور 1996³¹⁷، وكذا إزالة أو تخفيض الإشتراط الكمي لاقتراح القوانين، غير أن مشروع التعديل الدستوري المرتقب لم يتضمن توسيع مجالات التشريع الممنوحة للبرلمان³¹⁸.

316- انظر الصفحة رقم 7-8 من هذا البحث.

317- انظر المادة 121 من دستور 1996، المرجع السابق.

318- مشروع التعديل الدستوري لسنة 2014، تم الإطلاع عليها بتاريخ 23 ماي 2015، المتوفرة على الموقع التالي:

ثانيا: تخويل مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالقوانين

تفعيل دور البرلمان في المجال التشريعي يقتضي توسيع من صلاحيات مجلس الأمة بمنحه حق المبادرة بالقوانين وكذا الإقرار له بالمصادقة على القوانين لأول مرة إذا كانت تعنى بالشأن المحلي، على اعتبار أن أعضائه منتخبون من مجالس محلية ثم تحال بدورها إلى المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها³¹⁹.

في هذا السياق قدمت رئاسة الجمهورية مذكرة إستئناسية حول التصور الذي وضعه رئيس الجمهورية لتعديل الدستور³²⁰، لقد ورد في هذه المذكر عنصر يتعلق بتعزيز اختصاصات مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين وحق التعديل³²¹. حيث تضمنت المادة 33 من هذه المذكرة اقتراح تعديل المادة 119 من الدستور لتحرر كآآتي: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة لنقاش، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة.

يمكن كلا من رئيسي غرفتي البرلمان أن يخطرا مجلس الدولة باقتراحات القوانين لإبداء الرأي فيها.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة".

319- ذبيح ميلود، "موقع البرلمان في التعديلات الدستورية المرتقبة في الجزائر"، المرجع السابق، ص.6.

320- أعلنت رئاسة الجمهورية في 15 ماي 2014 عن قرار السيد رئيس الجمهورية عن تنظيم مشاورات سياسية بينها وبين الطبقة السياسية الوطنية والمجتمع المدني وكذا الشخصيات الوطنية والكفاءات العلمية حول تعديل دستور 1996، أنظر الموقع التالي: www.elmouradia.dz

321- كايس شريف، "الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري"، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي حول "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، من تنظيم وزارة العلاقات مع البرلمان، فندق الأوراسي، الجزائر، 07 ديسمبر 2014، ص.4.

هذا الإجراء يعتبر إيجابيا بالنسبة لمجلس الأمة باعتبار أنه يمنحه حق المبادرة بالقوانين إلا أن هذا الإجراء سرعان ما يتضح لنا أنه ناقص ومحدود جدا نظرا لما أورده المادة 34 من نفس المذكرة التي أضافت مادة جديدة وهي المادة 119 مكرر³²²، حيث أن هذه الأخيرة حددت على سبيل الحصر المجالات التي يمكن لمجلس الأمة أن يقدم اقتراحات قوانين وهي التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري، هذه المجالات التي لا يتم التشريع فيها بصورة متكررة ومستمرة عكس المجالات الأخرى التي بقي يستأثر بها المجلس الشعبي الوطني، فالتنظيم المحلي والتهيئة الإقليمية قليلا ما يتم التشريع فيها، ربما مرة واحدة كل عهدة برلمانية، أما التقسيم الإداري فيعاد النظر فيه كل نصف قرن تقريبا، فأخر تقسيم إداري عرفته الجزائر تم قبل حوالي 30 سنة وهو مازال قائما إلى يومنا هذا، على هذا الأساس يجب توسيع هذا الاختصاص ليشمل كل المجالات المخصصة للقانون دون التمييز بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة³²³.

ثالثا: تعزيز قدرات البرلمانيين كمدخل لتطوير الأداء البرلماني

يعود سبب ضعف المبادرة البرلمانية بالقوانين بالأساس إلى أن النواب لا يملكون الكفاءة والمستوى العلمي الذي يؤهلهم لسن القوانين كما سبق الذكر خاصة أن تشكيلة البرلمان الجزائري تضم بعض النواب من شرائح مختلفة من المجتمع³²⁴ منها الذين لا يفقهون أي شيء في مجال القانون، لذا ومن أجل تعزيز قدرات البرلمانيين لا بد من أمرين، إصلاح نظام الترشح للانتخابات التشريعية (أ)، والإعتماد على دور الدعم الفني من أجل تعزيز عمل النواب (ب).

322- تنص المادة 34 من المذكرة المتضمنة مشروع التعديل الدستوري على أن تضاف المادة 119 مكرر وتحرر كالآتي: "تودع مكتب مجلس الأمة بالأولوية، مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري.

لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات قوانين إلا في المواضيع المذكورة أعلاه.

يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني تقديم اقتراحات قوانين في المواضيع المذكورة أعلاه"

323- كايس شريف، المرجع السابق، ص.6.

324- يضم المجلس الشعبي الوطني عدة شرائح من المجتمع على اختلاف مؤهلاتها، فمنها الرياضيين والفنانين وحتى مصنفات الشعر.

أ- إصلاح نظام الترشح للانتخابات التشريعية

أطلق المشرع الجزائري حق الترشح للانتخابات التشريعية لما ذكر الشروط العامة التي يستجيب لها غالبية أفراد المجتمع حيث تنص المادة 90 من قانون الانتخابات 01-12³²⁵ "يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،

- أن يكون بالغا خمسة وعشرين (25) سنة على الأقل يوم الإقتراع،

- أن يكون ذا جنسية جزائرية

- أن يثبت أدائه الخدمة الوطنية أو إعفاء منها،

- ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة 05 من القانون العضوي ولم يرد اعتباره،

- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به"

تعتبر هذه الشروط بسيطة وغير كافية من منطلق حساسية العهدة التشريعية وارتباط العمل التشريعي بتحديد حقوق الأفراد وواجباتهم في الدولة كون القواعد القانونية تعبر عن إرادة الأمة وتعكس الواقع الاجتماعي الذي يجب ضبطه بهذه النصوص القانونية³²⁶.

تسبب هذا الوضع في استقطاب عدة شرائح من المجتمع باختلاف أطيافها ومستوياتها للترشح والفوز بمقاعد نيابية بغض النظر عن مستواهم العلمي وكفاءتهم في ممارسة العهدة

325- قانون عضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش، العدد الأول، الصادرة في 14 جانفي 2012.

326- يوسف فايزة، "تكريس معارضة برلمانية فعلية: ضرورة لتحديث المؤسسة التشريعية الجزائرية" عرض على التحكيم من طرف لجنة القراءة التابعة للمجلة الأكاديمية للبحث القانوني، بجاية، 12 أكتوبر 2014، ص.10. (مقال غير منشور).

التشريعية وما يترتب عنها من مهام خدمة لصالح المجتمع، بل أكثر من ذلك أن الكثير منهم صرح بأنه ترشح من أجل الإمتيازات التي ينالها النواب وليس من أجل تمثيل الشعب، مما سبق نرى ضرورة إصلاح نظام الترشح للانتخابات التشريعية بتقييده على أساس الكفاءة العلمية.

ب- الدعم الفني آلية لتعزيز دور النواب:

وصلنا فيما سبق أن من أسباب ضعف المبادرة بالقوانين مقارنة بالمبادرة الحكومية هو ضعف تأهيل النواب، بالإضافة إلى أنهم لا يملكون الوسائل المادية والبشرية والعلمية والتقنية التي تملكها الحكومة لإعداد مشاريع القوانين³²⁷.

يجب الإعتماد على الدعم الفني³²⁸ لنواب من أجل زيادة كفاءتهم من خلال الإهتمام أكثر بمجال الدعم الفني للبرلمان والبرلمانيين والذي يركز على عملية التدريب وأهمية المعلومات، إلا أن المنتبغ للعمل البرلماني في الجزائر يجد أن هذه الفكرة منعدمة، ما يجعلنا أمام أمرين كلاهما ليس في صالح جودة العمل البرلماني، الأول هو الحفاظ على الوضع الراهن للمؤسسة البرلمانية بالرغم من أن تطويرها أصبح مطلباً مهماً واستراتيجياً، والثاني هو فقدان التناغم بين ما يحدث وما يجب أن يحدث³²⁹.

كل هذه الآليات والبدائل من شأنها تفعيل العمل التشريعي للبرلمان وكذا صياغة تشريع جيد هذه المواصفات لن تتحقق من فراغ بل لا بد من آليات ومقومات لذلك، منها بالخصوص ضرورة الحد من ظاهرة التضخم التشريعي³³⁰، إذ لا يكتب للتشريعات الكثيرة المتسارعة البقاء لمدة طويلة

327- شيهوب مسعود، "ماذا ينتظر المواطن من البرلمان؟ سؤال أم جدل؟ أو كيف يمكن تحويل الجدل إلى حوار"، مجلة مجلس الأمة، العدد الثامن والأربعون، 2001، ص.37.

328- يدور مفهوم الدعم الفني حول أمرين: الأول هو تلبية الحاجات المعرفية للنواب والثاني هو خلق الحاجة للمعرفة بشأن موضوع ما، وفي كلتا الحالتين فإن جوهر الدعم الفني هو الخدمات المعرفية المتخصصة في العمل البرلماني التي توسع الخيارات والبدائل المتاحة أمام البرلمان، للمزيد من التفاصيل راجع: طارق عاشور، المرجع السابق، ص.160.

329- المرجع نفسه، ص. 161.

330- تعني ظاهرة التضخم التشريعي الإفراط في سن القوانين وهذه الظاهرة متفشية في الجزائر بغض النظر عن مصدر القانون، فالجزائر هي دولة للقوانين بدل أن تكون دولة قانون.

لأنها لا تعبر غالبا بصدق عن واقع المجتمع ونثير الكثير من الإشكالات عند تطبيقها، كما ينجم عن هذا التسارع غموض في القانون وعدم استقراره وعدم عدالته لتضاربه وتناقضه وتعقيده وعدم تحقيق المساواة أمامه³³¹.

الفرع الثاني

إعادة النظر في تشكيلة البرلمان

واجب البرلمان حسب المادة 100 من دستور 1996 أن يبقى وفيًا لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته منذ بداية العهدة إلى نهايتها³³²، فهل يبقى البرلمان وفيًا على عهده؟ سؤال يحتوي في طياته الكثير من المهام والصلاحيات والأدوات في يد الهيئة التشريعية، غير أن طريقة ممارستها من طرف نوابه وأحزابهم هي وراء هذا الفارق الذي يجعل البرلمان بشهادة أهله يتحول إلى مجرد غرفة تسجيل لبريد الحكومة، يمكن قول أي شيء عن البرلمان الجزائري سوى أنه يمارس عمل تشريعي وذلك ليس فقط لشح الصلاحيات المخولة له وإنما لضعف تركيبته³³³، من هذا المنطلق فتفعيل الدور البرلمان في المجال التشريعي إضافة إلى ما تم ذكره لا بد من إعادة النظر في تشكيلته.

يكون البرلمان تمثيلي إذا كانت لديه القدرة على تمثيل القوى السياسية والاجتماعية، فينظر إلى هذا التمثيل على أنه نوع من المشاركة الشعبية في صنع القرارات، ويستمد البرلمان صفته التمثيلية باعتباره يمثل الشعب صاحب السلطة عن طريق الانتخاب، غير أن المؤسس الدستوري تعدى على تمثيلية البرلمان من خلال الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيلة مجلس الأمة

331- شريط الأمين، "بعض شروط صناعة التشريع"، مجلة الوسيط، العدد الخامس، 2008، ص.17.

332- أنظر المادة 100 من دستور 1996، المرجع السابق.

333- عاطف قدارة، مقال منشور بجريدة الخبر اليومي بتاريخ 06 جوان 2009، تم الإطلاع عليه بتاريخ 26 ماي 2015، المتوفر على الموقع التالي: www.elkhabar.com

فجعلها منقوصة كما أشرنا إليه سلفاً³³⁴، كما اننا وصلنا إلى فكرة مفادها أن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يبعد هذا الأخير عن فكرة الديمقراطية.

نرى في هذا الصدد ضرورة إعادة النظر في المادة 3/101 من دستور 1996³³⁵، وذلك بإعادة النظر في تركيبة مجلس الأمة وجعلها على أكبر قدر من التوازن والانسجام، ولن يتأتى ذلك إلا بالنص على طريقة الانتخاب لتشكيل مجلس الأمة والاستغناء عن فكرة تعيين الثلث الرئاسي، خاصة وأنا مقبلون على تعديل دستوري كما أشرنا إليه سابقاً.

رغم النقد الموجه إلى طريقة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، والنقد الموجه إلى الدور الذي يلعبه هذا الثلث حيث أطلق عليه تسمية الثلث المعطل، إلا أن المذكرة التي نشرتها رئاسة الجمهورية التي تعتبر مسودة لتعديل الدستوري لم تتضمن ما تم ذكره في خصوص الثلث الرئاسي.

الفرع الثالث

الحد من الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية

تقتضي عملية الحد من صلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ضرورة إنهاء استئنثار رئيس الجمهورية للمبادرة بالتعديل الدستوري وذلك بتفعيل دور البرلمان في هذا المجال (أولاً)، وباعتبار أن المعاهدات الدولية تحتل المرتبة الثانية بعد الدستور في الهرم القانوني وتسمو على القانون لذا وجب إطلاق دور البرلمان في المعاهدات الدولية (ثانياً)، كما أنه لا بد من وضع ضوابط فعلية للتشريع الرئاسي عن طريق الأوامر (ثالثاً)، يباشر رئيس الجمهور صلاحية الإصدار والنشر فهو بذلك يتدخل في المجال التشريعي لذا وجب إعادة النظر في النصوص المنظمة لهذا الإختصاص (رابعاً).

334- ذبيح ميلود، "موقع البرلمان في التعديلات الدستورية المرتقبة في الجزائر"، المرجع السابق، ص.3-4.

335- أنظر المادة 3/101 من دستور 1996، المرجع السابق.

أولاً: تفعيل دور البرلمان في مراجعة الدستور

رغم تخويل دستور 1996 البرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور إلا أن القيود المبالغ فيها المفروضة على تلك المبادرة تحد من إمكانية ممارستها من الناحية العملية، وتؤثر سلباً على مكانة السلطة التشريعية في مجال الاضطلاع بصلاحياتها الأصلية في التشريع وبالأخص التشريع الأساسي.

هذه النتيجة ترتبت عنها نتيجة أخرى هي استئثار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بالتعديل الدستوري، حيث تبرز مرة أخرى محورية دوره في النظام السياسي الجزائري بصفة عامة وفي عملية المبادرة بالتعديل الدستوري بصفة خاصة³³⁶.

بناء على ما سبق نرى أنه من الضروري إعادة النظر في النصوص الدستورية المنظمة لحق البرلمان في المبادرة بالتعديل الدستوري، وذلك بإرجاع ضوابط اتخاذها إلى حدود معقولة لا تعيق إمكانية ممارستها عملياً، لكون التشريع سواء كان عادياً أو أساسياً هو من صميم الصلاحيات الأساسية للسلطة التشريعية.

إضافة إلى ما سبق ذكره نرى أن استئثار رئيس الجمهورية بحق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي أصبح بمثابة سلاح في يد رئيس الجمهورية يوجه بدرجة أولى ضد البرلمان بهدف إقصائه من مناقشة وإثراء المسائل الهامة والمصيرية في حياة الأمة والتي من بينها تعديل الدستور لذا نرى أن تفعيل دور البرلمان في المبادرة بالتعديل الدستوري يكون كذلك من خلال تقييد حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي بمجموعة من الشروط من بينها:

✓ إلزام رئيس الجمهورية باتباع الاجراءات القانونية التي تمنح فرصة لممثلي الشعب في البرلمان للمساهمة في العملية التأسيسية³³⁷.

336- بوسالم دنيا، "دور البرلمان في عملية التعديل الدستوري"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء متغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و19 ديسمبر 2012، (أعمال غير منشورة)، ص. 10.

337- مزياني حميد، المرجع السابق، ص. 129.

✓ اشتراط لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي بناء على اقتراح من البرلمان بغرفتيه، وكذلك حصر المواضيع التي يتم اللجوء فيها إلى الشعب كما هو معمول به في الدستور الفرنسي³³⁸.

✓ نقترح كذلك ضرورة استشارة المجلس الدستوري وجوبيا حول موضوع الاستفتاء على أن يكون رأيه إلزاميا وليس على سبيل الإستشارة.

ثانيا: إشراك البرلمان مجال المعاهدات الدولية

كرس المؤسس الدستوري مشاركة البرلمان في مجال المعاهدات الدولية، وذلك بموافقته على بعض المعاهدات المحددة حصرا بموجب المادة 131 من الدستور الحالي، غير أن هذه الموافقة تبقى شكلية، فلرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في الأخذ بها من عدمها، وهذا ما يفيد تقييد تدخل البرلمان في رسم السياسة الخارجية للدولة علما انه يعتبر صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع ولهذا يكون من المستحسن:

✓ جعل البرلمان شريكا في كل ما تبرمه الدولة من معاهدات وذلك باشتراط موافقته قبل التصديق عليها، مع ضرورة الأخذ برأيه في مرحلة المفاوضات، مع منح إمكانية للبرلمان مناقشة مادة مادة، أو تقديم حتى توجيهات أو توصيات³³⁹.

✓ نجد بالإضافة إلى ذلك ومن اجل استعادة البرلمان لمكانته في السياسة الاتفاقية استعمال حقه في إخطار المجلس الدستوري المنصوص عليه بموجب المادة 165 من دستور 1996، وذلك في حال عرضه معاهدة على البرلمان للموافقة عليها، يمكن لهذه الغرفة أو تلك تأجيل البت فيها لتمكين رئيسها من إخطار المجلس الدستوري للنظر في

338 -art 11/1 de la constitution française, Op.cit dispose : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions »

339- منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص.112.

مدى دستوريته، وبالتالي في حالة صدور رأي بعدم الدستورية يكون ذلك مبرر قويا للبرلمان رفض الموافقة على هذه المعاهدة³⁴⁰.

✓ تخويل البرلمان الحق في طلب إلغاء الالتزام بالمعاهدة التي لم يعرضها رئيس الجمهورية عليه للموافقة عليها.

ثالثا: وضع ضوابط فعلية للتشريع بأوامر

إضافة إلى كل البدائل والسبل التي تم التطرق إليها من أجل تفعيل دور البرلمان في المجال التشريعي إلا أنها تبقى غير كافية، في ظل المجال الممنوح لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر الرئاسية.

التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية يجعل من رئيس الجمهورية صاحب اختصاص تشريعي أصيل نظرا لغياب قيود موضوعية وشكلية صارمة على هذا الحق، ومن هذا المنطلق نرى ضرورة الحد والتقيد منه وذلك من أجل إزالة التدخل المتزايد لسلطة التنفيذية وفي مقدمتها رئيس الجمهورية على المجال التشريعي للبرلمان، وذلك من خلال قصر صلاحية التشريع بأوامر على الحالة الاستثنائية دون الحالات العادية، بالإضافة إلى حصر مجالات التدخل للتشريع بأوامر على مجال القوانين العادية دون مجالات القوانين العضوية كما هو الحال في فرنسا، إضافة إلى تخويل البرلمان حق مناقشة هذه الأوامر ما من شأنه فحصها وإدخال تعديل عليها وليس كما هو عليه الحال في ظل الدستور الحالي الذي يقصر حق البرلمان إما في قبولها أو رفضها.

يمكن كذلك ونظرا لصفة الديمومة التي يمتاز بها مجلس الأمة تخويله صلاحية التشريع أثناء غيبة المجلس الشعبي الوطني، حيث سبق وأن اشرنا أن التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني يكشف عن الوجود اللاوظيفي لمجلس الأمة.

340 - DJEBBAR Abdelmadjid, La politique conventionnelle de l'Algérie, O.P.U, Alger , 2000.

نقترح كذلك التخلي عن صلاحية التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان، خاصة وأن الدستور منح لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 118 منه حق استدعاء البرلمان للاجتماع في دورة غير عادية من أجل تبني نصوص قانونية مستعجلة.

رابعاً: اعادة النظر في النصوص المنظمة للإصدار والنشر

خول الدستور حق الإصدار لرئيس الجمهورية لوحده بالنص على ذلك صراحة، غير انه لم يتضمن أي نص يفترض أي جزاء في حالة تماطل أو امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القوانين ولهذا كان من الأجدر على المؤسس الدستوري وضع حل قانوني يعيد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية إصدار القوانين لتسهيل العمل التشريعي ومنح سلطة الإصدار لرئيس المجلس الشعبي الوطني بوصفه المجلس المنتخب وممثل إرادة الشعب³⁴¹ مثل ما هو منصوص عليه في ظل دستور 1963، أو إلى رئيس مجلس الأمة باعتباره الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية³⁴² إن تعذر ذلك حتى لا تبقى القوانين رهينة إرادة رئيس الجمهورية لأجل غير مسمى.

أما فيما يخص مجال نشر القوانين، فحتى وإن كانت عملية مادية تهدف إلى تكريس الإجراءات التشريعية السابقة، إلا أنه كان من الأفضل على المؤسس الدستوري تنظيم هذا المبدأ من أجل ضمان وصول القانون لعلم الكافة على الأقل، وتقييده بأجل محدد منعا لكل تهاون ودرء لكل عرقلة للعمل التشريعي³⁴³، كما يجب عليه أيضاً تحديد الجهة المختصة بنشر القوانين.

341- سعودي باديس، المرجع السابق، ص.127.

342- مزياي حميد، المرجع السابق، ص.129.

343- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.275.

المطلب الثاني

تفعيل المجال الرقابي للبرلمان وإزالة هيمنة رئيس الجمهورية

تعتبر الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان محدود وعديمة الأثر حيث لا تتعدى أن تكون مجرد وسيلة إعلام وإبلاغ متبادلة بين البرلمان والحكومة، أكثر من ذلك أن الواقع العملي رغم ما قيل عن هذه الآليات يثبت نقصها حيث تبقى بعيدة عن ما هو مأمول ما يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، هذا الوضع يجرنا إلى البحث عن سبل لتفعيل المجال الرقابي للبرلمان (الفرع الأول)، وكذلك السعي من أجل وضع ضوابط وآليات لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تفعيل وتطوير دور البرلمان في المجال الرقابي

تعتبر الرقابة البرلمانية عديمة الأثر سواء تلك التي توصف بأنها رقابة جمع معلومات كالأسئلة والإستجواب والتحقيق البرلماني لذا يتعين تفعيل هذه الآليات (أولاً)، أو كذا تلك التي توصف بأنه مرتبة للمسؤولية حيث تبقى مسؤولية شكلية ونظرية يصعب تحقيقها نظر للقيود المفروضة عليها لذا يجب إعادة النظر في النصوص المنظمة لهذه الآليات (ثانياً).

أولاً: تفعيل الآليات الرقابية الاستعلامية

إصلاح آلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي وترتيب آثار فعالة وفعلية (أ)، وضرورة تفعيل النصوص القانونية المنظمة لآلية الإستجواب (ب)، إضافة إلى تفعيل آلية التحقيق بإزالة الشروط المبالغ فيها والحد من تدخل السلطة التنفيذية التي تعتبر مانعا لممارسة الرقابة من خلال آلية التحقيق (ج).

أ- الأسئلة

تعد آلية السؤال بنوعية الآلية الرقابية الأكثر استخداما لجمع المعلومات والحقائق حول نشاط الحكومة، لهذا فيجب تفعيلها وجعلها ذات أثار قانونية واضحة كترتيب الحكومة المسؤولية عن أعمالها، بالتالي نجد أن المؤسس الدستوري عندما أقر الأسئلة بنوعيتها الشفوية والكتابية قد قام بتحديد الفترة الزمنية بين طرح السؤال ورد عضو الحكومة فيما يخص السؤال الكتابي والمحددة بثلاثين (30) يوما، لهذا نرى انه يجب أيضا تحديد اجل للإجابة على السؤال الشفوي ونقترح أن لا يتعدى شهرين، بالإضافة إلى إيجاد آلية قانونية لمعالجة قضية عدم الإجابة عن بعض الأسئلة الكتابية في الأجل المحددة دستوريا.

تفاديا لتأخر الإجابة عن الأسئلة الشفوية، يصبح ضروريا عقد جلسة مخصصة لها كل خمسة عشر (15) يوما بصورة منتظمة تطبيقا للمادة 70 من القانون العضوي رقم 99-02. ومادام ان البرلمان يعقد جلسيتين في الشهر لطرح الأسئلة يفضل أن يودع عضو البرلمان سؤالين في الشهر، وبذلك تكون للأسئلة الشفوية لفعاليتها وأهميتها بطرحها في الوقت المناسب³⁴⁴.

كما أن المؤسس الدستوري لم يرتب أي جزاء على امتناع الوزير بالرد ولهذا كان من الأجدر عليه إضافة فقرة في المادة 134 من الدستور تنص على تقرير مسؤولية الوزير أو إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب على غرار المشرع المصري الذي أجاز للنائب وعند عدم الرد على السؤال المطروح من طرفه حق تحويلها إلى استجواب ولكن ليس في نفس الجلسة.

نقترح أيضا وكحل لظاهرة تغييب أعضاء الحكومة عن الجلسات المخصصة للإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم لا بأس أن نستحضر في ذلك التجربة الفرنسية التي أدخلت منذ 1969 أمام الجمعية الوطنية، وبداية من 1982، أمام مجلس الشيوخ، نوعا آخر من الأسئلة وهو السؤال الآلي أو الحال، أو السؤال المستعجل كما في إنجلترا للإجابة على القضايا المستعجلة والعامّة وفتح المجال أمام مكتب كل غرفة تكييف طبيعة السؤال.

344-عاشوري العيد، "تحو تطوير رقابة الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع

تجدر الإشارة إلى أنه لا توجد أي مادة لا في الدستور ولا في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ولا في القانون العضوي رقم 99-02 تنص على إمكانية عضو الحكومة إنابة عضو آخر في الرد على السؤال وعلى حالة الإنابة، ولهذا كان من الأجدر إلزام الوزير المعني بالرد على السؤال المطروح عليه باعتباره الإداري بقطاعه.

كذلك من الأفضل تنزيل الحد الأدنى اللازم لفتح مناقشة في حالة عدم اقتناع النواب بأجوبة أعضاء الحكومة، حيث أن عدد ثلاثين (30) عضو مجلس الأمة صعب التحقق بالنظر لتركيبية المجلس مع إمكانية إصدار لائحة تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة، عقب انتهاء المناقشة.

أخيرا من الأجدر وضع معايير عامة في النظام الداخلي لكل غرفة، لتحديد مواضيع السؤال الشفوي ومواضيع السؤال الكتابي³⁴⁵.

ب- الاستجواب

تعديل المواد المنظمة للاستجواب سواء في الدستور أوفي القانون العضوي رقم 99-02 أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان يعد ضرورة ملحة خاصة والجزائر مقبلة على تعديل الدستور، وذلك سواء بتخفيض الحد الأدنى اللازم لمباشرة الاستجواب من طرف نواب البرلمان كما كان عليه الحال في ضل دستور 1989. اوجعله حقا فرديا لكل نائب كما ذهبت إليه بعض الأنظمة المقارنة كالدستور المصري في نص المادة 125 منه والتي تنص على: "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه، أو الوزراء ونوابهم لمحاسبتهم".

يستحسن كذلك تخفيض الحد اللازم لمباشرة الاستجواب من طرف أعضاء مجلس الأمة إلى خمسة عشر (15) عضو بدل ثلاثين (30) عضوا وهذا ما يتوافق مع عدد أعضاء مجلس الأمة الذي لا يتجاوز نصف عدد النواب.

345-عاشوري العيد، المرجع السابق، ص.72.

جاءت هذه المواد فارغة في محتواها بالنسبة للآثار التي يربتها استجاب أعضاء البرلمان على الحكومة. ولهذا كان من المفروض على المؤسس الدستوري الجزائري أن يضع هذه الآلية في إطارها القانوني على أنها آلية محاسبة وتحريك المسؤولية السياسية للحكومة لتصبح آلية فعالة في مواجهة الحكومة وليس مجرد آلية سياسية بيد السلطة التنفيذية.

نقترح على المؤسس الدستوري الجزائري إتباع النهج الذي سار عليه المؤسس الدستوري المصري في ذلك الذي جعل من مسألة طرح الثقة المعنى الذي تتضمنه المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة أمام البرلمان باعتبارها حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي في بنائها وبدونها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته³⁴⁶.

الإستجواب لا يؤدي إثارة مسؤولية الحكومة لهذا كان من الأجدر تخفيض المدة المحددة من أجل مناقشة الإستجواب إلى سبعة أيام على الأكثر وترك السلطة التقديرية للغرفة المعنية بتحديد تاريخ الجلسة دون التشاور مع الحكومة.

ج- التحقيق

التحقيق البرلماني كآلية رقابية لا يعدو أن يكون مجرد سياسة إعلامية أكثر مما هو أداة قانونية ترتب أثارها المأمولة³⁴⁷، وذلك بالنظر إلى القيود التي فرضت عليها بموجب القانون العضوي رقم 99-02، خاصة أن السنوات الأخيرة شهدت الجزائر العديد من القضايا التي كانت تستوجب إنشاء لجان تحقيق برلمانية بشأنها كأحداث غرداية وأزمة الزيت والسكر وكذلك قضايا فساد شركة سونطراك، وقضية الطريق السيار شرق غرب إضافة إلى قضية الخليفة بنك هذه القضايا هي أمام القضاء الجزائري اليوم والتي وقف البرلمان أمامها كالمترجح وكأن الأمر لا يعنيه نظرا لسطوة السلطة التنفيذية عليه. لذلك ومن هذا المنطلق نرى ضرورة تفعيل آلية التحقيق البرلماني وذلك من خلال النقاط التالية:

346- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، (د.ط)، دار بلقيس للنشر الجزائر، 2009،

ص. 219-220.

347- أنظر صفحة 67 من هذا البحث.

- ✓ ترتيب جزاءات عن تخلف لجنة التحقيق في إعداد تقريرها وعرضه وإتاحة الفرصة لمناقشته.
- ✓ تيسير نشر التقرير الذي تعده لجنة التحقيق وترتيب جزاءات سياسية أو قضائية على المتسبب والمسؤول عن المخالفات التي تثبتها لجنة التحقيق.
- ✓ تمكين لجان التحقيق البرلمانية من مباشرة أعمالها رغم أن ذات القضية ينظر فيها أمام القضاء، لأن الفرق واضح بين التحقيق البرلماني والقضائي.
- ✓ ضرورة التخفيف من القيود والحدود المفروضة على عمل لجان التحقيق البرلمانية تحت غطاء مبررات المصالح الإستراتيجية للدولة وشؤون الدفاع والامن الداخلي والخارجي والقضايا الاقتصادية وغيرها من المبررات التي تتخذها السلطة التنفيذية حجة غير مقنعة لتبرير تصرفاتها³⁴⁸.
- ✓ وجوب متابعة البرلمان لما تؤول إليه الدعاوى المنظورة أمام القضاء والتي كانت سببا في عدم تشكيل لجنة تحقيق برلمانية أو كانت سببا في تجميد نشاطها، وعرضه على المجلس الشعبي الوطني ليبت فيه بما يراه مناسبا على ضوء الأحكام الصادرة من القضاء، سواء بإعادة تشكيل لجنة تحقيق برلمانية، إثبات المسؤولية السياسية للحكومة، أو تزكية الأحكام الصادرة من القضاء، وهذا يتطلب تعاون وزير العدل مع البرلمان لتسهيل هذه المتابعة عن طريق تزويده بكل ما يحتاجه من بيانات ومعلومات لا تمس بالسرية الوجبة حفاظا على المصلحة العامة.
- ✓ تحويل المعارضة حق تقديم طلب إنشاء لجنة تحقيق إذا أرادت عن طريق رؤساء المجموعات البرلمانية وذلك بشكل دوري كل سنة.
- ✓ استبعاد الأعضاء الموقعين على اللائحة من تشكيلة اللجنة من شأنه أن يؤدي باللجنة إلى عدم الإلمام السريع بمضمون و الوقائع محل النقاش، حيث يعتبر الموقعين على اللائحة الأدرى من غيرهم بموضوع التحقيق لذا نرى ضرورة استبعاد هذا القيد.

348- مزياني حميد، المرجع السابق، ص. 129.

✓ التخلي عن الشرط الذي يلزم استشارة الحكومة من أجل نشر تقرير لجنة التحقيق، لأن ذلك يعتبر انتقاصا من سيادة البرلمان.

نرى في الأخير أن أهم اقتراح في نظرنا والذي من شأنه تفعيل آلية التحقيق هو النص في الدستور وفي القانون الناظم لعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان على إثارة التحقيق البرلماني للمسؤولية السياسية للحكومة إذا ما تم إثبات إدانتها. رغم أهمية تفعيل آلية التحقيق البرلماني ورغم أهمية كل الاقتراحات المقدمة والتي لا تخفى على أحد إلا أن مسودة التعديل الدستوري المرتقب لم تتعرض لها.

ثانيا: إعادة النظر في النصوص الناظمة للآليات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة

يعتبر تفعيل الآليات الرقابية الاستعلامية غير كافي في سبيل تفعيل دور البرلمان في المجال الرقابي والبحث عن سلطة تشريعية حقيقية بل لا بد كذلك من إعادة النظر في الشق الثاني من الآليات الرقابية على أعمال الحكومة والموصوفة بالمرتبة لمسؤوليتها.

سبقت الإشارة إلى أن أغلب هذه الوسائل الرقابية محصورة بيد المجلس الشعبي الوطني دون أن يكون لمجلس الأمة حق في استعمالها، لذا نرى أن أول خطوة يجب التطرق إليها في مسار البحث عن سبل تفعيل العمل الرقابي للبرلمان هو تحويل كلا غرفتيه وسائل رقابية فعلية وفعالة وعلى قدم المساواة، إضافة إلى ما سبق ذكره نقترح النقاط التالية والتي من شأنه كما قلنا تفعيل الدور الرقابي للبرلمان:

✓ ضرورة إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة لرقابة البرلمان على الحكومة وعقلنة القيود المفروضة على البرلمانيين وإعطائهم حرية أكبر في مباشرة مهامهم الرقابية³⁴⁹.

349- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص.177.

- ✓ إعادة النظر كذلك في النسب القانونية المبالغ فيها والمشروطة لتفعيل الآليات الرقابية خاصة ملتزم الرقابة، سواء من حيث النصاب القانوني اللازم للتوقيع على اقتراح ملتزم الرقابة أو المدة المحددة لتصويت³⁵⁰.
- ✓ ربط أهم وسائل الرقابة بميعاد بيان السياسة العامة السنوي من شأنه إضعاف لذا نرى ضرورة تحرير هذه الآليات.
- ✓ النص الدستوري وصراحة على مضمون اللائحة وعن الأثر القانوني المترتب عنها في حالة معارضتها للحكومة³⁵¹.
- ✓ الرفع من النصاب القانوني اللازم لتصويت بالثقة باعتبار أن تقرير الأغلبية البسيطة لتصويت بالثقة يرجع إلى إمكانية أن الأغلبية البرلمانية معارضة للحكومة، وبالتالي كرس المشرع ذلك للإبقاء على حظوظ الحكومة سواء أكانت الأغلبية البرلمانية معارضة لها أو إلى جانبها.
- ✓ إعادة النظر في كيفية مناقشة مخطط عمل الحكومة مع التزام هذه الأخيرة بوضع برنامج مفصل ودقيق بالاعتماد على لغة الأرقام الصحيحة³⁵² والابتعاد عن السطحية والعمومية³⁵³.

350- منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص. 120.

351- المرجع نفسه، ص. 120.

352- أكد السيد النائب يحي بوكلال عن حزب جبهة القوى الاشتراكية، في مداخلة له على مستوى المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة لسنة 2014 أن هذا الأخير والذي طرح لمناقشته من قبل النواب عبارة في الحقيقة عن نص أدبي أعد لغرض تكريس ديكور تقليدي، وأنه أنجز لكي لا يطبق كما هو الشأن بالنسبة للمخططات السابقة، بحيث أنه يفتقد للمصداقية لكونه خال من كل العناصر المهمة كالأرقام والتواريخ التي قد تمكن من المتابعة والرقابة وهو ما يفسر سياسة الهروب إلى الأمام. مداخلة على مستوى المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مخطط

عمل الحكومة لسنة 2014، تم الإطلاع عليها بتاريخ 27 ماي 2015، المتوفرة على الموقع التالي www.ffc-dz.net

353- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص. 177.

الفرع الثاني

آليات إزالة هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان

البحث عن آليات وسبل تفعيل دور البرلمان في المجال التشريعي والمجال الرقابي في سبيل تطوير البرلمان وإعادته إلى مكانته الحقيقية سعياً إلى خلق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يبقى غير كافٍ في ظل هيمنة وسيطرة رئيس الجمهورية على البرلمان من كل النواحي، لذا لا بد من البحث عن آليات لإزالة هذه الهيمنة وذلك من خلال تحرير العمل التشريعي من سيطرة السلطة التنفيذية (أولاً)، وكذا وضع ضوابط للحد من هيمنة رئيس الجمهورية في العمل التشريعي (ثانياً)، كما أنه لا بد من إشراك المعارضة البرلمانية لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية (ثالثاً)، إضافة إلى ضرورة إطلاق مجال إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء (رابعاً).

أولاً: تحرير تنظيم العمل التشريعي من سيطرة السلطة التنفيذية

إنطلاقاً مما سبق فمنح البرلمان حرية في إعداد جدول أعماله يعتبر الخطوة الأولى في مسار التقليل من هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي (أ)، وكذا منح البرلمان حرية في الانعقاد بالتخلي عن فكرة الحصر الزمني ودعوته للإنعقاد في دورات غير عادية باعتبار أن نشاطه يكون على مدار السنة (ب).

أ- منح البرلمان حرية في إعداد جدول أعماله

جدول الأعمال أداة يملكها البرلمان بهدف تنظيم وسير المسائل الداخلية الخاصة به، ولهذا فهو حر في تحديد وترتيب جدول أعماله بالطريقة التي يراها مناسبة، إلا أن هذا لا يعني الحرية المطلقة له، بحيث يكون للحكومة دور فعال من خلال ضبط جدول أعماله وتحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ومناقشة وتصويت. بالتالي تكون كل جلسات البرلمان متمحورة حول مشاريع القوانين ويتم بذلك استبعاد البرلمان عن ممارسة آلياته الرقابية.

باعتبار أن جدول الأعمال عنصر مهم جداً في سير العمل التشريعي، فمن الضروري إعادة النظر في النصوص المنظمة له، لهذا نقترح:

يجب إعادة النظر في تحديد جدول أعمال الغرفتين وذلك عن طريق منح الفرصة لأعضاء البرلمان لوضعه بكل حرية وإدراج المواضيع التي يرونها ضرورية للحد من احتكار الحكومة لترتيب المواضيع.

إزالة كل الوسائل التي تملكها الحكومة و التي من شأنها بسط سيطرتها على العمل التشريعي ومن بينها حق الأولوية الذي تتمتع به في ترتيب مواضيع جدول أعمال البرلمان، بالإضافة إلى حقها في تعديل جدول الأعمال عند إيداعها لمشروع قانون و تلح على استعجاليه، علاوة على ذلك، فيما يخص إدراج مشروع أو اقتراح قانون، كان مستحسنا عدم منح صلاحية طلب إدراجها في حالة عدم تمكن اللجنة المختصة بذلك، لذلك يستوجب في هذه الحالة إنشاء لجنة أخرى تكمل مهام اللجنة السابقة³⁵⁴.

ب- حرية البرلمان للإنعقاد

تتدخل الحكومة كما سبقت الإشارة إليه باستمرار في تنظيم دورات البرلمان سواء العادية أو غير العادية، وهذا ما يمس بمصداقيته. لهذا كان حريا بالمؤسس الدستوري إعادة صياغة المادة 118 من الدستور على النحو الذي يعطي كامل الحرية للبرلمان في تنظيم دوراته، خاصة ونحن مقبلون على تعديل أسمى وثيقة في الدولة، لهذا وعطفا على ما سبق ذكره نقترح:

- ✓ تخويل البرلمان الحرية في تحديد آجال نهاية دورته العادية.
- ✓ منح النواب حق في استدعاء البرلمان لعقد دورة غير عادية، ومن أجل خلق توازن داخل السلطة التشريعية نرى كذلك ضرورة تخويل هذا الحق لأعضاء مجلس الأمة.
- ✓ حصر الحالات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية استدعاء البرلمان للإنعقاد.
- ✓ ترك حيز لنواب البرلمان في تحديد ووضع جدول الأعمال الذي أستدعي من أجله.

354- منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص.108.

ثانيا: وضع ضوابط للحد من هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي

تبقى الحلول والبدائل المقدمة سلفا غير كافية لذلك لا بد من تعزيزها من خلال وضع ضوابط للحد من هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي وذلك من خلال وضع ضوابط حقيقية للحل الرئاسي (أ)، وإحاطة حق طلب المداولة الثانية بشروط فعلية للحد من تعسف رئيس الجمهورية في استعماله (ب).

أ- وضع ضوابط حقيقية للحل الرئاسي

الحل الرئاسي يشكل وسيلة تهديد لاستقرار البرلمان، نظرا لغياب قيود وضوابط حقيقية وفعالة تنظم هذا الحق كما أشرنا إليه سلفا.

مما سبق نرى وجوب تعديل المادة 129 من دستور 1996 بالنص صراحة على ضرورة تسبب قرار الحل، كما هو معمول به في الكثير من دول العالم³⁵⁵، وكذلك عدم السماح لرئيس الجمهورية في استخدام حقه في الحل مرة اخرى ولسبب نفسه وهنا تظهر الأهمية البالغة لفكرة التسبب.

الإستشارة التي يقوم بها رئيس الجمهورية من أجل مباشرة حق الحل هي شكلية وغير ملزمة له³⁵⁶، لذا نرى أن جعل الآراء الاستشارية لكل من رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول ملزمة لرئيس الجمهورية من شأنه المساهمة في ضبط هذا الحق.

تقليص مدة إجراء الانتخابات في حالة الحل والمقدرة بثلاثة (03) أشهر كأقصى حد والاستفادة من التجربة الفرنسية في هذا المجال حيث أن المؤسس الدستوري الفرنسي حدد هذه المدة ونص على أن لا تقل عن عشرين يوما وأن لا تزيد عن أربعين يوما بعد الحل³⁵⁷.

355- أومايوف محمد، المرجع السابق، ص. 190.

356- بتاريخ 04 جانفي 1992 قام السيد الرئيس الشاذلي بن جديد بحل المجلس الشعبي الوطني دون أن يقوم باستشارة الجهات المخولة بتقديم آرائها الاستشارية في ذلك الوقت وهي رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة.
357 - voir art 12/2 de la constitution française, Op.cit

اعتباراً كذلك أن البرلمان هو ممثل للإرادة الشعبية فنحن نقترح ضرورة إدخاله لإقرار حل المجلس الشعبي الوطني³⁵⁸. كما يمكن تحصين المجلس الشعبي الوطني من الحل على الأقل خلال السنتين الأولتين لانتخابه إحتراماً لإرادة الناخبين وحفاظاً على استقرار المؤسسات الدستورية³⁵⁹.

ب- إحاطة المداولة الثانية بشروط فعلية

أقرت المادة 127 من الدستور الحالي، بحق رئيس الجمهورية باللجوء إلى طلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، إلا أنها جاءت خالية من أية شروط شكلية وموضوعية تحد من سيطرة وهيمنة رئيس الجمهورية عليها، وهذا نقترح وضع ضوابط من أجل منع تعسف رئيس الجمهورية في استعمال اختصاصه في الاعتراض على القوانين:

وضع شروط طلب المداولة الثانية كضرورة تسببه، وذلك بأن يقوم رئيس الجمهورية بإرجاع النص التشريعي مرفقاً برسالة ليشرح فيها للمجلس الشعبي الوطني أسباب رفضه إصدار هذا النص³⁶⁰، وبالتالي يجب العودة إلى ما كان عليه الحال في ظل دستور 1963.

ترك السلطة التقديرية في إدراج مبررات الرفض من عدمه إلى نواب المجلس الشعبي الوطني³⁶¹، فإذا ظهر لهم عدم صحة الأسباب المذكورة في الطلب، فلهم أن يرفضوا تعديل القانون بإبقائه على صورته الأولى، إما إذا راو أن الأسباب التي ذكرها الرئيس صحيحة فلهم أن يعدلوا القانون وفق مبتغاه بتصحيحهم الخطأ التي ارتكبت في إعداد القانون. لأن عدم تسبب طلب إجراء مداولة ثانية يعني إتصاف الإعتراض بالطابع العام، وكذلك أن الإعتراض ينصب على النص بكامله دون تحديد، إلا إذا أراد ذلك رئيس الجمهورية بمحض إرادته³⁶². لهذا كان من الأجدر

358- منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص. 118.

359- عمار عباس، "تأملات في التعديل الدستوري الجديد"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع والعشرون، 2014، ص. 39-40.

360- بركات احمد، المرجع السابق، ص. 94.

361- عيادي سعاد، المرجع السابق، ص. 35.

362- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 267.

على المؤسس الدستوري الجزائري النص صراحة على النوع الذي اتبعه أثناء اعتراضه على النصوص القانونية فهو مطلق أي الإعتراض يشمل كامل النص، أم جزئي أي بعض أحكام النص، كما ذهب إليه الدستور الفرنسي في مادته 02/10 بأخذه للنوعين حيث تنص:

«...il peut, avant l'expiration de delai demander au parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles...».

يجب أيضا إعادة النظر في النسبة المطلوبة لإقرار القانون من طرف المجلس الشعبي الوطني وهي (3/2)، وتوسيع الاختصاص لمجلس الأمة كما كان عليه الحال في الدستور الفرنسي، حيث جاءت المادة 10 بصيغة إلزام رئيس الجمهورية في إرجاع القانون إلى البرلمان بغرفتيه، ومن ثم عدم تقرير المجلس الشعبي الوطني لوحده في شأن إعادة مداولة النص التشريعي حتى يصبح الأمر يتماشى مع مفهوم طلب مداولة ثانية³⁶³. وبالتالي نقترح أن يضاف إلى نص المادة 02/127 من الدستور الحالي عبارة -دون الإخلال بأحكام المادة 03/120- أو مع مراعاة أحكام المادة 03/120- بعد عبارة المجلس الشعبي الوطني، ونفس الأمر في نص المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02.

طلب إدراج الإجراءات التي يتطلبها موضوع طلب المداولة الثانية، سواء يتعلق الأمر بنظام المجلس الشعبي الوطني أو نظام مجلس الأمة وكذا القانون العضوي رقم 99-02، فعلى الأقل أن يتضمن هذا الطلب تقديمه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره يعلم النواب بذلك، ثم يعرض على اللجنة المختصة التي تعد تقريرا في مدة زمنية محددة، ثم يعرض على التصويت بالنسبة المحددة 3/2، ونفس الشيء بالنسبة للغرفة الثانية، لكن بالتصويت المحدد لها سلفا وهي 4/3 أعضاء³⁶⁴.

363- بوقفة عبد الله، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.279.

364- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.267.

ثالثا: تقوية المعارضة كمدخل لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية

الوضع السائد داخل البرلمان جعله بعيدا عن تحقيق فعالية لدوره، في الحد من الإنحرافات والتجاوزات التي تصدر من جانب السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، ومن ثم حماية حقوق وحرريات الأفراد الذين يمثلهم البرلمان في مواجهتها لتجسيد احترام القواعد الدستورية التي تحمي هذه الحقوق والحرريات. هذا الوضع الذي يشهد سيطرة الأغلبية الموالية لرئيس الجمهورية وبالتالي باتت مجموعات المعارضة السياسية مجرد قوى ضعيفة ومفتتة وعاجزة عن القيام بدور حاسم في تشكيل البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية المناسبة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فالمعارضة في الجزائر تتعرض للاحتواء التدريجي من طرف السلطة التنفيذية مقابل امتيازات مادية أو امتيازات سياسية.

تدهور وظيفة المعارضة أدى إلى تدهور الديمقراطية التمثيلية، والتعددية الحزبية اليوم في الجزائر تتجه تدريجيا إلى التعددية داخل الحقل السياسي وأحادية الاتجاه داخل البرلمان³⁶⁵. تفعيل البرلمان من خلال تفعيل المعارضة البرلمانية³⁶⁶ يقتضي البحث عن آليات لجعلها أكثر تأثيرا في البرلمان، وذلك من خلال دسترة المعارضة (أ)، وتوسيع عملية اخطار المجلس الدستوري إلى المجموعات البرلمانية (ب).

365- بن أحمد سمير، آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص. 145-146.

366- تعرف المعارضة البرلمانية على أنها كل معارضة تصدر من نواب وأعضاء البرلمان، وتستمد أهميتها من كونها تضمن على الأقل إخضاع مختلف أعمال الحكومة لدراسة نقدية، وتستعمل في ذلك كل الوسائل المتاحة له من أجل إجبار الحكومة على تبرير سياساتها بشكل علني أمام المؤسسة البرلمانية، مما يؤدي إلى وضع الحكومة في موقف حرج أمام البرلمان. للمزيد من التفاصيل راجع في هذا الصدد: ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 86-88.

أ-دسترة المعارضة

الإعتراف بالتعددية الحزبية والنص على ذلك دستوريا³⁶⁷، غير كاف للقول بأن المعارضة البرلمانية تشكل مركز داخل البرلمان الجزائري، حيث أن الواقع يؤكد ضعفها وإحتوائها التدريجي كما سبق الذكر من قبل السلطة التنفيذية، حيث أن الأغلبية البرلمانية الموالية لرئيس الجمهورية هي من تشكل مركز الثقل داخل البرلمان.

يعتبر الدستور أسمى وثيقة قانونية في الدولة، وبالتالي فإن الإعتراف بالمعارضة البرلمانية بموجب نص دستوري صريح حتما سيمنحها مركزا قانونيا ساميا قصد التوصل إلى التعبير عن افكارها السياسية داخل البرلمان وتجسيد تطلعات الأقلية السياسية التي تمثلها³⁶⁸.

نوه أن فكرة دسترة المعارضة البرلمانية ليست من وحي خيالنا، بل هي مستوحاة من المؤسس الدستوري الفرنسي حيث جاء بها لأول مرة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي استهدف تحديث مؤسسات الجمهورية الفرنسية، فمنح مركزا دستوريا للمعارضة البرلمانية كآلية للتحديث المؤسساتي لضمان فعالية التمثيل الشعبي داخل المجلس التشريعي لأن الديمقراطية الحديثة ليست حكم الأغلبية بل تقوم كذلك على إشراك الأقلية³⁶⁹. كما أن المؤسس الدستوري الفرنسي سعى إلى ضمان كلمة الاحزاب المعارضة داخل البرلمان بموجب المادة 1/51 من الدستور الفرنسي، حيث قيد الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بضرورة الإعتراف بحقوق المجموعات البرلمانية التابعة للمعارضة والأقليات³⁷⁰. كما منح كذلك المؤسس الفرنسي ضمانا أخرى للمعارضة قصد المشاركة الفعلية في العمل البرلماني بحجز حصة في كل شهر لمبادرة المجموعات البرلمانية المعارضة في كل غرفة من البرلمان الفرنسي خاصة مجموعة الأقليات³⁷¹.

367- تنص المادة 1/42 من دستور 1996، المرجع السابق، على مايلي : "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به

ومضمون"

368- يوسفى فايزة، المرجع السابق، ص. 11.

369 - pour plus de détails sur ce point voir :

ARIAN Vidal – Naquet : « L'institutionnalisation de l'opposition Quel statut pour quelle opposition ? », in R.F.D.C, N° 77, 2009/1, pp, 153-173.

370 -article 51/1 de constitution Française, Op. cit, dispose : « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ».

371- pour plus de détails sur ce point voir :ARIAN Vidal – Naquet , ibid, pp,135-173.

يمكن الإستفادة من التجربة الفرنسية وفق ما تم ذكره أعلا في مجال دسترة المعارضة البرلمانية سعيا لتحديث و تفعيل المؤسسة التشريعية في الجزائر، خاصة والجزائر مقبلة على تعديل الدستور، حيث أن ذلك سيسمح بالتواجد الفعلي في المؤسسة التشريعية ومنه الرقي بهذ الأخيرة.

ب- توسيع جهات إخطار المجلس الدستوري إلى المجموعات البرلمانية

قصر وإنفراد رئيس الجمهورية بحق اخطار المجلس الدستوري فيما يخص القوانين العضوية وكذا النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يدل على سمو مركزه في النظام الدستوري الجزائري وانه وسيلة للحد من الصلاحيات التشريعية للبرلمان³⁷²، رغم ان حق الإخطار يمتد كما سبق الذكر إلى كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة³⁷³، وباعتبار ان المجلس الدستوري الجزائري يختص بالرقابة على أعمال السلطين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي يجب على المعارضة البرلمانية الاستفاداة من أدائه الرقابي، وعليه وبالنظر إلى أن طريقة انتخاب رئيسي غرفتي البرلمان من الأغلبية الفائزة في الإنتخابات التشريعية، فإنه لا يرجى من الأغلبية أن تخطر المجلس الدستوري بشأن قانون وافقت عليه نفس التركيبة السياسية³⁷⁴.

عظفا على ما تقدم ذكره نرى ضرورة توسيع حق الإخطار إلى رؤساء المجموعات البرلمانية، ولما لا الاستفادة من التجربة الفرنسية في هذا المجال حيث تمد آلية الإخطار في النظام الفرنسي إلى المجموعات البرلمانية حيث تنص المادة 61/2 من الدستور الفرنسي على ما يلي:

"Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs".

372- أنظر صفحة رقم 8 من هذا البحث.

373 - أنظر المادة 166 من دستور 1996، المرجع السابق.

374- يوسف فيفايزة، المرجع السابق، ص.12.

منحت في هذا السياق مسودة التعديل الدستوري المرتقب الأقلية البرلمانية حق إخطار المجلس الدستوري حول مدى مطابقة النصوص القانونية مع الدستور، والطعن في القوانين التي يصادق عليها البرلمان بالأغلبية البرلمانية، حيث يمكن لسبعين نائبا أو أربعين عضوا في مجلس الأمة إخطار المجلس الدستوري، غير أننا نرى أن هذا الإقتراح الذي تضمنته مسودة التعديل لا يرقى إلى ما هم منتظر منه، أولا من حيث عدم المساواة بين الغرفتين في النصاب اللازم من النواب أو أعضاء البرلمان لمباشرة الإخطار، وكذا نرى أن اشتراط عدد سبعين نائبا من نواب المجلس الشعبي الوطني مبالغ فيه.

يجب كذلك توسيع حق الإخطار بشأن القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان إلى كل الجهات التي لها حق الإخطار وعدم حصرها فقط في رئيس الجمهورية. كما نرى كذلك ضرورة منح الأفراد حق الإخطار لدفاع عن حقوقهم بأنفسهم، باعتبارهم أصحاب المصلحة، حيث نرى أن حصر جهات الإخطار في الهيئات السياسية فقط يؤدي إلى عدم فعالية الرقابة الدستورية³⁷⁵.

يبقى في الأخير ضرورة الإشارة إلى أن إدخال تعديل على نظام الإخطار قد يكون بلا معنى إذا لم يكن المجلس الدستوري مستقلا لذا لا بد من ضمان استقلالية هذا الأخير.

رابعا: اللجنة المتساوية الأعضاء

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مسألة الخلاف بين غرفتي البرلمان في المادة 03/120 من الدستور الحالي، حيث جعل اللجنة كآلية لحل الخلاف بين الغرفتين، وخول صلاحية استدعاءها للوزير الأول وهو امتياز له دون رئيسي غرفتي البرلمان مع أن مجلس الأمة هو مثير الخلاف حول النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. فحسب اعتقادنا، كان من اللازم أن يتترك حق استدعاءها لصاحب النص، فإذا كان اقتراحا كان الاستدعاء من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، وان كان مشروع قانون كان الاستدعاء من الوزير الأول.

375- منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص. 115.

تقاديا لتعطيل العمل التشريعي لابد من تحديد أجل معين لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء والذي لا يجب أن يتعدى ثمانية (08) أيام، وبفوات هذه المدة تتعدد اللجنة بقوة القانون وذلك لمنع بقاء القانون معلقا.

سحب النص من طرف الحكومة كنتيجة لعدم وصول اللجنة المتساوية الأعضاء إلى اتفاق حول الأحكام محل الخلاف يعد عملا سلبيا، لهذا كان من المنطقي اللجوء إلى حل آخر يحول دون تجميد النص القانوني كإعطاء المجلس الشعبي الوطني سلطة البت نهائيا في الخلاف.

خاتمة الفصل الثاني

يمارس البرلمان في مجال رقابة على أعمال الحكومة من خلال نوعين من الآليات حيث يوصف النوع الأول بأنه عديم الأثر ولا يرتب مسؤولية الحكومة فلا تتعدى أن تكون عملية تحري وجمع معلومات حيث تعتبر الأسئلة بشقيها فضاء للمناقشة دون فعالية، يبقى كذلك الإستجواب آلية غير مجدية ولا تعكس الكم الهائل من الشروط التي أحيطة به، في حين نجد أن آلية التحقيق مغيبة، بينما يوصف النوع الثاني من الآليات الرقابية البرلمانية بأنها مرتبة لمسؤولية الحكومة والتي تتمثل في عرض مخطط عمل الوزير الأول على البرلمان والرقابة اللاحقة لبيان السياسة العامة، هذا الأخير تترتب عنه آليات رقابية أخرى هي إيداع ملتمس الرقابة الذي يعتبر أشد الآليات الرقابية للبرلمان غير أنه محاط بمجموعة من القيود ما يجعله فكرة صعبة التحقيق، يضاف إليه إصدار الاتحة التي تعتبر عديمة الأثر نظرا لغياب نصوص دستورية وقانونية تبرز محتواها وأثارها، زيادة على ذلك طلب التصويت بالثقة الذي يكون من قبل الوزير الأول، هذه الآليات الرقابية حتى وإن وصفت بأنها مرتبة لمسؤولية الحكومة إلا أنها تبقى شكلية ونظرية وصعبت التحقيق.

تمارس السلطة التنفيذية مقابل ذلك آليات رقابية على البرلمان، حيث يتحكم رئيس الجمهورية في مسار القانون وإمكانية تعطيله من خلال حق الاعتراض وإحالة القوانين إلى المجلس الدستوري، يمتد تحكم رئيس الجمهورية ليشمل تشكيلة البرلمان من خلال وجود أغلبية مواتية لرئيس الجمهورية وكذا من خلال الثلث المعين على مستوى مجلس الأمة حيث يعمل هذا الأخير على تعطيل إقتراحات القوانين المخالفة لتوجهات الرئيس بل أكثر من ذلك يتحكم رئيس الجمهورية في البرلمان من الناحية الوظيفية من خلال حق الحل الرئاسي الذي يهدد به إستقرار البرلمان والذي يعتبر من مظاهر تدهور العلاقة بين السلطتين من جهة و في المقابل يكرس تفوق وهيمنة السلطة التنفيذية، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يوجه البرلمان ويتحكم في مساره من خلال حق توجيه خطاب إلى البرلمان. تعتبر رقابة الحكومة على البرلمان أشد تأثيرا عليه وأكثر خطورة خاصة من خلال حق الحل الرئاسي حيث يعمل هذا الأخير على تعطيل الرقابة البرلمانية خاصة ملتمس

الرقابة خوفا من سلاح الحل، مما يكرس ويعزز تفوق السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

الوضعية التي آل إليها البرلمان سواء في المجال التشريعي وكذا في المجال الرقابي وفقدان التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية وترجيح كفة هذه الأخيرة، تحتم ضرورة مراجعة هذه العلاقة بإعادة ضبطها على كل المستويات، بدءا من المجال التشريعي باعتباره الإختصاص الأصيل للبرلمان وذلك بتفعيله وتطويره من خلال عدة بدائل وسبل منها إطلاق مجال تدخله لسن القوانين والتخلي عن فكرة الحصر، وكذا تخويل مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالقوانين. إضافة إلى ضرورة التعزيز من قدرات البرلمانين من أجل الرقي بالتشريع بالتركيز على فكرة الدعم الفني. وبالخصوص التخلي عن فكر التعيين التي تعني الخضوع.

تبقى الآليات التي تم ذكرها بدون جدوى إذا لم يوضع حد للصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية من خلال إعادة النظر في المجال التشريعي الممنوح له.

تقوية مركز السلطة التشريعية يقنضي ضرورة تفعيل المجال الرقابي للبرلمان من خلال تفعيل الآليات الممنوحة للبرلمان وذلك بعقلنة القيود المبالغ فيها على الآليات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة وبالأخص ملتمس الرقابة.

يبقى كل ما قيل غير كافي إذا لم يتم تكريس آليات لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان من خلال تحرير هذا الأخير وظيفيا وعضويا من هذه الهيمنة، وذلك بوضع ضوابط فعلية للحل الرئاسي وضرورة تفعيل دور المعارضة البرلمانية حيث تعتبر سلطة مضادة لرئيس الجمهورية من خلال تكريسها بموجب نص دستوري كل هذا بحثا عن تحديث السلطة التشريعية وسعيا لتحقيق التوازن المفقود.

خاتمة

على ضوء دراستنا لمختلف النصوص القانونية المنظمة للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يظهر جليا تفوق السلطة التنفيذية والهيمنة التي يمتاز بها رئيس الجمهورية بوضوح على البرلمان، والسبب يعود أساسا إلى المصدر الذي يستمد منه شرعيته فباعتباره منتخب من قبل الشعب مباشرة، يعتبر الممثل الفعلي للشعب والمعبر عن إرادته والقائم على رعاية مصالحه وهو ما يؤهله لأن يكون مجسدا للدولة وللأمة في آن واحد.

استمد المؤسس الدستوري قاعدة انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب من النظام الرئاسي، لكن دون الأخذ بالآليات الأخرى التي تجعل من النظام الرئاسي نظام توازن السلطات، بل أضاف إليه تلك التي تحظى بها السلطة التنفيذية في النظام البرلماني لاسيما في مجال التشريع، الشيء الذي جعله يشكل مركز ثقل على هرم السلطة الأمر الذي أدى إلى غموض طبيعة النظام السياسي الجزائري و صعوبة تصنيفه.

رغم تضمين دستور 1996 لبعض التعديلات المتعلقة بالسلطة التشريعية التي هدفها إعادة الاعتبار لهذه السلطة، وكذا مع القراءة الأولية للخطوط العريضة للدستور خاصة المادة 98 منه تبدا محاولة تدعيم السلطة التشريعية عن طريق استحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية من أجل تقوية العمل التشريعي، إلا أن صدى هذه الغرفة مقيد ومشلول سواء بحكم تشكيلتها أو مهامها باعتبار أن نظام المجلسين في الجزائر يتميز بميزة انعدام التوازن بين السلطات الممنوحة لكلا غرفتين البرلمان.

عمل المؤسس الدستوري أيضا على توسيع مجالات القانون العادي مع إدراج طائفة القوانين العضوية إلا أن ذلك لم يضع حدا لضعف الدور التشريعي للبرلمان بغرفتيه والوضع الهامشي الذي يوجد عليه، بل على العكس ساهمت هذه التعديلات في تقوية السلطة التنفيذية، لهذا فالكلام عن السلطة التشريعية التي توحى به المادة 98 من الدستور أمر مبالغ فيه عندما نجد أن مبادرة النواب مشلولة فعلمية إعداد القوانين التي تعتبر الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية نجدها تتقاسمها مع الحكومة، إلى حد أن الأغلبية الساحقة للنصوص التشريعية التي وضعت هي من أصل حكومي لم يشارك البرلمان في وضعها إلا بصفة رمزية. وكذلك أمام ضعف واضمحلال

دور البرلمان في العملية التشريعية لا تزال الحكومة تحتفظ بمكانة هامة، تبياننا لذلك فهي تشارك في تنظيم الدورات البرلمانية، كما تساهم في تحديد جدول أعماله الذي يعد مفتاح العمل التشريعي داخل البرلمان وأداة تنظيم وسير عمله.

يتمتع بها رئيس الجمهورية إضافة إلى ما سبق ذكره بمجال خصوصي يشرع فيه بصفته ممثلاً للدولة في الخارج وذلك عن طريق إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، كما خوله المؤسس سلطة التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية التي تعد مظهراً من مظاهر انفلات التشريع من البرلمان، وذلك في ظل غياب قيود وظوابط حقيقية تحد في استعمالها.

من جهة أخرى نجد أن المؤسس جعل من البرلمان المشرع الاستثنائي بحصره لمجال تدخله في التشريع، في حين أطلق مجال التنظيم الممنوح لرئيس الجمهورية ما جعله يعتبر سلطة تشريعية بامتياز.

تدخل السلطة التنفيذية لا يتوقف عند هذا الحد بل يمتد إلى إدارة الإجراءات التي تسمح للقانون دخوله حيز التنفيذ وذلك عن طريق إصداره ونشره بالجريدة الرسمية.

يكون لرئيس الجمهورية إلى جانب هذه السلطة الخصوصية في سن القواعد القانونية سلطة أخرى لا تقل أهمية تتمثل في سلطته الخاصة بالرجوع مباشرة إلى الشعب صاحب السيادة وذلك من أجل تجاوز إرادة البرلمان وتعجيزه عن أداء وظيفته التشريعية سواء بشأن الاستشارة حول قضية ذات أهمية وطنية أو مسالة تعديل الدستور.

استمر المؤسس الدستوري في دعم وتقوية السلطة التنفيذية وفي مقدمتها رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية، من خلال عدم النص دستورياً على المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية، ويفهم من هذا أن المؤسس قد أفاد رئيس الجمهورية بكامل الاستقلالية التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام البرلماني في مقابل ذلك نجد المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

كرس المؤسس آليات قانونية متنوعة تهدف إلى تمكين البرلمان من ممارسة رقابته على الحكومة، وعلى الرغم من كثرت هذه الآليات فإنها تبقى عديمة الفعالية كونها فارغة من محتواها فبعدما كانت في السابق عديمة الجزاء والأثر، فإنه وبعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبحت غير مجدية لأنها تطبق على غير ذي صفة، لأن الحكومة في السابق كانت صاحبة برنامج يتم مناقشته سياسيا كل سنة ومن خلاله تمارس عليها الرقابة البرلمانية إلى أنها اليوم لا تملك برنامجا ولا تشارك في رسم السياسة العامة للدولة.

خص المؤسس الدستوري زيادة على ذلك رئيس الجمهورية بوسائل قانونية أخرى تسمح له بالتدخل شخصيا لعرقلة مسار اكتمال العمل التشريعي عن طريق آلية طلب المداولة الثانية من نواب المجلس الشعبي الوطني على القوانين التي حازت موافقة غرفتي البرلمان، كذلك وعن طريق تحكمه الصارم في الرقابة على دستورية القوانين عن طريق المجلس الدستوري الذي لا يتحرك إلا بناء على إجراء الإخطار وهذا ما يحول دون إعطاء مصداقية فعلية لهذه السلطة التشريعية.

يضاف إلى كل هذا تحكمه في البرلمان سواء من الناحية العضوية، وذلك من خلال وجود أغلبية الرئاسية، ومن خلال تعيينه لثلث أعضاء مجلس الأمة المعرقل لكل عمل تشريعي. وكذلك تحكمه من الناحية الوظيفية من خلال سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني التي لا تتناسب مع النظام البرلماني الذي يكون الحل فيه حقا للوزير الأول أصلا كما لا تتلاءم مع النظام الرئاسي الذي لا يسمح فيه لرئيس الدولة حل البرلمان. يمتد التدخل الحكومي أيضا في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول حكم أو أحكام معينة لأي نص من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء.

يمكن القول أن النظام السياسي الجزائري تجاوز النظامين الرئاسي والبرلماني رغم أنه أخذ من كل نظام بعض الأسس الخصائص وبالأخص النظام البرلماني دون أن يتبناها صراحة. توجه المؤسس الدستوري إلى منح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة وكذا منحه نوع من الهالة والقداسة وجعله محور كل تميز وحجر الزاوية في النظام السياسي الجزائري يجعل من طبيعة هذا الأخير رئاسيوية.

يرى الأستاذ بوكرا إدريس في هذا الصدد أن مجمل الصلاحيات الرئاسية تدعم توجه النظام إلى نظام رئاسي، وأن معالجة أزمة القانون الدستوري في الجزائر بعد الإستقلال مرّ من تجاوز إلى آخر، من تجاوز في التقليد إلى تجاوز في التشويه، تجاوز للنظام البرلماني وتشويه لنظام الرئاسي³⁷⁶.

اللاتوازن الذي يطبع العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يستلزم إعادة النظر في النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لها باعتبارها السبب الرئيسي في هذا الإختلال وذلك من خلال إيجاد بدائل لإعادة البرلمان إلى مكانته الأصلية بداية من المجال التشريعي من خلال إطلاقه بالتخلي عن فكرة الحصر وكذا التأسيس لثنائية برلمانية حقيقية من خلال منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، والعمل على الرفع من مستوى النواب بالإعتماد على آلية الدعم الفني وكذا ضرورة ربط الترشح لمنصب النيابة بمستوى تعليمي معين.

تستلزم عملية تحقيق التوازن المفقود ضرورة إعادة النظر في تشكيلة البرلمان والتخلي عن فكرة التعيين، بالموازاة مع ذلك لا بد من الحد من الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية وذلك بمد يد البرلمان إلى هذه المجالات سواء من خلال إطلاق مجال المعاهدات الدولية، وضرورة وضع ضوابط فعلية للتشريع بأوامر، وإعادة النظر في النصوص المنظمة للإصدار والنشر.

يعتبر تفعيل المجال الرقابي للبرلمان من المتطلبات الأساسية لتحقيق التوازن المفقود، بدءاً بالآليات الرقابية الاستعلامية بمنحها أكثر فعالية، كما أنه لا بد من إعادة النظر في النصوص النازمة للآليات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة والتخلي عن القيود والأنصبة المبالغ فيها لتفعيل هذه الآليات.

الحلول التي تم تقديمها تبقى غير فعالة إذا لم تتركس آليات لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية ولن يتأتى ذلك إلا من خلال تحرير البرلمان وظيفياً وعضوياً من هذه السيطرة خاصة الحل الرئاسي الذي يعتبر السبب في تعطيل الآليات الرقابية وسبب ضعف البرلمان.

³⁷⁶ بوكرا إدريس، "التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، 2004، ص.136.

يبقى تفعيل دور المعارضة البرلمانية من خلال النص عليها دستوريا من بين أهم السبل لإعادة الاعتبار للسلطة التشريعية وكذا للحد من سطوة رئيس الجمهورية عليه.

عمل القانون العضوي رقم 99-02 على تكريس تفوق السلطة التنفيذية باعتباره قانون إجرائي وإذا أخذنا بعين الاعتبار أنه كان مشروع قانون وليس اقتراح قانون فهذا يعني أن الحكومة حددت بقوة حسب تصورهما طرق وأساليب عمل غرفتي البرلمان، لذا لا بد من تعديله خاصة أنه أضحى لا يتماشى مع الدستور بعد التعديل الدستوري لسنة 2008.

رغم الحاجة الماسة إلى ضرورة تعديل النصوص الدستورية التي تنظم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نظر إلى التوازن المفقود، إلا أن مسودة التعديل الدستوري المرتقب لم ترقى إلى ما كان مأمولا منها حيث أنها تبقي دار لقمان على حالها بتفوق السلطة التنفيذية وضعف وتبعية السلطة التشريعية، لذا لا بد من التقليل من أهمية الإصلاحات الدستورية القادمة باعتبار أنها كالتعديلات التي سبقتها كانت تغير من أجل التغير فقط وليس بهدف الإصلاح هذا الأخير الذي لن يتحقق إلا بوجود إرادة حقيقية.

خير ما نختم به هو مقولة للعماد الأصفهاني :

"إني رأيت أنه لا يكتب إنسانا كتابا في يومه إلا قال في غده

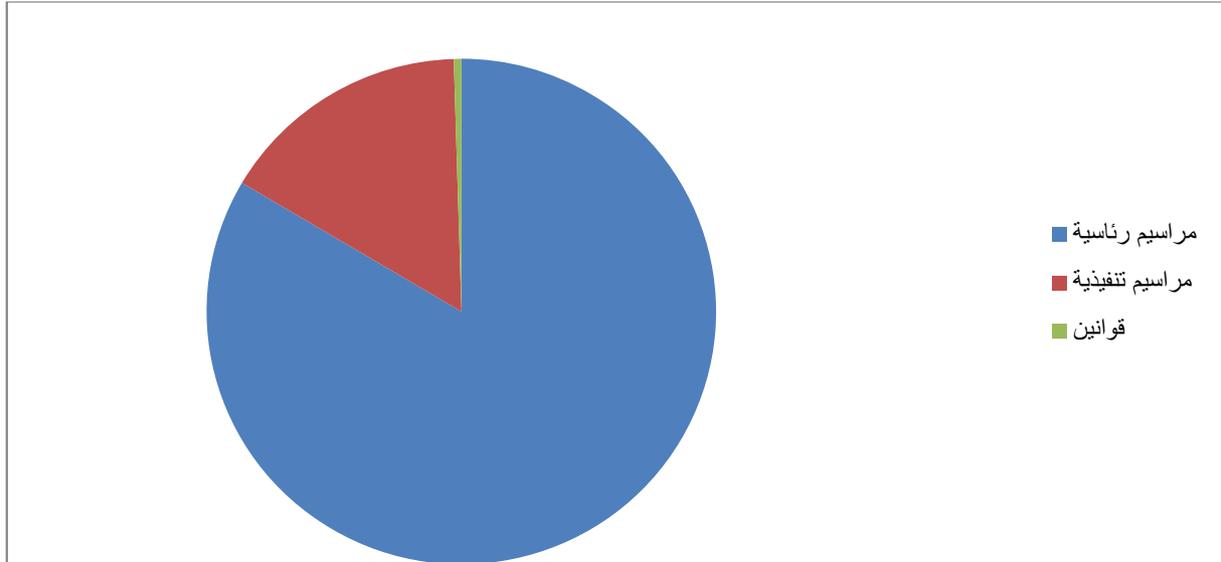
لو غير هذا لكان أحسن و لو زيد كذا لكان يستحسن ولو قدّم

هذا لكان أفضل ولو ترك هذا لكان أجمل وهذا من أعظم العبر

وهو دليل على إستلاء النقص على جملة البشر "

الملاحق

حصيلة المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية و القوانين لسنة 2010



حصيلة الأسئلة الشفوية على مستوى غرفتي البرلمان خلال دورة ربيع 2014 للعهدة
التشريعية السابعة 2012 / 2017

<u>الأسئلة الشفوية</u>	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المتبقية
المجلس الشعبي الوطني	ستة و ثلاثون (36) سوآلا	تسعة عشر 19 سوآلا	سبعة عشر 17 سوآلا
مجلس الأمة	خمسة عشر (15) سوآلا	ستة (06) أسئلة	تسعة (09) أسئلة

- المصدر : وزارة العلاقة مع البرلمان

حصيلة الأسئلة الكتابية على مستوى غرفتي البرلمان خلال دورة ربيع 2014 للعهد

التشريعية السابعة 2012 / 2017

عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المطروحة	<u>الأسئلة الكتابية</u>
واحد و عشرون (21) سوآلا	إثنان و ستون (62) سوآلا	ثلثة و ثمانون (83) سوآلا	المجلس الشعبي الوطني
		لم يطرح أي سوآل	مجلس الأمة

- المصدر : وزارة العالقة مع البرلمان

قائمة المراجع

❖ المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

- 1- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري: (النظرية العامة للدساتير)، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 2- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، (د.ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 3- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996)، الجزء الثالث -السلطة التنفيذية-، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 4- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996)، الجزء الرابع- السلطة التشريعية والمراقبة-، (د.ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 5- بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري (نشأته-وأحكامه-ومحدداته)، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 6- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، (د.ط) دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 7- بوقفة عبد الله، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة تاريخية- قانونية - سياسية، (د.ط)، دار الهدى، الجزائر، 2006.
- 8- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (د.ط)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 9- بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، (د.ط)، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.

- 10- **خرباشي عقيلة**، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، (د.ط)، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 11- **ديدان مولود**، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، (د.ط)، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- 12- **ديدان مولود**، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، (د.ط)، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2009.
- 13- **سعدي محمد الخطيب**، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية - دراسة مقارنة-، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
- 14- **عباس عمار**، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، (د.ط)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 15- **عمر صدوق**، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 16- **عمير سعاد**، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، (د.ط)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 17- **قرانة عادل**، النظم السياسية (أشكال الحكومات- الأنظمة السياسية المعاصرة- النظام السياسي الجزائري)، (د.ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د.س.ن.
- 18- **ماجد راغب الحلو**، الدولة في ميزان الشريعة(النظم السياسية)، (د.ط)، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999.
- 19- **نسيب محمد ارزقي**، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، (د.ط)، دار الأمل، الجزائر، 1998.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه

- 1- **أومايوف محمد**، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- 2- **بوضياف محمد**، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008.
- 3- **بوالشعير سعيد**، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 1984.
- 4- **بورايو محمد**، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012.
- 5- **حميدشي فاروق**، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004.
- 6- **خربا شي عقيلة**، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010.
- 7- **رابحي أحسن**، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية-بنعكنون-، جامعة الجزائر، 2006.
- 8- **شريط الأمين**، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 1991.
- 9- **شريط وليد**، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 10- **لوشن دلال**، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2012.

11- **لوناسي ججيقة**، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.

ب- مذكرات الماجستير

1- **أفطوش براهيم**، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل15 نوفمبر 2008، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.

2- **بركات أحمد**، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، 2008.

3- **بلورغي منيرة**، المركز القانوني لرئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.

4- **بن أحمد سمير**، آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.

5- **بن بغيطة ليلى**، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.

6- **بن سرية سعاد**، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون 19/08)-دراسة مقارنة-، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير، شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، جامعة أحمد بوقره، بومرداس، 2010.

- 7- **بن صفي علي**، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
- 8- **بوجمعة لونيس**، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006.
- 9- **بوقفة عبد الله**، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963، أطروحة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997.
- 10- **تميمي نجاة**، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003.
- 11- **ذاودي عادل**، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
- 12- **ذبيح ميلود**، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006.
- 13- **ردادة نور الدين**، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006.
- 14- **سعودي باديس**، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006.

- 15- **شاشوه عمر**، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- 16- **شامي رابح**، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الادارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
- 17- **شاهد أحمد**، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009.
- 18- **شفار علي**، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، بحث مقدم لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.
- 19- **طارق عاشور**، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009.
- 20- **عبد سليمة**، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
- 21- **عبد اللاوي زينب**، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.
- 22- **عفرون محمد**، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.

- 23- عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية-دستور 1996-، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
- 24- الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
- 25- غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية ببن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.
- 26- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 27- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- 28- مختاري عبد الكريم، الممارسة الجزائرية في مجال المعاهدات الدولية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامع مولود معمري، تيزي وزو، 2004.
- 29- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري(دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 30- مزياني لؤناس، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

31- مفتاح حنان، رئيس الجمهورية بين الدستوريين الجزائري والأمريكي-دراسة مقارنة-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.

32- ولد علي تكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.

33- ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

ت- مذكرات الماستر

1- بناي خديجة وخلوفي حفيظة، إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، 2013.

2- بوخاري جمال الدين وجيلالي يوسف، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

3- بورجاح علي وبوجاجة نجيب، مبدأ الفصل بين السلطات في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

4- شية حسين وشرشاري فاروق، التشريع بأوامر-سلطة تشريعية موازية-، مذكرة ماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

5- منصر نسيم وخالدي حكيمة، المركز القانوني للسلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج شهادة الماستر، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

ثالثا: المقالات

1- بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، "الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، 2013، ص ص. 167-181.

2- بوجمعة صويلح، "مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس والعشرون، 2010، ص ص. 20-36.

3- بودهان موسى، "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، العدد الثاني، 2000، ص ص. 33-42.

4- بوسطة شهرزاد ومدور جميلة، "مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، ص ص. 344-363.

5- بوكرا إدريس، "مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة إدارة، العدد الأول، 2000، ص ص. 67-79.

6- بوكرا إدريس، "التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، 2004، ص ص. 130-147.

8- حمامي ميلود، "دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع عشر، 2007، ص ص. 63-174.

9- دنش رياض، "المسؤولية السياسية والجناية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، ص ص. 378-399.

- 10- شريط الأمين، "بعض شروط صناعة التشريع"، مجلة الوسيط، العدد الخامس، 2008، ص 23-15.
- 11- شريط الأمين، "مكانة البرلمان الجزائري في إجتهااد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013، ص 8-34.
- 12- شريط وليد، "إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)"، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث، 2014، ص 79-129.
- 13- شيهوب مسعود، "ماذا ينتظر المواطن من البرلمان؟ سؤال أم جدل؟ أو كيف يمكن تحويل الجدل إلى حوار"، مجلة مجلس الأمة، العدد الثامن والأربعون، 2001، ص 36-40.
- 14- شيهوب مسعود، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، العدد الثاني، 2003، ص 8-15.
- 15- عاشوري العيد، "نحو تطوير رقابة الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع عشر، 2006، ص 55-73.
- 16- عاشوري العيد وإبراهيمي يوسف، "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، مجلة النائب، العدد الأول، 2003، ص 12-21.
- 17- علوش فريد، "المجلس الدستوري الجزائري-التنظيم والاختصاصات-"، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، ص 106-118.
- 18- عمار عباس، "تأملات في التعديل الدستوري الجديد"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع والعشرون، 2014، ص 20-43.
- 19- عمير سعاد، "النظام القانوني لمجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس عشر، 2007، ص 40-57.
- 20- لزهاري بوزيد، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد ، 2002، ص 37-46.

- 21- لزهازي بوزيد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، 2007، ص ص. 44-76.
- 22- معمرى نصرالدين، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004، ص ص. 22-38.
- 23- نقادي حفيظ، "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية"، دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، 2014، ص ص. 67-82.
- 24- يوسفي فايزة، "تكريس معارضة برلمانية فعلية: ضرورة لتحديث المؤسسة التشريعية الجزائرية"، عرض للتحكيم من طرف لجنة القراءة التابعة للمجلة الأكاديمية للبحث القانوني، بجاية، 12 أكتوبر 2014، ص ص. 1-20، (مقال غير منشور).

رابعاً: المداخلات

- 1- بقالم مراد، "الاستفتاء كوسيلة شعبية مباشرة لتعديل الدستور"، مداخلات في إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و19 ديسمبر 2012، ص ص. 1-18، (أعمال غير منشورة).
- 2- بوسالم دنيا، "دور البرلمان في عملية التعديل الدستوري"، مداخلات في إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء متغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و19 ديسمبر 2012، ص ص. 1-12، (أعمال غير منشورة).
- 3- ذبيح ميلود، "موقع البرلمان في التعديلات الدستورية المرتقبة في الجزائر"، مداخلات في إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء متغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و19 ديسمبر 2012، ص ص. 1-13، (أعمال غير منشورة).

4- شريط الأمين، "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، مداخلة في الملتقى الوطني حول "النظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة"، الجزائر، يومي 29 و30 أكتوبر 2002، ص ص.1-15، (أعمال غير منشورة).

5- شعران فاطمة، "آليات وأساليب تعديل الدستور في الدول العربية"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و19 ديسمبر 2012، ص ص.1-9، (أعمال غير منشورة).

6- كايس شريف، "الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري"، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي حول "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، من تنظيم وزارة العلاقات مع البرلمان، فندق الأوراسي الجزائر، 07 ديسمبر 2014، ص ص.1-9.

7- ماضي عبد الفتاح، "التحول الديمقراطي وبناء الدساتير الديمقراطية في الدولة العربية"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و19 ديسمبر 2012، ص ص.1-21. (أعمال غير منشورة).

8- مختاري عبد الكريم، "التعديلات الدستورية الجزائرية - وصفات علاجية لأزمات سياسية -"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و19 ديسمبر 2012، ص ص.1-21، (أعمال غير منشورة).

9- مسراتي سليمة، "الاستفتاء الشعبي (الدستوري) والتعديل الدستوري: آلية ديمقراطية أم شكلية فقط"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف يومي 18 و19 ديسمبر 2012، ص ص.1-14، (أعمال غير منشورة).

10- مقدم سعيد، "قراءة في المادة 98 من الدستور"، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول "قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور"، الجزائر، 24 نوفمبر 2002.

خامسا: النصوص القانونية

أ- الدساتير

1- دستور 1963، إستفتاء 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.د.ش، العدد 64، لسنة 1963،

المتوفر على الموقع التالي: www.el-mouradia.dz

2- دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976،

ج.ر.ج.د.ش، العدد 94، لسنة 1976، المعدل بموجب القانون رقم 79-06، المؤرخ في 07

جويلية 1979، ج.ر.ج.د.ش، العدد 28، لسنة 1979، والقانون رقم 80-01، المؤرخ في 12

جانفي 1980، ج.ر.ج.د.ش، العدد 03، لسنة 1980، واستفتاء 03 نوفمبر 1988،

ج.ر.ج.د.ش، العدد 45، لسنة 1988.

3- دستور 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري

1989، ج.ر.ج.د.ش، العدد 09، لسنة 1989.

4- دستور 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر

1996، ج.ر.ج.د.ش، العدد 76، لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم

02-03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر.ج.د.ش، العدد 25، لسنة 2002، والقانون

العضوي رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش، العدد 63، لسنة

2008.

ب- المعاهدات الدولية

- اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الدولية المبرمة في 23 ماي 1969، التي أنظمت إليها الجزائر

بتحفظ، بموجب مرسوم رئاسي رقم 87-222، المؤرخ في 23 أكتوبر 1987، ج.ر.ج.د.ش،

العدد 42، لسنة 1987.

ت- النصوص التشريعية

➤ القوانين العضوية

- 1- قانون عضوي رقم 07-97، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش، العدد12، الصادرة في 07 مارس 1997، معدل ومتم بموجب القانون رقم 02-04، المؤرخ في 25 فيفري 2002، ج.ر.ج.د.ش، العدد12، الصادرة في 28 فيفري 2002، معدل ومتم بموجب القانون رقم 07-08، المؤرخ في 28 جويلية 2007، ج.ر.ج.د.ش، العدد 48، الصادرة في 29 جويلية 2000. (ملغى).
- 2- قانون عضوي رقم 02-99، مؤرخ في 8 مارس 1999، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش، العدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999.
- 3- قانون عضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الإنتخابات، د.ج.ر.ج.د.ش، العدد الأول، الصادرة في 14 جانفي 2012.

➤ القوانين العادية

- 1- قانون رقم 08-99، المؤرخ في 13 جويلية 1999، يتعلق باستعادة الوئام المدني، ج.ر.ج.د.ش، العدد 46، الصادرة في 13 جويلية 1999.
- 2- قانون رقم 06-15، مؤرخ في 15 فيفري 2015، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج.ر.ج.د.ش، العدد 08، الصادرة في 15 فيفري 2015، يعدل ويتم القانون رقم 01-05، المؤرخ في 6 فيفري 2005، ج.ر.ج.د.ش، العدد 80، الصادرة في 13 فيفري 2015.
- 3- أمر رقم 58-75، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.د.ش، العدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتم.
- 4- أمر رقم 01-01، مؤرخ في 27 فيفري 2001، معدل ومتم للقانون رقم 90-10، المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.د.ش، العدد 14، الصادرة في 28 نوفمبر 2001.

ث- النصوص التنظيمية

➤ المراسيم الرئاسية

- 1- مرسوم رئاسي رقم 01-92، مؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 02، لسنة 1992.
- 2- مرسوم رئاسي رقم 403-02، مؤرخ في 26 نوفمبر 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 79، الصادرة في 01 ديسمبر 2002.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 71-03، مؤرخ في 23 فيفري 2003، يتضمن استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 12، الصادرة في 23 فيفري 2003.
- 4- مرسوم رئاسي رقم 278-05، مؤرخ في 14 سبتمبر 2005، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية ليوم الخميس 29 سبتمبر 2005.

➤ المراسيم التنفيذية

- 1- مرسوم تنفيذي رقم 04-98، المؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 04، الصادرة في 28 جانفي 1998.

➤ الأنظمة الداخلية

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 53، الصادرة في 13 أوت 1997، معدل و متمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 46، الصادرة في 30 جويلية 2000.
- 2- النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 84، الصادرة في 28 نوفمبر 1999، معدل و متمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 77، الصادرة في 17 ديسمبر 2000 .

➤ التعليمات

- 1- التعليمات رقم 08، المؤرخة في 12 جويلية 2000، الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

سادسا: آراء وقرارات وإعلانات المجلس الدستوري

- 1- رأي رقم 10/ر، ن، د/ م. د/ 2000، مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق برقابة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 46، الصادرة في 30 جويلية 2000 .
- 2- رأي رقم 08/01 ر.ت. د / م. د، مؤرخ في 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008.
- 3- قرار رقم 01-89/ق.م.د / 89، مؤرخ في 20 أوت 1989، يتعلق بمراقبة مدى دستورية القانون المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 36، الصادرة في 28 أوت 1989.
- 4- اعلان رقم 02/إ.م.د/99، مؤرخ في 19 سبتمبر 1999، يتعلق بنتائج استفتاء 16 سبتمبر 1999، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 66، الصادرة في 21 سبتمبر 1999
- 5- إعلان رقم 01-05، مؤرخ في 01 أكتوبر 2005، يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من اجل السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 27، الصادرة في 05 أكتوبر 2005.

سابعا: الوثائق

- 1- بوكلال يحي، نائب عن جبهة القوى الاشتراكية، مداخلة على مستوى المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة لسنة 2014، تم الإطلاع عليه بتاريخ 27 ماي 2015، المتوفرة على الموقع التالي: www.ffi-dz.net
- 2- حصيلة دورة الربيع 2014 من الدورة التشريعية السابعة، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، 2014، تم الإطلاع عليها بتاريخ 16 أبريل 2015، المتوفرة على الموقع التالي: www.mrp.gov.dz
- 3- خطاب الرئيس السيد "عبد العزيز بوتفليقة" في مدينة المدية يوم 01 سبتمبر 1999، جريدة الخبر اليومي 02 سبتمبر 1999، تم الإطلاع عليه بتاريخ 02 ماي 2015، المتوفر على الموقع التالي: www.elmouradia.dz

- 4- الدستور الفرنسي لسنة 1958 معدل ومتمم (باللغة العربية)، تم الإطلاع عليه بتاريخ 02 ماي 2015. المتوفر على الموقع التالي: www.conseil-constitutionnel.fr
- 5- دستور جمهورية مصر العربية، تم الإطلاع عليه بتاريخ 02 ماي 2015، المتوفر على الموقع التالي: www.egypt.gov.eg
- 6- عاطف قدارة، مقال منشور بجريدة الخبر اليومي، بتاريخ 06 جوان 2009، تم الإطلاع عليه بتاريخ 26 ماي 2015، المتوفر على الموقع التالي: www.elkhabar.com
- 7- مشروع التعديل الدستوري لسنة 2014، تم الإطلاع عليها بتاريخ 23 ماي 2015، المتوفرة على الموقع التالي: www.el-mouradia.dz
- 8- ندور عبدالله، مقال منشور بموقع جريدة البلاد، بتاريخ 28 مارس 2015 ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 26 ماي 2015، المتوفر على الموقع التالي: www.elbilad.net

❖ المراجع باللغة الفرنسية

A- Ouvrages

- 1- **BENNABOU Kiran Fatiha**, Droit Parlementaire Algerien, Tome 2 , O.P.U, Algerie, 2009.
- 2- **BURDEAU Gerard**, Traité de science politique ,Tome 8, L.G.D.J, Paris, 1974.
- 3- **CHANTEBOUT Bernard**, Droit Constitutionnel et Science Politique, 14^{émé} édition, Armand Colin, Paris, 1997.
- 4- **DJEBBAR Abedlmajid**, La politique conventionnelle de l'Algérie, O.P.U, Alger 2000.
- 5- **DUVERGER Maurice**, institution politiques et droit constitutionnel, 12^{émé} édition, Tome 1, P.U.F, France 1971.
- 6- **GICQUEL Jean et HAURIOU André** , Droit Constitutionnelle et Institutions Politiques, 8^{émé} édition, Montchrestien, France, 1985.
- 7- **JEAN PAUL Jacqe**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 8^{émé} édition, Dalloz, Paris, 2008.

- 8- **WILLIONS philip**, La vie sous la 4^{ème} république, Armand Colin, Paris, 1971.
- 9- **Pierre Avril et GICQUEL Jean**, Droit parlementaire, 2^{ème} édition, Montchrestien, France, 1996.
- 10- **PRELOT Marcel**, Institution Politique et Droit Constitutionnel, 5^{ème} édition, Dalloz , Paris, 1972.

B- Les articles periodiques

- 1- **ARIAN Vidal – Naquet** : « L’institutionnalisation de l’opposition Quel statut pour quelle opposition ? », in R.F.D.C, N° 77, 2009/1, pp, 153-173.
- 2- **BIDERGARY Cristiane et EMERI Claude**, « Du pouvoir d’empêché veto ou contre pouvoir »,in RDP, N°2, 1994, p.523 et suite.
- 3- **MEHIOU Ahmed**, « La constitution Algérienne et le droit international » in R.G.D.I.P, N°02, 1990, pp.419-452.
- 4- **MEHIOU Ahmed**, « Note sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996 », l’annuaire de L’Afrique du nord , tome 35, C.N.R.C,1996, pp.486 et suite.
- 5- **KANOUN Nacira et TALEB Tahar**, « De la place des traités internationaux dans l’ordonnancement juridique national en Algérie », in EL-MOUHAMAT, N°03, 2005, pp.19 et suite

C- Les textes juridiques

- 1-La constitution algerienne de 1996, décret présidentiel N°96-432, du 7 décembre 1996, j.o.r.a.d.p N°76, de l’année 1996.

D- Document

- 1- La constitution française de 1958, modifié et complété, in site : www.legifrance-gouv.fr, consulté le 02 mai 2015.

E- Les sites Internets

- 1- www.zawya.com

فهرس

شكر وعرافان

إهداء

قائمة المختصرات

- 6.....مقدمة
- 11.....الفصل الأول: صورية الإختصاص التشريعي للبرلمان
- 12.....المبحث الأول: محدودية دور البرلمان في المجال التشريعي
- 13.....المطلب الأول: حصر مجالات التشريع المخصص للبرلمان
- 14.....الفرع الأول: القوانين العادية
- 17.....الفرع الثاني: القوانين العضوية
- 20.....المطلب الثاني: العمل التشريعي بين قصور البرلمان والتدخل الحكومي
- 21.....الفرع الأول: إزدواجية المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان
- 22.....أولا: غلبة مشاريع القوانين على المبادرة
- 25.....ثانيا: ضعف المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين
- 26.....أ- حق نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة
- 28.....ب- إقصاء أعضاء مجلس الأمة من المبادرة
- 29.....الفرع الثاني: عجز البرلمان في تحضير العمل التشريعي
- 33.....أولا: التفوق الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان
- 33.....ثانيا: التنظيم الحكومي لدورات البرلمان
- 34.....أ- الدورات العادية
- 35.....ب- الدورات غير العادية
- 36.....المبحث الثاني: امتداد سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية
- 37.....المطلب الأول: رئيس الجمهورية سلطة تشريعية بامتياز
- 37.....الفرع الأول: التشريع بالمعاهدات الدولية وسيلة لتهميش وظيفة البرلمان

- أولاً:سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها.....38
- أ- إشراف رئيس الجمهورية على المفاوضات وعلى التوقيع على المعاهدات الدولية.....38
- ب-إحتكار رئيس الجمهورية لصلاحية التصديق على المعاهدات الدولية.....39
- ثانياً: سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية.....42
- الفرع الثاني:التشريع المنافس عن طريق الأوامر.....44
- أولاً:التشريع عن طريق الاوامر طبقاً لنص المادة 124 من الدستور.....44
- أ- حالة شعور المجلس الشعبي الوطني.....45
- ب-حالة بين دورتي البرلمان.....46
- ج- الحالة الاستثنائية.....47
- ثانياً: التشريع عن طريق الأوامر طبقاً لنص المادة 120 من الدستور.....49
- الفرع الثالث:التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية.....51
- الفرع الرابع:تحكم رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون.....53
- أولاً:إصدار القوانين.....53
- ثانياً:نشر القوانين.....55
- المطلب الثاني:التشريع الرئاسي عن طريق الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة.....56
- الفرع الأول:التشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي.....57
- الفرع الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بالتعديل الدستوري.....62
- 65.....**خلاصة الفصل الأول**
- 66.....**الفصل الثاني: التأثير غير المتكافئ بين السلطتين وأفاق إعادة التوازن**
- 66.....**المبحث الأول: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية**
- المطلب الأول:تأرجح الوظيفة الرقابية للبرلمان بين محدودية الأثر وإنعقاد المسؤولية.....67
- الفرع الأول: آليات الرقابة البرلمانية المحدودة الأثر -رقابة جمع معلومات-.....67
- أولاً:الأسئلة البرلمانية آلية تقليدية دون أثر.....67
- أ- الأسئلة الشفوية.....68

- ب- الأسئلة الكتابية.....70.....
- ثانيا: الإستجواب البرلماني.....71.....
- أ- الشروط الواجب توفرها في الإستجواب.....72.....
- ب- عدم فعالية وسيلة الإستجواب.....73.....
- ثالثا:تغيب آلية التحقيق البرلماني.....74.....
- الفرع الثاني: الآليات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة -مسؤولية نظرية-.....78.....
- أولا: مناقشة مخطط عمل الحكومة.....78.....
- ثانيا: الرقابة اللاحقة لبيان السياسة العامة.....81.....
- أ- إصدار اللائحة.....83.....
- ب- إيداع ملتمس الرقابة.....84.....
- ت- طلب التصويت بالثقة.....89.....
- المطلب الثاني:آليات رقابة الحكومة على البرلمان.....89.....
- الفرع الأول:آليات تعطيل مسار النص التشريعي.....90.....
- أولا: اعتراض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية.....90.....
- ثانيا: تمتع رئيس الجمهورية بحق احالة القوانين على المجلس الدستوري.....94.....
- الفرع الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في البرلمان.....95.....
- أولا: من الناحية العضوية.....96.....
- أ- وجود أغلبية موالية لرئيس الجمهورية.....96.....
- ب- تعيين الثلث الرئاسي.....97.....
- ثانيا: من الناحية الوظيفية.....98.....
- أ- الحل الرئاسي.....99.....
- ب- توجيه خطاب للبرلمان.....100.....
- الفرع الثالث: امتداد التدخل الحكومي من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء.....101.....

المبحث الثاني: إعادة ضبط العلاقة القائمة بين السلطتين من أجل تحقيق التوازن

المفقود.....104

المطلب الأول: بدائل تفعيل وتطوير دور البرلمان في المجال التشريعي.....105

الفرع الأول: إطلاق الاختصاص التشريعي للبرلمان.....105

أولاً: إعادة النظر في التحديد الحصري لمجالات التشريع.....105

ثانياً: تخويل مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالقوانين.....106

ثالثاً: تعزيز قدرات البرلمانين كمدخل لتطوير الأداء البرلماني.....108

أ- إصلاح نظام الترشح للانتخابات التشريعية.....109

ب- الدعم الفني آلية لتعزيز دور النواب.....110

الفرع الثاني: إعادة النظر في تشكيلة البرلمان.....111

الفرع الثالث: الحد من الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية.....112

أولاً: تفعيل دور البرلمان في مراجعة الدستور.....113

ثانياً: إشراك البرلمان في مجال المعاهدات الدولية.....114

ثالثاً: وضع ضوابط فعلية للتشريع بأوامر.....115

رابعاً: إعادة النظر في النصوص المنظمة للإصدار والنشر.....116

المطلب الثاني: تفعيل المجال الرقابي للبرلمان وإزالة هيمنة رئيس الجمهورية.....117

الفرع الأول: تفعيل وتطوير دور البرلمان في المجال الرقابي.....117

أولاً: تفعيل الآليات الرقابية الاستعلامية.....117

أ_ الأسئلة.....118

ب- الاستجواب.....119

ج- تفعيل آلية التحقيق.....120

ثانياً: إعادة النظر في النصوص الناظمة للآليات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة.....122

الفرع الثاني: آليات إزالة هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان.....123

أولاً: تحرير تنظيم العمل التشريعي من سيطرة السلطة التنفيذية.....124

أ- منح البرلمان حرية في اعداد جدول أعماله.....	124
ب- حرية البرلمان للإنعقاد.....	125
ثانيا: وضع ضوابط للحد من هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي.....	126
أ- وضع ضوابط حقيقية للحل الرئاسي.....	126
ب- إحاطة المداولة الثانية بشروط فعلية.....	127
ثالثا: تقوية المعارضة كمدخل لإزالة هيمنة رئيس الجمهورية.....	129
أ- دسترة المعارضة.....	130
ب- توسيع جهات إخطار المجلس الدستوري إلى المجموعات البرلمانية.....	131
رابعا: إطلاق مجال اللجنة المتساوية الأعضاء.....	133
خلاصة الفصل الثاني.....	135
خاتمة.....	136
الملاحق.....	140
قائمة المراجع.....	158
الفهرس.	

ملخص:

ترتكز الدراسة الحالية حول العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على ضوء دستور 1996، فالعلاقة بينهما تتميز بالتوازن حيث تطبعها سيطرة السلطة التنفيذية خاصة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، من خلال توسيع صلاحياته التشريعية ما يجعل منه سلطة تشريعية بامتياز.

إضافة إلى ذلك تنازل البرلمان عن وظيفة التشريع لصالح السلطة التنفيذية، يبقى عاجزا على إثارة المسؤولية السياسية للحكومة التي قد تمتد إلى رئيس الجمهورية بسبب عامل الأغلبية البرلمانية. فالبرلمان يعتبر مجرد غرفة للتسجيل لا يتعدى دوره الموافقة على قرارات الرئيس ما يجعل منه مجرد جهاز تابع لرئاسة الجمهورية حيث أصبح بالإمكان القول بأن البرلمان يمارس وظيفة وليس سلطة قائمة بحد ذاتها.

على ضوء هذه الدراسة -وفي نظرنا- وأمام هذا الوضع فإن إصلاحات عميقة يجب القيام بها في هذا الشأن.

Résumé :

La présente étude a pour objet de mettre l'accent sur la relation entre le pouvoir exécutif et législatif à la lumière de la constitution de 1996. Relation caractérisée par son déséquilibre qui se manifeste par l'emprise du pouvoir exécutif, notamment celle du président de la république, sur le pouvoir législatif et ce, en élargissant sa fonction législative et ses prérogatives sur le parlement, ce qui fait de lui un véritable pouvoir législatif.

Par ailleurs, en raison de la condition de la majorité, le parlement a renoncé à sa fonction législative et au pouvoir d'invoquer la responsabilité politique du gouvernement, c'est pourquoi il est perçu comme une chambre d'enregistrement qui se limite à l'approbation des décisions du président. En tant que tel, il exerce une fonction et non pas un pouvoir à proprement parler.

Devant un tel état de fait, des réformes profondes s'imposent en vue de rétablir l'équilibre effectif entre les deux pouvoirs en question.