

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد البشير الابراهيمي برج بوعريريج
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث ل.م.د.

تخصص : القانون العام

بغنوان:

حدود فعالية السلطة التشريعية على ضوء التعديل
الدستوري لسنة 2016 و متطلبات الإصلاح

تحت إشراف الدكتور:

هدفي العيد

من إعداد الطالبة:

عليم زهرة

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الصفة	الرتبة	الجامعة
د/ فرشة كمال	رئيسا	أستاذ محاضر-أ-	جامعة برج بوعريريج
د/هدفي العيد	مشرفا و مقررا	أستاذ محاضر-أ-	جامعة برج بوعريريج
د/رفاف لخضر	ممتحنا	أستاذ محاضر-أ-	جامعة برج بوعريريج
أ.د/بلمامي عمر	ممتحنا	أستاذ التعليم العالي	جامعة سطيف 2
د/كمون حسين	ممتحنا	أستاذ محاضر-أ-	جامعة البويرة
د/عياش حمزة	ممتحنا	أستاذ محاضر-أ-	جامعة برج بوعريريج
د/بن داود حسين	مدعو	أستاذ محاضر-أ-	جامعة برج بوعريريج

السنة الجامعية : 2020-2021

الإهداء

إلى روح جدي العزيز تغمده الله برحمته
إلى أغلى من في الوجود أُمي العزيزة وأبي
إلى إخوتي وكل عائلتي وأصدقائي
وأساتذتي أهدي عملي المتواضع

كلمة شكر

إلى أستاذي المشرف الدكتور هدي العبد الذي تفضل عليا

بتوجيهاته القيمة ودعمه الكبير لي طوال مدة التكوين

كل الشكر و الإمتنان

وإلى كل من قدم لي الدعم المادي والمعنوي لإتمام هذا العمل

قائمة أهم المختصرات

م.ش.و	المجلس الشعبي الوطني
ج.ر	الجريدة الرسمية
د.ط	دون طبعة
ق.إ.م.إ	قانون الإجراءات المدنية والإدارية
ص	الصفحة
من الصفحة..إلى الصفحة...	ص ص
=	يتبع في الصفحة الموالية
دون سنة نشر	د س

مقدمة

إن الغاية الأساسية من وضع الدساتير هو معالجة الاوضاع القائمة، والتطلع لإقامة نظام ديمقراطي من خلال تأطير الممارسة السياسية وتحديد العلاقة بين السلطات كأهم مبدأ لتكريس ما يعرف بدولة القانون¹، فالديمقراطية تعني نظام الحكم الذي يعطي السيادة للشعب بحيث يكون صاحبها ومصدرها والأهم من ذلك ان تمارس بصورة فعلية² وهو الأمر الذي لا يتم إلا عن طريق الإنتخاب³.

لكن الحديث عن الديمقراطية يقتضى بالضرورة التطرق لدولة القانون التي تعتبر السبيل الوحيد لتكريسها، فالدولة بالمفهوم الحديث يجب أن تكون خاضعة للقانون كونها من مسلمات العصر الحديث⁴ وخلاف ذلك يضعنا أمام دولة ديكتاتورية، بمعنى أن لا شيء يعلو على القانون بما في ذلك السلطات لا الأفراد فقط ما ينتج عنه مسألة

1- عمار عباس، "العملية الدستورية الجديدة لسنة 2008"، مجلة الفكر البرلماني "عهد الاصلاحات السياسية والتنمية الوطنية الشاملة(سياسات، برامج، انجازات ومكاسب) 1999-2014"، العدد 32، الجزائر، 2013، ص 32.

2- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د ط، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 10.

3- جورج سعد، دولة القانون- مفاهيم اولية، د ط، منشورات الحلبي، بيروت، 2003، ص ص 23 و 24.

4- لا يعني ذلك مجرد خضوع المحكومين في تصرفاتهم لنص القانون وأحكامه بل يتحتم علاوة على ذلك أن تخضع الطبقة الحاكمة في مزاوله مهامها للقانون وهو ما يؤدي في الأخير الى خضوع الحاكم والمحكوم للقانون على حد سواء ما يساعد في بلورة وتجسيد دولة قانونية .

- لإستزادة راجع: علواش فريد، "مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية"، مجلة الاجتهاد القضائي جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 4، دون سنة نشر، ص 224.

مهمة تتمثل في مبدأ تدرج القوانين بحيث يجب إحترام قيمة القاعدة القانونية حسب درجة سموها¹.

تستند دولة القانون لمبادئ أهمها وجود الدستور² بإعتباره الضمانة الأولى لممارسة السلطة ممارسة قانونية خاضعة لحدود وضوابط معينة، غير أن إحترام الدستور لا يتم إلا في ظل وجود دعامة أساسية لذلك وهي القضاء لكن الأهم من ذلك ضمان إستقلالية هذا الأخير كونه حامي الحقوق والحريات³.

لكن القضاء وحده لا يمكن له حماية الدستور، فالسلطة الحاكمة يجب أن يكون لها ضابط ما يستوجب وجود هيئة دستورية تتولى مهمة فحص مدى مطابقة القوانين للدستور، هذا ما يعرف بالرقابة على دستورية القوانين⁴ ويقترن بدوره بمبدأ آخر هو تدرج القوانين الذي يتسم بوجود هرم قانوني يتصدره الدستور بإعتباره أسمى قانون.

¹-Philippe Ardant et Simon-Louis formery ,les institutions de la 5^e République ,15^e édition ,Hachette livre université éditions ,Paris ,2019 ,P 39.

2- الدستور هو أول ما تتولى الدولة وضعة عند قيامها فهو جوهر القانون وركيزته الأساسية بموجبه تحدد طبيعة الحكم والعلاقة بين السلطة والمواطن كونه الضابط لكلاهما في اطار لا يمكن لكل منهما تجاوز الآخر.
-لإستزادة راجع :بوكرادريس ،الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،د ط ،دار الكتاب الحديث ،الجزائر 2003 ،ص 77.

3-بوكرادريس ،الوجيز في القانون الدستوري...،المرجع نفسه ،ص 78.

4-هناك رقابة أقرها الدستور على أعمال كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية يمارسها المجلس الدستوري قبل صدور النص التشريعي أو التنظيمي المستقل ،أو بعد ذلك ضمنا لسمو أحكام الدستور وإحترامها من قبل ممثلي الشعب في السلطتين.

-لإستزادة راجع :بوشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري-دراسة تحليلية لطبيعة النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1996(سلطة تشريعية و رقابة)الجزء الرابع ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2013 ،ص 4.

أما مبدأ الفصل بين السلطات فهو أهم المبادئ قام على أنقاض الحكم المطلق¹ غير أنه لم يتجسد في الواقع إلا بعد أخذ الفقيه مونتسكيو له وتطويره ووضعه في إطار نظامي من خلال كتابه روح القوانين سنة 1748، ليكتشف بعد ذلك عند دراسة أسس النظام البريطاني ليصبح مبدأ عام لتنظيم الدولة وعقيدة سياسية تبنتها الثورة الفرنسية وأقرت بها كل الدول على إختلاف طبيعتها وأنظمتها السياسية.

حيث نجد أن مبدأ الفصل بين السلطات يأتي في صدارة مبادئ دولة القانون في الدول التي تبنت مبادئ التنظيم السياسي لكن في دول العالم الثالث نجد له مدلول آخر يثير الكثير من التساؤلات عن موقعه²، في الوقت الذي إعترف الفقه فيه بأن الأنظمة التي أفرزها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فقد مميزاته الأساسية، المتمثلة في التخصص الوظيفي والتوازن المؤسسي بين السلطات المستمد منه، والذي نادى به الفقيه مونتسكيو كإحدى ركائز النظام الدستوري الكلاسيكي.

رغم أن النظرية التقليدية للفصل بين السلطات لا تزال تشكل المبدأ الأساسي للنظام الديمقراطي، إلا أنها أضحت غير كافية لتصنيف الأنظمة السياسية الحديثة التي تتميز بامتياز السلطة التنفيذية³ وتشخيص السلطة وتراجع المركز القانوني

1- جاء مبدأ الفصل بين السلطات ضد فكرة السلطة ملك لمن يمارسها مما أدى لإهتزاز عروش الإستبدادية وتعززت الحرية التي ما كانت لتوجد لو لم تقم حكومات عادلة، ويمكن إسناد ظهور هذا المبدأ لعصور قديمة على الخصوص عهد أرسطو غير أن أصله يرجع للقرن 19 من خلال الفيلسوف جون لوك.

-لأكثر تفصيل راجع : بوكرا إدريس ،الوجيز في القانون الدستوري...،المرجع السابق ،ص 78.

2- نبيح ميلود ،مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ،د ط ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر 2009 ،ص 7.

3- Jean Claude Zarka , introduction au droit constitutionnel, 5^e édition ,éditions ellipses ,Paris ,2014 ,P132.

للبرلمانات وإخفاقها في أداء وظيفتها التشريعية¹، وهذا عائد لتزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية الذي تقتضيه الظروف الإقتصادية، الإجتماعية والسياسية للدول، فنظرا لطبيعة الأنظمة الحزبية الثنائية السائدة في أغلب الدول أصبحت الهيئتان غير مستقلتين عن بعضهما البعض، بل هي متضامنة فيما بينها من خلال الدعم الذي تتلقاه الحكومة من ممثلي الشعب في البرلمان².

لكن رغم التشكيك في جدوى وأهمية هذا المبدأ في تسيير دواليب أنظمة الحكم وزهد اللذين ناضلوا من أجل تطبيقه في الواقع، إلا أنه يبقى مبدأ يحتفظ بمكانة لا تئثر به في الدول التي تحترم مبادئها وأعرافها الدستورية، أما في الجزائر فهو موضوع يشغل المتخصصين في القانون ومسألة جوهرية تطرح في أغلب المواعيد السياسية، وتثير إهتمام كل الرأي العام أمام المشاكل التي يعاني منها النظام السياسي الجزائري والتغيرات المذهلة التي يشهدها في كل المجالات.

إن الغموض الذي يشوب المبدأ جعل تطبيقه يخلق إختلاف كبير بين دول أخذت بالفصل المرن وأخرى أخذت بالفصل المطلق أو الشبه مطلق، إلا أن الأمر

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012-2013، ص 1.

-في نفس السياق: يعد البرلمان بمثابة الخطوة الأولى لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة الرئيسية في العملية السياسية (تنفيذية، قضائية، تشريعية) وتبني هذا المبدأ ليس لتحقيق الكفاءة وإنما لتجسيد الممارسة الشرعية للسلطة. -للإستزادة راجع: عاشور طارق، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري (1997-2007) مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية والسياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008-2009، ص 45.

2- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، المرجع السابق، ص 2.

يزداد تعقيدا في الجزائر¹، فالفصل بين السلطات يقضى بالضرورة الموازنة ما لا نجده بتاتا في النظام السياسي الجزائري.

فمنذ أول دستور شكلي عرفته الجزائر سنة 1963² إتجه المؤسس الدستوري نحو تقوية مكانة مؤسسة الرئاسة بالمقارنة مع السلطة التشريعية التي تعتبر وفق المفهوم الكلاسيكي الديمقراطي الحر أهم سلطة في الدولة كونها تتولى وضع النصوص القانونية، أو ما يطلق عليه بالقواعد العامة والمجردة الموجهة للأفراد³ لتتدعم بعد ذلك بصدور الدساتير الأخرى المتعاقبة لتجسد هيمنتها على السلطة التشريعية في الجزائر⁴ خاصة على ضوء دستور 1996⁵ بكل تعديلاته، بحيث إتجه بموجبها

1-ميلود نبيح، مبدأ الفصل...، المرجع السابق، ص 59.

2-الإعلان المتضمن نشر دستور 1963 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

3-Vlad Constantinesco Stephan et Pierre -caps, Droit constitutionnel français, 1^{er} édition, Presses Universitaires de France, Paris, 2010, P P 155 -161.

4-لقد إستغلت مؤسسة الرئاسة الحالة الإستثنائية التي كانت في الجزائر بعد الإستقلال بسبب أحداث منطقة القبائل وحرب الرمال مع المغرب لتجمع كل السلطات بمقتضى المادة 59 من دستور 1963 وإستمر الحال على ذلك الى غاية الإنقلاب سنة 1965، ولم يكن نظام 19 جوان يختلف كثيرا عن ما عرفه النظام السياسي في فترة ما يعرف بالتصحيح الثوري بحيث إستمر رئيس الجمهورية في السيطرة والتحكم في كل السلطات، لتعود الدولة للحياة الدستورية بعد ذلك بإصدار دستور 1976، الذي تميز بضخامة سلطات رئيس الجمهورية وعدم قابليتها للتفويض وتحويل السلطات لمجرد وظائف لتأتي بعد ذلك حقبة دستور 1989 الذي إتجه نحو تبني التعددية وإقرار مبدأ الفصل بين السلطات لإرساء مقومات دولة القانون، لكن ريثما تحول الوضع ودخلت الدولة في المرحلة إنتقالية بسبب أحداث سنة 1991 التي نرى أنها مرحلة تهميش الدستور والدخول في الادرستورية.

5-لإستزادة راجع: بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص ص 61-148.

6-مرسوم رئاسي رقم 96-438، المتضمن دستور 28 نوفمبر 1996، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، الصادر سنة 2002، المعدل بموجب قانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63=

المؤسس الدستوري صراحة نحو تحقيق تفوق عضوي ووظيفي لرئيس الجمهورية على البرلمان بغرفتيه، ما يدفع بنا لطرح الإشكال التالي:

إذا ما كان من مسلمات الدولة بالمفهوم الحديث تحقيق التوازن بين السلطات كحتمية يفرضها مبدأ الفصل بين السلطات، فإلى أي مدى ساهمت المراجعة الدستورية لسنة 2016 في تفعيل مكانة مؤسسة التشريع في الجزائر؟

-للإجابة على الإشكالية المطروحة إعتدنا مجموعة من المناهج تتمثل أساسا في المنهج الوصفي يغلب عليه المنهج التحليلي والمقارن.

تكمّن أهمية الموضوع فيما يلي :

- تعتبر السلطة التشريعية هيئة تداولية لها سلطة وضع و سن القوانين التي تنظم حياة الأفراد والمجتمع في الدولة، بالتالي تحظى بمكانة جد مهمة على صعيد مؤسسات الدولة.
- كما تكمن أهمية البرلمان كمؤسسة دستورية في كونها تعد نقطة تقاطع تربط بين القانون الدستوري والمجال السياسي بالنظر للعلاقة الوطيدة بينهما ولما لكل منهما من تأثير على الآخر، بالتالي المساس بالنظام السياسي والدستوري للدولة ككل.
- تعد السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية التي تمثل السيادة الشعبية وتجسد حكم الشعب لنفسه عن طريق ممثليه، وتكريس الديمقراطية النيابية أو غير مباشرة.

=الصادر في 16 نوفمبر 2008 لمعدل بموجب قانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر عدد 14 الصادر في 7 مارس 2016، المعدل والمتمم بموجب مرسوم رئاسي 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

- تتجلى أهمية السلطة التشريعية في كونها أهم مؤسسة في الدولة بالنظر للمكانة والدور الفعال الذي تلعبه في تكريس الديمقراطية والدفاع عن حقوق وحرريات الأفراد ومواجهة نفوذ وسيطرة السلطة الحاكمة ممثلة في السلطة التنفيذية.
- إن ممارسة البرلمان لأصلاحياته بفعالية يقتضي إحاطته بضمانات لتكريس إستقلالية عضوية ووظيفية له على حساب السلطة التنفيذية ومنع تدخلها وهيمنتها عليه ووضع حد لكل ما يمكنه له أن يحول دون تحقيق ذلك.

أما فيما يخص أهم أسباب إختيار الموضوع هي :

- إن موضوع السلطة التشريعية ومكانتها خاصة في النظام السياسي الجزائري موضوع يجذب معظم الباحثين لتحليل واقع دور هذه المؤسسة في تسيير دواليب الحكم.
- كما أن الوضعية التي آلت إليها هذه السلطة سواء من حيث تدني مستواها وتراجع كبير في أداءها لمهامها في الجزائر يثير الكثير من التساؤلات حول أسباب ودوافع ذلك ،ما يستوجب الخوض في الخلفيات التي أدت إلى ذلك.
- إن مختلف الأزمات السياسية التي تعرضت لها الجزائر كانت دائما للسلطة التشريعية علاقة بها ،كما كنا دائما نلاحظ غياب دورها ومشاركتها في حل هذه الأزمات ما كان يدفع في كل مرة للبحث عن العوامل التي كانت تجعل أهم مؤسسة في الدولة تهتمش ويغيب دورها عن الدفاع عن حقوق ومطالب الشعب الذي كان يلجأ للشارع في كل مرة لإسماع صوته في ظل عدم إمكانية فعل ذلك عن طريق الأساليب الديمقراطية التي يعد البرلمان أهمها.
- حتمية التغيير باتت تفرض على كل الباحثين والمختصين إيجاد حلول للنهوض بمكانة السلطة التشريعية في الجزائر بتحليل مختلف النصوص

القانونية والممارسة النظرية والواقعية لهذه المؤسسة لمعرفة الحدود التي تحول دون تحقيقها فعالية.

إن الإزدواجية التشريعية في الجزائر تخرج عن مفهومها العام في مختلف الأنظمة الديمقراطية في العام، فواقع إنشاء الغرفة الثانية لم يكن بهدف ضمان تمثيل شعبي أكبر وتنقيح للنصوص القانونية بفضل الكفاءات التي من المفترض أن مجلس الأمة يضمها، بل كبح أي معارضة يمكن أن تبرز على مستوى الغرفة السفلي وتحول وظيفتها من تمثيل الشعب لدعم مؤسسة الرئاسة بذلك تنتفي أهم مقومات الثنائية البرلمانية التي تركز على تعاون المجلسين من أجل تحقيق فعالية للبرلمان، تراجع مع ذلك دور الم.ش.و كهيئة نيابية محضة.

كما تعد ظاهرة تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية من أهم مظاهر تطور الأنظمة السياسية المعاصرة، حيث باتت تحتل موقعا أكبر وأرقى من مركز المؤسسة الممثلة للشعب، فتعززت صلاحياتها وإختصاصاتها لتكون تنفيذية وتشريعية في الوقت نفسه (الباب الأول).

إذا كان تفوق السلطة التنفيذية في البلدان الغربية غير مصرح به في الدستور تثبته الممارسة العملية فقط، فإن الأمر في الجزائر عكس ذلك كون أن الدستور وكل قوانين الدولة تضمن مكانة مهيمنة لرئيس الجمهورية على السلطة التشريعية وما تظهره الممارسة الواقعية ما هو سوى تقوية أكبر لمركزها، فرغم وضع المؤسس الدستوري لجملة من الأحكام التي تضمن إستقلالية وظيفية للبرلمان في إعداد القوانين ورقابة عمل الحكومة لكن تصطدم واقعا بتدخل مؤسسة الرئاسة في جميع مراحل العمل التشريعي ليثبت ذلك شكلية إسناد السلطة التشريعية للبرلمان في الجزائر (الباب الثاني).

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي على

ضوء تعديل 2016

لقد جاء دستور 1996 كمركس لنفس المبادئ التي تضمنها دستور 1989، إلا أنه أحدث تغيير جذري في هيكل السلطة التشريعية¹، ونص على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الم.ش.و ومجلس الأمة ولهما السيادة الكاملة في إعداد النصوص التشريعية.²

إن تبني المؤسس الدستوري الثنائية التشريعية لم يكن صدفة وإنما نتيجة لعدة خلفيات وتبعيات أخذت شكل مبررات سياسية وقانونية، لكن رغم هذه الإصلاحات إلا أنها لم تساهم في تدعيم مؤسسة التشريع في الجزائر ولعل السبب في ذلك يعود لعدة إعتبارات منها منح الغرفة العليا إمتيازات لا تتمتع بها الغرفة السفلى التي من المفترض أنها تجسد للشرعية³.

فإمكانية تحقيق الهدف المنشود من تكريس الإزدواجية لا يمكن إلا في حالة توفرت الدعائم التي تضمن ذلك، كالإختلاف من حيث طريقة إختيار التشكيلة، العدد والمدة بالنظر

¹ - يذهب الكثير لإعتبار دستور 1996 تعديل دستوري كونه عموما يتضمن نفس المبادئ التي كانت في دستور 1989، غير أنه حسب رأيي هو دستور جديد بإعتبار أنه مس تكوين أهم مؤسستين في الدولة هما السلطة التشريعية بتبني نظام الغرفتين أو ما يصطلح عليه بالبيكمارالية، أيضا أخذ بالازدواجية القضائية أي وجود جهتين قضائيتين للفصل في النزعات، قضاء عادي يتولى فض النزعات التي تنشئ بين الأفراد فيما بينهم وقضاء إداري يختص في القضايا التي تكون الدولة طرفا فيها.

² - راجع المادة 102 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 114 بعد تعديل 2020 سالف الذكر.

³ - هنا لا نتحدث عن مفهوم الشرعية بالمعنى الواسع بحجم ما نتحدث عن مقدار الشرعية بالمفهوم الضيق، فالم.ش.و هو تكريس كامل للشرعية وإدارة الشعب كون كل النواب فيه يتم إنتخابهم من طرف الشعب مباشرة عن طريق الإنتخاب العام المباشر والسري، غير أن الغرفة الثانية تشكيلتها لا تعبر عن شرعية مطلقة أو كاملة بإعتبار أن ثلثين (3/2) منها ينتخبون على درجتين من طرف نواب المجالس المحلية البلدية والولائية والثلث (3/1) الآخر يعين من طرف رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية وله في ذلك سلطة تقديرية واسعة.

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

لوظيفة كل غرفة فالغرفة السفلى هي تجسيد للإرادة الشعبية والرأي العام والثانية ضامنة للإستقرار وجهاز تنقيح للنصوص القانونية، فتشكيل غرفتين متطابقتين من حيث التكوين والمهام يفرغ مضمون فكرة المجلس من محتواها.

كما أن متطلبات الإزدواجية تفرض تخويل المجلس ممارسة السلطة التشريعية بالتساوي، فمن الطبيعي أن يكون لكل منهما سلطة إقتراح، مناقشة، التصويت والأخص سلطة إقرار هذه المبادرات بصفة مستقلة عن الغرفة الأخرى والأهم أن تكون لها نفس القيمة والمكانة.

المسألة التي قد تثير الكثير من الإشكالات من حيث كون معظم الأنظمة الحديثة تسعى لجعل الغرفة العليا في مكانة أسمى من تلك السفلى، لما يفرضه واقع الممارسة الواقعية وضرورة منح السلطة التنفيذية أو مؤسسة الرئاسية آلية تتحكم بواسطتها في مؤسسة التشريع كنتيجة أفرزتها الأنظمة الحديثة.

فوسط جدال فقهي حول مدى ضرورة إعتداد مبدأ الإزدواجية التشريعية بسبب تلاشي وظيفته في العديد من الدول التي إعتنقت هي الأخرى هذا النظام، كون الإختيار لا يخضع لمجرد إعتبرات نظرية، بل تحكمه عدة عوامل على أساسها يمكن تقييم الأسباب والدوافع والأهم من ذلك الأهداف من تبنيه، فأخذ الجزائر به مثلا لا يتطابق مع تاريخ الدولة ومسارها الدستوري¹، ما يطرح عدة إشكالات حول واقع إنشاء غرفة ثانية.

¹ - هنا نتحدث بالأخص عن كون الجزائر دولة حديثة الإستقلال بالمقارنة مع دول أخرى لها تاريخ عريق جدا وتجارب مع النظام وأيضا مسار الدولة الدستوري، حيث أتجه المؤسس الدستوري في كل من دستور 1963 إلى الأخذ بنظام الغرفة أو المجلس الواحد كتكريس لمبدأ السيادة الوطنية من خلال المواد 27 و 28 ودستور 1976 من خلال المادة 126 منه بالرغم من أن هذا الدستور قد حول مؤسسة التشريع من سلطة لوظيفة.

-الإستزادة راجع: الإعلان المتضمن نشر دستور 1963 سالف الذكر.

-أيضا: أمر رقم 76-97، المؤرخ في 1976/11/22، المتضمن دستور 1976، ج.ر، عدد 94، الصادر في 1976.

بل وأبعد من ذلك فتباين مبررات إستحداث مجلس الأمة بين ما هو منصوص عليه قانونا وحتمية تقادي فراغ دستوري محتمل مثلما وقع سنة 1991 وبين واقع ضمان تحكم رئيس الجمهورية في البرلمان يجعل من البكامرالية في الجزائر لها مفهوم آخر.

فواقع الإزدواجية في الجزائر يؤكد شكليتها نظرا للإختلاف الموجود بين غرفتي البرلمان وعدم التوازن بينهما ،ما يظهر جليا في جانبين مهمين سواء من حيث مجال إختصاص كل منهما أو سلطاتهما.

إن البرلمان في كل الأنظمة هو مصدر التشريع الأصلي كسلطة أفرها تبني مبدأ الفصل بين السلطات لمونتسكيو وتقسيم الوظائف بين مؤسسات الدولة¹ وتجسيد لمبدأ ديمقراطي يتمثل في سيادة الشعب ،بحيث يقوم بوضع الإطار المحدد للحكومة لممارسة وظيفتها باعتبارها من تقوم بتنفيذ القواعد القانونية التي يتولى وضعها ،غير أن تزايد دور السلطة التنفيذية جعلها في مركز ممتاز مقارنة بالبرلمان ،وأصبحت السلطة الفعلية في يدها ما أدى إلى تراجع دور البرلمانات ،وتخليها عن ممارسة وظيفتها الأصلية متنازلة بذلك عن بعض سلطاتها التشريعية للحكومة مما تسبب في إضعاف مكانتها.

¹-الوظيفة التشريعية :تمارسها المجالس المنتخبة على المستوى الوطني والمكونة من ممثلي الفئات الاجتماعية المختلفة في المجتمع علما أن تمثيل هذه الفئات في هذه المجالس يتم على أساس الإنتماء إلى حزب سياسي أو إلى فئة أو طبقة اجتماعية.

-الوظيفة التنفيذية :تمارسها الحكومة عن طريق الأجهزة والمؤسسات والهيكل الإدارية من أجل تطوير المجتمع في ظل السياسة التي تقرها الدولة بالإضافة لتطبيق القوانين واللوائح.

-الوظيفة القضائية : تقوم بها أجهزة ومؤسسات تنصّبها الدولة بهدف الفصل في المنازعات والسهر على عدم خرق القوانين بواسطة السياسة الجنائية التي تقرها الدولة.

-للمزيد من التفصيل راجع :بورايو محمد ،السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الأحادية والثنائية ،رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة بن يوسف بن خدة ،الجزائر ،2011-2012 ،ص 15.

فبالرغم من أن أهم ما نستشفه من تحليل النصوص التي جاء بها دستور 1996 أنه حاول إعادة الإعتبار ولو في حدود الممارسة النظرية للبرلمان من خلال توسيع مجال إختصاصه ،بإبتكاره لطائفة القوانين العضوية التي تدخل ضمن المجال المخصص له حصرا لكن في نفس الوقت منح رئيس الجمهورية عدة آليات جعلت من المركز القانوني للسلطة التشريعية في تراجع مستمر .

بالإضافة إلى أن المعارضة ودورها لها مكانة جد مهمة في البرلمان الحديث فتصنيف الأنظمة السياسية الحالية عامة ومبدأ الفصل بين السلطات خاصة يعود بالأساس لوجود أغلبية حزبية فائزة في الإنتخابات تشرف على الحكومة والبرلمان في الوقت نفسه ووجود معارضة تنشط في إنتظار الإنتخابات المقبلة لتفرض نفسها بالأغلبية المطلقة من المقاعد ،ما يخلق نوع من روح المنافسة لتقديم الأحسن .

إلا أن المعارضة في الجزائر تفتقر في مجملها لهذا المفهوم لا بل لا يمكن الحديث عنها في الحياة السياسية الجزائرية لأن النخب التي تشكلها تتعرض للإحتواء التدريجي من طرف السلطة مقابل إمتيازات مادية أو سياسية ،على هذا الأساس أصبحت وظيفة المعارضة التي يركز عليها الحزب غير مجدية ،ما يهدد الديمقراطية التمثيلية وتضعف وظيفة البرلمان في خدمة المواطن عموما(الفصل الأول).

لقد سعت الأنظمة الحديثة عامة والجزائر خاصة من خلال النصوص الدستورية والقوانين المنظمة للمجالس التشريعية ،على وضع الحكومة في مكانة مرموقة إذ خولتها صلاحيات تشريعية ،تمكنها من مشاركة البرلمان في إختصاصه الأصيل بالمقابل فرضت قيود على هذا الأخير لممارسة وظائفه ،ما جعل منها واقعا مجرد شكليات فلا يمكن للسلطة التشريعية تمرير قانون لا ترغب فيه الحكومة الممثلة لرئيس الجمهورية ،حيث بات التشريع تجسيد للإرادة الرئاسية أكثر ما هو تعبير عن إرادة الشعب عن طريق ممثليه .

فخص مؤسسة الرئاسة بآليات تسمح لها بالإمتداد داخل البرلمان ،من خلال تشكيلتها يفرغ المادة 114 من محتواها ،كما يساهم في كبح وعرقلة مسار التشريع بتفعيل دور الثلث (3/1) المعين خاصة مع النسبة التي كان يفرضها المؤسس الدستوري¹ ،ما دفعه لتداركها في التعديل الدستوري لسنة 2016.

بالإضافة إلى أن الغاية الأساسية من الترشح للنيابة أو العضوية في المجالس المنتخبة هو تكريس لديمقراطية غير مباشرة ،والتحدث باسم الشعب للدفاع عن مصالحه غير أن أهم ما نلاحظه من خلال دراسة واقع الممارسة العملية في الجزائر ، يطرح مشكل كبير هو التبعية العضوية لممثلي الشعب لرئيس الجمهورية كسابقة لم تشهدا كل الأنظمة في العالم ما ساهم بدوره في الحد من سلطة البرلمان أو إن صح التعبير إنعدام أثر ودور البرلمان ،المسألة التي تخلفها عدة أمور أهمها النظام الإنتخابي المتبع في الدولة ،وأیضا مكانة الأحزاب السياسية وإفئقارها لثقافة توعية الرأي العام سياسيا.

إن تخويل رئيس الجمهورية سلطة اللجوء للشعب مباشرة لإستفائه² ما هو في الواقع إلا تجاوز للبرلمان ،بحيث يتخلص من أي إمكانية معارضة يمكن أن تعرقل إرادته بعرض القانون عليه ،بالإضافة لعدة إختصاصات أخرى تدعم هذا الطرح كمنحه سلطة الدعوة للإنتخابات التشريعية والإشراف عليها ،لعل المشكل لا يكمن هنا بإعتبار أن أغلب الدول تتبع ذلك بقدر ما يعقب ذلك من تحكم في العملية الإنتخابية وإجراءاتها ككل التي من شأنها أن تؤثر على المترشحين في حد ذاتهم وتمس قواعد الحياد ،المصادقية والشفافية بدوره يؤثر ذلك على تشكيلة البرلمان.

¹- عمير سعاد ،الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ،د.ط ،دار الهدى للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2009 ،ص 45.

²-أنظر المادة 91 فقرة 8 من دستور 1996 التي تقابلها الفقرة 9 بعد تعديل 2020 سالف الذكر.

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

يستمر تحكم رئيس الجمهورية في السلطة التشريعية وفرض هيمنته عليها من خلال ما خوله له المؤسس الدستوري صراحة بموجب الدستور من سلطة حله¹ دون قيود فعلية تذكر، لعل أهم ما نلاحظه من خلال ذلك أن هذه وسيلة أخرى في يد مؤسسة الرئاسة تمكنها من تجديد التشكيلة النيابية في حال إفتراضنا وجود معارضة لها، بحثا في ذلك عن أغلبية جديدة مساندة (الفصل الثاني).

¹-أنظر المادة 147 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 151 بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

الفصل الأول :الإزدواجية التشريعية بين النصوص القانونية

والممارسة العملية

إن المؤسس الدستوري الجزائري قد لجأ للعمل بنظام الغرفتين لعدة دوافع ، منها القانونية التي فرضتها من الناحية النظرية الأوضاع السياسية التي شهدتها الدولة ،عقب وقف المسار الانتخابي وإستقالة الرئيس التي تزامنت وشغور الم.ش.و ،ما شكل ثغرة أوقعت الجزائر في فراغ دستوري ،حتم على جهات غير دستورية التدخل من أجل تسيير شؤون الدولة¹ ، ضرورة ضمان التوازن ،الإستقرار ،إستمروية الدولة وعدم تكرار ذلك أوجب تبني الإزدواجية ،كما أن إعتداد التمثيل الإقليمي أو كما إعتبره البعض إحتواء لنقائص الإقتراع العام المباشر، بإعطاء بعض الكفاءات مهمة تنقيح العمل التشريعي ،غير أنه تبقى الدوافع الفعلية سياسية محضة.

فالنظام لعب دور فعال لفتح المجال أمام التعددية لخدمة مصالحه وتوسيع نفوذه ،لا للديمقراطية التي أفرزت فوز الجبهة الإسلامية للإنفاذ التي تعرقل مشاريعه ،وتمس مؤسساته

¹بعد وضع دستور 1989 الذي اتجه صراحة نحو تكريس الإفتتاح السياسي وتبني التعددية الحزبية ،كان لزاما بعد ذلك وضع قانون جديد متعلق بالإنتخابات من أجل إجراء أول إنتخابات تعددية في الجزائر بعد الإستقلال ،ما تم حقا بوضع القانون 89-13 ،وقد نصت المادة 62 منه على أن يحصل الحزب الحائز على أغلبية الأصوات المعبر عنها على أغلبية المقاعد بذلك كان حزب جبهة التحرير الوطني متأكد من أنه الحزب الذي سيتحصل على هذه الأغلبية بتاريخه وما يضمه من كوادر وإطارات وكذا إمكانيات تضمن له ذلك ،غير أن إعتراض الأحزاب التي منح لها الإعتداد آنذاك عن هذا القانون جعل النظام يعدله من خلال القانون 90-06 ،حيث نص على أن يحصل حزب الأغلبية على أغلبية المقاعد بالتناسب مع النسبة المتحصل عليها ،بالتالي إنقاص حدة القانون الأول ،فالحزب العتيد لم يتصور في ذلك الوقت أن يتحصل حزب آخر على هذه النسبة أو الأغلبية ،ما تم فعلا بحيث تحصل حزب الجبهة الإسلامية للإنفاذ على الأغلبية في الدور الأول يليه حزب القوى الإشتراكية ،في الأخير حزب جبهة التحرير الوطني ما لم يتقبله ،وبعدها وقع ما وقع من إستقالة الرئيس وقبل ذلك حل الم.ش.و (لم يحل لغز ذلك إلى الآن)أوقف المسار الانتخابي في الدور الأول ودخلت الدولة في فراغ دستوري همش الدستور على إثر ذلك وإعتمدت وثائق أخرى بدلا منه ،كما تدخلت جهات غير دستورية كالمجلس الأعلى للأمن وشكلت المجلس الأعلى للدولة لإخراج الدولة من الأزمة.

الحساسية ما دفع به لضرورة إعادة النظر في مفهوم المسار الديمقراطي والتعددية التي إنحرفت عن الاتجاه الصحيح - حسب توجهه - .

بالتالي نصل لحقيقة أن الأسباب الواقعية لإنشاء هذه الغرفة دعم جهات معينة سنطرق لها بالتفصيل في الفصل الثاني ،ليس هذا فقط بل عمل المؤسسة في سبيل ذلك لمنح هذه الغرفة امتياز واضح على حساب الغرفة السفلى ،خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي وسع من صلاحياتها بمنحه لسلطة المبادرة بمشاريع قوانين في مجالات حيوية ما كان حكرا على الم.ش.و ،كما خصها بسلطة منح القانون الموافقة النهائية لإصداره من طرف رئيس الجمهورية دون الغرفة السفلى.

بالرغم من أن المؤسس الدستوري وكسبيل لتحقيق إستقرار مؤسساتي بين غرفتي البرلمان وحسن سيرهما وضمان إستمراريتهما ،خصهما بإختصاصات مشتركة أو بمعنى آخر منحهما نفس السلطات في الكثير من المسائل ،لكن من جهة أخرى خول مجلس الأمة صلاحيات ينفرد بها بإعتبارها غرفة ثانية لمراجعة القوانين التي تمت المصادقة عليها في الم.ش.و من دون إمكانية إدخال تعديلات عليها ،إلا في المجال المخصص له للمبادرة بالتشريع الذي إستحدث بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 ،بالتالي اللجوء لآلية حل الخلاف كوسيلة لفض هذا النزاع من الناحية النظرية ، وتميرر للتعديلات التي تراها بتزكية من الحكومة بإعتبار أنها من تتولى تنظيم هذه المساله.

كما يعد رئيس مجلس الأمة الشخصية الأولى في مجلس الأمة والثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية كواحد من المبررات النظرية لإنشاء هذا المجلس وتفاذي شغور منصب رئاسة الدولة ،وذلك من خلال توليه رئاستها بالنيابة في حال إستحال على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه¹ (المبحث الأول).

¹- للإستزادة راجع : المادة 102 من دستور 1996 والمادة 94 بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

إن المنطقي أن يكون التشريع و إصدار القوانين الوظيفية الرئيسية للبرلمان ما نص عليه الدستور ،غير أنه لا ينفرد بهذه السلطة بإعتبار أنه يتقاسمها مع الحكومة التي لها إختصاص المبادرة¹ بما أنها مكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة وتملك إمكانات مادية وبشرية هائلة ،تعد شريكا مهما أو إن صح التعبير الأهم في المجال التشريعي وإستحالة مطلقة أن يمارس إختصاصه بمعزل عنه في ظل افتقاره لكل هذه المعطيات ،ما ساهم بشكل أو بآخر في تراجع دور هيئة التشريع في الجزائر وخصوصا دورها التشريعي ،بحيث يعد مجال مبادرته بالإقتراحات² جد محدود ومقيد وما يثبت عزه أن صح التعبير في هذا المجال الإحصائيات المحتشمة التي يقدمها واقع الممارسة العملية في فترات زمنية جد طويلة بالإضافة لإستحواذ الحكومة على إختصاص المبادرة في المجال المالي.

إن عملية التشريع عملية معقدة تتدخل فيها عدة جهات وعلاقات تؤثر عليها وتشابك هذه الأخيرة يرمي بظلاله على التشريع بصفة عامة ،ما تساهم اللجان الدائمة على التقليل من حدته فعملها يتأثر بهذه العلاقات التي تأتي في مقدمتها علاقتها بالسلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة ،أيضا علاقتها بمؤسسات المجتمع المدني الممثلة لفئات عريضة مخاطبة بالنصوص القانونية التي تدرسها هذه اللجان ،غير أن الملاحظ عليها التأثير الواسع

¹-أنظر المادة 136 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر .

²-في هذا المجال تجدر الإشارة إلى أن القوانين التي يكون أصلها برلماني تدعى إقتراحات قوانين وتكون قابلة المناقشة إذ قدمها 20 نائب أو عضو فيما يحض مجلس الأمة وتخضع في ذلك لعدة قيود شكلية ،أما القوانين التي تكون ذات أصل حكومي هي عبارة عن مبادرات بمشاريع قوانين يقدمها الوزير الأول وفي ذلك يمتلك مجال واسع لممارسة هذا الإختصاص بكل حرية.

للحكومة عليها ما من شأنه التأثير بدوره على العمل التشريعي¹ سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

كما أنه لا يمكن إرجاع محدودية دور البرلمان كهيئة نيابة لعوامل قانونية وآليات دستورية فحسب، بل لبعض الفواعل السياسية التي أفرزها الواقع العملي للنظام السياسي المتمثل بالأساس في ضعف الأحزاب السياسية المعارضة بالدرجة الأولى، التي لم تفرز عبر كل الإستحقاقات التشريعية أغلبية يمكن بواسطتها تجسيد برنامجها.

المعارضة البرلمانية تعتبر شكلا من أشكال المعارضة السياسية للسلطة التنفيذية وعنصر أساسي في الأنظمة الديمقراطية سمة أساسية لها، بواسطتها يمكن كشف فساد الجهاز الحكومي في الدولة وضمانة لمنع سوء إستعمال السلطة قدر الإمكان والإستجابة للرأي العام ومتطلباته، فدراسة ذلك يبين مركزها في البرلمان الجزائري خاصة بعد تعديل 2016 والأهم من ذلك دورها في العملية التشريعية وتأثيرها على ممارسة الم.ش.و. لصلاحيته وإختصاصه الأصلي، وكذا تفعيل ذلك بالرغم من كل الإصلاحات التي عرفتها من خلال التعديلات الدستورية التي إتجهت صراحة نحو ضمان نوع من الحرية لتكوينها وتفعيل دورها كسبيل لتوسيع نطاق الممارسة الديمقراطية، إلا أن أثرها يبقى محدود لا بل منعدم (المبحث الثاني).

¹ يقصد بالعمل التشريعي تلك القرارات المتخذة من البرلمان في مجال العملية التشريعية وذلك طبقا للمعيار الشكلي المعمول به في أغلب الأنظمة القانونية المقارنة، فهو متميز عن العمل الإداري الصادر عن الإدارة والعمل القضائي الصادر عن القضاء.

-لإستزادة راجع: مزياياني حميد، عن واقع الازدواجية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010-2011، ص 95.

المبحث الأول : أولوية مجلس الأمة في ممارسة السلطة التشريعية

بالرغم من تكريس الإزدواجية البرلمانية منذ سنة 1996 إلا أن التمعن في النصوص الدستورية المتعلقة بذلك تؤكد واقع غياب مبدأ المساواة بين المجلسين في كلا الدورين سواء الرقابي أو التشريعي ، وظل هذا التمايز بين الغرفتين حتى بعد التعديل الدستور سنة 2016 الذي منح صلاحيات جديدة لمجلس الأمة ساهمت بطريقة أخرى في إثبات مسألة كونها تتمتع بأولوية في مجال ممارسة العملية التشريعية ككل .

بين من يؤيد إبقاء تبني نظام الغرفتين أو الإزدواجية التشريعية ومن هو ضد ذلك نجد أن الممارسة العملية للنظام السياسي والدستوري في الجزائر وعبر عدة محطات وأزمات عرفتها الجزائر من فراغ دستوري واستقالة رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة¹، جعلت مسألة الإبقاء على نظام المجلسين ضرورة حتمية وحقيقة لا مفر منها ، فإنحياز المؤسس الدستوري للجهة التي طالبت بالإبقاء على مجلس الأمة واضح ، لا بل ساهم بشكل كبير في تعزيز مكانته ومنحه صلاحيات أخرى بعد تعديل 2016 ووسع من مجال ممارسة للسلطة التشريعية، لعل الدور الجديد له جاء بالإستناد لخصوصية تركيبة ثلثي (3/2) أعضائه المنتخبين من قبل أعضاء المجالس المحلية² فيما يخص منحه سلطة المبادرة بإقتراحات قوانين في مجالات لها علاقة بإدارة المحلية.

¹ - بعد الأحداث التي عرفتها الجزائر في 22 فيفري 2019 ، وما صاحب ذلك من تغيرات على مستوى مؤسسات الدولة بسبب إحتجاج الشعب حول عدة مشاكل أهمها رئيس الجمهورية والمطالبة برحيله لجأ النظام لتفعيل المادة 102 من الدستور بعد إستقالة السيد عبد العزيز بوتفليقة إثر عدم إمكانيته مواصلة مهامه بسبب مرض مزمن نجم عن شغور منصب رئاسة الجمهورية ، بالتالي أوكلت لرئيس مجلس الأمة بإعتباره ثاني شخصية في الدولة مهمة رئاسة الدولة بالنيابة إلى حين تم التحضير لإنتخابات رئاسية بعد ذلك أفرزت عن إنتخاب الرئيس الحالي السيد عبد المجيد تبون .

² - يتم تشكيل التركيبة البشرية في مجلس الأمة بواسطة إعتداد مبدأ الإنتخاب غير مباشر على درجتين ، حيث يقوم الشعب بإنتخاب ممثليه في المجالس المحلية البلدية والولائية ، بدورهم يقومون بإنتخاب ممثلهم في مجلس الأمة ، يطلق على الطائفة الأولى من المنتخبين الناخبين الصغار والثانية الناخبين الكبار ، عملا بقاعدة التساوي فيما يخص التمثل مقعدين لكل ولاية =

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

إن مجلس الأمة مبدئياً لا يملك سلطة تعديل نص قانوني صوت عليه الم.ش.و وفق نص المادة 138 ، إلا أنه يملك سلطة الاعتراض عليه وذلك من خلال تفعيل آلية أخرى هي حق الرفض¹ والخلاف بين الغرفتين² ، لعل ذلك يناسب طبيعة دور هذه الغرفة والمبررات الفعلية لتأسيسها بحيث تتحكم الحكومة في حل هذا الخلاف ، بالتالي كنتيجة منطقية دعم تحفظاتها وإدخال تعديلاتها بطريقة غير مباشرة بإعتبار أنه في الأخيرة تبقى إرادتهم واحدة (المطلب الأول).

بالإضافة للإختصاصات التي يتشارك فيها كل من الم.ش.و ومجلس الأمة ، نجد إختصاصات ينفرد بها هذا الأخير ، كإمتياز آخر كرسه المؤسس الدستوري له دون الغرفة السفلى ، التي تتمثل في سلطة مجلس الأمة في المصادقة النهائية على النصوص القانونية بالتالي تعليق صدور نصوص قانونية حازت على موافقة ممثلي الشعب بموافقة هذا المجلس.

=أما التلث الآخر يتولى رئيس الجمهورية تعيينه مع الأخذ بعين الإعتبار معيار الكفاءة حسب تقديره ما سنتناوله بتفصيل في الفصل الثاني.

¹-إن ما يمنح للغرفة العليا إمتياز واضح هو خصها بسلطة رفضها للنصوص المحالة عليها للمصادقة التي هي بمثابة حق فيتو ، حيث يحق لها معارضة الم.ش.و ولم يجبرها المؤسس الدستوري على المصادقة على كل ما يحال عليها ، بل أعطاها هامش للرفض والإختلاف.

²-إن البيكاميرالية التشريعية تمنح للغرفة العليا في الحالات العادية منحة على حساب الغرفة السفلى ، تتمثل في حقها في طلب إجتماع غرفة متساوية الأعضاء حول قانون صوتت عليه الغرفة السفلى لإعادة مناقشته والتصويت عليه.

-Jean- Claude Acquaviva ,Droit constitutionnel et institutions publiques,18^e édition ,éditions lextenso ,Paris ,2016 ,P 103.

كما يظهر أيضا واقع تفوق هذا الأخير على الم.ش.و من خلال خص رئيسه دون رئيس الغرفة السفلى¹ بصلاحيات رئاسة الدولة في حال شغور منصب رئاسة الجمهورية كونه ثاني شخصية مباشرة بعد رئيس الجمهورية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: توسيع سلطات مجلس الأمة

يعتبر مجلس الأمة الذي تم إستحداثه بموجب دستور 1996 ،غرفة ثنائية للبرلمان يسعى إلى تحسين وترقية الوظيفة التشريعية لتفادي الوقوع في فراغ مؤسساتي كالذي عرفته الدولة في حقبة التسعينات -على حد تعبير المؤسسة الدستورية - ،غير أن تصفح مختلف النصوص الدستورية والقانونية المنظمة له تثبت في الكثير من الحالات إمتياز واضح له حساب الم.ش.و ،المسألة التي دعمتها التعديلات الدستورية التي تضمنها القانون 16-01.

فأغلب الأنظمة التي تبنت نظام البكاملية فرضت نصوصها الدستورية ضرورة تقاسم السلطة التشريعية بين مجلس البرلمان وبجميع مراحلها بدأ بالمبادرة باقتراحات قوانين وصولا للمناقشة والتصويت ما تداركه المؤسس الدستوري بموجب التعديل الأخير بإعطاء مجلس الأمة هذه الصلاحية (الفرع الأول).

كما نص المؤسس الدستوري بموجبه نفس التعديل على إختصاصات تعد تدعيم لمكانة هذه الهيئة في المجال التشريعي ،ولو أنه نظريا توحى بأنها تحقيق للتوازن داخل البرلمان ،غير أن الواقع هو إثبات للمكانة المرموقة التي تحظى بها هذه الغرفة وتكريس

¹من جانبنا نرى في هذا المجال أنه كان على المؤسس الدستوري التمييز بين حالتين فيما يخص من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة ،ففي حال تزامن شغور منصب رئيس الجمهورية ورئيس الم.ش.و يمكن اللجوء لرئيس مجلس الأمة ،إلا أنه في حال عدم ذلك كان الأحق أن تمنح هذه السلطة لرئيس الغرفة الممثلة للشعب بإعتبار أنه من يتمتع بالشرعية بعد رئيس الجمهورية كونه منتخب من طرف الشعب بطريقة مباشرة عكس رئيس مجلس الأمة.

للدوافع الفعلية لتأسيسها¹، فالأصل أن المناقشة والتعديل في المبادرات من إختصاصات الغرفة السفلى، إلا أن هذا التعديل منح لمجلس الأمة هذه السلطة أيضا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعزيز دور مجلس الأمة في العملية التشريعية

يتفق البعض على أن إنشاء هذا المجلس جاء في مرحلة تضاربت فيها التيارات بين قوى متحفظة وأخرى تريد بناء دولة عصرية، إذا كان هذا السبب في إنشاء مجلس الأمة فالهدف منه هو إيجاد توازن مؤسساتي، إذن وجودها ضروري لتحقيقه لأن إنشائه سيكون عائق أمام سيطرة تلك القوى التي يمكن أن تدخل لأهم مؤسسة في الدولة، بالتالي يكون هذا المجلس بمثابة وسيلة معارضة موافقة للتغييرات الجذرية التي تريد إحداثها تلك القوى والتي يمكن أن تؤدي إلى صراعات لا يمكن التصدي لها².

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان المؤسس الدستوري قد منح للنواب دون أعضاء مجلس الأمة الحق في التعديلات على القوانين، مع ضرورة تقديم الأسباب التي تخص مادة من المواد محل التعديل وفي ذلك تقييد واضح لمجلس الأمة في مسألة المبادرة

¹- إن المبررات الفعلية غير معلنة هي التحكم في التوجه العام للسلطة ووضع هذه الغرفة كصمام أمان لإستمرارية النظام القائم وضمان ديمومته.

²- للإستزادة راجع: **فرحاتي عمر**، "العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية بين فترتين الأحادية والتعددية"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 4، د.س، ص 59.

²- **لوناسي ججيفة**، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون جامعة مولود معمري، تيزي وزو، دون تاريخ مناقشة، ص 24.

- في نفس السياق: إن إستحداث مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري هو تحصين للسلطة التنفيذية وحمايتها في حال حصول أحد أقطاب المعارضة غير مرغوب فيها على الأغلبية في الم.ش.و، فإلى جانب حق رئيس الجمهورية في حله فإن تخويل الدستور له سلطة تعيين 3/1 من أعضاء مجلس الأمة كان الهدف منه مواجهة هذه الأغلبية، ليس هذا فقط بل جعل رئيس هذا الأخير الرجل الثاني في قمة هرم السلطة الغرض منه الدفاع عن برنامج رئيس الجمهورية وتأكيد حصانة مؤسسة الرئاسة.

- للإستزادة راجع: **مزياني حميد**، عن واقع الازدواجية التشريعية، المرجع السابق، ص 30.

أو حتى التعديل ،هذا على الرغم من أنه يختلف عن الم.ش.و في كونه يزخر بالكفاءات العلمية والمهنية -على حد تعبير المؤسس - التي تؤهله لممارسة هذا الحق ،هنا التساؤل حقا عن أن الغاية من وجود هذه الغرفة يختلف عن الغاية من وجود الم.ش.و¹.

غير أن المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 2016 ، حاول تدارك بعض هذه النقاط خاصة فيما يخض سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين وهو إختصاص جديد نصت عليه المادتين 136 و 137 اللتان تقابلهما المادتين 144 و 145 بعد التعديل الدستوري الذي عرفته الجزائر سنة 2020 ،بذلك يكون قد حقق نوعا ما مبدأ التساوي بين المجلسين ولو في حدود الممارسة النظرية فيما يخص سيادتهما في ممارسة العملية التشريعية عبر جميع مراحلها.

إن مبادرة مجلس الأمة بإقتراحات قوانين يجب أن توقع من قبل 20 عضو² على الأقل ،غير أن الملاحظ بالرغم من تقييد هذا الإختصاص إلا أنه يعد صلاحية أخرى تدعم مركز مجلس الأمة على مستوى البرلمان ،حتى في ظل تقييد مجالها ،حيث لا يمتد لكل المجالات الممنوحة للبرلمان بموجب الدستور³ ،بل تنحصر في مجالات محددة على سبيل

¹-شاهد أحمد ،المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996 ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجيستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر ،2008-2009 ،ص 71.

²-للتوضيح فقط :يطلق على ممثل الشعب في الم.ش.و مصطلح نائب بينما يطلق على الممثل في مجلس الأمة مصطلح عضو وهي المصطلحات القانونية الصحيحة منهجيا ولعل سبب تسمية عضو مجلس الأمة هو طريقة تشكيل هذا المجلس سواء بالنسبة للمنتخبين لأنهم لا يمثلون الشعب مباشرة بل يخضعون لمبدأ الإنتخاب غير مباشرة ،أيضا كون الثلث الآخر يعين من طرف رئيس الجمهورية ،بالتالي يكون المصطلح الأصح هو عضو في هذه الحالة.

³-أنظر على سبيل المثال :المواد 140 و 141 من دستور 1996 ،التي تقابلها المواد 139 و 140 بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

الحصص¹ تتناسب وطبيعة تركيبة هذا المجلس ،لكن رغم الإعتراف لهذه الغرفة بآلية أخرى تتنافس بها الغرفة السفلى إلا أنها مقيدة بشروط أهمها:

- لا يقبل إقتراح قانون ينصب موضوعه على مشروع أو إقتراح قيد الدراسة بالبرلمان أو تم رفضه أو سحبه ولم تمر مدة 12 شهر على ذلك.
- لا يقبل إقتراح قانون يستهدف تخفيض موارد عمومية أو زيادة النفقات العمومية ،إلا إذا كان الإقتراح متضمنا تدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية يساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.
- لا يقبل الإقتراح إلا إذا قدم في شكل مواد ومحرر باللغة العربية مع ضرورة إرفاقه بعرض الأسباب².

إن المجالات التي تدخل ضمن المجال المخصص لمجلس الأمة بالمبادرة هي المتعلقة أساسا بالإدارة المحلية والتقييم الإقليمي للبلاد وتهيئة الإقليم ،فهي مسائل لا يمكن للنواب إقتراح قانون له علاقة بها ،عكس الحكومة التي لا يمتد لها المنع مما يجعلها في هذا النطاق أيضا شريكا فعلا إلى جانب مجلس الأمة.³

إن مسألة تخويل مجلس الأمة حق المبادرة في هذه المجالات هو في الواقع حرمان للغرفة السفلى وتقليص للمجالات المخصصة لها على سبيل الحصر بموجب الدستور،فمقتضيات مبدأ الإتجاه الإجرائي الواحد في أداء العمل التشريعي ،تقرض إبعاد

¹-نرى في هذا المجال أن هذه نقطة أخرى تغافل عنها المؤسس الدستوري فيما يخص تطبيق قاعدة التساوي في الإختصاص بين المجلسين ،ففي ذلك تعارض مع نص المادة 114 حاليا من الدستور التي تنص صراحة أن للبرلمان بغرفته السيادة الكاملة في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها ،بالتالي نخلص لحقيقة نسبية سيادة مجلس الأمة ولو في حدود هذه المسألة تحديدا.

²-للإستزادة راجع: المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ، ج.ر عدد 49 ، 2017.

³-عربي أحسن ، " الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية ،المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشري ،تسمسيلت ،الجزائر ،العدد 7 ، 2019، ص 52.

مجلس الأمة عن المبادرة التشريعية في جميع المجالات ،لذلك وسع المؤسس الدستوري من نطاق المبادرة للم.ش.و وضيق بالمقابل من سلطة مجلس الأمة في هذا المجال.

ذلك أن أداء مجلس الأمة لعملية التشريع مرتبط بالإختصاص الأساسي للم.ش.و فهو المنوط له هذه الوظيفة ،الأمر الذي يقتضي تقييده موضوعيا في مجال المبادرة بالقوانين،بالإضافة إلى أن إعطاء الغرفة العليا حق المبادرة في المجالات المخصصة لها وكذا تلك التي تعود للم.ش.و سيجعلها في مركز متفوق بكل المقاييس ،كون هذا الأخير مستثنى من المبادرة في المجالات المخصصة لمجلس الأمة ،ليس هذا فقط بل أن أسس المغايرة بين المجلسين تقتضي إقرار نقاط إختلاف بينهما في ممارسة الإختصاصات التشريعية ،إلا سيطرح الإشكال مجدد حول ما الهدف من وجود غرفة ثانية طالما أنها ستمارس ذات الإختصاصات المخولة للغرفة الأولى¹ ،ما يثبت بالتالي حقيقة أن الغرض من هذه الغرفة ليس تحسين ومضاعفة التمثيل الوطني ولا تدعيم العمل التشريعي وتأمين رشادة الحكم ،بل تحصين نفوذ السلطة التنفيذية داخل البرلمان والباقي يبقى مجرد حجج تسعى السلطة الحاكمة للإقناع بها.

إن وجود مجلس الأمة إلى جانب الم.ش.و لا يغير كثيرا من الوتيرة التي ألفتها السلطة التشريعية قبل صدور دستور 1996 ، بل على العكس فالبرلمان يشهد تدخلا متزايدا من طرف السلطة التنفيذية أو بالأصح مؤسسة الرئاسة خاصة عن طريق ثلثها(3/1) الكابح بالتالي في ذلك مساس بفكرة إستقلالية المجلس وكون البرلمان هو الممثل الحقيقي للإرادة الشعبية.

¹- عمير سعاد ،" دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011 " ،مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة الشهيد حمه لخضر ،الوادي ،الجزائر ،العدد 14 ،2016 ،ص 123.

فنظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية يتصف بأنه غير عادل، بالتالي وجهة نظر المؤسس لعام 1996 حول نظام البيكامرالية لم تكن كاملة، خصوصا فيما يتعلق بتداول النصوص القانونية، حيث يرتبط الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة بمجال إختصاص الم.ش.و، بالتالي يعد جهازا رقابيا حاد لكبح النصوص القانونية التي وافق وصوت عليها، التي يراها غير ملائمة شكلا أو موضوعا لتصوره لإرادة الأمة.¹

الفرع الثاني: حق مجلس الأمة في الإعتراض على القوانين التي حازت على موافقة

المجلس الشعبي الوطني

إن دستور 1996 لم يقر صراحة بإمكانية تعديل مشروع أو إقتراح قانون، إلا أن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة²، منح للجنة المختصة ولنواب الم.ش.و ومجلس الأمة، حسب الحالة وللحكومة حق تقديم إقتراحات التعديل على مشروع أو إقتراح القانون المعروض على اللجنة ووفق شروط محدد في نفس القانون.³

إن الم.ش.و يناقش المشاريع والاقترحات المعروضة عليه، بينما يناقش مجلس الأمة النص الذي صوتت عليه الغرفة السفلى للبرلمان وتنتهي بعرض النص على المصادقة

¹- مزياي حميد، عن واقع الإزدواجية التشريعية...، المرجع السابق، ص 35.

²- أنظر المادة 28 من قانون رقم 16-12 المتعلق بتحديد تنظيم الم.ش.و ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر. عدد 50، الصادر في 28 أوت 2016.

³- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية جامعة الحاج لحضر، باتنة، 2009-2010، ص 246.

- في نفس السياق: إن كان حق التعديل قانون ممنوح للحكومة والبرلمان لكن القيود والشروط المفروضة على تعديلات النواب والإمتيازات الممنوحة للحكومة في هذا الشأن تجعل من الحكومة المهيمن على حق التعديل، وما له من أثر على الدور تشريعي للبرلمان، بهذا تقلصت أهم أوراق الضغط التي يمارسها على الحكومة، على إعتبار أن التعديلات وسيلة تملكها للضغط على السلطة التنفيذية.

- للإستزادة راجع: أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2015-2016، ص 259 و 260.

وإعادته للم.ش.و.، بالتالي إعطاء مجلس الأمة حق الاعتراض على النصوص التي حازت على موافقته، فالمؤسس لا يلزم الغرفة العليا المصادقة على كل ما يعرض عليها، بل منحها هامش للإعتراض كحق بدل حقها في إدخال تعديلات¹ على النصوص التي تدخل ضمن المجال المخصص للم.ش.و.

غير أنه بعد تعديل 2016 عند إستئناف مجلس الأمة العمل التشريعي بممارسته لحقه الدستوري في المبادرة بمشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، يحق له التعديل في المبادرات المودعة لديه، ما نستشفه بوضوح من خلال نص المادة 138 من الدستور التي تقابلها المادة 144 بعد التعديل الأخير سنة 2020، ففي هذه الحالة تبني المؤسس الدستوري وجهة إجرائية لانطلاق العمل التشريعي، مختلفة عن الوجهة العامة التي تقتضي إنطلاق العمل التشريعي من الم.ش.و. وصولاً لمجلس الأمة، وهي القاعدة العامة في ممارسة العمل التشريعي التي بموجبها تحرم الغرفة العليا من حقها في إدخال تعديلات على النصوص المحالة عليها من الغرفة السفلى ما يدفعها للبحث عن آلية أخرى.

أما عندما ينطلق العمل التشريعي من مجلس الأمة فإنه يملك سلطة تعديل المبادرات المودعة لديه، كاختصاص جديد جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 بتزامن مع الدور الذي أنيط به بموجب نفس التعديل وهو المبادرة، غير أن المؤسس كفل من الناحية الإجرائية عودة النص للم.ش.و. لمناقشته والتصويت عليه².

إن مجلس الأمة بإعتباره غرفة ثانية لمراجعة القوانين التي تم التصويت عليها في الم.ش.و. له حق الاعتراض على أي نص يحال عليه من الغرفة الأولى، في هذه الحالة

¹- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 188 و 189.

²- عمير سعاد، دور الغرفة الثانية...، المرجع السابق، ص 124.

يكون على خلاف مع هذه الأخيرة، فيحال النص على اللجنة البرلمانية المتساوية الأطراف لإيجاد صيغة توفيقية بينهما إذا ما تم إستدعائها من طرف الوزير الاول¹.

فبمجرد وقوع خلاف بين غرفتي البرلمان نتيجة عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المحال عليها وإعتراضها عليه بعد تصويت الغرفة الأولى، يمنح التعديل الدستوري لسنة 2016 للوزير الأول حق طلب تشكيل وإجتماع لجنة متساوية الأطراف من قبل أعضاء كلا الغرفتين في غضون 15 يوم كحد أقصى²، صلاحيات هذه اللجنة تتمثل في الإتفاق على تقديم نص حول المواد المتحفظ عليها، أو محل الخلاف لتعرض الحكومة هذا نص على كلا الغرفتين على حدى، للتصويت والمصادقة عليه ولا يجوز لأي جهة في هذه الحالة إدخال تعديلات أو تغيير على النص المعد من طرف اللجنة المتساوية الأطراف إلا بموافقة الحكومة.

في حال إستمرار الخلاف بين الغرفتين على مشروع القانون وكذا النص المتفق عليه يعطي المؤسس الدستوري سلطة المصادقة على مشروع النص للم.ش.و حصرا، دون الغرفة العليا كتعديل جاء به الإصلاح الدستوري لسنة 2016، الذي يطرح خياران هما:

- إما المصادقة على مقترح اللجنة المتساوية الأعضاء دون تعديل وينتهي الأمر.
- أو المصادقة على النص الذي صوتت عليه الغرفة نفسها.

¹- مزياياني حميد، عن واقع الازدواجية...، المرجع السابق، ص ص 36-64.

²- للإشارة فقط: لم يكن هناك أجال محددة للإجتماع ودعوة الوزير الأول للجنة المتساوية الأعضاء للبت في الخلاف وإيجاد حل يرضى الطرفين إلا بعد تعديل 2016 والمحدد ب15 يوم، نرى في هذا المجال أنه إجراء من شأنه تقييد الحكومة نظريا بمدة زمنية، للمساهمة في تسريع وتيرة إعداد النصوص القانونية عكس ما كان عليه قبل التعديل بحيث هذه الآلية كانت بمثابة تعطيل لسير العملية التشريعية.

غير أن الحكومة بإمكانها إخطار الم.ش.و أو عدم ذلك بصفة نهائية هنا الدستور حسب ذات التعديل يلزم الحكومة سحب مشروع القانون محل الخلاف¹.

بالرغم من إختلاف نسبة المصادقة التي كانت أغلبية مطلقة قبل تعديل 2016، إلا أن الملاحظ عدم التعديل في مسألة الخلاف بين المجلسين، أهم ما نلاحظه في هذه الحالة الإبقاء على سلطة إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في يد الوزير الأول، كتمثل عن الحكومة أو الجهاز التنفيذي وحده، لا يتشارك في ذلك مع رئيس م.ش.و، أو حتى رئيس مجلس الأمة، عندما يتعلق الأمر بالحالات التي تكون ضمن حدود إختصاصه للمبادرة بإقتراحات أو مشاريع القوانين، لكن ألزمه إحترام أجل محدد دستوريا هو 15 يوم.

إن تحديد أجل دستوري لإستدعاء اللجنة يعد إجرائيا قيد على السلطة الوزير الأول غير أنه عمليا نجد أن هذه المدة قصيرة نسبيا بالنظر لكل الإجراءات المحيطة بتفعيل هذه الآلية، إذ من غير المعقول أن تتمكن اللجنة المتساوية الأعضاء من الاجتماع والإطلاع على الأحكام محل الخلاف، الإلزام بكافة جوانب الموضوع إذا كانت نقاط الإختلاف بين وجهتي نظر غرفتي البرلمان نتعدى الخلاف الواحد، فهذا من شأنه إذ يؤثر على نوعية أداء هذه الهيئة خاصة إذا علمنا أنها الوحيدة المخول لها إدخال تعديلات على النص محل الخلاف من دون ضرورة الحصول على موافقة الحكومة.

مع العلم أن لها أيضا سلطة الإستماع لكل عضو أو نائب في البرلمان أو أي شخص ترى أنه يساهم في فض الخلاف ما نصت عليه المادة 94 من القانون العضوي 12-16 المحدد لتنظيم الم.ش.و ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات العضوية بينهما وبين الحكومة .

¹ -أنظر المادة 138 فقرة 6 من دستور 1996، التي تقابلها المادة 145 بعد تعديل 2020 سالف الذكر .

-لإستزادة راجع: **بركات محمد**، " ملاحظات حول المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016 "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، عدد 14، 2016، ص ص 188 و 189.

يلاحظ أن منح آلية إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى شكلية فقط تعود السلطة التقديرية فيها للوزير الأول، فهو الذي يعود له تقدير مدى التأييد السياسي الذي يحظى به على مستوى الغرفة الأولى، فإذا ما إرتأى أن الأغلبية السياسية فيها مؤيدة له منح هذا الاختصاص لها¹، وإلا لجأ لسحبه وعدم إخطارها بذلك بالمرّة كونها لا تتحرك ذاتيا في هذه المسألة.

بالتالي نصل إلى حقيقة أن إعطاء الكلمة الأخيرة لمجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري عكس النظام الفرنسي المستسخ عنه التجربة، ولعل السبب في ذلك يرجع بالأساس إلى إختلاف الوظيفة المراد منعها للغرفة الثانية، فإذا كانت في الدستور الفرنسي هي التفكير والعقلانية وتمثيل الجماعات الإقليمية، فإن وظيفتها الفعلية و الأساسية في الجزائر هي الإعتراض على الغرفة السفلى، أكثر من كونها تجسيد لمهام أخرى سبق الإشارة لها، بالتالي مجلس الأمة في هذه الحالة يكون بمثابة محرك أساسي في يد السلطة التنفيذية بالرجوع لعدة معطيات، لتحريك آلية الإختلاف من أجل تمرير تعديلات على النصوص القانونية أو سحبها بالمرّة².

¹ -بن قارة محمد مهاد، خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر وأثرها على التوازن بين السلطات، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2017-2018، ص 188.

² -جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان "دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015، ص 252.

المطلب الثاني :إنفراد مجلس الأمة ببعض الإختصاصات التشريعية

إن البيكامرالية¹ نظام تشريعي يتكون فيه البرلمان من غرفتين تمارسان السلطة التشريعية على نفس القدر من المساواة ،حيث يجب أن تكون كل المبادرات بالقوانين خاضعة لمصادقة الغرفتين قبل إقرارها وبنفس الشروط والقيمة القانونية.

في هذا النظام يتم التمييز بين الغرفة السفلى المنتخبة عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر والتي تمثل الشعب ،غرفة عليا يكون أعضائها معينون أو منتخبون على أسس وشروط معنية.

إن القراءة النظرية للمادة 112 من الدستور(114 بعد التعديل الدستوري الأخير سنة 2020)نلاحظ من خلالها المساواة بين الغرفتين فيما يخص إعداد النصوص القانونية ،غير أن الدراسة التحليلية المعمقة للوظيفة التشريعية للبرلمان تظهر جليا إمتياز غرفة على الأخرى ،ما يعود لعدة خلفيات وأسباب نجم عنها في الأخير ضعف الوظيفة التشريعية للبرلمان وتراجعها.

عدم إستقلالية مجلس الأمة وتدخل السلطة التنفيذية الواسع سواء عضويا من خلال الثلث الرئاسي المعين ،أو وظيفيا بعدة آليات أهمها تحديد جدول الأعمال وضبطه من طرف الحكومة ،بما يتماشى وسياستها المسألة التي تحد من حريته في المصادقة على النصوص

¹-هناك نوعان من البيكامرالية ،الأول يصطلح عليه بالبيكامرالية التقنية تسمح للدول المكونة للإتحاد الفدرالي بالمشاركة في صنع وإتخاذ القرارات على المستوى المركزي ،نوع ثاني يطلق عليه بيكامرالية سياسية ،إجتماعية هدفها المحافظة على مصالح طبقات محددة في المجتمع ،غير أنه في الأنظمة الديمقراطية الحديثة تعد المحافظة على مثل هذه المصالح خرقا لمبدأ العدالة والمساواة ،لكن بقاءها فيها سيما الدول الموحدة برر على أساس ضرورة المحافظة على التوازن والإستقرار المؤسساتي.

-لإستزادة راجع :مزياي لونا س ،إنتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،2010-2011 ،ص 281.

القانونية التي بدورها تؤثر على سلطة البرلمان في إعدادها ،كون المصادقة النهائية على النص التشريعي هي الطريقة الوحيدة لدخوله حيز النفاذ بعد إصدار رئيس الجمهورية له وهذه السلطة ممنوحة لمجلس الأمة (الفرع الأول).

يعد رئيس مجلس الأمن الشخصية الأولى في مجلس الأمة والثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية ،يتجلى ذلك من خلال توليه رئاسة الدولة بالنيابة إذا إستحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه ،ما يجعله في مكانة أعلى من مكانة رئيس م.ش و بالرغم من كونه ممثل عن الشعب مباشرة ،فالإختصاصات التي يضطلع بها سواء على مستوى رئاسة الغرفة العليا بالبرلمان أو إمكانية تنصيبه رئيس للدولة وفق ما تضمنه أحكام الدستور ، تجعله يحتل موقع مرموق ،ما يضعف في مناسبة أخرى مكانة الغرفة السفلى عن طريق محدودية دور رئيسها ،بالرغم مما يحمل إسناد هذه الوظيفة لرئيس مجلس الأمة على وجه الخصوص من دوافع تفرضها ضرورة الحفاظ على الإستقرار المؤسسي للدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول :إستحواذ مجلس الأمة على سلطة المصادقة النهائية على النص

عقب قبول إيداع مشروع أو اقتراح القانون ،تنتقل مرحلة دراسته على مستوى اللجان الدائمة والمختصة ،فحتى يتم المصادقة على القانون يجب أن يكون النص المبرمج وفقا لما تم الإتفاق عليه بين الحكومة ومكتب الغرفتين لضبط جدول أعمال الدورة ،أو الحكومة ومكتب كل غرفة لضبط جدول أعمال الجلسات ، حسب الأولوية التي تحددها الحكومة¹ ،مما يبرز تحكم الحكومة في برمجة جدول أعمال كل غرفة¹.

¹- إن ما يمكن قوله عن أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع ،أنها تنجم عنها إنعكاسات سلبية على عمل البرلمان ،ما يزيد من فارق الهوة بين الحكومة والبرلمان ويزيد من إضعافه ،ما يبرر حقيقة أن العمل التشريعي ذو أصل حكومي.

-لإستزادة راجع :مزياي حميد ،عن واقع ازدواجية ...،المرجع السابق ،97.=

يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابيا في أجل ثلاثة أيام من توزيع اللجنة المختصة تقريرها ، كما يتم إيداع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبيت فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة ، التي لها عند الاقتضاء الإستماع لأصحاب هذه الملاحظات وتقديم تقرير تكميلي وتوصيات معللة على ضوء إستنتاجاتها وملاحظات أعضاء مجلس الأمة².

تأتي بعد ذلك مرحلة المناقشة على مستوى الغرفة العليا وتتم إما على أساس المناقشة العامة وهو الإجراء العادي لمناقشة المشاريع ، أو عن طريق المناقشة المحدودة بقرار من مكتب مجلس الأمة ، بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها الموضوع ، بعد تدخل الجهات المعنية يقرر مكتب المجلس المصادقة على النص³ وفق نص المادة 138 من الدستور بموجب تعديل 2016⁴.

إن مجلس الأمة يصادق في كل الحالات على النص المحال عليه ، الذي حاز على تصويت نواب الم.ش.و وموافقهم بأغلبية أعضائه الحاضرين فيما يخص القوانين العادية

= في نفس السياق :فيما يحض جدول أعمال الجلسات فيتم ضبطه من طرف مكتب كل غرفة لكن بعد إستشارة الحكومة وإشراكها ولو بمجرد إستشارة يكشف أن تحكم السلطة التنفيذية يطال حتى أدق تفاصيل العمل البرلماني ، ما يفقد البرلمان الحرية في ممارسة سيادته وعدم إستقلاليتة الذاتية وسلطته التقديرية في إدارة مهامه.

¹- خرياشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2009 / 2010 ، ص 235.

²- في هذا الصدد نلاحظ أن مجلس الأمة يتعامل في هذه الحالة مع النص المصوت عليه في الم.ش.و لا للإقتراح أو المشروع ما يفهم من أحكام الدستور فيما يحض هذه الحالة ، نفس الشيء في حالة ما إذا كان المشروع أو الإقتراح ضمن المجال المخصص لمجلس الأمة.

³- نلاحظ أن عملية التصويت والمناقشة في الم.ش.و تكون بمناقشة النص مادة بمادة ، بينما التصويت عليه كاملا أما في مجلس الأمة تكون المناقشة على النص كاملا ، أما التصويت والمصادقة عليه تكون مادة بمادة ما يثبت في مناسبة أخرى أوجه الإختلاف بين الغرفتين وفتح المجال أمام مؤسسة الرئاسة ، للتدخل عن طريق ثلثها والتحفظ على المواد التي لا تتناسبها سواء كانت إقتراح قانون أو مشروع تعرض للتعديل بما يخالف توجهها.

⁴- أنظر المادة 145 من دستور 1996 وفق التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

والأغلبية المطلقة فيما يخص القوانين العضوية ،في هذا نجد أن المؤسس الدستوري تدارك التمييز الواضح الذي كان بين غرفتي البرلمان فيما يخص نصاب المصادقة بحيث كانت الأغلبية المطلقة في كل الحالات¹ في مجلس الأمة $\frac{3}{4}$.

إن واقع إعتقاد المؤسس هذه النسبة أو النصاب في مجلس الأمة عند عملية المصادقة ،كان الهدف منه تحقيق أكبر قدر من الإجماع حول هذه النصوص ،فهو إجماع لمختلف التشكيلات ومختلف التناقضات والاهتمامات ، فهذا الإجراء له أهمية سياسية كبرى تعكس القدر الكبير من الإجماع في البرلمان.

غير أنه بالمقابل عدم تحقيق هذه النسبة يعني وقوف أمام إرادة الأغلبية داخل الم.ش.و ،وعدم المصادقة على النصوص غير متوافقة مع توجهات المجلس على العموم التي تكون ناتجة عن ضغوطات حزبية ،إجتماعية ، إقتصادية أو أيديولوجية مع الغرفة الأولى الممثلة للإرادة الشعبية المباشرة ،فهنا يخفف مجلس الأمة من وطأة الإنفراد بقرار الأغلبية الموجودة في الم.ش.و حتى لو ساعدتها أغلبية أخرى في مجلس الأمة² ، ما جعل المؤسس بداية من 2016 يؤسس لقواعد جديدة للعملية التشريعية على مستوى الغرفتين ،إلا أن المشكلة التي تطرح في هذه الحالة هي المساواة بينهما في نصاب المصادقة وخلق ما يعرف بـ " غرفة مطابقة " فيما يتعلق بالتشريع.

¹ -إن النسبة الكبيرة التي كان يشترطها المؤسس الدستوري تفرض في كل الحالات مشاركة 12 عضو معين على الأقل من الثلث الرئاسي للموافقة على برنامج الأغلبية ،بالتالي النسبة كانت تخدم السلطة التنفيذية أكثر من الم.ش.و ، ما خلق عدم إنسجام بين تركيبة مجلس الأمة ونسبة المصادقة المطلوبة فيه ،ما كان يستدعي فعلا إعادة النظر فيها .

-للإستزادة راجع :أحمد بن محمد ،مجلس الأمة في الجزائر التجربة الأفاق ،منشورات مجلس الأمة ،الجزائر ،2013 ،ص 24.

² -بولوم محمد الأمين ،العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،جامعة أبي بكر بلقاسم ،تلمسان ،2014-2015 ،ص ص 204 و 205.

إذ ما الجدوى من التصويت على النصوص القانونية في المجلسين على التوالي وبنفس الأغلبية ؟ ولعل دور أعضاء مجلس الأمة يظهر الآن في إثبات أنفسهم وإثبات أهمية الغرفة الثانية بوصفها غرفة للتفكير العقلاني وغرفة لضمان الإستقرار والإستمرارية إلى جانب كونها غرفة لتمثيل الحياة المحلية¹.

إن إجراء المصادقة النهائية على النصوص القانونية إختصاص محصور للغرفة العليا وفق نص الفقرة 4 من المادة 138 في كل الحالات ،هو مجال يتدخل فيه رئيس الجمهورية بتفعيل دور ثلث الرئاسي،حيث تنتهي مناقشة النصوص القانونية بالمصادقة عليها ولو تطلب ذلك اللجوء للجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف أو سحبها،بإستثناء قانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية كما هو في شكل أمر في حال عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة².

بالتالي نصل في الأخير إلى حقيقة كون الغرفة الثانية تتمتع حتى بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 بسلطة تمكنها من تجاوز إرادة الغرفة السفلى ، فعدم المصادقة على ما يحال عليها من نصوص ما يعرقل السير العادي للعملية التشريعية ويعرقل مرور القوانين المسألة التي تجبر الغرفة السفلى على تكييف النصوص القانونية بما يتناسب وتوجهها ،وإلا تعرضت للإعتراض والتحفظ على مواد أو النصوص بأكملها وإطالة صدور القانون باللجوء لآلية حل الخلاف التي في المجمل تتحكم فيها الحكومة ،بالتالي هذا إضعاف واضح للغرفة السفلى على حساب الغرفة العليا.

¹-بن قارة محمد مهاد ،خصوصية السلطة التشريعية...،المرجع السابق ،ص 241.

²-بوشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري...،المرجع السابق ،ص 92.

الفرع الثاني :إمتياز رئيس مجلس الأمة بإعتباره ثاني شخصية في الدولة

ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس¹ ، غير أنه سيتثنى من القرعة الخاصة بالتجديد الجزئي للعهد الأولى للمجلس ، لكن الممارسة أظهرت عكس ذلك إذ لم تستمر رئاسة أول رئيس لمجلس الأمة خلال العهد الأولى سوى ثلاث سنوات 1998 إلى غاية 2001².

يتم إنتخاب رئيس مجلس الأمة بالإقتراع السري في حالة تعدد المرشحين ،ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة ،أما في حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة ،يجرى دور ثاني في أجل أقصاه 24 ساعة يتم فيها التنافس بين المترشحين الأول والثاني المحصلين على أغلبية الأصوات ،بعدها يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية من بينهما ،وفي حال التعادل ترجح الكفة للأكبر سناً³،بينما في حالة وجود مترشح واحد يكون الإنتخاب بالإقتراع السري أو برفع الأيدي ليعلن فوز المترشح بحصوله على الأغلبية.

¹-في هذا الصدد نشير إلى أن مجلس الأمة في الجزائر منذ 2002 إلى غاية 2019 لم يعرف تغيير لرئيسه لما يقارب 17 سنة ،تمت خلالها إعادة إنتخاب نفس الشخص في 2004 و 2007 و 2010 و 2013 و 2016 الذي وبعد الأزمة التي عرفتها الجزائر في سنة 2019 وتفعيل المادة 102 وإستقالة الرئيس تم تنصيبه رئيساً للدولة ،حقا هذه المسألة التي تطرحها الممارسة العملية تثير الكثير من التساؤلات كيف لشخصية واحدة أن تحتل هذا المركز كل هذه المدة ؟بل وأبعد من ذلك رغم كل التغييرات في الكتل السياسية في كل مرة بقي محتفظا بنفس المكانة ؟ أمور فعلا تثبت أن هذه الغرفة ليس الهدف من إنشائها تدعيم فعلي لمؤسسة التشريع ،وأن المتحكم فيها وتنظيمها وسيرها لا يعود لإرادة الشعب عن طريق ممثليه في المجالس المحلية ،إنما لمؤسسة الرئاسة سواء عن طريق ثلثها الرئاسي أو بطرق أخرى عدة.

²-الواقع كان مغادرة أول رئيس لمجلس الأمة عقب السنة الثالثة من العهد الأولى نتيجة للأزمة التي طفت بين رؤساء الكتل البرلمانية والرئيس آنذاك ،ويعود السبب في ذلك لدوافع سياسية نجم عنها تحيته ،مع العلم أنه لم يقدم إستقالته ،ما يؤكد في مناسبة أخرى عدم إستقلالية هذه الغرفة لا عضويا ولا وظيفيا.

-لإستزادة راجع : خرياشي عقيلة ،مركز مجلس الأمة...،المرجع السابق ،ص 124.

³-أنظر المادة 5 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم بتاريخ 22 أوت سنة 2017 ،ج.ر عدد 49 لسنة

عند شغور منصب رئيس مجلس الأمة بسبب الإستقالة أو التنافي والوفاة أو أي مانع قانوني آخر، يتم إنتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الشروط ويشرف على عملية الإنتخاب أكبر نواب الرئيس بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة، شرط أن لا يكونون من بين المترشحين والأخطار يكون من طرف هيئه التنسيق، يتم إثباته بموجب لائحة يصادق عليها 3/4 من أعضاء مجلس الأمة¹.

يلعب رئيس مجلس الأمة دورا هاما دستوريا وقانونيا، فالأول بإعتباره الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، حيث يحل محله في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية لسبب من الأسباب المحددة دستوريا، أما الدور الثاني بإعتباره القائد للعمل البرلماني، والشخصية التي تعمل على فرض النظام داخل المجلس والتوفيق بين مختلف التشكيلات السياسية الممثلة في المجلس بما فيها المعينين².

كما يعتبر رئيس الغرفة الثانية من بين أبرز الشخصيات التي تلعب دور سياسي عام بحيث يعتبر المنظم للعلاقة بين أعضاء المجلس والحكومة، فهو من الناحية العضوية الممثل لرئاسة المكتب ووظيفيا هو شخصية عامة تتحكم في سائر عمليات ونشاطات الغرفة العليا وعلاقتها بالمؤسسات الأخرى³.

يتمتع رئيس مجلس الأمة بعدة صلاحيات⁴ وسلطات غير أن أهمها هي تلك التي خصه بها المؤسس الدستوري في نص المادة 102(تقابلها المادة 94 بعد تعديل 2020)

¹-أنظر المادة 6 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سالف الذكر.

²-أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري...، المرجع السابق، ص 184.

³-جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية...، المرجع السابق، ص 140.

⁴-أنظر المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سالف الذكر.

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

المتتمثلة في تولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوما¹ في حالة التصريح بثبوت مانع لرئيس الجمهورية بسبب مرض خطير ،يمكن أن تمتد إلى 90 يوم في حال ثبت الشغور النهائي بسبب إحدى الحالات المنصوص عليها ،بموجب نص المادة نفسها ويتولى رئاسة مجلس الأمة بالنيابة النائب الأكبر سنا.

كما يستمر أيضا رئيس مجلس الأمة ممارسة مهام الرئاسة في حال وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه ،أو حدوث أي مانع آخر له يواصل مهامه إلى غاية الإعلان عن انتخاب رئيس للجمهورية ،نفس الشيء في حالة وفاة الرئيس أو وقوع مانع له إبان الحرب.

كما يستشار رئيس مجلس الأمة من قبل رئيس الجمهورية في عدة حالات أهمها حل الم.ش.و² وأيضا حالي الطوارئ والحصار،الحالة الاستثنائية ، حالة التعبئة العامة وحالة إعلان الحرب³ ،كما يرأس غرفتي البرلمان المجتمعين معا في حالة المبادرة بالتعديل الدستوري ،أيضا حالة استدعاء البرلمان من طرف رئيس الجمهورية للمصادقة على التعديل الدستوري دون عرضه على الإستفتاء⁴.

بعد كل هذه الإختصاصات التي يتمتع بها رئيس مجلس الأمة على حساب رئيس الم.ش.و ،نتأكد بأنه يحتل مكانة أسمى منه وبامتياز واضح ينعكس بدوره على مكانة الغرفة

¹-إن الممارسة العملية لتفعيل هذه المادة خلال الفترة الماضية ،أثبتت عدم تطبيق الدستور حتى فيما يخص المدة المحددة دستوريا لرئاسة رئيس مجلس الأمة للدولة بالنيابة ،فعقب تقديم السيد عبد العزيز بوتفليقة إستقالته بعد مطالبة الشعب برحيله ووفقا للدستور المدة القصوى لذلك 45 يوم ،قد تمتد ل90 يوم إضافي يتولى فيها التحضير لانتخابات رئاسية ،غير أن الواقع أن السيد عبد القادر بن صالح نصب رئيسا للدولة بالنيابة في 9 أفريل 2019 إلى غاية 19 ديسمبر 2019 ،وإن دل ذلك فإنما على تجاوز أحكام الدستور.

²-أنظر المادة 127 من الدستور التي تقابلها المادة 151 بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

³-أنظر على سبيل المثال : المواد 97-98-99-100 من دستور 1996 سالف الذكر.

⁴-لإستزادة راجع :المادة 221 من دستور 1996 سالف الذكر.

السفلي ،سواء في علاقتها بالغرفة الثانية أو بالحكومة أو حتى باقي مؤسسات الدولة في تكريس حكم الشعب وتجسيد إرادته سواء من الجانب القانوني أو السياسي.

المبحث الثاني :تراجع دور المجلس الشعبي الوطني كهيئة نيابية محض

إن الواقع أن العوامل التي تؤثر على سلطة البرلمان ،لا تقتصر فقط على هيمنة مؤسسة الرئاسة¹ وتحكمها في وظيفتها التشريعية ،أو تفوق الحكومة في كافة مراحل إعداد القانون² ،بل تمتد لفاعل أخرى والتي تؤثر بصفة أساسية على فعالية مؤسسة التشريع في الجزائر وتحد من ممارستها لصلاحياتها ،بحيث بات البرلمان بعيدا كل البعد عن تحقيق الغاية من وجوده التي تنحصر أساسا في التشريع ورقابة أعمال الحكومة ،بالتالي بقي بعيدا عن تحقيق تطلعات وطموحات الشعب الممثل له.

تتجسد هذه العوامل بالأساس في قلة مبادرات نواب الشعب في مجال إقتراح القوانين الذي يعود لعدة أسباب منها النظرية والعملية ،كما يتدخل فيه المستوى العلمي ودرجة ثقافة

¹-لقد سعى المؤسس الدستوري الجزائري منذ أول دستور لتكريس هيمنة مطلقة لمؤسسة الرئاسة ،بإرساء قواعد وآليات تؤكد التوجه الصريح والعلمي للنظام ،غير أن مكانته حاليا إزدادت قوة وأصبحت مفتاح النظام كله ،كونه إستفاد من إمتيازات أخرى أكثر أهمية ،بالتالي من هذا المنطلق يمكن أن نعتبر أنه وصل إلى إحتلال مركز دستوري لا مثيل له في كل التجارب الدستورية الجزائرية.

²-إن الملاحظ أن الإمتياز الممنوح للحكومة ساهم في تعزيز دورها في المجال التشريعي ،حتى بات يمس الدول العريقة المجسدة للديمقراطية الحقبة كفرنسا وإيطاليا... الخ ،حيث أصبح البرلمان يفوض صلاحياته التشريعية للحكومة سواء عن طريق المراسيم أو القوانين ،الملاحظ أيضا أن إستعمال هذه الآليات المفرط زاد من عدد النصوص الصادرة بهذا الشكل حتى أن أغلبها لم يتم المصادقة عليها على مستوى البرلمان.

-للاستزادة راجع :سالمي عبد السلام ،آليات حل الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة ،رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2009-2010 ،ص 20.

وتكوين النواب ،أيضا تأثير عمل اللجان البرلمانية الدائمة بإعتبار أنها مخبر التشريع (المطلب الأول).

إن الظاهرة الحزبية تعد من الظواهر السياسية والدستورية البارزة في العصر الحالي بإعتبار أنها ضرورة وركيزة هامة تقوم عليها الأنظمة النيابية ،بحيث تكمن المهمة الأولى لأحزاب السياسية في تنظيم إرادة الشعب وتأطير الحياة السياسية في المجتمع ،من ثمة نشر الوعي السياسي كونها المعبر الوحيد عن كافة الإتجاهات السياسية المختلفة¹ التي بدورها تشكل الكتل السياسية المكونة للبرلمان خاصة المعارضة ،التي تعد أحد المقومات الأساسية للديمقراطية المؤسساتية التي تفعل المبادئ الحقيقية من فصل بين السلطات ،التداول على السلطة ،دولة الحق والقانون ،المشاركة السياسية الواعية والمسؤولة.

غير أن المعارضة في الجزائر تخرج عن مفهومها² الفعلي في الحياة السياسة ،لأن النخب التي تشكلها تتعرض للإحتواء التدريجي من طرف السلطة مقابل إمتيازات مادية أو سياسية ،على هذا الأساس أصبحت وظيفة المعارضة التي يرتكز عليها الحزب غير مجسدة ما يهدد الديمقراطية التمثيلية وتضعف وظيفة البرلمان في خدمة المواطن عموما.

بالرغم من أن التعددية الحزبية في الجزائر تم تبيينها منذ 1989 ،إلا أنها لم تتضمن مطلقا إشارة للمعارضة البرلمانية ولا حقوقها إلا غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 ،أين قام المؤسس لأول مرة بدسترة حقوق المعارضة محاولا إعطاءها مكانة ،غير أن الواقع في

¹-أومايوف محمد ،عن الطبيعة الرئاسوية ...،المرجع السابق ،ص 43.

²-إن المعارضة حق دستوري مكفول إلا أن الواقع والممارسة العملية تؤكد على أن مفهومها في الجزائر،يقصر على مجرد إفصاح عن رأي معارض ،لكن المبادرة لوضع إطار فعال وتأسيس تنظيم إجتماعي غير مرخص به على الإطلاق بناء على ذلك فأبي محاولة لتكوين حزب معارض يتم قمعها أو عرقلتها بشتى الطرق والوسائل من طرق السلطة التنفيذية أهمها سياسة الإحتواء والتفجير من الداخل.

-لإستزادة راجع :ضميري عزيزة ،الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2007-2008 ،ص ص 174-176.

مناسبة أخرى يصرح بالفجوة الكبيرة بينه وبين ما هو منصوص عليه نظريا ،المسألة التي ترجع لعدة إعتبارات منها العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية والنظام السياسي المكرس ومستوى النواب وكذا الأحزاب ككل (المطلب الثاني).

المطلب الأول : غياب مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي

لقد إكتسبت البرلمانات السيادة في المجال التشريعي بعد صراع طويل مع الملوك حيث تم تخويل السلطة التشريعية مهمة صنع القانون ،إلا إنها تشترك مع الحكومة في ذلك والجزائر لم تخرج عن هذه القاعدة ،فقد ظهر في تاريخ الدساتير الأربعة مشاركة الحكومة للبرلمان في المبادرة بالقوانين سواء في ظل الأحادية أو بعد الإنفتاح السياسي ،كان رئيس الجمهورية المصدر الأساسي لهذه المبادرة على إعتبار أن النظام السياسي قائم في مجمله على وحدانية السلطة¹.

بالتالي خول للوزير الأول حق المبادرة بمشاريع قوانين في إطار تنفيذ مخطط عمله لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية ،إلى جانب الدور التشريعي الذي يمارسه البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في شكل إقتراحات قوانين ،غير أن الممارسة العملية تظهر جليا الدور

¹إن الإمتياز الرئاسي في دستور 1996 المعدل والمتمم جعل من سلطات البرلمان المنصوص عليها غير فعلية وخالية من أي محتوى ،يمكنها من القضاء على إحتكار رئيس الجمهورية للسلطة ،ولم يغير المؤسس الدستوري من طبيعة النظام السياسي السائد منذ الإستقلال ،بل واصل في جعل رئيس الجمهورية المركز الأساسي للسلطة ومحرك كل المؤسسات الأخرى ،الشيء الوحيد الذي تغير هو تبني التعددية الحزبية التي لم يوفر لها القانون شروط فعلية إذ بقي النظام بنفس سياسة دستور 1976 ،كما بقيت المؤسسات بالمنطلق نفسه ،لا شيء يمكن دون رئيس الجمهورية ولا شيء يمكن ضده.

للإستزادة راجع :أومايوف محمد ،عن الطبيعة الرئاسية...،المرجع السابق ،ص 13.

الضعيف أو المحدود للنواب في هذا المجال¹، المسألة التي ترجع لعدة عوامل ساهمت بشكل كبير في إثبات واقع دور ممثلي الشعب في ممارسة وظيفتهم الأساسية (الفرع الأول).

إن الحديث عن اللجان البرلمانية هو نفسه الحديث عن البرلمان، فلا يكاد يخلو أي برلمان في العالم على إختلاف الأنظمة الدستورية والسياسية للدول، من وجود لجان برلمانية تسند إليها مهام ووظائف تسمح للبرلمان بالقيام بعمله، أو بالأساس عمله في الحقيقة نتاج عمل هذه اللجان ونفس المنهج سار عليه المؤسس الدستوري الجزائري، غير أنه بالرغم من الدور الفعال الذي تلعبه هذه الأخيرة في العملية التشريعية ككل، إلا أننا نلاحظ تأثيرها المباشر على أداء البرلمان وأدائه لوظائفه فهذا الأمر ساعد في تشكيل عائق أمام الأداء الفعال لهذه اللجان (الفرع الثاني).

الفرع الأول :محدودية إقتراحات نواب المجلس الشعبي الوطني

إن النظام السياسي الجزائري الذي يرتكز ولو نظريا على مبدأ السيادة الوطنية وتمثيل الأمة من قبل سلطتين أسوة في ذلك ببعض الأنظمة المقارنة، يجعل المبادرة بالقوانين ليست حكرا على البرلمان بغرفته، بل تشاركه الحكومة في ذلك وفي الكثير من الحالات إن لم نقل كلها تهيمن عمليا على مجال سن وإعداد النصوص القانونية والمبادرة بها²، ما ساهم بشكل أو بآخر في إضعاف دور نواب الشعب.

¹- لا يثور الإشكال في الجانب النظري بقدر ما يثور في جانبه التطبيقي، لأن عدم محدودية مجال التشريع نظريا لا يعني بالضرورة أن الدور الأساسي في العملية التشريعية ممنوح للبرلمان، فالتساؤل حول دوره الذي يلعبه تطبيقيا مع مراعاة كون الوظيفة التشريعية مقسمة بينه وبين الحكومة.

- للإستزادة راجع: ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012-2013، ص 42.

²- العقون إبتسام، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015، ص 72.

فالمبادرة بإقتراحات القوانين حق دستوري مكفول دستوريا للسلطة التشريعية شرط تقديمه من قبل 20 نائب، غير أن هذه الآلية التي تعتبر حجر أساس للقانون ومحددة لمضمونه وموضوعه، تظل محكومة بضوابط مختلفة في مقدمتها التحديد الدستوري الحصري لمجالات التشريع¹، كأنه منذ البداية إتجه المؤسس إلى جعل سلطة البرلمان في مجال سيادته في إعداد القوانين أمرا نسبيا ومقيدا بالنظر لتعدد تلك الضوابط، في مقدمتها القانونية إنطلاقا من نص الدستور في حد ذاته بإشتراطه ضرورة تقديم إقتراحات القوانين من قبل عشرون نائب كشرط أول، ليعضف القانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ضرورة التوقيع على الإقتراح من قبل العشرون نائب².

بالإضافة للضوابط الموضوعية التي تتجلى من خلال عدم تعلق المقترح القانوني بموضوع تجري دراسته أو سحبه أو رفضه، كما يتحتم على النواب إثبات أن³ إقتراحهم لا يتضمن تخفيضا للموارد أو زيادة للنفقات العمومية⁴، بالإضافة إلى كون النواب أقل خبرة ودراية بتقنيات إعداد النصوص القانونية، وأقل معايشة لبعض القضايا والشؤون العامة أو

¹-لقد حصر المؤسس الدستوري مجال سلطة البرلمان في التشريع إلى جانب مواد متفرقة في الدستور، في تلك المنصوص عليها في المادة 140 المتعلقة بالقوانين العادية (تقابلها المادة 139 من الدستور بعد تعديل 2020) والمادة 140 بموجب تعديل 2016 (تقابلها المادة 140 من تعديل 2020) الخاصة بمجال القوانين العضوية، بالمقابل المؤسس الدستوري الجزائري منح لرئيس الجمهورية سلطة إنشاء قواعد قانونية موازية لسلطة البرلمان، فكل ما يخرج عن مجال إختصاص البرلمان يدخل ضمن مجال تشريعه بواسطة اللوائح التنظيمية المستقلة ما نصت عليه المادة 141 فقرة 1 وفق آخر تعديل للدستور، بالتالي يمارس إختصاصا عاما، وهنا نرى أنه بقدر ما حاول المؤسس إضعاف سلطة البرلمان بتقييد مجال سلطته التشريعية، بقدر ما قوى سلطة رئيس الجمهورية بتوسيع مجال ممارسته للسلطة التنظيمية.

-للاستزادة راجع: أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية...، المرجع السابق، ص 253 .

²-أنظر المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر.

³-أنظر المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر.

⁴-أنظر نص المادة 139 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 147 بعد تعديل 2020 سالف الذكر.

حتى المحلية لنقص المعطيات لديهم ،كما أوجب على إقتراح النواب ليكون مقبولاً أن يرفق بعرض لأسبابه وتحريه في شكل مواد.¹

فالمفترض أن النواب الذين يرغبون في تقلد مناصب في البرلمان ،أن يكونوا يتمتعون بقدر عالي من الكفاءة العلمية² والضمير المهني الذي تجسده حسن سيرتهم ورضا منتخبهم عليهم مالا نجده في برلماننا ،فمن العوامل الأساسية لنجاح أي مؤسسة هو تواجد موظفين فيها تتوفر لديهم الكفاءة اللازمة لتقلد منصب من المناصب ،ترتبط هذه الكفاءة أساساً بالمستوى التعليمي الذي يتناسب مع المنصب والمهارة في التسيير ،ما يعتبر من الشروط الأساسية للقدرة على تولي الوظيفة وحسن أداءها.

إن البرلمان بطبيعة تكوينه وتشكيلته البشرية مفتوح لجميع أفراد الشعب دون تمييز حيث يمنح الفرصة لكل من تتوفر فيه الشروط الشكلية والموضوعية ،أن يقدم نفسه للترشح في الإنتخابات ،ليفوز الأجدر بتمثيل الشعب بمقاعد داخل مؤسسة التشريع ،غير أن هذا بالرغم من كونه تكريس لمبدأ المساواة إلا أنه من ناحية أخرى أدى لنتيجة حتمية مفادها ضعف وتدهور البرلمان ،فصنع القرار البرلماني يتسم بألية الإتفاق الجماعي بين أعضائه لكن كيف يتم ذلك في ظل إختلاف مستواهم التعليمي والثقافي.

المسألة التي أثرت سلباً على أداء السلطة التشريعية في الجزائر،وأدى إلى ترسيخ صورة مشبوهة غير لائقة لهذه المؤسسة لدى الرأي العام ،حيث أصبح ينظر إليها بأنها مؤسسة مفتوحة على مصراعها لكل شخص دون الحاجة إلى شهادة أو رتبة علمية ،ما

¹-حبشي لزرق ،أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبي بكر بلقايد ،تلمسان 2012-2013 ،ص ص 67 و 68 .

²-بالإضافة لشرط الكفاءة والمستوى العلمي ،نرى أنه يجب إدراج شرط التخصص ضمن هذه الشروط ،باعتبار أن عمل البرلمان يتطلب خبرة في المجال ترقى لفهم وإدراك المسائل التي يعالجها المجلس ،والإلمام بمختلف جوانبها كونها تستوجب دقة لا يدركها إلا المتخصصون الذين درسوها دراسة معمقة وأحاطوا بكل مجالاتها.

ساهم بشكل كبير بتحويل صاحب السلطة الحقيقية دستوريا إلى صاحب سلطة شكلية واقعية فرغم وجود بعض الكفاءات فيها التي تتمتع بمستوى علمي عالي إلا أن الأغلبية بدون¹ أدنى مستوى ،كما أنه تجدر الإشارة لنقطة مهمة أيضا فالمستوى العلمي فقط لا يكفي في بعض الحالات ،بل يجب أن تتوفر لدى النواب كفاءة وثقافة خاصة بالعلوم القانونية والسياسية تمكنهم من التحكم وإتقان العمل التشريعي والرقابي.

بالرغم من سعي البرلمان الجزائري لتطوير أجهزته وإدارته وقدرات أعضائه ونوابه من خلال إستخدام التكنولوجيا الحديثة ،وتنظيم ملتقيات وطنية ودولية بالتنسيق مع وزارة العلاقات مع البرلمان للإستفادة من خيارات المختصين سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي ،ورغم إيجابية هذه المبادرات إلا أنها تظل غير كافية في ظل وجود أعضاء ونواب لا يفقهون شيئا ،لأن الإلمام بكل الجوانب القانونية ،السياسية ،الإقتصادية والإجتماعية يتطلب قاعدة علمية أساسية في كل مجال من هذه المجالات ،بدونها لا يمكن أن نتحدث عن تحسين وتطوير الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان .

بالإضافة لإنعدام الكفاءة في تمثيل الإرادة الشعبية فكل الأنظمة السياسية الديمقراطية في العالم ،تحرص على ضمان وصول أشخاص جديرين بثقة الشعب للبرلمان عن طريق تنظيم إنتخابات شفافة ونزيهة ،يشارك فيها كل من تتوفر فيهم الشروط القانونية اللازمة للترشح أو الإنتخاب ،ما يساعد على إرتفاع نسب المشاركة في الحياة السياسية كأهم مؤشر على التطبيق الفعلي للديمقراطية داخل الدولة ،فالديمقراطية والمشاركة السياسية وجهان لعملة واحدة ،ينتهي وجود أحدهما في ظل غياب الآخر ولا يمكن تداولها ضمن قواعد وأسس

¹ في نفس السياق قد نشرت تقارير بخصوص العهدة التشريعية السابعة في الفترة الممتدة من 2012-2017 أن 42% من النواب لا يحملون مؤهلا جامعا حيث ،يوجد 37% منهم لم يتجاوزوا مستوى التعليم الثانوي ،و 17% لديهم مستوى تعليمي ابتدائي ،كما كشف نفس المصادر من داخل الأحزاب الفائزة بأغلبية المقاعد في البرلمان ضم هذه الأخيرة لنواب دون أي مستوى تعليمي.

واضحة إلا في إطار معين ، هو الدولة التي تمثل ركن السلطة فيها أهم الأهداف الأساسية للمشاركة السياسية¹.

بالتالي توفر هذه العناصر يؤسس مجلس نيابي إنتخابي شرعي يتماشى مع رغبات وإرادة الناخبين ،وما يتطلبه النظام الديمقراطي من ضرورة الدفاع عن حقوقهم وحررياتهم المنصوص عليها في الدستور .

غير أن التمثيل في المجالس النيابية عموما والبرلمان خصوصا في الجزائر يخرج عن هذا المفهوم ،ويأخذ بنا إلى إعتبرات أخرى تعد سببا رئيسيا في ترشح سواء الأعضاء المنتخبين في مجلس الأمة أو نواب الم .ش.و ،أهمها الإغراءات المالية حيث أصبح الحصول على مقعد في البرلمان يمثل ترقية إجتماعية أكيدة ،ووسيلة للثراء أو الحصول على النفوذ ،فالسلطة وفرت كل الإمكانيات المادية للنواب لكي تتمكن من تجنيدهم سياسيا وضمانا ولأنهم كآلية لإضعاف أدائهم ،بالتالي هنا يظهر سبب تراجع دور مؤسسة التشريع².

إن خضوع إقتراحات القوانين لكل هذه القيود والإعتبرات السابقة أدت إلى إستحالة ممارسة النواب لحقهم الدستوري ،ما تؤكد حصيلته النشاط التشريعي للبرلمان ،حيث أن أكثر من 90% من القوانين ذات مصدر تنفيذي³ ،فأصبح بذلك التشريعي الحكومي هو الأصل

¹-بن أحمد سيمر،ضمانات ،إستقلالية السلطة التشريعية في الجزائر ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2019-2020 ،ص ص 331-335.

²-بلحاج صالح ،السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري ،مخبر الدراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر ،بن عكنون ،الجزائر ،ط 2 ،2012 ،ص 133.

³-إن ما يثبت حقيقة عجز البرلمان عن ممارسة إختصاصه بمعزل عن الحكومة هو أنه في الفترة الممتدة ما بين 1997 إلى 2002 ،ناقش البرلمان 61 مبادرة بمشروع قانون من أصل 76 ،وحاول ممثلو الشعب إقتراح 20 قانون لم يمر منها سوى 4 كلها حول مسائل لا تخص المواطنين ،بل تمس حقوقهم الشخصية عدى مقترح حزب القوى الإشتراكية حول رفع حالة الطوارئ ،اما في الفترة الممتدة بين 2002 إلى 2007 تخلى النواب تماما عن صلاحياتهم في التشريع فاسحين بذلك المجال أمام الهيئة التنفيذية للقيام بذلك ،بحيث ناقش النواب من أصل 92 مقترح واحد و 91 الباقية كلها عبارة عن =

أما البرلمان هو الإستثناء، مما شكل إعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات وعلى السيادة الشعبية التي فوضت للبرلمان مهمة إعداد قواعد قانونية تنظيم حياتها¹.

الفرع الثاني: تأثير اللجان البرلمانية الدائمة على الإنتاج التشريعي في مجال

الإقتراحات

تعد اللجان البرلمانية أجهزة دائمة تنشأ على مستوى كل غرفة، تتكون من عدد محدود من الأعضاء يختارون على أسس وكفاءات معينة، مكلفين مبدئياً بتحضير أعمالها وتقديم التقارير، على هذا الأساس تعتبر من أهم أجهزة البرلمان إنتاجاً وفعالية، وأكثرها تخصصاً وكفاءة ما يجعلها بمثابة مخابر تشريعية.

إن وجود هذه اللجان أمر تقتضيه ظروف العمل التشريعي، فبعد إحالة المبادرات التشريعية عليها تتولى فحصها شكلاً ومضموناً، وتقوم بإعادة صياغة ما يكون ركيكاً منها وترفع التضارب والغموض الذي يكتنفها وتزيل تلك التي لا تتماشى والواقع، أو التي لا تستوي والنظام القانوني الساري في الدولة، بناءً على ذلك تعد تقاريرها وتقدمها للبرلمان من أجل مناقشتها والتصويت والمصادقة عليها.

=مبادرات بمشاريع قوانين مقدمة من مؤسسة الرئاسة، ما يظهر جلياً تفوق هذه المؤسسة على ممثلي الشعب، أما فيما يخص العهدة الحالية المنحلة في فيفري الماضي وبناءً على حصيلة قدمت لنا على مستوى المديرية العامة للتشريع في الم.ش.و في زيارة ميدانية لنا له، ناقش البرلمان 50 مبادرة بمشاريع مقدمة من الحكومة و صادق المجلس على 4 أوامر، بينما بادر النواب ب12 إقتراح لم يمر ولا واحد منها رفضت كلها شكلاً-على حد تعبير رئيس هذه الهيئة- وإن دل هذا على شيء هو تدني مستوى النواب و عجزهم حتى على إقتراح قانون واحد يمكن أن يمر للمناقشة، ما إستغلته الحكومة لصالحها.

-للإشارة فقط :لم يمنح لنا الإذن لإدراج هذه الحصيلة ضمن الملاحق لأنها لم تنتشر بعد لغاية جوان المقبل.

-للإستزادة راجع :بوضياف محمد ،مستقبل النظام ...،المرجع السابق، ص 256 و 254.

¹-مزياي لونس ،إنقاء السيادة التشريعية للبرلمان...،المرجع السابق، ص 138.

لقد نص المؤسس الدستوري على إنشاء غرفتي البرلمان للجان الدائمة ، وذلك بموجب نص المادة 134 من الدستور¹ ونظمت عملها الأنظمة الداخلية لكل غرفة²، يتم تشكيلها في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد ، يتراوح عدد أعضائها ما بين 20 إلى 30 عضو بالنسبة للم.ش. و وبين 10 إلى 15 عضو بالنسبة لمجلس الأمة كأصل عام والإستثناء يكون في تشكيلة لجنة المالية التي يتراوح عدد أعضائها ما بين 30 إلى 50 عضو بالنسبة للم.ش.و ، ما بين 15 إلى 19 بالنسبة لمجلس الأمة ولعل السبب في ذلك يعود لأهمية قانون المالية³ في حياة الدولة ، حيث يستغرق وقت دراسته والمصادقة عليه مدة 75 يوم ، وإلا أصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر ، ما يستدعي تكثيف جهود هذه اللجان من أجل دراسته في المدة المحددة⁴.

إن دور هذه اللجان في العمل البرلماني يقوم على تحليل خصوصية هيكلتها فمساهمتها في إعداد القانون مرتبط بعوامل هيكلية تستجيب لإرادة سياسية محددة ، هذا ما راهن عليه المؤسس حينما إعتد معيار هيكلية حاسم ترتب عليه نظام واحد لها هو نظام اللجان الدائمة ، حيث يظهر عملها بمظهر أجهزة عمل متخصصة في دراسة بعض المسائل

¹-تقابلها المادة 137 من الدستور بعد تعديل 2020 سالف الذكر .

²-للاستزادة راجع : على سبيل المثال المواد من 19 إلى 27 من النظام الداخلي للم.ش. و سالف الذكر .

-بالإضافة للمواد من 15 إلى 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سالف الذكر .

³-للاشارة فقط : إن المجال المالي يخرج عن نطاق مجال التشريع البرلماني المكفول دستوريا له ، ويبقى من الإختصاصات الحصرية للحكومة التي لها أن تنظمها في شكل مشاريع قوانين ، يكون فيها للبرلمان فرصة الإطلاع عليها ومناقشتها وتكوين قناعة بصددها ، أما في الحالة العكسية يتولى رئيس الجمهورية إصداره كما هو بموجب أمر رئاسي .

-للاستزادة راجع : **خرباشي عقيلة** ، مركز مجلس الأمة ...، المرجع السابق ، ص 226.

⁴-**بدير يحي** ، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكتملة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان 2014-2015 ، ص 58-60.

العامة أو الدقيقة¹، عكس المجموعات البرلمانية التي تضم برلمانيين تجمعهم نفس المعتقدات السياسية، ويبرز عمل هذه اللجان بالدرجة الأولى كأجهزة تقنية متخصصة يوكل لها مهمة دراسة كل المسائل لاسيما التشريعية منها قبل عرضها على الجلسة العامة، ولعل اعتماد نمط واحد لهذه الأجهزة كان لدافعان أولهما ذو طبيعة منطقية بينما الثاني يكتسي طابع سياسي².

إن علاقة اللجان البرلمانية وديمومتها وطيدة لأن ذلك يمكنها من تجميع الخبرة والمعرفة وهي العوامل التي بوسعها أن تؤدي إلى إزعاج باقي الفاعلين التشريعيين، فمن خلال منطق هذا التأثير وما يحوزه من صلاحيات تساهم في العمل التشريعي بشكل كبير وعليه فإن اللجان البرلمانية القوية تشكل بالفعل ثقلا قد يؤدي لإضطراب الحكومة وأغليبتها مما عمد المشرع لتداركه من خلال إفراغ هذا المعيار الهيكلي من محتواه، فتشكيل هذه اللجان لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد مع إمكانية تغيير أعضائها ينفي عنها صفة الإستقرار بالتالي المساس بفعالية دورها³.

¹ - Carolina cerda-guzman ,cour de droit constitutionnel et les institutions de la 5ème république, 2ème édition, éditions lextenso ,Paris ,2017 , 409.

²- على الصعيد الأول المنطقي أن التصاعد المتزايد والمستمر للوظائف المسندة للمشرع المعاصر عززت التوجه نحو تقسيم العمل البرلماني على لجان متعددة ومتخصصة، والحال أن التخصص يتطلب الديمومة إذ أصبحت اللجان الدائمة وسائل ضرورية في العمل البرلماني تحظى بمكانة هامة على مستوى مؤسسة التشريع، بالمقابل على الصعيد السياسي فإن التقييم الذي تواجهه الحكومة وأغليبتها من طرف الخبراء على نحو لا تستجيب معه مواقفهم وردود أفعالهم للنزاعات التقليدية، ما يثير التخوف من اللجان المؤقتة لكون المواقف داخلها تكون أكثر حسما منها في اللجان الدائمة، فضلا عن أن مجال المناورات فيها أكثر إنحصارا، على ذلك عادة ما تفضل الحكومات اللجان الدائمة لأنها تمكن أعضائها من مقابلة مخاطبين تعودوا عليهم وعلى طرق تفكيرهم.

-للاستزادة راجع :بوليفة محمد عمران، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الإستقرار المؤسساتي، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2014-2015، ص 245.

³-بوليفة محمد عمران، البعد التمثيلي...، المرجع نفسه، ص 246.

بالإضافة لذلك هناك عامل آخر جد مهم وهو مدى تخصص هذه اللجان، فبشكل عام كلما توفرت هياكل صغيرة كلما كانت أكثر تخصصا، فيتناسب مجال تخصص كل لجنة ومجال تخصص وزارة من الوزارات وهي المسألة التي تضبط علاقة هذه اللجان بالحكومة، بحيث أن هذه اللجان المحددة الحجم والكثيرة العدد ستعزز قدرتها على مراقبة الحكومة، غير أن الأطر الشكلية التي هي عليها اللجان البرلمانية الدائمة في الجزائر ساهمت بشكل كبير في إضعاف وظيفتها وتأثيراتها الممكنة على الإنتاج، وجعلها عاجزة عن خلق ديناميكية للعمل التشريعي ولعل الأجدر من أجل تفعيل دور هذه اللجان، ضرورة إلحاق مجال إختصاص كل لجنة دائمة بقطاع وزاري واحد¹.

كما أن أسلوب إنشاء هذه اللجان البرلمانية الدائمة يؤدي إلى إستبعاد بعض النواب والأعضاء من العضوية فيها، وأكبر دليل على ذلك عدم إمكانية بعض الأحزاب التي لا تحوز عدد كبير من المقاعد في البرلمان السماح لها بتشكيل مجموعة برلمانية مثلا الأحرار² بالإضافة إلى أن تشكيلتها لا تعبر حقيقة عن تركيبة غرفتي البرلمان بقدر ما تعكس التركيبة السياسية للحكومة، حيث أن الأحزاب ذات الأغلبية في العادة هي أحزاب السلطة أو الموالية لها، بالتالي ستضم عدد أكبر من الأعضاء في مجموعاتها البرلمانية ما يمكنها من الإستحواذ على أكبر عدد ممكن من مقاعد اللجان البرلمانية، المسألة التي ستحولها بطريقة غير مباشرة لآلية أخرى تضاف للحكومة، تستعملها لتوجيه العملية التشريعية بما يتوافق وتوجيهاتها³.

¹-بوليفة محمد عمران، البعد التمثيلي...، المرجع السابق، ص 247 و 248.

²-خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل26 نوفمبر 1996، الدار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 45.

³-بدير يحيى، تنظيم مسار العملية التشريعية...، المرجع السابق، ص 61.

بالإضافة لإمكانية الحكومة التأثير بطريقة مباشرة على عمل اللجان الدائمة ،حيث مكنها المشرع من مراقبة سير العملية التشريعية عن قرب من خلال إمكانية حضور أشغالها¹ بالتالي ضمان عدم مساس سياستها العامة ،بالمقابل الحد من إستقلالية هذه اللجان في أداء مهامها ،فالحكومة بوصفها شريك ممتاز في الوظيفة التشريعية تجعل من ممثليها في اللجان يتدخلون متى ما أرادوا لما لهم من تفسيرات ،حجج ،مبررات ،أرقام وملاحظات ،ما يؤثر على الوضع العام للجان الدائمة في البرلمان وتسييرها على نحو يحقق مساعيها ،بالتالي تأثير مباشر على وظيفة البرلمان ككل لما لهذه اللجان من دور كبير على مستوى مؤسسة التشريع.

كما أن للحكومة آلية أخرى تأثر بها على عمل اللجان البرلمانية الدائمة ،بحيث لها سلطة سحب نص المشروع قبل التصويت عليه في الجلسة العامة ،متى ما أسفرت دراستها ومناقشتها على مستوى هذه اللجان عن تعديلات لم ترغب فيها الحكومة أو تعارض سياستها ومرادها من المشروع ،ما يؤثر في مناسبة أخرى على البرلمان عموما ولجانه خاصة ،فتبني دراستها على قناعات وتوجيهات الحكومة بدل تلك الخاصة بالسلطة التشريعية التي تمثلها وإلا سحب المشروع ،في الأخير تبقى الحكومة من لها الكلمة الأخيرة في هذه المسألة بحكم أنها تنفذ مخطط عملها الذي وافق عليه البرلمان².

المطلب الثاني :إنعدام أثر المعارضة الفعلية للنواب في المجلس الشعبي الوطني

لقد تطورت المعارضة البرلمانية في الأنظمة الدستورية لتحتل مركز متميز وصل بإقرارها بموجب أسمى قانون للدولة هو الدستور ،وعرفت المعارضة البرلمانية في الجزائر ثلاث مراحل ،الأولى مرحلة إنكارها خاصة بعد الإستقلال مباشرة ،لتأتي مرحلة الإعتراف

¹ -أنظر المادة 26 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر .

² -**حياوي حمزة** ،دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر ،مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،2009-2010 ،ص 119 و 120.

الدستوري الضمني لها مع بوادر الإنفتاح السياسي وتبنى الدولة بموجب دستور 1989 لأول مرة التعددية الحزبية ،أخير مرحلة الإعتراف الدستوري الصريح بها وخصها بحقوق دستورية كنفلة نوعية ،كرسها المؤسس الدستوري في تعديل 2016 في سبيل تفعيل دورها ولو في حدود الممارسة النظرية.

يعكس مفهوم المعارضة¹ البرلمانية حقيقة الديمقراطية التمثيلية ،باعتبارها الإطار الأساسي والمؤسس للتعبير عن السيادة الشعبية ففي كل الديمقراطيات المعاصرة ليس لها سلطة القرار مقارنة مع الأغلبية ،لأن تمرير أي قانون أو تعديل أو إقتراح يتطلب توفر أغلبية الأصوات ،ما لا يمكن للمعارضة التي تمثل الأقلية داخل البرلمان تحقيقه ،بالتالي لا يبقى لها سوى وظيفة نقد السياسة المعتمدة من قبل هذه الأغلبية ،فتؤثر عليها ولو بطريقة غير مباشرة.

فالبرلمان يتأثر بشكل كبير بالعوامل المحيطة به خصوصا البيئة السياسية التي من بين أهم عناصرها التداول والتحديد ،فكلما تركز في ذهن العامة أن المناصب في السلطة متغيرة ،كان لذلك تحفيز وتنافس أكبر لتحقيق الأفضل دائما لتجسيد دولة القانون ،كما يجب توفير مجال يمكن المعارضة من أداء دورها والسعي نحو القضاء على القيود والعوائق التي تحول دون تفعيل دورها.

¹ -إن مفهوم المعارضة في الأنظمة الديمقراطية يدل على الأحزاب والتجمعات السياسية التي هي في خلاف مع الحكومة أو النظام السياسي ،فالمعارضة في رقابة دائمة ومستمرة للسلطة الحاكمة ،تدرس الخطط وتقوم الأعمال ،تنتقد الممارسات التي تتعارض مع القوانين والأنظمة ،ومع مصالح الدولة والمجتمع ،فهي تمثل مؤسسة في الدولة أو المجتمع تحد من الممارسة الخاطئة للحكام وتحد من إنفرادهم بالسلطة أو التعسف في إستعمالها.

-لإستزادة راجع : بودبوز غاني ،إشكالية الديمقراطية في الجزائر وموقف النخبة السياسية منها " دراسة حالة بالم.ش.و " ،رسالة لنيل شهادة ماجيستر في علم الاجتماع السياسي ،جامعة الجزائر ،2004-2005 ،ص 15.

إن المؤسس الدستوري الجزائري قد منح للمعارضة البرلمانية جملة من الحقوق المكفولة دستوريا بموجب المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹، لكن يبقى هذا من الناحية الشكلية أما العملية فنجد إنعدام لفعاليتها، ولعل السبب في ذلك يعود بالأساس للأحزاب التي تمثل المعارضة داخل البرلمان في الجزائر (الفرع الأول).

بالإضافة إلى أنه بالرغم من إقرار المؤسس بهذه الحقوق للمعارضة حتى يتمكن من حمايتها من الأغلبية البرلمانية إلا أننا نجد أنها لم تضمن لها الحماية اللازمة التي تمكنها من فرض مواقفها وأداءها لمهامها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضعف الأحزاب السياسية المعارضة في المجلس الشعبي الوطني

بعد تبني التعددية الحزبية مع بوادر سنة 1989 نص الدستور على الحق في إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي²، وبعد كل ما صاحب أول إنتخابات تعددية عرفتها الجزائر والأزمة التي وقعت جراء إيقاف المسار الإنتخابي سنة 1991، جاء دستور 1996 ليعتمد المؤسس بموجبه مصطلح الأحزاب السياسية وإنشاء عدد معتبر منها شاركت في مختلف الإنتخابات لاسيما التشريعية منها التي نظمت ابتداء من 1997.

لكن يظهر لنا جليا من خلال النتائج التي أسفرت عنها الإنتخابات التشريعية التي عقب صدور دستور 1996 عجز الأحزاب المعارضة عن إفراز أغلبية جديدة في الم.ش.و مما جعل مؤسسة الرئاسة تلقى المساندة من جانب حزب السلطة والأحزاب الموالية له³ دائما، ما شكل تحالف رئاسي يقف بوجه أي معارضة ممكنة له داخل البرلمان.

¹-تقابلها المادة 196 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

²-أنظر المادة 40 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المتضمن نشر دستور 23 فيفري 1989، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر. عدد 9، الصادر في سنة 1989.

³-نقصد هنا بحزب السلطة، حزب جبهة التحرير الوطني والأحزاب الموالية، حزب التجمع الوطني الديمقراطي وحزب حركة مجتمع السلم الذي ظهر مع بوادر سنة 2004.

يرجع البعض هذا العجز إلى عامل وضع التعددية الحزبية تحت وصاية الحكومة التي تعمل على إضعاف الأحزاب المعارضة ومراقبتها، بالإضافة لحالة الطوارئ التي لم ترفع إلى غاية 2011¹، وتذرع الحكومة بها لمنع المعارضة من ممارسة نشاطاتها الحزبية ما شكل عامل آخر لإخفاقها في تحقيق أغلبية داخل السلطة التشريعية إلى غاية الوقت الحالي.

كما أن عدم خضوع الإنتخابات في الجزائر للمعايير الديمقراطية المعمول بها عالميا حال دون وصولها لحد التأثير وتشكيل خطر، ما يجعل الحكومة في منأى عن المسؤولية أمامها، دون أن ننكر الدور الذي يلعبه الحقل السياسي المشتت والمنقسم إلى عدد كبير من الأحزاب أكثرها دون قاعدة شعبية، علما أن التعددية الحزبية والسياسية تكمن قوتها في قيمتها النوعية لا بعدد الأحزاب وكثرتها.

إن المتداول عليه في الأنظمة الديمقراطية العالمية لتستطيع المعارضة المشاركة في صناعة القرار في الدولة، يجب أن تحترم من طرف الأغلبية الحاكمة، غير أن المعارضة في الجزائر لم تخصص لها المكانة التي تحظى بها نظيرتها في الدول الأخرى التي تعتنق نظام التعددية²، الأمر الذي ساهم بشكل كبير في إضعاف مكانة البرلمان وتدعيم مركز رئيس الجمهورية كونه دائما ما يكون من حزب السلطة الحائز على الأغلبية البرلمانية أو أحد الأحزاب الموالية له وعدم إمكانية بروز أغلبية معارضة معادية له في البرلمان مع كل ما تطرحه الممارسات النظرية والعملية من إمتياز واضح لمكانته وهيمنة واضحة له على

¹-أنظر أمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011، ج. ر. عدد 12، الصادر بتاريخ 23 فيفري 2011.

²-أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، المرجع السابق، ص ص 47-49.

كافة مؤسسات الدولة الدستورية عبر كل الدساتير التي عرفت الجزائر منها التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

لعل منطق المؤسس الدستوري قبل تعديل 2008 فيما يحض الإزدواجية التنفيذية كان يقلص نوعا ما من صلاحيات رئيس الجمهورية ويمنحها لرئيس الحكومة ،غير أنه بعد التعديل وبالإقراره صراحة بأن برنامج الحكومة هو برنامج رئيس الجمهورية والإنفراد بالصلاحيات التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة ،صارت إمكانية بروز معارضة محتملة للرئيس داخل البرلمان تؤدي لا محالة لأزمة يمكن أن تنتهي بحل البرلمان².

بالرجوع للدور الأساسي للمعارضة المتمثل في التصدي للإستبداد الحكومي خاصة من خلال تواجد أحزاب معارضة لها كلمة داخل البرلمان ،أو في النظام ككل تكشف أخطائها و تقصيرها وتصل لحد محاسبتها على ذلك أمام الرأي العام كأرقى سبيل لتكرس الديمقراطية وحماية حقوق و حريات الأفراد ،شريطة عدم الإخلال بقواعد الشرعية الدستورية وتتاسب ذلك والأوضاع العامة للبلاد ،فالهدف من المعارضة تحقيق إستقرار في الحياة

¹- للإشارة فقط :بعد إنتفاضة الشعب وما يعرف بالحراك الذي عرفته الجزائر بواخر سنة 2019 على النظام والمطالبة برحيل الرئيس آنذاك وتفعيل نص المادة 102 وإستقالته وإجراء إنتخابات رئاسية ،تولى تنظيمها رئيس الدولة السيد عبد القادر بن صالح في أواخر نفس السنة التي أسفرت عن إنتخاب السيد عبد المجيد تبون رئيسا للجمهورية الجزائرية ،الذي إقترح تعديل الدستور ،ما تم سنة 2020 ،لكن رغم الوعود الكثيرة للتقليل من الصلاحيات اللامحدودة لصاحب هذا المركز إلا أننا نرى أنها لم تغير من المكانة الممتاز التي يحظى بها رئيس الجمهورية ،لا بل في الكثير من النقاط نرى تدعيم لها ،مثلا نص الفقرة 11 من المادة 92 التي منحت سلطة تعيين الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط المستقلة ومكانة هذه الهيئات والمهام المنوطة بها ،تفرض خصها بإستقلالية مطلقة خاصة عضويا لتفادي إمكانية التبعية في حالة التعيين أو تكريس معيار الولاء كنتيجة حتمية لذلك.

²- أومايوف محمد ،عن الطبعة الرئاسوية ...،المرجع السابق ،ص 50.

-في ذات السياق نرى أنه في هذه الحالة يتم التفاوض بين نواب الشعب في البرلمان مع مؤسسة الرئاسة ،حيث لا تثار أي معارضة لمخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ،بالمقابل عدم المجازفة بحل الم.ش.و ،إن ضمان تنفيذ توجهات الأولى وبقاء الثاني محتفظا بمقعده في السلطة ،وكل هذا يتم على حساب حقوق وحرية الأفراد التي تمثلها هذه الفئات المعارضة داخل مؤسسة التشريع التي تنتهك لتحقيق الطبقة الحاكمة لمصالحها الشخصية.

السياسة والحلول دون إستبدال أحزاب السلطة والممثلة لها ،كما تساعد على توعية الرأي العام¹ سياسيا بما يخدم مصالحه لا العكس.

تبرز وظيفة المعارضة داخل البرلمان في مسائلة الحكومة عن كل صغيرة وكبيرة في سياستها التي تنتهجها خلال السنة وأيضا مناقشة مخطط عملها ،بالتالي تفعيل دورها في مجال مراقبة نشاطها ،كونها المعبر عن مستوى الحياة السياسية في الدول ودرجة وعيها من هذا المنطلق ترى السلطة المعارضة دائما مصدر خطر عليها يجب دائما إضعافها ،لا بل أبعد من ذلك القضاء على كل العوامل الممكن أن تؤدي لضمان أداءها للمهام المنوطة بها².

ما عمل عليه النظام السياسي في الجزائر بحيث برغم من دسترة المؤسس للحق الرقابي للمعارضة البرلمانية ،إلا أنه بالمقابل لم يمنحه الفعالية في رقابة عمل الحكومة ما يظهر أساس في عدم النص على الجزاء القانوني المترتب عن السؤال البرلماني مثلا ،أيضا إشتراط توقيع الإستجواب الذي يعد من أخطر وسائل الرقابة في علاقة البرلمان بالحكومة من قبل 30 عضو أو نائب على التوالي وهو عدد مبالغ فيه نوعا ما مقارنة بالحد الأدنى للمبادرة بإقتراح أو إصدار لائحة إذ لا يتجاوز 20 عضو أو نائب.

لعل المعقول أن تكون النسبة على الأقل متساوية فيما يخص الإستجواب ،لتمكين المعارضة تحريكها بالرغم من صعوبة تحقيق هذا النصاب في ظل كل ما تعرفه الممارسات النظرية والعملية لواقع هذه الأخيرة في الجزائر ،المسألة التي تدركها المؤسس بموجب تعديل 2016 من خلال المادة 151 ،غير أنه أبقى على شرط أن يكون موضوع الإستجواب متعلق بقضية من قضايا الساعة ،ما يطرح التساؤل في مناسبة أخرى على المعيار المتبع

¹-بن أحمد سمير،ضمانات إستقلالية السلطة التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 338.

²-بن بغيلة ليلي ،آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2003-2004 ،ص 31.

لمعرفة كون الموضوع متعلق بقضايا الساعة أو غير ذلك ؟ بإعتبار أن هذا المصطلح جاء بصيغة فضاضة ولم يتم تحديد الجهة المخول لها دستوريا تحديدها ،إذن ثغرة أخرى يقع فيها المؤسس الدستوري.

كما إن إشتراط مدة 30 يوم كأقصى حد للإجابة على الإستجواب وترتيب الحكومة جلسة دراسة ذلك ،بالرغم من أنها محل إتهام يطرح فكرة عدم فعاليتها من جهة ،أيضا هذه مدة كافية جدا للحكومة من أجل جمع أغلبية تحول دون ظهور أي أثر للمعارضة بتحرك هذه الأغلبية¹ ،حتى آلية ملتزم الرقابة التي خصصها المؤسس بنسبة كبيرة سواء فيما يخص الموقعين عليها ونصاب المصادقة الذي يمكن ربطه مباشرة بتفعيل نص المادة 147 من الدستور ،بالتالي مع كل هذه القيود المفروضة على أحزاب المعارضة وإثبات واقع إضعاف مكانتها نظريا وعمليا ،يصعب أن نشهد لها دور فعال على مستوى سواء الدور الرقابي أو التشريعي لمؤسسة التشريع في الجزائر .

الفرع الثاني :محدودية الحقوق المعترف بها للمعارضة البرلمانية

لقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 بمبادرة من رئيس الجمهورية² جملة من الإصلاحات السياسية كسبيل لإعادة بعث دور البرلمان ،فنصت المادة 114³ على الحقوق

¹-أحمد مراح ، "دور المعارضة البرلمانية في مراقبة عمل الحكومة دراسة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 " ،مجلة الدراسات القانونية المقارنة ، جامعة حسيبة بن بوعلي ، الشلف ، 2020 ، ص 233.

²-نرى أن أقوى سلاح في يد رئيس الجمهورية هو حقه في المبادرة بتعديل الدستور ،فحتى في حالة منح هذا الحق للسلطة التشريعية أيضا نلاحظ أن الأغلبية المفروضة تجعل ذلك مستحلا بالإستناد لواقع تبعية ممثلي الشعب له ،أيضا دور ثلثة المعين في مجلس الأمة ،بالتالي أغلبية 3/4 المفروضة لمبادرة البرلمان بالتعديل الدستوري في ظل الظروف التي تعرفها هذه المؤسسة شبه مستحيلة إن صح التعبير ،بالمقابل فتح المجال لرئيس الجمهورية فقط للمبادرة بذلك يجعله بطبيعة الحال يعدل في المسائل التي يرى أنها تقوى من مركزه.

³-انظر المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر .

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

التي تتمتع بها المعارضة البرلمانية من خلال تمكينها من المشاركة في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية ولو في حدود الممارسة النظرية.

فمنح لها مجال للمشاركة الفعلية في العملية التشريعية من خلال إعطاءها حق المبادرة التشريعية بإقتراحات قوانين، وكذا مناقشتها على مستوى اللجان المختصة وحققها في تقديم التعديلات الضرورية وأيضاً حقها في المناقشة والتصويت، كما تتمتع بحق التمثيل المناسب في أجهزة غرفتي البرلمان، وخول لكل غرفة من غرفتي البرلمان صلاحية تخصيص جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة¹.

بالإضافة لمجموعة من الحقوق المتعلقة بالمجال الرقابي للبرلمان وأيضاً تلك التي تضمن لها نوع من الحرية، كحرية الرأي والتعبير، الإجتماع أيضاً الإستفادة من الإعانات المالية بحسب نسبة التمثيل في البرلمان بالإضافة لإخطار المجلس الدستوري² والمشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.

فبالرجوع لمختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر لاسيما بعد إقرار الإنفتاح السياسي لم تتضمن مطلقاً أي إشارة للمعارضة البرلمانية أو حقوقها إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016.

¹ - قرآنة عادل، " حقوق المعارضة البرلمانية في المجال التشريعي والرقابي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " ، دفتار السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2019، ص 89.

² - أنظر نص المادة 187 من الدستور بعد تعديل 2016 والتي تقابلها المادة 193 بموجب تعديل 2020. في نفس السياق: تجدر الإشارة لمسألة مهمة هي تقليص عدد النواب أو الأعضاء الذين يمكنهم إخطار المجلس الدستوري لتحريك الرقابة الدستورية على نص قانوني أو تنظيمي، حيث كانت بموجب تعديل 2016 50 نائب و 30 عضو وهي نسبة كبيرة يصعب للمعارضة تحقيقها إلى 40 نائب و 25 عضو، لكن رغم ذلك تبقى بدورها نسبة كبيرة يصعب تحقيقها بالنظر لكل ما تعرفه مؤسسة البرلمان في الجزائر، إلا أنه تعديل يمكن أن نعتبره بطريقة أو بأخرى إيجابياً بالنظر لما كان عليه من قبل.

الملاحظ في ذلك أن المؤسس الدستوري بموجب ذلك ساير من الجانب النظري على خطى الإتجاه العالمي من خلال الإعتراف للمعارضة بهذه الحقوق ،خاصة بعد كل الأزمات التي عرفتھا المنطقة وإصدار دساتير جديدة في بعض الدول العربية أو تعديل بعضها،فالمعارضة على إعتبار أنها هي الأخرى منتخبة من الشعب وتمثل شرائح معينة في المجتمع ،يجب أن تمنح لها الحرية الكاملة في التعبير عن توجهاتها المخالفة وإبداء إنتقاداتها لبرامج وأداء حكومة ،ما لم يكن ممكنا قبل إعتراف الدستور بحقوقها.

غير أن الملاحظ أن الحقوق التي إعترف بها المؤسس الدستوري للمعارضة بموجب تعديل 2016 ،تعتبر في معظمها حقوق صعبة التجسيد نتيجة لسيطرة الأغلبية البرلمانية على مختلف هياكل البرلمان ،فلا يسمح للمعارضة فيها سوى بالتمثيل الشكلي ،هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن هذه الحقوق ليست حكر عليها فقط وإنما يستفيد من معظمها جميع البرلمانيين على إختلاف إنتماءاتهم السياسية وهي ما يعرف بالحقوق الضمنية¹.

لا بل في الكثير من الحالات قد تكون متاحة لجميع البرلمانيين لكنها غير متاحة وصعبة التحقق بالنسبة للمعارضة بحكم النسب الكبيرة المفروضة على ممارستها لحقوقها في العملية التشريعية سواء في دورها الرقابي أو التشريعي.

أما الحقوق التي يمكن أن نقول أنها خاصة بالمعارضة البرلمانية وتتخذ شكل إمتياز يقتصر عليها تبرز في تخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة برلمانية من المعارضة ،فهو الحق الذي يمنح للمعارضة مركزا دستوريا مهما من الناحية النظرية يساهم في بعث حركة جديدة داخل البرلمان ،غير أننا نلاحظ أنه في نفس الوقت صعبة التحقيق بالنظر لإمكانية تعطيلها من قبل مكتب مجلس

¹-بلقواس إبتسام ،" المعارضة البرلمانية في الجزائر بين التقيد ومحاولة التفعيل " ،المجلة الجزائرية للأمن الإنساني

جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،ص ص 739-743.

الأمة، بحيث ينص النظام الداخلي¹ له على أن جدول الأعمال الخاص بأعمال المعارضة يجب أن يتضمن فقط المسائل التي تدخل في إختصاصه.

كما يتم إيداع إقتراح مشروع ذلك من قبل رئيس المجموعة البرلمانية المعارضة لدى مكتب المجلس للت فيه قبل التاريخ المقترح لعقد الجلسة الشهرية ب 10 أيام على الأقل وفي حالة الرفض يعلل قرار ذلك ويبلغ لرئيس المجموعة البرلمانية المعينة² ، بالتالي نخلص إلى حقيقة أن إمكانية ممارسة هذا الحق من قبل المعارضة يبقى مرهون بموافقة مكتب المجلس خاصة في حال كانا من الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة³.

فتخصيص جلسة شهرية لمراقبة ومساءلة الحكومة ثورة حقيقية تساهم في تعميق الرقابة على أعمال الحكومة ، تساهم في تسيير الشؤون العامة للبلاد وتكرس مبدأ "السلطة توقفها السلطة " إلا أن هذا الحق يعتبر ناقص لن يكتمل إلا بعد تعديل النظام الداخلي لكل من الم.ش.و ومجلس الأمة و سن قواعد جديدة تماشى والأحكام الدستورية المتعلقة بتفعيل دور المعارضة وتكيفها وفق ما يجعلها تبرز على أرض الواقع بالممارسة الفعلية⁴.

فإمتلاك المعارضة لحرية الإجتماع لدراسة نقاش مسألة معينة تتدرج ضمن مهامها وإستفادتها من حيز زمني في وسائل الإعلام العمومية لما يتناسب مع تمثيلها يمكن التعريف ببرامجها وسياستها خصوصا أثناء الحملة الإنتخابية ، حيث نص المشرع في قانون الإنتخابات على إستفادة المترشحين من مجال عادل في وسائل الإعلام السمعية والبصرية المرخص لها بالممارسة ، إلا أنها تختلف بحسب عدد المترشحين التابعين للحزب أو الأحزاب

¹ -أنظر المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سالف الذكر.

² -أنظر المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سالف الذكر.

³ -بلقواس إبتسام ، المعارضة البرلمانية في الجزائر ...، المرجع السابق ،ص 740.

⁴ -بن جيلالي عبد الرحمن ، " حقوق المعارضة البرلمانية الدستورية في مجالات التشريع والرقابة والتمثيل المؤسساتي -

دراسة في الدستور الجزائري " ،مجلة حوليات ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر ، 2018، ص 67.

المتكثلة وعليه إذا قدمت المعارضة عدد قليل من المترشحين فإنها تستفيد من تغطية إعلامية أقل والعكس صحيح¹.

بالتالي نصل إلى أنه بالرغم من كل هذه الحقوق التي تمت دسترتها في 2016، إلا أن المؤسس الدستوري في نفس الوقت تجاهل حقوق أخرى أقرتها أنظمة دستورية عديدة للمعارضة البرلمانية على غرار الأسبقية في طرح الأسئلة وافتتاح الجلسة المخصصة لها وكذا إستشارتها قبل الإقدام على مبادرة حل البرلمان ورئاسة اللجنة المعنية بقوانين المالية كما هو الحال في ألمانيا والبرتغال.

بالإضافة لعدم وجود إجراءات تشريعية خاص تعطي للمعارضة البرلمانية الإمتياز في إقرار الحقوق المكفولة لها دستوريا لا سيما عند وضع النظام الداخلي لكلا الغرفتين إنسجاما مع مقتضيات حقوقها المقررة دستوريا، فتنفوق الأغلبية البرلمانية عدديا على المعارضة البرلمانية يجعلها تكبح كل المبادرات التي تقدمها المعارضة البرلمانية في هذا المجال من أجل بيان كيفية تطبيق أحكام الدستور فيمكن لها في هذا الصدد أن تتحكم في صياغة مضمون هذه الحقوق المقررة لها².

تشكل حقوق المعارضة البرلمانية المنصوص عليها في المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قانون أساسيا للمعارضة البرلمانية، يراد منه تجاوزها للمفهوم التقليدي السلبي الذي يعبر عن التيار المضاد للسلطة وتحويلها إلى مفهوم الشريك الفعال في العملية التشريعية بصفة خاصة و في الحياة السياسية بصفة عامة، غير أن إستمرار غياب دورها

¹- غربي أحسن، " المعارضة البرلمانية في الجزائر ضرورة التفعيل والمعوقات "، مجلة الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، ص 192.

²- بلقواس إبتسام، المعارضة البرلمانية في الجزائر...، المرجع السابق، ص 749.

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

حال دون ذلك خصوصا مع تركيبة البرلمان وضعف الضمانات العملية لذلك والإنغلاق السياسي¹.

¹-غربي أحسن، المعارضة البرلمانية في الجزائر....، المرجع السابق، ص 195.

الفصل الثاني : تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية

إن إقرار الثنائية البرلمانية في الجزائر ثم ربطه بالتطور الدستوري للنظام السياسي الجزائري الذي أسس للتعددية الحزبية ووظيفتها التمثيلية ، بحيث تمارس كل غرفة السلطة التشريعية على نفس القدر من المساواة ففي هذا النظام يتم التمييز بين الغرفة السفلى المنتخبة كقاعدة عامة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ، والتي تمثل المواطنين في مجموعهم والغرفة العليا أين يكون جزء من أعضائها معينين بناء على أسس محددة.

لقد كان المبرر النظري لتبني البيكامرالية في الجزائر تدعيم السلطة التشريعية من خلال إنشاء غرفة ثانية وتوسيع مجال ممارسة هذه الهيئة لوظائفها ، غير أنه يجب الأخذ بعين الاعتبار في هذه الحالة خصوصيات المجتمع الجزائري الذي يتميز بمجموعات متعددة وطبقة سياسية غير متجانسة ما يخلق تمثيل وطني متنوع يحقق استقرار الدولة وتوازن السلطات بالإضافة لضرورة خلق تباين بين الغرفتين من عدة جوانب أهمها التكوينية لتفادي إنشاء غرفة ثانية طبق أصل الغرفة الأولى زد على ذلك كمبدأ عام العضوية في مجلس الأمة مبنية على الجمع بين الانتخاب والتعيين وفقا لما تتضمنه النصوص القانونية والدستورية المنظمة لهذه المسألة.

غير أن الدراسة التحليلية للبرلمان في الجزائر تظهر أن إنشاء الغرفة العليا يخرج عن مفهومه في الأنظمة الديمقراطية باعتبار أنها تحول دون الممارسة الفعالة للوظيفة التشريعية بالنظر لعدة قيود وآليات منحها المؤسس للسلطة التنفيذية أو بالأحرى مؤسسة رئيس الجمهورية¹ للضغط والتحكم فيها وتشكيلتها عن طريق تعيين أعضاء له داخلها ما يجعل

¹ -إن استعمال مصطلح مؤسسة رئيس الجمهورية بدل السلطة التنفيذية ككل لم يكن صدفة بل تعمدنا ذلك كون أن التعديل الدستوري لسنة 2008 وإن كان من الناحية النظرية أبقى على شكلية ثنائية هذه المؤسسة للغطاء على عرضه الحقيقي إلا أنه بتزكية من المجلس الدستوري الحريص على احترام الدستور وحماية مكاسب الديمقراطية التي عمد المؤسس الدستوري إلى تضخيم معناها وتعزيز العبارات التي تكرسها في حين واقعا تبقى حبر على ورق قضى نهائيا على =

التركيبية البشرية للبرلمان تخرج عن مفهومها العام باعتبارها نابعة عن الإرادة الشعبية الى واقع كونها أداة دعم لمؤسسة الرئاسة.

ضف إلى ذلك أن التعداد الهائل لمختلف التشكيلات السياسية الهشة والمشتتة داخل البرلمان والذي يخلفه النظام الانتخابي الذي يمنح للسلطة التنفيذية آليات عدة للتدخل في تشكيلة البرلمان والذي يعد أحد أهم الأسباب والخلفيات التي أدت لتراجع أو إن صح التعبير انعدام أثر البرلمانين فالهدف الأساسي من الترشح للعضوية في المجالس المنتخبة على اختلاف مركزها التحدث باسم الشعب للدفاع عن مصالحه عن طريق آلية الانتخاب لتكريس المفهوم الفعلي لدولة القانون لا تحقيق مصالح جهات أخرى.

بالتالي وضع نظام انتخابي معين وفق شروط يحددها المشرع في المتقدم للمقعد البرلماني سواء من حيث الخبرة او المؤهلات له تأثير بالغ على مؤسسة التشريع فالتطبيق العملي للنظام الانتخابي في الجزائر كان له أثر سلبي على أداء هذه الهيئة وترتب عنه نتائج ساهمت بشكل كبير في تراجع والحد من تحقيق فعالية تذكر لها في ظل كونه عامل دعم تدخل مؤسسة التنفيذ في جانبها العضوي بطريقة غير مباشرة (المبحث الأول).

إن التدخل الملموس لمؤسسة الرئاسة في الغرفة العليا للبرلمان قد يبدوا منطقي باعتبار أنه يملك دستوريا سلطة تعيين تثلث من أعضائها غير أن المريب هو التبعية التي تصرح بها الممارسة العملية لنواب وممثلي الشعب لرئيس الجمهورية أو الهيئة التنفيذية باعتباره أنه يمثلها مباشرة ما يسمح له في مناسبة أخرى في التحكم في العملية التشريعية بطريقة غير مباشرة.

=الوجود الشكلي لبعض مظاهرها وتبنى ممارسة توجت دائما رئيس الجمهورية ممثلا وحيدا للسلطة التنفيذية ولم تمس كثير باقي التعديلات الدستورية اللاحقة هيكله هذه السلطة.

إن الأحزاب السياسية في الجزائر عموما لا تملك درجة عالية من الوعي السياسي تمكنها من فرض نفسها على الساحة في ظل الثقافات السائدة في المجتمع¹ وكل المعوقات التي تقف أمام تطورها وتحول دون أداء فعال لها ، كما أن دراستها تقدم صورة حقيقية و دقيقة للديمقراطية في الجزائر باعتبار أنها في بداية الطريق بالرغم من تبني المؤسس للتعددية منذ سنة 1989 حيث جعلت كل الأحزاب التي دخلت الحياة السياسية بموجب ذلك تسعى بكل الطرق لفرض نفسها في جو سياسي كان يوحي بأن هذه العملية في الجزائر ذات أبعاد ورهانات عديدة و تدخل فيها قوى مختلفة تؤثر في السير العادي لها.

إن رغبة تلك للأحزاب بتجسيد ديمقراطية فعلية من خلال المنافسة النزيهة يطرح واقعا عدة تساؤلات عن مدى رغبة السلطة بالمقابل بفتح الباب أمامها للوصول لهيكله الحياة السياسية في الجزائر بإرساء أليات قانونية ، ومقاييس تسمح لمختلف شرائح المجتمع على اختلاف أفكارهم وايدولوجياتهم أو حتى نشاطهم على غرار سائر الأنظمة الديمقراطية في العالم للمشاركة في ممارسة السلطة عن طريق تفعيل دورها داخل البرلمان .

غير أن مختلف التجارب السياسية في الجزائر تؤكد الحلول دون ذلك باعتبار أن النظام و عبر كل الإنتقالات و التحولات التي عرفتھا الدولة سواء سياسيا أو اقتصاديا بقي محتفظا بثقافة وحدادية السلطة التي نجم عنها إضعاف لأداء الأحزاب السياسية بإتباع عدة أليات بهدف إعدام أثرها على مستوى السلطة التشريعية وتكريس هيمنة السلطة التنفيذية وتقوية مكانتها على حساب ممثلي الشعب الذين أثار ذلك على عضويتهم في هذه هيئة.

¹ - إن أهم ما نلاحظه على المجتمع الجزائري أنه لحد اليوم مازال يختار ممثليه بالاستناد إلى روابط عائلية ،أسرية و جهوية فبعد 59 سنة من الاستقلال لم يستطع المواطن الجزائري أن يكتسب وعي وثقافة سياسية تمكنه من التخلي عن هذه المقاييس لتكوين أهم جهاز في الدولة يفترض أن يسهر على تكريس الديمقراطية وحكم الشعب لنفسه عن طريق نوابه في السلطة التشريعية والتي نعتبرها الضعف الوحيد الذي يعاني منه النظام السياسي الجزائري فلو غير المجتمع أسسه المبنية على القبلية والعروشة والمصالح الشخصية لكانت هيئة تضم كفاءات لها خبرة و تخصص ومبادئ تستطيع فرض نفسها ومواجهة هيمنة السلطة التنفيذية.

لقد أقر دستور 1996 عدة آليات تمكن السلطة التنفيذية التدخل في البرلمان من بينها تلك التي تمنح لها صلاحية تدخلها في تشكيلته والضغط للتحكم فيه عضويا عن طريق امتلاك رئيس الجمهورية أهم آلية في يده لمواجهة وهي إمكانية حله في حالات متعددة.¹

يعد حق حل البرلمان سلاح فعال في يد رئيس الجمهورية في مواجهة هيئة التشريع في حال أرادت إسقاط حكومته التي تعد أهم وظائفها في الأنظمة الديمقراطية الحديثة وآلية تسمح له بالوقوف في وجهه في حالة تحريك المسؤولية السياسية للوزراء كطريقة للمحافظة على إستمرار المؤسسات الدستورية وضمان التوازن بين السلطتين.

إلا أن هذا الحق يستخدم من الناحية العملية كأداة خطيرة في يد رئيس الجمهورية يستطيع بموجبها شل عمل البرلمان ووسيلة ضغط على نواب الم.ش.و للمثول لإرادة وتوجهاته في حال أرادوا البقاء محتفظين بمقاعدهم بالتالي هذه آلية جد مهمة لضمان تبعية عضوية غير مباشرة لهم لمؤسسة الرئاسة وإقتران بقائهم في البرلمان بمسايرة برنامجها (المبحث الثاني).

¹- إن لجوء الرئيس إلى الحل يكون في حالات متنوعة مثلا عند وجود أغلبية معارضة له في البرلمان قد اتجهت نحو عرقلة المبادرات التي يقدمها الوزير الأول بباواز من رئيس الجمهورية ، هذه الوضعية تزداد تعقيدا خاصة اذا كان الوزير الأول لا ينتمي إلى الحزب الحائر على الأغلبية في البرلمان ، كما يمكن أن يتم الحل إذا كانت هناك أغلبية مؤيدة للرئيس لكنها ضعيفة ولا تسمح بتمرير المبادرات التي تتطلب أغلبية موصوفة ، وفي الحالتين السابقين يمكن للرئيس أن يلجأ إلى الحل للحصول إما على أغلبية في الحالة الأولى أو أغلبية أوسع و مريحة له في الحالة الثانية.

-لإستزادة راجع : بلحاج صالح ،المؤسسات السياسية ...،المرجع السابق ،ص 201.

المبحث الأول : تشكيلة السلطة التشريعية بين السيادة الشعبية والتحكم

التنفيذي

إن أساس مشروعية أية مؤسسة تمثيلية هو رضى الشعب عنها وإكتساب هذه الشرعية لا يكون إلا عن طريق الانتخاب سواء كان بطريقة مباشرة بالتالي تحقيق شرعية مطلقة بطبيعة الحال ،أو بطريقة غير مباشرة يمكن معها إضفاء نوع من الشرعية النسبية وهو ما يعرف بالديمقراطية التمثيلية كنظام سياسي ينوب فيه الممثل عن الشعب في ممارسة السلطة بإسمه ولصالحه سواء كان هذا الأخير شخص واحد أو مجموعة.

بعبارة أخرى مثلا إنتخاب رئيس الجمهورية بإعتباره ممثل واحد يحظى بشرعية كاملة ولا مجال للنقاش فيها عكس إنتخاب نواب البرلمان كجماعة يقوم على قواعد خاصة تجمع بين الانتخاب المباشر وغير مباشر وبين التعيين ما يفتح الباب للتساؤل عن مدى فعالية تمثيله للشعب خاصة فيما يحض سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة بإعتبار أنه لا يعبر عن السيادة الشعبية إلى جانب الثلثين اللذان ينتخبان بطريقة غير مباشرة على درجتين والتي بدورها لا تعبر بالضرورة عن الإرادة الشعبية.

إن إقحام رئيس الجمهورية في تشكيل البرلمان وتجزئته ما هو في الواقع إلا أداة دعم وتقوية لمكانته ما أدى إلى تعرض المؤسس الدستوري لعدة انتقادات بإقراره هذا الاختصاص الذي يتنافى والممارسة الديمقراطية ويعتبر أهم وسيلة في يد السلطة التنفيذية من شأنها تعطيل العمل التشريعي (المطلب الأول).

إن للنظام الإنتخابي المتبنى في الجزائر أثر بالغ على تشكيلة البرلمان ، بحيث ساهم بإفراز تعداد هائل لمختلف التشكيلات السياسية المشتتة داخل البرلمان وهيمنة عدد قليل من أحزاب التحالف على الممارسة السياسية والتي انتخبت هيئة تشريعية تميزت بالضعف أمام السلطة التنفيذية بإعتبار أنها تدخل من خلال تحكمها في العملية الإنتخابية بهدف تحقيق

ذلك وبقاءها من جهة أخرى في منأى عن إثارة أي مسؤولية لها في حال تحريك آليات الرقابة البرلمانية التي يمكن إعتبارها بالنظر لما تصرح به الممارسات العملية أنها رقابة سياسة بصورة عامة تتسم بعدم الموضوعية، الحياد، الاستقلالية وتغليب الإعتبارات السياسية والحزبية بمفهومها الضيق على حساب دواعي المصلحة العامة، أخلاقيات البرلماني والمبادئ المعترف بها في الأنظمة الديمقراطية العالمية فيما يخص العهدة البرلمانية¹.

بالإضافة لضمان تنفيذ السلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة لمخطط عملها عن طريق تمرير مشاريع قوانينها في ظل عجز البرلمان عن أداء وظيفته في ظل كل ما تعرفه تشكيلته غير متجانسة المنعومة الكفاءة والتعداد الهائل لتشكيلاته الحزبية التي تخضع في المجمل لتوجهات حزب الأغلبية والأحزاب الموالية له وتحويل الأعضاء والنواب من ممثلين للشعب إلى ممثلين لأحزابهم وتحقيق أغراضها في الحصول على نفوذ أكبر في حال دعم السلطة له ما كان كنتيجة حتمية للنظام الانتخابي (المطلب الثاني).

المطلب الأول : التثالث الرئاسي أداة دعم لمؤسسة الرئاسة

يتمتع رئيس الجمهورية في إطار الصلاحيات التشريعية التي منحها له المؤسس بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة وهو اختصاص أصيل له وتقتصر ممارسته عليه فقط دون أن يمتد ذلك لغيره إلا أن الإعتراف له بهذا الاختصاص هو بمثابة اعتراف بسمو مركزه في مواجهة البرلمان بإعتبار ان تدخله فيه يمتد لجانبه العضوي وتركيبته البشرية ما من شأنه في كل الحالات التأثير على مكانته كمؤسسة دستورية لها كيان وإستقلالية من منظور الأنظمة الديمقراطية المبنية على مبدأ الفصل بين السلطات كأداة لتكريس استقلالية كل

¹ -إن الممارسة الديمقراطية رهينة بسلامة سير العملية الإنتخابية في إطار ضوابط دستورية وقانونية مدعمة بأخلاقيات الممارسة السياسية والوعي لدى الأفراد.

-لإستزادة راجع، عمروش حليم، "قراءة في القانون العضوي الجديد المتعلق بالإنتخابات"، مجلة الفكر البرلماني مجلة الأمة، العدد 32، الجزائر، 2013، ص 87.

مؤسسة مع ضرورة ضمان الموازنة بينها لمنع أي هيمنة لسلطة على الأخرى بالتالي الثلث الرئاسي يعد خرقاً لهذا المبدأ ومبدأ شرعية التمثيل الشعبي في مؤسسة البرلمان ما يدفع بنا للبحث في مدى حرية رئيس الجمهورية في تعيينه (الفرع الأول).

كما أن وجود أعضاء معين داخل مجلس الأمة في كل الحالات ما هو إلا آلية أخرى لتقوية مكانة رئيس الجمهورية باعتبار أن المعين دائماً ما يخضع في العموم لقاعدة الولاء للجهة المعنية مالا يمكن معه تصور تحقيق فعالية لهذه الغرفة ككل على مستوى وظيفة البرلمان التي تخرج في مفهومها العام على تمثيل إرادة الشعب لتحقيق إرادة رئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الثلث الرئاسي

إن الغرفة الثانية بشكل عام أداة لتحسين التمثيل في البرلمان من خلال تحسين الديمقراطية التمثيلية فيه باعتبار أن أهم وظائف الازدواجية في السلطة التشريعية هو ضمان تمثيل متنوع لمختلف مكونات المجتمع بما فيها الجماعات الإقليمية وكذا مكونات الأمة الاقتصادية، المهنية والاجتماعية¹ بهدف السماح لكل الفئات في التعبير عن أنفسهم والدفاع عن مصالحهم ما جعل المؤسس الدستوري في نص المادة 118 فقرة 3² يخول رئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الكفاءات و الشخصيات الوطنية - حسب تقديره - وبذلك تكون قد طالت آلية التعيين لأول مرة السلطة التشريعية على

¹- لا نقصد هنا فقط المواطنين المجريين بل كذلك الأفراد المنخرطين في جماعات ونقابات ومنظمات مهنية.

²- للإستزادة راجع: بن قارة محمد مهاد، خصوصه السلطة التشريعية ...، المرجع السابق، ص 139.

²- أنظر المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر.

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

خلاف الدساتير الجزائرية السابقة¹ و التي كان يعتمد فيها على أسلوب الإنتخاب في تشكيل البرلمان².

فتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يدخل في إطار ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التي خولها له الدستور في التعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها دستوريا³ وتبعا لذلك نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240⁴ على أن تعيين الثلث الرئاسي يدخل ضمن التعيينات التي يقوم بها في الوظائف المدنية والعسكرية وبمفهوم المخالفة فإن العضوية في مجلس الأمة تعد وظيفة عمومية وعضو مجلس الأمة موظف عمومي تنطبق عليه القواعد المتعلقة بالوظيفة العمومي⁵ ما يثير الكثير من الإشكالات حول مركزه القانوني.

لقد تعرض هذا الاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية لعدة انتقادات باعتبار أنه يهدد السيادة الشعبية التي تمارسها السلطة التشريعية بالنيابة عنه و يطعن في الدور التمثيلي لهؤلاء الأعضاء ويمنح نفوذ لرئيس الجمهورية ينافي مبادئ الممارسة الديمقراطية وضرورة الفصل بين السلطات لتجسيد فعلي لاستقلالية البرلمان وتدخل واضح في اعمالها خاصة

¹- للإشارة فقط : إن أهم ما يمكن ان نلاحظه فيما يخص مكانة السلطة التشريعية في الدساتير السابقة في النظام السياسي الجزائري هو تحويلها من سلطة لها كيان ونوع من الاستقلالية ولو في حدود الممارسة النظرية بموجب دستور 1976 إلى وظيفة ولعل أهم سبب لذلك كان طبيعة النظام في تلك الحقبة التي تميزت بتركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية وتكريس وحدانية السلطة بامتياز كما لم يسبق أن عرفها أي نظام يتسم بالديمقراطية الشعبية.

²- جعفري نعيمة، المركز الدستوري ...، المرجع السابق، ص 105.

³- أنظر المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تقابلها نفس المادة من تعديل 2020.

⁴- مرسوم رئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر. عدد 76، الصادر بتاريخ 31 أكتوبر 1999 .

⁵- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 118.

التشريعية¹ كما يمنح للسلطة التنفيذية حق المشاركة فيها² ما يستوجب منطقيا وضع حدود لممارستها.

فالكشف عن حدود رئيس الجمهورية وسلطته في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة قد تظهر نظريا نوع من التضيق على ممارسته لها ، فالمؤسس يلزم رئيس الجمهورية بأن يراعي شرط أن يكون التعيين من ضمن الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية أي بمفهوم آخر من نخبة المجتمع³ كوسيلة تسمح في رفع مستوى الكفاءة في المجالس النيابية من أجل تحسين جودة العمل التشريعي من خلال إشراك فئات لها خبرة عالية في مختلف التخصصات بالتالي إثراء الهيئة ككل.

لعل السبب في هذا الأمر أيضا رغبة المؤسس تدارك ما قد يكون فات من خلال إجراء الانتخابات وضم إطارات وكفاءات قد تكون عاجزة عن خوص العملية الانتخابية⁴ أو

¹-بقة هبة ،الإختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون ،جامعة زيان عاشور ،الجلفة ،2018/2019 ،ص 204.

²-على الرغم من كل المبررات التي صاغها المؤيدون لهذه الآلية الدستورية التي يمكن أن تساهم في عقلنة الممارسة البرلمانية وضبطها في إطار لتحقيق التوازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية ،غير أنه إعتبر بالمقابل مساس واضح وخرق فاضح للأعراف والتقاليد البرلمانية التي لا تجيز تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان تحت أي دعامة لما له من خطر يمس إستقلالية هذه الهيئة بالتالي دورها ووظائفها.

-لإستزادة راجع : بولوم محمد أمين ،العمل البرلماني ...،المرجع السابق ، ص 114.

³-بالرغم من كون هذا الشرط قيد نظري لسلطة رئيس الجمهورية في تعيين الثلث الرئاسي إلا أن تحليل مضمونه يصرح بعدم وجود شروط معينة على أساسها يمكن تحديد هذه الكفاءة وجاء بعبارة فضفاضة غير واضحة تمنح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تحديد مفهوم هذه الكفاءة .

⁴-أن آلية التعيين من طرف رئيس الجمهورية باتت عمليا وسيلة إدماج شخصيات سياسية قديمة أبعدت من السلطة في إطار صراعات الزمن والتي لم تتمكن من العودة عن طريق الانتخابات فتعود عن طريق هذه الصلاحية ، ولأكبر دليل على ذلك الثلث الرئاسي المعين في أول مجلس أمة بتاريخ 26 ديسمبر 1997 الذي لوحظ عليه تغلب الطابع السياسي والتاريخي على الكفاءة العلمية.

-لإستزادة راجع :أوصيف سعيد ،البرلمان الجزائري ...،المرجع السابق ،ص 84 .

منعت من دخولها و أيضا تحقيق نوع من التوازن من حيث ذلك بالنفي لما قد تفرزه الانتخابات من تمثيل مبعثر في المجلد¹.

بالإضافة لضرورة إستقاء العضو المعين لشروط قابلية إنتخابه الواجب توافرها في المترشح للعضوية في مجلس الأمة ،دون شرط كونهم معينين في أحد المجالس الشعبية المحلية وهذا لضمان التماثل بين الأعضاء المعينين والمنتخبين في الشروط القانونية ولعدم وجود نص قانوني وصريح خاص بشروط يجب أن تتوفر في العضو المعين دون المنتخب.

يعين رئيس الجمهورية ثلثة الرئاسي لعهدة كاملة والمقدرة بـ 6 سنوات تخضع لقاعدة التجديد النصفى كل ثلاث سنوات بنفس القواعد التي تسري على الإجراءات المتعلقة بالأعضاء المنتخبين وبنفس طريقة الاستخلاف² غير أن إمتلاكه سلطة تعيينهم بمرسوم رئاسي لا تمنحه نفسها لإنهاء مهامهم أو إلغاء عضويتهم بل يخضعون لنفس ما يطبق على الأعضاء المنتخبين فتنتهي مهامهم بانتهاء عهدتهم أو بسبب أي حالة من حالات سقوط المهمة البرلمانية³.

من الناحية النظرية يعد هذا الشرط ضمانا لإستقلالية العضو المعين وعدم بقاءه طيلة مدة عضويته في مجلس الأمة مهددا بإنهاء مهامه بالتالي يمكن له اتخاذ المواقف التي

¹-أوصيف سعيد ،البرلمان الجزائري ...،المرجع السابق ،ص 83.

²-بن عيسى أحمد ،"مجلس الأمة بين قيد الاختصاص الدستوري و متطلبات تطوير العمل البرلماني " ،مجلة المجلس الدستوري ،العدد 5 ،2005 ،ص 18.

-في ذات السياق :قام رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء مجلس الأمة لأول مرة في دستور 1996 في يوم 27 ديسمبر 1997 ،أي بعد يومين من تاريخ إنتخاب الأعضاء المنتخبون ،إلا أن هناك من يرى أن قيام رئيس الجمهورية بتعيين ثلثة بعد هذه المدة من انتخاب الثلثين الآخرين ،إجراء غير سليم ،بحيث يجب ان يتم التعيين في نفس الوقت تطبيقا للنص الدستوري الذي يقضي بأن تبدأ الفترة التشريعية وجوبا في اليوم العاشر من تاريخ تشكيل المجلس.

-للإستزادة راجع :لوناسي ججيقة ،السلطة التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 41.

³-شراين إلياس ،نظام الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ،جامعة بن يوسف بن خدة ،الجزائر ،2016/2017،ص 46.

يراهما متوافقة و قناعاته من دون ضغوط غير أنه عمليا في حال كان العضو يطمح في عهدة أخرى فهنا لن تكون المسألة بنفس السهولة كما في التعيين الأول ، إذ على العضو أن يبقى وفيما للتوجهات الجهة المعينة له¹ أو في حالة أراد أن يظفر بمنصب سامي في الدولة كون أن معظم إن لم نقل كل التعيينات في الدولة حكر على رئيس الجمهورية يمارسها بسلطة واسعة دون قيود فعلية تذكر .

كما لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته بتعيين ثلث الرئاسي أو الثلث الكابح أو المعطل كما يطلق عليه عدد كبير من فقهاء القانون الدستوري و ذلك طبقا لنص المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2006 والتي تقابلها المادة 93 من تعديل 2020 بالإضافة إلى أنه غير ملزم باستشارة أي جهة كانت من أجل ممارسة هذه السلطة.

بالرغم من بعض الحدود النظرية التي فرضها المؤسس الدستوري على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الثلث الرئاسي إلا أننا نرى أنها دون جدوى ولا تخلق أي فارق ولا تغيير واقع كون هذه الآلية تؤدي لعرقلة العمل التشريعي فيلعب دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار في اعتماد النص المصادق عليه ، كما يرى البعض أنها بمثابة مكافأة يمنحها رئيس الجمهورية لشخصيات لها انتماء حزبي معين لوقوفها إلى جانبه².

إذن نصل إلى أن التدخل الواضح للسلطة التنفيذية خلق عدم تجانس في تركيبة مجلس الأمة فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة للمنتخبين يصعب على مجلس الأمة ممارسة اختصاصه عند إذن سيلعب الثلث المعين دور كبير في توجيه القرار داخل مجلس

¹- خرباشي عقيلة ،مركز مجلس الأمة...،المرجع السابق ،ص 117.

²-أوصيف سعيد ،البرلمان الجزائري...،المرجع السابق ،ص 84.

الأمة والبرلمان ككل ، كما نلاحظ أيضا أنه آلية من آليات الرقابة السابقة على أعمال السلطة التشريعية وإعادة التوازن داخلها لصالح الحكومة¹.

الفرع الثاني : دور الثلث المعين في مجلس الأمة في تقوية مكانة مؤسسة الرئاسة

إن وجود أعضاء معينون مباشرة من طرف رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الأمة ،يكشف عن تدخل واضح للسلطة التنفيذية في السلطة التشريعية ،فعن طريق الثلث المعين تم تقوية تواجد السلطة الرئاسية داخل البرلمان ،فالمكانة التي يحتلها كأقلية في مجلس الأمة تشكل خطرا حتى على هذه الغرفة في حد ذاتها ،فمن غير المعقول أن تتحكم قلة قليلة في توجيه الإرادة الشعبية المعبر عنها في الم.ش.و والتي بدورها لا يمكن أن تخرج في المجمل عن إرادة رئيس الجمهورية بالتالي إبعاد الغرفة الثانية عن الممارسة الديمقراطية القائمة على حكم الأكثرية وضمان بقاء الأقلية وليس سيطرتها على الأغلبية وإستبداد هذه الأخيرة.

إن التساؤل الذي يطرح في هذه الحالة عن حدود تكريس مجلس الأمة للتمثيل الحقيقي للإرادة الشعبية؟ والإجابة عن ذلك تنطلق من مفهومين ،فعندما تنطلق من كون رئيس الجمهورية منتخب بالاقتراع العام المباشر و السري² نرى أنه يتفوق على البرلمان من حيث الشرعية نظرا لإنتخابه من قبل غالبية الشعب وبنسبة مشاركة تفوق نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية ،بالتالي تعين ثلث أعضاء من مجلس الأمة من طرفه مباشرة يدخل في إطار تجسيد الإرادة الشعبية ولو بطريقة غير مباشرة.³

¹-غريسي العيد ،مظاهر تدخل ورقابة رئيس الجمهورية للعمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " ،مجلة العلوم القانونية و السياسية ،جامعة الشهيد حمه لخضر ،الوادي ،2019 ،ص 532.

²-أنظر المادة 85 من التعديل الدستور لسنة 2016 التي تقابلها نفس المادة من تعديل 2020.

³-خرباشي عقيلة ،مركز مجلس الأمة ...،المرجع السابق ،ص 120 و 121.

أما الثلثين المنتخبين ، يحتفظان بالطابع الديمقراطي حتى وإن كان إنتخابهما مقيدا و مقتصرًا على أعضاء المجالس الشعبية المحلية ويتم بطريقة غير مباشرة على إعتبار أن للديمقراطية صور متعددة منها ما هو مباشر وما هو غير مباشر ، وإن كان الإنتخاب المباشر الطريق الأكثر ديمقراطية ، فإن الإنتخاب غير مباشر لا تنزع عنه صفة الديمقراطية حتى وإن ضعفت مقارنة بالإنتخاب المباشر .

لكن لما تتطرق من مفهوم تشكيلة مجلس الأمة المعين ثلثها من طرف رئيس الجمهورية بداية من العهدة الأولى ، وبعد قراءة قائمة الأعضاء المعين والمعلن عنهم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 97-499¹ نجد أن أغلب الأعضاء محل التعيين مسؤولين سابقين ، ووجوه تاريخية فمنهم 11 وزير سابق ، وثلاث جنرالات ، وأربعة سفراء² .

بالإضافة إلى الأسماء من بين بعض الجمعيات غير أن تمثيلها لم يكن ذاتيا بمعنى أن الجمعية ليست هي من تختار من يمثلها في مجلس الأمة بل رئيس الجمهورية من يختار ممثل من الجمعية لتعيينه في مجلس الأمة وليست كل الجمعيات محل إختيار بل فقط تلك القريبة من السلطة والمدعمة لها في إطار ما يعرف بالمجتمع المدني وما يلعبه من دور في التأثير على الرأي العام

بالتالي نصل إلى حقيقة مفادها أن تشكيلة مجلس الأمة لم توفق في تجسيد الإرادة الشعبية بصفة فعلية بناء على ذلك ، ولم تحقق الديمقراطية بصورة كبيرة على الأقل مثلما هو الحال بالنسبة للم.ش.و مع الأخذ بعين الاعتبار طبعا كون البرلمانان مهما كانت

¹-مرسوم لرئاسي رقم 97-499 ، المؤرخ في 27 ديسمبر 1997 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة ، ج.ر. عدد 86 المؤرخ في 27 ديسمبر 1997 .

²-خرباشي عقيلة ، المركز مجلس الأمة...، المرجع السابق ، ص 121 و 122 .

-في نفس السياق :نذكر على سبيل المثال :محي الدين عميمور ، عبد الحق برارجي ، زهور ونيسي ، بوعلام سايح ، صالح بوبندير ، عز الدين زراري ، طاهر زبيري ، بشير بومعزة ... الخ.

-لإستزادة أنظر :أوصيف سعيد ، البرلمان الجزائري ...، المرجع السابق ، ص 84.

تشكيلتها تعاني من أزمة التمثيل السياسي¹، بالتالي تراجع مشاركة المواطنين في الحياة السياسية والسلطة ككل.

إن الدور السلبي الذي يلعبه الثلث الرئاسي في البرلمان يعود فعليا لتدخله وتأثيره عليه بطريقة سلبية والتي تتمثل أساسا في إعتقاد آلية رفض النصوص المحالة إليه و الامتناع عن المصادقة بعد أن حازت على موافقة الغرفة السفلى وبذلك لن يكون بوسع الفئة المنتخبة في مجلس الأمة فعل أي شيء إزاء ذلك ومثل هذه التصرفات من شأنها تجميد وتعطيل العمل التشريعي وتحول دور مجلس الأمة من غرفة تنقيح النصوص القانونية لأداة لكبحها مع التأكيد أن هذا القول أصبح نسبيا بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 أين تراجع المؤسس الدستوري عن اشتراط الأغلبية المطلقة لنواب مجلس الأمة للمصادقة على النصوص القانونية التي صوت عليها م.ش.و² والتي نرى أنها بوادر يمكن أن نلتبس منها مراجعات لاحقة قد تساهم في تفعيل هذه المؤسسة ومكانتها في النظام الدستوري في الجزائر.

حسب بعض الباحثين في القانون الدستوري الثلث الرئاسي جاء خصيصا كترجمة لتخوفات المؤسس الدستوري من تكرار التجربة الإنتخابية سنة 1990 و 1991 التي فازت فيها قوى سياسية بديلة من ناحية التركيبية البشرية والتوجهات السياسية لكنها غير ناضجة من جهة مشروع المجتمع وأدوات تحقيقه، هذه الإنتخابات كادت أن توصل لأول مرة منذ الإستقلال لقبة البرلمان قوة سياسية جديدة لا تؤمن بالعملية الإنتخابية بصفقتها آلية دائمة من أجل التجديد والتغيير فحسب، بل حتى من أجل تثبيت نظام سياسي غير متفق على طبيعته

¹- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 122.

²- لقد كان إشتراط تلك النسبة الكبيرة جدا تعني ضرورة مشاركة 12 عضو معين على الأقل من الثلث الرئاسي للموافقة على برنامج الأغلبية بالتالي تلك النسبة كانت تخدم السلطة التنفيذية أكثر الم.ش.و ما خلق عدم إنسجام بين تركيبة مجلس الأمة ونسبة المصادقة المطلوبة فيه ما كان فعلا يستدعي إعادة النظر فيه.

- لإستزادة راجع: أمحمد بن محمد، مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 24.

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

ولا على مكانة الحريات والأفراد فيه ،مما أدى الى توقفها في الدور الأول¹ ،إلا أنه و في كل الحالات ورغم كل المبررات كان من المفترض إحترام رأي الأغلبية آنذاك.

بالتالي يعتبر هذا الثلث الرئاسي بمثابة صمام أمان في وجه الأغلبية غير مرغوب فيها داخل الغرفة السفلى² مما يعني السعي نحو تحقيق غرض سياسي بعيدا عن الشرعية باعتبار أنه يعد خلل دستوري ويمس اهم مبدأ للديمقراطية وهو الفصل بين السلطات لذا تعالت الأصوات المنادية بالتخلي عن صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين الثلث الرئاسي خاصة مع الوعود الكثيرة بالتعبير وضرورة تفعيل مؤسسة التشريع ومنحها إستقلالية غير أن التعديلين الدستوريين سواء لسنة 2016 أو حتى 2020 لم يأت بأي جديد فيما يحض هذه المسألة.

في نهاية دراسة تشكيلة البرلمان نتساءل حقا عن مدى تناسب تشكيلته بهذه الطريقة ومبدأ التمثيل النيابي ؟وهل هو حقا تولى النيابة بموافقة صاحب السيادة ام ما هو في الواقع إلا تقوية وأداة لتدعيم مؤسسة الرئاسة ؟فالوضع القانوني لهذه الهيئة لا يخول لها التعبير عن الإرادة الشعبية بصدق وبصورة فعلية والدفاع عن الصالح العام بقدر ما يجسد إرادة رئيس الجمهورية لما لمجلس الأمة من سلطة على مؤسسة التشريع ككل باعتبار أن السياسة التشريعية التي يمكن أن ينهض بها الم.ش.و مقيدة بموافقة الغرفة الثانية ودون ذلك فالنص

¹-بن قارة محمد مهاد ،خصوصية السلطة التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 145.

²-لقد كان الغرض من إستحداث مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري تحصين السلطة التنفيذية وحمايتها في حال حصول أحد أقطاب المعارضة غير مرغوب فيه على أغلبية المقاعد في الم.ش.و فإلى جانب حق رئيس الجمهورية في حل خوله الدستور سلطة تعيين 3/1 من أعضاء مجلس الأمة كان بهدف مواجهة هذه الأغلبية ،ليس هذا فقط بل جعل رئيس هذا الأخير الرجل الثاني ،في قمة هرم السلطة كان الغرض منه الدفاع عن برنامج رئيس الجمهورية وتأكيد حصانة مؤسسة الرئاسة.

-لإستزادة راجع : مزياي حميد ،عن واقع الازدواجية ... ،المرجع السابق ،ص 30.

يبقى محل نظر بين البرلمان والحكومة¹، بالتالي تكريس واقعي وفعلي لنفوذ السلطة التنفيذية أو بالأحرى وبشكل أدق لرئيس الجمهورية داخل البرلمان وضمان عدم تشكيل أي خطر قد يلحق سياساته أو برنامجه.

المطلب الثاني: أثر النظام الانتخابي على تشكيلة السلطة التشريعية

يقصد بالأنظمة الانتخابية الطرق التي بموجبها يتم اختيار الناخبين² لنوابهم لتمثيلهم في المجالس النيابية المختلفة وتتنوع هذه الطرق بتنوع الظروف السياسية والاجتماعية التي تراها الدولة أكثر ملائمة مع ظروفها الإقتصادية، الثقافية، درجة الوعي فيها ومدى تكريسها للديمقراطية في نظامها السياسي.

بالتالي يكون الهدف الأساسي من الترشح المجالس النيابية هو التحدث بإسم الشعب والدفاع عن مصالحه³ ما كان يستوجب إدراج قانون ينظم العملية الانتخابية لما لهذه الأخيرة من أهمية كبيرة في تكوين أهم مؤسسة في الدولة هي البرلمان، بحيث تقوم المؤسسات السياسية الموكل لها ذلك بتشكيل قواعد و أطر على أساسها تجري هذه العملية

¹- مزياي لونا، إنتقاء السيادة التشريعية ...، المرجع السابق، ص 57.

²- أما بالمعنى الضيق فهي تلك التقنيات التي تنظم شكل التمثيل في المؤسسات أو الهيئات المنتخبة، أي تلك التي تسمح بترجمة وتحويل الأصوات إلى مقاعد في المجالس المراد تشكيلها.

- للإستزادة أنظر: بارة سمير، أنماط السلوك الانتخابي والعوامل المتحكمة فيه، دراسة ميدانية لطلبة كلية الحقوق بجامعة مولود معمري، تيزي وزو، رسالة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، 2006- 2007، ص 128.

³- تعد مشاركة المواطن في إدارة الشؤون العامة حقا أساسيا من حقوق الإنسان وهو مكفول من خلال ما تضمنته مختلف الإعلانات، المواثيق الدولية وحتى دساتير الدول وأنظمتها الداخلية التي لا تتحقق إلا عن طريق الانتخابات لكونها تعبر عن الإرادة السياسية لأهم ركن من أركان الدولة ألا وهو الشعب، وأداة بموجبها يتم اختيار القادة فيها، كما أنها توفر فرصة لمناقشة القضايا العامة، التعبير عن الرأي العام، تبادل وجهات النظر بين الحاكم والمحكوم، تعزيز للشرعية ومكانة الفرد في المجتمع .

- للإستزادة راجع: بوضياف محمد، مستقبل النظام السياسي ...، المرجع السابق، ص 237.

غير أنه يدور جدل كبير حول كون النظام الانتخابي آلية يمكن التلاعب بها لتوجيهها سواء نحو الأفضل أو الأسوأ، أي بعبارة أخرى تحديد فعاليتها مرهون به، لتقرير من يفوز بمقعد في مؤسسة التشريع بالتالي الوصول للسلطة، في الجزائر توكل مهمة تنظيم العملية التنفيذية للجهاز التنفيذي (الفرع الأول).

إن الانتخابات هي الأداة التي بواسطتها يقرر الشعب من يمثله في البرلمان ويتولى وظيفة التشريع ووضع قواعد تنظيم حياته وممارسته، بمعنى آخر ركيزة أساسية للديمقراطية والضمان الوحيد لتكريس مبدأ التداول السلمي على السلطة، يلعب النظام الانتخابي فيها دور مهم ويساهم بشكل كبير في تحقيق فعالية السلطة التشريعية أو إضعاف تركيبتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تحكم الجهاز التنفيذي في العملية الانتخابية

تتجلى أهمية العملية الانتخابية في كونها أداة تكفل لكل من تتوفر فيه الشروط للترشح، تضمن تكافؤ الفرص وديمقراطية العمل السياسي، عبرها سيتم تحقيق التجانس بين شرائح المجتمع وإرساء دعائم الاستقرار السياسي والتعبير عن شرعية النظام ومستوى انفتاحه السياسي وطبيعة توزيع السلطة فيه¹.

فكون البرلمان في الدول الديمقراطية عصب الدولة، وأهم مصادر قوة الدفع فيها نحو التقدم والنمو فإن تشكيلته يجب أن تحظى باهتمام كبير من طرف المنظومة القانونية ككل وتوفير ضمانات للتحضير للعملية الانتخابية أو أثناءها²، فإن انتخاب أعضاء ونواب البرلمان يكون بطرق مختلف بالإستناد لوظائف كل غرفة يمثلونها بالرجوع للأساليب المتنوعة للانتخابات

¹-ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص 387.

²-مزياي لونا، إنتقاء السيادة...، المرجع السابق، ص 46.

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

كما يجب لتمكين البرلمانين أداء مهامهم بحرية وإستقلالية عن السلطة التنفيذية حماية مكانتهم دستوريا وقانونيا¹.

إن الظاهري أن الم.ش.و يشكل عن طريق إختيار الشعب مباشرة، إلا أن الفعلي تدخل السلطة التنفيذية بواسطة تنظيمها وسيطرتها على الإجراءات التمهيدية أو التحضيرية للإنتخابات التشريعية والدور الكبير الذي تلعبه في تحديد فعاليتها، بالإضافة لتحكمها في وسائل إستطلاع وتوجيه الرأي العام وإختيار الوقت السياسي المناسب لها لإجراء الانتخابات².

منح المؤسس الدستوري الجزائري كغيره في أغلبية الدول للسلطة التنفيذية حق استدعاء الهيئة الناخبة³ لإجراء الانتخابات التشريعية في غضون 3 أشهر تسبق تاريخها بموجب مرسوم رئاسي، يعود لها هذا الاختصاص بإعتبار أنها الهيئة المنفذة للقوانين الصادرة عن البرلمان، أما قانون الإنتخابات فو مجال مخصص للقوانين العضوية الممنوح إختصاصها حصرا للسلطة التشريعية⁴.

¹- Philippe Foillard ,Droit constitutionnel et institutions Politiques,23^e édition ,éditions Bruylant ,Bruxelles ,2017 ,P 283.

²-تلعب وسائل الإعلام دور كبير في توجيه السلوك الانتخابي بحيث يميل الفرد الر رأي الأغلبية وتبنى موقف سياسي معين في ظل إفتقاره لثقافة الولاء السياسي بالتالي تمثل هذه الوسائل إحدى المکانزمات التي تعمل السلطة التنفيذية على التحكم فيها بالتالي التحكم في الرأي العام و توجيهه.

³-للإستزادة أنظر :بنبني أحمد، " أثر النظام الإنتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر " ،مجلة المفكر ،مجلس الأمة العدد الثامن ،د س ،باتنة ،ص 174.

³-إن أهم نقطة نلاحظها فيما يحض التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أن المؤسس الدستوري قد منح لرئيس الجمهورية دستوريا صلاحية إستدعاء الهيئة الناخبة وذلك بموجب المادة 91 فقرة 10 التي لم ينص عليها الدستور بموجب تعديل 2016 في نص المادة نفسها بالتالي آلية أخرى منحها له للتحكم في الممارسة السياسية ككل ،كنوع من التدعيم الإضافي لمكانته في النظام السياسي أو الدستوري في الجزائر.

⁴-أنظر المادة 140 من الدستور بموجب تعديل 2016 التي تقابلها المادة 139 بموجب تعديل 2020 سالف الذكر.

كما يظهر الدور الهام والأساسي للحكومة في إدارة العملية الانتخابية من خلال توليها الإشراف عليها بإجراء حملات تحسيسية للمواطنين عن طريق الإعلانات والدعاية الإعلامية الكبيرة لإعلام جميع المواطنين و الحث على ضرورة المشاركة فيها¹.

تقوم الإدارة بعد ذلك بتحديد الدوائر الانتخابية، تتلقى ملفات الترشح وتقريرها الأشخاص المتوفرة فيهم الشروط بعد دراسة ملفاتهم المودعة² لديهم، تعتبر هذه أهم الخطوات في العملية الانتخابية فإن لم تتسم الإدارة فيها بالحياد والموضوعية فقدت الانتخابات مصداقيتها بالتالي تشويه إرادة الشعب، بعد دراسة الملفات وقبولها تأتي مرحلة الإشراف على سير العملية الانتخابية وذلك من خلال الحملة الانتخابية التي تسخر لها جميع وسائل الاعلام السمعية، المرئية والمكتوبة لفتح المجال أمام المترشحين لعرض برامجهم وهنا تأثر الحكومة في مناسبة أخرى في توجيه الرأي في ظل افتقاره لثقافة الوعي السياسي.

يستمر عمل السلطة التنفيذية إلى غاية يوم الإقتراع وتجند من أجل ذلك كل الوسائل المادية والبشرية وتبقى متحكمة في سير زمام العملية الانتخابية بتوزيع المقاعد، فرز الأصوات وتحديد الفائزين.

عقب كل إنتخابات برلمانية تثار نزعات حول صحتها بسبب عدم ملائمة العملية الانتخابية وعدم نزاهتها وتزويرها أو بسبب إعلان نتيجة إنتخابات غير مطابقة للحقيقة وذلك منذ أول إنتخابات عرفتها الجزائر في إطار دستور 1996³، فالإدارة هي الجهة المكلفة

¹-بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية...، المرجع السابق، ص 431.

²-أنظر المواد من 6 إلى 24 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في يناير 2012 المتعلق بقانون الإنتخابات ج.ر. العدد الأول، الصادر بتاريخ 14 يناير 2012.

³-للإشارة فيما يخص هذه الإنتخابات فبرغم من نص المؤسس صراحة على أن الإنتخابات مجال مخصص للبرلمان للتشريع فيه بقوانين عضوية إلا تنظيم العملية الانتخابية فيها كان بموجب الأمر 97-07 وجملة من الأوامر والمراسيم=

بالإشراف على هذه العملية التحضيرية وجب عليها عدم التحيز وقد نددت كثير من الأحزاب السياسية بالتزوير حتى أصبح من الضروري إقتران فكرة نزاهة الانتخابات بوضعها تحت إشراف هيئة أو لجنة محايدة ما تم بموجب تعديل 2016 بحيث خصها المؤسس بفصل كامل في إطار الباب الخاص بالرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية¹.

نص المؤسس بموجب هذا الفصل على إنشاء هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات² يوكل لها مهمة السهر على نزاهتها وضمان شفائيتها ينظم عملها قانون عضوي³ غير أن أهم ما نلاحظه فيما يحض ذلك أنه لم يرق المشرع بوضع هذا القانون من تاريخ إقرار التعديل الدستوري، بؤادر سنة 2016 إلى غاية 2019 بعد الأحداث التي عرفتها الجزائر وضرورة التغيير الذي كان الشعب والرأي العام الوطني يطالب به وهذه مدة طويلة مع ما كانت تقتضيه متطلبات الإصلاح آنذاك والرغبة الفعلية للنظام بإحاطة العملية الانتخابية

=التنفيذية وكان تعدي صارخ على الدستور بالرغم من الوضع الإنتقالي أنذاك كون أن هذا الموضوع غير عادي لينظم بموجب أمر لمساسه بالديمقراطية الشعبية ما كان ليفتح الباب أمام السلطة التنفيذية لتبسط سيطرتها على البرلمان منذ البداية.

-لإستزادة راجع: مزياني لؤناس، إنتقاء السيادة...، المرجع السابق، ص 50.

¹-أنظر على سبيل المثال المواد 193 و 194 من دستور بموجب تعديل 2016، تقابلها المواد من 200 إلى 203 من تعديل 2020 وقد أصبح الفصل يحمل عنوان السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات.

²-تعتبر الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الإنتخابات هيئة ضبط مستقلة يصرح واقع إستقلاليتها العضوية والوظيفية عن كونها في تبعية أو أن صح التعبير تعتبر في الجزائر إمتداد للسلطة التنفيذية حالها حال كل هيئات الضبط الأخرى وإمكانية ممارستها لوظائفها بشفافية وحياد مستبعد خاصة بعد نص التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 على تولي رئيس الجمهورية تعيين رؤساء هذه الهيئات من طرفه في إطار ممارسة للصلاحيات المنصوص عليها في المادة 92 -فقرة 11 وهو نفس منضمون المادة 201 التي خصت رئيس هذه الهيئة التي باتت تسميتها السلطة الوطنية لمراقبة الإنتخابات بالتعيين من طرف رئيس الجمهورية ما يجعل من حقيقة إستقلاليتها مستبعد وتحقيق فعالية في أداء مهامها مرهون بإرادة رئيس الجمهورية.

³-أنظر قانون عضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات، ج ر عدد 55، الصادر بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

بكافة الضمانات التي تكفل حسن سيرها ،شفافيتها ونزاهتها ،غير أن مشكل التباين بين النص والتطبيق في الجزائر حال دون أداء فعلي لهذه الهيئات ،بالإضافة إلى أن أهم ما يمكن ملاحظته أيضا فيما يخض الصلاحيات التي منحت للسلطة الوطنية لمراقبة الانتخابات في تنظيمها لرئاسيات 2019 كانت خرق للدستور ونص المادة 182 منه المتعلقة بصلاحيات المجلس الدستوري في إعلان النتائج والنظر في الطعون حولها التي قام رئيس هذه السلطة بإعلانها وتولت هي النظر في الطعون.

لعل غاية النظام من هذا كان كسب ثقة الشعب بتولى هيئة ضبط مستقلة تنظيم العملية الانتخابية ولو ظاهريا ،كون أن الأمور القانونية وحتى السياسية من حيث النصوص يجهل تحليلها عامة الشعب خاصة مع عدم تحليه بوعي سياسي يجعله يبحث في مضمونها الفعلي¹.

ظف إلى ذلك أن أهم عامل وضمانة لتحقيق نزاهة العملية الانتخابية هي ضمان حرية الناخب وحمايته من كل أشكال الضغوطات التي من المحتمل أن يتعرض لها سواء بالترغيب ،أي منح إغراءات ووعود بحل المشاكل أو حتى إعانات مالية أو ترهيب بالتهديد بالفصل وما غير ذلك من التصرفات المرفوضة أخلاقيا والمجرمة قانونيا ،ما أدى إلى فساد

¹-في ذات السياق :كانت الانتخابات التشريعية التي جرت سنة 2007 تستند على نفس الرأي بحيث جاءت بعد مجهودات كبيرة بذلتها السلطة والنظام من أجل إعادة المصادقية لمؤسساتها السياسية والدستورية وكذا كسب ثقة الشعب مجددا ،بما يعني السعي الجاد من أجل العودة إلى الشرعية ،غير أنه فعليا لم يتم تحقيق ذلك لعدة أسباب وعوامل حالت دون ذلك أهمها كون النص في مناسبة أخرى يصطدم بالواقع مثلما جرت عليه العادة فيما يخض النظام السياسي في الجزائر .

للإستزادة راجع :بلحري نوال ،أزمة الشرعية في الجزائر (1962-2007) ،رسالة لنيل شهادة ماجيستر في التنظيم السياسي والإداري ،جامعة بن يوسف ،بن خدة ،الجزائر ،2006-2007 ،ص 237.

العملية الانتخابية¹ التي باتت تعم عليها كافة طرق التحايل وتزوير النتائج ما يدفع بنا للقول أن الجزائر عرفت أول وأواخر إنتخابات نزيهة سنة 1991.

كما نخلص لحقيقة كون تحكم السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية يعد من بين أهم الآليات والوسائل التي بواسطتها تتحكم في تشكيلية البرلمان بطريقة أو أخرى تجعل منها تنتقل من مفهوم كونها تعبير عن السيادة الشعبية إلى مجرد تعبير عن إرادة رئيس الجمهورية كمثل للجهاز التنفيذي.

الفرع الثاني :مساهمة النظام الانتخابي في إضعاف التركيبة البشرية للمجلس الشعبي

الوطني

لقد عرفت الجزائر في إطار دستور 1996 نظامين إنتخابيين حيث صدر الأول بموجب الأمر 01-97، الثاني بموجب القانون العضوي رقم 12-01 والذي قام بوضع قواعد جديدة لتنظيم العملية الانتخابية وجاء لغرض تعميق المسار الديمقراطي وزيادة وتيرة تطورها بالنسبة للمؤسسات السياسية، غير أنه ما لبث المؤسس إلى أن جاء بتعديل دستوري كنوع من الاستجابة لتطورات مختلفة وتكيفاً مع الظروف والتغيرات الطارئة ومتطلبات الإصلاح².

يلعب النظام الانتخابي دور هام في أي نظام سياسي من خلال مساهمته في بروز الأحزاب السياسية وتمتعها بالقوة في ممارسة مهامها داخل الهيئات التمثيلية عن طريق منتخبها، فهو الذي يحدد إن كانت على درجة كبيرة من التأثير على السلطة التشريعية، كون النظام الانتخابي يؤثر بصورة مباشرة على قدرة الأحزاب السياسية في القيام بدورها وذلك بواسطة عدة عوامل تحد من فعاليتها أهمها كونها آلية تستغلها السلطة التنفيذية للتحكم في

¹ -بن السيمد محمد المهدي، النظام التمثيلي في ظل التعددية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الدستور الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 87.

² -بوسالم رابح، " النظام الانتخابي في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 "، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 48، قسنطينة، 2017، ص 192.

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

السلطة التشريعية وهي السمة البارزة للنظام السياسي الجزائري رغم كل سياسة الإصلاحات المتتالية.

إن المتداول نظريا في النظام السياسي الجزائري منذ تبني سياسة الإصلاح الانتخابي الأخذ بنظام يراعي التمثيل الصادق ،يقوم على بناء مؤسسات دستورية تمارس صلاحياتها بكل حياد واستقلالية ،إلا أنه واقعا التركيبية غير متجانسة التي أفرزها طغت على البرلمان الجزائري خلال كل الفترات البرلمانية ،حيث كان لها أثر في وجود أحزاب موالية للحكومة ضمنت تموقعها بإستمرار كأغلبية عددية تؤمن سياسيا السير العادي للعمل الحكومي ما كان له تأثير على الأداء الوظيفي للنواب أيضا.

فبالرغم من دخول العديد من الأحزاب السياسية البرلمان بغرفته ،إلا أن الوضع داخل المؤسسة التشريعية تميز بالسلبية في أداء مؤسسة التشريع لوظائفها ،تجلى هذا الوضع من خلال ثنائية غير متناسقة تتمثل في وجود أغلبية حزبية مهيمنة ومعارضة شبه منعدمة في ظل مواقع محددة داخل المؤسسات التمثيلية ،وذلك بعيدا عن الانفلاتات التي تنجم عن غياب الأغلبية المريحة ،علما أن ذلك كان يتم في كل مرة في سياق سياسي سمته البارزة التشكيك في نتائج الإنتخابات التي يفرزها النظام الانتخابي المتبع من قبل الدولة ما يؤثر منطقيا على مصداقية المؤسسة.

فالملاحظ في مختلف العهود التشريعية منذ تبني نظام التمثيل النسبي¹ في عملية الإصلاح الانتخابي في الجزائر ،سيطرة نفس الأحزاب على أغلبية المقاعد في م.ش.و منذ

¹-إعتمد المشرع الجزائري نمط التمثيل النسبي ،الذي أدى بالضرورة إلى إعتماد نظام القوائم بشكلها المغلق الذي لا ينسجم في الواقع إلا معه فيما يخص شكلها وترتيبها ،بحيث يمنع تغيير أي ترتيب فيها لا في مرحلة إبداء الترشيحات ولا أثناء عملية توزيع المقاعد إلا في حالات إستثنائية كالوفاة أو حصول مانع قانوني ،فمثل هذه الأنظمة في الكثير من الحالات تعد سلبية من ناحية أن الناخب مجبر على إنتخاب القائمة ككل ونكون أمام وضع يجعل من قيادة الأحزاب تسيطر على =

1997 و ظهور ما يعرف بتحالف الرئاسي بين أحزاب السلطة وتلك الصغيرة ذات التمثيل المحدود الذي عمل على مساندة الجهاز التنفيذي في مختلف مشاريعه وبرامجه من خلال المصادقة والتصويت عليها والوقوف بالتالي بوجه إقتراحات المعارضة التي يبقى دورها جد محدود هي الأخرى بالرجوع لما فرضته مقتضيات الممارسة العملية والنظرية.

بالرغم من أن نظام التمثيل النسبي بالقائمة على أساس أكبر البواقي ساهم في تمثيل العديد من التشكيلات السياسية في البرلمان بشكل أفضل بكثير من نظام الإنتخاب بالأغلبية التي لا يمكن أن يحصل عليها أي حزب أو كتل سياسي صغير ومحدود، إلا أن مدى أثره السلبي على الأحزاب السياسية الممثلة داخل البرلمان يظهر بشكل واضح في ممارستها لصلاحياتها، حتى محاولة تفعيل البعض منها لم يتم بشكل متساو بين جميعها، بل لوحظ دائما إحتكارها من طرف أحزاب السلطة وكانت السمة الأساسية لهذا النظام الإنتخابي منذ ظهوره تشجيعه لهيمنة الأحزاب الكبيرة على الصغيرة وتقوية دورها في تسيير الشؤون العام.

بالتالي إن وجود أغلبية مريحة لحزب السلطة أو الأحزاب الموالية ذات الاتصال العضوي معه لها تأثير بالغ بالنظر لمشاركتها في الطاقم الحكومي، بحيث يصبح من غير المنطقي أن تمارس ضغوطات عليه بإعتبار أن الحكومة في حد ذاتها تتألف من الأحزاب نفسها وطبعا في ظل وجود معارضة لا تتمتع بمواقع مهمة في المؤسسة تمكنها من التأثير فعليا في الممارسة البرلمانية بعيدا عن وضعية التعاون والحوار التي تعتبر أساس العمل

= هذا الترتيب بما يتماشى وأهدافها ما أدى إلى إنتشار ظاهرة شراء رؤوس القوائم بإعتبار أنها غالبا من تظفر بمقعد في كل الحالات خاصة فيما يحض الأحزاب الصغيرة ذات التمثيل المحدود.

-لأكثر تفصيل راجع: **بن علي زهيرة**، دور النظام الإنتخابي في إصلاح النظم السياسية -دراسة مقارنة -، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015، ص 94.

البرلماني برمته ،بل كذلك تحقيق الإستقرار السياسي والحكومي رغم الإستمرارية المادية لمؤسسة التشريع¹.

إن التطبيق العملي للنظام الإنتخابي في الجزائر وما ترتب عنه من نتائج سواء على مستوى كفاءة الأعضاء أو تشكيلة الم.ش.و لا ترقى لتطلعات الشعب ،حيث أن تاريخ عمل هذا المجلس عبر كل عهده منذ وضع دستور 1996 ورغم كل الإصلاحات التي تبناها المؤسس او حتى المشرع² بهدف تفعيل دوره لا يكشف مطلقا تحكمه في وظائفه المنوطة به المتمثلة في الدور التشريعي وكذا الرقابي الذي ظل في أغلب أحواله متأرجح بين التركيزية اللامشروطة لأعمال الحكومة والسبب في ذلك يعود إلى تدخل الأحزاب في توجيه النواب للتصويت على المشاريع والقوانين التي تخدم الأهداف الحزبية الضيقة و بين عدم جدوى الإعتراض في ظل أقلية معارضة تقمع بشتى الطرق.

فإفتقار الأحزاب السياسية إلى بدائل جدية وإلى العمل بواقعية في ظل النظام الإنتخابي المبني على الإقتراع النسبي على القائمة المغلقة ، أثر بشكل واضح جدا على نمط إختيار المترشحين ، إذ أصبح الإهتمام منصبا على المترشح الذي يمكنه أن يجلب أكبر عدد من الأصوات على حساب الكفاءة والفعالية ،كما أن عدم القدرة على إستيعاب أن المصالح الشعبية يجب أن ترجح على المصالح الحزبية وأن النائب ولو كان قد ترشح تحت لواء حزب سياسي إلا أنه في الأخير هو ممثل للشعب كان له تأثير عكسي على المبادرات البرلمانية التي تفشل بسبب عدم حيازتها على الأغلبية لمرورها.

¹ -بن علي زهيرة ،دور النظام الإنتخابي ...،المرجع السابق ،ص ص 336-339.

² -تجدد الإشارة هنا أن طريقة صياغة هذه الإصلاحات كانت دائما بشكل يضمن للسلطة التنفيذية مكانة متميزة من جهة ومحصنة لنفوذها داخل مؤسسة التشريع ومن جهة أخرى ضمان بقاء هذه الأخيرة في تبعية لها ،بالتالي تبقى هذه الإصلاحات في المجمل مجرد تغييرات سطحية من الجانب النظري توجي للعامة بنية السلطة في إحداث تعديلات تفعل بها مكانة المؤسسة الممثلة للشعب في الدولة.

إن الإحصائيات التي تقدمها الممارسة العملية للم.ش.و لمهامه تؤكد بالرغم من وجود بعض التوازن في تمثيله ودخول نواب من أغلب التشكيلات السياسية والاجتماعية لأول مرة بموجب هذا الدستور تشكيلته إلا أنه لم يؤدي دوره المنوط به ،كما أنه لم يعبر عن تطلعات الشعب¹.

بل وأبعد من ذلك بات البرلمان في السنوات الأخيرة في حالة ركود كلي في أداء مهامه وتخلي عن سلطته في ممارسة التشريع ورقابة أعمال الحكومة فاسحا بذلك المجال للسلطة التنفيذية للتشريع سواء عن طريق الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الإطار المخصص دستوريا له والذي دفع بالبعض إلى القول أن الإستعمال المفرط لهذه الآلية كان كتغطية عجز الم.ش.و في مجال التشريع ،أو عن طريق المشاريع التي تقدمها الحكومة. إن المشكل الذي يطرح في هذه الحالة ليس ما ينص عليه الدستور أو حتى مختلف التشريعات المتعلقة بوظائف البرلمان ،بل المشكل يكمن في الأشخاص وإمكانية فعلهم ما بوسعهم من أجل القيام بالسلطات التي خولها لهم الدستور صراحة.

نفس الشيء فيما يخص الدور الرقابي فالإحصائيات المحتشمة التي يقدمها المجلس بهذا الشأن لا توحى بالمرّة لكونه جهاز منحه المؤسس الدستوري وحتى كل الأنظمة الديمقراطية العالمية سلطة رقابة الحكومة ومسائلتها بمناسبة أدائها لوظائفها وتنفيذ برنامجها.

إن أهم ما نلاحظه على البرلمان خاصة في العهدة الأخيرة انعدام دوره في ممارسة اختصاصاته في مرحلة تشهد تحولات إقتصادية وإجتماعية و ثورة شعبية من أجل التغيير وتزايد مطالب الشعب لتكريس الديمقراطية وتكريس دولة قانون تحظى فيها كل مؤسسة بوظائفها المنصوص عليها دستوريا وضرورة تطبيقي فعلى لمبدأ الفصل بين السلطات بإعتبار أن الم.ش.و بموجب هذه العهدة يعد أسوأ برلمان عرفته الجزائر منذ دستور 1963

¹-بيني أحمد ،أثر النظام الإنتخابي ...،المرجع السابق ،ص 296.

¹ والأضعف في مواجهة الحكومة والأقل تأثيرا على قراراتها بالمقابل الأكثر تزكية لمشاريعها دون مناقشة أو تعديل ما خلفه النظام الإنتخابي وتأثير على المستوى العام للنواب ودورهم على مستوى الغرفة السفلى ما اثر بدوره على المواطن الذي فقد ثقته في ممثليه ويات يلجأ للشارع لإبداء رأيه والتعبير عن غضبه ومطالبه .

المبحث الثاني :خلفيات التبعية الواقعية لنواب الشعب للسلطة التنفيذية

في الجزائر

إن عجز الأحزاب السياسية عن ممارسة حقوقها الدستورية التي كفلها لها الدستور داخل البرلمان على رأسها التشريع الذي يعتبر اختصاصها الأصيل أكبر مؤشر لهشاشتها، مما كان أثر سلبي على نشاطها في الجانب الرقابي أيضا والذي عملت السلطة التنفيذية على إستغلاله لفرض هيمنتها بشكل أكبر على كليهما سعيا منها لإحتكار رسم السياسة العامة للدولة،بالإضافة إلى أن المعطيات تؤكد أن الحزب السياسي في الجزائر مازال بعيدا عن متابعة للتحويلات الاجتماعية والثقافية التي يعيشها المجتمع مما إنعكس سلبا على دور البرلمان في مناسبة أخرى بحيث مازال مغلقا أمام المتعلمين وأصحاب الشهادات ومازالت الأحزاب تحت سيطرة أصحاب المستويات العلمية البسيطة.

كما أن المترشح في أغلب الإستحقاقات النيابية التي شهدتها الجزائر في حالة تبعية دائمة ومطلقة للحزب الذي يرشحه وبصفه أدق قيادة الحزب،بالتالي تخلي النائب عن تحقيق إرادة الشعب والخضوع لإرادة الحزب.

¹ -لعل أهم الأسباب التي دفعت بالرئيس الحالي السيد عبد المجيد تبون إلى تفعيل نص المادة 147 من تعديل 2016 و التي تقابلها المادة 151 بموجب تعديل 2020 وحل الغرفة السفلى بتاريخ 21 فيفري 2021 والدعوة لإجراء إنتخابات مسبقة في جوان 2021 هو الوضع المزري الذي يعرفه البرلمان الحالي ودخوله في حالة جمود كلي في مواجهة الأوضاع العامة للدولة من ثورة الشعب ومقتضيات تمثيله فعليا وضرورة تهدئته لكسب ثقته ونرى أن السبب الأساسي لهذا هو المستوى المتدني للنواب في ظل هذه العهدة الذي يرجع لعدة نقاط تناولنها وسوف نتطرق لأخرى في فحوى هذا البحث.

كما أن الحياة الحزبية في الجزائر شهدت حركة أدت تدريجيا إلى هيمنة قوة سياسية واحدة على الحياة السياسية وعبر كل التحولات التاريخية التي عرفت الجزائر ما أدى إلى نشوب عدة أزمات¹ أثرت بشكل مباشر على السلطة التشريعية والتمثيل الشعبي داخلها الذي يعود لعدة عوامل فرضتها الحياة السياسية ككل ودرجة الوعي لدى العامة وخاصة الأحزاب والتكتلات السياسية على إختلاف توجهاتها وإيديولوجياتها ،أيضا دور المنظومة القانونية لتكوين هذه الأخيرة التي رسخت دائما هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على البرلمان بالتالي إضعاف الدور التمثيلي للنواب ومنه دور البرلمان (المطلب الأول).

إن سلطة رئيس الجمهورية لوضع حد لسلطات جهاز يمثل الشعب قبل إنتهاء ولايته من الآليات التي صاحبت التطورات التاريخية للعلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية وصراعاتها خاصة في إنجلترا قبل أن تنتقل إلى باقي الدول التي كانت تأخذ بالنظام البرلماني كأبرز سمة له.

¹-لقد عرفت الجزائر عدة أزمات سياسية غير أن أهمها تلك التي كانت سنة 1991 بعد تكريس التعددية الحزبية حيث كان لازما إجراء إنتخابات لإختيار ممثلي الشعب على مستوى المجالس الرئاسية سواء المحلية أو الوطنية ما كان فعلا بؤادر نفس السنة وأسفرت النتائج فيها على مستوى الإنتخابات المحلية عن فوز حزب الجبهة الإسلامية للإنتقاذ بأغلبية المقاعد ،بعدها جاء الدور على الإنتخابات التشريعية التي أسفرت بدورها عن فوز نفس الحزب في الدور الأول بأغلبية المقاعد لما كان للنظام الإنتخابي المطبق آنذاك من أثر على تحديد الأغلبية أو الحزب الذي يحصل على أغلبية المقاعد غير أن السلطة في ذلك الوقت لم تكن تتصور مثل هذه النتائج ما دفع بها إلى وقف المسار الإنتخابي وحل الم.ش.و وتزامن ذلك وإستقالة الرئيس ودخول الدولة في حالة أزمة نتيجة إقتران حالة شغور منصب رئاسة الجمهور وشغور البرلمان في ظل عدم نص المؤسس على هذه الحالة في دستور 1989 بالتالي وقع الفراغ الدستوري.

-نرى في هذا الشأن أن منطق السلطة في هذه المسألة ولو من زاوية محصورة جدا صحيح بإعتبار أنه لم يكن بالإمكان السماح بمرور أغلبية برلمانية تتسم أفكارها بالتطرف من جوانب معينة للبرلمان ما كان قد يشكل خطر على فئات أخرى من المجتمع لها أفكار مغايرة وعكسية ،كما أن وصول هذه الأغلبية للسلطة كانت ستكرس افكار قد تكون في المجمل غريبة نوعا ما على المجتمع أو شرائح معينة منه على الأقل ،ما كان سيحدث لا محال أزمات سياسية أخرى ويمس بحقوق وحرريات طائفة من المواطنين بعض النظر عن الوضع العام للشعب الجزائري ،غير أن الصائب هو تكريس الديمقراطية مهما كانت بالتالي قبول رأي الأغلبية ولوفي حدود المفهوم الضيق لها بإعتبار أن ذلك سيكون مساس بديمقراطية الأقلية.

يكمن الغرض من الأخذ بإجراء الحل في هذه الأنظمة أساسا في الحفاظ على الإستقرار الحكومي ،كما يسمح باللجوء إلى تحكيم الشعب في وقت حاسم قصد تسوية النزاع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ،كما يعد السلاح المقابل لمسؤولية الحكومة السياسية فالحل في الأنظمة البرلمانية يكون بطلب من الوزير الأول وهو ما يدعى بالحل الوزاري ،أو ناتج عن إرادة رئيس الدولة وهو ما يعرف بالحل الرئاسي.

أما في الجزائر فيمكن إعتبار أن الحل يكون رئاسيا تمارسه مؤسسة الرئاسة لردع البرلمان ،ليس بهدف ضمان التوازن وإنما لتركيز السلطة في يدها وضمان هيمنته على البرلمان وتحويله الى هيئة تابعة لها بفعل إحتمال إستعمال سلاح الحل ضدها لتوقيف أي محاولة معارضة سواء في إختيار الوزير الأول أو مخطط عمله ،بل حتى محاولة مخالفة أو مناقشة توجهاته ،ما يدفع بالفعل للبحث عن حدود ممارسة هذه الصلاحية بالنظر لخطورتها على البرلمان كمؤسسة ممثلة للشعب صاحب السيادة وكون الضمانات الذي كرسها المؤسس تبقى شكلية كون أن واقع إستعمال هذه الآلية يصرح بأنه يلتجأ إليها كلما كان لذلك تأثير على سلطة رئيس الجمهورية أو متى ما كان الحل وسيلة لتدعيم مركزه بالتالي تغليب مقتضيات سياسية على متطلبات ضمان عدم التعسف في إستعمالها وتحقيق توازن بين السلطتي ،غير أن حقيقة النظام في الجزائر في هذه المسألة أيضا غلب كفة السلطة التنفيذية على البرلمان (المطلب الثاني)¹.

¹- للإشارة فقط :إن رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية يعتبر دوره شرقي فقط وتقوم الوزارة الأولى بممارسة شؤون الحكم كونها المحرك الرئيسي للسلطة التنفيذية ،أما في الأنظمة الرئاسية فإن جميع السلطات التنفيذية تكون في يد رئيس الجمهورية بالتالي في هذه الحالة يكون هو المحرك الأساسي لهذه السلطة ،بينما يتقاسم هذه السلطات الوزير الأول و رئيس الجمهورية في الأنظمة الشبه رئاسية ،أما في الجزائر فإن الوضع يثير الكثير من الإشكالات بحيث الواجهة تقر بتقاسم المهام التنفيذية بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية غير أن الحقيقة هو إستحواذ هذا الأخير عليها كلها دون منازع.

المطلب الأول : دور الأحزاب السياسية في إضعاف الأداء البرلماني

الحقيقة أن العوامل التي تؤثر في سلطة البرلمان في الجزائر تتعدد فلا تقتصر على الهيمنة المباشرة للسلطة التنفيذية عليها بل هناك وسائل تستغلها هذه الأخيرة للضغط عليها بطريقة غير مباشرة وعلى النواب وتوجيههم بما يخدم مصالحها أهمها الأحزاب السياسية فالدور الكبير لها في الحياة السياسية خاصة بالنسبة لعلاقة ذلك بعمل البرلمان باعتبار أنها تنظيم يسعى للحصول على مساندة شعبية من أجل الوصول إلى السلطة وممارستها لتحقيق أهداف ومصالح الشعب من خلال الضغط على السلطة¹ حتى تتخذ قرارات تتماشى معها.

كما أنها تعتبر ضرورة فرضتها الممارسة الديمقراطية وعامل أساسي داخل كل نظام سياسي لكونها وسيلة فعالة للتأثير في الرأي العام تربط بين الناخبين والمنتخبين في علاقة أخذ وعطاء.

يظهر التأثير المباشر للأحزاب السياسية على عمل البرلمان من خلال العملية الانتخابية وما يصاحب ذلك من إختيار المترشحين إلى توجيه هؤلاء داخل البرلمان وأثناء ممارستهم لمهامهم ما من شأنه بالتالي كنتيجة حتمية التأثير على الإختصاص العام للسلطة التشريعية (الفرع الأول).

إن الدور الفعال للأحزاب السياسية في كل الأنظمة الحديثة أوجب على الدول خصها بإطار قانوني يسمح لها بممارسة دورها فيه بشكل يساهم أيضا في تدعيم مكانة السلطة التشريعية و أدائها لوظائفها و قد كرست الجزائر على غرار باقي الدول قوانين بموجبها تمنح لهذه الأحزاب ضمانات تمكنها من المشاركة في الحياة السياسية والسلطة على العموم ،غير أن أهم ما نلاحظه بالرغم من ذلك أنها مازالت بعيدة جدا عن تكريس فعلي لهذه الضمانات بحيث واقعا يتصادم ذلك مع حقيقة التضييق على الأفراد في ممارسة هذا الحق سواء على

¹-Louis Dubois ,Droit public ,21^e édition , édition Dalloz ,Paris ,2013, P9.

مستوى إجراءات التأسيس أو التدخل الفعلي في توجيهها ومبادئها بشكل يقوي مكانة وهيمنة السلطة التنفيذية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور قانون الأحزاب السياسية في تكريس هيمنة السلطة التنفيذية

إن التكريس الفعلي للتداول على السلطة كأحد أهم مبادئ الدولة بالمفهوم الحديث أي دولة القانون يرتبط أساسا بوجود تعددية حزبية قائمة على المشاركة الفعالة للمواطنين في إختيار حكامهم ،هذه التعددية الفعالة قادرة على تقديم الأحسن ،بالتالي تداول السلطة بين هذه الأحزاب بطريقة سلمية.

إن كل من التعددية الحزبية والتداول على السلطة من المبادئ التي تلعب دور مهم في الحياة السياسية في الجزائر ومستقبل الشرعية فيه ،حيث يعتبر تعدد القوى خاصة من خصائص المجتمع الديمقراطي ،الذي لا يقمع بالقوة مظاهر الإختلاف ،ولا ينكر حق التعدد السياسي ،ما من شأنه تقادي الإحتقان السياسي والإجتماعي الذي يؤدي في حالات كثيرة لصراعات عنيفة وأزمات تهدد إستقرار النظام وأمن المجتمع¹.

إن أهم سبل التعبير السلمي على التعددية داخل النظام هو الإعتراف بوجودها وفتح المجال السياسي أمام مختلف القوى السياسية والمدنية داخل المجتمع ،هذا الإعتراف لابد من أن يتجسد في تشكيل الأحزاب ،الحركات ،التكتلات السياسية وقوى الضغط للتعبير عن الآراء بشكل سلمي ومشروع وفقا لما يقرره الدستور والقانون ،فالتعددية كمفهوم سياسي يدعم نظام الحكم القائم ويضفي سمة الشرعية عليه التي طالما إفتقدها ،لكن الواقع في النظام

¹-إن وجود صراع سياسي داخل الدولة واللجوء للعنف دلالة على أن هناك شرخ في شرعية النظام ،هذا الصراع عادة ما يكون سببه الظروف التي يحدث فيها ،لاسيما وجود قدر ضئيل من الإتفاق على قواعد اللعبة السياسية ،مؤسسة على منطق الإنتصار المطلق أو الهزيمة المطلقة ما يؤثر سلبا على شرعية النظام والسلطة ،في ظل غياب إطار يضمن التعددية الحقيقية القادرة على ترسيخ العادات الديمقراطية الشرعية للتداول على السلطة سلميا.

-لإستزادة راجع :بلحري نوال ،أزمة الشرعية...،المرجع السابق ،ص 320.

السياسي الجزائري لا يكرس فعليا هذا الإحتمال ،حيث دائما ما يصرح بوجود إحتكار للعمل السياسي من طرف مؤسسة الرئاسة في ظل عدم وجود وعي ونضج سياسي للأحزاب السياسية ووجود قوانين تعيق العمل الحزبي وتجعل من حريتها ودورها في الحياة السياسية محدود وغير فعال.

إن التعددية السياسية والحزبية كأحدى آليات التداول السلمي على السلطة لا بد من أن تضبط بآليات سياسية وتدعم بقواعد قانونية تمنحها حرية وتجعلها ذات فعالية ،قادرة على إحداث تغيير في عمليات إنتقال السلطة¹.

غير أن أهم ما نلاحظه من خلال الشروط القانونية الواجبة لتأسيس حزب سياسي بموجب القانون 97-09 الملغى أنها تمنع وجود تعددية حقيقية في البلاد لذا عرفت الجزائر في ظلها محدودية كبيرة في إعتداد الأحزاب السياسية الجديدة خاصة مع سيطرة الأمن على النشاط السياسي بطريقة أو أخرى وتوسع المشرع من مجال سيطرة السلطة التنفيذية على تشكيل الأحزاب السياسية بدأ بالإعتماد وإجراءاته وصولا لنشاطها السياسي ،وكانه عاد بالجزائر لعهد الحزب الواحد لكن بصورة تعددية تضمن بقاء وهيمنة النظام السياسي القائم على السلطة.

ظل النشاط الحزبي الذي أرسى قواعده هذا القانون في إستقرار وعادت الحياة السياسية لتدخل في كنف النظام الذي قام على أعقاب التدهور الأمني الذي شهدته البلاد وتوجت عودة هيمنة حزب السلطة على المشهد السياسي لكن بصورة شبه ديمقراطية أو ما يعرف بالتعددية الصورية ،تقاسم ذلك مع الأحزاب التي تأسست تحت لواءه الموالية له ودعم سيطرتها على البرلمان الآليات التي منحها المؤسس والمشرع للسلطة التنفيذية لتوجه ذلك بما

¹- بلحربي نوال ،أزمة الشرعية... ،المرجع السابق ،ص 321.

يتمشى ومصالحها وبقيت الأحزاب الأخرى بين من تنشط تحت ظل النظام وأخرى عاجزة حتى عن تجاوز أزماتها الداخلية فاقدة للهوية والإمتداد والقاعدة الشعبية¹.

لكن مع بوادر سنة 2011 وكل التحولات التي عرفتها الدول على المستوى الإقليمي سارع النظام لجملة من الإصلاحات مست مجموعة من القوانين منها صدور القانون 12-04² وروج له النظام كثير كسبيل لتكريس فعلي لحرية إنشاء الأحزاب السياسية بما يضمن بعث الحياة السياسية في الدولة وضع أطر ديمقراطية للحكم.

لكن بالرغم من أن المشرع في ظل القانون 12-04 إعترف صراحة بإنشاء الأحزاب السياسية وتعد هذه ضمانا حقيقية بالنظر للتاريخ القانوني لإنشاء الأحزاب السياسية في الجزائر ودلالة على المنحى الإصلاحى، إلا أن باقي النصوص لا توحى بأنه هناك نية لتأسيس بناء تعددية حزبية في الجزائر³.

فأهم ما نلاحظه على هذا القانون نظام الترخيص لتأسيس الأحزاب السياسية الذي يعتمد على إجراءات طويلة وصلاحيات واسعة لوزير الداخلية كمثل عن السلطة التنفيذية فقد إحتفظ في ذلك بنفس مراحل التأسيس التي تضمنها القانون القديم، المتمثلة في مرحلتين

¹-العوادي هبة، النظام القانوني للأحزاب السياسية والجمعيات في الدول المغاربية تونس-الجزائر-المغرب- (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015-2016، ص 57.

²-قانون عضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر عدد 02، الصادر بتاريخ 15 جانفي 2012.

³-إن أهم ضمانا للتعددية الحزبية وحماية حق إنشاء الأحزاب السياسية التي أقرها المؤسس الدستوري ولو نظريا فقط هو نص المادة 212 من الدستور بموجب تعديل 2016، التي تقابلها المادة نفسها في تعديل 2020 على إعتبارها قيد موضوعي على أي تعديل دستوري لاحق، أي مبدأ لا يمكن المساس به، بالتالي إرساء لشكل من أشكال الديمقراطية ومقومات دولة القانون ولو أننا واقعيًا بالرجوع لعدة نصوص قانونية منظمة لهذا الحق نستنتج تقيد هذه الحرية.

-للاستزادة راجع: **ذبيح عماد دمان**، "الضمانات القانونية لحماية حق تكوين الأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد التاسع 2016، ص 204.

الأولى التصريح بتأسيس حزب سياسي والتي تبرز فيها هيمنة وتحكم الإدارة بكل ما تملكه من وسائل لمراقبة كل إجراءات ذلك، بالمقابل وضعية ضعيفة للأعضاء المؤسسين الذين لا يوفر لهم المشرع ضمانات قانونية فعلية وكافية في مرحلة الإعتماد، أين تتجلى سلطات السلطة التنفيذية بشكل أقوى على حساب حرية المؤسسين في إنشاء حزبهم السياسي¹.

إن المشرع قد جعل إنشاء الأحزاب السياسية مربوط بالتصريح المسبق على عكس ما جاء به النظام التصريحي في القانون 11/89 الذي تمنحه وزارة الداخلية وأبقى نشاط هذا الحزب متوقفا على الحصول عليه ما نصت عليه المادة 16 من القانون 04/12، بل أصبح بموجب هذا القانون يتضمن إجراءات أكثر تعقيدا تمر بثلاث مراحل تبدأ بالحصول على الترخيص بعدها صدور قرار إداري بإجازة عقد المؤتمر التأسيسي وبعدها تتم عملية اعتماد الحزب.

كل هذه الإجراءات تجعل من وزير الداخلية يتمتع بصلاحيات وسلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض إعتماد أي حزب سياسي خصوصا في ظل الصياغة التي جاءت بها نصوص المواد الجديدة بصفة عامة وشكل غامض غير دقيق² وحتى لا يساء إستخدام هذه السلطة التقديرية أوجب نظريا المشرع تسبيب وتعليل القرار المتضمن رفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي ومبررات ذلك كمخالفة إحدى الإلتزامات المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية³، إلا أنه فعليا لا يشكل هذا القيد إلا إجراء شكلي على الإدارة القيام به.

¹- بورطال حمزة، " حرية تأسيس الأحزاب السياسية في القانون العضوي في القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية " المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، دس، 2017، ص 212.

²- العوادي هبة، النظام القانوني للأحزاب...، المرجع السابق، ص 58 .

³- بن حفاف إسماعيل، "ممارسة حق إنشاء الأحزاب السياسية في الجزائر على ضوء القانون العضوي 04/12 المتعلق بالأحزاب السياسية " مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، دون عدد، دس، ص 96.

لقد حاول المشرع بشكل ما أن يخفف من وطأة سلطة الرفض الممنوحة لوزير الداخلية بأن يمنح للأعضاء المؤسسين حق التظلم قضائيا ضد قرار رفض التصريح، غير أنه بدورها نص المادة 22 من القانون 12-46 المتضمنة لهذا تثير الكثير من الملاحظات، في البداية لم يوضح المشرع بشكل المتضمنة لهذا تثير الكثير من الملاحظات، فبداية لم يوضح المشرع بشكل دقيق من يملك حق رفع دعوى الإلغاء ضد قرار الرفض غير أن أهم نقطة نلاحظها فيما يخص الجهة المختصة في النظر في دعوى إلغاء قرار رفض التصريح التأسيسي هي مجلس الدولة بالرجوع ق.إ.م.¹ الذي أخذ المشرع فيه بالمعيار العضوي لتحديد ذلك، باعتبار وزير الداخلية يمثل الدولة وفقا لذلك فهي الجهة التي توكل لها مهمة الفصل في هذه الدعوى عكس القانون القديم 97-09 الذي كان غامضا فيما يخص هذه النقطة، نفس الشيء فيما يخص الأجال بحيث تنص المادة 76 من قانون الأحزاب السياسية 12-04 التي جاءت بحكم عام تلزم مجلس الدولة في البت في دعاوي إلغاء قرارات توقيف² الأنشطة الحزبية أو غلق المقار الحزبية في أجل شهرين يبدأ من تاريخ إيداع العريضة الإفتتاحية.

دون أن ننسى الشروط المتعلقة بعدد الأعضاء المؤسسين، توزيعهم، طرق إنتخابهم التي تنطوي على تضيق على حرية تأسيس الأحزاب ما يستوجب فعليا إعادة النظر فيها باعتبار أنها في الواقع ماهي إلا آليات تستغلها السلطة التنفيذية للتحكم في الأحزاب

¹ -أنظر المادة 800 من قانون 08-09 المؤرخ في 28 فيفري 2008 المتضمن ق.إ.م.، ج.ر. عدد 21 الصادر بتاريخ 23 أفريل 2008.

-أيضا نص المادة 9 من قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر. عدد 37، صادر بتاريخ 1 جويلية 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-03 ج.ر. عدد 43، الصادر في 3 أوت 2011.

² -**هاملي محمد**، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011-2012، ص 271.

السياسية ،فالمشرع الجزائري بموجب هذا القانون تبني ذات الأحكام التي سبق أن تضمنها الأمر 97-09 الملغى ،بل ضاعف من قيود تأسيسها بالمقارنة مع التشريعات المقارنة ،ما شكل ترجعا لحرية تأسيس الأحزاب السياسية في الجزائر ،فحبذا لو يعود المشرع لتبني نظام التصريح الذي كان سائدا وأخذت به جل التشريعات الحديثة¹.

إن التعددية الحزبية وحرية العمل الحزبي لا تتحقق بمجرد إكمال تأسيس الأحزاب السياسية بل على عكس فمنح الإعتماد من طرف وزارة الداخلية ما هو إلا نقطة بداية لتحقيق أهدافه في الوصول للسلطة أو حتى مجرد التأثير فيها ،فالمشرع وضع جملة من القيود الأخرى التي تسمح للسلطة التنفيذية في بسط نفوذها وسلطتها عليها في حال مخالفتها أهمها التوقيف وأحيانا أخطر من ذلك الحل.

بالإضافة لآلية أخرى للضغط منحها المشرع بموجب المادة 52 من القانون 12-04 فيما يحض تمويل الأحزاب السياسية الذي يعتمد على الدولة كمصدر رئيسي ،بالتالي مع كل هذه القيود يصعب الإقرار عمليا وواقعا بحريتها ،بل أنها ساهمت بشكل كبير تكريس هيمنة السلطة التنفيذية عليها ،بالتالي تبعية حتمية لنواب الشعب بطريقة غير مباشرة.

فما عزز ضعف وهشاشة الأحزاب السياسية في الجزائر هو النظام المعتمد لتكوينها وكذا الصلاحيات الواسعة الممنوحة لوزير الداخلية سواء فيما يحض إنشائها أو تنظيمها أو حلها في ظل غياب ضمانات قضائية وإدارية حقيقية تحد من ذلك.

بالإضافة لمساهمة سياسة الاحتواء والتفجير من الداخل التي تعتبر سياسات إنتهجتها السلطة التنفيذية للتقليص من دور هذه الأخيرة في تنشيط الحياة السياسية ،على هذا الأساس تحولت في ظل ما تميزت به من خصائص سلبية عملت على تلاشي مصداقية طموحاتها إلى كيانات سياسية تابعة للسلطة التنفيذية عاجزة عن التأثير في

¹-هاملي محمد ،آليات إرساء دولة ...،المرجع السابق ،ص 290.

المجتمع أو منحى القرارات والسياسات المحددة لمصيره والمعبرة عن مصالحه¹ خاصة وإنها تقتقر في معظمها للوعي والنضج السياسي²، ما أدى بطبيعة الحال لإضعاف دور نواب الشعب في مؤسسة التشريع وتراجع دورها داخله بإعتبار أنها باتت في تبعية لمؤسسة الرئاسة كنتيجة حتمية لكل المعطيات التي ذكرناها لا صوت الشعب في السلطة.

بالرغم من كل التطورات التي شهدتها القوانين المتعلقة بالأحزاب السياسية منذ تبني التعددية في الجزائر عقب إقرار دستور 1989 لها، كان الملاحظ دائما عدم تضمن التشريعات المنظمة لها ل ضمانات كافية وفعلية لتكريس حريتها المطلقة وفقا لما تضمنته إتفاقيات ومواثيق دولية وإقليمية³، فبقيت الضمانة القانونية الوحيدة الممكن الحديث عنها تلك التي تضمنتها النصوص الدستورية التي جاءت بمبادئ عامة يبقى تفعيلها وتطبيقها رهينا بالنصوص التشريعية والتنظيمية التي لم تكن بمستوى يرقى لفعلية رغبة النظام في النهوض بدورها كوسيلة جد فعالة تسمح بدورها بتفعيل مكانة مؤسسة التشريع والأداء البرلماني لنواب بإعتبارها حد من الحدود المفروضة عليها لتحقيق إستقلالية عضوية لهم.

¹ -ضميري عزيزة، القواعد السياسية...، المرجع السابق، ص 193.

² -إن الصراع الذي نشأ بين السلطة والأحزاب وبين الأحزاب فيما بينها ورفضها للتعايش بين مؤيد للنظام العلماني وآخر للتيار الإسلامي وإستعمال خطاب عنيف في التعبير عن الموافق في ظل الأزمة التي عرفت الجزائر سنة 1992 كان مرده إفتقاد تلك القوى السياسية إلى الروح والقيم الديمقراطية، كما أن هذه الأحزاب هي نتاج للمجتمع ونابع منه ومتأثر بالظروف الإجتماعية والتاريخية فلجوءه للعنف والإقصاء بالقوة، أو الحدة في التعبير هي السمة الأساسية التي طبعت الطبقة السياسية في الجزائر من الإستقلال إلى غاية اليوم.

-للإستزادة راجع: بودبوز غاني، إشكالية الديمقراطية في الجزائر وموقف النخبة السياسية منها (دراسة حالة بالم.ش.و) رسالة لنيل شهادة ماجستير في علم الإجتماع السياسي، 2004-2005، ص 183.

³ -العوادي هبة، النظام القانوني الأحزاب...، المرجع السابق، ص 59.

الفرع الثاني : تأثير الأحزاب السياسية على السلطة التشريعية

الحقيقة أن الأحزاب السياسية¹ لها أهمية بالغة في النظم الديمقراطية، فهي تقوم بدور رئيسي في التمثيل السياسي، فهي من تتولى مهمة التوعية حول السياسات المتبعة في الدولة وموقفها منها، كما توضح إيديولوجياتها للشعب وبرامجها قصد زيادة عدد المنخرطين فيها فليستمر بقاءها يجب أن تكون معبرة عن تطلعات وآمال طبقة أو فئة من فئات المجتمع² فهي بذلك تمكن أعضائها وحتى غيرهم من التعرف على المترشحين وتوجيه إختيارهم، فهنا تظهر سيطرتها وحربتها المطلقة في إختيارهم، خاصة في حالة نص القانون على ضرورة التمثيل تحت رعاية حزب سياسي معين في البرلمان.

كما تؤثر عوامل أخرى على إختيار الأحزاب السياسية للمترشحين³ أهمها الدائرة الإنتخابية، ففي المدن يزداد نفوذها عكس المناطق الريفية حيث يكون دور الحزب فيها ضعيفا، بإعتبار أن العلاقات في هذه المناطق ترتكز على الإعتبارات الشخصية التي يكون

¹-تعتبر الأحزاب السياسية تعبير عن الإرادة الشعبية في البرلمان، لا يشترط أن تعترف بها الدساتير لأنها حق سياسي لا تنتسئه القوانين بل تضمن ممارسته في إطار شروط قانونية معينة أهمها الحرية والمساواة.

-لأكثر تفصيل راجع: لوثن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2004-2005، ص 81.

²-صيمود مخلوف، طبيعة السلطة السياسية وتنظيمها في النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في النظم السياسية والقانون الدستوري، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008-2009، ص 207.

³-إن الملفت عند دراسة الأحزاب السياسية في الجزائر إدراك أنها في الواقع مرآة عاكسة لما هو كائن في المجتمع على العموم، بهذا هي تتفاعل معه وتتأثر به بما أن الإنتخابات رهان مهم في حياة الأحزاب، فهي متوقفة على مدى قدرتها على التكيف مع السلوك الإنتخابي، الذي يؤثر بشكل من الأشكال على الممارسة السياسية الحزبية، المسألة التي تخلق إنحراف في الظاهرة الحزبية، فبدل أن تبني مشاريعها وبرامجها على أسس علمية، تكمن من بلورة وعي سياسي ديمقراطي تعديدي تبنيها على أسس عرقية أو بيئية أو دينية، هذا ما يقدم لنا صورة حقيقية عن الحقل السياسي الجزائري ومن ثم الممارسة السياسية والحزبية داخله.

-لإستزادة راجع: توازي خالد، الظاهرة الحزبية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2005-2006، ص 141.

لها دور كبير عليها وتوجيه إرادة الناخبين في إختيار نوابهم في البرلمان ،ما يجعل الأحزاب السياسية بدورها تؤثر في سر العملية التشريعية بما يتماشى وهذه الإعتبارات.

إن دور الأحزاب السياسية لا يتوقف فقط عند إختيار المترشحين ،أو في التأثير في العملية الانتخابية ،بل يمتد نحو توجيههم والتدخل في عملهم البرلماني ،بحيث لا يتمتعون بحرية وبإستقلالية في ذلك ،بل يقيدون بالتوجه العالم للحزب الذي يمثلونه أو بالأحرى قيادة الحزب ،فالأحزاب السياسية وإن كان عدد أعضائها كبير ،إلا أنه في الغالب تسيطر أقلية على الحزب ،بل قد يتحكم في الحزب رئيسه فقط وينفرد بتسييره ،لذا يسعى كل حزب سياسي لإضفاء شرعية على رؤساء وزعماء الأحزاب.

كما أن إرادة الناخبين نحو إعادة إنتخاب الزعماء الموجودين على قمة الأحزاب السياسية التي تخلفها درجة النضج والمستوى الثقافي لديهم والوعي السياسي خاصة ساعد في سيطرة هؤلاء الأقلية وتزايد سلطتهم و سيطرتهم على الأعضاء المنتخبين في البرلمان والتضييق على حريتهم في إبداء آرائهم وإرغامهم على التصويت¹ وفق ما يناسب ويساعد أهداف الحزب ،بالتالي النائب في هذه الحالة يسعى لتحقيق مصالح الحزب الخاصة لا المصلحة العامة للشعب الذي إنتخبه.

لعل السبب الذي يدفع عضو البرلمان إلى الخضوع التام لقرارات الحزب هو الرغبة في إعادة الترشح وإنتخابه في البرلمان مرة أخرى ،بحيث أن الرضوخ لإرادة رئيس الحزب ليست فقط في إطار إلتزامه الحزبي ،بل أنه خوف من إسقاط عضويته في الحزب في حالة مخالفته أو الاعتراض على قراراته ،ما يجعل سلطة الأحزاب في ممارسة الضغط والرقابة

¹ -إن جلسات المناقشة التي تجري في البرلمان لا تعتبر مجدية ،كون أن القوانين في الغالب قد تكون نوقشت سلفا في إجتماعات الحزب خاصة حزب السلطة أو أحد الأحزاب الموالية له ،فيتخذ موقف النائب فيها إن كان سيصوت بنعم أو لا أو الأصح إن كان الحزب قد وافق على المشروع أو رفضه بإعتبار أنه لا يخدم مصالحه.

-لإستزادة راجع : بلجيلالي خالد ،السلطة التقديرية...،المرجع السابق ،ص 203.

على المنتخبين في البرلمان وفرض عقوبات عليهم¹ تحول دون أداء فعال لهم على مستوى السلطة التشريعية، ما يجعل منهم يتجردون من صفة تمثيلهم للشعب وتكريس تبعيتهم لحزبهم الذي بدوره في تبعية للسلطة التنفيذية بالرجوع للعوامل المختلفة المساهمة في ذلك التي سبق الإشارة إليها.

من هذا المنطلق يبرز الارتباط الوثيق بين فعالية المؤسسة البرلمانية وأداء الأحزاب السياسية، إذ أن قوة المؤسسة التشريعية تحددها قوة الأحزاب التي تعمل في إطارها، فضعفها ينعكس عليها بشكل مباشر ويعتبر مؤشر على وجود إختلالات في الأداء البرلماني فالأحزاب السياسية هي من تضطلع بوظيفة التنشئة السياسية والاجتماعية عبر القيم والمهارات التي ترسخها لدى مناضليها وتساعدهم على بناء شخصيتهم، ثقافتهم، توجهاتهم ورأيهم للعمل السياسي، بالتالي تأهيل النخب السياسية وجعلها قادرة على تحمل مسؤوليات عامة بإسم الحزب داخل الدولة ومؤسساتها في جميع المستويات التي تشكل الأحزاب جهاز أو مصدرا لإختيار أعضائها²، غير أن الأهم هو ضمان إستقلاليتهم عن الأهداف الخاصة والمصالح الضيقة للحزب على حساب مكانة السلطة أو المؤسسة التي يمثلونها.

إن البرلمان بمفهومه العضوي يعني المجالس المنتخبة التي تتشكل من نخب تنتمي إلى مستويات وفئات وشرائح مختلفة من المجتمع، أما بالمفهوم الوظيفي تتمثل في النشاط الذي تقوم به في مجال التشريع والرقابة على أعمال الحكومة³.

¹ - بلجيلالي خالد، السلطة التقديرية...، المرجع السابق، ص 204.

² - إن دور الحزب في الممارسة السياسية ليس مجرد تقديم مترشحين في قائمة إنتخابية فقط، بل يجب البحث عن أشخاص يملكون موصفات خاصة تتعلق بالكفاءة العلمية و الخيرة السياسية والسيرة المهنية والمبادئ الأخلاقية وتكوينهم بما يعمل على تجسيد البرنامج العام للحزب الذي يصل لقبه البرلمان والمشاركة الفعلية بذلك في ممارسة السلطة النيابية.

- للإستزادة راجع: بن سمير أحمد، ضمانات إستقلالية...، المرجع السابق، ص 339.

³ - سويقات الأمين، الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية (دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب)، أطروحة

لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016-2017، ص 176.

غير أن الواقع العملي للدور الذي تمارسه الأحزاب السياسية داخل البرلمان من خلال التجربة البرلمانية يكشف تنافي ذلك كليا مع الأداء المنوط بها ،باعتبارها ركيزة أساسية للنظام الديمقراطي للدولة ،قد يرجع ذلك لوجود عدة نقائص وثغرات شكلت في مجملها عوامل ساهمت في الحد من نجاح العمل الحزبي من جانب آخر في الكثير من المواضيع والمناسبات.

بالإضافة إلى أن الإنشقاقات الداخلية التي تعرفها الأحزاب في الجزائر أثرت بدورها في عملية صنع القرار السياسي وسببت ضعفها بالرجوع لعدة عوامل منها الموقف من السلطة وعدم الرضا على تصرفات أحد القياديين خصوصا في ظل غياب الممارسة الديمقراطية والحرية داخل الأحزاب التي جاءت نتيجة ترسبات تاريخية وثقافية لم تتح الفرصة للأعضاء الممثلين للحزب في البرلمان من المشاركة في صنع القرار بإستقلالية تضمن أداء فعال لهم.

كما أفرزت هذه الإنشقاقات ما يعرف بظاهرة (التجوال السياسي) التي ترتب عليها إختلالات خطيرة على مستوى موازين القوى داخل البرلمان ،باعتبار عدد النواب المنتمي إلى الكتلة أو الحزب هو المعيار الأساسي لتشكيل الهياكل البرلمانية بما فيها الكتل البرلمانية حيث أن البعض منها يكون لها العدد الكافي لتشكيل كتل داخل المجالس في بداية العهدة لكن هجرة بعض أعضائها يفقدها الحق في تشكيل هذه الكتلة ،ما يؤدي إلى فقدانها حقها في التمثيل في هياكل المجلس لأن العدد المطلوب لتشكيلها هو 10 بالنسبة لكل عرفة في البرلمان ،ما يؤثر بصفة خاصة على الأحزاب الصغيرة أو المعارضة على وجه الخصوص ودورها في هذه المؤسسة.

كما أدت أيضا هذه الظاهرة إلى زيادة عدد نواب أحزاب معنية وتضائل تمثيل أخرى وتلاشي البعض الآخر ،ما جعل الأحزاب لا تعرف إستقرار داخلي ولا سياسة واضحة تعمل

وفقا لها ، ما أدى بالمؤسس الدستوري لتدارك ذلك من خلال منعها بصريح العبارة بموجب المادة 117 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وفرض عقوبة التجريد من العهدة البرلمانية على مستوى غرفتي البرلمان جراء ذلك¹.

إن الأحزاب السياسية تتأثر بالظروف السائرة عموما في الدولة ،فنجدها عندما يكون الوضع أمنا مستقر تتوافق تماما مع السلطة ،فتدعم السلطة التنفيذية² عامة والحكومة خاصة على مستوى البرلمان عن طريق ممثليها وأيضا رئيس الجمهورية وتسانده رغم عدم دستورية وشرعية وجوده في الحكم ،أما عندما يتغير الوضع خاصة مع الأوضاع التي تشهدها البلاد من ثورات شعبية نجدها تشعر بخطر يهدد وجودها ومصالحها ،فتتخلى عن موقفها السابق لتعلن دعمها للشعب كنوع من التحايل يجعلها لا تمتلك أي مصداقية ولا تعبر عن أي سلوك ديمقراطي.

إن أهم ما يجب توفره لإفراز منظومة حزبية لنخب برلمانية قادرة على أداء وظائفها هو احترام مبدأ تجديدها بشكل مستمر ،ما يسمح ببعث روح جديدة للتشكيلات الحزبية بإعتماد أساليب ديمقراطية شفافة وفقا لقواعد وإجراءات ثابتة تعكس تأسيس للأحزاب السياسية وديمقراطيتها ،لأن هذا التجدد يمكن أن يساهم في تفعيل الأداء البرلماني من جهة

¹-بن سمير أحمد ،ضمانات إستقلالية ...،المرجع السابق ،ص ص 341-342.

²-للسلطة التنفيذية في الجزائر لاسيما مؤسسة الرئاسة صلاحيات واسعة تجعلها محل أطماع كل من يرغب في ممارسة الحكم أو من يرغب في التقليل من شأن المعارضة والانتخابات وباقي المؤسسات عند المواطن ،فهكذا نصبح أمام إشكالية مركبة بين مدى جدوى إنتخابات تشريعية نزيهة نسبيا أمام رئاسيات مشبوهة ؟ما لا يؤدي لتحقيق إستقرار في النظام السياسي.

-للاستزادة راجع :ناجي عبد النور ،النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعدية ،د.ط ،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ،2006 ،ص 101.

ويؤدي لإخراجها من جمودها وإنغلاقها من جهة ثانية ،ما يعيد الأمل للمواطن في جدوى العمل الحزبي الذي يجسده من خلال طموحاته¹.

بالتالي نصل في الأخير إلى إعتبار أن دور الأحزاب السياسية في الجزائر خرج عن ما هو مقرر له في مختلف الأنظمة الديمقراطية العالمية ،فقد بات النائب بعيد كل البعد عن كونه ممثل للشعب وبات مجسد لإرادة وتوجهات السلطة التنفيذية كآلية أخرى غير مباشرة تستغلها للتحكم في البرلمان تضعف دوره ومكانتها وحتى أدائه لأبسط مهامها الدستورية بالرجوع لمختلف الخلفيات التي أدت لإثبات هذا الواقع الذي حق يستوجب إعادة النظر فيه كحتمية لإخراج السلطة التشريعية من تبعيتها على كافة المستويات سواء بموجب ما تصرح به الممارسة النظرية أو ما تطرحه الممارسة العملية والواقعة كسبيل لتحقيق أكبر للديمقراطية وضمنان فعلي للمشاركة الشعب في الحكم وممارسة السلطة كأهم وسيلة لإبداء آراءه عن طريقها وتفادي اللجوء لوسائل أخرى غير ديمقراطية.

المطلب الثاني :سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني

تمتلك السلطة التنفيذية وسائل عدة تستطيع من خلالها التحكم في السلطة التشريعية أهمها سلطة رئيس الجمهورية في حل الم.ش.و² دون الغرفة الثانية³ وجعلها صلاحية يمارسها

¹ -سويقات الأمين ،الأحزاب السياسية ...،المرجع السابق ،ص 176.

² - **houdrechy Benoit** ,Droit constitutionnel et institution politique , ellipse Edition, Paris , 2011, P39.

³ -يعود السبب من وراء قصر الحل على المجلس الأول دون المجلس الثاني ،إلى رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في ضمان إستقرار مؤسسات الدولة وضمنان إستمراريتها عن طريق إنشاء مجلس ثاني غير قابل للحل خاصة بعد الأحداث والفرغ الدستوري الذي كان سنة 1992 ،بالإضافة الى أن المجلس الثاني لا تثار أمامه مسؤولية الحكومة وإنما تثار أمام المجلس الأول بالتالي المنطقي أن يتم حله فقط دون الغرفة الثانية.

-للاستزادة راجع :بركات أحمد ،الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2007-2008 ،ص 100.

بشكل إنفرادي وفرض بعض القيود الشكلية عليه عند ممارسته لهذا الحق من خلال منعه من استخدام هذه السلطة في حالات محددة دستوريا كسبيل لمنعه من اللجوء إليها كلما واجهته معارضة في هذه المؤسسة وعدم استعمالها كسلاح يحد من إستقلاليتها ويفرض منطق خضوعها له لتفادي وضعه في مكانة مهيمنة عليه (الفرع الأول).

غير أن تلك الحدود على قلتها وضعفها في ضمان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لاحظنا أنه في أول إمتحان عملي لتطبيق دستور 1989 إصطدم بالواقع ،حيث لجأ الرئيس الى حل الم.ش.و آنذاك رغم أنه كان الغرفة الوحيدة وأوقع الدولة ككل في فراغ دستوري نجم عنه أزمة لم تخرج منها الجزائر إلا بشق الأنفس ،دون إحترام أحكام الدستور،نفس الشيء وقع مع بوادر السنة الحالية (2021) حيث لأسباب سياسية لجأ الرئيس لحل الم.ش.و ،بالتالي يمكن القول أن هذه القيود ماهي في الواقع إلا شكلية لا تؤثر في الإرادة الخالصة لرئيس الجمهورية في حال أراد حل هذه الغرفة وتفعيله آلية للحد من سلطة البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول :حدود ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة الحل

لقد خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة حل الم.ش.و بموجب المادة 147 من الدستور¹ وذلك بعد إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري سابقا الذي بات تسميته المحكمة الدستورية بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 ،لا يجوز تفويض هذا الحق أو ممارسة من قبل أي جهة أخرى وفق نص المادة

¹-تقابلها المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

101 في تعديل 2016 (المادة 93 حاليا) ،غير أن هذه الإستشارة لا تقيد الرئيس في ممارسة هذه الصلاحية سواء كانت مؤيدة أو معارضة¹.

تعتبر آلية حل البرلمان من أخطر الوسائل الرقابية التي تمارسها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ،حيث أنها تؤدي لوضع حد لعهدة برلمانية قبل نهايتها الطبيعية وأخذت بها أغلب الأنظمة العالمية خاصة منها البرلمانية كوسيلة لتحقيق التوازن بين السلطات في مقابل المسؤولية السياسية للحكومة وسحب الثقة منها لمنع حصول أزمات وزارية لكن هذا يكون في حالة الحل الوجوبي².

يتميز الحال الرئاسي عن الحل التلقائي أو الوجوبي الذي يحدث عقب عدم موافقة الم.ش.و على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي بحل بقوة القانون تلقائيا ،غير أن النوع الأول يعود للإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية فقط ويتمتع في ذلك بسلطة تقديرية واسعة ،لعل سبب منحه هذه الصلاحية راجع لمكانته التي يحتلها في النظام ككل وضمانة لتكريس تفوقه³.

نظرا لخطورة حل البرلمان كسلطة فإن الدساتير تحيطه غالبا بجملة من الضامانات للحيلولة دون إساءة استخدامه تمثل هذه الأخيرة حدودا على رئيس الجمهورية في حل الم.ش.و⁴ ،كمحاولة من المؤسس الدستوري الجزائري للتوفيق بين مقتضيات فعالية الحل

¹-بوشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1996 (مكانة رئيس الجمهورية) الجزء الثالث ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2013 ،ص 246.

²-عبه سليمة ،العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996 ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق ،جامعة الحاج لخضر باتنة ،2013-2014 ،ص 7.

³-بركات محمد ،الإختصاصات التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 104.

⁴-مفتاح عبد الجليل ،" حل الم.ش.و في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان " ،مجلة العلوم الإنسانية جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،العدد 11 ،2007 ،ص 70.

كسلاح في يد السلطة التنفيذية يمكنها من ضمان سير النظام الدستوري¹ من جهة وتدعيم مكانتها وتفوقها على نواب الشعب بضمن بقائهم في تبعية لتوجهات مؤسسة الرئاسة من جهة أخرى.

غير أن هذه الضمانات والشروط لا تعدوا عن كونها شكلية فقط بالنظر للسلطة التقديرية الواسعة التي يمارسها رئيس الجمهورية فيما يخص هذه الآلية التي تتمثل بالأساس في إستشارة رئيس غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري² وكذا الوزير الأول، لعل هدف المؤسس الدستوري من خلال إشتراط هذا الإجراء حماية وحفظ مكانة رئيس الجمهورية من أي اتهام³، مع ذلك فإن هذه الإستشارة حتى وإن كانت إلزامية فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بالآراء التي تقدمها هذه الجهات لذلك يبقى لهذه الاستشارة طابع شكلي، أراد المؤسس الدستوري من خلالها حماية مركز مؤسسة الرئاسة، بإعتبار أن رئيس الجمهورية لا يشارك أي طرف في إتخاذ قرار الحل

هذا كان الأجدر بالمؤسس أن يرد الأمر كله إلى إستشارة شعبية تعرف بالإستفتاء على الحل⁴ بما أن الدستور خول له سلطة اللجوء مباشرة للشعب لإستفتاءه في أي قضية يراها ذات أهمية وطنية⁵ وبما أن الم.ش.و سلطة تمثل الشعب هو من يتولى إختيار نوابه

¹ - بن مبارك مائة، قابوش وهيبة، "حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية" مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، العدد الثالث، 2015، ص 187.

² - رئيس المجلس الدستوري وقف التعديل الدستوري لسنة 2016 يعين من طرف رئيس الجمهورية، بالتالي إسناد رئاسة هذا المجلس المكلف بالسهر على إحترام الدستور ومنع خرقه لعضو معين مباشرة عن طريق مرسوم رئاسي يجعل من إمكانية تأثره بالجهة المعنية له وتأثيره بدوره على التوجه العام للمجلس أمر مؤكد .

³ - للإستزادة راجع: شيهوب مسعود، " الرقابة على دستورية القوانين -النموذج الجزائري - " مجلة النائب، م.ش.و، العدد 4، الجزائر 2004، ص ص 30-48 .

³ - بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية...، المرجع السابق، ص ص 77.

⁴ - أمايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، المرجع السابق، ص 191.

⁵ - أنظر المادة 91 فقرة 8 التي تقابلها الفقرة 9 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

كان المنطقي أن ينص الدستور على هذه الصلاحية للشعب لينظر فيها بالتالي تجسيد فعلي للديمقراطية ومنع استعمال هذه الآلية كسلاح يمارسه رئيس الجمهورية للتحكم في السلطة التشريعية وتشكيبتها.

نشير إلى أن رئيس الجمهورية غير مخير في إستشارة الشخصيات المذكورة أعلاه بل ملزم بذلك ،عليه فإن أي مبادرة بحل الم.ش.و دون إستفتاء شرط الإستشارة تكون غير مشروعة ،غير دستورية وغير نافذة¹ ،مع ذلك لا يمكن إنكار أن لرأي هذه الشخصيات بالرغم من عدم إلزامية دور كونه يساعد في تقدير مدى ملائمة قرار الحل للوضع الذي إستوجب ذلك².

فإتفاق هذه الشخصيات على قرار الحل يعتبر من الناحية الشكلية بمثابة موافقة على قرار الحل مما يؤدي من الناحية السياسية إلى تدعيم قرار الرئيس ،من ثم إبراز أن الحل لم يصدر نتيجة تعسف من جانب الرئيس ،إنما صدر بعد موافقة الشخصيات الواجب إستشارتها ،كما قد تؤدي في بعض الأحيان إدراكه أن لجوءه لهذا السلطة لا يستند لأسباب فعلية لعدم إمكانية جعله يتراجع عن ممارستها³.

كما يلزم رئيس الجمهورية أيضا كنوع من الشروط التي تقيد سلطته في اللجوء للحل شكليا بإصدار مرسوم الحل والإلتزام بإجراء إنتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر هي نفس المدة المقررة في حالة إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها⁴ ،تعتبر هذه المدة المحددة دستوريا بمثابة ضمانة الغاية منها عدم إطالة الفترة التي تبقى فيها الدولة في حالة

¹-هاملي محمد ،آليات إرساء دولة ...،المرجع السابق ،ص 53.

²-دايم نوال ،مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقاسم ،تلمسان ،2016-2017 ،ص 136.

³-بركات محمد ،الإختصاصات التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 105.

⁴-أومايوف محمد ،عن الطبيعة الرئاسية...،المرجع السابق ،ص 191.

شغور ،أيضا وسيلة للحد من إمكانية السلطة التنفيذية تعطيل تشكيل م.ش.و جديد لمدة طويلة تستغلها مؤسسة الرئاسة للتشريع بواسطة آلية أخرى هي الأوامر بإعتبار أن المؤسس قد منح لها ذلك موجب نص المادة 142 من الدستور .

غير أن أهم ما يمكن ملاحظته من منح الدستور للرئيس صلاحية إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها خصه بوسيلة أخرى تمكنه من تجديد تشكيلة الم.ش.و بحثا عن أغلبية مساندة.

بالتالي نصل إلى أن الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية عند إقدامه على ممارسة سلطة الحل إحترام أو التقيد بأي شرط جوهري من شأنه الحد من إستعماله هذه السلطة التي تعتبر أهم الصلاحيات التي خضه بها ، حيث يمارسها بحرية كاملة ولا وجود لما يمنعه من اللجوء إليها حتى في حالة رفض م.ش.و التصويت بالثقة المنصوص عليه في المادة 96 من الدستور ،فالرئيس يتمتع بالسلطة التقديرية الواسعة في تفعيل نص المادة الخاصة بالحل من عدم ذلك ،يبقى القيد الوحيد على إستعمالها هو المنصوص عليه في المادة 104 من تعديل 2016 المتعلق بشغور منصب رئيس الجمهورية ،بحيث لا يجوز لرئيس الدولة اللجوء لهذه السلطة.

لكن مهما يكن الأمر فإن عدم تقييد المؤسس لسلطة الحل من حيث الزمان لا يعني السماح له بتكرار اللجوء إليها متى ما أراد ذلك ،لأن هذه الإختصاص لا يمكن أن يرتكز دستوريا على إرادة رفض نتائج الإنتخابات التشريعية التي قد لا تستجيب لرغبات رئيس الجمهورية¹.

الواقع أن الحل في الجزائر يمكن إعتباره حلا رئاسيا يمارسه رئيس السلطة التنفيذية لردع البرلمان ،ليس بهدف ضمان التوازن وإنما لتركيز السلطة في يده وضمان هيمنته على

¹-أمايوسف محمد ،عن الطبيعة الرئاسية ...،المرجع السابق ،ص ص 188 و 189.

البرلمان وتحويله إلى هيئة تابعة له بفعل إحتمال إستعمال سلاح الحل غير مقيد ضدها لتوقيف أي محاولة أو مناقشة توجهاته طالما أنه لا قيد عليه لا من البرلمان ولا من طرف الشعب وسلطته المطلقة في الحل إلى أن يرضيه الشعب بتحقيق مآربه فيتحول إلى وصى على الشعب¹.

أما فيما يخص الجهة التي تتولى تسيير شؤون الدولة إلى حين إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها هي الحكومة ،بما أن الشعب مصدر كل السلطات حسب كل الأنظمة الديمقراطية العالمية ويمثله البرلمان ،يجب أن تخضع الحكومة للرقابة في هذه المدة إذ ما حل الم.ش.و وحصر إختصاصاتها في أضيق الحدود اللازمة لضمان عدم إتخاذها قرارات سياسية تستدعي مسألتها والقول بغير ذلك يعد إعتداء على مبدأ سيادة الشعب ،يؤدي إلى إختلال التوازن بين السلطات² ما نجده في النظام السياسي الجزائري في ظل عدم نص المؤسس على أي مسألة في هذا المجال بإستثناء تولي الحكومة تسيير الأمور إلى حين إنتخاب م.ش.و جديد.

إن آخر ما يمكن قوله أن أبرز النقائص التي يتضمنها الدستور الحالي للجزائر فيما يحض آلية الحل هو عدم نصه على ضمانات وحدود فعلية تمنع رئيس الجمهورية من إستعمالها كوسيلة للضغط على النواب وإجبارهم على الرضوخ لتوجهاته في حالة أرادوا الإحتفاظ بمقاعدهم ما كان له أثر بالغ على مؤسسة التشريع وأدت لتراجع ممثلي الشعب في تمثيلهم للشعب وبات أغلبهم في تبعية عضوية لمؤسسة الرئاسية تبعية لا تفرضها الممارسة النظرية للسلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية العالمية لكن فرضها واقع الممارسة العملية في الجزائر كنتيجة حتمية لما أقره الدستور.

¹-بوشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري...،المرجع السابق، ص 251.

²-دانا عبد الكريم سعيد ،حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ إستمرارية أعمال الدولة "دراسة تحليلية مقارنة" ،ط 1 المؤسسة الحديثة للكتاب للنشر والتوزيع ،طرابلس ،ص 16.

الفرع الثاني : الحل كوسيلة للحد من فعالية السلطة التشريعية

من المعروف أن كل نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات يسعى للحصول على تكريس نظام يتماشى ومتطلبات الديمقراطية، في سبيل ذلك عملت هذه الأنظمة على إحترام التوازن الذي يفرضه هذا المبدأ، سواء كان هذا الفصل مرنا أو مطلقا فهو يقوم على التوازن وإن كان تجسيده يظهر أكثر ربما في الأنظمة التي تقوم على الفصل المطلق مقارنة مع الأنظمة التي تقوم على الفصل المرن، مع ذلك فإن هذا التوازن نجد له وجود كعنصر جوهري أيضا في هذه الأنظمة، حيث أن السلطة التنفيذية تحوز آليات لمواجهة البرلمان الذي بدوره له آليات أخرى توازنها أهمها سلطة الحل المخولة لرئيس الجمهورية التي تقابلها آلية إقرار مسؤولية الحكومة¹.

غير أن الواقع العملي لسلطة الحل في الجزائر لا تتوافق كثير مع هذا المفهوم فتنتمتع رئيس الجمهورية بها دون تصديق مؤسسة أو سلطة أخرى عليها يجعل منه سيد العمل التشريعي، فحق الحل في النظام السياسي الجزائري لا يعتبر وسيلة موازنة لحق البرلمان في سحب ثقة الحكومة، كما هو معمول به الأنظمة البرلمانية وفقد دلالاته المعهودة في النظم البرلماني مهد ظهوره ليكتسب دلالة جديدة من شأنها أن تعزز مركز رئيس الجمهورية، أي بعبارة أخرى بات إمتياز أساسي يتمتع به على حساب سلطة البرلمان².

فالملاحظ هو تحول هذا الحق من ضرورة موازنة لأداءه عقاب الم.ش.و أمام أي محاولة للإعتراض على الرئيس في ظل عدم إمتلكه أي وسيلة دفاعية ضده لمواجهة بلجوءه له، على هذا الأساس يصعب تصور حق الحل المنصوص عليه في الدستور أداة رئاسية حيادية أو مظهر من مظاهر التعبير الرئاسي عن دوره التحكيمي بين سلطتين دستوريتين هما الم.ش.و والحكومة، لأن هذه الصلاحية فعليا تذكر دائما للغرفة الأولى

¹-بوظارن سعاد، الآليات الدستورية...،المرجع السابق، ص 34.

²-لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية...،المرجع السابق، ص 191.

بالتهديد القائم ضدها ما يجعلها تتفادى الدخول في صراعات مع الحكومة الممثلة لرئيس الجمهورية، بإعتبار أن الرئيس الفعلي لهذه الأخيرة هو نفسه والوزير الأول ما هو إلا منسق لعمل الحكومة وأول الوزراء لا غير¹، ينفذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عمله بالتالي الدفاع عن هذه السياسة المنتهجة من قبله تقع على عاتق رئيس الجمهورية في حال وجدت أي معارضة أو أثرت له أي مسؤولية جراء عرض برنامجه.

لعل غاية المؤسس بإقرار هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية نتيجة لكونه يحوز قوة تمثيلية مطلقة بإعتبار أنه منتخب من طرف الشعب كله، عكس نواب الم.ش.و كل واحد في دائرته الإنتخابية ويمثل منطقة إقليمية معينة، بالتالي يحوز شرعية مطلقة بالمقارنة معهم ما يمنحه صلاحية تقدير بقاء هذا المجلس من عدم ذلك ويرجع له كونه يمثل عموم الشعب بالتالي إقرار لشرعية رئيس الجمهورية ودوره التمثيلي كوسيلة أخرى لتدعيم مكانته على حساب شرعية النواب ودورهم التمثيلي، ما أخل بتوازن كلا السلطتين بفعل آلية الحل الرئاسي.

تظهر أوجه الاتوازن أساسيا في عدم مثلا إقرار إستقالة رئيس الجمهورية بدل الوزير الأول بإعتبار أنه بصدد تنفيذ برنامجه في حالة رفض الم.ش.و له، فهذا تأكيد من المؤسس الدستوري على سمو مركز رئيس الجمهورية وتحصينه من أي خطر يهدد هذه المكانة بالتالي جاء الحل خدمة للرئيس في مواجهة البرلمان كآلية دستورية في يده ذات تأثير سلبي عليه في المجال التمثيلي، بفتحية الغرفة السفلى وإرادتها من أمام رئيس الجمهورية وتأكيد منه لهيمنة لمؤسسة الرئاسة².

¹-بوقفة عبد الله، تاريخ وديساتير الجمهورية الجزائرية مراجعات تاريخية سياسية قانونية، د ط، دار الهدى للنشر والتوزيع

، عين مليلة، الجزائر د.س، ص 241.

²-بوظارن سعاد، الآليات الدستورية...، المرجع السابق، ص 41.

فالازدواجية التمثيلية المجسدة في كلا السلطتين مرهون بوجود سلطة أخرى من المفروض أن تلوها هي الشعب في الأنظمة الديمقراطية، حيث يمكن له أن يلعب دور الحكم بينهما باعتبار أنهما بالأساس يمثلانه وعدم منح هذا الحق له يحتم بالضرورة منحه للمؤسسة الأقوى بينهما هي مؤسسة الرئاسة بطبيعة الحال في الجزائر.

يتمثل الهدف من قرار حل الم.ش.و في التخلص من أغلبية برلمانية معادية لشخصه أو على الأقل لسياسته، يبقى إحتكامه لشعب ليفصل بين برنامجه ورفض الم.ش.و له وتحدد الانتخابات التشريعية ذلك من خلال التشكيلية الجديدة التي سيتولى إختيارها، بحيث سيكون بلا شك مرتاحا في حالة إفراز هذه الانتخابات الأغلبية جديدة مساندة ومؤيدة لبرنامجه وسياسته، تعد ذلك إثبات من قبل الشعب وموافقة على قراره ووقوف إلى جانبه على حساب البرلمان، ما يساهم بطريقة أخرى في تأكيد قوة مركزه في النظام السياسي للدولة.

أما في حالة العكس أي إنتاج الانتخابات لأغلبية برلمانية معارضة لسياسته يضعه ذلك في موقف حرج ينقص من حجم شرعية قراراته، ما يحتم عليه البقاء بعيدا عن الصراعات التي يمكن أن تنشأ بين الحكومة والتشكيلية الجديدة للم.ش.و، أو قبول حتمية التعايش التي تفرضها الأغلبية الجديدة، بالتالي يكون السير عادي للمؤسسات الدستورية في الدولة مع ضمان إحترام مجال الإختصاص بينهما وقواعد اللعبة السياسية من طرق المؤسساتين، لكن تبقى كل هذه الفرضيات نظرية لأنه من الصعب أن تتحقق في الجزائر نظرا لطبيعة النظام الحزبي الذي يشهد سيطرة حزب السلطة وأخرى موالية له عادة، أو إن صح التعبير دائما ما يكون الرئيس وحكومته من أغلبية البرلمان التي ينتمون لها¹.

¹-أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية...، المرجع السابق، ص 196.

بالتالي إن إمكانية بروز أغلبية معارضة لمؤسسة الرئاسة تبقى غير ممكنة على الأقل في الوقت الراهن وكل ما تصرح به المعطيات الحالية المتعلقة بوضعية السلطتين تستبعد إلى حد كبير حصول ذلك، غير أن السؤال الذي يبقى مطروح هنا في حال ظهورها هل يغامر الرئيس ويدعم حكومته ويكرر حل البرلمان أو تقال الحكومة ويفقد مع ذلك مصداقية برنامجه، باعتبار أن الحكومة ماهي إلا أداة لتنفيذ سياساته وتوجهاته، إلا أن ذلك كما سبق الإشارة إليه يبقى غير ممكن في النظام السياسي الجزائري لما لمركز رئيس الجمهورية من نفوذ على كافة المؤسسات حتى تلك الممثلة للشعب.

في الأخير نستنتج أن سلطة الحل التي تتمتع بها مؤسسة الرئاسة في الجزائر تعتبر أقوى الوسائل التي تحد من إستقلالية البرلمان وتأكيد لسيطرتها على الم.ش.و.، كما هي أيضا سلطة يستعملها بصفته غير مسؤول بأي طريقة مما يجعل ممثلي الشعب في البرلمان في تبعية عضوية تامة له.

غير أنه ينبغي على رئيس الجمهورية من أجل ضمان إستقرار مؤسسات الدولة الإمتثال بدوره لإرادة الشعب والامتناع عن إستخدام سلطة الحل كلما كان في ذلك مساس لمركزه، باعتبار أنه ينجز عن ذلك أثار غاية في الأهمية كونها تمس إحدى المؤسسات الدستورية الجوهرية في الدولة المتمثلة في المؤسسة البرلمانية¹.

إن السلطة التشريعية بغرفتيها لا يمكنها في ظل كل هذه الحدود التي وضعها المؤسس الدستوري على إستقلاليتها وسلطتها مجابهة المكانة المتميزة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، التي تتأكد وتقوى في كل مناسبة بواسطة كل الآليات، كما لو أن هدف المؤسس الأساسي تحصينه من كل الجوانب، ووضعه في منأى عن أي مسألة أو خطر يهدد مركزه وباتت المؤسسة الدستورية الممثلة للشعب في تبعية

¹ -بوظارن سعاد، الآليات الدستورية...، المرجع السابق، ص 50-54.

الباب الأول : السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء تعديل 2016

عضوية لم يشهدها أي نظام في العالم أدت بكل الطرق وفي كل المناسبات إلى تراجع دورها وما لكل ذلك من تبعيات يصل تأثيرها للشعب مباشرة ويمس حقوقه وحياته ، ما يستوجب حقا ضرورة إعادة النظر في مكانة هذه الهيئة وإعادة الإعتبار لها بجملة من الإصلاحات أهمها تلك التي تمس تشكيل البرلمان بما يضمن إستقلاليته العضوية التي بطبيعة الحال ستضمن معها إستقلاليته الوظيفية.

الباب الثاني صورية إسناد السلطة التشريعية للبرلمان

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة ذلك لأنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، واكتساب البرلمان لهذه الوظيفة كان وليد تطورات عدة مكنتها من أن تصبح المشرع الأصلي بإسم الشعب، غير أن إمكانياتها ممارسة ذلك يستوجب ألا تأثر السلطة التنفيذية عليها ولا أي عوامل أخرى، ما يضمن لها إستقلالية نسبة، فالبرلمان يجب أن يحظى بمكانة محصنة من أجل تحقيق فعالية في أداء وظائفه المحددة له في الدستور ومختلف القوانين العضوية¹.

لكن ولعدة أسباب تراجع دور البرلمان في مجال ممارسته السلطة التشريعية، فاسحا المجال لتدخل السلطة التنفيذية لتقاسمها معه أو في معظم الأحيان ممارستها بدل منه، وبات ما يمكن أن نطلق عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة.

إن تقوية السلطة التنفيذية كان لأسباب مختلفة منها البحث عن الفعالية من جهة وشخصنة السلطة من جهة أخرى ودعم ذلك نقص تكوين أعضاء البرلمان وعدم كفاءة نوابه، ووجود أغلبية برلمانية مهيمنة أدت بدورها لأسباب أخرى ساهمت بشكل كبير في إضعاف سلطة البرلمان في أداء وظيفته.

إن سيطرت السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية تتمثل على وجه الخصوص في العمل التشريعي لها ككل وشكلت مواد الدستور والقانون المنظم لغرفتي البرلمان وكذا علاقته الوظيفية بالحكومة أكبر داعم لها، حيث خولت للسلطة التنفيذية المجسدة في رئيس

¹ -Malik Boumediene, leçons de droit constitutionnel ,1^e édition ,ellipses éditions ,Paris 2015 ,P 253.

الجمهورية صلاحيات جد واسعة وعدة ميكانيزمات هامة تسمح له بتوجيه سلطة البرلمان سواء في دوره التشريعي أو الرقابي.

فبالرغم من كل الإصلاحات التي حاول المؤسس الدستوري من خلالها تفعيل دور البرلمان في ممارسته لدوره التشريعي، إلا أنه بالمقابل نجد عدة حدود تقلص أو تعدم ذلك إن صح التعبير، فإن كان طبيعياً في معظم الأنظمة الحديثة أن يلعب رئيس الجمهورية دور في المجال التشريعي تفرضه عدة إعتبارات أهمها تطور وظيفة السلطة التنفيذية وكذا ضرورة التعاون مع صاحب الإختصاص الأصيل، إلا أننا نلاحظ أن الصلاحيات التي يمنحها دستور 1996 بكل تعديلاته له تجعل منه من يمارس الوظيفة التشريعية بدل من السلطة التشريعية، لا بل وضع حد لكل مبادرتها في هذا المجال ما يؤكد رغم نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ المصادرة الشبه كلية من طرف رئيس الجمهورية للعمل التشريعي، وتراجع المركز القانوني للتشريع البرلماني.

تتمثل هذه الإختصاصات في العديد من الإجراءات والشروط التي تتدخل فيها الحكومة من جهة كمثل لرئيس الجمهورية، أو عن طريقه مباشرة، من جهة أخرى تسمح بتواجده المستمر طيلة كل مراحل سن القانون في إطار السير العادي لمؤسسات الدولة، فالحكومة من تختار النصوص التي ستعرض على البرلمان، كما تحدد الوقت المناسب، لذلك حسب تقديرها متجاهلة بذلك أحقية البرلمان بترتب أولويات العمل التشريعي بما يخدم مصالح الجهة الممثل لها.

كما عمل القانون على وضع الحكومة في مركز مرموق على حساب السلطة التشريعية التي أحاط ممارستها لدورها التشريعي بعدة قيود، فأصبحت سلطة المبادرة أو سلطة التصويت أو التعديل مجرد سلطات شكلية، فلا يمكن للبرلمان التحكم في الإجراءات

¹-تقابلها المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

السابقة للعملية التشريعية ويظهر إمتياز الحكومة على النقيض من ذلك ، بحيث لا يمكن تمرير قانون لا ترغب به مؤسسة الرئاسة ، بالتالي الحديث عن سيادة البرلمان المطلقة في ممارسة الوظيفة التشريعية في ظل إنعدام مبادرة النواب وإكتفاءهم بتزكية مشاريع الحكومة مبالغ فيه نوعا ما .

إن هذا الوضع كان نتيجة حتمية للإمتيازات التي تستفيد منها السلطة التنفيذية عبر جميع مراحل ومستويات إعداد النصوص القانونية حتى تلك المتممة لها ، بإمتلاكها لعدة آليات بواسطتها تعترض عن أي قانون لا يساير توجهاتها ولا يخدم مصالحها لم يتم منع مروره بالوسائل المتاحة في المراحل التمهيدية لوضعه سواء كان إقتراح أو مشروع تعرض للتعديل .

إلى جانب كل هذه الصلاحيات التي ساهمت بتدخل واضح للحكومة وتحكمها في العملية التشريعية نجد مجال ينفرد رئيس الجمهورية فيه بممارسة إختصاص التشريع بدل المشرع الأصلي ، فتمثل الأوامر الرئاسية آلية يضع بها رئيس الجمهورية القوانين التي يمكن أن تجد معارضة في البرلمان أو تقادي كل الإجراءات التي يمكن أن يلحقها في حال عرض حال على البرلمان .

كما أن تحديد مجال القانون وجعل التنظيم غير محدود يؤدي بطبيعة الحال إلى إخلال بتوازن السلطتين وترجيح الكفة لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية فالسلطة التنظيمية مجال واسع للتشريع الرئاسي ودون قيود فعلية يمكن أن تقلص نطاق ممارسته هذا الإختصاص كذلك التي تحد من إختصاص البرلمان في حال خرق المجال

الدستوري المخصص له بإخطار المجلس الدستوري¹ (المحكمة الدستورية حاليا) خاصة فيما يخص القوانين العضوية.

كما يتمتع رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية بسلطات غير عادية واسعة فإستنادا للمبررات الوضع فإنه يجمع كل السلطات ،لنتثبت حقيقة كون النظام السياسي الجزائري قائم على مبدأ وداوية السلطة مع شخصنة الحكم المستتير تحت شعارات تبني مبدأ الفصل بين السلطات ،والسيادة الشعبية التي يمارسها عن طريق البرلمان بإعمال مبادئ الديمقراطية ودولة القانون (الفصل الأول).

إلى جانب الدور التشريعي الذي تحوزه كل المجالس المنتخبة في الأنظمة السياسية المقارنة ،نجد لها دور رقابي في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني والشبه الرئاسي على وجه الخصوص ،عكس الدول التي تأخذ بالأنظمة الرئاسية بإعتبار أنها لا تعترف بالمسؤولية السياسية.

لقد برزت الوظيفة الرقابية للبرلمان فبات يتحمل أعباء مراقبة أعمال الحكومة رغم كثرتها وتعقيدها ،ما يتطلب وجود برلمان قوي قادر على ممارسة حقه الدستوري ،فالهدف الأساسي منها لا يكمن في عرقلة عمل الحكومة ،بل توجيهها للقيام به بما يساهم في تحقيق الصالح العام للشعب والتحقق من أداءها لمهامها وفقا لذلك ،بالإضافة لمحاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك.

¹-إن المجلس الدستوري يحمي الحقوق والحريات بالدستور ،بحيث يستخلصها من مبادئه التي تضمنتها نصوص مباشرة منه أو من مقدمته التي أحالت إلى مفهوم حقوق الإنسان ،وكذا المبادئ الأساسية المعترف بها في التشريعات الداخلية والنصوص الدولية.

-للاستزادة راجع :العجلة حازم صلاح ،الرقابة الدستورية ودورها في ضمان وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة بن عكنون ،الجزائر 2001 ،ص 100.

ما جعل معظم الدساتير تمنح للسلطة التشريعية عدة وسائل تستطيع من خلالها القيام بمساءلة الحكومة وقد أخذت الجزائر على غرارها بألية المسؤولية السياسية منذ أول دستور سنة 1963 إلى غاية الدستور الحالي، لاشك أن الهدف من وراء منح البرلمان هذه الوسائل هو التأكد من التزام السلطة التنفيذية بأحكام الدستور والقوانين وعدم الخروج عنها، غير أن مفهومها في الجزائر يختلف بحيث أصبح تفعيلها قد يؤدي إلى حل مؤسسة التشريع.

تأخذ آليات الرقابة البرلمانية مظهرين أساسيان، يتمثل الأول في وسائل تستهدف الإستعلام فقط ولا ترتب مسؤولية للحكومة يبقى أثرها جد محدود في إطار معرفة مدى تنفيذ هذه الأخيرة لمخطط عملها الذي وافق عليه البرلمان، مظهر آخر يرتب مسؤولية مباشرة لحكومة رئيس الجمهورية قد تؤدي بها للإستقالة، إلا أن المجال وتعدد هذه الآليات لا يوحي واقعا بأي فعالية لممارستها.

فبالرجوع لكل المعطيات التي سبق الإشارة لها في الجانب العضوي يبقى البرلمان عاجز تماما عن تحريك أي مسؤولية حقيقية للحكومة بمناسبة أدائها لأعمالها، بالتالي مجال الرقابة البرلمانية على الحكومة في الجزائر واسع نظريا لكن ممارسته تبقى محدود جدا (الفصل الثاني).

الفصل الأول: الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية على العمل

التشريعي

تعد عملية سن القوانين من المهام والوظائف الأساسية التي تضطلع بها مؤسسات الدولة الدستورية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات، كما أن هذه العملية تعتبر المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين السلطات السياسية في الدولة على إختلافها بصورة متناسقة ومتكاملة ومتساوية في الأداء، كسبيل

لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات ومبادئ دولة القانون أين لا يجوز لأي سلطة أن تتعدى على سلطة أخرى والحد من إستقلاليتها في القيام بالمهام المناطة بها.

فالحديث عن القانون بمفهومه الضيق يشير بالضرورة للسلطة التشريعية كونها صاحبة الإختصاص الأصيل في ميدان التشريع، إلا إنه حاليا في ظل الفصل المرن أو الدمج بين السلطات الذي تعرفه الكثير من الدول أصبح لا يوحى بالضرورة بذلك، بإعتبارها لم تبقى صاحبة الإختصاص الوحيد، بل توجد إلى جانبه هيئة أخرى خولها المؤسس الدستوري ذات الإختصاص ما نجده في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.

تتمثل هذه الهيئة في السلطة التنفيذية، وبما أن طبيعة هذه السلطة سواء العضوية أو الوظيفة تصرح بأحاديتها¹ يعتبر رئيس الجمهورية من يشارك البرلمان إختصاصه والوزير الأول وحكومته يعتبرون فقط منفذون لسياسته.

نجد من خلال ما قرره الدستور صراحة لرئيس الجمهورية من آليات تحكمه في الظروف العادية في الوظيفة التشريعية للبرلمان الذي من المفترض وحده من يملك لقب المشرع، إلا أنه بات يتقاسمها أو كثيرا ما تنفرد بها مؤسسة الرئاسة.

إن عملية سن القوانين لا يمكنها أن تتم إلا بمرورها بعدة مراحل إجرائية حتى يصبح هذا القانون نافذ وملزم بالنسبة للمخاطبين به سواء كانوا أشخاصا طبيعيا أو معنوية، منها

¹-يعتبر الوزير الأول بعد إعادة تنظيم السلطة التنفيذية مجرد موظف سامي عند رئيس الجمهورية لا يتمتع بمركز قوة الهيئة حيث تتحصر مهمته على الإشراف على الطاقم الحكومي، كما يسعى لتنسيق كمل الحكومة بواسطة مخطط عمل لتنفيذ البرنامج الرئاسي عكس ما كان عليه قبل تعديل 2008، على الأقل كان له برنامج خاص به يصرح بنوع من الإزدواجية التنفيذية، إلا أن مركزه حاليا طابق بين الواقع والنظري وكرس بشكل كلي أحادية السلطة التنفيذية.

-لإستزادة راجع: فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، "دراسة مقارنة" مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2010-2011، ص ص 58-60.

التي تكون تحضيرية تسبق إكتسابه صفة النص القانوني وأخرى تؤدي به لدخوله حيز النفاذ والتطبيق.

لقد زودت الحكومة بعدة آليات تضمن لها إدارة العمل التشريعي وتوجهه بدء بحقها الواسع في المبادرة بالقوانين وممارسة سياسة الإملاء، لفرض جدول الأعمال الذي تراه مناسباً ويمتد تأثيرها حتى للإصدار والنشر وإمكانية فحص مدى دستورية النص، ما لا تتم إلا بموافقة صريحة من رئيس الجمهورية الذي يمتلك الية أخرى يشرع بها بصفة إنفرادية في المجالات المحددة له دستوريا التي يظهر فيها تفوق واضح لمركزه، كما منح له سلطة التشريع الموازي، بالتالي ضمان مكانة تظهره كسلطة فوق كل السلطات (المبحث الأول).

قد يطرأ على الدولة ظروف غير عادية أو فترات أزمة تهدد مؤسسات الدولة ونظامها الدستوري، كما تعرض أمنها وسلامة ترابها للخطر وقد لا تستطيع الأعمال التشريعية المقررة في ظل السير العادي لها من حماية النظام العام والأمن العام، ما أدى لظهور فكرة الوضع الإستثنائي، وخصها في سبيل إستتاب الأمن والتغلب على الأزمات ما يضمن العودة لحالة الإستقرار، قد تتميز هذه الإجراءات بسرعة إتخاذها وسهولة ذلك بما يتماشى والوضع الذي هي عليه الدولة وفقاً للحالة وما تقتضيه، بإعتبار أنها تتباين وتختلف من حيث مدى خطورتها وتباين معها بطبيعة الحال التدابير المتخذة في سبيل إعادة الأمن والإستقرار للدولة.

خول المؤسس الدستوري إتخاذ التدابير اللازمة لرئيس الجمهورية والتي تتجاوز حدود سلطته المقررة له في الظروف العادية، فيمارس أعمال تشريعية هي في الأصل من إختصاص البرلمان، وأهم ما يترتب عن ذلك المساس بالقوانين المعمول بها سواء بالتعديل أو الإلغاء بالمقابل يبدأ صاحب الإختصاص الفعلي بالإضمحلال تدريجياً حسب درجة

خطورة الوضع الإستثنائي ليخفي شيئاً فشيئاً ،فيتحول لسلطة تشريعية بالمفهوم الدقيق لها بل تمتد سلطته لتطال كل السلطات الأخرى في الدولة لينفرد بتسيير الدولة وحده.

بالتالي يعد الوضع الإستثنائي الذي يمكن أن تتعرض له الدولة لعدة أسباب ،حالة تسمح لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحيات هي في الأصل ليست ضمن حدود اختصاصه بالتالي خروج على معالم ومصادر المشروعية بهدف مجابهة ،تختلف القيمة القانونية لهذه التصرفات والتدابير بين مؤيديها وبين من يرى أنها قد تمس بحقوق وحرقات الأفراد بإعتبار أن الهيئة المكلفة بتمثيله في هذا الوضع تهمش وتجرد من صلاحيتها.

غير أن أهم ما يمكن إستتباطه من السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية في الجزائر كآليات لمواجهة الظرف الاستثنائي لا تتغير كثير عن تلك التي يتمتع بها في الوضع العادي إلا أنها تلغى وجود كل السلطات الأخرى خاصة البرلمان وتتكسر وحدوية ممارسته للسلطة وتسير شؤون الدولة بما يراه مناسباً وحسب سلطته التقديرية (المبحث الثاني).

المبحث الأول :التحكم التنفيذي في العملية التشريعية في الظروف

العادية

لقد أكد التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات إستحالة تحقيق فكرة الفصل المطلق نظراً لوحدة السلطة في الدولة ومقتضيات التعاون والتوازن بين مؤسساتها ،خاصة مع التطور التكنولوجي وما يتسم به العمل البرلماني من بطئ وتعقيد إجراءات وضعه ،وعدم كفاءة غالبية نواب البرلمان ،بالمقابل إمتلاك الحكومة الإمكانيات التقنية والكفاءة والخبرة جعل هذا التوازن يختل ،بحيث إزداد دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع على حساب البرلمان.

يعتبر وضع القوانين وسنها إختصاص جوهري للسلطة التشريعية غير أنه في الجزائر يختلف الأمر ،فبالرغم من نص الدستور على أن للبرلمان السيادة المطلقة في إعداد النصوص التشريعية ،إلا أن التمعن في دراسة النصوص المنظمة للعملية التشريعية تصرح بعكس ذلك ،فحصر إطار سلطة البرلمان في التشريع¹ وتفيد دوره في صنع السياسة العامة والمشاركة في ذلك حوله الى هيئة تضيي نوع من الشرعية على قرارات السلطة التنفيذية ومشاريعها وبرامجها وأصبح عاجز عن الدخول في تفاصيلها.

بالتالي تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الظروف العادية يظهر من خلال كل مراحل إعداد النصوص القانونية ،سواء تلك المراحل التمهيديّة والمتعلّقة أساساً في المبادرة ،المناقشة ،التصويت وكذا خلال مرحلة المصادقة على مستوى الغرفة الثانية ،حيث يبرز دور الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية بشكل خاص وإمتياز الحكومة كونها الجهاز الممثل له على مستوى هذه المؤسسة (المطلب الأول).

كما يمتد نفوذ مؤسسة الرئاسة في البرلمان من خلال خصه بعدة آليات تمكنه من عرقلة المراحل اللاحقة لإعداد النصوص التشريعية عن طريق سلطته بالإعتراض عليها من خلال طلب مداولة ثانية للنص الذي حاز على المصادقة النهائية للسلطة التشريعية ،وأيضاً التحجج بفحص مدى دستورية وعرضه على هيئة الرقابة على دستورية القوانين ،حيث يبرز الدور الكبير الذي يلعبه رئيس الجمهورية على مستوى هذه المؤسسة خاصة فيما يخص جانبها العضوي ،بالإضافة لمسألة إدخال النص حيز التنفيذ بإصداره ونشره وإمتناع الرئيس

¹-يعرف الفقه التقليدي التشريع بالنظر للهيئة التي تتخذه فهو عمل يقوم به وفق إجراءات تشريعية معينة مهما كان محتواه عليه فان التعريف الشكلي له يستبعد فكرة تحديد الموضوعات التي تدخل ضمن حدود إختصاصه من عدمها طالما أن السلطة التشريعية على العموم هي من تضيي صفة القانون على القواعد التي تتولى وضعها في شكل تشريع.

-لإستزادة راجع :لوناسي ججيقة ،السلطة التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 62.

عن ذلك في حال قدر أن النص لا يتماشى وتوجهه ولم يتم وضع حد له بالوسائل الأخرى التي تسبق هذا الإجراء (المطلب الثاني).

لا يقتصر تحكم رئيس الجمهورية في البرلمان على الوسائل التي منحت له في إطار العملية التشريعية، بل يتعدى ذلك ليصل إلى حد الإنفراد بممارسة الإختصاص التشريعي في المجال المخصص للسلطة التشريعية¹، وذلك في الحالات المنصوص عليها دستورياً، ليس هذا فقط، بل ذهب المؤسس الدستوري في نطاق تقوية مكانته على حساب البرلمان بتحويله سلطة إنشاء قواعد قانونية إنشائية تتمثل في السلطة التنظيمية المستقلة التي جعل مجالها غير محدد يمارسها بكل حرية ودون قيود، ما إنعكس سلباً على دور صاحب السيادة الدستورية وممثل الشعب في السلطة، فباتت سلطته في مجال التشريع صورية لا نجد لها واقعياً أن فعلية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الإدارة التنفيذية للإجراءات السابقة لإعداد النص التشريعي

يمارس البرلمان إختصاص تشريعي منظم بأحكام الدستور صراحة وبواسطة قوانين عضوية وأنظمة داخلية تفصل بشكل واسع قواعده العامة، إن كان هذا الإختصاص يبدو ظاهرياً ذو مجال واسع، إلا أنه فعلياً ترد عليه مجموعة من القيود تحد وتعرقل ممارسته بحرية.

يظهر تأثير السلطة التنفيذية على النشاط البرلماني والتحكم في الإنتاج التشريعي بما يتناسب ومصالحها من خلال التدخل في ضبط جدول أعمال البرلمان وترتيب المواضيع

¹ - مجال القانون هو ذلك النطاق الذي تختص فيه السلطة التشريعية وتتولى وضع قواعد قانونية عامة ومجردة تنظم حياة الأفراد في المجتمع وفي المواضيع الأساسية للدولة، تتدرج بصورة أساسية في حقوق وحرريات المواطنين والمبادئ الأساسية لوظيفة الدولة والأطر الخاصة بها.

- للإستزادة راجع: كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2005-2006، ص 126.

حسب الأولوية التي يتطلبها تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، بل وإضفاء طابع الإستعجال على بعض النصوص القانونية لإدراجها في جدول أشغال البرلمان (الفرع الأول).

يتلشى دور النواب بإقتراح القوانين وتحل محله مبادرة الحكومة بمشاريع لتشغل حيز معظم القوانين التي تصدر عن البرلمان وتحول إلى المشرع الفعلي بدل صاحب الاختصاص الأصيل واقعا، كما تمنح لمشاريعها أفضلية وأولوية (الفرع الثاني).

إن الحكومة كجهاز يمثل السلطة التنفيذية تتمتع بعدة صلاحيات بإعتبارها السلطة الإدارية المركزية¹، كما تحضى أيضا بجملة من الإمتيازات التشريعية التي تمكنها من التفوق على السلطة التشريعية ونوابها، سواء على مستوى الم.ش.و أو أعضاءها فيما يخص الغرفة الثانية في مجال مناقشة القوانين وتقديم التعديلات اللازمة بشأنها بدون أي قيود ولا شروط، عكس النواب المقيدون بعامل النصاب والوقت (الفرع الثالث).

الفرع الأول : تأثير الجهاز التنفيذي على جدول أعمال الغرفتين

إن سر نجاح أية مؤسسة متوقف على مدى قدرتها بما لديها من مشرفين على تنظيم الأعمال المنوطة بها، بواسطة هذا تحقق كل ما هو مسطر ومحدد في برنامج عملها، فحتى تستطيع السلطة التشريعية أن تقوم بكل مهامها بصورة منتظمة يجب أن تقوم برسم مخطط لأعمالها مبني على الترتيب والتصنيف لأن عدم القيام بذلك يؤدي إلى إهمال بعضها وعدم التعرض لأخرى².

كما أن المهام الكثيرة التي تقوم بها مختلف السلطات والهيئات في الدولة تقتضي وجود تقسيم بين الوظائف وتنظيم لطرق العمل بين هذه المؤسسات، فوظيفة التشريع تعد أهم

¹-Paul Dubouchet ,Brève Philosophie de la constitution ,1^{er} édition L'harmattan éditions ,Paris ,2019 ,P 79.

²-عيادي سعاد، الإختصاصات التشريعية...،المرجع السابق، ص 172.

هذه المهام وأصعبها ،تقتضي بدرجة أكبر تحكّم فيها يضمن حسن تنظيم العمل البرلماني ذلك أن تزايد عدد المبادرات التشريعية المقدمة إلى البرلمان سواء من طرف النواب أو الحكومة ،يستلزم وضع رزنامة عمل لمناقشتها ومعالجتها حسب نظام الأولوية¹.

يجب أن يراعي تنظيم العمل التشريعي إعتبارين أساسيين ،فمن جهة البرلمان له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ،من جهة أخرى فإن السلطة التنفيذية هي صاحبة الإختصاص في رسم السياسة العامة وتوفير الإمكانيات لتنفيذها² ،بالتالي سيتم ذلك عن طريق تحديد جدول أعمال البرلمان ،الذي منطقيا سيعمل على تكريس هذين الإعتبارين، غير أنه في الجزائر يظهر تفوق واضح للحكومة كممثلة لمؤسسة التنفيذ عليه ،إن لم نقل إستحواذا على هذه السلطة.

إن جدول الأعمال هو إنعكاس للعمل التشريعي ،إذ يخضع لعوامل عدة تتحكم فيه فهي التي تؤطر عملية مناقشة هذه النصوص القانونية³ والبرلمان بإعتباره ممثل للشعب ملزم بتحقيق الفعالية والأخذ بجملة من الإعتبارات القانونية ،السياسية والفنية ،لكن أمام تزايد مهامه قد يصعب عليه ذلك ،ما ساهم بشكل كبير في تطور مفهوم الدولة وتراجع مبدأ الفصل بين السلطات أمام حتمية تعاون السلطات خاصة الحكومة والبرلمان الذي لم يعد حر

¹-بولوم محمد الأمين ،العمل البرلماني...،المرجع السابق ،ص 222.

-في نفس السياق : المتفق عليه أنه لا يمكن لأية مؤسسة بسبب تزايد وتعقد مطالب المواطنين أن تقوم بمهامها على أعمال وجه ما لم تكن منظمة وتسير وفق برنامج يحدد أعمالها حسب الأولويات ،بما يتماشى ومتطلبات العصر من تداخل بين السلطات وما تقتضيه المصلحة العامة ،ما يستوجب تدخل الدولة في العديد من الأنشطة لتنظيمها.

-للإستزادة راجع : بن قارة محمد مهاد ،خصوصية السلطة التشريعية...،المرجع السابق ،ص 210.

²-لوناسي ججيقة ،السلطة التشريعية...،المرجع السابق ،ص 94.

³-صدراي محمد ،الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري ،مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في

القانون ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر، 2013-2014 ،ص 98.

في ضبط جدول أعماله ،فتحولت مهمة الحكومة من مشارك في العملية التشريعية إلى محدد لها حسب الأولويات التي تراها¹.

إذ أن مسألة تحديد جدول أعمال البرلمان وإن كانت تبدو إجراء شكلي فقط ،إلا أنها واقعا إجراء مهم ورئيسي باعتبار أنه مفتاح النشاط البرلماني ،لذلك يعد ترجمة حقيقية لتحكم البرلمان في تنظيم سير أعماله أو لخضوعه للجهاز التنفيذي² ،بالتالي يتحول من أداة للعمل البرلماني لوسيلة في يد الحكومة تستعمله للسيطرة على صاحب السلطة الأصلية في التشريع عن طريق إدراج ما تشاء من قوانين ،بالمقابل إفشال أي مبادرة بإقتراح وإحتكار مجال التشريع لتوجيهه وفقا لسياساتها³.

لعل إقحام الحكومة في ترتيب جدول أعمال الحكومة نظريا كان بسبب كونها أجرد السلطات التي تملك من الكفاءات ما يجعلها تتغلغل في المجتمع ،بالتالي إستعاب مشاكله وكنتيجة حتمية ستكون أحسن سلطة يمكنها وضع القواعد التي يحتاجها الأفراد و التي تستجيب لمطالبهم ،بالمقابل تكون إقتراحات القوانين لا تستهدف الصالح العام بقدر ما تسعى لتحقيق مصالح حزبية أو شخصية ضيقة ،خاصة مع واقع ما تصرح به وضعيتهم ومستواهم فحتى وإن خرجت عن هذا الإطار يبقى طابعها جهوي إقليمي ،كون كل نائب سيسعى من

¹-إن تنظيم جدول أعمال البرلمان وفق رزنامة الأولوية يعني منح الحكومة إمكانية لمعارضة مناقشة إقتراحات وتركها كأخر نقاط تطرح للنقاش إلى غاية نهاية الدورة والتي تعد دافعا لعدم خضوعها للدراسة كليا.

-أنظر في ذلك :**صدراتي محمد**،الإجراءات الخاصة ...،المرجع نفسه ،ص 99.

²-**مزياي حميد**،الإزدواجية التشريعية...،المرجع السابق ،ص 96.

³-بذلك تصبح السلطة التنفيذية هيئة مشرعة بأتم معنى الكلمة ،بالنظر لحقيقة الممارسة العملية وكونها تتدخل بشكل واسع في تحديد أولوية مواضيع التشريع ،ما يساهم إلى أبعد الحدود في تضيق دائرة سلطة البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية.

-لإستزادة راجع : **بوقفه عبد الله**،السلطة التنفيذية بين القيد والتعسف ،دار الهدى للنشر والتوزيع ،د.ط ،الجزائر 2006 ،ص 27.

منظور معين لتمثيل الدائرة الانتخابية التي صوتت عليه ،بالإضافة لسوء صياغتها وتعارض معانيها وتضاربيها.

غير أنه إذا كان لهذه الحتمية ما يبررها إلا أن لها انعكاسات سلبية ،حيث أن غالبية العمل التشريعي بات من أصل حكومي ،ما أدى إلى فقدان البرلمان لسيادته التشريعية ،من خلال تدخل الحكومة في أدق تفاصيل وظيفته وتهميش الإقتراحات التي لا ترغب بها ،أو إحالتها على دورات غير عادية¹ وتمييرها على جناح السرعة ،كما للحكومة في إطار ذلك تعديل وجدولة مواضيع جديدة غير واردة من قبل من خلال التحجج بطابعها الإستعجالي².

لم تقر كل الدساتير الجزائرية بحق الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان ،إلا أن الإمتياز الحكومي في هذا المجال تم إقراره بموجب نصوص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ،وكذا من خلال القانون 99-02 الذي عدل بالقانون 16-12 في نص المادة 16 التي جعلت من مشاركة مكثبي مجلسي البرلمان في ضبط جدول أعمالهما ماهي إلا شكلية فقط ،الفعلي هو أولوية الحكومة في إدراج مواضيع المناقشة

¹ -حسب نص المادة 135 (تقابلها المادة 138 بعد تعديل 2020)منح لرئيس الجمهورية حق دعوة البرلمان لدورات غير عادية بإعتبار أن البرلمان يجتمع في دورة عادية مرة واحدة في السنة مدتها 10 أشهر على الأقل ويمكن أن تمدد بطلب من الوزير الأول لأيام معدودة لدراسة مسألة في جدول الأعمال ،غير أن أهم ما نراه فيما يحض منح المؤسس هذا الحق لمؤسسة الرئاسة ومتى ما إقتضت الضرورة التي يحددها ،يدفعنا للتساؤل عن نوع الضرورة التي قصدها المؤسس الدستوري هنا لإعمال هذا الحق ؟كما نتساءل عن منحه سلطات أخرى خارج الإختصاص الزمني لتشريع البرلمان بمقتضى الضرورة أيضا ؟فإهمال المؤسس الدستوري لهذه المسألة يثير الكثير من الإشكالات فإن كان الداعي من الدورة الإستثنائية هي تنظيم مجال معين أو معالجة مسألة طارئة فلماذا يمنح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر ؟والعكس صحيح فإن كان الطابع الإستعجالي للموضوع الذي يتناوله الأمر هو السبب فإن طابع الدورة غير عادية يجب أن يتخذ شكل إستعجالي أيضا يتناسب مع الوضع المراد تشريعه بالأوامر ،والعكس صحيح تركها وتجريده من إختصاصه بدعوة البرلمان للإنعقاد في دورات إستثنائية ،لكن نصه على كلا السلطتين ما هو في الواقع إلا محاصرة للبرلمان وتقوية لمكانة مؤسسة الرئاسة وتأكيد لتفوقها.

² -مزياي لونا س ،إنتقاء السيادة ...،المرجع السابق ،ص 157.

بالتالي تبقى السلطة التشريعية في ذلك لا تتمتع بالسيادة التي أقرها المؤسس لها وإنما رهينة السلطة التقديرية للجهاز الحكومي¹، فما يراه مستعجل يمرره أما دراسة ومناقشة إقتراحات القوانين الصادرة عن النواب والتي لا تخدم سياساته يأجلها تحت طائلة أولوية المسائل المستعجلة لأجل غير محدد قد ينتهي بها إلى إستبعادها كلياً²، أو تعديل وإدخال مواضيع أخرى تمنحها الأسبقية.

إن حق الحكومة في إدراج مواضيع غير واردة في جدول الأعمال من خلال تأكيدها أو إلحاحها على إستعجاليتها، يتيح لها إمكانية تعديل ترتيب مشاريع أو إقتراحات القوانين المدرجة فيه، والملاحظ أن إعادة الجدولة هذه غالباً ما تمس إقتراحات القوانين بإعتبار أن المشاريع بالأساس هي من أصل حكومي، ما يجعلها تمارس سياسة تجاهل وتهميش مبادرات النواب بدعوى للإستعجال، ما يجعلها تتدخل بشكل واضح في العملية التشريعية التي يتحول فيها البرلمان إلى مجرد جهاز منتج للنصوص القانونية التي تكون الحكومة في حاجة إليها لتنفيذ مخطط عملها³.

¹-بن قارة محمد مهاد، خصوصية السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص 214.

²-أنظر المواد 15 و 16 من قانون العضوي 16-12 سالف الذكر .

³-دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين...، المرجع السابق، ص 23.

-في ذات السياق :لا يملك البرلمان أي وسيلة لإعادة النظر في جدول أعماله، له فقط أن يوافق على ما تقترحه الحكومة من تعديلات وإعادة الجدولة وهي مسألة حقا تثير الكثير من التعجب ! بحيث كيف يمكن لصاحب السلطة والسيادة الفعلي أن يحرم من حقه في إعادة النظر في تنظيم أعماله؟ أو حتى مجرد إستشارته وأخذ رأيه في حال الرغبة في تعديله ومنح سلطة تقديرية واسعة لهيئة لا تنتمي كلياً لمؤسسة التشريع في التدخل في وضعه وإدخال كل ما تراه مناسباً من تعديلات لا بل أبعد من ذلك تهميش إقتراحات نوابها ! ما يؤكد في مناسبة أخرى حقيقة فرض سيطرة السلطة التنفيذية على التشريعية والحد بكل الوسائل المتاحة وأحياناً غير متاحة من فعاليتها، كما لو أن رغبة المؤسس وحتى المشرع منذ البداية هي إضعاف مكانتها وضمان بقاءها في مركز تبعية دائمة، وتكريس توجه قد يكون معلن في بعض الحالات وأخرى لا للنظام السياسي والدستوري في الجزائر المرسخ لوحداوية السلطة.

إن ما يمكن قوله عن أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع، أنها تتجم عنها آثار سلبية على العملية التشريعية وتزيد من فارق الهوى بين الحكومة والبرلمان، كما تزيد من إضعافه وتبرز حقيقة أن العمل التشريعي ذو أصل حكومي¹، ليس هذا فقط بل يمتد تدخل الحكومة حتى في تحديد جدول أعمال الجلسات، وإشراكها ولو بمجرد إستشارة في ذلك يكشف أن تحكم السلطة التنفيذية يطال حتى أصغر تفاصيل وظائفها، ما يفقد هذه المؤسسة أي مظهر لإعتبارها مستقلة ذاتيا ولها حرية وسيادة في إدارة مهامها².

من هذا المنطلق يمكن أن نعتبر أنه تم إبعاد البرلمان عن مبدأ سيادته في ممارسة الوظيفة التشريعية، إلى حد أنه أضحي من غير الممكن له أن يضع برنامج عمله دون السلطة التنفيذية، لا بل أصبح مجبر على مسايرة سياسة الحكومة، لأن مخالفتها لا يخدمه بتاتا، ما أدى لتقليص وإعدام إن صح القول النشاط التشريعي للبرلمان، ليفتح المجال على مصراعيه أمام السلطة التنفيذية للتشريع من خلال عدة آليات تسمح لها بالتدخل الواضح والسيطرة على أعمال البرلمان.

الفرع الثاني : تعزيز وجود الحكومة في البرلمان بالمبادرة بمشاريع قوانين

إن المنطقي أن يكون التشريع وإصدار القوانين الوظيفة الرئيسية للبرلمان، ما نص عليه الدستور صراحة وله السيادة الكاملة في ذلك، إلا أن الواقع يؤكد أن العمل التشريعي عبر مختلف مراحلها يفلت من الإرادة البرلمانية لتبرز هيمنة السلطة التنفيذية في إعداده

¹ -مزياني حميد، عن واقع الإزدواجية...، المرجع السابق، ص 97.

² -بالإضافة لكل الإنعكاسات الواضحة التي تخلفها أولوية الحكومة في ترتيب أعمال النواب والأعضاء، هي تخلق نوع من الإمتعاض لديهم ويولد لهم إحساس أن حضورهم للمناقشة بلا جدوى، كما أن أصحاب الإقتراحات في ظل عدم وجود وسيلة يدافعون بها عن مبادراتهم تعدم فيهم روح المحاولة مرة أخرى، ما من شأنه التأثير على مستوى المناقشة وأصل الإنتاج التشريعي.

وتحضيره¹، وهذا بالرجوع لتطور وتغير دور الحكومة من تنفيذ القوانين للتشريع وفق الأنظمة الديمقراطية في العالم، حيث باتت تمارس وظائف أخرى في الدولة لما لها من تقنيات ومؤهلات وسرعة في مواجهة ما قد يحدث من مشاكل².

إن سن القوانين عملية طويلة ومعقدة سواء من حيث الإجراءات أو القنوات التي تمر بها، تبدأ بالمبادرة³ التي يمكن أن تكون من طرف نواب وأعضاء البرلمان أو الوزير الأول ونظرا لأهمية هذه الصلاحية ودورها في العمل التشريعي كانت دائما محل صراع بين السلطتين التنفيذية والبرلمان، فقد حاولت الأولى إحتكاره وتوظيفه كأداة هيمنة على السلطة التشريعية، التي عملت بدورها على إفتكاكه منها بإعتباره مظهر أساسي لإستقلاليتها وتوصلت الأنظمة الحديثة لصيغة توافقية بهذا الشأن، حيث جعلتها حقا مشتركا بين السلطتين.

الواقع أن مزايا المبادرة الحكومية متعددة، خصوصا من حيث جدية أفكارها وعمق دراستها وحسن صياغتها وتطابقها مع السياسة العامة للدولة وإمكانيتها المالية بحكم ما تمتلكه من أجهزة متخصصة تقوم بجمع المعلومات وتنسيقها أثناء مناقشتها على مستوى مجلس الوزراء عكس البرلمان.

فعملية المبادرة تلعب الدور الأهم في وضع القانون الذي بات آلية لتنظيم المجتمعات وحفظ الحقوق وضمان إستقرار المؤسسات في الدولة، ما يدفع بالسلطة التنفيذية إلى التسارع

¹ -سعيداني لونا سي ججيقة، " في مدى ثنائية المبادرة بقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 " ،مجلة المجلس الدستوري، العدد 6، 2016، ص 18.

² -Philippe Ardant et Bertrand Mathieu , Droit constitutionnel et institutions politiques ,29^e édition ,éditions lextenso ,Paris ,2018 ,P 58.

³ -تعرف المبادرة على أنها إقرار الحق بإيداع نص قانوني من أجل مناقشته والمصادقة عليه من قبل البرلمان.
-لإستزادة راجع :بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني ...،المرجع السابق، ص 172.

نحو إعداد أكبر قدر ممكن من المشاريع التي بواسطتها تضمن مكانتها المتفوقة من جهة وعدم المساس بها ،أيضا تفادي الوقوع في فراغ قانوني خاصة مع كل ما تعرفه هيئة التشريع من تراجع نوابها وحتى أعضاءه بعد منح المؤسس الدستوري بموجب تعديل 2016 لهم صلاحية المبادرة بمشاريع في مجالات محددة (سبق الإشارة إليها) عن دورهم في إقتراح مشاريع قوانين من شأنها معالجة القضايا التي يعاني منها الشعب كونهم ممثليه في هذه السلطة¹.

إن ممارسة الحكومة لحقها في المبادرة بالتشريع لا يحكمه أية قيود موضوعية مهمة من شأنها أن تحد منه ،باستثناء بعض القيود الشكلية المتمثلة بالأساس في تواليها مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه للبرلمان ،وعرضه بعدها على مجلس الوزراء²

¹ -إن كون الوزير الأول أو الحكومة ككل تعتبر المبادر الفعلي والحقيقي للقوانين يعود سببه الأساسي لإلتزامها بتنفيذ مخطط عملها لتنفيذ برنامج الرئيس ،الذي يتم من خلال وضع كل ما تحتاج إليه من نصوص قانونية وتنظيمية تحقق ذلك فلا يعقل أن تبقى مكتوفة الأيدي تنتظر مبادرة النواب أو الأعضاء التي قد لا تأتي أبدا في ظل الأوضاع المحيطة بهم خاصة وأنها مسؤولة عن ذلك أمام رئيس الجمهورية من جهة الذي يمكن في أي وقت ودون قيود أن ينهي مهام الوزير الأول ،خصوصا ما لم ينفذ برنامجه وأمام الم.ش.و في حالة تقديم بيان السياسة العامة وتصويت النواب على ملتصم الرقابة الذي يؤدي إلى إقالتها.

-للاستزادة راجع :بركات محمد ،ملاحظات حول المبادرة...،المرجع السابق ،ص 210.

² -إن حق المبادرة كان في كل من دستور 1963 و 1976 من إختصاص رئيس الجمهورية نظرا للنظام الذي كان قائما آنذاك على أحادية السلطة التنفيذية ،غير أنه نقل بموجب دستور 1989 بعد تبني الثنائية التنفيذية سنة 1988 لرئيس الحكومة ونفس المسألة بقيت في ظل دستور 1996 ،فبالرغم من الإزدواجية الشكلية التي كانت تعرفها مؤسسة التنفيذ التي تداركها المؤسس الدستوري بموجب تعديل 2008 وطابق بين الواقع والنظري والعودة من جديد إلى الأحادية بقي هذا الإختصاص من حق الوزير الأول ،إلا أن المسألة التي تثير الإستغراب إن كان حقا للوزير الأول نوع من الإستقلالية في إعداد مشاريع القوانين في إطار تطبيق مخطط عمله لتنفيذ برنامج الرئيس فما الداعي من عرضها على مجلس الوزراء الذي يعد هذا الأخذ رئيسته ؟أو من منظور آخر إن كان الوزير الأول في إطار تنفيذ برنامجه في كل الأحوال فالمشروع سيكون مستوحى ومبنى على ذلك ،فما الداعي إذن لكل هذه الإجراءات التي نرى أنها في كل الحالات تؤدي لنفس النتيجة؟

على أن يتم أخذ رأي مجلس الدولة حوله ،مع كون هذه الإستشارات ملزمة كإجراء فقط تبقى للحكومة السلطة التقديرية في الأخذ بها من عدم ذلك في ظل غياب نص يلزمها بذلك.

إن كان منح السلطة التنفيذية حق المبادرة بالقوانين يتماشى والأنظمة الليبرالية بإعتبار أنها مسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة ،يشاركها في ذلك البرلمان كونه ممثل لشعب فلما دستور 1996 لم يساعد على تحقيق مساواة فعلية بين كلا الطرفين؟

فالمنطقي أنه بقدر ما يشجع المشاريع المعدة بصفة فنية دقيقة مما يجعلها في منأى عن التعديل ،كان عليه بالمقابل ضمان فعالية للإقتراحات والمبادرات البرلمانية ،إلا أن الواقع أنه قيدها بمجموعة صارمة من الضوابط ليس هذا فقط ،بل لا ينص على أي شروط للترشح لعضوية البرلمان خاصة الكفاءة العلمية التي تضمن رقي للإقتراحات التي يمكن أن يبادر بها النواب ،فعدم توفير أي ضمانات لتدعيمها كما فعل مع المبادرات الحكومية أدى بها إلى أن تكون مفرعة من الطابع الفني المتخصص ،ما يبرر أن غالبية القوانين التي يناقشها البرلمان تكون ذات أصل حكومي ،أما البرلمان أصبح دوره يقتصر على مجرد إضفاء الشرعية عليها¹.

بالإضافة للشروط الشكلية التي ينص عليها الدستور، نجد القانون 16-12 المنظم للعلاقة بين البرلمان بغرفتيه والحكومة تطرق هو الآخر لبعض القيود الشكلية كضرورة إرفاق مشروع القانون بعرض أسباب وأن يتم تحريره في شكل مواد ،غير أن هذا شرط يمكن للحكومة تجاوزه بسهولة بإعتبار أن ما تقدمه على العموم يتسم بالدقة لما تملكه من كفاءات إمكانيات وأيضا ألا يكون موضوع المشروع نظير مضمون إقتراح تجرى دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهر ،مع العلم يمكن للحكومة سحب مشاريع

¹ -مزياني لونا، إنتقاء السيادة...، المرجع السابق ، ص 167.

القوانين التي تقدمها في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها الم.ش.و أو مجلس الأمة حسب الحالة¹.

خارج هذه الشروط الشكلية الحكومة واقعيًا هي الأقدر على تقديم مشاريع القوانين التي تحتاجها الدولة ومختلف مؤسساتها، كما أنها أكثر دراية بمدى الحاجة إلى تعديل بعض التشريعات الجاري العمل بها كي تتماشى مع مخطط العمل الذي تسهر على تنفيذه، بالتالي مستحيل أن يمارس البرلمان الإختصاص التشريعي بمعزل عنها بالرجوع لجدية مشاريع قوانينها وعمق دراستها وحسن صياغتها².

إن تهميش سلطة البرلمان في التشريع في المجال المالي والشؤون الخارجية وكذا مجال الدفاع وحصر مجال تدخله في المعاهدات كما هو منصوص عليه في المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (تقابلها المادة 153 من تعديل 2020) والتي تصطدم مع واقع مصادقة رئيس الجمهورية عليها دون الرجوع له، يخلق إشكال كبير يتعلق بالآثار المترتبة عن إقصاء البرلمان من مهامه الأصلية³.

فبالرجوع لنص المادة 139 الدستور⁴ التي لم تنص على حرمان نواب الن.ش.و من حقهم في تقديم إقتراحات في المجال المالي، لكن تفرض عليهم قيودًا خلال ممارستهم لهذا الحق حتى لا يتوغلوا في إسراف المال العام لإرضاء دوائرهم الإنتخابية، بخلاف المادة 44 من القانون العضوي 16-12 التي جاءت لتعدم أي إقتراح قانون في المجال المالي، ولا

¹ -أنظر المادة 21 فقرة 1 من القانون العضوي 16-01 سالف الذكر.

² -**لحل سمية**، "المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016"، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 6، 2016، ص 220.

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

⁴ -تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

تعطي حق المبادرة فيه سوى للحكومة عن طريق مشاريع قوانين ،ما يعكس النية الحقيقية لواقع الدستور في إبعاد أعضاء البرلمان عن كل ما يتعلق بالجوانب المالية للدولة.

إن ما صرحت به الممارسة العملية للحياة البرلمانية خلال كل الفترات التشريعية المتعاقبة لم يرق البرلمان بتقديم إقتراح واحد في المجال المالي ،بالرغم من الحرية التي منحت له في تقديم تعديلات حول مشروع قانون المالية كل سنة ،سواء أمام لجنة المالية والميزانية أو خلال المناقشة العامة ،وعادة ما تكون في إطار تخفيض إيرادات عمومية كإلغاء ضريبة أو رسم ،أو زيادة في النفقات العمومية كرفع الحد الأدنى للأجور¹ ،ما يعد إجحاف في حق البرلمان وحد آخر يضاف للحدود التي تقلص من سلطة وفعالية مؤسسة التشريع في الجزائر.

بالمقابل تدعم وتعزز مكانة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة داخل البرلمان ويضمن بكل الوسائل والطرق تحكمها في جل إجراءات العملية التشريعية ،ما يدفع بنا حقا في ظل كل هذه المعطيات للتساؤل حول ما الجدوى واقعا من وجود هذه السلطة ؟ الذي نرى أنه إضفاء نوع من الشرعية على حكم رئيس الجمهورية.

الفرع الثالث :تقييد إختصاص البرلمان في المناقشة التصويت والمصادقة على النص

إن الحكومة تشارك بفعالية أثناء عملية دراسة وتحليل النصوص على مستوى اللجان الدائمة ،وبعد الإنتهاء من عملية فحصها يجب أن تكون كل مشاريع وإقتراحات القوانين محل مناقشة من طرف الم.ش.و ومجلس الأمة على التوالي ،وفقا لتنظيم معين مع مراعاة بعض القيود التي ينص عليها القانون العضوي 16-12 والأنظمة الداخلية للغرفتين.

¹ -بن سونة خير الدين ، " حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 " ،مجلة حوليات

تتم عملية التصويت بمراعاة مجموعة من الإجراءات والمراحل، تختلف باختلاف طريقة التصويت¹، فعلى غرار كل المراحل الأخرى التي يجتازها النص القانوني تتمتع الحكومة عند مناقشة النص بعدة إمتيازات، فقد نصت المادة 33 من القانون العضوي 16-12 المنظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها الوظيفية مع الحكومة على أنه بعد المناقشة التي تتم على مستوى اللجان المتخصصة² وعرض المشروع أو الإقتراح على كل غرفة حسب الحالة تشرع مناقشته بالإستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق أما فيما يخص إقتراح القانون تبدأ مناقشته بالإستماع لمندوبي أصحاب الإقتراح، ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة ثم المتدخلين حسب ترتيبهم.

¹- نجد للتصويت أسلوبين، مغلق يتم بالموافقة على النص دون تصويت، حيث يبيت المجلس المعروض عليه النص بتصويت واحد على النص محل المناقشة كله أو جزء منه إذ طلبت الحكومة ذلك، مع الإقتصار على التعديلات المقترحة أو التي وافقت عليها الحكومة، ما يفتح لها في هذه الحالة مثلاً رفض تعديلات المعارضة أما الأسلوب الثاني فهو قبول النص دون تصويت بمناسبة تحريك الوزير الأول مسألة الثقة بحيث يعتبر تجديد الثقة قبول للنص أما في حالة العكس يفهم من ذلك رفضه.

- للإستزادة راجع : بلجيلالي خالد، السلطة التقديرية...، المرجع السابق، ص 177 .

²- تعتبر المناقشة على مستوى اللجان المتخصصة هي المناقشة الحقيقية والمعقدة للمبادرات التشريعية، ففيها تتصارع الآراء والحجج ويستعان بالكتب والمؤلفات القانونية والدستورية بغية الحصول على الحلول السليمة، بفضل طاقتها الإداري الذي يمتلك خبرة عملية تمكنه من تصفية النصوص المحالة عليها، أما المناقشة على مستوى الجلسات البرلمانية فما هي إلا فرصة للنواب للإطلاع على النص التشريعي المعروض عليهم، كما يعد التصويت بمناسبة ذلك مجرد إجراء شكلي كون تقييد هذه المناقشة بمدّة زمنية محددة لا تمنح الفرصة سواء للنواب أو الأعضاء حسب الحالة لدراستها وتقديم ملاحظاتهم حولها.

- للإستزادة راجع : هدى بقة، الإختصاص التشريعي...، المرجع السابق، ص 55.

- في نفس السياق: أثناء مناقشة النص على مستوى هذه اللجان البرلمانية يكون حضور الحكومة ضروري لمراقبة عملها ولعل ذلك ليس بهدف شرح المبادرة فحسب، إنما لضمان عدم المساس بمشاريعها وإدخال تعديلات جوهرية قد لا تتوافق مع غرض الحكومة منه، كما أن منح الحكومة سلطة سحب مبادراتها قبل تصويت الم.ش.و. عليها لأكبر دليل على تحصين ما تقدمه من مشاريع وفي مختلف الحالات.

إن أهم ما نلاحظه من خلال هذه الإجراءات أن لممثل الحكومة الحق في التدخل عند المناقشة مهما كانت طبيعة النص سواء كان مشروع أو إقتراح، كما له أن يتناول الكلمة بناء على طلبه متى أراد ذلك، عكس مندوبي أصحاب الإقتراح أو النواب الذين لهم فقط الحق في تناول الكلمة في حال كان النص عبارة عن إقتراح، كما لا يمكن للمجلس إقرار طريقة للتصويت إثر المناقشات إلا بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع¹، ما يساعد الحكومة في هذه الحالة أيضا على توجيه إختيار النواب نحو طريقة التصويت التي تريدها²

لقد أقر المشرع الجزائري لدراسة مشاريع وإقتراحات القوانين إجراء المناقشة التي تجري وفق نمطين، الأولى تتمثل في المناقشة العامة، حيث تتصيب التدخلات على النص كاملا في حين التصويت يكون مادة بمادة، وإذ تقرر مناقشة النص مادة بمادة فإنه بإمكان ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الإقتراح تقديم تعديلات شفوية، وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل الشفهي المقدم يؤثر في فحوى النص يقرر وقف الجلسة لتمكين اللجنة من التداول في شأن إستنتاجاتها بخصوص التعديل³، كما يجب قانونيا وقف الجلسة في حال طلب ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب إقتراح القانون ذلك⁴.

أما النمط الثاني فيتمثل في المناقشة المحدودة، حيث يقرره مكتب الم.ش.و أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة المناقشة المحدودة بناء على طلب من ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب إقتراح القانون، بناءا على قبول ذلك لا يحق لمكتب الغرفة

¹-أنظر المادة 33 فقرة 5 من القانون 16-12 سالف الذكر.

²-أمايوسف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية....،المرجع السابق، ص 236.

³-أنظر المادة 34 فقرة 2 من قانون 16-12 سالف الذكر.

⁴-أنظر المادة 34 فقرة 3 من قانون 16-12 سالف الذكر.

المعينة فتح مناقشة عامة حول النص ،كما أنه خلال مناقشة النص مادة بمادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ،أو مندوب أصحاب إقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ،ومندوبو أصحاب التعديلات.

أما فيما يخص إجراء التصويت دون مناقشة الذي يعتمد فيما يحض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان ،وعرضها عليه لتكتسي بذلك صفة النص القانوني ،وفي هذه الحالة لا يمكن إقتراح أي تعديل عليها ويعرض النص بكامله للمصادقة بعد الإستماع لممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة¹.

من خلال ما سبق نستنتج الإمتياز الواضح الذي تحضى به الحكومة فيما يخص إجراء المناقشة على مستوى مجلسي البرلمان ،بالإضافة لتفوقها فيما يخص حق التعديل الذي يعتبر وسيلة هامة في يد البرلمان للمشاركة على الأقل في العملية التشريعية بعد تقييد حقه في إقتراح القوانين ،غير أنه بالرغم من كون هذا الحق ممنوح لكل من الحكومة والبرلمان على حد سواء ،لكن القيود والشروط المفروضة على تعديلات النواب والإمتيازات الممنوحة للحكومة في هذا الشأن تجعل منها الجانب المهيمن على حق التعديل بما له من دور تشريعي ،بالتالي حصر أقل وسيلة يمكن للبرلمان أن يضغط بها على الحكومة على إعتبار أنها صاحبة أغلب المبادرات القانونية².

بعد الإنتهاء من عملية المناقشة تأتي مرحلة التصويت الذي يعد إجراء أساسي وجوهري في إنجاز العمل التشريعي ،إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب من خلال منح صوتهم سواء بالرفض أو التأييد للإقتراحات أو المشاريع ويتبع في ذلك عدة أشكال ،وقد أخذ المشرع الجزائري بشكلين وربط ذلك بطبيعة الموضوع ،فإذا كان له علاقة بالأشخاص كان التصويت سري وإن كان مرتبط بالقانون فالتصويت يكون علني برفع الأيدي ،لكن رغم

¹-أنظر المادة 37 من قانون 16-12 سالف الذكر .

²-أوصيف سعيد ،البرلمان الجزائري ...،المرجع السابق،ص 259.

بساطة هذا الإجراء وسرعته في التعبير عن رأي أعضاء ونواب البرلمان، إلا أنها تسبب حرج لهم، حيث يكون العضو أو النائب تحت رقابة حزبه، خاصة عند إتخاذ الحزب موقف تجاه القانون ما يدفع به للتصويت ضد قناعاته الشخصية ورأيه الحقيقي، ما من شأنه في مناسبة أخرى تقليص حدود إستقلاليته وتأثير عوامل أخرى على موقفه نتيجة لهذه الطريقة المعتمدة للتصويت¹.

إذا كانت المناقشات في غرفتي البرلمان تصح مهما يكن عدد النواب الحاضرين أو الأعضاء فإن التصويت لا يصح إلا بحضور أغلبية النواب وتتم مراقبة مدى توفر هذا النصاب قبل الشروع في عملية التصويت، وفي حالة عدم تحقق النصاب والأغلبية المطلوبة² يأجل التصويت إلى جلسة ثانية مباشرة، بحيث تعقد بعد 6 ساعات على الأقل و12 ساعة على الأكثر، بعدها يتم التصويت مهما كان عدد النواب الحاضرين، فتكون المداولة صحيحة والتصويت صحيح.

بعد التصويت على النص على مستوى الم.ش.و يرسل النص لرئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام، ويبلغ الوزير الأول بذلك لكي تتم المناقشة والمصادقة على النص المحال إليها بعد مراقبة تحقق الأغلبية المحددة لذلك ويكون التصويت شخصي، أما في

¹- عيادي سعاد، الإختصاصات التشريعية...، المرجع السابق، ص 195.

²- التصويت على مستوى الم.ش.و يكون بأغلبية بسيطة فيما يخص القوانين العادية (3/2) أما فيما يخص القوانين العضوية فالأغلبية تكون (4/3) أما مجلس الأمة كانت قبل تعديل الدستور سنة 2016 أغلبية مطلقة في كل الحالات سواء فيما يخص القوانين العادية او العضوية، ما كان يفتح المجال الواسع أمام الثلث الرئاسي للتدخل في عملية التصويت أما بعد التعديل فقد تدارك المؤسس هذه المسألة وحقق المساواة بين الغرفتين بشأن هذه المسألة حيث باتت النسبة (3/2) في كل الحالات، أي أغلبية بسيطة ما حد نوعا من نفوذ السلطة التنفيذية.

حالة الغياب المبرر للعضو يمكن له توكيل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه في حدود توكيل واحد، وفي حالة عدم تحقق نصاب المصادقة تأجل لجلسة ثانية¹.

في الأخير نصل إلى حقيقة أن أهم الإجراءات التي يمر بها النص القانوني من مناقشة وتصويت ومصادقة حيث يجب أن تظهر السيادة الفعلية للبرلمان، باتت مجرد أمور شكلية لا نجد لها عمليا أي فعالية، تسيطر الحكومة عليها كلها بطريقة مباشرة وغير مباشرة ما يدفع بنا للقول أن ممارسة سلطة التشريع في ظل هذه الإجراءات المعقدة التي تصادف على وجه الخصوص نواب وأعضاء البرلمان وكل العراقيين التي تحول بينهم وبين تحقيق تمثيل فعلي للإرادة الشعبية شبه مستحيلة وعلى كافة المستويات خاصة مع ما تتمتع به السلطة التنفيذية من مركز هام ونفوذ واسع لها داخل مؤسسة التشريع في الجزائر، ما يجعل من دور هذه الأخيرة دون فعالية يمكن الحديث عنها، ليس هذا فقط بل يمتد تدخل مؤسسة الرئاسة في العملية التشريعية لسلطة الاعتراض على القوانين التي صادق عليها البرلمان.

المطلب الثاني: الإدارة التنفيذية للإجراءات اللاحقة لإكمال العمل التشريعي

لم يكتف المؤسس الجزائري بتقييد دور البرلمان في المبادرة بالتشريع والتحكم في عملية المناقشة، التصويت والمصادقة، بل زيادة على ذلك منح لرئيس الجمهورية سلطات واسعة تمكنه من الاعتراض على قانون لم يرغب فيه ويتدخل شخصيا بإستعمال عدة آليات بعد الإقرار النهائي للقانون من طرف البرلمان.

تتعدد صور وآليات مؤسسة الرئاسة التي تقوم بواسطتها بوقف أي قانون لا يساير توجهها، بحيث لا يكفي أي يصادق البرلمان على النص التشريعي ليدخل حيز التنفيذ، بل

¹- للإشارة في حالة عدم تحقق نصاب المصادقة على النص المحال على مجلس الأمة ورفضه يلجأ لآلية أخرى هي حالة الخلاف والدعوة لإنعقاد لجنة متساوية الأطراف تشرف عليها الحكومة، حيث يظهر لها دور فعال ومتميز لها في تسيير هذا الوضع وقد سبق تناول هذه الوضعية بالتفصيل في الباب الأول.

يمكن لرئيس الجمهورية حسب نص المادة 145¹ من الدستور تأجيل ذلك ،ما يشكل مشاركة فعلية له في العملية التشريعية عن طريق المداولة التي تنصب على النص بكامله وضرورة إعادة البرلمان النظر فيه(الفرع الأول).

لا يقف الأمر عند هذا فقط بل تمتد سلطة رئيس الجمهورية في الإعتراض إلى إخطار المجلس الدستوري بشأن فحص مدى دستورية النص الذي نال موافقة البرلمان ،الذي يعد واقعا وسيلة لتجميد صدور القانون أو القضاء عليه ،كما تسمح لرئيس الجمهورية بتفادي مواجهة البرلمان في حال عدم الإمتثال لإرادته من جهة ،وتنفيذ إرادته من جهة أخرى بالرجوع للمركز الفعال الذي يحتله على مستوى هيئة الرقابة في الجزائر² (الفرع الثاني).

يعد الإصدار هو الطريقة الوحيدة ليصبح القانون واجب التطبيق ويخضع له كل الأفراد ،بالتالي هو إجراء جد مهم إذ يقرر رئيس الجمهورية وله في ذلك سلطة واسعة مواصلة القانون لمساواة أو تجميد وذلك في الآجال المحددة قانونيا ،لكن في حالة عدم إصداره فإن المؤسس لم ينص على جزاء ذلك ولا مصير القانون ،ما يفتح له المجال في مناسبة أخرى للإعتراض على القوانين بالعزوف عن إصدارها ونشرها³.

كما تعد اللوائح التنفيذية ذات أهمية بالغة في وضع النصوص القانونية قيد التنفيذ ما يمكن السلطة التنفيذية في ظل إحالة بعض منها على التنظيم للتفصيل فيها إمكانية التقاعس في إصدار تنظيمات لتطبيقها ولا يملك البرلمان في ذلك أي سلطة لمواجهة هذا الوضع ،ما

¹-تقابلها المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر .

²-تظهر أهمية هذه السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية خاصة في مجال القوانين العضوية التي يمتلك على خلاف القوانين العادية رئيس الجمهورية فيها إختصاص الإخطار لوحدة ،نظرا للأهمية البالغة التي تكتسبها المجالات المخصصة لهذه الطائفة من القوانين والمرتبطة بقطاعات حيوية وحساسة في الدولة.

³-على غرار ذلك فإن المؤسس الدستوري لسنة 1963 كان واضحا في هذه المسألة ،بحيث حدد أجال الإصدار بـ10 أيام وقرر جزاء عدم التقيد بهذه المدة بإصدار المجلس الوطني للقانون ،ما يبين لنا أن دستور 1963 في هذا المجال يعد أحسن الدساتير التي عرفتها الجزائر تدعيما لمكانة مؤسسة التشريع بعض النظر عن تقوية لمكانة مؤسسة الرئاسة أيضا .

يفسر عدم تنفيذ عدة قوانين لمدة طويلة جدا بإعتبار أنه لم تصدر لوائح تنظيمية بشأنها (الفرع الثالث).

الفرع الأول : عرقلة العمل البرلماني عن طريق الإعتراض بطلب مداولة ثانية

تنتهي مهمة البرلمان في مجال العملية التشريعية بمجرد المصادقة على النص القانوني وإحالة على رئيس الجمهورية ،ليستأنف الإجراءات اللاحقة لإكمال وضعه وله في ذلك عدة سلطات يمكن أن يلجأ إليها في حال أراد الإعتراض عليه منها طلبه إعادة النظر فيه ،بالتالي لا يصدر مباشرة بل يراقب صحته ويتأكد من مدى ملائمة النص لسياسة الجهاز التنفيذي التي أعد لأجلها النص بإعتبار أنه حامي الدستور ومجسد السياسة العامة في الدولة¹.

بالرجوع للمفهوم التقليدي للمداولة الثانية نجد أنها مجرد لفت إنتباه البرلمان للأخطاء التي يمكن أن تعتري النص المحال عليه ،الذي نال مصادقة غرفتيه وتعاد مناقشته والتصويت عليه بنفس الإجراءات والنسبة ،غير أنه فعليا يعد هذا الإختصاص إجراء توقيفي يعرقل إتمام النص القانوني لأن إكتسابه للصفة القانونية² يكون بتصويت السلطة التشريعية عليه وباقي الإجراءات من المفترض أن تكون شكلية فقط لمراعاة كون رئيس الجمهورية من يسهر على تنفيذ القوانين ،إلا أنه فعليا تعد هذه الصلاحية مشاركة فعلية لمؤسسة الرئاسة أو ما يمكن الإصطلاح عليه بأنه "حق فيتو" لها يكرس سلطة رئيس الجمهورية الواسعة في

¹ -راجع المادة 84 من دستور 1996 سالف الذكر.

² -إن أكثر ما يثير الإستغراب فيما يخص هذه النقطة أن النص القانوني بعد إكتسابه لصفة النص القانوني بمصادقة البرلمان ،إجراء المداولة الثانية يرجعه للبدائية حيث كان عبارة عن مبادرة سواء بإقتراح أو مشروع ،وبعاد التصويت عليه ومناقشته والمصادقة النهائية عليه في الغرفة الثانية بنفس الإجراءات ،كما لو أنه تشكيك واضح في مدى قدرة صاحب الإختصاص الأصيل في ممارسة سلطاته ،ما يساهم بطريقة غير مباشرة في التقليل من شأن هذه المؤسسة ومكانتها لدى الأفراد ومساس بمصداقيتها .

التحكم في الوظيفة التشريعية بالإمتناع عن التوقيع على النص وإصداره، فيصبح في هذه الحالة يمارس صلاحياته في إطار كونه المشرع الأول في الدولة لا رئيس جمهورية فقط¹.

تختلف الأسباب التي قد تؤدي برئيس الجمهورية إلى طلب قراءة ثانية لنص قانوني، فقد تكون تقنية أو تنسيقية، أو يمكن أن تكون غير مطابقة ومنسجمة مع قوانين الدولة السارية المفعول، أو لأسباب جوهرية إيديولوجية وكثيرا سياسية، ففي الجزائر خصيصا يمكن أن يعتبر تفعيل هذه الآلية غالبا لهذا السبب الأخير.

إن الإعتراض الذي نصت عليه المادة 145 من الدستور² غير مقيد بشروط موضوعية تلزم رئيس الجمهورية في حال أراد ممارسة هذا الحق، كذكر مثلا أسباب طلب المداولة الثانية أو الحالات التي يمكن اللجوء إليها، وإكتفى المؤسس الدستوري بشرط شكلي واحد يمكن أن نعتبره قيد على ممارسته هذه الصلاحية هو الإلتزام بالمدة المحددة دستوريا لإرجاع النص لغرفتي البرلمان³، وفوات هذا الأجل يسقط حقه في ممارسته⁴.

لكن بالمقابل قيد سلطة البرلمان بفرضه لأغلبية 3/2 على مستوى الغرفتين وهي نسبة جد كبيرة يصعب أن تتحقق في ظل كل المعطيات التي تعرفها هذه المؤسسة، خاصة في حالة وجود عدة أحزاب واتجاهات، ما يؤدي غالبا إلى تغليب إرادة رئيس الجمهورية

¹-سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري(دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005-2006، ص 35.

²-تقابلها المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³-هدى بقة، الإختصاص التشريعي...، المرجع السابق، ص 75.

⁴-قبل تعديل 2016 كان ينفرد الم.ش.و بإعادة النظر في النص الذي إعترض عليه رئيس الجمهورية بطلب قراءة ثانية له دون الغرفة الثانية، ما كان يعد خروجاً عما عرفته الأنظمة الدستورية المقارنة وفيه تعارض مع نص المادة 98 آنذاك التي تنص على أن يمارس البرلمان المكون من غرفتين الإختصاص التشريعي بكل سيادة، فكان حرمان مجلس الأمة غير عادل بإعتبار أنه كان قد شارك في إعداد النص والمصادقة عليه وبملك مثله مثل الغرفة السفلي الحق في إعادة النظر فيه وتصحيحه، وبالتالي كان على المؤسس إعادة النظر في هذه النقطة بالذات والمساواة بين المجلسين فيها، ما تم بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 كإصلاح كان يجب أن يتبناه في سبيل تدعيم السلطة التشريعية ولو نظريا.

وتعديل النص بما يتماشى ورغبته في حال أراد البرلمان تمرير القانون ،ما يعد إضعاف واضح له ولمكانته ومركزه ففي حالة عدم تحقيق النص للنصاب المحدد يعد لاغيا¹ ،كما يمكن ألا ينصب طلب المداولة الثانية على النص كله بل مادة أو أكثر فقط تكون محل إعتراض².

تعتبر المدة³ التي أقرها المؤسس الدستوري فيما يخص هذه الصلاحية طويلة جدا خصوصا أن المشرع لم يستثنى منها القوانين ذات الطابع الإستعجالي ،مع العلم أن لرئيس الجمهورية إنتظار آخر يوم للأجل المقرر له ،أيضا المدة التي يستغرقها النص أثناء إعادة دراسته وكل هذه الأمور تعطل وتعرقل صدور القانون⁴ وتتعارض ومبررات الديمقراطية الحقيقية التي تقوم على أساس السيادة الشعبية ،إذ تمكن مؤسسة الرئاسة تجاوز نواب الشعب⁵ الذين لا يملكون أي وسيلة لمواجهة ذلك.

يكتسي إختصاص رئيس الجمهورية في طلبه من البرلمان إجراء مداولة ثانية لقانون وافق عليه من قبل أهمية كبيرة في النظام الدستوري الجزائري ،سواء من الناحية السياسية أو القانونية.

فمن الناحية السياسية الهدف من هذه الآلية إعطاء الفرصة للسلطة التنفيذية لعرقلة السير العادي للنصوص القانونية التي تضعها السلطة التشريعية ،أيضا وسيلة تساهم في

¹-أنظر المادة 46 فقرة 2 من القانون 16-12 سالف الذكر.

²-غريسي العيد ،" مظاهر تدخل ورقابة رئيس الجمهورية للعمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " ،مجلة العلوم القانونية والسياسية ،جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي ،العدد 3 ،2019 ،ص 534 و 535.

³-إن أكثر ما يعاب على المشرع الجزائري فيما يخص إحتساب مدة الثلاثين يوم التي يمكن لرئيس الجمهورية طلب مداولة ثانية أنها تبدأ حسب نص المادة 46 من القانون 16-12 من يوم إقرار النص والمصادقة عليه من طرف البرلمان لا من تاريخ إرساله لرئيس الجمهورية لإصداره ،بالتالي كيف له أن يعترض على قانون لم يصله بعد ولم يطلع عليه.

⁴-أومايوف محمد ،عن الطبيعة الرئاسوية ...،المرجع السابق ،ص 241.

⁵-العقون إبتسام ،مبدأ سيادة البرلمان ...،المرجع السابق ،ص 115.

الحد من أي محاولة منها لمخالفة الحكومة وسياستها التي يدافع عنها رئيس الجمهورية باعتبار أنها تجسيد لبرنامج وفرض حتمية تعديل كل مالا يتطابق مع ذلك ،بالتالي تكرر علني لتفوقها ،أما من الناحية القانونية فهي لفت نظر النواب والأعضاء لما يقومون بإعداده وتحميلهم مسؤولية أي خطأ يمكن أن يعتري النصوص المحالة إليه لإصدار ،أي وفقا لهذا المنظور يعتبر رئيس الجمهورية إذن منقح للنصوص القانونية¹.

في الأخير يعتبر الإعتراض الرئاسي على النصوص القانونية وطلب إعادة مراجعتها من الوسائل التقليدية الموكلة لرئيس الجمهورية التي تؤثر على العمل التشريعي بطريقة مباشرة ،فهو بقدر ما يكون نظريا وسيلة لضمان صدور القانون دون أخطاء بقدر ما هو أداة لقبور النصوص القانونية ولا توجد أي طريقة لتجاوز ذلك².

إن الغرض الأساسي من منح هذه السلطة لرئيس الجمهورية هو التأكيد على أنه دون موافقته لا يتحول النص التشريعي لقانون يخضع له الأفراد في المجتمع ،أو بالأحرى عدم مرور قانون يخالف إرادته ،وآلية أخرى تعدم أي إمكانية للمعارضة على سبيل الحصر في إقتراح قانون قد يمر بطريقة أو بأخرى وينفذ من وقفه خلال الإجراءات السابقة لإعداده.

بالتالي القول بأن مثل هذه السلطات هي وسائل تفرض تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية غير قائم بالمرّة ،باعتبار أنه لا يعدوا عن كونه إقتحام لمهام هذه الأخيرة وحد لفعاليتها وقضاء على أي محاولة نحو تدعيم مكانتها لإخراجها من دائرة التبعية والخضوع لمؤسسة الرئاسة بضمان نوع من الإستقلالية التي تكفل لها تحقيق سيادة الشعب عن طريق ممثليه على مستوى هذه الهيئات ،لكن ما يمكن قوله في هذا الشأن أننا بعيون كل البعد عن إحتمال تحقق هذه الغاية واقعا ولو في حدود الوقت الراهن.

¹-بركات محمد ،الإختصاصات التشريعية...،المرجع السابق ،ص 93.

²-هدى بقة ،الإختصاص التشريعي...،المرجع السابق ،ص 73.

الفرع الثاني :الإعتراض بإخطار المجلس الدستوري

يتمثل مضمون الرقابة الدستورية في فحص مدى مطابقة القوانين أيا كان مصدرها داخل الدولة مع الدستور ،تجسيدا لأحد أهم مبادئ دولة القانون وهي سموه¹ إلا أن التجربة الدستورية في الجزائر تظهر أن رقابة المجلس الدستوري للقوانين أصبحت من وسائل محاصرة مجال تحرك البرلمان في التشريع ،خاصة بتحليل الجانب العضوي للمجلس الدستوري² في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا نظام عمله¹ وآلية الإخطار سواء بالنسبة للقوانين العادية أو العضوية.

¹ -يقصد بسمو الدستور تمتع كافة الأحكام التي تنطوي عليها نصوصه وقواعده بأعلى درجات الإلزام القانوني في مواجهة السلطات العامة للدولة ،إزاء كل ما يصدر عنها من قواعد قانونية عادية أو لائحية أو فردية ،بحيث لا يمكن أن تنطوي على حكم يخالف أحكام الدستور .

-لإستزادة أنظر :**مصطفى محمود عفيفي** ،رقابة المجلس الدستوري في مصر والدول الأجنبية ،دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة ،مكتبة سعيد رأفت ،ط.1 ،مصر ،1990 ،ص 12 و 13 .

² -لقد عرفت هيئة الرقابة على دستورية القوانين بعض الإصلاحات بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 ،التي مست على وجه الخصوص تسميتها ،بحيث باتت تسمى المحكمة الدستورية بدل المجلس الدستوري في ظل تعديل 2016 وأيضا تشكيلها ،بحيث تخلصت نوعا ما من تبعيتها عضويا للسلطة التشريعية بإعتبار أنها تضم وفق نص المادة 186 أربعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم الرئيس ،عضو واحد ينتخب من بين أعضاء المحكمة العليا وآخر مجلس الدولة والستة الباقية يتم إنتخابهم من بين أساتذة القانون الدستوري ويحدد رئيس الجمهورية شروط و كفيات ذلك ،لكن أهم ما يمكن أن نلاحظه من خلال هذا التعديل أنه شكليا يمكن أن يكون فيه بعض من التغيير ،لكن تحليل واقع هذه الهيئة يؤكد أنه بالرغم من ذلك مازال رئيس الجمهورية يسيطر على العموم على هذه المؤسسة بالنظر للأعضاء الذين يعينهم ،أيضا العضوين التابعين للسلطة القضائية لا يمكن بأي حال أن يعكس واقع المؤسسة التي يمثلانها فهم يعينون بمرسوم رئاسي فمن الطبيعي بقاءهما في ولاء لرئيس الجمهورية ،أما الأعضاء المنتخبون لو إفترضنا عدم تأثرهما بمؤسسة الرئاسة لكن إمكانية معارضتها لا يمكن ،فتساوي الأعضاء يرجح كفته رئيس المحكمة الدستورية وفق نص المادة 197 من الدستور والذي يعينه رئيس الجمهورية والمعلوم فيما يحض التعيين أنه يولد معيار الولاء في كل الحالات خاصة مع المركز المرموق لهذا الأخير في كل النظام وإنفاده بسلطة التعيين في الوظائف العليا كلها ،بالتالي على هؤلاء التقيد بإرادته في حال أرادوا الظفر بمركز أسمى فمخالفته تؤدي إلى إنهاء المهام ،إذن نستشف من هذا إقصاء السلطة التشريعية فقط من تشكيلة هذه الهيئة الذي فيه جانب إيجابي وسلبى يضعف في مناسبة أخرى مكانة البرلمان بالمقارنة مع باقي المؤسسات . =

بالتالي تعد الرقابة الدستورية على القوانين ضمان لعدم خرق السلطة التشريعية والتنفيذية للدستور ولو أن المقصود الأساسي هو البرلمان ،غير أنه بالرجوع للدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية نكاد نجرم معه بأنها المشرع الرئيسي ،كما أن أعمال هذه الأخير تخضع بدورها للرقابة القضائية ولو حدود الممارسة النظرية إلا ما تعلق منها بأعمال السيادة ،إذن هي وسيلة تستهدف حماية النظام العام في الدولة.

في سبيل تحقيق ذلك يعمل رئيس الجمهورية في الجزائر على تحريك الرقابة على دستورية النصوص القانونية المحالة عليه لإصدارها بعد مصادقة البرلمان عليها ،غير أنه يجب التمييز بين نوعين من الرقابة التي يمارسها هذا المجلس ،إجبارية على دستورية القوانين العضوية يكون الإخطار فيها حكرا على رئيس الجمهورية وتسبق إصدار القانون وإختيارية يمكن أن تكون قبله أو بعده فيما يخص القوانين العادية ،يكون الإخطار فيها للجهات المذكورة في نص المادة 187(تقابلها المادة 193)².

تعتبر هذه الآلية أداة في يد مؤسسة الرئاسة لتجميد صدور القانون لوقت معين أو القضاء عليه نهائيا ،وتفادي مواجهة البرلمان بطريقة مباشرة عن طريق الآليات الأخرى خصوصا في ظل النفوذ الذي يتمتع به على مستوى هذه الهيئة ،باعتبار أن المادة 183 من تعديل 2016 نصت على سلطته في تعيين 4 أعضاء من تشكيلته من بينهم الرئيس ونائبه مرجح الكفة في حالة الخلاف.

¹ = أنظر النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2019 ،ج.ر عدد 42 ،الصادر بتاريخ 30 جوان 2019.
² -إن أهم ما يمكن أن نلاحظه أيضا فيما يخص الإصلاح الذي جاء به تعديل 2020 فيما يخص الإخطار تقليص نسبة النواب والأعضاء أو المعارضة على وجه الخصوص لتحريك رقابة المجلس الدستوري حول دستورية نص قانوني عادي أو تنظيم من 50 نائب و 30 عضو إلى 40 نائب و 25 عضو ،غير أننا نرى أنه بالرغم من ذلك تبقى نسبة كبيرة جدا يصعب تحققها بالنظر لكل الظروف المحيطة بمؤسسة التشريع ،خاصة الجانب العضوي وعدم إمكانية وجود معارضة فعلية على مستواها يمكنها أن تلجأ لهذه الآلية.

كما أنه المؤسسة الوحيدة التي تتمتع بحق التعيين المباشر والشخصي لأعضاء المجلس الدستوري ،بينما يكون إختيار باقي الأعضاء من مؤسسة القضاء(4 أعضاء) ومؤسسة التشريع (4 أعضاء) يخضع لنظام الإلتخاب¹ ،ما يسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل في هذه المسألة أيضا من خلال المساندة له على مستوى الم.ش.و أو مجلس الأمة وحتى المجلس الأعلى للقضاء كونه من يرأسه وكل أعضائه بما فيهم القضاة كونهم يعينون بمرسوم رئاسي ،ما يجعل من وظيفة هذه المؤسسة السهر على حماية مصالح مؤسسة الرئاسة بدل تفعيل دورها وممارسة الوظائف المسندة لها.

إذن يظهر إخطار المجلس الدستوري لتحريك رقابته على دستورية النصوص القانونية من وجهة نظر أولوية أنه حماية لمبادئ الدستور ومنع تجاوزها أو إنتهاكها ،إلا أن تفحص وتحليل تنظمها ونتائج تفعيلها تؤكد أنها آلية يلجأ إليها رئيس الجمهورية للإعتراض على القوانين والقضاء على السيادة المطلقة للبرلمان في التشريع² ،والغاء نص تشريعي أو عدم السماح بإنتاج آثاره من خلال التحجج بعدم دستوريته³.

في الحقيقة وإن كنا لا نقلل من أهمية الرقابة الدستورية إلا أنها تؤثر بشكل كبير على مصداقية البرلمان ،فهي وسيلة منحت للسلطة التنفيذية للتخلص من القوانين ،وتعتبر من الوسائل التي وضعت خصيصا بهدف فرض رقابة مشددة على البرلمان ،كما أن لهذه الهيئة وبالرجوع لتشكيلتها⁴ صلاحية تجزئة النصوص القانونية¹ أو إلغائها بالكامل بناء على

¹-أومايوف محمد ،عن الطبيعة الرئاسوية...،المرجع السابق ،ص 243.

²-لوناسي ججيقة ،السلطة التشريعية...،المرجع السابق ،ص 149.

³-جمام عزيز ،عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،دون سنة ،ص 72.

⁴-خاصة الأعضاء المعنيين في تشكيلة المجلس الدستوري من طرف السلطة التنفيذية ،بحيث يغلبون أهواءهم السياسة على حساب الجوانب القانونية أثناء الرقابة ،إضافة إلى أن مهمته الرقابية قد تتحول إلى تدخل صارخ في عمل السلطة التشريعية وعرقلة صدوره حتى ولو لم يكن مخالف للدستور ،أو العكس صحيح السماح بمرور قوانين تعد خرقا واضحا=

سلطتها التقديرية في فحصها ،ما يمس بطبيعة الحال السيادة الشعبية كون من صادق عن هذه القوانين هم ممثليه على مستوى هذه الهيئة ما يعد إخلال بأحد مبادئ الديمقراطية وحكم الشعب لنفسه.

إن لجوء رئيس الجمهورية لهذه الآلية وإخطار المجلس الدستوري يعد تمحيص للقوانين والإبقاء فقط على ما يناسب روح النظام الدستوري الجزائري ،الذي يطبع عليه تفوق وتميز السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ،خاصة في علاقتها بالبرلمان الذي يمنح له المؤسس الدستوري كافة الطرق والوسائل التي تمكن له بسط نفوذه عليه ،حتى بتلك المتعلقة بالتحجج بمدى دستوريتها والإعتراض عليها بطريقة غير مباشرة تضعه في مكانة شكليا لا تظهر بأنه من يسيطر على هذه الإجراءات وفي منئى عن أي مساءلة كسابقة لم يعرفها أي نظام دستوري في العالم ،ما يستوجب فعليا على المؤسس في حال كان له توجه نحو تفعيل مكانة مؤسسة التشريع التقليص من نفوذ مؤسسة الرئاسة على مستواها ،ومنحها على الأقل سلطة وسيادة في إنتاج العمل التشريعي بهدف تحقيق إرادة الشعب لا إرادة وتوجه رئيس الجمهورية.

=لصميم الدستور الأمر الذي يحول هذا المجلس إلى مجرد أداة في يد مؤسسة الرئاسة تضمن بواسطتها تفوقها وتحمي نفوذها.

-لإستزادة راجع :عمار عباس ،" دور المجلس الدستوري في ضمان مبدأ سمو الدستور " ،مجلة المجلس الدستوري ،العدد 1 الجزائر ،2013 ،ص 66 و 67.

-في نفس السياق :قام رئيس الجمهورية بتعيين عضو سابق للمجلس الدستوري سفيرا للجزائر في الهند عقب نهاية عهده بالمجلس الدستوري ،مما دفع بالكثير من منتبعي الشأن السياسي إلى إعتبار ذلك مكافأة من رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري المنتهية ولايته مقابل تنفيذ تعليماته.

¹-بإمكان المجلس الدستوري بالرجوع لنظامه الداخلي أن يجزئ النصوص القانونية بدعوى عدم دستوريتها ،ذلك في حال كانت هذه التجربة لا تؤثر على المضمون العام للقانون ،أما إن كانت تؤثر يقوم المجلس بإلغائه كاملا لكن المسألة التي تثير التساؤل هي ما المعايير المتبعة لتحديد كيفية التجزئة أو الإلغاء؟الإجابة تكون بواقع هذه المؤسسة حيث تعود لها السلطة التقديرية الواسعة في تحديد ذلك بالرجوع لعدة إعتبارات أهمها توجهات الرئيس نظرا لنفوذه عليها.

-أنظر في ذلك :المادة 2 و 3 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

الفرع الثالث : الإعتراض بالإمتناع عن الإصدار وتنفيذ القوانين

يعتبر الإصدار وسيلة من الوسائل التي يشارك من خلالها رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية، فهو يشكل التقنية التي تكتمل بها العملية التشريعية بدونه لا يمكن للقانون الذي صادق عليه البرلمان أن يدخل حيز التنفيذ، ويعتبر رئيس الجمهورية هو صاحب سلطة إصدار القانون في الجزائر حسب نص المادة 144 من الدستور¹ وفق ما تقتضيه المصلحة العامة من صلاحية مراجعة البرلمان في قراره²، بالتالي بالرغم من مصادقة البرلمان على القانون فإنه يبقى مجرد مشروع أو إقتراح يستوجب موافقة مؤسسة الرئاسة ليعتمد من طرف الجهاز التنفيذي، ليصبح بذلك قاعدة ملزمة يؤدي مخالفتها لجزاء وينتج عنها آثار قانونية³.

إن بقاء النص المصادق عليه من البرلمان غير مؤهل لحين تدخل رئيس الجمهورية من شأنه جعل إرادة البرلمان قاصرة، بل وأبعد من ذلك تنفيذها لا يتم بطريقة أخرى فالإصدار⁴ يعد إختصاص ذو أهمية بالغة يمنح صاحبه سلطة التأثير على العمل التشريعي فهو الذي يقرر مواصلة القانون لمساره أو تجميده.

يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون في الآجال المحددة لذلك ما لم يعترض عليه بإحدى الوسائل القانونية المتاحة له، إلا أنه بإمكانه أن يعتمد رفض إصداره ما لم يرغب فيه

¹-تقابلها المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر .

²-أونيسي ليندة، " الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " ،مجلة البحوث القانونية،المركز الجامعي بأفلو،العدد الأول،2020، ص 456.

³-هدى بقة،الإختصاص التشريعي....،المرجع السابق، ص 83.

⁴-هناك خلاف فقهي بشأن الطبيعة القانونية للإصدار هل هو يعد عملا تشريعيا أو أنه مجرد عمل تنفيذي؟ غير أن الراجح هو أن القانون قبل الإصدار لا وجود له سوى في شكل نص تشريعي، عليه يعتبر هذا الإجراء من بين المراحل المهمة التي يمر بها العمل التشريعي.

-لإستزادة راجع :لوناسي ججيقة،السلطة التشريعية ...،المرجع السابق، ص 176.

دون اللجوء لإجراءات الاعتراض الأخرى بإعتبار أنه لا يوجد ما يمكن بواسطته التصدي لهذه الحالة وتقادي تجميد أو عرقلة العمل التشريعي.

بيدوا من خلال نص المادة التي تضمنت الإصدار أن سلطة رئيس الجمهورية في ممارستها تقديرية لا ترتبط بجزء في حالة عدم القيام بها، عكس أحكام دستورية أخرى تنص على جزاءات سياسية في حالة عدم التقيد بالأجل¹، إذن لا يعتبر هذا الإجراء شكلي فقط يقوم به لإخراج القانون للوجود، وإلا لكان على المؤسس إشراك رئيس الم.ش.و ورئيس مجلس الأمة في هذه الصلاحية بالموازاة مع منحها له، بحيث في حال عزوفه عن إصدار القانون يتولى أحد رؤساء الغرفتين إصداره.

فسلطة إدخال النصوص القانونية المصادق عليها على مستوى البرلمان حيز النفاذ كان واجبا²، لكن فيما بعد تحول لإختياري، بل أصبحت هذه الصلاحية سلطة تقديرية شخصية وعملا سياديا وسلاحا مهما في يد رئيس الجمهورية، خاصة مع المدة الطويلة الممنوحة له للقيام بإصدار (30 يوم)³، كما أن تقييد المؤسس الدستوري له بأجل معين لا يعد ذلك ضمانا كافية لصالح الهيئة النيابية، بإعتبار أن له أن يقطع هذا الأجل بإستعماله

¹-لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية...، المرجع السابق، ص 92.

-في نفس السياق: نصت المادة 138 (تقابلها المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020) أنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل 75 يوم من تاريخ إيداعه يصدره رئيس الجمهورية كما هو في شكل أمر، بالتالي هو جزء سياسي فرضه المؤسس الدستوري على السلطة التشريعية يتمثل في تجريدتها من إختصاصها في التشريع، ما كان يستوجب عليه أن يقره بالنسبة لمؤسسة الرئاسة في الكثير من الصلاحيات وفق ما تفرضه قواعد الموازنة بين السلطتين فعدم قيامه بذلك إثبات آخر على إرادته منذ البداية في تحصين مكانه هذه الأخيرة على مستوى مؤسسات الدولة كلها.

²-بموجب دستور 1963 والذي كان واضحا فيما يخص هذه المسألة، حدد أجل الإصدار ب10 أيام وقرر جزاء عدم تقييد رئيس الجمهورية بهذه المدة إصدار المجلس الوطني للقانون، ما يؤكد في مناسبة أخرى أن دستور 1963 كان نوعا ما أحسن فبغض النظر عن كونه عمل على تقوية مكانة مؤسسة الرئاسة ألا أنه بالمقابل دعم في بعض الجوانب مكانة المجلس الوطني.

³-لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية....، المرجع السابق، ص 177-179.

لحقه في طلب مداولة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري ،أو أن يتمتع عن ذلك إلى غاية إقضاء المدة بذلك يكون الإمتناع مطلقا يؤدي بالنص التشريعي للمجهول.

لم ينص الدستور على مصير القانون في حال رفض رئيس الجمهورية إصداره بالتالي زواله كليا ،ف طالما إعتبر الإصدار الرئاسي في الجزائر إجراء تنفيذي بموجبه تقوم مؤسسة الرئاسة بإعطاء القوة التنفيذية للقوانين المصوت عليها على مستوى السلطة التشريعية ،فهذا القول وإن كان صحيحا في مجمله إلا أنه أغفل وتجاهل الوظيفة والطبيعة الحقيقية للإصدار بالنظر إلى طبيعة النظام الدستوري الجزائري ،فكل منهما تضيفان عليه تكييفا خاصا به ،كما تجعلان منه فعليا حق إعتراض من نوع خاص بيد رئيس الجمهورية على القوانين المصادق عليها في البرلمان وعدم رضاه على محتواها¹ ومشاركة تنتج أثر سلبي على العملية التشريعية.

إن التشريع بمجرد إصداره يعتبر موجود من الناحية الرسمية ،لكن نفاذه وإنتاجه لإثارة القانونية لا يمكن من دون نشره في الجريدة الرسمية ليصبح معلوم للجميع ولا يعذر أحد بجهله² ،ويتميز النشر عن إجراء الإصدار كونه الآلية التي تمكن القانون الدخول حيز التنفيذ ،بينما الأول من يجعله قابلا للمعارضة لكونه أصبح معلوم من قبل المخاطبين به³ ويعد المرحلة الأخيرة قانونيا لإكمال العمل التشريعي.

كما تعد اللوائح التنفيذية ذات أهمية بالغة في وضع النصوص القانونية قيد التنفيذ فنظرا لإتسام بعض منها بالعمومية وعدم الدقة من المستحيل تنفيذها دونها ،ما يمكن السلطة التنفيذية التدخل عن طريق رئيسها في مسألة أخرى في مهام ووظائف مؤسسة التشريع في الجزائر ،حيث لم يكتف المؤسس الدستوري بمنح رئيس الجمهورية أدوات قانونية كافية لعرقلة

¹-بن قارة محمد مهاد ،خصوصية السلطة التشريعية...،المرجع السابق ،ص 97.

²-أنظر المادة 74 من تعديل 2016 التي تقابلها المادة 78 بموجب تعديل 2020 سالف الذكر.

³-غريسي العيد ،مظاهر تدخل...،المرجع السابق ،ص 536.

العمل التشريعي فحسب ،بل متعه بصلاحيات تمس صميم سيادة وإستقلالية السلطة التشريعية تسمح له بالتفوق عليها في كل الحالات.

إن إجراء الإصدار وعملية النشر بالمفهوم السابق تتعارض مع الديمقراطية التي تقوم على أساس السيادة الشعبية ،إذ يستطيع رئيس الجمهورية رفض إرادة نواب وأعضاء البرلمان بإعتبارهم ممثلو الشعب ،ما يجعل منه يصبح صاحب السيادة الفعلية في التشريع ورأي البرلمان لا يعدوا عن مجرد رأي استشاري عبر كل مراحل إعداد النصوص القانونية¹.

في الأخير من الواجب على رئيس الجمهورية عدم الإمتناع عن إصدار القانون حتى لا يبقى دون تنفيذ ،فبقاءه بدونه يشكل إعتداء جسم على مؤسسة التشريع والذي تعتبره بعض الأنظمة خيانة عظمى ،فإمتناعه عن ذلك يترتب عنه تحول سلطة الإعتراض على القانون من مؤقتة إلى مستمرة غير محدد قد يصل حد المطلق ،بالتالي مساس خطير بأحد أهم مهام مؤسسة من مؤسسات الدولة².

إن ضرورة إعادة المؤسس الدستوري النظر في جوانب هذه السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية بات ضروري على الأقل بإلزامه إصدار القانون في مدة أقل من المفروضة حاليا وترتيب جزاء على عدم إصداره للنص القانوني بتحمله مسؤولية سياسية تلزمه عدم إستعمال هذه الآلية كوسيلة إعتراض على قرارات البرلمان ،وتقليص بعض صلاحيته التشريعية التي تعتبر في الواقع محاصرة فعلية من كل الجوانب للسلطة التشريعية وحد آخر يحد من فعاليتها.

¹-مزياني لونا، إنتقاء السيادة...،المرجع السابق ،ص 173.

²-دايم نوال ،مدى التوازن...،المرجع السابق ،ص 89.

المطلب الثالث : إنفراد السلطة التنفيذية بالإختصاص التشريعي

منح المؤسس الدستوري الجزائري بداية من سنة 1976¹ لرئيس الجمهورية صفة المشرع، بحيث بات يشرع جنبا إلى جنب مع البرلمان، فلم يكتف تخويله من آليات ما يجعله يشترك في العملية التشريعية كطرف عبر كل المراحل، بل وخصه بسلطة تجعل منه ينفرد بالإختصاص التشريعي في المجال المخصص على سبيل الحصر للبرلمان، ووضع قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة للجميع في الحالات المنصوص عليها دستوريا² بواسطة ما يسمى بالتشريع بالأوامر³، ما يمكنه من الحلول محل المشرع الأصلي وكل ما يصاحب ذلك

¹- لقد تراجع المؤسس الدستوري عن منح هذا الإختصاص لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1989، باعتبار أنه أول دستور قانون كان متجه صراحة نحو تكريس بعض مبادئ دولة القانون كالتعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات ولو في حدود الممارسة النظرية، لأن هذه السلطة تعد تدخل صارخ في المجال التشريعي للبرلمان، بالتالي مساس بمبدأ الفصل بين السلطات بطريقة مباشرة، إلا أن الأحداث التي وقعت بداية من سنة 1992 حتمت اللجوء للأوامر التشريعية لتسيير مرحلة الأزمة كمعيار نافس الدستور آنذاك إتخذها رئيس الدولة، غير أننا نرى في هذا الصدد أنه ليس فقط معيار نافس الدستور بل همشه وحل محله كآليات غير دستورية فرضتها الحالة الإستثنائية للبلاد في تلك الحقبة.

²- لعل منح هذه السلطة لرئيس الجمهورية في الحالات التي يغيب فيها البرلمان سواء بسبب العطلة البرلمانية أو الشغور أو حتى الحالة الإستثنائية يكون منطقي، بحيث من غير المعقول أن تترك الدولة من دون سلطة تتولى وضع قواعد تكتسي الطابع القانوني لمواجهة ما قد تعترض له من ظروف تستوجب ضرورة تنظيمها، لكن غير منطقي هو ما يعرفه النظام السياسي الجزائري في هذه المسألة بالخصوص، حيث أثبتت الممارسة العملية أنه في الكثير من الحالات إن لم نقل كلها تم اللجوء إلى هذه الآلية لتمرير مشاريع قوانين كان من الممكن أن تلقى معارضة وصدى يمسه مكانة رئيس الجمهورية، وما يؤكد ذلك ما قام به الرئيس سنة 2007، حيث قام بإصدار أمر رئاسي بإستيراد البطاطا في أول يوم كان يلي عطلة البرلمان ونفس الشيء لجملة كبيرة من القوانين التي كانت عبارة عن أوامر رئاسية، بالتالي مفهوم التشريع بالأوامر في جل الأنظمة العالمية يختلف عن مفهومه وخلفياته في الجزائر.

³- لم يمنح لرئيس الجمهورية في فرنسا سلطة إصدار أوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية، إلا بعد الإصلاحات التي عرفتها فرنسا سنة 1958 وقيام الجمهورية الخامسة.

من سلطة إلغاء وتعديل تشريعات قائمة بذاتها أو وضع تشريعات جديدة ،بالتالي إخلال بصورة مباشرة لصميم وظيفة السلطة التشريعية (الفرع الأول).

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة إنشاء قواعد قانونية موازية لسلطة البرلمان فكل ما يخرج عن المجال المخصص لهذا الأخير يدخل ضمن إختصاصه ،مانحا له بذلك مجالا غير محدود من خلال اللوائح التنظيمية المستقلة ،ما يجعل من هذه الآلية أداة دستورية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع وضمان أن يعود مبدأ حصر مجال تشريع السلطة التشريعية بالإيجاب على ممارسة لها فحظه بأهمية كبيرة ومركز ممتاز في مجال سن القوانين حتى بالمفهوم الضيق ،ما يسمح له بتجاوز إرادة المشرع الفعلي في الكثير من المواضيع وتهميشها للإفراد بتتظيمها وحده ووفقا لما يناسبه (الفرع الثاني).

الفرع الأول :التشريع بالأوامر مزاحمة فعلية للبرلمان في ممارسة إختصاصه

تعتبر سلطة التشريع بالأوامر من أخطر السلطات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان ،كونها تسمح له بالتشريع في المجال المخصص أساسا له بصفة إنفرادية ومزاحمة له¹ ولسلطته وسيادته في إعداد النصوص القانونية المنظمة للأفراد في المجتمع ،باعتبارهم نواب لهم من المفترض أنهم يحرصون على تحقيق الصالح العام للشعب الذي إختارهم.

فرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يمثل جهاز أساسي في السلطة التشريعية يتحكم فيها بجملة من الوسائل والآليات تعد الأوامر أهمها لما لها من قوة القانون مباشرة دون الحاجة للعودة له ،أو منحه تفويض مسبق من الهيئة المكلفة بالتشريع ،أو حتى إعطاء هذا الحق للوزير الأول فبالرغم من إعتبره فعليا مجرد منسق ومنفذ لبرنامج ،لكن

¹ - هدى بقة ،الإختصاص التشريعي ...،المرجع السابق ،ص 127.

إحتكاره لممارسته بصفة شخصية وبمبادرة منه فحسب ،تثبت أن الواقع هو تحكمه في هذه السلطة لوحده¹.

حدد مجال التشريع عن طريق الأوامر في نص المادة 142 من الدستور وتعرض على البرلمان ليصادق عليها دون مناقشة²، ولعل عرضها على المجلس لا يعدو عن كونه مجرد إخطار للنواب من أجل الموافقة الشكلية فقط عليها ،ذلك أنها واقعيًا تكتسب قوة القانون بصورها مباشرة وتدخل حيز التنفيذ وتنتج آثارها القانونية ،ما يؤكد ضعف البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية في ظل تمتعها بكل هذه الإمتيازات.

إن كنا قد إنتهينا إلى أن رئيس الجمهورية في الجزائر يمارس سلطة التشريع بالأوامر دون إذن من البرلمان³ ،إلا أنه يمكن إعتبار هذه الطريقة في التشريع قد ساهمت في تقويته وتطويره ،لاسيما وأن بعضا منه يطغى عليه الطابع الإستعجالي ،خاصة في ظل صعوبة تعديل جدول أعمال البرلمان إلا بتدخل الحكومة وفتح غطاء الأولوية وطول الإجراءات التي أوجبت اللجوء للأوامر لتجاوز ذلك ،لكن بالمقابل سبب الإفراط في إستعمالها منازعة البرلمان في إختصاصه ،كما أن الجمع بين التشريع بالأوامر وسلطة التنظيم قد يؤدي إلى

¹-ردادة نور الدين ،التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ،جامعة منتوري ،قسنطينة ،2005-2006 ،ص 9.

²-للإشارة فقط :في النظام الفرنسي تعرض الأوامر على مجلس الوزراء بعدها يوقعها رئيس الجمهورية الذي له حق رفض ذلك ،وتخضع بعدها لرقابة المساواة على مستوى مجلس الدولة بإعتبار أنها أعمال ذات طبيعة إدارية ،وبعد صدور الأمر لا يمكن تعديله إلا عن طريق قانون برلماني.

-Helene Simonian-gineste ,l'essentiel du droit constitutionnel ,8^e édition ,ellipses éditions ,Paris ,2014, P 133.

³-عكس دستور 1963 الذي منح هذه السلطة لمؤسسة الرئاسة لكن بعد الحصول على إذن وترخيص من المجلس الوطني وهو ما يعرف بالتفويض ،بحيث تفوض السلطة التشريعية إختصاصها التشريعي لرئيس الجمهورية لمدة معينة.

إفراغ نص المادة 140 من الدستور (تقابلها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020) من محتواها ومضاعفة النصوص الصادرة بذلك¹ يهيمش دور السلطة التشريعية.

إن دستور 1996 شأنه شأن الدساتير السابقة بإستثناء دستور 1989 نص على أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية يجب عرضها على البرلمان ليبيدي رأيه فيها سواء بالموافقة عليها أو رفضها²، كوسيلة رقابة نظرية عليها إلا أنها فعليا تبقى محدودة وعديمة الأثر.³

يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر بضوابط نص عليها المؤسس الدستوري في نص المادة 142 أهمها شعور الم.ش.و. وتتعدد أسباب ذلك⁴، ففي هذه الحالة يكون الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود طبقا للدستور للسلطة التشريعية لكن الوضع لا يمس وجود مجلس الأمة⁵ لأن الشغور يطال الغرفة السفلى فقط، ما يستوجب إنتقال الإختصاص إليها، غير أن الواقع عكس ذلك ما يدفعنا في ممارسة أخرى للتساؤل عن دور هذا المجلس؟

¹-بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري...، المرجع السابق، ص 191.

²-إن الأوامر في ظل صمت المؤسس الدستوري بخصوص مسألة طبيعتها القانونية فتح المجال للفقه ليكيف هذه النصوص، حيث ميزوا بين مرحلتين قبل مصادقة البرلمان عليها تعد أعمال إدارية كونها صادرة عن إدارة مركزية يمكن الطعن في مشروعيتها أمام مجلس الدولة حسب نص المادة 9 من القانون 98-01، أما بعد مصادقة البرلمان عليها فإنها تكتسي صفة النص القانوني بالتالي تحصن من الرقابة القضائية، غير أنه يمكن تحريك رقابة على دستوريته حسب نص المادة 186 (تقابلها المادة 190 بموجب تعديل 2020) كونها من طائفة القوانين العادية الخاضعة للرقابة الإختيارية للمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) بعد إخطار الجهات المعنية.

³-عيادي سعاد، الإختصاصات التشريعية...، المرجع السابق، ص 55.

⁴-راجع على سبيل المثال المواد : 96 و 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (تقابلها المواد 108 و 151 من تعديل 2020 سالف الذكر).

⁵-خرباشي عقيلة، " التشريع عن طريق الأوامر "، مجلة الدراسات القانونية، العدد 3، الجزائر، 2009، ص 8.

إن إتخاذ الأوامر يجب أن يتم على مستوى مجلس الوزراء وعلميا هذا الجهاز لا يمثل سوى هيئة تحت السلطة المباشرة لرئيس الجمهورية ،بالتالي لن يجد أي صعوبة في تحقيق هذا الشرط ،فلا داعي هنا للحديث عن تأثير الأغلبية البرلمانية التي عادة ما ينتمي لها معظم الوزراء¹.

إن مجال الأوامر مقيد من حيث الموضوع ،فلا ينبغي أن يلجأ إليه رئيس الجمهورية مثلا فيما يخص قانون المالية العادي أو التكميلي بإستثناء الحالة المذكورة في نص المادة 138 ،أيضا القوانين العضوية² ،غير أن مؤسسة الرئاسة لم تحترم ذلك ففيما يخص الموضوع الأول رغم إثارة ذوي الإختصاص له لدى لجوئها إلى التشريع بالأوامر فيه وإعتبروا ذلك غير دستوري³ لكن لم يؤثر ذلك على سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة هذه الصلاحية في هذا المجال ،كما أنه حتى فيما يخص الموضوع الثاني هناك حديث حاليا بعد حل البرلمان عن إمكانية إصدار رئيس الجمهورية لقانون الإنتخابات بموجب أمر رئاسي.

إن اللجوء إلى الأوامر وإشترط الموافقة عليها من قبل البرلمان في ظل النظام الحالي المتحكم بشكل مطلق في المؤسسات والأحزاب وحتى الأشخاص يبقى دون جدوى ،بل وحتى في ظل تغيير المعطيات والظروف السياسية ،كما سيكون مستحيل الحدوث حتى في ظل وجود أغلبية معارضة لأنها تخشى الحل ،بالتالي تفضل الموافقة على الأمر بدل مواجهة الرئيس ولو أن مضمون النص لا يتماشى ورأيها ،خصوصا في ظل فرض التصويت عليه دون مناقشة وتصبح لاغية في حالة عدم رفضها.

¹-خرياشي عقيلة ،العلاقة الوظيفية ...،المرجع السابق ،ص 55

²-رغم عدم توضيح المؤسس الدستوري لهذه المسألة ،إلا أن تحليل محتوى المواد التي تضمنت هذه الطائفة من القوانين تؤكد عدم إدراجها ضمن إختصاص التشريع بالأوامر بالنظر لطبيعتها الخاصة من حيث سموها وتعلقها بأحكام الدستور وتفسيرها من جهة ،وخضوعها للرقابة الإجبارية على دستوريته لمساسها بمجالات حساسة وجد مهمة ،وكذا الإجراءات المعقدة التي تنسم بها عملية سنها من تصويت ومناقشة ونصاب مصادقة عليها على مستوى الغرفتين من جهة أخرى.

³-بوشعير سعيد ،النظام السياسي ...،المرجع السابق ،ص 193.

إن أهم ما يمكن أن نستشفه من التعديل الدستوري لسنة 2016 أنه مس حالة تشريع رئيس الجمهورية في حال غياب البرلمان بسبب العطلة ،حيث كان بموجب دستور 1976 يتقاسم هذه السلطة مع الم.ش.و بإعتبار أن البرلمان يجتمع في دورتين مدة كل دورة أربعة أشهر بالتالي المدة المتبقية 8 أشهر نفس مدة تشريع البرلمان ،بعدها المؤسس بموجب دستور 1996 قلص هذه المدة إلى أربعة أشهر كون عدد الدورات ثلاثة مدة كل واحدة 4 أشهر ،بعدها في تعديل 2016 قلصت المدة لشهرين بإعتبار البرلمان يجتمع في دورة واحدة مدتها 10 أشهر¹ إذن هذا من بين أهم الإصلاحات التي يمكن أن نذكرها بالرغم من أنها بالمجمل لا تؤثر على سلطة مؤسسة الرئاسة في حالة ممارستها لهذا الإختصاص ،كما يعد شرط أخذ رأي مجلس الدولة مجرد إجراء شكلي لا يلزمها بأي حال من الأحوال.

هناك حالة أخرى يمكن لرئيس الجمهورية التشريع فيها بالأوامر هي الحالة الإستثنائية بحيث يوقف العمل بالدستور وتجمع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية ،ليتولى تنظيم المرحلة بواسطة التشريع بهذه الآلية ،تجدر الإشارة إلى أن الكثير يعتبرون الأوامر المتخذة في هذه الحالة تعد أعمال سيادة بالتالي مستبعدة من الرقابة القضائية ،أما فيما يخص رقابة المجلس الدستوري ،فتجميد الدستور وفق ما يستدعيه الوضع يتبعه إنعدام فكرة دستورية القوانين².

إذن مشاركة البرلمان في صلب إختصاصه التشريعي يعد مساس بالسيادة التشريعية له ،وإن كانت سلطة رئيس الجمهورية هنا تجد مبررها في الظروف الإستثنائية وحالات الضرورة ،مع ذلك فهي تبقى تشكل خرقا للمجال التشريعي لصاحب الإختصاص الأصيل في إطار الإقتحام المباشر له من طرف رئيس الجمهورية³ ،فتحولت هذه الآلية من أداة

¹-أنظر المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 سالف الذكر .

²-أومايوسف محمد ،عن طبيعة الرئاسوية ...،المرجع السابق ،ص 282.

³-بوظارن سعاد ،الآليات الدستورية ...،المرجع السابق ،ص 82.

تخلق التوازن المؤسساتي خاصة في حالة غياب البرلمان لوسيلة ساهمت بشكل كبير في الإخلال بهذا التوازن ،بالنظر للكّم الهائل للأوامر مقارنة بالتشريع البرلماني ،ضف إلى ذلك أن جميع المجالات الحساسة والهامة قد نظمت بأوامر ما يفرض ضرورة مراجعة هذه السلطة وتقيدها بشروط فعلية تحد من إستعمالها المفرط.

الفرع الثاني :التشريع الموازي سلطة رئاسية غير مقيدة

إن تزايد متطلبات الحياة وتطورها في العصر الحالي أدى لإعادة النظر في العديد من الإختصاصات والصلاحيات الممنوحة للسلطات خاصة التنفيذية ،بهدف مواجهة هذه المتطلبات بآليات وطرق أسرع وأبسط ،ما دفع لتحديد صلاحيات البرلمان في مجالات معنية بالمقابل منح رئيس الجمهورية على وجه الخصوص إختصاصات عديدة وواسعة ،فبعدما كان مجال التشريع حكر على البرلمان بوصفه المشرع الأصلي بدأ التخلي على هذا المبدأ تدريجيا بالرجوع لعدة إعتبرات أهمها عدم إمتلاكه الوسائل والتقنيات التي تسمح له بمعالجة بعض المسائل والشؤون بدقة وبسرعة بالنظر لطول وبطيء الإجراءات التشريعية ،بالتالي لجأت الدول في دساتيرها لمنح رئيس الجمهورية سلطة وضع قواعد لها نفس قوة التشريع البرلماني وتوازيه وفي مجالات أوسع وغير مقيدة بواسطة ما يعرف بالسلطة التنظيمية المستقلة¹.

إن تحديد مجال القانون يتم على أساس أهمية وخطورة وعمومية المواضيع التي يندرج تحته ،غير أنه ولأسباب عديدة بات البرلمان عاجز عن تلبية الكم الهائل من الحالات التي

¹-إن التنظيم المستقل لا يعد تنفيذا بل هو ينشئ قواعد عامة ومجردة جديدة ومستقلة عن مجال القانون ،لذا فإن رئيس الجمهورية كسلطة منتخبة وحائزة على الشرعية التي ينالها البرلمان أو ربما تفوق ذلك ينشئ قواعد جديدة مثله مثل البرلمان ،بل يتميز عنه كون مجاله واسع وغير محصور عكس القانون.

-للاستزادة راجع :بن دحو نور الدين ،السلطة المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2016، ص 72.

تستوجب تنظيمها ،سواء من الناحية المادية أو الزمنية ما أخذ كتبرير لإقحام السلطة التنفيذية ،فالبصر من أن المواضيع التي تدخل ضمن إختصاص هذا الأخير على العموم أقل أهمية وحساسية بالمقارنة مع تلك التي يختص فيها البرلمان ،إلا أن التفوق الكمي للتنظيمات تسبب في تفوق من نوع آخر هو التفوق التنفيذي ،الذي يزداد تركيزا على حساب الهيئة التشريعية¹ ،بالإضافة لكونه مجال واسع غير مقيد يبسط فيه رئيس الجمهورية سلطته التشريعية.

إن فتح مجال التشريع الرئاسي بموجب اللوائح التنظيمية المستقلة وبالمقابل تقيد سلطة البرلمان ظاهرة عامة كرستها الأنظمة الحديثة ،سواء بموجب الدساتير أو التفسيرات الواسعة من قبل المحاكم أو المجالس المختصة ،التي تكون غالبا في صالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ،وما ضاعف من ذلك هو الإعتماد بشكل مبالغ فيه على التعريف المادي للقانون مما قلص دور البرلمان في التشريع².

فمسايرة لذلك منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة وضع قواعد إنشائية موازية لتلك التي يعدها البرلمان وفق نص المادة 143 من الدستور³ ،تختلف الدساتير من دولة الأخرى حسب طبيعة النظام المتبني في تحديد الجهة الموكلة لها ممارسة

¹ -بن سريّة سعاد ،مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ،ط 1 ،دار بلقيس للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2010 ،ص 149.

² -جاءت فكرة إشراك رئيس الجمهورية في مجال التشريع كنتيجة لسياسة تقوية مركز السلطة التنفيذية في فرنسا بعد أن أثبت النظام البرلماني فشله في مواجهة الأزمات التي كانت تتخبط فيها ،فجوهر هذه القاعدة يتلخص في منح سلطة يتمكن بواسطتها رئيس الجمهورية من وضع قواعد قانونية ،كان أثر ذلك يتركز بالأخص حول تجزئة مجال القانون وتقسيمه بين مؤسسة التشريع ومؤسسة التنفيذ في ظل حدود يفرضها الدستور ،هكذا تتجلى سلطة مؤسسة الرئاسة في التشريع في كل الميادين التي تخرج عن نطاق المواضيع التي أحالها المؤسس حصرا للقانون ونتيجة لذلك غدت السلطة التنفيذية هيئة مشرعة بآتم معنى الكلمة.

-لإستزادة راجع :بن قارة محمد مهاد ،خصوصية السلطة التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 55.

³ -أنظر المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

السلطة التنظيمية، في الجزائر ونظرا لطبيعة النظام السياسي ورغم تبيين الإزدواجية التنفيذية منذ سنة 1998، إلا أن هذا الإختصاص بقي حكرا على رئيس الجمهورية، في حين منح للوزير الأول صلاحية تنفيذها¹.

إن العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية وإن كانت وظيفة كل منهما واضحة من حيث المبدأ على أساس أن المهام التنفيذية موكلة لرئيس الجمهورية والحكومة أما المهام التشريعية للبرلمان، إلا أن المسألة تبقى عالقة فيما يتعلق بإصدارهما لتصرفات تظهر في شكل قواعد عامة، مجردة وملزمة تسمى قواعد تشريعية أو تنظيمية² ما يستوجب وضع آليات تمنع تجاوز أي سلطة لمجالها المخصص لها أو تقيد حدود ممارستها لهذه الصلاحية.

فالممارسة تثبت عدة مشاكل حول تداخل الإختصاص بينهما، حيث يمكن للقانون أن يتدخل في المجال المخصص التنظيم والعكس صحيح، فتقاربا لذلك يعمل كل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة على الحد من ذلك بفرض إحترام مجال كل منهما، فالأول يقوم بفحص مدى إحترام تطبيق قواعد توزيع الإختصاص التشريعي بين الحكومة والبرلمان، بينما يقوم الثاني بلعب دور كبير وفعال في رسم الحدود بينهما من خلال ممارسة رقابته على القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الإدارة المركزية³.

¹ - نعتقد أن نية المؤسس الدستوري كانت تهدف إلى إعطاء أولوية للتنظيم المستقل الذي يتولاها رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين الموكلة مهمتها للوزير الأول، لذلك جاء النص المتضمن لها مدمجا للسلطتين معا، لكن مانحا الأولوية لأحدهما وهي التنظيم المستقل مدرجا تحتها السلطة التنظيمية المشتقة لحاجة المراسيم الرئاسية للتنفيذ.

² - عمير نعيمة، "الحدود الدستورية بين مجال التنظيم والقانون"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص 7.

³ - بلحاج نسيم، "العلاقة بين النصوص التنظيمية والتشريعية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 19، الجزائر، 2008، ص 34.

مع ذلك فإن هذا لا ينفي وجود غموض في الحدود بين سلطة التشريع الممنوحة للبرلمان والتنظيم للرئيس ، لأنها غير واضحة المعالم بسبب الإبهام والغموض الذي يحيط بالعلاقة الدستورية بينهما ، فرغم وجود قانون عضوي ينظم العلاقة بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة ، إلا أننا نلاحظ عدم إحترام كلا السلطتين لحدودهما¹ ، خاصة من جانب السلطة التنفيذية لما تتمتع به من صلاحيات واسعة منحها الدستور لها في مواجهة البرلمان.

كما أن الممارسة العملية أثبتت عدم خضوع أي مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية للرقابة على دستوريته ، بالرغم من دخولها في نطاق رقابة المجلس الدستوري حسب نص المادة 186 من الدستور² ، لعل السبب الأساسي في ذلك عزوف أصحاب الإختصاص عن إخطار المجلس الدستوري لممارسة مهامه³ ، مما حاول المؤسس الدستوري سنة 2016 تداركه بتوسيع مجال الإخطار ليطال المعارضة بالرغم من النسبة الكبيرة التي فرضها.

¹- للإشارة : فإن الواقع العملي يؤكد بأن علاقات التعاون بين السلطتين تجعل قواعد توزيع الإختصاصين نظرية لا أكثر ، فالحكومة قد تسمح بتوسيع المجال التشريعي على حساب التنظيمي بإعتبار أنها تتحكم في العملية التشريعية ، بالتالي تسمح بتمرير إقتراحات تعد تعديا على الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية ولا تعترض عليها ، ولعل الدافع من وراء ذلك قناعتها بأن البرلمان لا يمكن له أن يخالف توجهاته وأن المصالح بينهما تبقى مشتركة.

²- أنظر المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر .

³- في نفس السياق : لقد إستغرب الأستاذ محمد بجاوي من الإنتقادات والتساؤلات التي ثارت حول تواضع إجتهاادات وإنجازات المجلس الدستوري من قبل الطبقة السياسية والصحفيين ، وحتى المواطنين في ظل عدم إدراكهم أن ضعف المجلس الدستوري وعدم فعاليته بخصوص حالات خرق الدستور بالرغم من باقي العراقيل هو حقيقة أنه لا يملك حق الإخطار الذاتي والتلقائي وعزوف أصحاب الإختصاص عن ممارسة حقهم .

- للإستزادة راجع : بجاوي محمد ، المجلس الدستوري " صلاحيات إنجازات وأفاق " ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة

العدد 5 ، الجزائر ، 2004 ، ص 40 .

أيضا الوزير الأول بالإضافة لإستحداثه لآلية جديدة هي الدفع بعدم دستورية القوانين والتنظيمات التي فتحت المجال للمواطنين لتحريك رقابة على قانون أو تنظيم غير دستوري قد تضرر منه وذلك بمناسبة دعوى مرفوعة أمام أحد الجهات القضائية العادية أو الإدارية ويحال الطعن للمجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا)¹، إلا أنه بالرغم من توسيع مجال الإخطار إلا أن ممارسته عمليا تبقى شبه منعدمة خاصة في مجال التنظيمات ،ما تؤكده الإحصائيات المحتشمة لهذا المجلس منذ تأسيسه سنة 1996.

في الأخير نجد أن السلطة التنظيمية التي يختص بها رئيس الجمهورية هي سلطة أصلية تستمد مرجعيتها من الدستور مباشرة ،ما يضيف عليها إستقرار وديمومة في ممارستها فهي سلطة واسعة النطاق ودون رقابة فعلية عليها ،ما إنعكس سلبا على صاحب الإختصاص الأصلي ،وساهم بشكل كبير في تنامي الدور التشريعي لمؤسسة الرئاسة².

إذن كل هذه الإعتبارات كرست تفوق السلطة الرئاسية على السلطة التشريعية في مجال التشريع لتمتعها بحرية كبيرة في مجال التنظيم في ظل قيود شكلية لا أكثر ،بالمقابل فرض قيود موضوعية وجادة تواجهها السلطة التشريعية في مجال ممارستها لدورها التشريعي فتمس سبب وجودها³ ،ما نجم عنه إنقلاب الأمور فبات رئيس الجمهورية هو المشرع الأصلي ،بينما البرلمان تحول إلى مشرع إستثنائي ما يفرض على المؤسس الدستوري في أي إصلاح دستوري لاحق أن يضع شروط فعلية لممارسة رئيس الجمهورية لسلطته ،بالمقابل منح البرلمان آليات تساهم في النهوض وتفعيل دوره والحد من هيمنته مؤسسة الرئاسة عليه.

¹ -راجع المواد 187-188-189 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تقابلها المواد 193-194-195 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر .

² -بوظارن سعاد ،الآليات الدستورية ...،المرجع السابق ،ص 74.

³ -بن أحمد سمير ،ضمانات إستقلالية ...،المرجع السابق ،ص 243.

المبحث الثاني : إنتقاء السيادة البرلمانية في الظروف غير عادية

إن الغاية من وضع التشريعات العادية هي معالجة مختلف الأوضاع والحالات في الظروف العادية المستقرة، إلا أنه من المستحيل إستمرار هذه الأوضاع والظروف على حالها حيث من الممكن أن تطرأ بعض الأمور الخطيرة كحدوث أزمات أو نزاعات داخلية أو خارجية لا يمكن مواجهتها بالتشريعات العادية، بل يستدعي ذلك إتخاذ إجراءات إستثنائية عاجلة وسريعة للحفاظ على إستقرار وأمن البلاد، حتى وإن كانت هذه الإجراءات غير مشروعة في الظروف العادية، فقد إتجهت غالبية الدساتير في الوقت المعاصر إلى منح الإختصاص بإتخاذ هذه الإجراءات لرئيس الدولة أو رئيس الجمهورية، نظرا لما تمتلكه السلطة التنفيذية من إمكانيات ووسائل غير محدودة تمكنها من إتخاذ ما يناسب من تدابير مع وضع ضوابط و قيود لممارسة الإختصاص التشريعي الإستثنائي الذي يختلف باختلاف الدساتير.

إن إستخدام نظرية الظروف الإستثنائية يمس بالعديد من الضمانات المطبقة في الظروف العادية خاصة مبدأ الفصل بين السلطات، لأن رئيس الجمهورية سيحل محل كل السلطات من بينها السلطة التشريعية، أي المساس بصلاحيات هذه الأخيرة التي تبقى معلقة على ما سيتخذه الرئيس وفقا لطبيعة الوضع ودرجة خطورته التي تختلف من حالة لأخرى ويختلف معها حجم السلطات التي تتمتع بها مؤسسة الرئاسة والتي ستباين معها درجة إضمحلال الدور التشريعي للبرلمان.

فوجد حالات يعلنها رئيس الجمهورية بمعزل عن الإرادة البرلمانية، إلا أن المؤسس إشتراط موافقة البرلمان على تمديدها وتتسم بأنها أقل خطورة من الحالات الأخرى تتمثل أساسا في حالة الطوارئ والحصار¹ (المطلب الأول).

قد أراد المؤسس الدستوري أن يأتي بتنظيم خاص للشرعية الإستثنائية في النظام الدستوري الجزائري، حيث كشف الشروط اللازمة لتطبيق الحالة الإستثنائية وحالة الحرب والسلطات غير عادية الممارسة في إطارهما وعن الوضع الساكن والجامد الذي يتواجد فيه البرلمان، لكن ربما الدافع الأساسي من وراء ذلك تقادي تصادم السلطات فيما بينها والصراع على من يسر الوضع، الذي من شأنه أن يزيد الخطر الذي يهدد الدولة وإستقرارها وسلامة ترابها وشعبها.

كما أن طبيعة البرلمان وإجراءات التشريع وعدم إمكانية تحقيق إجماع فيه يجعل منه عاجز عن مواجهة مثل هذه الظروف التي تستوجب توحيد القرارات والتدخل السريع لإستتاب الأمن وإعادة الإستقرار للبلاد ومؤسساته.

إلا أن غير منطقي فيما يخص المؤسس الدستوري هو نصه على تجميع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية في حالة الحرب والحالة الاستثنائية لكن فرضه إجتماع البرلمان بغرفتيه² وبقائه عاجز عن التدخل أو حتى المشاركة في إتخاذ التدابير اللازمة¹

¹- لم يميز المؤسس الدستوري بين حالتَي الطوارئ والحصار وأدرجهما في مادة واحدة بالرغم من إختلافهما من حيث الطبيعة والآثار، ما يجعل النص على درجة كبيرة من الخطورة لأنه يترك سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية لبيان وتحديد حجم وخطر كل حالة ليصبح المؤهل الوحيد للتمييز بين الضرورة الملحة لإعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار، ما يؤكد عدم دقة المؤسس في صياغته للمادة ويجعلها تتسم بالغموض والعمومية، خاصة وأن القانون العضوي الذي من المفترض أنه ينظم هاتين الحالتين لم يصدر بعد.

²- للإشارة فقط: فيما يخص الدستور الفرنسي ينص على إجتماع البرلمان بغرفتيه في حالات معينة تتمثل في المراجعة الدستورية أو في حالة الإستماع إلى تصريح رئيس الجمهورية حول إسقاط عضوية دول من دول الإتحاد الأوروبي.=

لتظهر سيطرة مؤسسة الرئاسة بشكل أوسع في ظل هذه الظروف عن طريق تهميش السلطة التشريعية والحلول محلها والتشريع عن طريق الأوامر ،بالتالي تنتفي مع هذه الإجراءات أي وجه للسيادة البرلمانية وضرورة أخذ رأي الهيئة الممثلة للشعب فيما يخص القرارات المتخذة التي يمكن أن تمس حرياته مباشرة (المطلب الثاني).

المطلب الأول :توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في حالة الحصار والطوارئ

إن مضمون الوضع الإستثنائي يقوم على أساس توسيع سلطات الجهاز التنفيذي بالمقابل إضمحلال دور السلطة التشريعية تدريجيا حسب كل حالة ومعها الضمانات القانونية لحماية الحريات العامة ،في سبيل ذلك عمدت كل الدول بما فيها الجزائر إلى تنظيم هذه الأوضاع بشكل يتناسب ودرجة خطورة كل منها ،ووضع خطط لتفادي دخول الدولة في حالة فوضى تهدد سلامة مواطنيها وترابها².

ما جعل مختلف الدساتير تمنح إختصاص تسيير هذه الفترات لمؤسسة الرئاسة ،نظرا لما تمتلكه من وسائل تسمح لها بتسيير الحالة مع وضع بعض الضوابط الشكلية لممارسة هذه السلطة الواسعة بالمقارنة مع الوضع العادي ،ومساسها مباشرة بعدة ضمانات لمفهوم

¹، 1^{er} ,l'essentiel du Droit constitutionnel et des institutions politique ,Remi Raheer : Voir --
édition ,édition studyrana ,Paris ,2014 ,P 67.

¹-إذا كان رئيس الجمهورية ينفرد بإعلان حالة الحرب وتتركز جميع السلطات بيده ويوقف العمل بالدستور ويسمو على كل السلطات لما يفرضه الوضع من إستعجال ،فما الداعي من ضرورة بقاء البرلمان مجتمعا ؟وما هو الدور الحقيقي الذي يلعبه خلال حالة الحرب ؟ولعل الدافع من ذلك هو إضفاء شرعية على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية وكذا تمكين النواب معاينة الوضع عن قرب ،فمن غير المعقول أن يبقى ممثلو الشعب في عطلة والبلاد في ذلك الوضع.

²-إن هاتان الحالتين قريبتان من بعضهما البعض غير أن الفروق الجوهرية بينهما تكمن في أن حالة الطوارئ تتسم بتوسيع سلطات الشرطة في مجال حفظ الأمن ،بالتالي تقييد الحريات العامة مع بقاء الحكم للسلطات المدنية ،أما حالة الحصار فتتميز بإنتقال السلطة للجيش بالإضافة إلى تقييد أشد للحريات العامة وإيقاف العمل السياسي.

-لإستزادة راجع :بلحاج صالح ،المؤسسات السياسية...،المرجع السابق ،ص 210.

الدولة أهمها مبدأ الفصل بين السلطات وحلول رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية وتقليص شبه كلي لصلاحياتها وتحويلها له إلى حين العودة للسير العادي لمؤسسات الدولة. بناء على ذلك يقرر رئيس الجمهورية في الجزائر حالة الطوارئ والحصار إذا دعت الضرورة الملحة (الفرع الأول).

إلا أن خطورة الإجراءات التي يمكن أن تتخذ في ظل هذه الحالات وتأثيرها المباشر على توازن ومكانة سلطات الدولة وكذا حقوق وحريات الأفراد إبانها يفرض حتمية تقيدتها نوعا ما ،ولو في حدود الممارسة الشكلية ببعض الشروط والقيود الواجب مراعاتها لإقرار هذه الحالات ،غير أنه عمليا تنكسر سلطة رئيس الجمهورية الواسعة على حساب إنعدام دور البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول :محدودية صلاحيات البرلمان في حالي الطوارئ والحصار

نصت المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ على حالة الطوارئ والحصار بحيث يقرر رئيس الجمهورية هاتين الحالتين لمدة محددة بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن وإستشارة كل من رئيس مجلس الأمة ،رئيس الم.ش.و ،الوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لإستقرار الوضع ،لكن لا يمكن تمديدتها إلا بموافقة البرلمان².

¹-تقابلها المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

²-لعل السؤال الذي يتبادر للأذهان فور رؤية هذا الشرط هو هل أخذت موافقة البرلمان في تمديد مدة إعلان حالة الطوارئ في الجزائر التي كانت في 9 فيفري 1992 إلى غاية 2012 ؟ وهل يعتبر هذا الإجراء دستوري كون أم مدة هذه الحالة كانت 12 شهر فقط؟الإجابة على هذه الأسئلة كانت بالممارسة الواقعية التي أكدت تحكم رئيس الجمهورية في كل السلطات مما يمنعها من ممارسة صلاحياتها ومواجهة إرادته ،فبالرغم من إقتراح حزب القوى الإشتراكية قانون إلغائها ،إلا أنه رفض بالنظر لكل العوائق التي تعترض المعارضة في الجزائر .

إن تفحص محتوى النصوص التي تضمنت هذه الحالات تصرح بأن المؤسس الدستوري لم يميز بين حالة الطوارئ والحصار إلا من حيث الترتيب، إضافة إلى ذلك منح لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى إحداها دون الأخرى وتاركا له مسألة السلطة التقديرية لتكييفها وتقييم الأوضاع عند الإعلان عنها.

فحالة الطوارئ تتخذ في الظروف الصعبة وتفاقم الأوضاع بإعتبار أمن وسلامة الدولة يفرض ذلك حتما، إذ يكون له الأولوية على حقوق وحرريات الأفراد من أجل ضمان إستمراريتها وحماية مؤسساتها، لكن مع الأخذ بعين الإعتبار معيار التوازن من حيث ضرورة الإهتمام بالصالح العام المشترك للحد من تدهور الوضع وكذا الإنفلات الخطير الذي قد يؤدي إلى تصعيد العنف، ما قد يتولد عنه حالة أكثر خطورة من هذه الحالة¹.

يترتب عن إعلان حالة الطوارئ تقييد الحريات العامة في مجالات محددة كت تنظيم تنقل الأشخاص والبضائع والتفتيش ليلا والحجر....إلخ، وقد تم إعلان حالة الطوارئ في الجزائر بسبب الأحداث التي عرفتها الدولة في سنة 1991 والإنزلاق الأمني الذي أدى إلى فرض عدة تدابير لمواجهتها بموجب المرسوم الرئاسي 92-44².

أما حالة الحصار تتصل بالأعمال التحزيبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد وهي حالة أكثر خطورة من الحالة السابقة وأقل درجة من الحالة الإستثنائية، عل إثرها يتم توسيع سلطات السلطة التنفيذية وتركيزها في يد رئيس الجمهورية، ما يسمح بتعطيل العمل بالدستور والقانون وتضييق أكبر للحقوق والحريات بالقدر الذي تستوجبه ضروريات حماية الدولة

¹ -سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2004-2005، ص 22.

² -مرسوم رئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعادة حالة الطوارئ، ج ر، عدد 10، الصادر في 9 فيفري 1992.

وأمنها وسلامة ترابها ،قد لجأ النظام الجزائري لإقرار حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي 91-196¹.

إن ما يمكن قوله إجمالاً عن حالة الحصار من حيث ممارسة السلطة الأمنية ،أنها تعطي للسلطات العسكرية صلاحيات تقلص بشكل كبير من حريات الأفراد لصالح ضرورة حماية مؤسسات الدولة الدستورية² مقارنة بحالة الطوارئ ،التي توسع صلاحيات السلطة التنفيذية وتتعدى في ذلك حدود التنفيذ لتصل لدائرة التشريع³.

عليه يمكن القول أن الفروق الأساسية بين الحالتين تتمثل في توسيع صلاحيات الشرطة في مجال حفظ الأمن فبالرغم من تقييد الحريات إلا أن الحكم يبقى بأيدي السلطات المدنية ،أما حالة الحصار فتتميز بانتقال السلطة إلى الجيش بالإضافة لتقييد أشد للحريات وإيقاف العمل السياسي⁴.

لقد نص الدستور على أنه يتم تنظيم حالة الطوارئ والحصار بموجب قانون عضوي إلا أن هذه المادة لا تزال حبر على ورق لأنها لم تصدر لحد الآن على الرغم من أن وجود هذا القانون سيرفع اللبس والغموض الذي يكثف النص المتضمن لهما ،فالمؤسس ذكرهما على الترتيب للإشارة لدرجة الخطورة ،لكن من جهة أخرى خصهما بنفس الإجراءات وبقي التمييز من ناحية التسمية فقط ،ما يستوجب فعلاً وضعه للإحاطة بجوانبها وتحديد الحد الأدنى من الضمانات التي يتمتع بها المواطنين إبان العمل بإحداهما ،وكذا بيان دور

¹-مرسوم رئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 ،المتضمن لإقرار حالة الحصار ،ج. ر. عدد 29 ،المؤرخ في 12 جوان 1991.

²-سحنين أحمد ،الحريات العامة...،المرجع السابق ،ص 28.

³-جابوري إسماعيل ،نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) ،مجلة دفاتر

السياسة والقانون ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،العدد الرابع ،2016 ،ص 36.

⁴-دايم نوال ،مدى التوازن...،المرجع السابق ،ص 94.

سلطات الرقابة التي تفرض على ممارسة رئيس الجمهورية للصلاحيات المقررة له في ظلها¹.

كما أن مضمون المادة المتعلقة بهذه الحالة تفرض تركيز السلطتين التنفيذية والتشريعية في يد رئي الجمهورية، مما ينعكس بدوره على العلاقة بين السلطتين ويضعف سلطاته في مجال التشريع، ما يعني سلبه دور المشرع من البرلمان وممارسة الوظيفة التشريعية بدلا منه²، ويظهر الإبعاد النسبي له من خلال السلطة التقديرية الواسعة لمؤسسة الرئاسة في تكييف الأوضاع وإقراره نوع الحالة بناء على نظرته الخاصة فقط، ولا يوجب له الدستور ولا أي نص قانوني آخر العودة للبرلمان لإشراكه في ذلك، فتظهر بذلك رغبة المؤسس الواضحة في تجنب تدخل البرلمان كمؤسسة ممثلة للشعب في تحديد درجة خطورة الوضع الإستثنائي، وكذا التدابير اللازمة التي يجب إتخاذها لإستتباب الأمن³.

غير أن المؤسس وإنطلاقا من مبدأ الحفاظ على إستقرار وأمن الدولة، أحال لرئيس الجمهورية تنظيم كل الأمور التي تدخل في ضمن إختصاص البرلمان بموجب الدستور المتمثلة أساسا في سن وإعداد النصوص القانونية كون أن المنظومة القانونية الموضوعية

¹- غضبان مبروك، غربي نجاه، "قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد العاشر، دون سنة، ص 16.

²- عيادي سعاد، الإختصاصات التشريعية....، المرجع السابق، ص 94.

³- لعل ضرورة إشراك البرلمان في تحديد التدابير الواجب إتخاذها في هذه الفترة يحقق نوع من التوازن بين ما تفرضه الأوضاع الإستثنائية وأيضاً ضرورة حماية حقوق وحريات الأفراد في ظلها ومنع التعدي عليها بإسم الظروف غير عادية التي قد تمر بها الدولة، بإعتبار أن البرلمان هو مجسد الإرادة الشعبية والمؤسسة التي من المفترض أنها تسهر دائما على حماية حقوق حريات الشعب من تعسف السلطة التنفيذية، إلا أنه من جهة أخرى قد يخلق هذا نوع من الفوضى بالرجوع للتشكيلات غير متجانسة داخل البرلمان خاصة في الجزائر والمستوى العام له ولأعضائه ونوابه ما قد يربط آثار عكسية من عدم إتفاق على سواء تكييف الحالة أو تحديد ما يلزم لمواجهتها، بالتالي إضاعة للوقت قد ينجر عنها تدهور الوضع بالتالي قد يكون هذا مبرر منطقي، لكن مع ذلك متطلبات الديمقراطية تفرض مشاركته في إتخاذ قرارات مهمة مثل هذه تتعلق بمصير الدولة.

لتنظيم الدولة في الأوضاع العادية تصبح عاجزة أمام ما قد يطرأ من مستجدات ،ما يدفع للخروج عنها و إقرار قواعد أخرى يقرها رئيس الجمهورية بإعتباره يتولى مسؤولية الدفاع عن الدولة في مثل هذه الظروف التي قد تتعرض لها ،ما يمنحه مركز أسمى وتفوق واضح على حساب باقي مؤسسات وسلطات الدولة.

لكن إن كان لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في تكييف هذه الحالات وإعلانها وتقرير الإجراءات اللازمة من منظوره لمواجهتها ،فما الداعي من إستشارة البرلمان مثلا ؟! بإعتبار أنه في كل الحالات تتوسع السلطات لصالحه ويتدخل كسلطة تشريعية أصلية ،فهذه الظروف تقتضي إتخاذ قرارات إستعجالية تتسم بالفعالية ،لكن في الوقت نفسه يجب الأخذ بعين الإعتبار الحفاظ على أدنى مقتضيات المشروعية القائمة على حماية الحقوق والحريات¹.

فالسلطات الإستثنائية الممنوحة لرئيس الجمهورية تشكل في حد ذاتها خطر على إختصاصات الهيئات الدستورية الأخرى ،في مقدمتها البرلمان بإعتبار أن عودته لممارسة مهامه التشريعية التي يستمدّها من صاحب السيادة مرهون بالقرار الرئاسي ،مما يؤكد من جديد هيمنة مؤسسة الرئاسة على العمل التشريعي وسبب عجز البرلمان عن إتخاذ موقف سريع حاسم حسب ما تقتضيه الظروف الإستثنائية ،فبات لرئيس الجمهورية المشرع الفعلي نظريا وواقعا².

إن هذا تتجلى سيطرة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على البرلمان سواء من حيث ممارسة السلطة التشريعية أو من حيث مشاركته في صنع القرار ،وتسير شؤون الدولة وفق ما تفرضه مقتضيات الدولة بالمفهوم الحديث من مبدأ الفصل بين السلطات وضرورة تحقيق موازنة بينها ،غير أن النظام السياسي الجزائري كرس دائما تفوق مؤسسة الرئاسة سواء في ظل السير العادي لمؤسسات الدولة لتتوسع بشكل كبير سلطته في

¹-لوشن دلال ،الصلاحيات التشريعية...،المرجع السابق ،ص 174.

²-مزنياني لونا ،إنتقاء السيادة...،المرجع السابق ،ص 208.

الظروف الإستثنائية من حالة طوارئ وحصار ،ما يفرض على المؤسس الدستوري ضرورة إعادة النظر وإشراك فعلي للبرلمان على الأقل في تحديدها والإعلان عنها.

الفرع الثاني :شكلية الشروط المفروضة على إقرار حالة الطوارئ والحصار

إن طبيعة الظروف الإستثنائية التي تمس مباشرة النظام العام ،إستقرار وأمن الدولة وسلامة التراب الوطني وممتلكات المواطنين¹ ،تحتّم إتخاذ تدابير خاصة قد تؤدي في الكثير من الحالات للتعدي على حريات الأفراد ،ما يستوجب إدراج شروط وقيود تحد من السلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية في ظل إعلان حالتها الطوارئ والحصار.

يعود سبب وضع هذه الشروط سواء الموضوعية أو الشكلية أساسا إلى أن إسناد الشرعية الإستثنائية لرئيس الجمهورية ينتج عنها ضرورة ضمان الحد الأدنى للحريات العامة بهدف تخفيف الصيغة الديكتاتورية والتسلطية التي يظهر بها أثناء ممارسته لهذه السلطات الإستثنائية عند إعلانه عن قيام حالتها الطوارئ والحصار ،ومن جهة أخرى حفاظا على قيامها وفق الحدود التي سطرها الدستور لها ،و ضمان لكي لا تتحول الرخصة التشريعية الخاصة بالوضع الإستثنائي إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا حد يوقفها².

تتمثل الشروط الدستورية لإعلان حالتها الطوارئ والحصار في الجزائر بإعتبار أن المؤسس أدرجاهما في نفس المادة بالتالي خصهما بنفس القيود ،خاصة في ظل غياب القانون العضوي المنظم لهما ،وصعوبة تحديد الشروط الموضوعية خاصة بكل حالة ،التي يمكن حصرها في شرط الضرورة الملحة فقط لعدم دقة النص الذي جاء بمفهوم واسع وفضفاض³، ما يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية¹ لتفسير ذلك وفق ما تراه بهذا يكون

¹-درع نبيلة ،" السلطة التنفيذية والحريات العامة في الظروف الإستثنائية ،دراسة تطبيقية عن حالة الجزائر " ،مجلة صوت القانون ،جامعة الجيلالي بونعامة ،خميس مليانة ،لعدد 1 ،2014 ،ص 117.

²-عيادي سعاد ،الإختصاصات التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 94.

³-بن قارة محمد مهاد ،خصوصية السلطة التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 301.

مفهوم الحالة سياسي أكثر منه قانوني ،وهو ما تثبته التجربة الدستورية الجزائرية فيما يخص هذه الحالة.

إن واقع الممارسة العملية يوضح أن الفرق يضيق كثيرا بين الضرورة التي توجب إعلان حالة الطوارئ وكذا حالة الحصار ،فالمرسوم 91-196 لم يتضمن أسباب إقرار حالة الحصار² ،غير أن المرسوم الرئاسي رقم 92-44 تضمن في مقدمته بعض العبارات التي توضح أسباب إعلان حالة الطوارئ والمساس الخطير والمستمر للنظام العام وإستهداف إستقرار مؤسسات الدولة وسلامة المواطنين ،كما وضحت المادة 2 منه أن الهدف من إقرار هذه الحالة إستتباب النظام وضمان أمن الأشخاص وممتلكاتهم والسير الحسن للمصالح العمومية.

بالتالي نستنتج أن الأسباب التي أدت لإعلان حالة الطوارئ هي نفسها التي دفعت لإعلان حالة الحصار قبل ذلك ،بالإضافة إلى أن القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير الدفاع³ الذي قضى تماما على ما بقي من هذا التمييز بنصه على نقل جل

¹-بالرغم من أن نص المادة 105 المتضمنة لحالتي الطوارئ والحصار أوردت في إطار الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية ،إلا أننا نلاحظ أن صلاحية إعلان هذه الحالات تعود لرئيس الجمهورية وحده دون الوزير الأول ،الذي إكتفى المؤسس بمجرد إستشارة غير ملزمة لرئيس الجمهورية يجب القيام قبل ذلك ،وهو أمر طبيعي بالرجوع لواقع مكانة الوزير الأول خاصة بعد تعديل 2008 ،غير أن الإشكال الذي يطرح هنا ما الداعي من تكريس الإزدواجية التنفيذية ومنذ 1988 دون منح سواء رئيس الحكومة من قبل أو الوزير الأول أي سلطة تمكنه من المشاركة في إتخاذ قرارات جد مهمة مثل هذه بإعتبار أن الإزدواجية تعني وجود شخصين على هرم هذه السلطة ،ما كان يفرض تقسيم هذا الإختصاص عليهما أو على الأقل إشراك رئيس الحكومة كون أن التعديل الدستوري لسنة 2008 قضى على الوجود الشكلي لهذه الإزدواجية ،غير أن إرادة المؤسس كانت واضحة نحو رفض فكرة مزاحمة رئيس الجمهورية في إختصاصاته وجعل من هذه الصلاحية سلطة رئاسة حصرية بإمتياز .

-للاستزادة راجع : بن قارة محمد مهاد ،خصوصية السلطة التشريعية ...،المرجع نفسه ،ص 301.

²-دامت حالة الحصار التي أعلنت سنة 1991 أربعة أشهر بعدها أعلنت حالة الطوارئ ودامت 18 سنة.

³-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 فيفري 1992 ،المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ ،ج .ر عدد 11 ،الصادر في 10 فيفري 1992.

صلاحيات حفظ النظام العام إلى السلطات العسكرية ووضع مراكز الأمن التي أنشأت عبر مناطق مختلفة من الوطن تحت إدارة ومسؤولية الجهاز العسكري المختص.

بالإضافة لشرط موضوعي آخر يتمثل في تحديد مدة إستمرار هذه الحالة وترجع هذه السلطة لرئيس الجمهورية أيضا ليحدد المدة الكافية للإحاطة بالظروف التي تهدد سلامة الدولة، إلا أنه ملزم بذكرها في قرار إعلان حالة الطوارئ والحصار، أما إن كانت المدة المحددة غير كافية لإستتباب الأمن داخل الوطن يمكن لرئيس الجمهورية تمديدها لكن بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا¹.

غير أن شكلية هذا الإجراء الذي يعد الهدف منه مبدئيا كبح أي تجاوز أو مبالغة في الأمر بمنح السلطة التشريعية فرصة لممارسة دورها حتى في ظل الظروف الإستثنائية، إلا أنه فعليا لم يحترم هذا الشرط عند إقدام رئيس الجمهورية على تمديد حالة الطوارئ المعلنة سنة 1992، ولعل الغرض الفعلي من هذه الموافقة إضفاء شرعية على قرارات رئيس الجمهورية وتحسينها من أي محاولة لإتهامه بالتعسف في إستعمال سلطاته أو تجاوزها.

إن تحديد المدة يعتبر قيد على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالتي الطوارئ والحصار وضمانة أساسية لحماية حقوق الأفراد، إلا أن عدم النص على الحد الأقصى ينقص من فعالية هذا الشرط، لأن السلطة التقديرية في تحديدها ترجع لرئيس الجمهورية مما يترك المجال مفتوحا أمامه لإتخاذ كل الإحتياطات اللازمة عند القيام بذلك لكي لا يكون محل مساءلة عند تمديدها².

كما أخضع المؤسس الدستوري إعلان حالتي الطوارئ والحصار لإجراءات واحدة تضمنتها المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي ألزمت رئيس الجمهورية

¹-دايم نوال، مدى التوازن...، المرجع السابق، ص 97.

²-عيادي سعاد، الإختصاصات التشريعية...، المرجع السابق، ص 100.

بإجراء مجموعة من الإستشارات قبل اللجوء لإعلانها، إلا أن الأخذ بهذه الإستشارة غير ملزم له، أي أن الأمر يتعلق بمجرد أخذ رأي لا قيمة قانونية فعلية له، سواء ذلك الذي يبيده أعضاء المجلس الأعلى للأمن، أو رئيس مجلس الأمة، أو رئيس الم.ش.و.¹، أو حتى الوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية بعد التعديل الدستوري لسنة 2020).

فالأمر في هذه الحالة يتعلق بسلطة تقديرية مطلقة في يد رئيس الجمهورية الذي يحق له وحده تكييف الظروف التي تمر بها البلاد²، بالتالي مثل هذه الشروط لا تقيد بل هي مجرد إجراءات يجب عليه إتباعها لضمان وجود التعاون بين أهم المؤسسات الدستورية في الدولة في حدود ما تفرضه النصوص القانونية، محاولاً بذلك فعلياً إخفاء درجة تركيز السلطة في يد مؤسسة الرئاسة ومنه عدم تحميله المسؤولية لوحده³.

إن أهم ما يمكن إستنتاجه عن إعلان هاتين الحالتين هو تنازل البرلمان بموافقته عن إختصاصه التشريعي لصالح رئيس الجمهورية، ما يجعله يسيطر عليه⁴، بإعتبار أنها تؤدي إلى حله محل السلطة التشريعية جزئياً على الأقل، كمشروع في نطاق الضرورة الملحة لكل مرحلة، هذا ما يعني كف مؤسسة التشريع عن ممارسة وظيفتها في نطاق هذه الضرورة ويؤكد في نفس الوقت الدور الريادي لمؤسسة الرئاسة بما في ذلك الحكومة في ظل هذه

¹ -تعد إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان من الناحية النظرية ضماناً جد مهمة لحقوق المواطنين، وهذا راجع للدور الذي يلعبه البرلمان على الصعيد الداخلي من تشريع ورقابة، وحتى يتم ضمان عدم عرقلة السير العادي للمؤسسات الدستورية في الظروف غير عادية، بالإضافة إلى أن لهذه الإستشارة أبعاد قانونية وأخرى سياسية، إذ بإعلان هذه الحالتين يجوز إصدار مراسيم وقرارات تتضمن أحكاماً لا يصح من حيث المبدأ سنّها إلا بقانون كتقرير جرائم وفرض عقوبات عليها.

² -لإستزادة راجع: نوايم نوال، مدى التوازن...، لمرجع السابق، ص 99.

³ -بن قارة محمد مهاد، خصوصية السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص 304.

⁴ -عيادي سعاد، الإختصاصات التشريعية...، المرجع السابق، ص 100.

⁵ -مزنياني لونا سي، إنتقاء السيادة...، المرجع السابق، ص 210.

الأزمات ، ما يعني تراجع السيادة البرلمانية¹ واختلال واضح لمبدأ حتمية فرض التوازن بينهما سواء في الظروف العادية وحتى غير عادية وفق مقتضيات تبنى الدولة للنظام الديمقراطي نظريا.

إن الواقع العملي لإعلان حالتنا الطوارئ والحصار في الجزائر أثبتت حدوث إنتهاكات خطيرة للحقوق والحريات على وجه الخصوص حرية الإعلام ، كما أصبحت ممارسة الحقوق السياسية عرضة لقيود إدارية صارمة ، خاصة في مجال التجمعات والمظاهرات العمومية التي إعتدت الأوضاع الأمنية كحجة لمنعها بدافع الحفاظ على سلامة وأمن مؤسسات الدولة².

كما بقي البرلمان عاجزا عن مواجهة قرارات مؤسسة الرئاسة خلال كل تلك الفترة رغم تنديدات وإحتجاجات الطبقة السياسية ومنظمات المجتمع المدني ، لكن لم يتم رفعها إلى غاية 2011 بموجب الأمر رقم 11-05³ ، ما يثبت من خلال ممارسة أخرى صورية إسناد وظيفة التشريع للبرلمان وإن كان الأمر منطقي نوعا ما في الظروف غير عادية.

المطلب الثاني : تهيش البرلمان في الحالة الإستثنائية وحالة الحرب

تتضمن الحالة الإستثنائية وحالة الحرب أوضاعا أشد خطورة من حالتنا الطوارئ والحصار ، كون يتم الإعلان عنهما عندما يكون هناك خطر واضح يهدد مؤسسات الدولة وإستقلالها ، بالتالي تختلف أحكام وشروط هاتين الحالتين عن السابقة ، لأن إقرار الحالة

¹- عيادي سعاد ، الإختصاصات التشريعية....، المرجع نفسه ، ص 103.

²- لعروسي رايح كمال ، المشاركة السياسية وتجربة التعددية السياسية في الجزائر ، دار قرطبة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ط1 2007 ، ص 94.

³- أمر رقم 11-05 ، المؤرخ في 22 مارس 2011 ، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فيفري 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ ، ج.ر عدد 19 ، الصادر في 27 مارس 2011.

الإستثنائية تساهم في توسيع أكبر لسلطة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التشريعية عن طريق الأوامر.

لكن رغم ذلك فرض المؤسس الدستوري بقاء البرلمان مجتمعا ،لكن دون إمكانية ممارسة وظائفه ،فنظرا للظرف الإستثنائي لهذه الحالات التي تعود مبرراتها لأولوية الشرعية السياسية على المشروعية القانونية ،يتم التنازل بشكل كلي عن جميع السلطات في الدولة لصالح رئيس الجمهورية ،لنتركز بشكل أكبر مع إعلان حالة الحرب وفق ما نص عليه المؤسس الدستوري في نص المادة 109 من الدستور¹ (الفرع الأول).

كما تكشف كل الشروط اللازمة لتطبيق الحالة الإستثنائية وحالة الحرب والسلطات الإستثنائية الممارسة في إطارهما عن الوضع الجامد والساكن الذي يتواجد البرلمان فيه وإقصاء كلي له لتحل محله إرادة مؤسسة الرئاسة وسلطتها الامحدودة في مواجهة الأوضاع من خلال التشريع بالأوامر ودون قيود أو شروط على ممارسة هذه الصلاحية ،ما يهدد مبادئ المشروعية ويساهم بشكل كبير في إضعاف المؤسسة المكلفة بصياغة النصوص القانونية في مثل هذه الأوضاع ،خاصة مع شرط بقائها في إجتماع (الفرع الثاني).

الفرع الأول :إجتماع البرلمان بقوة القانون وعجزه عن التشريع

من المعلوم أن النصوص الدستورية الخاصة بالحالة الإستثنائية وحالة الحرب في ظل الدساتير الجزائرية ،جاءت مفصلة لكل منهما ،عكس النص الدستوري المتضمن كل من حالة الطوارئ والحصار وهذا دليل على أهمية هاتان الحالتين ودرجة خطورتهما ،لما قد ينجز عن تقريرهما والشروع في تطبيقهما فعليا ،وكذا الإجراءات الواجب إتباعها ،التي تمس بشكل أكبر حريات الأفراد وحقوقهم² ،وقد نص المؤسس الدستوري على الحالة الإستثنائية

¹-تقابلها المادة 100 من الدستور بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر .

²-سحنين أحمد ،الحريات العامة ...،المرجع السابق ،ص 31.

وحالة الحرب من خلال نصوص المواد 107-109 من الدستور¹ وأعطى بموجبها صلاحيات كبيرة لرئيس الجمهورية تختلف حسب طبيعة كل حالة.

فيقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها وسلامة ترابها²، بحيث تخول الحالة الإستثنائية له أن يتخذ التدابير التي يراها لازمة للمحافظة على إستقلال البلاد، بالتالي إقرارها يعني إعفاء السلطة التنفيذية المجسدة في رئيسها من إحترام الدستور أو القوانين، متى ما إقتضت الضرورة العليا لسلامة الدولة ذلك³.

إلا أن تمتع مؤسسة الرئاسة في ظل الحالة الإستثنائية بمجموعة من الإمتيازات⁴ في سبيل إعادة الإستقرار للدولة قد يؤدي للمساس بالحقوق الحريات العامة للأفراد، بمبدأ المشروعية والفصل بين السلطات، ما يستوجب ضرورة تقييده بمجموعة من الشروط والإجراءات، المسألة التي دفعت المؤسس الدستوري لوضع جملة من الشروط الموضوعية والشكلية تتمثل في أن تكون البلاد في خطر يهدد مؤسساتها الدستورية وإستقلالها دون أن يحدد مدة ذلك⁵، أو نوع الخطر بإستثناء أن يكون الخطر داهم أو شيك الحدوث، هنا نلاحظ

¹-تقابلها المواد 97-98-100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

²-أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2006، ص 78.

³-أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري....، المرجع السابق، ص 319.

⁴-تتمثل أهمها في ممارسة السلطة التشريعية عن طريق الأوامر حسب ما نصت عليه المادة 142 فقرة 4 من الدستور والتي تقابلها نفس المادة فقرة 5 من تعديل 2020، التي نلاحظ فيها أن المؤسس الدستوري أخضع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية وجوبا وتفصل فيها في أجل 10 أيام، وهي مسألة جد مهمة نظريا لأنها تقيده سلطته الواسعة في التشريع بهذه الطريقة.

⁵-عكس ذلك جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بمراجعة لهذه المسألة، بحيث حدد مدة إقرار هذه الحالة بـ 60 يوم كأقصى تقدير وفق نص المادة 98 فقرة 1، ونرى في ذلك إصلاح إيجابي من شأنه تقليص حدود سلطة رئيس الجمهورية.

أن هذه العبارة تفتقد للدقة والوضوح ما يفتح المجال الواسع لرئيس الجمهورية في مناسبة أخرى لتحديد الخطر حسب تقديره الشخصي¹

بالإضافة لمجموعة من الإستشارات التي يجب على رئيس الجمهورية أخذها قبل إعلان هذه الحالة، المتمثلة في أخذ رأي رئيس الم.ش.و، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية)، لكن فعليا تبقى هذه الإجراءات شكلية فقط ليس لها أي أثر قانوني كونها لا تتمتع بقيمة جدية رغم إلزاميتها كإجراء، فهي لا تلزم من ناحية الوظيفية رئيس الجمهورية بأي شكل من الأشكال، كما لا يمكن أن تشكل قيودا على استعماله للسلطات الإستثنائية.

كما يلزم رئيس الجمهورية أيضا بالإستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء إلا أن هذا أيضا لا يشكل عائق أمامه بإعتبار أنه رئيسهما وفق نص المادة 91 من الدستور بالإضافة لوجوب إجتماع البرلمان، غير أننا نلاحظ عدم تفسير المؤسس هذا الإجراء هل الغاية منه مناقشة والتصويت على ضرورة تطبيق هذه المادة²؟ أو لدوافع فعلية أخرى.

يتبين لنا من هذه الشروط³ غموض من حيث طريقة تطبيقها ما يجعل من رئيس الجمهورية ينفرد بتحديدتها، ويدفع بها مثلا في حال وجود أي توتر سياسي مهما كان طبيعته

¹- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 88.

²- لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص 261.

³- للإشارة تضمن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 شروط أخرى هي ضرورة توجيه رئيس الجمهورية خطاب للأمة ولعل الدافع من وراء ذلك إعلام الشعب بالوضع الذي ستؤول إليه الدولة، بالإضافة لضرورة أخذ موافقة البرلمان في حال أراد تمديد مدة الحالة الإستثنائية المقررة وبغرفتيه مجتمعتين معا، إلا أن هذا أيضا لا يعد مشكلا بالنسبة لمؤسسة الرئاسة بالرجوع لنفوذه الواسع داخل البرلمان سواء من خلال ثلثة الرئاسة على مستوى الغرفة العليا، أو الأغلبية البرلمانية التي عادة ما يكون منتمي إليها أيضا واقع تبعية هذه السلطة له، بالتالي تبقى الموافقة شكلية فقط، نفس الشيء فيما يخص شرط عرض القرارات المتخذة في هذه المدة على المحكمة الدستورية لإبداء رأيها بشأنها، غير أننا لا نلتزم أي إستقلالية=

أو أي مساس بمركزه للجوء لإقرار هذه الحالة مهما كان حجمها ،كون أنه يرى في ذلك خطر مباشر يهدد الدولة ويتحجج به لتحسين مكانته ،ما يجعل النص على درجة خطيرة تستوجب تحديد على الأقل بشكل دقيق ظروف إقرارها.

إن ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة تقديرية في إعلان الحالة الإستثنائية تمنحه السلطة نفسها لتقرير إيقافها ،ما يستوجب مع إنتهائها قانونيا إنهاء ما يتمتع له سلطات فرضها الوضع الإستثنائي ،غير أن هذا أيضا يبقى مرهون بإرادته المنفردة¹.

أما فيما يخص حالة الحرب التي تعد الأشد خطورة من بين كل الظروف غير عادية التي حدد الدستور الشروط الموضوعية لإعلانها² ،كما يوقف العمل بالدستور إبانها ويكون رئيس الجمهورية ملزما بتوجيه خطاب للأمة يعلمها بذلك وتجمع كل السلطات في يده ،كما تتسم هذه الفترة بتوسيع كبير لصلاحياته ،ما يسمح يتلاشى مبدأ الفصل بين السلطات لصالح شخصية الحكم ووحدة السلطة³.

بالإضافة إلى أن حالة الحرب ونظرا لتجميد الدستور بموجبها وتحويل مؤسسة الرئاسة كل الإختصاصات في الدولة لإتخاذ كل الإجراءات التي تراها مناسبة للحفاظ على إستقلال

=لهذه الهيئة حتى بعد جملة الإصلاحات التي عرفتها بموجب التعديل نفسه بالنظر لكون الرئيس يعين 4 أعضاء منه من بينهم الرئيس مرجح الكفة في حالة الخلاف.

¹-لوناسي ججيقة ،السلطة التشريعية،المرجع السابق ،ص 262.

²-تتمثل أساسا حسب نص المادة 109 من الدستور (المادة 100 بموجب تعديل 2020) في وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما تقتضيه نصوص ميثاق الأمم المتحدة ،بالإضافة لإجتتماع مجلس الوزراء والإستماع للمجلس الأعلى للأمن ،وكذا إستشارة رئيس مجلس الأمة ،رئيس الم.ش.و ورئيس المجلس الدستوري ،غير أنها في المجل لا تعد عن كونها مجرد إجراءات شكلية لا تغير واقع إفراد رئيس الجمهورية في ممارسة كل السلطات في هذه الحالات.

-لإستزادة راجع :بلحاج صالح ،المؤسسات الدستورية ...،المرجع السابق ،ص 213.

³- خرياشي عقيلة ،العلاقة الوظيفية...،المرجع السابق ،ص 92.

البلاد تؤدي حتما للمساس بالحریات العامة للأفراد وحقوقهم¹، ما يستدعي إعادة النظر فيما يخص هذا المجال الواسع ومحاولة تقييده.

إن ممارسة رئيس الجمهورية للوظيفة التنفيذية تقتزن بحلولة محل البرلمان في ممارسة وظيفة التشريع بالرغم من بقاءه في إجتماع مفتوح²، بهدف قيامه بمهمة إنقاذ البلاد ومحاولة إعادة السير العادي لمؤسساته، ما يعني كف البرلمان عن ممارسة إختصاصاته المقررة دستوريا له ليصبح تواجهه صوري، مما يؤدي إلى إنعدامه من الناحية الفعلية لتبرز بذلك هيمنة مؤسسة رئيس الجمهورية على الإختصاصين على حد سواء.

كما أن بقاء البرلمان مجتمعا يطرح عدة تساؤلات وإشكالات أهمها أنه بمجرد إعلان حالة الحرب يوقف العمل بالدستور، بالتالي على أي أساس يبقى مجتمعا؟ وما هي الصلاحيات التي يمكن أن توكل له في ظل ذلك؟ فإن كان الغرض من ذلك حماية الحقوق والحریات كونها تتراجع في مثل هذه الأوضاع وتحل محلها المصلحة الوطنية فأين الأساس القانوني لهذه الأخيرة كون الدستور الذي يحميها يوقف العمل به؟ فبالمفهوم الشامل لذلك تدخل الدولة في مرحلة الادستورية التي لا تلزم رئيس الجمهورية الوقوف عند أي ضمانات ولا تقيد لسلطاته.

¹ -إعتبار أن الوظائف المدنية في حالة الحرب تتحول للسلطات العسكرية، تقيد وفقا لذلك حرية الإجتماع والصحافة وتكوين الجمعيات وكذا ممارسة التجارة والصناعة عن طريق تحديد مواعيد فتحها وغلقها وحرية التنقل بإعلان الحظر وسحب التراخيص فيما يخص بعض الأنشطة التي يقوم بها المواطنين، الأمر الذي يؤدي لتضييق الخناق على الشعب و المساس بحرياتهم الأساسية.

-للإستزادة راجع: سخنين أحمد، الحريات العامة...، المرجع السابق، ص 108.

² -إذا كان رئيس الجمهورية ينفرد بإعلان حالة الحرب وتتركز جميع السلطات ويوقف العمل بالدستور ويسمو على كل المؤسسات لما يفرضه الوضع من إستعجال فما الداعي من ضرورة بقاء البرلمان مجتمعا؟ وما هو الدور الحقيقي الذي يلعبه خلال حالة الحرب؟ ولعل الدافع من ذلك إضفاء مشروعية على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية.

أما فيما يخص إنهاء الحرب والعودة للسير العادي لمؤسسات الدولة الدستورية، يكون بتوقيع رئيس الجمهورية لإتفاقية الهدنة والسلم بعد أخذ رأي المجلس الدستوري وتعرض الإتفاقيات المتعلقة بذلك على البرلمان ليوافق عليها¹.

نصل في الأخير إلى أن رئيس الجمهورية كونه حامي الدستور ومجسد الوحدة الوطنية وممثل الدولة داخليا وخارجيا، وباعتباره قائدا للقوات العسكرية يعتبر المشرع الأول في ظل هذه الأوضاع، حيث يحل محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية بهدف ضمان سلامة ووحدة تراب البلاد من أي خطر، إلا أن هذه الحتمية لا تعني بالضرورة تهميش البرلمان وإقصاء دوره في ذلك بإعتبار أيضا أنه مؤسسة دستورية جد مهمة في الدولة حاله حال رئيس الجمهورية، ويتمتع بشرعية توجب على الأقل إشراكه واقعا في إتخاذ القرار لتفعيل دوره في تمثيل الشعب الذي إنتخبه، فالوضع الذي هي عليه في ظل هذه المنظومة القانونية يجعل مكانته جد ضعيفة وتحد من وظيفته التمثيلية التي تكمن أساس في حماية مصالح الشعب في كل الظروف.

الفرع الثاني: إقصاء البرلمان واللجوء للأوامر الرئاسية

يترتب عن إعلان الحالة الإستثنائية من قبل رئيس الجمهورية تجميع كل السلطات في يده، وأهم نتائج ذلك إنتقال سلطة التشريع له ليمارسها عن طريق الأوامر وفق نص المادة 142 فقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016²، التي منحت له سلطة مطلقة غير

¹ -أنظر المادة 111 من الدستور بموجب تعديل 2016 التي تقابلها المادة 102 بعد تعديل 2020 سالف الذكر.
-في ذات السياق: إن عدم النص على أي رقابة على أعمال الرئيس طيلة فترة الحرب تعزز من سلطته وقد تؤدي إلى قيام ديكتاتورية، فلرئيس وحده تقدير حالة العدوان بالتالي إعلان الحرب ونهايتها تعود له وحده وشروط وظروفها أيضا، بالتالي يستغل هذه المسألة لصالحه لينفرد بالسلطة لفترة أطول.

² -دايم نوال، مدى التوازن...، المرجع السابق، ص 105.

مقيدة في المجال المخصص للبرلمان إذ يحق له بمقتضى ذلك أن يشرع بأوامر تحل محل القانون بمفهومه وشكله الدستوري وحتى قوته القانونية .

إن الأوامر التي تتخذ خلال هذه الظروف لا تخضع لشرط وجوب عرضها على البرلمان وموافقته عليها ، كما لا تتأثر بالنتيجة المترتبة على عدم توفرها بل يكفي أن تدخل ضمن مقتضيات الحالة الإستثنائية وإلا صارت غير دستورية ، كما يجب أن تتخذ في مجلس الوزراء¹.

بالتالي نجد بأن السلطة التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر التي تدخل في المجال التشريعي الذي يعود للبرلمان تتوسع ولا تقتصر فقط على حالة الشغور وعطلة البرلمان ، من هنا يظهر لنا التفوق الكبير لرئيس الجمهورية على البرلمان باعتبار أنه يبقى مجتمعاً في هذه الحالة لكن لا يمكن له ممارسة وظيفته وتنظيم مؤسسة الرئاسة ذلك وفق ما يتطلبه الوضع من إستعجال وخطورة ، إذن تكريس إرادة المؤسس الدستوري في فرض سيطرته وإستحواذه على كل الصلاحيات لمواجهة الحالات الإستثنائية والأزمات² التي قد تمر بها الدولة وبصفة منفردة.

بالإضافة إلى أنه لو سلمنا بضرورة إستحواذ رئيس الجمهورية على هذا الحق تحت طائلة الضرورة وكل الصلاحيات التشريعية الأخرى في سبيل التدخل السريع لمواجهة الخطر الذي قد يمس سلامة الدولة وإستقلالها ، فالمنطقي على الأقل في حال زوال هذه الضرورة وعودة السير العادي لمؤسسات الدولة أن يلزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعرض

¹ -أنظر المادة 142 فقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016 سالف الذكر .

² -إن أهم ما يثير الإستغراب والتساؤل هنا هل بات البرلمان عاجزاً ويستهان به لدرجة ألا يؤتمن على تنظيم سير الدولة في مثل هذه الظروف ؟ هل تعتبر أهم مؤسسة في الأنظمة الديمقراطية العالمية هيئة لا يمكن الوثوق فيها لإسناد وظيفة التشريع لها في ظل ما قد تمر به من ظروف إستثنائية في الجزائر ؟ لعل الأجوبة على كل هذه التسؤلات تكون من واقع هذه السلطة في النظام السياسي الجزائري .

الأوامر التي يتخذها خلال هذه الفترة على صاحب الإختصاص الأصيل ليبيدي رأيه حولها ويراقب مدى صحتها وعدم تجاوزها الحدود الدستورية وضمانات حماية حقوق وحرريات الأفراد حتى في مثل هذه الأوضاع ،غير أن ما يمكن له فقط القيام به هو مناقشة هذه الإجراءات وفي حدود الممارسة الشكلية وحسب.

بذلك يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية غير مقيدة في إتخاذ الأوامر التي يراها مناسبة لمواجهة الظرف غير عادي ولا يخضع في ذلك للتشريعات العادية ،كما لا يتحدد تدخله بمجال تشريع البرلمان إذ تخوله سلطاته الإستثنائية إعتقاد معيار ذاتي في تعريف أشكال قراراته ،ولا تخضع لأي قيد شكلي بإستثناء إتخاذها في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته مما يؤكد غياب المعيار الشكلي أيضا لأن مجلس المداولة في هذه الحالة أصبح مجلس الوزراء وليس البرلمان والفرق يمكن في أنه لا يملك حق التصويت ضد قرار رئيس الجمهورية لأن دوره لا يعدو عن كونه إستشاريا¹.

إن ممارسة سلطة التشريع بالأوامر في الحالات الإستثنائية سواء كانت المنصوص عليها في المادة 107 أو 109 من الدستور مقيد نوعا ما بإرتباطها بمواجهة الظرف الإستثنائي ودفع الخطر عن الدولة فقط ،فتحديد هذه الغاية يشكل نظريا حماية نسبية للحقوق والحرريات لأن الضوابط الإستثنائية التي تنظمها الأوامر التشريعية في هذه الحالة تفرض رقابة حذر ومنع التجمعات العامة والمظاهرات وتقتضي في بعض الأحيان الفصل التأديبي والمحاكمات القضائية.

فإن حدث ومست هذه الأوامر حقوق وحرريات الأفراد دون أن تبتغي دفع الخطر يجعلها غير دستورية وإن كان المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على خضوع هذه

¹-لوشن دلال ،الصلاحيات التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 205.

الإجراءات التي يتخذها الرئيس في الحالة الإستثنائية لأي رقابة¹، سواء برلمانية كما سبق الإشارة أو قضائية لكونها تدخل ضمن الأعمال المكيفة أنها سيادية، بالتالي محصنة من مثل هذه المساءلات.

بالتالي لجوء رئيس الجمهورية إلى إصدار الأوامر التشريعية في مثل هذه الحالة مرهون بتحقق الحالة الإستثنائية، أي هناك إرتباط وثيق بين نص المادة 107 و 142، إلا أنه بالرغم من ذلك يعد هذا إقصاء واضح للبرلمان خاصة في ظل بقاءه مجتمعاً وجوباً، كما لا يمكن له حتى التدخل في المجالات التي سبق تنظيمها من قبل رئيس الجمهورية بأوامر تشريعية طبقاً لما تقتضيه المادة 107 و 109 من تعديل 2016 من ظروف غير عادية².

إن أهم ما يلفت الإنتباه فيما يخص السلطات التشريعية التي يمارسها رئيس الجمهورية في حالة الحرب، أن الدستور لم يبين الأدوات التي يقوم بواسطتها بذلك مثلما هو الحال بالنسبة للحالة الإستثنائية خاصة في ظل وقف العمل بالدستور وبسط مؤسسة الرئاسة سلطتها المطلقة على كل السلطات ويتلاشى مع هذا الوضع أي حديث عن مبدأ الفصل بين السلطات أو مبدأ سمو الدستور، بذلك يصبح رئيس الجمهورية المنفذ والمشرع في الدولة وينفرد بذلك على حساب صاحب الإختصاص الأصلي.

يرى الفقه في ظل عدم تحديد الآليات التي يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التشريعية بواسطتها إخضاعها لنفس التدابير المتعلقة بالحالة الإستثنائية، بالتالي التشريع بالأوامر في هذه الحالة أيضاً يكون لها القيمة القانونية نفسها³، بإستثناء عدم خضوعها للرقابة على دستوريتها لكون الدستور مجمد وتسمو إرادة مؤسسة الرئاسة وسلطاتها التقديرية

¹-بركات محمد، الإختصاصات التشريعية...، المرجع السابق، ص 53.

²-خلوفي خدوجة، " التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 "، مجلة الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، العدد 6، 2016، ص 145.

³-أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، المرجع السابق، ص 282.

لمواجهة الخطر عن أي إعتبار آخر ،ما يتعارض وفكرة فرض أي رقابة على التدابير المتخذة في مثل هذه الظروف.

نصل في الأخير إلى أن السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية ليست خاصة بهذه الظروف فقط ،باعتبار أنه بالأصل له إختصاصات تشريعية مماثلة في الظروف العادية وإن كانت في حالات محددة ووفق شروط وضوابط ،إلا أن هذه الحالة خصوصا تقضي بإقصاء البرلمان كليا من ممارسة وظيفته التشريعية التي تعود برمتها لمؤسسة الرئاسة ،التي لها أن تنشأ نظام قانوني مخالف للذي كان قائما سابق و إعفاء كل التصرفات التي تقوم بها في ظل هذه الحالات من أي رقابة لإرتباطها بنظام مشروعية خاص.

كما يفترض أن ينتهي سريانها بمجرد إنتهاء الوضع الذي أوجب اللجوء إليها وعدم الإستمرار بالعمل بها في ظل الظروف العادية¹ والعودة للممارسة الدستورية ،غير أن المؤسس لم يوضح هذه المسألة ما يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية لإستغلال الوضع والإبقاء على نفس النظام خاصة في حالة ما إذا كانت في صالحها ،بالتالي تفوق واضح لها على البرلمان وإضعاف لمكانته حتى في ظل الظروف غير عادية ،ما يتطلب فعلا حتمية مراجعة كل هذه الحالات ومنح السلطة التشريعية مكانة تسمح لها في المشاركة في إتخاذ قرارات ترتبط بالدولة وسيادة الشعب الذي يمثله.

¹-لوشن دلال ،الصلاحيات التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 210.

الفصل الثاني : ضعف آليات الرقابة البرلمانية

إن العلاقة بين البرلمان والحكومة علاقة وثيقة ،حيث أن الصراع الحزبي للحصول على الأغلبية في البرلمان من أجل الإستئثار بتشكيل الحكومة والعمل على تجسيد خطط عملها واقعياً¹ ،ما يرتب مسؤولية هذه الأخيرة أمام البرلمان ورئيس الجمهورية الذي يبقى في منأى عن ذلك بالرغم من أنه المجسد الفعلي لبرنامجها².

فوقف للأنظمة البرلمانية على وجه الخصوص يتمتع البرلمان بوسائل عدة لمراقبة العمل الحكومي في إطار ممارسته لوظائفه التي تتمثل أساسا في التشريع والرقابة ،والملاحظ أن هذه الأخيرة برزت أهميتها بشكل كبير ،فأصبح على السلطة التشريعية مراقبة ما تقوم به الحكومة من أعمال رغم كثرتها وتعقيدها ،ما يتطلب وجود برلمان قوى وقادر على تفعيل هذه الآليات.

¹-شاهد أحمد ،المؤسسة التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 114.

²-إن رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية غير مسؤول سياسيا ،إلا أنه مسؤول جنائيا عن الأفعال التي تشكل جرائم يعاقب عليها سواء تلك المتصلة بأعمال ارتكبتها أثناء أداء مهامه أو جرائم عادية ،في سبيل ذلك نص المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 177 على إنشاء محكمة عليا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول عن الجرائم التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى.

-للاستزادة راجع :**خلوفي خدوجة** ،الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي-دراسة مقارنة- أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون الدستوري ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر ،2011-2012 ،ص 29.

-في ذات السياق :إن أهم ما يمكن أن نلاحظه في النظام السياسي الجزائري فيما يخص هذه المادة أنها مجرد حبر على ورق ،فبالرغم من أن المؤسس الدستوري نص على وضع قانون عضوي ينظم عمل هذه المحكمة وذلك منذ وضع الدستور سنة 1996 لم تؤسس إلى غاية اليوم ،كما أنه خلال الفترة المنصرمة أين شهدت الدولة تجاوزات خطيرة لكل من رئيس الجمهورية السابق ووزيره الأول الذي حكم أمام محكمة عادية في حين هناك نص يقضي بمحاكمته أمام المحكمة العليا ولعل السبب في تجاهل هذه المادة وتطبيقها واقعياً هو رغبة النظام السياسي في الجزائر حماية منصب رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول ،أما النص فما هو إلا مسائل نظرية توجي للرأي العام سواء الداخلي أو الخارجي بأن الدستور يجسد الديمقراطية ويعاقب على إنتهاك السيادة الشعبية للدول ،غير أن الواقع يصرح بخلاف ذلك.

إن الغاية من إسناد مهمة رقابة البرلمان أعمال الحكومة لا يعني عرقلة أدائها لوظائفها ، وإنما توجيهها وتصويبها وفق الإرادة الشعبية وإعلامها بموقف الرأي العام من سياستها والتحقق من الأداء الجيد لمهامها ومحاسبتها إذا تجاوزت حدود سلطاتها ، أو في حال ما وجد ما يستوجب ذلك.

فأمام تراجع الدور التشريعي للبرلمان لم يبقى للنواب سوى مباشرة وظيفتهم الرقابية في سبيل مواجهة نفوذ السلطة التنفيذية ، حيث تعتبر الوسائل والإجراءات الرقابية المقررة للسلطة التشريعية تجاه أعضاء الحكومة جوهر الديمقراطية النيابية في العصر الحديث ، ما دفع بأغلب الدول للأخذ بهذه الآليات لضمان فعالية أكبر لمؤسساتها الدستورية خاصة الحكومة كمثل للسلطة التنفيذية ، إلا أن خضوعها لهذه الرقابة تختلف درجاته ، فرغم أن أغلبية الدول تقرها إلى أن دور البرلمان في أداء هذه الوظيفة يختلف بحسب مكانة كلا السلطتين¹.

فالدور الرقابي للبرلمان يعد مرآة تعكس المكانة التي يحتلها البرلمان في النظام السياسي ، بإعتباره يمثل الإرادة الشعبية ويستمد سلطته بما يناط له دستوريا من إختصاصات بالتالي تحرص السلطة التأسيسية في أغلبية الدول على النص في أسمى وثيقة فيها على وسائل قانونية تخضع السلطة للسيادة الشعبية ، التي تمارس عن طريق مؤسسة التشريع و تفادى أي تجاوزات منها.

كما تعد الرقابة المتبادلة بين السلطتين في الأنظمة الديمقراطية أهم وسيلة لضمان نفاء القواعد القانونية ، فقد تأخذ علاقات التأثير ما بين السلطات شكل تعاون ، إلا أنه قد تكتسي طابع الضغط في الكثير من الأحيان بهدف سيطرة سلطة على الأخرى.

¹ -بولوم محمد الأمين ، العمل البرلماني ...، المرجع السابق ، ص 253.

على غرار باقي الدول أخذت الجزائر بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ،بالتالي الإعتراف بقيام المسؤولية السياسية¹ لها أمام البرلمان بالرغم من عدم تصنيف النظام السياسي الجزائري في خانة الأنظمة البرلمانية² ،في سبيل ذلك خولها الدستور عدة وسائل وآليات لمباشرة هذا الإختصاص منها ما يترتب عنها إنعقاد المسؤولية السياسية للحكومة ،التي تحرك نتيجة للثقة التي منحها البرلمان للحكومة عند تشكيلها والتحقق من مدى التقيد بها التي قد تؤدي إلى إقالتها كجزء سياسي ،بالتالي تثار مسؤولياتها مباشرة فور تفعيل احدى هذه الآليات ،غير أن الممارسة العملية في الجزائر لم تصرح بلجوء البرلمان لمثل هذه الوسائل لمسألة الحكومة عن أدائها مهامها ولا مرة (المبحث الأول).

كما نص المؤسس الدستوري أيضا على آليات أخرى وخصها بترسانة هامة من التقنيات التي تمكن البرلمان مراقبة نشاط الحكومة ،ويعد الغرض الأساسي منها الحصول على معلومات وجمع الحقائق دون أن يكون لذلك أثر فعلي يقرر مسؤولية الحكومة مباشرة سوى فرصة للإستضاح عن أعمال معينة وفحصها ،تشمل في ذلك كل القواعد العامة في الدولة التي لا تقتصر على التشريعات والقوانين ،إنما تمتد إلى السياسة التي إتّزمت السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية بتنفيذها ،إضافة إلى القواعد العرفية التي جرى العمل بها .

¹- للإشارة فقط :إن المسؤولية السياسية للحكومة أمام الم.ش.و جماعية ،ليس هذا فقط بل كل قراراتها حول تنفيذ مشاريعها تتخذ بصفة جماعية بالتشاور بين كل أعضاءها على مستوى مجلس الوزراء.

-voir : **Frédéric rouvilois** ,droit constitutionnel de la 5ème république, 4^e édition, éditions Flammarion, Paris, 2014,p 230.

²-إن طبيعة النظام السياسي في الجزائر يصعب تحديدها ،كما يصعب تكيفه فإسقاطه على كل نظام من الأنظمة العالمية سواء البرلمانية أو الشبه رئاسية أو الرئاسية يكشف عن أنه أخذ من كل منها معايير غير أنه تجاهل أخرى ،بالتالي نصل إلى حقيقة أن النظام السياسي في الجزائر ذو طبيعة خاصة مع عناية كبيرة من طرف المؤسس الدستوري بمنصب رئيس الجمهورية كونه منحه من كل نظام من هذه الأنظمة العالمية ما يقوى به مكانته ،كما كيفه بعض فقهاء القانون الدستوري في الجزائر على أنه نظام رئاسي مغلق أو نظام رئاسوي ،إلا أن عدم وضوح المعايير التي على أساسها يمكن تحديد طبيعة النظام كالأنظمة الثلاثة الأخرى حال دون إمكانية إسقاطه عليها لتبقى مجرد آراء فقهية.

إن صعوبة تحريك آليات الرقابة البرلمانية المثيرة لمسؤولية حكومة رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة بالنظر للإجراءات المشددة المفروضة على ممارستها، لا تبقى أمام النواب إلا اللجوء لتحريك المسؤولية غير مباشرة أو المحدودة الأثر على أعمال الحكومة، التي يمكن أن نلخصها في كونها إستعلامية فقط، بالرغم من ذلك تثبت الممارسة العملية للبرلمان لهذا الدور أن اللجوء إليها محتشم جدا، ويعود ذلك لعدة أسباب وعوامل قد سبق الإشارة إليها ساهمت في تراجع دور هذه الهيئة على كافة الأصعدة، كما تعد من الحدود التي حالت دون أداء فعال لها (المبحث الثاني) .

المبحث الأول : عدم فعالية الرقابة البرلمانية المثيرة لمسؤولية الحكومة

المباشرة

إتجه المؤسس الدستوري الجزائري إلى تبني مبدأ المسؤولية الحكومية أمام البرلمان¹ وسار في ذلك على نهج الدستور الفرنسي، لكن مع ذلك حاول إضفاء نوع من الخصوصية عند وضع النصوص المنظمة لهذه الوسائل وأعطاهما صورة مغايرة لما هو معروف عنها في الأنظمة الديمقراطية العالمية، فهو يعترف بها وينص عليها إلا أنه لا يطبقها واقعا أو بجزء منها كالمسؤولية الفردية لأعضاء الحكومة التي لا يمكن تقريرها أمام البرلمان دون المسؤولية التضامنية ككل، بالتالي تجاهل المؤسس الدستوري لذلك يمكن إرجاعه لطبيعة النظام القائم على الجمع بين الأنظمة السياسية الثلاثة خاصة الرئاسي والبرلماني، مع ضمان ترجيح الكفة لصالح السلطة التنفيذية.

¹- لا تكون الحكومة أو بالخصوص الوزير الأول مسؤول أمام البرلمان فقط، بل أمام رئيس الجمهورية أيضا بإعتبار أنه يكون بصدد تنفيذ برنامجه وجزء ذلك إنهاء مهامه، ما لا يتطابق مع مبدأ السلطة تنتج عنها المسؤولية فمنصب هذا الأخير في النظام السياسي الجزائري لا يصرح بالمرّة بحجم المسؤولية المزدوجة التي يتحملها، أو بالأحرى لا يتمتع بأي سلطات يمكن ذكرها ولا إستقلالية عضوية أو وظيفة عن مؤسسة الرئاسة، فهو خاصة بعد تعديل 2008 موظف سامي عند رئيس الجمهورية يتحكم فيه بكل الوسائل، إذن أقل ما يمكن قوله عنه أنه مسؤول بلا سلطة.

إن تقرير مسؤولية الحكومة يتقاسمها البرلمان مع رئيس الجمهورية بامتياز واضح كون يمكن له في أي وقت إقالة الحكومة وتعيين أخرى دون أي قيود أو ضوابط عكس السلطة التشريعية المفروض عليها عدة إجراءات تحول دون ممارسة فعالة لهذه الآليات ، كما يمكن أن ينتهي بها المطاف في حال عدم الموافقة عليها للحل بقوة القانون أو الرئاسي الذي منحه المؤسس الدستوري لمؤسسة الرئاسة في حال المساس بحكومته ، ما يجعل من هذه الرقابة في المجمل مجال واسع إلا أن تطبيقها يبقى جد محدود أو منعدم.

تثار مسؤولية الحكومة السياسية في النظام السياسي الجزائري نظريا في حال رفض مصادقة الم.ش.و على مخطط عمل الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وذلك بقوة القانون عقب إجراء مناقشة عامة حوله ، غير أن سطحية هذه المناقشة تعجز عن ترتيب مسؤولية فعلية قد تؤدي لهذه النتيجة ، فبالرجوع لعدة عوامل بات عرض مخطط العمل على البرلمان مجرد إجراء روتيني ينتهي دائما بتزكية الحكومة دون أي صعوبات (المطلب الأول).

كما نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري نص على آلية أخرى تحرك المسؤولية المباشرة للحكومة ، وذلك بمناسبة عرض بيان السياسة العامة على البرلمان ويعقب مناقشته إصدار لائحة وفق شروط قد تؤدي إلى التوقيع على ملتصق الرقابة الذي يمكن أن يعتبر أخطر آلية رقابة ضد الجهاز التنفيذي ، إلا أن تحكم هذا الأخير في البرلمان يحول دون ذلك (المطلب الثاني).

أما الآلية الأخرى التي منحها الدستور للبرلمان تتمثل في التصويت بالثقة كفرصة ثانية لأخذ موقف من مخطط العمل الذي سبق أن وافق عليه ، وذلك عن طريق مطالبة الوزير الأول تجديد الثقة فيه ورغبته التأكيد من تأييد المجلس له ، غير أن الأبعاد السياسية لطرح الوزير الأول لمسألة التصويت بالثقة كونه لا يمكن له الخروج عن إرادة رئيس

الجمهورية تجعل البرلمان في موقف ضعيف في هذه الحالة لأن عدم تجديد الثقة يرد عليه احتمال إمكانية الرئيس بدل قبول إستقالة الحكومة اللجوء للحل الرئاسي(المطلب الثالث).

المطلب الأول : عرض مخطط عمل الوزير الأول

إن تقديم الحكومة لمخطط عملها أول عمل رسمي تقوم به في إطار علاقتها بالبرلمان وتحظى هذه الآلية بأهمية بالغة ،كون أن المؤسس الدستوري جعلها أهم شرط لمباشرة الوزير الأول عمله في حال موافقة الم.ش.و عليه ،كما له حق مناقشته والتعديل فيه ويكفيه الوزير الأول على ضوء ذلك ،تكمن أهميته في كونه الإطار الإستراتيجي العام الذي يشمل كل القطاعات ويحدد طريقة عملها وكيفية تسيير نشاطاتها ،ما يتطلب أخذ موافقة البرلمان عليه.

قد يعقب عرض مخطط عمل الوزير الأول على مؤسسة التشريع رفضه ،بذلك تقال الحكومة بقوة القانون ،غير أن واقع الأغلبية البرلمانية والتكتلات الحزبية التي تعد في المجمل تحت السيطرة المطلقة لمؤسسة الرئاسة يجعل من احتمال رفض الم.ش.و لهذا المخطط شبه مستحيل(الفرع الأول).

كما أن توسيع مجال الرقابة البرلمانية على مخطط عمل الوزير الأول ليمتد للغرفة الثانية يعد بدون جدوى ،فببقي نطاقها جد محصور يقتصر على إمكانية إصدار مجرد لائحة لا أثر فعلي يمكن أن ينتج عنها ،وإشراكها في هذا المجال الغاية الأساسية منه سياسية خاصة كون الغرفة العليا محصنة من الحل ،بالتالي ينتفي مع ذلك مبدأ ترتبها مسؤولية للحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول :مناقشة مخطط عمل الحكومة في مجلس الشعبي وطني

يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول¹ وعليه مراعاة الأغلبية البرلمانية ،وذلك بعد تدارك المؤسس الدستوري لهذه المسألة بموجب تعديل 2016 التي لم تكن من قبل ولو أنها مجرد إستشارة شكلية فقط ،كما أن الأصل بالرغم من عدم تقييد سلطته في ذلك أن تتوفر فيه مؤهلات علمية وسياسية تمكنه من تولى مهمة تسيير الأمور الإقتصادية والإجتماعية والثقافية للدولة ،خاصة في ظل التعددية الحزبية التي تقضي وجود معارضة تراقب نشاط الحكومة.

كما يجب مراعاة الإنتماء الحزبي للمعين لمنصب الوزير الأول ،كون أن أول إلترام يقع عليه عرض مخطط عمله على البرلمان عامة والم.ش.و بالدرجة الأولى ،ما يفرض ضرورة حصوله على موافقته للشروع في تنفيذه ،والذي ينصب أساسا على برنامج رئيس الجمهورية ،ويتوقف ذلك على مدى توافقه مع سياسة الحزب الحائر على الأغلبية البرلمانية أو تلك الموالية له ،فرضه يؤدي لإستقالة الحكومة بقوة القانون² ،بالتالي من الناحية العملية على رئيس الجمهورية عند تعيين الوزير الأول الأخذ بعين الإعتبار القوى السياسية الممثلة للم.ش.و لتفادي الوقوع في أزمات وزارية متكررة³.

إذن بعد عرض الوزير الأول مخطط عمله على الم.ش.و خلال 45 يوما الموالية لتعيينه تفتح مناقشة عامة⁴ حوله بعد مرور 7 أيام⁵ من تبليغه النواب ،على ضوء هذه المناقشة

¹ -أنظر المادة 91 فقرة 5 من دستور 1996 سالف الذكر .

² -بغدادى عز الدين ،الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ،ط1 ،مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع ،القاهرة ،2005 ،ص ص 191-194 .

³ -أنظر المواد 94-95 من الدستور التي تقابلها المواد 106 و 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر .

⁴ -دايم نوال ،مدى التوازن ...،المرجع السابق ،ص 264 و 265 .

⁵ -إن معظم المناقشات التي تجري على مستوى البرلمان بغرفتيه لا تمثل سوى إجراء شكلي يغلب عليه الطابع السطحي ،ينحصر فيها التدخل بين أغلبية تؤيد مؤسسة الرئاسة وأقلية معارضة لن يكون بمقدورها إتخاذ قرار حاسم ،فتكفي بالتنديد=

يكيف هذا المخطط بالتشاور مع رئيس الجمهورية ليقوم النواب بالتصويت عليه في أجل 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة¹ وهنا يطرح أمامنا احتمالين ،الأول في حالة الموافقة عليه يعد ذلك تعبير عن منح الم.ش.و ثقته للوزير الأول ليشرع في أداء مهامه².

أما الإحتمال الثاني هو رفض الم.ش.و مخطط عمل الوزير وهنا يقدم إستقالته وجوبا لرئيس الجمهورية الذي يتولى تعيين وزير أول آخر³ حسب الكيفيات المنصوص عليها دستوريا ،بدوره يتولى إعداد مخطط عمل جديد يعرضه على الم.ش.و بنفس الإجراءات وفي حال رفضه للمرة الثانية ينحل تلقائيا⁴.

إن تحليل واقع الممارسة العملية للعمل البرلماني في الجزائر لم تصرح بأي إعتراض من طرف الغرة السفلى للبرلمان على برنامج حكومي سواء في ظل الأحادية الحزبية أو حتى بعد تبني التعددية ،حيث أن كل الحكومات المتعاقبة وعلى إختلافها وكثرتها وجدت دائما

=والتشكيك بشأن ما تعرضه الحكومة على ممثلي الشعب ،بالتالي تظهر حقيقة فقدان المناقشة لأهم مقوماتها المتمثلة في تبادل الرأي بكل حرية وشفافية وتحولها لمجرد إجراء مفرغ من محتواه يصعب فيه تصور إقامته مسؤولية للحكومة.

-لإستزادة راجع :خرباشي عقيلة ،العلاقة الوظيفية ...،المرجع السابق ،ص 103.

¹-بوجوراف عبد الغاني ،أثر التعديل الدستوري ...،المرجع السابق ،ص 115.

²-تجدر الإشارة في هذه المسألة إلى أنه وفق المادة 93 فقرة 3 من الدستور (المادة 105 من تعديل 2020) يعرض الوزير الأول مخطط عمله على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية ،بالتالي يعد هذا الإجراء محطة تتم على مستواها مراقبة الرئيس لمدى تقيد وزيره الأول بتوجهاته ومدى ضبطه لمخطط تنفيذ برنامجه.

³-يمكن لرئيس الجمهورية إعادة تعيين نفس الشخص لمنصب الوزير الأول بإعتبار أن الدستور والقانون لم يمنعه من ذلك ،لا بل لم يتطرق لذلك بالأساس ما قد يفتح الباب أمام رئيس الجمهورية في حال أراد التخلص من المعارضة التي تواجهه على مستوى الم.ش.و بإعادة تعيين نفس الشخص فرفضه للمرة الثانية يؤدي به للحل الوجوبي بقوة القانون.

⁴-في حال رفض الم.ش.و للحكومة الثانية فإنها غير مجبرة على الإستقالة ،بل يتعين عليها مواصلة تسيير شؤون الدولة لحين إجراء إنتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه 3 أشهر حسب نص المادة 96 فقرة 2 من الدستور (المادة 108 من تعديل 2020) ،بالتالي يظهر لنا جليا أن عدم الموافقة يتحملها المجلس لوحده ما يجعلنا نقتنع بعدم نجاعة هذه الوسيلة الرقابية التي وضعت في حوزة الغرفة السفلى لمواجهة الحكومة.

التأييد من طرف السلطة التشريعية، بالرغم من وجود فترات كان فيها رئيس الحكومة أو حتى الوزير الأول لا ينتمي لحزب الأغلبية¹، وهذا دليل على هيمنة السلطة التنفيذية في كل الحالات على البرلمان، مما يجعل منه يمارس رقابة برلمانية ضعيفة².

إن أهم ما يمكن إستنتاجه من التعديل الذي أحدثه المؤسس الدستوري لسنة 2008 هو إزالة الشكوك التي كانت قائمة بشأن من هو البرنامج الذي يعرض على الم.ش.و ؟ بحيث طابق بين الواقع وأحكام الدستور مؤكدا أن مهمة الوزير الأول محددة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وتنسيق عمل الحكومة من أجل ذلك، بالتالي أصبحت هذه الغرفة تناقش وتوافق على مخطط عمل الوزير الأول للتنفيذ الجيد لبرنامج الرئيس، بذلك تحول دوره من مراقب له إلى مدعم لمكانته وهو الواقع الذي إعتاد هذا المجلس على القيام به عمليا وبطريقة تلقائية منذ إقرار مسؤولية الحكومة أمامه.

إن الواقع العملي إذا أخذنا بعين الإعتبار التعددية الحزبية التي تبناها دستور 1989 وما ينتج عن ذلك من تمثيل متعدد داخل البرلمان كونه يسمح بمشاركة مختلف القوى والتكتلات السياسية، يستبعد نظريا إمكانية الإنسجام المفترض أن يكون بين الحكومة والبرلمان وذلك لعدم التوافق بينها³، إلا أن هذا الإحتمال لم يرد بتاتا في تاريخ الممارسة

¹ - قام رئيس الجمهورية بتعيين السيد على بن فليس سنة 2002 من حزب جبهة التحرير الوطني على رأس الحكومة علما أن الأغلبية كانت لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، كما قام بتعيين السيد أحمد أويحي من حزب التجمع الديمقراطي على رأس الحكومة بينما كانت الأغلبية لحزب جبهة التحرير الوطني حتى وإن كنا في هذه الحالة أمام حزب السلطة والحزب الموالي له.

² - للإستزادة راجع: أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، المرجع السابق، ص 61.

² - أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري...، المرجع السابق، ص 245 و 246.

³ - قيرع سليم، مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في الجزائر (1989-2009)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2009-2010، ص 70.

الواقعية لهذه الآلية في الجزائر ،حتى في الحالات التي لم يكن لرؤساء الحكومة إنتماء حزبي¹.

إن المسألة الأخرى التي تثير التساؤل هي نصاب التصويت الذي من المفترض أنه يعبر عن موافقة الم.ش.و ،كون أن الدستور لم يحدد ذلك ولا حتى أي قانون آخر سواء تعلق الأمر بجلسة التصويت الأولى أو الثانية ،بالتالي في هذه الحالة تطبق الأحكام المنصوص عليها في النظام الداخلي للم.ش.و ،التي وفقه لا تحتاج الحكومة سوى للحد الأدنى من الثقة حتى تباشر مهامها على إعتبار أنه لا يصح التصويت على مستوى الغرفة السفلى إلا في حالة حضور أغلبية النواب ،أما في حال عدم توفر هذا النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 6 ساعات على الأقل و 12 ساعة على الأكثر ،فإن لم يتحقق النصاب في هذه الحالة أيضا يصح التصويت مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين² ،بالتالي نكون أمام وضع تزكي فيه أقلية مخطط قد تعترض عليه الأغلبية ،مع أن ذلك مستحيل في النظام السياسي الجزائري.

كما أن إحتمال الحل الوجودي الذي يطرح أمام الم.ش.و يلزمه تقدير الخطورة التي تتجم عن إقدامه على رفض مخطط عمل الوزير الأول ،خاصة في الحالة الثانية ما من شأنه الحد من إمكانية ممارسة النواب لدورهم الرقابي ،على إعتبار أنهم في موضع خطر دائم يهدد مقاعدهم النيابية ،فيكونون ملزمين بالرضوخ لإرادة الحكومة كمثل لرئيس الجمهورية أو المجازفة بفقدان عهدتهم البرلمانية .

¹-على سبيل المثال السادة إسماعيل حمداني المعين في 15 ديسمبر 1998 ،والسيد أحمد بن بيتور الذي قدم برنامجه في 16 جانفي 2000 ولم يجدا أي صعوبة في تمرير برنامج حكومتهما ،لا بل أكثر من ذلك فالسيد عبد العزيز بلخادم بعد تعيينه رئيسا للحكومة رفضه تقديم برنامجه للم.ش.و معتبرا أن المادة 80 من الدستور آنذاك لا تلزمه بذلك ،وإن دل هذا على شيء فإنه الدور السلبي الذي يلعبه البرلمان عند مناقشة برنامج الحكومة أو مخطط عمل الوزير الأول.

-لإستزادة راجع :أومايوف محمد ،عن الطبيعة الرئاسوية ...،المرجع السابق ،ص 157.

²-أومايوف محمد ،عن الطبيعة الرئاسوية...،المرجع السابق ،ص 158.

إن متطلبات الإصلاح باتت ضرورة فعلية للنهوض بمكانة هيئة التشريع في الجزائر وتوفير ضمانات حقيقية تسمح لممثلي الشعب في تحريك آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، خاصة مخطط العمل الذي تدير به الدولة على وجه العموم ، فأهمية هذا الأخير تفرض حتمية إخضاعه لإجراءات رقابية مشددة وفعالية تمنع توجيهه لخدمة مصالح الطبقة الحاكمة بالمفهوم الضيق وتجاوز الإرادة الشعبية والمصلحة العامة.

الفرع الثاني : عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة

إن تحريك المسؤولية السياسية يعد الأثر القوي للرقابة البرلمانية ، فهو تعبير عن عدم رضى صاحب السيادة أو على الأقل الأغلبية البرلمانية على أداء الحكومة القائمة ، بالتالي محاسبتها ومساءلتها وإبعادها عن السلطة في بعض الحالات من خلال ممثليه في البرلمان بإعتباره يمارس سلطته في ذلك عن طريقهم ، إذن المسؤولية السياسية تكريس لمبدأ " حيث توجد السلطة توجد المسؤولية " .

إن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من قبل البرلمان تقتزن عادة بإمكانية حل الم.ش.و وفق ما يفرضه التوازن بين السلطات ، غير أن ذلك لا ينطبق على الغرفة الثانية في الجزائر بإعتبار أنها محصنة من الحل ، إذن لا يمكنها تحريك مسؤوليتها بأي وسيلة رقابة لأعمالها ، إلا أن الحكومة ملزمة بتقديم مخطط عملها لمجلس الأمة¹ ويمكن أن يتمخض عن ذلك إصدار لائحة².

¹ - أنظر المادة 94 من دستور 1996 (المادة 106 من تعديل 2020) سالف الذكر .

² - تكمن أهمية هذه اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة في قيمتها السياسية ، بحيث في حالة تنفيذ مخطط عمل الحكومة يمكن لها ممارسة ذلك بكل إطمئنان ، أما في حالة التحفظ أو الإعتراض على بعض الجوانب على الحكومة أخذها بعين الإعتبار ، كونها وسيلة تستغلها الغرفة العليا للبرلمان للفت إنتباه الحكومة للنقائص التي تعترى المخطط تقاديا للإعتراض الذي يمكن أن تلقاه فيها بعد ، بإعتبار أن تنفيذه يكون عن طريق نصوص قانونية تستوجب مصادقة هذا المجلس . =

إن حصول الوزير الأول على موافقة الم.ش.و لا يعني البداية الفعلية في تنفيذ مخطط عملها ،بل عليها تقديم عرض عنه لمجلس الأمة فقط ،غير أن تدخله في ذلك جد ضعيف ومحدود بإعتبار أن هذا العرض لا ينصب على المخطط بأكمله ،بل مجرد قراءة لأهدافه ومحاوره الكبرى دون تفصيل ،بالتالي مجرد إعلام له بما تعتمزم الحكومة القيام به إذ من غير المعقول أن يصادق هذا المجلس على قوانين لتنفيذ هذا المخطط لاحقا دون أن يكون على إطلاع عليه على الأقل.

إن الدستور لم ينص صراحة على إمكانية مجلس الأمة فتح مناقشة عامة حول العرض الذي يقدمه الوزير الأول حول مخطط عمله ،إلا أن الممارسة العملية أثبتت تمتع الحكومة بذلك فبعدها قام السيد أحمد أويحيى بتقديم عرض حول برنامجه في أوت 1997 عقب أخذه موافقة الم.ش.و عليه تم فتح مناقشة عامة¹ على مستوى مجلس الأمة وذلك في 29 مارس 1998 وهو ما جرى عليه العرف إلى غاية اليوم².

إن تدخل الوزير الأول أمام مجلس الأمة ليس له تلك المكانة القانونية الهامة التي تواجهه أمام الم.ش.و ،إذ يظهر ذلك من خلال المعالجة الدستورية والقانونية لهذا التدخل والجزاء السياسي المترتب عليه ،فمن الناحية الإجرائية لم يتضمن القانون 16-12 إلا مادة واحدة خاصة بعرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة ،وذلك في أجل 10 أيام

=- لأكثر تفصيل أنظر :بن بغيطة ليلي ،آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2003-2004 ،ص 52.

¹- إن فتح مناقشة عامة بعد تقديم الوزير الأول لعرض حول مخطط عمله لمجلس الأمة أثار خلاف بين غرفتي البرلمان من خلال ما صرحت به الممارسة العملية ،إذ إعتبر النواب ذلك تدخل في إختصاصهم وهذه المناقشة غير دستورية على إعتبار أنهم الغرفة الوحيدة التي قد ينجر عن عدم الموافقة عليه حلها ،إلا أن بعض أعضاء مجلس الأمة ردوا على هذه الحجج بأنها تركز على أسس سياسية أكثر منها قانونية ودخول في صراعات حزبية ومصالح شخصية ضيقة.

-لإستزادة أنظر :شامي رابح ،حمو عبد الله ،مكانة مجلس الأمة ...،المرجع السابق ،ص 97.

²- خرياشي عقيلة ،مركز مجلس الأمة ...،المرجع السابق ،ص 293 و 294.

المالية لموافقة الم.ش.و عليه¹، بالإضافة إلى أن إستعمال مصطلح " مخطط عمل الحكومة الذي وافق عليه الم.ش.و " تعني المصادقة الفعلية عليه قد تمت على مستوى الغرفة الأولى لتبقى مسألة عرضه على الغرفة العليا مجرد إجراء إعلامي لا أثر قانوني له ولا يكتسي القيمة التي يحظى بها بمناسبة عرضه على الغرفة الأولى².

ضف إلى ذلك أن النص الدستوري واضح في هذه المسألة، إذ نص على أن تقديم الوزير الأول لعرض حول مخطط عمله على مستوى مجلس الأمة يكون مثلما وافق عليه الم.ش.و، بالتالي لا يكون على علم أو إضطلاع على المناقشات التي أجريت على مستوى الغرفة السفلى والتعديلات التي يمكن أن تكون قد أدخلت عليه، كون أن النص الدستوري نفسه يلزم الوزير الأول تكيف مخطط عمله على ضوء المناقشات التي تمت في مجلس الشعبي وطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية بطبيعة الحال على إعتبار أن البرنامج المنفذ هو برنامجه، بالتالي إدخال تعديلات على طريقة تنفيذه تستلزم موافقة أيضا.

إذن تعتبر العقبة الوحيدة التي تعترض الوزير الأول ويمكن أن تحرك مسؤوليته هي موافقة الم.ش.و، فالحصول عليها يسمح له بتمرير مخطط عمله ويبقى عرضه على مجلس الأمة مجرد إجراء شكلي، بينما يمكن للائحة التي قد يصدرها المتضمنة تأييد للحكومة أن تزيد من قوتها ومكانتها، أما في حال تضمنت إنقناد فإن ذلك سيكون له تأثير سلبي عليها يضعف مركزها السياسي³، وإن كان ذلك مستبعد واقعا كون أن هذه الغرفة ترجمة فعلية لإرادة مؤسسة الرئاسة التي يقوم الوزير الأول بتنفيذ برنامجها، خاصة مع وجود الثلث الرئاسي على مستواها وكل المبررات السياسية التي أنشأت من أجلها التي سبق الإشارة إليها التي تحول هذا المجلس لأداة دعم لمؤسسة الرئاسة بالمفهوم الواسع.

¹-أنظر نص المادة 50 من القانون 16-12 سالف الذكر.

²-شامي رابع، حمو عبد الله، مكانة مجلس الأمة...، المرجع نفسه، ص 96.

³-أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري...، المرجع السابق، ص 346.

إلا أنه من وجهة نظر أخرى مناقشة مخطط عمل الوزير الأول على مستوى الغرفة الثانية له أهمية ،ذلك لعدة أسباب منها إثراء له على إعتبار أنه بمثابة قراءة ثانية تنصب عليه ،خاصة مع التركيبة البشرية لأعضاء مجلس الأمة ولو نظريا كونهم ممثلين بدورهم للجماعات المحلية ،بالتالي يتمتعون بشرعية نسبية وأيضا الثلث الرئاسي الذي يضم شخصيات وطنية ثم إنتقاؤها بموصفات دستورية خاصة من ضمن الكفاءات العملية في مختلف المجالات¹ ،بالتالي النقاش على مستوى هذه الغرفة يكتسي خصوصية متميزة لتلك التي تتم على مستوى الم.ش.و ،خاصة مع التشكيلة غير متجانسة له وتدني مستوى نوابه على العموم وعدم إمتلاكهم لمؤهلات تفعل دورهم في ممارسة هذه الآلية.

إن الآراء التي يمكن أن يعبر عنها في الغرفة العليا يكون لها وزن وتأثير ولو شكلي على هذا المخطط وعلى الحكومة في حالة رغبتها تحصيل قيمته له لدى الرأي العام خاصة والأخذ بملاحظات وتحفظات أعضاء مجلس الأمة بالرغم من عدم إلزامية ذلك.

يمكن تبرير الإجراء الدستوري الحتمي الذي يقضي بعرض مخطط عمل الوزير الأول على مجلس الأمة بإعتبارات تتعلق بضرورة ضمان حوار بين هذه الغرفة والحكومة وضرورة تحقيق تعاون بينهما كربة من المؤسس الدستوري في أن يكون الحوار بينهما متكامل يضمن المساندة القوية والدعم الذي ستتاله الحكومة جراء ذلك ،فالمناقشة التي تتم على مستوى مجلس الأمة لن تنقص من فعالية هذا المخطط وإنما ستضمن له قيمة سياسية جد مهمة بالنظر للمكانة التي يحتلها المجلس².

بالتالي نصل في الأخير إلى أن هذا العرض ما هو إلا ممارسة دستورية تهدف لإنشاء علاقة تعاون بين مجلس الأمة والحكومة ،والتي لا طالما أثبتتها الممارسة النظرية

¹-دايم نوال ،مدى التوازن ...،المرجع السابق، ص 272.

²- حافظي سعاد ،الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية ،مذكرة لنيل شهادة ماجيستر في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان، 2007- 2008، ص 32.

والعملية ،علاقة يتجلى فيها الدعم المتبادل بينهما في سبيل تحقيق مصالح مشتركة لهما تساهم بالمقابل في إضعاف دور البرلمان بصفة عامة وتؤدي لتراجع مكانته على حساب السلطة التنفيذية ،كما تجعل من سيادته في ممارسة السلطة التشريعية بدورها صورية وشكلية لا نجد لها وواقعا أي فعالية أو تطبيق .

المطلب الثاني :بيان السياسة العامة

يعد البيان العام الذي يقدمه الوزير الأول للبرلمان وسيلة إبلاغه بما تم تطبيقه أثناء السنة الماضية من البرنامج وما هو في طور الإنجاز ،يتم خلاله إبراز الصعوبات التي واجهتها الحكومة والأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها في المستقبل والعواقب التي يمكن أن تعترضها¹.

إن تقديم الوزير الأول الحصيلة السنوية لتنفيذ البرنامج الذي صادق عليه البرلمان له آثار قد يرتبها الم.ش.و ،التي قد تكون تزكية له بالتالي دعم سياسي للحكومة ،أو تحفظات قد يبديها على تنفيذها ترتب مسؤوليتها السياسية أمام هذا المجلس تصل حد تقديم إستقالتها².

إن بيان السياسة العامة إجراء لا يستعمل إلا من طرف حكومة قائمة تمت المصادقة على مخطط عملها ،تقدم بموجبه عرضا عن التطورات الجديدة والهامة لسياساتها ويعقب ذلك مناقشة يمكن أن تختتم بإصدار لائحة يبقى أثرها جد محدود بالنظر لإجراءات تحريكها (الفرع الأول).

بالإضافة لإمكانية النواب إصدار لائحة أو عدة لوائح بمناسبة تقديم الحكومة بيان حول السياسة العامة التي إنتهجتها خلال السنة الماضية ،قد يؤدي توقيع 7/1 من النواب

¹-حافظي سعاد ،الضمانات القانونية ...،المرجع السابق ،ص 35.

²- شامي رايح -حمو عبد الله ،مكانة مجلس الأمة ...،المرجع السابق ،ص 103.

على إحدى هذه اللوائح تحريك الآلية الأكثر خطورة فيما يخض وسائل الرقابة البرلمانية التي تؤدي إلى إستقالة الحكومة وتتحياها¹، غير أن الإجراءات المشددة المفروضة على اللجوء لهذه الوسيلة تحول دون تفعيلها ويبقى تكريسها نظري فقط (الفرع الثاني).

الفرع الأول : إمكانية المجلس الشعبي الوطني إصدار لائحة

ألزم المؤسس الدستوري الحكومة بموجب نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تقديم بيان حول السياسة العامة المنتهجة من طرفها في مدة زمنية محددة بسنة، تبدأ من تاريخ مصادقة الم.ش.و على مخطط عمل الوزير الأول، إذن هو بمثابة تقييم سنوي لعمل الحكومة والتزاماتها الميدانية²، يعقب ذلك مناقشة من طرف النواب يمكن أن تنتهي بإقتراح لائحة أو عدة لوائح يقوم البرلمان عن طريقها بالتعبير عن رضاه أو إعتراضه ليحذر الحكومة ويبرز لها القصور والتجاوز الذي إرتكبته وخروجها عن البرنامج المسطر الذي حاز على موافقة الم.ش.و سابق والتي يمكن أن تؤدي لتتحيتها³.

بالتالي تعتبر اللائحة تعبير عن عدم رضى مجموعة من نواب الم.ش.و على محتوى ما قامت به الحكومة خلال سنة من العمل، ويفرض عليها تقديم ذلك حسب ما أكدته المادة 51 من القانون العضوي 16-12، غير أن السؤال الذي يطرح هنا ما مدى إلزامية تقيد الحكومة بعرض بيان السياسة العامة سنويا؟ خاصة وأنه عمليا لم تلتزم بعض الحكومات

¹ في النظام الفرنسي تحريك آلية ملتزم الرقابة يكون بمناسبة مباشرة الوزير الأول الإجراءات التشريعية وعرض مشروع قانون على البرلمان عكس الجزائر حيث يمكن اللجوء إليها فقط عند تقديم بيان السياسة العامة.

-voir : **André Legrand et celine wiener**, le droit public, 2^e édition , éditions la documentation française ,Paris ,2013 ,P47.

² - صوادقية هاني، بيان السياسة العامة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري"، مجلة حوليات، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، العدد 1، 2020، ص 168.

³ - بوجوراف عبد الغاني، أثر التعديل الدستوري...، المرجع السابق، ص 116.

المتعاقبة في الجزائر بهذا الإجراء ولم يلقى ذلك إستتكار أو إحتجاج من طرف نواب الم.ش.و.

ما يثير مسألة مهمة تتمثل في الإجراءات التي تمتلكها الغرفة الأولى في حال إمتناع الحكومة عن تقديم بيان للسياسة العامة، خاصة و أن هذا التصرف يفقد البرلمان أهم وسائل الرقابة الممنوحة له على أعمال الحكومة والمتمثلة في إقتراح لائحة تعد خطوة أولى للفت إنتباه الحكومة وإنذارها بوجود معارضة سياسية قد يؤدي تجاهلها لتحريك مسؤوليتها السياسية بواسطة أخطر آلية مخولة له هي ملتصم الرقابة¹.

يخضع إقتراح لائحة لضوابط وشروط، حيث يجب أن يقدم عقب 72 ساعة الموالية لانتهاء تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان، كما يستلزم توقيع 20 نائب على اللائحة كأقل تقدير وتودع لدى مكتب الم.ش.و.، ولا يحق للنائب التوقيع على أكثر من لائحة وقبل التصويت على اللائحة تجرى مناقشة حولها لا يتدخل أثناءها سوى الحكومة في حال رغبتها في ذلك ومندوب أصحاب إقتراح اللائحة ونائب أراد التدخل سواء بالإعتراض عليها أو تأييدها، بعدها تعرض إقتراحات اللوائح للتصويت، وفي حالة تعددها تعرض حسب تاريخ إيداعها وعند مصادقة الم.ش.و. على إحداها بأغلبية أعضائه تعد الأخرى لاغية ويوقف عرضها رئيس الجلسة ويأخذ بتلك المصادق عليها فقط².

إن الملفت فيما يخص هذه الإجراءات بالإضافة لتعقيدها والأغلبية المفروضة سواء بالنسبة للتوقيع عليها أو المصادقة التي تعد كبيرة ويصعب تحققها، أو بالأحرى الصعوبة تكون على المعارضة على وجه الخصوص بالرجوع لمكانتها وكل المعطيات التي يطرحها الجانب العضوي لهذه المؤسسة، بالإضافة إلى أن الأمور واضحة بالنسبة للحكومة ومندوب أصحاب إقتراح اللائحة في حال أرادو التدخل، إلا أن النص القانوني الذي تضمن هذه

¹-أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري...، المرجع السابق، ص 348.

²-بوجوراف عبد الغاني، أثر التعديل...، المرجع السابق، ص 116.

الإجراءات جاء غامضا فيما يخص النائب المعارض لللائحة أو المؤيد لها فكيف يمكن معرفة ذلك؟ وعلى أي أساس يتم إختيار نائب معارض دون آخر؟ ونفس الشيء فيما يخص المؤيد؟¹ ما يعد خلل واضح من طرف المشرع الجزائري الذي يجب عليه مراجعة ذلك.

كما أن مسألة الأغلبية التي أشار لها المشرع جاءت بعبارة فضفاضة خالية من الدقة والتفصيل أو حتى تحديد طبيعة هذه الأغلبية وحجمها، فالأصح عليه أن تكون هذه الأغلبية بسيطة وفقا لما تقتضيه متطلبات تحقيق التوازن بين هذه المؤسستين، أو بالتحديد بين حق النواب في إقتراح اللائحة في إطار ممارستهم لدورهم الرقابي على أعمال ونشاط الحكومة وبين حماية الحكومة من التهديدات التي قد تواجهها من الأقلية² التي تدفعها إختلافات سياسية وصراعات حزبية داخلية لتصفى حساباتها باللجوء لمثل هذه الآليات، وإن كان هذا مستبعد كليا في النظام السياسي الجزائري على إعتبار أن الحكومة تحوز أغلبية برلمانية يصعب مواجهتها أو حتى تحريك أي آلية رقابة عليها، كما أن المؤسس الدستوري وحتى المشرع منحها من الآليات والوسائل ما يضمن لها حماية تامة ومركز ممتاز وقوى في علاقتها بالبرلمان.

إن مضمون اللائحة لا أثر قانوني فعلي لها إلا بعد المصادقة عليها، فهي في المجمل تأيد الحكومة وتجدد الثقة فيها أو على أكثر تقدير تأتي بتحفظات تجبرها على تعديلها، غير أن أهميتها الفعلية تكمن في قيمتها من الناحية السياسية، إذ أن إهمالها سيؤدي إلى إضطرابات من شأنها عرقلة مسار التصويت على مشاريع القوانين الذي ينعكس سلبا على الأداء الحكومي، ما يحتم على الحكومة في الأخير طرح مسألة الثقة أمام المجلس مما قد يؤدي لإسقاطها خاصة إن وجدت معارضة فعلية وقوية لها على مستوى هذه الغرفة³

¹-دايم نوال، مدى التوازن...، المرجع السابق، ص 280.

²-دايم نوال، مدى التوازن...، المرجع نفسه، ص 281.

³-شامي رابح -حمو عبد الله، مكانة مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 105.

لكن بطبيعة الحال هذا نظريا فقط أو في حدود ما نستنتجه من تحليل مختلف النصوص القانونية والدستورية المنظمة لهذه المسألة.

تبرز أهمية هذا النوع من اللوائح وإن كان ليس لها فعالية حقيقية للرقابة في كونها تمنح فرصة للمعارضة للمبادرة بمثل هذه الآليات التي حتى لو لم يصوت عليها، إلا أنها إجراء يعد بمثابة تسجيل إعتراض على البيان أمام الرأي العام، وتبنيه من الأغلبية لضرورة إحترام ما صادقت عليه سابق، بالتالي عمليا يغلب على هذا النوع من اللوائح الإعتبارات السياسية.

إذ بإمكان الم.ش.و إسقاط الحكومة بواسطة هذه اللائحة في حالة ما كان يرى في ذلك ضرورة، إلا أن إحتمال حله يبقى وارد جدا على إعتبار أن رئيس الجمهورية لن يلجأ لإقالة حكومة تمثله وتحظى برضاه وإلا له سلطة تحيبتها دون الحاجة للبرلمان في ذلك، ما يفرض على الغرفة السفلى في هذه الحالة التمهّل فيما يخص التصويت على اللائحة وإستعمالها سياسيا لا قانونيا، بذلك تستفيد من المزايا التي تتجم عن ذلك أهمها موقف الرأي العام تجاهها في هذا الوضع¹.

أما فيما يخص تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة لم ينص عليها المؤسس الدستوري ولا المشرع ولم يتطرقوا لها ولا طريقة القيام بذلك، حتى إن كانت الحكومة قررت منح فرصة لمجلس الأمة للتدخل لرقابة حصيلة عملها خلال سنة تكون مجرد إعلام له بما تم القيام به من إلتزامات تقع على عاتق الحكومة تنفيذها لا أثر قانوني يذكر لها².

¹ - بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة...، المرجع السابق، ص 55 و 56.

² - خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 309.

-في ذات السياق: لعل الهدف من عدم نص المؤسس الدستوري على إلزامية عرض الحكومة بيان سياستها العامة على مجلس الأمة هو ضمان عدم وقوع إضرابات بين أعضاء والحكومة وإبعاده عن صراعات تضر بها، إذ يكفي ما قد تتعرض له من خطر على مستوى الغرفة السفلى من تهديد يمس إستمراريتها مباشرة.=

في الأخير يمكن أن نقول أن إستخدام اللائحة كآلية رقابية يتسم بغموض كبير فيما يخص النصوص القانونية التي تنظم طريقة ممارستها ،زد على ذلك أن الدستور والقانون 12-16 لم يبين مضمون هذه اللائحة ولا محتواها وأثرها القانوني في ظل غياب إلزامية إثارها ،كما أن الواقع يثبت عدم إمكانية إصدارها خاصة مع المساندة التي تلقاها الحكومة داخل مؤسسة التشريع¹ ،والتي تساهم بشكل كبير في إضعاف الدور الرقابي للم.ش.و وفقدانه للفعالية التي كرس في سبيلها كل هذه الآليات.

الفرع الثاني : التصويت على ملتمس الرقابة

إلى جانب إقتراح اللوائح يمكن للنائب أن يقدم ملتمس رقابة أو ما يسمى في بعض الأنظمة " لائحة اللوم " يعد هذا الإجراء الثاني الذي يمكن للم.ش.و اللجوء إليه في إطار ممارسته لدوره الرقابي على أعمال الحكومة بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة ،والذي قد ينتهي في حال تحقق نصاب التصويت عليه بإيجار الحكومة على تقديم استقالتها ،إلا أن هذا لا يعني إمكانية اللجوء إلى هذا الإجراء قبل المرور على اللائحة باعتبار أنها أساس تحريك هذه الآلية.

إن الملاحظ على النصوص القانونية المتضمنة هذه الوسيلة أنها جاءت واضحة ودقيقة لما لها من نتائج تؤدي لإسقاط مؤسسة دستورية جد مهمة و تحييتها عن السلطة ،تعد بذلك أخطر الوسائل المقررة دستوريا فيما يخص العلاقة بين البرلمان والحكومة² ،فيعتبر هذا الإجراء سلاح يخول للم.ش.و وضع حد لهذه الأخيرة بصفة جماعية على إعتبار أن المسؤولية في هذه الهيئة تكون جماعية.

=- لأكثر تفصيل راجع :حافظي سعاد ،الضمانات القانونية ...،المرجع السابق ،ص 38.

¹-دايم نوال ،مدى التوازن ...،المرجع السابق ،ص 282.

²-بن بغيلة ليلي ،آليات الرقابة ...،المرجع السابق ،ص 57.

تتضمن لائحة ملتزم الرقابة بالتفصيل الأخطاء والتجاوزات والملاحظات السلبية التي تشوب بيان السياسة العامة التي لا يمكن مواجهتها بلائحة فقط حتى وإن صادق عليها الم.ش.و ، لا بل يعتبر هذا الإجراء نتيجة لأكثر اللوائح فعالية التي بإمكان هذا المجلس إصدارها¹، وعلى غرار سائر الدساتير في العالم نص المؤسس الدستوري على هذه الوسيلة الرقابية في دستور 1996 المعدل والمتمم²، أيضا المشرع في نصوص المواد 59 إلى 62 من القانون العضوي 16-12.

أن خطورة هذا الإجراء والآثار البالغة الأهمية التي يمكن أن تنتج عنه لمساسها بإحدى أهم مؤسسات الدولة أوجب تقييد تحريكها بمجموعة من الشروط، بحيث لا يمكن للنواب اللجوء إليها إلا في حال عرض بيان السياسة العامة عليهم ومناقشته التي قد تسفر عن لائحة ملتزم الرقابة، إلا أنها لا تقبل إلا إذا وقع عليها 7/1 من نواب الم.ش.و على الأقل³ ويودع لدى مكتب هذا الأخير ولا يحق للنائب التوقيع على أكثر من ملتزم رقابة واحد⁴، ينشر نص اللائحة المتضمن هذه الآلية في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس يعلق ويوزع على كافة النواب⁵، ويتم التصويت عليه بعد ثلاثة أيام⁶ من إيداعه وبأغلبية 4/2 من النواب وهي أغلبية يصعب تحقيقها واقعا في ظل التحكم التنفيذي في تشكيلة المجلس.

¹-دايم نوال ،مدى التوازن ...،المرجع السابق ،ص 283.

²- أنظر المواد 98-153-154-155 من التعديل الدستور لسنة 2016 (تقابلها المواد 111-161-162 من التعديل الدستوري لسنة 2020) سالف الذكر .

³-أنظر المادة 58 من القانون العضوي 16-12 ،سالف الذكر.

⁴-أنظر المادة 58 من القانون العضوي 16-12 ،سالف الذكر.

⁵-أنظر المادة 60 من القانون العضوي 16-12 ،سالف الذكر.

⁶-نرى أن إشتراط المؤسس الدستوري لهذه المدة كان وراءه دافع، بحيث هي مدة كافية جدا ليحصد الوزير الأول مؤيديه له في الم.ش.و. والتصويت بالرفض في حال وجود أغلبية حقيقية معارضة ، قاطعا بذلك كل المنافذ أمام البرلمان لتحريك مسؤولية الحكومة وتفعيل دوره في هذا المجال.

إن إحاطة المؤسس وكذا المشرع الجزائري الحكومة بكل هذه الضمانات كان على حساب مبادئ الديمقراطية، كون أن الشروط التي إستوجب توفرها لإستعمال هذه الآلية تجعل ممارستها عمليا شبه مستحيلة، ولعل الغرض من ذلك الإبقاء على سيطرة السلطة التنفيذية وعدم تمكين النواب وحتى أغليبتهم إسقاط المعنيين من صاحب السلطة العليا في الدولة (رئيس الجمهورية) ذلك أن السلطة التنفيذية من موقعها المتعالي على إرادة ممثلي الشعب في المجلس ترى أن إختياراتها وقراراتها غير قابلة للمعارضة.

كما أن إشتراط أغلبية ثلثين للموافقة على ملتمس الرقابة هو شرط تعجيزي يستحيل تحقيقه لقدرات مؤسسة التنفيذ عمليا على إستمالة عدد من النواب أو بالأحرى كلهم بإستعمال أساليبها الخاصة تقاديا لظهورها في مركز ضعيف، والسماح بإهتزاز ثقة وزيرها أمام الرأي العامة ومعارضة إختيارها وسياستها وكل ما يمكن أن ينجر عن ذلك من آثار سياسية وقانونية تمس مكانة هذه الهيئة.

ليس هذا فقط فشرط توقيع الملتمس من طرف 7/1 من النواب يعادل على الأقل 56 نائب، بالتالي هو عدد مبالغ فيه مقارنة مع الدساتير البرلمانية التي تكرر هذه الآليات و أيضا تقيد إرادة النائب بإلزامه التوقيع على لائحة ملتمس رقابة واحدة دون تبيان فيما كان ذلك يخص العهدة التشريعية كاملة أو فقط خلال سنة فقط، كون أن بيان السياسة العامة لا يقدم إلا كل سنة، فكثرة هذا الغموض الذي نستنتجه بعد تدقيق وتحليل هذه الإجراءات يؤكد إحاطة هذه الوسيلة بعدة عراقيل تحول دون اللجوء إليها عمليا¹.

إن أهم آثار التصويت على ملتمس الرقابة تقديم الوزير الأول إستقالته وفقا لنص 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020) لرئيس الجمهورية، غير أن المؤسس في هذه النقطة لم يحدد مصير هذه الإستقالة إن كان

¹-أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، المرجع السابق، ص 161.

الرئيس ملزم بقبولها أو العكس ونقدر في ظل سكوت المؤسس أن له في ذلك سلطة إختيارية كون أن لا شيء يلزمه قبولها أو رفضها.

كما نرى أن الرئيس في هذه الحالة يكون أمام إحتمالين من الناحية السياسية رفضه الإستقالة يضعه في مواجهة مباشرة مع ممثلي الشعب خاصة والرأي العام عامة على إعتبار أن نواب الم.ش.و في كل الحالات يجسدون الإرادة الشعبية ،إحتمال ثاني قبول هذه الإستقالة بالتالي تأكيد على أن إختياره كان غير صائب ،ما يضعف مكانته سياسيا أمام العامة مالا يمكن أن يقبله النظام السياسي في الجزائر ،بالتالي جعل من ممارسة هذه الآلية غاية في الصعوبة للحفاظ على المركز الممتاز لمؤسسة الرئاسة على كافة الأصعدة.

إذن الحديث عن سلطة الم.ش.و في توقيع ملتزم الرقابة غير واردة عمليا في النظام السياسي الجزائري ،كونها مرهونة بأغلبية برلمانية مساندة للحكومة وإستخدام المعارضة التي يمكن أن تكون على مستوى هذه الغرفة لهذه الآلية أمر صعب جدا¹ ،بالتالي أقل ما يمكن أن تفعله إثارة هذه المسألة ولو لم تستطيع إستكمال الإجراءات فضح الحكومة وإعتراضها عن الأداء الحكومي.

يبقى دور مجلس الأمة فيما يخص هذه الآلية مستبعد في ظل خص الغرفة السفلى فقط بأكثر الوسائل فعالية لرقابة أعمال ونشاطات الحكومة² ،لعل السبب في ذلك يعود للأثار المترتبة عنها قانونيا التي تصل كما سبق الإشارة إليها طرح مسؤولية الحكومة وإسقاطها أو في حالة أخرى حل الم.ش.و ،ما لا يمكن تطبيقه على الغرفة العليا كونها محصنة من ذلك وهو أمر منطقي وبديهي³.

¹ - دايم نوال ،مدى التوازن ...،المرجع السابق ،ص 290.

² - خرباشي عقيلة ،مركز مجلس الأمة ...،المرجع السابق ،ص 312.

³ - قدور ظريف ، " الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتزم الرقابة " ، مجلة أبحاث قانونية وسياسية

جامعة محمد الصديق بن يحي ،جيجل ،العدد 5 ،2017 ،ص 86.

في الأخير بالرغم من أهمية الرقابة البرلمانية بواسطة ملتزم الرقابة وفعاليتها في إسقاط الحكومة من قبل نواب الشعب، إلا أننا لم نسجل عبر الفترات التشريعية المتعاقبة أي لجوء لها، سواء بسبب الشروط الصعبة التي يتطلبها القانون لممارستها أو بسبب سيطرة الحكومة على البرلمان نظراً لضعفه وميل النواب للهدنة مع الحكومة وعدم الدخول معها في صراع قد يؤدي إلى حله من طرف رئيس الجمهورية¹، ما يجعل النواب في الكثير من الحالات لا يتحركون ولو إعتبروا أن تصرفات الحكومة مخالفة للدستور والقوانين، وقد برهن الواقع خشية محاسبهم لها، ما جعلها تتماهى عدة مرات في خرق الدستور ومضمون القانون العضوي 12-16 بإمتناعها عن تقديم بيان السياسة العامة، وبقي البرلمان ساكناً لم يتجرأ على مساءلة الحكومة رسمياً ولو بمجرد أسئلة أو إستجواب.

المطلب الثالث : التصويت بالثقة

إن الحكومة في أغلب الأحيان تكون منبثقة من أغلبية برلمانية أو من تحالف الأحزاب المشكلة للبرلمان، بالتالي هي في حاجة ماسة للحصول على تأييد هذه الأخيرة حتى تتمكن من تنفيذ مخطط عملها الذي صادق عليه البرلمان، ومدتها بالوسائل القانونية اللازمة لتنفيذه بواسطة تمكين المؤسس الدستوري الوزير الأول طلب التصويت بالثقة من طرف نواب الم.ش.و عقب مناقشة بيان السياسة العامة والتأكد من مواصلة مساندتهم له بالتصويت لصالحه أو سحب الثقة في حالة العكس².

تلجأ الحكومة لهذا الإجراء متى ما لاحظت أن النواب بدؤوا يعارضونها ولا يقدمون لها الدعم اللازم من خلال عدم مصادقتهم على مشاريع القوانين التي تقدمها وإدخال تعديلات تمس مصالحها وغايتها من وضع القوانين، كما قد تلجأ إليه السلطة التنفيذية في حال أرادت

¹-أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري...، المرجع السابق، ص 351.

²-صوادقية هاني، بيان السياسة العامة...، المرجع السابق، ص 172

التخلص من هذه المعارضة، مما إستوجب تنظيم هذه الآلية ووضع جملة من الشروط والضوابط لممارستها بالنظر لحجم ما قد ينجر عنها (الفرع الأول).

إن أهم ما قد يترتب عن تقديم الوزير الأول وثيقة تجديد الثقة للم.ش.و التصويت عليها رفضها، بالتالي تقديم الحكومة إستقالتها لرئيس الجمهورية الذي له أن يقبلها أو يحل الم.ش.و وتعتبر هذه النتائج جد خطيرة تؤثر في السير العام لمؤسسات الدولة، لكن ممارستها في الجزائر تبقى مستبعدة عمليا لكون النواب على العموم لن يجازفوا بفقدان مقاعدهم في هذه الحالة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضوابط إجراء بالثقة إجراءات التصويت

تعتبر آلية التصويت بالثقة وسيلة ممنوحة للوزير الأول للمطالبة بتحديد الثقة فيه بعد عرضه لسياسته المطبقة خلال سنة رغبة منه التأكد من في التأكيد من تأييد المجلس له¹. كما سبق الإشارة إليه فإن المؤسس الدستوري قد منح للم.ش.و فرصة ثانية لأخذ موقف من مخطط عمل الحكومة عن طريق بيان السياسة العامة الذي يمكن للوزير الأول أن يرفقه بوثيقة تجديد الثقة، وذلك حسب نص المادة 98 فقرة 5² فإن جدد الثقة فيه يكون ملزما بمساندته في إكمال تنفيذ برنامجه، أما في حالة رفض ذلك الحكومة مجبرة على تقديم إستقالتها لرئيس الجمهورية، لكن هذه الأخيرة تبقى محتملة³ لأنه يمكن له اللجوء حسب هذه المادة لأحكام المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (المادة 151 من تعديل المادة (2020).

¹-حناطة إبراهيم، التنوع الرقابي كضمانة لسيادة القانون "دراسة تحليلية"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص 35.

²-أنظر المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

³-خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 125 و 126.

إن المعلوم أن الوزير الأول وحتى رئيس الحكومة سابقا لا يمكن له أن يطرح مسألة التصويت بالثقة دون موافقة رئيس الجمهورية والتأكد أنها ستكون مؤيدة وإلا رفض اللجوء إليها، ليس حفاظا على بقاء الحكومة بقدر ما هو رفض إسقاط حكومة حائرة على ثقته كونه يرى أنه المؤهل الوحيد لعزلها وهي الأفكار والممارسات السابقة والتي لا تزال معتمدة من طرف السلطة التنفيذية في مواجهة المؤسسات الدستورية الأخرى وإتجاه واضح منه نحو إضعاف مكانتها خاصة السلطة التشريعية بواسطة مثل هذه الأدوات التي تعد حدود على فعاليتها وممارستها وظائفها.

لذلك آلية التصويت بالثقة في الجزائر لا ترقى إلى مستوى الآليات المعتمدة في الأنظمة الديمقراطية العالمية، واعتمادها لا يلجأ إليه عادة إلا لإقحام المعارضة وليس لممارسة الأغلبية للرقابة، ذلك أن الحكومة في ظل النظام القائم ذو الطابع الخاص لا تغامر في طلب التصويت بالثقة إلا إذا كانت متأكدة من حيازتها لها، فضلا عن أن رفضها من قبل الم.ش.و يجعل مصيره معلقا على موقف وإرادة رئيس الجمهورية¹، بالتالي إعمالها أمر مستحيل في ظل بحث الكل عن مقاعد في السلطة لتحقيق أغراضهم الشخصية ومصالحهم.

إن أهمية هذه الأداة ودورها في الرقابة وأثارها على الصعيدين السياسي والقانوني أوجب تنظيمها وخصها بجملة من الضوابط الإجرائية عند اللجوء إليها، أهمها إرتباطها بالأساس ببيان السياسة العامة² الذي تقدمه الحكومة سنويا، ذلك أن المادة 63 من القانون

¹ - بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري...، المرجع السابق، ص 171 و 172.

- للإشارة في ذات السياق : إن رفض تجديد الثقة في الحكومة هي عقوبة موجهة للوزير الأول من الناحية القانونية، إلا أنها تقصد رئيس الجمهورية بالدرجة الأولى من الناحية السياسية، كون أن البرنامج المنفذ هو برنامجة والجهاز الحكومي ككل يعمل تحت سلطته الشخصية ولا يمكن له التحرك أو القيام بأي تصرف دون موافقته، إذن فعليا هذه الآلية تمس مركزه ومكانته.

² - تجدر الإشارة إن أنه بالرغم من الصيغة الإلزامية التي جاء بها النص الدستوري فيما يخص وجوب تقديم بيان السياسية العامة سنويا للم.ش.و، إلا أن هذا لم يحترم عمليا بإعتبار أنه لم يقدم سوى بعض المرات: أولها في خريف=

العضوي 16-12 التي تنص على أن يسجل التصويت بالثقة في جدول الأعمال وجوبا محيلة ذلك لأحكام المادة 98 من الدستور ،عليه التصويت بالثقة لا يلجأ إليه إلا مرة واحدة في السنة.

بالإضافة إلى أن طلب التصويت بالثقة عكس ملتزم الرقابة كون الدستور منحة للوزير الأول ،بالتالي لا يحتاج موافقة الم.ش.و أو أحد هياكله¹ ،كما نصت المادة 64 من القانون 16-12 على أنه خلال المناقشة تتناول الكلمة زيادة على الحكومة نائب مؤيد ونائب معارض للتصويت ،إلا أن المسألة التي تثار أيضا في هذه الحالة كيف يمكن تحديد هؤلاء النواب ؟أو بالأحرى كان على المشرع التفصيل فيها ووضع معايير على أساها يتم إختيار عضو دون آخر ،يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة فقط² عكس التصويت على ملتزم الرقابة حيث تشترط أغلبية ثلثين من النواب ،ولعل السبب الأساسي لهذا الإختلاف أن هذا الأخير يعد وثيقة لوم يحركها الم.ش.و ضد الحكومة تعد خطورة فعلية على استمراريتها.

بالتالي إشتراط هذه النسبة المرتفعة منطقي بالنظر للمركز الممتاز الذي تحظى به في النظام ككل ما يستوجب ضمان حماية لها في هذه الحالة ،عكس وثيقة تجديد الثقة التي يبادر بها الوزير الأول لعدة إعتبرات يمكن أن يكون أهمها رغبة مؤسسة الرئاسة التخلص من المعارضة الموجودة في هذا المجلس بالتالي اللجوء لهذه الطريقة غير مباشرة ،فتكفي مجرد أغلبية لتحقق ذلك سواء في حال التأييد أو الرفض مع أن عدم تحديد النصاب بدقة

=1998 من طرف السيد أحمد أويحي ،ثانيهما في خريف 2001 من طرف السيد علي بن فليس ،ثالثها في ماي 2005 من طرف السيد أحمد أويحي ،رابعها في خريف 2008 من طرف السيد أحمد أويحي أيضا ،أخرى في ديسمبر 2010 من طرفه أيضا ما يثبت الخرق الواضح للدستور .

-للإستزادة راجع :أومايوف محمد ،عن الطبيعة الرئاسوية ...،المرجع السابق ،ص 162.

¹-دايم نوال ،مدى التوازن ...،المرجع السابق ،ص 292.

²- أنظر المادة 65 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر .

يطرح بعض الغموض عن مقدار هذه الأغلبية البسيطة ،كون 3/2 أيضا توصف بأنها أغلبية بسيطة نظريا بالمقارنة مع الأغلبية الموصوفة أو المطلقة التي تقدر بـ 3/4 ما يفتح المجال لعدة تحليلات وتأويلات تصب في مجملها لصالح الحكومة.

في الواقع إن إمكانية طلب الوزير الأول التصويت بالثقة فيه نوع من المجازفة والمخاطرة في حال أقدم عليه ،فهو بذلك إما أن يجدد الم.ش.و الثقة فيه بالتالي يكون في أريحية أمام الرأي العام وأمام الجهة المعينة له (رئيس الجمهورية) ،أو يرفض التصويت ويكون ذلك دليل على فشله ومعارضة الأغلبية في البرلمان لسياسته ،بالتالي عمليا مادام اللجوء لهذا الإجراء إختياري فإن الوزير الأول لن يقدم على القيام به إلا في حال كان من الأغلبية البرلمانية المطلقة التي تضمن له التأييد في كل الحالات¹.

بالرجوع للممارسة العملية لهذه الآلية في الجزائر نجد أنه تم إستخدامها مرة واحدة وذلك في عهد رئيس لحكومة السيد مولود حمروش سنة 1990 بمناسبة عرضه بيان السياسية العامة ،وطلبه تجديد الثقة فيه لمواصلة تنفيذ برنامجه².

إن نصل في الأخير أن الضوابط المفروضة على أعمال هذه الآلية تبقى نظرية شكلية تركزها النصوص القانونية بهدف إظهار أن النظام المكرس دستوريا ديمقراطي يمنح السيادة للمثلي الشعب لممارسة دورهم الرقابي على أعمال ونشاط الحكومة ،غير أن الواقع يصرح بخلاف ذلك تماما بالنظر إلى أن اللجوء إليها جد محتشم أو منعدم أساسا إن صح التعبير ،وكل هذا يعود سببه الأساسي لضعف مؤسسة التشريع كسلطة تعد الأهم دستوريا في كل الأنظمة العالمية بإستثناء الجزائر.

¹-أوصيف سعيد ،البرلمان الجزائري ...،المرجع السابق ،ص 325.

²-دايم نوال ،مدى التوازن ...،المرجع السابق ،ص 292

الفرع الثاني : النتائج المترتبة على التصويت بالثقة

يترتب على التصويت بالثقة إحتمالين ،الأول مفاده أن تحظى لائحة الثقة بالموافقة من قبل الم.ش.و ،ويمكن إرجاع ذلك إلى تحك الحكومة في إجراء التصويت وأيضا عندما تساندها أغلبية برلمانية على مستوى هذه الغرفة ،أما الإحتمال الثاني رفض تجديد الثقة وهنا لا تغدوا الموافقة من التحصيل الحاصل إستنادا للأغلبية المطلوبة التي تكون غالبا ضد الحكومة ،بذلك لا تنال اللائحة التصويت وفق النصاب المقرر قانونا¹ فهذه النسبة المقترحة تعتبر صمام أمان للحكومة في نظر المؤسس الدستوري².

فإذا صوت نواب الم.ش.و على منح الثقة للحكومة يعد ذلك إنتصارا لها وتأكيد على أنها تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية ،ويكون المجلس في هذه الحالة ملزم بمساعدتها في تنفيذ برنامجها³ الذي تعهدت به أمام البرلمان ،بهذا يكون هذا الأخير قد حمل نفسه مسؤولية أمام الرأي العام⁴.

أما في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة فيقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة ما نصت عليه صراحة المادة 98 فقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا المادة 65 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12 ،غير أنه في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية قبل الموافقة على هذه الإستقالة اللجوء لأحكام المادة 147 من الدستور (المادة 151 من تعديل 2020) التي تمنح له سلطة حل الم.ش.و بدل قبول الإستقالة الجماعية لحكومته وإجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها ،وذلك بعد مجموعة من الإستشارات التي ألزمه المؤسس

¹-حافظي سعاد ،الضمانات القانونية...،المرجع السابق ،ص 40.

²-نرى في ظل عدم وضوح مقدار الأغلبية البسيطة التي نصت عليها المادة 64 من القانون العضوي 16-12 أنها تعبر عن أغلبية النواب الحاضرين في الجلسة أثناء المناقشة التي تفتح بمناسبة عرض الوزير الأول بيان سياسته العامة السنوي.

³-دويدي عائشة ،الحدود الدستورية...،المرجع السابق ،ص 87.

⁴-دايم نوال ،مدى التوازن...،المرجع السابق ،ص 293.

الدستوري¹ القيام بها قبل اللجوء لهذا الإجراء الذي يعد أقوى سلاح في يد رئيس الجمهورية يضمن به تفوقه على البرلمان وسيطرته عليه.

تتمثل هذه الإستشارات في أخذ رأي رئيس مجلس الأمة ،رئيس الم.ش.و ،رئيس المجلس الدستوري(المحكمة الدستورية بعد التعديل الدستوري لسنة 2020) والوزير الأول² على أن تتم هذه الإنتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر حسب نص المادة 147 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

إن سحب الثقة من الحكومة هو عدم دعم الم.ش.و لمساعها وللاستمرارها في الحكم ما يترتب عليه فقدان الوظيفة المسندة إليها ،لذلك يعتبر طلب التصويت بالثقة سلاحا قويا يسمح بالتحقق من مدى الإتفاق القائم بين الحكومة والأغلبية البرلمانية ،في نفس الوقت يعتبر وسيلة ضغط في يد الحكومة توجهها للمجلس متى ما رأت ذلك مناسبا³.

¹-تعد هذه الإستشارات مجرد إجراءات شكلية ونصوص نظرية لا تؤثر على إرادة رئيس الجمهورية في كل الحالات بالعودة لمركز تفوقه على كل السلطات التي يمثلها هؤلاء ،بالإضافة لكونه من يعين البعض منهم بالتالي يستحيل أن يكون لرأيهم أي تأثير فعلي أو حتى أن يكون لهم رأي مخالف لما يراه الرئيس.

²- نرى أنه من المنطقي أن يستشار رئيس مجلس الأمة كونه ثاني شخصية في الدولة وله مكانة جد مهمة ولو نظريا بالرجوع للمهام الموكلة له خاصة في حال شغور منصب رئاسة الجمهورية ،نفس الشيء فيما يخص رئيس المجلس الدستوري بإعتباره الشخصية الثالثة في الدولة وموكل له سلطة حماية الدستور من أي إنتهاكات وفرض رقابة لمنع تجاوزه ولو في حدود الممارسة النظرية فيمكن إعتبارهم أطراف محايدة قد يكون لرأيهم قيمة ،لكن غير منطقي نص المؤسس على إستشارة رئيس الم.ش.و والوزير الأول !! كون أن المسألة تخص مناصبهم ومكانتهم ،أيضا الهيئات التي يمثلونها فمن غير المعقول أن يقبل أحدهم مثل هذا الإجراء وإن كان ذلك فهذا يفتح الباب أمام التشكيك في مصداقيتهم في أداء مهامهم خاصة رئيس الم.ش.و على إعتبار أنه ممثل عن الشعب وسيادته فلا يمكن أن يتنازل عن سلطته في ممارسة ذلك! ورفضهم لذلك أيضا لا قيمة له عمليا ،ما يدفع بنا للقول أن مثل هذه الإجراءات لا داعي لها أساسا إن كانت نتيجتها واضحة تساهم فقط في خلق تناقض بين الواقع والنظري.

³-شاهد أحمد ،المؤسسة التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 123.

إن ما يمكن قوله أن الواقع العملي للجوء لهذه الآلية في الجزائر كان في مناسبة واحدة سنة 1990 ،حيث تحصلت الحكومة آنذاك على ثقة 275 نائب بالرغم من عدم نص دستور 1998 على كيفية التصويت ولا النتائج التي قد تترتب عنه ،صمت المؤسس في ظل ذلك يمكن أنه فسر على أن النصاب القانوني المطلوب للتصويت بالثقة هو الأغلبية المطلقة للنواب الحاضرين طبقا لنص المادة 50 من النظام الداخلي للم.ش.و ،التي كانت تنص على أن يصوت بأغلبية الأصوات المعبر عنها ما لم ترد أحكام مخالفة لذلك في الدستور أو في القانون.

لكن دستور 1996 نص صراحة على أثار تفعيل هذا الإجراء وهو إستقالة الحكومة جماعيا عكس دستور 1989 الذي لم يبين هذه النتيجة ،أو ما مصير الحكومة في هذه الحالة ما فتح الباب أمام عدة تأويلات منها ،ما كان يرتب عنها إستقالة الحكومة لحجب الثقة عنها ،ومنها ما كان يقول لا تقدمها بحجة أن الدستور لم ينص على ذلك ،وطائفة أخرى رأت في ذلك أن الرفض مجرد لفت إنتباه الحكومة لعدم رضى النواب عليها¹ ،وإن كان ذلك مستحيلا في ذلك الوقت بالنظر لكون الم.ش.و في تلك الفترة لم تنتهي عهده التي كانت قبل تبني التعددية ،بالتالي كل النواب من حزب جبهة التحرير الوطني إذن وحدة الرأي والتوجه.

بالإضافة إلى أن سيطرة هذا الحزب على كل السلطات في تلك الحقبة بالرغم من الإنفتاح السياسي الذي لم يمر عليه سوء سنة ،كانت توحى بوحدة البرنامج المنتبع فمعارضته تبقى مستبعدة لأقصى الحدود أو منعدمة بالأساس.

إذن دستور 1996 قد سد الفراغ الذي كان في دستور 1989 بنصه على إستقالة الحكومة ،لكن تبقى احتمالية كما سبق الإشارة إليه ومرهونة بالإرادة المنفردة لرئيس

¹-خلوفي خدوجة ،الرقابة البرلمانية ...،المرجع السابق ،ص 232.

الجمهورية الذي في كل الحالات يبقى محصن من مثل هذه المسؤوليات رغم كونه صاحب البرنامج المنفذ من طرف الحكومة والوزير الأول الذي يبقى فقط مجرد موظف سامي عنده يتحمل مسؤولية مزدوجة ودون سلطات يتمتع بها.

في الأخير نصل إلى أن الم.ش.و الذي يملك كمبدأ عام سلطة الرقابة في هذه الآلية بالذات يصبح محل خطر يهدد تواجدته بما يخوله الدستور لرئيس الجمهورية في إطار ذلك من سلطة حله جراء رفضه للائحة تجديد الثقة في حكومته، بالتالي تتحول لتبنيه للنواب لكي يتفطنوا لما قد يلحق بهم من عزل جماعي في حال معارضة إرادة الرئيس على العموم فمن هذا المنطلق تتأكد الهيمنة العضوية له¹ على هيئة التشريع في الجزائر، كما أن مثل هذه الآليات تمنح فعليا ضمانات لمؤسسة الرئاسة تواجه بواسطتها أي معارضة محتمل أن تبرز في البرلمان.

كان للتصويت بالثقة أن يكون مناسبة لإثارة مسؤولية حكومة رئيس الجمهورية لو كان لزاما على الوزير الأول تقديمه لا ترك المسألة إختيارية له، أو لو كان يقدم بمناسبة عرض مشروع قانون بالإضافة لعدم ترتيبه إحتمال حل الم.ش.و ليتمكن من اللجوء إليه أو التعبير عن رأيه بحرية وإستقلالية، إلا أنه في ظل هذه الظروف والإجراءات والآثار التي تتجم عن هذه الوسيلة المعتمدة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لا يمكن أن نتحدث عن أي جدوى منها أو إمكانية تحقيقها فعالية في النظام السياسي الجزائري.

بل وأبعد من ذلك تعد آلية مقررة لمصلحة الوزير الأول يحصل بموجبه في كل الحالات على دعم من طرف السلطة التشريعية ويحصد به مساندة شعبية وتأييد الرأي العام له ما يمكنه من مواصلة عمله بكل أريحية.

¹-حافظي سعاد، الضمانات القانونية...، المرجع السابق، ص 41.

المبحث الثاني : إنعدام أثر وسائل الرقابة غير مثيرة لمسؤولية الحكومة

إن تركية مخطط عمل الحكومة والموافقة على سياستها العامة وتجديد الثقة فيها لا يعني أنها محصنة من ممارسة البرلمان الرقابة على نشاطها وأعمالها، بل عليه المتابعة الدائمة لتنفيذ البرنامج والتأكد من عدم وجود إنحرافات وتجاوزات في التطبيق العملي له.

فإذا كانت رقابة السلطة التشريعية في حالة تقديم مخطط العمل الذي يكون في فرصة واحدة على إعتبار أن للحكومة مخطط واحد تلتزم به طوال فترة تعيينها، بالإضافة لإمكانية تقديم بيان السياسة العامة السنوي إذا التزمت بتنفيذ أحكام الدستور فإن مجالها جد محدود يقضي بالمقابل منحها وسائل أخرى للرقابة تمكنها من إستخدامها بشكل دوري ودائم كلما رأى سواء نواب الغرفة السفلى أو أعضاء الغرفة العليا الحاجة لذلك.

ما دفع بالمؤسس الدستوري الجزائري للنص على عدة آليات تضمن ذلك¹، غير أن المجال الواسع والمتعددة لهذه الوسائل لا يصرح بالمرّة عن مجال تطبيقها المحدود جدا والمعدم الأثر فرغم الأمل الكبيرة المعلقة على تحقيقها فعالية منذ تبنيتها خاصة مع الإنفتاح السياسي والتكريس الواقعي لمبدأ سيادة القانون كأحد أهم ركائز النظام الديمقراطي، إلا أن

¹ -أنظر المواد 151-152 من دستور 1996 التي تقابلها المواد 158 و 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

-في ذات السياق: نرى أن المؤسس الدستوري في تعديل 2020 قد وسع من نطاق الرقابة البرلمانية وممارستها، بحيث ألزم الحكومة بموجب المادة 155 تقديم المعلومات والوثائق الضرورية التي يطلبها البرلمان في إطار ممارسة لدوره الرقابي كما فرض تقديمها أيضا عرض عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية على الغرفتين حسب نص المادة 156، بالإضافة لنص المادة 157 على إمكانية اللجان البرلمانية سماع أعضاء الحكومة حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة، غير أنه في تقديرنا مهما حاول المؤسس توسيع نطاق ممارسة هذا الدور نظريا لن يكون له فعالية واقعية وعمليا، فالتنعيل يجب أن يظال المؤسسة ككل لا بعض الآليات التي لا تشكل أي أثر فعلي في ظل عدم النص على ضمانات تركز أولا إستقلالية عضوية بالدرجة الأولى لهذه المؤسسة ووظيفية تمكنها من التحرك بحرية.

الجانب التطبيقي لها كشف أن الغرض الوحيد من اللجوء إليها الإستعلام الذي لا يمكن له بأي حال من الأحوال تحريك مسؤولية فعلية للحكومة.

يعد السؤال البرلماني من أكثر الوسائل الرقابية المستعملة من طرف البرلمان على نشاط الحكومة ،فالسؤال ينشئ علاقة مباشرة بين عضو البرلمان وأعضاء الحكومة يرمي لكشف حقيقة أمر معين خاص بمزاولة الحكومة أعمال ،كما قد يكون الهدف منه تجميع الحقائق التي تساعد في إثارة المسؤولية السياسية غير مباشرة للحكومة ،بالتالي في المجمل الغرض منها الإستعلام فقط ،إلا أنه حتى في هذه الحالة نستنتج¹ من تتبع الوضع البرلماني عدم فعالية هذه الأخيرة حتى في إطار هذه الحدود نظرا لطابعها غير جزائي وسيطرة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة على جميع إجراءاتها (المطلب الأول).

كما يعتبر الإستجواب وسيلة مهمة لممارسة البرلمان دوره الرقابي ،يكمن الهدف منها في محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تصرف مرتبط بشأن من الشؤون العامة ،فعند ممارسة هذا الحق يكون بمقدور السلطة التشريعية المشاركة فيها بفتح مناقشة حولها التي قد يتمخض عنها إثارة مسؤولية الحكومة ،إلا أن الممارسة العملية لهذه الآلية تصرح بإنعدام أثرها (المطلب الثاني).

لقد أكدت معظم النصوص الدستورية الجزائرية المتعاقبة حق البرلمان في إنشاء لجان تحقيق في نطاق ممارسة البرلمان دوره الرقابي في كل قضية ذات مصلحة عامة ،ذلك في أي وقت وقد شملت الإصلاحات الجديدة للدولة بعض جوانب هذه المسألة ،غير أن غياب ضمانات فعلية لنجاحها حال دون تحقيقها نجاعة خاصة في الجانب العملي ،حالتها حال جميع آليات الرقابة البرلمانية في الجزائر فجانبيها النظري الواسع لا يصح بتاتا بواقع ممارستها(المطلب الثالث).

¹-أوصيف سعيد ،البرلمان الجزائري...،المرجع السابق ،ص 359.

المطلب الأول :سيطرة الحكومة على إجراءات الأسئلة البرلمانية

منحت الدساتير الجزائرية للبرلمان وسائل متعددة يستطيع من خلالها ممارسة وظيفته الرقابية على عمل الحكومة بصفة دائمة ومستمرة دون تقرير مسؤوليتها السياسية، فالهدف من وراء إستخدام هذه الوسائل هو مجرد الحصول على معلومات قد تسمح لهم باللجوء إلى إقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص المسجلة، أو إستهداف إسقاط الحكومة¹ باللجوء إلى إستعمال متكرر لها قد تؤدي في الأخير لإستعمال وسائل أخرى تثير مسؤوليتها بطريقة مباشرة منها الأسئلة البرلمانية.

إن وجود الأسئلة البرلمانية يرتبط أساسا بوجود البرلمان وأيضا حق الوزراء حضور الجلسات التي تعقدها هذه المؤسسة بالتالي تأكد العلاقة بينهما، فيحق للنواب في سبيل رقابة نشاط الحكومة توجيه أسئلة كتابية أو شفوية للوزير الأول وحتى كل أعضاء الحكومة بالرجوع إلى أن تنفيذ مخطط العمل الذي وافق عليه البرلمان يستوجب متابعة منه للوقوف على مدى السير الجيد لذلك، إلا أن مثل هذه الآليات في الجزائر تفقد مفعولها الحقيقي والغرض منها بالنظر لعدة إعتبارات منها شروط وإجراءات إستعمالها، حيث تظهر سيطرة الحكومة عليها (الفرع الأول).

بالإضافة إلى أن ممارستها العملية تفر بعدم جدوى اللجوء إليها في سبيل ترقية العمل البرلماني والدور الرقابي للسلطة التشريعية، ليقصر الغرض منها في الجزائر على تحقيق بعض المصالح الشخصية وتصفية الحسابات بين النواب والأعضاء والوزراء على حد سواء (الفرع الثاني).

¹-دويدي عائشة، الحدود الدستورية...، المرجع السابق، ص 9.

الفرع الأول : شروط صحة السؤال البرلماني

يعتبر السؤال وسيلة مباشرة يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجله، أو التحقق من حصول واقعة علم بها أو معرفة ما تتوى الحكومة إتخاذه من إجراءات، كما يعتبر وسيلة لإثارة إنتباه العضو المعني من الحكومة لمسألة من المسائل التي تدخل ضمن مهامه¹، وتطرح الأسئلة من طرف البرلمانين بصفة شخصية على أعضاء الحكومة في شكل رقابة تشمل كل المجالات، تتخذ شكلين إما أسئلة شفوية أو كتابية وهي الأكثر إستعمالاً² وشيوعاً.

يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب الم.ش.و ومكتب مجلس الأمة، ثم يرسل السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة على إعتبار أن مكتب الغرفة المعنية ينظر في عدد الأسئلة التي تحال على الحكومة، يكون جواب عضو الحكومة على السؤال الشفوي في أجل لا يتعدى 30 يوم³ من تاريخ تبليغه ويعقد الم.ش.و ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص للإجابة على هذه الأسئلة كإجراء تم إستحداثه بموجب تعديل 2016 حسب نص المادة 158⁴.

¹ - مزياتي حميد، عن واقع الازدواجية....، المرجع السابق، ص 105.

² - Handrechy Benoir ,Droit constitutionnelle et institutions Politique ,ellipses

Edition ,Paris,2011,PP 70-71.

³ - إن ما نلاحظه هنا من خلال هذا الإجراء تحويل السؤال الشفوي إلى كتابي، فالمعروف أن السؤال الشفوي يطرح مباشرة أثناء الجلسة على العضو المعني الذي عليه الرد مباشرة وبالطريقة نفسها، غير أن هذا يعد تدعيماً للحكومة من طرف المؤسس الدستوري، بحيث يمنحه المدة الكافية لإيجاد توضيحات مناسبة وتقديمها فيما بعد، ما يفقد هذه الآلية نجاعتها ويفرغها من محتواها، كما أن إرسالها للحكومة لتتظر فيها وترى ما يمكنها قبوله والإجابة عليه والباقي تتجاهله في ظل عدم إلزامها الرد على كل الأسئلة ضمان واضح لها، فالمنطقي رفضها الإجابة على ما قد يمس مصالحها ومكانتها.

⁴ - بوجوراف عبد الغاني، أثر التعديل الدستوري....، المرجع السابق، ص 113.

أما السؤال الكتابي فيودع من قبل صاحبه حسب الحالة لدى الم.ش.و أو مجلس الأمة ويرسل للحكومة السؤال الذي قبل ،بطبيعة الحال في هذا النقطة يظهر نفوذ الحكومة والسلطة التنفيذية ككل وتتدخل عن طريق الأغلبية التي تنتمي إليها وأيضاً أعضاء لتوجيه مثل هذه الآليات بما يخدم الحكومة لا العكس ،بعدها يكون جواب الوزير المعنى على السؤال الكتابي بشكل كتابي في أجل لا يتعدى 30 يوم ،ولعل الأمور أكثر منطقية بالنسبة لهذا النوع ،كما يمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي¹ وتبليغ الحكومة ذلك ،أما في حالة الإجابة تودع لدى مكتب الغرفة المعنية ويتم تبليغ صاحبه بذلك .

إذن بالرغم من نص المؤسس على سلطة نواب وأعضاء البرلمان بغرفتيه على حد سواء توجيه أسئلة لأعضاء الحكومة ،إلا أن نصوص المواد من 69 إلى 73 من القانون العضوي 16-12 إشترتت عدة ضوابط لصحة إستعمال هذه الآلية ،التي يمكن أن نعتبرها قيود تحد من اللجوء إليها .

إن السؤال مهما كان كتابي أو شفوي ليحوز القبول يجب أن يشمل عدد من الشروط الشكلية والموضوعية ،التي تتمثل في أن يوجه ويوضع السؤال من طرف عضو أو نائب بالتالي إضفاء الطابع الفردي عليه ومنع إمكانية إثارة أسئلة جماعية ،بالإضافة لإحاطته لموضوع واحد على أن يحدد بوضوح ،كما يحق لنائب أو عضو آخر إثارة سؤال في نفس الموضوع و أن يحرر باللغة العربية وخالي من عبارات غير لائقة و إقحام أشخاص بذواتهم ما يشكل تعدي على الحياة الخاصة للآخرين .

بالإضافة إلى شرط ألا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة شخصية أو خاصة ،كون وظيفة الأساسية تحقيق الصالح العام ،وأيلاً يتعلق السؤال بقضية مطروحة على الجهات

¹ -يمكن تحويل السؤال الكتابي إلى شفوي في حالة عدم الحصول على إجابة ،فيمكن لعضو البرلمان إرساله في شكل سؤال شفوي ،بالتالي تكون مجبرة ولو بدرجة معتبرة على الرد عليه في الجلسة المخصصة للرد على الأسئلة الشفوية بالرغم من أن الآلية ككل بشكلها لا تخلق أي أثر وممارستها من عدمها توصل لنفس النتيجة .

القضائية كي لا يتحجج بعدم إحترام السائل لمبدأ الفصل بين السلطات وإعتدائه على إختصاصات سلطة أخرى، ولو أن هذا من الجانب النظري فقط كوننا نسجل إنتهاكات خطيرة تقوم بها السلطة التنفيذية تجاه مضمون هذا المبدأ وتتعدى بشكل واضح على السلطات الأخرى خاصة البرلمان لكن لا أحد يمكن له محاسبتها.

أخيرا يجب إيداع نص السؤال من قبل صاحبه على مستوى مكتب الغرفة المعنية ويتم الرد عليه ويبلغ صاحبه بذلك ويتولى وزير العلاقات مع البرلمان هذه المهمة وبجلسات تبليغهم الإجابة¹.

بعد عقد الجلسات المقررة للرد على أسئلة البرلمان ونص الدستور على ضرورة نشرها بنفس الطريقة التي تنشر بها مدلولات غرفتي البرلمان، وذلك بهدف تمكين الجميع الإطلاع عليها، كما يمكن إجراء مناقشة عامة في حال تبين أن السؤال الشفوي أو الكتابي يستوجب ذلك، يتم ضبط جدول أعمال الغرفة المعنية على هذا الأساس بالتشاور مع الحكومة بطبيعة الحال كونها تتحكم في هذا الإجراء.

إن إستقراء المواد المخصصة لإستعمال حق السؤال وهذه الشروط التي تظهر وضع قيود على السؤال الشفوي الذي يعد وسيلة أكثر نجاعة بالمقارنة مع السؤال الكتابي، حيث على السائل أن يقوم بإيداع السؤال الشفوي مكتوبا لدى مكتب الغرفة المعنية، أما فيما يخص الأسئلة الكتابية فلا تخضع للبرمجة ولا يتم عقد جلسة للإجابة عليها ما يسمح للحكومة بالتهرب من الإجابة عليها وإهمالها بالمرّة.

تختلف أغراض إستعمال هذه الآلية الرقابية بالنظر للممارسة العملية لها، بحيث في حالة ما إذا كان النائب السائل من المعارضة فالأكيد أنه يسعى من وراء ذلك للفت الإنتباه حول مشكل محلي والإستعلام عنه، خاصة إذا كان على وشك الشروع في حملة إنتخابية

¹-بن أحمد سمير، ضمانات إستقلالية...، المرجع السابق، ص 281.

ما يساهم في إظهاره في مظهر حسن يوحى بإهتمامه بإنشغالات الشعب للظفر بعهدة ثانية بالمقابل إذا كان من نواب الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة ،فالسؤال يكون بالإتفاق بين الوزير الأول والنائب لإستعراض قدرته السياسية ،دون إهمال إستبعاد أسئلة المعارضة¹ في الكثير من الحالات أو معظمها ،التي يكون الدافع منها حقيقة الدفاع عن مصالح العامة لا المصالح الشخصية للسائل.

من خلال هذا يتبين لنا أن وظيفة البرلمان تحولت من تجسيد الديمقراطية إلى عملية تحقيق لمصالح شخصية ،للاستفادة من إمتيازات السلطة وتوسيع دائرة النفوذ بهدف تحقيق ذلك ،فأصبح ممثل الشعب في ظل إفتقاره للكفاءة وتكوين والوعي السياسي الذي يمكنه من التحلي بمبادئ تمنعه من القيام بمثل هذه الممارسات إلى مجرد أداة تتحكم فيها الحكومة لتنفيذ سياستها ،ووفقا لذلك لا تحركه الإرادة الشعبية بل حبه للسلطة والمركز السياسي.

كما أثبتت التجربة البرلمانية فيما يخص هذه الآلية أن معظمها كان الدافع الفعلي من وراءها تحقيق أغراض سياسية على إعتبار أن لا أثار قانونية يمكن أن تترتب عليها.

الفرع الثاني : عدم جدوى الاستفهام البرلماني عن عمل الحكومة

على الرغم من أهمية السؤال البرلماني في جميع الأنظمة المقارنة كوسيلة هامة للحصول على المعلومات التي تكشف عن تجاوزات أو قصور في ممارسة الحكومة لأعمالها كجهة مكلفة بتنفيذ القوانين² ،إلا أن هناك العديد من العراقيل التي تجعل من هذه الآلية بدون جدوى أهمها تحكم الحكومة في إجراءاته ،أيضا كل الشروط المفروضة على إستعماله

¹- شريط ولید ،السلطة التشريعية ...،المرجع السابق ،ص 324.

²- بن أحمد سمير ،ضمانات إستقلالية ...،المرجع السابق ،ص 284.

بالرغم من بساطة مفهومة ،بالإضافة إلى غدو الأسئلة البرلمانية ذات أبعاد ودوافع سياسية تطرح بالتشاور مع الحكومة ووفقا لما يناسبها ويدعم مكانتها بالنسبة للرأي العام.

فنظريا يتمتع السؤال بأهمية كبيرة على إعتبار أن الغاية من تكريسه تتمحور أساسا حول تمكين عضو البرلمان نقل إنشغالات المواطنين إلى الجهات الرسمية ،كما أنه يفتح المجال أمام عضو الحكومة لمعرفة حقيقة الأوضاع التابعة لقطاعه وفرصة مواتية لتوضيح وجهات نظر وقرارات المسؤولين بشأن قضايا معنية ،مما يساعد على تبيان وشرح التوجهات العامة للحكومة ككل ومنح مصداقية أكبر لأعمال المؤسسات الدستورية¹.

غير أن الممارسة العملية لم تبرهن على فعالية لهذه الوسيلة الرقابية سواء في ضمان مصداقية المؤسسات الدستورية ،أو حتى رقابة نشاط الحكومة لإلزامه التقيد بالبرنامج المتفق على تنفيذه وتحريك مسؤوليتها في حالة تجاوز ذلك ،أو الإخلال بالمهام الموكل لها في إطار ذلك ورغم جملة الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 ،الذي حاول منحه نوع من الضمانات التي من شأنها تفعيله ،إلا أنه مازال مجرد وسيلة إستعلامية لم تصل بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة وإحاطتها برقابة برلمانية مجدية.

إن أهم أسباب ضعف وعدم جدوى طرح الأسئلة على الحكومة هي عدم وجود ما يلزمها بضرورة الرد على الأسئلة الموجهة لها ،وتهربها في العديد من المرات من الإجابة وإن كانت العهدة التشريعية الممتدة من 2012-2017 قد سجلت تطورا ملحوظا من ناحية

¹ - أكد السيد عبد القادر بين صالح رئيس مجلس الأمة بمناسبة إفتتاح دورة خريف 2002 أن إستعمال آلية السؤال هي أنسب أداة لإعطاء المؤسسات الدستورية للبلاد مصداقية ،لأنه يوفر لها الشفافية التي يطالب بها المواطن والمسؤول.
-لإستزادة راجع :خرباشي عقيلة ،مركز مجلس الأمة...،المرجع السابق ،ص 326.

عدد الأسئلة المطروحة والمجاب عليها مقارنة بالعهدات السابقة¹، حيث شهدت هذه الفترة طرح 828 سؤال على مستوى الم.ش.و ثم التكفل بـ 589 منها خلال 60 جلسة عامة، أي ما يمثل نسبة 71.14 وطرح 1783 سؤال كتابي، تم الرد على 1748 منها، أي ما يعادل نسبة 98.04%، كما طرح أعضاء مجلس الأمة 393 سؤالاً شفويًا تم الإجابة على 346 خلال 53 جلسة عامة، إضافة إلى طرح 119 سؤال كتابي تم الرد على 110 منها².

أما فيما يخص الدورة البرلمانية العادية لسنة 2019 و 2020 طرح فيها 1236 سؤال كتابي و 225 سؤال شفوي في الم.ش.و تمت الإجابة على 103 سؤال شفوي 95 منها يخص دورات سابقة و 6 جلسات علنية خصصت لهذا الغرض، كما تمت الإجابة على 53% من الأسئلة الكتابية المطروحة دون احتساب 731 سؤال لم يستوف الأجل الدستورية للرد عليها³ خلال عرض هذه الحصيلة⁴.

لكن رغم زيادة نسبة اللجوء لهذه الآلية نسبيًا إلا أنه من ناحية أخرى نلاحظ أن أجوبة الحكومة تتسم بالعمومية وعدم إعطاء معلومات جديدة، مما يؤدي إلى عدم إقتناع النواب بالأجوبة المقدمة في الكثير من الأحيان، فالطابع السطحي والعام حال دون تحقيق هذه

¹ - على سبيل المثال في العهدة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 لم تجب الحكومة إلا على 130 سؤال وجهة نواب الم.ش.و منها 73 سؤال شفوي و 57 كتابي و على 13 سؤال طرحها أعضاء مجلس الأمة، منها 8 شفوي و 5 كتابية وهي حصيلة جد ضئيلة.

- أما فيما يخص الفترة التشريعية من عام 2002 إلى 2007 لم تجب الحكومة أيضا سوى على 110 سؤال منها 7 كتابية و 35 شفوية من طرف أعضاء مجلس الأمة و 28 سؤال كتابي و 40 شفوي وجهها نواب الم.ش.و.

- للإستزادة راجع: خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 226.

حصيلة دورة 2018-2019، وزارة العلاقات مع البرلمان: www.ürp.gov.dz، تاريخ الزيارة 2021/04/10.

² - حصيلة دورة 2018-2019، وزارة العلاقات مع البرلمان: www.ürp.gov.dz، تاريخ الزيارة 2021/04/10

³ - حصيلة دورة 2019-2020، وزارة العلاقات مع البرلمان: www.mrp.gov.dz، تاريخ الزيارة 2021/04/10

⁴ - قد أسفرت الحصيلة النهائية التي قدمت لنا من طرف الم.ش.و خلال كل العهدة التشريعية المنحلة (2017-2021) على 1028 سؤال شفوي وذلك إلى غاية 17 فيفري 2021، أما الكتابية 3543 إلى غاية تاريخ 18 فيفري 2021 ولم يتم مناقشة إلا عدد قليل منها حسب مع صرح لنا مسؤول على مستوى المديرية العامة للتشريع.

الوسيلة للفعالية ،كما أن كثير من النواب يطعنون في المعلومات التي تقدمها الحكومة ويعتبرونها مغلوطة وغير صحيحة.¹

بالإضافة إلى أن فتح المناقشة يبقى دون أثر فعال وحاسم وإقتصارها على عناصر السؤال المطروح طبقا لنص المادة 71 من القانون العضوي 16-12 ،ما يشكل قيد موضوعي وتنظيمي لا يسمح بالإمتداد لمواضيع أخرى قد يكون لها علاقة مباشرة بموضوع السؤال سواء كان كتابي أو شفوي ،ضف إلى ذلك إنعدام الجزاء القانوني الفعال للسؤال إذ الجزاء الوحيد هو أدبي لا أكثر يتمثل في تحريك إحتجاج فردي للنائب أو البرلمان ككل لا جدوى منه على العموم ،خاصة في ظل التواجد الرئاسي داخل مجلس الأمة والأغلبية البرلمانية المساندة له على مستوى الم.ش.و .

كما أن أغلبية الأسئلة المطروحة من النواب ترتبط بالمصالح الحزبية الضيقة المرتبطة بالدائرة الإنتخابية للنائب أو العضو على حساب المصلحة العامة للشعب ،لأنه يرى نفسه ممثلا لدائرته وليس الشعب بأكمله² ،مما يساهم في الإنقاص النسبي لشرعيته بالمقارنة مع الشرعية المطلقة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية كونه يمثل الشعب كله بإعتبار أنه تم إنتخابه من طرف الأغلبية ،ما يجعله في مركز قوة دائم على حساب ممثلي الشعب.

ضف إلى ذلك أن دور المعارضة شبه محدود أو منعدم إن صح التعبير ،وذلك لعدم برمجة أسئلتها وتهميشها بالنظر لأقليتها وتحكم الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة في ذلك ما يحول دون أداء فعال لها في ممارسة رقابة بواسطة هذه الأداة وإن كان أثرها على العموم منعدم

¹-صويلح بوجمعة ،" مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري " ،مجلة الفكر البرلماني ،مجلس الأمة ،الجزائر ،العدد 25 ،2010 ،ص 30.

²-بن أحمد سمير ،ضمانات إستقلالية...،المرجع السابق ،ص 290.

إن ما يمكن أن نصل إليه هو أن البرلماني بإستعماله آلية السؤال صار مجرد وسيط برلماني بين المواطنين والحكومة ،تؤدي به عدم إمكانية اللجوء لأدوات الرقابة البرلمانية الأخرى الفعالة للإكثار من إستعمالها حتى تحولت بسبب ذلك لأسئلة دعائية و شعبية غير جدية ،يحاول النائب إرضاء ناخبيه بواسطتها للظهور أمامهم على أنه حريص على مصلحة دائرته الإنتخابية التي يمثلها لتجديد الثقة فيه مرة أخرى.

زد على ذلك قد تصبح هذه الأسئلة رغم جدية بعضها بدون أثر يذكر نتيجة لتأخير جدولتها وفوات أوانها ،فمرور الوقت يبدا أهميتها خاصة تلك الأسئلة المتعلقة بالأوضاع الطارئة¹ ،فرغم تدارك المؤسس الدستوري لسنة 2016 هذا المشكل نوعا ما بتحديدده أجل الرد ب30 يوم ،إلا أننا عمليا نسجل عزوف الحكومة عن الإجابة في الكثير الأحيان خاصة في ظل عدم وجود جزاء يترتب عن عدم إجابتها في الأجال الدستورية ،ما يشكل ضمانة تمكنها من التهرب من الرد على بعض الأسئلة التي تشكل مساس بمركزها ومصالحها.

في الواقع يمكن القول أن الأسئلة البرلمانية بنوعها بالنهاية كآلية للرقابة على العمل الحكومي لا ينجر عليها أي أثر سلبي بالنسبة للحكومة ،حتى ولو ثبت أمام البرلمان عجز هذه الأخيرة عن حل مشكلة ما أو إستهتارها أو تجاوزها الحدود المقررة لها ،ما نستنتجه من الدستور في حد ذاته كونه لم ينص على إجراء لها في حال ثبوت مسؤوليتها بعد طرح السؤال ما جعل من السؤال البرلماني معدوم الفعالية في مواجهة السلطة التنفيذية² ليبقى الغرض الفعلي لإستعماله سياسي للنواب والأعضاء أو الحكومة.

¹-أوصيف سعيد ،البرلمان الجزائري ...،المرجع السابق ،ص 360.

²-بولوم محمد الأمين ،العمل البرلماني ...،المرجع السابق ،ص 267.

المطلب الثاني :إنعدام فعالية الإستجابات البرلمانية

إلى جانب الرقابة الإستعلامية البسيطة والمتمثلة أساسا في الأسئلة بنوعها أقر المؤسس الدستوري الجزائري نوع آخر من الرقابة الإستعلامية أكثر خطورة من الأسئلة هي الاستجابات¹، الذي يعتبر بصفة عامة إجراء تقليدي للرقابة على أعمال الحكومة، إذ يحمل في طياته معنى المحاسبة لطبيعته الإتهامية سواء لأحد أعضاء الحكومة أو لها كلها لقصور في أداء وظائفها أو فعل ينجم عنه أثر عقابي قد يصل حد تحريك مسؤوليتها.

إن أخذ الدول لهذه الآلية الرقابية في دساتيرها يختلف حسب ظروف وإجراءات إستخدامها، كما هناك العديد من الدول التي لا تأخذ بها، غير أن الجزائر نصت عليها في كل دساتيرها بإستثناء دستور 1963 وخصها المؤسس بمجموعة من الشروط الواجب توفرها لصحة هذا الإجراء (الفرع الأول).

إن العراقيل الكثيرة التي تصطدم بها الوسيلة الرقابية تجعل من اللجوء إليها معقد وصعب خاصة بالنسبة للمعارضة، كون أن الأغلبية البرلمانية يكون وضعها معروف ودرجة خطورة هذا الإجراء جعل المؤسس يفرض جملة العقبات التي تحول دون تفعيلها، ليبقى تكريسها نظري فقط في ظل إمتياز واضح للسلطة التنفيذية على البرلمان، والذي يتوسع نفوذها داخله بفضل كل الضمانات الممنوحة للحكومة لتجسيد برنامجها، بالمقابل إضعاف الدور الرقابي لمؤسسة التشريع (الفرع الثاني).

الفرع الأول : شروط صحة الإستجابات البرلمانية

يعد الإستجابات في أغلب الأنظمة الدستورية المعاصرة آلية دستورية هامة من آليات الرقابة المخولة للبرلمان قصد ترتيب مسؤولية الحكومة عن أعمالها لإرساء قواعد الديمقراطية وتكريس مفهوم دولة القانون، كونه يعد حلقة إنتقال بين جمع المعلومات وسحب الثقة منها

¹ -بن قارة محمد مهاد، خصوصية السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص 332.

ومرحلة مهمة قبل اللجوء لذلك، تظهر هذه الأهمية في إمكانية تقديمه من قبل أكثر من عضو بالبرلمان، فهو ليس مجرد علاقة ثنائية بين عضو الحكومة والبرلماني كما هو الحال في السؤال يحق لكل أعضاء ونواب البرلمان المشاركة فيه وممارسته.

كما يعد الإستجواب وسيلة دستورية في يد البرلمان ينتج عنها عدة تداعيات كبيرة وخطيرة على الساحة السياسية والرأي العام، فمن خلاله يتم تقييم أداء كل من البرلمان والحكومة على حد سواء¹.

فالإستجواب يهدف ليس فقط إلى مساءلة الحكومة، بل حتى إنتقاد طريقة تنفيذها لبرنامجها إذا ظهر تقصير في تسيير الأعمال التي تمس الصالح العام، فهو يثير بحثا جديا ومناقشات فعالة وتستمر المناقشة حتى النهاية، حتى لو تخلى النائب عن إستجوابه، كونه في حال تقديمه للبرلمان يصبح حقا للبرلمان وليس للنائب، بهذا يختلف الإستجواب عن السؤال على إعتبار أنه يخص السائل والوزير المعنى فقط².

إن المشرع الجزائري من خلال نصوص المواد 66-67-68 من القانون العضوي 12-16 قيد هذا الإجراء بعدة شروط يجب توفرها لإستعماله، بالرغم من نص المؤسس في المادة 151 من الدستور³ على إمكانية ذلك بإستثناء أن يكون موضوعه من قضايا الساعة غير أن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة يقيد ممارسة هذه الآلية وإلا لا يجوز قبول اللجوء لهذا الإجراء، بالرغم من أنه لا يصاحبه آثار يمكن لها فعليا

¹- بن عطاء الله صابر، " الإستجواب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 " مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 25، 2021، ص 457.

²- بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني...، المرجع السابق، ص 272.

³-تقابلها المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر.

-لقد نص المؤسس الدستوري في تعديل 2020 على مسألة جد مهمة هي إمكانية تحريك المسؤولية السياسية والتصويت على ملتصق الرقابة على إثر إستجواب يقدمه نواب وأعضاء البرلمان إلى جانب مناقشة بيان السياسة العامة.

تحريك مسؤولية الحكومة أو قد تشكل خطر عليها ،مما أدى لتضاؤل نسبة إستعماله على مستوى الم.ش.و والعزوف تماما في مجلس الأمة.

إن تحليل نصوص المواد المنظمة لآلية الاستجواب في الجزائر نستنتج منها بقاءها محافظة على نفس المضمون والإختلاف فقط في توسيع نطاق ممارسته ليطلال الغرفة الثانية مع تبني الإزدواجية التشريعية بموجب دستورية 1996 ،وخصه بإجراءات وشروط أكثر تعقيدا من السؤال ،حيث يشترط لقبوله جملة من الشروط الشكلية والموضوعية¹.

تتمثل الشروط الشكلية في تلك المتعلقة بالنصاب الواجب توفره للتوقيع على الإستجواب والمحدد بـ30 نائب من الم.ش.و و 30 عضو من مجلس الأمة على الأقل وهي نسبة كبيرة جدا في ظل كل ما تعرفه هذه المؤسسة من هيمنة الأحزاب المشاركة في تشكيل الحكومة على البرلمان² ،وواقعيا تعرض هذا النصاب للنقد بالنظر للحد القانوني اللازم للمبادرة سواء بقانون أو إصدار لائحة وإنشاء لجان التحقيق المقدر بـ20 نائب أو عضو فلماذا ينفرد الإستجواب بحد أدنى مفارق لما هو عليه بالنسبة للآليات الرقابية الأخرى ؟ بالإضافة لمسألة أخرى تتمثل في تساوي العدد بين غرفتي البرلمان كون أن عدد النواب على مستوى الغرفة السفلى والأعضاء على مستوى الغرفة العليا متفاوت يقدر بالنصف ،لذا كان على المؤسس أخذ هذا بعين الإعتبار ،فالنسبة تعد أكبر بالنسبة لمجلس الأمة ومن غير الممكن إنضمام الأعضاء المعنيين للمنتخبين على مستوى هذه الغرفة³.

¹-بولوم محمد الأمين ،العمل البرلماني...،المرجع السابق ،ص 237.

²-بن عطاء الله صابر ،الإستجواب كأحد أدوات...،المرجع السابق ،ص 459.

-في نفس السياق وبناءا على زيارة ميدانية الم.ش.و. تحصلنا على حصيلة تضمنت أعمال البرلمان في الفترة التشريعية الممتدة من 2017 إلى غاية سنة 2022 التي إنتهت عن طريق الحل في 21 فيفري 2021 ،حيث بادر فيها النواب بأربعة إستجابات موجهة للحكومة رفض واحد منها لعدم إكتمال النصاب ،وهنا نتحدث عن مبادرة السيد لخضر بوحروود عن حزب مجتمع السلم في 3 سبتمبر 2018 المتعلق بوباء الكوليرا فنال توقيع 28 نائب فقط ،بالتالي رفضه شكلا.

³-دويدي عائشة ،الحدود الدستورية...،المرجع السابق ،ص 42.

بالإضافة لشرط آخر يتمثل في أن يقدم الاستجواب مكتوباً ولم يتم الإشارة له صراحة في القوانين المنظمة لهذه الآلية بل يفهم ضمناً، أيضاً تبليغ نص الإستجواب للوزير الأول وتوزيعه على الأعضاء وتعليقه بمقر المجلس، بعدها يحدد مكتب الغرفة المعنية بالتشاور مع الحكومة تاريخ الجلسة التي يجب أن تعقد في 30 يوماً الموالية لتاريخ تبليغه، في هذه الفترة يمكن لمندوبي أصحاب الإستجواب سحبه وتبلغ الحكومة بذلك، كما يجب عليهم في حال عدم القيام بذلك تقديم عرض حول موضوع للإستجواب خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض وعلى الحكومة الإجابة¹.

كما يجب الإشارة للشخص الموجه له الإستجواب على إعتبار أن هذه الآلية يغلب عليها الطابع الإتهامي، شرط عدم إستعمال ألفاظ غير لائقة وتقليل الأدب والإحترام وعدم إهانة الشخص في ذاته بل إقتصار الإتهام على أعماله فقط.

أما فيما يخص الشروط الموضوعية تتمثل في الأساس في عدم مخالفته للدستور والقواعد القانونية المعمول بها وكونه موضوعه يدخل ضمن نطاق مهام ووظائف الحكومة ولم يتم الفصل فيه، وكذا إنتقاء المصلحة الخاصة والشخصية لمقدمه، ولا يكون وسيلة لتصفية الحسابات².

بالإضافة لنص الدستور على شرط موضوعي يتمثل في كون موضوع الإستجواب متعلق بأحداث أو إحدى قضايا الساعة، لكن غموض هذا الشرط يطرح الكثير من التساؤلات فعلى أي أساس يمكن تحديد فيما إذا كان الموضوع متعلق بقضايا الساعة أو لا؟ وهذا أحد أهم الأسباب التي أدت لرفض عدة إستجابات بدعوى عدم تعلقها بأحداث آنية وحالية³؟ ما

¹-أنظر المواد 67 و 68 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر .

²-بن عطاء الله صابر، الإستجواب كأحد أدوات...، المرجع السابق، ص ص 459-460.

³-في الزيارة الميدانية للم.ش.و. قد صرح لنا مسؤول على مستوى مكتب هذه الغرفة أنه تم رفض 3 إستجابات من أصل أربعة قدمت في العهدة التشريعية من 2017 إلى 2022 المنحلة في 2021 لأسباب متعلقة بعدم إستنفاها للشروط=

يفتح المجال لإعتبار هذه الشروط مجرد أمور شكلية يتحجج بها من أجل عدم تحريك مسؤولية الحكومة بواسطة هذه الآلية على غرار سائر آليات الرقابة الأخرى.

إذن نصل إلى القول بأن المشرع في تراجع ملحوظ فيما يخص الشروط التي أحاط بها ممارسة الإستجواب مقارنة بما كان عليه من قبل، فالنصاب المحدد بـ30 يعد إضعافاً لحق البرلمان في رقابة عمل الحكومة عن طريق هذه الآلية وهو شرط مبالغ فيه خاصة في الغرفة الثانية، حيث نجد الثلث الرئاسي المعين الذي بإمكانه أن يلعب دور الأقلية الكابحة بالنظر للحد الأدنى اللازم لتحريك آلية الإستجواب، بالإضافة إلى أن الشرط الموضوعي المتعلق بإحدى قضايا الساعة فضفاض خالي من التوضيح ويعتريه غموض في كل الحالات يفسر لصالح الحكومة التي قد ترفض الإجابة بسبب ذلك.

كما أن المجلس الدستوري قد عارض إرادة البرلمان الرامية لحصر الجهة الموجه لها الإستجواب وإعتبر أنه موجه للحكومة ككل¹ لا الوزير الأول فقط، بالتالي توسيع نطاقه يقلل من حجم قيمته القانونية، أيضاً عدم النص على حالة عدم تقديم الحكومة إجابات مقنعة لأعضاء البرلمان ما يمكن لهم فعله؟ وما مصير تساؤلاتهم؟

إن أهم ما تضمنه تعديل الدستور سنة 2016 حول الإستجواب هو إلزام الحكومة الرد عليه في أجل 30 يوم، غير أن عدم ترتيب جزاء عدم الإجابة في الأجل المحددة

=القانونية المتمثلة أساساً في عدم كونها متعلقة بأحداث الساعة بالرغم من إستفائها شرط عدد الموقعين عليها وتحدث هنا عن إستجواب السيد أحمد صدوق عن حزب حركة مجتمع السلم في 2018/03/12 المتعلق بالترحيل القصري لطلبة المدارس العليا للأساتذة المحتجين من العاصمة إلى البويرة وتعريضهم للخطر وأخر عن تراجع إستعمال اللغة العربية في خطابات المسؤولين في 2019/09/26، أيضاً إستجواب السيدة أميرة سليم حول غلق المجال الجوي والحدود البرية وآثاره على الاقتصاد الوطني والمواطن في 2020/11/24، ما يدفع بنا حقا للتساؤل عن المعيار المعتمد عليه على مستوى مكاتب ولجان الغرف لتكثيف الوضع فيما لو كان متعلق بقضايا الساعة أو لا، بالرغم من كون مواضيع هذه الأخيرة لها علاقة بما يحدث في تلك الفترة.

¹-أمايوسف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، المرجع السابق، ص 166.

يجعل من هذا القيد على الحكومة شكلي فقط ،كون يحق للحكومة عمليا التهرب من المسؤولية وعدم الإجابة ولا يوجد وسيلة فعالة عمليا تمنعها من ذلك ما تثبته الممارسة الواقعية لإستعمال هذه الآلية ،بالتالي إستبعادها من دائرة إمكانية تشكيلها خطر على الحكومة بالمقابل إضعاف للدور الرقابي للسلطة التشريعية.

الفرع الثاني :إنعدام الأثر الفعلي للإستجواب البرلماني

إن تفحص النصوص القانونية المنظمة للإستجواب سواء الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2016 أو القانون العضوي 16-12 أو حتى النظام الداخلي للم.ش.و.خلوها من أي أثر و إكتفاء المشرع بالتوقف عند الحكم القاضي بأن تجيب الحكومة ،ما يؤكد أن الإستجواب تنتهي إجراءاته في الغرفة الأولى دون الحديث عن إمكانية إنشاء لجان تحقيق في الموضوع ،نفس الشيء بالنسبة لمجلس الأمة بحيث لم تنص على أثر يمكن أن يرتبه الإستجواب حتى ولو بالنص على فتح مناقشة عامة حول موضوعه ،ولعل السبب من وراء ذلك إبقاء الأمور تحت سيطرة الحكومة وتفاذي فلتانها منها وتأكيد تفوقها على الم.ش.و.¹

إن يمكن الإستنتاج أن الإستجواب في النظام السياسي الجزائري جاء مبتور من الآثار المترتبة على إستعمال هذا الإجراء ،بذلك يصير مجرد إجراء يمكن أعضاء البرلمان من مطالبة الحكومة بتوضيح وشرح أسباب تصرفها في إحدى قضايا الساعة والغاية والهدف من الإقدام على ذلك ،دون أن يكون لهم الحق في ترتيب أي جزاء عليها إن تبين لهم تخاذلها في إتخاذ ما يلزم من إجراءات أو تعسفها في إستعمال سلطتها².

يربط البعض عدم إثارة مسؤولية الحكومة بواسطة هذه الآلية لكون محاسبتها تعني المساس مباشرة بمكانة رئيس الجمهورية بالنظر لأن البرنامج المنفذ بناء على سياسته ،مالا

¹-بوشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري ...،المرجع السابق ،ص 147.

²-بولوم محمد الأمين ،العمل البرلماني...،المرجع السابق،ص 271.

يتمشى وطبيعة النظام السياسي وطبيعة ما كان يفرضه الحزب الواحد الذي كان معتمدا في السابق، لعل هذا منطقي في تلك الحقبة لكن المريب أن يبقى نفس المنهج سائر ومعمول به حتى في ظل الإنفتاح والدستور الحالي.

فصعوبة تحقيق فعالية لهذا الإجراء تتجم أساسا عن سيطرة الأغلبية البرلمانية المنتمية لحزب السلطة أو المؤيدة له للحكومة، والحد من إمكانية أحزاب المعارضة تحريكه خصوصا إذا أخذنا بعين الإعتبار تعارض أفكارها من جهة ومصالحها من جهة أخرى ناهيك عن الحالات التي يسجل فيها التعدي على صلاحيات مكتب الم.ش.و من خلال إثارة بعض العراقل لقطع الطريق على مبادرة النواب أو الأعضاء لإستجواب الحكومة، إلى جانب لجوء الوزير الأول إلى تكليف أحد الوزراء لينوبوا عنه ويردوا بإسمه¹.

كما أن المسألة التي لا يمكن فهمها من طرف المؤسس الدستوري هي بدل إنقاص المدة المشروطة لتحديد تاريخ الجلسة قام برفعها من 15 يوم إلى 30 يوم في ظل مناداة العديد من الفقهاء والمتخصصين بتخفيضها؟ لأن ذلك يجعل الإستجواب غير قائم على عنصر الإستعجال الذي يعتبر الأساس الجوهرى له، من ثمة يفقد الإستجواب أهميته على أساس أنه مرتبط بموضوع من قضايا الساعة ما يتطلب جواب الحكومة حالا².

بالإضافة إلى أن إحتساب الأجل المحدد لتاريخ إنعقاد الجلسة يبدأ من تاريخ التبليغ لا تاريخ الإيداع، ما يمكن من التماطل في تبليغ الحكومة في ظل وجود أغلبية مساندة لها وثلت رئاسي معين على مستوى البرلمان وهو عامل تستغله الحكومة لصالحها، بالمقابل تقلل

¹-بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني...، المرجع السابق، ص 275.

²-بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، د ط، دار هومة للنشر والتوزيع

الجزائر، 2009، ص 407.

من دور البرلمانين وتفتح المجال أمامها للتحرك بحرية لإضعاف حظوظ المبادرين بالإستجواب في تحقيق فعالية له¹.

إن المسؤولية السياسية بمثابة الأثر الدستوري للإستجواب في معظم الأنظمة العالمية أما في الجزائر تبقى إلى جانب الأسئلة البرلمانية مجرد وسيلة إستعلامية، تسمح لأعضاء البرلمان التماز مع الحكومة للوقوف على بعض النقائص والإختلالات من أجل إصلاحها وإيجاد حلول لها، تأخذها بعين الإعتبار في حال أرادت كسب ثقتهم كسبيل لنيل رضى الرأي العام عن طريقهم².

إذن ولعدة أسباب ظل إستخدام آلية الإستجواب محتشما من طرف نواب الم.ش.و وإستمر الحال إلى غاية العهدة الحالية التي إنتهت بحل هذه الغرفة، حيث لم تشهد سوى أربعة إستجابات لم يمر منها ولا واحد وهذا واقع يثبت إهمال هذه الآلية وتراجع دور النواب عن ممارسة دورهم الرقابي على أعمال الحكومة بواسطتها عبر كل العهديات³.

أما فيما يخص مجلس الأمة وعلى إمتداد هذه العهديات لم يتم أبدا إستخدام آلية الإستجواب، إذ عزف نهائيا عن اللجوء إليه مكتفيا فقط بالأسئلة طالما أنه في كلتا الحالتين تؤديان لنفس النتيجة أي لا أثر قانوني فعلي ينجر عن تحريكهما، فاللجوء للأسئلة لإجراءاتها أقل تعقيدا وهي حق مكفول لكل عضو بصورة منفردة، ما يكشف صعوبة قيام مجلس الأمة إخضاع الحكومة لرقابة فعلية خاصة في الآليات حيث يشترط نصاب محدد ويفرض توقيع عدد من الأعضاء ولعل هذا منطقي بالرجوع لتشكيلة هذا المجلس، غير أن ذلك ساهم

¹-بن أحمد سمير، ضمانات إستقلالية...، المرجع السابق، ص ص 298 و 299.

²-أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري...، المرجع السابق، ص 370.

³-فخلال الفترة التشريعية من 1997 إلى غاية 2002 كان مجموع الإستجابات 7 بينما العهدة الممتدة من 2002 إلى 2002 كانت 9 إستجابات.

-لإستزادة راجع: خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 346.

بشكل كبير في إضعاف مكانته ودوره في تشكيل دعامة صلبة للغرفة الأولى في مواجهة الحكومة والسلطة التنفيذية ككل.

كما أن أهم أسباب الحصيلة المحتشمة والمنعدمة في ظل العهدة الأخيرة ترجع لعدم إمكانية إعتزال العلاقة بين السلطتين بأي حال من الأحوال، القائمة على أساس جمود وثبات في مدى استعمال الإستجواب والإفراط فيه، ويمكن فهم هذه العلاقة بالرجوع أساسا إلى وجود تفاعل وتعاون بين الهيئتين¹.

في الأخير يمكن القول بأن الإستجواب في النظام السياسي الجزائري ليس أكثر من مجرد سؤال شفوي يمارس بطريقة جماعية، ليس له أي تأثير على الحكومة² لذا على المؤسس الدستوري في حال أراد إعطاء فعالية ودور للرقابة البرلمانية إعادة الإعتبار لآلية الإستجواب كوسيلة تقليدية تحرك مسؤولية الجهاز الحكومي، كما يجب أيضا مراعاة تشكيلة غرفتي البرلمان وعدم تحديد نسبة متساوية لأن ذلك لا يعد منطقيا بالمرّة بالنظر للتمايز بينهما، أيضا المدة المحددة لإنعقاد جلسة الجواب وتخفيضها لعدم السماح للحكومة بالتهرب بدعوى إنتهاء الوضع المتعلق بموضوع الإستجواب، أيضا وضع معيار محدد على أساسه يمكن تبيان القضية التي تعتبر من قضايا الساعة من عدم ذلك كأدنى تقدير، وإلا سيبقى دور البرلمان في هذا المجال شبه منعدم ودون أثر فعال يقوى مركزه.

المطلب الثالث : غياب ضمانات نجاح التحقيق البرلماني

يعد التحقيق وسيلة لرقابة عمل الحكومة حيث يسمح بمقتضاه للبرلمان الوقوف على حقيقة أمر معين يتعلق بأحد أنشطة السلطة التنفيذية، كما أنه بدونها لا تستطيع السلطة التشريعية التعرف على عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو

¹-أوصديق فوزي، فصول دستورية، د ط، الدار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 32.

²-أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري...، المرجع السابق، ص 370.

السياسية ،فهو حق معترف به للبرلماني في كافة الأنظمة سواء البرلمانية أو الرئاسية ،وإن كان هناك إختلاف حول طرق ممارسة ذلك¹.

على غرار سائر الأنظمة العالمية أقر المؤسس الدستوري للبرلمان في الجزائر بموجب دستور 1996 المعدل والمتمم اللجوء للتحقيق البرلماني كأحد وسائل الرقابة البرلمانية ،والسماح لكل غرفة إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ،غير أن القانون العضوي المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة 16-12 وكذا الأنظمة الداخلية لكل غرفة أوردت على ذلك جملة من الشروط الواجبة لتطبيق آلية التحقيق البرلماني(الفرع الأول).

كما أن تكريس الحق في ممارسة رقابة برلمانية بواسطة التحقيق لا يعني ضمان لفاعليتها ،كون أنها واقعا لا تسفر بالمرّة عن رقابة قد تؤدي لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة ،فالممارسة العملية تصرح بأنه في الكثير من المرات يتأكد أعضاء البرلمان من وجود تجاوزات وأخطاء مرتكبة من طرق الجهاز التنفيذي تستوجب التحقيق فيها ،لكن لا يمكن لهم التحرك وإن كان ذلك فهم على قناعة تامة بأن لا أثر فعلي سنجر عن ذلك وتبقى نتائجه جد محدودة ومنعدمة الأثر إن صح التعبير في ظل غياب ضمانات نجاحه (الفرع الثاني).

الفرع الأول :شروط تطبيق رقابة التحقيق البرلماني

يعد التحقيق وسيلة لرقابة عمل الحكومة يتميز عن السؤال والإستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات وليس مجرد سؤال وإجابة عليه ،تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عما وقع في إطار الجهاز الحكومي من تجاوزات² ،و ظهرت

¹-أوصيف سعيد ،البرلمان الجزائري ...،المرجع السابق ،ص 376.

²-خرباشي عقيلة ،مركز مجلس الأمة...،المرجع السابق ،ص 348.

لجان التحقيق بالأصل بتبني النظام البرلماني في فرنسا ،حيث يمنح بموجبها للبرلمانيين سلطة التحقيق في السياسات العامة المتبعة من طرف الحكومة أثناء القيام بأعمالها¹ ،كما تعكس بذلك رغبتهم في الوصول إلى الحقائق والحصول على المعلومات اللازمة كي يقرروا ما يروه مناسباً² ويحقق المصلحة العامة التي يحرصون على حمايتها في إطار ممارستهم لمهامهم التمثيلية.

إن الحق في التحقيق البرلماني من الحقوق المعترف بها للمجالس النيابية في كافة الأنظمة سواء كانت ذات نظام برلماني تمنح للسلطة التشريعية حق مراقبة السلطة التنفيذية ، أو رئاسية تقوم على الفصل المطلق بين السلطات ولا تقر بوسائل الرقابة البرلمانية الأخرى كما هو في الولايات المتحدة الأمريكية.

بالتالي هذه السلطة الممنوحة للبرلمان ليست بحاجة إلى نص يكرسها فهي نتيجة لازمة لحقه في إقتراح القوانين وسنها ومحاسبة الحكومة على تنفيذها ،كون ذلك يدخل ضمن ممارسته لإختصاصات الدستورية³.

في سبيل ذلك نص المؤسس الدستوري في معظم الدساتير التي عرفتها الجزائر على حق البرلمان في إنشاء لجان توكل لها مهمة التحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة على

¹ – Voir : **Handrechy Benoit**, droit conditionnelle ..., OP.CIT, 72.

²–**Marcel Prélot –Jean Boulouis**, institution Politique et droit constitutionnel Dalloz ,Paris, 2006, P 746

³–**دويدي عائشة** ،الحدود الدستورية...،المرجع السابق ،ص 57.

غرار التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 180¹، كما أكدته الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والقانون العضوي 16-12 في المواد من 77 إلى 87.

اختلفت طرق تشكيل لجان التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية العالمية، أما في الجزائر فقد نصت المادة 79 من القانون 16-12 على أن يعين أعضاء ونواب الغرفتين هذه اللجان من بين أعضائهما حسب الشروط المحددة في النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة، بإستثناء أن لجان التحقيق تكتسي طابعا مؤقتا، تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، أو على الأكثر بإنقضاء أجل ستة أشهر قابلة للتمديد إبتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، كما لا يمكن إعادة تشكيلها لذات الموضوع قبل إنقضاء أجل 12 شهر إبتداء من تاريخ إنهاء مهامها².

كما أورد المشرع جملة من الشروط الواجبة لإنشاء لجنة تحقيق وذلك بمناسبة تصويت الغرفة المعنية على إقتراح لائحة يودع على مستوى مكتبها³ شرط أن يوقع عليها 20 نائب أو عضو⁴، وإشترط هذه النسبة يهدف بالأساس إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها وحققها في الرقابة، لأنه لا يمكن تصور أن نواب الأغلبية البرلمانية أو الثلث

¹- إن أهم ما يمكن ملاحظته في التعديل الدستوري لسنة 2020 أن المؤسس قد حذف النص المتعلق بالتحقيق من الفصل الخاص بالرقابة وأورده في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية في المواد المتعلقة بآليات الرقابة البرلمانية وهذا يعد مسألة مهمة منهجيا تداركها بموجب هذا التعديل.

²- انظر المادة 80 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

³- جوادى إلياس، جرمون محمد الطاهر، " التحقيق البرلماني كآلية رقابية فعالة تجاه الحكومة وفق التعديل الدستوري 2016 والقانون العضوي 16-12 "، مجلة أفاق علمية، المركز الجامعي لتماغنست، العدد 3، 2019، ص 131.

⁴- للإشارة: في النظام الفرنسي يخول للبرلمانيين والتكتلات السياسية تشكيل لجان تحقيق لكن بشرط أن يوقعها 30 نائب و 21 عضو.

-voir :Yves Broussolle ,fiche d'introduction au droit public ,1^{er} édition éditions ellipses ,Paris ,2019 ,P 94.

الرئاسي على مستوى مجلس الأمة يستخدمون مبادرة بإنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها أو ضد برنامج المؤسسة المعينة لهم حسب الحالة ،خاصة وأنه يتم تحديد الأغلبية المطلوبة في التصويت على لائحة الإنشاء التي حبذا لو تكون بسيطة.

بالإضافة إلى أن إنشاء غرفة للجنة تحقيق في موضوع معين لا يمنع الغرفة الأخرى من إنشاءها لنفس الموضوع شرط إعلامها بذلك وأيضا الحكومة ،كما لا يمكن إنشاءها عندما يتعلق بوقائع ينظر فيها أمام القضاء¹ ،أو محل متابعة قضائية لنفس الأسباب والموضوع والأهداف ،بالإضافة لضرورة تحديد الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري بدقة كما لا يحق للنواب أو الأعضاء الموقعين على اللائحة أن يكونوا ضمن الأعضاء المعينين في لجنة التحقيق ،ويتم التصويت على إقتراح اللائحة بعد الإستماع الى مندوبي إقتراح اللائحة و رأي اللجنة المختصة².

إن شرط عدم إنشاء لجنة التحقيق في موضوع محل متابعة قضائية مقيد بفتح تحقيق قضائي حول الموضوع وفي ذلك مساس بسلطات البرلمان ،خاصة وأن الفرق بين التحقيق البرلماني والقضائي واضح على إعتبار أن التحقيقات التي يقوم بها البرلمان ذات طابع سياسي عكس القضائي.

كما يشترط على أعضاء لجنة التحقيق التقيد بسرية التحريات والمعاينات والمناقشات التي تجرى أثناء القيام بعملها ،ولها بالمقابل الحق في الإستماع لأي شخص أو أن تعاین مكان وأن تطلع على أي معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضع التحقيق³ ،غير أن المادة 85 من القانون العضوي 16-12 قيدت ذلك فيما يخص تلك الوثائق ذات الطابع

¹-خرباشي عقيلة ،العلاقة الوظيفية...،المرجع السابق ،ص 153.

²-جوادى إلياس ،جرمون محمد طاهر ،التحقيق البرلماني...،المرجع السابق ،ص 131.

³-أنظر المادة 84 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

السري والإستراتيجي الخاصة بالدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي شرط تقديم هذه الجهات المعنية تبرير وتعليل عن ذلك.

قد يكون الأمر منطقي فيما يخص مصالح أمن الدولة ومجال الدفاع، لكن إستبعاد مجال الإقتصاد الوطني ما هو في الواقع إلا تقليص لسلطات البرلمان في مجال الرقابة على أعمال الحكومة، كما أنه لم يتم تحديد الجهة المسؤولة في هذه الحالة عن تحديد تناسب التعليل والمبرر مع رفض تقديم الوثائق والمعلومات، بالتالي يظل ذلك تحت السلطة التقديرية لنفس الجهات المعنية فتكون خصم وحكم في آن واحد¹، ما يتعارض ومتطلبات الحياد والشفافية والمصادقية التي يستوجبها التحقيق.

ينتهي عمل لجنة التحقيق في المدة المحددة من طرف المجلس المعني بعد إعداد تقرير نهائي يسلم لرئيس الغرفة ويقوم بدوره بتبليغه لرئيس الجمهورية والوزير الأول ويوزع على الأعضاء، يجوز نشر التقرير كلياً أو جزئياً بناء على إقتراح مكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية التابعة للغرفة شرط أخذ رأي الحكومة²، على أثر ذلك للمجلس المعني الحق في أن يقرر البت في الموضوع من دون مناقشة بأغلبية الأصوات الحاضرة مع إمكانية فتح مناقشة عامة في جلسة مغلقة عند الإقتضاء³، بالتالي يمكن لهذا الإجراء الوصول لحد تحريك مسؤولية الحكومة فيما لو يمارس بفعالية.

¹- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 355.

²- إن أخذ رأي الحكومة في نشر تقرير لجنة التحقيق شرط يقيد البرلمان ويجعله قاصراً وخاضعاً لوصاية الحكومة، فالأمر سيكون حينها لما يكون التقرير لصالح الحكومة، أما في حالة العكس أي ضدها فمؤكد أنها سترفض، إن لم ترفض التحقيق أصلاً وهذا وضع حتما سيؤثر على عمل البرلمان ومكانته.

- للإستزادة راجع: خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 155.

³- مزياياني حميد، عن واقع الإزدواجية...، المرجع السابق، ص 108 و 109.

إن إسناد التحقيق إلى لجنة منشأة خصيصا لهذا الغرض يعد نظريا وسيلة ناجعة للرقابة ،غير أن الواقع يناقض ذلك إذ تم تقييد لجان التحقيق من حيث إنشائها ،كما تجريدها من وسائل التحقيق ومن سلطة توقيع الجزاء¹.

كما أن عدم تخويل المشرع أو المؤسس البرلمان سلطة إحالة التقرير المتعلق بالتحقيق في حالة ثبوت أفعال ذات طابع جنائي للقضاء كما هو منصوص عليه في بعض الدول ،يدفع بنا للقول أن التحقيق البرلماني في الجزائر مجرد وسيلة إستعلام أخرى تمنح لأعضاء البرلمان ليظهروا فيها أمام الرأي العام بأنهم يقومون بمهامهم الرقابية ،لكن ليس له تأثير فعلي على الحكومة فالتقرير النهائي للجنة التحقيق مجرد توصيات لها قد تأخذ بها أو تعترض عن ذلك² ،ما ساهم في مناسبة أخرى في تراجع دور البرلمان على حساب السلطة التنفيذية ككل وتكريس فعلي لهيمنتها وتفوقها على كافة المستويات

الفرع الثاني :محدودية نتائج تطبيق آلية التحقيق البرلماني

إن فعالية لجان التحقيق البرلمانية تتأثر بطبيعة النظام السياسي للدولة ،فالبعض منها لا يعد سوى جهاز لجمع المعلومات حول مسألة معينة قصد تلافي الأخطاء أو إصلاحها ولفت إنتباه الجهاز الحكومي إلى النقص الذي يشوب ممارستها لمهامها لا غير ،بينما في البعض الآخر يكتسي أهمية بالغة في رقابتها³ ،فهو حق طبيعي لكل مجلس نيابي يكفي لتبريره الإستناد للنصوص الدستورية التي تجعل إقترحها وإقرارها لمسؤولية الحكومة مسألة

¹-نبالي فظة ،" لجان التحقيق البرلماني بين التقييد والتجريد من سلطة توقيع الجزاء " ،المجلة النقدية للقانون والعلوم
جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،العدد 2 ،الجزائر ،2011 ،ص 235.

²-أوصيف سعيد ،البرلمان الجزائري...،المرجع السابق ،ص 377.

³- Ben Abou – Kirane Fatiha ,Droit Parlementaire algérien ,Tome 2, OPU ,Alger, 2009,P189.

واجبة ،وقد جرى العمل على تكريسها من قبل مجلسي البرلمان على حد سواء وذلك بإعتبار أن الدستور يقر بمسؤولية الجهاز الحكومي أمامهما¹.

بالتالي المفروض أن حق التحري بواسطة لجان التحقيق حق مكفول لممثلي الشعب لتتبع كيفية ممارسة الحكومة المسؤولية سياسيا أمامهم مهامها ،إلا أن واقع تفعيل هذه الآلية في النظام الدستوري الجزائري تتأثر إلى حد بعيد بطبيعة النظام السياسي ،فبمتم اللجوء لهذه الوسيلة بوصفها آلية إستعلامية أخرى أكثر شدة من الأسئلة والإستجابات وأفضل دليل على ذلك عدم إقرار قيمة قانونية فعلية لها ،لبيقى أثرها منعدم فيما يخص تحريك مسؤولية الحكومة سياسيا التي قد تؤدي لتتحيثها ،أما أثرها الوحيد الذي يمكن أن يترتب عنها ذلك الذي يمس مكانتها أمام الرأي العام².

فإنعدام الجزاء القانوني لممارستها يجعلها بدون أهمية عكس ما هو عليه في بعض الأنظمة المقارنة خاصة الولايات المتحدة الأمريكية ،حيث تتمتع لجان التحقيق فيها بسلطات واسعة وقوية جدا تصل حد ترتيب المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة أو أعضاء الحكومة فأهم المحاكمات البرلمانية في أمريكا كانت نتيجة عمل هذه اللجان ،كما أن السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية لا تراقب فقط الحكومة ،بل السلطة التنفيذية ككل³ بآليات تحقق فعالية بالرغم من طبيعة النظام الرئاسي فيه ،حيث يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة جدا وفصل مطلق نظريا بين السلطتين ،ولعل السبب الأساسي في ذلك الموازنة بينهما وعدم

¹- غير أن الأمور في الجزائر تنسم ببعض الغموض فيما يخص هذه المسألة ،فالمنطقي أن تكون الحكومة مسؤولة أمام المجلسين بما أنها ملزمة بتقديم أعمالها لهما ،لكن أهم ما نلاحظه في النصوص الدستورية المنظمة لهذه الآلية أو كل آليات الرقابة الأخرى عدم إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة من طرف مجلس الأمة ،أو بالأحرى مسؤولية فعلية قد تؤدي إلى تتحيثها وتبقى الغرفة التي يمكن أن تثير مسؤولية الحكومة فعليا هي الم.ش.و ،أما الغرفة الثانية تكفي بإصدار لوائح لا قيمة قانونية لها بإستثناء آثار سياسية مع أن ذلك شبه منعدم بالرجوع لدور الثلث المعين في الوقوف في وجه ذلك.

²-بن قارة محمد مهاد ،خصوصية السلطة التشريعية...،المرجع السابق، ص 344.

³-بن أحمد سمير ،ضمانات إستقلالية...،المرجع السابق، ص 307.

تجاوز سلطة لسلطة أخرى فالكونغرس الأمريكي له مكانة تساوي مكانة مؤسسة الرئاسة ما يمنعها من تجاوز حدود صلاحياتها.

كما يرجع سبب محدودية نتائج تحريك هذه الآلية لعزوف نواب وأعضاء البرلمان في الجزائر عن ممارستها ،فمنذ دسترتها لم يتم تجاوز 20 لجنة تم تشكيلتها ،بينما في العهدة التشريعية الحالية (المنحلة في 21 فيفري 2021) لم تمر أي لائحة لإنشاء لجنة تحقيق¹.

إن التجربة البرلمانية الجزائرية في الجزائر أثبتت أن هناك لجان أنشأت لغايات بعيدة كليا عن دورها الأساسي كاللجنة التي أنشأت بشأن قضية " الباسو " الأمريكية مع شركة سوناطراك ،إذ كانت بدافع مساندة الحكومة في قرارها تثمين سعر المحروقات وخاصة الغاز الطبيعي² ،ومنها ما أنشأت لغرض الدفاع عن المصالح الحزبية كتلك الخاصة بالنزاع داخل

¹ -بادر النواب خلال هذه العهدة بإيداع 6 إقتراحات لوائح لإنشاء لجان تحقيق تمثلت في ،إقتراح السيد نوه شتوح عن حركة مجتمع السلم حول ظروف وفاة الدكتورة عويسات عائشة بمستشفى ورقلة في 16/09/2018 ،كذلك إقتراحه فتح تحقيق حول أسباب إعتقال وضرب أساتذة الابتدائي خلال تنظيم مسيرة الكرامة بالعاصمة في 25/02/2020 ،وكذا إقتراح السيدة بلدية خمري عن حزب الإتحاد من أجل النهضة والعدالة والبناء حول إنتشار وباء الكوليرا في الجزائر في 16/09/2018 ،أيضا السيد منصور أحسن عن حزب جبهة القوى الإشتراكية حول تفشي الكوليرا في ولاية البليدة ،تتيازة البويرة ،الجزائر بتاريخ 24/09/2018 بالإضافة لإقتراح السيد لخضر بن خالف عن حزب الإتحاد من أجل العدالة والبناء حول الفيضانات التي إجتاحت بعض ولايات الوطن في 27/09/2018 ،أخيرا السيدة فاطمة سعدي عن حركة مجتمع السلم حول تعطيل إجراءات التكفل بطلبات فتح إعتقاد الصيدليات في 11/02/2020 ،حيث صرح لنا مسؤول على مستوى المديرية العامة للتشريع(تحفظنا عن ذكر الأسماء لطلب شخصي منهم) على أثر زيارة ميدانية للم.ش.و أن سبب رفض هذه اللوائح كان الجانب الشكلي وعدم إستقاء الشروط الواجبة بالرغم من إستقاء شرط توقيع 20 عضو كأدنى حد على إقتراح لائحة إنشاء لجنة تحقيق ،ما يوحي بإحتمالين إما تدني مستوى النواب لهذه الدرجة لعدم توفير على الأقل الشروط الشكلية في مثل هذه الآليات ،أو تحجج مكتب الم.ش.و بمثل هذه الأسباب لرفضها كونه على العموم يكون تحت سيطرة الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة ،بالتالي عدم السماح بتأثر مصالحها.

² -بن أحمد سمير ،ضمانات إستقلالية...،المرجع السابق ،ص 309.

حزب الأغلبية البرلمانية بين أنصار الأمين العام لجبهة التحرير الوطني والأمين العام السابق في جانفي 2004¹.

بالإضافة لعدة قيود أخرى تحول دون ممارسة هذه الآلية وذلك بالرجوع للشروط المفروضة على تشكيلها والمتمثلة في عدد الموقعين على اللائحة التي تنشأ اللجنة، خاصة بالنسبة للمعارضة الذين يتراوح عددهم في العهدة الحالية بين 12 إلى 15 نائب فقط (حسب أقوال مسؤول على مستوى مكتب الم.ش.و)، بالتالي يستحيل عليهم ممارسة هذا الحق، حتى لو إفترضنا تحقيقه لهذا النصاب من غير الممكن الحصول على تصويت عليه بالنظر لسيطرة الأغلبية المساندة للحكومة على كل أعمال هذا المجلس.

بالإضافة أيضا إلى التضييق على عمل هذه اللجان من خلال إمتناع هيئات وأشخاص لهم علاقة بموضوع التحقيق عن تقديم الوثائق التي تحتاجها اللجنة، ورفض الإدلاء بشهادتهم والمثول أمامها وهذا راجع للنفوذ الكبير للحكومة والسلطة التنفيذية على إعتبار أنها تتحكم وتهيمن على كل الجهات والهيئات في الدولة، بالتالي يستحيل الوقوف بوجهها أو تعريض مكانتها ومصالحها للخطر والمسائلة كون ذلك يمس صورتها التي تعمل دائما على إظهارها في أحسن وجه.

كما أن تخويل البرلمان السند القانوني لتأسيس لجان التحقيق مهم نظريا، لكن بالمقابل يجب تكريس ذلك عمليا من خلال قيمة التقارير البرلمانية التي تصدر بهذا الشأن فالأهم ليس إنشاءها و فقط بل النتيجة من تحريكها²، فحصر أثارها على مجرد إقتراحات للحكومة من أجل تصحيح الخلل الذي إرتكبته أثناء أدائها مهامها يفرغ مفهوم التحقيق البرلماني من محتواه، ويجعله مجرد آلية قد تستعمل في بعض الحالات من أجل تصفية حسابات بين الكتل المشكلة للبرلمان، الغرض منها لا رقابة الحكومة للوقوف على أدائها

¹- بلحاج صالح، المؤسسات الدستورية...، المرجع السابق، ص 296.

²- بن قارة محمد مهاد، خصوصية السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص 344.

مهامها على أكمل وجه لتحقيق المصلحة العامة للشعب ، وإنما الهدف منها سياسي بحت يساهم في ضرب الأغلبية البرلمانية عن طريق الحكومة والمساس بصورتها أمام الرأي العام بأنها تقصر في أدائها لمهامها المناطة بها.

إن عدم ترتيب أثر للتحقيق البرلماني في الجزائر والمتمثل أساسا في إثارة مسؤولية حكومة رئيس الجمهورية السياسية حتى لو ثبت تقصيرها في أدائها لمهامها ، من شأنه أن يقلل من شأن هذه الآلية الرقابية ويحول دون تحقيق فعالية عملية لها ، عكس ما جاءت به معظم الأنظمة الدستورية العالمية التي ينتج فيها عن هذا الإجراء مسؤولية الحكومة سواء كانت فردية أو جماعية¹.

فالمفروض أن تكون مثل هذه الآليات وسائل في يد البرلمان لإجبار الحكومة على أداء مهامها بشكل جيد ومنع ما يمكن أن ينتج عن ذلك من تقصير وتجاوز لسلطاتها أو أخطاء قد تضر بالصالح العام ، غير أن إرادة المؤسس والمشرع الجزائري كانت واضحة في هذه المسألة في جعلها وسيلة أخرى محدودة النتائج أو إن صح التعبير منعدمة الأثر ، وقد يكون ذلك نتيجة حتمية لما هي عليه مؤسسة التشريع في الجزائر ، فحال كل هذه الآليات من حال واقع مكانة هذه السلطة في النظام الدستوري في الجزائر.

في الأخير إن الواقع يؤكد حساسية الحكومة للرقابة ومتابعة الميدانية لأعمالها وتدخل البرلمان في ذلك ، ما يؤدي حتما لفشل لجان التحقيق في مهمتها وإرغام البرلمان على العمل وفق تبريرات الحكومة التي تستعمل فكرة المصالح العليا للدولة تهربا من المسؤولية ، وهذه التصرفات تشكل مساسا باستقلالية البرلمان وتأكيد على هيمنة الحكومة ومؤسسة الرئاسة

¹-جوادي إلياس ، جرمون محمد طاهر ، التحقيق البرلماني ...، المرجع السابق ، ص 141.

على السلطة السياسية في الدولة ،وتجاوز خطير لمبدأ الفصل بين السلطات وإحباط للمسار الديمقراطي¹.

إن متطلبات الإصلاح باتت حتمية خاصة فيما يخص مؤسسة التشريع كونها السبيل الوحيد لتكريس السيادة الشعبية ،ولا يتم ذلك إلا من خلال تفعيل دورها التشريعي والرقابي على وجه الخصوص ،فمن غير المنطقي أن نجد تكريس نظري واسع لآليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ،لكن بالمقابل تقييدها بطريقة أو بأخرى ليبقى أثرها عمليا وواقعا جد محدود ،فالتحقيق مثلا وسيلة جد مهمة يجب ترتيب قيام مسؤولية فعلية للحكومة وجزاء لتحريكها حتى يقمع سلطة الحكومة وسيطرتها ،كما يجب فتح المجال للمعارضة بتقليل نسبة الموقعين على لائحة الخاصة بإنشاءها ،أيضا التراجع عن بعض الشروط المفروضة عليه ،لكن يبقى السبيل الواقعي لتفعيل كل هذه الأدوات وغيرها تكوين مؤسسة تشريعية تضم كفاءات وخبرات لها وعي سياسي تدرك جيدا حجم المهام الموكلة لها ،على أساسها تضمن ممارسة فعالة لمختلف هذه الوسائل وأيضا وظائف البرلمان الأخرى المتعلقة بالتشريع بالتالي التغيير يجب أن يبدأ من هذه المسألة.

¹- خرباشي عقيلة ،العلاقة الوظيفية ...،المرجع السابق ،ص 156.

خاتمة

إن دراسة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجزائر يظهر جليا لنا تفوق مؤسسة الرئاسة، ومنح إمتياز واضح لرئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، بحيث يمكن إعتبره المشرع الرئيسي أو بالأحرى الوحيد، ومسألة تراجع دور السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري مسألة آليات وضعها المؤسس الدستوري ساهمت في الحد من سلطاتها، بالمقابل كرس تحك وسيطرة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والحكومة عليها، تصطدم بواقع الممارسة العملية التي تؤكد إنفرادها في تسيير شؤون الدولة.

إن الضعف أو العجز إن صح التعبير الذي تعاني منه السلطة التشريعية في الجزائر يعود سببه الأصلي للتحكم العضوي للسلطة التنفيذية فيه، وإنتفاء الإزدواجية التشريعية ودورها في تقوية البرلمان بالرجوع للدور الذي يلعبه الثلث الرئاسي في العمل التشريعي، بحيث يعد أهم أداة في يد رئيس الجمهورية يضمن بها كبح المعارضة التي يمكن أن تصطدم بها سياساته، التي بدورها لا نجد لها واقعا أي أثر في ظل تبعية مطلقة لنواب الشعب الذي تدفعهم الرغبة في تقلد مناصب أعلى والبقاء في السلطة للإقضاء مصالح المواطنين والبحث عن تحقيق تطلعاتهم الشخصية، بإعتبار أنهم لا يتمتعون بأدنى متطلبات الكفاءة التي يستوجب أن تتوفر فيهم بالنظر لحجم المهام والمسؤوليات المناطة بهم ممارستها.

بالإضافة إلى أن إضمحلال دور البرلمان في العملية التشريعية يمنح للحكومة مركز هام ومتميز كشريك أصلي في العمل التشريعي، سواء فيما يخص المبادرة بالقوانين وتعديلها مناقشتها، والتصويت عليها، وحتى في تسوية الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين غرفتيه بالسلطة الواسعة المخولة لها في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، والتدخل من خلال عدم إمكانية التعديل دون موافقتها.

بالإضافة لكل هذه الإختصاصات التي تتدخل فيها السلطة التنفيذية بوصفها صاحبة الإختصاص الأصيل أو شريكة، يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة يتجاوز بها البرلمان من خلال عرض النصوص القانونية التي يمكن أن تلقى معارضة على مستواه مباشرة للشعب وبدون تقييد، وسلطة توجيه خطاب للبرلمان يأمره فيه بالتشريع في مجال معين، خلافا لما هو عليه في النظام الرئاسي الأمريكي الذي ما هو إلا مجرد لفت إنتباه الكونجرس للتشريع في مسألة معينة، كون مؤسسة الرئاسة لا تدخل في السلطة التشريعية بأي طريقة، ما ينفي عن طبيعة النظام السياسي الجزائري إعتباره نظام رئاسي.

لعل السبب في ذلك يعود بالأساس للنظام الإنتخابي المتبع والذي يضمن بقاء هؤلاء في تبعية دائمة للسلطة التنفيذية، كما أن الحديث عن معارضة فعلية في الجزائر غير وارد بالنظر لضعف الأحزاب السياسية وإفتقارها للوعي والنضج السياسي الذي يحميها من تحكم السلطة فيها بإستعمال عدة وسائل أهمها الإحتواء، وإستغلال وسائل الإعلام لتوجيه الرأي العام في ظل ذلك.

ما يستوجب بالفعل ضرورة التغيير والأخذ بعين الإعتبار شروط الترشح سواء للنيابة أو العضوية في مجلسي البرلمان، وتفعيل دور المعارضة لتقوية الأحزاب السياسية وتكريس ضمانات لحمايتها من نفوذ مؤسسة الرئاسة.

إن التدخل الذي يطال به رئيس الجمهورية كل إجراءات التشريع يحول السلطة التشريعية لهيئة تتولي تزكية مشاريع وبرامج مؤسسة الرئاسة والسهر على حسن تنفيذها برفع الأيدي، ولعل الخلل الوحيد في النظام السياسي الجزائري هو ضعف هذه المؤسسة، فلو كان هناك مؤسسة لها من الكيان والسلطة ما يمكنها من الوقوف في وجه رئيس الجمهورية لضمنت إستقلالية جميع السلطات الأخرى.

فوجود برلمان لا يستطيع حتى إقتراح قوانين وتحريك آلية واحدة للرقابة على الحكومة لا يمكن وصفه بالبرلمان، ووجود نائب لا يتحلى بمبادئ تمكنه من الإنصياع للسلطة

وتحملة المسؤولية وتلزمه إحترام الثقة التي وضعها الشعب فيه لا يمكن أن نقول عنه أنه نائب، فهذا لا يعدوا أن يكون موظف تابع لمؤسسة الرئاسة يسعى للسلطة والنفوذ.

إن التغيير أصبح ضرورة حتمية فتمتع رئيس الجمهورية بسلطة الإعتراض على القوانين وعرقلة العمل التشريعي بواسطة عدة آليات يعدم وجود مؤسسة التشريع ومشاركته الم.ش.و. إختصاصه تفرض تجريده من سلطات أخرى توازيها، فما الداعي من تحصينه من كل الجوانب في ظل ممارسة عملية تثبت عدم إمكانية مواجهة سلطاته.

بالإضافة إلى أن وجود مجلس دستوري عديم الأثر والفعالية يقتصر دوره على تلبية رغبات رئيس الجمهورية وتزكية مقترحاته بشكل يكرس تفوقه لا جدوى منه، بالتالي يفترض إعادة النظر فيما يخص خلفيات تبعية هذه الهيئة لمؤسسة الرئاسة وإيجاد أنجح السبل لإخراجها من دائرة التبعية بإحاطة أعضائها بضمانات أكبر لإستقلاليتهم، ومنع رئيس الجمهورية من التدخل في كل إختصاصاته سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وإستعمال ذلك كوسيلة للحد من فعالية السلطة التشريعية عن طريق اللجوء للرقابة الدستورية لمنع مرور قوانين قد تعارض برنامجه.

إن الحديث عن مراجعة دستورية لاحقة كان يكتنفه الكثير من الغموض عن الواقع الذي ستؤول إليه الدولة ومؤسساتها، غير أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 قضى على آمالها في إعادة بناء النظام السياسي الجزائري وإحداث تغييرات جذيرة بحجم تطلعات الشعب وترقى لمستوى الدعاية الإعلامية الكبيرة لها.

فالمفاجأة كانت إستمرار النظام على ما كان عليه، لكن بتعديلات طفيفة مست مسائل وإن كانت مهمة، إلا أنها بالمقابل حصنت مؤسسة الرئاسة وضمنت بطريقة غير مباشرة تدخلها وفرض سيطرتها، والتغيير كان فقط مجرد شكليات يوهم بها النظام العامة، إلا أن المتخصصين يدركون تمام الإدراك إن جوهر هذه المسائل بقي في يد رئيس الجمهورية.

لعل السبب في ذلك يكمن بالأساس في إمتلاك رئيس الجمهورية لأخطر سلاح في يده وهي سلطته الواسعة غير مقيدة بتعديل الدستور، ما يمكنه من تكبيف الدستور وصياغته

بشكل يجعل منه الممثل الوحيد للدولة والمتحكم الأول والأخير فيها، وتقيد دور البرلمان في هذا المجال بإشتراط أغلبية يستحيل تحققها في ظل المعطيات الموجودة من تحكم رئيس الجمهورية عضويا ووظيفيا فيه وتبعية النواب والأعضاء له، ما يستوجب إحداث تعديل وفتح المجال للمعارضة بتقليص نسبة الإقتراح، أيضا إمكانية جهات أخرى القيام بذلك أهمها الوزير الأول.

غير أن المسألة ليست مسألة نصوص قانونية يجب إحداث تغييرات فيها وإنما الأمر يتعلق بواقع الممارسة العملية، بحيث حتى لو تم تكريس كل هذه الضمانات سيضل الواقع يصرح بعكس ذلك كون أن المشكل يبقى في مدى وعي الشعب من جهة، وهؤلاء المسؤولين ومدى تمسكهم بمبادئهم ونزاهتهم وضرورة تحلهم بالحياد من جهة أخرى، فالتغيير يجب أن يتم بالدرجة الأولى في هذه المسألة، بحيث على المواطن سواء كان عاديا أو ممثلا في السلطة إدراك ضرورة إحداث تغيير جذري ضرورة بناء دولة قانونية بالمفهوم الحديث تستند لمبادئ الديمقراطية ينبعث معها دور السلطة التشريعية وتتكسر فعاليتها في ممارسة السيادة الشعبية.

قائمة المراجع والمصادر

-المراجع باللغة العربية :

أولا :الكتب :

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

2-أوصديق فوزي ،فصول دستورية ،د ط ،الدار الخلدونية للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2012.

3-بغدادى عز الدين ،الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ،ط1 ،مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع ،القاهرة ،2005.

4-بوشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1996 (مكانة رئيس الجمهورية) الجزء الثالث ،د.ط ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر 2013.

5-بوشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة النظام السياسي في ضوء دستور 1996 (سلطة تشريعية ورقابة) الجزء الرابع ،د.ط ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2013.

6-بوكرا ادريس ،الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،د ط ،دار الكتاب الحديث للنشر والتوزيع ،الجزائر 2003.

7-بلحاج صالح ،السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري ،مخبر الدراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر ،بن عكنون ،الجزائر ،ط 2 ،د س.

- 8- بلحاج صالح ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال الى اليوم ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2010.
- 9-بوقفة عبد الله ، تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية مراجعات تاريخية سياسية <قانونية ،دار الهدى للنشر والتوزيع ،عين مليلة ،الجزائر د.س.
- 10-بوقفه عبد الله ،السلطة التنفيذية بين القيد والتعسف ،دار الهدى للنشر والتوزيع ، د.ط ،الجزائر 2006.
- 11-بن سرية سعاد ،مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ،ط 1 ،دار بلقيس للنشر والتوزيع الجزائر،2010.
- 12-خرباشي عقيلة ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،د.ط ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر ،2007.
- 13-جورج سعد ،دولة القانون-مفاهيم أولية ،د ط ،منشورات الحلبي ،بيروت 2003.
- 14-دانا عبد الكريم سعيد ،حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ إستمرارية أعمال الدولة "دراسة تحليلية مقارنة "،ط 1 المؤسسة الحديثة للكتاب للنشر والتوزيع ،طرابلس ،2007.
- 15-ديدان مولود ،مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ،د ط ،دار بلقيس للنشر والتوزيع الجزائر ،2008.
- 16-ذبيح ميلود ،مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ،د ط ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر 2009.
- 17-عمير سعاد ،الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ،د.ط ،دار الهدى للنشر والتوزيع الجزائر ،2009.

18-لعروسي رابح كمال ،المشاركة السياسية وتجربة التعددية السياسية في الجزائر ،ط1 ،دار قرطبة للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2007.

19-مصطفى محمود عفيفي ،رقابة المجلس الدستوري في مصر والدول الأجنبية ،دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة ،ط1 ،مكتبة سعيد رأفت ،مصر ،1990.

20-ناجي عبد النور ،النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية ،د.ط ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2006.

ثانيا : الرسائل والمذكرات الجامعية :

(أ)-رسائل الدكتوراه :

1-العوادي هبة ،النظام القانوني للأحزاب السياسية والجمعيات في الدول المغاربية تونس - الجزائر -المغرب - (دراسة مقارنة) ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،2015-2016.

2-أومايوف محمد ،عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ،رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،2012-2013.

3-أوصيف سعيد ،البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر ،2015-2016.

4-بقة هبة ،الإختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ،2018/2019.

5- **بن السيمد محمد المهدي** ،النظام التمثيلي في ظل التعددية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الدستور الجزائري ،رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ،2015-2016.

6- **بن قارة محمد مهاد** ، خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر وأثرها على التوازن بين السلطات رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة العربي بن مهدي ،أم البواقي ، 2017-2018.

7- **بن أحمد سمير**،ضمانات ،إستقلالية السلطة التشريعية في الجزائر ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2019- 2020.

8- **بن علي زهيرة** ،دور النظام الإنتخابي في إصلاح النظم السياسية - دراسة مقارنة- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة أبي بكر بلقايد ،تلمسان ،2014-2015.

9- **بن دحو نور الدين** ،السلطة المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2016.

10- **بورايو محمد** ،السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الأحادية والثنائية رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة بن يوسف بن خدة ،الجزائر ،2011-2012 ،ص 15.

11- **بولوم محمد الأمين** ،العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،جامعة أبي بكر بلقاسم ، تلمسان ، 2014-2015 .

- 12- **بوليفة محمد عمران** ،البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الإستقرار المؤسساتي رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة الإخوة منتوري ،قسنطينة ،2014-2015
- 13- **جعفري نعيمة** ، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان "دراسة مقارنة " ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2014-2015.
- 14- **حبشي لزرق** ،أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبي بكر بلقايد ،تلمسان 2012-2013.
- 15- **خرباشي عقيلة** ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2009-2010.
- 16- **خلوفي خدوجة** ،الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي- دراسة مقارنة - أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون الدستوري ،جامعة يوسف بن خدة الجزائر ،2011-2012.
- 17- **دايم نوال** ،مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقاسم ،تلمسان 2016-2017.
- 18- **ذبيح ميلود** ،فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2012-2013.
- 19- **سويقات الأمين** ،الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية(دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب) ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،2016-2017.

20-سالمي عبد السلام ،آليات حل الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة ،رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2009-2010.

21-شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام،جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ،2011-2012 .

22-صيمود مخلوف ،طبيعة السلطة السياسية وتنظيمها في النظام السياسي الجزائري رسالة لنيل شهادة دكتوراه في النظم السياسية والقانون الدستوري ،جامعة منتوري ، قسنطينة 2008 -2009.

23-عاشور طارق ،تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري(1997-2007) مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية والسياسية ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2008-2009.

24-كايس شريف ،ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري ،رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون ،جامعة تيزي وزو ،2005-2006.

25-لوناسي ججيقة ،السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ،أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،دون تاريخ مناقشة.

26-هاملي محمد ،آليات إرساء دولة القانون في الجزائر ،رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ،2011-2012 .

(ب)-مذكرات الماجستير :

1-أفطوش براهيم ،المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008 ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام "فرع تحولات الدولة" ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو،2011-2012.

- 2-العجلة حازم صلاح ،الرقابة الدستورية ودورها في ضمان وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة بن عكنون ،الجزائر 2001.
- 3-العقون إبتسام ،مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2014-2015.
- 4-بدير يحي ،تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة أبي بكر بلقايد ،تلمسان 2014-2015.
- 5-بارة سمير ،أنماط السلوك الانتخابي والعوامل المتحكمة فيه ، دراسة ميدانية لطلبة كلية الحقوق بجامعة مولود معمري تيزي وزو ،رسالة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2006- 2007.
- 6-بركات أحمد ،الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان 2007-2008.
- 7-بن بغيلة ليلي ،آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2003-2004.
- 8-بلحربي نوال ،أزمة الشرعية في الجزائر (1962-2007) ،رسالة لنيل شهادة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري ،جامعة بن يوسف ،بن خدة ،الجزائر ، 2006- 2007.
- 9-بودبوز غاني ،إشكالية الديمقراطية في الجزائر وموقف النخبة السياسية منها (دراسة حالة بالم.ش.و) رسالة لنيل شهادة ماجستير في علم الاجتماع السياسي ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر 2004-2005.

- 10-بوسالم رابح ،المجلس الدستوري الجزائري " تنظيمه و طبيعته "،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق "فرع القانون العام " ،جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2004-2006.
- 11-توازي خالد ،الظاهرة الحزبية في الجزائر (تاريخ ،مكانة ،ممارسة ،مستقبل)،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية "فرع تنظيم سياسي وإداري " ،جامعة بن يوسف بن خدة ،الجزائر ،2005-2006.
- 12-جمام عزيز ،عدم فعالية الرقابة البرلمانية على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،دون سنة.
- 13-حافظي سعاد ،الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2007-2008.
- 14-حازم صلاح العجلة ،الرقابة الدستورية و دورها في ضمان وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة بن عكنون ،الجزائر ،2001-2002.
- 15-حناطلة إبراهيم ،التنوع الرقابي كضمانة لسيادة القانون - دراسة تحليلية مقارنة- ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية "تخصص قانون دستوري ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2012-2013.
- 16-ردادة نور الدين ،التشريع عن طريق الأوامر وآثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ،جامعة منتوري ،قسنطينة ،2005-2006.
- 17-ذبيح ميلود ،مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2006-2007.
- 18-سحنين أحمد ،الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية في الجزائر ،رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر ،2004-2005.

- 19-سعودي باديس ،حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري(دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة الإخوة منتوري ،قسنطينة ،2005-2006.
- 20-شراين إلياس ،نظام الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ،جامعة بن يوسف بن خدة ،الجزائر ،2016/2017.
- 21-شيخي شفيق ،الإستقلال الوظيفي للقضاة في الجزائر ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام "فرع تحولات الدولة " ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،2010،2011.
- 22-شاهد أحمد ،المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996 ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية" فرع التنظيم السياسي والإداري " ،جامعة الجزائر ،2008-2009.
- 23-صدراتي محمد ،الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري ،مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر،2013-2014.
- 24-ضميري عزيزة ،الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية"تخصص التنظيمات السياسية والإدارية " ،جامعة الحاج لخضر،باتنة 2007-2008.
- 25-عاشور طارق،تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري(1997-2007)
- مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية والسياسية ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة 2008-2009.
- 26-عبه سليمة ،العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 2008 ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق"فرع قانون دستوري " ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة 2013-2014.

- 27- **عبد الحميد يوسف**، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري
مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق "فرع قانون دستوري"، جامعة بن يوسف بن خدة
الجزائر، 2009-2010.
- 28- **فقيه محمد**، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامي الجزائري والمصري "
دراسة مقارنة" مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام "فرع إدارة ومالية"، جامعة أحمد
بوقرة، بومرداس 2010-2012.
- 29- **قاضي أنيس**، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، مذكرة لنيل
شهادة ماجستير في القانون العام "فرع المؤسسات الإدارية والسياسية"، جامعة منتوري
قسنطينة، 2009-2010.
- 30- **قيصر سليم**، مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة
التنفيذية في الجزائر (1989-2009)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية
جامعة يوسف بن خدة الجزائر، 2009-2010
- 31- **كيواني قديم**، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة
لنيل شهادة ماجستير في القانون "فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر، 2011-2012.
- 32- **لوشن دلال**، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة لنيل شهادة
ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004-2005.
- 33- **مزياني حميد**، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري
الجزائري (دراسة تحليلية)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون " فرع تحولات الدولة "
،جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2010-2011.
- 34- **مريم عروس**، النظام القانوني للحريات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير
في القانون "فرع الإدارة و المالية"، جامعة الجزائر، 1998-1999.

- 35- ياهو محمد ،العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في إطار دستور 1996 ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،2012-2013
- 36- يحيوي حمزة ،دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر،مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،2009-2010 ،جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2014-2015.

ثالثا : المقالات والوثائق :

(أ)-المقالات :

- 1-أونيسي ليندة ، " الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " ،مجلة البحوث القانونية ،المركز الجامعي بأفلو ،العدد الأول ،2020 ،ص ص 538-553.
- 2-أحمد بن محمد،"مجلس الأمة في الجزائر التجربة و الأفاق " ،منشورات مجلس الأمة الجزائر 2013 ،ص ص 22-28.
- 3-أحمد مراح ، "دور المعارضة البرلمانية في مراقبة عمل الحكومة دراسة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 " ،مجلة الدراسات القانونية المقارنة ، جامعة حسبية بن بوعلي ،الشلف ،الجزائر ،2020 ،ص ص 228-241.
- 4-بجاوي محمد ،المجلس الدستوري "صلاحيات ،إنجازات وأفاق " مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة ،العدد 05 2004 ،ص ص 35-47.
- 5-برطال حمزة ، " حرية تأسيس الأحزاب السياسية في القانون العضوي في القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية " المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ،جامعة يوسف بن خدة الجزائر ،دون عدد ،2017 ،ص ص 209-223.

- 6-بركات محمد ، " ملاحظات حول المبادرة بالقوانين ،وحد البرلمان في دستور 2016 " مجلة العلوم القانونية والسياسية ،جامعة الشهيد حمه لخضر ،الوادي ،العدد 14 ،2016، ص ص 207-215.
- 7-بلقواس إبتسام ،" المعارضة البرلمانية في الجزائر بين التقيد ومحاولة التفعيل " ،المجلة الجزائرية للأمن الإنساني جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2020، ص ص 732-753.
- 8-بلحاج نسيمة ،"العلاقة بين النصوص التنظيمية والتشريعية " ،مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة ،العدد 19 ،الجزائر ،2008، ص ص 15-49.
- 9-بيني أحمد،"أثر النظام الإنتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر"،مجلة المفكر،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،د س العدد 8 باتنة ،د س ،ص ص 190-228.
- 10-بن عطاء الله صابر ،" الإستجاب كأحد أدوات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 " مجلة الإجتهد القضائي ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة العدد 25 ،2021، ص ص 455-464.
- 11-بن حفاف إسماعيل ،"ممارسة حق إنشاء الأحزاب السياسية في الجزائر على ضوء القانون العضوي 04/12 المتعلق بالأحزاب السياسية " ،مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية جامعة زيان عاشور ،الجلفة ،دون عدد ، دون سنة ،ص ص 87-110.
- 12-بن سونة خير الدين ،" حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016" مجلة حوليات ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر ،العدد 3 ،2019، ص ص 57-78.
- 13-بن مبارك ماية -قابوش وهيبة ، "حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية " مجلة الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة عباس لغرور العدد 3 ،2015، ص ص 182-192.

- 14- بوسالم رابح، " النظام الإنتخابي في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 " ،مجلة العلوم الإنسانية العدد 48 ،قسنطينة ،2017، ص ص 190-200.
- 15- بن جيلالي عبد الرحمن، " حقوق المعارضة البرلمانية الدستورية في مجالات التشريع والرقابة والتمثيل المؤسساتي -دراسة في الدستور الجزائري " ،مجلة حوليات ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر ،2018، ص ص 61-91.
- 16- بن عيسى أحمد ، "مجلس الأمة بين قيد الاختصاص الدستوري ومتطلبات تطوير العمل البرلماني " مجلة المجلس الدستوري ، العدد 5 ،الجزائر ،2005، ص ص 12-29.
- 17- بوبترة علي ،ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري مجلة الفكر البرلماني ،مجلس الأمة ،العدد 5 ،الجزائر ،2010، ص ص 54-70.
- 18- جوادي إلياس ،جرمون محمد الطاهر ،" التحقيق البرلماني كآلية رقابية فعالة تجاه الحكومة وفق التعديل الدستوري 2016 والقانون العضوي 16-12 " ،مجلة أفاق علمية المركز الجامعي لتمانغست العدد 3 ،2019، ص ص 142-146.
- 19- جابوري إسماعيل ،نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) ،مجلة دفاتر السياسة والقانون ،جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ،العدد الرابع ،2016، ص ص 31-44.
- 20- خرياشي عقيلة ،التشريع عن طريق الأوامر ،مجلة دراسات قانونية ،جامعة يحيى فارس المدية ،العدد الثالث 2009 ،ص ص 7-20.
- 21- خلوفي خدوجة ،" التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 " مجلة الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة عباس لغرور ،خنشلة ،العدد 6 ،2016، ص ص 138-150.

- 22- **ذبيح عماد دمان** ، "الضمانات القانونية لحماية حق تكوين الأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي رقم :12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية " ،مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،العدد 9 ،2016، ص ص 406-416.
- 23- **سعيداني لوناسي ججيقة** ، " في مدى ثنائية المبادرة بقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 " ،مجلة المجلس الدستوري ،العدد 6 ،2016، ص ص 16-35.
- 24- **شيهوب مسعود** ،"الرقابة على دستورية القوانين ،النموذج الجزائري" ،مجلة النائب ،الم.ش.و ،العدد 4 ،الجزائر ،2004، ص ص 30-50.
- 25- **شرايرية محمد** ،إسهامات المجلس الدستوري في المادة الإدارية ،مجلة الاجتهاد القضائي جامعة محمد خيضر ،العدد 4 ،بسكرة ،دون سنة ،181 ،180-210.
- 26- **صوادقية هاني** ،"بيان السياسة العامة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016 "،مجلة حوليات ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر ،العدد 1 ،2020، ص ص 166-181.
- 27- **عمار عباس** ،العملية الدستورية الجديدة لسنة 2008 ،"عهد الإصلاحات السياسية والتنمية الوطنية الشاملة(سياسات ،برامج ،إنجازات ومكاسب) 1999-2014 " ،العدد 32 الجزائر ،2013، ص ص 28-57.
- 28- **عمار عباس** ،دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور ،مجلة المجلس الدستوري ،العدد 1 ،الجزائر ،2013، ص ص 130-137.
- 29- **عمار عباس** ،تأثير النظام الاجرائي على رقابة المجلس الدستوري ،مجلة الفكر البرلماني ،مجلس الأمة ،العدد 21 الجزائر ،2008، ص ص 40-62.
- 30- **عمير نعيمة** ،" الحدود الدستورية بين مجال التنظيم والقانون " ،مجلة العلوم القانونية الاقتصادية والسياسية ،جامعة يوسف بن خدة ،الجزائر ،2008، ص ص 7-29.

- 31- **عمروش حليم**، "قراءة في القانون العضوي الجديد المتعلق بالانتخابات " ، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 32، الجزائر، 2013، ص ص 58-90.
- 32- **علواش فريد**، "مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية " ، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 4، دون سنة، ص ص 223-240.
- 33- **عمير سعاد**، " دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011 " ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، العدد 14، 2016، ص ص 120-130.
- 34- **غربي أحسن**، " الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تسميلت، الجزائر، العدد 7، 2019، ص ص 45-64.
- 35- **غربي أحسن**، " الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تسميلت، الجزائر، العدد 7، 2019، ص ص 45-64.
- 36- **غضبان مبروك**، **غربي نجاة**، "قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر" ، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد العاشر، د س، 11-37.
- 37- **غريسي العيد**، " مظاهر تدخل رقابة رئيس الجمهورية للعمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، العدد 3، 2019، ص ص 530-545.
- 38- **فرحاتي عمر**، "العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية بين فترتين الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 4، د س، ص ص 55-67.

- 39- **قدور ظريف** ، " الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتزم الرقابة " مجلة أبحاث قانونية وسياسية ، جامعة محمد الصديق بن يحي ، جيجل ، العدد 5 ، 2017 ، ص ص 87-103 .
- 40- **قرانة عادل** ، " حقوق المعارضة البرلمانية في المجال التشريعي والرقابي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " ، دفاتر السياسة والقانون ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة 2019 ، ص ص 83-90 .
- 41- **لدرع نبيلة** ، " السلطة التنفيذية والحريات العامة في الظروف الإستثنائية ، دراسة تطبيقية عن حالة الجزائر " ، مجلة صوت القانون ، جامعة الجبالي بونعامة ، خميس مليانة ، لعدد 1 2014 ، ص ص 115-125 .
- 42- **لكحل سمية** ، " المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016 " ، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، العدد 6 2016 ، ص ص 211-226 .
- 43- **مفتاح عبد الجليل** ، " حل الم.ش.و في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان " ، مجلة العلوم الإنسانية جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد 11 ، 2007 ، ص ص 65-74 .
- 44- **نبالي فظة** ، لجان التحقيق البرلماني بين التنفيذ والتجريد من سلطة توقيع الجزاء ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، العدد 2 ، 2011 ، 230-273 .
- 45- **نبالي فظة** ، دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، العدد 2 ، 2008 ، ص ص 124-174 .

46-وزاني سهيلة ،"مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد"،مجلة الفكر البرلماني،العدد 21 ،2008، ص ص 25-40.

رابعا :النصوص القانونية :

(أ)-الدساتير :

1-الإعلان المتضمن نشر دستور 1963 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 ، ج ر عدد 64 ،الصادر في 10 سبتمبر 1963.

2-أمر رقم 76-97 ،المؤرخ في 22/11/1976 ،المتضمن دستور 1976 ،ج.ر،عدد 94 الصادر في 1976.

3-مرسوم الرئاسي رقم 89-18 المتضمن نشر دستور 23 فيفري 1989 ،المؤرخ في 28 فيفري 1989 ،ج.ر عدد 9 ،الصادر في سنة 1989.

4-مرسوم رئاسي رقم 96-438 ،المتضمن دستور 28 نوفمبر 1996 ،المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، ج ر عدد 76 الصادر في 8 ديسمبر 1996 ،المعدل بموجب قانون رقم

02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، ج ر عدد 25 لسنة 2002 ،المعدل بموجب قانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج ر عدد 63 ،الصادر في 16 نوفمبر 2008

المعدل بموجب قانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 ، ج ر عدد 14 الصادر في 7 مارس 2016 ،المعدل والمتمم بموجب مرسوم رئاسي 20-442 ،المؤرخ في 30 ديسمبر

2020 ، ج ر عدد 82 ،الصادر في 30 ديسمبر 2020.

(ب)-القوانين العضوية :

1-قانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، ج.ر عدد 37 ، صادر بتاريخ 1 جويلية 1998 ، المعدل والمتمم

بموجب القانون العضوي 11-03 ج.ر عدد 43 ، الصادر في 3 أوت 2011.

2-قانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في يناير 2012 المتعلق بقانون الإنتخابات ج.ر العدد الأول ، الصادر بتاريخ 14 يناير 2012.

3-قانون عضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 ،المتعلق بالأحزاب السياسية ج.ر عدد 02 ،الصادر بتاريخ 15 جانفي 2012.

4-قانون رقم 12-16 المتعلق بتحديد تنظيم الم.ش.و ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ،المؤرخ في 25 أوت 2016 ، ج.ر عدد 50 ، الصادر في 28 أوت 2016.

5-قانون العضوي رقم 07-19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 ،المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات ،ج ر عدد 55 ، الصادر بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

(ج)-القوانين العادية :

1-قانون 09-08 المؤرخ في 28 فيفري 2008 المتضمن ق.إ.م.إ ،ج.ر عدد 21 الصادر بتاريخ 23 أبريل

1-أمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011 ، ج ر عدد 12 ،الصادر بتاريخ 23 فيفري 2011.

2-أمر رقم 05-11 ،المؤرخ في 22 مارس 2011 ،المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ ،ج.ر عدد 19 الصادر في 27 مارس 2011.

(د)-مراسيم رئاسية :

1-مرسوم رئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 4 جوان 1991 ،المتضمن إقرار حالة الحصار ج ر عدد 29 ،المؤرخ في 12 جوان 1991.

2-مرسوم رئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن إعادة حالة الطوارئ ج ر عدد 10 ،الصادر في 9 فيفري 1992.

3-مرسوم رئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية و العسكرية ، ج.ر عدد 76 ، الصادر بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

ه)-الانظمة الداخلية :

1-النظام الداخلي المحدد لعمل مجلس الأمة لسنة 2017 المؤرخ في 22 أوت 2017 ج.ر عدد 49 ،الصادر سنة 2017 .

2-النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ،لسنة 2019 ، ج ر عدد 42 ،صادر في 30 جوان 2019.

و)-القرارات :

1-قرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 فيفري 1992 ،المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ ، ج .ر عدد 11 ،الصادر في 10 فيفري 1992.

خامسا : المواقع الإلكترونية :

2- www.urp.gov.dz -،تاريخ الزيارة 2021/04/10.

-المراجع باللغة الفرنسية :

- Ouvrages :

1-André Legrand et Celine Wiener ,Le Droit Public,2^e édition , éditions La Documentation Française ,Paris ,2013.

2-BEN ABBOU-KIRANE Fatiha, Droit Parlementaire Algérien Tome 2, O.P.U, Alger, 2009.

3 Carolina Cerda–Guzman ,Cour de Droit Constitutionnel et Les institutions de la 5^{ème} république, 2^e édition, éditions lextenso ,Paris 2017 , 409.

4–Frédéric Rouvilois ,Droit Constitutionnel de la 5^{ème} république, 4^e édition, éditions Flammarion, Paris, 2014,p 230.

5–Jean– Claude Acquaviva ,Droit Constitutionnel et institutions publiques,18^e édition ,éditions lextenso ,Paris ,2016.

6–Jean Claude Zarka , Introduction au Droit Constitutionnel, 5^e édition ,éditions ellipses ,Paris ,2014.

7–HAUDRECHY Benoit, Droit Constitutionnel et institutions politique, Ellipses Edition, paris, 2011.

8–Helene Simonian–gineste ,L’essentiel du droit constitutionnel ,8^e édition ,ellipses éditions ,Paris ,2014.

9–Louis Dubois ,Droit Public ,21^e édition , édition Dalloz ,Paris 2013.

10–Malik Boumediene, Leçons de Droit Constitutionnel ,1^e édition ,ellipses éditions ,Paris ,2015.

11–Paul Dubouchet ,Brève Philosophie de la Constitution ,1^{er} édition L’harmattan éditions ,Paris ,2019.

12–Patrick fraisseix ,Droit Constitutionnel ,5^e édition ,Magnard–Vnibert ,Paris ,2012.

13–Philippe Ardant et Bertrand Mathieu , Droit Constitutionnel et institutions politiques ,29^e édition ,éditions lextenso ,Paris ,2018.

14–Philippe Ardant et Simon–Louis formery ,Les Institutions de la 5^e République ,15^e édition ,Hachette livre université éditions ,Paris 2019.

15–Philippe Foillard ,Droit Constitutionnel et institutions Politiques,23^e édition ,éditions Bruylant ,Bruxelles ,2017.

16–Remi Rahe ,L’essentiel du Droit Constitutionnel et des institutions politique ,1^{er} édition ,édition studyrana ,Paris ,2014.

17–Vlad Constantinesco Stephan et Pierre –caps , Droit Constitutionnel Français, 1^{er} édition ,Presses Universitaires de France ,Paris ,2010.

18–Yves Broussolle ,Fiche d’introduction au Droit Public ,1^{er} édition éditions ellipses ,Paris ,2019 ,P 94.

الفهرس

الصفحة	العنوان : حدود فعالية السلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ومتطلبات الإصلاح
03	مقدمة.....
13	الباب الأول :السلطة التشريع في النظام السياسي على ضوء تعديل 2016.....
18	الفصل الأول :الإزدواجية التشريعية بين النصوص القانونية والممارسة العملية.....
22	المبحث الأول :أولوية مجلس الأمة في ممارسة السلطة التشريعية.....
24	المطلب الأول :توسيع سلطات مجلس الأمة.....
25	الفرع الأول :تعزيز دور مجلس الأمة في العملية التشريعية.....
29	الفرع الثاني :حق مجلس الأمة في الإعتراض على القوانين التي حازت على موافقة المجلس الشعبي الوطني.....
34	المطلب الثاني :إنفراد مجلس الأمة ببعض الإختصاصات التشريعية.....
35	الفرع الأول : إستحواذ مجلس الأمة على سلطة المصادقة النهائية على النص.....
39	الفرع الثاني :إمتياز رئيس مجلس الأمة بإعتباره ثاني شخصية في الدولة.....
42	المبحث الثاني :تراجع دور المجلس الشعبي الوطني كهيئة سياسة محض.....
44	المطلب الأول :غياب مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي.....
45	الفرع الأول :محدودية إقتراحات نواب المجلس الشعبي الوطني.....
50	الفرع الثاني :تأثير اللجان البرلمانية الدائمة على الإنتاج التشريعي في مجال الإقتراحات....
54	المطلب الثاني :إنعدام أثر المعارضة الفعلية للنواب في المجلس الشعبي الوطني.....
56	الفرع الأول :ضعف الأحزاب السياسية المعارضة في المجلس الشعبي الوطني.....
60	الفرع الثاني : محدودية الحقوق المعترف بها للمعارضة البرلمانية.....
65	الفصل الثاني : تدخل السلطة التنفيذية في البرلمان.....

69	المبحث الأول : التشكيلة السلطة التشريعية بين السيادة الشعبية والتحكم التنفيذي.....
70	المطلب الأول : التثالث الرئاسي أداة دعم لمؤسسة الرئاسة.....
71	الفرع الأول : حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين التثالث الرئاسي.....
76	الفرع الثاني : دور التثالث المعين في مجلس الأمة في تقوية مكانة مؤسسة الرئاسة.....
80	المطلب الثاني : أثر النظام الإنتخابي على تشكيلة البرلمان.....
81	الفرع الأول : تحكم الجهاز التنفيذي في العملية الانتخابية.....
86	الفرع الثاني : مساهمة النظام الإنتخابي في إضعاف التركيبة البشرية.....
91	المبحث الثاني : خلفيات التبعية الواقعية لنواب الشعب لمؤسسة التنفيذ في الجزائر.....
94	المطلب الأول : دور الأحزاب السياسية في إضعاف الأداء البرلماني.....
95	الفرع الأول : دور قانون الأحزاب السياسية في تكريس هيمنة السلطة التنفيذية.....
102	الفرع الثاني : تأثير الأحزاب السياسية على السلطة التشريعية.....
107	المطلب الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني.....
108	الفرع الأول : حدود ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة الحل.....
114	الفرع الثاني : الحل كوسيلة للحد من فعالية السلطة التشريعية.....
119	الباب الثاني صورية إسناد السلطة التشريعية للبرلمان.....
123	الفصل الأول : الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية على العمل التشريعي.....
126	المبحث الأول : التحكم التنفيذي في العملية التشريعية في الظروف العادية.....
128	المطلب الأول : الإدارة التنفيذية للإجراءات السابقة لإعداد النص التشريعي.....
129	الفرع الأول : تأثير الجهاز التنفيذي على جدول أعمال الغرفتين.....
134	الفرع الثاني : تعزيز وجود الحكومة في البرلمان بالمبادرة بمشاريع قوانين.....
139	الفرع الثالث : تقييد إختصاص البرلمان في المناقشة التصويت والمصادقة على النص.....
144	المطلب الثاني : الإدارة التنفيذية للإجراءات اللاحقة لإكمال العمل التشريعي.....

146	الفرع الأول : عرقلة العمل البرلماني عن طريق الإعتراض بطلب مداولة ثانية.....
150	الفرع الثاني : الإعتراض بإخطار المجلس الدستوري.....
154	الفرع الثالث : الإعتراض بالإمتناع عن الإصدار وتنفيذ القوانين.....
158	المطلب الثالث : إنفراد السلطة التنفيذية بالإختصاص التشريعي.....
159	الفرع الأول : التشريع بالأوامر مزاحمة فعلية للبرلمان في ممارسة إختصاصه.....
164	الفرع الثاني : التشريع الموازي سلطة رئاسية غير مقيدة.....
169	المبحث الثاني : إنتقاء السيادة البرلمانية في الظروف غير عادية.....
171	المطلب الأول : توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في حالة الحصار والطوارئ.....
172	الفرع الأول : محدودية صلاحيات البرلمان في حالتى الطوارئ والحصار.....
177	الفرع الثاني : شكلية الشروط المفروضة على إقرار حالة الطوارئ والحصار.....
181	المطلب الثاني : تهيش البرلمان في الحالة الإستثنائية وحالة الحرب.....
182	الفرع الأول : إجتماع البرلمان بقوة القانون وعجزه عن التشريع.....
187	الفرع الثاني : إقصاء البرلمان واللجوء للأوامر الرئاسية.....
192	الفصل الثاني : ضعف آليات الرقابة البرلمانية.....
195	المبحث الأول : عدم فعالية الرقابة البرلمانية المثيرة لمسؤولية الحكومة المباشرة.....
197	المطلب الأول : عرض مخطط عمل الوزير الأول.....
198	الفرع الأول : مناقشة مخطط عمل الحكومة في مجلس الشعبي وطني.....
202	الفرع الثاني : عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة.....
206	المطلب الثاني : بيان السياسة العامة.....
207	الفرع الأول : إمكانية المجلس الشعبي الوطني إصدار لائحة.....
211	الفرع الثاني : التصويت على ملتصق الرقابة.....
215	المطلب الثالث : التصويت بالثقة.....

216	الفرع الأول: ضوابط إجراء بالثقة إجراءات التصويت.....
220	الفرع الثاني : النتائج المترتبة على التصويت بالثقة.....
224	المبحث الثاني : إنعدام أثر وسائل الرقابة غير ماثرة لمسؤولية الحكومة.....
226	المطلب الأول :سيطرة الحكومة على إجراءات الأسئلة البرلمانية.....
227	الفرع الأول : شروط صحة السؤال البرلماني.....
230	الفرع الثاني : عدم جدوى الإستفهام البرلماني عن عمل الحكومة.....
235	المطلب الثاني :إنعدام فعالية الاستجابات البرلمانية.....
235	الفرع الأول : شروط صحة الإستجواب البرلماني.....
240	الفرع الثاني :إنعدام الأثر الفعلي للإستجواب البرلماني.....
243	المطلب الثالث :غياب ضمانات نجاح التحقيق البرلماني.....
244	الفرع الأول :شروط تطبيق رقابة التحقيق البرلماني.....
249	الفرع الثاني :محدودية نتائج تطبيق آلية التحقيق البرلماني.....
255	خاتمة.....
259	قائمة المراجع والمصادر.....
281	الفهرس.....

الملخص باللغة العربية :

تعتبر السلطة التشريعية في كل الأنظمة العالمية أهم مؤسسة دستورية تكفل ممارسة الشعب للسلطة وتضمن سيادته وتجسيد الديمقراطية عن طريق ممثليه على مستوى هذه الهيئة غير أن ممارستها يستوجب ضمانات وإستقلالية عضوية لها بالدرجة الأولى ، ووظيفية عن السلطة التنفيذية .

لكن دراسة واقع البرلمان في الجزائر يصرح لنا بأنه لا يعدوا عن كونه هيئة تتولى تركية مشاريع مؤسسة الرئاسة خاصة في ظل تدخلها الملموس في تشكيلته وتجزئته بإستحداث مجلس الأمة وإقحام رئيس الجمهورية في تعيين ثلث من أعضائه الذي ما هو في الواقع إلا أداة لدعمه.

بالإضافة للتبعية الواقعية للممثلة الشعب لرئيس الجمهورية كنتيجة خلفها ضعف الأحزاب السياسية ودورها في توعية الشعب وأيضا تحكم السلطة التنفيذية في العملية الإنتخابية وإستغلال وسائل الإعلام لتوجيه الرأي العام في ظل إفتقاره للوعي السياسي.

كما تعد سلطة الحل أقوى سلاح في يد رئيس الجمهورية يمكنه من السيطرة على تشكيلة الم.ش.و ويضمن عدم مواجهته ويمنع أي محاولة من المعارضة لعرقلة تنفيذ برنامجه في ظل عدم فعالية وجودها في النظام السياسي الجزائري.

إن دراسة مختلف النصوص المنظمة للسلطة التشريعية ووظائفها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية وتحليل واقع الممارسة العملية يثبت لنا صورية إسناد السلطة التشريعية للبرلمان وبدورها التشريعي ، حيث بات النواب يعجزون حتى عن تقديم مقترح واحد للقانون في إطار ممارستهم مهامهم الدستورية ، و الرقابي الذي أصبح على العموم اللجوء إليه بهدف تحقيق أغراض حزبية ضيقة ومصالح شخصية وتصفية حسابات وفي بعض الأحيان عملية تفاوضية بين النواب أو الأعضاء والحكومة في سبيل إحتفاظ كل جهة بمكانتها أو الإظهار

للعمامة أنهما تمارسان مهامهما على مستوى المؤسساتين، والحقيقة أنه يستحيل أن تعارض الأغلبية البرلمانية الممثلة لحزب السلطة الحكومة التي تنتمي لها عادة أو لإحدى الأحزاب الموالية لها، ولعل السبب الرئيسي في ذلك عدة حدود قانونية وواقعية حالت دون تحقيق فعالية هذه السلطة في الجزائر.

Résumé en français :

Le pouvoir législatif est considéré dans tous les systèmes mondiaux comme l'institution constitutionnelle la plus importante qui garantit l'exercice du pouvoir par le peuple, garantit sa souveraineté et l'incarnation de la démocratie par l'intermédiaire de ses représentants au niveau de cet organe. Cependant, son exercice requiert des garanties et l'indépendance, appartenance au premier degré, et fonctionnelle de l'autorité exécutive.

Mais étudier la réalité du parlement en Algérie nous apprend qu'il ne s'agit que d'être un organe qui parraine les projets de la présidence, surtout à la lumière de son ingérence tangible dans sa formation et de sa fragmentation en créant l'Assemblée nationale et en impliquant le Président de la République en nommant un tiers de ses membres, qui en réalité n'est qu'un outil pour la soutenir.

En plus de la réelle subordination des représentants du peuple au Président de la République à la suite de quoi la faiblesse des partis politiques et de leur rôle dans l'éducation du peuple, ainsi que

le contrôle du pouvoir exécutif sur le processus électoral et l'exploitation de la les médias à diriger l'opinion publique en raison de son manque de conscience politique.

L'autorité de la solution est aussi l'arme la plus puissante entre les mains du Président de la République qui lui permet de contrôler la composition de l'Assemblée populaire nationale, de s'assurer qu'elle ne sera pas confrontée, et d'empêcher toute tentative de l'opposition, faire obstacle à la mise en œuvre de son programme en raison de son inactivité dans le système politique algérien.

L'étude des différents textes régissant le pouvoir législatif, ses fonctions et ses relations avec le pouvoir exécutif et l'analyse de la réalité de la pratique nous prouvent l'attribution éhontée du pouvoir législatif au Parlement et son rôle législatif, les parlementaires ne pouvant même pas de présenter une seule proposition de loi dans le cadre de l'exercice de leurs devoirs constitutionnels et de leurs contrôle, qui est généralement devenu le recours.

Afin d'atteindre des objectifs partisans étroits et des intérêts personnels, régler des comptes et, dans certains cas, un processus de négociation entre les représentants ou les membres de parlement et le gouvernement afin que chaque parti maintienne sa position ou montre au public qu'il exerce ses fonctions au niveau des deux institutions et la vérité est qu'il est impossible pour la majorité

parlementaire représentant le parti de s'opposer Le gouvernement auquel il appartient habituellement ou l'un des partis qui lui sont fidèles, et peut-être la raison principale en est-il plusieurs limites juridiques et réalistes qui ont empêché l'efficacité de cette autorité en Algérie.

Abstract in English :

The legislative authority is considered in all world systems the most important constitutional institution that guarantees the people's exercise of power, guarantees its sovereignty, and the embodiment of democracy through its representatives at the level of this body. However, its exercise requires guarantees and independence, membership in the first degree, and functional from the executive authority.

But studying the reality of the parliament in Algeria tells us that it is no more than being a body that sponsors the projects of the presidency, especially in light of its tangible interference in its formation and its fragmentation by creating the National Assembly and involving the President of the Republic in appointing a third of its members, which in reality is nothing but a tool to support it.

In addition to the real subordination of the people's representatives to the President of the Republic as a result of which

the weakness of political parties and their role in educating the people, as well as the executive authority's control in the electoral process and the exploitation of the media to direct public opinion in light of its lack of political awareness.

The authority of the solution is also the most powerful weapon in the hands of the President of the Republic that enables him to control the composition of the National People's Assembly, ensure that it will not be confronted, and prevent any attempt by the opposition to obstruct the implementation of its program in light of its inactivity in the Algerian political system.

The study of the various texts regulating the legislative authority, its functions and its relationship with the executive authority and the analysis of the reality of practical practice prove to us the shameless attribution of legislative authority to Parliament and its legislative role, as MPs are unable even to present a single proposal for the law within the framework of their exercise of their constitutional duties, and oversight, which has generally become the resort.

To achieve narrow partisan goals and personal interests, settling accounts, and in some cases a negotiation process between representatives or members and the government in order for each party to maintain its position or to show the public that they are

exercising their duties at the level of the two institutions, and the truth is that it is impossible for the parliamentary majority representing the party of power to oppose, The government to which it usually belongs or to one of the parties loyal to it, and perhaps the main reason for this is several legal and realistic limits that prevented the effectiveness of this authority in Algeria.