

جامعة مولود معمري تيزي وزو
كلية الحقوق والعلوم السياسية

في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور
الجزائري لسنة 1996

مذكرة ماجستير في القانون تخصص:

تحولات الدولة

تحت اشراف
ا. د. طاهر طالب

من اعداد
الطالب: عمر شاشوه

لجنة المناقشة:

- 1- الاستاذ: ا. د. شريف كايس استاذ التعليم العالي جامعة مولود معمري..... رئيسا
- 2- الاستاذ: ا. د. طاهر طالب استاذ التعليم العالي جامعة مولود معمري..... مشرفا ومقررا
- 3- الاستاذ(ة): د. ججيقة لونساي استاذة محاضرة جامعة مولود معمري ممتحنا(ة)

تاريخ المناقشة..2013/03/18.....

بسم الله الرحمن الرحيم

في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية

والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996

في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996

سوف يجيء بحثنا هذا في بابين وأربعة فصول:

مقدمة

الباب الاول: التوازن المعقود في الدستور الجزائري لسنة 1996.

الفصل الاول: التوازن المؤسس في المجال التنفيذي.

الفصل الثاني: التوازن المؤسس في المجال التشريعي.

الباب الثاني: التوازن المفقود في الدستور الجزائري لسنة 1996.

الفصل الاول: إختلال التوازن قانونيا.

الفصل الثاني: إختلال التوازن عمليا.

خاتمة

مقدمة

إن عملية البناء المؤسسي للدولة في الجزائر قد مرت بمرحلتين أساسيتين، وأتجهت فيها إلى تقليد واقتباس المبادئ والتقنيات القانونية والدستورية لأنظمة كاملة وتامة، لكن هذا التقليد أنتج أنظمة سياسية متباينة حسب هذه المراحل.

لقد بدأت التجربة الجزائرية تعمل بالنظام الأحادي خلال المرحلة الأولى (1962-1989) من تاريخها المعاصر، وذلك دون أن يكون لها قرابة عقائدية وتاريخية بهذا النظام. وكان إختيارها لهذا النظام بدافعين أولهما نبذ النظام الإستعماري وميراثه القانوني والسياسي، وثانيهما بغية بناء نظام إقتصادي وإجتماعي لتحقيق العدالة الإجتماعية كضرورة أولى ولو كان ذلك بصفة ظرفية.

و قد أستتبع العمل السياسي في ظل هذه التجربة غرس بعض التقاليد في ممارسة السياسية والسلطة يصعب تجاوزها في مدة قصيرة. كما يعيق مهمة الإرتقاء إلى النظام الديمقراطي، الذي يرغب المؤسس الدستوري تحقيقه وتجسيده خلال المرحلة الثانية (1989-2008).

كما أن التحول السياسي على المستوى العالمي يسعى من جهته إلى فرض هذا التوجه، ويرى فيه المشروع الحضاري الذي يجب إستكمال بناءه خارج الدول الغربية. فنظام العولمة من الناحية السياسية لا يعني فقط تحرير الإقتصاد، وإنما يعني كذلك ترقية الأنظمة السياسية الفتية، وإدخالها ضمن الأنظمة الليبرالية التي تكرر "دولة القانون" وتعمل على ترقية حقوق الإنسان¹. وأن الاستجابة لهذا التحول السياسي يفرض إدخال مكاميزات جديدة في تنظيم السلطة بما يكرس ويحقق الحرية السياسية. ولذلك نجد أغلب الدول تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية السياسية إبتداء من منتصف الثمانينات حتى تتشبه بالتنظيم الليبرالي للسلطة.

¹ B. Boumakani, l'Etat de droit en Afrique, revue juridique et politique n°4, p.447 (en faisant référence à l'étude de J.Chevallier, La mondialisation de l'Etat de droit, Mélanges Philippe Ardant, L.G.D.J. 1999.) il souligne: « Il s'agit d'une étude de la diffusion internationale de l'Etat de droit, transformé en véritable paradigme ».

ولكون هذا المبدأ من أولويات الديمقراطية ودولة القانون، وأنه لا يمكن الإستغناء عنه كآلية من الآليات القانونية التي تجسد دولة القانون، وتسمح بخلق ديناميكية التداول على السلطة وبفتح آفاق للديمقراطية، عمدت غالبية الدول التي قبلت الدخول في هذا التنظيم إتيانه والإلتزام به ولو بصفة ظاهرية وإدراجه في أحكام الدستور.

إن الفصل بين السلطات في ظل النظام الديمقراطي هو آلية قانونية تجعل وحدة سلطة الدولة في حالة من الفعالية على المستوى العملي. و تعمل على تحقيق التناسق بين القوى الإجتماعية الفاعلة في النظام. و أنه مبدأ لا يمكن تصوره خارج هذا المنظور لا نظريا ولا عمليا، وإلا كان مخالفا لمبدأ وحدة سلطة الدولة².

وإستتبع ذلك تبني هذه الدول لنظام الرقابة على دستورية القوانين، بإعتباره إنعكاسا لدولة القانون وضمانة لها في ذات الوقت، وأنه وسيلة لحماية الحقوق والتوازنات الضرورية لإستمرارية المؤسسات الدستورية. وكما أن الرقابة التي تجسد شكلا من التحكيم، تشكل ضمانا لحدود الإختصاص المقام في الدستور.

وهذا ما تفتقده الأنظمة الأحادية التي تعمل بمنطق الوحدة الإجتماعية والسياسية وإعتمادها مبدأ وحدة سلطة الحزب والدولة. وبالنتيجة تلجأ إلى صورة من التمييز بين الأجهزة الإيديولوجية السياسية والأجهزة الإدارية الفنية في إطار نظام التوازي بين الهيئات السياسية والإدارية(التقنية) وتوحيد قيادتها في القمة. و هو نظام يخدم دمج السلطات من خلال القيادة الموحدة التي تجمع بين القيادة والرقابة، ولذلك كانت الرقابة الذاتية المعروفة في الأنظمة الإشتراكية دائما رقابة ضعيفة ومحدودة تنقصها الفعالية.

⁽²⁾ ميلود دبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الجزائرية دار الهدى، عين مليلة 2007 الصفحة 22. "إن الفصل بين السلطات يستحيل تطبيقه في الواقع وإذا ما طبق فإنه يؤدي إلى تفتيت وحدة الدولة". وهذا موقف الفقيه الفرنسي ريمون كاري دي مالبرغ Raymond Carré de Malberg)، الذي تأثر بالفقه الألماني في هذا المجال والذي يقول "بنظرية السلطة المهيمنة" La puissance dominatrice

وقد عمل النظام الدستوري الجزائري بنظام الأحادية السياسية الذي كرس القيادة الأحادية للدولة والحزب خلال المرحلة الأولى من التجربة الدستورية³، مما جعل القيادات السياسية تتكون في ظل النظام الأحادي وتحترف السياسية وفق منظور أحادي وسلطوي⁴.

وقد جاءت المرحلة الثانية من البناء المؤسساتي بطرح جديد إبتداءً من الإصلاح السياسي والدستوري الذي إعتترف بالحرية السياسية والتداول على السلطة، من خلال إقرار مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، وضمان حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي(بموجب بيان صادر عن رئاسة الجمهورية في أكتوبر1988)، ثم تلاه تعديل دستوري كرس التعددية السياسية، كما أكدّه بعد ذلك القانون رقم89-11 في 1989/07/05 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي⁵.

كما أقر هذا الدستور الأول للتعددية⁶ مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة الدستورية، وأستكمل الدستور الثاني⁷ للتعددية هذا البناء، بإقرار ثنائية الجهاز التشريعي و ازدواجية القضاء، ومسؤولية رئيس الجمهورية بإستحداث المحكمة العليا للدولة لمحاكمة هذا الأخير.

³) T.Taleb. Le Président de la République secrétaire général du FLN.Thèse pour l'obtention du diplôme de docteur d'Etat en droit. Université de Clermont 1 1984. Par ce titre et les travaux contenus dans cette thèse l'auteur a donné plus qu'une démonstration sur la réalité du régime politique algérien comme un régime qui fonde l'unicité du pouvoir pendant cette période ou la constitution de 1976 était en vigueur, et l'orientation socialiste du pouvoir organisé par celle-ci. C'est nous qui le soulignons.

⁴) W.B.Quandt, Société et pouvoir en Algérie, éd Casbah Alger 1998, p.15. «Pour beaucoup de peuples, le grand défi sera de trouver une manière de gouverner qui saurait s'équilibrer entre, d'une part, l'ordre apparent n'autorisant aucune liberté, celui des régimes autoritaires et d'autre part des alternatives donnant plus de liberté mais permettant quelquefois la violence et l'anarchie. L'existence des peuples du monde se situera dans les prochaines decennies quelque part dans cet espace de libéralisation limitée et de démocratie partielle et imparfaite...Chacun de ces états (Egypte, Turquie, Mexique, Chili) représente un certain type de modèle post-autoritaire ou néo-autoritaire. Aucun n'est une démocratie libérale à part entière et aucun ne représente une dictature de type stalinien. Ainsi, chacun fait preuve d'une certaine ouverture politique, mais qui va de pair avec des résidus du système politique autoritaire ».

⁵ القانون رقم89-11 المؤرخ في 05 يوليو1989 يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي. الصادر بالجريدة الرسمية عدد27 بتاريخ 05جويلية 1989.

⁶ الدستور الجزائري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 والمعدل والمتمم الجريدة الرسمية عدد09 بتاريخ 01 مارس 1989.

⁷ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 76 بتاريخ 1996/12/08.

وبذلك يكون النظام الدستوري الجزائري قد حاول الإتيان بمبدأ التوازن بين السلطات الذي يعتبر نتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات أحيانا، وشرطا مكملا له أحيانا أخرى⁸.

ونجد النظام الدستوري الجزائري الذي تبنى مبدأ الفصل بين السلطات تقليدا، قد أتى بالتقسيم الظاهري للسلطة وإعترف بوجود ثلاث سلطات، ولكنه لم يكرس هذا المبدأ عمليا، وبقي حبيس أحادية السلطة التي يعبر عنها بسلطة رئيس الجمهورية المهيمنة. وهذا يؤكد أن النظام الدستوري الجزائري يغلب تركيز السلطة، إما بسبب الميراث العقائدي أو بسبب إستبقاء الممارسات المألوفة في التجربة السياسية الأحادية.

ولن يتمكن المؤسس من إتيان أحد النظامين الناتجين عن مبدأ الفصل بين السلطات، ولو رغب في ذلك بسبب إختلاف المحيط السياسي والاجتماعي والعقائدي⁹. لأن لكل نظام خصوصيته ولهذا لا يمكن وصف النظام الدستوري الجزائري بأحد الوصفين "الرئاسي والبرلماني". ولو كان تحقق أحد المعايير الذي يميز أحد النظامين كاف للدخول في هذا التصنيف التقليدي لكان الجواب بالبداية نعم. لأن النظام السياسي الجزائري يكرس معيار المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان لكن هيئات أن يكون تكريس أحد المعايير كاف لتجسيد النظام البرلماني في نطاق الواقع.

⁸) G. Bergeron, Le fonctionnement de l'état, éd Librairie Armand Colin, Paris 1965, p.475. « Il n'est nulle section de la science politique ou l'on ai abusé du concept d'équilibre que dans la question classique de la « séparation des pouvoirs ». L'intérêt d'actualité de l'ouvrage de Locke et Montesquieu...de l'idée d'une formule « le pouvoir arrête le pouvoir »...d'une idée aussi simple et nécessaire, on a déduit des concepts et des procédés analytiques. On a vu trois « pouvoirs » s'équilibrant mécaniquement alors, que Locke et Montesquieu avaient aussi perçu quatre fonctions en complémentarisation équilibrées ».

⁹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان دار الخلدونية الجزائر 2007 الصفحة 6. "لقد منحت البرلمانات أول الأمر قيمة تمثيلية كبيرة كما كان عليه الحال في فرنسا قبل 1958. غير أن تعقد وظيفة الدولة حال دون إستمرار هذا الوضع...أما في الجزائر فقد نقلت التجارب البرلمانية وهي تعرف ضعف القيمة التمثيلية للبرلمانات. فالنظام الدستوري الجزائري منذ 1963 واجه فشلا ذريعا في تطوير التقاليد البرلمانية وإقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نتيجة سيادة مبدأ وحدة السلطة ومبدأ شخصنة السلطة والمزج بين الحزب والدولة...ورغم تبنى مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية وكذلك ثنائية السلطة التنفيذية في دستور 1989 إلا أن سيطرة السلطة التنفيذية بقيت هي سمة النظام..."

فالفصل بين السلطات الذي عرفته المجتمعات الغربية بصفته مبدأ لتنظيم السلطة، يناسب شكل الدولة الليبرالية في إحدى مراحلها التاريخية¹⁰، لم يعد قائما على وضعه الأول اليوم. وقد تغير واقعه بسبب التطورات التي حدثت في هذه المجتمعات، وهو ما تعبر عنه أنظمة سياسية معاصرة تكرر المبدأ بتصور جديد.

إن المفهوم الجديد لتنظيم السلطة الذي فرضه تطور وظيفة الدولة، دفع بالسلطة التنفيذية وبالسلطة الفنية إلى أعلى الهرم، وذلك حتى تستجيب لشرط الفعالية السياسية والرشادة في التسيير وفق ما تقتضيه هذه الوظيفة الجديدة. كما منح لها التفوق والغلبة على حساب سلطة البرلمان وسلطة الأحزاب.

فتدخلت السلطة التنفيذية لتصحيح عواقب الأزمة الاقتصادية العالمية الأولى، ثم تابعت التدخل بوضع آليات التسيير الخاص بطريقة غير مباشرة لإنجاح عملية الإصلاح الاقتصادي في مرحلة ثانية. حيث عمدت في البداية إلى توسيع القطاع العام بواسطة التأمين وأستعانت بالتخطيط لضبط وتيرة التنمية، ثم تراجعت في المرحلة الأخيرة لتفضل التسيير الخاص وفرض الرقابة والتوجيه الغير مباشر بواسطة سلطات التقويم المستقلة، التي تسمح لها بضبط مختلف النشاطات وتأهيل مختلف القطاعات الاقتصادية.

فالتنظيم الدستوري الجزائري الذي يريد تقليد التنظيم الليبرالي للسلطة، سيقاد النظام بتحوله (أو بعد تحوله وتغيره). وأنه سيعجز عن إتيان وتحقيق نفس المضامين للأشكال القانونية المقررة دستوريا في الديمقراطيات الليبرالية الغربية. وأن هذا التقليد الذي يمثل خصوصية تشترك فيها معظم الأنظمة السياسية في العالم الثالث أو كلها يجعلها في نفس الوضع¹¹.

¹⁰) G. Bergeron, Fonctionnement de l'Etat, op.cit. p.188. « Il ya trois filiations différentes de la « séparation des pouvoirs » : l'anglaise, la plus ancienne, où la chose préexistait à la doctrine, le fait à l'expression ; la française la plus tourmentée sans doute à cause de l'inexpérience constitutionnelle de la France malgré ses onzes constitutions officialisées ; l'américaine, la plus fidèle à l'idée originaire de l'équilibre, telle que les théoriciens du *federalist* l'on comprise et les constituants de Philadelphie, appliquée. Pour expliquer des aménagements organiques (et inter-organiques) si différents, on continue à invoquer volontiers, il est vrai, pour accueillir les termes de « législatif, exécutif, judiciaire »,

¹¹) Sadok Belaid Les constitutions dans le Tiers- Monde, in : 1789 et l'invention de la constitution Etude colloque, LGDJ Paris, 1994, p100. « Nombres d'auteurs occidentaux concluent à l'inconsistance de

فإذا كان المعنى السياسي لمبدأ الفصل بين السلطات في الدولة الليبرالية، هو تقييد الحكام فإنه لن يكون كذلك بالنسبة للدول النامية، التي تستعين بمبدأ الفصل بين السلطات كمبدأاً للتزيين وتستعين بالدستور كواجهة¹². فالتوازن المؤسس في الجزائر كان يتجه في اتجاه موافق مع إنتفائه منذ الدستور الأول للجمهورية الجزائرية الذي إستبعد هذا المبدأ بحجة عدم صلاحيته كميراث تاريخي إستعماري.

وأنه مبدأ يشكو المتانة والقوامة مرتين : مرة بسبب تغير الأوضاع التي نشأ فيها أواخر القرن الثامن عشر، ومرة بسبب التحول الذي لحق تطبيقه في فرنسا بعد التعديل الدستوري الذي وضعه الرئيس ديغول سنة 1962¹³ والذي غير من ثقل ومكانة رئيس الجمهورية.

كما أن تأسيس هذا التوازن في الجزائر (وفي الأنظمة السياسية الناشئة مثلها التي ترتبط بفلسفة الأحادية الحزبية وأحادية السلطة) لا تدعم فرضية قيامه. وذلك رغم التعددية الحزبية الصورية التي أقرها المؤسس الجزائري في الدستورين الشكليين الآخرين.

فالتوازن في كلا الحالتين هو توازن صوري وتوازن يؤكد اللاتوازن، وهذا هو واقع التوازن في النظام السياسي المعاصر الذي نحن يصده، وأنه توازن يشكو الشرعية حقيقة في ظل التحولات التي عرفتھا الدولة خلال النصف الثاني من القرن العشرين وبداية القرن الواحد والعشرين. فرغم ظاهرية التوازن في الدستور الجزائري الشكلي الأخير فإنه يصعب إثبات تحققه وتجسيده عمليا وفعليا.

l'ordre constitutionnel des pays du Tiers-Monde, et se demandent si les catégories juridiques usuelles étaient pertinentes pour appréhender des réalités singulières, produits de l'histoire originale ».

¹²) Sadok Belaid, Les constitutions dans le Tiers-Monde, op.cit. Actes du colloque de Paris, 2, 3 et 4 mars 1989, LGDJ Paris, 1994, p.101. « Les constitutions de certains des pays du Tiers-Monde ne seraient que des constitutions de façades, des constitutions spectacles ».

¹³) B.Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, éd Economica, Paris 1980, p.460-461 « et la révision constitutionnelle de 1962 consacrera la mutation du régime », « marquera la rupture définitive avec les conceptions de 1958. Renonçant à vivre selon les principes des régimes parlementaires... » .

فلجوء المؤسس الجزائري إلى إستيراد النظام الدستوري الفرنسي¹⁴، لا يضمن بالضرورة نضوج ممارسة برلمانية أو نضوج توازن حقيقي. لأن التوازن الدستوري ليس مجرد بناء قانوني، وإنما كذلك توازن إجتماعي وسياسي يعكس تأسيس السلطة في المجتمع.

لهذه الأسباب فإن دراستنا للتوازن ستتوقف عند حدود إثبات عوامل أو عناصر التوازن المقررة قانونيا، والإعتراف باللاتوازن كواقع قانوني أحيانا، وكواقع عملي بكل تأكيد. فالتوازن المعقود في الدستور (الباب الأول) لا يعني حتما عقد التوازن بكل عناصره، وإنما يقتصر على تأسيس لملامح أو مظاهر التوازن لا غير. إذ أن التوازن في الحقيقة قانونيا وعمليا توازن مفقود (الباب الثاني) وأن اللاتوازن هو الحقيقة والواقع. وقد تأكد هذا الواقع بصورة عميقة بمناسبة التعديل الدستوري الجديد والآخر سنة 2008، والذي أعاد النظر في التوازن بصفة جذرية، وأكد رجحان السلطة بصفة أساسية لصالح رئيس الجمهورية. فأضحى التوازن الظاهري الذي تكرر في دستور 1989 معدوما ومفقودا تماما بعد هذا التعديل الدستوري الجديد¹⁵، والذي بمناسبته عاد المؤسس الدستوري الجزائري إلى نظام أحادية السلطة التنفيذية قانونيا وعمليا، كما كان الوضع قبل التعددية. وقد إستبدل هذا التعديل مؤسسة رئيس الحكومة بمؤسسة الوزير الأول، التي كانت معروفة في دستور 1976. وهذا يدل على أن النظام السياسي يغلب مبدأ وحدة السلطة التنفيذية على مبدأ الثنائية بصفة قطعية. ورغم الإعتبارات التي برر بها المجلس الدستوري رأيه، أثناء التعديل الدستوري هذا على أنه مجرد تعديل تقني، وأنه لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطة والمؤسسات الدستورية. وأن إستبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول،

¹⁴) M. Brahimi, Le pouvoir et ses formes d'expression institutionnelle, éd OPU Alger 1995, p.62. « Les techniques importées pouvaient dans le cas de leur assimilation par la société...aider à l'émergence d'un système dans lequel le pouvoir de la société civile sera effectivement réhabilité ».

¹⁵ التعديل الدستوري الصادر بتاريخ 2008/11/15 القانون رقم 08-08 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية العدد 63 بتاريخ 2008/11/16.

—أنظر كذلك محمد اومايوف، وجهة نظر حول رأي المجلس الدستوري رقم 08-01 المؤرخ في 2008/11/07 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية 2010 العدد 1 الصفحة 301. "إن إنعدام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان إخلال بتوازن السلطات لصالح المؤسسة التنفيذية وإنه إلغاء لمؤسسة -آلية يتميز بها النظام البرلماني..."

إنما هو إعتقاد لهيكل جديدة داخل السلطة التنفيذية، لضمان إنسجام أكبر وفعالية أفضل لمهامها¹⁶. فلن يقتنع ذلك أحداً لأن مضمون المادتين 79 و80 من التعديل يؤكد غير ذلك.

فبمجرد القراءة الأولى يظهر أن هناك بونا كبيراً، بين أن يكون لرئيس الحكومة برنامج وأن يفقد الوزير الأول ذلك في الصيغة الجديدة. وأن هناك فرقاً بين القول " ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية" والصيغة القديمة التي جاء فيها "ينفذ رئيس الحكومة وينسق البرنامج الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني". أو القول أن "الوزير الأول يقدم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني"، أو أن يقال في الصيغة الأولى قبل التعديل "يقدم رئيس الحكومة برنامجاً إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه". فالفرق بين الوضعين هو فرق جوهري، وليس فرق فقط في الألفاظ والتسمية المعتمدة، إذ أن دلالات هذا الاختلاف من الناحية القانونية والسياسية تؤكد التباين والتغاير الجذري بين الحالتين. فالمشروع لا يكون مرادفاً من حيث المعنى للمخطط، لأن لفظ "المشروع" يحتوي في مفهومه حق المبادرة وأن صاحب المشروع هو الذي يبادر، وأن الفكرة والقناعة والرؤى الخاصة تعود له. أما المخطط فهو يوحى إلى ترتيب للأولويات و تنظيم تقني لمشروع سابق يحدد في إطاره تكاليف الإنجاز و رزنامة للإنجاز. فلفظ "المخطط" يحتوي في مفهومه التنفيذ و الإنجاز دون المبادرة، وهو بذلك يكون تابعا للمشروع السابق لا غير.

إن التعديل الدستوري الجديد يؤكد قطعاً توجه النظام السياسي حالياً في اتجاه تكريس نظام الرئاسة المطلقة بدل الرئاسة البرلمانية التي تعتمد الأنظمة البرلمانية و الشبه برلمانية وهو بذلك يقضي تماماً على احتمال إستبقاء مبدأ الأغلبية البرلمانية. وهذا النظام هو بمثابة الصورة المقلوبة للنظام البرلماني الأحادي الذي تعمل به المؤسسات الإنجليزية حالياً، بسبب مكانة رئيس الجمهورية الذي يحل محل الوزير الأول والذي تتحقق له الأغلبية مرتين. وتجتمع له الأغلبية الرئاسية (التي تتحقق نتيجة الإنتخابات الرئاسية) والأغلبية البرلمانية

¹⁶ رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 ر.ت.د/م د بتاريخ 2008/11/07 المتعلق بمشروع التعديل، الجريدة الرسمية عدد 63 بتاريخ 2008/11/16 المرجع السابق.

—انظر كذلك محمد اومايوف، وجهة نظر حول رأي المجلس الدستوري رقم 08-01 بتاريخ 2008/11/07 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق 1، الصفحة 303-304 "حتى وإن كان منطقياً أن رئيس الجمهورية يتمتع بشرعية شعبية تفوق تلك التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني (فلا يمنح ذلك الحق لرئيس الجمهورية) .. إدخال هذا الإنسجام في الدستور دون إستشارة الشعب عن طريق الإستفتاء طبقاً لقاعدة توازي الأشكال".

التي تتحقق بمناسبة تشكيل كل حكومة) لكون رئيس الحكومة أو الوزير الأول مجرد منفذ لمشروع رئيس الجمهورية. وكل هذا يعمق من وضع تبعية البرلمان لرئيس الجمهورية، ويؤكد تحول النظام السياسي عما كان عليه قبل التعديل الدستوري. فهذا النظام أصبح يعمل بنظام الرئاسة المطلقة بدل نظام الرئاسة البرلمانية، الذي كان يستبقي جزءا من التقدير والإعتبار للأغلبية البرلمانية.

فهذا التغيير في طبيعة العلاقة التي تربط الوزير الأول برئيس الجمهورية، إنما تغيير في طبيعة النظام السياسي، كما أنه تغيير في وضع التوازنات في النظام الدستوري ككل. وأن هذه العلاقة الجديدة لا تتوقف أثارها عند حدود السلطة التنفيذية وإنما تتعدى هذا النطاق. إذ تجعل جهد البرلمان وإمكانية تأثيره على رئيس الجمهورية بواسطة رئيس الحكومة في خبر كان، وأن هذه العلاقة تؤكد كذلك إبتعاد النظام الدستوري الجزائري عن النموذج البرلماني والعمل بنظام الرئاسة المطلقة أو الرئاسوي المطلق.

الباب الأول/ التوازن المعقود في الدستور الجزائري لسنة 1996

إن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي وصلت إليه التجربة الدستورية الجزائرية ابتداء من دستور 1989، قد تأسس نتيجة التحول الذي عرفه تنظيم السلطة، وهذا بعد إقرار التعددية السياسية وفتح الحقل السياسي للتيارات المتباينة في المجتمع الجزائري¹⁷. كما أقر هذا الدستور الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات في الباب الثاني عندما فضل تنظيم السلطات بصيغة الجمع¹⁸ ليعكس توجهها وتنظيما جديدا للسلطة، يرقى العمل السياسي من خلاله ويكرس دولة القانون¹⁹.

ويعكس التنظيم المؤسس في هذه المرحلة الثانية من عمر التجربة الدستورية الجزائرية، نوعا من التوازن الظاهري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وذلك بضمان قدر من الإستقلال العضوي لكلا السلطتين والإعتراف بمبدأ التخصص الوظيفي لها إلى حد معين.

إن الدول الغربية قد عايشة التوازن كواقع معبر عن مرحلة من تطور مجتمعاتها، أما الجزائر فقد قلدت النظام الفرنسي كميراث إستعماري، وبسبب إمتداد الموروث الثقافي الفرنسي إلى النخب السياسية المفكرة، الذي مهد أيضا إلى تبني المؤسس الجزائري للنظام

¹⁷) M. Yousfi, les réformes constitutionnelles de démocratisation de la vie politique, RASJEP, n°1, 1990, p.113 à 114. « Ces réformes visent à élargir et approfondir la pratique démocratique dans le pays en mettant fin au monopole de la responsabilité et à la confiscation de la décision politique ». -Voir aussi B.Boumakani, L'Etat de droit en Afrique, « La conditionnalité démocratique est le levier de diffusion de l'Etat de droit en Afrique. L'ère démocratique en constitue le point d'appui ». in Revue Juridique et Politique des Etats Africanis (RJPEA) n°4, p.445-472.

¹⁸ (الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم الباب الثاني "تنظيم السلطات".
-انظر كذلك عبد القادر شربال قرارات واءاء المجلس الدستوري في تأويل احكام الدستور. دار هومه الجزائر دون ذكر سنة النشر. الصفحة 97
"لقد تعددت الحالات التي ركز فيها المجلس الدستوري على مبدأ الفصل بين السلطات بإعتباره احدى الركائز الأساسية للدستور".

-voir aussi C.Cadoux, Droit constitutionnel et institutions politiques, éd CUJAS, Paris 1995, p.87.

¹⁹)Ibidem, M. Yousfi, p.125. « Historiquement le principe était une réaction contre l'arbitraire et l'absolutisme royal. La tendance n'a cessé de se confirmer dans le sens du renforcement du législatif. Mais à notre époque le fait indéniable est que les régimes politiques connaissent un renforcement des pouvoirs de l'exécutif ».

الفرنسي بمحاسنه و عيوبه بقديمه وحديثه. وأن تقليد الأشكال القانونية للسلطة يعني كذلك مبدئيا التوافق مع الخلفيات العقائدية التي يركز عليها النظام وإن لم يعلن عليها المؤسس.

وقد حاول المجلس الدستوري تأكيد هذا التوازن في أرائه أكثر من مرة، بمثل هذه العبارات الدالة²⁰ "إن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله أياها الدستور". كما ربط بين التوازن وشروطه هذه بقوله²¹ "ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم حدود إختصاصها لتضمن التوازن المقام".

وفي الحقيقة فإن الأنظمة الدستورية الناتجة عن الحركة الدستورية في عهدها الأخير (بعد الستينات) قد أنتجت دساتير الواجهة، التي تعتبر دساتير صورية ولم تنتج دساتير فعلية²². فهي تكثر من الصياغات القانونية عند وضع دساتيرها لكنها لا تحقق إلا الجزء القليل منها، والجزائر مثلها مثل هذه الدول الناشئة في العلم النامي تعيش نفس الاوضاع.

فالمؤسس الجزائري يريد تأسيس السلطة من خلال تبني شكل التنظيم التقليدي للسلطة، الذي يركز على مبدأ الفصل بين السلطات، ويؤسس توازنا في المجال التنفيذي بمظهره السلبي والايجابي بضمان الإستقلال العضوي لرئيس السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية وضمان وحدة السلطة التنفيذية الذي هو صورة التوازن في النظام الرئاسي (الفصل الأول). كما يؤسس توازنا في المجال التشريعي بمظهره السلبي والايجابي بضمان قدر من الإستقلالية للسلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية وتمكين المشاركة في الإختصاص التشريعي للحكومة لضمان التعاون الإيجابي الذي هو صورة التوازن في النظام البرلماني (الفصل الثاني).

²⁰ محند امقران بوبشير. السلطة القضائية في الجزائر. عن دار الأمل والتوزيع تيزي وزو 2002 الصفحة 28 و29. رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 1. ر.ق. م. د. 28-08-1989 الجريدة الرسمية عدد 37-1989 الخاص برقابة لائحة المجلس الشعبي الوطني المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 1989/11/29.

²¹ قرار المجلس الدستوري رقم 2. ق.م. د. - 30/08/1989 المتعلق برقابة القانون الأساسي للنائب الصادر في 11/12/1989 الجريدة الرسمية 37-1989، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية والسياسية العدد 3 1991 الصفحات 541-547.

²² B.Sadok, Travaux du colloque portant sur le bicentenaire de la constitution de 1789, Les constitutions dans les pays du Tiers- Monde, op.cit. p.101 : « Selon certains de ces clichés difusés dans les années 60 et repris mécaniquement depuis les constitutions de certains pays ne seraient que des « constitutions-façades » des « constitutions-spectacles » ; des documents adoptés dans le but d'avoir un droit d'entrée sur la scène internationale ».

الفصل الاول/ التوازن المؤسس في المجال التنفيذي

إن التوازن المؤسس لصالح السلطة التنفيذية يتحقق بمظهره السلبي والإيجابي، ويتحقق التوازن السلبي على المستوى العضوي من خلال إقرار الإستقلال لها. كما يتحقق التوازن الإيجابي على المستوى الوظيفي، والذي يمكن السلطة التنفيذية مباشرة إختصاصاتها، والتأثير على السلطة التشريعية وفق أحكام الدستور وأحكام القوانين العضوية التطبيقية له.

إن التفسير التقليدي والمعتمد لمبدأ الفصل بين السلطات، يتجه في اتجاهين متكاملين هما، إما تحقيق التوازن وفق النظام الرئاسي الذي يعقد التوازن على أساس الإستقلال العضوي لكلا للسلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا النوع من التوازن هو توازن ثابت وسلبي، لأنه يتوقف عند حدود الإعتراف بالمساواة للسلطتين في درجة الإستقلال العضوي²³.

أما تحقيق التوازن وفق شكل النظام البرلماني الذي كرسه المؤسس الفرنسي وبعض مؤسسي أوروبا القارية، يعقد التوازن على أساس التعاون و التخصص الوظيفي²⁴. وهذا التوازن خلافا للصورة الأولى هو توازن حركي وإيجابي، ويتحقق من خلال وسائل التأثير الموضوعة تحت تصرف كل سلطة، لترجيح كفة الميزان أحيانا وحماية حدود الإختصاص أحيانا أخرى، أو حتى لإضعاف فعالية ومفعول تأثير الطرف المقابل. وهذه الصورة الأخيرة من التوازن تتحقق بفضل مساواة السلطتين في وسائل التأثير الممنوحة لكل منهما.

وقد عقد المؤسس الجزائري التوازن للسلطة التنفيذية بمظهره السلبي والإيجابي، فمن خلال التوازن السلبي المقرر تتحقق إستقلالية السلطة التنفيذية (المبحث الاول)، وينعكس ذلك على دورها ومكانتها كسلطة فاعلة في النظام السياسي من جهة أخرى. كما يظهر تفاعل هذه السلطة مع السلطات الأخرى، من خلال طبيعة العلاقة التي تربطها بالسلطة التشريعية والذي يتحقق به التوازن الإيجابي للسلطة التنفيذية (المبحث الثاني).

²³) M.Miaille, L'Etat de droit, éd PUF, Paris1980, p.102 : « L'équilibre se réaliserait donc ici non pas par égalité des pouvoirs d'action respectifs, mais par égalité dans l'indépendance ».

²⁴) G.Burdeau, Droit constitutionnel, éd LJDG, Paris1988, p.134 : « C'est en angleterre que cet équilibre s'est d'abord établi par suite d'une série d'évènements qui ont fait passer l'autorité du Roi aux ministres ».

المبحث الأول/ التوازن السلبي المقرر للسلطة التنفيذية

إن التوازن السلبي المحقق يعني وجود السلطة كهيئة ودوامها، وفق نظام يضمن لها الإستقلال من حيث الأنشاء والإستقرار والإنهاء. وهذا ما يكفل لها نوعاً من الشرعية بعيداً عن أي شكل من أشكال التبعية²⁵. والسلطة التنفيذية من خلال رئيسها يتحقق لها هذا الإستقلال في البناء الدستوري، ويجسده النظام القانوني المقرر لذلك.

فإنّ انتخاب رئيس الجمهورية بالإقتراع العام المباشر في النظام الجمهوري الجزائري، يمنح رئيس الجمهورية الشرعية الإنتخابية التي تشكل أساس التوازن أو الإستقلال في مواجهة البرلمان(المطلب الأول)، كما يجعل منه ممثلاً مزدوجاً يحوز ثقة للشعب(المطلب الثاني).

أما رئيس الحكومة بحكومته فهو يستفيد من الإستقلالية بالتبعية، لأنه يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية. فهو يرتبط بهذا الأخير، ولأن مصيره مرهون بإرادته، وهو الذي يضمن له بعض الإستقلال عن البرلمان. فلن يجرأ هذا الأخير النيل منه مخافة أن يعود عليه الضرر بإستخدام رئيس الجمهورية سلطة الحل الرئاسي في مواجهته. إن الإمكانية الممنوحة لرئيس الجمهورية في إستخدام هذا الحق يجعل البرلمان في وضع لا يسمح له إظهار معارضته ومجابهة رئيس السلطة التنفيذية.

²⁵) G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.491 : «Le mode d'élection du Président de la République a toujours posé aux constituants un redoutable problème. Si on le fait élire par le parlement il se trouve, par son origine, tenu à un droit de réserve. Si on l'adopte l'élection au suffrage universel, on risque d'aboutir à un régime présidentiel ».

المطلب الأول/ الشرعية الانتخابية لرئيس الجمهورية أساس التوازن

إن أسلوب تولية منصب رئاسة الدولة في النظام الجمهوري الجزائري، يجعل من رئيس الجمهورية المنتخب بواسطة الاقتراع العام المباشر²⁶ سلطة مستقلة ومدعمة في مواجهة البرلمان (الفرع الأول) ويمكنه التمثيل المتميز (الفرع الثاني).

فرئيس الجمهورية لن يجد نفسه معرضا للإقالة من قبل البرلمان، أو حتى مهددا بأي شكل من الإنهاء المفاجئ لعهدته إلا في حالة الموت التي تكون خارجة عن نطاق البشر. فمصير رئيس الجمهورية ليس معلقا بإرادة نواب البرلمان أو بأية هيئة سياسية أخرى. فهو لا يتبع أية جهة بخصوص إنهاء عهده أو التقصير منها، بشكل يجعله يتخوف من هذه الهيئة، أو يتحفظ عن معارضتها لكسب رضاها لهذه الضرورة (أي ضرورة حماية مصيره المعلق بإرادة أحد الهيئات السياسية المنافسة).

الفرع الأول/ الانتخاب دعامة لإستقلال رئيس الجمهورية

إن الدستور يبين في أحكامه الشروط القانونية الواجبة لتولي الرئاسة، وكذا الشكل القانوني الذي تنتهي به مهمة الرئيس، وتتمثل هذه الشروط الخاصة بتولية الرئاسة في الواقع العملي، في مجموع الإجراءات الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام والمباشر والسري والتي تسمح بضمان إستقلاله.

ولقد عبر "فرانسييس دي طكفيل" (F. de Tocqueville) عن ضرورة تحقيق وضمان هذا الإستقلال بمناسبة وضع الدستور الفرنسي للجمهورية الثانية، وقال "إن مبدأ الفصل بين

²⁶ المادة 71 من دستور 1996 المعدل والمتمم . يفضل هذا النوع من الاقتراع الذي يحقق فعلا الإستقلال الكافي لرئيس الجمهورية وذلك تجسيدا للمبدأ الجمهوري المكرس في المادة 1 من نفس الدستور أولا، وثانيا بغية الإستجابة لمتطلبات فعالية السلطة السياسية التي تتلائم أكثر مع تنظيم السلطة وفق الترتيبات التي يفضلها أنصار النظام الرئاسي. ذلك أن الظروف التي وضع فيها الدستور الأخير تتناسب مع هذا التوجه الجديد والغالب في الأنظمة السياسية الحديثة.

السلطات يتعارض وتعيين رئيس الجمهورية من قبل الهيئة التشريعية، لأن ذلك سيجعله تابعا لها²⁷.

وهذا الذي يفسر إستقلالية مؤسسة رئيس الجمهورية من حيث المنشأ و من حيث المآل (النهاية)، لأن النظام الإنتخابي يضمن لرئيس الجمهورية حق الوجود دون تعلقه بأية سلطة لتعيينه أو لعزله وهو يشكل أساس شرعيته الذي يضمن له الإستقلال.

كما أن مجموعة الإجراءات التي تتعلق بنهاية العهدة الرئاسية هي السبيل لإنهاء مهامه وأنها ضمانات ثانية لإستقلاله كذلك. فالإستقالة التي تمثل الشكل العادي الذي تنتهي به العهدة الرئاسية، ونهاية العهدة بإنقضاء المدة المحددة لها قانونيا، تمكنان رئيس الجمهورية من مباشرة مهامه دون أي ضغط أو خوف يؤثر عليه عند أخذ القرار.

فكل الاجراءات التي تنتهي بتا العهدة الرئاسية لا تؤثر على استقلالية رئيس الجمهورية بما في ذلك المنية، التي هي أحد أسباب إختصار العهدة الرئاسية لرئيس الجمهورية بصفة تلقائية. وقد حدث ذلك للرئيس الجزائري السابق هواري بومدين في سنة 1979 ان إنتهت عهده الرئاسية بطريقة غير عادية (اي بسبب الموت)، وأن ذلك لم يؤثر على إستقلاليته لأن الأمر طبيعي وخارج عن إرادة الفرد.

أولا/ الإنتخاب أساس شرعية رئيس الجمهورية²⁸ :

إن القانون الإنتخابي يضع ويبين الشروط الموضوعية و الشكلية التي تسمح بالترشح لمنصب رئاسة الجمهورية²⁹. وبتوافرها يقر المجلس الدستوري طلب التصريح بالترشح،

²⁷) L.Favoreu, Précis de droit constitutionnel, éd Dalloz, Paris 2005, p.487.

²⁸) M.Brahimi, La filiation de la constitution algérienne de 1976, in RASJEP, n°3 p.666. : « L'élection n'est pas une technique de transfert de la souveraineté du peuple à cette puissance. Elle est un mode de justification, voire de légitimation de sa présence hégémonique, notamment par rapport aux autres organes représentatifs ».

—Voir aussi E.C.Lekene Donfack. La candidature indépendante et la liberté de suffrage en droit camerounais, in IDARA n°1, 1997, p.5 : « L'élection du Président de la République au suffrage universel direct a pour finalité de donner au Président de la République une autorité qui ne soit pas un assemblage de délégations partisans ».

ثم يعود للشعب حق تزكية المترشح في الأخير بصفته مصدر كل سلطة، وذلك لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد³⁰.

إن عملية الانتخاب لها دلالة ديمقراطية بالإضافة إلى كونها تسمح لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاصاته وفقا للقانون. فهي تسمح بتجسيد إختيار الشعب لشخصه كرئيس للجمهورية، كما تضمن له حق تمثيل الشعب لعهددة محددة الأجل تؤهله للتصرف بإسمه، وكذلك تسمح له بتمثيل الدولة على أعلى مستوى داخليا وخارجيا، لكونه رمزا لهذه الدولة ولهذه السلطة. فارتباط السلطة بشخص رئيس الجمهورية في أيامنا هذه بات أمرا مقبولا وواقعا فرضته الثورات، التي بمناسبتها أصبحت الشعوب تتعلق بالزعامات.

فالكاريزمية أصبحت تتغذى من وسائل الإعلام عامة وبدرجة أكثر بالإعلام المرئي، الذي يجعل من الصورة والخطاب المباشر أدوات لفرض الإقناع. فالصورة كما هو الحال في الإشهار تستقطب الأنظار أكثر، و الخطاب المباشر يشحن النفوس، ورجال السياسة يعرفون ذلك. ولهذا نجد المترشح ثم الرئيس يعمل على تحسين صورته أمام الجمهور، لأن ذلك يدخل ضمن وسائل الخطاب السياسي.

ثانيا/ نهاية العهدة الرئاسية ضمانة ثانية لإستقلال رئيس الجمهورية:

إن أسلوب إنهاء مهام الرئيس يعتبر ضمانة دستورية ثانية لإستقلال رئيس الجمهورية، فلو كان مصيره مرتبطا بإرادة البرلمان لعرضه ذلك لتبعية مؤكدة، ولجعله في مركز ضعف أمام هذه الهيئة، التي تمنح له الشرعية من خلال إقرار حق وجوده. وسيكون حينئذ رهين إرادة الهيئة النيابية التي ستستغل هذا الحق لعزله كلما كانت في خلاف سياسي حاد معه.

²⁹(الأمر رقم 97-07 المعدل والمتمم بتاريخ 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المادة 2/57 المعدل والمتمم. -القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

³⁰ قرار المجلس الدستوري رقم 1 ق ق م د- المؤرخ في 20/08/1989 قد ألغى شرط ترشحه من طرف جمعية سياسية أو عدة جمعيات ذات طابع سياسي لكونه يتعارض مع المبدأ الذي أقره الدستور في المادة 50 والتي تقضي بأن " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب".

-المادة 74 من دستور 1996 المعدل والمتمم. بعد التعديل الدستوري الأخير في 2008 جعلت العهدة الرئاسية مفتوحة، فالمادة 2/74 أصبحت لا تحصر العهدة الرئاسية في عهديتين. وهذا في الحقيقة لا يؤكد فقط إستقلالية رئيس الجمهورية وإنما يزيد من إمكانية إحداث اللاتوازن بسبب هذه العهدة المفتوحة بصفة مطلقة.

مما سيفرض عليه السعي وراء إسترضاء نواب البرلمان، لتجنب مخلفات أزمات الثقة بينه وبين نواب البرلمان.

فإستقلاله مضمون بموجب القانون الذي جعل إختياره و تركيته من قبل الشعب وخارج البرلمان. فالمؤسس عندما إختار له نظام الإقتراع العام والمباشر قد حقق له الإستقلال الضروري والمطلوب عن البرلمان. وعندما حدد له العهدة الرئاسية بخمس سنوات وجعل إستنفاد هذه المدة هو السبيل العادي لإنهاء مهامه منعه الوقوع في التبعية، فضلا على أنه نظم حالات النهاية الغير العادية وحصرها في مايلي³¹ :

1- حالة الإستقالة الحكمية(بقوة القانون) وتحدث هذه الحالة إما بسبب المرض الخطير المزمّن الذي يشكل إحدى الموانع القانونية والذي يصعب معه مواصلة ممارسة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بموجب أحكام الدستور.

فيشترط في هذه الإستقالة الحكمية تحقق شرطين أحدهما هو تحقق السبب أو الواقع المادي الذي يترتب عنه إستقالة متابعة الرئيس لمهامه لمدة تفوق 45 يوما. وثانيهما إعلان الشغور النهائي بموجب إقتراح مقدم بالإجماع من المجلس الدستوري إلى البرلمان الذي يجتمع -بغرفتيه معا- لإثبات حالة الشغور بأغلبية ثلثي أعضائه.

فالشرط الثاني هذا يخص الناحية الإجرائية التي تستوجب تصريح المجلس الدستوري بالشغور، وإقرار البرلمان حالة الشغور بأغلبية ثلثي أعضائه، أين يتولى رئيس مجلس الأمة الرئاسة المؤقتة لمدة 60 يوما ويحضر خلالها لإجراء إنتخابات رئاسية مسبقة³².

³¹المادة 88 فقرة 2/1 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³²) B.Tabrizi, La République Algérienne, éd LGDJ Paris 1979, p.175-176. « Cette hypothèse s'était vérifiée dans le système italien lorsque le Président Séguin a été frappé d'incapacité permanente. Devant la lacune de la constitution italienne ; il a fallu lui faire signer une lettre de démission, alors qu'il était dans le coma. Dans un régime qui repose sur le Président de la République, c'est une lacune de taille qui ouvre la voie non seulement aux combines mais aussi à l'aventure ». Cité par Lounaci Djedjiga. Mémoire de Magister. Du bicéphalisme de l'exécutif dans la constitution algérienne de 1989. En langue nationale p.43.

2- حالة الإستقالة الإرادية : إن حق الإستقالة الذي ينظمه الدستور في أحكامه يستجيب لضرورة الموازنة بين شروط ممارسة هذا الإختصاص والإمتيازات الناتجة عن هذا الحق. ولذلك يمنح الدستور حق الإستقالة لرئيس الجمهورية كحق تابع وناتج عن حقه في الترشح، ليتمكنه التحلل من إلتزامه متى شاء، أو قدر إنعدام الظروف السياسية التي تسمح له تجسيد إختياراته التي إنتخب على أساسها، أو مواصلتها بسبب أزمة ثقة حادة بينه وبين شعبه.

وقد يجعل الرئيس إستقالته معلقة أو موقوفة على شرط قبول مشروع قانون أو تعديل يعرضه على إستفتاء الشعب يمكنه إستعماله كوسيلة ضغط حقيقية لممارسة السلطة والحكم. وفي هذه الحالة يضطر الرئيس في حالة عدم الإستجابة لطلبه إلى الإستقالة التلقائية تنفيذا لوعده وعهده الذي أخذه على نفسه. وقد لجأ الرئيس الفرنسي (de Gaulle) إلى هذا الأسلوب مرتين نال الموافقة في المرة الأولى وأخفق في المرة الثانية، وتخلّى عن السلطة سنة 1969.

3- حالة الوفاة : وأضافت المادة 88 من الدستور حالة الوفاة التي تعتبر كذلك مانعا قانونيا وطبيعيا يستحيل معه ممارسة السلطة والحكم³³. والتي تعتبر صورة من النهاية الطبيعية للعهد الرئاسية. وهي تحدث لا بإرادة فاعل وإنما بصفة تلقائية وطبيعية، وبذلك فلا يمكن لأية سلطة أخرى عزل رئيس الجمهورية. فمصيره يتحدد إذا إما بتحقق القدرة لديه في ممارسة الإختصاص فعليا أحيانا، وأما بتحقق الرغبة لديه في الإستمرار والدوام في وظيفته المعهودة إليه أحيانا أخرى. إلى أن تأتي قوانين أخرى تنظم حالة الإقالة بسبب الخيانة العظمى بمناسبة تنصيب وتنظيم عمل المحكمة العليا للدولة التي طال تنصيبها وتشغيلها.

هذا في حين أنه تممد العهد الإنتخابية الرئاسية وجوبا في حالة الحرب وإستثناء إلى غاية نهاية الحرب، وذلك ضمانا لإستمرارية الدولة وحماية لسيادتها المعرضة للإنحلال³⁴. فنهاية العهد الرئاسية التي تحقق كذلك ضمانا لرئيس الجمهورية، تثنى هذا الإستقلال الناتج عن أسلوب إنتخابه بالإقتراع العام والمباشر الذي يمنحه التمثيل المتميز.

³³ المادة 88 الفقرات 2 و3 و4 من دستور 1996 المعدل و المتمم، المرجع السابق.

³⁴ دستور 1996 المعدل و المتمم، المادة 2/96.

الفرع الثاني/ الإنتخاب تمكين لتمثيل رئيس الجمهورية المتميز

إن الإنتخاب وفق نظام الاقتراع العام والمباشر يعتبر الوسيلة القانونية التي تمكن رئيس الجمهورية من تمثيل الشعب بصفة متميزة، وتحقق له التفوق عن البرلمان³⁵. إذا كان النظام النيابي التقليدي يجعل من البرلمان الهيئة النيابية الوحيدة بلا منازع بصفته حامي الحقوق و الحريات³⁶، فإن تحوله قد مهد إلى حركية التمثيل من هيئات تقليدية إلى هيئات جديدة بسبب قربها أكثر من الشعب وأسلوب إنتخابها، وكذلك نتيجة الإعلام المرئي الذي يحقق لها الحضور المستمر ويثمن شرعيتها الانتخابية ويجعلها تتقدم على البرلمان.

ولكل هذه الأسباب تصبح هذه الهيئة النيابية الجديدة في أعلى درجة في سلم التمثيل النيابي³⁷. فنظام الإقتراع الذي يخص إنتخاب رئيس الجمهورية يسمح له أن يتفوق على البرلمان بسبب إختلاف شكل المؤسسات. فرئيس الجمهورية الذي يظهر كفرد وشخص يسهل تشخيصه والتعرف عليه والإطمئنان اليه، يختلف عن البرلمان الذي يظهر كهيئة مركبة ذات صفة المتعدد المجهول. فالطابع الجماعي الذي يعكس تشحن الخلافات داخله، يجعله في مكانة دون رئيس الجمهورية الذي يستفيد بالتمثيل المتميز كهيئة نيابية جديدة.

أولا/ رئيس الجمهورية هيئة نيابية جديدة :

إن الممثل حسب رأي كل من الأستاذين "مارسيل بريلو" و "جان بولوي" : "هو الشخص أو الهيئة التي تملك حق الإستطاعة و الإرادة للأمة³⁸ ".
والرئيس بوصفه المؤسسة الأولى في النظام الدستوري الجزائري يجسد هذه الإرادة

³⁵ دستور 1996 المعدل والمتمم ، المادة 10 الفقرات 1 و 2 . و المادة 7 الفقرة 3

³⁶ B. Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, op.cit. p.93. « Ces organes peuvent être élus, mais il n'est pas nécessaire qu'ils le soient. La constitution française de 1791 n'hésitera pas à conférer la qualité de représentant au Roi héréditaire des français »

³⁷ A. Zarakate, Le système représentatif en Algérie dans la Charte et la Constitution de 1976, Thèse de Doctorat d'Etat en droit 1982, Université d'Aix –Marseille : « Une représentation hiérarchisée ». p.280 et suite.

³⁸ A. Zarakate, Le système représentatif en Algérie dans la Charte et la Constitution de 1976, op.cit. p.281.

باعتباره الشخص الذي يمارس السلطة ويريد للأمة. أن الصفة التمثيلية لا تمنح فقط للبرلمان بغرفتيه، وإنما تتحقق أيضا لرئيس الجمهورية الذي يتفوق عن البرلمان ويظهر كممثل أول.

ثانيا/ رئيس الجمهورية ممثل أول:

إن رئيس الجمهورية بوصفه شخص لا هيئة جماعية يعتبر الممثل الأول للشعب الجزائري³⁹. وبهذه الصفة فهو الذي يعبر عن ثقة الشعب بصفة دائمة و مستمرة، و تتجدد له الثقة في كل مرة يخاطب فيه الشعب. ويتدعم عند تقمص هذا الدور بوسائل الإعلام المرئية التي تضمن له التواصل مع شعبه والتقرب منه.

وهكذا يصبح رئيس الجمهورية ممثل مزدوج يحوز ثقة الشعب و يجمع بين إستمرارية الأمة والدولة بصفته سلطة دائمة، و رمز وحدتهما بسبب الطابع الشخصي لهذه المؤسسة. وأنية الشعب وحركيته من خلال تفعيل السلطة الرئاسية ميدانيا، وإظهارها كسلطة أولى وفاعلة في المجتمع في نفس الوقت.

المطلب الثاني/ رئيس الجمهورية ممثل مزدوج حائز لثقة الشعب

إن الوضع القانوني لرئيس الجمهورية كما يحدده الدستور ينسجم مع زوجين اثنين متكاملين لا يستقل أحدهما عن الآخر⁴⁰، هما "الدولة أمة " و"الشعب أمة" الذين يمكنان إزدواجية التمثيل لرئيس الجمهورية، ويجعلانه ممثلا للدولة أمة تارة وممثلا للشعب أمة تارة أخرى.

وهذا ما يفسر من جهة التمثيل المزدوج للدولة والأمة من قبل رئيس الجمهورية (الفرع الاول)، وتمثيله للشعب أمة(الفرع الثاني). وهو بسبب العلاقة المباشرة التي تربطه بالشعب أمة يظهر كممثل أول وأعلى ، ومسؤول دستوريا عن حماية عناصر هوية هذه الأمة⁴¹.

³⁹) M.Brahimi, La filiation de la constitution algérienne de 1976, in RASJEP n°3, op.cit. p.666.

⁴⁰) M.Brahimi, La filiation de la constitution de 1976, op.cit. p.663

⁴¹) دستور 1996 المعدل والمتمم، المادة 8 فقرة 2.

الفرع الأول/ رئيس الجمهورية ممثل مزدوج للدولة والأمة

إن الرئيس يجمع في شخصه تمثيل الدولة والأمة وذلك بالنظر إلى مركزه الدستوري في النظام السياسي، فهو الشخص الأول في الدولة ويجسد وحدة الأمة كلها في أعلى درجة⁴². وهذا بفضل الأسلوب الانتخابي المتمثل في الإقتراع العام المباشر الذي يحقق له هذا التفوق في الشرعية. ويخصه بهذا التمثيل المزدوج للدولة أمة، وهو مطالب بهذه الصفة أن يعكس هذه الوحدة الوطنية والاجتماعية في شخصه، ويدافع عنها في خطابه بصفة دائمة.

أولاً/ رئيس الجمهورية ممثل للدولة:

إن رئيس الجمهورية بهذه الصفة له مسؤولية حماية الدستور⁴³، ولهذا ربط المؤسس هذه الصفة بهذا الاختصاص ووضعه تابعا لها في الفقرة الثانية من المادة المشار إليها أدناه. وبصفته المجسد لسلطة الدولة كذلك يستوجب عليه إستقلاله عن الأحزاب، لأن مركزه القانوني يفرض عليه التزام الحياد، فلا يعقل أن يكون مفوضهم أو ممثلهم لأنه يعتبر سلطة الجمهورية ويعبر عنها. فهو ينفصل عن الحزب الذي رشحه بمجرد أدائه اليمين كرئيس للجمهورية.

وقد عرفت سلطة الدولة في فرنسا تقلصا وكادت أن تختفي بسبب تطور الممارسة الديمقراطية، ولذلك أراد الرئيس الأول للجمهورية الخامسة (de Gaulle) إعادة بعثها وتقويتها وتنظيمها من خلال مؤسسة رئاسة الجمهورية. وهذا المستوى الدولاتي (أو الدولاني) هو المستوى الأول (le plan étatique) الذي يميزه عن المستوى الديمقراطي، الذي هو المستوى الثاني (le plan démocratique) والذي يجعل منه سلطة مكملة لسلطة الدولة لا معارضة لها⁴⁴.

⁴² (دستور 1996 المعدل والمتمم، المادة 70 فقرة 1 .

-B.Jeanneau, Droit constitutionnel et institutions politiques, éd mémentos Dalloz, Paris1987, p.171.

⁴³ (دستور 1996 المعدل والمتمم، المادة 70 فقرة 2

- M.Brahimi, La filiation de la constitution algérienne de 1976, op.cit. p.663.

⁴⁴) G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.429-430. « Enfin si, aussi bien conceptuellement que dans leur action quotidienne, les deux pouvoirs doivent être distingués, il est clair que le fonctionne-

وتعتبر هذه السلطة الأخيرة هي تلك التي تمارسها البرلمانات وفق مبادئ التمثيل النيابي. ولكن تعتبر سلطة الدولة شرط أساسي وأولي لممارسة السلطة الديمقراطية، وإن السلطات وفق هذا التصور متدرجة ولكنها تعمل بتعاون.

فرئيس الجمهورية هو السلطة التي تحقق ضمان إستمرارية الدولة، وكذلك حماية مؤسسات الجمهورية وقوانينها والحفاظ على سلامة التراب الوطني. كما أن من واجباته إبرام المعاهدات الدولية والتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية فهو يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها⁴⁵.

ثانيا/ رئيس الجمهورية ممثل للأمة:

إن رئيس الجمهورية في هذا الوضع يجسد وحدة الأمة⁴⁶، ويعمل من أجل الحفاظ على هذه الوحدة، وكذلك حماية عناصر هذه الهوية والعمل من أجل دعمها والتوافق مع آمالها. كما يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها، وله أن يخاطبها مباشرة⁴⁷.

و لكن بفضل أسلوب الإقتراع العام المباشر فإن تمثيل رئيس الجمهورية لا يتوقف عند حدود تمثيل الدولة والأمة، وإنما يشمل بالضرورة تمثيل الشعب أمة. فهو ممثل أول للشعب كما يفرض ذلك منطق النظام الجمهوري الذي يعمل بمؤسسات منتخبة بدءا بمؤسسة الرئاسة التي تشكل أعلى الهرم.

ment régulier du régime est subordonné à leur collaboration. Et c'est par là que s'explique la situation du gouvernement qui doit normalement bénéficier de l'assentiment des deux pouvoirs ... Il reste cependant qu'en fait la dualité des pouvoirs (pouvoir étatique et pouvoir parlementaire) n'exclut pas les possibilités de conflit. Dans un système de division du pouvoir, la lutte est inévitable entre les organes qui chercheront toujours à accroître la part de puissance qui leur est reconnue.

⁴⁵) M.Brahimi, Le droit de dissolution dans la constitution de 1989, in RASJEP n°1 1990, p.53. « En incarnant l'Etat, le Président de la République est bénéficiaire de cette construction constitutionnelle, son mode d'élection l'élève au rang de surveillant général de l'Etat. Et fait le point d'ancrage de la légitimité profonde. Il n'appartient en principe à aucun parti. Autrement il ne peut-être considéré comme le support de cette légitimité et avoir pour vocation la fonction de garantir les principes essentiels de la République, la continuité de l'Etat, l'indépendance nationale ».

- المواد 77 و 78 من دستور 1996 المعدل و المتمم، المرجع السابق.

⁴⁶) المادة 70 من دستور 1996 المعدل و المتمم، المرجع السابق.

⁴⁷) المادة 75 من دستور 1996 المعدل و المتمم، المرجع السابق.

و تعود صورة الملك الجمهوري(الملك الوطني) محققة في رئيس الجمهورية كممثل سيد وأول. وهو بهذا الوصف يمثل كل الشعب على أعلى مستوى ويكتسب شرعية انتخابية متميزة تجعله يحظى بتأييد الشعب أكثر من باقي المؤسسات المنتخبة والممثلة للشعب بشكل مباشر أو غير مباشر.

الفرع الثاني/ رئيس الجمهورية ممثل "الشعب أمة"

إن العلاقة المباشرة التي تربط رئيس الجمهورية بالشعب تكسبه الدعم والتأييد الضروريين للظهور بمظهر السلطة السيادية الأولى⁴⁸ وتجعله مسؤولاً أمام الشعب بسبب العهد الذي يتعهد به علناً، إما بمناسبة الوعود الانتخابية التي تستوجب منه الوفاء بتعهداته، وإما بعد فوزه في الانتخابات الرئاسية بمناسبة اليمين الدستوري الذي يجمع بين صفة التعهد السياسي والتعهد الانتخابي.

وبالإضافة إلى ذلك فإنه إجراء قانوني شكلي ضروري لصحة التصرف القانوني، كما تشترطه بصريح العبارة أحكام في الدستور لتوليه الحكم و ممارسة مهامه بإسم الشعب ولحسابه⁴⁹. وقد يكون لهذا اليمين بعد سياسي بالإضافة إلى طابعه الإجرائي⁵⁰، يعبر ولو شكلياً عن رغبة الإمتثال لصاحب السيادة الأصلية الذي هو الشعب يمنحه بالمقابل حق الرجوع إلى إرادة الشعب في كل الأحوال.

أولاً/ رئيس الجمهورية ملتزم ومسؤول أمام صاحب السيادة الأصلية:

⁴⁸) M.Brahimi, La filiation de la constitution de 1976, op.cit. p.663. « Par rapport au peuple, il est le garant de son retour dans le processus de décision, non point en tant que détenteur de la souveraineté ...Il est le souverain principal, à sa place, car la souveraineté c'est la possibilité d'engager l'avenir.. »

⁴⁹) المادة 2/75 من دستور 1996 المعدل والمتمم. "يباشر مهامه فوراً بعد ادائه اليمين".

⁵⁰) M.Brahimi, la filiation de la constitution de 1976, op.cit. p.640. « Le serment provisoire se divise en serment professionnel et serment politique. Dans le serment politique réel et serment personnel- par le serment réel le Président s'engage à respecter les principes et les institutions et les textes ».

إن إجراء اليمين أمام الشعب⁵¹ من قبل رئيس الجمهورية والذي يعتبر إجراء ضروري يسمح له بمباشرة مهامه بشكل رسمي وقانوني، يشكل في نفس الوقت مناسبة يؤكد فيها الرئيس رغبته وعزمه في العمل مستقبلا وفق تعهده وإلتزامه أمام الشعب، والعمل من أجل ضمان إحترام إختيار الشعب و حماية وحدته، وحماية حرياته وحقوقه الأساسية. وهذا التعهد واليمين له دلالة هامة فهو أكثر من إجراء شكلي بسبب ما يحمل من معاني ودلالات أخلاقية لإرتباطه بالجانب العقائدي في المجتمعات الإسلامية. إذ يفترض أن يستحضر الرؤساء الذين يولون الأمر قداسة هذا الميثاق الذي وثقوه بشهادة الله جل جلاله وبرعايته. لأن إحترام العهد ليس بالأمر الهين بالنسبة للفرد العادي في الديانة الإسلامية وهو بالأحرى أسمى و أقدم بالنسبة لولاية الأمر الذين يرعون مصالح شعوبهم.

وهذا اليمين قد لا يلزم رئيس الجمهورية سياسيا، إذ أن مسؤوليته مستبعدة وذلك بالرغم من تأسيس محكمة عليا للدولة في الدستور الأخير، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية على الأعمال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى⁵²، ولكن دون تحديد الجهة التي تحرك الدعوى ولا حتى الأفعال التي تعتبر خيانة عظمى. كما أن القانون العضوي الذي سينظم سير المحكمة العليا للدولة وإجراءات عملها لم يصدر بعد، وهذا ما يجعل نص المادة المشار إليه معطلا إلى وقت لاحق⁵³.

إن رئيس الجمهورية سيجتهد لا محالة على إحترام هذا الإلتزام أمام الشعب من أجل الحفاظ على الثقة الموضوعة فيه، وذلك حتى لا يخيّب مسعاها عند لجوئه إلى إرادة الشعب.

ثانيا/ رئيس الجمهورية في تواصل مع إرادة الشعب الصريحة:

⁵¹) Ibidem, p.641. « La procédure du serment dans la constitution peut-être expliquée par trois considérations : 1- en raison de la prépondérance du chef de l'Etat dans la hiérarchie étatique. 2-en raison du régime parlementaire. 3-pour donner une garantie supplémentaire aux institutions jeunes.. ».

⁵² دستور 1996 المعدل والمتمم، المادة 158. – عقيلة خربشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية الجزائر 2007 الصفحة 65.

⁵³) G.D.Lavroff, Droit constitutionnel de la 5ème République, éd Dalloz, Paris 1997, p.427. – A.Moreau, in RDP 1987. La haute trahison du Président de la République, p.1446. « Qui décrit la haute trahison comme –tout manquement grave aux obligations constitutionnelles ».

إن رئيس الجمهورية بوصفه الممثل الأول للشعب يعقد له الدستور حق إستشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء⁵⁴. وهذا ما يحقق له إمكانية التواصل مع إرادة الشعب الصريحة، ويمكنه كذلك من ترجمة إنشغالات الشعب ونقلها إلى واقع ملموس. و هو بفضل هذا التواصل مع الشعب يثمن شرعيته المتميزة ويكسب بذلك مزيدا من الثقة التي ترجح كفة ميزانه على البرلمان.

والملاحظ أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في اللجوء أو عدم اللجوء إلى الإستفتاء بصفته الممثل الذي يريد للأمة. فالإستفتاء حق خالص لرئيس الجمهورية و سلطة خاصة محصورة بيده دون سواه. وليس أدل شيء على ذلك من التتبع على ذلك صراحة في المادة 2/87 من دستور 1996 بعدم جواز تفويض هذه السلطة بأي حال من الأحوال. وكما أن حق رئيس الجمهورية في الإستفتاء لا تقيده شروط ، لا من حيث المبادرة و لا من حيث الإجراءات ولاحتى من حيث الموضوع⁵⁵.

وقد يكون لهذا الإستفتاء أثارا هامة يدعم الرئيس بمناسبته موقفه في مواجهة معارضييه، كما يمكن أن يشكل الإستفتاء آلية لطرح مسألة الثقة بشخص رئيس الجمهورية، كما كان معمولا به في فرنسا في عهد (de Gaulle) الذي جعله وسيلة ضغط لكسب ثقة الشعب⁵⁶.

⁵⁴ (دستور 1996 المعدل والمتمم، المادة 8/177).

- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 71. "ومنه فالإستفتاء حق محفوظ لرئيس الجمهورية يستعمله للحصول على قرار سيد يدعم به مركزه. والإستفتاء سلاح حاد يمكن أن يستخدم لتكريس سيادة الشعب وفرض الديمقراطية بصورتها الشبه مباشرة وذلك عندما يستغل في إطاره المشروع وحسن النوايا".

⁵⁵ M.Brahimi, La filiation de la constitution algérienne de 1976, op.cit. p. 669. Car, comme le fait bien remarquer l'auteur de cet article; la formule utilisée par le constituant algérien (toute question d'importance nationale) à cet effet apparait comme « une auberge espagnole et permet au Président d'utiliser cette technique à sa guise. ».

- ججيقة لوناسي. السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون 2007-2008 جامعة مولود معمري تيزي وزو، الصفحة 183-188 الصفحة. "فيعتبر الإستفتاء سلطة مقررة لرئيس الجمهورية يمارسها دون قيد أو شرط ونظرا لأهميته، فيمكن من خلاله إبعاد البرلمان من ممارسة صلاحياته الدستورية، وفتح المجال أمام تدخل رئيس الجمهورية لتوسيع في اختصاصاته التشريعية".

⁵⁶ (ججيقة لوناسي. المرجع السابق الصفحة 183 نقلا عن - J. Lemasurier La primauté de l'exécutif en France - "إذا كان الإستفتاء الذي من شأنه أن يزيل كل وسيط بين الحاكم والمحكومين، يبدو مرادفا للديمقراطية فإن إستعماله من قبل رئيس الدولة حوله إلى نوع من الإستفتاء الشخصي الموجه ضد البرلمان وربما ضد الهيئة التأسيسية المؤسسة".

وقد بادر الرئيس الحالي(عبدالعزیز بوتفليقة)إلى إستغلال هذه الآلية وفق هذه الكيفية بمناسبة الإستفتاء حول قانون الوئام المدني، الذي أعتبره البعض مناسبة لتدعيم الشرعية الإنتخابية أو لتجديدها⁵⁷. وقد لا تكون للشرعية الإنتخابية كل الآثار ما لم تقترن بتولي كامل السلطة التنفيذية من قبل رئيس الجمهورية وتوحيدها سياسيا.

المبحث الثاني/ رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية

إن وجود السلطة التنفيذية لا يكتمل إلا بعد تعيين أعضاء الحكومة و رئيسها، كون النظام السياسي الجزائري قد كرس ظاهريا مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ابتداء من دستور1989، وأستمر على هذ النهج في دستور1996⁵⁸. وهذا يفترض تحقق ووجود الحكومة كجهاز بصفة نهائية بعد حصولها على ثقة البرلمان⁵⁹.

وإذا كانت الحكومة تتمتع بسلطات دستورية واسعة من خلال رئيسها(إسميا) فإن ذلك لايعني أنها مستقلة عن رئيس الجمهورية، الذي هو رئيسها الفعلي والحقيقي، وإنما هي بمثابة إمتداد له و يشكلان معا السلطة التنفيذية الموحدة⁶⁰.

فمنطق التنظيم الرئاسي الذي يكرس وحدة السلطة التنفيذية هو الذي ينسجم معه تنظيم السلطة التنفيذية في النظام الجزائري، سواء بررنا ذلك بتقليده للنظام الساسي الفرنسي أو بسبب إنتمائه لأنظمة الدول النامية.

⁵⁷ جريدة الخبر اليومية بتاريخ 1999/09/02. فقد ورد في خطاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة كما نقلته الجريدة إنه مستعد – (كما جاء في خطابه في 1999/09/01)- للتخلي عن الحكم في حالة التصويت السلبي على قانون الوئام المدني. وهو بهذا التصريح يرهن مستقبله بمدى إستجابة الشعب لطلبة الممثل في تزكية القانون المذكور أعلاه.

⁵⁸ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الخلدونية الجزائر 2006 الصفحة 225."وقد بقي رئيس الحكومة محتفظا بسلطة إختيار أعضاء حكومته وهو الذي يقترحهم على رئيس الجمهورية لتعيينهم وقد رأى البعض أن منح رئيس الحكومة سلطة الاختيار هذه انما تسمح له بضمان فرض الطاعة والتفوق له في إدارتهم."

⁵⁹المادة 81 من دستور 1996 المعدل والمتمم، التي تؤكد ما يلي" في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه يقدم رئيس الحكومة إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية."

⁶⁰ Y.Ben-Achour, L'Etat nouveau et la philosophie politique et juridique occidentale, éd IORT, Tunis 1980, p.266. « Julius Nyrere.Nous apprend que la conception du gouvernement en Afrique était personnelle et non institutionnelle: quand le mot-gouvernement- est prononcé l'africain pensait au chef ».

وهذا ما يجعل الحكومة تارة جهاز لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية وتارة أخرى جهاز لخدمة سياسته، إلا أن ذلك لا يعني ضرورة إنفراد رئيس الجمهورية بكامل السلطة التنفيذية. فالمؤسس بسعيه إلى تحقيق نوعا من التوازن الإيجابي على مستوى السلطة التنفيذية، عمل على ربط سلطة رئيس الجمهورية في إقرار وإنهاء حالة الظروف الإستثنائية برأي البرلمان⁶¹.

المطلب الأول/ الحكومة جهاز تنفيذي جزئي لخدمة سياسة رئيس الجمهورية

إن الحكومة رغم تميزها عن رئيس الجمهورية فهي لا تتمتع بكامل الإستقلالية لممارسة إختصاصاتها. فهي ترتبط برئيس الجمهورية لا وبل تتبعه بحكم نظام إنتخاب هذا الأخير عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري.

الشيء الذي يستتبع نوع من المسؤولية الضمنية للحكومة كهيئة جماعية أمام رئيس الجمهورية، سواء في وظيفتها ومن خلال الإختصاص التنظيمي التابع (التنفيذي) الممنوح لرئيسها (الفرع الأول)، أو بصفتها كجهاز تشريعي جزئي للبرلمان (الفرع الثاني)⁶². و هو بهذه الصفة يشكل همزة وصل بين البرلمان ورئيس السلطة التنفيذية رئيس الدولة.

وقد إختلف الفقه في تكييف هذا الجهاز بسبب إختلاف طبيعة التوازن الذي يقيمه كل دستور بين رئيس الجمهورية والبرلمان في إطار النظام البرلماني الذي تعددت صورته⁶³. وقد ميز

⁶¹) T.Taleb, Du monocéphalisme de l'Exécutif dans le régime politique algérien, in RASJEP.n° 4. 1990, p.447. « Les circonstances exceptionnelles sont en effet le révélateur le plus édifiant de la place qu'occupe le Président de la République dans la représentation nationale et le régime politique. Lieu d'aboutissement du pouvoir en période normale, il devient le garant de la continuité du système en période de crise et le centre de tout pouvoir par le rôle qui est le sien dans l'appréciation des circonstances justifiant le recours à un des types de légalité d'exception et des moyens à même d'y faire face et de rétablir la légalité ordinaire... ». « Rien n'interdit au Président de la République de prendre l'avis des organes et de faire siennes leurs propositions. Cette latitude est laissée au chef de l'Etat... »

⁶² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 37. " تتواجد الحكومة إلى جانب البرلمان بشكل أساسي في كل المراحل التي يمر بها مشروع القانون بداية من إعداد جدول الأعمال وضبطه... كما تمتد مشاركتها إلى دراسة القانون سواء داخل اللجان الدائمة أو حتى على مستوى جلسات المناقشة."

⁶³) A. Le Divillec, Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? in Revue Internationale de Droit Politique. <http://www.juspoliticum.com/vers-la-fin-parlementarisme.html> N°6, p.6-7

بين نوعين من الثنائية التنفيذية في إطار الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية، وأن هناك أنظمة بحكومات برلمانية وأخرى بحكومات غير برلمانية. وأن الاختلاف هذا يفسر ازدواجية الوضع لهذه الحكومات بسبب إنبثاقها عن البرلمان أو خارجه (البرلمان).

الفرع الأول/ رئيس الحكومة له الإختصاص التنظيمي التابع

إن من بين إختصاصات رئيس الحكومة أنه يرأس مجلس الحكومة ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويوقع المراسيم التنفيذية⁶⁴.
إن إختصاص التنظيم الممنوح للسلطة التنفيذية لا يمارس بنفس الكيفية على مستوى الجهاز الحكومي وعلى مستوى رئاسة الجمهورية، فبينما نجد رئيس الجمهورية يمارس هذا الإختصاص بصفة أصلية ومستقلة، ودون حاجة إلى إنتظار فرصة صدور تشريع بقواعد عامة من قبل البرلمان حتى يتأكد له الإختصاص، فإن رئيس الحكومة يكون في وضعية التابع مرتين عند ممارسته سلطة التنظيم، إما لإشتقاق إختصاصه من تشريع برلماني أو من تنظيم رئاسي مستقل(أصلي).

أولاً/ رئيس الحكومة رئيس مجلس الحكومة:

إن المؤسس الجزائري في ظل التجربة الدستورية الأولى والثانية رفض ثنائية الهيئة التنفيذية⁶⁵. ورغم إلزامية رئيس الجمهورية تعيين وزير أول في ظل الدستور الجزائري الثاني بعد تعديله في سنة 1979⁶⁶، فلم يغير ذلك من الوضع شيئاً إذ بقيت السلطة الفعلية والحقيقية ورئاسة الحكومة في يد رئيس الجمهورية. فالوزير الأول الذي إستحدث بموجب

⁶⁴) T.Taleb, Du monocéphalisme de l'Exécutif dans le régime politique algérien, op.cit. p.740.et suite. « Pouvoir dérivé, le chef du gouvernement ne peut intervenir que pour –l'application- d'une loi préexistante...pareille intervention peut avoir lieu soit à l'invitation du texte à exécuter lui-même, lorsqu'une ou plusieurs de ses dispositions renvoient expressément au domaine réglementaire pour assurer sa mise en œuvre, soit sans une telle invitation, lorsque les dispositions du texte à exécuter nécessitent pareille intervention spontanée...Mais ce pouvoir d'exécution ne peut s'exercer qu'à titre de norme seconde(secundum legem).

-المادة 85 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

⁶⁵ وذلك بالرغم من أن الدستور 1976 قد تضمن إمكانية تعيين وزير أول في المادة 2/113، لكن بقي هذا الإجراء حبر على ورق ولم يستغل.

⁶⁶ مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري رقم 79-06 بتاريخ 1979/07/07 الجريدة الرسمية العدد 28 بتاريخ 1979/07/10، الذي أقر وجوب تعيين وزير أول في أحكام المادة 6، لم يساعد على تغيير الوضع.

التعديل الدستوري لم يرقى في الحقيقة إلى سلطة، إذ بقي يمارس صلاحيات تفويض جعلته وزيرا من بين الوزراء لا أكثر⁶⁷. وهذا خلافا لما هو معمول به في النظام الفرنسي الذي يجعل من الوزير الأول رئيسا للحكومة ويمنحه عدة إختصاصات ذات أهمية بالغة.

فالمؤسس الفرنسي منحه سلطة تنفيذ القوانين والتعيين في وظائف مدنية وعسكرية، كما منحه حق إقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، وحق رئاسة مجلس الوزراء بالنيابة و بتفويض صريح من رئيس الجمهورية. كما يستشار عند اللجوء إلى تطبيق حالة الظروف الإستثنائية من قبل رئيس الجمهورية بصفته مسؤولا عن تنظيم الدفاع الوطني⁶⁸.

وقد إستحدث مركز رئيس الحكومة في الجزائر بموجب التعديل الدستوري في سنة 1988 وذلك لأول مرة⁶⁹. ثم تبناه كل من دستور 1989 وأرضية الوفاق الوطني⁷⁰ وهذا الدستور الأخير 1996. وقد أحدث التعديل الدستوري الأخير تغييرا جوهريا بعد إستحداثه مؤسسة الوزير الأول من جديد. وأكد واقعا كان سائدا من قبل، ألا وهو صورية رئاسة الحكومة

⁶⁷ (ناصر لباد، القانون الإداري، مطبعة لباد الجزائر 2005، الصفحة 132 و133 "لقد كانت وظيفة الوزير الاول تنحصر في تنسيق النشاط الحكومي ورئاسة المجالس الوزارية المشتركة. وكان يمارس صلاحياته في إطار السلطات التي يفوضها إياه رئيس الجمهورية الذي يبقى رئيس الحكومة القانوني والفعلي".

- Voir aussi Khalfa Mameri, Le Premier Ministre en Algérie, éd ENAL Alger 1984, p.284 et suite.

⁶⁸) L.Favoreu, Droit contitutionnel, éd Dalloz Paris 2005, p.615-616.

⁶⁹ المرسوم رقم 223-88 بتاريخ 1988/11/05 المتضمن نشر التعديل الموافق عليه في إستفتاء 1988/11/03، الجريدة الرسمية العدد 45 بتاريخ 1988/11/05.

⁷⁰ (المرسوم الرئاسي رقم 94-44 بتاريخ 1994/01/31، الذي يتضمن تمديد مدة رئاسة الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 7 بتاريخ 1994/02/02، والطريقة التي تم بها إنهاء مهامه تؤكد أن رئيس الجمهورية غير مقيد قانونا في إختياره رئيس الحكومة وإقالته. كما أن المادة 1/17 من الأرضية(أرضية الوفاق الوطني) تبين تقيد رئيس الحكومة مرتين أولا بإحترام مشروع أرضية الوفاق الوطني ثم التقييد بمداولة مجلس الوزراء الذي بواسطته يقدر رئيس الجمهورية مدى نجاح رئيس الحكومة في ترجمة مشروع رئيس الجمهورية وتجسيده ميدانيا في إطار الخطة التنفيذية للحكومة.

-Voir aussi M.Brahimi, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression instituttionnelle, éd OPU Alger 1988, p.162.

- Voir aussi M.Boussoumah, La parenthèse des pouvoirs publics de 1992 à 1998, éd OPU Alger 1999, p.162 et 163. « Dans la première version de la plateforme, le chef de l'Etat avait l'obligation, avant de nommer le chef du gouvernement, de procéder à des consultations d'usage, à un large tour d'horison politique avec des présidents des groupes parlementaires, en vue de se faire une idée sur le postulant susceptible de réunir une majorité gouvernementale. C'est ce qui se passe en Italie aujourd'hui, par exemple. C'est à la fin de cette phase, qui peut durer plusieurs jours, que le chef de l'Etat nomme le chef du gouvernement. Cette procédure qui allait dans le sens de la réhabilitation du régime parlementaire, s'adressait d'avantage aux grands partis politiques pour leur signifier que dorénavant, ils auraient leur mot à dire dans le choix du chef du gouvernement ».

(الإسمية) التي تعود للوزير الأول في النظام السياسي الجزائري، وفعلية رئاسة الحكومة (الحقيقية) التي تعود لرئيس الجمهورية.

فتحول النظام السياسي الجزائري في اتجاه تهميش دور رئيس الحكومة قد تحقق عرفيا قبل الإتيان به قانونيا ودستوريا. فالجديد في التعديل أنه يؤكد بصورة جلية هذا التخلي عن مؤسسة رئاسة الحكومة واستبدالها بمؤسسة الوزير الأول. وهذا لا يقصد منه تفضيل التسمية الجديدة، وإنما أكثر من ذلك بسبب سحب إختصاص إعداد برنامج حكومته وإستبداله بمخطط الحكومة، وهو بذلك ينهي الإشكال القائم حول مدى تحقق ازدواجية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري⁷¹.

فقد أريد بهذه المؤسسة الجديدة إستبقاء ملامح النظام البرلماني وإيهام ببقاء ثنائية السلطة التنفيذية التي كرسها دستور التعددية لسنة 1989، والتي جعل منها أساسا لضمان التداول عن السلطة من خلال المؤسسة التشريعية ومؤسسة رئيس الحكومة. لكن الواقع العملي أكد غير ذلك بسبب محدودية دورها في ظل نظام يركز على أولوية رئيس الجمهورية.

فمجلس الحكومة الذي يرأسه رئيس الحكومة مجرد جهاز تقني تنفيذي، يتولى دراسة وتنسيق النشاط الحكومي. ورئيس الحكومة يقوم بمتابعة ومراقبة العمل الحكومي من خلال مختلف مراحل تنفيذ برنامج الحكومة، بصفته مسؤولا عن تنفيذ هذا البرنامج أمام رئيس الجمهورية لا أمام البرلمان، كما يكون من مسؤوليته أيضا تنفيذ القوانين والتنظيمات.

ثانيا/ رئيس الحكومة مكلف بتنفيذ القوانين والتنظيمات:

⁷¹) T. Taleb, Du monocéphalisme de l'Exécutif dans le régime politique algérien, op.cit. L'approche générale du problème de la dualité de l'Exécutif est pour l'auteur la négation, et ce malgré l'apparence de son existence. (C'est nous qui le soulignons).

وكنتيجة لتكليف رئيس الحكومة بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات يتولى هذا الأخير إختصاص توقيع المراسيم التنفيذية⁷². ذلك أن بعض النصوص التشريعية والتنظيمية لا يمكن تنفيذها بمجرد إصدارها ونشرها، بل تحتاج إلى صدور مراسيم تنفيذية. فكلما صدر التشريع أو التنظيم المستقل في شكل قواعد عامة، إلا وإستلزم ذلك تدخل رئيس الحكومة بواسطة مراسيم تنفيذية يوقعها هذا الأخير، تفصل و تبين وتحدد كيفية تطبيقها⁷³.

وهذه المراسيم تختلف عن المراسيم الرئاسية التي إستحدثت في النظام الدستوري الفرنسي مع وضع دستور الجمهورية الخامسة 1958⁷⁴. والتي أعتبرها الفقه خلفا للمراسيم ذات قوة القانون(التي جرى العمل بها في ظل دستوري الجمهورية الثالثة والرابعة) كتفويض تشريعي، أقره العرف الدستوري بعد إعتياد العمل به لمدة طويلة من الزمن⁷⁵. فقد ميز

⁷² ججيقة لونساي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون. جامعة مولود معمري تيزي وزو 2007-2008. الصفحة 228. وتتمثل السلطة التنظيمية التنفيذية في تنظيم الجزئيات والتفاصيل اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها إما القانون أو المرسوم الرئاسي. وتعتبر السلطة التنفيذية بطبيعة وظيفتها، ووسائلها المادية والبشرية أجدر بإعداد التفاصيل اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع النفاذ.

⁷³) L.Favoreu, Droit constitutionnel, op.cit. p.179 : « La loi source primaire en ce sens qu'elle est habilitée, en vertu de la constitution, à poser à titre initial des normes à portée générale...Ce pouvoir est confié au Parlement. La fonction exécutive qui se conçoit alors strictement entendu que comme une fonction d'exécution de la loi, tout entière ramenée à la seule édicition des actes matériels ou des décisions nécessaires à son application.Selon cette conception, il n'y a et il ne peut y avoir qu'un seul pouvoir normatif: celui qu'exerce le pouvoir législatif par l'édiction des lois. Il en résulte que si l'Exécutif se voit reconnaître un pouvoir de décision-édiction des actes juridiques à portée obligatoire pour leurs destinataires. Il ne peut jamais le faire à titre initial (**praeter legem**) mais seulement pour l'application de la loi (**secundum legem**) ... »

- L. Favoreu, op.cit. p.142 «La qualification du règlement comme source normative secondaire repose sur la répartition des compétences que la constitution assigne respectivement à la loi et au règlement comme instruments de régulation normative. Cette distribution des rôles entre la loi et le règlement au sein du système des sources traduit à son tour l'idée de l'assujettissement du pouvoir règlementaire aux normes posées par la loi...L'intervention du règlement d'exécution peut aussi bien être le fait d'un règlement édicté sur renvoi exprès de la loi que d'un règlement spontané, édicté sans invitation préalable du législateur. C'est à dire que si le règlement est toujours pris exclusivement pour l'exécution de la loi, elle peut tantôt l'être en exécution de la loi (**renvoi législatif**), tantôt en exécution de la constitution (**renvoi constitutionnel**).. ».

⁷⁴) L.Favoreu, op.cit. p.144. « Expression d'un pouvoir normatif le droit commun reconnu au gouvernement « le règlement autonome » constituerait la manifestation par excellence d'un pouvoir normatif primaire puisque, suivant la présentation qui en est faite au début de la 5° République, il serait édicté dans un domaine où ; il n'y a pas de loi, ce qui le situera en conséquence au même niveau que la loi. »

⁷⁵) L.Favoreu, Précis de droit constitutionnel, op.cit. p.185-186. « Inscrite d'abord dans la pratique puis constitutionnalisée sous la Charte de 1814, l'existence d'une fonction normative reconnue en propre au gouvernement, devait par la suite s'étendre et se généraliser avant de connaître, sous la 3° et la 4° Républiques, un développement aussi spectaculaire que contestable dans ces manifestations avec la pratique des « décrets-lois ».

الدستور الفرنسي لسنة 1958 بين المراسيم التنفيذية التي تصدر عن الوزير الأول ويوقعها، والتي تستهدف تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان. فهذه المراسيم تدرج في إطار تنفيذ القوانين كإختصاص عام خولته آياه المادة 21 من الدستور. فالمراسيم التنفيذية المتخذة على هذا الأساس تتميز بأنها توضع في نطاق المجالات المخصصة للقانون، وأنها تتخذ خصيصا لتنفيذه، و تكون تابعة للقانون (secundum legem) وخاضعة للقانون (intra legem) لا تتجاوز ولا تتجاهله. و ذلك يفيد أن هناك تقسيم بين مجالي القانون والتنظيم، إذ يتدخل القانون لوضع قواعد عامة أولى، ويتدخل التنظيم لوضع قواعد ثانوية تفصيلية ومكملة للقواعد التشريعية.

أما النوع الثاني من المراسيم التي إستحدثها الدستور الفرنسي الأخير، والتي تسمى بالمراسيم المستقلة والتي يعود إختصاص وضعها لرئيس الجمهورية بموجب المادة 37 من الدستور، فهي تختلف عن الأولى بأنها تتدخل في مجالات خاصة غير المخصصة للقانون⁷⁶. فهي تتميز بأنها تشكل قواعد أولية وأصلية، توضع دائما بصفة أولية وتلقائية أي مستقلة عن تلك القواعد التي يضعها البرلمان (extra legem). إذ لا تحتاج إلى قانون سابق يستوجبها ويتحكم في شرعية ومشروعية وجودها أو إلى قانون يؤذن لها بالظهور. وهذا ما يعني كذلك أنها غير مشتقة من أي تشريع وغير تابعة له، حتى يوجب لها التقيد به أو إحترام حدوده⁷⁷.

⁷⁶ ججيقة لونساي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون الصفحة 210-225. ص 215 "الإعتراف للمرسوم الرئاسي بسلطة إنشائية للقواعد القانونية تجعله في نفس المرتبة مع القانون. لكن في الحقيقة، أثار موضوع المكانة القانونية للوائح المستقلة خلافا فقهيًا (بين مؤيد ومعارض لمساواته وعدم مساواته مع القانون)".

-J.Rivero, Droit administratif, éd Dalloz, Paris 1980, p.55 : « Il résulte de ces définitions que les rapports entre la loi et règlement vont varier avec les rapports établis par le régime constitutionnel entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. La primauté constitutionnelle du Parlement par rapport au Gouvernement a pour corollaire la subordination de la règle posée par celui-ci à la règle votée par le Parlement. Cette subordination ne peut que s'atténuer lorsque l'équilibre des pouvoirs évolue dans le sens favorable au gouvernement. Telle est précisément l'évolution qui s'est produite en France, et qu'il faut retracer pour comprendre la solution actuelle. »

-G.Vedel, Droit administratif, éd PUF, Paris 1980, p.88 : « Il faut donc admettre que, comme par le passé, quelles que soient les extensions de la compétence réglementaire, le règlement demeure une variété d'acte administratif, insusceptible comme tout autre acte administratif d'acquérir l'« **autorité de la chose légiférée** », pouvant seulement acquérir l'autorité de la chose décidée beaucoup plus précaire et gardant le double caractère de pouvoir être contesté et argué de faute ».

⁷⁷ L.Favoreu, Droit constitutionnel, op.cit. p.188. « Le pouvoir réglementaire ne dispose pas, en vertu de la constitution, d'un domaine qui lui soit absolument et dans tous les cas de figure, exclusive-

وفي الأخير يمكن القول أن التنظيم هو أسلوب لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية، وذلك سواء من حيث إتساع مجال التنظيم أو من حيث تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية، أو حتى من حيث إرتباط الحكومة عمليا بالسلطة التشريعية.

وستظهر الحكومة بمثابة الجهاز التشريعي الجزئي لصالح رئيس الجمهورية، وذلك بسبب قيام النظام الدستوري الجزائري على أولوية سلطة رئيس الجمهورية على سلطة البرلمان.

الفرع الثاني/ الحكومة جهاز تشريعي جزئي لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية

إن تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية من حيث النشأة بسبب تعيين كل أعضائها من قبل هذا الأخير، سيجعل منها جهازا تشريعيا جزئيا يعمل على تجسيد برنامج رئيس الجمهورية. وذلك يتحقق بواسطة مجموع مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة كجهاز مشارك في الإختصاص التشريعي، والتي لاشك أنها ستتمحور أساسا حول توجيهات رئيس الجمهورية. وأن هذا الأخير لن يفوت فرصة التذكير بالأولويات التي يرغب فيها أو تثبيتها على مستوى مجلس الوزراء⁷⁸، أو فرضها عند الضرورة كمصدر إلهام لرئيس الحكومة ولأعضائها.

وقد تبنت بعض الحكومات إن لم نقل أغلب الحكومات المتعاقبة صراحة برنامج رئيس الجمهورية الذي أنتخب على أساسه، كما إعتبر البعض منهم أن تطبيق الحكومة لبرنامج

ment réservé: dans son « domaine » le règlement peut en effet rencontrer des lois du fait même qu'une loi peut comporter des dispositions à caractère réglementaire sans que cela n'apparaisse aux yeux du juge comme un motif d'inconstitutionnalité (décision 82-143DC du 30/07/1982. Blocage des prix de revenus).

Ainsi comme le montre cette décision, les « matières » que l'on désigne traditionnellement comme étant le siège du pouvoir dit « autonome » ne sont plus à l'abri des incursions du pouvoir législatif, ce qui entraîne provisoirement un basculement progressif quoique partiel de la matière dans le domaine de la loi, et de dire plus haut. « En définitive, ne subsiste du caractère autonome du pouvoir réglementaire qu'un trait de caractère: le fait qu'il puisse s'exercer spontanément c'est-à-dire en dehors de tout renvoi exprès de la loi. C'est dire que dans son principe, le pouvoir normatif du gouvernement existe en tant que pouvoir propre et initial conféré à l'exécutif et fondé en cela directement par la Constitution ».

⁷⁸) B.Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, op.cit. p.495. « Les discussions politiques furent donc ramenés au sein du Conseil des Ministres. Et dans cette instance, ce fut le Chef de l'Etat, et non le chef du gouvernement, qui orienta les débats ».

- صلاح الدين فوزي واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، الصفحة 198 و 204. "طبقا للتوجيهات والإختيارات المحددة من قبل رئيس الجمهورية " الدستور المبرطاني المادة 185. "وفقا لتوجيهات وإختيارات رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى إقرار مسؤولية الحكومة عن تصرفاتها أمام رئيس الجمهورية ، وهذا يؤكد تبعية الحكومة للرئيس كما جاء ذلك بصريح العبارة في الدستور التونسي.

رئيس الجمهورية من الناحية القانونية على أنه إلزام تفرضه طبيعة النظام الدستوري الجزائري الذي يغلب السلطة الرئاسية⁷⁹.

فالحكومة ورئيسها يلتزمان بإنجاح كل الإختيارات الأساسية التي إنتخب على أساسها رئيس الجمهورية لإثبات مدى ولائهم ووفائهم لهذا الأخير، وكنتيجة لذلك فلن يكون للحكومة برنامج مستقل عن برنامج رئيس الجمهورية⁸⁰، بسبب أن هذا الأخير هو المسؤول الأول عن سياسة الأمة، لا رئيس الحكومة كما هو الحال في النظام البرلماني الوحيد.

ولهذا السبب تحول النقاش السياسي من مجلس الحكومة "الهيئة التي يرأسها رئيس الحكومة" إلى مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، والذي أصبح يشكل الجهاز السياسي الذي يحقق الغلبة لرئيس الجمهورية على مستوى السلطة التنفيذية، ويمكنه بأن يحكم و يوجه و يشرع و يقود بواسطته.

أولا/ مجلس الوزراء هيئة سياسية رئاسية تحت قيادة رئيس الجمهورية:

لمجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية إختصاص أشمل من مجلس الحكومة⁸¹، كما أن لهذه الهيئة أهمية بالغة كونها تشكل المركز الذي تصدر منه كل القرارات التي تخص

⁷⁹ عباس عمار، الرقابة على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية الجزائر 2006، الصفحة 230-236. "لقد تبنى رئيس الحكومة بن بيتور توجيهات رئيس الجمهورية بتاريخ 2000/01/16. وأكد ذلك بمناسبة ختام عرضه برنامج حكومته بهذا القول "ذلك هو البرنامج الرئاسي الذي تعكف عليه الحكومة على تطبيقه لكي يتجسد في الواقع البرنامج الذي زكته الأمة مرتين عن طريق الإقتراع العام(ويقصد من المرتين إنتخاب رئيس الجمهورية في أفريل 1999 ثم تجديد الثقة والدعم بمناسبة الموافقة على قانون الوثام الوطني بالإستفتاء سبتمبر 1999) - كما أكد ذلك أيضا رئيس الحكومة أحمد أويحيى في 2003/05/31 أثناء تقديم برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني.بقوله "أن الطابع الدستوري لنظامنا السياسي كنظام رئاسي يجعل من غاية الحكومة السهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية."

⁸⁰) M.Benachenhou, in Le quotidien d'Oran du 12/07/2004, p.2 : « Bouteflika met ses minisres au pied du mur...Le gouvernement n'est pas une entité politique indépendante du Président même si elle doit avoir l'aval des deux Assemblées. Ce n'est plus le chef du gouvernement qui est le chef de l'Exécutif et ce n'est pas son programme qui est appliqué...la constitution, telle qu'elle se présente dans ses versions de 1989 et de 1996, donne au Président de la République la responsabilité politique de l'Exécutif à titre principal, le chef du gouvernement n'étant chargé que de la coordination des activités gouvernementales... »

⁸¹) B.Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, op.cit. p.495. « Le Conseil des Ministres qui a un rôle purement théorique dans les pays ou se pratique le parlementarisme moniste (Grande-Bretagne, Allemagne, Italie) s'accapare le rôle politique effectif, qui est naturellement un rôle réservé au Conseil du gouvernement, dans les systèmes politiques semiprésidentiels ou présidentielistes ».

حياة الأمة، كما تشكل كذلك النطاق الذي يتداول فيه على مشاريع الحكومة. فهو بحق الجهاز الرئاسي الذي يجعل رئيس الجمهورية داخل الحكومة لا خارجها⁸².

ف رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري لا يتمتع بسلطة التنظيم خلافا للوزير الأول الفرنسي، الذي أسندت له مهمة تحديد وقيادة سياسة الأمة بصريح العبارة⁸³. وفي سبيل ذلك وضعت تحت تصرفه الإدارة والقوات العسكرية. كما أسندت له مهمة تسيير عمل الحكومة ومسؤولية الدفاع الوطني. ذلك أن الحكومة في هذا النظام الذي يغلب في الأصل سلطة البرلمان، تعد مجرد إمتداد له⁸⁴.

أما الحكومة في النظام السياسي الجزائري فلا يمكن أن تكون كذلك، بل هي مجرد إمتداد لمؤسسة رئيس الجمهورية كما يؤكد الواقع، ولأن هذا النظام السياسي لا يصح تصنيفه كنظام برلماني وأن كان يأخذ ببعض مظاهره.

إن أهمية مجلس الوزراء لا تنحصر في كونه الهيئة السياسية التي تدرس وتتخذ القرارات السياسية الهامة. فهو يشكل كذلك الهيئة التشريعية التي تعمل لصالح رئيس الجمهورية

⁸²) M.Brahimi, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, op.cit. p.78. « Car le Conseil des ministre est avant tout, l'instrument de la présidentialisation du régime, qui fait, que le chef de l'Etat n'est pas extérieur au gouvernement. »

-G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.526-527: «La nature du Conseil des ministres: organe présidentiel ou cabinet parlementaire ? -Sans doute, à s'en tenir au texte de la constitution, il s'apparente au cabinet parlementaire... En fait jusqu'en 1986(Mars) la situation était différente car la politique que les ministres mettaient en œuvre était celle que le Chef de l'Etat avait conçue; c'est d'ailleurs à sa confiance qu'ils devaient leur poste et il lui appartenait de les remplacer. Ainsi couvert par le Président de la République, orienté par lui, on pouvait penser que le ministère était analogue à l'ensemble des secrétaires d'Etat d'un régime présidentiel...Ce qui rendait la différence moins sensible c'était l'existence, à l'assemblée nationale, d'une majorité qui, dans l'ensemble, soutenait la politique du Président de la République ».

-G. Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.444. « S'appuyant sur les dispositions de l'article 5 de la constitution (le Président F.Mitterrand) ne s'estimait pas tenu de collaborer en toutes circonstances avec le gouvernement (de J.Chirac), il a refusé de signer certains decrets délibérés en conseil des ministres. »

⁸³) Document d'études, Droit constitutionnel et institutions politiques n°1.04.1976, p.5. Constitution française du 04/10/1958. art20/1 « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. »

⁸⁴) Armel le Divellec, « Vers la fin du -**parlementarisme négatif**- à la française. In Revue Internationale de Droit Politique, <http://www.juspoliticum.com/vers-la-fin-du-parlementarisme.html> N°6, p.16.

وتحت إشرافه، وذلك بالنظر للكم الهائل من مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، والتي تعرض داخل مجلس الوزراء.

ثانيا/ مجلس الوزراء هيئة مكلفة بدراسة مشاريع القوانين المقترحة من قبل الحكومة:

إن ازدواج المبادرة بالتشريع الذي يسمح لرئيس الحكومة بإداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني يقيد بها بشرطين: هما أخذ رأي مجلس الدولة أولا ثم عرضها على مجلس الوزراء من أجل إطلاع رئيس الجمهورية عليها⁸⁵.

إن الصياغة التي إعتمدها الدستور الفرنسي في أحكامه تختلف عن تلك المعتمدة في الدستور الجزائري⁸⁶. وهل يعني إختيار صياغة العرض بدلا من التداول يمنع التداول في مشاريع القوانين على مستوى مجلس الوزراء؟ إن عرضها على مجلس الوزراء قد يؤكد خلفية المؤسس الدستوري، الذي يرفض أية معارضة محتملة بين رئيس الحكومة ورئيس

⁸⁵)T.Taleb, Du monocéphalisme de l'Exécutif dans le régime politique algérien, op.cit. p.731. « Il est difficile de voir dans la présentation des projets de lois au Conseil des ministres un simple acte d'information des membres de ce dernier car il serait alors superfétatoire puisque ceux-ci ont déjà pris connaissance du contenu du projet de loi discuté et adopté ses dispositions en conseil du gouvernement dont tous, à l'exception du Président de la République, président du Conseil des ministres, sont membres. C'est donc au Chef de l'Etat que le projet de loi est présenté. Ce dernier dispose-t-il du pouvoir d'amender ou de rejeter le projet de loi qui lui est présenté ou d'en initier un qu'il voudrait voir déposé sur le bureau de l'Assemblée populaire Nationale. ».

—T.Taleb, op.cit. p.730-731. « La procédure de présentation des projets de lois en Conseil des ministres amène plusieurs constatations :- d'abord tout projet de loi doit-être au préalable inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Or la fixation de cet ordre du jour revient de droit au Président de la République qui préside les travaux du Conseil. Il lui suffirait par conséquent d'en refuser l'inscription sous prétexte de surcharge pour qu'un projet de loi ne puisse pas valablement être soumis à l'Assemblée populaire nationale...Ensuite quelle signification lui accorder ? Simple formalité ou droit de regard sur le contenu du projet de loi. » (droit de l'amender et veto si nécessaire)

⁸⁶) L.Favoreu, Droit constitutionnel, op.cit. p.723 : « Le Conseil des ministres doit obligatoirement délibérer sur chaque projet de loi ce qui traduit la solidarité gouvernementale...Le passage en Conseil des ministres constitue la plupart du temps une simple formalité car l'accord s'est fait auparavant dans le cadre des réunions ministérielles. En 1974 cependant, le projet de loi sur le divorce avait été spectaculairement « recalé » par le Président Giscard d'Estaing au motif qu'il était rédigé dans un jargon juridique peu accessible au commun des mortels. Ceci pose d'ailleurs la question de la nature exacte de la « délibération » exigée par l'article 39/2. Le Président pourrait-il exercer un droit de veto (en période de cohabitation) ? En réalité il semble qu'il puisse surtout refuser l'inscription à l'ordre du jour du Conseil (encore que ce refus pourrait être considéré comme une entrave à l'action du gouvernement. La constitution n'apporte pas de réponse évidente à la question ».

الجمهورية. وهذا هو بعد التحول الذي يعرفه حكم السلطة التنفيذية كسلطة أولى موحدة في ظل النظام السياسي شبه الرئاسي أو الرئاسوي المطلق.

فالمؤسس الجزائري قد يعتبر الحكومة هيئة تنفيذية تتبع رئيسها وتخضع لرقابته، وبذلك فهو يميزها عن هيئة التداول ويرفض لها هذه الصفة، فهو قد اعتبرها جهاز تنفيذي جزئي في الأصل ولم يعتبرها جهاز تشريعي جزئي⁸⁷. فالحكومة أصبحت لا تنبثق عن البرلمان، وإنما يتم تعيين أعضائها وإختيار رئيسها من قبل رئيس الجمهورية على السواء.

المطلب الثاني/ رئيس الجمهورية له إختصاص تعيين وإختيار رئيس الحكومة

إن تعيين رئيس الحكومة إختصاص مخول لرئيس الجمهورية، لكن هل يتمتع هذا الأخير بحرية الإختيار دائما أم أنه يعمل بما يرضي الفعاليات السياسية؟ فرئيس الجمهورية غير مقيد مبدئيا بأية شروط لإختيار من يشاء لتولي رئاسة الحكومة، ماعاد الشروط الموضوعية المطلوبة لتولي مثل هذه المسؤولية، كالكفاءة و القدرة والسمعة الحسنة التي تؤهل صاحبها عمليا وسياسيا لتولي هذه الوظيفة.

إن الدستور الجزائري منذ سنة 1989 (الذي إعترف بالتعددية السياسية) قد فتح آفاقا يحتمل معها حدوث حالة التعايش بسبب إختلاف الأغلبية البرلمانية عن الأغلبية الرئاسية، مما يثير تساؤلات عن مدى حرية رئيس الجمهورية في إختياره لرئيس الحكومة (الفرع الاول)،

⁸⁷) M.Brahimi, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, op.cit. p74-75. « Il résulte de cet ensemble de dispositions que le chef du gouvernement et les ministres procèdent du Président de la République. Le chef du gouvernement n'émane pas de l'Assemblée Populaire nationale même si l'esprit de la constitution recommande au chef de l'Etat de choisir parmi la majorité parlementaire. Le gouvernement existe dès sa nomination sans avoir besoin d'un vote de confiance de l'A.P.N. puisque la constitution n'a pas retenu la procédure de l'investiture, en dépit du fait que la question de confiance n'ayant pas été exclue et que celui-ci soumet son programme à son approbation ».

—Voir aussi A. Le Divellec, « Le gouvernement portion dirigeante du parlement ». « Il ne faut jamais oublier que le gouvernement dans l'Angleterre moderne n'est jamais rien d'autre qu'une partie inséparable et vivante du Parlement ». C'est ce que disait l'observateur minutieux des procédures parlementaires de Westminster qu'était Josef Redlich ce juriste autrichien.

ومدى إستجابته لإختيار الشعب(الذي يتحقق بمناسبة الإنتخابات التشريعية) بإختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية الجديدة(الفرع الثاني).

الفرع الأول/ سلطة تعيين وإختيار رئيس الحكومة مقررة لرئيس الجمهورية

إن رئيس الجمهورية قد لا يجد ما يلزمه من أحكام في الدستور تقيد إرادته في إختيار رئيس الحكومة، وهذا لا يعني عدم مراعاته لبعض الإعتبارات الموضوعية.

لأشك أن إختياره للوساطة المباشرة مع البرلمان، سيجعله يتجه في الإتجاه الذي يخدم التوافق مع مركز هذه المؤسسة، وأنه سيعمل على توفير الحظوظ الكافية لإختياره لضمان التجاوب المرتقب مع نواب الشعب، وكذلك الفعالية الضرورية في التسيير. وهذا لن يكون إنقاصا أو تقييدا لحريته وإنما سيكون تدعيما لإختياره الحر.

أولا/ إختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة تقدير إرادي حر⁸⁸:

إن رئيس الجمهورية طالما لم يقيد الدستور في إختيار رئيس الحكومة فهذا دليل على الحرية التي يملكها لإختيار من يساعده. فإختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة تقدير إرادي منه لا يتدخل فيه البرلمان، فهو وحده يحكم ويقدر بموجب هذا الإختيار من المناسب والأصلح لهذه الوظيفة ولهذه المسؤولية.

⁸⁸) B.Jeanneau, Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit. p.181. « Le choix du Chef du gouvernement était sous la 4° République l'œuvre commune de l'Assemblée Nationale et du chef de l'Etat qui ne procéder à la nomination du Chef du Gouvernement qu'il avait désigné qu'après son investiture parlementaire. C'est aujourd'hui un acte d'autorité du Président de la République qui recrute comme bon lui semble son premier collaborateur et le nomme sans le concours de l'Assemblée ni le contreseing de son prédécesseur devenu purement formel. » . « exp :C'est en dehors des partis et en dehors du Parlement que V.Giscard d'Estaing a nommé son Premier Ministre R.Barre en Aout 1976, en remplacement de J.Chirac. »

-عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة222."إن إختيار أعضاء الحكومة أصبح يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وهذا الخضوع جعل من الوزير الأول مجرد عضو حكومي لا يفل عن مرتبة غيره من الوزراء ودون أن يرقى الى منزلة رئيس حكومة حقيقي يجرمائه من مركز قانوني وصلاحيات محددة."

وعلى خلاف ما كان عليه الوضع في عهد الجمهورية الثالثة في فرنسا الذي يجعل من هذا الإختيار مجرد إقتراح منه، و أن البرلمان هو الذي يفصل في تعيين هذا الوزير الأول من خلال إقرار الإقتراح بصفة نهائية أو رفضه.

فعدم إشتراط التصويت الذي يقر إختيار رئيس الحكومة على مستوى البرلمان في الدستور الجزائري، يعني إستبعاد كل أشكال التأثير على قراره في هذا المجال. وبناء على ذلك يكون تعيين الوزير الأول حقا خالصا لرئيس الجمهورية لا يشاركه فيه أحد⁸⁹، و يجعل هذا الأخير تابعا له ومسؤولا أمامه بالدرجة الأولى دون البرلمان وقبل البرلمان⁹⁰.

إن مسعى رئيس الجمهورية في خدمة المصلحة العليا للبلاد سيدفعه إلى تجنب الفشل المحتمل في هذه المهمة، ويجعله يراعي بعض الإعتبارات الموضوعية في إختياره.

ثانيا/ إختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة إختيار مدعم بإعتبارات موضوعية:

إن رئيس الجمهورية رغم الحرية التي يتمتع بها في إختيار رئيس الحكومة فلن يتجاهل بعض الشروط الموضوعية، التي يجب أن تتحقق في الشخص الذي يتولى مثل هذه الوظيفة الهامة كالكفاءة والقدرة والسمعة الحسنة. فالكفاءة تعرّف بصاحبها أنه ذو خبرة وتجربة وتأهيل. أما السمعة الأدبية فهي تؤكد نزاهة الشخص وعدم تورطه في أعمال الإختلاس والخيانة خلال مسيرته السابقة، ولم تنسب له الأعمال المخلة بالشرف. وهذا بالإضافة إلى قدرته الجسدية والعقلية على تحمل المشاق و الأعباء التي تلازم هذه الوظيفة.

⁸⁹ عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. المرجع السابق. الصفحة 228-229. "إن التجربة القصيرة في هذا المجال تؤكد هذه الحرية التي يتصرف بها رئيس الجمهورية في تعيين من يساعده دون إعتبار للأغلبية الحزبية. فقدعين احمد بن بيتور واسماعيل حمداني خارج أغلبية التجمع الوطني الديمقراطي التي كانت هي الاغلبية المحققة في الغرقتين سنة 1999 و 2000 و 2002. اما هاتين الشخصيتان فكانت ضمن الثلث الذي عينه رئيس الجمهورية في مجلس الأمة."

⁹⁰) P. Avril, in Juspoliticum, op.cit. p.18. « Cette prérogative présidentielle de choisir le premier ministre entraîna, celle de sa révocation ou, plus exactement, celle de la responsabilité du premier ministre, ce que l'on peut califier de véritable convention de la constitution...la composition des gouvernements s'est inscrite dans cette logique. Dès lors le phénomène de « captation présidentielle » pouvait se mettre en place, renouant avec l'équilibre parlementaire dualiste (le gouvernement du Roi) agit et prend ses décisions et actes pour le compte du monarque...en s'appuyant sur une majorité parlementaire qui remplit une fonction de soutien ».

الفرع الثاني/ إختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة مقيد بشروط الإلتقاء السياسي

إن رئيس الجمهورية على الرغم من حريته في إختيار رئيس الحكومة وتعيينه، فإنه بحكم ثقل مسؤوليته السياسية في هذا المجال، لن يكون متجاهلاً لوضع سياسي خاص. فهي تفرض عليه ملاحظة الأوضاع والقوى السياسية الفاعلة في النظام السياسي قبل ممارسة هذا الإختصاص وذلك ضماناً لإستقرار هذه المؤسسة⁹¹. فهو مكلف سياسياً بضمان الإنسجام بين مختلف المؤسسات، فلذلك لن يتجاهل الأغلبية السياسية الفاعلة في البرلمان⁹².

أولاً/ إختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة معلق بثقة الأغلبية الفاعلة سياسياً:

إن النظام السياسي الجزائري الذي يقوم على مبدأ التعددية السياسية يستتبع إحتمال تحقق الأغلبية البرلمانية لأحد الأحزاب، الشيء الذي يجعل رئيس الجمهورية يحتاج ثقة هذه الأغلبية لإختيار رئيس الحكومة ويراعي فيه الإلتقاء السياسي⁹³.

إلا أن هذه الفرضية ليست مؤكدة دائماً، لأن النظام الإنتخابي الحالي يعارض حدوثها. فنظام التمثيل التناسبي المعمول به في الجزائر إبتداء من مارس 1997 لا يخدم فرضية تحقق أغلبية حزبية قوية، وإذا حدث تحققها بمناسبة التحالف بين عدة أحزاب، حولها ذلك الوضع في المجلس الشعبي الوطني إلى أغلبية ائتلاف ضعيفة مساندة لرئيس الجمهورية.

⁹¹) T.Taleb, Du monocéphalisme de l'Exécutif dans le régime politique algérien, op.cit. p.709. « Le Président de la République est donc, en cas de cohabitation, dans l'obligation de choisir le Chef du Gouvernement dans ou proche de la majorité parlementaire sur laquelle s'appuiera ce dernier pour prendre quelque liberté à l'égard du Chef de l'Etat...La meilleure solution consisterait donc quand le Président garant de la constitution et de la volonté populaire, de prendre acte de l'orientation (de cette dernière, exprimée, à travers les législatives ».

⁹² عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 228. "فعلى الرغم من السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في إختيار وتعيين رئيس الحكومة إلا أن ذلك لا يعني أنه يتمتع بالحرية المطلقة... بل بإعتباره حامياً للدستور وضامناً لإستقرار المؤسسات عليه منذ توقيع التعيين البحث عن الشخص المناسب للمنصب ومراعاة بعض المقاييس التي تضمن إستمرارية بقائه".

⁹³ عباس عمر، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق ص 229. "تجنباً للجدل داخل الوسط السياسي فالسلطة القائمة بالتعيين لا تستطيع أن تغفل شيئاً أو أن تقتنع الغير بإختياراتها دون الإستناد على أغلبية توفر لها الوسائل الكافية والفعالية لإنجاز البرامج الحكومية...لأن الأمر لايتعلق فقط بتعيين شخصية وكفى وإنما ضرورة التأكد من إمكانية بقائها وإستمرارها واجبة بسبب العلاقة التي تربط رئيس الحكومة بالبرلمان وكونه مسؤولاً أمامه".

كما أن نظام الأحزاب هذا الذي يمكن إدراجه ضمن أنظمة الحزب الغالب، والذي هو إمتداد طبيعي لنظام الحزب الواحد أو الخلف الضروري له، يدعم ويؤكد هذا التوجه. فهذا الحزب الغالب الذي سيبحث على مزيد من الشرعية لن يجراً على معارضة رئيس الجمهورية في إختياراته، وذلك حتى في حالة تحقق الأغلبية له. وهذا ما يمكن رئيس الجمهورية من أن يتحرر بسهولة من الأغلبية البرلمانية.

ثانيا/ إختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة إختيار مستقل عن أغلبية الائتلاف:

إن طبيعة الأغلبية التي ينتجها نظام الإنتخابات ونظام الأحزاب المعمول به حالياً "كأغلبية ائتلاف"، تجعل رئيس الجمهورية سيد الموقف في إختياره. فحالة التعايش التي سيفرض بها المجلس الشعبي الوطني إختياره على رئيس الجمهورية، ستكون نادرة الحدوث بسبب هذه الأغلبية الضعيفة والمنعدمة. فالبرلمان لن يعارض هذا التعيين لأن ظروف المعارضة عندنا تختلف كثيراً عن تلك تعرفها الأنظمة ذات ممارسة وتقاليد برلمانية عريقة⁹⁴.

فالمعارضة الحزبية الموحدة والقوية يصعب تحقيقها في ظل النظام الإنتخابي بالتمثيل التناسبي الذي يفتت الحقل السياسي، ويشجع تحقق أغلبية ائتلاف في البرلمان. كما أن هذا النوع من الأغلبية مجرد أغلبية عددية لا تعبر عن قناعة سياسية راسخة، وإنما تكون أغلبية ظرفية لا يمكنها الثبات على موقف بصفة دائمة⁹⁵. كما أن نظام الأحزاب في الدول حديثة

⁹⁴) T.Taleb, Du monocéphalisme de l'Exécutif dans le régime politique algérien, op.cit. p.709. « Le Président peut choisir son Chef du gouvernement hors de la majorité parlementaire. Cela entrainerait certainement le rejet de son programme ».

—M.Benachenhou. in Le Quotidien d'Oran. Du 06/06/1999. « Rien n'empêche le Président de nommer un gouvernement ne comportant aucun membre d'un parti politique quelconque... »

⁹⁵ سعيداني- لوناسي جقيقة، واقع التعددية السياسية في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية العدد 2012، 1 الصفحة 29-7. تعبر عن هذه التعددية بالالفاظ " صورية التعددية السياسية- وهشاشة هذه التعددية" ص 20-21

—إن الواقع العملي يؤكد في الجزائر أن نظام الإنتخاب لا يغير كثيراً من ذهنيات النواب على مستوى البرلمان فعامل الأغلبية عامل حسابي أكثر منه سياسي خاصة في إطار العلاقة بين البرلمان ورئيس الجمهورية. وقد عملت التجربة الدستورية في السنوات الأخيرة وبمناسبة تطبيق نظام الإنتخاب بالتمثيل التناسبي "نظام التحالف الرئاسي" الذي يجمع عدة أحزاب غير متجانسة سياسياً قبلت أن تنشط معاً لإنجاح برنامج رئيس الجمهورية. مما يؤكد أن هذه الأغلبية لا وجود لها وأنها تشكلت حول برنامج رئيس الجمهورية. وأن ليس لها غير هذا الخيار بسبب ارتباط مصيرها بإرادة الرئيس على مستوى البرلمان كما تقررته أحكام المادة 82 من الدستور. وكذلك بسبب الحل الرئاسي المقرر في المادتين 7/84 و 129 من الدستور. فالنواب لن يخاطروا بأي حال من الأحوال بمقاعدهم النيابية، ولهذا جرت العادة على أن تنال برامج الحكومات المتعاقبة الموافقة بصفة آلية وتلقائية. ولذلك فحتى معنى التعايش بين الحكومة والأغلبية البرلمانية نجده مفقوداً في هذه التجربة الدستورية التي تسير في اتجاه واحد. ألا وهو إرضاء رئيس الجمهورية الذي يعتبر السلطة المحورية التي يقوم عليها النظام.

العهد بالديمقراطية لا يمكنها أن تنتج تكتل حزبي قوي و متجانس، كما يحدث في بعض الدول ذات التقاليد الراسخة في التعددية السياسية، وفي حالة خوف رئيس الجمهورية من تحقق أغلبية ائتلاف معارضة يمكنه تفضيل الكفاءة التكنوقراطية على حساب الشخصية الملزمة سياسيا.

وفي الأخير يمكن القول أن "صفة الإخلاص" هي المقياس الذي سيملي إختيار رئيس الجمهورية في كل الحالات⁹⁶، حماية لمركزه السياسي وذلك حتى في حالة تحقق الأغلبية البرلمانية. وسيتجنب في تعامله مع الأغلبية البرلمانية الإنقياد المفرط والمواجهة الزائدة، وأنه سيحافظ على الوئام الضروري في ذلك، والذي يحتاج إليه أكثر بمناسبة إقرار حالة الظروف الإستثنائية وتمديدها إذ يستلزم إنعقاده أخذ رأي رئيسي غرفتي البرلمان.

المطلب الثالث / رئيس الجمهورية مرتبط برأي رئيسي غرفتي البرلمان لإقرار وإنهاء حالة الظروف الإستثنائية

إن من بين الشروط الشكلية التي إشتراطها الدستور لإقرار وإنهاء حالة الظروف الاستثنائية إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. وذلك لحماية حقوق وحريات الأفراد، و لضمان السير العادي للمؤسسات الدستورية وعدم عرقلتها⁹⁷.

وهذه الإستشارة لها أبعادها القانونية و السياسية لا سيما في ظل التعددية السياسية، وبالنظر لما يرتب هذا الإختصاص من آثار هامة و خطيرة على مصير الحقوق و الحريات للأفراد

⁹⁶) B.Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, op.cit. p. 493. « Pour le général de Gaulle, il était essentiel que la personnalité du Premier-Ministre fut la plus proche possible de ses conceptions politiques. Puisque c'était en partie par le choix du Premier-Ministre, qu'il influence la marche des affaires de l'Etat ».

⁹⁷) G.Burdeau, Droit contitutionnel, op.cit. p.643-645. « Le contrôle politique reconnu au Parlement justifie de la place des présidents des deux chambres ainsi que l'organe qui représente le deuxième pouvoir dans l'Etat ». « Il faut distinguer le contrôle politique et le contrôle juridictionnel. S'agissant du contrôle politique, la constitution prévoit que dès la mise en vigueur de l'article 16, le Parlement se réunit de plein droit. Il a donc la possibilité d'ouvrir un débat sur cette décision du Président de la République. Contrairement à ce qu'on croit parfois, ce contrôle n'est nullement dépourvu de sanction. Le Président est en effet responsable en cas de Haute Trahison. On doit se rappeler que ce crime ne fait pas l'objet d'aucune définition légale ou constitutionnelle et que, dès lors, il est loisible au Parlement de considérer que les conditions pour mettre en vigueur l'article 16 n'étaient pas véritablement réunies et que la décision du Président de mettre en vigueur l'article 16 dans ces conditions est constitutive de ce crime. L'accusation pourrait alors être votée et le Président traduit devant la Haute Cour ».

فقد أحيط ببعض الضوابط الإجرائية الضرورية. كما أن الوضع السياسي قد يفرض عليه أخذ رأي الأغلبية على مستوى البرلمان خاصة إذا كانت الأغلبية هذه لا تشاركه دائماً الرأي في إختياراته السياسية.

فالبعد السياسي لهذا الإجراء يعني طلب رئيس الجمهورية تدعيم سلطته بموقف نواب الشعب(الفرع الاول). كما أن ذلك من شأنه أن يعزز إختصاص البرلمان كهيئة سيادية (الفرع الثاني)، بأن يساهم إلى جانب رئيس الجمهورية في إنجاح قرار هذا الأخير. لا شك أن ربط سلطة رئيس الجمهورية في تمديد حالة الحصار والطوارئ وحالة الظروف الإستثنائية بإستشارة رئيسي غرفتي البرلمان، يوحى إلى وجود رغبة لدى المؤسس لتقييد سلطته ومنعه من إتخاذ القرار بمفرده في هذه الظروف الإستثنائية، و رغبة ضبط هذه الشرعية الإستثنائية في قالب إجرائي.

الفرع الأول/ إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان دعم لموقف رئيس الجمهورية

إن أخذ رأي البرلمان لإقرار وتمديد حالة الحصار والطوارئ وحالة الظروف الإستثنائية له بعد قانوني، ولهذا ضبط هذا التصرف ووضع في قالب إجرائي. فإذا كان لهذه الإستشارة أهمية وإعتبار من الناحية الإجرائية، فهل سيكون لها نفس الوزن من الناحية السياسية؟ إن الإختصاص في هذا المجال أصلاً يعود لرئيس الجمهورية، وهذا ما يجعل الإستشارة مجرد إجراء يستفاد منه الإعلام والتبليغ، أو تدعيم رئيس الجمهورية في موقفه في حالة تحقق القناعة لديه حول ضرورة اللجوء إلى هذه الظروف الإستثنائية أو إستمرار العمل بها.

أولاً/ الإستشارة إعلام وتبليغ:

إن الإستشارة التي يفرضها الدستور بمناسبة إقرار حالي الحصار والطوارئ و تمديدهما، قد تكون حقيقتها مجرد أخذ رأي يفيد الإعلام والتبليغ. كما يمكن إدخالها ضمن المجاملة السياسية الواجبة لتقدير رئيسي غرفتي البرلمان، بصفتهما شخصيتان بارزتين في النظام،

وتقدير المؤسسات الدستورية التي يمثلونها. وهذا لن يغير من قيمة هذا الإجراء شيئاً وإنما يشرف فقط صاحب الحق، و يجعله مجرد إجراء يفيد الإستشارة لا غير⁹⁸.

لأن الأصل كما يؤكد الفقه الدستوري ورغم الاختلاف الموجود في هذا الشأن أن صاحب الاختصاص في التدخل هو رئيس السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية، إذ الحكم يعني التدخل وليس المداولة. ولهذا كانت الإستشارة مجرد إجراء شكلي لا يؤثر على قرار وإرادة رئيس الجمهورية، بحجة عدم مسؤوليته أمام إحدى الغرفتين ولأنه غير ملزم بهذا الرأي⁹⁹.

فبصفته حامي الحقوق والحريات وحامي الدستور، أرجع إليه المؤسس أمر البت في هذه المسألة بصفة سيادية. فهو يلجأ إلى هذه الإستشارة لإستكمال الشرط الإجرائي الذي قيده به المؤسس. إذ أن صحة الإجراء من الناحية القانونية، تقتضي عليه الإتيان بهذه الأستشارة التي أريد منها أن تكون قيداً شكلياً يضمن حماية حقوق وحريات المواطن.

وتبقى الضمانة الحقيقية لهذه الحقوق وحمايتها الفعلية مسندة إلى القضاء الإداري، وبالتحديد إلى مجلس الدولة الذي يفحص كل القرارات التي تتخذها الإدارة في هذه الظروف. وقد إنتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى القول أن نظرية أعمال الضرورة لا تنتهي إلى هدم مبدأ المشروعية نهائياً في الظروف الإستثنائية، وإنما تستبدلها بمشروعية إستثنائية

⁹⁸) T.Taleb, Du monoclisme de l'Exécutif dans le régime politique algérien, op.cit. p.747. «Il va de soi que dans le cadre d'un fonctionnement harmonieux des institutions, tous ces organes seront consultés et entendus. Mais ces dispositions signifient que le Président de la République peut faire prévaloir la lettre de la Constitution face à la prétention, d'un quelconque organe de prendre, dans ce domaine, une part que ne lui reconnaît pas expressément la Constitution. Il peut, aussi et dans le plus strict respect de la Constitution, s'en tenir à la lettre de celle-ci et, par exemple, entendre un organe dans pareille forme d'intervention est, prévue, alors même que sa décision finale est déjà prise, au fond de lui-même ».

⁹⁹) G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.641. « La Constitution ne dit pas mot (quant à l'appréciation des faits) mais la logique de la situation implique évidemment que cette appréciation appartient à celui qui est appelé à en tirer les conséquences, c'est-à-dire au Président de la République. Ils'agit là, pratiquement, d'une compétence discrétionnaire car, si l'évaluation du danger couru par l'intégrité du territoire peut s'imposer par des considérations objectives, il n'en va pas de même d'une menace pour les institutions. Et de même on imagine aisément des hypothèses dans lesquelles l'interruption du fonctionnement des pouvoirs publics pourrait prêter à des interprétations divergentes ».

ملائمة من نفس النوع ومن نفس الطبيعة. وتبعاً لذلك يتأكد القاضي الإداري من أن كل تصرف تجريه الإدارة في الظروف الإستثنائية محقق لشروطه¹⁰⁰.

ثانياً/ الإستشارة قيد شكلي لحماية حقوق وحرّيات المواطن:

في كل الأنظمة السياسية في العالم تمنح إختصاص التشريع في القواعد المتعلقة بالحقوق والحرّيات الأساسية للمواطن للبرلمان. ويستتبع ذلك بالمقابل ضمان الحق للبرلمان في ممارسة رقابة حول هذا الإختصاص، بأن يكون له حق المتابعة الذي يحفظ به هذا الحق بكل الإجراءات الممكنة. كما تستوجب عليه صفة المشرع الأصلي فيما يخص نظام الحرّيات والحقوق العامة والفردية¹⁰¹.

ولهذا الغرض قيد المؤسس الجزائري رئيس الجمهورية في إستغلاله سلطة إقرار حالة الظروف الإستثنائية، بإستشارة رئيسي غرفتي البرلمان كضمانة لمنع تجاوزات وإعتداءات السلطة التنفيذية على حقوق وحرّيات الأفراد. إن هذا التقييد بشروط شكلية إنما يفيد معالجة الوضع من قبل رئيس الجمهورية في إطار السير العادي للمؤسسات الدستورية مع ضمان حقوق وحرّيات المواطن الأساسية¹⁰². فهذا الإجراء الشكلي سيساعد رئيس الجمهورية في معالجة الوضع بشيء من الرزانة والترث على الأقل والذي يشكل أدنى التقييد لإرادته السياسية. أما في حالة تشبث رئيس الجمهورية بسلطته فله كامل الإختصاص في ذلك. لكن البرلمان يمكنه فرض رأيه بمناسبة تمديد هذه الحالة لمدة أطول وهذا ما يعني إجباره على رفع هذه الحالة بعد إنتهاء المدة المقررة لها، فالإستشارة هنا تعزز إختصاص الهيئة التشريعية حقيقة حتى تظهر كهيئة سيادية.

¹⁰⁰ (باية سكاكني. إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية في ظل الظروف الإستثنائية. المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية. العدد 1 السنة 2009 الصفحة 35-52."متى توفرت ثلاثة شروط هي: 1-قيام ظرف قهري أو طارئ. 2- أن تتوفر لدى السلطات مصلحة جدية ومحقة أثناء تصرفها. 3- وأخيراً أن يقدر مدى المشروعية لهذا التصرف طبقاً للظروف الإستثنائية نفسها).

¹⁰¹ (لازال هذا الإختصاص معترفاً به للبرلمان في الدساتير الحديثة التي ظهرت بعد الستينات كالدستور الجزائري لسنة 1996، المادة 1/122).

¹⁰² G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.641. «En plus des conditions objectives telles que citées plus haut le Président de la République doit satisfaire « de prendre conseil » c'est-à-dire « après consultation officielle des présidents des deux Assemblées du Premier-Ministre que du Conseil constitutionnel ». Ce qui rend l'exercice des pouvoirs exceptionnels soumis à des conditions de formes susceptibles d'aider dans la réflexion de l'opportunité de leurs mises en œuvre, sinon d'assurer quelques garanties d'un retour à la situation ordinaire dès que possible ».

الفرع الثاني / الإستشارة تعزيز لإختصاص الهيئة التشريعية كهيئة سيادية

إن هذه الاستشارة كما تقدم لا تقتصر على تدعيم رئيس الجمهورية في موقفه، فهي كذلك مناسبة لأخذ رأي البرلمان ككل لأن إشتراط إجتماع هذا الأخير عند إقرار حالة الظروف الإستثنائية، قد لا يعني فقط إعلام أعضاء البرلمان وإنما كذلك إشراكهم في الرأي.

أولاً/ الإستشارة أخذ لرأي البرلمان:

إذا كانت الإستشارة لإقرار حالي الحصار والطوارئ تستهدف إعلام النواب وإخبارهم فإن الإستشارة لإقرار الحالة الإستثنائية تعني أخذ رأي البرلمان. وهو قد لا يستهدف فقط إبلاغ البرلمان وأعضائه وإنما الإستئناس برأي النواب في هذه المسألة الهامة. وهذا ما يعزز دور البرلمان كهيئة سيادية وبوجوب الرجوع إلى رأي أعضاء البرلمان الذين قد يعبرون عن رأي مغاير لرئيس الجمهورية قد لا يتجاهله هذا الأخير، إما تقديراً لهذه الهيئة أو حماية للإنسجام الضروري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

فالبعد السياسي لهذه الإستشارة و بالخصوص في ظل نظام التعددية السياسية قد يعني إحترام رأي الأغلبية على مستوى البرلمان متى وجدت لكون الحق الأصلي في حماية الحريات والحقوق يعود لنواب البرلمان، ولهذا كان لمعنى الإستشارة في حالة الظروف الإستثنائية بعد أخر غير الإستشارة المحضة. فقد حرص المؤسس الجزائري على ضبط هذه الحالة بإشتراط إجتماع البرلمان وجوبا وذلك لضمان الرقابة والمتابعة الدائمة¹⁰³، والذي يمكن أن يفسر على أنه إحترام لرأي المعارضة داخل البرلمان خاصة في حالة التعايش،

¹⁰³) G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.645. « La Constitution prévoit que dès la mise en œuvre de l'article 16 et d'un pouvoir exceptionnel, le Parlement se réunit de plein droit. Ce qui signifie que ce dernier peut toujours ouvrir un débat sur la décision du Président de la République quant à son opportunité. Et cela peut bien donner lieu à une sanction à l'encontre du Président de la République qui est tenu pour responsable de haute trahison ».

صبري محمد السنوسي. الدور السياسي للبرلمان في مصر (دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة) دار النهضة العربية القاهرة 2006- الصفحات 69-79. "وفي الكويت تنص المادة 69 من الدستور على ما يلي (يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون و بالإجراءات المنصوص عليها فيه. ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم يعرض على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية للبت في مصير الحكم العرفي وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في إجتماع له. ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء. وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة بالشروط السابقة كل 3 أشهر).

التي هي مجرد فرضية نظرية وخيالية في الوقت الحاضر، إما بسبب التعددية السياسية الصورية أو بسبب نظام الانتخاب الذي لا يمكن تحقيق هذه الاغلبية كما سبق الإشارة إليه.

ثانيا/ الإستشارة دليل إحترام رأي المعارضة:

إن امكانية تمديد حالي الحصار والطوارئ تكون معلقة ومرهونة بإرادة النواب، لأن موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه يعد قيد هام في هذه الحالة. فرئيس الجمهورية لايفرد هنا بحق تقدير ضرورة تمديد حالي الحصاروالطوارئ، لأن للبرلمان إمكانية الاعتراض وعدم الإستجابة لطلب رئيس الجمهورية¹⁰⁴. وهذا ما سيقوده إلى تفادي الخلاف مع المعارضة متى وجدت على مستوى البرلمان وإحترام رأيها.

وقد تكون المعارضة معارضة مبدأ، وليس بالضرورة معارضة سياسية حزبية، أي أنها تعبير عن موقف بعيدا عن توجيه الحزب. كما يمكن أن تكون داخلية للأغلبية أو تجمع شخصيات من أحزاب ذات توجهات متباينة تتحول إلى معارضة ظرفية، تعمل على حماية إختصاص البرلمان في مسألة تقدير إستمرارية أو إنهاء الحالة الإستثنائية.

كما تفترض المعارضة بمناسبة حالة التعايش التي هي مستبعدة الحدوث حاليا، بسبب عدم نضوج تعددية سياسية حقيقية، وعدم تطور التقاليد البرلمانية. وأن ضعف البرلمان لايرجع فقط لطبيعة التنظيم السياسي للسلطة الذي يجعله في المرتبة الثانية، وإنما يفسره نقص المستوى الثقافي في التركيبة البشرية له الذي ينعكس سلبا على نوع الأداء البرلماني.

¹⁰⁴ عقيلة خرباشي. العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 84. " ولقد قدم نواب المجلس الشعبي الوطني إقتراح قانون يتضمن رفع حالة الطوارئ وأحيل على لجنة الدفاع الوطني قصد دراسته بتاريخ 1998/05/17 وعقدت اللجنة لهذا 4 إجتماعات أفضت إلى أن تقدير الظروف الملائمة لإقرار حالة الطوارئ أو رفعها من صلاحيات رئيس الجمهورية لاغير وأن أي تدخل في هذه الصلاحيات من جانب البرلمان يعد تعديا صارخا على صلاحيات رئيس الجمهورية، وهو رأي نراه مقبولا إحتراما لقاعدة توازي الأشكال، أي الإجراء المنشئ هو نفسه الإجراء المنهي، ولهذا إقترحت اللجنة على النواب رفض إقتراح القانون المتضمن رفع حالة الطوارئ. وفعلا صوت النواب على رفض الإقتراح في جانفي 1999. وبقيت حالة الطوارئ نافذة لمدة زمنية أخرى وحتى عندما رفعت مؤخرا إستبقت كثيرا من القيود بموجب القانون الذي أنهى العمل بهذه الظروف. وقد أكد رئيس الحكومة احمد اويحيى في تاريخ سابق أن الإبقاء على حالة الطوارئ ليس إختيار بل هو ضرورة حتمية مرددا إلى الإرهاب. (مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 58 بتاريخ 15 افريل 1998).

- ججقة لونساي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون. جامعة مولود معمري تيزي وزو 2007-2008 الصفحة 262. " إن التجربة الجزائرية لم تحترم فيها الإجراءات الخاصة بتمديد حالة الطوارئ التي إستمر العمل بها سنين عديدة ابتداء من 1992/02/09".

كما أن إشتراط إجتماع البرلمان وجوبا بمناسبة قيام هذه الحالة إنما يقصد منه ضمان إشراك السلطة التشريعية في متابعة الحالة الإستثنائية بوصفها السلطة السيادية الثانية إلى جانب رئيس الجمهورية¹⁰⁵.

فالمؤسس هنا يؤمن التوازن من خلال فرض المتابعة على رئيس الجمهورية أثناء ممارسته للسلطات الإستثنائية، ذلك أن هذه الرقابة ستخفف لا محالة من مخاطر إنفراد رئيس الجمهورية بالسلطة الإستثنائية المهددة لحريات الأفراد. إن إشراك البرلمان في تقدير حالة الظروف الإستثنائية ولو بصفة شكلية ومنحه حق رقابة الظروف الخاصة بالسلطات الإستثنائية، وحق تتبع كيفية إستغلالها من قبل رئيس الجمهورية، يؤكد أن المؤسس قد أقر بالطابع السيادي للسلطة التشريعية وبإستقلالها، و هذا ما يجعله يتفق مع فرضية التوازن المؤسس في المجال التشريعي المقرر بواسطة آليات قانونية مناسبة لذلك.

¹⁰⁵ صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، المرجع السابق الصفحة 72. "ويذهب المؤسس الفرنسي الى عدم جواز استمرار حالة الطوارئ اكثر من 12 يوما الا بعد موافقة البرلمان" وهو ان سمح للرئيس بالتدخل لاعلان حالة الطوارئ فانه يوجب عليه الرجوع الى البرلمان بعد ذلك لاختذ موافقة البرلمان اذا اراد الاستمرار في ممارسة السلطات الاستثنائية. اما المؤسس المصري فهو يجعل من شرط عرض قرار الاعلان لهذه الحالة خلال 15 يوما وفي حالة حل المجلس يعرض على المجلس الجديد في اول اجتماع له كما اشترط عدم مدها ايضا الا بموافقة مجلس الشعب. وتعتبر حالة الطوارئ منهيّة في حالة عدم عرضها او عرضها مع عدم اقرارها من قبل البرلمان". ويقترب المؤسس الجزائري هنا من المؤسسين الفرنسي والمصري اذ جعل تمديد حالة الطوارئ والحصار لمدة معينة معلقة على موافقة البرلمان بينما ترك مسألة المدة ليحددها القانون الماد 2/86 من دستور 1989 والمادة 2/91 من دستور 1996).

الفصل الثاني/ التوازن المؤسس في المجال التشريعي

إن التوازن المؤسس للسلطة التشريعية يتحقق لها بمظهره السلبي والإيجابي، وهذا ما يسمح بتأكيد إستقلالية هذه الهيئة عن غيرها من الهيئات أو السلطات، وإظهار مكانتها ودورها في النظام الدستوري وحجم تأثيرها. كما أنه يساعد على إظهار تفاعل مركزها مع غيرها من السلطات، من خلال طبيعة العلاقة أو الرابطة التي تربطها بغيرها. وكذا أظهار نطاق نفوذها وقوتها بهذا المركز، للتأثير على السلطة المقابلة أو التأثير بها (بالسلطة المقابلة).

إن التوازن المقرر للسلطة التشريعية له أهمية كبيرة، لأنه يعيدنا إلى أصل التوازن كما ظهر في إنجلترا في القرن الثامن عشر، عندما "إعتمد مبدأ أشراك جميع السلطات في إعداد القانون". وقد كان التخوف من الإستبداد بالسلطة، يدفع بالقوى السياسية والاجتماعية آنذاك إلى حماية مصالحها، من جراء تعسف القوانين الجائرة التي ترفع من قيمة الضرائب الواجبة الدفع بإستمرار.

ولهذا كان الإختصاص التشريعي (ولا يزال) مركز الإهتمام عند النخب السياسية، لإن أساس كل تغيير سلمي، منشأ المنظومة القانونية التي توجه بها السياسات والمجتمعات، وترسم بها الحقوق وترفع بها المظالم. وقد كانت أول الثورات التي قادها النبلاء في إنجلترا تتجه في هذا الإتجاه، الذي يسعى إلى إرساء نوع من التوازن بين الفئات الاجتماعية. وقد كان نفس الوضع معروفا في فرنسا قبل الثورة بقرن أو أكثر، إذ أرجع البعض مسألة حماية التوازن إلى انصار الملكية أمثال جان بودان، الذي مهد بنظرية السيادة إلى حماية هذا التوازن¹⁰⁶.

¹⁰⁶) Denis. Richet, La France Moderne L'esprit des Institutions, éd Flammarion, Paris 1973, p.45-46 « Pour Bodin la souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle de la République. Comme elle est indivisible, la souveraineté ne peut appartenir qu'au Roi. En France la souveraineté appartenait au Roi et ne pouvait être partagée ...la monarchie comporte trois formes de gouvernement. La tyrannie qui méprise les lois naturelles et divines. La monarchie despotique qui respecte les lois mais empiète sur la propriété des sujets. Et la monarchie « royale » ou légitime, qui obéit aux lois divines et naturelles et humaines et laisse la liberté et la propriété des biens à chacun...De Bodin l'on a fait le

فقد عرف الإختصاص التشريعي صراعا (بين الملك والبرلمانات في فرنسا في القرن 17) شبيه بالصراع الذي كان معروفا في إنجلترا قبل الثورة. حيث أصبحت البرلمانات التي تمثل محاكم إستئناف، تنازع الملك بمناسبة تطبيق المراسيم الملكية بحجة أن لها الحق مشاركة الملك في الإختصاص التشريعي، حتى وإن كان الملك يرفض إقتسام هذا الإختصاص مع غيره¹⁰⁷. لكن واقع العمل جعله يقتسم هذا الإختصاص التشريعي بسبب مرور التشريع بعدة مراحل ، تجعله عرضة للتنافس من قبل الجهات المشاركة في إنجازه، وأن المشاركة تعني تدخل أكثر من جهة أو هيئة. والذي يشكل مناسبة لكل متدخل في العمل التشريعي من فرض طريقة عمله وتوجهه، والتعبير عن مساهمته الفعلية ودرجة نفوذه في نطاق إحدى المراحل من إنجاز العمل التشريعي.

فقد كان لسلطة التسجيل(التي تشابه في يومنا الإصدار والنشر) التي تملكها البرلمانات مثلا في فرنسا قبل الثورة أثارا بالغة، جعلتها تقوم مقام السلطة المعرقة للإصلاحات الإدارية التي أرادها الملك¹⁰⁸.

وتعتبر سلطة التشريع أكثر السلطات عرضة للتنافس بسبب طبيعة العمل التشريعي الذي يتفرع لأكثر من إجراء. ولذلك يفسر عدم تملك البرلمان لجميع (الآليات) أو الإجراءات التي تسمح له بإنجاز التشريع يؤدي الى التشكيك في مدى تحقق التخصص الوظيفي للجهاز.

hérald le plus pur de l'absolutisme le plus radical. Je pense, avec Pierre Mesnard, qu'il a été surtout un théoricien de l'équilibre, soucieux, tout en affirmant rigoureusement la souveraineté des limites de son exercice »

¹⁰⁷) D. Richet, La France Moderne L'esprit des Institutions, op.cit. p.31-33. « La confection d'une loi mérite quelque éclaircissement. Initiative, préparation, rédaction, et enfin enregistrement : ce sont autant d'étapes nécessaires. L'initiative, théoriquement, ressort du domaine exclusif du roi. En fait la plus part des grandes ordonnances viennent des hauts commis de l'Etat. La préparation du texte revenait à une section du Conseil du Roi. Rédiger et sceller l'acte étaient l'œuvre de la chancellerie. Enfin, une fois scellés, les actes devaient être adressés aux Parlements pour être enregistrés et publiés. C'est ici que se pose le problème débattu du rôle législatif des Parlements. » « Sans doute sur le plan des principes, les Rois de France n'ont jamais accepté que les parlements participent en aucune manière au pouvoir législatif... » « C'est à moi seul qu'appartient le pouvoir législatif sans dépendance et sans partage le rappelait Louis xv en 1766, lors de la séance de flagellation ». En fait cependant les parlementaires intervenaient par plusieurs biais dans les opérations législatives. Trois occasions leur étaient offertes : l'enregistrement, les arrêts de règlement et les jugements d'équité ».

¹⁰⁸) D. Richet, op.cit. p.32. « Sur le plan pratique, lors de l'enregistrement de l'ordonnance, le texte était publié à l'audience du parlement et transcrit dans des registres spéciaux. A cette occasion, les conseillers avaient le devoir de vérifier la légalité, l'opportunité, ou l'équité de la mesure prise ». Ce qui permettait une certaine opposition qui devenait gênante pour le Roi ».

وقد يتقرر للبرلمان الإستقلال العضوي أي التوازن السلبي، الذي يختلف عن التوازن الإيجابي، بسبب إختلافات منطلق كل منها. لأن التوازن الإيجابي المقصود منه هو تقسيم وتوزيع الإختصاص الواحد على عدة جهات أو أجهزة جزئية وهذه التجزئة للإختصاص التشريعي في النظام الانجليزي هي مضمون التوازن الإيجابي الذي عبر عنه الفقه تارة بعبارة التعاون (الذي يعني كذلك المشاركة) وتارة بعبارة التوازن بسبب وسائل التأثير الناتجة عن علاقة التعاون¹⁰⁹، والرقابة الناتجة عن هذا التقسيم للإختصاص التشريعي¹¹⁰.

إن الإستقلال العضوي هو المقصود من التوازن السلبي المقرر للسلطة التشريعية، وهو الذي يسعى المؤسس إلى إرسائه أحيانا، وبدرجات متفاوتة من أجل إظهار قوة السلطة التشريعية وإستقلالها ووحدتها(المبحث الاول).

أما التخصص الوظيفي الذي قصدنا به التوازن الإيجابي(المبحث الثاني)، فهو شكل آخر من التوازن الذي قد يتحقق بواسطة التعاون والمشاركة أحيانا وبوسطة وسائل التأثير والرقابة والتوجيه أحيانا أخرى، التي تمنح للهيئة التشريعية إما لحماية حدود إختصاصها أو للتأثير على السلطة الأخرى في نطاق هذا الإختصاص.

¹⁰⁹) M.Troper, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, L.G.D.J.- Paris1980 p.121-122. « Pour tous les écrivains politiques du 18^{ème} siècle, le principal problème, celui dont découle tous les autres, est celui de l'autorité législative. Le pouvoir législatif doit donc être partagé entre plusieurs organes qui se feront mutuellement contrepoids ».

¹¹⁰) G. Bergeron, Fonctionnement de l'Etat, op.cit. p.299. « Les rapports de contrôle (interfonctionnels) gouvernemental-législatif et vice-versa (inter G↔L) apparaissent les plus décisifs des rapports d'interfonctionnalité. Ce sont, depuis Locke et Montesquieu en particulier, ceux dont l'étude a toujours été privilégiée par les publicistes ».

المبحث الأول/ التوازن السلبي المقرر للسلطة التشريعية

إن التوازن السلبي المقرر للسلطة التشريعية، إنما يعني ظهور و وجود السلطة التشريعية كهيئة ودوامها أو إستمراريتها، وفق نظام يضمن لها الإستقلال من حيث المنشأ ومن حيث الإنهاء¹¹¹. ولقد منح الدستور للبرلمان وأعضائه إستقلالاً من حيث المنشأ، يؤكد المكانة السيادية والقيمة التمثيلية والديمقراطية لهذه الهيئة، التي تعتبر السلطة الثانية في النظام بعد سلطة رئيس الجمهورية. و تبقى درجة الإستقلال من حيث المآل ونهاية العهدة لهذه الهيئة دون الإستقلال المعترف به لرئيس الجمهورية.

ونجد عدة أحكام في الدستور وفي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تؤكد أحيانا جزئية الإستقلال التي يتمتع بها البرلمان، بسبب ربط مصير إحدى غرفتيه بإرادة رئيس الجمهورية، في بعض الأحيان ألا وهي حالة الحل الرئاسي. وهذا الوضع في حد ذاته كاف للتعبير على فقدان التوازن قانونيا، كما سيأتي بيانه في حينه.

لكننا سنعتبر أن ذلك يندرج ضمن الإجراءات الإستثنائية، التي لا يرجع إليها رئيس الجمهورية بصفة آلية، حتى لا نشكك في التوازن المقام بصفة أولية. و إن كان لا يوجد ما يمنع الرئيس إستغلال هذا الحق، وأن حدوثه في الواقع ممكن. إذ لا يوجد في القانون أي قيد من الناحية الإجرائية يقيد رئيس الجمهورية لمباشرة هذا الحق، إلا إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني في المسألة. ولم يشر القانون إلى الآثار التي ترتبها الإستشارة، بأن يقضي مثلا أن عدم قبول رئيس المجلس الشعبي الوطني، سيوقف الإجراء أو سيعطل مفعوله.

وفي الحقيقة أن نظام النيابة وما ينتج عنه من وكالة عامة، يخول البرلمان كهيئة حق التصرف مكان هيئة الناخبين ولحسابهم. وهذا ما يعرف بالتمثيل السياسي أيضا، الذي تعمل به أنظمة الديمقراطية النيابية، والذي يتجسد عمليا من خلال نظام الإنتخاب.

¹¹¹ فالأصل إذا هو الإستقلال والإستثناء هي التبعية أحيانا لرئيس الجمهورية كما تؤكد المواد 101 و102 و107 و108 و109 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

وبعد تعميم نظام الإقتراع العام المباشر وتعميم نظام الوكالة العامة للبرلمان، أصبح نواب البرلمان يمثلون الشعب في مجموعه، وليس الدائرة الانتخابية التي يتبعونها. وهذا ما يضمن الشرعية الانتخابية لنواب البرلمان كأساس للتوازن (المطلب الأول)، ويسمح للبرلمان بالظهور بصفة السلطة السيادية الثانية إلى جانب رئيس الجمهورية (المطلب الثاني)، وكسلطة تتمتع بشرعية إنتخابية مشابهة لشرعية هذا الأخير.

المطلب الأول / الشرعية الانتخابية لنواب البرلمان أساس التوازن

لقد كان البرلمان في النظام السياسي الجزائري في ظل التجارب السابقة يتكون من غرفة واحدة، ينتخب أعضائها عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري. في حين يقضي الدستور الحالي أن البرلمان يتكون من غرفتين¹¹². ومع ذلك فإن الوضع لم يتغير بالنسبة للغرفة الأولى المسماة بالمجلس الشعبي الوطني. وأن الجديد يخص فقط الغرفة الثانية المستحدثة في الدستور الحالي، والتي أطلق عليها تسمية "مجلس الأمة".

فهذا المجلس الجديد على خلاف الغرفة الأولى ينتخب ثلثي أعضائه عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية. بينما يعين نيس الجمهورية الثلث الأخير الباقي من بين الكفاءات الوطنية في مختلف المجالات.

فمجلس الأمة بهذا الصيغة الانتخابية يحقق التمثيل الإقليمي¹¹³، كما ذهبت إليه معظم الأنظمة التي تعمل بنظام الغرفتين.

وقد كانت هذه الغرفة الثانية أو العليا (كما يسميها الكثير بسبب تكوينتها البشرية) هي الغرفة التي كان يركز عليها كل مؤسس يتبنى نظام إزدواجية الغرف في البرلمان لضمان التوازن.

¹¹² المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

¹¹³ B.Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, op.cit., p.278. La constiution espagnole de 1978, inspirée de la constitution française fait du Sénat « une chambre de la représentation territoriale »

-G.Bergeron, Fonctionnement de l'Etat, op.cit. p.256-258. « Les chambres hautes démocratiques se divisant en chambres hautes corporatistes et en chambres hautes politiques ».

فمنذ البداية إعتبرها كثير من المؤسسين على أنها مركز التوازن بسبب وضعها ونطاق إختصاصها أحيانا أخرى، فقد ذهب المؤسس الأمريكي إلى جعلها غرفة مراقبة للعمل التشريعي وللعمل التنفيذي، بإعتباره يشارك رئيس الجمهورية في بعض الإختصاصات السيادية¹¹⁴، وذلك بسبب تمثيله المتميز كحامي لأختصاصات الولايات. أو أن يذهب الى جعلها غرفة مشاركة في العمل التشريعي، تساعد على منع المجابهة المباشرة للغرفة التشريعية السفلى مع رئيس الجمهورية، كما فعل ذلك المؤسس الفرنسي.

و لذلك كانت الشرعية الإنتخابية تشكل هي الأخرى أساسا للتوازن بسبب ضبط هذه الشرعية وربطها بالتوازن الإجتماعي، الذي كان في البداية مبرر هذه الإزدواجية في الغرف. وبعد ظهور الأحزاب السياسية في القرن التاسع عشر¹¹⁵، أصبح البرلمان بغرفتيه فضلا على أنه يتشكل من نواب منتخبين(الفرع الاول)، يجمع بين تمثيل الشعب والتعددية السياسية(الفرع الثاني).

¹¹⁴) G.Bergeron, Fonctionnement de l'Etat, op.cit. p. 256. « Duverger en propose la classification suivante.1°chambres hautes fédérales « sera l'image de l'unité de l'Etat fédéral ».2° chambres hautes autocratiques « le bicaméralisme est alors un moyen de résister à la démocratie ».3°chambres hautes démocratiques « les chambres politiques (subdivisions) ont pour but de palier aux inconvénients du monocaméralisme en jouant un rôle de contrepoids vis-à-vis de la chambre basse ».

¹¹⁵) B. Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, op.cit. p.206.

الفرع الأول/ البرلمان مشكل من نواب منتخبين

إن الإعراف بالصفة النيابية للمجالس البرلمانية، والذي تحقق منذ الإطاحة بنظام الحكم الملكي المطلق في نهاية القرن السابع عشر، يعد من المسلمات التي لا تحتاج إلى تأكيدها. و أما المجالس البرلمانية الحديثة وإن تأسست في ظل ظروف مختلفة عن تلك التي عرفتھا المجالس التقليدية، فتعتبر الوارثة لهذه الصفة النيابية.

و البرلمان الجزائري الذي ينتمي إلى هذه المجالس الحديثة، يتحقق له هذا الوصف، فهو الهيئة النيابية التي تمثل الشعب والأمة بموجب أحكام الدستور، وبموجب الشرعية الانتخابية التي يحوزها أعضائه، وأنه الهيئة النيابية التي تعبر عن إرادة الشعب. ولذلك كفل الدستور لأعضائه الحصانة النيابية لضمان وتدعيم إستقلالهم أكثر، وكذا تحقيق نوع من الثبات والإستقرار للعهد النيابية. ولذلك تظهر أهمية نهاية العهد بالطريقة العادية التي تشكل الضمانة الأخرى لإستقلال النواب.

أولا/ شروط نواب البرلمان الانتخابية ضمانة لإستقلالهم:

إن إنتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وشروط قابليتهم للإنتخاب وحالات التنافي كما يحددها القانون الإنتخابي الحالي، تشكل إحدى الضمانات لإستقلالهم وإستقلال مؤسسة البرلمان¹¹⁶. وقد أحاط القانون الشرعية الانتخابية لنواب البرلمان ببعض الشروط التي تحميهم من الوقوع في حالة من حالات التبعية. وذلك حتى يتسنى لهم القيام بمهامهم بعيدا عن التأثيرات الخارجية، التي ستشكل في مصداقية قرارهم أو قناعتهم.

وبالإضافة إلى ذلك منعت حالات التنافي مع وظائف إدارية التي قررھا القانون السماح لأشخاص غير مؤهلين أدبيا وسياسيا من الدخول إلى هذه المؤسسة، لضمان إستمرارية نفوذ الإدارة على مستوى البرلمان. و هذا ما يجعل النائب يتفرغ لمهمته ويتعد عن المؤثرات السيكلوجية والمادية أو العملية، التي تضعف من همته وقوته في خدمة الشعب.

¹¹⁶ المادة 106 من القانون العضوي رقم 97-07 المعدل والمتمم، المتضمن قانون الإنتخابات الصادر بتاريخ 1997/03/06، و المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 12-01 بتاريخ 12 يناير 2012 الجريدة الرسمية رقم

لقد ميز القانون بين حالات عدم القابلية للترشح، وحالات التنافي مع مهمة التمثيل. **أ/ حالة عدم القابلية للترشح:** يمنع الأشخاص الذين مارسوا وظائف معينة من الترشح في نطاق دائرة عملهم لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في تلك الدائرة. وذلك لتحقيق إستقلالهم وإستبعاد تأثير هذا المركز بسبب قربهم من الإدارة، وكذلك إستبعاد كل إستغلال للنفوذ بسبب محيطه الوظيفي القريب منه زمنا ومكانا. أما إذا غير من مكان إقامته خارج هذه الدائرة وأبتعد عن هذا المحيط الوظيفي، فلا مانع أن يترشح إذ يتساوى مع غيره من المترشحين. إذ العبرة من وضع هذا الشرط هو قطع كل علاقات التأثير السلبي أو الإيجابي على المترشح، وتحقيق المساواة بين المترشحين ومنع حدوث حالات إستغلال النفوذ الذي يشوه العملية الإنتخابية.

ب/ حالات التنافي¹¹⁷: إن الفوز في الإنتخابات التشريعية يجبر الفائز أن يتخلى خلال الشهر الموالي للإنتخابات على الوظيفة أو النشاط الذي كان يشغله قبل الإنتخابات. كما أن إعتداد المشرع لقاعدة الإنتداب، قد جعل من النائب الذي أثبتت صحة عضويته في حالة إنتداب قانوني¹¹⁸.

وأن تقرير حالة الإنتداب للنائب ما هي إلا نتيجة لإعتداد مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما سيمكنه من التفرغ كليا وبصفة دائمة لنيابته، ويبعده على كل المؤثرات. فالنيابة تنتافي وممارسة الوظائف المأجورة.

والقانون الأساسي للنائب يمنحه تعويضا يكفيه لمواجهة متطلبات حياته اليومية، ويضمن له كرامة العيش في إطمئنان. وهو ما يكفله كذلك إستقلالا ماليا يمنعه من التعرض للضغط

¹¹⁷ سعيد بوشعير النظام السياسي الجزائري، دار الهدى الجزائر 1990 الصفحة 326.

- المادة 3 من القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 يناير 2012. يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية. (مجلة الوسيط العدد 09. وهي دورية تصدر عن وزارة العلاقة مع البرلمان (ملحق).

¹¹⁸ المادة 105 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

- سعيد بوشعير المرجع السابق الصفحة 326.

- وفي النظام الفرنسي فإن القانون العضوي المنظم لقانون النائب ابتداء من 2000/04/05. قد إستبقى على سبيل الإستثناء إمكانية الجمع بين مهمة النائب مع تولي منصب رئيس المجلس البلدي. وهذا يعتبر نوع من التداخل بين عضوية البرلمان والسلطة التنفيذية المحلية (وإن كانت في الحقيقة لا تؤثر على إستقلالية النائب بإعتبارها وظيفة تمثيلية كذلك).

www.elections.legislatives.fr (site de l'Assemblée nationale française).

والمساومات. كما يفقد النائب بصفة تلقائية إنتمائه لأحد المجلسين، إذا عين في وظيفة حكومية أو إنتخب لتولي العضوية في المجلس الدستوري.

ومن الشروط الشكلية لمباشرة مهمة النيابة التي تلي فوز النائب نجد شرط إثبات العضوية من قبل لجنة إثبات العضوية داخل إحدى غرفتي البرلمان¹¹⁹. وهذا الشرط هام جدا لأنه يضيف على المترشح الفائز صفة النائب قانونا، ويستتبع ذلك تمتعه بالحصانة البرلمانية التي تضمن إستقلاليته بمناسبة أداء مهمته النيابية.

ثانيا/ حصانة النواب البرلمانية ضمانا لإستقلالهم:

إن تمتع النائب بالحصانة البرلمانية تمكنه من أداء مهمته بعيدا عن الضغوط المادية أو المعنوية وتحميه من المتابعات القضائية المختلفة التي يتعرض لها سواء من قبل الحكومة أو الأفراد. فالمادة 109 من الدستور تعترف للنواب ولأعضاء مجلس الأمة على السواء بالحصانة البرلمانية مدة نيابتهم ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا على العموم. ولا أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية، أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عليه من آراء أو تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية¹²⁰.

وهذه الحصانة يراد منها ضمان الإستقلال للنواب فرادى وبصفتهم الجماعية، وذلك من خلال منع أية متابعة أو مضايقة تأتي من السلطة التنفيذية أو القضائية أو حتى من الأفراد. وذلك إحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات وكذلك ضمانا لحرمة شخص النائب وحمائته من كل إعتداء وتعرض له أثناء ممارسته مهامه النيابية. وينتج عن هذا الوضع إنعدام المتابعة الجزائية ضد النائب أثناء الدورات التشريعية ما لم يأذن بذلك البرلمان، أو يتنازل بصفة

¹¹⁹ المواد 8 و9 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 13/08/1997 الجريدة الرسمية العدد 53. والمواد 7 و8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بتاريخ 18/02/1998 الجريدة الرسمية العدد 08.

¹²⁰ دستور 1996 المعدل والمتمم، المادة 109.

صريحة¹²¹. كما ينتج عنه عدم إمكانية توقيف النائب المتلبس بجناية أو جنحة إلا بعد إخطار مكتب إحدى الغرفتين وسماع هذا الأخير بذلك¹²².

ويفهم مما سبق أن حرمة الشخصية لا تخص الأفعال الخارجة عن أداء المهمة. وأن هذا المنع لا يشمل المتابعات المخالفة التي تترتب عنها تعويضات، وإنما تقتصر على الجنايات والجنح. وكل هذا إنما يقصد من ورائه تمكين النائب من أداء مهامه دون إنقطاع وخلصه من كل العراقيل والمتابعات خلال الدورة التشريعية. وبهذا تتأكد الإستقلالية للنائب الذي لا يمثل إلا أمام زملائه¹²³. ويرجع أمر رفع الحصانة عن النائب إلى أغلبية أعضاء المجلس، الذي ينتمي إليه هذا الأخير¹²⁴.

فهو يكون مسؤولاً بصفة أساسية أمام زملائه، ويعود أمر تقدير خطئه للنواب قبل غيرهم، فإذا أدانوه رفعت عنه الحصانة وجرد بذلك من صفته النيابية ليظهر ويمثل أمام العدالة كأبي شخص عادي، وفي الحالة العكسية يحتفظ بالحصانة إلى غاية إنتهاء مدة نيابته التي تعتبر ضماناً أخرى لإستقلال النائب.

ثالثاً/ إنتهاء النيابة ضماناً أخرى لإستقلال النواب¹²⁵ :

إن مهمة النيابة يمكن أن تنتهي إما بالإستقالة أو بقبول النائب لوظيفة تتنافى مع العضوية في البرلمان أو بإسقاط النيابة أو بالوفاة. هذا بالنسبة لإنتهاء النيابة بصفة فردية أما حالات

¹²¹ المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "تودع طلبات رفع الحصانة البرلمانية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل وزير العدل. تدرس الطاباات اللجنة القانونية. ويبت المجلس في اجل 3 اشهر ثم يفصل المجلس في المسألة بأغلبية 3/4 من أعضائه" - النظام الداخلي لمجلس الأمة . المادة 25 و المواد 93 و 94.

- وهذه الحماية مقررة في النظام الفرنسي "الذي وإن كان لا يحمي النائب حرمة ضد الإدعاء(الإتهام) على سلبات تؤدي إلى إعتقال أو تقييد للحرية أو حرمان دون الحصول على إذن المكتب الا في حالات مخالفة صريحة او جريمة. وعلاوة على ذلك تم تعليق إحتجاز والتقييد والحرمان من الحرية أو السعي وراء عضو لمد الدورة التشريعية إذا كان مطلوباً للجمعية. وهذا بعد إصلاح 1994/08/04".
www. elections legislatives. fr (site de l'Assemblée nationale française).

¹²² المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. والمادة 95 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹²³ سعيد بوشعير النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق الصفحة 328.

¹²⁴ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المادة 12 الفقرة 5 تشترط أغلبية 3/4 لرفع الحصانة على النائب... والمادة 13 فقرة 2 تشترط أغلبية 3/4 لإسقاط النيابة في حالة المتابعة القضائية. المادة 94 كذلك من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تطلب أغلبية أعضاء المجلس لرفع الحصانة. ونفس الأغلبية تشترطها المادة 95 من نفس القانون لإسقاط النيابة.

¹²⁵ إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الوثائق والنصوص، عن ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1994، الصفحات 127-142. نجد المادة 57 من القانون الأساسي للنائب رقم 89-14 المؤرخ في 1989/08/08.

إنهاء النيابة بصفة جماعية، فهي تكون إما بإنهاء العهدة النيابية التي حددها المؤسس بخمس سنوات لنواب المجلس الشعبي الوطني وبست سنوات لأعضاء مجلس الأمة. أما في حالة تجديد العضوية على مستوى هذا الأخير فقد تتقلص المدة إلى ثلاث سنوات فقط. كما تنتهي أيضا النيابة بصفة جماعية لنواب المجلس الشعبي الوطني وبصفة إستثنائية عندما ينحل المجلس وجوبا طبقا لأحكام المادة 82 من دستور 1996.

أ/الاستقالة: يحدد القانون الحالات التي يقبل فيها المجلس إستقالة أحد أعضائه، وفي هذه الحالة تقدم الإستقالة معللة إلى رئيس المجلس الذي يخطر المجلس في أقرب جلسة. و بعد دراسة الطلب وقبوله من قبل مكتب المجلس يطلع المجلس وتبلغ الحكومة بذلك.

ب/فقدان صفة النيابة بحكم القانون: إن النائب الذي يقبل وظيفة تتنافى معها العضوية في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، يفقد صفته النيابية. فإذا عين النائب وزيرا في الحكومة، أو أختير لتولي وظيفة القاضي في المجلس الدستوري، أو أستدعي لتولي أية وظيفة أخرى تتنافى مع نيابته، عد مستقيلا وفاقدا لصفة النائب بحكم القانون، وذلك دون تقديم إستقالته¹²⁶.

إن تقرير حالة الإنتداب ماهي إلا نتيجة لإعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك من أجل ضمان تفرغ النائب لمهمته النيابية، وكذلك ضمان الإستقلالية الضرورية له. إن ضمان إستقلالية النائب ليست من هذا الجانب فقط، فقد منحه القانون الأساسي تعويضا يكفيه لمواجهة متطلبات الحياة والعيش في أمان وإطمئنان.

ج/ اسقاط النيابة: كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية إنتخابه أو يفقدها تسقط عنه صفته النيابية ويقرر المجلس هذا الإسقاط بأغلبية أعضائها¹²⁷ كما تقضي بذلك أحكام في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

¹²⁶ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق الصفحة 329. و المادة 2/57 من قانون الاساسي النائب 14/89 بتاريخ 1989/08/08 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/01 بتاريخ 31 يناير 2001 المتعلق بعضو البرلمان الجريدة الرسمية 61، التي تجعل من حالة فقدان صفة النائب بحكم القانون الصورة الثانية بعد الإستقالة.

¹²⁷ المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 95 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

د/العزل: طبقا لأحكام المادة 107 من الدستور يمكن المجلس الشعبي الوطني عزل أحد أعضائه، إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي، بسبب إرتكابه فعلا يخل بشرف مهمته النيابية¹²⁸. وهذا ما تؤكدته كذلك أحكام الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان. إن هذا العزل الذي يعتبر نوع من الجزاء الذي خول للبرلمان، إنما أتى كنتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يضمن إستقلال هذا الأخير عن السلطات الأخرى. فلهذا جعل الجزاء جزاء ذاتيا وادخليا للبرلمان تأكيدا لهذا الإستقلال.

الفرع الثاني/ البرلمان ممثل التعددية السياسية والشعب

إن البرلمان الجزائري في ظل التعددية السياسية أصبح تمثيله لا يقتصر على تمثيل الشعب والأمة، وإنما يعكس كذلك التعددية السياسية المتواجدة في الحقل السياسي الممثلة للتيارات والقناعات المختلفة التي تريد إثبات وجودها سياسيا بمناسبة الإنتخابات المحلية والوطنية. والأحزاب تعمل على جمع أكبر قدر من الطاقة الضرورية التي تسمح لها بمباشرة الصراع من أجل الإستيلاء على السلطة. وتكون سلطة الدولة في الأنظمة المفتوحة للمنافسة السياسية مترجمة لسلطة الأحزاب أي أن الدولة هي دولة الأحزاب. لأن كل حزب يأمل وينشط للوصول إلى السلطة، ويعمل على إستغلال هذا الإطار من أجل فرض توجيهات سياسية معينة ومتحيزة إيديوجيا تخدم القناعات الحزبية¹²⁹.

¹²⁸ المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹²⁹ G. Burdeau, L'Etat, éd Seuil, Paris 1970, p.96-97. « Dans la réalité, le régime des partis, bien loin de renforcer la puissance de l'Etat comme c'est le cas avec le parti unique, semble la condamner à l'évanescence. D'une part la politique dont l'Etat serait l'instrument n'aurait qu'un caractère provisoire puisqu'elle pourrait être à tout instant remise en cause par un succès des partis d'opposition; d'autre part, ce serait une politique fragile puisque par hypothèse, elle n'exprimerait que des vues fractionnelles de l'opinion ».

ففي هذه الظروف فإن سلطة الدولة تمثل القناة التي تحقق بها الأحزاب الأغراض الحزبية الضيقة على حساب المصلحة العامة التي تهتم أفراد المجتمع قاطبة¹³⁰. وهذا ما يتخوف منه رجال السياسة، لأن ذلك سيحول الدولة إلى أداة لخدمة مصالح فئوية لا المصلحة العامة.

وقد عرفت الدولة الفرنسية مثل هذا الوضع في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة، وقد نتج عن ذلك نوعا من اللاستقرار السياسي بسبب هذا الإستغلال المفرط لسلطة الأحزاب. وأثر سلبا على المردودية والفعالية السياسية. وهذا ما دفع بالقيادات السياسية فيما بعد إلى التفكير في كيفية تجاوز سلطة الأحزاب والعمل على وضع آليات قانونية للإضعاف من تأثيرها¹³¹.

أما السلطة في الجزائر فقد عرفت هذا الشكل من السيطرة الحزبية بصيغة جديدة، من خلال فرض سلطة الحزب الواحد الذي نتج عنه إحتكار السلطة والسياسة طوال المرحلة الأولى من عمر التجربة الدستورية الجزائرية. وهذا ما يفسر التعددية المصطنعة التي قننها المشرع والتي لا تعبر على التعددية الحقيقية في الظروف الحالية على الأقل. لأن نظام تعدد الأحزاب لا يزال يحتفظ بذهنية الأحادية الحزبية، من خلال نظام الحزب الغالب أين تشكل أغلب الأحزاب الصغيرة مجرد فروع لهذا الحزب الغالب.

كما أن سلطة الدولة في ظل النظام السابق ترتبط بشخص رئيس الجمهورية لا بمؤسسة الحزب، إبتداء من عهد الرئيس الراحل هواري بومدين الذي منح المؤسسة القوة والنفوذ. فضلا على أن المؤسسة العسكرية هي التي مدت الرئاسة إلى حد الآن بالمرشح وبالرئيس، وأن الحزب لم يكن له إلا دور ثانوي في هذا المجال (وهذا بإستثناء مرحلة الأزمة في التسعينات أين ظهرت الشخصية التاريخية محمد بوضياف على رأس المؤسسة لأول مرة،

¹³⁰) G.Burdeau, op.cit. p. 344-345. «De fait, soutenu par des coalitions de groupes, le Cabinet devait sans cesse sauver leur cohésion par des concessions aux exigences de leurs membres. Ce phénomène était particulièrement apparent dans les dernières années de la 3^e République, lorsque les ministres furent officiellement considérés comme les représentants de leur parti au sein du gouvernement. En 1936, Léon Blum se déclarait, devant la fédération sociale de la seine, le représentant de son parti au gouvernement ».

¹³¹) G. Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.425 « La réforme constitutionnelle qui a été initié par le général de Gaulle et qui a donné naissance à la constitution de 1958, prenait le contrepied de l'ancien système tel que inscrit dans l'ouvrage de M. Debré, fidèle conseiller et homme de confiance du général (Refaire une Démocratie, un Pouvoir, un Etat) édité en 1958 » .

والذي كان كذلك ممكنا بسبب موافقة الجيش). وكل هذا لا يسمح للتعددية السياسية في الجزائر أن تتفاعل بالشكل الذي يعيق غلبة الرئيس والأغلبية الرئاسية.

أولا/ البرلمان ممثل الشعب:

يُعتبر المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته والذي به يراقب عمل السلطات العمومية. كما يعد المكان الذي يحقق ويضمن مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة¹³². ويساعده في ذلك الطابع الانتخابي لأغلبية أعضائه، الذي يؤكد أيضا صفته النيابية والتمثيلية. فيتحقق فيه تمثيل الشعب كهيئة سيادية كما تتحقق به إحدى صور الديمقراطية عمليا. وهذا الارتباط بين الشعب وممثليه المنتخبين داخل البرلمان بواسطة الوكالة النيابية يؤكد وجود علاقة سياسية وإلتزام بين الشعب ونواب البرلمان.

فدورهم كمثلي الشعب يلزمهم رعاية مصالحه، والحفاظ على الثقة التي حازوها يوم الإقتراع، ولأن هذه الثقة تحملهم مسؤولية الدفاع والإستجابة دائما لتطلعات الشعب وآماله. وأن هذه المسؤولية تجعلهم يحترمون صاحب السيادة الأصلية، التي سترجع له الكلمة ولو بعد إنتهاء العهدة النيابية، ليحكم على الأداء النيابي وعلى النائب بأن يجدد له العهدة عرفانا له أو أن يقصيه في حالة الإهمال.

فتأقبت النيابة في البرلمان لا تعني أكثر من جعل النائب تحت رقابة الشعب، فهي تشكل فرصة يحاكم من خلالها الشعب نواب البرلمان على كل تهاون أو تخاذل يحسب عليهم، فرغبة النائب في تجديد ثقته ستضطره إلى المحافظة على الانضباط تجاه الشعب والحزب. فإذا رفض المؤسس الجزائري تبني الوكالة الإلزامية التي تجعل الشعب في تواصل دائم مع نوابه وممثليه وتحت رقابته، فإن ذلك لا يعني حتما إحداث القطيعة وبصفة نهائية بين الشعب

¹³²(المواد 100 و7فقرة3 و المادة 14فقرة2 والمادة16 من دستور1996 المعدل والمتمم.

وهؤلاء النواب¹³³، وإنما لضمان تمثيل "الشعب أمة" والحفاظ على الوحدة الوطنية أكثر والمصلحة الوطنية وحماية النظام من مخاطر الجهوية.

ثانيا/ البرلمان ممثل الأمة:

لقد فصل الدستور الحالي 1996 في طبيعة التمثيل في المادة 105، إذ قال أن " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية". وهذا يعني إعتقاد المؤسس الجزائري نظام الوكالة العامة للبرلمان بدلا من الوكالة الإلزامية. فالمؤسس الجزائري وإن أخذ من حيث المبدأ بكل من نظريتي سيادة الشعب وسيادة الأمة تقليدا للمؤسس الفرنسي¹³⁴. فإنه غلب نظرية سيادة الأمة تطبيقا، وذلك لتجنب إنعكاسات الوكالة الإلزامية على وحدة الشعب والأمة، وكذلك تخوفا من إنعكاس المصالح الجهوية على مستوى البرلمان¹³⁵.

ويمكن القول في الأخير أن البرلمان الجزائري بغرفتيه يحقق تمثيل الشعب والأمة، لأنه يجمع بين تمثيل الشعب بواسطة الغرفة الأولى، أي المجلس الشعبي الوطني بحكم تباين إنتماءات أعضائه عبر كل الدوائر الإنتخابية الموزعة إقليميا، وتمثيل الأمة من خلال الغرفة الثانية أي مجلس الأمة، الذي يجمع في تركيبته نواب المجالس المحلية و الكفاءات الوطنية المختلفة، فضلا على أنه يمثل الأحزاب السياسية باختلاف توجهاتها.

ثالثا/ البرلمان ممثل التعددية السياسية:

إن الإعتراف بالتعددية السياسية يعني كذلك الإقرار بحق الأحزاب والتشكيلات السياسية في توجيه الرأي العام، وذلك من خلال فتح قنوات التعبير بمناسبة الإنتخابات المفتوحة للمنافسة السياسية. وهذا ما سعت إليه الجزائر بعد إعترافها بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، وقد قام دستور 1996 بتعزيز هذا الحق، عندما رفع اللبس نهائيا بأن أقر إنشاء

¹³³ تحول نظام الوكالة الإلزامية من وكالة إلزامية تجاه ناخبي الدائرة الإنتخابية إلى وكالة إلزامية تجاه قيادة أركان الحزب وهذا بدرجة أكثر في ظل نظام احزب الواحد.

¹³⁴ المادة 6 من الدستور الجزائري التي إقتبست الفقرة الأولى من المادة 3 من الدستور الفرنسي تؤكد هذا التقليد.

¹³⁵ إن التخوف من ظهور ملامح الجهوية عاى مستوى الهيئة النيابية هو أحد الأسباب في تغليب السيادة الوطنية على سيادة الشعب وكذلك لأن هذه السيادة تتوافق مع نظام الحزب الواحد ومكانته في النظام السياسي الجزائري. كما يؤكد محمد براهيم في الصفحة 20-21 من المرجع السابق.. (Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle)

الأحزاب السياسية. فتعمل الأحزاب المختلفة على توجيه الرأي العام وإيجاد الدعم والمساندة لقناعاتها من خلال الحملات الانتخابية التي تنشطها.

كما أن إختيار نمط الإقتراع لإنتخاب نواب المجالس الشعبية بالتمثيل التناسبي بالقائمة، يدعم ويغلب هذا التعدد السياسي. وهو الإختيار الذي تبناه المشرع الجزائري بمناسبة الإصلاح الإنتخابي الأخير، ليجعل أعضاء المجالس المحلية والمجلس الشعبي الوطني¹³⁶ ينتخبون وفق نمط الإقتراع التناسبي، ويمكن جل الأحزاب أن تتمثل داخل غرف البرلمان. ولكون هذا النمط يستهدف أكثر العدالة الانتخابية، فهو بالنتيجة يمكن أكبر عدد من الأحزاب كسب حق التمثيل في المجالس المحلية والوطني. وإن كان تطبيق قيد النسبة المئوية (5%) التي إشتراطها القانون للمشاركة في توزيع المقاعد، يجعل حظوظ الأحزاب في التمثيل لا تتساوى على مستوى البرلمان و يساعد الأحزاب الكبيرة والمتوسطة الحجم دون غيرها.

وهذا ما تؤكده كذلك أحكام النظام الداخلي لغرفتي البرلمان التي تشترط 15 نائباً (كعدد معقول) لتشكيل مجموعة برلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني و 10 نواب داخل مجلس الأمة¹³⁷. فالتوافق بين هذين الشرطين يجعل حق التمثيل للأحزاب معلق على شرط تحقيق شرعية تمثيلية معقولة كما تبينه أحكام الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان التي إهتمت بمسألة تمثيل الأحزاب سياسياً داخل البرلمان، ولم تترك كيفية مشاركة مختلف التشكيلات السياسية التي يحتمل دخولها البرلمان مستقبلاً مفتوحة¹³⁸.

وأقرت الأحكام الواردة في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بإمكانية تشكيل مجموعات برلمانية من قبل الأحزاب، ولكنها إشرطت بلوغ النصاب القانوني الضروري لذلك. كما أعترفت لها نفس الأحكام بحق الرأي في توزيع مناصب نواب الرئيس داخل مكتب الغرفة

¹³⁶ القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم الصادر تحت رقم 97-07 بتاريخ 06/03/1997، المواد 101-121. "لقد تأكدت نية المشرع عند فرضه لهذه النسبة المئوية التي تقضي بعض الأحزاب من المشاركة في توزيع المقاعد بأنه أراد تحقيق العدالة الانتخابية دون تفتيت الحقل السياسي إلى أقصى درجة. فالأحزاب التي لا تضمن تمثيلاً محترماً محكوم عليها بالإسحاب من العملية السياسية لأنها لن تستطيع بلوغ نصاب المجموعة البرلمانية وعضويتها تذوب وتختفي أمام عضوية الأحزاب الأخرى"

¹³⁷ المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹³⁸ المادة 61 فقرة 5 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 20 فقرة 5 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

بالإتفاق فيما بينها¹³⁹، وكذلك في تشكيل هيئة التنسيق ودعوتها للإنعقاد، و بحق حضور أعضائها داخل اللجان الدائمة ولجان التحقيق بكيفية تتناسب وعدد أعضائها¹⁴⁰.

فالمجموعات البرلمانية تشكل الإطار القانوني التي تتمثل بواسطتها الأحزاب داخل البرلمان والوسيلة التي تحقق بها نفوذها في الإختصاص التشريعي و الرقابي¹⁴¹. فهذه المجموعات البرلمانية تشكل بحق إحدى القنوات التي تمكن الأحزاب من تفعيل دورها داخل البرلمان، من خلال جل المبادرات والمواقف التي ستحسب لها أو عليها حسب الظروف، وأنها تمكن أحزاب المعارضة إستغلال نفوذها لتحريك أطراف مؤيدة لها داخل البرلمان.

وفي الأخير يمكن القول أن الشرعية الإنتخابية التي يتمتع بها البرلمان والتي تسمح له أن يظهر بمظهر السلطة المستقلة، هي التي تدعمه كذلك للظهور بمظهر الهيئة السيادية إلى جانب رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني/ البرلمان هيئة سيادية إلى جانب رئيس الجمهورية

وبالإضافة إلى الإختصاص الأصلي والأساسي الذي يميز البرلمان ويظهره كسلطة تشريعية بالدرجة الأولى، فإن المؤسس لا يمانع من تخصيص وإسناد صلاحيات أخرى له كما تؤكد أحكام أخرى في الدستور.

ويتدخل البرلمان كهيئة سيادية إلى جانب رئيس الجمهورية لممارسة بعض الإختصاصات التي تتصل بالظروف العادية(الفرع الاول)، كما بنفس يتدخل بنفس الصفة لممارسة تلك التي تصل بالظروف الإستثنائية وظروف الحرب(الفرع الثاني). فهو يشارك رئيس الجمهورية في هذه الإختصاصات خدمة للتوازن الضروري، الذي يقرره المؤسس الجزائري في الدستور.

¹³⁹المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹⁴⁰المواد 43-44-45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمواد 37-38-39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹⁴¹المواد 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والمادة 104 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الفرع الأول/ تدخل البرلمان كهيئة سيادية في الظروف العادية

لقد أقر المؤسس إمكانية وأحقية تدخل البرلمان في الظروف العادية بالموافقة الصريحة على إتفاقيات الهدنة ومعاهدة السلم، وتدخله كسلطة سيادية مشاركة في التعديل الدستوري.

إن البرلمان في الجزائر يمارس عدة إختصاصات سيادية أخرى، فهو لايعبر فقط عن سلطته السيادية بواسطة التشريع. وإنما تتحقق له صفة السلطة السيادية أيضا عندما يتدخل ليشترك رئيس الجمهورية في بعض الإختصاصات (التي قد لا تعود له بصفة أصلية)، وإن كانت تسمح له أن يتصف بالسلطة السيادية الثانية على الأقل. وهو بهذه الصفة يتدخل للموافقة على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، كما يشارك في تعديل الدستور¹⁴².

أولا/ البرلمان هيئة سيادية لها سلطة الموافقة على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم:

إن إقرار سلطة الموافقة الصريحة للبرلمان على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم من قبل المؤسس، إنما يؤكد أهمية هذا النوع من المعاهدات باعتبارها تتعلق بمصير الأمة وسيادتها، كما يؤكد أيضا الصفة السيادية لهذه الهيئة التي أوجب إشراكها في هذا الإختصاص. كما يسعى من وراء ذلك إلى حماية التوازن الضروري في هذا المجال، فالمؤسس هنا عندما رفض إنفراد رئيس السلطة التنفيذية بالإختصاص، أقر بإزدواجية الإختصاص في هذه المسألة و بالطابع السيادي للبرلمان.

فإذا كان لرئيس الجمهورية حق إبرام المعاهدات والمصادقة عليها، فهو ملزم بعرضها فورا على غرفتي البرلمان لتوافق عليها صراحة، وتنتهي المداولة أو المناقشة المتعلقة بهذه المعاهدات بالتصويت عليها، أما بالقبول أو بالرفض أو التأجيل مع التعليق في الحالتين¹⁴³. فالموافقة الصريحة المشروطة تؤكد أن هذا التعليق إنما يرجى من ورائه "التعبير بوضوح"

¹⁴² لقد إعتبر الفقه هذا التدخل إما مظهرا من مظاهر دمج السلطات أو شكلا من أشكال الرقابة والمشاركة في الإختصاص، الذي يؤكد دعم إستقلالية الهيئتين أحدهما عن الأخرى خاصة في الأنظمة الفدرالية، أين تكون الدول الأعضاء ممثلة فقط على مستوى الهيئة التشريعية ...

¹⁴³ المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

عن موقف النواب من المعاهدة وبنودها، وإفصاحهم عن أسباب التحفظات والإعترضات التي يقدمونها. وتتأكد الصفة السيادية الممنوحة للبرلمان أكثر بمناسبة تدخله كسلطة تأسيسية جزئية أو كهيئة سيادية مشاركة في تعديل الدستور¹⁴⁴.

ثانيا/البرلمان هيئة سيادية مشاركة في تعديل الدستور:

يتدخل البرلمان كهيئة سيادية في التعديل الدستوري إما بمناسبة المبادرة أو بمناسبة الموافقة على مشروع التعديل وإقراره.

ا/تدخل ابرلمان بمناسبة المبادرة: كان رئيس الجمهورية ينفرد بحق المبادرة بتعديل الدستور في كل من دستوري الجمهورية السابقين للدستور الحالي أي في دستور 1976 وفي دستور 1989 ، وذلك خلافا لما ذهب إليه المؤسس الدستوري في الدستور الأول للجمهورية 1963، الذي أقر إشراك الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني في المبادرة بتعديل الدستور¹⁴⁵. فقد جعل المؤسس هذا الإختصاص مشتركا بين الهيئتين السياديتين، ولم يجعله حكرا لسلطة واحدة. فيمكن أن يبادر بالتعديل كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة من أعضاء البرلمان. فالمؤسس هنا يمنح حقيقة الفرصة لنواب البرلمان مباشرة حق التعديل. ففي حالة رفض أو عدم إهتمام رئيس الجمهورية بضرورة التعديل، يحق للأغلبية المطلقة من نواب البرلمان إستغلال هذا الحق في المبادرة بالتعديل، وهو بذلك يقر حقيقة بالحق السيادي للبرلمان في تعديل الدستور. وقد أراد المؤسس الجزائري تحقيق هذه الصورة من المبادرة من جديد في الدستور الأخير لسنة 1996، ولكنه لم يجعل هذه المبادرة تامة، بسبب الصياغة التي أختارها المؤسس في متن المادة 174 من الدستور، والتي لم تحقق كامل الإختصاص لأعضاء البرلمان في مباشرة حق المبادرة بالتعديل.

¹⁴⁴المادة 174 فقرة 1 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

¹⁴⁵المادة 177 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

وقد أوهم المؤسس الجزائري بتكريس حق المبادرة للنواب دون تحقيقها لأنه أخضع هذه المبادرة لتقدير رئيس الجمهورية، الذي يرجع له حق إستكمال هذه المبادرة الغير التامة و بالتالي حق الفصل فيها، بأن يقبلها ويعرضها على إستفتاء الشعب أو أن يرفضها ويتجاهلها.

ب/تدخل البرلمان بمناسبة اقرار التعديل: إن مشاركة البرلمان في تعديل الدستور لا تتوقف عند إمكانية تحقق المبادرة للنواب، ولكن يتأكد أيضا بتدخل البرلمان بغرفتيه للتصويت على المبادرة التي يتبناها رئيس الجمهورية، وذلك بنفس الكيفية والصيغة وحسب الشروط نفسها، المطلوبة للتصويت على نص تشريعي، أي بتحقيق الأغلبية المطلقة من الأصوات في المجلس الشعبي الوطني وأغلبية 3/4 الأصوات في مجلس الأمة¹⁴⁶.

إن الدور السيادي للبرلمان في الحقيقة لا يظهر فقط بمناسبة ضمان حق تدخل البرلمان لتعديل الدستور، وإنما يظهر كذلك بمناسبة ضمان حق التدخل في حالة الظروف الإستثنائية والتي لاتقل أهمية عن الحالة الأولى.

الفرع الثاني/ تدخل البرلمان كهيئة سيادية لتمديد حالة الطوارئ والحصار

لرئيس الجمهورية سلطة تقرير حالة الطوارئ وحالة الحصار لمدة معينة، وذلك كلما إقتضت ظروف الحال إستغلال هذه السلطة وفق أحكام الدستور. كما تلزمه نفس الأحكام أن يرفع هذه الحالة الإستثنائية بإنقضاء هذه المدة، وبإنتهاء الظروف التي تبرر اللجوء إليها¹⁴⁷، كما تلزمه أيضا بأن يطلب الموافقة من غرفتي البرلمان لتمديد هذه الحالة في بعض الظروف، لكون هذه الحالة تنسم بالطابع الإستثنائي.

أولا/ تدخل البرلمان بالموافقة:

¹⁴⁶المادة 174 من دستور 1996 المعدل والمتمم .

¹⁴⁷عقيلة خرباشي. العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 78. " وإذا كان لرئيس الجمهورية وإستنادا لمبررات المشروعية الإستثنائية إتخاذ كل التدابير اللازمة لحماية الدولة ومؤسساتها... ولكن السلطات الإستثنائية مرتبطة بالظروف التي أدت إلى اللجوء إليها. وهذا يعني أنه بزوال تلك الظروف يجب أن تختفي كل الإجراءات الإستثنائية وتعود السلطة إلى المشروعية العادية".

و تظهر في الحقيقة أهمية الموافقة من قبل البرلمان والتي تعني أيضا منح هذا الأخير سلطة وحق تقدير المبررات الموضوعية المقدمة لتمديد هذه الحالة. وعندما قرر المؤسس وجوب إشراك البرلمان أمر تقدير تمديد حالة الظروف الإستثنائية، الذي هو من إختصاص رئيس الجمهورية، فإنما قرر بذلك حماية حقوق الإنسان والمواطن وحرياته بأن سمح لممثلي الشعب ممارسة سلطتهم الرقابية بصفة مستمرة¹⁴⁸.

ثانيا/ تدخل البرلمان لممارسة الرقابة المستمرة في حالة الظروف الإستثنائية:

وعندما إشتراط الإجتماع الوجوبي للبرلمان بدل الموافقة لتمديد حالة الظروف الإستثنائية، فإن المؤسس يكون قد فضل شكلا آخر من المتابعة الدائمة بسبب خطورة الوضع، ويمكن بهذا الإجراء أيضا ممثلي الشعب من متابعة الأوضاع عن قرب و بإستمرار. إن تدخل البرلمان لا يتوقف عند متابعة و رقابة عمل رئيس الجمهورية في حالة الظروف الإستثنائية، وإنما يتدخل أيضا كسلطة سيادية بمناسبة إستخلاف رئيس الجمهورية.

الفرع الثالث/ تدخل البرلمان لإستخلاف رئيس الجمهورية

لقد أعتبر المؤسس البرلمان هيئة سيادية ومنح رئيس الغرفة الثانية حق إنابة وإستخلاف رئيس الجمهورية بدرجة أولى وقبل غيره من الشخصيات السياسية الأخرى، ويجب التمييز هنا بين حالة الإنابة والحلول، لأنهما تختلفان من حيث نتائجهما.

أولا/ الإنابة:

فحالة الإنابة تكون بسبب المانع القانوني بصفة ظرفية وهي لا تكون إلا في مدة محدودة وحددها المؤسس الجزائري ب45 يوم بعد إجتماع المجلس الدستوري والتثبت من حقيقة المانع، وتصريح البرلمان بثبوت المانع بأغلبية ثلثي أعضائه¹⁴⁹. وتقيد سلطة الرئيس بالنيابة بمجموعة من القيود تمنعها من ممارسة كامل الإختصاص الرئاسي نظرا لخطورة

¹⁴⁸ وفي هذا الوضع يكون النائب أو نواب البرلمان أقرب من الأفراد و أولى بأن يهتم بحريات المواطن من الإدارة التي تعبر أكثر على سلطة الدولة والتي تتشغل أكثر بحماية النظام العام.

¹⁴⁹ المادة 88فقرة 1 و2 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

ذلك الوضع، فلا يمكنه ممارسة حق حل البرلمان ولا حق إقالة الحكومة وحق التشريع بأوامر و المبادرة بتعديل الدستور وإبرام المعاهدات أو اللجوء إلى الإستفتاء.

ثانيا/ حالة الإستخلاف:

أما حالة الإستخلاف(أو الحلول) فهي تحدث بمناسبة تحقق المانع الدائم بسبب الإستقالة أو الوفاة، وفي هذه الحالة يتولى رئيس مجلس الأمة الرئاسة إستخلافًا بصفة مؤقتة لمدة أقصاها 60 يوما. ورغم إختلاف الحالتين من الناحية القانونية ومن حيث النتائج في القانون الإداري بسبب محدودية الاختصاص في الحالة الاولى، وأن المستخلف يمارس كامل الإختصاص الذي يمارسها الشخص الأصل في الحالة الثانية، فإن المؤسس الجزائري وضع لهما نفس الحكم بأن جعل إختصاصات كليهما محدودة، ولم يميز بين وضعية الرئيس بالنيابة ووضعية الرئيس بالإستخلاف مثلما تبينه أحكام المواد 90 و 91 من الدستور.

وهذا كله يؤكد أهمية مركز البرلمان كهيئة سيادية بعد رئيس الجمهورية¹⁵⁰، لأنه لو كان الأمر على خلاف ذلك لتولى نيابته رئيس المجلس الدستوري، أو أية شخصية سياسية نافذة أو مقربة من رئيس الجمهورية مثل الوزير الأول. لكن هذه الشخصيات لا تتمتع بنفس المركز ونفس الشرعية، وإنما هي تابعة أو أقل شرعية من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة. بينما تتحقق في هذا الأخير صفة العضو النيابي الذي ينتمي لهيئة نيابية منتخبة تتمتع بشرعية شبيهة بشرعية رئيس الجمهورية، بسبب إستمرارية هذا المجلس وديمومته وعدم تعرضه للحل. فبحكم المماثلة المحققة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس

¹⁵⁰ رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99 المؤرخ في 1999/02/21، الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 1999/03/09. إن إستخلاف رئيس الجمهورية من قبل رئيس مجلس الأمة كما تبينه أحكام المادة 88فقرة 5 من دستور 1996 يؤكد بما لا يترك مجالا للشك أن الشخصية الثانية في الدولة هي رئيس مجلس الأمة. وهذا ما أكدته القاضي الدستوري (- وإعتبارا أن تخويل رئيس مجلس الأمة مهمة رئاسة الدولة بالنيابة أو رئاسة الدولة - إستخلافًا- يستمد من منطق الترتيب المؤسساتي المستشف من الفقرتين 2 و 6 من المادة 88 من الدستور. الرأي المشار إليه أعلاه). وقد ميز القاضي الدستوري بين حالة نيابة رئيس الجمهورية التي حددها ب 45 يوم عن حالة الاستخلاف، كما جاء في الفقرة 2 من نفس المادة ، وبين حالة المانع المؤقت والمانع الدائم أو المستمر.

- رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99 المؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور. الجريدة الرسمية العدد 15 الصادرة في 1999/03/09
الاعتبارات المتعلقة برقابة المواد 98 و 99 من القانون العضوي المذكور. (- وإعتبارا أنه بموجب المبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات، فإن مهمة رئاسة الدولة بالنيابة أو رئاسة الدولة ممانعة للممارسة أي مهمة دستورية أخرى تمس بهذا المبدأ، وبالتالي لا تعود لرئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا في حالة توليه رئاسة الدولة بالنيابة أو رئاسة الدولة.)

- وقد كرس دستور 1989 هذا المبدأ من قبل عندما كان البرلمان يتكون من غرفة واحدة أن جعل رئيس المجلس الشعبي الوطني صاحب الحق في الإستخلاف.

الأمة من حيث كونها هيئات ممثلة للشعب وتتسم بالديمومة، وجب على المؤسس ترتيب الأمر بهذه الكيفية. وهذا دليل على أن الترتيب يخضع لمنطق تفاضل السلطات أو تدرجها في البناء المؤسساتي كما أقره المؤسس.

فقد رتب المؤسس هذه السلطات في الدستور بما يؤكد المكانة الثانية للبرلمان في الفصل الثاني من الباب الثاني منه بعد السلطة التنفيذية. إذ جعل مركز السلطة التشريعية كسلطة سيادية في المرتبة الثانية و منحها إختصاص إعداد القانون بكل سيادة.

المبحث الثاني/ للبرلمان السيادة في إعداد القانون ومراقبة الحكومة

يمارس البرلمان بغرفتيه الإختصاص التشريعي، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه¹⁵¹. إن أملاك البرلمان لهذا الإختصاص الأساسي الذي يتمثل في التشريع، لا يمنعه من ممارسة إختصاصه الرقابي على الحكومة كذلك¹⁵². فهو يجمع بين إختصاص التشريع وإختصاص الرقابة. وبهذا الإختصاص الأخير يحوز حق متابعة تنفيذ الحكومة للتشريع ومدى التقيد به. فهو يجمع بين صفة الهيئة السيادية لإعداد القانون(المطلب الأول) و بين صفة الهيئة المراقبة لعمل الحكومة الذي يتحقق به التوازن الإيجابي على مستوى السلطة التشريعية(المطلب الثاني)، إذ يسمح الإختصاص الرقابي بتفعيل وتجسيد الآليات القانونية للمسؤولية السياسية، التي تعبر عن التوازن المعقود في النظام البرلماني بصفة أساسية.

المطلب الأول/ البرلمان هيئة لها السيادة في إعداد القانون

إذا كان الدستور يسند بصريح العبارة إختصاص التشريع للبرلمان بغرفتيه "بأن له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". فإنما يؤكد أن الإختصاص التشريعي إختصاص سيادي يعود أصلا للبرلمان، وإن كان ذلك لا يستبعد إمكانية التدخل والمشاركة فيه بصفة جزئية من

¹⁵¹ (دستور 1996 المعدل والمتمم، المادة 98 الفقرات 1 و2).

¹⁵² (دستور 1996 المعدل والمتمم، المادة 99 الفقرات 1 و2).

قبل الحكومة. فأصلية الإختصاص لاتعني حتما الإنفراد به أو أن الإختصاص التشريعي يجب أن يعود للبرلمان كلية¹⁵³.

يبدأ العمل التشريعي للبرلمان بإعداد جدول أعمال الدورة التشريعية الذي يسمح لنواب البرلمان ممارسة أهم إختصاص لهم(الفرع الاول)، كونه يعبر عن مدى إستقلال النواب في تنظيم وتسيير أشغال البرلمان. يلي ذلك مبادرة النواب بإقتراح القوانين و تسجيلها في هذا الجدول(الفرع الثاني)، ثم يلي ذلك المناقشة والتعديل والتصويت(الفرع الثالث). كل هذه المراحل مجتمعة تسمح بتجسيد سلطة التشريع، وتسمح بتحقيق سيادة الهيئة التشريعية في إعداد القانون. وتظهر أهمية الإجراء الأول (التمثل في إعداد جدول الأعمال)، من حيث كونه الأداة التنظيمية الضرورية لتحقيق التشريع. وهو يمثل بحق أحد مظاهر السيادة والإستقلالية للبرلمان لمباشرة عمله التشريعي، والمتفرع عن حق غرفتي البرلمان في إعداد أنظمتها الداخلية.

وهذا ما يسمح بالطبع للبرلمان إستكمال سيادته من الناحية الوظيفية، وذلك دون إنكار أهمية باقي الإجراءات الأخرى الخاصة والمتصلة بهذا الإختصاص الأساسي .

الفرع الأول/ إعداد جدول الأعمال إختصاص لنواب البرلمان

إن إعداد جدول الأعمال كتقنية يمكن تعريفه" بأنه يتمثل في التصرف القانوني الذي يتولى به البرلمان تحديد و وتنظيم عمل النواب، وفق ترتيب معين يكفل تسيير أشغال البرلمان كهيئة جماعية، ويحفظ التدخل المنتظم للأعضاء والهيكل الداخلية له، وعند الإقتضاء للحكومة كطرف في هذه العملية، كما سيتبين ذلك لاحقا". ولكل جلسة عمل جدول أعمال خاص بها، كما أن لكل دورة تشريعية جدول أعمال خاص بها.

أولا/ إعداد جدول الأعمال إختصاص متفرع عن النظام الداخلي:

¹⁵³ سعيد بوشعير. التشريع عن طريق الأوامر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 1 السنة 1988 الصفحة 352. "إن أغلب الدساتير الحديثة جاءت بقاعدة مفادها أن توزيع الوظيفة التشريعية بين ثلاثة جهات بما يتمشى والتغيير الذي حدث في مفهوم السيادة وأسلوب ممارستها. فالسيادة هي سيادة الشعب يتعدد ممارستها فيمارسها الشعب بواسطة الإستفتاء ويمارسها البرلمان بواسطة التشريع وأخيرا يمارسها رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر الرئاسية وسلطة التنظيم".

إن إعداد جدول الأعمال تنظمه أحكام في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وكذلك القانون العضوي الذي ينظم عملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹⁵⁴. إن التعرف على كيفية إسناد هذا الإختصاص يكتسي أهمية بالغة، كونه يعبر على مدى إحترام مبدأ الفصل بين السلطات، ولأنه إجراء يضمن الإستقلال التنظيمي للسلطة التشريعية. لكن يتأسس هذا الحق في إطار العمل المشترك بين الحكومة والبرلمان الذي يجعل "حق الإعداد" محصوراً في النطاق الذي لا يدخل ضمن مجال القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. و لذلك ميز المؤسس بين "إعداد جدول الأعمال" الذي هو الأصل و"ضبط جدول الأعمال" الذي هو الإستثناء، بأن قيّد الإختصاص الأول بالثاني دون إنكار حق النواب في الإستقلال و الأفراد بإعداد جدول أعمال الدورة¹⁵⁵.

156

ثانياً/ إعداد جدول أعمال الدورة إختصاص لهيئة الرؤساء بالبرلمان :

لقد ميز المؤسس بين إعداد جدول الأعمال وضبطه في هذا الدستور، الذي يعمل بنظام الغرفتين وبنظام التعددية السياسية. فقد جعل إختصاص إعداد جدول الأعمال إختصاص تتولاه هيئة الرؤساء، وخص مكثبي الغرفتين وممثل الحكومة بإختصاص ضبط جدول أعمال كل غرفة¹⁵⁷.

ولا شك أن لهذا التمييز دوافع تقنية عملية وموضوعية، فقد يقصد من ورائه ضمان التنسيق الضروري بين عمل الحكومة وعمل النواب، وكذلك التوفيق بين إستقلالية الهيئة التشريعية من جهة والتعاون الضروري مع الحكومة في نطاق هذا الإختصاص.

¹⁵⁴ المادة 18 من القانون العضوي رقم 99-02 الصادر بتاريخ 1999/03/08، الذي يحدد إجراءات تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 1999/03/90.

¹⁵⁵ المادة 25 من النظام الداخلي لمجلس الوطني الشعبي والمادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹⁵⁶ المادة 25 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹⁵⁷ المادة 16 من القانون المذكور أعلاه.

إن من بين الهياكل التي تنشط داخل غرفتي البرلمان حسب الترتيب الذي أراده المؤسس، نجد رئيس المجلس ومكتب المجلس وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق واللجان الدائمة، وأخيراً اللجان الخاصة.

وإذا كانت الإستقلالية تقتضي إنفراد هياكل البرلمان بإعداد جدول الأعمال الدورة التشريعية (كما تنظمه أحكام في متن الأنظمة الداخلية لغرفتيه)، التي جعلت هذا الإختصاص فعلاً يناط بأحد الهياكل الهامة في المجلس، ألا وهي هيئة الرؤساء (التي تجمع في عضويتها نواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة)، فإن ضرورة التنسيق مع الحكومة (كما تفصل فيه أحكام في القانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبين الحكومة)، تؤكد ضرورة إشراك الحكومة في ضبط جدول الأعمال، بما يوافق الترتيب الذي تحدده الحكومة. فكون هذه الأخيرة مصدر أساسي لمشاريع القانون المدروسة في البرلمان، فلا غرابة أن تتدخل الحكومة لتحقيق هذا التنسيق الذي يتطلبه الإختصاص المشترك.

ثالثاً/ ضبط جدول أعمال الجلسات إختصاص لمكتب المجلس وممثل الحكومة:

إن ضبط جدول أعمال الجلسات داخل كل غرفة، إختصاص يعود لمكتب المجلس، الذي يحق له مباشرته بالتشاور مع الحكومة¹⁵⁸. فالأصل هنا هو تمكين المجلس من تسيير عمله والتحكم فيه، بما يضمن إستقلاليته عن السلطة التنفيذية. لكن هذا لا يمنع من إيجاد صيغة توازن بين عقد الإختصاص للمكتب وضرورة إشراك الحكومة من خلال هذا التشاور.

إن ضمان الفعالية التي يستوجبها تنفيذ العمل المشترك، يحتاج إلى هذا التقريب بين وجهتي نظر الطرفين لتجاوز تعارضهما، والعمل على تحقيق التعاون المفيد والمطلوب. فالحكومة التي تساهم (بمبادرتها) بكم هائل من المشاريع القانونية تحتاج إلى هذه الفعالية. فإذا كانت تجتهد من أجل وتهيئة وتحضير العمل للنواب لضمان حسن الأداء في مجال التشريع، فلا يتصور أن ترضى بالعرقلة في الأخير.

¹⁵⁸ القانون العضوي رقم 99-02 بتاريخ 1999/03/08. الذي يحدد إجراءات تنظيم المجلس الشعبي ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. المادة 16 والمادة 18 " يضبط مكتب كل غرفة بإستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها."

مع العلم أن هذا التشاور المقرر لا يجبر مكتب المجلس أن يتقيد برأي الحكومة، إذ أن التنسيق لا يفيد حتما الخضوع والتبعية، بقدرما يفيد التكامل والتوافق بين الهيئتين. إن الحكومة في النظام البرلماني لها صفة الهيئة التي تحقق الإمتداد التشريعي للبرلمان¹⁵⁹، فهي بمثابة ترجمان هذا الأخير ومكملة، ولهذا السبب حق أن تعود لها سلطة التفصيل والتنفيذ، والتفسير أحيانا كلما تطلب ذلك التطبيق العملي. و كلما تدخل البرلمان بقواعد عامة، إضطر إلى ترك مجال واسع من التشريع للحكومة حتى تفصل فيه. وبهذا يتحقق التعاون الذي يشكل وجها آخر للتوازن بمفهوم النظام البرلماني، ولذلك وجب وضع هذا الإجراء في إطاره الأصلي، لرفع اللبس والإبهام حول معناه .

إن الإختصاص التشريعي هو الإختصاص الأول والأساسي الذي بلورت حوله نظرية عدم الجمع بين الوظائف. وهو الإختصاص الذي إهتم به المؤسسون الأوائل، إذ بالتشريعات تؤسس الأوضاع وتحفظ المراكز القانونية، ولذلك حرص المؤسسون على تجزئة هذا الإختصاص¹⁶⁰ خدمة للحرية. وقد أنتجت التأويلات فيما بعد تطبيقات متعددة بتعدد الإعتقادات، حول الكيفيات الناجعة لتحقيق ذلك. و إن إتفقت على جعل مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ دستوريا مركزيا، يفسره ويبرر من خلاله تنظيم السلطة السياسية في الأنظمة الليبرالية.

كما تقيم كل الأنظمة الدستورية التي ظهرت بعد الثورة الفرنسية وفق هذا المبدأ، بعد إدخاله في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن¹⁶¹. ولا زالت الأنظمة التي تعمل على تجديد واجهتها، وتريد الظهور كأنظمة حامية للحرية، تتبنى هذا الإرث القديم المتجدد. وتجرب الكيفيات التي رست في الأنظمة البرلمانية، وفي النظام الرئاسي، ومن بين هذه

¹⁵⁹) Le contrôle parlementaire, in documents d'études n°14, p.7. « L'évolution coutumière qui a ainsi fait passer la réalité agissante et la plénitude effective du pouvoir gouvernemental à un comité ministériel formé des chefs de la majorité parlementaire et ne dépendant, en somme que de la chambre électorale ».

¹⁶⁰) M.Troper, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, ed LGDJ, 1980, p.114-120.

¹⁶¹) N. Lebed, Constitutions et Documents Politiques, éd Lebed Alger 2007, p.151. art16. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Aout 1789. « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution ».

الكيفيات المقررة في النظام البرلماني أو (التعاون)، نجد إعداد و ضبط جدول الأعمال، الذي يشكل مناسبة لتسيير وتنظيم العمل التشريعي.

رابعاً/ ضبط جدول أعمال الدورة إختصاص مشترك:

يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية، تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة¹⁶².

وهذا يعني أن نظام الغرفتين، الذي إستحدثه الدستور الأخير من شأنه، أن يفترض تحقيق الإنسجام والتنسيق المزدوجين بين غرفتي البرلمان أولاً، وبين هذا الأخير كهيئة واحدة والحكومة ثانياً. ولذلك وضع القانون العضوي (الصادر في 08/03/1999)، لينظم كل الحالات والوضعية التي تهم الجانبين، ويوضح العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبين الحكومة، ويرفع اللبس ويحدد إختصاص كل جهة بشيء من الدقة.

وقد نظم هذا القانون مسألة ضبط جدول أعمال الدورة التشريعية، بما يؤكد حق ترتيب الأولوية في جدول أعمال الدورة للحكومة و يوافق رؤيتها ورغبتها. فكأنما تتجه هذه الصياغة إلى التشكيك في حق غرفتي البرلمان في ضبط جدول أعمال الدورة، لما جعلت الحكومة السيد والقائد في هذا الأمر، بعدما عقدت الإختصاص لمكتبي الغرفتين بالإشتراك مع ممثل الحكومة، فكأنما نعود بذلك إلى ما كان عليه العمل في دستور 1976¹⁶³.

لكن الصياغة الجديدة المعتمدة في ظل دستور 1996 تقول فقط "بالتشاور مع الحكومة"، فهذا دليل على أن لمكتب الغرفتين رأي في ظل هذا النظام الجديد مقارنة بالنظام السابق. فإحترام رأي الحكومة في الحالتين إنما يفسره حق هذه الأخيرة كسلطة تساهم بدرجة كثيفة في هذا المجال، من خلال العديد من مشاريع القوانين التي تبادر وتساهم بها.

¹⁶² عقيلة خرباشي. العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 38. (نقلا عن (Ph.Ardant)) "إن تحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه"

¹⁶³ المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (قانون رقم 77-01 بتاريخ 15/08/1977 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني) في دستور 1976. وتؤكد المادة في صياغتها أن ترتيب الأولوية يخضع لموافقة الحكومة وبمفهوم المخالفة لا يسمح بأية معارضة رأي الحكومة والذي يؤكد كذلك أن هذا الترتيب لا ينتج عن التشاور بين الهيئتين".
- المادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبين الحكومة.

وهذا ما يمنحها سلطة الإشتراك في تنظيم وضبط جدول الأعمال، كحق نابع ومتفرع عن الإختصاص الجزئي المتمثل في المبادرة بالتشريع¹⁶⁴. ولهذا كان الترتيب المعين للعمل التشريعي داخل البرلمان، لا يقيد حق المكتب في ضبط جدول أعماله. وقد يؤول ترتيب الأولوية أنه أمر عملي، كونه يراعي جهازية بعض المشاريع قبل الأخرى عند الحكومة، وأنه بهذه الصفة يخدم الفعالية على مستوى العمل التشريعي للبرلمان ككل لا الحكومة فقط.

كما أن حق الحكومة في ترتيب الأولوية قد تفرضه حالة الضرورة أو الإستعجال، وهو يختلف عن الترتيب التقني المحض. إذ يمكن الحكومة إعادة النظر في ترتيب الأولوية في حالة الضرورة والاستعجال، بطلب إدراج أي مشروع قانون في جدول أعمال الدورة الجارية¹⁶⁵. فهذا الأجراء يسمح لها بتغيير الترتيب الأولي، بإدخال مشاريع جديدة أثناء الدورة بحكم إستعجالها.

وفي الأخير يمكن القول أن هذا الشرط المتمثل في إحترام ترتيب الأولوية، يشكل مناسبة سانحة للحكومة، تبعد به أغلب إقتراحات القوانين التي يبادر بها النواب. فيكفيها أن تكثف من تدخلها بمشاريع عدة، تملأ به المدة الزمنية التي تستغرقها الدورة التشريعية، حتى تجعل إقتراحات النواب في مؤخرة الجدول لتتقصر من إمكانية مناقشتها.

ومع ذلك يمكن الإعتراف بأن المشرع قد أقر حق ضبط جدول الأعمال للنواب ولممثل الحكومة على السواء، وأنه جعل الحكومة طرفاً في العملية ومشاركاً. لكن الحكومة عملياً ستجد نفسها مضطرة بتقدير تدخلات نواب الرئيس، الذين يشكلون عضوية المكتب والمعينون من قبل المجموعات البرلمانية، والممثلة للأغلبية على مستوى البرلمان¹⁶⁶.

¹⁶⁴ عقيلة خرباشي. العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 41. "وإذا كان منح حق الأولوية للحكومة في ترتيب جدول أعمال البرلمان تبرره من جهة النسبة الكبيرة من العمل التشريعي الذي هو من مصدر حكومي (مثال العهدة التشريعية الرابعة 1997-2002 أين تمت المصادقة على 59 مشروع قانون وإقتراح قانون واحد. المصدر الأصلي. نشرة الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان) ص.15). وكذا كون البرلمان إلترزم بمناسبة المصادقة على برنامج الحكومة يجعله يتقيد بهذا الإلتزام بمناسبة إعداد جدول الأعمال البرلمان".

¹⁶⁵ المادة 17 من القنون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره .

¹⁶⁶ (المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

وبالإضافة الى حق الحكومة في ترتيب الأولوية في جدول أعمال البرلمان، فإن للحكومة حق طلب انعقاد إجتماع البرلمان في دورة غير عادية، إما بمبادرة رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة، والتي تختتم بمجرد إستنفاد جدول الأعمال الذي أستدعي من أجله.

أما نوب البرلمان فبالإضافة إلى حقهم في إعداد جدول الأعمال فقد منح لهم المؤسس حق المبادرة بإقتراح القوانين.

الفرع الثاني / لنواب البرلمان حق المبادرة بإقتراح القوانين

إن ازدواجية حق المبادرة التي أستقر عليها العمل في النظام السياسي الجزائري، تجعل النواب يتمتعون بحق المبادرة بإقتراح القوانين إلى جانب الحكومة¹⁶⁷. وهذا الحق المعترف به للنواب كحق أصلي يؤكد سيادة البرلمان، يسمح لهم بالتدخل على مستوى الغرفة الأولى لإبداء إقتراحاتهم، وأن القيود العملية التي تعترض تحقيقه، يمكن تأويلها على أنها مبررات موضوعية، تدعم إختصاصهم أكثر مما تقيدده.

أولا/ المبادرة بإقتراح القوانين حق أصلي للنواب:

تعرف المبادرة بأنها إجراء أولي لسن القانون، والذي بموجبه يحق للنواب إبداء الإقتراحات لدى مكتب البرلمان من أجل مناقشتها والتصويت عليها.

إن إستحواذ الحكومة على المبادرة التشريعية بعد الثلاثينات بسبب التحول الذي عرفته وظيفة الدولة الحديثة، لم يمنع نواب البرلمان من الحفاظ على حقهم في إقتراح القوانين . وقد لاحظ غالبية الفقه عدم التوازن بين المؤسستين التشريعية و التنفيذية في إستغلال حق المبادرة بالتشريع. ومع ذلك فإن الإتجاه السائد اليوم هو أن حق المبادرة بالتشريع حق مشترك للسلطتين. وللتمييز بينهما خصت الإقتراحات الحكومية بتسمية المبادرة، وسميت

¹⁶⁷المادة 119 من دستور 1996..والمادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
— عقلية خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 25. " ان البرلمان لاينفرد بالمبادرة بالقانون...و إن كانت إقتراحات القوانين ضعيفة ومحتكرة من غرفة واحدة هي المجلس الشعبي الوطني."

الإقتراحات البرلمانية بإقتراحات قوانين. وأن إختيار تسمية إقتراح قانون لمبادرة النواب، يؤكد الحق الأصلي والسيادي للنواب في إعداد القانون الذي تكون بدايته بالإقتراح¹⁶⁸.

فالمؤسس لم يحصر مهمة النواب والبرلمان في التصويت على القوانين، وإنما منحه إختصاصا عاما وجعل من الإعداد إجراء أوليا يسبق التصويت. كما أن صياغة المادة 119 من الدستور تؤكد أصالة هذا الحق، إذ تطرقت له في الفقرة الأولى قبل مشاريع القوانين التي ذكرتها في الفقرة الثانية.

إن المشاريع المقترحة من قبل الحكومية و إن كانت جاهزة لا تشكل بداية العمل التشريعي، إلا بعد جدولتها في الدورة التشريعية للمناقشة والتعديل. و قبل ذلك فإنها تشكل عملا حكوميا خارجيا عن البرلمان لم يكتسب بعد صفة العمل التشريعي. فكأنما بداية الإعداد هنا تكون بعد التسجيل في جدول أعمال الدورة للمناقشة والإثراء. ولو قلنا أن البداية قبل ذلك لأعترفنا بمساهمة الحكومة جزئيا في عملية الإعداد، ولنقضنا سيادة الإعداد التي أقرها المؤسس لنواب البرلمان دون غيرهم. والمؤكد أن الإقتراح الذي يأتي من داخل البرلمان هو الذي يشكل بداية العمل التشريعي، لأنه يصدر عن صاحب الإختصاص الأصلي. هذا والجدير بالذكر أن حق المبادرة بإقتراح القوانين، إعترف به الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة¹⁶⁹.

وهذا ما تؤكد صياغة المادة 119 التي قيدت المادة 98 وفصلت في الأمر بصريح العبارة، وبنصها على ما يلي " يودع كل إقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني". فيكون بذلك هذا المجلس هو الذي يشرع في إعداد القانون، أما مجلس الأمة فيكون تدخله في المراحل اللاحقة، أي في المناقشة و أثناء التعديل والتصويت.

¹⁶⁸ بوزيد لزهاري، إشكالية المادة 120 من دستور 1996، (أعمال الملتقى الوطني 06-07 ديسمبر 2004)، الصفحة 3 و4 "فالمجالس البرلمانية تملك كامل السيادة في الميدان التشريعي... أصبحت الدساتير هي التي تحدد مجالات الإختصاص التشريعي للبرلمان وعليه فالسيادة في المجال التشريعي لا يمكن أن تعني إلا إختصاص دستوري... والدليل على ذلك المادة 122 من الدستور الجزائري التي تحدد حصريا المجالات التي يستطيع البرلمان التشريع فيها وكل خروج عن هذه المجالات يعتبر مخالفا للدستور."

¹⁶⁹ A. Djebbar, Le Conseil de la Nation et le pouvoir normatif du Conseil Constitutionnel (à propos de l'avis du 10/02/1998), in IDARA n°2 2000, p.105 à 124

- بوزيد لزهاري إشكالية المادة 120 من دستور 1996، أعمال الملتقى الوطني 6-7 ديسمبر 2004. يقول بتحقيق حق الإقتراح الغير مباشر لمجلس الأمة وذلك بإقرار المجلس الدستوري ذاته عندما منح مجلس الأمة ممارسة هذا الحق " خارج هذا الإطار " فمجلس الأمة له أن يمارس هذا الحق في إطار إجراء مغاير للإجراءات المعمول بها داخل مجلس الأمة."

ومع ذلك نجد الأستاذ بشير يلس شاوش، يعتقد بوجود طريقة لإسترجاع حق الإقتراح لأعضاء مجلس الأمة، وذلك بمناسبة إقتراح التعديل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء. إذ يمكن الإعتراض المستمر أعضاء مجلس الأمة فرض إقتراحات التعديل، التي يمكن تأويلها على أنها "اقتراح قانون". وذلك بالنظر إلى الآثار الخطيرة التي يترتبها هذا الإعتراض، والمتمثلة في سحب النص محل الخلاف¹⁷⁰.

فكأنما يوضع نواب المجلس الشعبي الوطني أمام خيار صعب، إما الرضوخ لإرادة أعضاء مجلس الأمة أو التنازل عن النص. وفي الحقيقة أن هذا إعتراض وتعديل وليس إقتراح، فهو كذلك سواء في حالة السحب أو القبول، وذلك بالنظر إلى النتيجة النهائية. والتي تكون إما إبطال للنص الأصلي أو تغيير في مضمونه، بشكل يتحول ويتبدل معه المدلول.

والإعتراض يختلف عن الإقتراح الذي يعني المبادرة الأولية، أو الطرح بصفة أولية قبل الغير. ويتميز الإعتراض على أنه يؤدي معنى المخالفة أو التوقيف، وإن كانت نتائجه في الأخير ترتب التعديل أو التعطيل كذلك.

ثانيا/ حق النواب في المبادرة مدعم بإعتبارات موضوعية:

يمكن حصر هذه الإعتبارات في ثلاث أنواع هي إما أن تكون مالية أو تقنية أو إجرائية. فمن الناحية الإجرائية فيجب أن تقدم الإقتراحات من قبل 20 نائب¹⁷¹ وأن ترسل فور تسجيلها، وبعد قبولها إلى الحكومة لإبداء الرأي فيها¹⁷². ومن الناحية المالية أنه يحق

¹⁷⁰ (بشير يلس شاوش، صانعو القانون، "أعمال الملتقى حول إشكالية المادة 120 من دستور 1996 الصفحة 7. —عقيلة خرباشي . العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان. دار الخلدونية الجزائر 2007 الصفحة 50-51." ويرى البعض الآخر أن البكاميرالية التي تعمل بنظام الذهاب والإياب بين الغرفتين هو النظام الذي يسمح بتحقيق حق الاقتراح وحق التعديل للغرفة الثانية دون نظام اللجنة المتساوية الأعضاء التي تركز التوازن بين الغرفتين وتقر بغلبة الغرفة الأولى على الغرفة الثانية. وهذا الوضع ينطبق على مجلس الأمة الذي يتبع المجلس الشعبي الوطني في مجال الإقتراح والتعديل. —شريف كايس. دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين أعمال الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الدستورية الجزائرية." انه في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء ورفضه من قبل مجلس الأمة بسبب عدم تحقق نصاب 3/4 فإن المؤسس الدستوري قد أنهى الخلاف بهذا الإجراء الذي يماثل " حق الفيتو" وهذا يجبر الحكومة على سحب النص محل الخلاف. وهذا يتحقق عندما يكون الخلاف جوهريا بين الغرفتين بسبب تغاير الأغلبية الموجودة في المجلس الشعبي الوطني عن الأغلبية الموجودة في مجلس الأمة أي أن هناك توازي بين إجاهاى الغرفتين وإستحالة الإنلقاء".

¹⁷¹ (المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹⁷² (المادة 71 فقرة 1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

للحكومة الإعتراض على كل إقتراح يزيد من النفقات، ومن حق لجنة الميزانية والمالية التأكد من إعتراضات الحكومة¹⁷³.

في الأخير يمكن القول أن فرض الشروط لكيفية أداء النواب لإختصاصهم في إقتراح القوانين، إنما تشكل إعتبارات موضوعية تدعم إقتراحات النواب أكثر مما تقيد بها. ف فيما يتعلق بالجانب المالي يفترض أن النواب هم الذين يكونون أحرص على رشاد النفقات العمومية. وأما فيما يخص الجانب التقني فهو يؤكد أكثر مدى أحقية النواب بإختصاص التشريع. فإذا كلفهم المؤسس بإعداد القانون والصياغة على شكل مواد، فهذا يزيد ويدعم حرصهم على تحقيق الجانب الفني للنص القانوني لإظهاره في شكله المميز. وأما عن الجانب الإجرائي فهو كذلك صفة تميز التقنية القانونية، وهي تشكل ضمانة لتنظيم الإختصاص وإخراج القانون في شكله الحسن، الذي يتحقق لامحالة بإحترام المراحل والجهات التي لها حق التدخل في كل مرة.

الفرع الثالث/ حق التعديل والتصويت مضمونان لنواب البرلمان

إن ممارسة إختصاص التشريع من طرف النواب يتحقق عبر مراحل، بدايته الإقتراح ثم المناقشة والتعديل وأخيرا التصويت، ويتدخل النواب خلال هذه المراحل المختلفة لممارسة إختصاص التشريع وهذا ما تؤكد أحكام الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان. وقد تناول الدستور في أحكامه حق التصويت وأقر سيادة البرلمان بشأنه¹⁷⁴، وترك حق التعديل لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

أولا/ للنواب الحق في تعديل القوانين:

إن حق التعديل المعترف به للنواب يتحقق إما بتدخل النواب على مستوى اللجنة المختصة أو من خارجها¹⁷⁵. وإذا كان حق التعديل الذي منح للنواب كأفراد داخل البرلمان تقيد

¹⁷³ المادة 121 من دستور 1996. والمادة 71فقرة 1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹⁷⁴ المادة 98 الفقرة 2 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

¹⁷⁵ المادة 78 الفقرة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "التي تشترط أن توقع تعديلات النواب وأن تودع في أجل ثلاثة أيام".

بعض الشروط، فإن الوضع ليس كذلك بالنسبة لحق التعديل الذي يباشرونه جماعة على مستوى اللجنة المختصة حيث يتمتعون بحرية في هذه الحالة. وهذا يؤكد التدخل المزدوج لممارسة حق التعديل من قبل النواب، ومالهم من حق الاعتراض على إقتراحات الحكومة، أَوْ حق تعديل إقتراحات القوانين التي يقدمها النواب.

أ/النواب حق التعديل كأفراد: إن أول الشروط الشكلية التي إشتراطها النظام الداخلي لممارسة حق التعديل من قبل النواب، أن تقدم من طرف 10 نواب على الأقل، وأن تكون مكتوبة وموجزة و معللة¹⁷⁶. وتشترط الكتابة عادة بقصد تمكين أجهزة الغرفة من طبع وتوزيع التعديلات على الآخرين، وبالتالي تأييدها أو رفضها أو تقديم تعديلات باطنية¹⁷⁷. كما يجب أن يكون التعديل موقعا من قبل جميع أصحابه. أما بالنسبة للتعديل الذي تباشره اللجان، فيكفي توقيعه من قبل المقرر أو رئيس اللجنة المعنية. وهناك من الأنظمة التي تسمح بتقديم تعديلات من طرف المجموعات البرلمانية، وفي هذه الحالة يكتفي بتوقيع رئيس المجموعة البرلمانية. وتقدم التعديلات إلى مكتب المجلس في أجل 3 أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة لأن المكتب هو الذي يقدر مدى قبول التعديلات. وهو الذي يقرر قبول التعديل أو رفضه شكلا، وهو الذي يبلغ كذلك الحكومة وأصحابه في حالة عدم القبول كما يعود له حق إحالته على اللجان المختصة. هذا عن الشروط الشكلية الخاصة أما عن شروط القبولية فهي تخص كل إقتراح التعديل يأتي من النواب أيا كانت صفتهم. وهي نفس الشروط الخاصة بإقتراح القوانين وتتمثل في الشروط الدستورية و التنظيمية. وقد أغفل المؤسس الجزائري هذا النوع الأول وذلك خلافا لما ذهب إليه المؤسس الفرنسي والمغربي¹⁷⁸. فهو لم يضع حكما يستبعد به التعديلات التي تأتي خارج مجال القانون ولا نص يستبعد به التعديلات التي تزيد من النفقات العمومية وفق حكم المادة 121 كما فعل ذلك بخصوص إقتراح القوانين. وكأنما بهذا الأغفال يريد أن يدلل على عدم تقييد سلطة

¹⁷⁶ المادة 78 الفقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹⁷⁷ (لامين شريط. حق التعديل في النظام البرلماني دراسة مقارنة "أعمال الملتقى الوطني حول إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 الصفحة 18).

¹⁷⁸ (لامين شريط. "حق التعديل في النظام البرلماني دراسة مقارنة. أعمال الملتقى الوطني حول إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 الصفحة 16 و 17).

البرلمان في التعديل. أو أن هذا الإغفال مقصود بسبب ما للحكومة من فرصة لتدارك الوضع كسلطة لها حق التصحيح في الأخير لأن القانون يجيز لها التدخل بصفة دائمة ما لم يصوت على المادة التي يتعلق بها التعديل¹⁷⁹.

أما عن الشروط التنظيمية التي يتطلبها القانون فهي تتلخص في شرط الأجل(3 أيام وتختلف عن النظام القديم الذي قال ب5 أيام) و شرط قبولية التعديلات الباطنية(أي التي تكون لها علاقة مباشرة بالنص المعروض على التعديل) وذلك لتمييزه عن إقتراح القوانين¹⁸⁰. وقد حرم أعضاء مجلس الأمة من ممارسة حق التعديل كما حرّموا حق المبادرة كأفراد ولكن يمكنهم ممارسة هذا الحق داخل اللجنة المتساوية الأعضاء¹⁸¹.

ب/ للنواب حق التعديل كاعضاء في اللجان الدائمة: إن حق التعديل المعترف به للنواب بصفة جماعية في اللجان المختصة يتحقق بصفة أكيدة ودائمة. ذلك أن هذه الأخيرة إلى جانب مكتب المجلس تشكل الهيئات الحيوية التي بواسطتها يمارس البرلمان الإختصاص التشريعي. وأن حق اللجان المقرر في مارسة التعديل يمكنها من ممارسة هذا الإختصاص بصفة فعلية. لأن اللجنة المختصة لم يقيد النظام الداخلي بأية قيود، إذ يمكنها تقديم التعديلات ما لم يصوت على النص المعني بالتعديل¹⁸². هذا وقد أغفل المشرع التعرض الى التعديلات الشكلية المتعلقة بالأخطاء المادية، التي ترد ضمن إجراءات التعديل. وفي الأخير يمكن القول أن الكلمة الأخيرة من حيث قبول أو رفض التعديلات أيا كان مصدرها تعود للمجلس، الذي يقر التعديل ككل عند عرضه للتصويت.

¹⁷⁹ المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
-لامين شريط. نفس المرجع الصفحة 14.

¹⁸⁰ المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي.
-لامين شريط. حق التعديل في النظام البرلماني دراسة مقارنة. أعمال الملتقى الوطني حول إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 الصفحة 18.

¹⁸¹ بشير بلس شاوش. صانعو القانون. أعمال الملتقى. وبهذه الطريقة يسترجع أعضاء مجلس الأمة صلاحياتهم في تعديل مشروع القانون أو إقتراح القانون... صحيح أن سلطة التعديل لا تمارس بنفس الشروط والأشكال المقررة للمجلس الشعبي الوطني. لكن نظرا للأثار الخطيرة التي يستتبعها الإعتراض أو الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء كانت حظوظ الأخذ بالإقتراح التوقيفي الذي يوجهه تسبب وتبرير أعضاء مجلس الأمة بمثابة التعديل الممكن لحسابهم.

¹⁸² المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ثانيا/ للنواب حق التصويت على القوانين:

ولقد أقر الدستور هذا الحق للنواب و أكدّه النظام الداخلي لغرفة البرلمان، وجعل منه حقا سياديا يباشره نواب البرلمان كأصحاب الإختصاص التشريعي بصفة أصلية. ويعتبر التصويت إجراء أساسي وجوهري لإنجاز التشريعات، إذ بواسطته يعبر النواب عن قناعتهم من خلال إقرارهم أو رفضهم للنص المعروض .

أ/التصويت كإجراء: يتطلب تحقيق النصاب القانوني من الأصوات لإقرار القانون، وهذا النصاب ضروري لصحة وقبول نص القانون. ويشترط في هذا النصاب عادة أما الأغلبية المطلقة للحضور أو الأغلبية المطلقة لنواب المجلس، وهي أغلبية يمكن تحقيقها على مستوى المجلس الشعبي الوطني. أما الأغلبية التي إشتراطها القانون على مستوى مجلس الأمة فهي أغلبية موصوفة يصعب تحقيقها (4/3)¹⁸³. ولهذا فهي تشكل إعتراضا حقيقيا يسترجع به هذا المجلس ثقله بمناسبة هذا التصويت. إذ يمكنه التأثير بهذا الإعتراض إلا في حالة قانون المالية، أين منح رئيس الجمهورية حق إصداره ولو لم يصوت عليه مجلس الأمة.

هذا ويمارس التصويت شخصا كقاعدة عامة وإستثناء بوكالة وفق القانون. كما أن التصويت يتم وفق طرق مختلفة، إما بالإقتراع السري أو بالإقتراع العلني برفع اليد. ويكون للتصويت معنا إيجابيا عندما تسبقه المناقشة، ومعنا سلبيا عندما يسلب النواب حق المناقشة.

فالوضع الأول يمنح النواب حرية أكثر، أما الوضع الثاني فإنه يجعلهم في تبعية للسلطة التنفيذية، كما يحدث ذلك بمناسبة التصويت على الأوامر الرئاسية المعروضة للموافقة، التي تجسد رغبة رئيس السلطة التنفيذية¹⁸⁴. وقد يحمل رئيس الجمهورية نواب البرلمان مسؤولية إجهاض القانون في حالة عدم المصادقة عليها.

¹⁸³ المادة 120 فقرة 3 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

¹⁸⁴ شريف كايس. ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القنون الوضعي الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراة الدولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2006 ، الصفحة 39. " يتوقف اللجوء إلى الأوامر من الناحية العملية على طبيعة العلاقة التي تربط رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية. بحيث كلما كان إنسجام بين الأغلبية البرلمانية والرئيس كلما إطمئن إلى إستغلال هذا الإختصاص أكثر. وقد أصدر رئيس الجمهورية ما بين 1999 و 2005 عدد من الأوامر يصل إلى 27 أمر تشريعي".

ب/ طرق التصويت: يمكن حصر حالات التصويت في حالة التصويت الذي تسبقه المناقشة العامة والمناقشة المحدودة وفي حالة التصويت بدون مناقشة.

1/ حالة التصويت مع مناقشة عامة: وهي تمثل الإجراء العادي لدراسة مشاريع القوانين و إقتراحات القوانين، وفي هذه الحالة يتم الإجراء على مرحلتين هي المناقشة العامة ثم مناقشة المواد تفصيلاً¹⁸⁵. وتبدأ المناقشة بالإستماع الى الحكومة أو صاحب الإقتراح، يلي ذلك عرض التقرير الأولي للجنة المختصة ثم تدخلات النواب¹⁸⁶. وبعد ذلك تعود اللجنة المعنية بالتقرير التكميلي، ويشرع بالتصويت على المواد أو يؤجل النص.

2/ حالة التصويت مع مناقشة محدودة: وهذه الحالة تحدث كلما طلبت الحكومة أو اللجنة المختصة بذلك، وفي هذه الحالة عليها أن تأخذ رأي هيئة التنسيق. ثم يسمح بالتدخل لأصحاب التعديلات والحكومة واللجنة المختصة أو مقررها¹⁸⁷.

3/ حالة التصويت بدون مناقشة: وتكون بناء على إخطار رئيس الجمهورية، وهي خاصة بالأوامر المعروضة على موافقة المجلس طبقاً لأحكام المادة 124 من الدستور¹⁸⁸. هذا و يمكن القول في الأخير، أن التصويت الحر يتحقق فقط في الحالة الأولى، وعلى العكس يجعل التصويت بدون مناقشة النواب في تبعية تامة.

فلن يجرأ النواب على مواجهة رئيس الجمهورية بالإعتراض على الأوامر التشريعية، خوفاً من الضجة الإعلامية التي ستحدث بسبب إعتراض النواب، والتي ربما ستخدم رئيس الجمهورية أكثر مما تخدم نواب البرلمان. وسيكون في هذه الحالة موقف النواب سلبياً بالإضافة الى كونه موقفاً حرجاً¹⁸⁹.

¹⁸⁵ المادة 84 الفقرة 4 و6 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

¹⁸⁶ المادة 84 فقرة 1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹⁸⁷ المادة 85 فقرة 1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

¹⁸⁸ المادة 88 الفقرات 1 و2 و3 و5 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹⁸⁹ عقيلة خرباشي. العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 57-58. "إن رئيس الجمهورية لا يستمد سلطة التشريع بأوامر من البرلمان بموجب تفويض بل يقرها له الدستور مباشرة. وهذا ما تؤكد الصيغة المختارة" يشرح". ولهذا السبب نجد البرلمان الجزائري

المطلب الثاني/ التوازن الإيجابي على مستوى السلطة التشريعية

إن سلطة المراقبة التي تمنح للبرلمان في مواجهة الحكومة، تؤكد مدى سيادة البرلمان حقيقة في النظام السياسي. إذ لا يكفي سن القوانين، بل يجب ضمان فعاليتها ونفاذها، ولذلك منح للبرلمان حق متابعة تنفيذ الحكومة للتشريع عمليا وميدانيا.

ويمكن إجمال وسائل الرقابة في نوعين، أحدهما يرتب مسؤولية الحكومة سياسيا أمام البرلمان، ونوع آخر مجرد أسلوب مراقبة يضمن المتابعة والإعلام لنواب البرلمان فقط . وسمينا الصورة الثانية هذه بالرقابة السلمية (الفرع الأول) والصورة الأولى بالرقابة التقويمية (الفرع الثاني) نظرا لخطورتها.

ويمكن إعتبار المراقبة كأحد مظاهر التوازن الإيجابي على مستوى السلطة التشريعية، بحكم التعاون والتأثير الذي يحدثه أحيانا في الطرف الآخر أي على الحكومة . فميزان القوة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يمكن أن يختل في حالات إشتداد الأزمة، وهذا لا يحدث إلا نادرا، لأن الرقابة السلمية هو الأسلوب الذي يسود في العلاقة المتوازنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بصفة أساسية، تجد الحكومة نفسها في مأمن من أي ضغط حقيقي يزعزع إستقرارها.

الفرع الأول/ وسائل الرقابة السلمية مقررة لنواب البرلمان

إن وسائل الرقابة المخولة للبرلمان كأداة للاستعلام ومتابعة عمل الحكومة، إنما هي وسيلة يستهدف به كسب الحكومة، خلافا لوسائل رقابة المعارضة التي تؤدي إلى فك العلاقة بين السلطتين، أو على الأقل مراجعتها وإعادة ترتيبها. فالرقابة بهذا المفهوم لها معنيان معنى سلبي وإيجابي، يؤدي معنى الإستفهام والنقد في الحالة الأولى، ومعنى تبرئة الحكومة لتصرفها وتمكينها تقديم المبررات والإستفسارات اللازمة. وهذه الرقابة هي الوسيلة التي

مجرد من حق مراقبة الأوامر وهو ملزم فقط بالموافقة دون مناقشة أو تعديل أو بالرفض. عكس ما ورد في المادة 38 من الدستور الفرنسي. 1958 التي منحت فرصة المراقبة من خلال المناقشة التي تكشف الملابس ومنه تكوين قناعات لدى البرلمانين".

تحقق للبرلمان إمكانية التأثير على الحكومة، والذي يشكل التوازن الإيجابي في ظل العلاقة التي تربط الحكومة بالبرلمان.

أولا / الرقابة وسيلة لكسب الحكومة:

إن الرقابة التي يمارسها البرلمان بغرفتيه بمناسبة الإستجواب ولجان التحقيق والأسئلة الشفوية والكتابية، إنما تستهدف كسب الحكومة أكثر وتستهدف توبيخها وتوجيه اللوم لها، وذلك ما يتأكد من الإجراءات المقررة في نطاق هذا الاختصاص. وقد تم اللجوء إليه سابقا، وإن لم يكن ذلك بصورته الأصلية التي ترتب مسؤولية الحكومة. ومع ذلك فإن الرجوع إليه يدل على إختلاف الوضع، وأنه يعبر على خطورة الوضع مقارنة مع إجراء السؤال.

ويظهر من الصياغة التي خص بها الإستجواب أنه يشابه سؤال الساعة، إذ حول إلى إجراء له بعد إستعراضي لا غير. بينما يستتبع الإستجواب في صورته الأصلية في النظام الفرنسي فتح مناقشة عامة، قد تنتهي بالتصويت بالثقة أو بسحب الثقة من الحكومة¹⁹⁰.

الإجراء الإستجواب: من حيث الموضوع يشترط في الإستجواب أن يخص موضوع الساعة وهو بذلك يشبه سؤال الساعة. والذي يعتبر صورة للرقابة المعمول به في الانظمة البرلمانية وهو إجراء أخف من الإستجواب.

إن المؤسس الجزائري تعمد منذ البداية تخفيف إجراء الإستجواب وجعل منه أداة رقابية تتوافق مع رغبة الإستعلام الذي يفيد تبرير وتبرئة الحكومة أكثر من توافقه مع رغبة التوبيخ وتوجيه اللوم لها. الشيء الذي يفسر محدودية هذا الإجراء ويجعل منه سلاح يساعد

¹⁹⁰) G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.341. « L'interpellation est l'instrument essentiel du contrôle parlementaire... Dans sa forme et dans ces résultats, elle est beaucoup plus importante que la question... Elle donne lieu à un débat qui se termine par un vote par lequel l'assemblée précise son attitude à l'égard du gouvernement. »

-Voir aussi. Le contrôle parlementaire. Documents d'études n°14. Droit constitutionnel et institutions politiques. Sous la direction de G.Burdeau. p 10. « Là au contraire où le régime parlementaire est consacré, le moyen direct et principal pour la mise en jeu de la responsabilité ministérielle est l'interpellation, c'est-à-dire le droit reconnu à un ou plusieurs membres d'une assemblée de requérir d'un ministre des explications sur un acte déterminé ou sur la politique générale du gouvernement (l'interpellation devant en ce cas être adressée au Président du Conseil...) »

-Comme le fait remarquer P.Williams dans son ouvrage. La vie politique en France sous la 4^e République. éd. armand collin. 1971, p.372-373. « Sous la 3^e République plus de la moitié des gouvernements sont renversés par la chambre des députés furent à la suite d'une interpellation... »

على كسب الحكومة بعيدا عن كل محاسبة، وإن الإستجواب خلافا للسؤال يوجه إلى الحكومة لا الى الوزير المعني¹⁹¹. وهو ما يجعله لا يخص علاقة خاصة بين فردين (النائب والوزير) كما هو الحال في السؤال، وإنما يخص علاقة جماعية أحد أطرافها نواب الشعب والآخر أعضاء الحكومة. وجعل المؤسس الإجراءات المتعلقة بتقديمه ومناقشته أكثر تعقيدا وصرامة من تلك المطلوبة في السؤال، إذ يشترط عدد معين من النواب لتحريكه، ثم يتم عرض الإستجواب بصفة جماعية، و تكون فيه جماعة النواب التي بادرت بهذا الإجراء ممثلة بمندوب أصحاب الإستجواب، الذي يتولى تلاوة مضمون نص الإستجواب المودع لدى مكتب المجلس. ويكون الرد من رئيس الحكومة أو من وزير ينوب عنه.

أما عن النتائج المترتبة على الإستجواب فهي كذلك تختلف عن تلك المترتبة عن السؤال، لأن الإستجواب أكثر خطورة من السؤال مبدئيا. فإذا كان السؤال يفيد مجرد الإعلام فإن الإستجواب يشكل وسيلة رقابية تهدف إلى الضغط على الحكومة وإجبارها على تبرير تصرفاتها¹⁹². وبهذه الصفة لم تؤثر هذه الإستجابات على مصير الحكومات التي تم إستجوابها، وإنحصرت آثارها في تشكيل بعض لجان التحقيق من أجل الإستيضاح أكثر. كما أنه إجراء شكلي قيد إرادة النواب بشروط شكلية عويصة، وهي أن يوقع نص الإستجواب من طرف 30 نائب في إحدى الغرفتين، وأن يقدم إلى رئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه¹⁹³. ثم يدرس في جلسة يحددها مكتب أحد المجلسين بالتشاور مع الحكومة وهيئة التنسيق، وذلك خلال 15 يوم من تاريخ إيداعه.

وقد إعتبر النواب هذه المدة طويلة بالنظر إلى طبيعة موضوع الإستجواب، الذي يتعلق بموضوع الساعة إذ من شأنها أن تقضي على أهمية الإستجواب بسبب فوات الأوان. في

¹⁹¹عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. دار الخلدونية 2006 الصفحة 172 .

¹⁹²عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق الصفحة 183.

¹⁹³ المادة 133فقرة 1 من دستور 1996 والمادة 123 فقرات 1 و2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

حين ترك ميعاد الرد مفتوحا، ولم يحدد أجلا لرد الحكومة¹⁹⁴، وهذا ما يضعف من آثار الإستجواب أكثر في حالة الرد المتأخر، خاصة وأن ليس هناك ما يلزم الحكومة بالرد في حدود فترة زمنية معقولة.

ويبقى الإستجواب في الجزائر غير ذي فعالية، نتيجة إستناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية تحول دون ظهور أية معارضة للحكومة. إن هذا الوضع يكسب الحكومة الثقة المزدوجة، ثقة رئيس الجمهورية من جهة وثقة الأغلبية البرلمانية من جهة أخرى. ولتقييم حصيلة العمل بهذا الإجراء يلاحظ قلة إستغلاله هو الظاهر، فعلى سبيل المثال نجد مجلس الأمة، لم يلجأ إليه خلال دورته التشريعية الأولى، أي في ظرف ست سنوات ولومرة واحدة. ومع ذلك لا يمكن الحكم بإنعدام الإستجواب في التجربة الدستورية الجزائرية الأخيرة، فقد إستغل النواب هذا الإجراء في دستور 1996 أكثر من مرة¹⁹⁵.

إن الإستجواب في النظام السياسي الجزائري وسيلة غير فعالة، لأنه أريد منه منذ البداية ضمان التنسيق والتواصل بين الحكومة والبرلمان، ولم يجعل منه أداة لمحاسبة الحكومة أو الوزير ولم يصف عليه الطابع الإتهامي. ويكون المؤسس الجزائري قد سلب للإستجواب ما له من فعالية في النظام البرلماني. وكأنما أريد من وراء هذا الإختيار تأمين ديمومة الحكومة، لأنه رتب عنه أثارا مباشرة تقتصر على إمكانية تشكيل لجنة تحقيق في حالة عدم إقتناع النواب برد الحكومة دون تجريم تصرف الحكومة أو ترتيب الجزاء¹⁹⁶.

-عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 145. "إن الإستجواب في نظر المؤسس الدستوري الجزائري مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل. في حين أن بعض الأنظمة تجعل منه إجراء ينتهي إلى إدانة الحكومة وسحب الثقة منها مثال النظام المصري والنظام الكويتي."

¹⁹⁴عباس عمار، المرجع السابق الصفحة 175.

¹⁹⁵عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 192. "حيث لجأ نواب المجلس الوطني الشعبي إلى الإستجواب في ظل دستور 1996 أكثر من مرة. بتاريخ 1997/10/23 إستجواب وزير الداخلية بسبب التجاوزات التي وقعت في الإنتخابات المحلية وإستتبع الرد الغير مقنع من الوزير تشكيل لجنة التحقيق. و في نفس السنة إستجوب نفس الوزير بسبب إعتداءات قوات الأمن على النواب الذين عبروا بالمظاهرات عن عدم رضاهم بهذه التجاوزات وتمت الإجابة على موضوع الإستجواب بتاريخ 1997/11/24."

¹⁹⁶عباس عمار، المرجع السابق الصفحة 191.

ب/إجراء التحقيق: إن إجراء التحقيق حق مقرر للبرلمان بغرفتيه بأحكام الدستور¹⁹⁷ إذ يمكن لكل من غرفتي البرلمان أن تنشئ في أي وقت لجان التحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. وهذا ما تؤكد الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والقانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بينهما¹⁹⁸.

ويمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية وثيقة وأن تطالب أية معلومة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق. وبالمناسبة يرسل رئيس إحدى الغرفتين إلى رئيس الحكومة طلبات الإستماع إلى أعضاء الحكومة ويضبط برنامج الإستماع هذا بالإتفاق مع رئيس الحكومة. كما يوجه الإستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات الإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية¹⁹⁹. ويؤكد القانون بأن عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق يعد تقصيرا جسيما يدون في التقرير تتحمل بمناسبته السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها.

والظاهر أن الرقابة ممكنة بهذه الصفة لولم تقيد المادة 84 من نفس القانون التي تستبعد عند التحقيق الإطلاع على الوثائق التي تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي. ويمكن لهذا القيد أن ينقص من فعالية التحقيق وأن يعرقله إلى حد كبير، خاصة وأن الإدارة ستستغل هذه الألفاظ المطاطة إستغلالا ذكيا يمكنها من حجب معلومات أساسية، بحجة أنها تكتسي طابعا سريا وحيويا أوأمنيا. فنطق هذه المادة بمنح الإدارة إمكانية التحجج بهذا القيد لإبطال مفعول التحقيق البرلماني، وذريعة تتستر وراءها دون أن يكون للنواب إمكانية إثبات عكس ذلك. أضف إلى ذلك أن التقرير الذي تنتهي إليه اللجنة لم يشترط نشره دائما وإن للحكومة رأي في ذلك، وهذا في حد ذاته يؤكد محدودية فعالية التحقيق البرلماني. وقد تناول الدستور لجان

¹⁹⁷ المادة 161 من دستور 1996 المعدل والمتمم .

¹⁹⁸ المواد 102 و 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. والمواد 84 إلى 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹⁹⁹ عقيلة خريشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 153.

التحقيق في فصل خاص تحت عنوان الرقابة ولم يتناولها في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية لإثبات أهمية هذه الوسيلة الرقابية لكن الواقع العملي يقزمها ويجعلها بدون آثار.

ثانيا/ الرقابة وسيلة للمتابعة والإستعلام:

إن السؤال كوسيلة للرقابة يترتب نتيجة إيجابية هي إقامة علاقة بين الهيئتين عن طريق الإستفهام، وأنه لا يترتب أية مسؤولية سياسية ولا حتى آثارا فعلية لردع الحكومة. فالسؤال يبقى مجرد وسيلة للإيضاح والإستعلام في حين إن السؤال في مفهومه التقليدي كان يستخدم كوسيلة لتقويم بعض التصرفات وتصحيح بعض الممارسات والسلوكات²⁰⁰. هذا ويمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة وذلك في أي موضوع يدخل ضمن الاختصاص الحكومي. ويودع نص السؤال المكتوب من طرف صاحبه لدى مكتب المجلس ويحيله رئيس الغرفة المعنية إلى الحكومة، وتدون الأسئلة حسب ترتيبها في سجل خاص بمجرد إيداعها. و يلاحظ أن المؤسس قد طور هذا الإجراء و تخلص عن القيود المتعلقة به والمعروفة في دستور 1976. وأجاز للوزير المعني الرد على السؤال خلال شهر بعد تبليغه أياء، وألزمه بالرد خلافا لما كان عليه العمل في التجربة السابقة التي يترك فيها الخيار للوزير بالرد.

وفي حالة تأخر جواب الحكومة عن الآجال المحدد يتحول هذا السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي و يمكن أن يستتبع فتح مناقشة عامة حوله بناءا على طلب 20 نائب في المجلس الشعبي الوطني أو 15 عضو في مجلس الأمة²⁰¹. أما عن السؤال الشفوي فلم يعرف إلا بعد وضع دستور 1989 وهو يختلف بعض الشيء من حيث الآثار عن النوع الأول لأنه ينتهي بالمصادقة على لائحة في بعض الأحيان.

²⁰⁰عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 30. "ويستعمل هذا النوع من الأسئلة بهدف الإستعلام أكثر منه لغرض الرقابة".

²⁰¹عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 64.

الفرع الثاني/ وسائل الرقابة التقويمية المقررة لنواب البرلمان

إن الرقابة بمفومها الأول ضعيفة أو منعدمة أما الرقابة التقويمية المقررة لنواب البرلمان فهي تتمثل في الوسائل التي ترتب آثار سياسية خطيرة، تؤدي أحيانا إلى فك العلاقة في حالة اشتداد الازمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. والرقابة في هذه الحالة ستشكل اما وسيلة لردع الحكومة وأما وسيلة لتوجيه عمل السلطة التنفيذية في الإتجاه الذي يحقق الإنسجام بين طموحات النواب وإرادة الحكومة .

أولا/ الرقابة وسيلة لردع الحكومة:

تقدم الحكومة سنويا بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني وبمناسبتة يناقش عمل الحكومة من قبل النواب²⁰². كما يمكن أن تختتم المناقشة بتقديم لائحة أو أن يترتب عنها إيداع ملتمس رقابة²⁰³. كما أن لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتا بالثقة حول بيان السياسة العامة عندما يرغب تأكيد ثقته.

أ/ تقديم اللائحة²⁰⁴: إن ممارسة المجلس الشعبي الوطني لمهامه الرقابية بطريقة فعالة على نشاط الحكومة تمكنه من تقديم لائحة عند إختتام المناقشة. وتساعد النواب على إبداء رأيهم بمناسبة مراقبة نشاط الحكومة. ويشكل تقديم اللائحة اثارا للرقابة وإجراء رقابيا يخضع لضوابط وشروط أوردها الأنظمة الداخلية للغرفتين، وهي أن تقدم من قبل 20 نائب في المجلس الشعبي الوطني و15 نائب في مجلس الأمة، وأن تقدم خلال 48 ساعة من إختتام المناقشة حول بيان السياسة العامة وأن تودع لدى مكتب إحدى الغرفتين. ولا يمكن للنائب في حالة تعدد اللوائح أن يوقع على أكثر من لائحة، وأن التصويت على لائحة واحدة بالأغلبية يبطل إقتراح اللوائح الأخرى. ويمكن أن تكون اللائحة إما مناسبة لإبداء إقتراحات وتوجيهات النواب أو مناسبة لتأييد و تدعيم الحكومة أو أن تكون وسيلة رقابية تستهدف

²⁰²(المواد 110-114 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

²⁰³(عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 274-282.

²⁰⁴(المواد 111 و112 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المواد 74 و75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. —عباس عمار، المرجع السابق الصفحة 264-267.

ردع الحكومة ولفت إنتباهها إلى وجود معارضة لسياساتها. إن إستغلال هذا الإجراء في الحقيقة يمنح المعارضة حق التعبير عن عدم رضاها. ولكن يمكن الأغلبية أن تجعله وسيلة لتأييد الحكومة إذ أن التصويت بالنتيجة هو الذي سيفصل في آثاره التي ستكون إما لصالح الحكومة أو ضدها. لكن في حالة وجود أغلبية إئتلاف كما يتوقع أن تحدث بسبب النظام الإنتخابي المعتمد فإن هذا الإجراء يمكن كذلك أن يشكل وسيلة ضغط حقيقية لأغلبية الإئتلاف وضد الحكومة.

ب/تقديم ملتمس الرقابة: إن ملتمس الرقابة كالألحة يرتبط من حيث أساسه ببيان السياسة العامة للحكومة. ولكن لا يرتبط ملتمس الرقابة كإجراء بالألحة التي تمثل الوسيلة الثانية التي يستغلها نواب البرلمان لممارسة وظيفتهم الرقابية. فيستطيع النواب إيداع ملتمس الرقابة مباشرة دون اللجوء إلى الألحة، وهو إجراء يختلف عن الألحة كونه أشد خطورة وآثارا. ونظرا لخطورته أحاطه المشرع بشروط يصعب تحقيقها ويعتبر النصاب القانوني المطلوب لتحريكه واحدا منها. وقد أوجب المؤسس توقيع ملتمس الرقابة هذا من قبل 7/1 عدد النواب على الأقل حتى يثبت كإجراء رقابي يرغب فيه البرلمانين، وأن يودع لدى مكتب المجلس من قبل مندوب أصحابه، وأن يصوت عليه بأغلبية 3/2 النواب وأن لا يصوت عليه إلا بعد 3 أيام من إيداعه. وفي حالة مصادقة المجلس الوطني على ملتمس الرقابة يقدم رئيس الحكومة إستقالته لرئيس الجمهورية²⁰⁵.

والحقيقة أن هذا الإجراء المعتمد يؤكد مدى السلطة الرقابية الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني التي تمكنه إسقاط الحكومة في حالة حيادها عن التوجيه المسطر في البرنامج الحكومي المتفق عليه. وهذا كفيل بردع الحكومة ومنعها من الإنحراف على المسار السياسي المتفق عليه ضمانا لإستقرارها.

ثانيا/ الرقابة وسيلة لتوجيه الحكومة:

²⁰⁵عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 275-276 ، "هذا النصاب من الصعب ان لم نقل من المستحيل تحقيقه في مجلس تعددي" وقد يفضي ملتمس الرقابة في حالة نجاح النواب في استعماله الى نتائج وخيمة. فإسقاط الحكومة الذي هو النتيجة الحتمية لملتمس الرقابة يعد اكبر هظر لتدهور العلاقة وانكسارها بين الطرفين بشكل نهائي وخطير."

إن الرقابة بهذا المفهوم تستهدف أكثر توجيه الحكومة، وهذا يتحقق بمناسبة عرض رئيس الحكومة لبرنامجها(أو الوزير الأول لمخطط عمله) على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والموافقة عليه²⁰⁶، وكذلك بمناسبة طلب الحكومة التصويت بالثقة.

أ/التصويت بالثقة: يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا بناء على طلب رئيس الحكومة²⁰⁷. و في ظل هذا الإجراء(خلافًا للإجرائين السابقين) نجد الحكومة هي التي تبادر. وفي الحالة فإنه يشكل وسيلة ضغط تلجأ إليه الحكومة لإستقراء النواب على مدى دعمهم لها، وتوافقهم معها، أو قد يستهدف من ورائه اسكات المعارضة أحيانا أخرى. لكن السبب الذي يجعل منه كذلك وسيلة لتوجيه هذه الحكومة أنه يعقب مناقشة بيان السياسة العامة وعمل الحكومة هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن نفس الأغلبية التي تصوت في هذه الحالة هي نفسها التي تثري البيان وتبدي رأيها في النقائص التي تعتريه أو تقدم بالمناسبة النقد البناء من أجل إظهار توجيه الحكومة أو عرض مساهمتها كمعارضة إيجابية.

ب/ تقديم رئيس الحكومة لبرنامجها للموافقة: إن تقديم رئيس الحكومة لبرنامجها بمناسبة تعيينه لأول مرة من قبل رئيس الجمهورية بعد فوزه في الإنتخابات، أو بمناسبة تجديد عضوية حكومته في حالة تعرضها للإستقالة، تمنح فرصة للتدخل لنواب البرلمان من أجل تقويم سياسة الحكومة وتوجيهها كما ترغب فيه الأغلبية البرلمانية. لأن عدم موافقة

²⁰⁶ عباس عمار، المرجع السابق الصفحة 245. "يعرض رئيس الحكومة برنامج حكومته على تصويت النواب بعد مضي سبعة أيام على الأكثر من تقديمه في الجلسة". و يعتبر عرض برنامج الحكومة للمناقشة والموافقة أحد مظاهر الرقابة التي لها آثار خطيرة.

²⁰⁷ المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الذي أقره المجلس في 1997/07/22. والذي أبدى المجلس الدستوري رأيه فيه بتاريخ 1997/07/31 رقم 03.ر.ن.د.م/د.97.
- عقيلة خرباشي، المرجع السابق الصفحة 124-125.
- عباس عمار، المرجع السابق الصفحة 283.

المجلس الشعبي الوطني على هذا البرنامج يستتبع تقديم رئيس الحكومة لإستقالة حكومته²⁰⁸.

ويلاحظ أن التعديل الدستوري الأخير قد غير من الصيغة الأولية للمادة 80 بما يؤكد إنتفاء وجود برنامج حكومي، وكذا إستقلالية الوزير الأول عن رئيس الجمهورية. لأن هذه الصيغة الجديدة تتكلم عن "مخطط عمل الوزير الأول" الذي يختلف عن "برنامج سياسي" يتضمن توجه أيديولوجي و سياسي معين. في حين أن "مخطط عمل" إصطلاح يعني أسلوب وتقنية أو منهجية للتطبيق فقط. فهو عبارة عن تنظيم معين له طبيعة تقنية محضة تسمح بترتيب وتسطير الأهداف للقطاعات الوزارية المختلفة وضبط الآجال للإنجاز بإدخال هذه الأهداف في برمجة زمنية. وهذا ما أكدته الإعتبارات التي أسس عليها المجلس الدستوري منطوق المادة المذكورة أعلاه²⁰⁹. كما سبقت المادة 79 من هذا التعديل إلى تأكيد هذه الحقيقة التي لا ينكرها أحد، والتي مفادها أن برنامج رئيس الحكومة (وإن وجد) إنما هو ترجمة لرغبة رئيس الجمهورية. و أن الواقع يعبر عن صورية برنامج رئيس الحكومة حتى في ظل الصياغة القديمة، ولو لم يعبر عنها الدستور الأول للتعديدية صراحة.

فتنظيم المؤسسات الدستورية كما أتى به الدستور الأول للتعديدية كان من حيث الظاهر يكرس نظاما برلمانيا. ولهذا كان تفضيل لفظ البرنامج في ظل ذلك التنظيم أوفق من مخطط عمل، وأنه يتفق أكثر مع المؤسسات الدستورية كما نظمها الدستور الأول للتعديدية.

²⁰⁸ عقيلة خربشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 110-111. "في حالة عدم تكييف رئيس الحكومة لبرنامجها على ضوء المناقشة يعرض نفسه وأعضاء حكومته للرفض مما يستتبع تقديم إستقالة حكومته لأنه مسؤول وحكومته بصفة تضامنية أمام البرلمان". ولم يحدث أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج حكومة عرض عليه مما يؤكد ضعف الرقابة البرلمانية."

²⁰⁹ رأي المجلس الدستوري رقم 08-01. ر.ت.د/م د بتاريخ في 2008/11/07. (المرفق للتعديل الدستوري والمتعلق به). حيث جاء في إعتباراته مايلي (-إعتبارا أن تعديل المادة 79 الفقرات 2 و3 والمادتين 80 و81 من الدستور يهدف إلى تحديد وتوضيح أدوات وكيفيات تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية). (- وإعتبارا أن السير العادي للنظام الديمقراطي التعددي متلما يستنتج من الدستور يقتضي بأن رئيس الجمهورية الذي إنتخب على أساس برنامج سبق وأن حظي بموافقة الشعب من واجبه أن يجسد هذا البرنامج طبقا لليمين التي يؤديها أمام الشعب). (- وإعتبارا أن هذا البرنامج هو لرئيس الجمهورية الذي حظي بموافقة الشعب عن طريق الإنتخاب معبرا بذلك عن إرادته بكل سيادة وبكل حرية يتولى تنفيذه الوزير الأول الذي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية دون سواه . وفق مخطط عمل وحسب الكيفيات والإجراءات المقررة في المادة 79 فقرة 2. ")

وقد دافع الرئيس الشاذلي بن جديد عن هذه الفكرة في تصريحاته أكثر من مرة²¹⁰، وكان يعتقد أن التعددية السياسية المكرسة بموجب الإصلاحات السياسية والدستورية يجب أن تنعكس فعلا على ممارسة السياسة والتسيير الحكومي. وأن ذلك لن يتحقق حسبه إلا بتشجيع روح المعارضة والإقتناع بمبدأ التداول على السلطة على مستوى البرلمان وعلى مستوى التشكيلة الحكومية.

لكن الرغبة شيء والواقع شيء آخر، فقد عودنا العرف الدستوري في الجزائر منذ الدساتير الأولى على ممارسة للسلطة بصفة أحادية. ولأن النخبة السياسية التي مارست الحكم في المراحل الأولى من النظام، هي التي تتحكم في دواليب التسيير والحكم وأنها لم تبتعد عنها. فهذان السببان يحولان دون تحقيق التغيير المطلوب ويشكلان عائقا لنجاح أية محاولة تستهدف التحول عما ألفته النخبة السياسية.

فالممارسة كانت ولا تزال أحادية، وأن هذا التعديل الدستوري لم يرقم إلا بتأكيد الممارسة العرفية التي إعتادها الرئيس بوتفليقة منذ توليته منصب رئاسة الجمهورية، من فرض برنامجه على مستوى مجلس الوزراء والسهر على متابعة ظروف إنجازهم مرحليا ونهائيا. كما حرص دائما على تذكير الوزراء بمسؤولياتهم عن كل تقصير بمناسبة الاجتماعات الدورية للمجلس، وعلى وجوب إلزام الوزراء بتنفيذ توجيهاته بما يكشف عن تمتع هذا الأخير بحق مراقبة رئيس الحكومة وأعضاء حكومته في مدى الأخذ بتوجيهاته²¹¹. وفي هذا تاوضعا يتحول رئيس الحكومة إلى مجرد مساعد أو معاون لرئيس الجمهورية يمارس سلطة مشتقة وسلطة تفويض. وهذا الذي يفسرويوؤكد مضمون المسؤولية السياسية التي تربط رئيس الحكومة بالشخص الذي إختاره وعينه في منصبه.

²¹⁰ (عمر عباس. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق الصفحة 228). "لقد صرح الرئيس الشاذلي بن جديد في رده على سؤال صحفي جريدة الشرق الأوسط (الصادرة بتاريخ 1989/11/02) عن كيفية تعيين رئيس الحكومة في حالة فوز حزب غير جبهة التحرير الوطني في الانتخابات التشريعية بقوله "ساعين رئيس الحكومة من هذا الحزب وهو حر أن يختار حكومته من حزبه أو يأتي بهم خارج حزبه ويطبق برنامجه. ولا بد أن يترك رئيس الحكومة ينفذ سياسته لأنه جاء بأرادة أغلبية وعلى الرئيس أن يتابع الحكومة فقط للمحافظة على الجانب الدستوري" (جريدة الشرق الأوسط العدد رقم 3961. 1989/11/02).

-En témoignage après la révision constitutionnelle de 2008 Chadli Ben- Djedid déclarait qu'il projetait un régime parlementaire afin de rétablir la confiance entre le peuple et ses dirigeants. » in Le Quotidien El-watan du 29/11/2008.

²¹¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 106.

فقد عرف النظام الفرنسي هذا الوضع قبل التجربة الجزائرية، إذ جعل رئيس الحكومة الذي فقد ثقة رئيس الجمهورية مضطرا بتقديم إستقالته، لسبب أن هذا النظام لم يقر صراحة بحق الإقالة لرئيس الجمهورية.

أما في الجزائر فرئيس الجمهورية له سلطة الإقالة التي ينهي بها حالة المعارضة بينه وبين مساعده، وسمح له القانون بعزل رئيس الحكومة من منصبه كلما رغب في ذلك. وتنمحه سلطة الإقالة هذه إمكانية الإستغناء عن الوسائل القانونية الأخرى التي يمتلكها، والموجهة لتعطيل نشاط رئيس الحكومة أو الضغط عليه.

وقد أكد التعديل الدستوري الجديد أخضاع نشاط رئيس الحكومة للموافقة المسبقة من قبل رئيس الجمهورية، وعمل على التوسيع من الوسائل القانونية التي تعدم حركية وسلطة الوزير الأول²¹². كما يشكل عرض برنامج الحكومة أو مخطط عمل الحكومة مناسبة، إما لتكييف هذا البرنامج أو المخطط على ضوء ما تسفر إليه المناقشة، من تعديل بعض المقترحات والتخلي عن البعض الآخر كلية تجنباً للخلاف. وإما مناسبة لإصدار لائحة من قبل المجلس الشعبي الوطني، أو من قبل مجلس الأمة في حالة إصرار الحكومة على موقفها والتمسك ببرنامجه.

و في حالة تحقق هذا الخلاف فقط على مستوى الغرفة الثانية يكون الوضع أخف بالنسبة للحكومة، لأن حق الاعتراض لمجلس الأمة هنا ينحصر في إمكانية تقديم اللائحة فقط دون إمكانية إسقاط الحكومة²¹³. فعندما يحوز برنامج الحكومة على الثقة في المجلس الشعبي الوطني، تكون الحكومة قد ضمنت بقاءها، بسبب كون معارضة الغرفة الثانية معارضة سلمية لا غير (أي عديمة الأثر).

²¹² إن متن المادة 85فقرة 3 و4 من دستور 1996 المعدل والمتمم، بعد التعديل الدستوري رقم 08-19 بتاريخ 2008/11/15. "يجعل سلطة التوقيع على المراسيم التنفيذية وكذلك سلطة التعيين في وظائف الدولة رهن الموافقة المسبقة من رئيس الجمهورية". وهذا ما يفسر طبيعة هذا الإختصاص الذي هو إختصاص تابع ومشترك وأنه إختصاص تفويض.

²¹³ عقيلة خرباشي، المرجع السابق الصفحة 114. "وبمناسبة تقديم عرض برنامج الحكومة لمجلس الأمة يمكن لهذا الأخير إصدار لائحة قد تتضمن بيانا يؤيد الحكومة في مساعيها. وهذا من شأنه تقوية مركز الحكومة وتدعيمها. وقد تتضمن بيانا تنتقد فيه برنامج الحكومة وهذا من شأنه التأثير السلبي على مكانتها وإضعاف مركزها السياسي. وعمليا يصعب إصدار اللائحة أولا أن إقتراحها يكون من قبل 20 عضوا حسب المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. وأنه في حالة تحقق الإقتراح يصعب المصادقة عليها بسبب أغلبية التصويت المطلوبة في هذا المجلس...ومنه فدور مجلس الأمة في تقدير برنامج الحكومة لا يرتقي إلى مصطلح الرقابة بمعناه القانوني والدستوري بل الأنسب لذلك هو مجرد الاستماع لعرض برنامج الحكومة والاستعلام عنه لا غير.."

وفي حالة الخلاف الشديد مع الأغلبية البرلمانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني يمكن أن يستتبع ذلك إعادة النظر في تشكيل الحكومة، وعضويتها ورئاستها وبرنامجها شريطة أن يقبل رئيس الجمهورية هذه المعارضة. إن حدوث هذه الحالة ستدفع إلى إعادة ترتيب العلاقة بين السلطة التنفيذية و المعارضة على مستوى الغرفة الأولى من البرلمان على أسس جديدة بالجوء إلى تحكيم الشعب²¹⁴. وفي هذه الحالة يجبر المجلس الشعبي الوطني على تقدير إختيارات رئيس الجمهورية السياسية والموافقة على برنامج الحكومة الجديدة. وهذا ما يشكل إقرارا وإعترافا بأولوية المشروع الرئاسي المقدم من خلال رئيس الحكومة الجديد. ويجعل الإغلبية البرلمانية تتحدد على أساس دعم توجهات رئيس الجمهورية، ويتم الفصل بين التوجهين المتعارضين لصالح هذا الأخير²¹⁵.

إن الواقع لم يسمح يؤكد بعد ثبوت هذه الفرضية ، وأن الحكومات المتعاقبة منذ جوان 1997 لم تجد صعوبة في نيل موافقة البرلمان. وأن وجود أغلبية برلمانية أو إنتلاف سهّل كثيرا التزكية التلقائية لكل البرامج الحكومية التي عرضت على البرلمان²¹⁶. فالمعارضة البرلمانية التي ستجعل الأحزاب والتكتلات الحزبية تعارض المشروع الحكومي الذي هو مشروع رئيس الجمهورية، وترجح كفة الميزان لصالح الأغلبية البرلمانية مفقودة. وأن مثل هذا الوضع يفترض من الأساس شروطا مفقودة في الواقع ألا وهي وجود تعددية سياسية حقيقية ووجود قيادات سياسية مؤثرة. لذلك يترتب لامحالة على هذا الوضع أن التوازن المعقود قانونيا يتحول إلى توازن مفقود في الواقع وعمليا.

²¹⁴) M.Brahimi Le droit de dissolution dans la constitution de 1989.in RASJEP.n°1.1990, p.56. « Placé au dessus des partis ...son premier devoir est d'observer avec vigilance le jeu de la machine politique afin d'y prévenir tout désordre..Il ne perdra de vue la Nation, juge définitif des majorités et des ministères, et au moindre soupçon d'un dissentiment entre l'opinion et le pouvoir, il enverra les parits en présence se pourvoir devant ce tribunal supreme afin qu'une prompte décision dissipe toute incertitude ».citation empruntée à Prévost-Paradol d'après l'auteur.

²¹⁵) M.Brahimi, Le droit de dissolution..., op.cit. p.53. « C'est, en effet, en son nom propre et en sa qualité de Chef de l'Etat qu'il détient les mécanismes de l'arbitrage. Mais il n'est l'ultime arbitre, et encore moins« l'arbitre suprême » puisque le constituant semble davantage préoccupé par le fait de donner souvent le dernier mot au peuple. Ceci, afin de conforter le caractère démocratique du nouveau système politique national par rapport auquel le mécanisme de dissolution doit etre appréhendé.Cette procédure est, en définitive, une procédure d'arbitrage populaire ».

²¹⁶) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 104.

الباب الثاني/ التوازن المفقود قانونا وعمليا

إن البحث عن التوازن الحقيقي في الأنظمة الدستورية الناشئة محاولة تعترضها صعوبات عدة، ذلك أن النصوص القانونية في هذا المجال تنطوي على حقائق مختلفة، غير تلك التي تكرسها الأنظمة الدستورية الناضجة. فطابع التقليد الذي يغلب على هذه الأنظمة الدستورية الناشئة، يجعل منها أنظمة صورية لا ترقى إلى تجسيد الأنظمة القانونية التي تتبناها. فبالرغم من الرغبة التي تبديها لتشابه هذه الأنظمة الدستورية الأصلية، فإنها تبقى بعيدة عنها بسبب مشاكل التخلف المعروفة في كل المجالات وعلى كل المستويات.

والجزائر كنظام ناشئ عرف إلى جانب هذه الحقائق الاستقرار السياسي والدستوري بسبب أزمة تأسيس السلطة، التي تولدت عن أزمة سياسية بين الحكومة المؤقتة والمكتب السياسي للحزب منذ السنوات الأولى للإستقلال.

وقد عرفت محاولة تأسيس السلطة ابتداء من فيفري 1989، إذ عمدت إلى تبني مبدأ التوازن بين السلطات بعد الأزمة الاقتصادية، التي عجلت بعض الشيء في مراجعة الأساس الإقتصادي للنظام ليكرس الإصلاح السياسي بعد ذلك. وقد أنتج هذا الإصلاح السياسي إقرار مبدأ الحرية السياسية ومبدأ التداول على السلطة.

ولقد تبني الدستور الأول بعد الإستقلال مباشرة مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أجوف بالنظر إلى عدم إنسجامه مع النظام الإشتراكي ونظام الحزب الواحد المعتمد²¹⁷، ولذلك عجز على تحقيق هذا التوازن المنشود، كما لم يتحقق ذلك في الدستور الثاني لسنة 1976.

ولم تسمح تجربة التداول على السلطة الأولى من تكريس هذا التوازن في الواقع (بحجة عدم نضوج الممارسة الديمقراطية وخطورة ذلك على المؤسسات السياسية) والحفاظ عليه.

²¹⁷ إن تبني المؤسس الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات منذ المراحل الأولى من وضع المؤسسات النظامية للثورة الجزائرية، له مبررين هما: أولا من خلال تقليد المؤسسات السياسية الفرنسية من جهة، وثانيا من خلال إتيان هذا المبدأ في المادة 2 من نظام حزب جبهة التحرير الوطني في مؤتمر طرابلس بقوله "الفصل بين السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية، التي تشكل العناصر الأساسية لكل ديمقراطية هي القاعدة في المؤسسات الجزائرية".
- انظر في ذلك محند أمقران بوشير، السلطة القضائية في الجزائر عن دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع تيزي وزو 2002 الصفحة 26.

وقد قام الدستور الأخير لسنة 1996 بإعادة صياغته بإستحداث مؤسسات جديدة مثل الغرفة الثانية في البرلمان والمحكمة العليا للدولة لمحاكمة رئيس الجمهورية. ويظهر من هذه الصيغة الجديدة أنه أريد تحقيق التوازن على مستوى الغرفة الثانية، مع إستبقاء ذلك الذي أسسه دستور 1989 على مستوى الغرفة الأولى بإقرار مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، فضلا على إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية بصفة ضمنية من خلال تأسيس المحكمة العليا للدولة.

وقد كشفت أول تجربة للتداول على السلطة عمليا، أن نظام الغرفة الواحدة يعرض التوازن المقام للخطر، كما إعتقد ذلك البعض على مستوى النخبة السياسية الحاكمة. وذلك بسبب إمكانية تحقق الأغلبية البرلمانية والرئاسية لأحد الأحزاب في نفس المدة. وأن ذلك سيعرض النظام ككل للخطر حسب زعمهم على الأقل. ولهذا سارع تيار الإصلاح الدستوري إلى إعادة تنظيم السلطة في إطار نظام ازدواجية الغرف البرلمانية. وغلق الباب أمام كل امكانية تجميع للنفوذ مرتين في نفس الفترة لاي حزب كان على مستوى رئاسة الجمهورية وعلى مستوى البرلمان.

وكأنما بهذه الصيغة الجديدة أراد المؤسس أن يجمع بين ضرورة التوازن بين السلطتين وإستمرارية النظام الذي كان هاجسا أساسيا لدى أنصار الإصلاح الدستوري آنذاك. وذلك بنقل مركز الثقل إلى الغرفة الثانية وإضعاف مفعول الغرفة أولى سياسيا. وهذا في الحقيقة والواقع إنما يضعف السلطة التشريعية ككل من داخلها ويرجح بذلك كفة الميزان لصالح السلطة التنفيذية أكثر من ذي قبل، وذلك ما يبرر التوازن المفقود قانونا في ظل النظام الدستوري بعد مراجعته (الفصل الأول). كما أن واقع التوازن الذي بقي ظاهريا بسبب الإبقاء على الممارسة الموروثة عن نظام الحزب الواحد، يبرره كذلك واقع الدولة الحديثة وتنظيمها الجديد الذي هيا لفقدان التوازن بصفة عملية (الفصل الثاني) وتغليب السلطة التنفيذية نهائيا.

فهذا الواقع المميز للدولة الحديثة يرفض أولية وضرة هئات المداولة في العمل السياسي بسبب أسلوب عملها البطيء. ففي ظل نظم التسيير والحكم الراشد الذي يجعل من الفعالية القيمة الأولى تصبح الإدارات الفنية هي المدعوة إلى تولي القيادة من أجل ضمان السرعة والفعالية والمردودية في الإنجاز. وهذا هو واقع التوازن في النظام الدستوري الجزائري كما يفرضه تحول وظيفة الدولة في الأنظمة الحديثة.

الفصل الأول/ إختلال التوازن قانونيا

إن التوازن المؤسس قانونا لصالح السلطة التنفيذية أو التشريعية قد لا يعني تحققه في أكمل صورته، وإنما يؤكد فقط تحقق بعض عناصر التوازن على الأقل. و يعني كذلك بالموازاة تحقق عناصر اللاتوازن التي تؤكد إختلال التوازن. لأن التوازن واللاتوازن متلازمين في الحقيقة كونهما لا يعبران على وضع ثابت في النظام السياسي.

فإلى جانب العناصر القانونية للتوازن التي توحى نسبيا إلى ثبات وإستقرار الوضع بسبب ثبات القواعد الدستورية. فهناك تدخل العناصر الغير القانونية التي تؤكد بالعكس الحركية والتغيير بمناسبة تطبيق أحكام الدستور، كما يعكسه تغير الجوانب السياسية والسكولوجية بصفة مرحلية. وهذه العناصر الغير قانونية هي التي تدفع السلوكات في إتجاه التغيير في النظام الدستوري. ويظهر هذا الإختلال سواء على مستوى الشرعية الإنتخابية (المبحث الأول) أو على مستوى قوة النفوذ أو قدرة التأثير في السلطة المقابلة (المبحث الثاني).

فالتوازن بين السلطات الذي يؤسسه الدستور في الحقيقة إنما هو توازن نظري أو صوري وظاهري بالنظر إلى غلبة عناصر اللاتوازن أو بالنظر إلى حجم المعوقات التي تعترض تجسيده عمليا أو النقائص الكامنة فيه. فإستقلال السلطتين وشرعيتهما ليست في نفس المستوى كما أن نفوذهما وقدرتهما على التأثير ليست في نفس المستوى. وكل ذلك يؤكد إختلال التوازن ورجحان كفته لصالح السلطة التنفيذية أو بالأحرى لصالح سلطة رئيس الجمهورية الذي يعبر على هذه السلطة أحسن تعبير.

وعندما ننظر في العناصر القانونية والنظامية بإمكاننا أن نكشف على هذه النقائص والمعوقات. ونفس الشيء يتأكد لنا عندما نلاحظ أسلوب الممارسة الذي يكشف لنا على النقائص والمعوقات التي تنتج هذا الأختلال في ميزان القوة والتي تؤكد اللاتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

المبحث الأول/ إختلال التوازن على مستوى الشرعية الانتخابية

إذا كانت الشرعية الانتخابية التي تملكها السلطة التنفيذية محققة قانونا وواقعا بصفة لاتدع مجالا للشك. وما يترتب على ذلك من إستقلالية السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية من حيث الوجود ومن حيث الإنهاء، فالأمر على خلاف ذلك فيما يخص الشرعية الانتخابية للبرلمان، التي لا تكون محققة بنفس الكيفية. فالبرلمان الذي تكون له شرعية إنتخابية جزئية أحيانا وناقصة أحيانا أخرى لا يمكنه الظهور بنفس القوة مع رئيس الجمهورية الذي يتفوق عليه بسبب إختلاف طبيعة هذه الشرعية.

وهذا ما لا يساعد كذلك على إثبات إستقلالية البرلمان بغرفتيه عن السلطة التنفيذية، فالوضع يختلف بين كيفيات إنتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وهذا يترتب نتائج مختلفة ومتباينة. إذ إن ثقل الشرعية الانتخابية للغرفتين لا يكون في نفس المستوى، وهذا يستتبع كذلك إختلاف في حجم تأثيرها بسبب هذه الشرعية، لأن ثقل شرعية السلطة التنفيذية مقارنة بشرعية غرفتي البرلمان ليس في نفس المستوى.

فالمقارنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على مستوى الشرعية الانتخابية تؤكد الإختلال الواضح بين ثقل شرعية رئيس الجمهورية التي تتميز بأنها شرعية موحدة ومضاعفة (المطلب الأول)، وتلك التي يمتلكها البرلمان التي تتميز بانها شرعية مجزأة ومنقوصة (المطلب الثاني)، وهذا مايؤكد رجحان الكفة لرئيس السلطة التنفيذية.

المطلب الأول/ شرعية رئيس الجمهورية الانتخابية شرعية موحدة ومضاعفة

إن نمط الإقتراع المتبع لإنتخاب رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يدعم ثقل شرعية رئيس الجمهورية ويضاعفها، ولأن التنافس في نطاق الإنتخابات الرئاسية لا يتصور إلا وفق نمط الإقتراع بالإسم الواحد، فكان لزاما أن يتحد في شخصه تمثيل كل الجزائريين (الفرع الأول)، وسبب هذه الحقيقة يعود الى الطابع الفردي لهذه المؤسسة التي

يمثلها رئيس الجمهورية من جهة، وكذلك إلى الطابع المباشر للانتخاب الذي يحقق له التفوق في هذا المجال و يضاعف من شرعيته الـ [إنتخابية] (الفرع الثاني).

الفرع الأول/رئيس الجمهورية ممثل كل الجزائريين

إن نظام الانتخاب المعتمد لإختيار وتزكية رئيس الجمهورية يمنحه شرعية شعبية موحدة وذلك بحكم الطابع الفردي لمؤسسة رئيس الجمهورية. وذلك خلافا لمؤسسة البرلمان التي تعتبر هيئة جماعية تتوزع فيه الشرعية الإنتخابية على مجموع أعضائها.

وهذا ما يدعم رئيس الجمهورية في مركزه في مواجهة البرلمان ويمكنه من كسب صفة الممثل الذي تتوحد نه شرعية الشعب وصفة الممثل الأول الذي يجمع ثقة الكل²¹⁸. وبمجرد إنتخابه يكسب هذه الصفة ويصبح رئيس كل الجزائريين، ولو تم ترشيحه أو مساندته من قبل جمعية ذات طابع سياسي قبل إنتخابه. فالطابع الفردي لرئيس الجمهورية يوحد ويجمع شرعيته الشعبية والإنتخابية ويضمن توحيدها وكذلك جمعيتها.

أولا/ الطابع الفردي لرئيس الجمهورية ضمان لتوحيد الشرعية الإنتخابية:

إن الطابع الفردي لمؤسسة رئيس الجمهورية الذي يساعده على توحيد التمثيل الشعبي في شخصه، وإن توحيد التمثيل هو الذي سيمكنه كذلك من تحقيق تركيز التمثيل في شخصه. كما يمكنه من الظهور بمظهر الممثل الأول الذي يعتلي المركز السامي والذي تتوحد فيه الثقة قبل غيره من المؤسسات الأخرى. ويساعده في ذلك نظام الانتخاب بالإقتراع المباشر بالأغلبية الذي يدعيم به مركزه كممثل مباشر وأول للشعب. وبحكم مركزه هذا يتأكد ثقل الشرعية الممنوحة له كشرعية موحدة، ويجعل منه ممثلا يتمتع بإمكانية التواصل والإتصال

²¹⁸) M.Brahimi, Le droit de dissolution dans la constitution de 1989, RASJEP.n°1.1990, p.57 « Le Président de la République élu au suffrage universel, incarne cet Etat. Il est l'élément fondamental dont l'existence rend possible le reste, c'est-à-dire la vie démocratique, la liberté... Cette situation postule son indépendance par rapport aux divisions de l'opinion. Il est l'expression de la sauvegarde de la nation, en dehors des contingences partisans au dessus d'elles et au besoin contre elles. En ce sens le Président incarne cette permanence en face des autres organes le Gouvernement et le Parlement».

بالشعب مباشرة. وهذا يسمح له ان يخاطب بإسم الشعب بصفته ممثل جامع له وأن يقرر باسمه كمسؤول داخل الدولة وخارجها.

ثانيا/ الطابع الفردي لرئيس الجمهورية ضمان لجمعية الشرعية الشعبية:

إن رئيس الجمهورية بحكم مركزه الدستوري الذي يحقق له الإستقلال عن الأحزاب يجعله في مأمن من أي شكل من أشكال التبعية، التي قد يخضع لها نائب البرلمان²¹⁹. أما رئيس الجمهورية فرغم ترشحه تحت مظلة جمعية من الجمعيات ذات الطابع السياسي فإنه يصبح مؤسسة فوق الأحزاب بمجرد فوزه في الإنتخابات الرئاسية وعليه أن يلتزم بالحياد تجاه الأحزاب طوال مدة رئاسته. كما يجب أن ينعكس ذلك في سلوكه وتعامله تجاه كل الأحزاب، فهو ممثل كل فئات الشعب بغض النظر عن طريقة تصويتهم، وبغض النظر عن قناعاتهم السياسية.

فلن يكون ممثلا لجزء من الشعب دون الآخر، وهذا ما يوجبه عليه مركزه الدستوري الذي يلزمه بحماية وحدة الشعب والأمة، ويفرض عليه إلتزام الحياد في كل الأحوال. إن طريقة الإنتخاب وطبيعة مؤسسة رئيس الجمهورية الفردية هي التي تضمن له مركزية وشخصنة السلطة، وهي التي تكسبه أيضا الشرعية الإنتخابية المضاعفة.

الفرع الثاني/ شرعية رئيس الجمهورية الإنتخابية شرعية مضاعفة

إن جمع الرئيس بين صفتي الممثل الدستوري للأمة والممثل الحقيقي للشعب، هو الذي يفسر تضاعف الشرعية الإنتخابية فيه كمؤسسة وشخصية مركزية ومتميزة. ويفسر تضاعف شرعيته المركزة والمحقة بفضل التواصل المباشر المضمون له إعلاميا. وأن ديمومة الظهور والتواجد بفضل الإعلام (في ظل أسلوب الحكم الجديد)، يجعل من تمثيله الدستوري و المركز للدولة أمة عاملا لتحقيق تضاعف شرعيته الإنتخابية .

²¹⁹البير مابيلو و مارسيل ميرل. (ترجمة محمد برجوي) الأحزاب السياسية في بريطانيا العظمى. مكتبة الفكر الجامعي 1970 الصفحة 89. "عرف حكومة الحزب الذي يفرض تكاتفهم في مجلس العموم لدعم الحكومة في وجه الحزب المعارض. ووفاء حزبي يقضي على رجال السياسة المنتخبين بفضل حزبهم برعاية سياسته عندما يصبح لهم مكان في الجهاز"

أولاً/ تضاعف الشرعية الانتخابية من تمثيله الدستوري والمركز للدولة أمة:

إن شكل الحكم الذي إختاره المؤسس الجزائري هو الشكل المعتمد من قبل الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة، الذي يجعل رئيس الجمهورية ممثلاً لسلطة الدولة كسلطة محايدة في معزل عن أية معارضة²²⁰، كما تمكنه تجسيد الأمة وترجمة آمالها.

ويتأكد ذلك من خلال حق المبادرة بإستشارة الشعب وحقه في مخاطبة الشعب، فكلما أحس رئيس الجمهورية بتناقص ثقة الشعب به لجأ إلى الإستفتاء لإسترجاعها وتوكيدها من جديد لأن الثقة بمناسبة الإستفتاء ستؤول على أنها تجديد للشرعية الانتخابية²²¹.

ثانياً/ تضاعف الشرعية الانتخابية من تمثيله المباشر والمركز للشعب أمة:

إن مخاطبة الشعب بشكل مباشر أصبح أسلوباً جديداً للحكم في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، وهو يعد مناسبة لتدعيم الشرعية الانتخابية لرئيس الجمهورية بصفة مؤكدة. ذلك أن حضوره المستمر والدائم بواسطة الإعلام المرئي يسمح له بتجديد الثقة في شخصه بكل مناسبة يظهر فيها ليخاطب الأمة كما يسمح له بتحسين صورته وإدائه باستمرار. كما يعد أيضاً مناسبة يتحسس فيها رد الفعل الإجتماعي (الذي يشكل أداة تقويم العمل السياسي في المجتمعات المتقدمة لكونه يكشف عن النقص في الأداء السياسي). ويمكنه من تصحيح نوعية الأداء بما يستجيب لطموح وآمال الشعب.

وهذا الارتباط والتواصل مع الشعب يحقق له لا محالة شرعية مضاعفة تدعم الوضع السياسي لرئيس الجمهورية، وتعلي من مركزه على حساب البرلمان. إذ سيظهر هذا الأخير كممثل ثاني بعد رئيس الجمهورية كونه يمتلك شرعية إنتخابية مجزأة ومنقوصة²²².

²²⁰) M.Brahimi, Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques, RASJEP. n°4 1991, p.735-754.

²²¹ عقيلة خرباشي. العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان. دارالخلدونية الجزائر 2070 الصفحة 70. "ويشكل الإستفتاء تقنية هامة لمعرفة رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس وإبداء رأيه بخصوص المسألة المطروحة عليه وبصفة غير مباشرة يقرر مدى تدعيمه لرئيس الجمهورية ومدى ثقته به."

²²² عقيلة خرباشي. المرجع السابق. الصفحة 68. "إختيار رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري يجعله يتفوق على الهيئة التشريعية التي لاتحظى بنفس مستوى من الشرعية نظراً لأن رئيس الجمهورية مختار من غالبية الشعب (على مستوى وطني) أما النواب فلا

المطلب الثاني/ شرعية البرلمان الانتخابية شرعية مجزأة ومنقوصة

إن البرلمان هيئة جماعية تفتقر لشرعية إنتخابية موحدة كالتي يتمتع بها رئيس الجمهورية، فإذا كان الدستور يجعل منه هيئة سيادية واحدة فهذا لا يضمن له الشرعية الموحدة بالمقابل. فنظام الإنتخاب المعتمد لإنتقاء نواب البرلمان يعترف بتمثيل مختلف الحساسيات السياسية، وكما أن طبيعة هيئة التداول التي تميزه يجعلان منه نطاقا للصراع والتنازع ومسرحا للتباين والإختلاف، وذلك بالنظر إلى تعارض التصورات والمصالح والمقاصد في تشكيلة البرلمان وبسبب إنتماءاتهم الحزبية²²³.

وهذا الوضع الذي يؤكد تبعية النواب للأحزاب التي ترشحهم بهذا الوجه، إنما يسمح بإعادة الوكالة الإلزامية إلى الواجهة بصورتها الجديدة. فالنائب الذي سيجازف ويتمرد عن حزبه بمخالفة قواعد الإنضباط سيعرض نفسه للإقصاء، إذ سيحال إلى التقاعد المبكر وأنه يستبعد ترشيحه من قبل الحزب بعد ذلك²²⁴. ولهذا كانت التشكيلة البرلمانية المحزبة توحى بتجزئة الشرعية على مستوى البرلمان (الفرع الأول) وهو ما يؤثر على ثقل ووزن هذه الهيئة. كما أن المناقشات العامة التي تميز عمل الهيئة التشريعية تعمل على شحن وتقوية الخلافات التي تنعكس على شرعيتها المنقوصة (الفرع الثاني).

ينتخبون إلا من قبل ناخبي دوائرهم الإنتخابية (الغالبية على مستوى محلي) وهذه الوضعية تؤهل الرئيس... لأن يكون الممثل الأول ومن البرلمان أن يكون الممثل الثاني..."

²²³) G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.171. « On aboutit alors à la démocratie dite pluraliste ou le pluralisme en question s'analyse d'avantage en une rivalité de forces que dans la capacité de l'Etat d'arbitrer leur opposition et d'imposer durablement des vues lointaines... Tous les mérites que l'on s'accorde à reconnaître au parlementarisme anglais disparaîtraient si, au lieu du bipartisme, l'Angleterre connaissait cinq ou six partis... A l'inverse l'impuissance qui affectait, en France le régime parlementaire, dans une large mesure, imputable à la multiplicité des partis ».

²²⁴) مورييس ديفرجيه. ترجمة عبد الحسن سعد. الأحزاب السياسية. دار النهار للنشر بيروت 1980 الصفحة 7. "الأصل الإنتخابي والبرلماني للأحزاب... تبدو عمالية تكوين الأحزاب لأول وهلة بسيطة فتبدأ بخلق الكتل البرلمانية أولاً ثم تظهر اللجان الإنتخابية في ما بعد وأخيراً يقوم إتصال دائم بين العنصرين. فالتكتلات البرلمانية شاهدة النور قبل اللجان الإنتخابية." فهذا التفاعل بين اللجان الإنتخابية والكتل البرلمانية هو الذي يشكل بداية الوكالة الإلزامية بين النائب والحزب الذي يرشحه (لأن اللجان الإنتخابية كانت هي التي تعرف بالمرشحين وتوجه الناخبين للتصويت عليهم).

الفرع الأول/ شرعية البرلمان الإنتخابية شرعية مجزأة

إن النظام المعتمد لإنتخاب الهيئة التشريعية يسمح بالتمايز السياسي ويشجع تشكله فضلاً على أنه يؤكد الطابع المجزأ لهذه الشرعية التي يضيفها على الأعضاء مجتمعيين. فالنواب يجمعون بتمثيلهم صفة العضو الجزئي للبرلمان وصفة العضو التابع للحزب داخل البرلمان.

أولاً/ جزئية الشرعية من تمثيله للإختلاف الحزبي:

فالنواب عندما ينظر إليهم أفراداً وبصفتهم مترشحي الحزب يتحقق فيهم التمثيل الجزئي دون التمثيل الكلي. كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية بسبب الطابع الجماعي الذي يميز البرلمان، كهيئة جماعية تمنح حظوظ التمثيل للأحزاب وتجتمع في نطاقه عدة إتجاهات حزبية.

وهذا يعكس نوعاً من التبعية التي تؤثر على مركزهم وتنعكس على الهيئة المشكلة لهم، ذلك أن التعدد هنا يعكس مظاهر التعدد السلبي، ألا وهو تعدد الإختلاف الذي يضعفه وينقص من تماسك وحدته. فالإختلاف الحزبي الذي ينطوي عليه التركيب البشري للبرلمان، يضعف وينقص من شرعية هذه الهيئة التي تجمع داخلها مختلف التناقضات الكامنة في المجتمع.

ثانياً / جزئية الشرعية من تعدد عضوية البرلمان:

كما تتميز هذه الشرعية الممنوحة للهيئة الجماعية أنها موزعة إذ لا يصوت على مجموع أعضائها بصفة موحدة وإنما بصفة جزئية. فهي تتحقق وتتشكل بتجميع أصوات عضويتها وكأنما يرتب ذلك إكتساب النائب لشرعية دائرته الإنتخابية التي زكت ترشيحه، رغم إعتداد مبدأ الوكالة العامة ولأنه يجد نفسه يرتبط و لو معنوياً بدائرته الإنتخابية.

وكل هذا يظهر الإختلاف بين ثقل الشرعية التي يتمتع بها البرلمان والتي يتمتع بها رئيس الجمهورية. ويتناقص ثقل شرعية البرلمان أكثر عندما ننظر إلى هذا الأخير بصفته مشكلاً من غرفتين متباينتين من حيث مصدر شرعيتهما وإختلاف حجم شرعيتهما.

الفرع الثاني/ شرعية البرلمان الانتخابية شرعية منقوصة

إن ازدواجية الغرف الذي يتميز به البرلمان في ظل الدستور الحالي 1996 قد عمقت من حجم التناقضات والإختلافات على مستوى هذه الهيئة المركبة. كما عمقت من ضعف ونقص شرعية هذه الهيئة. فضعفها إما بسبب ازدواجية التمثيل للغرفة الثانية، إما بسبب عدم إكمال العهدة النيابية لأعضائها.

أولا/ شرعية البرلمان الانتخابية شرعية مبتورة :

إن العهدة النيابية لأعضاء مجلس الأمة هي ست سنوات يجدد نصفها كل ثلاث سنوات وهذا ما يجعل هذه العهدة مبتورة غير كاملة بسبب القطيعة في العهدة النيابية. وهو ما ينقص من ثقل الشرعية الانتخابية لهذه الغرفة كما يحرمها من الإستمرارية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية. و يحرم هذه الغرفة من متابعة العمل التشريعي والرقابي بصفة فعالة ودائمة. كما أن المؤسس الدستوري جعل من عضوية هذه الغرفة مناسبة يسوي فيها بين كل الولايات في التمثيل بغض النظر عن الكثافة السكانية لها، كما يحدث ذلك في الأنظمة الفدرالية. فهل تفسر هذه المساواة للهيئات المحلية على أنها إعتراف بإستقلاليتها أم أنها تدعيم للأغلبية الحكومية على مستوى مجلس الأمة بما يحقق النفوذ لصالح السلطة التنفيذية؟ وقد رجح البعض الرأي الثاني بحجة أن أغلبية الولايات الداخلية تساند الحكومة وتصوت لصالح التوجهات التي تتبناها، وأن المعارضة السياسية تظهر في ولايات الشمال فقط²²⁵.

أن بتر الشرعية الانتخابية لا يفسره فقط تفويض العهدة النيابية، وإنما يفسره كذلك عدم تعميم نظام الانتخاب على جميع أعضاء الغرفة الثانية. إذ خص ثلث عضوية هذه الأخيرة بنظام التعيين، والذي يختلف تماما عن الانتخاب من حيث نتائجه.

إن إختيار المؤسس لنظام التعيين بدل الانتخاب يضعف من إستقلالية هذه الهيئة، وفي نفس الوقت يؤكد تبعية شرعيتها ولو جزئيا لرئيس الجمهورية، الذي يتدخل لتعيين الجزء الثالث

²²⁵) M.Boussoumah, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992à1998, éd OPU Alger 2005, p.412-413.

منها. فينتخب نواب المجالس المحلية ثلثين من عضوية الغرفة الثانية على مستوى المجالس المحلية، وهو ما يشكل إستثناء على مبدأ الإقتراع العام المباشر، والثلث الأخير يعينه رئيس الجمهورية. فالعضو النيابي في الحالة الأولى (حالة إنتخابه) يتمتع ببعض الإستقلال، أما العضو النيابي في الحالة الثانية (حالة تعيينه) فإنه يفقد إستقلاله تماما.

ولهذا إعتقد البعض، أن من وراء تشكيلة وبنيان هذه الغرفة يظهر مقصد المؤسس، الذي أراد بالهيئة إستخدامها لموالة رئيس الجمهورية. وجعلها كذلك أداة لمحاصرة الغرفة الأولى والتضييق عليها بما يدعم مشروع رئيس الجمهورية²²⁶. وفي الأخير يمكن القول أن العهدة النيابية المنقوصة والمجزأة بالنتيجة تنتج شرعية إنتخابية تابعة.

ثانيا/ شرعية البرلمان الإنتخابية شرعية تابعة:

إن طريقة إنتقاء أعضاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان ليست نفسها مع تلك المتبعة لإختيار نواب المجلس الشعبي الوطني. ذلك أنها تفتقر إلى مصدر موحد من حيث الشرعية وتجمع شرعية مزدوجة ومتباينة في نطاقها.

فأعضاء الغرفة الثانية ليسوا كلهم منتخبين لأن ثلث أعضائها يعينه رئيس الجمهورية "من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإجتماعية"²²⁷. وربما يكون أفراد تسمية النائب لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة سببه هذا التعيين.

كما أن إعتقاد نظام الإقتراع الغير مباشر، يجعل من عضو مجلس الأمة ممثلا من الدرجة الثانية، وعضوا بعيدا عن الشعب ويمنح له شرعية منقوصة وضعيفة. و أن صفة الهيئة الفنية القريبة من السلطة التنفيذية، هي الصفة التي تصلح أوتناسب وضع الغرفة الثانية.

²²⁶ محمد بوسلطان، تفسير القاعدة القانونية، أعمال الملتقى الوطني حول إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 الصفحة 11.

²²⁷ المادة 2/101 من دستور 1996 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

فإذا كانت هيكليا أو جزئيا تنتمي إلى الهيئة التشريعية، كما تؤكد ذلك أحكام الدستور²²⁸، فهي بحكم إرتباطها بالسلطة التنفيذية مرتين بسبب مصدر شرعيتها، حيث تجمع بين تبعيتها للإدارة المحلية وللإدارة المركزية. فهي عضو تابع للإدارة المحلية بسبب نظام الانتخاب على درجتين (ولها صفة التمثيل الجزئي للإدارة المحلية).

ولها صفة الهيئة المساعدة للإدارة المركزية بحكم تبعيتها لرئيس السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية، بسبب تعيين الثلث الباقي من أعضائها من قبل هذا الأخير (ولها صفة التمثيل الجزئي للإدارة المركزية). فهي بهذا الوضع وهذه الصفة ستعكس نفوذ الإدارة لأمحالة الذي يخدم سلطة رئيس الجمهورية كمعارضة داخلية على مستوى الغرفة الثانية.

أولا من خلال الأغلبية الرئاسية المحققة داخليا بسبب التصويت المعتمد على مستوى هذه الغرفة، وثانيا لإحتوائها لقناعات قريبة ومطاوعة لإرادة رئيس الجمهورية تحصن كل ما يرغب فيه هذا الأخير، بإعتباره صاحب الفضل في تعيينها وتمكينها من التواجد داخل هذه الغرفة. وهذا يؤكد درجة تبعية عضوية هذا المجلس وحقيقة إختلال التوازن، بسبب إمتداد آثار ذلك إلى العلاقة التي تربط السلطتين التشريعية والتنفيذية. ونجد أن هذه العلاقة ليست متكافئة كما كانت شرعيتها الانتخابية غير متساوية.

المبحث الثاني / إختلال التوازن على مستوى العلاقة غير

المتكافئة بين السلطتين

إن إختلال التوازن في نطاق العلاقة الوظيفية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يفسره مركزهما ونفوذهما وحدود تدخلهما في الإختصاصين التشريعي والتنفيذي. فالسلطة التنفيذية تظهر بالثنائية دون أن يؤثر ذلك عليها وينقص من فعاليتها ولا من وزنها شيئا. وعلى العكس من ذلك نجد الثنائية التي تظهر بها السلطة التشريعية تحدث آثارا عكسية فهي تنقص من قوتها وتضعف من نفوذها ومركزها.

²²⁸ المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم ، المرجع السابق.

إن عدم تكافؤ وسائل التدخل المملوكة للسلطتين (المطلب الأول) يقترب من تكافؤ وسائل تأثير كل منهما (المطلب الثاني)، ويوضح مدى الإختلال المتحقق بسبب ذلك على المستويين القانوني والعملي.

المطلب الأول/ إختلال بسبب عدم التكافؤ بين وسائل تدخل السلطتين

إن طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية تشبه علاقة التابع للمتبع بسبب تفوق السلطة التنفيذية وإملاكها وسائل تدخل متعددة تجعل منها سلطة راجحة. فالسلطة التنفيذية تقتسم الإختصاص التشريعي مع البرلمان وتتفرد بالإختصاص التنظيمي كإختصاص كلي وتام كما تتفرد بالإختصاص التنفيذي.

وهذا الوضع هو الذي يكرس غلبتها على السلطة التشريعية في إطار العلاقة الموجودة بينهما، ويظهر ضعف السلطة التشريعية بسبب تراجع مجال التشريع الذي يعد سمة من سمات النظام السياسي المعاصر .

الفرع الأول/ عدم التكافؤ في وسائل التدخل في إختصاص التشريع

إن وسائل التدخل الممنوحة للسلطة التنفيذية في الإختصاص التشريعي تحقق لها الرجحان على السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص أصلاً. وهذا ما تؤكد أحكام الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان و أحكام القانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة وغرفتي البرلمان.

إن رغبة تحقيق الفعالية السياسية وترشيد عمل البرلمان هو الذي يفسر منح المؤسس الحكومة بعض الآليات القانونية التي تمكنها من توجيه العمل التشريعي وتحقيق متابعته وضبطه، والتحكم كلية فيه بداية من المبادرة ثم الإعداد والتصويت عليه.

أولا/ المبادرة بمشاريع القوانين حق مطلق للحكومة:

إن النظام الداخلي للغرفة الأولى من البرلمان يجعل المبادرة بمشروع قانون حق مطلق للحكومة، وفي ذات الوقت يجعل إقتراحات القوانين التي يقدمها النواب إقتراحات مقيدة²²⁹. فالمادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تؤكد بصياغتها، أن مشاريع القوانين التي تودعها الحكومة لدى مكتب المجلس، تحال فوراً على اللجنة المختصة.

وهذا يعني أن المكتب ليس له حق الاعتراض على مبادرة الحكومة، ولا حتى تقدير مدى مشروعية هذه المبادرة. وعلى العكس من ذلك نجد أن للحكومة رأي في كل إقتراح قانون يأتي من النواب، بعد إقرار مكتب المجلس له وذلك بحجة ضبطه بقانون الميزانية²³⁰. إذ يمكن للحكومة الاعتراض على إقتراحات القوانين بسبب زيادتها في النفقات العمومية²³¹.

فالحكومة هنا تقدر مدى مشروعية الإقتراح البرلماني، فهي تفرض مشروعية موضوعية على إقتراحات القوانين البرلمانية. الشيء الذي يجعل منها هيئة مشاركة مرتين أثناء

²²⁹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحات 28-33. "إن إقتراحات القوانين المقدمة من طرف 20 نائبا على الأقل تعرف ضعفا ملحوظا أما بسبب الشروط الشكلية أو الموضوعية أو بسبب ضعف تكوين النواب أو حتى بسبب مستوى الانضباط الحزبي المتوفر لدى أحزاب الممثلة داخل البرلمان. فالقانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد إجراءات تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وعلاقاتهما الوظيفية بالحكومة. يفرض عدة شروط شكلية تؤكد تقييد النواب كتسبب الإقتراح والإحتراز من أن يكون موضوعه له علاقة بمشروع قانون أو إقتراح قانون قيد الدراسة أو سحب أو رفض منذ أقل من 12 شهر وإخضاعه لرقابة الحكومة بصفة أولية قبل إحالته على اللجنة المختصة لدراسته بالإضافة إلى الشروط الموضوعية التي تزيد من تقييد النواب حيث ترفض كل الإقتراحات التي تزيد من النفقات العمومية أو تخفض من الموارد العمومية. وهذا الشرط بحق كما يقول الفقيه الفرنسي (A.Chandernagor) يعد مقصلة لعدم فيها إقتراحات القوانين. وبالإضافة إلى هذه الشروط فإن درجة التكوين للنواب في مجال القانون يجعل المبادرة بإقتراحات القوانين محتشمة وضعيفة (28 في المائة دون المستوى الجامعي والعدد الآخر يفتقد إلى التكوين في مجال القانون في أكثر الحالات). وكما أن الممارسة السياسية داخل الأحزاب لاتشجع المبادرة والكفاءة العلمية.

—محمد بوقفة، الدستور الجزائري دار هوما الجزائر، الصفحة 76-80.
—المواد 68-70 و 71/1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

²³⁰ ضبط الدستور إختصاص النواب في مجال المبادرة بإقتراحات القوانين بالقيد المالي وفق لما ورد في المادة 121 يمنع كل إقتراح يزيد من النفقات العمومية أو يخفض من الموارد العمومية. وهو ما تؤكد المادة 2/25 من القانون العضوي المذكور أعلاه المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
—المادة 1/71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي جاءت تأكيدا وتطبيقا للمادة 121 من دستور 1996.

²³¹ (المادة 2/71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

المبادرة، فهي تشارك بصفة مباشرة بواسطة مشاريع القوانين التي تقدمها في كل دورة تشريعية، و بصفة غير مباشرة من خلال إمكانية توجيه وضبط إقتراحات النواب.

وبهذا فإن الحكومة تتحكم في المبادرة بالتشريع خلافا للنواب الذين يجدون إقتراحات القوانين التي يقدمونها تخضع للتقييد مرتين. فيتولى المجلس الشعبي الوطني تقدير قابليتها ثم تتولى الحكومة تقدير قابليتها بعد ذلك.

كما أن المبادرة بالقوانين لا يتمتع بها النواب في البرلمان إلا بصفة جزئية إذ يعترف بها لنواب الغرفة الأولى دون أعضاء مجلس الأمة. وهذا خلافا للدستور الفرنسي²³² الذي خول هذا الحق للبرلمان مطلقا ولكل نوابه وبصفة متساوية ودون تمييز بين نواب الغرفتين.

وهذا ما يؤيد حجج الطرح الذي يقول بأولوية وأفضلية الحكومة على حساب نواب البرلمان في مجال التشريع بداية من تقييم حجم تدخلها أثناء المبادرة. ويتأكد هذا كذلك من خلال تحكم الحكومة في الإختصاص التشريعي أثناء مرحلة الدراسة والإعداد .

ثانيا/ تحكم الحكومة في الإختصاص التشريعي أثناء الإعداد والدراسة:

تتمتع الحكومة بإمكانية مراقبة ومتابعة العمل التشريعي على مستوى اللجان المختصة و الدائمة في البرلمان، التي تسمح لأعضاء الحكومة حضور أشغالها، و تمكنهم من تناول الكلمة أمامها كلما دعت الضرورة لذلك²³³.

وهذا لا يتحقق للنائب إلا إذا كان صاحب الإقتراح، وحتى في هذه الحالة قد يجبر النائب على تناول الكلمة في حدود وقت معين، حفاظا على جدول الأعمال المقرر لتنظيم أشغال اللجنة الدائمة. وقد يضيق وقت التدخل حتى لنواب اللجنة الدائمة، عندما تطلب الحكومة

²³² المادة 39 من الدستور الفرنسي لعام 1958. (droit constitutionnel document d'études).
- فطة نبالي. دواعي وآليات ضمان الحقوق والحريات العامة في مواجهة التشريع، الصفحة 68 (مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون سنة 2000 جامعة مولود معمري تيزي وزو).

²³³ عقيلة خربشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحات 43-44. "وتشارك الحكومة في دراسة النص القانوني بصورة جلية خاصة إذا تعلق الأمر بمشروع قانون إذ تشرع اللجنة الدائمة في دراسة النص بالاستماع الى عرض ممثل الحكومة ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة إليه مدافعا بذلك عن وجهة نظر الحكومة بخصوص الموضوع. وحتى وإن تعلق الأمر بإقتراح قانون فلا يوجد ما يمنع تواجد الحكومة في جلسات اللجان الدائمة على أساس أن المادة 27 فقرة الأخيرة من القانون العضوي 99-02 المذكور خولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور اشغال اللجان الدائمة وكذا الاستماع اليهم بناء على طلب توجيه الحكومة إلى رئيس الغرفة التابعة لها اللجنة التي تجري بها دراسة النص. والمادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

الإستعجال²³⁴. إذ تضطر اللجنة في هذه الحالة بإدخال تعديلات طفيفة في وقت وجيز من الزمن. ولا يتوقف نفوذ الحكومة عند هذا الحد، بل تتحكم كذلك في التعديلات.

ثالثا/ تحكم الحكومة في التعديلات:

إن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قد جعل من حق التعديل للحكومة حقا مطلقا، ومن حق تعديل نواب البرلمان حقا مقيدا. فقد قيد النواب زمنيا بأجل ثلاثة أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة²³⁵. كما قيدهم موضوعيا بإشتراط تعلق التعديل بالنص، أو أن تكون له علاقة مباشرة به.

فقد جعل حق تعديل النواب يخضع لتقدير مكتب المجلس الشعبي الوطني²³⁶. كما جعل منه حقا جزئيا وغير تام، إذ منع أعضاء مجلس الأمة كلية من ممارسة هذا الحق. كما حرم النواب هذا الحق بصفة كلية في حالة المصادقة على الأوامر التشريعية حسب المادة 124 من الدستور، التي تشترط الموافقة دون أي تعديل والتصويت على النص كاملا. وعلى العكس من ذلك جعل حق الحكومة حقا مطلقا عندما خولها حق تقديم تعديلاتها في أي وقت، ما لم يصوت على النص التي يتعلق بها التعديل²³⁷.

رابعا/ التصويت المحدود مفروض من الحكومة:

²³⁴ المادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02 بتاريخ 08/03/1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

²³⁵ المادة 78 الفقرات 1 و2 و3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

²³⁶ لامين شريط ، أعمال الملتقى حول إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996. بتاريخ 06-07/12/2004. "وقد أغفل المشرع حق تقدير الحكومة للتعديل البرلماني بسبب زيادة في النفقات العمومية وفق احكام المادة 121 من الدستور مثلما أقر ذلك بصفة صريحة في حالة إقتراح القانون"

²³⁷ L. Favoreu, Droit constitutionnel, op.cit. p.736. « Cette disposition connue sous le nom de vote bloqué est considérée comme une des dispositions les plus sévères du parlementarisme rationalisé institué par la constitution de 1958 ». « Cette prérogative permet au Gouvernement de mettre aisément fin à l'obstruction de l'opposition et de conserver à ses projets leur cohérence ».

-المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

إن التصويت بدون مناقشة الذي تفرضه الحكومة في بعض الأحيان يحد من حرية النواب في التصويت، ويمكن الحكومة من فرض السيطرة على عملية التشريع وإعداده. وهو يشدد الضغط على النواب إذ يحملهم مسؤولية إجهاض القانون أمام الشعب في حالة التصويت السلبي، دون السماح لهم بإقتراح البديل²³⁸.

وفي الأخير يمكن القول أن أسلوب المشاركة هذا في الإختصاص التشريعي، يجعل من الحكومة الهيئة الفاعلة والفعالية في مجال التشريع، وعلى العكس من ذلك يجعل من نواب البرلمان مجرد أعوان للتصويت على القانون أحيانا، وأعوانا لتدعيم ومساندة الحكومة أحيانا أخرى²³⁹. إن فعالية الحكومة في مجال التشريع لا يتوقف عند هذا الحد، فهو يتضاعف أكثر عندما نعلم أن حجم ووسائل تدخلها بواسطة التنظيم يفوق بكثير مجال التشريع. وبهذا يتحقق الرجحان للسلطة التنفيذية وتستكمل سيطرتها وغلبتها في مواجهة البرلمان، من خلال عدم تكافؤ وسائل التدخل الممنوحة لها في نطاق الإختصاص التنفيذي.

الفرع الثاني / عدم تكافؤ وسائل التدخل في إختصاص التنفيذ

لقد عرف مجال التنفيذ توسعا كبيرا وذلك على حساب البرلمان الذي تقوض إختصاصه، وأصبحت الدساتير الحديثة العهد بالظهور تكرر هذا الواقع وتقره تقريبا بدون إستثناء. وهو ما ذهبت إليه الدساتير الجزائرية التي حددت وقوضت مجال التشريع واطلقت ووسعت من تدخل السلطة التنفيذية الذي يتحقق لها التفوق في مجال التنفيذ في أربع صور.

أولا/ تحديد مجال التشريع حصريا وإطلاق مجال التنظيم:

وهذه الصورة الأولى تساعد على تحقيق تفوق نوعي وكمي لصالح السلطة التنفيذية، بالنظر إلى حجم التدخل وحرية التدخل التي تمنح لها إمكانية التنظيم لمجالات عدة.

²³⁸ المادة 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، والمادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذلك المادة 29 من القانون العضوي 99-02 بتاريخ 08/03/1999 الذي ينظم العلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة.

²³⁹ عبد الله بوقفة أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري طبعة هوما 2002 الصفحة 214.

فقد حذى المؤسس الجزائري حذى المؤسس الفرنسي الذي سبقه إلى تبني مبدأ حصر مجال التشريع في دستور 1958 لأول مرة. فمنذ دستور 1976 لم يغير المؤسس الجزائري من قناعاته في هذه المسألة، إذ عمد دائما إلى تحديد مجال التشريع حصرا. كما أكد ذلك الدستور الأخير في متن المادة 122، الذي خص السلطة التشريعية بالإختصاص الضيق والمقيد، إذ الحصر يعني التحديد والتقيد²⁴⁰.

فيكون المشرع مختصا في حدود المجالات المبينة والمحددة له في الدستور، ولأن المؤسس مانع أن يشرع خارج هذه المجالات، أي في المواد التي تعود للسلطة التنظيمية أو التنفيذية. وهو بذلك يجعل من السلطة التنفيذية المشرع العام والأول، ويعلي من شأنها على حساب السلطة التشريعية²⁴¹، التي يجعل منها السلطة الثانية ويمنحها الأختصاص الإستثنائي.

وقد إستحدث المؤسس الجزائري في دستور 1996 صنفا من القوانين التي تضاف إلى مجال التشريع، مما يؤكد أن المادة المذكورة آنفا لم تحدد مجال التشريع إلا بصفة جزئية، فبالإضافة إلى التخصيص الأولي الذي ضبط مجالات التشريع في ثلاثين مجالا، تأتي المادة 123 من دستور 1996 بتخصيص آخر لصالح المشرع، الذي يستفيد بسبعة مجالات أخرى مخصصة للقوانين العضوية. وهذا ما يحقق إتساعا أكثر لمجال التشريع دون أن يغير ذلك من وضعيته الأساسية، إذ يبقى إختصاصه في المرتبة الثانية من حيث حجمه وأهميته، بالمقارنة مع الإختصاص التنظيمي الذي يتصدر المرتبة الأولى. وخلافا لذلك نجد دستور 1963 لم يحدد لا مجال التشريع ولا مجال التنظيم، وهو بذلك يختلف عن كل الدساتير

²⁴⁰) A.Djebbar, La loi et le règlement dans la constitution du 28/11/1996, in IDARA.N°1.1997, p.8. «De cette façon, si le domaine de la loi s'apparente au royaume du législateur et à son donjon bien défendu, il constitue également sa prison bien fermé au risque réel de se voir sanctionner par le conseil constitutionnel en cas de dépassement.(qui n'a manqué aucune occasion pour le rappeler à l'Assemblée ses débordements. Décision n°2 CC-89 du 30/08/1989 relative au statut du député ou le conseil s'est montré assez ferme quant à l'obligation qui pèse sur l'Assemblée pour le respect strict des limites de ses attributions) ».

²⁴¹) Ibidem. p.10. « Et de conséquence en conséquence, on arrive facilement à affirmer que le juriste (le détenteur du pouvoir réglementaire ou l'exécutif) est le législateur de droit commun ».

الجزائرية في هذه المسألة²⁴². فبهذا الحصر يقر المؤسس الجزائري بثنائية مصدر القاعدة التشريعية، وبتراجع مبدأ سيادة البرلمان و وتبعاً بتراجع مبدأ سيادة التشريع .

ثانيا/ ثنائية المصدر للقاعدة التشريعية تفويض لسلطة التشريع البرلمانية:

لقد فقد البرلمان حقه في إستغلال الإختصاص التشريعي، كونه يضطر إلى التشريع بقواعد عامة في العديد من الحالات. وعندما يفرض عليه المؤسس هذا القيد، وجب عليه الخضوع والالتزام بهذا الحد، لأن كل مخالفة لذلك يعد تجاوزاً لحدود الإختصاص، تتصدى له السلطة التنفيذية بإخطار المجلس الدستوري الذي يفصل فيه. فكلما فرضت أحكام الدستور على المشرع أن يشرع بقواعد عامة، سمح ذلك للسلطة التنفيذية بالتدخل لإستكمال هذا التشريع. وستباشر السلطة التنفيذية في هذه الحالة إختصاصاً متفرعاً، من خلال قواعد تنظيمية تنفيذية تفصل بها في ما سن من قواعد عامة²⁴³.

وبذلك يتأكد أن السلطة التنفيذية عند مباشرتها هذا الإختصاص، تحقق الإمتداد الموضوعي للتشريع خارج الهيئة التشريعية (ومنه تسمية هذا النوع من القواعد أيضاً بالتشريع الفرعي لإتصاله من حيث الأصل بالتشريع العادي أو لإرتباطه بهذا الأخير).

ويعني ذلك نقل بعض مجالات التشريع بصفة جزئية إلى إختصاص التنفيذ، وهذا ما يمكن السلطة التنفيذية من فرض سيطرتها على هذا النوع من التشريع، إما بتعطيل بعض آثاره إما بتأخير تنفيذه²⁴⁴ أو بتوجيه البعض الآخر منه. ليس هذا فقط فهو يشكل نوع من

²⁴² محمد بوقفة، نشأة الدستور الجزائري، المرجع السابق ص. 82-84. "أن الدستور أقر للمجلس الشعبي الوطني أن يباشر إختصاصاً تشريعياً غير مقيد وغير منظم. كما أن الدستور لم يحدد مجال التنظيم الأمر الذي لايساعد على التمييز بين المجالين إلا بالقياس على الأنظمة المعمول بها في هذا المجال." ولم ير المؤسس ضرورة التمييز بين المجالين في ظل نظام دمج السلطات المعمول به في نطاق هذا الدستور بحجة أن عمل الهيئتين التشريعية والتنفيذية يسعى إلى تحقيق التكامل."

²⁴³ A.Djebbar, La loi et règlement dans la constitution du 28/11/1996, op.cit. p. 11. « En vérité la place et la valeur de la loi et du règlement ne pourront être situés qu'à la lumière de la relation exécutif – parlement (législatif) qui est portée en principe par la Constitution. Ou plus concrètement par le régime constitutionnel choisi. Dès lors, la primauté par exemple du législatif sur l'exécutif aura pour conséquence première la prévalence de la loi sur le règlement. Or cette primauté deviendra toute relative et dans des cas extrêmes s'estompera-t-elle lorsque le rapport de force sera en faveur de l'exécutif ».

–Voir J.Rivero, Droit administratif, éd Dalloz, Paris1980, p.55.

²⁴⁴ شريف كايس، عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، موضوع رسالة دكتوراه الدولة. جامعة مولود معمري تيزي وزو 2006.

التفويض المقنع، الذي يؤكد تراجع مبدأ سيادة البرلمان، والذي يتحقق بصورته الواضحة بمناسبة التفويض التشريعي الصريح الذي أقره دستور 1996.

ثالثا/ التفويض التشريعي تراجع عن مبدأ سيادة البرلمان:

الأصل أن التشريع إختصاص سيادي للبرلمان، وهذا يعني منع أي تفويض في هذا المجال ضمانا لسيادة هذا الأخير. قد يعترف الدستور بالتفويض كإجراء ظرفي وإستثنائي في حالات الضرورة، وفي هذه الحالة يباشر التفويض لمدة محددة وتحت رقابة البرلمان.

ويجب أن يكون هذا التفويض قد وافق عليه البرلمان صراحة، وحسب ما يحدده قانون التأهيل زمنيا وموضوعيا، وهذا ما كرسه المؤسس الفرنسي في دستور سنة 1958 في المادة 1/38، وقد قلده المؤسس الجزائري في ذلك، بإتيانه لهذا النوع من التفويض المقيد في الدستور الأول للجمهورية الجزائرية سنة 1963²⁴⁵.

ونجد المؤسس الجزائري يتراجع عنه في دستور سنة 1976. ثم يعود إلى إقراره مرة أخرى وبصيغته المطلقة في الدستور الأخير 1996، ويسمح بذلك لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر و بصفة تلقائية، دون حاجة لقانون التأهيل يحدد به آجال التفويض ونطاقه القانوني.

وهذا التفويض بصيغته الجديدة هذه إنما يعني نقل الإختصاص التشريعي إلى السلطة التنفيذية. فهو أبلغ من التفويض من حيث الآثار لأن رئيس الجمهورية يمارسه بصفة تلقائية وبكل سيادة. ونجد في الدستور ما يؤكد إستقلالية رئيس الجمهورية بهذا الإختصاص، بدليل أن هذه الاحكام جعلته إختصاصا مشتركا بينه وبين البرلمان يمارسane بالتداول²⁴⁶.

²⁴⁵ سعيد بوشعير، التشريع بأوامر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد رقم 1 السنة 1988 الصفحة 344-345

— G.Burdeau Droit constitutionnel, op.cit. p592-596.

- فطة نبالي آليات ودواعي حماية الحقوق والحريات العامة من التشريع. مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون سنة 2004. جامعة مولود معمري تيزي وزو الصفحة 73.

²⁴⁶ إن المادة 124 في صياغتها توحى إلى أن مباشرة الإختصاص ليست إمكانية مشروطة فقط وإنما هي حق، وذلك رغم جعلها شكليا تحت رقابة البرلمان الذي منح له حق التعقيب بعد حين. لكن من الناحية العملية هل سيجرأ البرلمان على مخالفة الرئيس خاصة إذا كانت القوانين تكرر حقوقا إجتماعية وتستجيب لمطالبات الشعب؟ فهذه التلقائية في تولي الإختصاص يؤكد تداول السلطتين على ممارسة هذا الإختصاص في نفس الشروط ودون تمييز بين الحالتين من حيث الآثار ومن حيث النتائج.

بينما نجد الدستور الجزائري لسنة 1989 يمنع التفويض التشريعي أيا كانت صورته سواء أكان التفويض مقيدا أو مطلقا. وفضلا عن ذلك نجد رئيس الجمهورية يتمتع بإمكانية أخرى عند إستغلاله حق الإستفتاء لوضع التشريع ، مما يمكنه سلب حق البرلمان في التشريع.

رابعاً/ التشريع الإستفتائي سلب لحق التشريع البرلماني:

لا يكفي الدستور بتحديد مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم، أو إقرار التفويض كحق مطلق للسلطة التنفيذية، وإنما سمح كذلك لرئيس الجمهورية بالتدخل في الاختصاص التشريعي بواسطة التشريع الإستفتائي، الذي لم يقيد فيه ولا يحتاج إلى تفويض معين.

وهذه الصورة من التشريع التي تتحقق لرئيس الجمهورية كإختصاص سيادي يمكنه من سلب البرلمان حقه في التشريع في موضوعات هامة. لأن الإستفتاء يمكن أن يكون خارج الدورة التشريعية، وأن ذلك يمكن رئيس الجمهورية من تحقيق السبق له في تناول أحد المشاريع الهامة قبل البرلمان، وبهذا سيفوت فرصة وضع قوانين للبرلمان في هذا المجال. وقد لجأ رئيس الجمهورية الحالي عبد العزيز بوتفليقة إلى إجراء الإستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية بتاريخ 2005/09/29²⁴⁷.

إن الإستفتاء ليس إجراء مضاد لسيادة البرلمان عندما تكون المبادرة به في يد الشعب الذي يباشرها كمظهر من مظاهر الديمقراطية الشبه مباشرة، كما يحدث في النظام السويسري. أما عندما تكون المبادرة لإحدى السلطتين دون أخرى أي في حالة الإستفتاء الموجه والشخصي، فهذا سيؤثر لا محالة على وضع التوازن بين السلطات العامة، نظرا لما يحققه من تفوق في التأثير²⁴⁸ بسبب هذه الإمكانية.

²⁴⁷ لقد استكمل هذا الميثاق بالامر 01-06 الذي صدر بتاريخ 2006/02/27. الذي يضع موضع التنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية (القانون الإستفتائي) والذي تم الاستفتاء حوله في 2005/09/29.

²⁴⁸ فطة نبالي، آليات ودواعي حماية الحقوق والحريات العامة من التشريع، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون جامعة مولود معمري تيزي وزو 2004 الصفحة 45.

فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في رقابة القوانين العضوية للدستور، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية. العدد 2 السنة 2008 الصفحة 136.. يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الإستفتاء لإعتماد قوانين عضوية أو تعديلها. كما يمكن له أن يعرض مشروع قانون على الإستفتاء تتضمن أحكاما تدخل في المجال المخصص لقانون عضوي أو تعديل محتواه..."

فالإستفتاء الذي يوجه لتدعيم شرعية رئيس الجمهورية وفرض توجهاته، سيشكل سببا من أسباب إختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خاصة إذا علمنا إن المجلس الدستوري لن يتدخل لرقابة القوانين الإستفتاءية. وهو ما سبق أن ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي الذي رفض التعرض للقانون الإستفتاء الصادر في 1962/10/28 والمتعلق بإنتخاب رئيس الجمهورية بحجة أنه تعبير صريح لإرادة الشعب²⁴⁹.

ويتجه رأي الأستاذ بيردو (G.Burdeau) إلى التشكيك في هذا التبرير، ويعتبر أن هناك فرق بين صفتي الشعب الذي يتصرف أحيانا كسيد "باسم السلطة السيادية"، والذي يتمتع حينئذ بكامل الحرية ولا يخضع للرقابة، والشعب الذي يتصرف بصفته هيئة حاكمة أو حكومية، والذي يكون في مستوى الهيئات الحاكمة الأخرى، وحينئذ يخضع لنفس الرقابة المفروضة على هذه الهيئات. ولتجنب هذه المعارضة بين سلطة الشعب السيد وهيئة الرقابة التي

-Voir aussi G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.634-639. « Le référendum n'est pas en lui-même incompatible avec le parlementarisme. Il peut, en effet, être institué pour corriger, par une participation directe du peuple, le régime représentatif. Mais dans l'usage qui est fait par le général de Gaulle, il ne s'agit plus d'un référendum mais d'un plébiscite. Et en cas de réussite cette procédure confère au Président une autorité qui dépasse celle d'un chef d'Etat parlementaire... Et c'est là le point du déséquilibre ».

²⁴⁹) G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.638-639. « Saisi par le Président du Sénat d'une demande de déclarer non conforme à la Constitution la loi relative à l'élection du Président de la République adoptée par référendum du 28/10/1962, le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent par une décision du 06/11/1962 ». « Après avoir observé qu'il ne saurait excéder le cadre de sa compétence telle qu'elle est limitativement prévue par l'article 61 de la Constitution et par la loi organique du 07/11/1958, le Conseil constitutionnel poursuit : considérant que, si l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes à caractère législatif, qu'ils aient été votés par le peuple à la suite d'un référendum ou qu'il aient été votés par le parlement, ou si, au contraire, elle est limitée seulement à cette dernière catégorie, il en résulte de l'esprit de la Constitution... que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ».

ترفض الخوض في المسائل السياسية، وجدت بعض الأنظمة حلاً بفرض الرقابة القضائية القبلية على مشاريع القوانين المعروضة للإستفتاء، كما ذهب إليه النظام الإيطالي²⁵⁰.

أن تعدد وسائل التدخل التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والتي تسمح له بالمشاركة في الإختصاص التشريعي أحياناً، أو إقتسامه أو تملكه بالتفويض أو حتى بالإستئلاء عليه، تؤكد كلها عدم تكافؤ الفرص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا المجال. وهذا الوضع أدى جانباً من الفقه إلى القول أن غرف البرلمان في الدول النامية مجرد غرف لإرجاع الصدى أو غرف للتسجيل. وهذا كله يعكس عدم التكافؤ في وسائل التدخل التي تهيأ لحدوث إختلال في التوازن بسبب عدم التكافؤ بين وسائل التأثير المحققة لكلا السلطتين .

المطلب الثاني / إختلال بسبب عدم التكافؤ بين وسائل التأثير المحققة للسلطتين

للسلطة التنفيذية وسائل تأثير عديدة فيمكنها أن تؤثر أولاً بواسطة الجهاز الحكومي، الذي يقيد أحياناً ويوجه أحياناً أخرى البرلمان في نطاق إختصاصه، وتؤثر ثانية بواسطة رئيس السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية، الذي يوجه عن بعد عمل البرلمان أحياناً، وينقص من فعالية تأثير البرلمان في نطاق العلاقة التي تربطه بالحكومة أحياناً أخرى. وهذا كله يعزز نفوذ الحكومة ونفوذ السلطة التنفيذية. في حين نجد تأثير البرلمان ضعيفاً في كل الأحوال، ودون جدوى بسبب إنقياد النواب لرغبات وتوجيهات رئيس الجمهورية.

و تعمل المعارضة في الإتجاه المعاكس إذ نجد المجموعات البرلمانية تتكئ من أجل المساندة والدعم. وفي إطار هذه العلاقة التي تجمع البرلمان بالحكومة، و بسبب الرغبة والهدف المشترك في إنجاح برنامج رئيس الجمهورية، يتوحد التوجه السياسي في إطار هذه

²⁵⁰) G.Burdeau, op.cit. p.639. « Tel est le cas par exemple, en Italie, ou la Cour constitutionnelle statue sur la recevabilité des demandes, si elle conclue à l'irrecevabilité de la demande, le référendum ne peut avoir lieu ».

العلاقة، ويعدم الإعتراض أوفقد المعارضة آثارها. فالرقابة تبقى شكلية مجردة أو نادرة الإستعمال وعديمة الأثر²⁵¹، ومع ذلك يبقى الأمل قائما في تطوير أدائها مستقبلا.

ويظهر مما سبق أن وسائل التأثير التي تملكها السلطة التنفيذية هي وسائل تأثير حقيقية (الفرع الاول) خلافا لوسائل البرلمان التي هي وسائل ضعيفة وعديمة الأثر (الفرع الثاني).

الفرع الاول/ السلطة التنفيذية لها وسائل تأثير حقيقية

تستطيع السلطة التنفيذية أن تؤثر على البرلمان بصفة مزدوجة بواسطة الحكومة أحيانا وبواسطة رئيس الجمهورية أحيانا أخرى. و لها إمكانيات متعددة ووسائل تأثير متنوعة كما سبق وأن رأينا هذه الصورة الأولى من التأثير، من خلال تحكم الحكومة في جدول الأعمال والإجراءات المختلفة الخاصة بإعداد التشريع.

لكن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد، لأن السلطة التنفيذية تملك وسائل أخرى لا تقل أهمية عن الأولى، بل أخطر من الأولى ووضعت تحت إمرة رئيس الجمهورية، الذي يعود له حق مباشرتها في مواجهة البرلمان. وهذه الوسائل تمكن رئيس الجمهورية من توجيه البرلمان في عمله أحيانا وإخضاعه أحيانا أخرى، ومن هذه الوسائل نجد الرسائل الرئاسية والحل الرئاسي والإعتراض الرئاسي.

أولا / الرسائل الرئاسية الموجهة إلى البرلمان وسيلة لتوجيه سلطة التشريع :

تعتبر الرسائل التي يوجهها رئيس الجمهورية أصلا أداة للتواصل مع البرلمان وأحد الوسائل التي تضمن التعاون الضروري بين السلطة التنفيذية والبرلمان في النظام البرلماني، وهي تتضمن عادة وجهة نظر رئيس الجمهورية السياسية يقدمها أمام نواب الأمة قصد توجيههم.

²⁵¹عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 297-298. "يظهر ضعف النشاط الرقابي للمجلس الشعبي الوطني مقارنة مع الجمعية الوطنية الفرنسية من خلال عدد الأسئلة البرلمانية المطروحة ولجان التحقيق المشكلة أثناء نفس الفترة التشريعية حيث وجه النواب الفرنسيون 69722 سؤال كتابي و1730 سؤال شفوي، وشكلت 16 لجنة تحقيق في الوقت الذي وجه النواب الجزائريون 700 سؤال كتابي و500 سؤال شفوي وشكلت 3 لجان تحقيق وقدمت 5 إستجابات".
— كذلك لامين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني العدد رقم 4 السنة 2003.

إن التجربة الدستورية الجزائرية لا تسمح لنا بالكشف عن إستعمال وإستغلال هذا الحق، الذي تطور في التجربة الفرنسية من حق شكلي إلى حق فعلي²⁵².

فقبل سنة 1958 كان هذا الحق مقيدا بوجود التوقيع الوزاري إلى جانب التوقيع الرئاسي، لكن بعد الدستور الأخير هذا إستبعد التوقيع الوزاري الذي يقيد رئيس الجمهورية، وأصبحت الرسائل عملا رئاسيا وإمتيازاً خاصاً به. وقد إستعمل الرئيس الفرنسي ديغول هذا الحق، كوسيلة يضمن به الهيمنة على مجمل الحياة السياسية، وكأحد أدوات التفوق الرئاسي، كما يقول بذلك الأستاذان جان جيكل وبيير أفريل²⁵³.

وقد ساعدت وسائل الإعلام على مضاعفة آثار هذه الرسائل، وكذلك الكارزمية التي يتمتع بها هذا الرئيس بالخصوص، وهذا الذي سمح لكثير من الرؤساء في النظام الأمريكي من إستغلال هذا الحق لتوجيه السياسة التشريعية عن بعد²⁵⁴. فهذا الحق الذي يكرسه الدستور، يبقى إمكانية هامة في يد رئيس الجمهورية للتأثير على البرلمان.

هذا وإن كانت المؤتمرات الصحفية والخطابات المتكررة بواسطة الإعلام المرئي والمسموع ستحل محل هذا الإجراء في ظل نظام الديمقراطية التوسيطية²⁵⁵، التي أصبحت واقعا مفروضا تتعامل معه الأنظمة السياسية المعاصرة. لكن تأثير رئيس الجمهورية لا يتوقف عند هذا الحد، إذ يستكمل سيطرته على البرلمان بواسطة الحل الرئاسي الذي يمثل أخطر وسيلة وأعمق من حيث الفعالية.

²⁵²) G.Burdeau, op.cit. p.510-511.

²⁵³) G.Burdeau, op.cit. p.511. « Le Président Mitterrand a utilisé ce droit deux fois : le 08/07/1981 pour dire que les dix propositions de Créteil constituaient la charte du programme gouvernemental. Une autre fois pour fixer le cadre de la cohabitation.

²⁵⁴) B.Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, op.cit. p.117-et 313. « Aux Etats-Unis ce droit d'initiative n'appartient pas constitutionnellement au Président, mais celui-ci a toujours eu la possibilité d'orienter le travail législatif du Congrès, soit directement par les messages qu'il est tenu de lui faire parvenir périodiquement, soit indirectement en faisant déposer un bill élaboré dans ses bureaux par un parlementaire avec qui il entretient de bonnes relations. Aujourd'hui, il de plus en plus fréquent que des projets de lois soient annexés aux messages présidentiels ».

²⁵⁵) G.Burdeau, l'état, éd Seuil 1970, p.165-167.

ثانيا/ الحل الرئاسي إخضاع للبرلمان:

إن حل إحدى غرفتي البرلمان يجسد التوازن في النظام البرلماني، وهو وسيلة في يد الحكومة يقابل حق البرلمان في إسقاط الحكومة. وقد كان هذا الحق في التجربة الفرنسية السابقة لدستور 1958، مجرد حق شكلي مقيد كون تفعيله يحتاج إلى توقيع رئيس الوزراء. ثم أصبح بعد هذا التاريخ إمتيازاً يستخدمه رئيس الجمهورية بكل سهولة ضد البرلمان، كما يقول الاستاذ ميشال مياي²⁵⁶. وقد صرح الجنرال ديغول وأعلن عن نيته في إستعمال حق الحل هذا كوسيلة ضغط ضد البرلمان من أجل ضمان الاستقرار الوزاري²⁵⁷. وكذلك للتأكد من الدعم الشعبي لسياسته، وعند الضرورة لتأمين الثقة الشعبية اللازمة لإستقرار المؤسسات السياسية²⁵⁸.

تبنى دستور 1996 الحل الرئاسي (بينما نجد الدستور الأول فضل الحل الوجوبي). ولجأ إليه الرئيس الشاذلي بن جديد في ظل دستور 1989 وذلك في ظروف مشبوهة²⁵⁹. وهذا الحل الرئاسي في الحقيقة، وبصيغته المطلقة يخدم اللاتوازن أكثر مما يخدم التوازن لأنه يشكل إمتيازاً رئاسياً يمكن إخضاع البرلمان. وهو وضع يختلف عن الحل الحكومي الذي يربط مصير الحكومة بمصير المجلس الشعبي الوطني ويحقق التوازن في النظام البرلماني²⁶⁰.

²⁵⁶) M. Miaille, Etat du droit, éd Maspero 1980, p.107.

²⁵⁷) R.Capitant, Démocratie et participation politique, bordas études.266. 1972, p.93-153.

-M.Brahimi, Le droit de dissolution dans la constitution de 1989, rasjep n° 4 1993, p.56-57.

²⁵⁸) M.Brahimi, op.cit. p.153. « Il en résulte d'ailleurs que la dissolution peut, donc être prononcée dans au moins deux situations politiques fort différentes. Soit que cette dissolution puisse être utilisée, comme en 1962, pour faire arbitrer par le peuple un conflit surgi entre l'Assemblée nationale et le Président de la République. Aors les élections qui suivent prennent la signification d'un arbitrage populaire. Soit le Président de son propre mouvement dissout l'Assemblée en vue de vérifier et de consolider la confiance populaire dont le régime fait la condition du bon fonctionnement des institutions. C'est l'exemple de la dissolution de 1968 ».

²⁵⁹) M.Boussoumah, La parenthèse constitutionnelle des pouvoirs publics en Algérie 1992-1998, éd OPU Alger 1999, p.10-11 et 41.

-المرسوم الرئاسي رقم 92-01 بتاريخ 1992/01/04 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني الجريدة الرسمية رقم 10 الصفحة 45.

²⁶⁰) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق الصفحات 159-162.

فعندما يأخذ المؤسس بالحل الحكومي فكأنما يضع السلطتين في نفس المستوى من الخطر، وهذا ما يجعل رئيس الجمهورية لا يلجأ إليه إلا في حالة الأزمة الحادة، لحل الخلاف باللجوء إلى تحكيم الشعب، و يجعله مسؤولاً عن تنظيم التعايش بين السلطتين في هذه الحالة. أما الحل الرئاسي الذي يمثل الصورة الجديدة فإنه يعيق سلطة الرقابة التي يتمتع بها البرلمان، ويؤثر عليها أو يعدم فعاليتها أو إحتمال تحققها، بسبب التهديد الدائم على نواب المجلس الذي يضعف كل جهودهم. وهذا ما يفسر كذلك تحول مسؤولية الحكومة من مسؤولية قانونية حقيقية أمام البرلمان إلى مسؤولية صورية، وبالإضافة إلى وسيلة الحل يملك رئيس الجمهورية وسيلة أخرى تمكنه من وضع البرلمان تحت الضغط و من المشاركة غير المباشرة في التشريع ألا وهي الاعتراض الرئاسي.

ثالثاً/ الإعتراض الرئاسي مشاركة غير مباشرة في التشريع:

يعتبر الإعتراض على نص تشريعي وافق عليه البرلمان إحدى وسائل التأثير المعقودة لرئيس الجمهورية. وهذا الإعتراض تختلف صوره من نظام إلى آخر، فإما أن يكون الإعتراض صريحاً وأما أن يكون ضمنياً. وقد تبني المؤسس الجزائري في الدستور الحالي الصورة الأولى، خلافاً لما ذهب إليه في الدستور الأول 1963²⁶¹.

ويعتبر الإعتراض الصريح إعتراضاً إيجابياً كونه يشترط التسبيب، وبهذا يمكن تكييفه على أنه نوع من التوجيه التشريعي²⁶². وفي هذه الحالة يشترط في التصويت تحقق أغلبية ثلثي أعضاء الغرفة الأولى لتجاوز الإعتراض (بالإضافة إلى أغلبية ثلاثة أرباع من الغرفة الثانية التي هي الأغلبية العادية المطلوبة للتصويت على أي قانون أولياً ونهائياً).

لذلك نجد هذا الدستور الأخير يكرس نوعاً من الإعتراض التلقائي والدائم على مستوى الغرفة الثانية إلى جانب الإعتراض الرئاسي المذكور²⁶³. وقد يسمح الإعتراض المستحدث

²⁶¹ عبد الله بوقفة . نشأة الدستور الجزائري، المرجع السابق الصفحة 120.

²⁶² عبد الله بوقفة. نشأة الدستور الجزائري، المرجع السابق الصفحة 116.

²⁶³ بشير بلس شاوش . صانعو القانون، أعمال الملتقى الوطني حول اشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 الصفحة 6.

داخل مجلس الأمة لرئيس الجمهورية إستغلال نفوذه داخل هذا المجلس من خلال الثلث الذي يعينه، وهذا ما جعل البعض يصفونه بنوع من المحاصرة لصالح رئيس الجمهورية الذي يستفيد من هذه المعارضة الداخلية للبرلمان²⁶⁴.

ويمكن إرجاع أساس هذه المعارضة التي أرادها المؤسس وتفسيرها إلى التخوف من آثار الأغلبية المطلقة على مستوى الغرفة الأولى، وإيجاد عامل مصحح لذلك بما يخدم دائما السلطة التنفيذية وسلطة رئيس الجمهورية. أما عن سكوت الدستور عن الإعتراض السلبي أو الضمني فلا يعني ذلك منع حدوثه، ولأن هذا الوضع يمنح لرئيس الجمهورية فرصة تأويل أحكام الدستور لصالحه ليكرس به واقعا دستوريا.

ذلك أن المادة 126 من دستور 1996 لا تنظم أي جزاء في حالة عدم الإصدار في حدود ثلاثين يوما (و لو رفض الرئيس يوما إصدار القانون خلال هذا الأجل لحقق الإعتراض السلبي كالذي حققه الرئيس الأمريكي). صحيح أن المدة هنا أطول من تلك التي إشتراطها المؤسس الأمريكي، لكن هل يشكل ذلك مانعا لفرض رئيس الجمهورية إعتراضه الضمني في أواخر الدورة التشريعية؟

إن عدم إجبار رئيس الجمهورية على الإصدار، هو إقرار بأن إصدار القانون ليس إجراء شكلي يمارسه رئيس الجمهورية، كما كان عليه الحال في الدستور الأول لسنة 1963²⁶⁵، وإنما إختصاص يمارسه كسلطة تشريعية مشاركة يحق له تقدير قبول القانون أو الإعتراض

²⁶⁴ محمد بوسلطان، تفسير القاعدة القانونية نظريات و تقنيات. أعمال الملتقى الوطني حول إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 المعدل والمتمم الصفحة 10.

- ججيقة لونساي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2007-2008. ص 148. "إذا كان الهدف من إقرار حق طلب المداولة الثانية (الإعتراض) في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية، هو تحقيق التوازن بين السلطات (السلطتين)، فحاليا يعتبر سلطة وإجراء للتأكيد على عى سمو رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية."

²⁶⁵ محمد عمرو بركات، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ومسؤوليته (دراسة مقارنة) مطبعة الأسكندرية مصر الجديدة 2007 الصفحة 86-88. "يكون رئيس الجمهورية ملزما بإصدار القوانين التي اقترتها السلطة التشريعية وكل ما يملكه قبل الإصدار أن يُلجأ إلى إستخدام الإمكانيات التي منحها له الدستور كإرجاء الإصدار لفترة معينة من خلال طلب القراءة الثانية. فإذا إستنفذ هذه الوسائل الدستورية تحتم عليه اصدار القانون والا يكون قد إرتكب - بعدم الإصدار - مخالفة جسيمة لاحكام الدستور." فالإعتراض الصريح هو السبيل الوحيد للإعتراض حسب هذا الطرح ولايجوز تأويل عدم الإصدار بالإعتراض الضمني.

عليه²⁶⁶. فقد اختلف الفقه في تكييف حق الإصدار، إن كان يشكل جزء من الإختصاص التشريعي أو أنه عمل من أعمال السلطة التنفيذية، لأن ذلك يفسر مدى السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في ممارسة حق الإصدار²⁶⁷. وذهب الرأي الراجح في الفقه الفرنسي إلى اعتبار هذا الإجراء عملاً تشريعياً، ونجد كل من الأستاذ دوجي و هوريو و لافيريير ضمن هذا الإتجاه، كما نجد ضمن هذا الإتجاه في الفقه الألماني الأستاذ لابند وجليناك²⁶⁸. ونجد الأستاذ كاري دي مالبرغ والأستاذ إيزمان يعتبرانه عملاً تنفيذياً، ومع ذلك لم يجعلوا الإصدار إختصاصاً مطلقاً لرئيس الجمهورية.

ويظهر إن هذا الإجراء يتأثر بطبيعة النظام السياسي، فكلما إقترب النظام من الشكل البرلماني، وجدنا الإصدار يفسر لصالح البرلمان، وعلى العكس من ذلك نجده يفسر لصالح الملك أو رئيس الجمهورية كلما كان النظام قنصلياً أو رئاسياً أو رئاسوياً²⁶⁹.

²⁶⁶ محمد عمرو بركات، المرجع السابق الصفحة 57. "إن الإصدار كعمل تشريعي يعني أن الإصدار عمل تشريعي جزئي تستكملة السلطة التنفيذية. و هذا لسببين هما أن مشروع القانون لا يكتسب القيمة القانونية إلا بعد الإصدار وبدونه تكون الإرادة التشريعية منعقدة. والسبب الثاني أن القانون الذي يقره البرلمان لا يكون نافذاً إلا من وقت إصداره. فهو يتم القانون ويضفي عليه القوة التنفيذية. ويذهب الأستاذ إيزمان في طرجه إلى القول أنه يجب التمييز بين نوعين من التدخل أو المشاركة في الإختصاص التشريعي حسب مونتسكيو. التدخل بالمشاركة الإيجابية أو السلبية وكلاهما يشاركان في العمل التشريعي، أما أن يكون مشارك فعلي من خلال المبادرة والإعداد وإما من خلال الإعتراض والانتقاد."

²⁶⁶) Voir aussi M.Troper, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, éd LGDJ Paris 1980, p.26-30. « Les auteurs du 18° siècle disciples de Montesquieu ont tous écrit, en termes fort clairs, qu'ils considéraient le droit de veto du Roi d'Angleterre comme une « participation à la fonction législative ». Ainsi comme il est écrit dans les travaux préparatoires de la constitution de 1791. Le Roi est l'exécuteur de la loi, et comme tel, vous lui accorderez le droit d'en arrêter l'exécution; en refusant la sanction qui la précède...en réalité le mot « sanction » n'est pas synonyme de veto absolu mais désigne la promulgation ».

²⁶⁸ محمد عمرو بركات. الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته (دراسة مقارنة) المرجع السابق الصفحة 57.

²⁶⁹ محمد عمرو بركات، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته (دراسة مقارنة) المرجع السابق الصفحة 62. "يقول الأستاذ كاري دي مالبرغ (Raymond Carré de Malberg) أنه في حقيقة الأمر أن كل الشكوك التي ثارت بالنسبة للطابع الحقيقي لعملية إصدار القانون قد نتجت عن إصرار بعض الفقه على التمسك بأفكار تتصل أساساً بالأنظمة الملكية في آداب القانون العام الفرنسي ومن ثم يكون رئيس السلطة التنفيذية في فرنسا هو وحده القادر على إصدار قرارات ذات طبيعة أمرة تستطيع تحريك السلطة العامة".

فكل هذه الوسائل الممنوحة لرئيس الجمهورية تعد أدوات تأثير حقيقية تضعف البرلمان وتنتقص من نفوذه. وأن البرلمان لا يملك وسائل معادلة في مجال الرقابة تسمح له بترجيح الكفة لصالحه، فهو لا يملك إلا وسائل ضعيفة وعديمة الأثر.

الفرع الثاني/ وسائل تأثير البرلمان ضعيفة وعديمة الأثر

إن أدوات الرقابة التي يملكها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية تكون ضعيفة أو عديمة الأثر. إن فعالية الرقابة البرلمانية تكون معلقة على وجود إرادة التعاون لدى الحكومة لإنجاحها. و هذا ما يجعل البرلمان في وضعية تشبه وضعية المتفرج تجاه السلطة التنفيذية، ولا يرقى إلى سلطة رقابية مؤثرة بسبب نقص فعاليته. ويبقى عمله الرقابي محصورا في ملاحظة تجاوز وإهمال الإدارة دون أن يكون له حق فرض الجزاء.

أولا/ وسائل الرقابة معلقة على شرط إستجابة الحكومة:

إن وظيفة الرقابة الممنوحة للبرلمان قد أفرغت من مغزاها بوضعها رهن إرادة الحكومة.

1/ فالرقابة على الميزانية رقابة ضعيفة وصورية: إن نقص الوسائل البشرية والمالية ونقص الخبرة التي يمتلكها البرلمان تعقد كثيرا من مهمة النواب، الذين يجدون صعوبات لممارسة رقابة جادة وعميقة في هذا المجال. وهذا ما خلصت إليه الأيام الدراسية التي نظمت حول رقابة البرلمان للميزانية²⁷⁰، وأرست على قناعة تتمثل في وجوب إصلاح وسائل عمل البرلمانيين في هذا المجال. وقد صرح السيد بن عليا بولحواجب(رئيس اللجنة المالية والميزانية بالمجلس الوطني الشعبي)بالمناسبة "بأن هذا النقص يفسر المناقشة السطحية لمشروع الميزانية من قبل النواب، ومصادقتهم على قانون الميزانية بالإجماع وبصفة آلية ومكانكية، دون البحث عن آثار بعض التدابير على حياة المواطنين.

²⁷⁰) Le Quotidien le soir d'Algérie. Mardi 21/03/2006.p6. « Le parlement et le contrôle du budget de l'Etat ». « Un atelier d'étude et de formation a été installé sous l'égide du (PNUD) programme des nations unies pour le développement le 20 mars 2000 à l'hôtel Aurassi. Conclut à une nécessité de réforme de cet outil »

—Le Quotidien El Watan 26/02/2008, p.7. « Un atelier sur le budget à l'APN financé par les Américains-Le manque de transparence et de contrôle mis en évidence..» il a été souligné que « les documents relatifs au budget sont (peu transparents et difficilement accessibles aux utilisateurs) ».

في حين أن الكونجرس الأمريكي يستعين بهيئة ذات خبرة، تسمح له بمتابعة ومراقبة التقديرات المالية المقترحة من قبل الحكومة، وتمكنه من إتخاذ قرارات بشأن التقديرات الإقتصادية على علم، وتسمى هذه الهيئة "بديوان الكونجرس للميزانية"، وهي تساعد على مراقبة المصاريف العمومية. كما تشكل أداة إستقراء لكل التطورات الإقتصادية وأداة تحليل لكل التوجهات الإقتصادية. كما أن الديوان يقارن بين القرارات المالية والأهداف المالية المقررة²⁷¹، فهو يقدر مثل السلطة التنفيذية لمدة خمس سنوات التكلفة المالية لكل إقتراح قانون مقدم للجانب، كما يقدر بالمناسبة مختلف المصاريف والمداخل خلال نفس المدة. ويقوم الديوان بإعداد تقرير سنوي حول مختلف الإختيارات المالية ذات الأولوية، ويقدر السياسات العامة التي تؤثر على الميزانية الفدرالية²⁷².

فالكونجرس الأمريكي يملك وكالات ووسائل تقنية متطورة وخبرة عالية تسمح له بمباشرة الإختصاص المالي فعليا وبصفة جدية. أما البرلمان الجزائري فإنه لا يملك إلا إختصاصا ماليا شكليا ومقيدا، وأن الإختصاص المالي في الحقيقة يعود لرئيس الجمهورية وللحكومة بصفة مطلقة²⁷³. وهذا ما تؤكدته الفقرة الخامسة من المادة 44 من القانون العضوي التي تمنح رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بأمر له قوة القانون، في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان بغرفتيه خلال الآجال المحدد²⁷⁴.

ب/التحقيق البرلماني دون جدوى: تحت عنوان "التحقيقات التي لا تبلغ" تناولت الصحافة موضوع التحقيقات البرلمانية، التي تؤكد عدم جدوى هذه الألية من الرقابة في الجزائر²⁷⁵.

²⁷¹) J.Fontanel, Evaluation des politiques publiques, ed OPU Alger 2005, p.89-90.

²⁷²) Ibidem, p.90

²⁷³) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 156. "إن دور البرلمان في المجال المالي يتراوح بين تهميش دوره على مستوى الإعداد (إذ تنفرد الحكومة بإعداده) ومحدودية المناقشة أو إنعدامها وكذلك محدودية الرقابة البعيدة بمناسبة قانون المالية التكميلي الذي يعرف تحويلات للإعتمادات المالية بشكل متزايد ويؤكد حرية الحكومة في التصرف وفشل قانون المالية الرئيسي في أحداث التوازنات الأساسية التي تعكس ضعف البيانات المالية"

²⁷⁴) دستور 1996 المعدل والمتمم المادة 120 الفقرات 5 و6.

²⁷⁵) Le Quotidien le Soir d'Algérie du mardi 07/02/2006, p7.signé T.Hafid.

فمنذ سنة 1977 حقق نواب البرلمان في عديد من القضايا ولكن دون نتيجة ملموسة تذكر، لا وبل أن التحقيق البرلماني أصبح يؤدي إلى نتائج عكسية، إذ يزيد من الضبابية بدلا من الإيضاح وتحديد المسؤوليات. فقد عرف البرلمان الجزائري إخفاقا في مجال التحقيقات البرلمانية بدلا من الإستفادة من هذه الوسيلة لتقوية ولتعزيز الرقابة البرلمانية. لقد فشل التحقيق البرلماني في أكثر من مناسبة ولم تظهر أي نتائج من ورائه، وأكثر من ذلك ثبت عدم تحقق سلطة التحقيق في الواقع لنواب البرلمان بمناسبة رفض وزير التربية والتعليم الإمتثال أمام لجنة التحقيق، وعدم ترتيب ذلك أي جزاء على هذه المخالفة التي تعد إحتقارا لممثلي الشعب²⁷⁶.

فالتحقيق كوسيلة رقابية ممنوحة لنواب البرلمان تبدو عديمة الفعالية، كما تؤكد المادة 84 من القانون العضوي، الذي ينظم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، والتي تمنع نواب البرلمان من الإطلاع على كل الوثائق التي تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا تهم الدفاع الوطني. وكذا على تلك التي تهم المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي الخارجي. إذ يمكن الحكومة التذرع بالطابع السري والحيوي، كلما قدّرت و أحست بخطر المعلومات التي تقدمها للتحلل من مسؤوليتها، فهي بإمتناعها تحجب المعلومات التي يحتاجها النواب، وتعرقل التحقيق البرلماني أو تفشله أو تعدمه من أساسه. كما أن نتائج التحقيق تجعل الإدارة في مأمن من أي إشهار حول الفضائح أو النقص التي يكشف عنها التحقيق، لأن نشر التقرير الخاص بنتائج التحقيق يكون رهن رأي الحكومة²⁷⁷، وأن تقدير ضرورة النشر من عدمه يرجع لهذه الأخيرة في كل الأحوال. وأن إمكانية التعاون مع الحكومة والإدارة المقررة قانونا في هذا المجال تتوقف عند حق الإستدعاء والإستماع

²⁷⁶ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 139-149. -في سنة 1997 حقق النواب في مسألة تزوير الانتخابات المحلية ومقتل الشاب قرماع مسينسا ولم تسفر على أية نتائج، كما شكلت لجنة تحقيق خاصة بمسألة عدم إعتداد نقابة التعايم الثانوي والتقني دون أية نتيجة.

-Voir aussi B.Yelles Chaouche, Rationnalisation du contrôle parlementaire, p.327. « Les rapports des deux commissions lors de sa publication ont évité de mettre en cause les personnes et les organes, ils se sont contentés de relever les faits détachés des personnes qui les accomplis; ce qui enlève et diminue tout impact à cette publication ».

²⁷⁷ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 148.

لإطارارات وأعوان المؤسسات العمومية، دون إمكانية إكراه أو إجبارهم على الإمتثال مثل ما يحدث ذلك في النظام الأمريكي. إذ يقتصر الجزاء في حالة عدم الإمتثال على ملاحظة هذا التقصير وإمكانية تسجيله في التقرير. وكل هذا إنما يؤكد أن وسائل الرقابة تفتقر حقيقة إلى أي جزاء يضمن فعاليتها.

ثانيا/ وسائل الرقابة مفتقرة إلى جزاء:

إن إنعدام الجزاء هو المظهر الغالب والملاحظ في مختلف الوسائل الخاصة بالرقابة البرلمانية على الحكومة في النظام السياسي الجزائري بسبب تبعية النواب وضعف البرلمان. فإذا كانت الجزاءات بخصوص المخالفات التي تقع في حالة التحقيقات البرلمانية تقتصر على تسجيل عدم الإمتثال في التقرير، أو إعلام العامة بذلك بمناسبة النشر الذي يبقى مرهونا بإرادة الحكومة (والذي يعني إحتتمالية تحقق الجزاء المعنوي لا تحققه، بسبب عدم وجوب النشر الذي قد يحرص عليه الحكومة على الأقل) أما الجزاءات التي يترتبها التأخر وعدم الإجابة عن الأسئلة الشفوية والكتابية منها وأسئلة الساعة، فلم يضع لها المؤسس أي جزاء. أما الجزاء في حالة ملتزم الرقابة الذي يعتبر من أخطر الوسائل الرقابية والذي يترتب إستقالة الحكومة مبدئيا في حالة تحققه، فإن المؤسس قد أحاطه بسياس مانع يجعل إحتمال حدوثه ضعيفا، كون تحريك هذا الإجراء يتطلب 7/1 النواب، وإقراره تحقق أغلبية الثلثين. وهذا يمنح الحكومة شبه حصانة إذ يكفيها إمتلاك مساندة 3/1 النواب زائد واحد لأبطال مفعوله والتحرر من الجزاء الخطير الذي يترتب، والتمكن من تكسير هذا الإجراء²⁷⁸ وضمان البقاء في الحكم.

فالنواب يكتفون بملاحظة المخالفات دون تملك وسائل لتصحيح هذه التصرفات وترتيب الجزاءات. وهذا ما يؤكد تحول المسؤولية السياسية المقررة للحكومة أمام البرلمان إلى مسؤولية سياسية أمام رئيس الجمهورية. ورغم وجود نصوص قانونية تؤسس لمسؤولية الحكومة سياسيا أمام البرلمان، فإنها تبقى ضعيفة وصورية، في حين أن تلك التي تكون أمام

²⁷⁸ عباس عمار، الرقابة على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحات 272-281.

رئيس الجمهورية تكون فعلية ومحقة، وأن لم يقرها الدستور بصريح العبارة²⁷⁹. وهذا الوضع هو الذي يفسر و يبرر كذلك إختلال التوازن عمليا بسبب تحول النظام السياسي في إتجاه تقوية السلطة التنفيذية على حساب البرلمان، وهو توجه تشترك فيه الأنظمة السياسية كلها بغض النظر عن طبيعتها القانونية.

²⁷⁹ جقيقة لوناوسي، في مدى إزدواجية السلطة التنفيذية في دستور 1989، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو.

- T.Taleb, Du monocéphalisme de l'Exécutif dans le régime politique algérien, in RASJEP n°4 1990, p.723 -725.

الفصل الثاني/ إختلال التوازن عمليا

لقد عرفت وظيفة الدولة تحولا وتطورا أساسيين منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وبالتحديد بعد الأزمة الاقتصادية العالمية الأولى في الثلاثينات. وقد أدى هذا التحول إلى جعل الدولة في مقدمة الفاعلين الإقتصاديين (المقاول الأول). وذلك إما بالتدخل لإعادة تنظيم الإقتصاد، أو لتولي نشاطات إقتصادية هامة وأساسية لإنقاذها من الإفلاس. وإما لدفع عجلة التنمية والرقي الإجتماعي²⁸⁰. وقد تخلت الحكومات الليبرالية عن الحياد وأصبحت حكومات تدخلية، حتى تتصدى للأزمة الرأسمالية. ولهذا أصبحت هذه الدول الرأسمالية بعد الثلاثينات تنتهج سياسة إقتصادية رشيدة، حتى تستجيب للرهانات المفروضة عليها بسبب الكساد الإقتصادي.

كما أن نجاح التجربة الاشتراكية قد دفع الكثير من الدول النامية إلى تبني النظام الاشتراكي، والذي جعل حجم التدخل فيها يتسع كثيرا لا وبل يتعمم. وهو الإتجاه الذي إختارته الجزائر في الستينات والسبعينات، لتراجع عنه في منتصف الثمانينات، أين شرعت في إصلاح إقتصادي بعد الأزمة الوطنية، التي خلفها إنهيار سعر البترول في الأسواق العالمية وتراكم المديونية. وأستعانت الدولة بالتخطيط والمؤسسة العامة كآلية لتنظيم وتسيير التنمية الإقتصادية في المرحلة الأولى، ثم لجأت بعد الإنفتاح الإقتصادي إلى إستحداث سلطات التقويم في المجال الإقتصادي لتجعل منها الآلية المفضلة لتنظيم التنمية في المرحلة الثانية.

وقد أثر ذلك التحول في وظيفة الدولة بصفة بالغة على التنظيم الجديد للسلطة السياسية، وعلى الأدوار المنوطة بكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي المعاصر. كما غير من طبيعة العلاقة التي تربط السلطتين بسبب تغير مراكزها وإختلاف حجم الخبرة المكتسبة والمتوفرة لديها لضمان الفعالية في أساليب التسيير والعمل.

²⁸⁰) B.Chantebout. Droit constitutionnel et science politique, op.cit. p.297-298. « La crise de 1929 ne pouvait pas ne pas avoir de conséquences dans le domaine constitutionnel...on passe d'un Etat de justice social dominé par le Parlement à un Etat organisateur de la croissance et du plein emploi dominé par l'Exécutif ».

فهذا التنظيم الجديد يركز أساسا على منطق الفعالية والمردودية في التسيير وترشيد السياسة والإقتصاد لضمان الإستقرار السياسي. وفي ظل هذا المنظور الجديد لتنظيم الدولة أصبحت الفعالية من أولويات أهداف السلطة، وجعلت السلطة التنفيذية تظهر كسلطة أولى، وكسلطة أكثر ملائمة وإستجابة لضمان هذه الفعالية بهياكلها المتعددة، وأدوات الخبرة المختلفة التي تملكها.

فقد عرفت الأنظمة السياسية المعاصرة تحولا حقيقيا يعكس تطور مركز السلطتين التنفيذية والتشريعية في إتجاهين معاكسين: الإتجاه الأول يضمن غلبة رئيس الجمهورية وتقوية نفوذه، والإتجاه الثاني يكرس إضعاف سلطة البرلمان. وينقص من حجم تأثيره في العملية السياسية. وقد ترتب عن ذلك إختلال في التوازن من الناحية العملية، الذي يرجع إلى التنظيم الجديد لسلطة الدولة (المبحث الأول). كما إنعكس ذلك الإختلال على مكانة السلطة التنفيذية داخل التنظيم الجديد للسلطة (المبحث الثاني)، إما بسبب هيكلتها الجديدة أو بسبب توظيفها بصفة مكثفة في المجال الإقتصادي.

المبحث الأول/ إختلال راجع إلى التنظيم الجديد لسلطة الدولة

إن التنظيم الجديد لسلطة الدولة جعل من السلطة التنفيذية السلطة الأولى الفاعلة والغالبة ومن البرلمان السلطة الثانوية والتابعة. إن مراجعة تنظيم سلطة الدولة بعد الحرب العالمية الأولى أنتج نوعين من الإصلاحات، الإصلاح الإقتصادي والإصلاح السياسي.

إن حركة الإصلاح السياسي والدستوري الذي بدأت بواورها في فرنسا في أعقاب الحرب العالمية الأولى، كانت تتجه إلى إقامة نظام يركز على رئيس دولة قوي يملك وحده حق تعيين رئيس الوزراء، حتى يتمتع بنفوذ واسع على حساب الجمعية الوطنية²⁸¹. إن الأفكار

²⁸¹) A. Le Divillec. Le gouvernement portion dirigeante du Parlement. www.juspoliticum.html « R.Capitant fait observer la profonde mutation qu'a connu le parlementarisme français en disant: Après qu'elle eu été instituée dans le projet constitutionnel de 1946, la voie de l'élection directe du chef du gouvernement par le Parlement, fut remplacée, par le procédé de l'investiture parlementaire (c'est-à-dire vote obligatoire et juridiquement nécessaire..)Le projet de la commission ménage les avantages du système de désignation du chef de gouvernement par le Président et ceux de son élection par l'Assemblée nationale en évitant les inconvénients de l'un et de

النافذة والتي كرسها الإصلاح الدستوري الفرنسي وسجلها المؤسس في دستور 1958 ترجع إلى الفترة ما بين 1947 و1952 كما يقول رني كابيتان (René Capitant)²⁸². وقد عزز التعديل الدستوري لسنة 1962 هذه الأفكار، بعدما غير من طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، وبذلك إستكمل البناء الدستوري كما يتصوره الرئيس الفرنسي (de Gaulle). وقد ذهب هذا الأخير بإصلاحه إلى جعل الشعب حكما بين البرلمان وبين الحكومة، وكذلك المصدر الوحيد لسلطة الدولة وسيادتها²⁸³. وقد سمح هذا التصور الجديد بإعادة التوازن المفقود بين السلطتين في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة،²⁸⁴ وذلك بتركيب النظامين النظام الرئاسي والنظام البرلماني معا في ظل الجمهورية الخامسة. ولكن في الأخير نتج عن هذا الإصلاح الذي ركز على إعادة تنظيم سلطة رئاسة الدولة، أن جعل من رئيس الجمهورية (الممثل لسلطة الدولة) سلطة محورية (الفرع الأول)، ومن البرلمان سلطة ثانوية (الفرع الثاني)، بسبب هذا التحكيم الذي يلجأ إليه رئيس الجمهورية بطريقتين، هما إما باللجوء إلى الإستفتاء الشعبي وإما باللجوء إلى الحل الرئاسي.

المطلب الأول/ الدور المحوري لرئيس الجمهورية في التنظيم الجديد

إن رئيس الجمهورية هو القائد السياسي الأول في الدولة، الذي يتم إنتخابه من قبل الشعب على أساس برنامج سياسي²⁸⁵. فهذا المركز الدستوري الجديد الذي يضمن السمو لرئيس الجمهورية في النظام السياسي المعاصر، يؤهله لقيادة السلطة التنفيذية وتوجيهها (الفرع

l'autre. Avec le général de Gaulle le vœu était que le gouvernement ne procède pas du parlement mais du chef de l'Etat lui-même désormais autonome dans son origine. S'est donc développée une idéologie constitutionnelle de type antiparlementaire ».

²⁸²) R.Capitant, Démocratie et participation politique. éd bordas études n°266.1972, p.93-94.
—Voir aussi G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.425-426. «Pour appuyer l'entreprise de 1958 deux courants intellectuels se rencontraient. L'un, d'origine ancienne, c'est celui de l'antiparlementarisme et l'autre courant plus récent, était résolument démocratique ».

²⁸³) Ibidem, p.93. « Les pouvoirs publics ne valent en fait et en droit que s'ils s'accordent avec l'intérêt supérieur du pays ou s'ils se reposent sur l'adhésion confiante des citoyens ».

²⁸⁴) R.Capitant, Démocratie et participation politique, op.cit. p.118-119. « Ainsi un équilibre se trouverait rétabli. Ainsi apparaissait dès cette époque ce mélange de régime présidentiel découlant du statut accordé au Président de la République et du régime parlementaire sans que dans l'esprit du général de Gaulle, aucune contradiction existât dans la superposition des deux systèmes du fait du rôle éminent du peuple ».

²⁸⁵) عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 234-236.

الأول)، كما يؤهله للإشراف على هيئات عدة (الفرع الثاني). كما يمكنه من تحريك كافة السلطات العمومية ورائه، كونه يجسد بحق سلطة محورية في النظام السياسي المعاصر²⁸⁶. فالدور القيادي الذي يستفيد منه مرتبط بشرعيته المتفوقة ومكانته المتميزة في التنظيم الجديد للسلطات.

الفرع الأول/ رئيس الجمهورية سلطة قيادية موجهة

إن رئيس الدولة في الشكل البرلماني بعد تطوره له مجرد سلطة شرفية، بسبب فقدان الملك لأغلب إختصاصاته وإنسحابه لصالح الوزير الأول. أما في ظل النظام الجمهوري الفرنسي والجزائري فإنها لم تعد كذلك، بل أصبحت سلطة قيادية قادرة على صياغة السياسة العامة.

إن المبدأ الذي أسس عليه تنظيم السلطات في الدستور الفرنسي الأخير لسنة 1958، ينطلق من التمييز بين سلطة الدولة وسلطة الشعب. وفي إطار هذه المعادلة يرتب السلطتين وفق تصور يعترف بتدرج هاتين السلطتين وتكاملها دون تعارضها²⁸⁷. وذلك من أجل ضمان وحدة السلطة في الدولة، التي سبق أن قلنا بأنها تتحقق وتتمثل في شخص رئيس الجمهورية بآتم معنى الكلمة. و في ظل هذا التنظيم الجديد يظهر تفوق مؤسسة رئيس الجمهورية المتميز كسلطة قيادية وسلطة موجهة.

أولا / رئيس الجمهورية سلطة قيادية:

وبما أن سلطة الدولة تتمثل في الإختصاص المخول لرئيس الجمهورية بموجب الدستور، فإن أولوية سلطة الدولة على سلطة الشعب تعني كذلك أولوية رئيس الجمهورية على

²⁸⁶) B.Yelles Chaouche, Le conseil constitutionnel en Algérie, éd.Opu Alger 1999, préface A.Mahiou « A cela s'est ajouté, dans les Etats du Tiers-Monde, le triomphe du présidentielisme renforcé qui faisait du chef de l'Etat la seule pièce maitresse du système constitutionnel, ignorant la séparation et l'équilibre des pouvoirs et rendant sinon impossible, du moins difficile, l'existence d'un organe susceptible de porter ombrage à la seule autorité suprême et au surplus garante du respect de la constitution ».

²⁸⁷) G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.428-429. «La constitution de 1958 aménage le pouvoir sur deux plans... l'un le plan étatique, l'autre le plan démocratique. Il ne s'agit pas d'opposer deux pouvoirs : le pouvoir de l'Etat et le pouvoir du peuple, mais d'établir entre eux une hiérarchie ou mieux un ordre de priorité tel que l'existence du pouvoir étatique est comprise comme condition préalable à l'exrcice du pouvoir démocratique ».

البرلمان وعلى الأحزاب وعلى الحكومة. فظهور مؤسسة رئيس الجمهورية كسلطة أولى وعليا، وكسلطة تجسد وحدة الدولة وإستمراريتها، هو الذي يفسر إنفراده بإختصاص حماية الدستور ومؤسسات الجمهورية وقوانينها²⁸⁸، وكذلك حقه في تولي جميع السلطات في حالة الظروف الإستثنائية لقيادة وتدير الأمر في مثل هذه الأحوال، التي تحتاج إلى سلطة فاعلة وحقيقية للحيلولة دون ضياع مؤسسات الدولة. و يفسر أيضا الوحدة الفعلية والسياسية للسلطة التنفيذية المحققة لرئيس الجمهورية، وما يمنحه ذلك من حق مساءلة الحكومة وتوجيهها. وقد سمح هذا الوضع كذلك بنقل المسؤولية السياسية للحكومة داخل البرلمان إلى مجلس الوزراء. وقد جعل رئيس الجمهورية من هذا المجلس، نطاقا يفرض فيه قيادته و يخضع فيه الوزراء لسلطته. ويجعل خضوع الحكومة للبرلمان في خبر كان، لأنه يقدم مسؤولية الحكومة أمامه على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان. ويحقق بذلك إضعاف سلطة هذا الأخير، وفي نفس الوقت غلبة سلطة رئيس الجمهورية داخل هذا التنظيم الجديد للسلطات وللسلطة التنفيذية.

وقد ظهر هذا الطابع القيادي بصفة أساسية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير، الذي حول بوضوح كل إختصاص التنفيذ إلى رئيس الجمهورية، عندما جعل منه صاحب المشروع السياسي الذي يُعرض أمام البرلمان بصريح العبارة²⁸⁹. لقد منحت الشرعية الإنتخابية لرئيس الجمهورية سلطة فعلية في مواجهة السلطات الأخرى التي ينظمها الدستور. وساعده ذلك على ضمان توجيه السياسة العامة وممارسة الدور الأول في مواجهة الحكومة والبرلمان معا.

²⁸⁸) La constitution française du 4 octobre 1958, documents d'études, Droit constitutionnel n1.04, art 5, p.3.

- La constitution algérienne de 1996 répartie l'ensemble de cette compétence sur les articles 8 et 77 et remplace le terme Président de la République par le terme institutions dans l'article 8, par souci de vouloir garantir un pouvoir collégial qui signifie l'association de plusieurs intervenants dans la décision politique, qui était une demande permanente au sein de l'élite politique depuis la révolution. »

²⁸⁹) محمد أومايوف، وجهة نظر حول رأي المجلس الدستوري 08-01 الصادر في 07/11/2008 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية 2010 العدد 1 الصفحة 314-315. " بعد صدور القانون المتضمن التعديل الدستوري تم القضاء على مؤسسة رئيس الحكومة وتم نقل أهم الصلاحيات التي كانت تحظى بها إلى رئيس الجمهورية ليصبح هذا الأخير صاحب السلطة والقرار دون منازع."

ثانيا/ رئيس الجمهورية سلطة موجهة:

إن إشتراط الدستور عرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، يؤكد أمكانية هذا الأخير من ممارسة سلطة الرقابة والتوجيه على سياسة الحكومة قبل البرلمان²⁹⁰، وتبعاً يؤكد مسؤولية الحكومة التي تتحدد بمدى تطبيقها لمشروع رئيس الجمهورية وأمام هذا الأخير. ولذلك أضحي من المعقول والمقبول أن يتدخل رئيس الجمهورية لتوجيه السياسة العامة للحكومة. و إذا كان تقييم هذه السياسة العامة يعود لنواب للبرلمان سابقاً، فإن الوضع قد تغير بسبب التنظيم الجديد للسلطات، الذي جعل ميزان القوة في نطاق العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يرجح سلطة رئيس الجمهورية ويمنحه سلطة التوجيه. فأصبح رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة الفعلية داخل التنظيم الجديد للسلطات بما له من تفوق في توجيه السياسة العامة، و التمتع بسلطة الإشراف على كثير من الهيئات. كما يستفيد من سلطة التعيين الواسعة على المستوى الحكومي والإداري والعسكري، ويعبر أحسن تعبير عن الطابع المركزي للسلطة التنفيذية، وعن تركيز سلطة الدولة على مستوى رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني/ رئيس الجمهورية سلطة تعيين وإشراف

إن الدور القيادي الذي يظهر به رئيس الجمهورية في هذا النظام، يؤهله لتولي وممارسة سلطة الإشراف على أعلى مستوى، وسلطة التعيين بشكل واسع في شتى الوظائف المدنية والعسكرية كما تقضي بذلك أحكام في الدستور²⁹¹.

²⁹⁰) T.Taleb, Du monoclisme de l'Exécutif dans le système politique algérien. in RASJEP. n°4, p.717-719. « La présentation du programme du chef de gouvernement en conseil des ministres pourrait être interprétée comme une simple condition de forme; un acte d'information du Président de la République...c'est donc le Président de la République qui assure la permanence des institutions de l'Etat qui doit veiller à la cohérence des programmes des différents gouvernements qui auront à se succéder pour la concrétisation de l'intérêt général dont le charge la nation en lui accordant sa confiance. C'est pensons-nous, dans ce cadre que l'obligation de présentation du programme du chef du gouvernement en Conseil des ministres, doit être remplacée ».

²⁹¹ المرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10/04/1989 المتضمن الوظائف المدنية والعسكرية التي يعين فيها رئيس الجمهورية، الذي وضع تطبيقاً لأحكام الدستور المادة 7/74 التي تقابلها المادة 2/78 من دستور 1996.

أولاً/ رئيس الجمهورية سلطة تعيين أولى:

إن تمتع الرئيس بسلطة التعيين لا يعني حتماً إنفراده بهذا الإختصاص، فقد منح الدستور نفس الإختصاص لرئيس الحكومة بموجب أحكام المادة 5/85 منه. وبذلك أقر أن سلطة التعيين والعزل في الوظائف المدنية إختصاص مشترك، كما كان الوضع عليه في الدستور الأول للتعددية 1989²⁹².

وقد إستمر العمل على هذا النحو إلى غاية شهر أكتوبر من سنة 1999، تاريخ مراجعة وإعادة تفسير الكيفية التي سيمارس بها هذا الإختصاص. ففي الثلاثي الأخير من هذه السنة المذكورة صدر مرسومان رئاسيان، المرسوم الرئاسي رقم 99-239 بتاريخ 1999/10/27، يتضمن إلغاء المرسومين المشار إليهما، والرسوم الرئاسي 99-240 بنفس التاريخ يحكم بإحتكار سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة من قبل رئيس الجمهورية. فقد سحب رئيس الجمهورية إختصاص التعيين من رئيس الحكومة بهذا المرسوم، ليحتكر كل الإختصاص لوحده.

و لقد برر ذلك البيان الصادر عن رئاسة الجمهورية بهذه المناسبة، بالقول "إنه من حق الرئيس إستعمال سلطة الدولة التي تخوله إختصاص حماية ديمومة وإستمرارية مؤسسات الدولة، وكذلك حماية هياكلها من مفعول العوارض السياسية ". وقد إعتبر رئيس الجمهورية ذلك إسترجاعاً لإختصاصه الأصلي، وأن أحكام المواد 77 و 78 من الدستور تمنحه هذا الإختصاص كحق مطلق، بينما تجعل المادة 85 إختصاص التعيين الممنوح لرئيس الحكومة مقيداً بشرط عدم المساس بأحكام المادتين السابقتين ذكرهما أعلاه.

وهذا دليل على إحتمال ترك مجالاً للتعيين يستغله رئيس الحكومة في بعض الحالات، لكنه لن يستطيع ممارسته إلا بإعتباره إختصاص تفويض. وهذا ما تؤكد أحكام المادة 87 التي

²⁹² ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، طبعة لباد 2005 الصفحة 129.
-المرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 1989/04/10، المتضمن طائفة الوظائف التي يتم فيها التعيين بمراسيم رئاسية، الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 1989/11/10
--المرسوم التنفيذي رقم 91-307 الصادر في 1991/09/07، المتضمن طائفة الوظائف التي يتم فيها بمراسيم تنفيذية الجريدة الرسمية العدد 43 بتاريخ 1991/11/07.

تمنع قطعاً تفويض سلطة التعيين المتعلقة بالتعيينات الخاصة، أو بمفهوم المخالفة تجعل تفويض التعيين لرئيس الحكومة لا يكون ممكناً إلا في حالة التعيينات العامة²⁹³.
فرئيس الجمهورية لم يقدّم إلا باسترجاع سلطته في التعيين، كما قررها المؤسس الذي اعتبر تدخله هو الأصل وإمتناعه هو الإستثناء²⁹⁴.

وفي الحقيقة أن الرئيس لا يتدعم فقط بهذا الوضع فهو يتمتع بسلطة الإشراف على بعض الهيئات إما بصفة مباشرة أو غير مباشرة. خاصة وأن بعضها تفوق بمركزها الدستوري صفة الهيئات الإستشارية البسيطة، وهو ما يجعل سلطة الإشراف هذه تكتسي أهمية لا يستهان بها، كونها تكسبه الدعم الذي يضاعف من حجم التأثير في العلاقة التي تربطه بالبرلمان، وتؤكد الإختلال الذي ينتج عنه.

ثانياً/ لرئيس الجمهورية سلطة إشراف هامة:

بالإضافة إلى إشرافه على مجلس الوزراء الذي يحقق به قيادة السلطة التنفيذية، وتوجيه سياستها العامة وضمان تطبيق برنامجه السياسي. يقوم رئيس الجمهورية بالإشراف على عدة هيئات أساسية منها المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الأعلى للأمن والمجلس الإسلامي الأعلى. وقد أدرج المؤسس الهيئتين الأخيرتين ضمن الهيئات الإستشارية، وعكس المجلس الأعلى للقضاء الذي أدرجه في الفصل الخاص بالسلطة القضائية.

أ/ الإشراف على المجلس الأعلى للقضاء:

²⁹³ المرسوم الرئاسي 99-239 الصادر في 1999/10/27، الجريدة الرسمية العدد 76. الذي ألغى المرسومين السابقين ذكرهما أعلاه ،
والمرسوم الرئاسي رقم 99-240 بنفس التاريخ، الذي إسترجع به رئيس الجمهورية سلطة التعيين الكلية وأعاد به إحتكار سلطة التعيين. وقد ورد
التصريح الذي قدمه الرئيس بالمناسبة لتبرير هذا الوضع في جريدة الوطن في 1999/10/28.

-R.Zouamia, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, éd Houma Alger 2005, p.23-24 « A la lumière de ces données, on remarque que le Président de la République dispose d'un véritable monopole dans la nomination des membres du Conseil. Il s'agit d'une pratique ancrée dans un système marqué, depuis le premier mandat du Président Bouteflika, par une concentration du pouvoir de nomination des agents de l'Etat entre les mains du chef de l'Etat et un effacement corrélatif du chef du gouvernement ».

²⁹⁴ البيان الصادر عن رئاسة الجمهورية يؤكد أن إسترجاع هذا الإحتصاص في التعيين يتوافق مع مضمون المادة 23 من دستور 1996 إلى
تتجه إلى حماية الإدارة من التحيز السياسي بمناسبة التداول على السلطة ونظام التعدد السياسي.

لقد إختار المؤسس الجزائري منح سلطة الإشراف على المجلس الأعلى للقضاء لرئيس الجمهورية، بصفته القاضي الأول والسلطة الأولى في الدولة بغية ضمان إستقلالية القضاء. لكن على العكس من ذلك يظهر أن سمو مركز رئيس الجمهورية وغلبته جعلت منه سلطة فاعلة وقيادية داخل هذا الجهاز، وثرجم في الواقع على أنه بمثابة السلطة الوصية على هذا الجهاز. فكما يبدو أن المشرع وضع المجلس الأعلى للقضاء في قبضة الرئيس وذلك من خلال السماح له بتعيين ستة أعضاء خارج سلك القضاء²⁹⁵. وقد سمح له نظام المداولات الذي يعمل به هذا المجلس من فرض سلطته بصفة فعلية ومؤكدة، فهو الذي يجيز المداولة في موضوعات عدة كما أن له حق الإعتراض أثناء المداولة. ومتى أبدى رئيس الجمهورية إعتراضه بطلت المداولة بصفة مطلقة، إذ له الكلمة الأولى و الأخيرة في كل المداولات، ولا يمكن أعضاء المجلس تجاوز أي إعتراض منه لأنه يملك سلطة إعتراض مطلقة كما أكدته العمل²⁹⁶.

فرئيس الجمهورية لا يشرف فقط على المجلس الأعلى للقضاء وإنما أصبح يقوده ويتحكم فيه، وتحولت سلطته من سلطة شرفية إلى سلطة سياسية فاعلة لا و بل مسيطرة. وهذا لا يخدم إستقلالية السلطة القضائية في مواجهة رئيس السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية، بل بالعكس يضعفها ويضمن تبعيتها له، وكذلك تسخير هذه السلطة القضائية وإبقائها ضمن الهيئات الفنية، التي تعمل تحت إشراف ورقابة رئيس الجمهورية. والواقع يؤكد أن أهمية الإختصاص الذي تملكه الهيئة تكمن في نوعيته، وفي حجم التأثير الذي يحدثه في الطرف الآخر حتى يمكن صاحبه من التفوق. فرئيس الجمهورية يحقق بسلطة الإشراف هذه أكثر مما هو معقود له قانونيا لأن العبرة بالنتائج. وهذا ما يتأكد أيضا في نطاق سلطة الإشراف على المجلس الأعلى للأمن، الذي يعتبر هيئة إستشارية يرأسها رئيس الجمهورية.

²⁹⁵ محند امقران بوبشير، عن إنتقاء إستقلال السلطة القضائية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة جامعة مولود معمري تزي وزو 2006، الصفحات 119-142.

—محند امقران بوبشير، السلطة القضائية في الجزائر، عن دار الأمل تيزي وزو 2002، الصفحات 52-57.
—القانون العضوي رقم 04-12 الصادر في 2004/09/06 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.

²⁹⁶ محند امقران بوبشير، عن إنتقاء إستقلال... المرجع السابق الصفحة 142 "وقد حدث ذلك أثناء الدورة العادية المنعقدة بتاريخ 1999/08/26 أن إعتراض رئيس الجمهورية على أربع نقاط... وتم حذفها من النقاش نهائيا".

ب/ الإشراف على المجلس الأعلى للأمن:

إن رئيس الجمهورية بصفته المسؤول عن أمن الدولة داخليا وخارجيا يشرف على المجلس الأعلى للأمن، فهو الذي يستدعيه للإنعقاد يرأسه ويستشير له معالجة المسائل الأمنية²⁹⁷. ولهذا المجلس وزن يؤكد أهميته كسلطة أساسية، رغم تصنيفه ضمن الهيئات الاستشارية قانونيا. فتركيبها المتميزة تؤهلها ليكون هيئة أساسية²⁹⁸ بالإضافة إلى كون مسائل الأمن التي تشكل مجال إختصاصه سترفع من قيمته كهيئة ذات نفوذ وقوة ذاتية كبيرة.

وقد حدث فعلا أن ظهر هذا المجلس بمظهر الهيئة السيادية رغم الصفة الإستشارية التي يوصف بها، وذلك بمناسبة الأزمة السياسية الحادة سنة 1992 التي سمحت لهذا المجلس الإستشاري الظهور على حقيقته²⁹⁹. حيث تدخل من تلقاء نفسه، ودون إستدعائه للإجتماع من قبل الرئيس الشاذلي بن جديد المستقيل آنذاك. وتولى مسؤولية حفظ الأمن والنظام العام، وكذلك مسؤولية تنصيب مجلس أعلى للدولة لإستخلاف رئيس الجمهورية في مداولته المؤرخة في 1992/01/12. كما تولى مسؤولية توقيف المسار الإنتخابي في ظل الدستور الأول للتعددية في نفس الظروف.

وقد تولى المجلس هذه المسؤوليات إستجابة لتصريح المجلس الدستوري، الذي تخلى عن حقه وتهرب من مسؤوليته في إستخلاف رئيس الجمهورية. وبدلا من أن يؤكد هذا الحق أنكره، وصرح بأن إستمرارية الدولة تقتضي تدخل هيئات مختصة دستوريا لضمان هذه الإستمرارية. إن إبهام هذا التصريح قد سمح للمجلس الأعلى للأمن بأن يفسره لصالحه،

²⁹⁷) M.Boussoumah, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992à1998, op cit. p.21.

²⁹⁸) M. Boussoumah, la parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992à 1998, op.cit. p.58.
« Alors qu'il n'est pas visé, directement ou indirectement par la déclaration du 11/01/1992, le HCS, organe consultatif auprès du président de la République en vertu de l'article 162 de la constitution, se réunit le 12/01/1992 pour faire face à la situation...Or, conformément au decret présidentiel n° 89-196 du 24/10/1989, la convocation du HCS(art2), la fixation de son ordre du jour et sa communication aux membres du HCS(art 3) incombent normalement au président du HCS, c'est-à-dire au chef de l'Etat démissionnaire....contrairement à un point de vue, il n'existe aucun détournement juridique pour valider la réunion du HCS.(il manquait en plus de son président le Président de l'APN pour cause de dissolution).

²⁹⁹) M.Brahimi, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, op.cit. p.93.

خاصة وأنه أقرب الهيئات من حيث الإختصاص الدستوري المقصود به هنا، ألا وهو "معالجة الوضع الأمني".

ففي غياب المسؤول الأول في هذا الإختصاص أوّل المجلس هذا التصريح لصالحه، بأن له الحق في التدخل في هذه الحالة لضمان إستمرارية الدولة، وأن من واجبه معالجة الوضع الإستثنائي، بصفتها الهيئة الوحيدة المسؤولة في هذه الظروف الغير عادية وفي غياب السلطة الأصلية المختصة³⁰⁰. وقد يكون أعضاء المجلس على صواب بأن تصرفوا لا من منطلق كونهم أعضاء الهيئة الإستشارية لدى رئيس الجمهورية، وإنما من منطلق أن لهم في هذه الحالة ممارسة الإختصاص بصفة أصلية في غياب المسؤول المباشر عنه.

فأحكام الدستور الخاصة بحالة الضرورة أو الظروف الإستثنائية، لا تؤكد الطابع الإستشاري لهذا المجلس وإنما تنفيّه، لأنها تجعل من المجلس الأعلى للأمن الهيئة الفاعلة، بدليل أنها تسويه مع مجلس الوزراء في الإختصاص، بفرض الإستماع لهما بدلا من إستشارتهما في حالة حدوث مثل هذه الظروف، إذ الإستماع يعني أكثر من الإستشارة.

ولعل تفسير الطبيعة السيادية لهذه الهيئة، يرجع إلى سببين أساسيين هما :

- 1/ واقع الدولة النامية التي تخص الجيش بمركز مميز في النظام السياسي بإعتباره الضامن لأمن الدولة ووحدتها، وأن من مسؤوليته حماية الثورة والوطن.
- 2/ تركيز السلطة على مستوى رئاسة الدولة، وجمع قيادة الجيش وسلطة الدفاع في أنظمة الدول النامية في يد رئيس الجمهورية.

وفي الحقيقة أن آثار هذا التركيز أنه يشمل كل المجالات بدون إستثناء، وهو مايفسر كذلك إشراف رئيس الجمهورية على المجلس الإسلامي الأعلى.

³⁰⁰) M.Brahimi, le pouvoir et ses formes d'expression institutionnelle, op.cit.p.94-95. « Que les organes venant au secours de la République car –l'état de la légalité mais pas de la légitimité constitue un état de nécessité et fonde nécessité est basé sur l'idée que, en dehors ou en violation des articles de la constitution, en cas extrême et imprévu, un organe étatique quelconque ayant la force d'agir, agit pour sauvegarder l'existence de l'Etat et pour faire le nécessaire dans la situation donnée ». –Voir aussi M Boussoumah, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels 1992à1998. op.cit. p.97. « le HCS (Haut Conseil de Sécurité), interprète de façon spécieuse la déclaration du 11/01/1992, du Conseil Constitutionnel dans le sens de l'institution d'un organe de suppléance à la présidence de la République. ».

ج / الإشراف على المجلس الإسلامي الأعلى:

إن إهتمام سلطة الدولة بواقع الديانة الإسلامية في مجتمعاتها يجعلها تفكر في مؤسسات تسمح لها بمراقبة ومتابعة واقع الديانة وتوجيهها³⁰¹، وكذلك إنعكاس الممارسة الدينية على السلوك المدني في المجتمع، أو تفاعل هذه السلوكات داخل المجتمع السياسي³⁰². والجزائر لا تخرج عن هذا الواقع فدساتيرها جعلت الإسلام دين الدولة، لتأكد واقع الدول الإسلامية التي ورثت أسلوبا للحكم لا يعرف فصل الدين عن الدولة.

فالتصور الراجح في الفقه الإسلامي أن الإنسان هو خليفة الله في الأرض وهذا بالمعنى العام، وبالتبعية أن الحاكم كذلك لا يكون إلا خليفة لله بالمعنى الخاص، وأن مهمة الخليفة كحاكم هو تطبيق قانون الحاكم الأعلى الذي هو شرع الله، وإدارة النظام السياسي والحكومي طبقا لأحكامه³⁰³. ولذلك أوكلت مسؤولية رعاية الدين الإسلامي للأمير أو الخليفة، وهذا ما ورثه ولات الأمر في الدول الإسلامية في عصرنا الحاضر.

ف رئيس الجمهورية في الجزائر بصفته والي الأمر يتولى مسؤولية رعاية الدين الإسلامي كما يظهر ذلك في نص اليمين الدستوري، الذي يجعل خدمة الدين الإسلامي وإحترامه إحدى المهام الأساسية المنوطة برئيس الجمهورية، بالإضافة إلى كونه يدخل ضمن الثوابت

³⁰¹ B.Cubertafond, L'Algérie contemporaine, éd PUF Paris, p.111. « Dans une société islamique, implicitement l'islam constitue l'élément fondamental »

³⁰² محمد أمين جبر، الدين والدولة الحديثة (رؤية لعلاقة إيجابية) مكتبة الشروق القاهرة 2006 الصفحة 29-41 " تحت عنوان تقييم النظام السياسي في الدولة الحديثة" ويقول أنها تجمع بين عناصر ثلاثة إحكام الوحي أي القرآن وإحكام العقل أي الإجتهد وإحكام الواقع أي المستجدات والظروف الجديدة التي تفرض التلائم في إطار المصلحة العامة".
-عبد القادر عودة، الإسلام و أوضاعنا السياسية الزيتونة للإعلام والنشر تونس الصفحة 284.

³⁰³ أبو الأعلى المودودي، الحكومة الإسلامية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1990 الصفحات 138-139. "حسب رأي المؤلف أن الآية 59 من سورة النساء هي أساس النظام الإسلامي -1- وهي أن طاعة الله واجبة وهي أساس كل الطاعات.-2- ثم طاعة الرسول (ص) لأنه هو المبلغ ولأنه يعبر عن الشكل العملي لقول الله" مصداقا للوصف الذي يوصف به أنه قرآن يمشي" فطاعته تأكيد لطاعة الله وليست طاعة مستقلة برأسها.-3- ثم أولي الأمر أي كل من يتولى أمر المسلمين من القائد الصغير إلى القائد الأعلى والأول الذي يتمثل في الخليفة أو من يكون في مكانه.-4- وأنه في حالة خلاف بين الخليفة والرعية من واجب الخليفة تحكيم قول الله وقول رسول الله(ص) قبل الإجتهد أي العمل بالقرآن والسنة أولا في حالة إعتدال ذلك جاز للخليفة ولأهل الرأي تحكيم العقل".
-أنظر كذلك عبد القادر عودة، الإسلام و أوضاعنا السياسية، دار الزيتونة تونس الصفحات 86-87. الذي يؤكد تقريبا نفس الرأي

-Y.Ben -Achour, L'Etat nouveau et la philosophie politique et juridique occidentale, op.cit. p.76-77.
« Le Calif quant à lui est serviteur de Dieu. Il prend le contrepoids de cet enseignement ».

الدستورية³⁰⁴ التي يجب حمايتها والحفاظ عليها. وضمن هذا المنطق وضع المجلس الإسلامي الأعلى تحت إشراف رئيس الجمهورية، الذي يعين جميع أعضائه من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم وعددهم خمسة عشر. ولرئيس الجمهورية الحرية المطلقة في هذا المجال، وهذا ما يضمن له السيطرة على هذه الهيئة التي تتبعه بطريقة غير مباشرة، كما يتأكد ذلك من خلال حق متابعة أعمال هذا المجلس، ومراقبة نشاطه من خلال التقرير الذي يرفع إليه بصفة دورية.

فعندما ربط المؤسس المجلس الإسلامي الأعلى برئاسة الجمهورية، إنما أراد تجسيد مبدأ أساسي في الدستور هو أن الإسلام دين الدولة. ولذلك كان مقتضى المنطق أن يتصل هذا المجلس برئيس الجمهورية الذي يمثل بالدرجة الأولى سلطة الدولة. كما أن هذا الربط يؤكد واقع السلطة في الدولة الجزائرية وسمتها، التي تتمثل في تركيز السلطة لصالح رئيس الجمهورية (وهي سمة تشترك فيها كل الأنظمة السياسية في العالم النامي). وهذا كله يعكس أيضا واقع تنظيم سلطة الدولة، الذي يمنح الأولوية للسلطة التنفيذية والدور الثانوي للبرلمان في النظام السياسي المعاصر.

المطلب الثاني/ الدور الثانوي للبرلمان

إن رئيس الجمهورية في ظل الإصلاح الدستوري الجديد يتحرر من سلطة البرلمان ومن سلطة الأحزاب، وهو بهذه الصفة يرفض أية سلطة أخرى غير سلطة الجمهورية أي سلطة الأمة جمعاء³⁰⁵. فرئيس الجمهورية الذي يتمتع بالشرعية الانتخابية الأولى لا ينظر إلى البرلمان إلا بوصفه جهاز من أجهزة السلطة، ولا يشكل في أي حال من الأحوال مصدرا

³⁰⁴ المادة 178 الفقرة 3 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³⁰⁵ G.Burdeau, Droit constitutionnel op.cit. p.427-428. «Le mot République signifie à la fois l'Etat dans sa permanence, et les principes selon lesquels, à l'intérieur de cet Etat, la collectivité entend vivre... Dans une démocratie moderne, il est donc capital que la volonté de la nation se manifeste globalement quant il s'agit du destin ».

للسلطة³⁰⁶ ، وهذا يعني أن سلطة رئيس الجمهورية قد حلت محل سلطة البرلمان. والتي تدعمت بشكل كبير بسبب الممارسة، التي أرست أعرافا دستورية تكرر واقع تفوق رئيس الجمهورية باستمرار. وأصبح البرلمان في ظل هذا النظام الذي يركز على مبادئ وتقنيات جديدة للحكم مجرد سلطة ثانوية تابعة.

وفي الجزائر على الخصوص يمكن إرجاع ضعف البرلمان وتبعيته إلى مبررين أحدهما يتصل بواقع الممارسة السابقة في ظل النظام الإشتراكي (بسبب المكانة الممنوحة للبرلمان كهيئة تقنية تسعى إلى تجسيد المشروع الإشتراكي، ولكون الدور السياسي في ظل التنظيم يحتكره الحزب الواحد). والمبرر الثاني يفسره تحول و تراجع النظام النيابي التقليدي إلى نظام نيابي غير مباشر (أي أنه أصبح تتوسطه الأحزاب، التي تستثمر كثيرا في هذه الهيئات بما يجعلها تمثل الأحزاب لا الهيئة الانتخابية) ومعه تراجع الهيئات السياسية لصالح الهيئات الفنية في الأنظمة السياسية المعاصرة.

فالبرلمان الجزائري يكون قد احتفظ ببعض الممارسات التي كان يعمل بها في ظل نظام الحزب الواحد، إذ يصعب تجاوز الذهنيات التي رسخت عند النخبة السياسية، خاصة وأنها لم تتجدد كثيرا. فضلا على أنه لا يقوى على مقاومة التوجه الحالي الزاحف، الذي يفضل الهيئات الفنية التنفيذية على هيئات التداول، لأنها تستجيب إلى ضرورة الفعالية والسرعة والرشادة السياسية.

وتبعا لهذا الواقع المفروض فإن البرلمان سيتحول إلى هيئة في خدمة رئيس الجمهورية (الفرع الاول) أحيانا وإلى هيئة تابعة له (الفرع الثاني) أحيانا أخرى.

-Voir aussi J.L.Debré, Les idées constitutionnelles du général de Gaulle, 1974, souligné par G.Burdeau, p.427.

³⁰⁶) G Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.429. « Le pouvoir étatique...pouvoir destiné à assurer l'unité et la continuité de l'Etat...Ce pouvoir, le Président de la République le tient directement de la nation ».

الفرع الأول/ البرلمان هيئة في خدمة رئيس الجمهورية

إن انتخاب رئيس الجمهورية بالإقتراع العام المباشر قد أدى إلى إستحداث عامل الأغلبية الرئاسية، التي أصبحت واقعا مفروضا إلى جانب الأغلبية البرلمانية التي ينتجها انتخاب أعضاء البرلمان³⁰⁷. لقد فقد البرلمان إحتكار تشكيل الأغلبية لوحده من خلال العهدة النيابية لعضوية البرلمان. فبتأسيس هذه الأغلبية الجديدة المسماة بالأغلبية الرئاسية تصبح الحكومة مدعومة بالأغلبية الرئاسية الغالبة أكثر، وتجعلها في مأمن من تقلبات الأغلبية البرلمانية. فالحكومة أصبحت تتمتع بالسند والدعم من جهة رئيس الجمهورية، الذي ينفرد بسلطة تعيين أعضائها دون الرجوع إلى تزكية أو موافقة البرلمان ودون توقيع مسبق من الوزير الأول. لكن هذا لايمنعها من أن تستفيد من دعم آخر الذي يأتيها من الأغلبية البرلمانية التي تضع الثقة فيها لتأكيد وجودها وضمان إستمراريتها.

وقد يحدث أن تتطابق الأغلبية الرئاسية الإنتخابية مع الأغلبية البرلمانية خاصة عندما تسبق الإنتخابات الرئاسية انتخاب نواب البرلمان، وهنا تتحقق الأغلبية الرئاسية البرلمانية³⁰⁸، التي تعكس وحدة التوجه ووحدة السلطة لصالح رئيس الجمهورية أيضا.

³⁰⁷) G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.442. « Le candidat Mitterrand s'était fait élire sur un programme, relativement long et détaillé, qui ne comportait pas moins de 110 propositions. Dans son premier message au Parlement, en date du 08/07/1981, le Président nouvellement élu avait clairement indiqué que ce programme devait constituer la charte de l'action gouvernementale. Pour traduire ces propositions en mesures législatives, le Premier-Ministre était donc fondé à user de tous les moyens qui constitutionnellement, permettent de surmonter les résistances parlementaires et d'accélérer la procédure législative ».

—Voir aussi, A.Le Divillec, Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française (sur le site www.html Revue internationale de droit politique, p.3. « Sauf l'hypothèse particulière de la cohabitation, qui est une exception confirmant la règle, la majorité parlementaire reconnaît le Président pour son chef. Dès lors, elle soutient toutes ses initiatives et le Président peut ainsi « capter » les ressorts du parlementarisme majoritaire à son profit politique. Les principaux processus constitutionnels officiels de décision se déroulent, apparemment, comme dans les autres démocraties parlementaires occidentales, mais ils sont en réalité initiés par le chef de l'Etat et convergent politiquement vers lui. Le Premier-Ministre...travaille pour le compte de la politique présidentielle, non pas pour sa seule ligne politique propre ».

³⁰⁸) G.Burdeau, Droit constitutionnel, op.cit. p.467. « Le vrai, c'est que l'origine du fait majoritaire est extérieur au Parlement et même au système des partis. Elle est liée à la place du Président de la République, à son mode d'investiture. Et il existe en fait deux majorités qui sont conceptuellement distinctes mais qui, jusqu'en mars 1986 ont coïncidé et se sont mutuellement renforcées...Depuis 1962 date de la réforme constitutionnelle qui fait élire le Président de la République au suffrage universel

أولا/ البرلمان في خدمة رئيس الجمهورية بسبب فقدان الأغلبية البرلمانية:

وهذا الوضع يوحي إلى تحقق النظام البرلماني الوحدوي الذي يجسد وحدة السلطة بين البرلمان والحكومة، بإختلاف واحد وهو أن هذه الوحدة تنعقد لرئيس الجمهورية وليس للبرلمان. وقد عرفت الممارسة البرلمانية في ظل نظام الجمهورية الثالثة في فرنسا صورة من الأحادية السياسية لصالح البرلمان، الذي فرض سلطته على الحكومة بشكل يؤكد غلبة الهيئة النيابية، أن جعل الحكومة مجرد لجنة حكومية تحت سيطرة البرلمان وحده³⁰⁹.

أما وضعية الهيئة الحكومية في النظام السياسي الجزائري الحالي الذي يشبه كثيرا منطق تنظيم السلطة في فرنسا في عهد الجمهورية الخامسة، فيمثل مقلوب الصورة لنظام غلبة البرلمان المذكور أعلاه. وهذا هو السبب الذي يجعل حركة ونشاط الأغلبية البرلمانية عندما تتواجد تتجه في الإتجاه الذي يخدم برنامج رئيس الجمهورية.

فغياب البرنامج الحكومي الذي يستند إلى الأغلبية البرلمانية ويتأسس عليها، يضعف الأغلبية البرلمانية متى وجدت أو يفقد مفعولها تماما. لان هناك تلازم بين بين المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان والبرنامج الحكومي والاغلبية البرلمانية. ففي حالة غياب أحد عناصر المعادلة تفقد العناصر الباقية معناها. ولكون النظام الجزائري الأخير يتأسس بالدرجة الأولى على أولوية سلطة رئيس الجمهورية وتبعية رئيس الحكومة أو الوزير الاول له، فإن البرلمان سيبقى له الدور الثانوي في هذه الظروف ولن يعبر إلا على "الأغلبية التابعة".

فتفوق الأغلبية الرئاسية سيدعن ويخضع البرلمان ليجعله أداة لخدمة مشروعه السياسي، لأن الأغلبية الرئاسية ليست أغلبية حزبية وإنما هي أغلبية سياسية شعبية.

ثانيا/ البرلمان في خدمة رئيس الجمهورية بسبب تفوق الأغلبية الرئاسية:

direct, le Parlement a perdu le monopole dans la détermination de la majorité. L'élection du Chef de l'Etat révèle une majorité nouvelle qui est la majorité présidentielle ».

³⁰⁹) B.Chantebout, Le contrôle parlementaire, Droit constitutionnel et institutions politiques.documents d'études, n°14.p.6-7, Etude réalisée sous la direction de G.Burdeau.

وقد سمح التنظيم الدستوري الذي كرس نظام غلبة رئيس الجمهورية من خلال نظام تتابع الانتخابات التشريعية للانتخابات الرئاسية، أن تفرض الأغلبية الرئاسية هيمنتها على الأغلبية البرلمانية. ولهذا أصبح رئيس الجمهورية المبادر بمختلف السياسات المطروحة والمحرك الأول لجميع السلطات، التي تصبح مجرد سلطات منفذة لصالح رئيس الجمهورية الذي ينفرد بالحكم حقيقة. وهذا الوضع يجعل من الأغلبية البرلمانية مجرد انعكاس لسلطة رئيس الجمهورية داخل البرلمان لأنها تتشكل لصالح برنامج رئيس الجمهورية وعلى حساب الاختلاف الحزبي، الذي يؤكد إنعدام الانضباط الحزبي والتعددية الحزبية الحقيقية.

وفي ظل هذا الوضع يصبح رئيس الحكومة أو الوزير الأول وأعضاء حكومته والبرلمان بنوابه مجرد أجهزة في يد رئيس الجمهورية، ينفذ بهما إصلاحاته أو توجهاته التي يحتويها برنامجها الذي أنتخب على أساسه³¹⁰. وهذا ما ينتج بالتبعية نوعا من التجانس والوحدة في العمل السياسي الذي يعود بالفائدة على سهولة تنفيذ وإنجاز برنامج رئيس الجمهورية.

إن التجانس بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية الذي يحققه نظام الانتخاب بالأغلبية لا يحققه نظام التمثيل التناسبي المعمول به في النظام السياسي الجزائري، ذلك أنه نظام يتجه إلى إنتاج أغلبية إئتلاف ضعيفة وغير متجانسة. ولن يصبح البرلمان في نطاق هذا الوضع سلطة منافسة لرئيس الجمهورية وإنما سيبقى مجرد هيئة تابعة.

الفرع الثاني / البرلمان هيئة تابعة لرئيس الجمهورية

إذا كانت أولوية المشروع الرئاسي عن المشروع الحكومي هي النتيجة الحتمية لنظام الانتخاب بالأغلبية، فإنعدام المنافسة للمشروع الرئاسي ستكون هي الواقع الجديد في ظل نظام الانتخاب بالتمثيل التناسبي. لأن المشروع الرئاسي في هذه الحالة سيكون هو المشروع الوحيد بسبب إنعدام الأغلبية البرلمانية المتجانسة، التي تمنح بعض الشرعية

³¹⁰ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 238. "وقد أكدت الممارسة السياسية خلال العهدة الثانية للرئيس بوتفليقة هذا التوجه بوضوح عندما وجه تعليمات واضحة للحكومة بضرورة تجسيد برنامجها الذي إتخذ على أساسه خلال إجتماع مجلس الوزراء المنعقد في 2004/05/11. مباشرة بعد الانتخابات الرئاسية. وأكد ضرورة تجسيد الحكومة لكامل برنامجها لتنفيذ إلتزاماته التي أخذها أمام الأمة."

لمشروع حكومي موحد ومنافس، وهذا هو الواقع المعروف في ظل دستور 1996 قبل التعديل الأخير. إذ أن هذا التعديل أعدم فكرة المشروع الحكومي من الأساس، بعدما إستبدله "بالمخطط" وأقر أحقية المشروع لرئيس الجمهورية دون غيره، وهو ما جرى عليه العمل عرفيا وعمليا، وأكدته أغلب رؤساء الحكومات المتعاقبة. فإندام الأغلبية المنافسة وتحقق المعارضة الداخلية الدائمة في البرلمان لصالح رئيس الجمهورية يعيقان تفوق البرلمان ويجعلانه في تبعية لرئيس الجمهورية.

أولا/ تبعية البرلمان لرئيس الجمهورية بسبب إنعدام أغلبية منافسة:

فهذه الأغلبية ذات الطبيعة الإئتلافية والضعيفة ستكون تابعة، وتجعل الأغلبية الرئاسية في حالة تفوق دائم. أما أغلبية الإئتلاف البرلمانية فبسبب عدم قدرتها على التنافس وتمكنها من فرض توجهات غير توجهات رئيس الجمهورية، ستضطر إلى قبول الأمر الواقع وأنها سترفض مجابته. وهذا ما يجعل أغلبية الإئتلاف تسارع إلى مساندة و تدعيم المشروع الرئاسي، الذي يفرض نفسه كإختيار وحيد على مستوى البرلمان. فتدعيم هذا المشروع الرئاسي الذي تتولى الحكومة تطبيقه يشكل الإختيار الأمثل لكثير من النواب، و يجعل الأحزاب و النواب يسلمون بالأمر الواقع ويسارعون إلى تأييد مشروع رئيس الجمهورية³¹¹.

وليس هذا فقط فالمشروع الرئاسي يتحقق له الدعم كذلك بسبب المعارضة الداخلية داخل مجلس الأمة، بواسطة الثلث الذي يعينه رئيس الجمهورية داخل هذه الغرفة الثانية³¹².

³¹¹ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق الصفحة 25. "وقد أثبتت الممارسة البرلمانية عقب انتخابات التشريعية التعددية لسنتي 1997 و2002 تشكل إئتلاف حكومي ضم عدة أحزاب متباعدة البرامج والتوجهات السياسية حول برنامج رئيس الجمهورية" مما يؤكد أن الأغلبية الحزبية الضيقة مفقودة في هذا النظام. -لامين شريط ، علاقة الحكومة بالبرلمان، أعمال الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان الصفحة 21. "يقول بأن الخلافات التي تحدث في حالة الأغلبية الإئتلافية أنها مجرد إختلالات سياسية ظرفية ذات طبيعة سياسية بحتة" أنظر كذلك عقيلة خريشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق الصفحة 110-111. "و لم يحدث ولحد 2003 أن رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على برنامج حكومة عرض عليه مما يؤكد الموافقة اللامشروطة لبرنامج الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني."

³¹² أدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة العدد رقم 1/ مج 10 سنة 2000. "وبمناسبة تقديم عرض برنامج الحكومة لمجلس الأمة يمكن لهذا الأخير اصدار لائحة قد تتضمن بياناً يؤيد الحكومة في مسعاها والذي من شأنه تقوية مركز الحكومة وتدعيمها."

ثانيا/تبعية البرلمان لرئيس الجمهورية بسبب تشكيل معارضة رئاسية داخل مجلس الأمة:

يشكل ثلث الأعضاء الذي يعينه رئيس الجمهورية في مجلس الأمة معارضة داخلية للبرلمان تعمل من أجل إنجاح المشروع الرئاس، وهذا ما يجعل المجلس هيئة مواجهة تفقد مفعول كل منافسة سياسية داخلية، وهيئة لتصحيح عامل الأغلبية في حالة وجوده على مستوى الغرفة الأولى. فحتى لو تحققت ووجدت أغلبية منافسة معارضة لرئيس الجمهورية على مستوى الغرفة الأولى، فإنها ستفقد فعاليتها بسبب الإعتراض الدائم والمطلق الذي تتمتع به الغرفة الثانية³¹³. ذلك أن ظروف إنشاء مجلس الأمة ومسببات اللجوء إلى ازدواجية الغرفتين في البرلمان في ظل التجربة الدستورية الأخيرة، تؤكد أولا غلبة الطبيعة الفنية التي أريد لها بسبب تشكيلة عضويتها، وثانيا وضعها كهيئة مساعدة لرئيس الدولة بسبب نظام التصويت المعتمد داخلها ولو كان ذلك بصفة عرضية.

فنظام الغرفتين يستهدف في الأساس منع المجابهة المباشرة بين رئيس الجمهورية والأغلبية الفاعلة في الغرفة السفلى، وهذا الدور الذي منح للغرفة الثانية في الجزائر لا يختلف عن ما هو معروف في الأنظمة المقارنة، التي تجعل منها حاجزا ينقص من إمكانية حدوث النزاع و المجابهة المباشرة مع الملك أو رئيس السلطة التنفيذية.

وهناك أسلوبين لتحقيق الرقابة أو التوازن الداخلي للسلطة التشريعية، ويتحقق إما من خلال الغرفة الثانية وطريقة تدخلها وإما من خلال وجود أغلبية حقيقية داخل البرلمان³¹⁴. وإذا إستعصى تحقق التوازن على مستوى الغرفة الأولى، تبقى حظوظ حدوثه قائمة على مستوى الغرفة الثانية.

³¹³ محمد بوسلطان، أعمال الملتقى حول إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996، تفسير القاعدة القانونية نظرياً وتطبيقات الصفحة 11. "جاء مجلس الأمة ليشكل حزماً أمنياً إضافياً يمنع فرض قوانين على السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية مما قد يسبب تعطيلاً في المؤسسات الدستورية نتيجة الصراع المحتمل بين السلطين".
-أنظر كذلك لنفس المؤلف، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، أعمال الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة، الصفحة 76.

³¹⁴ G. Bergeron, Fonctionnement de l'Etat, op.cit. p.254. « les contrôles intralégislatifs sont seulement ceux dont le déroulement entier s'opère à l'intérieur du fonctionnement législatif et qui ne mettent en cause que les seuls « produits » de cette fonction par ses organes propres ».

أما في نطاق النظام السياسي الجزائري فالمشروع الرئاسي يكون في حماية ومساندة مضمونة بصفة دائمة ومستمرة على مستوى البرلمان. إما لكون التعددية الحزبية مجرد تعددية صورية وأن ذلك يعدم فرضية قيام أغلبية معارضة قوية داخل المجلس الشعبي الوطني³¹⁵، وإما بسبب التبعية التي تتحقق على مستوى الغرفة الثانية. وبذلك يكون المشروع الرئاسي هو المشروع الذي تجسد به الوحدة الفعلية والغلبة الحقيقية لرئيس الجمهورية في النظام السياسي. وهذا الذي يساعد السلطة التنفيذية ويحقق لها شروط التفوق على البرلمان. كما أن كيفية تنظيمها أو توظيفها الجديد في المجال الإقتصادي، تزيد من حظوظ سيطرتها وحققها في تولي الأدوار الأولى. مما يجعل مكانة السلطة التنفيذية في التنظيم الجديد سببا لإختلال التوازن بين السلطتين.

المبحث الثاني / إختلال راجع الى مكانة السلطة التنفيذية في التنظيم الجديد

إن مراجعة النظام النيابي وتصحيحه وترشيد النظام البرلماني يعني كذلك إعادة الإعتبار للسلطة التنفيذية، كسلطة أكثر ملائمة للظروف التي تعرفها الدولة الحديثة بعد الحرب العالمية الثانية. وقد سمحت مبررات الفعالية والترشيد في التسيير أن إتسعت مهام هذه السلطة خارج مهمة التنفيذ، من خلال مراجعة العلاقة القائمة بين السلطة التنفيذية والتشريعية وإعادة ترتيبها، وذلك من أجل تحقيق السرعة والفعالية لمواجهة تحدي العصر. وقد غلب هذا التنظيم منطق الفعالية والمردودية في العمل السياسي والإقتصادي على بقية الإعتبارات الأخرى الإيديولوجية والحزبية والديمقراطية.

وقد مهدت مختلف المبررات لإعادة الإعتبار للسلطة التنفيذية ودعمها بأجهزة الخبرة المختلفة(المطلب الاول). ولكونها أقدر على مواجهة كل التحديات الإقتصادية المفروضة

³¹⁵ مورييس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد الطبعة 1980 عن دار النهار للنشر ببيروت، الصفحة 236-237. " قد يقع الإلتباس أحيانا بين تعدد الأحزاب وعدم وجود أحزاب . فالبلد الذي ينقسم فيه الرأي الجماعات متعددة غير ثابتة مؤقتة ومائعة لا ينطبق عليه المفهوم الحقيقي للتعددية الحزبية لأنه يكون في مرحلة ما قبل التاريخ حزبيا أي في مرحلة تطورية. لا يمكن فيها تطبيق الضوابط المميزة بين الثنائية الحزبية والتعددية حيث لا أحزاب حقيقية موجودة. وفي هذه الفئة تدخل دول من أوروبا الوسطى بين 1919 و1939 وغلبية الدول الفتية من إفريقيا وآسيا والشرق الأوسط وكذلك من دول أمريكا اللاتينية. وهكذا يضع الحد الفصل بين التعددية و إنعدام الأحزاب بمقدار ما تستمر آثار عدم التنظيم "

على الدولة في هذا العصر، وأنها تمتلك القيم التي يتطلبها التسيير أيضا مثل الكفاءة والسرعة والمتابعة المستمرة.

كما أن تراجع الأجهزة السياسية وحلول الهيئات الفنية محلها بسبب نزوح دولة القانون جعل السلطة التنفيذية تشترك في مسؤولية ضمان الحقوق مع السلطات الأخرى³¹⁶، جعل السلطة التنظيمية سلطة قائمة بذاتها إلى جانب السلطة التشريعية، وغلب التنظيم كأسلوب مفضل لممارسة السلطة، بسبب ما يمتاز به من السرعة والفعالية في طريقة وضعه وتصحيحه ومراجعته والدقة والتفصيل في إعداداته و مضمونه.

كما أن البعد الإقتصادي للنظام الدستوري في الأنظمة السياسية المعاصرة، بات أمرا ملحوظا منذ السبعينات³¹⁷، وأكد أهمية النظام الإقتصادي وإرتباطه بالنظام السياسي وأوجب على الدولة حمايته³¹⁸، مما جعل الإدارة في ظل الدولة التدخلية مسؤولة عن ضمان ورعاية الحقوق الإجتماعية والإقتصادية (الجيل الثاني لحقوق الإنسان).

إن توظيف سلطة الدولة في المجال الإقتصادي في ظل هذا التنظيم الجديد (المطلب الثاني) بات أمرا واجبا، ولذلك عرف تدخل الدولة في المجال الإقتصادي توسعا كبيرا في الدول النامية حتى بداية الثمانينات، ليبدأ في التراجع بعد ذلك. والجزائر كواحدة من هذه الدول عرفت مرحلتين أساسيتين في تنظيم وتسيير الإقتصاد، أين كانت بمثابة المقاول الأول خلال المرحلة الأولى (1963-1988) بتدخلها الواسع في كل النشاطات الإقتصادية، ثم تخلت عن كثير منها للقطاع الخاص الوطني أو للشركات الأجنبية العالمية من خلال نظام الخصخصة وإعادة الهيكلة للمؤسسات الإقتصادية خلال المرحلة الثانية (1988-2005).

³¹⁶) M.J.Redor, De l'Etat légal à l'Etat de droit, éd Economica Paris 1972, p.10-12.

³¹⁷) M.Brahimi, La filiation de la constitution algérienne de 1976, in RASJEP n°3 et 4, 1988, p.615.
« Dans le cadre de la constitution algérienne de 1976 la référence expresse à l'économie se justifie d'autant que la bataille pour le développement a été la pointe des préoccupations nationales ».

³¹⁸) Ibidem, p.635. « L'acte fondamental algérien a introduit à ce propos, des mécanismes rigoureux de protection notamment de l'option socialiste et du régime économique ».

المطلب الأول/ إعادة الاعتبار للسلطة التنفيذية وتدعيمها

بأجهزة مساعدة

إن تركيز السلطة على مستوى رئاسة الجمهورية وغلبة السلطة التنفيذية بصفة مؤكدة في ظل النظام السياسي المعاصر، يفسر من خلال إعادة التنظيم للسلطة التنفيذية التي دعمت بأجهزة الخبرة المختلفة. فقد إستحدثت هيئات فنية كثيرة تساعد الهيئات التنفيذية بتحضير العمل الإداري وإعداد الدراسات والتقديرات، التي تساعد على إتخاذ القرار. كما تساعد عند التقييم والمتابعة أو الرقابة من خلال التقارير السنوية والدورية التي تقوم بإعدادها.

وتشكل هذه التقارير أرضية تعتمد عليها الأجهزة الحكومية والوزارية لتقويم وتصحيح النقائص الملحوظة، كما أنها تغنيها عن تشكيل لجان ومكاتب دراسات لتحقيق هذا الغرض. ومن بين الأجهزة الإستشارية لدى رئاسة الجمهورية، نجد المجلس الأعلى للأمن والمجلس الأعلى للقضاء، وكذلك المجلس الوطني للطاقة بالإضافة إلى الهيئات والشخصيات التي وضعت تحت تصرف رئيس الجمهورية حتى تساعد في مهامه، كالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية وديوان رئيس الجمهورية، والأمانة العامة للحكومة والمستشارون لدى رئاسة الجمهورية.

ومن الأجهزة الإستشارية لدى رئاسة الحكومة، نجد المجلس الأعلى للبيئة والمجلس الوطني للتخطيط والمجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي ومجلس الدولة. هذا بالإضافة إلى الهيئات الإستشارية ما بين الوزارات، وكل هذا الكم من الخبرة والكفاءة يشكل القوة الضاربة التي تتدخل بها السلطة التنفيذية، وتستفيد منها وترتكز عليها.

إن تدعيم رئيس الجمهورية بهيئات متخصصة مساعدة (الفرع الأول) وتدعيم رئيس الحكومة أو الوزير الأول بنفس الكيفية (الفرع الثاني)، يحقق التفوق في المركز للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية التي تفتقر إلى هذا الكم الهائل من الخبرة في شتى المجالات.

الفرع الأول/ تدعيم رئيس الجمهورية بهيئات متخصصة مساعدة

إن إمتلاك رئيس الجمهورية لإستقلالية إدارية ومالية تمكنه من أداء وظيفته في إطار سيادي كامل. فهو بالإضافة إلى كونه يستند إلى الإدارة الحكومية، ويستفيد من كل أجزاء إداراتها بصفته رئيس السلطة التنفيذية، فإنه يمتلك كذلك إدارة ومصالح إدارية داخلية متعددة ومتخصصة. كما أن له إستقلال مالي يمنحه تفوقا من حيث الإعتمادات المالية المخصصة لتسيير مصالحه الإدارية، مقارنة مع إعتمادات التسيير الممنوحة للبرلمان³¹⁹. إن الإدارة الرئاسية في الحقيقة لا تنحصر في هذه الإدارة المقربة، فهو يستفيد كذلك من الدعم الذي تمده به عدة هيئات خارجة عن التنظيم الخاص برئاسة الجمهورية في مجالات خاصة وحيوية بصفته المشرف عليها.

أولا/ مساعدة رئيس الجمهورية بهيئات إدارية داخلية ومتخصصة:

يمكن إجمال المصالح الإدارية لرئاسة الجمهورية في نوعين من الهيئات كما يحددها المرسوم رقم 01-197 الذي يحدد صلاحيات رئيس الجمهورية³²⁰. إحداها يدخل في التنظيم الداخلي لرئاسة الجمهورية والخاص به وأخرى في التنظيم العام للسلطة التنفيذية.

ويمكن تصنيف الأمانة العامة لرئيس الجمهورية وديوان رئيس الجمهورية والمستشارون لدى رئاسة الجمهورية ضمن النوع الأول، والأمانة العامة للحكومة ضمن النوع الثاني. علما بأن المادة 5 من هذا المرسوم لم تميز بين النوعين، وهذا يؤكد إرادة إخفاء الدمج المقرر بين رئاسة الحكومة ورئاسة الجمهورية بسبب ربط هذه الأمانة مباشرة برئيس الجمهورية،

³¹⁹) L.Favoreu, Droit constitutionnel, op.cit. p.573 (exp du Président Américain. Qui d'après l'auteur « a un traitement annuel de plus de trois cents mille dollars, auxquels s'ajoutent d'importantes indemnités pour frais de voyage et de représentation. De manière générale, les crédits de fonctionnement attribués à l'Exécutif sont cinq fois supérieurs à ceux du Législatif ».

³²⁰) المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 2001/07/22 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية رقم 39. "الأجهزة المساعدة الداخلية لرئاسة الجمهورية، 1) الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ويكلف أمينها العام حسب المادة 2 بعدة مهام منها التنسيق بين الهياكل الداخلية، وتحضير ميزانية رئاسة الجمهورية وتنفيذها بصفته الأمر بالصرف، يحدد وينفذ إجراءات التعيين في الوظائف والمناصب السامية."

ونفى ازدواجية السلطة التنفيذية، إذ جعل الأمانة العامة للحكومة هيئة مشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة سابقا.

وعندما فصل هذا المرسوم في تنظيم مصالح رئيس الجمهورية يكون قد أقر في ذات الوقت بتبعية رئيس الحكومة و أمانته العامة لرئيس الجمهورية، وقد عمل على ربط هذه الهيئة التابعة لرئيس الحكومة في البداية ليقرر عدم إستقلاليتها. وكان ذلك ينبئ بإلغاء المؤسسة الذي تحقق فعليا فيما بعد، وأكدته التعديل الدستوري الأخير الذي ألغى مؤسسة رئيس الحكومة، ومجلس الحكومة وجعل رئاسة الوزير الأول لإجتماعات الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية³²¹.

1-الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية: و يشرف على إدارتها وتنظيمها الأمين العام الذي يتمتع بسلطة واسعة، كما تبينه أحكام المواد2إلى16من المرسوم المذكور أعلاه.

و الملاحظ أن هذا المرسوم إستثنى أمانة رئاسة الحكومة من التنظيم الخاص برئاسة الجمهورية، وأفرد لها نصوص خاصة تنظمها. وذلك بسبب كون هذا الجهاز جهازا حكوميا في الأساس، وأن كان موضوعا تحت إشراف رئيس الجمهورية بعد صدور المرسوم المشار إليه أعلاه.

كما يؤهل الأمين العام بالتوقيع بإسم رئيس الجمهورية في حدود و في إطار ممارسة صلاحياته³²²، ويساعده في ذلك مكلفون بمهمة ومديرو دراسات ومديرون ومكلفون بالدراسات والتلخيص ونواب مديرين، وكذا مستخدمون إداريون وتقنيون³²³.

³²¹ محمد أمابوف، وجهة نظر حول رأي المجلس الدستوري رقم 08-01. المؤرخ في 07/11/2008 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، المجلة النقدية القنون والعلوم السياسية 2010 العدد 1 الصفحة 314-315. "إن قانون التعديل وضع حدا لوجود مجلس الحكومة وفق لترتيبات المادة 6/77 التي فضلت مصطلح آخر "إجتماعات الحكومة" والتي يمكن للوزير الأول أن يرأسها كلما فوضه رئيس الجمهورية هذا الإختصاص"

³²² المادة 15 من نفس المرسوم، المرجع السابق.

³²³ المادة 7 من نفس المرسوم رقم 01-197، المرجع السابق.

وتلحق بالأمانة العامة عدة مديريات³²⁴. كما يتولى إلامين العام تحديد التنظيم الداخلي، وكيفيات عمل الهياكل المنصوص عليها في هذا المرسوم، بإستثناء أمانة رئاسة الحكومة التي تنظمها نصوص خاصة.

2-مدير ديوان رئاسة الجمهورية: ويكلف مديرالديوان في إطار أحكام المادة 2 أعلاه بدراسة الملفات السياسية وتنفيذها، ويعلم رئيس الجمهورية بوضعية البلاد السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية وبتطورها، ويمده بالعناصر الضرورية لإتخاذ القرار. ويتابع حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى، ويتولى العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمعوية. ويتابع النشاط الحكومي ويحلله لتقديم عرض بذلك إلى رئيس الجمهورية. كما يشرف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطني والأجنبي، و يحضر وينسق نشاطات الأتصال الموجهة إلى التعريف بتوجيهات وتعليماته ونشاطاته، كما يرسل عند الإقتضاء إلى السلطات وأجهزة والمؤسسات المعنية قرارات رئيس الجمهورية و تعليماته و توجيهاته، ويتابع تطبيقها. كما يقيم تنظيم الخدمات العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوي، التي يرفعها المواطنون والجمعيات ويتولى معالجتها³²⁵.

3-مستشارون لدى رئاسة الجمهورية: يقوم الرئيس بتحديد وظائفهم ومهامهم كل حسب تخصصه بالشكل الذي يتحقق معه قدرا وافيا من الفعالية، ويخصص هذه الكفاءات بمهام محددة ربعا للوقت وضمانا للدقة في الدراسات المعدة، و يعتبرالمستشارون مؤسسة هامة تجمع الخبرات العالية والمتعددة³²⁶.

³²⁴المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 197-01 المتضمن صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها (هذه المديريات هي مديرية الإدارة العامة ومديرية الوسائل التقنية ومديرية المواكب الرسمية ومديرية الإستقبال والإقامات الرسمية ومديرية المنظومات والوسائل المعلوماتية ومديرية الإطارات ومديرية المواصلات السلوكية واللاسلكية ومديرية الأرشيف والوثائق العامة والأمن الوقائي والخدمة الداخلية).

- وهي تختلف عن المديريات التابعة لمدير ديوان رئيس الجمهورية التي تتمثل في المديرية العامة للتشريفات ومديرية عامة للأمن وحماية الرئاسيين ومديرية الصحافة والإتصال ومديرية العرائض والعلاقات مع المواطنين ومديرية الترجمة الفورية وفن الخط).

³²⁵ المادة 10 من نفس المرسوم 197-01 المرجع السابق.

³²⁶المرسوم الرئاسي رقم 197-01، الصادر في 2001/07/22، المتضمن صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، المادة 9، المرجع السابق.

وقد درج الرؤساء الأمريكيون على تفضيل هذه المؤسسة على الهيئات الإدارية المقربة، بالنظر لما لها من أهمية إستراتيجية، وتأثير بالنسبة لرئيس الجمهورية.³²⁷ وقد بدأت العمل بصفة غير رسمية في البداية، وكان يطلق عليها وزارة المطبخ لأن إجتماع هذه المؤسسة يكون بمناسبة مأدبة عشاء، أو غداء يستدعي فيها رئيس الجمهورية الشخصيات العلمية ذات الخبرة العالية، كما يطلق عليها أيضا "مؤسسة الأدمغة".

ونظرا لأهمية هذه المؤسسة كهيئة تفكير وخبرة فإنها تتفوق على الإدارة الوزارية الرسمية، التي ينحصر دورها في التنفيذ البحت، ولذلك سرعان ما تحولت إلى مؤسسة رسمية تتولى قيادة البحث والدراسات في مسائل حيوية مثلما حدث ذلك في عهد نكسون و فورد³²⁸. وقد لعبت هذه المؤسسة دورا هاما في النظام الأمريكي إلى جانب الرئيس، نظرا إلى دورها الحيوي في مجال الإستشارة الحربية والسياسة الخارجية الذين يهتمان الرئيس³²⁹.

وإلى جانب هذه الهيئات الإدارية الخاصة تقدم الإمانة العامة للحكومة، كذلك كل المساعدة الضرورية لرئيس الجمهورية لمتابعة العمل على مستوى الجهاز الحكومي الذي يعتبر إمتدادا لرئيس الجمهورية بسبب إختفاء مؤسسة رئيس الحكومة.

ثانيا- الأجهزة الخارجية المساعدة لرئيس الجمهورية:

³²⁷) L.Favoreu, Droit constitutionnel, op.cit.p.574. « L'influence de ces conseillers spéciaux du Président peut être dès lors considérable avec les risques que cela comporte pour la transparence du pouvoir de décision, comme l'ont par exemple les rôles des directeurs de cabinet du Président Nixon, Bob Haldeman au moment de l'affaire du watergate ».

³²⁸) B.Chantebout , Droit constitutionnel et science politique, op.cit. p.333. « Longtemps occulte et limité l'influence de cet entourage est apparue au grand jour quand Rosevelt a fait entrer à la Maison-Blanche en cette qualité une douzaine d'intellectuels de haut niveau qu'on appelait communément le «brain-trust »du Président. Aujourd'hui l'influence de cet entourage est unanimement re- connue, et son existence officiellement consacrée sous le nom de « White House Office ». Jusqu'en 1930, les crédits dont disposait le Président ne lui permettaient pas de rémunérer plus de deux collaborateurs permanents de haut niveau capables de le seconder efficacement dans sa tâche ».

³²⁹)B.Chantebout, op.cit. p.333-334. « Le plus illustre des membres du White House Office au cours des dernières années a été Henry Kissinger, Assistant For National Security Affairs; auprès du Président Nixon et G. Ford, il animait les travaux du Conseil National de sécurité; il avait en outre constitué de très nombreux comités spécialisés dans les problèmes de guerre au Vietnam dans les choix des armements et dans les négociations sur le désarmement avec l'U.R.S.S. et dans les affaires du Proche-Orient...Ces comités qui effectuaient ou faisaient des études regroupaient plus d'une centaine de personnes et disposaient d'un budget de deux millions de dollars ».

إن كثرة الأجهزة المرتبطة برئاسة الجمهورية الذي يؤكد تركيز السلطة على مستوى رئاسة الجمهورية لا يسمح بتناول كل هذه الأجهزة، وقد إستعرضنا البعض منها فيما سبق تحت عنوان (رئيس الجمهورية سلطة إشراف). وهنا سنقتصر على تأكيد هذا التوجه العام الذي يميز تقريبا كل الأنظمة السياسية المعاصرة من أجل ضمان الفعالية لهذه المؤسسة الأولى بالإشارة إلى هذه الأجهزة دون دراستها.

ف نجد على سبيل المثال الدستور المصري لسنة 1971³³⁰ يؤسس عدة أجهزة قومية متخصصة تابعة لرئاسة الجمهورية. وأكدت المادة 1 من القرار 4 الصادر عن رئيس الجمهورية 1996 ما يلي: "تتبع المجالس القومية المتخصصة رئيس الجمهورية مباشرة، وتتولى المعاونة في رسم السياسة العامة للدولة، في جميع مجالات النشاط القومي وفي وضع الخطط المسطرة طويلة المدى، بحصر الإمكانيات الذاتية وإستغلال الطاقات المتاحة بالدولة، وترشيدها لتحقيق الأهداف القومية في جميع مجالات العمل الوطني"³³¹. وتلزم المادة 9 من نفس القرار كل أجهزة الدولة بتزويد المجالس بما تطلبه من بيانات وإحصاءات تتصل بإختصاصها³³².

و قد عرف الدستور الجزائري كذلك مثل هذه الهياكل، لكنه لم يربطها كلها برئيس الجمهورية، لكن هذا لا يمنعه من إستغلال عمل هذه الهياكل والإستفادة من الدراسات التي تحضرها، وأن كانت تابعة لرئيس الحكومة من حيث القانون. ومن أمثلة هذه المجالس نجد تلك التي تتبع مباشرة رئيس الجمهورية والمتمثلة في المجلس الأعلى للأمن والمجلس الأعلى للقضاء، والمجلس الإسلامي الأعلى والمجلس الوطني للطاقة. وبالإضافة إليها نجد

³³⁰ صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية القاهرة 2002 الصفحة 43، المادة 164 التي تنص على "تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومي تعاون في رسم السياسة العامة للدولة في مجالات النشاط القومي، وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية" وهذه المجالس هي 5 مجالس 1 البحث العلمي 2 التكنولوجيا 3 الإنتاج والإقتصاد 4 الثقافة والإعلام 5 التنمية الإجتماعية.

³³¹ صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم مركزية السلطة التنفيذية المرجع السابق، الصفحة 43.

³³² صلاح الدين فوزي، المرجع السابق الصفحة 44.

المجلس الأعلى للبيئة والمجلس الوطني للتخطيط، والمجلس الوطني للغابات وحماية الطبيعة التابعة لرئيس الحكومة³³³.

وبحكم مركز رئيس الحكومة الذي يفقد كل إستقلاليته بالنسبة لرئيس الجمهورية، يكون هذا التمييز بين هذه المجالس من حيث مكانتها في الهرم المؤسساتي غير معبر. وإنما سيعبر فقط على عدم التركيز الإداري المحقق على مستوى السلطة المركزية، الذي يخدم رئيس الجمهورية في كل الأحوال.

الفرع الثاني / تدعيم رئيس الحكومة بهيئات مساعدة

يعتبر الجهاز الحكومي الجهاز التنفيذي والإداري الحقيقي وله إمتداد على مستوى مختلف القطاعات والنشاطات الموجودة في الدولة، وهذا في حد ذاته يضمن القوة والفعالية للسلطة التنفيذية التي تمتلك جيشاً من الموظفين، الذين تتحقق فيهم الكفاءة والخبرة الضرورية للتسيير، ومع ذلك نجدها تتدعم بأجهزة مختلفة ذات الخبرة المتخصصة في مجالات شتى، من أجل ضمان فعالية أكثر. وتستعين الحكومة بهذه الأجهزة لضمان الدراسة و التحضير الجيد للعملية قبل التنفيذ. وأهم هذه الأجهزة المساعدة للحكومة على الخصوص هي المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي بالنسبة للجانب الإقتصادي والإجتماعي ومجلس الدولة بخصوص الجانب التنظيمي والتشريعي.

أولاً/ تدعيم رئيس الحكومة بهياكل إدارية متخصصة:

إن لرئيس الحكومة كسلطة مسؤولة عن تنفيذ السياسة الحكومية، صلاحيات كثيرة في المجال التنفيذي، بالإضافة إلى صلاحياته في مجال التعيين وإدارة الوظائف العمومية. وإن حجم وأهمية هذه الصلاحيات تستوجب مساعدته بهياكل متخصصة، تمكنه من القيام بمهامه على أحسن وجه. ويمكن تصنيف هذه الأجهزة إلى أجهزة داخلية لرئاسة الحكومة وأجهزة

³³³ ناصر لباد، القانون الإداري، طبعة لباد 2005، الصفحة 148.
-المرسوم الرئاسي رقم 89-196 المؤرخ في 1989/10/24 المتضمن صلاحيات المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه الجريدة الرسمية رقم 45.
-المرسوم الرئاسي رقم 95-102 الصادر في 1995/04/08 المتضمن إنشاء المجلس الوطني للطاقة وتنظيمه الجريدة الرسمية رقم 21.
-المرسوم الرئاسي رقم 44-465 الصادر في 1994/12/25 المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للبيئة الجريدة الرسمية رقم 1.
-المرسوم الرئاسي رقم 87-266 الصادر في 1987/12/28 المتضمن إنشاء المجلس الوطني للتخطيط الجريدة الرسمية رقم 50.

أخرى خارجية لرئاسة الحكومة ولكنها تابعة لرئيس الحكومة، وأنها تحت وصايته المباشرة، وأخيرا أجهزة مساعدة إستشارية مستقلة أوكلت لها وظيفة تقديم المشورة إلى رئيس الحكومة في مجالات مختلفة، نذكر منها ما يتولاه المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي في مجاله الخاص، و ما يتولاه مجلس الدولة في مجال الإستشارة القانونية.

أ- الأجهزة المساعدة الداخلية لرئيس الحكومة:

1- الامانة العامة للحكمة: وهو جهاز دائم في رئاسة الجمهورية يكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، وهو يتميز عن ديوان رئيس الجمهورية وعن الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ويتكفل بتنظيم ومتابعة عمل الحكومة. ويحدد المرسوم الرئاسي إختصاصات هذا الجهاز، وللقيام بهذه المهام وضعت تحت تصرفه هياكل مساعدة، تتمثل في مديري الدراسات ومديرين ومكلفين بالدراسات والتلخيص ونواب مديرين³³⁴.

أما صلاحيات الأمانة العامة للحكومة فتحددها المادة 2/23³³⁵، وهي تتمثل على الخصوص في متابعة التشريع والتنظيم، وضمان التنسيق الحكومي. كما تتولى تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية والخاصة بإخطار المجلس الدستوري³³⁶.

وللتعرف على مكانة الأمانة العامة يجب إستعراض دورها القانوني وتقييم نشاطها وآفاقه:

1- الدور القانوني: وهو دور أساسي يجمع في معناه وظيفة تنظيم عمل الحكومة ووظيفة تحضير النصوص القانونية، وإعدادها وإصدارها وأخيرا وظيفة الإستشارة القانونية.

³³⁴ المرسوم الرئاسي 321/90 المتضمن إختصاصات الأمانة العامة وتنظيمها الصادر في 17/10/1990 المادة 23فقرة 1. "يضطلع الأمين العام للحكومة بدعم عمل رئيس الجمهورية والحكومة في مجال تحضير الإجتماعات مجلس الوزراء والحكومة وإعداد مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي والتنظيمي". <http://www.sgg.dz>

³³⁵ نفس المرسوم المشار إليه أعلاه المادة 23فقرة 2. تحدد صلاحيات الأمانة فيما يلي "مراقبة مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني للنشاط الحكومي. تحضير مشاريع النصوص التي تقدم لتوقيع رئيس الجمهورية والحكومة، ويتولى نشرها في الجريدة الرسمية. مشاركة السلطات المعنية في إعداد جدول أعمال مجلس الوزراء والحكومة، ويتولى تبليغها لأعضاء الحكومة. إعداد خلاصة أعمال مجلس الوزراء والنتائج التي تسفر عنها، ويتولى المحافظة عليها وتوزيع القرارات على أعضاء الحكومة. متابعة كل مراحل الإجراء التشريعي لاسيما ما يخص إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، وإستلام إقتراحات القوانين ومعالجتها وأسئلة النواب الكتابية. وتنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري.

³³⁶ ناصر لباد، القانون الإداري طبعة لباد 2005 الصفحة 175-176.

فالأمانة العامة للحكومة تتدخل كجهاز رئيسي في كل مرحلة من مسار تنظيم العمل الحكومي، كالتحضير لإجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء. ونظرا إلى أن مداولات هذين المجلسين تضبط بموجب جدول أعمال، فإن الأمين العام هو الذي يتولى تحضيره بالإتصال مع الوزير الأول وديوان رئيس الجمهورية، وتبليغ مشروع جدول الأعمال (حسب الحالة) إلى أحدهما لتلقي الموافقة المبدئية. ثم يوافي أعضاء الحكومة بالإستدعاءات مرفقة بالنصوص المدرجة ضمن جدول الأعمال³³⁷. كما تقوم الأمانة العامة بتحضير ملفات رئيس الجمهورية والوزير الأول، التي تشتمل عند الإقتضاء المذكرات والملاحظات الخاصة بهذه الدراسات.

يشارك الأمين العام للحكومة في جلسات المجالس الوزارية المشتركة وإجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء، ويقوم بتلخيص آراء الوزراء في مشاريع النصوص وإبراز نقاط الاختلاف التي تتطلب التحكيم. و يعرض للمصادقة مشاريع النصوص والقرارات الفردية التي ينبغي أن تكون محل موافقة المجلس. كما يكلف الأمين العام للحكومة بمتابعة تنفيذ القرارات المتخذة في إجتماع الحكومة ومجلس الوزراء³³⁸.

أما بالنسبة لدورها في مجال دراسة وتحضير القوانين، فتبدأ المرحلة الرسمية لعملية الدراسة بإرسال النص إلى الأمانة العامة للحكومة، ثم يتم إعداد المشروع تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة، بالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة ثم يقترح الأمين العام تسجيل المشروع في جدول أعمال إجتماع الحكومة. وبعد حصول الموافقة أثناء إجتماع الحكومة يرسل الأمين العام مشروع النص إلى مجلس الدولة، الذي يخطر إجباريا بجميع مشاريع القوانين وبعد رأي مجلس الدولة، يعرض على مجلس الوزراء للمصادقة. ثم يقوم الأمين العام بإيداع المشروع بإسم الحكومة على مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويعلم الوزير الأول والوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

³³⁷) [http:// www.sgg.dz](http://www.sgg.dz).

³³⁸) [http:// www.sgg.dz](http://www.sgg.dz).

وتتبع مراحل الإعداد هذه وبنفس الكيفية بخصوص مشاريع القوانين العضوية المستحدثة في الدستور الأخير، وكذلك بخصوص مشاريع الأوامر التي يعدها رئيس الجمهورية بصفته سلطة مفوضة طبقاً لأحكام الدستور.

كما تتسلم الأمانة العامة إقتراحات قوانين من المجلس الشعبي الوطني³³⁹، والنصوص التي صادق عليها البرلمان، وتعرضها على رئيس الجمهورية للتوقيع الذي يعني الموافقة على الإصدار، ثم تنشرها في الجريدة الرسمية لتصل إلى علم الكافة.

كما تراقب الأمانة العامة تحضير مشاريع المراسيم، وتشرف على عملية إعدادها مع الوزير صاحب المبادرة. وتقوم بمراجعة الصياغة النهائية، قبل تقديمها لتوقيع رئيس الجمهورية أو الوزير الأول (تبعاً لطبيعة النص ولمن يعود له الإختصاص في ذلك)، ثم تقدم للنشر في الجريدة الرسمية.

أما عن وظيفتها الإستشارية فتكون بدعوى إبداء الرأي في كل مسألة قانونية تعيق تجسيد عمل ما أو يكون بدعوى إبداء رأي تحكيمي للفصل في إختلاف الوزراء.

2- وبخصوص تقييم نشاط الأمانة العامة للحكومة: يمكن القول أنها بمثابة مكتب دراسات حقيقي، إذ أن العديد من أعمالها يتطلب التحليل والتقييم و يحتاج إلى تخصص يساعد على الدراسة، وهي في ذلك تستعين بمديري الدراسات ومكلفين بالدراسات والتلخيص.

كما تسعى الأمانة العامة إلى إنشاء هيكل متخصص يقوم بإستغلال رصيد النصوص والوثائق القانونية من خلال تنظيم الأرشيف وحفظه حسب المقاييس القانونية. وكذلك معالجة كل التشريع بواسطة الإعلام الألي لتشكيل بنك للمعطيات، يسهل من عملية البحث والإستغلال الأمثل للوثائق القانونية.

2- وتساعد رئيس الحكومة أجهزة أخرى تابعة له³⁴⁰، تمكن الأمانة العامة للحكومة من القيام بدورها كمستشار قانوني حقيقي للحكومة، بالنظر إلى حق تدخلها في مجال رقابة

³³⁹)<http://www.sgg.dz>.

الأعمال القانونية التي تصدر عن الحكومة، كما تساعد في ذلك الدوائر الوزارية المختلفة. وفي نطاق هذا الاختصاص تسهر الأمانة العامة على ضبط الصياغة النهائية للنصوص التشريعية والتنظيمية المقترحة من الدوائر الوزارية، قبل عرضها على السلطات المؤهلة للتوقيع، أو إرسالها حسب الحالة إلى المؤسسات الدستورية للمصادقة، أو المراقبة (إجتماع الحكومة، مجلس الوزراء، مجلس الدولة، البرلمان، المجلس الدستوري)³⁴¹.

وتتولى القطاعات الوزارية الدراسة الأولية، وبعدها تتأكد الأمانة العامة من مطابقة وإنسجام المشاريع المقترحة مع الإطار القانوني المعمول به، ومع الأهداف المقررة تحقيقها.

ولتحسين النوعية القانونية وتفاذي النقص في الصياغة الأولية التي تقدمها الوزارات، وضع منشورا يبين إجراءات إعداد النصوص والمصادقة عليها³⁴². وتعتبر الوزارات بمديرياتها المتعددة والمختلفة، بمثابة الروافد التي تمد الأمانة العامة بالمادة الأولية التي تستغلها في المجال القانوني، ثم تنسق بين الوزارات المختلفة لضمان الإنسجام الضروري.

وكثيرا ما تستحدث وزارات جديدة خدمة للتوجه السياسي والإقتصادي، الذي يفرض إهتمامات متباينة حسب الظروف (مثل وزارة المساهمة وترقية الإستثمار)، مع الملاحظة أن الوزارات ذات الطابع التقني والإقتصادي في تزايد مستمر بسبب تحول وظيفة الدولة.

ثانيا - تدعيم رئيس الحكومة بأجهزة خارجية مساعدة:

تتمثل الأجهزة الخارجية المستقلة والمساعدة لرئاسة الحكومة في الأجهزة الاستشارية ذات الطابع المتخصص حسب القطاعات وهي عديدة نذكر منها: المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي، ومجلس الدولة، والمجلس الأعلى للبيئة، والمجلس الوطني للتخطيط، إلى

³⁴⁰ ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري طبعة لباد 2005، الصفحة 13. (ونجد ضمن هذه الأجهزة هياكل داخلية تتمثل في مدير الديوان ورئيس الديوان الأمين العام للحكومة والمكلفون بالمهمة. ثم أجهزة تابعة مثل المدير العام للتوظيف العمومي والمندوب للإصلاح الإقتصادي والمندوب للتخطيط والمديرية العامة للإصلاح الإداري). وكل هذه الهياكل يمكن أن تتغير حسب الأحوال وبمناسبة إعادة تنظيم داخلي أو خارجي للسلطة التنفيذية.

انظر كذلك عبد القادر بولسان، مصالح رئاسة الحكومة (باللغة الفرنسية) مجلة الإدارة العدد 1. السنة 1994. ص. 95.

³⁴¹) [http:// www.sgg.dz](http://www.sgg.dz).

³⁴² المنشور رقم 077/ع ح/د 2000 الصادر في 2000/02/02، عن الأمانة العامة المتضمن إجراءات إعداد النصوص والمصادقة عليها، المرجع السابق.

جانب بعض الأجهزة التي تساعد بعض الوزارات. وسنقتصر على تناول المجلسين الأولين الذين يتسمان بالطابع العام، وبالنظر إلى حجم مساهمتهم الأساسية في النشاط الحكومي.

1- المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي هيئة فنية مساعدة للحكومة:

يجمع المجلس صفة الهيئة الفنية الإستشارية والهيئة السياسية الإقتصادية المساعدة للحكومة: 1- المجلس هيئة فنية إستشارية هامة أوكلت رئاسته إلى وزير المالية والتخطيط أولاً ثم لوزير الدولة، وكان في السابق يجتمع مرتين في السنة، ويقدم أراءه إلى رئيس الدولة باعتبار هذا الأخير يجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة. وهو حسب المرسوم الرئاسي المنشأ له يوصف على أنه جهاز للحوار والتشاور في الميادين الإقتصادية والإجتماعية³⁴³، هدفه ضمان الحوار بين الفاعلين الإجتماعيين في الميادين الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وهو يختلف عن سابقه الذي كان له هدف تحقيق وتجسيد السياسة الحكومية(بدليل الدراسات والتقارير والمقترحات والتوصيات التي قدمها للحكومة في المجالين الإقتصادي والإجتماعي). وقد تأكد لكثير من الملاحظين بمناسبة تقييم عمله أنه إنتهى إلى أراء ذات قيمة فنية³⁴⁴.

2- أما عن وظيفته السياسية فإن طريقة عمله بالتداول وتعزيز إختصاصاته هي التي دفعت البعض إلى القول أنه بمثابة الغرفة البرلمانية الثالثة. وقد يصح ذلك بالنسبة للمجلس الأول الذي إستحدث في الستينات في غياب البرلمان. ولأن الحكومة الجزائرية إستعانت به فعلا في مجال التشريع(الأمرالمتعلق بالتسييرالإشتراكي للمؤسسات، قانون الثورة الزراعية، ومشروع قانون الأجور والأسعار)، جعل البعض يتخوف من تحوله إلى غرفة برلمانية كونه يتولى العمل التحضيري والتحليلي الذي تقوم لجان البرلمان. وهذا ما تنبهت إليه كذلك

³⁴³المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المتضمن انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الصادر في 1993/10/05.

³⁴⁴ احمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، عن المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1989 الصفحة 293. "وهو من حيث تركيبته يغلب عليه الطابع الفني، وله عدة لجان دائمة هي لجنة التقدير ولجنة الآفاق والتطور ولجنة العلاقات الإجتماعية ولجنة البيئة وتهيئة الإقليم ولجنة السكان والحاجات الإجتماعية، وله مكتب وأمانة إدارية. ويجتمع 3مرات في السنة بصفة عادية، كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية"

الحكومة الفرنسية عند تأسيس هذا المجلس في دستورها سنة 1958³⁴⁵، خلافا للإتجاه الآخر الذي يرى أن التوسيع في إختصاصات المجلس وتعزيزها، لا يفقد بالضرورة سلطة المشرع العليا على هذه المجالات إذا أراد التوغل فيها³⁴⁶.

وفي حقيقة الأمر يختلف وضع المجلس من نظام إلى آخر لأنه ليس بمستشار الحكومة فقط وإنما هو كذلك مستشار الهيئات النيابية. وأنه أداة إقتراح حقيقية كونه عدة آراء في قوانين برنامج المتعلقة بالخطط الإقتصادية أو الإجتماعية بإستثناء قوانين المالية.

وقد ميز موريس هوريو بين هيئات التداول والتنفيذ والهيئات الإستشارية بقوله "إن العمل الإستشاري عمل عقلي في أساسه، و أنه تعبير قانوني يصدر عن جهة (فرد أو جماعة) حيال سلطة إدارية هي وحدها مؤهلة لإتخاذ القرار". وهذا خلافا للعمل التنفيذي الذي يعبر عن إرادة تهدف إلى إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد³⁴⁷. فهو بهذه الصفة يشمل في جوهره جمع الحقائق ونشرها وترتيب البيانات ووضعها في صيغة ملائمة للإستفادة منها.

فالمجلس الذي يجمع في صفته بين الطابع الفني والإستشاري، يعتبر كذلك هيئة إقتراح موضوعي، كما تؤكد التقارير والتوصيات التي يقدمها ويوفر للحكومة وقتا كثيرا ويسهل لها تنظيم هذه المجالات³⁴⁸.

2- مجلس الدولة هيئة إستشارية مساعدة للحكومة في مجال القانون:

³⁴⁵) A. Berramdane, Chroniques constitutionnelles, La loi et l'équilibre constitutionnel, in RDP, 1993 (p.719-768) p.726. « En effet sur proposition des représentants des organisations professionnelles, le Comité consultatif constitutionnel a précisé dans le texte du projet constitutionnel la composition du Conseil économique et social et élargi d'avantage ses compétences. Le gouvernement qui n'était pas tout à fait hostile à un renforcement du rôle du conseil économique, sans pour autant aller jusqu'à instituer un tricaméralisme, a retenu certains de ces amendements. ».

³⁴⁶) أحمد مجبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1990 الصفحة 523.
- محمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المرجع السابق الصفحة 293.
- ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق الصفحات 149-150.

³⁴⁷) أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المرجع السابق الصفحات 89-186.

³⁴⁸) المادة 4 من الأمر 68-610 المتضمن إنشاء وتنظيم المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي الأول بالجزائر المستقلة. "وحسب هذه المادة يظهر أن المجلس منح سلطة المبادرة من تلقاء نفسه في أن يبلغ الحكومة كل مسألة تتعلق بالسياسة الإقتصادية للبلد وأن يقدم لها تقرير عن ذلك. وهذا ما دفع البعض إلى القول أن السلطة السياسية آنذاك أرادت أن تجعل من هذا المجلس هيئة إقتراح في غياب البرلمان.

يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية إستحدثها دستور 1996 بموجب المادة 152، التي جعلت منه هيئة قضائية عليا مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وهيئة إستشارية لدى الحكومة لإبداء آرائها بشأن كل مشاريع القوانين التي تعرض على مجلس الوزراء بصفة أولية و وجوبية³⁴⁹. فإختصاصه لا ينحصر في الوظيفة القضائية، وإنما يتولى وظيفة إستشارية لاتقل أهمية عن الأولى، كما تبينه أحكام المادة 4 من القانون العضوي المتعلق بإختصاصاته مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، التي تنص على ما يلي "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"³⁵⁰. وقد إتجه مشروع القانون العضوي إلى إختيار صيغة "مشاريع النصوص" ليوسع كثيرا من مجال إستشارة هذا المجلس حتى تشمل الأوامر والمراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية، كما فعل المؤسس الفرنسي الذي جعل الإستشارة تشمل الأوامر ومشاريع المراسيم³⁵¹، ليؤكد بذلك الطابع الإستشاري الأولي لمجلس الدولة، ويجعل منه هيئة إستشارية حقيقية في المجال القانوني. فقد كان في مراحله الأولى سلطة إستشارية قبل أن يرقى إلى سلطة قضائية بموجب قانون 1872/05/24، الذي أقر نهائيا بحق مجلس الدولة في الفصل في المنازعة الإدارية دون حاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية على قراراته.

لكن المؤسس الفرنسي يخضع الأوامر التشريعية لرأي مجلس الدولة ومشاريع القوانين بموجب أحكام الدستور³⁵²، بخلاف المؤسس الجزائري الذي إكتفى بذكر مشاريع القوانين . وقد إستكمل مجلس الدولة في فرنسا إختصاصه الإستشاري بموجب مرسوم تنفيذي تضمن

³⁴⁹ دستور 1996 المعدل والمتمم، المادة 119.
-بوجادي عمر، الدور الإستشاري لمجلس الدولة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد 1 السنة 2011 الصفحات 94-50.

³⁵⁰ القانون العضوي رقم 98-01 الصادر في 1998/05/30 المتضمن إختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 98/37 بتاريخ 1998/05/30.
-المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 1998/08/29 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة.

³⁵¹) G. Vedel, Droit administratif, op.cit. p.602. « L'assemblée générale ordinaire comporte 35 membres sous la présidence du vice président. Elle est compétente en matières de projets de lois et d'ordonnances, de projets de règlements d'administration publique et de décrets en forme de règlements d'aministration publique ».

³⁵²) Constitution française de 1958, art 38/2 document d'études, op.cit.

إصلاح القضاء الإداري، يؤكد خضوع المراسيم ومشاريع المراسيم التي تتولاها السلطة التنفيذية للإستشارة³⁵³.

أما في الجزائر فقد جعل الاختصاص الإستشاري للمجلس إختصاصا شكليا ومحدودا، ولذلك نجد المجلس الدستوري يرفض تعميم الإستشارة إلى الأوامر الرئاسية في حالة الشغور وفي حالة الظروف الاستثنائية، وإلى المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية. حيث إعتبر المادة الرابعة من القانون العضوي في صيغتها الأولى غير مطابقة للدستور، وجعلها محل إلغاء جزئي، في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي للدستور³⁵⁴، وأرجع الإختصاص الإستشاري إلى حدوده القانونية.

أما ما يخص الناحية الإجرائية لمباشرة الإختصاص الإستشاري، فقد أسند أمر تحديدها للتنظيم الذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي والذي فصل في المسألة ودقق³⁵⁵. وقد تناول الجانب الإجرائي مبينا أنه لا يعمل المجلس، ولا يتحرك من تلقاء نفسه، وأنه يجب أن يخطر من قبل الحكومة حتى يبدي برأيه. ويتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة، وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها، يرفق خلالها كل مشروع قانون بالوثائق المحتملة، ويسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار، وبعد الإستلام يعين رئيس مجلس الدولة مستشارا للدولة، كمقرر يتولى دراسة

³⁵³) G.Vedel, Droit administratif, op.cit. p.601-602.

-Decret exécutif, n°63-767. du 30/07/1966. Qui détermine la compétence consultative du C.E.

³⁵⁴ رأي المجلس الدستوري رقم 06/ق.ع.م.د/ المؤرخ في 19/05/1998، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن إختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، الجريدة الرسمية رقم 98/37 بتاريخ 30/05/1998.

— عمر بوجادي، الدور الإستشاري لمجلس الدولة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1 السنة 2011 الصفحة 51-70.

³⁵⁵ المرسوم التنفيذي رقم 98-261 في 29/08/1998، الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 98/64 بتاريخ 29/08/1998.

— بعد الإخطار الذي تتسلمه أمانة مجلس الدولة يسجل الإخطار في السجل الزمني الخاص بالإخطار(المواد 2-3-4) ثم مباشرة يتم تعيين مقرر المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي ثم دراسة الملف وإعداد مشروع الرأي والإعلام بنتائج المقرر ثم مناقشة المشروع وأخيرا البت فيه بالرأي..!

-عبد الرزاق زويينة، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1 سنة 2002 الصفحة 27.

الملف. وبعد الإنتهاء من الدراسة تتداول الجمعية العامة، وتتخذ المداولات بالأغلبية وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا³⁵⁶.

المطلب الثاني/ التوظيف الجديد للسلطة التنفيذية في المجال الإقتصادي

ولقد إهتم المؤسس الجائري بالمسالة الإقتصادية منذ الإستقلال في الدستور الأول ثم درجت على ذلك الدساتير اللاحقة، وإن إختلفت في التوجه الإقتصادي الذي تبنته كل منها. وعرفت الدولة الجزائرية مرحلتين في تنظيمها ومباشرتها للنشاط الإقتصادي، إتسمت المرحلة الأولى بسعة تدخل الدولة، ثم تقلص حجم تدخلها بعد الأزمة الإقتصادية و بسبب سياسة الإنفتاح الإقتصادي المفروضة عليها بعد منتصف الثمانينات.

وقد مهدت وحضرت المؤسسات المالية العالمية لسياسة الإنفتاح هذه من أجل فرض إقتصاد السوق على الدول النامية، وتوحيد التوجه الإقتصادي على المستوى العالمي. كما حضرت لذلك أيضا الشركات الإقتصادية العالمية المسماة بالشركات المتعددة الجنسيات، والتي تنظر إلى الدول النامية على أنها أسواقا لها، أكثر مما تنظر إليها كدول ذات سيادة. وقد لجأت الجزائر إلى وسائل التدخل المباشر في المرحلة الأولى(1963-1988)، وإلى وسائل التدخل غير المباشر خلال المرحلة الثانية(1988-2005)من التنظيم والتسيير الإقتصادي.

الفرع الأول/ المرحلة الأولى للتنمية الاقتصادية وآلياتها

وقد تبنت الدولة الجزائرية خلال المرحلة الأولى الممتدة بين 1967 و1987 نظام المؤسسة الإقتصادية العامة وأسلوب التخطيط المركزي، وجعلت منها الأدوات المسخرة لتحقيق التنمية الإقتصادية. وقد سبق العمل مباشرة بعد الإستقلال بنظام التسيير الذاتي والذي إستمر

³⁵⁶ المود2 إلى 8 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 الصادر في 1998/08/29 المتضمن تحديد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 98/64 بتاريخ 1998/08/29 المرجع السابق.

به العمل إلى غاية 1965 لتجاوز الفراغ الذي خلفه ذهاب المعمرين³⁵⁷. ثم تحولت المؤسسات المسيرة ذاتيا وأدمجت في القطاع العام بموجب نظام التسيير الاشتراكي. وكانت هذه الآليات منسجمة مع النظام الاشتراكي الذي يركز على القطاع العام أساسا.

أولا/ التخطيط كآلية لبرمجة الإقتصاد الوطني:

لقد بدأت سياسة التخطيط في الجزائر بمخططات ثلاثية ثم رباعية وهذا خلال الفترة الممتدة بين 1967 و1980، وبعد ذلك إعتمدت المخططات الخماسية في الثمانينات. وكانت سياسة التخطيط هذه تتجه إلى رفع وتيرة التنمية بشكل متوازن، إذ أن أحد الأهداف الأساسية للتخطيط المركزي، هو المحافظة على التوازن الجهوي والتوازن بين القطاعات المختلفة³⁵⁸.

ورغم تأسيس مبدأ التخطيط في الأيام الأولى للثورة الجزائرية، إلا أن تطبيقه بدأ بصفة محتشمة إبتداء من المخطط الأول 1967-1969، الذي شكل إنطلاقة لبرمجة التنمية الوطنية في الجزائر المستقلة. ثم إستكمل المخطط الثاني جهود التدقيق في التقديرات، وعمل على إشراك الهيئات المحلية في إنجاز وتطبيق الخطط. وبدأت عملية التخطيط تعمل بخطط توجيهية، لتصل إلى خطط برنامج واجبة الإنجاز في الثمانينات.

لكن مقياس وأهمية مكانة التخطيط لا يقاس بالأرقام، وإنما يتضح من طبيعة الجهاز ووزنه في النظام السياسي ككل. فهئية الغوسبلان مثلا (Gosplan هيئة التخطيط) في الإتحاد السوفياتي كان له مكانه هامة بين المؤسسات السياسية العليا في الدولة. أما في الجزائر فقد بقي هذا

³⁵⁷ M.Boussoumah, L'entreprise socialiste en Algérie, éd OPU 1982, éd economica (édition française), p.3. « La diversité des modes d'organisation de l'économie s'explique principalement par les changements constitutionnels de 1965 qui ont affecté de manière durable la nature du socialisme algérien. Perspective finale de la Charte d'Alger, l'autogestion, qui implique nécessairement la décentralisation des activités sociales, n'est plus qu'un moyen, parmi tant d'autres, de réalisation du socialisme. En même temps elle cède la place à un socialisme d'essence étatique où l'économie est centralisée et déconcentrée. »

-p.4 « il y a, par conséquent, une parenté assez étroite entre le droit de l'autogestion et le code de la gestion socialiste des entreprises ».

³⁵⁸ محمد بلقاسم حسن بهلول. سياسة تخطيط التنمية و إعادة تنظيم مسارها في الجزائر المرجع السابق الصفحة 30.

الجهاز دون المستوى المطلوب في السنوات الأولى، ولم يرقى إلى مرتبة وزارة إلا في حدود الثمانينات، لتؤكد بذلك زيادة إهتمامها بمسألة التخطيط على شاكلة الدول الاشتراكية التي تعتبرها مسألة حيوية للنمو الإقتصادي المبرمج والمنسجم.

إن وظيفة التخطيط قد ترجمت في إعداد وتنسيق سياسة التنمية الإقتصادية، في حين ترك تنفيذ هذه السياسة للإدارات والوزارات التقليدية. وهذا الفصل بين الإعداد والتنفيذ خلق صعوبات لجهاز التخطيط، وجعل منه هيئة ثانوية³⁵⁹ بسبب عدم تحكمه في التنفيذ. ولو أريد له وزنا أكبر لوضع في مقدمة الإدارة الإقتصادية، حتى يتمكن من أداء وظيفة التنسيق والتنظيم الإقتصادي على أحسن وجه. ويعرف التخطيط على أنه آلية برمجة للتنمية الإقتصادية و الإجتماعية على المدى القصير والمتوسط والبعيد³⁶⁰. وللتعرف على ملامح نظام التخطيط يجب المقارنة بين النظامين المعمول بهما قبل وبعد الإصلاح الإقتصادي.

وقد بدأت الجزائر في تطبيق نظام التخطيط منذ 1967، ولحق هذا النظام تحسن في أدائه من أجل دمج الهياكل الإقتصادية والإجتماعية والقطاعية كالمؤسسات والجماعات المحلية في المنظومة العامة للتخطيط. وتجسد هذا التوجه ميدانيا بداية مع المخطط الرباعي الثاني 1974/1977، الذي أكد ضرورة تطبيق اللامركزية و إستخدام المخططات البلدية للتنمية، كأداة مفصلة لتنمية المناطق المتخلفة وتحقيق التوازن الجهوي من خلال عدة برامج الإستثمار³⁶¹. ويمكن القول أن النتائج المحققة كانت ضعيفة بسبب نقص التجربة التي إكتسبتها في البرامج الخاصة، إبتداء نوفمبر 1966³⁶². وكانت المؤسسة العمومية والولاية والبلدية هي الهياكل التي إعتد عليها نظام التخطيط المطبق في الفترة ما بين 1967 و1987، وجعل منها القاعدة الموكلة إليها إنجاح العملية.

³⁵⁹ G. Timsit, Dossiers de l'institut des sciences juridiques du développement Paris 5^{ème}.
L'administration publique des pays en voie de développement, p.71à73.

³⁶⁰ المعهد العربي للثقافة العمالية و بحوث العمل بالجزائر، دوروس في التخطيط الإقتصادي والتنمية. مطبعة الإتحاد العربي للحديد والصلب.
الجزائر 1983 الصفحات 193-194.

³⁶¹ محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، المرجع السابق الصفحة 170.

³⁶² محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، المرجع السابق الصفحة 271.

أن الحذر الذي كان مفروضا على القطاع الخاص الوطني حال دون دمج في نظام التخطيط، لا وبل أن إهتمام الدولة القوي بتنمية القطاع العام، كان سببا في تهميش هذا الجزء الآخر من الإقتصاد الوطني، في ظل الرخاء المالي وفي ظل السياسة الإشتراكية المعتمدة آنذاك. وذلك بالرغم من تنصيب هيكل وطني خاص تحت وصاية وزارة التخطيط في بداية الثمانينات هو الديوان الوطني لمتابعة الإستثمار الخاص ورقابته، و رغم إصدار القانون المتعلق بالإستثمار الإقتصادي الخاص فلم تتحسن كثيرا وضعية هذا القطاع³⁶³.

إن الطابع التوجيهي لنظام التخطيط المطبق بين 1967 و 1987 والقائم على مبدأ المركزية الديمقراطية جعل الإعداد يتولاه جهاز التخطيط بتحديد المحاور الكبرى، ثم يطرحها على ممثلي مختلف القطاعات على مستوى الوزارات والولايات لتقييم حصيلة إنجاز الإستثمارات المحددة في المخطط السابق، وإثارة إقتراحات حول البرامج الجديدة، وتدارسها معهم وتجميعها وتصنيفها، وتبويبها في شكل برامج مقسمة إلى برامج جاري إنجازها (أو باقية من المخطط السابق) وبرامج جديدة. ثم يتم التحوار بين الجهاز المركزي للتخطيط وهيكله القاعدية المتمثلة في المؤسسات والبلديات والولايات بالتنسيق مع الوزارات الوصية إحتراما لمبدأ الديمقراطية في الإعداد³⁶⁴.

ثم يتم تحضير مشروع المخطط الوطني و تتم الموافقة عليه من قبل الهيئة السياسية العليا عليه (اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني)، وبعد ذلك يصادق على مشروع القانون من قبل المجلس الشعبي الوطني ويصبح إلزامي التطبيق. ويتولى الجهاز المركزي متابعة سير إنجاز عملياته ورقابته لفرض الإحترام المطلوب، لأن الخطة الإقتصادية تصبح قانونا تفرض نفسها على نواب البرلمان الذين ليس لهم أي حق بعد ذلك لمعارضتها³⁶⁵.

³⁶³ القانون رقم 82-11 بتاريخ 1982/08/21 المتضمن القانون المتعلق بالإستثمار الإقتصادي الخاص الوطني.

³⁶⁴ محمد دويدار، منهجية التخطيط الإشتراكي، منشورات العالم الثالث الجزائر 1964 الصفحات 207-208.

³⁶⁵) Le contrôle parlementaire, Droit constitutionnel, documents d'études, n°14. 1971, p.30-31. Sous la plume de P.Lalumière. « Les débats budgétaires ont-ils encore un intérêt ? ». « L'intervention dans le domaine économique oblige également l'Etat à ne plus respecter le cadre annuel du budget. Les lois de programme qui se sont multipliées ces dernières années donnent à la puissance publique le droit d'engager des crédits pour un programme déterminé dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs années. La modernisation de l'agriculture, la constitution d'une force de frappe, la rénovation

إن المادة 2/2 من المخطط الخماسي الثاني 1985/1989، تكرر الطابع المركزي للتخطيط وتؤكد على أنه آلية لتنظيم الإقتصاد الوطني وتسييره³⁶⁶.

ثانيا/ التخطيط آلية لتنظيم وتسيير الإقتصاد الوطني:

إن نظام التخطيط الجديد كما نظمته القانون 88-02 الصادر بتاريخ 1988/01/13 والمتعلق بالتخطيط، يؤكد طابعه التوجيهي كونه يحرص على تحرير المتعاملين الإقتصاديين من مركزية الجهاز المخطط وإخضاعهم أكثر لقواعد السوق، وكذلك إعطاء وزن أكثر للامركزية في تسجيل قرارات المخططات الدورية.

وحسب المادة 6 من نفس القانون فإن المبادئ التي يقوم عليها هذا النظام الجديد هي اللامركزية والديموقراطية³⁶⁷، فهو يعمل على تكييف قوانين السوق مع توجيهاته وأولويات التنمية. كما أنه يتميز بالطابع الإسترشادي خلافا للتخطيط في المرحلة الأولى الذي يتميز بالطابع التوجيهي والإلزامي، وذلك بسبب إدماج القطاع الخاص الوطني في مسار التنمية الإقتصادية. كما يتجلى ذلك في المادة الأولى من نفس القانون الذي جعل القطاع الخاص ضمن الأشخاص المعنويين الذين ينظمهم³⁶⁸. فأصبح لقطاع الخاص يتواجد بقوة في

des monuments nationaux, peuvent être ainsi entreprises sans se heurter à la règle trop rigide de l'annualité. Chaque année le Parlement est seulement appelé à se prononcer au moment du vote de la loi de finance sur les crédits de paiement indispensables au règlement de la tranche de programme exécutée. Comme il a lui-même voté la loi programme, il ne peut pas, sous peine de se déjuger, refuser ces crédits de paiement. Il est condamné à les approuver. La place croissante occupée par le Plan ne peut qu'accentuer le phénomène. Le gouvernement paraît décidé à inscrire dans le budget les investissements indispensables à l'exécution des objectifs du Plan de développement économique et social. Comme le Parlement a approuvé le Plan (même si cette approbation a été de pure forme), il ne peut plus renier ses engagements antérieurs. Il doit accorder les crédits d'investissements qui lui sont demandés. Sa décision est, quasiment automatique ».

³⁶⁶ القانون رقم 84-22 بتاريخ 1984/12/24 المتضمن المخطط الخماسي الثاني "1985-1989" المادة 2/2 "يسطر وينظم برامج الأعمال الرامية إلى تدعيم التكفل بتطلعات الأمة وتلبية مقتضيات بناء الاشتراكية وتدعيم الإستقلال الإقتصادي للبلاد".

³⁶⁷ القانون رقم 88-02 الصادر بتاريخ 1988/01/13 المتعلق بالتخطيط الجريدة الرسمية العدد 2، وتؤكد المادة منه 6 "أن المحاور القيادية لتنظيم الإقتصاد وتسييره المنبثقة من نظام التخطيط تعتمد على الإعداد الديموقراطي للمخططات وعلى إحترام المسؤوليات الشرعية والتنظيمية عبر تقسيم العمل يضمن إستقلالية تسيير كل متعامل في إنجاز إهدافه المحددة في المخطط الدوري".

³⁶⁸ القانون رقم 88-02 الصادر بتاريخ 1988/01/13 المتعلق بالتخطيط الجريدة الرسمية العدد 2، المادة 1.

التجارة الخارجية وفي الخدمات بنسبة 70٪ وفي الصناعة بنسبة أضعف حوالي 20٪ في أكثر التقديرات³⁶⁹.

لكن رغم الجهود المبذولة إلا أن النتائج المحصل عليها لا تزال ضعيفة، بسبب ضعف الخدمات التي يقدمها الجهاز الإداري للدولة للمستثمر الخاص وكثرة التعقيدات البيروقراطية. وأن هذا الضعف في النتائج كان ظاهراً في المرحلة الأولى كما تشير إليه أرقام الديوان الوطني لمتابعة الإستثمار الخاص، بوجود فارق كبير مقارنة بين التقديرات وما تحقق من إنجاز أو تنفيذ الإستثمار في القطاع الخاص إذ لم يتجاوز 20٪³⁷⁰.

وقد شمل نظام التخطيط الجديد في تطبيقه اللامركزية السوق الخارجية، حسبما يظهر ذلك في قانون ممارسة إحتكار التجارة الخارجية³⁷¹. الذي أدخل تعديلات تتضمن تنازل الدولة عن حقها لفائدة المؤسسات الخاصة، طبقاً لدفتر أعباء سنوي يندرج في إطار البرنامج العام للتجارة الخارجية، حيث يستفيد القطاع الخاص الوطني بموجب هذا القانون بمرونة أوسع في مجال التصدير والإستيراد يرخص بها البرنامج العام.

ويرتكز نظام التخطيط الجديد على مخططات دورية، تتكفل بثلاث مهام هي :

- (1) وضع برامج نشاط وتنظيمها بما يستجيب لطموحات المجتمع، (2) إشباع متطلبات بناء الإقتصاد الوطني، (3) دعم الإستقلال الإقتصادي للبلاد.

ويعرف التشريع الخاص بالتخطيط ثلاث أنواع من المخططات، تختلف من حيث الأهداف، فالمخطط الطويل المدى يحدد الأهداف الإستراتيجية للتنمية على ضوء الإتجاهات العامة الهيكلية، والإختيارات الجماعية التي تضمن الفعالية الإقتصادية للإستثمارات في الميادين المختلفة والإنتاج والإستهلاك، وينظم تسيير الإقتصاد الوطني وفق متطلبات التهيئة

³⁶⁹ محمد بلقاسم حسن بهلول، المرجع السابق الصفحة 277.

³⁷⁰ محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، المرجع السابق الصفحة 278.

³⁷¹ القانون رقم 88-29 بتاريخ 19/07/1988 الخاص بممارسة إحتكار التجارة الخارجية الجريد الرسمية العدد 29، المواد 9 و6 وبالخصوص.

الإقليمية، وكذلك وفق التوجهات الرئيسية لتطور العلاقات الاقتصادية الدولية³⁷². أما المخطط المتوسط المدى فإنه يتكيف مع الإستراتيجية العامة للمخطط الطويل، ويتولى تحديد الأهداف الكمية والنوعية حسب القطاعات الاقتصادية، كما يتولى تحديد قواعد توجيه الاقتصاد، وتنظيمه وتسييره لرفع وتيرة التنمية وتحسين مستوى التوازن. أما المخطط القصير المدى (السنوي) فإنه يمثل الأداة المفصلة لإحداث التصحيحات العامة في المخطط المتوسط المدى أثناء سير إنجاز قراراته. ويستخدم الآليات الاقتصادية والتنظيمية للتحكم في تنظيم الاقتصاد الوطني.

وتعبر المخططات الثلاثة على مستويات نظام التخطيط، الذي يهتم بتحديد تصور طويل المدى للتنمية من تحديد أهداف استراتيجية عامة. وأهداف متوسطة المدى مستوحاة من الطويلة منها، وأهداف سنوية مفصلة ومكيفة مع معطيات تطور الاقتصاد الوطني والدولي³⁷³. و بذلك تكون تجزئة مخطط التنمية إلى هذه المستويات المتكاملة توفق بين فضيلتين هما الرؤيا البعيدة للتنمية والواقعية والفعالية في الإنجاز.

أما عن أشخاص التخطيط فهي أربعة حسب قانون التخطيط الجديد فهي تتمثل في :
(1) الدولة بصفقتها الهيئة المركزية لتوجيه وتنظيم نشاط جميع الأعوان الإقتصاديين.
(2) الجماعات المحلية كهيئات لامركزية تنمي الطاقات المحلية تنمية مخططة.
(3) المؤسسات العمومية التي تقع عليها مسؤولية إنجاز الأهداف المحددة لها في المخطط .
(4) القطاع الخاص الذي يجب أن يباشر نشاطه في إطار المسار المخطط للتنمية.
ويعتبر هؤلاء الأشخاص القوة النافذة للتخطيط، لأنهم هم المعنيون المباشرون بتحضير المخططات وتجسيد لامركزية التخطيط³⁷⁴.

ثالثا/ المؤسسة الاقتصادية العامة آلية لتنفيذ السياسة الاقتصادية:

³⁷² (القانون 88-02 بتاريخ 13/01/1988 المتعلق بالتخطيط الجديد المواد 13 إلى 23، الرسمية رقم 2 بتاريخ 13/01/1988).

³⁷³ (محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، المرجع السابق الصفحة 268).

³⁷⁴ (محمد بلقاسم حسن بهلول المرجع السابق الصفحة 283 .
—انظر كذلك دروس في التخطيط الإقتصادي والتنمية، عن المعهد العربي للثقافة العمالية وبحوث العمل بالجزائر، مطبعة الإتحاد العربي للحديد والصلب الجزائر 1983 الصفحة 193.

إن وضعية المؤسسة الاقتصادية الوطنية التي عرفت عجزا في ميزانيتها بسبب التسيير الإداري الذي أفقدها الفعالية، يكون قد ساهم بدرجة كبيرة في تبرير مراجعة التنظيم الإقتصادي على أساس جديد. وبالرجوع الى نفس المبرر إعتد مبدأ اللامركزية في التسيير لضمان إستقلالية التسيير والمبادرة للأعوان الإقتصاديين وتحريرهم تماما من تدخلات الوصاية. كما ساعد على تبرير نية التخلي عن هذه المؤسسة الإقتصادية العامة، كونها أثقلت كاهل الدولة التي أصبحت تتحمل مدونيتها، رغم الوضع المالي الصعب الناتج عن تراكم مديونية الدولة الخارجية و تراجع حجم مداخلها.

وبسبب الوضع الإقتصادي الداخلي والدولي قامت الحجة لتغيير نمط التسيير، إذ أصبح من الضروري على الوحدات الإقتصادية أن تبحث عن المردودية لتبرير وجودها في ساحة العمل والإنتاج، كتمهيد لخصوصيتها وبيعها. و وجدت المؤسسة الوطنية نفسها مضطرة إلى مراجعة سياسة التشغيل المعمول بها خلال الفترة الأولى التي أثقلت كاهلها، كونها كانت تغفل الحسابات الإقتصادية وأنها خضعت الحسابات الإجتماعية المفروضة عليها بسبب طغيان التوجيه الإداري للمؤسسة الإقتصادية³⁷⁵.

لقد مرت المؤسسة العمومية الإقتصادية من نمط التسيير الإشتراكي الذي دام العمل به حتى سنة 1988، ورغم إعادة الهيكلة الأولى (العضوية والمالية) إستمر العمل بنظام التسيير الإشتراكي إلى غاية صدور قانون توجيه المؤسسات العمومية الإقتصادية. ثم بعد أفريل 1994 دخلت الجزائر في إعادة هيكلة جديدة أو ثانية (صناعية)، و التي كانت ناتجة عن إتفاقية (Stand-By) مع صندوق النقد الدولي. وهو ما أنشأ نظام الشركات القابضة (Holding)، الذي يستهدف سياسة الخصخصة أو الخصخصة حسب التسمية المستخدمة، حتى أنه أنشأت وزارة بالمناسبة أوكل إليها هذه المهمة عرفت بوزارة إعادة الهيكلة الصناعية والمشاركة

³⁷⁵) J.Fontanel, Evaluation des politiques publiques, OPU Alger 2005, p.38-39. Sous le titre du chapitre deux : Evaluation qualitative des analyses opposées sur l'efficacité d'une politique économique- L'exemple de la politique de transition en Russie. « amélioration de la gestion des entreprises appartenant à l'Etat, par la mise en place de contraintes budgétaires dures et d'objectifs précis de profit... réduire les interventions directes du gouvernement dans l'allocation des ressources et supprimer les efforts budgétaires en faveur des entreprises.. »

بعد 1995. وقد تحقق ذلك بموجب الأمر رقم 22/95 الصادر في أوت 1995 و المتضمن
خصوصة المؤسسات العمومية.

ويجب التمييز بين إعادة الهيكلة العضوية (الأولى) وإعادة الهيكلة الصناعية (الثانية) من
حيث النظرة السياسية³⁷⁶. فإذا كانت هذه العملية في السابق 1980 تنطلق من منظور توسيع
قطاع الدولة، من أجل تعزيز علاقات الإقتصاد الموجه، وكذا جعل الدولة هي القائدة لعملية
التنمية، فإن عملية إعادة الهيكلة في 1995 تنطلق من منظور مغاير تماما، كونها تستهدف
التخلص من هذه المؤسسات الإقتصادية العامة وتعزيز علاقات إقتصاد السوق. ويمكن القول
أن إعادة الهيكلة الصناعية هي تحول في تنظيم الإقتصاد الوطني، وأنه إعادة لتنظيم
الإقتصاد تحت تأثير عوامل إقتصادية وأخرى فوق- الإقتصادية.

1) فالعوامل الإقتصادية تخص الوضع الإقتصادي الذي مرت به الجزائر بسبب الأزمة
الإقتصادية الخانقة في أواخر الثمانينات، والذي أدى إلى إنهيار وتقلص إيرادات الجزائر
المالية من المحروقات من 12 إلى 07 مليار دولار أي بنسبة 43٪.

وبالتالي اضطرت الدولة الجزائرية أن تلجأ إلى الإقتراض الخارجي قصير الأجل، وهذا ما
زاد من حجم المديونية الذي بلغ 26 مليار دولار.
وقد أحدث هذا العجز المالي إختلالات توازنية كبرى في تسيير الإقتصاد الوطني، كالإختلال
التوازني في تسيير التنمية وفي تسيير التجارة الخارجية، وكذا إختلال في إستراتيجية التنمية
المطبقة في مجال تعبئة الموارد الوطنية المتاحة.

2) أما العوامل فوق-الإقتصادية فهي تعود إلى نجاح الإستراتيجية الأمريكية في فرض
النظام العالمي الجديد القائم على الأحادية القطبية، و ذلك بالتعاون مع منظمة التعاون من
أجل التنمية الإقتصادية (OCDE)، في إطار الديناميكية الإقتصادية العالمية الجديدة. كما
إستغلت المنظمات العالمية (المنظمة العالمية للتجارة، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي)
ظروف الحال حتى يتحقق لها إدارة تسيير الإقتصاد العالمي بصفة فعلية. كما عملت هذه

³⁷⁶ رشيد واضح، المؤسسة الإقتصادية في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هوما الجزائر 2003 الصفحة 98-99-112-113.
- أنظر كذلك عبد العظيم ليلي، خصوصة المؤسسات العامة في دول المغرب الطباعات العالمية 1998.

المؤسسات كلها على فرض إقتصاد السوق على الدول النامية، وجعلت منه شرطا للإنتماء إلى هذه المؤسسات والإستفادة من الإعانات الإقتصادية والمالية³⁷⁷.

والجزائر ككل الدول النامية التي سبقتها دخلت في إقتصاد السوق رغما عنها، وحررت إقتصادها، وجعلت آليات السوق وقوانينه هي المتحكمة في تنظيم النشاط الإقتصادي العام للبلاد، بعد التوقيع على الإتفاقية سالفه الذكر مع صندوق النقد الدولي سنة 1994³⁷⁸.

وقد إعتمدت الدولة الجزائرية تدابير عدة إستجابة لهذه الإتفاقية هي :
-- تحرير الأسعار عدا 3 مواد أساسية هي القمح والدقيق (كالمسيد والفرينة) والحليب.
- تخفيض سعر صرف العملة الوطنية بنسبة 50٪، وتحرير التجارة الخارجية.
- وأخيرا تحرير المؤسسات وبيع بعض أصولها الثابة، أو فتح رأسمالها للمشاركة الخاصة في حدود 49 ٪. و أيضا خوصصة المؤسسات العمومية أما بالملكية أو بالتسيير، وذلك طبقا للأمر رقم 22-95³⁷⁹.

فإعادة الهيكلة الثانية أدت بالدولة إلى أن تنسحب من جميع النشاطات الإقتصادية لفائدة القطاع الخاص، كمالك أو مسير وبقيت (الدولة) تحافظ على ممارسة وظائف هي :
-- وظيفة المنظم الذي يضع الشروط القانونية والتنظيمية، لتنشط الإقتصاد الوطني بإنسجام.

³⁷⁷) A. Baghzouz, La clause démocratique et les droits de l'homme dans les accords d'association euro-méditerranéens : coopération ou ingérence, in IDARA, n°26, 2003.

–B.Boumamakani .L'Etat de droit en Afrique. in Revue Juridique et Politique n°4.2003, p.449. « Une conditionnalité démocratique imposée aux états ». « Transposé dans le discours des bailleurs de fonds internationaux comme une finalité nouvelle, l'état de droit est devenu un élément à part entière de leur politique extérieure. Il est imposé aux états africains par le biais de la clause de « conditionnalité démocratique »... pour la Banque mondiale, l'état de droit est appréhendé sous le pavillon de « la bonne gouvernance »qui signifie en plus de l'état de droit une gestion efficace des biens publics »

–M.L.Benhassine, Les particularités du développement du capitalisme dans les pays du Tiers-Monde avec référence à l'Algérie, in R.A.S.J.E.P n°3.1988, p.727-743.

³⁷⁸) محمد بلقاسم حسن بهاول. سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر المرجع السابق الصفحات 291-293.

³⁷⁹) الأمر رقم 22-95 المؤرخ في 1995/08/26. المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية المتمم والمعدل بالأمر 12/97 المؤرخ في 1997/03/19، الجريدة الرسمية عدد 03 سبتمبر 1995.

-- وظيفة الحامي للمواطن كمستهلك حتى لا يقع فريسة الاستغلال الجشع لرأس المال.

– وظيفة المنظم للتنمية عن طريق تطبيق سياسة مالية و نقدية موافقة و ملائمة.

وقد قررت الدولة في هذا التوجه الخاص بإعادة الهيكلة الثانية إتباع منهجين متكاملين هما:

-- المنهاج الأول ويتمثل في التخلي السريع عن التدخل المباشر في تسيير جميع المؤسسات الإقتصادية العمومية، والعمل على تحرير الخزينة العمومية من أعباء الإسناد المالي، وتجعل المؤسسات مسؤولة عن نتائج أعمالها في إطار قواعد التجارة والسوق التي تحكمها³⁸⁰.

أما المنهاج الثاني فهو يتمثل في تجميع المؤسسات فيما يسمى بالشركات القابضة، وقد كان من المقرر تنصيب هذه الشركات (وعدها 11 شركة) ابتداء من شهر جوان 1996. لكن في الأخير لم يتم تنصيبها، وهذا بسبب الصعوبات التنظيمية التي واجهت الصندوق الوطني للمساهمات (CNPE)، المكلف بمتابعة عمليات التنصيب. فما عاد شركة واحدة تخص قطاع البناء التي نصبت فعلا، بقي تنصيب الشركات العشرة الأخرى معلقا³⁸¹.

وتتجه إعادة الهيكلة هذه لجعل القطاع الخاص هو الذي يتولى تسيير النشاط الإقتصادي العام، على كل المستويات من الإستثمار إلى الإنتاج إلى التجارة والخدمات. فهي سياسة تعمل على نقل وتحويل إقتصاد يقوم على علاقات الملكية العامة إلى إقتصاد يقوم على علاقات الملكية الخاصة.

ويمكن إجمال التوجهات الأساسية لهذه السياسة الإقتصادية فيما يلي:

- 1- تحرير العملية الإقتصادية من القيود الإيديولوجية، والبحث عن المردودية والفعالية.
- 2- انسحاب الدولة من جميع النشاطات التنافسية لفائدة القطاع الخاص.
- 3- أن الخصوصية التي أريد لها أن تتم بسرعة، حسب المادة 5 من الأمر المشار إليه أدناه وفق أربعة طرق³⁸²، لم تنهيا لها الظروف. وقد أثر تأخر إنشاء البورصة على ديناميكية التنازل بسبب إنعدام التنسيق الضروري بينهما، مما أدى إلى تعطيل عملية الخصوصية.

³⁸⁰ محمد بلقاسم حسن بهلول. سياسة تخطيط التنمية وإعادة مسارها في الجزائر، المرجع السابق الصفحة 296.

³⁸¹ محمد بلقاسم حسن بهلول. تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، المرجع السابق الصفحة 297.

³⁸² الأمر رقم 95-22 الصادر 1995/08/26 المتضمن قانون خصوصية المؤسسات العمومية المعدل والمتمم بالأمر 12/97 المؤرخ في 1997/03/19، الجريدة الرسمية عدد 03 سبتمبر 1997. (وهي البورصة المالية- العرض العمومي للبيع بسعر محدد- والمناقصة- والاتفاق).

4- الإحتياط من أن تتحول الشركات القابضة إلى قوى إحتكارية، أدى إلى تنظيم المنافسة من خلال نصوص الأمر المتضمن قانون المنافسة³⁸³. وذلك لفرض إحترام إخلاقيات المهنة ومنع كل المخالفات أو التجاوزات. وقد فرض تحول الإقتصاد الموجه إلى إقتصاد السوق إعادة النظر في الآليات المعتمدة لتنظيم التنمية الإقتصادية في المرحلة الثانية لمسايرة الديناميكية الجديدة.

الفرع الثاني / المرحلة الثانية للتنمية الإقتصادية وآلياتها

إن دخول الجزائر إقتصاد السوق بعد منتصف الثمانينات قد فرض عليها إعادة النظر في تنظيم الإقتصاد الوطني وتسييره لمسايرة الديناميكية الجديدة. وعرفت هذه المرحلة صدور عدة قوانين تأخذ بعين الإعتبار هذا التغيير. كما إستتبع ذلك ظهور عدة سلطات تقويم إدارية و إقتصادية تنافس البرلمان أو تحل محله، وهذا ما يسمح للسلطة التنفيذية أن تظهر بمظهر السلطة الفاعلة والغالبة في هذه المرحلة من التنظيم الإقتصادي.

أولا/ السلطة التنفيذية سلطة تقويم إقتصادي:

إن تحرير السوق وفتح المجال الإقتصادي للخواص لا يمكنه السير بدون قواعد، ولضمان ذلك إستحدثت سلطات إدارية رسمية مستقلة لأداء هذه المهمة. وذلك إبتداء من سنة 1995 لتحل محل البرلمان في ممارسة وظيفة الرقابة والمتابعة للنصوص التشريعية والتنظيمية، التي تهتم بتنظيم المجالات المختلفة للنشاط الإقتصادي.

إن القطيعة مع نظام الإقتصاد الموجه والمسير من قبل الدولة ترجمت في الواقع بإستحداث سلطات إدارية مستقلة، تتولى مهمة تقويم السوق المفتوحة للمنافسة، وضمان إحترام إخلاقيات المهنة وحماية المواصفة والنوعية و الأسعار. ويظهر أن مجالات تدخلها واسعة وأنها تشمل كل مجالات الإقتصاد، و أن وظيفتها هامة جدا وتتمثل في تأطير الإقتصاد

³⁸³ (الأمر 06-65 الصادر في 1995/01/25 والمتضمن قانون المنافسة، الجريدة الرسمية عدد 09 فيفري 1995).

المفتوح، وتنظيمه(الإقتصاد)تنظيما عاما³⁸⁴. و أن أهمية وظيفتها تتجلى في حماية المستهلك وحماية القائمين بالخدمة من المنافسة اللامشروعة. وهذا يعد تحولا نوعيا لتدخل الدولة في المجال الإقتصادي، إذ غيرت أساليب التدخل المباشرة بأساليب التدخل المرنة والخفية أو غير المباشرة، بإسناد مهمة التقويم لسلطات إدارية مستقلة تصحح الإختلالات التي يفرزها نظام السوق الحرة . فالسلطات الإدارية المستقلة هي سلطات تنظيم وسلطات تقويم، وهي تجمع بين سلطة التنفيذ المحضة أو الإشراف وسلطة التقويم، بخلاف الإدارة التقليدية التي تملك سلطة التنفيذ فقط.

ثانيا/ السلطة الإدارية المستقلة سلطة تنظيمية:

إن منح الاختصاص التنظيمي على الأقل لبعض هذه السلطات يؤكد أهمية هذه السلطات، لأن إختصاصها عام و يجعلها في مستوى السلطة التنفيذية والتشريعية، وهو في حد ذاته يثير تساؤلا حول مكانتها في التنظيم الجديد للسلطة³⁸⁵. إن سلطات التقويم المستقلة المستحدثة في ظل هذه التجربة، هو أمر جديد يفرض إعادة النظر في التوازن التقليدي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ففي الشكل التقليدي كانت الإدارة موحدة وتعمل تحت رقابة الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية. أما في الشكل الجديد فيمكن إعتبارها سلطات لها طابع مزدوج، تجمع بين الطابع التنفيذي والطابع التشريعي، وأنها تعبر على إزدواجية السلطات الإدارية داخل الدولة.

فبالإضافة إلى الإدارة التقليدية التي تعبر عن الطابع المركزي للسلطة التنفيذية، كونها تعمل في تبعية وتحت رقابة مباشرة للإدارة المركزية. أصبحت هذه السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة، تعبر في التنظيم الجديد للسلطة التنفيذية على مظهر عدم التركيز الإداري على

³⁸⁴) R.Zouamia, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, éd Houma Alger 2005, p.5. « En effet et contrairement à ce que laisse suggérer le mythe du retrait ou de désengagement de l'Etat de la sphère économique, le passage de l'Etat providence à l'Etat régulateur ne signifie nullement la fin de l'intervention de l'Etat dans le champ économique, dans la mesure ou « l'économie du marché n'a pas le spontanéisme qu'on lui prête parfois ». L'intervention de l'Etat change toutefois de nature : on passe en effet des mécanismes de contrôle social à de nouvelles formes d'intervention que l'on résume sous le vocable de régulation ».

³⁸⁵) R .Zouamia, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit. p.18.

مستوى الإدارة المركزية. وليس أدل شيء على ذلك ما منح لها من إمتياز وضع التنظيم الذي هو إحدى أدوات السلطة الإدارية التقليدية، والتي تسمح لها بفرض تعليمات وإكتساب إمتياز السلطة العامة. فالسلطة الإدارية المستقلة سيكون لها سلطة التنفيذ، التي تمكنها من فرض سلطة الدولة مثل الإدارة التقليدية، و أكثر من ذلك لها حق فرض الجزاء في بعض الحالات التي يحددها القانون. و أول ما ظهرت هذه السلطات ظهرت في النظام الأمريكي، وأعتبرها الفقه كإستثناء على مبدأ الفصل بين السلطات. وذلك بسبب هذا الطابع المزدوج في الإختصاص الذي يخرجها عن الإدارة التقليدية، ويميزها عن السلطة التشريعية.

وكانت تعرف تحت تسميات متعددة، إذ العبرة ليست بالإسم إنما بالإختصاص والمركز القانوني (Agency ; Commission ; Boards). وأنها من حيث الواقع تعد روافد للحكومة، وإن كانت وخارج السلم الإداري التقليدي. وهذه السلطات تختص بتنظيم ومتابعة نشاط إقتصادي معين، وتحمل مسؤوليات إقتصادية شبيهة بتلك التي تعود للمؤسسات الإقتصادية العامة.

ويختلف أساس إستقلال هذه السلطات ففي الولايات المتحدة مثلا نجده يرجع إلى الإتفاق السابق بين الرئيس والكونجرس عند نشأتها بسبب الطابع الفدرالي. وكيفه البعض على أنه مظهر من مظاهر دمج السلطات في النظام الأمريكي، كونها تجمع الإختصاص العام في إختصاصها المتعدد التشريعي والتنفيذي والقضائي. فهي تقوم بإعداد تنظيمات متفرعة ودقيقة تشبه المراسيم ذات قوة القانون، بسبب التفويض الذي تحوزه من قبل المشرع، وكذلك تنفذ قراراتها بكل سيادة لكونها سلطة إدارية لها إختصاص التنفيذ، وأخيرا لها سلطة فرض العقوبات في حالة المخالفة، التابعة لسلطة المراقبة التي تملكها بحكم الإختصاص القضائي الممنوح لها³⁸⁶.

³⁸⁶) B.Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, op.cit. p. 331. « A coté des départements qui sont juridiquement subordonnés au Président l'administration fédérale comprend les Agences qui échappent officiellement à son autorité directe. Sous le nom d'Agences, on désigne des organismes très divers dont quelques-uns portent effectivement le nom d'Agencies, et désignées aussi sous d'autres appellations (Boards, ou Commission). Ces Agences constituent des « branches spéciales du gouvernement, sans chef propre et en dehors de la hiérarchie administrative ». Leur rôle est très important : par exemple, l'Interstate Commerce Commission (qui fut la première créée, en 1887) est chargée de régler l'ensemble des transports terrestres, notamment sur le plan tarifaire; le Fede-

فهذا الدمج الذي يتحقق على مستوى هذه السلطات الإدارية هو الذي يفرض إستقلاليتها أو حيادها تجاه السلطة التنفيذية. وقد فرض الكونجرس المساواة في تشكيلة رئاسة هذه السلطات، وفرض كذلك ازدواجية الحزبين الجمهوري والديموقراطي، ضمانا لهذا الحياد أو الإستقلالية. كما أن عهدة الأعضاء جعلت محددة مسبقا، ولا يمكن نقلهم كالموظفين الآخرين في الإدارة التقليدية.

إن سلطة التنظيم التي تملكها هذه السلطات تكون على مستويان فإما أن المشرع يترك مجال إختصاص ضيق ذو طابع فني فقط، فهنا ينحصر موضوع التنظيم في تعريف الإلتزام وبيان شروط ممارسة هذا الحق، الذي أقره التشريع مسبقا. وإما أن يكتفي المشرع بتحديد مجال النشاط ويبقى للسلطة الإدارية الحرية في إعداد قواعد عامة، ويكون الإختصاص التنظيمي هنا واسع وعام³⁸⁷. إن أهمية وسعة المجال التنظيمي الذي تتمتع به هذه السلطات، إنما يؤكد مكانة هذه السلطات في الهرم المؤسساتي للدولة.

وقد أثارت مسألة الإعتراف بالإختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة في فرنسا جدلا فقهيًا، لأن هذا من شأنه أن يفتت سلطة التنظيم، إذ يحرم الحكومة من جزء كبير من إختصاصه التنظيمي، الذي ينتقل الى السلطات الإدارية المستقلة³⁸⁸ ومع ذلك نجد المجلس الدستوري يتدخل، ويقر شرعية هذا الإختصاص التنظيمي الذي منح لهذه السلطات. وقد نتج عن هذا التخوف، أن وضع هذا الإختصاص في إطاره السليم أي الإعتراف به كسلطة تنظيم خاصة مفوضة بموجب إعتداد وزاري (homologation)³⁸⁹.

ral Reserve Board règle l'émission de la monnaie et définit la politique des réserves monétaires; la Federal Energy Agency qui est chargée de coordonner l'ensemble de la politique énergétique ».

³⁸⁷) R.Zouamia, Les autotrités de régulations indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit. p.32.

- شريف كابيس. إستقلالية مجلس النقد والقرض بين النظرية والتطبيق. المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية العدد رقم2، 2010، الصفحة 34.

³⁸⁸) R. Zouamia, Les autorités de régulation dans le secteur financier, op.cit. p. 35. Sur la constitutionnalité de ce pouvoir réglementaire.

³⁸⁹) Ibidem, p.35-113-116. « Il s'agit d'un pouvoir réglementaire spécial cantonné à la mise en œuvre de la loi, qui doit respecter non seulement les lois mais aussi les règlements ce à quoi il faut ajouter que les règlements édictés par ces autorités sont généralement soumis à homologation ministérielle. »

أما في الجزائر فإن المادة 12 من الدستور فقد أقرت نوعين من التنظيم الرئاسي والتنفيذي، يتولى رئيس الجمهورية النوع الأول و يتولى رئيس الحكومة أو الوزير الأول النوع الثاني. أن السلطة التشريعية لا تفوض السلطات الإدارية المستقلة إختصاصا تنظيميا ضيقا وفنيا وإنما إختصاصا عاما في هذا المجال، كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض³⁹⁰. وهذا دون إشتراط إعتقاد وزاري، أو تأهيل مسبق لذلك مثلما يجري به العمل في النظام الفرنسي. فإدماج هذه السلطات في النظام الفرنسي أحيط ببعض التقنيات القانونية كالتأهيل أو الإعتقاد الوزاري، التي تقيد هذا الإختصاص التنظيمي. وقد إكتفى المشرع بتقليد النظام الفرنسي دون الإهتمام بضبط إختصاص هذه السلطات في إطاره الشرعي و الدستوري.

ويمكن القول أن أهمية هذه السلطات وقوتها لا تنحصر في الإعتراف لها بالإختصاص التنظيمي العام، بل تتأكد قوتها من خلال ضمان المشرع لها حق متابعة ومراقبة النشاطات الخاصة التي تدخل في إختصاصها، ليجعل منها سلطة تقويم فعلية.

ثالثا/ السلطة الإدارية المستقلة سلطة تقويم فعلية:

إن سلطة التقويم التي تملكها السلطات الإدارية المستقلة تتخذ عدة مظاهر، منها سلطة الموافقة أو التسريح وسلطة الضبط وسلطة التفسير(rescrit)، أو تقديم آراء بخصوص التنظيمات التي تضعها وسلطة الرقابة، وأخيرا سلطة الجزاء أو فرض العقوبة.

إن سلطة التقويم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة تجعل منها سلطة فعلية وفعالة، وتتأكد إمتيازاتها في نطاق النشاط الخاص بها ويصعب قراراتها بالطابع التنفيذي، فهي تملك سلطة القبول أو الموافقة عند إنشاء بعض الهيئات أو الشركات أو أية مؤسسة مالية أخرى مثلا.

1) سلطة التسريح أو الموافقة بمناسبة الإنشاء:

فعلى سبيل المثال في مجال النقد والقرض نجد أن كل تأسيس لبنك أو لمؤسسة مالية مقيد بموافقة يقدمها مجلس النقد والقرض. وقد جعل قانون 2003 الصادر بأمر رقم 11/03 هذه

³⁹⁰) La loi 03-11, Relative à la monnaie et au crédit du 26/ 08/2003, Art 64 et 86.

– Voir aussi R.Zouamia, Les autorités de régulations dans le secteur financier en Algérie, op.cit. p.36.

الموافقة مقرونة بتبرير مصدر التمويل. كما أن هذه الموافقة تمتد إلى كل تعديل يطرأ على تنظيم هذه المؤسسة في المستقبل³⁹¹. إذ لا يتصور أن يخضع النظام الأساسي للمؤسسة المالية للموافقة والتصديق المسبق، ولا تخضع التعديلات التي تطرأ عليه في المستقبل لنفس إجراءات الموافقة، لأن ذلك من شأنه أن يشجع المتحايين على القانون بتغيير هذه الأنظمة بعد الإعتماد حتى تتهرب من بعض الإلتزامات³⁹². ويترتب على حق الموافقة أو التصديق بالنتيجة وبالتبعية، حق سحب الإعتماد في حالة الإخلال بالإلتزام الذي يدخل في مجال سلطة الضبط التي يملكها المجلس.

(2) سلطة الضبط والمتابعة بعد الإنشاء:

ففي هذا المجال يمتلك المجلس حق سحب الإعتماد بصفة تلقائية في حالة عدم إستيفاء شروط الإعتماد أو في عدم إستغلال الإعتماد في حدود 12 شهر أو في حالة إنتهاء النشاط الذي أعتمد من أجله منذ ستة أشهر³⁹³. كما يمكن لمجلس النقد والقرض سحب الإعتماد عند التنازل عن الأسهم المشكلة لرأسمال المؤسسة، والذي يعني فقدان المؤسسة لأحد شروطها الأساسية. كما أن تنفيذ وتطبيق التنظيم الذي تصدره السلطات الإدارية المستقلة يلزم المخاطبين به، ولذلك منحت سلطة التفسير التي تعتبر تابعة للإختصاص التنظيمي.

(3) سلطة تفسير التنظيمات الصادرة عنها:

إن تطبيق التنظيمات التي يصدرها المجلس تبلغ طبقا لقانون الإجراءات المدنية³⁹⁴، الذي يعني أن الرأي التفسيري لا يبلغ إلا لصاحب الشأن، وأن هذا الأخير يلتزم بهذا الرأي. وأنه في الحالة العكسية سيعرض نفسه لجزاءات تأديبية أمام اللجنة المصرفية، التي ترتب

³⁹¹ المادة 94 الأمر رقم 11-03 المتضمن قانون النقد والقرض، الصادر في 26/08/2003 الجريدة الرسمية العدد 64، بتاريخ 2003/10/26.

³⁹² R. Zouamia, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit. p.6.

³⁹³ شريف كايس، إستقلالية مجلس النقد والقرض بين النظرية والتطبيق، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية الصفحترقم 2010 صفحة 39-38.

—R. Zouamia, Les auroités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit. p.27-28

³⁹⁴ R. Zouamia, Les autorités de régulation dans le secteur financier en Algérie, op.cit.p.44.

هذا النوع من الجزاءات، كما أن سلطة التنفيذ يستتبع حق المراقبة والتفتيش للتأكد من مدى تطبيق التشريع والتنظيم الخاص بالبنوك والمؤسسات المالية.

(4) سلطة لها حق المراقبة والتفتيش:

إن إختصاص التقييم للسلطات الإدارية المستقلة يتسع ليشمل حق المراقبة والتفتيش وذلك كما يقره القانون³⁹⁵. و توكل اللجنة المصرفية هذه المهمة التي تتمحور حول التأكد من إحترام وتطبيق التنظيم الخاص بالبنوك والمؤسسات المصرفية، وكذلك ضمان أخلاقيات المهنة وشروط الإستغلال والصحة المالية لهذه المؤسسات. إذ يحق للجنة المصرفية طلب التوضيحات والمبررات والمعلومات الضرورية للمؤسسات المصرفية، ولا يمكن لهذه الأخيرة التذرع بحجة السر المهني. كما وسّع المشرع من سلطة التفتيش هذه لتشمل الشركاء وفروعها وكل من يتحكم فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة، وحتى لو كانت فروع هذه الشركات الجزائرية في الخارج، وهذا في إطار الإتفاقيات التي تربط الجزائر بالبلد المستضيف لها. أما ما يتصل بالرقابة الخاصة بالحسابات فإن اللجنة تتأكد من حالة الحسابات ومدى إحترامها لخطة الحسابات البنكية وقواعد المحاسبة المطبقة عليها. كما تتأكد من صحة الحسابات السنوية و مطابقتها مع الوضعية الحقيقية للممتلكات والحالة المالية للمؤسسة³⁹⁶. و يترتب على حق الرقابة والتفتيش سلطة توقيع الجزاء الذي يعد إمتياز قانوني للسلطات الإدارية المستقلة تضمن بواسطته تطبيق قراراتها بصفة صارمة.

(5) سلطة لها حق توقيع الجزاء:

³⁹⁵) L'ordonnance n°03-11 relative à la cocurrence du 26/08/2003.art 105. JORA, n°9 du 22/02/1995

³⁹⁶) R.Zouamia, op.cit. p.68-69. « Elle vérifie les comptes annuels constitués par le bilan, le compte des résultats et l'annexe et s'assure qu'il donnent une image fidèle de la situation financière et des résultats de l'établissement assujetti comme elle s'assure de la mise en place d'un contrôle interne permettant aussi bien l'analyse que la surveillance des risques de crédits encourus... Sur un autre registre, la commission bancaire s'assure que les dirigeants des banques et établissements financiers continuent de remplir les conditions légales exigées au moment de la constitution de la société. Elle veille par ailleurs à ce que les personnes concernées agissent d'une manière irréprochable, présentent des qualités jugées suffisantes au plan de la compétence technique et de la capacité de gestion et répondent aux exigences d'honorabilité et de moralité » .

ويتفرع عن حق الرقابة هذا سلطة توقيع الجزاء³⁹⁷ والتي تتمثل إما في صورة التحذير أو في تقديم الأمر الواجب التنفيذ، أو في تعيين مدير مؤقت لتسييرها في الحالة القصوى. وكل هذه التدابير التي تتخذها اللجنة تعد تدابير تحفظية، وأنها تتجه بهذه القرارات إلى تصحيح التصرفات التي تعبر بشكل أو بآخر عن الأخلال بقواعد التسيير الذي يؤثر سلباً على الصحة المالية للمؤسسة أو على الشركاء وكذلك على زبناء المؤسسة.

³⁹⁷) R.Zouamia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation en Algérie, in IDARA, n°26. 2003. « Dans des cas extrêmes, certaines autorités administratives indépendantes sont dotées d'un pouvoir de sanction qu'elles mettent en œuvre en dehors de toute intervention du juge. Certaines de ces sanctions ont un caractère moral. C'est le cas de l'avertissement ou du blâme que l'on retrouve tant en matière bancaire tant qu'en matière boursière. Quant aux autres sanctions mises en œuvre, elles peuvent être classées, selon une typologie dressée par deux auteurs en deux catégories : les sanctions restrictives ou privatives de droits et les sanctions patrimoniales ».

-Voir aussi R.Zouamia, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie. Ed Houma 2005, p133. « En ce qui concerne les sanctions privatives de droits, on y recense deux types de mesures. Il s'agit de l'interdiction de tout ou partie de l'activité à titre définitif. Et du retrait d'agrément ».

-Voir aussi J.F Brisson, Les pouvoirs de sanctions des autorités de régulation, www.gip-recherche-justice.fr/

خاتمة

إن البحث في موضوع التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يحتاج الإحاطة والإلمام بكل المؤسسات الدستورية، التي تشارك في تفعيل النظام السياسي وتحريك مقاليد السلطة فيه. و مهما حاول الباحث إستعراض عناصر التوازن أو ضبطها أو الكشف على جوانبه المختلفة، والوضعيات القانونية أو الإستراتيجية الكلية أو الجزئية التي تعكس تحقق التوازن أو إنعدامه فلن يوفي بالواجب تمام الوفاء. فهذا الشعب(وقد عبر عنه المجلس الدستوري بصيغة الجمع "التوازنات" للتدليل على تشعبها) الذي يفرضه الموضوع، يصعب من مهمة الأداء، و الحكم فيه أو الفصل فيه بصفة يقينية لأنه أمر نسبي بكل تأكيد، ذلك أنه لا يتحدد فقط بالنصوص والنوايا، فضلا على أنه تتداخل في نطاقه القناعات والرؤى بسبب إختلاف منطلقات كل منها.

فهل يمكن الإجابة على عدة تساؤلات مختلفة و متباينة بإجابة واحدة و موحدة بالطبع لا؟ إن البحث عن التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يستوجب تبني أسلوب الوصف والتحليل معا و في أن واحد، لأن الجانب المؤسساتي لا يشكل إلا جزءا في المعادلة الدستورية، وأنه لا يكفي الإعتماد عليه فقط لفهم حقيقة هذا التوازن أو الكشف عنه، لأنه يرتبط كثيرا بالجانب العقائدي والعملي. فالإختصاص ليس بالحق الذي يكرسه القانون وإنما هو التصرف الذي تفرضه شخصية صاحب الإختصاص.

وهذا ما يجعلنا لا نستوفي حق الشرح بذكر أو وصف إحدى الإختصاصات إلا عندما ننتقل من الوصف إلى التحليل. فمجرد إستخفاف الحاكم بالحق الممنوح له دستوريا، مما سيغلب أو يرجح كفة الميزان لصالح الطرف الآخر المستفيد من هذا الوضع. خاصة وأن مسألة التوازن تعني كذلك إختلال التوازن، أي الإنتقال بسهولة من وضع إلى آخر.

وقد تأكدت فعلا هذه الفرضية في الأنظمة القائمة على التوازن أين شكلت الممارسة السياسية أساس السلطة أو حقيقة الإختصاص. فضرورة التكامل بين الجانبين تقتضي الدمج بين الجانب المؤسساتي والعملي حتى تتضح الأمور أكثر.

كما أن التساؤل عن التوازن يستوجب وضع هذا المبدأ في نطاقه النظري وبالرجوع إلى مصدره أو أصله وأساسه التاريخي. و ذلك من خلال فرضية التوازن في النظام البرلماني وفرضية التوازن المعروف في النظام الرئاسي، ثم محاولة الكشف عن القدر المحقق من التوازن في النظام السياسي الجزائري مقارنة بالنظامين المذكورين. ولذلك يجد من يتناول هذا الموضوع نفسه مضطرا في إشكاليته أن يجيب على عدة تساؤلات بكيفيات مختلفة محاولا أحيانا الدمج بين مقاربتين (بين الصورة البرلمانية للتوازن والصورة الرئاسية للتوازن) وأحيانا أخرى تغليب إحدى هاتين المقاربتين عن الأخرى أو الفصل بينهما وهذا فيما يخص الجانب النظري من الموضوع أو جانب المقارنة مع النماذج التقليدية المعروفة.

ثم عكس هذه المقارنة كمرآة على الواقع التطبيقي الخاص بالجزائر للاستفادة من الجانب العملي والعرفي والمؤسساتي الخاص، لأن ذلك سيعبر على واقع التقليد وعجزه من إتيان نفس المضامين القانونية المعروفة في الأنظمة التقليدية، وبالقابل أيضا سيعبر عن واقع الذهنيات التي رسخت لدى القيادات السياسية الوطنية التي جعلت دائما القانون أدنى منها. وهذا إما بسبب تأثرها بالقيادات السابقة في فرنسا التي نقل عنها أسلوب الحكم وتطبيقه على الواقع الجزائري، وإما بسبب الظروف الخاصة للسلطة السياسية في الجزائر التي لا تعبر كثيرا من التقديس للقانون. وكون السلطة فيها تتلائم مع سلطة الأشخاص أكثر مما تتلائم سلطة القانون (وهو وضع يميز كل دول العالم الثالث)، وأن هذه السلطة لم تضع كثيرا من الإرادة السياسية للخروج من سياسة إحتكار السلطة، وهذا رغم المحاولة الأولى والوحيدة في سنة 1989، التي سرعان ما تراجعت عنها.

ولهذه الأسباب مجتمعة بقي النظام السياسي الجزائري يأمل الديمقراطية دون تحقيقها، ويتشبه بالأنظمة البرلمانية دون تجسيدها ويزين المحيط السياسي بالتعددية الحزبية دون الإرتقاء إليها بسبب الإبقاء على التوجه الأحادي.

إن التوازن المنشود في الدستور الأول للتعددية السياسية لم يرقى إلى مستوى التوازن المعقود بسبب هذه الظروف، وبدلاً من العمل على إستكمال هذا التوجه نحو تحقيق مزيد من التوازن والعمل على ترقيته، عمل المؤسس على مراجعته، بعدما تأكد عدم ملائمة بعد فترة وجيزة جداً من العمل به بسبب أوضاع الدولة النامية الحديثة العهد بالديمقراطية التي تفقد كل المؤهلات، فضلاً أنها تفتقر لنفس الشروط التي ظهرت فيها التجارب الليبرالية لممارسة السلطة. وهذا ما دفع المؤسس الجزائري إلى مراجعة التوازن قبل القضاء على مظاهره بصفة نهائية. وتؤكد عدم توافقه مع قناعة القيادة السياسية، التي فضلت له تركيز السلطة أكثر، كما سبق إلى ذلك الدستور الأول الذي حكم في فقرته الأخيرة على أن الإستقرار لا يضمنه النظام البرلماني ولا الرئاسي. فقد حكمت القيادة السياسية على هذه النماذج من الأنظمة التي تنتج التوازن ورفضتها ولم تقتنع بها منذ البداية. و حتى في دستور 1989 لا نجد أثراً صريحاً واحداً في مقدمة الدستور، كما تأكدت قناعة المؤسس الفرنسي صراحة الذي جعل المبدأ آلية ضرورية للحكم الديمقراطي و لتقييد السلطة أيضاً.

فقد أظهر المؤسس الفرنسي إنشغاله بهذه المبادئ صراحة وأهتم بها قبل قيام الثورة، إذ نجد برناف (Barnave) أحد المؤسسين يصرح و يقول في خطاب له أمام برلمان غرنوبل (Grenoble) سنة 1783 "إن دقة التقسيم تكمن في توازن أو ثبات (balance) أجزاء السلطة (portions) في حالة من التوازن (équilibre)، التي تبقي هذه الأجزاء في نفس الحدود بمناسبة رد فعل كل من هذه السلطات".³⁹⁸ فأين هي هذه القناعة التي تمهد لتأسيس الفصل أو التوازن في النظام السياسي الجزائري؟

إن هذا المبدأ في الحقيقة يتناسب وتاريخ معين من بناء و نمو النظام الجمهوري في أوروبا والذي جاء كرد فعل ضد أنظمة الملكية المطلقة. أما وضع الدول الحديثة العهد بالديمقراطية التي خرجت من أنظمة الإستبداد والسيطرة، فهي بحاجة ماسة إلى سلطة قوية للحفاظ على وحدة الشعب والأمة لضمان الإستقرار والنمو لا بحاجة إلى إضعاف السلطة. وهذا هو

³⁹⁸) M.Troper, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, L.G.D.J. Paris 1980, p.211-224. (C'est nous qui l'avons traduit)

وضع الجزائر والدول النامية التي خرجت من السيطرة والتبعية الاستعمارية في بداية الخمسينات والستينات. و بحكم هذه الحاجة وجدت نفسها تميل إلى التجارب التي تفضل تقوية السلطة، بشكل تضمن لنفسها الهيمنة داخليا والهيبة الضرورية خارجيا. ووجدت في هذه النماذج من التنظيم المغاير للأنظمة البرلمانية والرئاسية ضالتها فأختارت الأنظمة الاشتراكية التي تعبر عن الديمقراطية الإجتماعية. ولإنها هي الأنظمة الكفيلة بمحو الفوارق الإجتماعية التي خلفها الإستعمار.

وهذا ما جعل النخبة الحاكمة تتأثر بها، ومن وراء ذلك تستجيب لإنشغالين إثنين: هما أولا الإبتعاد عن نظام المستعمر، ثم تحقيق البناء المؤسسي للدولة إنطلاقا من القاعدة. فالممارسة الناتجة عن تبني نظام أحادية السلطة لمدة طويلة من الزمن جعلت عملية العدول عن السلوكات الراسخة أمرا يصعب تجاوزه. وأصبحت عملية الإرتقاء نحو صورة جديدة من ممارسة السلطة، تكبحها لا محالة ذهنيات وسلوكات موروثة عن العهد الأول من الحكم الأحادي والمركزي. فرغم محاولة الإصلاح التي بادرت بها السلطة في أواخر الثمانينات للإرتقاء نحو الديمقراطية (تاريخ تراجع وفشل الاشتراكية كنظام إقتصادي وسياسي)، بقي أسلوب ممارسة السلطة يعبر عن التعدد في إطار وحدة التوجه وتركيز السلطة على مستوى سلطة رئيس الجمهورية.

وتأكد ذلك بصفة أكثر بيانا من ذي قبل بعد هذا التعديل الدستوري الأخير، الذي قضى نهائيا على إحتمال بقاء عناصر التوازن ولو بصفة ظاهرية. فالنظام الجزائري لن يخرج عن التوجه السائد في العصر الحالي، الذي يتفق بشأنه أغلب الفقه ألا وهو تكريس غلبة السلطة التنفيذية. وهذا هو سبب تراجع وإنتفاء التوازن في الأنظمة السياسية المعاصرة، فهل يمكن للجزائر كإحدى الدول الفتية أن تصنع المعجزة في هذا المجال (بأن تغاير وتخالف الإتجاه السائد) و بأن تحقق لوحدها نظاما دستوريا قائما على التوازن؟

قائمة المراجع

أ- الرسائل

- 1-محمّد امقران بوبشير، عن انتفاء إستقلال السلطة القضائية، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2006.
- 2-عمر بوجادي، إختصاص القضاء الاداري في الجزائر، اطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2011.
- 3- ججيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2007-2008.
- 4 - شريف كايس، عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، اطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2006.
- 5- احمد عبد الرحمن حسن مريد، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية(دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة القاهرة 2000.
- 6- فطة نبالي، دور المجاس الدستوري في حماية الحقوق والحريات مجال ممدود وحول محدود، اطروحة دكتوراه دولة جامعة مولود معمري تيزي وزو 2010.

ب-مذكرات الماجستير

- 1-نورة بن سباع، مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989، مذكرة ماجستير جامعة مولود معمري تيزي وزو 1997.
- 2-ججيقة لوناسي، في مدى إزدواجية السلطة التنفيذية في دستور 1989، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو 1994
- 3-فطة نبالي، دواعي وآلية ضمان الحقوق والحريات العامة في مواجهة التشريع مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2000.

ج-المراجع العامة

- 1-سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية والمؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1988.
- 2- محمد امين جبر، الدين والدولة الحديثة (رؤية لعلاقة ايجابية)، مكتبة الشروق الدولية القاهرة 2006 .
- 3- ناصر لباد، القنون الاداري، طبعة لباد الجزائر 2005.
- 4- ناصر لباد، القانون الاداري التنظيم الاداري منشورات دحلب الجزائر 1999
- 5-احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1990.
- 6- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية(دراسة مقارنة) مطبعة جامعة عين شمس القاهرة 1986.
- 7- مورييس ديفرجي ترجمة عبد الحسن سعد، الاحزاب السياسية، دار النهار للنشر بيروت 1980.
- 8-عبد القادر عودة، الاسلام واوضاعنا السياسية، الزيتونة للاعلام والنشر، باتنة الجزائر دون سنة النشر.

د-المؤلفات المتخصصة

- 1-ابن قتيبة، الإمامة والسياسة موفم للنشر(المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية) الجزائر 1989.
- 2- شيخ الاسلام ابن تيمية الخلافة والملك، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1990.
- 3-اديب العقيل(ترجمة لأبريتيني)، معنى الامة، مطبعة وزارة الثقافة دمشق 1976.
- 4-عبد العزيز الدوري، التكوين التاريخي للأمة العربية، مركز دراسات الوحدة العربية دمشق 1986.

- 5- صبري السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دار النهضة العربية 2006.
- 5- محمد الهرماسي المجتمع والدولة في المغرب العربي، مركز دراسات الوحدة العربية دمشق 1987.
- 6- صبري السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دار النهضة العربية 2006.
- 7- ابو الأعلى المودودي، الحكومة الإسلامية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1990.
- 8- جدران محمد محمد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية القاهرة 1985.
- 9- محمد عمرو بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، دار النهضة العربية 1984.
- 10- محمد عمر بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته (دراسة مقارنة) مطبعة اسكندرية، مصر الجديدة 2007.
- 11- محند امقران بوشير، السلطة القضائية في الجزائر، دار الامل تيزي وزو 2002.
- 12- طارق البشري، منهج النظر في النظم السياسية المعاصرة لبلدان العالم الاسلامي، دار الشروق القاهرة 2007.
- 13- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى الجزائر 1990.
- 14- احمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1989.
- 15- احمد بوضياف، القضاء الاداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962-2000، دار ربحانة الجزائر 2000.
- 16- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري واليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هوم الجزائر 2000.
- 17- عبد الله بوقفة، نشأة الدستور الجزائري، دار الهدى الجزائر 2005.
- 18- محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، جزاءن، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1999.
- 19- حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر القاهرة 2005.
- 20- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية الجزائر 2007.
- 21- صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية القاهرة 2002-2003.
- 22- ميلود ديب، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى الجزائر 2007.
- 23- عبد العزيز الدويري، التكوين التاريخي للأمة العربية، مركز دراسات الوحدة العربية دمشق 1986.
- 24- محمد رشيد رضا، الخلافة، موفم للنشر الجزائر 1992.
- 25- عبد الحميد متولي، نظرات في انظمة الحكم في الدول النامية مع المقارنة بانظمة الديمقراطيات الغربية، منشأة المعارف الاسكندرية 1992.
- 26- علي عبد الرزاق، الاسلام واصول الحكم، موفم للنشر 1988.
- 27- عباس عمار، الرقابة على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية الجزائر 2006.
- 28- تاليف جماعي، الديموقراطية وحقوق الانسان في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية دمشق 1986.
- 29- البير مابيلو ومارسل مرل ترجمة محمد برجوي، الأحزاب السياسية في بريطانيا العظمى، منشورات عويدات بيروت 1970.

هـ- المقالات

- 1 - محمداومايوف، وجهة نظر حول رأي المجلس الدستوري رقم 01-08 الصادر بتاريخ 07/11/2010 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1، 2010 الصفحات 298 إلى 319.
- 2- مراد بدران الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر)، ادارة رقم 2، 2000، الصفحة 9 إلى 46.
- 3- منى بن لطرش، السلطات الادارية المستقلة في المجال المصري، ادارة العدد 2، 2002، الصفحة 57 إلى 81.
- 4 - ادريس بوكرا، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، ادارة رقم 1، 2000.
- 5- عمر بوجادي، الدور الاستشاري لمجلس الدولة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية العدد 1، 2011، الصفحة 50 إلى 94.
- 6- محمد بوسلطان، تفسير القاعدة القانونية (نظريات وتقنيات) اعمال الملتقى الوطني حول اشكالية المادة 120 من الدستور الجزائري 1996، تحت اشراف وزارة العلاقة مع البرلمان بتاريخ 06-07/2004.
- 7- محمد بوسلطان، علاقة الحكومة بالبرلمان، اعمال الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرة الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان.
- 8- سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الاوامر واثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد 1، 1988، الصفحة 330 إلى 351.
- 9- عبد المجيد ز علاني سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية رقم 2، 2000، الصفحة 37.
- 10- شريف كايس، استقلالية مجلس النقد والقرض بين النظرية والتطبيق، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية العدد 2، 2010، الصفحة 31 إلى 47.
- 11- لامين شريط، التجربة البرلمانية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني العدد 4، 2003.
- 12- لامين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) اعمال الملتقى حول اشكالية المادة 120 من دستور 1996، يومي 06-07/2004.
- 13- بوزيد لزهارى، اشكالية المادة 120 من الدستور الجزائري 1996 (دراسة تحليلية)، اعمال الملتقى تحت اشراف الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان بتاريخ يومي 06-07/2004.
- 14- بوزيد لزهارى، حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام البرلماني، مجلة الفكر البرلماني العدد 4، 2003.
- 15- ججيقة لونساي، مكانة القونين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية العدد 1، 2007، الصفحة 61 إلى 87.
- 16- نعيمه عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية رقم السنة 2008 الصفحة 7 إلى 32.
- 17- فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في رقابة القوانين العضوية للدستور، المجلة النقدية للعلوم القانونية والسياسية العدد 2، 2008 الصفحة 124 إلى 174.

- 18- فطة نبالي، لجان التحقيق بين التقييد والتجريد من سلطة توقيع الجزاء، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية رقم 2، 2011، الصفحة 230 إلى 274.
- 19- بشير يلس شلوش، صانعو القانون، اعمال الملتقى حول اشكالية المادة 120 من دستور 1996.

أهم النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية

أ- الدساتير

- 1- الدستور الجزائري 1963/10/28، الجريدة الرسمية رقم 64 بتاريخ 1963/09/10.
- 2- الدستور الجزائري 1976/11/19، الجريدة الرسمية رقم 94 بتاريخ 1976/11/24.
- 3- الدستور الجزائري 1989/02/23، الجريدة الرسمية رقم 09 بتاريخ 1989/03/01.
- 4- الدستور الجزائري 1996/11/28، الجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 1996/12/08.
- 5- الدستور الفرنسي 1958/10/04.

ب- القوانين العضوية

- 1- القانون العضوي رقم 97-07 بتاريخ 1997/03/06 المتعلق بنظام الإنتخابات المعدل والمتمم.
- 2- النظام الداخلي للمجلس الوطني الشعبي بتاريخ 1997/07/22، الجريدة الرسمية العدد 53 بتاريخ 13 غشت 1997.
- 3- النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 1998/02/18، الجريدة الرسمية العدد 08 بتاريخ 18 فيفري 1998.
- 4- القانون العضوي رقم 98-01 بتاريخ 1998/05/30 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 37 بتاريخ 1998/05/30.
- 5- القانون العضوي رقم 04-12 بتاريخ 2004/09/06 المتضمن تشكيل المجلس الاعلى للقضاء وعمله وصلاحياته. الجريدة الرسمية العدد بتاريخ سبتمبر 2004.

ج- القوانين والاوامر

- 1- القانون رقم 84-22 بتاريخ 1984/22/24 المتعلق بالمخطط الخماسي الثاني
- 2- القانون رقم 88-02 بتاريخ 1988/01/13 المتعلق بالتخطيط، الجريدة الرسمية رقم 02 بتاريخ 1988/01/13.
- 3- الامر رقم 95-22 بتاريخ 1995/08/26 المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية
- 4- قانون رقم 03-11 بتاريخ 2003/08/26 المتضمن قانون النقد والصرف. الجريدة الرسمية 52 بتاريخ 27/08/2003.

د- المراسيم الرئاسية

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 28-12 بتاريخ 1987/12/28 المتضمن انشاء المجلس الوطني للتخطيط. الجريدة الرسمية رقم 50 جانفي 1987.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 89-196 بتاريخ 1989/10/24 المتضمن صلاحيات المجلس الاعلى للأمن وتنظيمه. الجريدة الرسمية 45 نوفمبر 1989.
- 3- المرسوم الرئاسي 93-225 بتاريخ 1993/10/05 المتضمن انشاء المجلس الوطني للاقتصاد والاجتماعي. الجريدة الرسمية 64 نوفمبر 1993.
- 4- المرسوم الرئاسي 44-465 بتاريخ 1994/12/25 المتضمن انشاء المجلس الوطني للبيئة الجريدة الرسمية العدد 1 جانفي 1995.
- 5- المرسوم الرئاسي 95-102 بتاريخ 1995/04/08 المتضمن المجلس الوطني للطاقة وتنظيمه. الجريدة الرسمية 21 ماي 1995.
- 6- المرسوم الرئاسي 99-40 بتاريخ 1999/09/27 الذي الغى المرسومين 89-44 و 91-307 الذي استرجع نه رئيس الجمهورية سلطة التعيين. الجريدة الرسمية العدد 76 بتاريخ سبتمبر 1999.

7-المرسوم الرئاسي رقم 01-197 بتاريخ 2001/06/22 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها الجريدة الرسمية رقم 40، الذي يلغي ويعوض المرسوم الرئاسي رقم 84-132 بتاريخ 1994/05/29 الذي يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها اختصاصاتها وتنظيمها الجريدة الرسمية 40 بتاريخ 2001/08/08.

هـ المراسيم التنفيذية

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 بتاريخ 1998/08/29 الذي يحدد اشكال الاجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري امام مجلس الدولة الجريدة الرسمية رقم 64/98 بتاريخ سبتمبر 1998.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 03-176 بتاريخ 2003/04/13 المتضمن مهام مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها، الجريدة الرسمية 27 بتاريخ افريل 2003.

LES OUVRAGES EN FRANÇAIS.

THESES.

- 1-G. Bergeron, Fonctionnement de l'Etat, Université de Paris, Faculté de droit de Paris, Librairie Armand Collin, Paris 1965.
- 2-T.Taleb, leprésident de la république secrétaire généraldu FLN, thèse de doctorat d'état, Université de Clermont 1 1984.
- 3- A.Zarkate, Le système Représentatif en Algérie dans la charte et la Constitution de 1976, thèse de doctorat d'état, Université de droit et d'économie des sciences D'aix-Marseille 1982.

OUVRAGES GENERAUX.

- 1-Y.Ben-Achour, l'Etat Nouveau et la Philosophie Politique et Juridique Occidentale, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne 1980.
- 2-M.E.Benissad, Economie du développement de L'Algérie, OPU Alger 1979.
- 3-M.Boussoumah, L'entreprise Socialiste en Algérie, OPU Alger 1982.
- 4-M.Boussoumah, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, OPU Alger 1999.
- 5-P.Bourdieu, Sociologie de l'Algérie, (Que sais-je?) PUF Paris 1980.
- 6-M.Brahimi, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelles, OPU Alger 1995.
- 7-G.Burdeau, droit constitutionnel, LGDJ Paris 1988.
- 8-G.Burdeau, L'Etat, Seuil Paris 1970.
- 9-R.Capitant, Démocratie et Participation, (études 266) Bordas Paris 1972.
- 10-B.Cubertafond, L'Algérie contemporaine, (Que sais-je?) PUF Paris 1980.
- 11-B.chantebout, Droit contitutionnel et science politique, Economica Paris 1980.
- 12-M.S.Elashmawy, L'islam politique, Découverte Paris 1989.
- 13-L.Favoreu. Droit constitutionnel, Précis Dalloz 8^e éd Paris 2005.
- 14- J. Fontanel. Analyse des politiques économiques, OPU Alger 2005
- 15-J.Fontanel. Evaluation des politiques publiques, OPU Alger 2005
- 16-B.Jeanneau, Droit constitutionnel et institutions politiques, mémentos dalloz Paris 1987.
- 17-N.Lebed, Constitutions et documents politiques, éd Lebed Alger 2009.
- 18-A Mahiou, Etudes de droit public algérien, OPU Alger 1984.
- 19-M Miaille, Etat de droit, PUG/F. Maspero Grenoble 1980.
- 20-D.Richet, La France moderne : L'esprit des institutions, éd Flammarion Paris 1973.
- 21-J.Rivero, Droit administratif, éd dalloz Paris 1980.
- 22-M-Troper, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, LGDJ Paris 1980
- 23.-G.Vedel, Droit administratif, éd PUF Paris 1980.
- 24-B.Yelles Chaouche, Le conseil constitutionnel en Algérie, OPU Alger 1999.
- 25-R.Zouamia, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie Houma Alger 2005.

SUR LE SITE.

Www.Juspoliticum./html

- 1) A.Le Divellec.Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française. 2008.2009./html
- 2)-Armel Le Divellec. Le gouvernement portion dirigeante du parlement./ html
- 3)-Frederic Colard. La transformation du rôle de l'état.
- 4) J.Lether. Quelle place pour les secondes chambres dans les démocraties ? www.institutions-politique.fr
- 5) J.P.Charbonneau. Le Parlement de plus en plus marginalisé./html

LES ARTICLES EN FRANÇAIS.

- 1-A.Allouache et W.Laggoune, La révision constitutionnelle du 23/02/1989, (enjeux et réalités) in RASJEP n°41997, p.727à773.
- 2-A.Baghzouz, La clause démocratique et les droits de l'homme dans les accords d'association euro – méditerranéens : coopération ou ingérence? IDARA n°26, p83à95.
- 3-Mme.F.Benabbou-Kirane, La nature du régime politique algérien, RASJEP, n°1,2007, p.51à80.
- 4-M.L.Benhassine, Les particularités du développement du capitalisme dans les pays du « tiers-monde » avec référence à l'expérience de l'Algérie,RASJEP,n°3et 4,1988, p.727à743.
- 5- B.Boumamakani, L'Etat de droit en Afrique, in Revue Juridique et Politique, n°4, 2003, p.445à 472.
- 6-M.Boussoumah, La situation de la Constitution de 1989 entre Le11 Janvier et le 16 Novembre1995, IDARA, n°2, 2000, p. à75 124.
- 7-M.Brahimi, Le droit de dissolution dans la constitution de1989, RASJEP, n11990, p. 47à89.
- 8-M.Brahimi, Les événements d'octobre 1988 la manifestation violente de la crise d'une idéologie en « cessation de paiement », in RASJEP, n°4,1990, p.681à703.
- 9-M.Brahimi, La filiation de la constitution algérienne de 1976, in RASJEP,1988 n°3et 4, p.609à676.
- 10-A.Djebbar, La loi et le règlement dans la constitution algérienne du28/11/1996, IDARA, n°1,1997, p.7à13.
- 11-A.Djebbar, Le Conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel,(à propos de l'avis du 10/02/1998),IDARA n°2,2000, p.105à124..
- 12-J.Du Bois de Gaudusson, Crise de l'Etat interventionniste et libéralisation de l'économie en Afrique, RJPIC, n°1, 1984, p.2à13.
- 13-A.Ferguene, Etat et Développement au Maghreb Analyse Comparée des Expériences Algérienne et Marocaine, RASJEP, n°2,1996, p. 249à263.
- 14-E.C.Lekene donfack, la candidature indépendanteet la liberté de suffrage en droit camerounais, Idara, n°1,1997, p.15 à 49.
- 15-M.Mansour Mouloud, du présidentielisme algérien,rasjep,n°12007, p.81à110.
- 16-T.Taleb, Du monocéphalisme dans le régime politique algérien.deux parties.in RASJEP, n°3et4, p.427. p.705-751.
- 17-T.Taleb, Le pluralisme dans la constitution algérienne du 23février 1989.à travers le pouvoir exécutif, in RADIC, n°2.1990, p.297.
- 18-T.Taleb, La nature juridique de la dernière constitution algérienne (1989) non publié.
- 19-T.Taleb, La notion de constitution en Algérie. Revue de l'institut de droit et des sciences administratives, U.M.TO, n°1 p.1à19.
- 20-B.Yelles Chaouche, Réforme constitutionnelle : Faut-il supprimer l'institution du Chef du Gouvernement ? in Le Quotidien d'Oran du30/03/2006, p.10.
- 21-M.Yousfi, Les récentes réformes constitutionnelles en Algérie conduiront-ellesà une démocratisation de la vie politique? RASJEP, n°1,1990p.113à143.
- 22-R.Zouai□mia, De l'Etat interventionniste à l'Etat régulateur : L'exemple algérien, in Revue Critique de Droit et Sciences politiques(RCDSP), n°1, 2008, p.7à42.
- 23-R.Zouai□mia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, Idara, n°26, 2003, p.5 et s.

الفهرس

الموضوع.....	الصفحة.....
البسملة.....	1.....
العنوان.....	2.....
الخطبة.....	3.....
مقدمة.....	4.....

الباب الأول:التوازن المعقود في الدستور الجزائري لسنة 1996.....	13.....
الفصل الأول:التوازن المؤسس في المجال التنفيذي.....	15.....
المبحث الأول :التوازن السلبي المقرر للسلطة التنفيذية.....	16.....
المطلب الأول :الشرعية الإنتخابية لرئيس الجمهورية أساس التوازن.....	17.....
الفرع الأول :الإنتخاب دعامة لإستقلال رئيس الجمهورية.....	17.....
أولا /الإنتخاب أساس شرعية رئيس الجمهورية.....	18.....
ثانيا/ نهاية العهدة ضمانة لإستقلال رئيس الجمهورية.....	19.....
الفرع الثاني :الإنتخاب تأكيد لتمثيل رئيس الجمهورية المتميز.....	22.....
أولا/ رئيس الجمهورية هيئة نيابية جديدة.....	22.....
ثانيا/ رئيس الجمهورية ممثل أول.....	23.....
المطلب الثاني: رئيس الجمهورية ممثل مزدوج حائز لثقة الشعب.....	23.....
الفرع الأول :رئيس الجمهورية ممثل مزدوج للدولة وللأمة.....	24.....
أولا/ رئيس الجمهورية ممثل الدولة.....	24.....
ثانيا/ رئيس الجمهورية ممثل الأمة.....	25.....
الفرع الثاني : رئيس الجمهورية مدعم بثقة الشعب.....	26.....
أولا/ رئيس الجمهورية ملتزم ومسؤول أمام صاحب السيادة الأصلية.....	26.....
ثانيا/ رئيس الجمهورية متواصل مع إرادة الشعب الصريحة.....	27.....
المبحث الثاني : رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية.....	29.....
المطلب الأول :الحكومة اداة لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية.....	30.....
الفرع الأول : الحكومة سلطة تنظيمية تابعة.....	31.....
أولا / رئيس الحكومة رئيس مجلس الحكومة.....	31.....

- ثانيا / رئيس الحكومة مكلف بتنفيذ القوانين والتظلمات.....33
- الفرع الثاني :الحكومة أداة تشريعية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.....36
- أولا / مجلس الوزراء أداة سياسية تحت قيادة رئيس الجمهورية.....37
- ثانيا / مجلس الوزراء هيئة لدراسة مشاريع القوانين المقترحة من قبل الحكومة.....39
- المطلب الثاني :رئيس الجمهورية له اختصاص تعيين واختيار رئيس الحكومة.....40
- الفرع الأول :تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة من إختياره الحر 41
- أولا/ إختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة تقدير إرادي 41
- ثانيا /إختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة مدعم بإعتبارات موضوعية.....42
- الفرع الثاني : إختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة مقيد بشرط الإنتماء السياسي...43
- أولا / إختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة معلق بثقة الأغلبية الفاعلة سياسيا.....43
- ثانيا /إختيار رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة محرر بسبب أغلبية الإنتلاف الضعيفة..44
- المطلب الثالث:رئيس الجمهورية مرتبط برأي رئيسي غرفتي البرلمان بشأن إقرار وإنهاء حالة الظروف الإستثنائية.....45
- الفرع الأول:إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان دعم لموقف رئيس الجمهورية.....46
- أولا/ الإستشارة إعلام وتبليغ.....46
- ثانيا/ الإستشارة قيد شكلي لحماية حقوق وحریات المواطنين.....48
- الفرع الثاني: الاستشارة تعزيز لإختصاص الهيئة التشريعية كهيئة سيادية.....49
- أولا/ الإستشارة أخذ لرأي البرلمان.....49
- ثانيا/الإستشارة دليل إحترام رأي المعارضة.....50
- الفصل الثاني: التوازن المؤسس في المجال التشريعي.....52**
- المبحث الأول :التوازن السلبي المقرر للسلطة التشريعية.....55**
- المطلب الأول :الشرعية الإنتخابية للبرلمان أساس التوازن.....56
- الفرع الأول :البرلمان مشكل بنواب منتخبين.....58
- أولا/ الشروط الإنتخابية لنواب البرلمان ضمانة إستقلالهم.....58
- ثانيا/ حصانة النواب البرلمانية ضمانة ثانية لإستقلالهم.....60
- ثالثا/ انتهاء النيابة ضمانة أخرى لإستقلال نواب البرلمان 61
- الفرع الثاني : البرلمان ممثل التعددية السياسية وممثل الشعب.....63
- أولا/ البرلمان ممثل الشعب.....65
- ثانيا/ البرلمان ممثل الأمة 66
- ثالثا/ البرلمان ممثل التعددية السياسية.....66
- المطلب الثاني :البرلمان هيئة سيادية إلى جانب رئيس الجمهورية.....68

الفرع الأول : تدخل البرلمان كهيئة سيادية في الظروف العادية.....	69
أولا/البرلمان هيئة سيادية لها سلطة الموافقة على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.....	69
ثانيا /البرلمان هيئة سيادية مشاركة في تعديل الدستور.....	70
الفرع الثاني تدخل البرلمان كهيئة سيادية لتمديد حالي الطوارئ والحصار.....	71
أولا/ تدخل البرلمان بالموافقة.....	71
ثانيا/ ممارسة البرلمان للرقابة المستمرة في حالة الظروف الإستثنائية.....	72
الفرع الثالث :تدخل البرلمان لإستخلاف رئيس الجمهورية	72
أولا/ حالة الإنابة.....	72
ثانيا/ حالة الإستخلاف.....	73
المبحث الثاني :للبرلمان السيادة في إعداد القانون ومراقبة الحكومة.....	74
المطلب الأول :البرلمان هيئة ذات سيادة لإعداد القانون.....	74
الفرع الأول:إعداد جدول الاعمال الدورة إختصاص لنواب للبرلمان.....	75
أولا/ إعداد جدول الأعمال إختصاص متفرع عن النظام الداخلي.....	75
ثانيا/ إعداد جدول أعمال الدورة إختصاص لهيئة الرؤساء بالبرلمان.....	76
ثالثا/ ضبط جدول أعمال الجلسات المجلس إختصاص مشترك.....	77
رابعا/ ضبط جدول أعمال الدورة إختصاص لمكتب غرفتي البرلمان وممثل الحكومة...79	79
الفرع الثاني: لنواب البرلمان حق المبادرة بإقتراح القوانين.....	81
أولا/ المبادرة بإقتراح القوانين حق أصلي لنواب البرلمان.....	81
ثانيا/ حق نواب البرلمان في المبادرة مدعم بإعتبارات موضوعية.....	83
الفرع الثالث : حق التعديل والتصويت مضمونين لنواب البرلمان.....	84
أولا/ حق التعديل لنواب البرلمان حق مضمون.....	84
ثانيا/حق التصويت لنواب البرلمان حق مضمون.....	87
المطلب الثاني:البرلمان هيئة لها حق مراقبة الحكومة.....	89
الفرع الأول :وسائل الرقابة السلمية المقررة لنواب البرلمان.....	89
أولا /الرقابة وسيلة لكسب الحكومة.....	90
ثانيا /الرقابة وسيلة للمتابعة والإعلام.....	94
الفرع الثاني :وسائل الرقابة التقويمية المقررة لنواب البرلمان.....	95
أولا /الرقابة وسيلة لردع الحكومة	95
ثانيا / الرقابة وسيلة لتوجيه الحكومة	97
الباب الثاني : التوازن المفقود قانونيا وعمليا	102
الفصل الأول : إختلال التوازن قانونيا	105

المبحث الأول : إختلال التوازن على مستوى الشرعية الانتخابية.....	106
المطلب الأول : شرعية رئيس الجمهورية شرعية موحدة ومضاعفة.....	106
الفرع الأول : رئيس الجمهورية ممثل الشعب بأسره.....	107
أولا/ الطابع الفردي لرئيس الجمهورية ضمان لتوحيد الشرعية الانتخابية.....	107
ثانيا/ الطابع الفردي لرئيس ضمان لجمعية الشرعية الشعبية.....	108
الفرع الثاني: رئيس الجمهورية له الشرعية الانتخابية المضاعفة.....	108
أولا/ تضاعف الشرعية الانتخابية من تمثيله الدستوري والمركز للدولة أمة.....	109
ثانيا/ تضاعف الشرعية الانتخابية من تمثيله المباشر والمركز للشعب أمة.....	109
المطلب الثاني: شرعية البرلمان الانتخابية شرعية مجزأة ومنقوصة.....	110
الفرع الأول : شرعية البرلمان الانتخابية شرعية مجزأة.....	111
أولا /جزئية الشرعية من تمثيله للإختلاف الحزبي.....	111
ثانيا /جزئية الشرعية من تعدد عضوية البرلمان.....	112
الفرع الثاني : شرعية البرلمان الانتخابية شرعية منقوصة.....	112
أولا/ شرعية البرلمان شرعية إنتخابية مبتورة.....	112
ثانيا/ شرعية البرلمان شرعية إنتخابية تابعة.....	113
المبحث الثاني : إختلال التوازن على مستوى العلاقة الغير متكافئة بين السلطتين.....	114
المطلب الأول :إختلال بسبب عدم التكافؤ بين وسائل تدخل السلطتين.....	115
الفرع الأول :إختلال بسبب عدم التكافؤ في وسائل التدخل في إختصاص التشريع	115
أولا/ المبادرة بمشاريع القوانين حق مطلق للحكومة.....	116
ثانيا/ تحكم الحكومة في الإختصاص التشريعي أثناء الإعداد والدراسة.....	117
ثالثا/ تحكم الحكومة في التعديلات.....	117
رابعا/ التصويت المحدود مفروض من الحكومة.....	118
الفرع الثاني :عدم تكافؤ وسائل التدخل في إختصاص التنفيذ.....	119
أولا/ تحديد مجال التشريع حصريا وإطلاق مجال التنظيم.....	119
ثانيا/ ثنائية مصدر القاعدة التشريعية تفويض لسلطة التشريع البرلمانية.....	121
ثالثا/ التفويض التشريعي تراجع عن مبدأ سيادة البرلمان.....	122
رابعا/ التشريع الإستثنائي سلب لإختصاص البرلمان التشريعي.....	123
المطلب الثاني :إختلال بسبب عدم التكافؤ بين وسائل التأثير المحققة للسلطتين.....	125
الفرع الأول :السلطة التنفيذية لها وسائل تأثير حقيقية.....	126
أولا/ الرسائل الرئاسية الموجهة إلى البرلمان وسيلة لتوجيه سلطة التشريع.....	126
ثانيا/ الحل الرئاسي امتياز دستوري لرئيس الجمهورية لاختصاص البرلمان.....	128
ثالثا/ الاعتراض الرئاسي سلطة دستورية توقيفية لرئيس الجمهورية.....	129

132.....	الفرع الثاني : وسائل تأثير البرلمان وسائل ضعيفة وعديمة الاثر
132	أولا/ ان وسائل الرقابة البرلمانية معلقة على شرط استجابة الحكومة
135.....	ثانيا/ ان وسائل الرقابة البرلمانية مفتقرة الى جزاء
137.....	الفصل الثاني :إختلال التوازن عمليا
138.....	المبحث الأول:إختلال راجع الى التنظيم الجديد لسلطة الدولة
139.....	المطلب الاول : الدور المحوري لرئيس الجمهورية في التنظيم الجديد
140	الفرع الاول : رئيس الجمهورية سلطة قيادية موجهة
140	أولا/ رئيس الجمهورية سلطة قيادية
142.....	ثانيا/ رئيس الجمهورية سلطة موجهة
142.....	الفرع الثاني :رئيس الجمهورية سلطة تعيين وإشراف
143.....	أولا/ رئيس الجمهورية سلطة تعيين أولى
144	ثانيا /رئيس الجمهورية سلطة إشراف هامة
149.....	المطلب الثاني :الدور الثانوي للبرلمان في التنظيم الجديد
150.....	الفرع الأول :البرلمان هيئة في خدمة رئيس الجمهورية
152.....	أولا/ البرلمان في خدمة رئيس الجمهورية بسبب إضمحلال الأغلبية البرلمانية
152.....	ثانيا/ البرلمان في خدمة رئيس الجمهورية بسبب تفوق الأغلبية الرئاسية
153.....	الفرع الثاني:البرلمان هيئة تابعة لرئيس الجمهورية
154.....	أولا/ تبعية البرلمان لرئيس الجمهورية بسبب إنعدام أغلبية منافسة
155.....	ثانيا/ تبعية البرلمان لرئيس الجمهورية بسبب تفوق الأغلبية الرئاسية
156	المبحث الثاني :إختلال راجع إلى مكانة السلطة التنفيذية في التنظيم الجديد
158.....	المطلب الأول : إعادة الإعتبار للسلطة التنفيذية وتدعيمها بأجهزة مساعدة
159.....	الفرع الأول : تدعيم رئاسة الجمهورية بهيئات متخصصة مساعدة
159.....	أولا/ تدعيم رئيس الجمهورية بهيئات إدارية داخلية ومتخصصة
162.....	ثانيا/ تدعيم رئيس الجمهورية بأجهزة خارجية مساعدة
164	الفرع الثاني : تدعيم الحكومة بهيئات مساعدة متعددة
164.....	أولا/ تدعيم رئيس الحكومة بهياكل إدارية متخصصة
168.....	ثانيا/ تدعيم رئيس الحكومة بأجهزة مساعدة خارجية
173	المطلب الثاني : التوظيف الجديد للسلطة التنفيذية في المجال الإقتصادي
173.....	الفرع الأول:المرحلة الأولى للتنمية الإقتصادية وآلياتها
174.....	أولا/ التخطيط كآلية لبرمجة الإقتصاد الوطني
177.....	ثانيا/ التخطيط آلية لتنظيم وتسيير الإقتصاد الوطني
180.....	ثالثا/ المؤسسة الإقتصادية العامة آلية لتنفيذ السياسة الإقتصادية
184.....	الفرع الثاني : المرحلة الثانية للتنمية الإقتصادية وآلياتها
184.....	أولا/ السلطة التنفيذية سلطة تقويم إقتصادي
185.....	ثانيا/ السلطة الإدارية المستقلة سلطة تنظيمية

188.....	ثالثاً/ السلطة الإدارية المستقلة سلطة تقويم فعالية
192.....	خاتمة
196.....	قائمة المراجع
201.....	الفهرس

Résumé :

Les statuts juridiques des deux pouvoirs justifient leurs autonomies réciproques. Leurs rapports fonctionnels (rapport de compétences ou d'influence) conditionnent la nature de leur collaboration et expliquent le degré de dépendance, de soumission ou de prépondérance. L'ensemble de ces éléments nous renseignent sur l'équilibre ou plus exactement les équilibres institutionnels fondés ou apparents dans la constitution algérienne de 1996.

A l'inverse les conditions d'exercice de leurs compétences, qui peuvent être liées à l'environnement socio-historique, politico-économique ou même à la pratique constitutionnelle, peuvent mettre à mal la stabilité de ces équilibres supposés existants voire les détruire. Un ensemble de facteurs concourent au fonctionnement du système politique et participent à l'institutionnalisation de pratiques constitutionnelles qui conditionnent la nature du régime politique.

Dans le cas du système politique algérien, les facteurs socio-historiques qui favorisent l'institutionnalisation d'un Président-Calife ou Emir de part l'ascendance culturelle islamique. Et suppose l'indéfectibilité voire la sacralité de celui-ci, Les facteurs économique-politiques qui ne démentent pas cette réalité mais la confortent, favorisent l'institutionnalisation d'un Président-Monarque hérité de la tradition bonapartiste et véhiculé par les institutions coloniales. Celles qui ont la préférence du plébiscite et qui écartent le Parlement comme organe représentatif du peuple. Celles-ci ne laissent aucune chance à l'émergence d'un pouvoir parlementaire, faisant opposition ou s'équilibrant avec le pouvoir du Président dans un système politique qui ressemble à une République monarchique.

ملخص :

كل النصوص التنظيمية للسلطتين التنفيذية والتشريعية تبرر استقلاليتها العضوية وكل العلاقات الوظيفية (علاقات الاختصاص أو علاقات النفوذ القائمة بينها) تفسر طبيعة التعاون القائم بين السلطتين ودرجة التبعية والخضوع أو الغلبة الناتجة عنه. ومجموع هذه العناصر تعرف بالتوازن أو التوازنات المؤسسة أو الظاهرة في دستور 1996.

وعلى العكس من ذلك فإن الظروف التاريخية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية وكذلك الممارسات السلطوية التي تنتج تطبيقا معيناً تكون سبباً لاختلال التوازنات أو للقضاء عليها تماماً. عدة عوامل تساهم في تفاعل سلطة الدولة كنظام سياسي وتشارك في تأسيس الممارسات الدستورية التي تعرف بطبيعة النظام السياسي وتوجهه.

وبالنسبة لواقع النظام السياسي الجزائري فإن العوامل الاجتماعية التاريخية ترشح تأسيس رئاسة الخليفة أو الأمير بسبب الميراث الحضاري الإسلامي وتبرر قوامه بل قداسة هذه المؤسسة. وأن العوامل الاقتصادية السياسية لا تعارض هذا التوجه وهذه الحقيقة بل تدعمها وتبرر ما يقاربها أي رئاسة السلطان أو الملك الموروثة عن التقليد البونابرتي التي تسربت إلينا بواسطة الموروث الإستعماري في ممارسة السلطة والتي تفضل الاستفتاء (الموجه) عن البرلمانات الممثلة للشعب. وبهذه المؤسسات أو من خلالها يصبح قيام سلطة البرلمان كسلطة منافسة ومعارضة لسلطة رئيس الجمهورية في حكم العدم في ظل نظام سياسي يشبه الجمهورية الملكية.