

جامعة مولود معمري - تيزي وزو -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في
الجزائر 2016/1996

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص: «سياسات عامة وإدارة محلية»

إشراف الأستاذة:

أ/ غارو حسية

إعداد الطالبتين:

زرزور فازية

فلاح سميرة

لجنة المناقشة:

أ/ حمداني لونس..... رئيسا

أ/ غارو حسية..... مشرفا و مقورا

أ/ حاكم فضيلة..... ممتحنا

السنة الجامعية:

2015-2016/1436-1437/2965-2966

شكر و عرفان

لا يسعنا وقد تم إنجازنا هذه المذكرة إلا أن نتوجه ابتداءً بالحمد
والشكر لله عز وجل على توفيقه وعونه في مختلف مراحل دراستنا.
كما ننتهز الفرصة لنقدم بالشكر الجزيل للأستاذة المشرفة « غارو حسية »

على جهودها المتميزة في

الإشراف على هذه المذكرة.

كما لا ننسى تقديم الشكر والعرفان لأعضاء لجنة المناقشة الأستاذ :

"حمداني لونس" ، والأستاذة "حاجم فضيلة".

كذلك نتقدم بالشكر والتقدير إلى كل الأساتذة الذين ساهموا في

توجيهنا

وبإثراء معلوماتنا كل باسمه.

وبإلى كل من ساعدنا ولو بكلمة طيبة من بعيد أو من قريب.

غاية و سيرة

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذه إلى أعز وأغلى الناس على قلبي ، أمي العزيزة التي
ظلت ترفع يديها إلى السماء داعية بلوغ لحظة نجاحي هذه أطال الله في عمرها.
إلى من أحمل لقبه بكل فخر واعتزاز أبي العزيز الذي ساندني ماديا ومعنويا
منذ صغري إلى اليوم أطال الله في عمره.

إلى جميع إخوتي وأخواتي كل باسمه.

إلى الزميلة والأخت الرائعة «سميرة» التي شاركتني وساندتني في إنجاز هذا
العمل المتواضع ،

دون أن أنسى والديها الكريمين أطال الله في عمرهما خاصة أمها التي كانت
لي بمثابة أم ثانية ، أتقدم باحتراماتي وتشكراتي لها على ماقامت به اتجاهي
رغم أوضاعها الصحية ، أتمنى لها الشفاء العاجل بإنشاء الله.

إلى أعز صديقاتي اللواتي قضيت معهن أحلى أيام دراستي الجامعية : وسيلة ،
جميلة ، تنهينان.

إلى كل الزملاء و الزميلات

خاتمة

الإهداء

إلى التي حملتني وهنا على وهن و سقتني من نبع حنانها و عطفها الفيض
إلى من كان دماؤها و رضاها عني سر نجاحي أمي الغالية حفظها الله
إلى رمز الكفاح في الحياة، إلى الذي تعب من أجل تربيتي ،
إلى من غرس القيم و الأخلاق في قلبي ،إلى من أحمل لقبه بكل فخر و إعتزاز
أبي أطل الله في عمره
إلى إخوتي بلعيد،سفيان و أخواتي سلوى، سميلة ، جميلة و أزواجهن ،
محمد،قادر،عمر و الغالية ليلية
إلى من كان سندا لي و سر نجاحي في الحياة « فواز » دون أن أنسى
والدته الكريمة
إلى الزميلة الغالية فائزة نعم التربية و الأخلاق التي شاركتني في إعداد
المذكرة متقبلة كل ظروفي و إلى أسرتها المحترمة
إلى كل الصديقات :مليكة، مسيكة، صونية، سعاد، منال ، جميلة، وسيلة ،
تنهنان ،سامية ، ياسمين و رشيدة
إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

سميرة

مقدمة

مقدمة:

تعتبر السلطات العامة (التشريعية، التنفيذية و القضائية) أساس قيام الدولة، إذ تختص كل منها بمجموعة من الخصائص و الوظائف التي تميزها عن غيرها، بحيث تقوم السلطة التشريعية بتشريع القوانين ، أما السلطة التنفيذية بالتنفيذ ، في حين تقوم السلطة القضائية بالفصل في النزاعات و ذلك وفق أطر قانونية و استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر من أهم الأسس المعتمدة في تصنيف الأنظمة السياسية ، إذ ترجع جذوره إلى العديد من الفلاسفة و المفكرين أمثال أرسطو و أفلاطون ، إلا أن الفضل الأعظم يعود إلى الفيلسوف الفرنسي مونتيسكيو .

غير أن تبني هذا المبدأ و تطبيقه يختلف من دولة لأخرى، و هذا على حسب طبيعة نظام الحكم السائد، فالنظام البرلماني (بريطانيا) يمارس هذا المبدأ من ناحية الفصل المرن ما يعني وجود علاقة تعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية و الرقابة بينهما، أما النظام الرئاسي (الو.م.أ) فيقوم على وجود فصل جامد بين السلطتين بمعنى كل سلطة مستقلة عن الأخرى في ممارسة اختصاصاتها، كما هناك نظام مزج بين النظامين البرلماني و الرئاسي و هو نظام شبه رئاسي (فرنسا) و الذي أخذ ببعض خصائص كل منهما.

فالنظام السياسي الجزائري قد أخذ بالنظام الفرنسي ، و الذي اتخذ مبدأ الفصل بين الوظائف منذ الاستقلال ، إلا أنه لم يكن واضح المعالم في ظل الأحادية الحزبية ، ولكن في سنة 1989 وفي ظل التعددية السياسية و الحزبية بدأت الدراسات الأولى في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه بحلول الأزمة الأمنية في التسعينات و نتيجة للفراغ المؤسسي في تلك الفترة فقد كان ذلك عائقا في تطبيق هذا المبدأ ، إلا أنه عاد تكريس هذا الأخير في دستور 1996 ، بحيث طرأت عليه عدة مراجعات و تعديلات

خاصة فيما يخص السلطين التنفيذية و التشريعية.وكذا التعديل الدستوري لسنة 2008 و أخيرا دستور 2016 ، الذي أكد على ضرورة الفصل بين السلطات و الذي كرسه أكثر .
إلا أن كل هذه التعديلات التي مست الدستور كانت متمحورة حول السلطة التنفيذية (الحكومة وخاصة رئيس الجمهورية) على حساب السلطة التشريعية. و هذا ما سترتكز عليه دراستنا ، خاصة في الفترة الممتدة من سنة 1999 إلى سنة 2016 .

-أهمية الدراسة:

إن لكل دراسة أكاديمية أهميتها التي تدفع الباحث لكشف حقائقها ، ومحاولة التوصل إلى نتائج تجيب على تساؤلاته ، إذ يعتمد في بحثه على مجموعة أدوات البحث العلمي و مناهجه مع استخدامها بطريقة علمية موضوعية ، و عليه فإن أهمية الدراسة الراهنة تظهر من خلال الأهداف المرسومة التي تسعى لتحقيقها ، و بالتالي فإن أهميتها تكمن فيما يلي :

الكشف عن العلاقة القائمة ما بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في الجزائر و ذلك من خلال المهام التي منحها الدستور لكل منهما، بحيث لكل منهما آثار عديدة و مختلفة على الأخرى ، و التي تتراوح بين الإيجاب و السلب . و هذا ما سنحاول تأكيده أو نفيه في دراستنا.

- أهداف الدراسة:

لكل دراسة هدف أو غرض معين يجعلها ذات قيمة علمية و الهدف من الدراسة يفهم عادة على أنه السبب الذي من أجله قام الباحث بإعداد هذه الدراسة و البحث العلمي هو الذي يسعى إلى تحقيق أهداف عامة ذات قيمة و دلالة علمية ، و بالتالي تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف نذكر منها:

- التعريف بالسلطة التنفيذية و التشريعية كمؤسستين من مؤسسات الدولة في الأنظمة السياسية بشكل

عام و الكشف عن العلاقة القائمة بينهما .

- التعرف على واقع السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في الجزائر .
- الكشف عن طبيعة العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في الجزائر (توازن أم هيمنة ... إلخ) منذ فترة 2016/1999 .

- مبررات اختيار الموضوع:

إن عملية تحديد أو اختيار موضوع الدراسة عملية غير خاضعة لعامل الصدفة أو العفوية ، بل هي عملية قائمة على جملة من الأسباب و العوامل لذا تعددت الأسباب التي دفعتنا لدراسة موضوع هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الجزائر.و التي بدورها تنقسم إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

أ/ الأسباب الذاتية: تكمن رغبتنا الشخصية في دراسة هذا الموضوع إلى مزيد من التعرف على طبيعة الموضوع ، وكذا معرفة ما يدور داخل النظام السياسي الجزائري بمؤسساته الرسمية و بالأخص السلطتين التنفيذية و التشريعية .

ب/ الأسباب الموضوعية: من أهم الأسباب التي كانت كحافز لنا للخوض في الموضوع المذكور سابقا نجد:

- مدى أهمية السلطات العامة التي تعبر عن قمة التنظيم المؤسساتي ، وعلى رأسها السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية .
- التعرف على علاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية في الجزائر إثر التغييرات و الإصلاحات الدستورية (2016/1996).
- التعرف على واقع السلطتين في الجزائر بين الناحية القانونية من خلال ما جاءت به التعديلات الدستورية و مقارنتها بالإجراءات الواقعية .

- أدبيات الدراسة:

في حدود البحث و الاهتمام بالموضوع تبين أن الأهمية التي اكتسبها الموضوع جعلت منه محورا للعديد من الدراسات التي تناولت موضوع السلطة التنفيذية و التي قمنا بالاطلاع عليها و المقارنة بينها وبين دراستنا لنستخرج نقاط التشابه و الاختلاف بينها ، و من هذه الدراسات نذكر ما يلي:

• دراسة سعيد بو الشعير بعنوان : « النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - »⁽¹⁾ و توصل في آخر دراسته إلى أن السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 تميزت بمرحلتين : المرحلة الأولى تمثلت في تركيز السلطة في يد الحكومة و هذا قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 بتحويل رئيسها مجموعة من الصلاحيات متمثلة في إعداد و تنفيذ برنامج الحكومة ، أما المرحلة الثانية فجاءت بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أين تم استبدال تسمية رئيس الحكومة بالوزير الأول و الذي ألغيت بموجبه كل الصلاحيات المخولة له ، بحيث أصبح مجرد منسق و منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية .

• دراسة سعيد بو الشعير بعنوان : « النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية و المراقبة - »⁽²⁾ و في آخر المطاف توصل إلى أن التطورات التي عرفت الأنظمة السياسية و الإقتصادية و الاجتماعية أدى عجز البرلمان عن أداء عملها ، و بالتالي فتح المجال للسلطة التنفيذية لمواجهة الظروف المستجدة من خلال أجهزتها المتواجدة على المستوى المركزي و المحلي و سيطرتها أدى إلى ترجيح كفتها ، بحيث أصبحت تقود الأغلبية

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط. 3، 2013).

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية - (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط. 4، 2013).

البرلمانية التي تؤثر عليها بمختلف الوسائل من أجل إعتماد برنامجها السياسي و بذلك تراجعت سلطة البرلمان عمليا ثم كرس ذلك دستوريا .و بالتالي تقليص اختصاصات البرلمان ، مع استحواذ رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية بما فيها سلطات رئيس الحكومة .

• دراسة هاملي محمد بعنوان : « هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري »⁽¹⁾ و من أهم النتائج التي توصل إليها أنه بالرغم من تبني فكرة الفصل بين السلطات منذ دستور 1989 بعدما كانت الحقبة تعرف هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات ، إلى أنه و بصدور دستور 1996 زادت صلاحيات السلطة التنفيذية على نحو كبير - ممثلة في شخص رئيس الجمهورية- مع الحد من السلطات الرقابية التي يحوزها البرلمان اتجاه الحكومة

و بالتالي بالرغم من وجود الفصل بين السلطات منذ سنوات عدة إلا أن الكفة راجحة لفائدة السلطة التنفيذية ، و لضمان القدر الكافي من الكبح المتبادل بين السلطتين التنفيذية و التشريعية لابد من تصور حلول كفيلة بإعادة التوازن المنشود بين هاتين السلطتين و السير قدما نحو تبني نظام برلماني لابد من تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية بسحب سلطته في التشريع بأوامر ، أو على الأقل منح البرلمان سلطة مناقشة و تعديل مضامينها .

• دراسة أومايوف محمد بعنوان: «عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري»⁽²⁾ و من أهم النتائج التي توصل إليها أن رئيس الجمهورية بقي يحتل أسمى المراكز من بين كل المؤسسات السياسية للدولة في النظام السياسي الجزائري كون المبادئ المستمدة من النظامين البرلماني و الرئاسي تذهب كلها

¹ - محمد هاملي ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري و الفرنسي (الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة ، ب.ط ، 2014) .

² - محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه غير منشورة (جامعة مولود معمري- تيزي وزو: كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013).

في اتجاه واحد هو تقوية رئيس الجمهورية وإضعاف باقي المؤسسات الدستورية الأخرى لا سيما البرلمان فهي تبقى تابعة له تبعية عضوية و وظيفية و ذلك للصلاحيات التي منحها الدستور للسلطة التنفيذية والتي جعلتها تواجه البرلمان بل تهيمن على الميدان التشريعي عن طريق مشاريع القوانين، الأوامر التشريعية، و المراسيم الرئاسية.

• دراسة رداة نور الدين بعنوان: «التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996»⁽¹⁾ و توصل في آخر المطاف إلى أن ترجيح كفة السلطة التنفيذية أدى إلى تحكمها في العمل التشريعي نظرا للامتيازات التي منحتها إياها النصوص الدستورية و القانونية، بحيث أن دستور 1996 منح السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية امتياز آخر للتدخل في العمل التشريعي ، فالتشريع بالأوامر أعطى رئيس الجمهورية مكانة في النظام السياسي الجزائري و بالتالي هيمنته المطلقة عضويا و وظيفيا على السلطة التشريعية .

• دراسة بركات أحمد بعنوان: «الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري»⁽²⁾ و من أهم النتائج التي توصل إليها هي أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري الذي يقتضي إقامة اتصال و تعاون بين السلطات في إعداد القوانين مع ضرورة وجود تساوي بينهم ، لم يعمل على ذلك و إنما جعل هذا المبدأ وسيلة لتقوية السلطة التنفيذية و إضعاف السلطة التشريعية .

¹ - نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة قسنطينة : كلية الحقوق، 2012).

² - احمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة أبو بكر بلطمان: كلية الحقوق، 2008/2007).

أما دراستنا فتقريبا تصب في نفس مواضيع الدراسات السابقة ، إلا أن الخلاف يكمن في دراسة الجانب القانوني و مقارنة الواقع الفعلي و العملي ، مع إبراز طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر وبالتحديد في الفترة الممتدة ما بين 1999/2016 (مجال دراستنا) وذلك بإجراء إحصائيات في مجال التشريع والرقابة البرلمانية ، على عكس الدراسات السابقة التي كانت ماقبل 1999 مع تقديم تقييم لها دون إعطاء إحصائيات تبين ذلك .

- الإشكالية:

على ضوء ما سبق و لمعالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

• إلى أي مدى ساهم دستور 1996 و دستور 2016 في تعزيز مكانة السلطة التنفيذية على حساب

السلطة التشريعية الجزائر ؟

التساؤلات الفرعية:

تتدرج ضمن هذه الإشكالية تساؤلات فرعية عديدة، تتمثل فيما يلي:

- فيما تتمثل ماهية السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية ؟ و ما واقعهما في الأنظمة السياسية (برلماني،

رئاسي، شبه رئاسي و مجلسي) ؟

- ما المكانة التي تحتلها السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجزائر، و ما هي العلاقة القائمة بينهما ؟

- كيف ساهم دستور الجزائر (1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016) في تأثيره على الواقع العملي و

القانوني للسلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في الجزائر ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية لا بد علينا الاستعانة بالفرضيات التالية:

- الفرضية الرئيسية:

- عدم التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في الجزائر أدى لهيمنة الأولى على الأخيرة .

- الفرضيات الفرعية:

- تعدد الأنظمة السياسية أدى إلى اختلاف خصائص السلطتين التنفيذية و التشريعية و العلاقة القائمة بينهما .
- كلما ضعف أداء السلطة التشريعية ، كلما أدى ذلك إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية.
- تعدد التعديلات الدستورية منذ 1996 أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

- حدود المشكلة:

أ/ الإطار الزمني:

في هذه الدراسة تم التركيز على الفترة (2016/1999) لأنها المرحلة التي عرفت فيها الجزائر استمرارية عهدة رئيس جمهورية واحد وهو السيد عبد العزيز بوتفليقة و بالتالي البحث أكثر من معرفة مدى تعزيز مكانة و قوة السلطة التنفيذية و بالأخص رئيس الجمهورية أخذا بعين الاعتبار التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 كونه آخر تعديل دستوري في الجزائر .

ب/ الإطار المكاني:

تمت دراسة موضوع هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الجزائر و ذلك من خلال الدراسة و الإطلاع على واقع السلطتين استنادا لدستوري 1996 و 2016 .

- منهجية الدراسة:

أ/ المناهج:

تم الاعتماد في بحثنا هذا على المناهج التالية:

- المنهج الوصفي:⁽¹⁾

و هو تلك الطريقة العلمية المنظمة التي يعتمد عليها الباحث في دراسته لظاهرة اجتماعية أو سياسية معينة وفق خطوات بحث معينة يتم بواسطتها تجميع البيانات و المعلومات الضرورية بشأن الظاهرة و تنظيمها و تحليلها من أجل الوصول إلى أسبابها و مسبباتها و العوامل التي تتحكم فيها و بالتالي استخلاص نتائج يمكن تعميمها مستقبلا، و لقد تم استخدام هذا المنهج بغرض وصف أسلوب السلطتين التنفيذية و التشريعية ثم وصف العلاقة القائمة بينهما في النظام السياسي الجزائري من خلال التطرق لتعريفها و أجهزتها و الوظائف المخولة لها دستوريا .

- المنهج المقارن :

يعرف جون ستيوارت ميل المقارنة بأنها : « دراسة ظواهر متشابهة أو متناظرة في مجتمعات مختلفة ، أو هي التحليل المنظم للاختلافات في موضوع أو أكثر عبر مجتمعين أو أكثر »⁽²⁾ . كما يعرف المنهج المقارن بأنه تلك الخطوات التي يتبعها الباحث في مقارنته للظواهر محل البحث و الدراسة قصد معرفة

¹ - عمار الطيب كشرود ، البحث العلمي و مناهجه في العلوم الاجتماعية و السلوكية (عمان: دار المناهج للنشر و التوزيع، ط.1، 2007)، ص.227.

² - محمد شلبي ، المنهجية في التحليل السياسي (الجزائر :- د. م. ط- ، ب. ط ، 1997)، ص . 70 .

العناصر التي تتحكم في أوجه التشابه و الاختلاف في تلك الظواهر ، و يستهدف المنهج المقارن التفسير العلمي عبر كشفه للعلاقات بين الظواهر (1) .

إذ عرفت الجزائر منذ الاستقلال تحولات و تطورات عديدة ، حيث شهدت عدة دساتير منذ تلك الفترة ليومنا هذا (2016) ، و لقد تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج المقارن والذي يمكننا من الاطلاع على ما جاءت به الدساتير الجزائرية (2016/1996) فيما يخص السلطتين التنفيذية و التشريعية ، و بالتالي عقد نوع من المقارنة بينها من خلال التطرق لأجهزة و صلاحيات كل منهما بهدف الكشف عن أوجه التشابه و الاختلاف بينهما في إطار دستور 1996 و 2016.

ب/ الاقتربات:

أما عن الاقتراب فقد اعتمدنا اقترايين متمثلين فيما يلي:

- الاقتراب القانوني(2):

والذي يمكننا من الرجوع إلى النصوص القانونية و الدستورية المتعلقة بالفواعل السياسية و بالأخص السلطة التنفيذية والتشريعية ، و المحددة لدور كل منهما و وظائفها ، و ذلك بهدف التعرف على مدى تطابق النظري مع التطبيقي ، كما يمكننا من التعرف على مدى تأثير السلطة التنفيذية على التشريعية بتدخل رئيس الجمهورية في العمل التشريعي .

²- سليم قيرع ، مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في الجزائر منذ 1989/2009 ، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر : كلية العلوم السياسية و الإعلام ، 2010) ، ص 10 .

³- عزيزة ضميري ، الفواعل السياسية و دورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة باتنة : كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2007/2008) ، ص. 4 .

- الاقتراب المؤسسي: (1)

لقد تم الاعتماد في هذه الدراسة على الاقتراب المؤسسي باعتبار السلطتين التنفيذية و التشريعية كمؤسستين من المؤسسات الرسمية ، و يكمن الهدف من ذلك في معرفة أجهزتهما و تنظيمهما الداخلي و التعرف على مدى فاعلية وتأثير إحدهما على الأخرى .

-الاقتراب الاتصالي:

يرى كارل دويتش أن العملية الاتصالية هي عملية تطويرية و تراكمية يتم على أساسها الحكم على العملية السياسية إن كانت ايجابية أم سلبية⁽²⁾. و لقد تم توظيفه بهدف الكشف عن طبيعة العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في الجزائر إن كانت ايجابية أو سلبية، و ذلك من خلال الوظائف و الاختصاصات المشتركة و المتداخلة فيما بينهما، و أثر كل سلطة على الأخرى بصفة خاصة و على النظام السياسي الجزائري بصفة عامة .

- تقسيم الدراسة:

من خلال ما سبق و بهدف بلوغ غايات و مقاصد الدراسة ارتأينا تقسيمها و تقديمها ضمن خطة تتضمن ثلاثة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: خصصناه للإطار النظري و المفاهيمي للدراسة ، و القائم على ثلاثة مباحث .حيث تناولنا في المبحث الأول تنظيم السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية من مفهوم ، خصائص و وظائف ، و في المبحث الثاني تناولنا السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية أما في المبحث الثالث فخصصناه لدراسة العلاقة بين هاتين السلطتين و أخيرا ختمنا الفصل بخلاصة و استنتاجات .

¹- المكان نفسه.

²- عبد الغفار رشاد القصبي،مناهج البحث في علم السياسة (القاهرة: مكتبة الآداب، ب. ط ، 2004)،ص.172.

أما **الفصل الثاني**: فقد خصصناه لدراسة واقع السلطتين التنفيذية و التشريعية في الجزائر و الذي قسمناه إلى ثلاثة مباحث ، حيث تناولنا في البحث الأول السلطة التنفيذية بما فيها من أجهزة و هياكل ، و في المبحث الثاني تناولنا السلطة التشريعية ، و أما المبحث الثالث فيتضمن العلاقة القائمة بين كل من السلطتين في إطار دستوري 1996 و 2016 .

أما فيما يخص **الفصل الثالث**: فقد خصصناه لتقييم العلاقة القائمة بين السلطة التنفيذية و التشريعية في الجزائر (الهيمنة) ، و الذي قسمناه إلى مبحثين ، بحيث يتضمن المبحث الأول ضعف العمل التشريعي للبرلمان ، أما المبحث الثاني فيتضمن ضعف العمل الرقابي للبرلمان .

أما عن **الخاتمة** فهي عبارة عن حوصلة لأهم ما ورد في الدراسة و الإجابة عن الإشكالية كما تحققنا من صدق الفرضية الرئيسية و كذا الفرضيات الفرعية .

الفصل الأول

الإطار النظري و المفاهيمي للدراسة

يعتبر موضوع السلطات الرسمية (التشريعية، التنفيذية ، القضائية) من أهم المواضيع التي تناولها العديد من المفكرين و المحللين السياسيين منذ القدم، لأنها من الأسس التي تقوم عليها الدول والحكومات لكن من جانب الوظائف و الاختصاصات نجدها تختلف باختلاف الأنظمة السياسية (برلماني، رئاسي، شبه رئاسي و مجلسي)، و هذا استنادا لفكرة مبدأ الفصل بين السلطات التي جاء بها مونتيسكيو^(*) الذي كان له الفضل في إبراز أساس العلاقة بينها ، بحيث يقوم على اتجاهين و هما : إما تحقيق التوازن وفقا للنظام الرئاسي الذي يقوم على الاستقلال العضوي لكل من السلطتين التشريعية و التنفيذية ، وهو توازن ثابت و جامد كونه يتوقف على حدود الاعتراف بالمساواة للسلطتين في درجة الاستقلال العضوي . على عكس النظام البرلماني القائم على مبدأ التعاون و تحقيق التوازن على أساس التخصص الوظيفي، على خلاف النظرة الأولى فهو توازن حركي و إيجابي ، بحيث يتحقق من خلال وسائل التأثير الموضوعة تحت تصرف كل سلطة ، من أجل ترجيح كفة الميزان أحيانا و حماية حدود الاختصاص أحيانا أخرى و حتى لإضعاف فعالية و تأثير الطرف المقابل ، ولإبراز العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية سنتناول في هذا الفصل ماهية السلطتين التنفيذية و التشريعية و العلاقة القائمة بينهما، و ذلك من خلال ثلاث مباحث و هي :

- **المبحث الأول :** تنظيم السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية (برلماني، رئاسي، شبه رئاسي، مجلسي) .

- **المبحث الثاني :** تنظيم السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية (برلماني، رئاسي، شبه رئاسي، مجلسي) .

- **المبحث الثالث :** العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية .

^{*} - فيلسوف فرنسي، ولد في بوردو bourdeaux عام 1689م ، توفي في باريس paris عام 1755م . من أشهر مؤلفاته : الرسائل الفارسية Lettres persanes، نظرات في أسباب عظمة الرومان و سقوطهم considérations sur les causes de la grandeur des romains ، و مؤلفه الخالد روح القوانين l'Esprit des lois، راجع : مونتيسكيو، روح الشرائع (القاهرة: مؤسسة هنداوي للتعليم و الثقافة ، ب.ط ، 2012)، ص. 32 .

المبحث الأول:

تنظيم السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية

تعتبر السلطة التنفيذية موضوع صعب، وضعت موضع جدل بين الفلاسفة و المفكرين في كل زمان و مكان، حيث يختلف وضعها من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي المطبق. فهناك أنظمة تعتمد على ازدواجية السلطة التنفيذية أين يتم توزيع الصلاحيات بين رئيس الدولة سواء كان ملكا أو رئيس جمهورية و بين رئيس الحكومة (البرلماني)، و أخرى تعتمد على مبدأ وحدويتها و التي لا تعرف فكرة التمييز بين منصب رئيس الدولة و رئيس الحكومة (كالنظام الرئاسي)، في حين أن هناك أنظمة أخرى تدعى بالأنظمة المختلطة بحيث تجمع بين خصائص كل من النظامين الرئاسي و البرلماني ، إلى جانب وجود أنظمة أخرى كالنظام المجلسي.

و بالتالي فإن دراستنا للسلطة التنفيذية ستشمل مجموعة من المحاور كوننا بحاجة عن التعرف عن ماهيتها، و مكانتها في الأنظمة السياسية المختلفة (برلماني، رئاسي، شبه رئاسي، و مجلسي). و هذا ما سوف نتطرق إليه ضمن هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

_المطلب الأول: ماهية السلطة التنفيذية.

_المطلب الثاني: السلطة التنفيذية في النظام البرلماني.

_المطلب الثالث: السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي.

_المطلب الرابع: السلطة التنفيذية في النظام شبه رئاسي.

_المطلب الخامس: السلطة التنفيذية في النظام المجلسي (حكومة الجمعية).

المطلب الأول:

ماهية السلطة التنفيذية

1- تعريف السلطة التنفيذية :

لنتناول السلطة التنفيذية لابد من التطرق أولا إلى مفهوم مصطلح السلطة ، و التنفيذية ، و أخيرا السلطة التنفيذية .

أ- السلطة :

لغة: تعني القوة و القهر و السيطرة ومنها التسلط على شيء ، أي التحكم فيه. و السلطان أي قوة الشيء و الحجة و البرهان و هو لا يجمع ،عكس السلطان الذي يعني الوالي و الأمير و جمعه سلاطين و منها التسليط و يعني التغليب و إطلاق القهر و القدرة⁽¹⁾.

اصطلاحا: القوة أو القدرة التي يمارسها شخص على آخر للحصول على أمر معين، هذه المعاني أشار إليها **جان مينو J.Meynaud** حينما بين أن السلطة هي ممارسة نشاط ما على سلوك الإنسان.أي القدرة على التأثير في ذلك السلوك و توجيهه نحو الأهداف و الغايات التي يحددها من له القدرة على فرض إرادته.

فالسلطة هي المرجع الأعلى المسلم به ، النفوذ أو الهيئة السياسية القادرة علي فرض إرادتها على الإرادات الأخرى ، بحيث تعترف لها الهيئات الأخرى بالقيادة و الفصل بقدراتها و بحقها في المحاكمة و إنزال العقوبات و بكل ما يضيف عليها الشرعية و يوجب الاحترام لاعتبارها و الالتزام بقراراتها⁽²⁾.

ب- التنفيذية : تعني الأمر المقضي أو المحكوم فيه المتعلق بحقوق الأشخاص ، و تعتقد الملك إمكانية إعلان الحرب و إبرام معاهدات السلم ، و تعيين و اعتماد السفراء و السهر على استيعاب الأمن العام و تقدير الغزو الخارجي و مواجهة اجتياح العدو⁽³⁾.

بمعنى سلطة التنفيذ للدولة التي انتهى بها المطاف إلى ما تعرف وفقا للمصطلح الغربي التقليدي بالسلطة التنفيذية .

¹ - المعجم السياسي ، وضاح زيتون (عمان: دار أسامة للنشر و التوزيع و دار المشرق الثقافي ، ط.1، 2006)، ص.212.

² - معجم علم السياسة و المؤسسات السياسية ، غي هرمية و آخرون .ترجمة هيثم الممع (بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، ب.ط ، 2005)، «مادة علم السياسة»، ص. 253 .

³ - عبد الله بوقفة ، السلطة بين التعسف و القيد (الجزائر: دار الهدى للطباعة و النشر ، ب.ط ، 2005) ، ص . 12 .

ج - السلطة التنفيذية : هي « ذلك النوع من السلطات التي تختص في الأساس بوظيفة التنفيذ و تحقيق أهداف السياسة العامة ، و لا يقتصر دورها فقط في تحقيق أهدافها إنما يتعدى ذلك إلى المشاركة في عمل تشكيلها و رسمها »⁽¹⁾.

كما يمكن تعريفها على أنها :«السلطة العامة الثانية ، يتمثل اختصاصها في العمل على وضع التشريعات و السياسات العامة التي تحظى بموافقة و تصديق السلطة التشريعية موضع التنفيذ العملي»⁽²⁾.

كما أنها:« السلطة التي تضم الموظفين القائمين على تنفيذ القوانين ابتداء من رئيس السلطة التنفيذية الأعلى إلى أصغر موظفيها . و على هذا الأساس تشمل على جميع القائمين بالأعمال العامة عدا السلطتين التشريعية و القضائية »⁽³⁾.

و من مجمل التعاريف السابقة التي تطرقنا إليها يمكن أن نستخلص أن :

السلطة التنفيذية هي السلطة السياسية الثانية المنبثقة من سلطات الدولة ، فهي سلطة رسمية تختص بتنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية و ذلك في إطار القانون ، و تتمثل في رئيس الدولة و الحكومة و الطاقم الوزاري . فهي السلطة التي تختص بترجمة القوانين من قرارات تشريعية إلى واقع عملي مادي ملموس .

2- نشأة السلطة التنفيذية:

إن أول من تلفظ بهذا المعنى هو الفيلسوف الإغريقي «أرسطو» ثم تلاه «جون لوك» بتقديم البراهين العقلية، لكن الفضل الأعظم يعود إلى «مونتسكيو»، الذي كانت له امتيازات و ميول دفعته إلى منح مدلول خاص لهذه العبارة ، فتحليله كان الأساس في فهم مبدأ الفصل بين السلطات و الطي استطاع به أن يفصل بين السلطات الثلاث للدولة.

بحيث اتضح مفهوم السلطة التنفيذية في كتابات مونتسكيو بمحاولته إعطاء شرح ومضمون للاختصاص التنفيذي باعتبارها هيئة سياسية تتولى تنفيذ ثلاثة إجراءات حددها كالتالي :

¹ - محمد بهرام المشاعلي ، موسوعة المصطلحات السياسية و الاقتصادية (القاهرة : دار الأحمدي للنشر ، ب.ط ، 2007) ، ص . 83 .

² - محمد نصر مهنا ، تطور النظريات و المذاهب السياسية (القاهرة : دار الفجر للنشر و التوزيع ، ب.ط ، 2006) ، ص . 121 .

³ - محمد نجيب سحر ، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية (مصر : دار الكتب القانونية ، ب.ط ، 2011) ، ص . 22 .

أولاً: ممارسة الاختصاص الدولي ، أي العلاقات الخارجية و هذا فيما يخص إعلان الحرب أو عقد السلام و تعيين السفراء.

ثانياً: ضمان الأمن من اختصاص الشرطة و الحرص على استقرار الأمن و صيانة النظام العام للدولة.

ثالثاً: التنبيه إلى الغزو و هو من اختصاص العسكري لحماية الدولة من الاجتياح الخارجي⁽¹⁾.

و لتطور الهيئة التنفيذية وجهتين بين العصر القديم و الحديث (الجديد) و التي يمكن وصفها بملاحظتين هما :

« الهيمنة البرلمانية : بحيث اعتمد هذا المبدأ و بلغ ذروته في القرن السابع عشر (17) فانحصر دور السلطة التنفيذية في التنفيذ لصالح الإدارة العامة التي تفصح عنها المجالس المنتخبة مباشرة عن الشعوب . فأصبح بكل بساطة صاحب السيادة و مصدر السلطة و بات الملك يسود و لا يحكم . فلقد صارت الحكومة مسؤولة سياسياً أمام المجلس المنبثق عن الشعب بواسطة الاقتراع العام المباشر . و ما يؤكد ذلك أن رؤساء الدول في بداية القرن العشرين (20) مارسوا الوظيفة التنفيذية لأن المجالس المنتخبة لعبت الدور المهيمن على الحياة السياسية .

« السيطرة التنفيذية (العهد الجديد) : ضاقت البرجوازية الأوروبية ذرعاً بالهيمنة البرلمانية فبدت لها سيطرة الهيئة التنفيذية أمراً ضرورياً . و بسبب الحروب التي أوجدت نفسها فيها، جعلتها تواجه الوضع العالمي ، لأن أعمال البرلمان تتميز بالبطء⁽²⁾ .

كما نجد للوظيفة التنفيذية مدلولين هما :

*المدلول المادي : و يدل على تأثر المفهوم بالتطور السريع الذي وضع تحت تصرفات واسعة من الوظائف ، إذ نجدها في العصر الحديث تجاوزت بكثير الصلاحيات المرسومة⁽³⁾.

هذا ما يفسر لنا أن الوظيفة التنفيذية من هذا المنظور باتت السلطة مهيمنة في ظل الدول الحديثة ، فلا يجب الاعتقاد أن مدلولها ينحصر في تنفيذ بعض الوظائف العادية بحكم تسميتها إنما يتضمن

¹ - عبد الله بوقفة ، السلطة بين التعسف و القيد ، مرجع سابق ، ص . 8 .

² - صبرينة شايب ، دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة ، مذكرة ماستر غير منشورة (جامعة الجزائر 3: كلية الحقوق و الإعلام ، 2011/2012) ، ص . 49 .

³ - عبد الله بوقفة ، السلطة بين التعسف و القيد ، مرجع سابق ، ص . 26 .

الاختصاص الإداري ، أي تعيين الموظفين ، كما يشمل السلطة الحكومية التي من خلالها تظهر الخطوط العريضة للسياسة .

* المدلول العضوي : يستخدم للإشارة إلى مؤسسات و هيئات أو إلى حالة السلطوية التي ترافق ما يقام به من أعمال في إطار هذه المؤسسات ، فهذا المدلول يوحي إلى المؤسسة التي يعهد لها الدستور بممارسة الوظائف التنفيذية (1).

3- وظائف السلطة التنفيذية :

بالنظر لاختلاف طبيعة الأنظمة السياسية بين الدول و على الرغم من كون رئيس الهيئة التنفيذية ملكا كان أو رئيسا للجمهورية أو رئيسا للوزراء أو قائدا عسكريا أو أميرا ، إلا أن ذلك لا يؤثر في تحديد بعض المهام و الوظائف التي تعتبر من ضمن مسؤوليات الهيئة التنفيذية و بالتالي يمكن إدراج وظائفها فيما يلي :

أ/ تنفيذ القوانين و فرض النظام :

تتولى الهيئة التنفيذية تنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية (البرلمان) ، فتكون مسؤولة أمام تحديد التفاصيل الكاملة لبرنامج العمل التنفيذي مع تحديد الأولويات في خطط و برامج و سياسات (2).

ب/ إدارة الشؤون العسكرية (الحربية):

بالرغم من تمتع المؤسسات العسكرية باستقلالية واسعة تميزها عن سائر أجهزة السلطة التنفيذية ، إلا أنها تبقى خاضعة لسلطة رئيس الدولة الذي يكون القائد الأعلى للقوات المسلحة و هو متخذ القرارات الحاسمة . لكنه يتطلب عليه أحيانا موافقة السلطة التشريعية ، مثلا في حالة إعلان الحرب أو إنهاؤها على الدول أو تعيين القادة العسكريين (3).

ج/ إدارة الشؤون الخارجية (سياسية):

تتعلق بعلاقات الدولة الخارجية (4)، فرئيس الدولة ووزير الخارجية هما اللذان يمثلان الدولة في الخارج

¹ - صبرينة شايب ، مرجع سابق ، ص . 52 .

² - نظام بركات ، عثمان الرواف، محمد الحلوة ، مبادئ علم السياسة (الرياض : مكتب العبيكل ، ط . 2 ، 2001) ، ص . 213 .

³ - صايل زكي الخطايبية ، مدخل إلى علم السياسة (عمان : دار وائل للنشر و التوزيع ، ب.ط ، 2010) ، ص . 151 .

⁴ - محمد نجيب سحر ، مرجع سابق ، ص . 24 .

. بحيث يقوم رئيس الدولة بتعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية في الخارج بحيث يقبل بالمقابل أوراق اعتماد رؤساء بعثات الدول الأخرى. وهو متخذ القرارات الحاسمة في كل الشؤون الخارجية مع تدخل الهيئة التشريعية في بعض الشؤون الخارجية⁽¹⁾، لاسيما عند عقد المعاهدات .

د/ مهام الإدارة العامة (الإدارية) :

تعد الإدارة العامة تابعة لأجهزة السلطة التنفيذية فهي مسؤولة عن تنفيذ القانون و فرض النظام و الإشراف على إدارة برامج الدولة و إعداد الميزانية . فهي تقوم بتسيير الأعمال الإدارية للدولة و الإشراف على الإدارة التي تقوم بتنفيذ البرامج الحكومية و توصيل الخدمات عامة للشعب⁽²⁾ .

و من خلال تطرقنا لمفهوم السلطة التنفيذية ووظائفها يتضح أن مكانتها تختلف من دولة لأخرى و من نظام لآخر و هذا ما سنتطرق إليه في المطلب الموالي :

المطلب الثاني :

السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

1- مفهوم النظام البرلماني :

يعتبر النظام البرلماني من أكثر الأنظمة السياسية انتشارا ، و لم يكن نتاج تفكير سياسي إنما وليد التطور السياسي لبريطانيا. وقد عملت الأحداث التاريخية على تصميم و تحديد ملامحه التاريخية إذ يعرف على أنه :

« ذلك النظام القائم على أساس التوازن و التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية دون ترجيح لإحدهما على الأخرى ، و يتحقق هذا التعاون من خلال وجود وسائل للتأثير المتبادل بينهما »⁽³⁾. كما يعتبر أيضا على أنه :

¹ - محمد نصر مهنا ، علم السياسة بين الأصالة و المعاصرة (الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث ، ب.ط ، 2006) ، ص . 179 .

² - صايل زكي الخطايبية ، مرجع سابق ، ص . 154 .

³ - الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة (ب.م.ن: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط . 7 ، 2011) ، ص . 193 .

« نظام الفصل المرن بين السلطات حيث تتعاون السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية بواسطة حكومة مسئولة أمام البرلمان »⁽¹⁾ .

و بمعنى آخر:

« هو النظام الذي يقوم على أساس التوازن و التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية أي بمعنى أن يكون هناك تعاون حقيقي بينهما و ليس الفصل الشديد بينهما ، و ذلك لإمكانية تقرير الرقابة المتبادلة بينهما مع تحقيق التعاون و التوازن في القوة و الاختصاصات »⁽²⁾.

و يرتبط النظام البرلماني بشكل واضح بالمجتمع الإنجليزي ، حيث يتميز بخصائص جعلته برلمانياً، و تعود في الأصل إلى المبادئ التي أقرها جون لوك و مونتيسكيو و القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات . بمعنى توزيع السلطة على هيئات مختلفة على أساس التوازن و التعاون بين السلطتين⁽³⁾. و منه فإن النظام البرلماني يعمل على تساوي كل سلطة مع الأخرى من الناحية القانونية دون أي تبعية أو سيطرة لإحدهما على الأخرى مع وجود علاقة متبادلة بينهما ، و قد عرف النظام البرلماني ثلاث مراحل أساسية هي :

أ/ الملكية المقيدة : هي تطور للملكية المطلقة ، تميزت بسيطرة الملك على السلطة و بجانبه الطبقة الأرستقراطية ، في حين أن البرجوازية لم لها دور يذكر . وأن القوانين تجد مصدرها في الحق الإلهي ، و تأخذ شكل المواثيق ، و تقوم الفكرة الأولى لهذا النظام في الدور الذي لعبه البرلمان في المجال المالي .
ب/ الازدواجية البرلمانية : و تبرز مظاهر هذه الازدواجية في ظهور البرجوازية كطبقة لها قوتها و استقلالها ، و تمكنت من إدخال فكرة الليبرالية ضمن النصوص القانونية ، و كذلك السيادة الشعبية ، و أصبح الملك لا يملك تلك الصفة من الإله التي كان يتميز بها في الملكية المقيدة (صفة الملك لا يخطئ) ، و تميزت هذه المرحلة من الناحية التنظيمية للسلطات بمبدأ عزل الوزراء بواسطة المجلسين (مجلس اللوردات ، و مجلس العموم) ، و في مقابل ذلك يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان .

ج/ الديمقراطية البرلمانية : تميزت بظهور الأحزاب و تأثير السيادة الشعبية مما دعم مبدأ الاقتراع العام ، كما ساد فيها تقليص اختصاصات الملك بكونه لا يحكم، و كذا تجميع السلطة التنفيذية الفعلية في

¹ - فتاح شباح ، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة باتنة : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2006/2007) ، ص . 27 .

² - الخطيب نعمان ، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري (عمان : دار الثقافة للنشر و التوزيع ، ب.ط ، 2010) ، ص . 375 .

³ - عمر فرحاتي ، دور السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية العربية ، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة بسكرة : كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية ، 2002/2003) ، ص . 59 .

يد الحكومة و تقلصت سلطات المجلس الأعلى لصالح المجلس الأدنى الذي تكون الحكومة مسؤولة أمامه⁽¹⁾ .

2- خصائص النظام البرلماني :

أ/ ثنائية السلطة التنفيذية : و ذلك بأن يكون هناك رئيس للحكومة من جهة ، و رئيس الدولة من جهة أخرى له دور رمزي و شرفي و بالتالي لا يمارس السلطة الفعلية التي تتولاها الحكومة⁽²⁾ .

ب/ برلمان منتخب كل فترة زمنية : له صلاحيات واسعة أهمها الرقابة السياسية أي مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ، بحيث يراقبها بعدة وسائل و يستطيع إسقاطها بسحب الثقة منها .

ج/ التوازن و التعاون: و تعتبر من أهم مظاهر النظام البرلماني، فالعلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية تقوم على فكرة توازن القوى، بمعنى لكل منها ما يستطيع أن يوقف القوة الأخرى ، فللبرلمان قوة كونه يتلقى سلطته من الأمة، والوزارة قوة تهيمن على التنفيذ و هي مسؤولة أمام البرلمان⁽³⁾ .

3- مكانة السلطة التنفيذية في النظام البرلماني :

تقوم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني على أساس الثنائية ، بحيث تتكون من جهازين و هما :

أ/ رئيس دولة غير مسؤول سياسيا عن شؤون الحكم و ليس له أي سلطة فعلية بل مجرد سلطة اسمية⁽⁴⁾ .

ف رئيس الدولة حسب هذا النظام مجرد رمز للدولة استنادا لكونه ملكا أو رئيسا للجمهورية ، و تقوم هذه القاعدة على أساس أن الملك هو الذي يملك و لا يحكم . فهو لا يمارس السلطة الفعلية و إنما يمارسها عن طريق الوزارة التي تكون مسؤولة سياسيا أمام البرلمان⁽⁵⁾ . فعند ممارسة مهامه لا بد عليه مراعاة ما يلي :

- لا يجوز له استغلال اسم رئيس الدولة أو سلطته أو توجيه نقد أو لوم إليه في النقاشات أو حتى استعمال إحدى الصلاحيات التي خولها له الدستور .

¹ - سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، ط . 5 ، 2003) ، ص . 181 .

² - الأمين شريط ، مرجع سابق ، ص . 193 .

³ - عمر فرحاتي ، مرجع سابق ، ص . 61 .

⁴ - نزيه رعد ، القانون الدستوري العام المبادئ العامة و النظم السياسية (طرابلس : المؤسسة الحديثة للكتاب ، ط . 2 ، 2008) ، ص . 197 .

⁵ - محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية (لبنان : منشورات الحلبي الحقوقية ، ب.ط ، 2005) ، ص . 185 .

- إن أعمال الحكومة تعتبر من صنعها و ليس بإمكان الوزراء الاحتجاج بصدر أوامر من رئيس الدولة ليبعدوا عن أنفسهم المسؤولية .
- أن لا يمارس الأعمال بصفة انفرادية بل يجب توقيعها من طرف رئيس الوزراء ، و الوزراء المختصون .

و تبعا لذلك لا يكون لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية البرلمانية سياسة خاصة أو برنامجا ذاتيا ، فهو لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه . و إنما يترك الأمر للوزارة التي تعد الأساس في هذا النظام . كما يترتب على ذلك أن جميع السلطات التي تمنحها الدساتير لرؤساء الدول ، كتعيين الموظفين و عزلهم ، توقيع المعاهدات ، دعوة البرلمان للانعقاد و تأجيله أو حله و كذلك حق العفو ، و هذه في الواقع حقوق رمزية لرئيس الدولة ، أما صاحبها الفعلي الوزارة المسؤولة أمام البرلمان (1).

في النظام البرلماني يعتبر رئيس الدولة ملكا كان أخذ منصبه بالوراثة ، أو رئيس جمهورية تولى المنصب بالانتخاب ليست له أية مسؤولية فعلية قائمة على إرادته الشخصية و سياسته الخاصة وهذا راجع لعدم مسؤوليته .

ب/ وزارة مسئولة سياسيا أمام البرلمان :تعتبر الوزارة الطرف الثاني للسلطة التنفيذية وهي المحور الرئيسي الفعال في هذا الميدان ، إذ يقع عليها أصلا عبئ ممارسة السلطة الفعلية في إدارة شؤون الحكم (2)، فهي المسؤولة سياسيا عن شؤون الحكم . و تتكون من رئيس الوزراء و عدد من الوزراء يجتمعون في مجلس وزاري (3) .

بحيث يتم التفرقة في بعض الدول بين مجلس الوزراء و المجلس الوزاري حيث تعود التسمية الأولى إذا ارتبط برئاسة رئيس الدولة أما الثاني إذا ترأسه رئيس الوزراء (مثلا في الجزائر) . و هو ما يخالف في عموميته ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية السائدة التي تعتبر مجلس الوزراء الهيئة المتجانسة المكونة من رئيس الوزراء و الوزراء .

¹ - حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة شمس مصر : كلية الحقوق ، 2006/2005) ، ص . 99 .

² - المرجع نفسه ، ص . 100 .

³ - حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية و القانون الدستوري (الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية ، ب.ط ، 1998) ، ص .

و رئيس الدولة في هذا النظام هو يعين رئيس الحكومة أي الوزير الأول ، و هذا الأخير هو الذي يقوم باختيار الوزراء الذين س يحملون المسؤولية معه . بحيث يتمتع بسلطة تقديرية واسعة ، و مقيدة في نفس الوقت . و هذا لكون رئيس الوزراء زعيم حزب الأغلبية في البرلمان كما أنه يختار وزراءه البرلمانيين البارزين في الحزب (1).

فالوزارة تعتبر همزة وصل بين الملك و الهيئة التشريعية ، كما تكون الوزارة من حزب الأغلبية البرلمانية ، و بذلك فهي تستند إلى ثقة البرلمان . كما أنها تكون وحدة يضمها رئيس الوزراء . و بذلك يكون لها الدور الفعلي و الرئيسي في مجال و ميدان السلطة التنفيذية ، و عليه تقع المسؤولية السياسية . كما تمارس الوظيفة التنفيذية تحت رقابة البرلمان و باستطاعتها المشاركة في الوظيفة التشريعية عن طريق اقتراح القوانين على البرلمان و المشاركة في مناقشتها ، و هي تتمتع بالسلطة و تتحكم في كافة المرافق و الأجهزة الإدارية و الأمنية للدولة .

بما أن السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية تتكون من الثنائية (الازدواجية) بمعنى وجود حكومة من جهة و رئيس دولة من جهة ثانية هذا ما يدفعنا إلى البحث و معرفة مكانة السلطة التنفيذية في الأنظمة الرئاسية . و هذا ما سنتناوله في المطلب الموالي :

المطلب الثالث :

السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

1- مفهوم النظام الرئاسي :

تعود جذور نشأة النظام الرئاسي إلى الولايات المتحدة الأمريكية ، و هو اسم مشتق من رئيس الجمهورية ، بحيث أراد واضعوا الدستور الأمريكي تقوية مركز الرئيس و تدعيم سلطاته الفعلية ، و على هذا الأساس يمكن اعتباره أنه « ذلك النظام الذي ترجح فيه كلمة رئيس الدولة في ميزان السلطات ، و قد ساهمت التطورات و التقاليد في تحقيق ذلك » (2).

¹- محمد نصر مهنا ، تطور النظريات و المذاهب السياسية ، مرجع سابق ، ص . 143 .

²- محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص . 499 .

كما أنه: « نظام يقوم على أساس الاستقلال و الفصل الكبير بين السلطة التشريعية و التنفيذية و عدم إمكانية تأثير إحداها على الأخرى . الشيء الذي يؤدي إلى وجود توازن بينهما بحكم الاستقلالية و ليس بحكم وسائل التأثير المتبادلة بينهما مثلما هو الحال في النظام البرلماني »⁽¹⁾.

كما يعرف أيضا بأنه: « نظام ديمقراطي نيابي يقوم على وحدة رئاسة السلطة التنفيذية و حصر كافة أجزائها أصولا و فروعا في شخص رئيس الجمهورية ، مما يؤدي إلى تمتع هذا الأخير بسلطات ضخمة تعطيه قوة و نفوذا و سلطانا ، و تمكنه من إدارة شؤون الحكم بنفسه »⁽²⁾.

ويتميز النظام الرئاسي بصفة خاصة بأخذه مبدأ الفصل بين السلطات ، و بالعمل على توزيع السلطة على هيئات مختلفة ، و هذا على شرط أن تكون لكل هيئة استقلالية تامة عن الأخرى . دون أدنى تعاون أو تبادل بينهما . و لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان و الحكومة بالنسبة للنواب و كذا الوزراء⁽³⁾.

و من هنا يمكن اعتبار النظام الرئاسي أنه النظام الذي ترجع فيه كلمة رئيس الدولة في ميزان السلطات .

2- خصائص هذا النظام :

أ/ أحادية السلطة التنفيذية أو فرديتها و تركيزها في يد رئيس الجمهورية : فرئيس الجمهورية هو صاحب هذه السلطة التي ينفرد بأدائها خلافا للنظام البرلماني ، إذ يكون رئيسا للدولة و للحكومة في آن واحد . و مما يزيد في قوة رئيس الجمهورية انتخابه بواسطة الشعب نفسه لا البرلمان ، كما يلاحظ أن الرئيس و إن كان مكلفا بتنفيذ سياسة الحزب الذي فاز بفضل في الانتخاب ، إلا أنه بحكم شخصيته و رئاسته لذلك الحزب يقوم بدور في توجيه سياسة الدولة .

في حين يعتبر الوزراء الذين يعينهم الرئيس مجرد معاونين له في ميدان السلطة التنفيذية التي يتولاها أصلا ، بصفته صاحب السلطة الحقيقية في هذا الميدان . فمساعدوه (كتاب دولة ، سكرتير) يتولون النشاط الحكومي العام ، و لكن لا يكونوا مجلسا أو هيئة ذات إدارة جماعية ، و لا يسود بينهم مبدأ

¹ - الأمين شريط ، مرجع سابق ، ص . 196 .

² - حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص . 368 .

³ - عمر فرحاتي ، مرجع سابق ، ص . 66 .

التضامن المعروف في النظام البرلماني ، و يخضعون في المقابل خضوعا تاما لرئيس الجمهورية الذي يتولى وحده توجيههم و مراقبتهم و محاسبتهم (1).

ب/ استقلال السلطات : يقوم النظام الرئاسي على مبدأ استقلال السلطات . فالسلطة التشريعية تستقبل مباشرة اختصاصاتها عن السلطة الأولى دون وجود حد أدنى لعلاقة تعاون أو تبادل بين السلطتين ، فلا يمكن لأي منهما أن تضغط على الأخرى بوسائل دستورية معينة (2). و هكذا تتحقق المساواة و الاستقلال بين السلطتين .

3- مكانة السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي :

تقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام على مبدأ تجميع السلطة في يد جهة واحدة هي الملك أو الإمبراطور أو الديكتاتور أو الرئيس ، فاختصاصات رئيس الدولة حسب هذا النظام تختلف بحسب طبيعة الحكم (3).

إذ تعد السلطة القائمة على أحاديثها كونها محصورة في يد رئيس الدولة ، مخولا له مهام السلطة الفعلية، فهو الذي يجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة (4).

كما يتولى السلطة التنفيذية رئيس هو صاحب هذه السلطة التي ينفرد بأرائها بحيث يكون رئيسا للدولة و للحكومة . و يكون منتخب من طرف الشعب بواسطة الاقتراع المباشر . و الوزراء هم أعوان للرئيس في ميدان العمل التنفيذي ، بحيث يمكنهم إصدار أي قرارات مستقلة عن رئيس الدولة (5).

ومن مظاهر تمتع رئيس الدولة بالسلطة الحقيقية ثلاث مظاهر يمكن إدراجها كالتالي :

● عدم وجود مجلس للوزراء بالمعنى القانوني للمفهوم ، أي عدم وجود مجلس متضامن يهيمن على مصالح الدولة يختص برسم السياسة العامة لها (6).

¹ - المكان نفسه.

² - تامر كامل محمد الخزرجي ، النظم السياسية الحديثة و السياسة العامة (الأردن : دار مجدلوي للنشر و التوزيع ، ب.ط ، 2004) ، ص . 261

³ - صبرينة شايب ، مرجع سابق ، ص . 59 .

⁴ - رابح سعاد ، المركز القانوني لرئيس الحكومة ، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة تلمسان : كلية الحقوق ، 2007) ، ص . 9 .

⁵ - نزيه رعد ، مرجع سابق ، ص . 141 .

⁶ - محمد نصر منها ، تطور النظريات و المذاهب السياسية ، مرجع سابق ، ص . 142 .

• خضوع الوزارة لسياسة الرئيس خضوعا تاما ، فرئيس الجمهورية صاحب السلطة التنفيذية قانونا و فعلا ، فله وحده رسم و تقرير السياسة العامة للدولة .

• حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة من خلال إفرادته بتعيين الوزراء و عزلهم⁽¹⁾.

تتحصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة الذي يتولى تحديد سياسة الدولة خارجيا و داخليا و يشرف على تنفيذها عن طريق الأعوان (النواب) و يتمتع بالسلطة التنظيمية و ليس له الحق في المبادرة بالتشريع بطريقة مباشرة .

نستنتج مما سبق أن السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تتمثل في رئيس الدولة الذي يمثل السلطة الفعلية و الجامع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة

و من خلال هذا سنحاول التطرق إلى مكانة هذه السلطة في النظام المجلسي في المطلب الموالي :

المطلب الرابع :

السلطة التنفيذية في النظام المجلسي (حكومة الجمعية)

1- مفهوم النظام المجلسي :

يعتبر أحد أشكال الأنظمة السياسية الديمقراطية و فيه ترجح كفة السلطة التشريعية ، حيث يجمع البرلمان بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، و ذلك بأن تنتدب السلطة التشريعية بين أعضائها عدد من النواب لممارسة السلطة التنفيذية ، و يطلق عليهم إسم الوزراء ، و هم وكلاء عن السلطة التشريعية ، و لا يملكون إزاءها أية سلطة . فلا يستطيعون حلها أو الدعوة لإجراء انتخابات جديدة ، فهذه مهمة البرلمان أما رئيس الدولة فسلطته شرفية⁽²⁾.

بحيث أن هذا النظام يستمد أساسه من الناحية القانونية ، من مبدأ وحدة السيادة الشعبية و عدم قابليتها للتجزئة⁽³⁾.

¹ - عمر فرحاتي ، مرجع سابق ، ص . 67 .

² - فتاح شباح ، مرجع سابق ، ص . 79 .

³ - نزيه رعد ، مرجع سابق ، ص . 144 .

كما يعتبر أيضا بأنه:

« ذلك النظام القائم على الدمج بين السلطات بمعنى أن السلطة في يد هيئة واحدة »⁽¹⁾. بحيث تتجمع المهام التشريعية و التنفيذية في يد مجلس منتخب و بذلك لا تتمتع السلطة التنفيذية بالاستقلالية عن البرلمان . بل هو مجرد جهاز تنفيذي يقوم بتنفيذ القوانين و القرارات الصادرة عن المجلس التمثيلي ، و الذي يضم مجموعة من الوزراء أو بالأحرى موظفين تابعين للمجلس و مفوضين من قبله . و يختص كل منهم بوظيفة معينة من أعمال الدولة .

2- خصائص النظام المجلسي و مميزاته :

أ/ تركيز السلطة في يد البرلمان : يقوم على أساس تجميع السلطتين التشريعية و التنفيذية في يد البرلمان ، و لا يوجد فصل بينهما إنما اندماج بينهما . فالبرلمان منتخب من قبل الشعب هو الذي يقبض جميع الأمور سواء كانت السلطات على صعيد تشريعي أو تنفيذي⁽²⁾ .

و يقوم رئيس الوزراء بإدارة الشؤون التنفيذية و يخضع لإرادة البرلمان . و بذلك صاحب السلطة الفعلية هو البرلمان ، و له أن يوجه لأعضاء الحكومة اقتراحات و إعداد مشروع قانون بشأنها ، فاختصاص السلطة التنفيذية له طابع استثنائي بحت و لا تمارس أي اختصاصات إلا بتفويض من البرلمان⁽³⁾.

ب/ تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان : بحيث تعد السلطة التنفيذية في نظام حكومة الجمعية مجرد أداة تنفيذية للسلطة التشريعية تنفذ سياستها و تخضع لأوامرها و توجيهاتها . فالبرلمان هو الذي يتولى توجيه الحكومة و الإشراف على عملها ، و باستطاعته تعديل قرارات السلطة التنفيذية و حتى إلغائها و الوزارة مسؤولة سياسيا أمامه . فالمسؤولية السياسية في النظام المجلسي تقترب من النظام البرلماني ، كون الرئيس مسؤول مباشرة عن أعماله و تصرفاته أمام البرلمان الذي له حق عزله في أي وقت ، و ينصرف هذا الحق عن غيره من أعضاء السلطة التنفيذية⁽⁴⁾.

¹ - سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص . 188 .

² - المرجع نفسه ، ص . 189 .

³ - حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص . 294 .

⁴ - محمد طي ، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية (ب.م.ن : ب.د.ن ، ط . 6 ، 2009) ، ص . 214 .

3- مكانة السلطة التنفيذية في النظام المجلسي :

فالسلطة التنفيذية تختلف من حيث تشكيلها في نظام حكومة الجمعية ، بكونها هيئة منبثقة من البرلمان و يرأسها أحد أعضائها .

كما تعد أيضا مجرد أداة تنفيذية للسلطة التشريعية بحيث تنفذ سياستها و تخضع لأوامرها و توجيهاتها (1).

و الوزارة تكون مسؤولة سياسيا أمامه ، فالمسؤولية السياسية تتمثل في كون الرئيس مسؤول مباشرة عن أعماله و تصرفاته أمام البرلمان الذي له حق العزل في أي وقت ، و ينصرف هذا الحق عن غيره من أعضاء السلطة التنفيذية (2). في حين يتضح خضوعها للمجلس النيابي أكثر في حالة نشوء خلافات بينهما بهدف السياسة الواجبة التطبيق، فللمجلس حرية سحب الثقة عنها و إجبارها على البقاء في الحكم مع تغيير السياسة العامة طبقا للتوجيهات التي حددها البرلمان .

وبعد دراستنا للسلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية و الرئاسية ، حكومة الجمعية سننتقل إلى دورها في النظام شبه الرئاسي .

المطلب الخامس :

السلطة التنفيذية في النظام شبه الرئاسي

1- مفهوم النظام شبه الرئاسي:

تعتبر الأنظمة شبه الرئاسية هي تلك:

« الأنظمة التي تقوم على دستور شمل قواعد يتميز بها عن النظام البرلماني و قواعد سائدة في المجتمع » (3).

¹ - الأمين شريط ، مرجع سابق ، ص . 198 .

² - فتاح شباح ، مرجع سابق ، ص . 70 .

³ - سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص . 195 .

فهي نظم تقرر في دساتيرها انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب عن طريق الإقتراع العام ، و يتمتع بسلطات خاصة. مع وجود وزير أول يسير الحكومة التي يستطيع البرلمان إسقاطها .

كما يعتبر أنه :

« ذلك النظام الذي يجمع بين النظامين الرئاسي و البرلماني ، بحيث تختلف من جانب السلطات التي تتمتع بها كل هيئة و هذا من الناحية الواقعية »⁽¹⁾. إلا انه يختلف عن النظام البرلماني في كون رئيس الجمهورية يتم اختياره من طرف الشعب أما النظام الرئاسي في أن رئيس الوزراء مسؤول أمام البرلمان و يستطيع البرلمان محاسبته و عزله إذا أراد .

2- خصائص النظام شبه الرئاسي :

- ثنائية السلطة التنفيذية .
- تعاون و تأثير متبادل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كما هو الحال في النظم البرلمانية .
- تمتع رئيس الدولة بسلطات هامة و اختصاصات واسعة .
- تفوق رئيس الدولة على بقية المؤسسات الدستورية ناتج عن انتخابات من قبل الشعب .

مع وجود خاصيتين ينفرد بهما النظام شبه الرئاسي و المتمثلة في :

أ/ تمتع الرئيس بالأغلبية البرلمانية : إذا كان الرئيس يتمتع بالأغلبية البرلمانية فإن دور الأقلية يكون ضعيفا ، و إذا كانت هذه الأغلبية تؤيد الرئيس فإننا نكون أمام أغلبية برلمانية و رئاسية ، و في هذه الحالة تكون الأغلبية مساندة للحكومة و الرئيس الذي يكتسب بذلك قوة يمكن أن تتجاوز أحيانا سلطة الرئيس في النظام الرئاسي .

ب/ إذا كان الرئيس لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية : في هذه الحالة لا تملك الحكومة وسيلة المبادرة مما يؤثر على استقرارها .

¹- يوسف بن طراز و آخرون ، مبدأ الفصل بين السلطات ، مذكرة ليسانس غير منشورة (جامعة قلمة : كلية الحقوق و العلوم السياسية 2014/2015) ، ص . 25 .

3-مكانة السلطة التنفيذية في النظام شبه الرئاسي:

تتمثل السلطة التنفيذية في هذا النظام من ثنائية الجهاز و المتمثل في الرئيس كطرف أول و الوزارة كطرف ثاني . إلا أنه لهذا الأول مكانة بارزة على أساس الوزارة التي تكون مسؤولة أمامه ، و بالتالي فإنه يقوم على هيمنة رئيس الدولة على السلطة التنفيذية إلا أنه تشاركه الوزارة في ممارستها و التي غالبا ما تكون مسؤولة أمام البرلمان لاعتماده بعض مبادئ النظام البرلماني و الرئاسي .

من خلال ما سبق نستنتج انه بالرغم من اختلاف الأنظمة السياسية التي تتخذها الدول و اختلاف مكانة السلطة التنفيذية و تنظيمها فيها و اختلاف وضعيتها ، و ذلك حسب نظام الحكم المطبق فيها ، إذ أن هناك دول تطبق أنظمة ذات أحادية السلطة التنفيذية كالنظام الرئاسي ، و أخرى تطبق أنظمة ذات ازدواجيتها كالنظام البرلماني . كما هناك أنظمة مختلطة ، هذه الأخيرة التي تأخذ بمبادئ كل منها . إلا أن دورها يكمن في تطبيق القوانين التي تبادر بها السلطة التشريعية و تنفيذها ، و بالتالي نستخلص أن هناك علاقة بين هاتين السلطتين . لكن قبل ذلك لابد أولا التطرق إلى مكانة السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة (برلماني ، رئاسي ، المجلسي ، شبه الرئاسي) وهذا ما سنتناوله في المبحث الموالي .

المبحث الثاني :

تنظيم السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية

تعتبر السلطة التشريعية ركنا أساسيا في الأنظمة السياسية الديمقراطية ، فهي تقوم بدور رئيسي على الصعيد التشريعي و الرقابي . إلا أنها تختلف من حيث تكوينها من خلال تركيبها و إجراءاتها التنظيمية و كذا الأعمال التي تقوم بها ، فمن حيث التركيب قد تتكون من مجلس واحد Monocaméralisme و الذي تأخذ به عادة الدولة البسيطة .أو من مجلسين Bicaméralisme والذي تأخذ به الدول الكبيرة و الفيدرالية ، و هذا حسب طبيعة النظام السياسي المتخذ (برلماني، رئاسي، شبه رئاسي و مجلسي) أو من ناحية استناد السلطة (بالانتخاب أو بالتعيين أو بالوراثة) . إذ يرى أنصار المجلس الواحد بأن عدم التعدد في الولايات أو القوميات يستدعي وجود تعدد في التمثيل ، كما أن المجلس الثاني (المجلس الأعلى) يساعد على خلق أرستقراطيات جديدة تتصرف عادة بالجمود و التحفظ ، كما قد يعني زيادة لا داعي لها ، أو يحدث تعارض لا لزوم له . فالمجلسان إما أن يتماثلا بنائيا و وظيفيا و من ثمة لا يكون هناك أي مبرر لوجود أحدهما ، و إما أن يختلفا من حيث البناء و الوظيفة على نحو يتسبب في وقوع تصادم بينهما يضر بالمصلحة العليا للدولة .

كما يرى أنصار نظام المجلسين بأن المجلس الأعلى يمثل الولايات تمثيلا متساويا يعكس النزعة الاستقلالية للولايات ، و تمثيل مصالحها على قدم المساواة ، بغض النظر على مساحتها أو عدد سكانها أو إمكانيتها الاقتصادية ، أما المجلس الأدنى فيمثل مواطني الدولة الاتحادية ، كما أن نظام المجلسين يقوي و يعزز الديمقراطية و يحقق المساواة بين جميع المواطنين في الدولة ، و يمنع تفرد المجلس الواحد في سن التشريعات و القوانين . و بالتالي تحقيق التوازن بين المجلسين .

و بالتالي فإن السلطة التشريعية هيئة سياسية يختلف واقعها و مكانتها باختلاف الأنظمة السياسية ، و هذا ما سنتناوله في المبحث الموالي ، و ذلك من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : ماهية السلطة التشريعية

المطلب الثاني : السلطة التشريعية في النظام البرلماني

المطلب الثالث : السلطة التشريعية في النظام الرئاسي

المطلب الرابع : السلطة التشريعية في النظام المجلسي

المطلب الخامس : السلطة التشريعية في النظام شبه الرئاسي

المطلب الأول :

ماهية السلطة التشريعية

إن لمفهوم السلطة التشريعية أو البرلمان يؤدي بنا أولا إلى نشأته ، كونه لم يظهر كمؤسسة فجأة ، إنما كان محصلة لكفاح الشعوب عن الحرية و الديمقراطية .

1- نشأة البرلمان :

يمكن القول أن نشأة البرلمانات ليست وليدة نتاج فكري و نظري إنما تُعد نتاج للثورات الشعبية في أوروبا ، التي قضت على دكتاتورية و بطش الملوك منذ القرن الثامن عشر (18) ⁽¹⁾. إذ تعد بريطانيا المرجع الرئيسي في نشأة الحياة البرلمانية ، التي كانت وليدة توقيع ميثاق «**الماغنا كرتا**» أو وثيقة «**العهد الأعظم**» بين الملك البريطاني و ممثلي الشعب عام (1216/1167). و الذي أقر على إثره تقسيم سلطة الملك مع ممثلي الشعب الذين يمارسون مهمته النيابية في مجلس منتخب . فتطور المؤسسة البرلمانية كان مع تاريخ البرلمانات الأوروبية خاصة البريطانية و الفرنسية . حيث بدأ البرلمان الإنجليزي في القرن الثالث عشر (13) يطالب بحقه في التشريع دون الملك الذي لم يعد معبرا عن إرادة الشعب ، إلى أن أصبح الملك يتنازل عن سلطاته للبرلمان (خصوصا مجلس العموم) ، لينتهي الأمر بالأخذ بالملكية الدستورية التي يباشر فيها الملك سلطاته من خلال البرلمان و حكومة الأغلبية و يصبح الملك رمزا بين السلطات «**الملك يملك و لا يحكم**» فالشعب هو الذي يحكم من خلال ممثليه ، فاستطاع البرلمان بذلك أن يحجز لنفسه اختصاصات رئيسية في الهندسة الديمقراطية والدستورية ، التي يحتكر فيها العمل التشريعي و الرقابي .

و بعد نهاية الحرب الباردة و تفكك الإتحاد السوفياتي و سقوط الحكومات الاستبدادية في أواخر الثمانينات ، ظهر ما يسمى بموجة التحول الديمقراطي حيث زادت نسبة النظم الديمقراطية في العالم المعاصر بشكل واضح منذ عام 1992 و ارتكزت في قيامها على وجود برلمان فعال و سمح الانفتاح السياسي بالتعددية الجزئية و الإعلامية و النقابية ، و هو ما ساهم في إنهاء حياة الاغتراب السياسي للمواطنين .

¹- نعيم شلغوم، " دور البرلمان في رسم السياسات العامة في الدولة الجزائرية " ، مجلة الفكر البرلماني ، ع . 33 (ديسمبر 2013) ، ص. 66 .

لم يعد حالياً وجود البرلمان محلاً للنقاش أصبح البحث ينصب على كيفية تطوير العمل البرلماني و التشريعي و التمثيلي و الرقابي و كذا التطبيق السليم لمبادئ الديمقراطية التمثيلية النيابية (1).

2- مفهوم البرلمان :

لغة : البرلمان كلمة مشتقة من اللاتينية *parliamentum* ، ومن الكلمة الفرنسية من الفعل *parler* (2). و الذي يدل على عقد المناقشة العلنية التي تخص الصالح العام (3). و كلمة برلمان تدل في معناها الأصلي بفعل الكلام و الخطاب ، و منه اشتقت التسمية على مكان الكلام و مكان الحديث *parlement* اصطلاحاً :

لقد عرف موريس دوفرليه البرلمان بالمجالس التي عرفها على أنها :

« أجهزة حكومية جماعية تتكون من عدد كبير من الأعضاء » (4).

و ترمز كلمة برلمان في المفهوم الفرنسي إلى الفترة التي ساد فيها العدل بدرجة كبيرة نتيجة لتعبير ممثلي الشعب عن رغبات موكلهم . أما في المفهوم الإنجليزي فتشير إلى المجالس النيابية أي يدل على الهيئة التشريعية المكونة من مجلسي اللوردات و العموم (5).

كما أنه : « هيئة تشريعية تمثل السلطة التشريعية في الدول الدستورية ، فهو مؤسسة سياسية تختص بوظيفة التشريع و سن القوانين العامة في الدولة بمعنى وضع القواعد الملزمة للأفراد » (6).

كما تعرف السلطة التشريعية بأنها : « تلك التي يناط بها وظيفة التشريع و سن القوانين و التصديق على المشاريع السياسية العامة في الدولة ، و باختصار فهي اللسان المعبر عن رغبات الرأي العام ، ممثلاً في مختلف اتجاهاته و رغباته و دوافعه و مصالحه » (7).

و من خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستخلص أن :

¹ - علاوة الجندي ، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر ، مذكرة ماستر غير منشورة (جامعة ورقلة : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013) ، ص ص 10-11 .

² - قاموس المصطلحات السياسية و الدستورية و الدولية ، أحمد سعيغان (ب.م.ن : مكتبة لبنان ناشرون ، ب.ط ، ب.س.ن) ص ص 66،67.

³ - نعيم شلغوم ، مرجع سابق ، ص 59 .

⁴ - Duverger Maurice , *institution politique et droit constitutionnel* (France : presse universitaire , 6^{eme} édition, 1962) , p. 144 .

⁵ - رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان (الإسكندرية : منشأة المعارف ، ب.ط ، 2006) ، ص 5 .

⁶ - نظام بركات و آخرون ، مرجع سابق ، ص 190 .

⁷ - محمد نصر مهنا ، تطور النظريات و المذاهب السياسية ، مرجع سابق ، ص 106 .

السلطة التشريعية لها عدة تسميات و هذا من نظام لآخر حيث يطلق عليها في الو.م.أ مثل "الكنغرس" أما في بريطانيا "البرلمان" و غيرها من التسميات الأخرى .

- فالبرلمان وسيلة لتحقيق نظام ديمقراطي ، و وسيلة تمثل المواطن في الحكم .
- كما أنه سلاح لتحقيق رغبات الرأي العام ، له السلطة في إصدار التشريعات .
- السلطة التشريعية تعمل على سن القوانين و وضع القواعد العامة .

3- وظائف السلطة التشريعية :

يمارس البرلمان عدة وظائف تختلف من دولة لأخرى حسب الصلاحيات الدستورية المخولة لها ، و المتمثلة فيما يلي :

أ/ الوظيفة التشريعية :

و هي الوظيفة أو المهمة السياسية الأساسية التي تقوم بها السلطة التشريعية تاريخيا و سياسيا فعملية اتخاذ و تعديل و إلغاء القوانين المنظمة لشؤون الدولة و حياة الأفراد ، و الأصل هو أن تكون السلطة التشريعية بعيدة عن أي قيود تحد من قدرتها في ممارسة التشريع، و لكن اعتبارات الممارسة الفعلية قد استوجبت تدخل السلطتين التنفيذية و القضائية في أعمالها بدرجات متفاوتة تختلف من نظام سياسي لآخر ، و كذلك تنقيد الهيئة التشريعية في ممارستها للتشريع بالأعراف و القيم و المفاهيم السائدة في المجتمع (1).

ب/ الوظيفة الرقابية :

تعد الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة من أقدم وظائف البرلمان و هي وسيلة لنهاية مصلحة الشعب و منع الانحراف ، و الالتزام بالسياسة التنموية التي وافق عليها البرلمان و الالتزام بالميزانية ، إذ تقوم السلطة التشريعية بمراقبة الحكومة في تصرفاتها و أعمالها و قراراتها ، فتحاسبها (2). و تتعدد وسائل الرقابة ، فقد تبدأ من إبداء الرغبات إلى الأسئلة ، فالاستجواب و تقضي الحقائق و التحقيق و طرح الثقة بالوزير أو الوزارة ككل ، و اللجوء إلى هذه الوسائل يستدعي توفر شروط معينة و إجراءات محددة في الدستور أو القوانين .

¹- نظام بركات و آخرون ، مرجع سابق ، ص . 211 .

²- علاوة الجندي ، مرجع سابق ، ص . 14 .

أما بشأن سحب الثقة فإن الدساتير المختلفة (الأنظمة البرلمانية) تشترط ضمانات تتمثل في مرور مدة محددة عن تشكيل الحكومة أو توافر نصاب معين من الأصوات .

أي للبرلمان وسائل أخرى لمراقبة أعمال الحكومة ، منها الموافقة على المعاهدات أو إعلان الحرب في بعض الأنظمة أو إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار أو الحالة الاستثنائية (1).

ج/ وظيفة التحقيق و المحاكمة :

تملك لجان التحقيق في السلطة التشريعية حق استدعاء و استجواب جميع سكان الدولة و موظفيها المدنيين و العسكريين ، في أي موضوع تنظر فيه ، و كذلك يجوز لها في بعض الدول عند توفر شروط معينة ، أو رئيس السلطة التنفيذية و الأعضاء البارزين فيها ، و كذلك في بعض التهم (الانتهاكات) الكبيرة مثل الخيانة أو إفشاء الأسرار أو الفساد أو الاختلاس . أما كبار العسكريين فتتم محاكمتهم عادة أمام المحاكمة العسكرية (2) .

فهذه الوظيفة تعتبر مقياسا هاما لكفاءة البرلمان و مؤشرا على درجة الديمقراطية في المجتمع ، فهو عبارة عن دراسة و تقييم أعمال الحكومة و تأييدها إن أصابت ، و محاسبتها إن أخطأت .

د/ التأثير في الرأي العام :

يساهم في تشكيل الرأي العام و بلورة الاتجاهات السياسية العامة حول النظام السياسي و يمتد تأثيرها في النطاق الداخلي و الخارجي . فيما يسمى بالدبلوماسية الشعبية التي أصبحت إحدى العلامات البارزة في العلاقات الدولية المعاصرة ، و شكلت قنوات تأثير مع الرأي العام الدولي (3).

هـ/ الوساطة بين المواطنين و أجهزة السلطة التنفيذية :

للبرلمان دورين فهو يمثل الشعب من خلال عمله البرلماني في أمور التشريع و الرقابة ، كما أنه يمثل مصالح الناخبين في الدوائر الانتخابية و يعمل على تلبية مطالبهم ، أي أن أعضاء البرلمان يقومون بدور الوساطة بين الدائر الانتخابية و الحكومة و الأجهزة الإدارية و الرسمية، بهذا المعنى يكون النائب كوسيط عن طريق تدخله في بعض القرارات بين الإدارة ، الحكومة و الوزراء عن طريق تدخله بلفت

أنظارهم إلى بعض القرارات غير الملائمة التي تؤثر سلبا (الضرر) على المواطنين ، كما يطالب بتحقيق بعض المطالب الخاصة (1).

¹ - سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص . 24 .

² - نظام بركات و آخرون ، ، مرجع سابق ، ص . 213 .

³ - علاوة الجندي ، مرجع سابق ، ص . 15 .

و/ الوظيفة القضائية :

تقوم البرلمانات بوظيفة قضائية تتمثل في توجيه الاتهام ضد رئيس الدولة إذا ارتكب جريمة الخيانة العظمى، و لها أن توقع عليه العقوبة الجنائية التي تتناسب مع خطورة جرمته .

على سبيل المثال في الولايات المتحدة الأمريكية يقوم مجلس النواب بتوجيه الاتهام ، و مجلس الشيوخ يتولى المحاكمة .

ز/ الوظيفة المالية :

تعتبر من أهم الوظائف التي يختص بها البرلمان ، فللبرلمان الحق في مراقبة المؤسسة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال و صرفها ، و ذلك عن طريق إقرار الميزانية و مراقبة الحساب الختامي لها حتى يتمكن البرلمان من التأكد أن الحكومة قامت بتنفيذ الميزانية الموافق عليها على الوجه المقرر⁽²⁾. و المسائل المنظمة لشؤون مالية الدولة أو المتصلة بها و المنظمة بواسطة القانون استنادا الى الدستور . كما تقوم أيضا السلطة التشريعية أيضا بالتحكم في نظام الضرائب و في النفقات العامة العسكرية و المدنية .أي أن مالية الدولة و مشاريعها و برامجها العامة تخضع لإشراف مباشر و لمراقبة فعالة من السلطة التشريعية حتى لا يستخدمها أعضاء السلطة التنفيذية لتحقيق منافع شخصية أو مكاسب سياسية .

ح/ التنظيم الداخلي :

تعهد مختلف الدساتير و القوانين الداخلية للبرلمان باختصاص تنظيم ادارتها و تنظيم اشغالها . فالنسبة للتنظيم الاداري يتمثل في ادارة اشغال البرلمان حيث يقتضي حسن التنظيم و انجاز العمل بسرعة وجود هيكلية في البرلمان ، حيث تقوم كل هياكله بالسهر على حسن سير عمله و دراسة المواضيع المعروضة و ضمان الصلة المستمرة و المنظمة مع الحكومة .

أما بالنسبة لتنظيم أشغال البرلمان فتكون بوضع جدول أعمال كل دورة و كل جلسة على حدة و إشراف

الهيكل (الرئيس ، المكتب و رئيس اللجنة)⁽³⁾.

إضافة إلى الوظائف السابقة الذكر توجد وظائف أخرى للسلطة التشريعية متمثلة فيما يلي :

¹ - المكان نفسه .

² - سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص ص . 24-25 .

³ - المكان نفسه .

- سلطة تعديل الدستور أو تغييره .
- سلطة انتخاب رئيس الدولة .
- سلطة التعيين في الوظائف التنفيذية العليا مشاركة من رئيس الدولة مثل الولايات المتحدة الأمريكية .
- التصديق على المعاهداتو على إعلان قرار حالة الحرب و الحصار و في حالة تمديد حالة الطوارئ⁽¹⁾.

المطلب الثاني :

السلطة التشريعية في النظام البرلماني(بريطانيا)

تتألف السلطة التشريعية في النظام البرلماني من مجلسين هما:

مجلس اللوردات (House of lords) ، و من مجلس العموم (House of conons) و لكل منهما قواعده الخاصة في اختيار أعضائه . و مجلس اللوردات هو الأقدم و الأعلى مرتبة و لكن مجلس العموم هو الأهم من ناحية التمثيل الشعبي و ممارسة الصلاحيات السياسية ، و يتم انتخابه بالاقتراع العام ، في حين أن مجلس اللوردات وراثي في معظمه⁽²⁾.

1- مجلس اللوردات :

يتكون بدوره من فئتين : لوردات زمنيين و لوردات رוחيين .

* اللوردات الزمنيين : عددهم 800 لورد ، كان الملك في السابق يختارهم من طبقتي الإقطاع و الارستقراطية ، أما في الوقت الحالي لم يعد هذا النوع من اللوردات مقتصرًا على هاتين الطبقتين ، بل يتعداه إلى تعيين رجال بارزين قاموا بتقديم خدمات للبلاد ، بحيث يضاف إليهم بعض الأعضاء يعينون مدى الحياة ، ثلاثة(03) منهم من أعضاء الأسرة المالكة ، و تسعة (09) من كبار القضاة مهمتهم القيام بالاختصاصات القضائية .

* اللوردات الروحيين : عددهم ستة و عشرون (26) أسقفًا من رجال الكنيسة ، إلا أن مجلس اللوردات رأي من حقه رفض تلك المشروعات كاملة دون أية تعديلات ، و بعد مناقشات حادة أصدر قانون عام 1911 يُقر بأن ليس لمجلس اللوردات أي صلاحيات إزاء القوانين المالية ، أما بشأن مشروعات القوانين فله حق الاعتراض التوقيفي الذي بمقتضاه يستطيع الاعتراض على قانون

¹- محمد نصر مهنا ، تطور النظريات و المذاهب السياسية ، مرجع سابق ، ص ص 174-175 .

²- فتاح شباح ، مرجع سابق ، ص . 41 .

أقره مجلس العموم . وذلك خلال ثلاث دورات برلمانية ، و إذا أقره مجلس العموم من جديد فإن مشروع القانون يصبح قانونا و يصدر .

2- مجلس العموم :

يتكون من 659 عضوا ، يتم انتخابهم لمدة 5 سنوات ، يسمى رئيس المجلس ب (speaker)⁽¹⁾ .

يضم مجلس العموم مجموعة من اللجان منها :

- اللجان العامة : و تختص بالمسائل العامة .

- اللجان الدائمة : كلجنة الأمن و لجنة العمل ، و لجنة السياسة الخارجية ، و كل لجنة تضم خمسون (50) عضوا ، عشرون (20) دائمون ، و ثلاثون (30) مؤقتين .

- اللجان المختارة : يتم تشكيلها بمناسبة وجود شكاوي مقدمة للمجلس أو بغرض التحقيقات التي تجري في الجهاز الحكومي .

- اللجان المشتركة : و تضم أعضاء مجلس العموم و مجلس اللوردات ، تقوم بفحص مواضيع لها صفة عامة تخص كل المجلسين .

- لجان دورة المجلس : و تقوم بالمهام الإجرائية و تنظيم أعمال المجلس⁽²⁾ .

- أما عن اختصاصاته فباعتباره سلطة عليا تسيطر على السلطة التشريعية فيتولى إصدار القوانين المنظمة للمصالح الخاصة ، و القوانين العمومية . أما فينا يخص الشؤون المالية فهي التي مكنت مجلس العموم من الاستيلاء على السلطة التشريعية ، غير أن المبادرة تقلصت و أصبحت للحكومة⁽³⁾ .

3- مكانة السلطة التشريعية في النظام البرلماني :

تشكل السلطة التشريعية في النظام البرلماني من مجلس واحد أو مجلسين ، إذ يعد البرلمان حقوقيا سيد نفسه ، فهو لا يخضع لأية سلطة على الإطلاق لاسيما السلطة التنفيذية ، و لكنه يستطيع أن يتدخل في مجال صلاحيات هذه السلطة في الإطار الذي يخوله لها القانون ، كما يتمتع هذا الجهاز بحق انتخاب

¹ - حسينة شرون ، عبد الحليم بن مشري ، " مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني و الرئاسي " ، الإجتهد القضائي، ع.4 (مارس 2008) ، ص 192 .

² - فتاح شباح ، مرجع سابق ، ص 42 .

³ - سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص 206 .

رئيس الجمهورية⁽¹⁾ . و له أن يحاسب الحكومة على سياستها عن طريق مراقبته لنشاطها بعدة وسائل منها : الاستجواب ، الأسئلة الشفوية و الكتابية و لجان التحقيق و إصدار لوائح تأييد أو لوم للحكومة ، كما يستطيع إجبار الحكومة على الاستقالة عندما تطرح أمامه مسألة ثقة⁽²⁾ .

المطلب الثالث :

السلطة التشريعية في النظام الرئاسي(الو.م.أ)

يطلق على السلطة التشريعية (البرلمان) في النظام الرئاسي باسم "الكونغرس le congres" و تتألف من مجلسين هما : مجلس النواب (House of representatives) و مجلس الشيوخ (le sénat)⁽³⁾ . و يعود السبب الأساسي لتكوين السلطة التشريعية من مجلسين إلى الرغبة في تحقيق نوع من التوازن بين الولايات الصغيرة و الكبيرة ، و إيجاد مظهر الدولة الموحدة⁽⁴⁾ .

1- مجلس النواب -الكونغرس-(House of representatives):

ينتخب أعضاؤه لمدة سنتين بالاقتراع العام و المباشر ، يتكون من 435 نائبا⁽⁵⁾ . و على المرشح للانتخابات أن يكون مقيما في الولاية التي ينتخب فيها منذ سبع (7) سنوات على الأقل ، و يتكون المجلس من عشرين (20) لجنة دائمة ، و في كل لجنة من خمسة عشر (15) غلى سبعة و عشرون (27) عضوا ، و يمكن للعضو الدخول في لجنة واحدة على الأقل و لجنتين على الأكثر .

2- مجلس الشيوخ (le sénat) :

يتألف من 100 عضو، يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع السري المباشر لمدة سنة(06) سنوات بمعدل

¹- محمد طي ، مرجع سابق ، ص ص . 200-201 .

²- الأمين شريط ، مرجع سابق ، ص ص . 94-96 .

³- علاوة الجندي ، مرجع سابق ، ص . 16 .

⁴ -George burdeau , **Droit constitutionnel et science politique** (paris : dalloz , 16^{eme} edition , 1999) , p .

165 .

⁵- فتاح شباح ، مرجع سابق ، ص . 60 .

عضوين عن كل ولاية ، و يتم تجديد ثلث (1/3) أعضاء المجلس كل عامين ، و يشترط على المرشح أن يكون قد بلغ (30) سنة ، و مكتسب للجنسية الأمريكية منذ تسعة (09) سنوات على الأقل ، و للمجلس خمسة عشر (15) لجنة دائمة و يتراوح عدد أعضاء كل لجنة بين ثلاثة عشر (13) إلى سبعة عشر (17) عضوا ، و يمكن للعضو أن يشترك في لجنيتين أو أكثر . و تلعب هذه اللجان دورا هاما في المجال التشريعي⁽¹⁾ .

3- مكانة السلطة التشريعية في النظام الرئاسي :

تتشكل السلطة التشريعية في النظام الرئاسي من نواب منتخبين من طرف الشعب . و قد يتشكل من مجلس واحد أو مجلسين ، فالبرلمان مستقل تماما عن الرئيس . إذ يمارس الوظيفة التشريعية برلمان بصفة كلية و بمفرده دون مشاركة السلطة التنفيذية رسميا ، لكن الرئيس يمكنه الاعتراض على القوانين و عدم إصدارها ، الشيء الذي يلزم البرلمان بإجراء قراءة ثانية و المصادقة على القانون المعارض عليه بنسبة الثلثين (2/3) و ألا يهمل القانون و لا يلتفت إليه .

فرغم أن البرلمان ليست له وسائل ضغط على السلطة التنفيذية إلا أنه يتحكم في ميزانية الدولة التي من خلالها يستطيع توجيه سياسة الحكومة حسب رغباته .

المطلب الرابع :

السلطة التشريعية في النظام المجلسي(سويسرا)

تتكون السلطة التشريعية في النظام المجلسي (سويسرا) من مجلسين هما :

المجلس الوطني ، و مجلس الولايات . بحيث يطلق عليها اسم المجلس الاتحادي .

1- المجلس الوطني (le conseil national) :

يتم اختيارهم بالانتخاب العام المباشر لمدة أربع (04) سنوات ، و يبلغ عدد أعضائه 200 عضوا، يعود لكل كانتون (ولاية مستقلة عن الفيدرالية) عدد من النواب حسب عدد السكان بمعدل عضو (نائب) لكل 25000 مواطن .

¹- المكان نفسه .

2- مجلس الولايات أو الكانتونات (le conseil des états):

يتم اختيارهم بالانتخاب العام المباشر لمدة أربع (04) سنوات ، يبلغ عدد أعضائه 44 عضوا ، بمعدل نائبين اثنين عن كل مقاطعة .

3- مكانة السلطة التشريعية في هذا النظام:

يتولى البرلمان في هذا النظام بوظيفتي التشريع و التنفيذ ، فهو الذي يعين هيئة تتبثق عنه تتولى الوظيفة التنفيذية و تحت إشرافه (1).

يشكل كل من المجلس الوطني و مجلس الولايات البرلمان السويسري أو جمعيتها الوطنية التي تجمع في يدها كل السلطات ، بحيث تقوم بالوظيفة التشريعية و إن كان للمواطنين حق الاعتراض على التشريعات تطبيقا لفكرة الديمقراطية شبه المباشرة ، و المجلسان هما اللذان يختاران المجلس الاتحادي الذي يقوم بالوظيفة التنفيذية ، و يكون مسؤولا أمام البرلمان .

يجتمع المجلسان مل على حدة في دورة انعقاد قصيرة كل سنة لمباشرة اختصاصاتها ، و يمكن أن يجتمعا معا لمباشرة بعض الاختصاصات ، كانتخاب أعضاء المجلس الاتحادي ، و رئيس الدولة ، و اختيار أعضاء المحكمة الاتحادية ، و رئيس قوات الاتحاد ، و كذا عند قيام الخلاف بين السلطات الاتحادية حول اختصاصاتها .

و تعتبر هذه الجمعية الاتحادية حامية الدستور ، حيث تقوم بالتحقق من دستورية مشاريع القوانين و القرارات ، و بوجود ممثلين عن كل كانتون في مجلس الولايات فإن هذه الكانتونات تشارك في المحافظة على الدستور ، و كل تعديل للدستور يتطلب تصديق الأكثرية من الناخبين في الإتحاد ، و للكانتونات حق اقتراح تعديل الدستور ، و لا يمكن تعديل حدود أي كانتون إلا بموافقة لأن لكل كانتون دستور و حكومة و مؤسسات توفر له الاستقلال الذاتي .

¹ - فتاح شباح ، مرجع سابق ، ص. 71 .

المطلب الخامس :

السلطة التشريعية في النظام شبه الرئاسي (فرنسا)

يتألف البرلمان في النظام شبه الرئاسي (الفرنسي) من : الجمعية الوطنية ، و مجلس الشيوخ ، و هذا طبقا للدستور الفرنسي لسنة 1958 .

1- الجمعية الوطنية : ينتخب النواب لمدة خمس (05) سنوات بالاقتراع العام و المباشر من قبل جميع المواطنين المؤهلين ، و تتألف الجمعية الوطنية منذ عام 1986 من 577 عضو نائب من فرنسا ، منهم 27 نائبا للمناطق و الأراضي التابعة لها فيما وراء البحار ⁽¹⁾.

2- مجلس الشيوخ : يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع العام غير المباشر و لمدة خمسة (05) سنوات ، بتحديد ثلثهم (1/3) كل ثلاث (03) سنوات من طرف هيئة انتخابية منتخبة بدورها من طرف النواب و المستشارين و مندوبي المجالس البلدية و نوابهم .

3- مكانة السلطة التشريعية في النظام شبه الرئاسي

إن تنظيم البرلمان في هذا النظام مبني على أجهزة رئيسية تتمثل في الرئيس ، المكتب و اللجان و كذا اجتماع الرؤساء .

الرئيس : لكل رئيس تتاط به مهمة الإشراف على العمل البرلماني ، فرئيس الجمعية الوطنية المنتخب من النواب يتمتع بدور هام في البرلمان بإقرار حقه في اللجوء الى استعمال المادة 16 من قبل رئيس الجمهورية في حالة شغور منصب الرئيس، كما يتولى المهمة العادية المتمثلة في إدارة أشغال الدورة البرلمانية .

المكتب : يتكون المكتب من الرئيس (الجمعية ، الشيوخ) و نوابه و أمنائه و مكلفين بالشؤون المالية و الإدارية و عددهم 22 عضوا في الجمعية و 16 عضو في مجلس الشيوخ ، و يتولى مكتب الجمعية بعد انتخابه مع مراعاة تمثيل الأحزاب مهمة الإشراف على عملية المداولة تنظيم مصالح الجمعية و تفسير كفاءات تنفيذ أحكام النظام الداخلي .

¹- علاوة الجندي ، مرجع سابق ، ص . 17 .

اللجان : يعود إنشاؤها إلى تعدد مهام البرلمان من جهة و تعقد المواضيع المطروحة عليه لدراستها و التداول بشأنها و نظرا لطبيعتها ، ينشأ البرلمان اللجان تسهيل لأعماله و تكون اللجان فرعية و متخصصة كل في مجال معين و هي تختلف من حيث مدتها و طبيعتها .

اجتماع الرؤساء : هذا الجهاز يتولى تحديد جدول أعمال البرلمان مع الحكومة ، و يوجد اجتماع الرؤساء في كل مجلس و هو يضم في الجمعية الوطنية رئيس الجمعية و مقرر اللجنة المالية بمشاركة أعضاء الحكومة (1) .

¹ - سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق ، ص ص . 274 - 276 .

المبحث الثالث:

العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

تقوم السلطتين التنفيذية و التشريعية على علاقات متبادلة ، تربط بينهما ، بحيث تؤثر كل منهما على الأخرى ، و بالتالي فالعلاقة بين التنفيذ و التشريع تقوم على فكرتين أساسيتين هما: فكرة التوازن (المساواة) في القوة ، بمعنى لكل منهما تستطيع أن توقف الأخرى ، و فكرة التعاون التي تتحقق من خلال تمتع كل منهما بوسائل للتأثير على الأخرى . و هذا ما سنراه من خلال المطالب التالية:

_ **المطلب الأول:** علاقة التعاون بين السلطتين (التشريعية و التنفيذية).

_ **المطلب الثاني:** علاقة التوازن (المساواة) بين السلطتين.

المطلب الأول:

علاقة التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

تعد هذه الخاصية من ميزات النظام البرلماني ، إذ يعرف التعاون على أنه: « ذلك النظام الذي يقوم على أساس فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية و لكن هذا الفصل لم يكن فصلا تاما كما هو الحال في نظام الفصل بين السلطات »⁽¹⁾ ، إذ لا يمكن تحقيق مبدأ التعاون بين السلطتين ما لم يكن هناك تفاهم متبادل بينهما ، هذا الأخير الذي لا يمكن تحقيقه إلا إذا امتلكت كل سلطة وسائل تأثير و ضغط ، ما يجعل السلطة الأخرى تقف عند حدّ معين ، و أن لا تخلّ بمبدأ المساواة⁽²⁾ .

و سنعرض أهم الوسائل التي تملكها كل من السلطتين للتأثير على الأخرى (كوسائل للرقابة البرلمانية).

1- وسائل تأثير السلطة التنفيذية (الحكومة) على السلطة التشريعية (البرلمان):

تختلف الوسائل التي يمكن أن تمتلكها السلطة التنفيذية للتأثير في المجالس التشريعية ، و ذلك من باختلاف الأنظمة السياسية ، إذ أن هناك بعض المهام و الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية و من أهمها:

¹- سحر محمد نجيب ، مرجع سابق ، ص . 65.

²- نزيه رعد ، مرجع سابق ، ص . 130.

أ/ **التدخل في تعيين أعضاء المجالس:** تتدخل السلطة التنفيذية في أصل تكوين البرلمان ، إذ لجأت بعض الدساتير إلى الأخذ بنظام التعيين ، بحيث تقوم السلطة التنفيذية بتعيين أعضاء المجلس مباشرة ، فيكون النواب موالين للحكومة ، و يختلف مدى خضوع النواب تبعاً لمدة تعيينهم ، فكلما كانت مدة النيابة قصيرة كلما كان خضوع النواب أقوى ، خشية ما قد يتعرضون له من عدم تجديد تعيينهم إذا ما قاموا بالمعارضة.

و يختلف الأمر إذا كان التعيين لمدة الحياة أو بالوراثة ، فكل نائب واثق من قوة مركزه ، سرعان ما ينسى أنه مدين بمركزه إلى الحكومة فيظهر استقلالاً عنها ، وقد تضطر الحكومة للضغط على المجلس إلى تهديده بتعيين نواب جدد من أنصارها لتغيير الأغلبية ، وقد استعمل هذا الأسلوب مجلس اللوردات الإنجليزي ، و مجلس الشيوخ الفرنسي بعد إعادة الملكية⁽¹⁾ .

ب/ **التدخل في تنظيم المجالس و انعقادها (انعقاد البرلمان):** قد تشارك الحكومة في اختيار أعضاء مكتب المجلس ووضع نظامه الداخلي ، و بذلك تستطيع توجيه المناقشات عن طريق أنصارها و تقييد دور المعارضة⁽²⁾ .

ينعقد البرلمان عدداً من الأشهر في كل سنة ل مباشر وظيفته التشريعية ، و يسمى هذا الانعقاد بدور الانعقاد العادي السنوي ، لكن قد تطرأ حالات ضرورية بعد انتهاء دور الاجتماع العادي السنوي و هذا من خلال عطلة البرلمان السنوية ، كما يؤدي إلى وجوب دعوة البرلمان للاجتماع في دورة غير عادية ، أو يمكن فض انعقاد البرلمان أو تأجيله من طرف الحكومة .

كما يمكن أن يكون للحكومة دور في وضع جدول أعمال المجلس ، فتعمل بذلك على توجيه المجلس عن طريق تقديم المسائل التي تحدّ من مصلحتها مناقشتها و تأخير المسائل التي لا ترغب في إثارتها.

ج/ **الاشتراك مع البرلمان في بعض أعمال ووظائف المجلس:** يمكن للسلطة التنفيذية أن تشارك في قرارات المجلس عن طريق الاشتراك في المناقشات ، و يتحقق ذلك بحضور أعضائها في جلسات المجلس و الكلام فيه و المساهمة في التصويت⁽³⁾ .

¹ - المرجع نفسه ، ص ص . 135،136 .

² - المكان نفسه .

³ - نزيه رعد ، مرجع سابق ، ص . 137.

د/ حق حل المجلس: و يتجلى حق الحل في صور وأشكال عديدة ، تهدف الحكومة من خلاله إلى تقييد السلطة التشريعية لتفادي استعماله بما قد يفضي إلى توقف نشاط المجلس ، و يقصد به إنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة له⁽¹⁾ ، و يعتبر حق الحل من أنواع رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، إلا أنه سلاح مقابل للمسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي و على كليهما يقوم التوازن بين السلطتين مع التعاون بينهما⁽²⁾ .

هـ/ الجمع بين عضوية البرلمان و الوزارة: يسمح النظام البرلماني بمبدأ الجمع بين المنصب الوزاري و عضوية البرلمان ، و ذلك للتعبير عن الروابط الوثيقة و المتينة بين السلطتين ، و من هذا السلوك تؤدي إلى تعاون السلطتين في أداء مهامها ، إذ يمكن للوزارة من حضور جلسات البرلمان بصفته الرسمية و من الاشتراك في مناقشات المجلس النيابي و الدفاع عن السياسة العامة للحكومة .

2- وسائل تأثير البرلمان (السلطة التشريعية) على الحكومة (السلطة التنفيذية):

إن أهم الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية هي كالتالي:

أ/ حق السؤال: و يقصد بالسؤال الاستفسار و الاستيضاح الذي يطلبه أي عضو من أعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معينة⁽³⁾ بحيث يحق لأي عضو من أعضاء البرلمان في مساءلة الحكومة بواسطة أحد النواب شفها أو كتابيا⁽⁴⁾ في أي قضية أو مسألة تستحق توضيح موقف من المواقف السياسية أو تصرفا من التصرفات الإدارية للحكومة ، وعلى هذه الأخيرة أن تجيب على الأسئلة حسب أصول تعيينها الدساتير أو القوانين أو الأنظمة ، و في حالة عدم اقتناع العضو بالإجابة ، فله الحق أن يجعل منه استجوابا .

ب/ حق الاستجواب: ينطوي على مطالبة الحكومة ببيان أسباب تصرفها في أمر ما و الغاية منه ، و هو أخطر من السؤال و أكثر فعالية لأنه إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزارة⁽⁵⁾ وطرح الثقة بالحكومة في حال عدم اقتناع عضو البرلمان الذي يتقدم بالاستجواب ، بالجواب الذي أعطي ، فهو عبارة عن

¹- شباح فتاح ، مرجع سابق ، ص . 35.

²- الأمين شريط ، مرجع سابق ، ص . 195.

³- شباح فتاح ، مرجع سابق ، ص . 31.

⁴- محمد طي ، مرجع سابق ، ص . 202.

⁵- نزيه رعد، مرجع سابق، ص. 140. راجع أيضا محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية (لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005)، ص. 32.

محاسبة الوزراء عن التصرفات العامة إذ لا يحصر المناقشة بين البرلمان المقدم للاستجواب و بين الوزير بل يشمل كل أعضاء البرلمان⁽¹⁾ .

ج/ حق إجراء التحقيق : ويقصد بهذا الحق أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق ، فإذا أثير موضوع ما يدخل في اختصاص المجلس وأراد أن يصدر بشأنه قرار ، فأمامه طريقتين : إما أن يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن طريق أجهزتها المختصة ، وإما أن يحاول الوقوف على الحقيقة و متابعة القضية بنفسه إذا ما دخله ريب لسبب أو لآخر ، ولا قيد على مجال التحقيق ، فقد يستهدف التعرف على مدى انتظام سير مرفق من المرافق العامة أو إدارة مصلحة عامة للوقوف على أوجه التقصير أو الانحراف ، وعادة ما يقوم البرلمان بتشكيل لجان تحقيق مختصة من بين أعضائه للقيام بذلك⁽²⁾ وبعدها استخلاص نتائج تمكنها من إيجاد حلول .

د/ تولي رئيس الدولة منصبه بواسطة البرلمان : بحيث منحت بعض الدساتير البرلمانية للبرلمان حق اختيار رئيس الدولة (حكومة الجمعية).

هـ/ المسؤولية الوزارية : للبرلمان حق الرقابة على أعمال كل وزير وكل أعمال الوزارة بأكملها ، بحيث أن المسؤولية السياسية للوزارة تشتمل على صورتين هما :

◀ المسؤولية الفردية : تتعلق بكل وزير على حدة ، وبمقتضاها يكون كل وزير مسؤول بمفرده عن الأعمال والتصرفات التي يجريها في وزارته ، فيُسأل عنها بمفرده وعليه الاستقالة إذا قام البرلمان عن طريق رئيس الوزراء بطلب سحب الثقة منه ، دون أن يترتب على ذلك أي أثر على بقية زملائه في الوزارة .

◀ المسؤولية التضامنية (الجماعية) : قد تنشأ المسؤولية التضامنية للوزارة بناء على مساءلة رئيس الوزراء نفسه ، لأنه يرمز للوزارة كلها ، و مسؤوليته تعني مسؤولية مجلس الوزراء كله ، وتتحقق المسؤولية التضامنية بناء على التصويت بالثقة على الوزارة مثل حالة المسؤولية الفردية ، فإذا جاءت أغلبية أصوات البرلمان ضد الوزارة فعلى رئيس الوزراء أن يقدم استقالة الوزارة كلها إلى رئيس الدولة ،

¹ - المكان نفسه .

² - محمد رفعت عبد الوهاب ، حسين محمد عثمان ، النظم السياسية و القانون الدستوري (الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية ، ب.ط ، 1998) ، ص ص . 129،130 .

وعلى الرئيس قبولها ثم يقوم بتعيين رئيس حكومة جديد أو يقوم بحل البرلمان ، والإبقاء على رئيس حكومة المستقبل لتسيير الأمور العادية في انتظار الانتخابات العامة المسبقة⁽¹⁾ .

و بالتالي من خلال التطرق لوسائل التأثير لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية على الأخرى ، يمكننا استخلاص مظاهر التعاون القائمة بينهما فيما يلي :

1- جواز الجمع بين عضوية البرلمان و شغل الوزارة حيث يمكن للنائب عضو البرلمان أن يشغل منصب الوزير أو رئيس الوزراء دون أن يفقد عضوية في البرلمان ، وهو ما يجعل الارتباط واضحاً بين الحكومة والبرلمان⁽²⁾ .

2- للسلطة التنفيذية الحق في اقتراح مشاريع القوانين إلى جانب البرلمان ، فالوزارة باعتبارها العضو الفعال في السلطة التنفيذية فهي التي تتولى ذلك ، في حين يتولى رئيسها أو الوزير المختص تقديمها للبرلمان ، إلا أن مناقشة مشروع القانون و إقراره أو عدم إقراره من اختصاص البرلمان .

3- يحق للوزراء حضور جلسات البرلمان حتى و لو لم يكونوا أعضاء فيه ، و ذلك لإبداء آرائهم و شرح سياسة حكومتهم و الدفاع عنها .

4- من مظاهر التعاون أيضاً مسألة قانون الميزانية العامة للدولة ، التي تتولى إيراداتها و نفقاتها خلال عام ، بحيث تتولى الوزارة (وزير المالية و مجلس الوزراء) إعداد مشروع الميزانية ، ويتولى البرلمان مناقشته و أحيانا تعديله ، ثم يقوم بإقرار الميزانية بقانون حتى تكون قابلة للتنفيذ⁽³⁾ .

المطلب الثاني:

علاقة الفصل الجامد بين السلطتين (التشريعية و التنفيذية)

تعد هذه الخاصية من أبرز خصائص النظام الرئاسي ، إذ يقوم على مبدأ استقلال السلطات ، فالسلطة التشريعية تستقل بمباشرة اختصاصاتها عن السلطة التنفيذية و التي تستقل بدورها في ممارسة

¹ - شباح فتاح ، مرجع سابق ، ص 33. (راجع أيضاً : نزيه رعد ، مرجع سابق ، ص 140 .)

² - محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية ، مرجع سابق ، ص 324 .

³ - المرجع نفسه ، ص 325 .

اختصاصاتها عن السلطة التشريعية ، دون وجود علاقة تعاون بينهما ، و تتمثل مظاهر التوازن و الاستقلال فيما يلي:

1-استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية:

تعد السلطة التشريعية بكاملها من نصيب البرلمان ، فهي تباشر في ممارسة اختصاصاتها لوحدها دون أن يكون للسلطة التنفيذية أدنى علاقة بهذا الخصوص ، فلا يجوز لرئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد، فهو يجتمع من تلقاء نفسه ، كما لا يجوز لرئيس الدولة فض اجتماع البرلمان أو تأجيل دور انعقاده ، أو أن يكون له حق حل البرلمان . كما أنه لا يحق للسلطة التنفيذية اقتراح القوانين ، ولا إعداد الميزانية⁽¹⁾ ، وإنما له فقط أن يوصي الجهاز التشريعي بأمر من الأمور الهامة عن طريق رسالة خاصة توجه كل سنة ، هذا ما يعني استقلال البرلمان بمجلسيه بمباشرة الوظيفة التشريعية دون اشتراك السلطة التنفيذية⁽²⁾.

إضافة إلى ذلك فإنه لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة و عضوية البرلمان ، فلا يمكن أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان ، ولا يحق لهم حضور جلسات البرلمان بصفتهم الوزارية ، بل بصفتهم الشخصية كأى مواطن عادي⁽³⁾.

2- استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية:

تستقل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية في مباشرة اختصاصاتها تمام الاستقلال ، فرئيس الجمهورية يعتبر على قدم المساواة مع البرلمان لأنه يستمد قوته و نفوذه من الشعب الذي قام بانتخابه و ليس من البرلمان⁽⁴⁾ ، وبذلك لا توجد رقابة من جانب المجلس التشريعي على رئيس الجمهورية و الوزراء ، لأن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا أمامه ، و بالتالي لا يجوز توجيه أسئلة أو استجوابات للوزراء ولا مساءلتهم سياسيا و طرح الثقة بهم ، باعتبارهم ليسوا مسؤولين سياسيا سوى أمام الرئيس الذي قام بتعيينهم لوحده ، و بالتالي له حق العزل لوحده⁽⁵⁾ ، وفي المقابل يمكن أن تكون لرئيس

¹- نزيه رعد ، مرجع سابق ، ص . 142 .

²- عمر فرحاتي ، مرجع سابق، ص . 68.

³- ثامر كامل محمد الخزرجي ، مرجع سابق، ص . 261 .

⁴- محمد نصر مهنا ، تطور النظريات و المذاهب السياسية ، مرجع سابق ، ص . 149.

⁵- شهاب فتاح ، مرجع سابق ، ص . 52.

الجمهورية و الوزراء مسؤولية جنائية أمام البرلمان عند ارتكابهم لإحدى الجرائم ، عندئذ تكون المحاكمة بواسطة مجلس الشيوخ (استنادا لنظام الو.م.أ)⁽¹⁾ ، وفي هذه الحالة لا يجوز للبرلمان دعوة الوزراء للحضور.

و من جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية عند اختيار مساعديه ليس ملزما بالأخذ برأي السلطة التشريعية (كما هو الحال في النظام البرلماني) ، وفي المقابل ليس باستطاعة هذه الأخيرة بإجبار رئيس الدولة عزل أحد سكرتيريه لأن ذلك يعدّ تدخلا للسلطة التشريعية في شؤون السلطة التنفيذية ، وهذا مناقض لمبدأ الفصل بين السلطات (النظام الرئاسي)⁽²⁾.

و بالتالي من خلال تطرقنا للعلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية نجد أن النظام الرئاسي هو الكثير تأثرا بأفكار مونتسكيو من خلال الفصل المطلق بين السلطات (التشريعية و التنفيذية) على عكس النظام البرلماني ، ويهدف ذلك إلى تحقيق التوازن و المساواة بينهما ، و استقلال كل سلطة عن الأخرى ، فلا يجوز لإحدهما التدخل في تسيير شؤون الأخرى ، إلا أنه من الناحية التطبيقية يصعب تحقيق ذلك ، كون السلطة التشريعية و التنفيذية الركيزتان الأساسيتان في أي نظام.

انطلاقا مما سبق ، و استنادا لدراستنا لكل من السلطتين التشريعية و التنفيذية من الناحية النظرية في مختلف الأنظمة السياسية نجد أنه لا وجود لنظام سياسي إلا و أنه قائم على هاتين السلطتين كونهما الركيزتان الأساسيتان التي تقوم عليها مختلف الدول .

و في الأخير من خلال دراسة العلاقة القائمة بينهما رغم تبني بعض الأنظمة لمبدأ الفصل بين السلطات ، وتبني البعض الآخر مبدأ التعاون إلا أنه كل واحدة تملك وسائل تأثير على الأخرى ، وذلك من خلال اشتراك كل واحدة في وظائف نظيرتها.

و باعتبار الجزائر دولة مستعمرة اتخذت بتطبيق النظام شبه رئاسي كنظام سياسي لها القائم على المزج بين مبادئ كل من النظام البرلماني و النظام الرئاسي ، ترى ما هو واقع كل من هاتين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الدولة الجزائرية ، وما طبيعة العلاقة التي اتخذتها (القائمة بينهما) لتطبيق نظامها (شبه رئاسي).

¹- عمر فرحاتي ، مرجع سابق ، ص . 69.

²- شباح فتاح ، مرجع سابق ، ص . 52.

الفصل الثاني

واقع السلطين التنفيذية والتشريعية في الجزائر

باعتبار السلطتين التنفيذية و التشريعية من المؤسسات السياسية الرسمية التي يقوم عليها النظام السياسي الجزائري ، إلا أنهما مرتا بمجموعة من الظروف التي عرفتھا الدولة و هذا ابتداء من الأحادية الحزبية وصولا إلى تبني نظام التعددية في ظل دستور 1989 ، أين كانت السلطة التنفيذية تتكون من جهازين متمثلين في رئيس الجمهورية ، و الحكومة (رئيس الحكومة و الوزراء) و الذي تم تعديله بموجب دستور 1996 و بعده التعديل الجزئي لدستور 2008 هذا الأخير الذي أحدث تغييرا على مستوى الحكومة باستبدال منصب رئيس الحكومة بالوزير الأول ، أما على مستوى السلطة التشريعية فقد تم تكريس مبدأ الثنائية البرلمانية منذ دستور 1996 و ذلك بإنشاء غرفة ثانية و المتمثلة في مجلس الأمة .

و استنادا لهذه النقاط سنحاول في هذا الفصل التطرق إلى دراسة واقع كل من السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام السياسي الجزائري ابتداء من دستور 1996 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 ، و محاولة الكشف عن العلاقة القائمة بينهما .

و ستقوم دراستنا هذه على ثلاث (03) مباحث و المتمثلة في :

المبحث الأول : السلطة التنفيذية في الجزائر

المبحث الثاني : السلطة التشريعية في الجزائر

المبحث الثالث : العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في الجزائر

المبحث الأول :

واقع السلطة التنفيذية في الجزائر

لقد اعتمدت الجزائر على مبدأ أحادية السلطة التنفيذية و هذا من خلال الدستورين 1963 / 1976 اللذين ينصان على أن رئيس الحكومة هو المسؤول الوحيد على أعمال الحكومة ، كما ينص أيضا على حرية و سلطة رئيس الدولة الكاملة اتجاه السلطة التنفيذية . و قد دامت هذه الأوضاع إلى غاية اعتناق التعددية السياسية من خلال دستور 1989 و الذي ينص على مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية من خلال مؤسستين هما : مؤسسة الرئاسة و التي تتمثل في رئيس الجمهورية ، و مؤسسة الحكومة التي تتمثل في رئيس الحكومة . [ثم الوزارة الأولى ، منذ التعديل الدستوري لـ 2008] ، إلا أنه و بسبب الأوضاع التي تعرضت لها الجزائر و المتمثلة في الأزمة الأمنية لسنة 1992، و كذا إيقاف المسار الانتخابي و الفراغ المؤسساتي أدى للمجيء بتعديل دستوري ممتثلا في دستور 1996. [كحل للأزمة الأمنية التي تمر بها البلاد] . و قد جاء هذا الدستور بمبادئ جديدة كالثنائية البرلمانية و أيضا ثنائية السلطة التنفيذية ، حيث أدخل عدة تغييرات خاصة من جانب ممارسة السلطة التنفيذية سواء من جهة بنيتها أو من جهة السلطات المخولة لكل من أجهزتها (رئيس الجمهورية ، رئيس الحكومة) ، [و هذا إلى غاية التعديل الدستوري لـ 2008 الذي تراجع عن هذه الازدواجية بإعادة تنظيم الهيئة التنفيذية من ناحية استبدال منصب رئيس ال.حكومة بمنصب الوزير الأول] .

فالسلطة التنفيذية من خلال دستور 1996 تتكون من جهازين هما: رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة . وبالتالي سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى تنظيم السلطة التنفيذية في الجزائر من خلال دستور 1996 و الدستور الجديد لسنة 2016 . و هذا من جانب المطالب التالية :

المطلب الأول : رئيس الجمهورية (مكانته ، انتخابه ، صلاحياته) .

المطلب الثاني : الحكومة (تشكيلها ، سلطات رئيس الحكومة 1996، سلطات الوزير الأول منذ التعديل الدستوري لـ 2008) .

المطلب الثالث : علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة (في ظل دستور 1996 ، و التعديل الدستوري 2008) .

المطلب الأول :

رئيس الجمهورية :

لرئيس الجمهورية مكانة هامة و محور فعال في النظام السياسي الجزائري ، كونه الفاعل السياسي الأول الذي يستمد مكانته عن طريقة اختياره ، إلى جانب الصلاحيات الواسعة التي خولها الدستور إياه . بحيث يعتبر رئيس الجمهورية حسب ما نصت عليه المادة 70 من دستور 1996 و المادة 84 من الدستور الجديد لسنة 2016 على ما يلي :

« يجسد رئيس الجمهورية ، رئيس الدولة ، وحدة الأمة ، وهو حامي الدستور، و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها وله أن يخاطب الأمة مباشرة » (1).

1- انتخاب رئيس الجمهورية :

ينتخب رئيس الجمهورية عن الطريق الاقتراع العام المباشر و السري من طرف الشعب (2). إلا أن كيفية وصوله إلى منصب الرئاسة تمر عبر مرحلتين أساسيتين هما : مرحلة الترشح و مرحلة الاقتراع .
أ/ مرحلة الترشح :

تخضع عملية انتخاب رئيس الجمهورية لشروط محددة في الدستور و القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات و التي يمكن حصرها فيما يلي :

« التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية : وهذا حسب ما نصت عليه المادة 73 من دستور 1996 و المادة 87 من دستور 2016 . و أن يثبت الجنسية الجزائرية لزوج (3)، إلا أن دستور 2016 أقر على إثبات الجنسية الأصلية لزوج (4) .

بمعنى إبعاد المتجنس الذي اكتسب الجنسية الجزائرية بعدما كان حاملا لجنسية أجنبية لان حامل الجنسية الجزائرية يكون أكثر ارتباطا و تمسكا بالوطن و الأمة و مصالحها بالمقارنة مع المتجنس الذي قد يكون طلب الجنسية لأغراض بعيدة عن الانتماء إلى الوطن و الأمة .

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، دستور 2016 ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 ، المادة (84) ، ص 10 .

² - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري- السلطات الثلاث - (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 1 ، 1994) ، ص 104 .

³ - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 2010، ص 192 .

⁴ - دستور 2016 ، المادة (87) ، ص 11 ، مرجع سابق.

◀ أن يدين بالإسلام : هذا الشرط نتيجة منطقية لكون الشعب الجزائري شعب مسلم و لا يرضى بغير المسلم قائدا لوطنه و هذا وفقا لنص المادة الثانية من دستور 1996 و التي تقتضي بأن الإسلام دين الدولة⁽¹⁾. (نفس المادة في دستور 2016) .

◀ التمتع بكامل الحقوق السياسية و المدنية : بلوغه سن الأربعين كاملة يوم الانتخابات⁽²⁾.

◀ أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1945 : و هو أن يكون مولودا قبل جويلية 1942 و إثبات عدم تورط الأبوين في أعمال ضد الثورة .

◀ أن يقدم تصريح علني بممتلكاته العقارية و المنقولة داخل الوطن و خارجه⁽³⁾.

* إجراءات الترشح لرئاسة الجمهورية :

لقد حدد القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الصادر بالأمر رقم 97-07 المؤرخ في شوال عام 1417 الموافق ل 26 مارس 1997 الإجراءات الواجب إتباعها بغية الترشح لرئاسة الجمهورية مجموعة من الوثائق و التي يجب أن يحتويها ملف الترشح^(*).

كما هناك مجموعة من الشروط الموضوعية التي تضي الجدية على الترشح كأن يقدم إما قائمة تتضمن 600 توقيع لأعضاء منتخبين في مجالس بلدية أو ولائية أو برلمانية و موزعة عبر 25 ولاية على الأقل⁽⁴⁾.

إما قائمة تتضمن 60 ألف توقيع فردي لناخبين مسجلين في القائمة الانتخابية و أن تجمع عبر 25 ولاية علي الأقل ، علي أن لا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولاية المقصودة عن 1500 توقيع ، و التي تدون في مطبوع فردي مصادق عليه لدى ضابط عمومي وتودع لدى المجلس الدستوري مع ملف الترشح . للتأكيد من صحة التوقيعات و عددها و أن لا تكون هناك ازدواجية

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، دستور 1996 ، الجريدة الرسمية ، العدد 76 ، المادة (02).

²- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 3 ، 2013) ، ص 18 .

³- دستور 2016 ، المادة (87) ، ص 11 ، مرجع سابق .

*- أنظر المادة 157 من القانون العضوي رقم 97-07 المؤرخ في 26 مارس 1997 .

⁴- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري- السلطة التنفيذية - ، مرجع سابق ، ص 21 .

أو أكثر في التوقيعات كأن يقوم أحد الناخبين بالتوقيع لمرشحين أو أكثر إذ في هذه الحالة يتدخل المجلس لاغيا التوقيعات المخالفة لشرط التوقيع الفردي للمرشح⁽¹⁾.

كما ينص دستور 1996 على أن مدة المهمة الرئاسية هي خمسة 5 سنوات من تاريخ الإعلان عن نتائج الاقتراع و قبل انتهاء مدة الرئاسة بثلاثين يوم تبدأ إجراءات اختيار رئيس جمهورية جديد . ويمكن تجديد المدة مرة واحدة فقط⁽²⁾.

و هذا على أساس دستور 2016 (أما دستور 2008 فقد ترك المجال مفتوحا ولم يحدد المدة حسب إرادة رئيس الجمهورية).

2- إنهاء مدة العهدة الرئاسية :

إما بانتهاء المدة المقررة في الدستور و هي 5 سنوات إن لم يتم تجديدها ، و أيضا بسبب الاستقالة و تأخذ شكلين:

استقالة وجوبية⁽³⁾، و تحقق في حالة استمرار حالة المانع ، فبعد انقضاء المدة المقررة لإثبات حالة المانع تقوم الهيئة المختصة بإثبات ذلك بإعلان حالة الشغور بالاستقالة وجوبا⁽⁴⁾.

أما الاستقالة الإرادية : فنتحقق هذه الحالة عندما يشعر رئيس الجمهورية بأنه أصبح غير قادر على ممارسة مهامه دون الحالة السالف ذكرها أي (حالة المانع) ، فإن رئيس الجمهورية يكون تحت ضغط يؤدي إلي تقديم استقالته تخلصا من عبئ المسؤولية ، و في هذه الحالة يتم إثبات حالة الشغور من طرف الهيئة التي تعلن ذلك^(*). أما في حالة وفاة الرئيس تعلن حالة الشغور النهائي ، و يثبت المجلس الدستوري هذه الحالة و يبلغ شهادة التصريح بالشغور إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا و يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوم في حين تنظم انتخابات رئاسية جديدة⁽⁵⁾.

¹ - صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص . 193 .

² - دستور 1996 ، المادة (74)، مرجع سابق .

³ - منيرة بلورغي ، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و أثره على النظام السياسي ، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة بسكرة : كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013/2014) ، ص . 95 .

⁴ - بوكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، ط . 2 ، 1994) ، ص . 280 .

^(*) أنظر المواد 102 ، 103 من دستور 2016 .

⁵ - صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص . 194 .

ب/ مرحلة الاقتراع :

بعد انتهاء الحملة الانتخابية بيومين كما جاء في قانون الانتخاب الصادر بالأمر رقم 97-07 تأتي طريقة الاقتراع التي نصت عليها المادة 71 من دستور 1996 و التي تقضي على أن:

« ينتخب رئيس الجمهورية ، عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري و يتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من الأصوات الناخبين المعبر عنها و يحدد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية »⁽¹⁾.

إذ نجد أن المؤسس الدستوري اتخذ نظام الاقتراع العام المباشر و السري ، فالأقتراع العام يعني اشتماله على جميع المواطنين الذين تتوفر فيهم جميع شروط الانتخاب أما المباشر فيعني مباشرة الناخبين باختيار ممثلهم دون أية وساطة . و فيما يخص السرية في الاقتراع فيعني حرية الناخب في اختيار ممثله دون أي قيد .

3- صلاحيات رئيس الجمهورية :

بعد تولي رئيس الجمهورية منصبه ، يباشر مهامه و صلاحياته الواسعة و المتعددة التي خولها إياه الدستور من سياسية ، إدارية ، تشريعية ، تنظيمية ، قضائية ، عسكرية ، و دبلوماسية و التي يمكن تصنيفها إلى صنفين صلاحيات يمارسها في الظروف العادية و أخرى في الظروف غير العادية .

◀ صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف العادية :

نعني بالظروف العادية الظروف التي لا تكون فيها البلاد في حالة طوارئ أو في حالة استثنائية. بحيث خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطات متعددة و متنوعة نقسمها إلى ثلاثة مجموعات و هي : سلطاته في علاقته مع الحكومة أو بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية ، و سلطاته في علاقته مع البرلمان و سلطاته في علاقته بالسلطة القضائية⁽²⁾.

¹- دستور 1996، المادة (71)، مرجع سابق .

²- صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص . 196 .

أ/ سلطات رئيس الجمهورية في علاقته مع الحكومة (السلطة التنفيذية) :
وتتمثل مجمل صلاحياته في هذا المجال فيما يلي :

1- رئاسة مجلس الوزراء : يقصد بمجلس الوزراء « اجتماع كل أعضاء الحكومة برئاسة رئيس الدولة »⁽¹⁾. و في الجزائر يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية و الهامة التي تهم الأمة و اتخاذ القرارات⁽²⁾، و هذا من خلال الفقرة 4 من المادة 77 من الدستور 1996 (وهو نفس ما جاء في المادة 91 من دستور 2016) و التي تنص «يرأس مجلس الوزراء». فرئاسة مجلس الوزراء تمثل اختصاصا أصيل لرئيس الجمهورية فهو الذي يستدعيه للاجتماع و هو الذي يحدد تاريخ اجتماعه و جدول أعماله فعمليا يتم إعداده من قبل الأمين العام للحكومة و تتم المصادقة عليه من قبل الرئيس الذي في استطاعته تعديله ، و تتجسد صلاحية توسيع سلطة الرئيس الكاملة في عمل مجلس الوزراء في جعله المؤثر على الحكومة من خلال رسم برنامجها و تحديد سياساتها و توجيه نشاطاتها⁽³⁾. هذا ما يجعل المجلس بحق جهاز الدراسة و المناقشة و المراقبة و التقرير^(*).

2- سلطة تعيين رئيس الحكومة وأعضائها:

لقد خول دستور 1996 لرئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس الحكومة والوزراء وهذا لما جاء في نص المادة 77 من الدستور على أن رئيس الجمهورية « يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه »⁽⁴⁾. وكما تقابلها المادة 79 من الدستور 1996 و التي تنص على ما يلي:

« يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم »⁽⁵⁾.

¹ - أندريه هوريو ، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية (بيروت : الأهلية للنشر و التوزيع ، ط . 2 ، ب.س.ن) ، ص . 416 .

² - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري السلطة التنفيذية ، مرجع سابق ، ص . 110 .

(*) استنادا للتعديل الدستوري لسنة 2008 نتج فرق بين المجلسين (أي بين مجلس الوزراء و مجلس الحكومة) وهذا من حيث التشكيلة و الصلاحيات ، فمجلس الوزراء يضم جميع أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية أما مجلس الحكومة فيضم أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة ، و مجلس الوزراء يُعد إطار للتوجيه و التقرير و البت في القضايا التي لم تفصل فيها على مستوى الحكومة. و رئاسة الجمهورية ، أما مجلس الحكومة فمهمته التسيير و التنفيذ . - (راجع أيضا سعيد بو الشعير : النظام السياسي الجزائري) .

³ - Ardant philippe ,manuel constitution et droit constitutionnel (paris : L.G.D.T,8^{eme} édition,1980),p.468.

⁴ - دستور 1996 ، المادة (77) ، مرجع سابق .

⁵ - المرجع نفسه، المادة (79) .

بحيث استمر الوضع على هذه الحالة إلى غاية صدور التعديل الدستوري لسنة 2008. أين تغير الوضع حيث استبدل رئيس الحكومة بالوزير الأول .

3- السلطة التنظيمية:

يقصد بالسلطة التنظيمية « ذلك الاختصاص الممنوح للسلطة التنفيذية تحت ما بالتشريع الفرعي أو اللائحي »⁽¹⁾.

كما تعتبر أيضا أنها : السلطة التي تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع فيعود لرئيس الجمهورية في مجال تنفيذ القوانين الذي يعود لرئيس الحكومة⁽²⁾.

إذ تنص المادة 125 من دستور 1996 (المادة 143 من دستور 2016) على أن :

« يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول »⁽³⁾.

إذ تعتبر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة غير محددة ومستقلة. ففي إطار ممارسة السلطة التنظيمية عبر المراسيم الرئاسية يتضح لنا رغبة رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصاته التي خولها له الدستور .

ولما جاء التعديل الدستوري لسنة 2008 فقد ألغى ازدواجية السلطة من حيث السلطة التنظيمية ، فهذا التعديل لم يقتصر على استبدال منصب رئيس الحكومة بالوزير الأول إنما ألغى بشكل نهائي مؤسسة رئيس الحكومة بجعل الوزير الأول مجرد منسق لعمل الحكومة تحت إشراف رئاسة الجمهورية .

4- سلطة التعيين:

تعتبر سلطة التعيين المخولة للسلطة التنفيذية ضرورة ونتيجة منطقية لسلطة التنظيم ، والتي يتمتع بها رئيس الجمهورية ، بحيث لا يمكنه تنفيذ القوانين وممارسة السلطة التنظيمية إلا إذا منحت له وسائل

¹ - صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص . 198 .

² - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية -، مرجع سابق ، ص . 231 .

³ - دستور 1996، المادة (125) ، مرجع سابق .

تمكنه من القيام بذلك⁽¹⁾. وباعتبار دستور 1996 نص على ثنائية السلطة التنفيذية فقد تم توزيع اختصاصات التعيين بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة . و هذا استنادا للمادة 94 من هذا الدستور و التي تنص على أن :

« سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه »⁽²⁾.

كما يقوم بتعيين أعضاء الحكومة بعد ان يقدمهم رئيس الحكومة له.

وأیضا لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية ، ومع التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الأصلي بالتعيين⁽³⁾ .

5- الصلاحيات العسكرية :

يعتبر رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني⁽⁴⁾، وله رئاسة المجلس الأعلى للأمن بحيث نصت كل الدساتير على هذه الخاصية و هذا ما نجده في المادة 77 من دستور 1996 إضافة إلى صلاحيته في التعيين في الوظائف العسكرية وبالتالي تسمح له بالاحتفاظ بمنصب "وزير الدفاع " .

يتضح مما سبق أن مسألة الدفاع مجال محتكر لرئيس الجمهورية دون رئيس الحكومة ، وذلك بهدف المحافظة على استقرارها و أبعادها عن التأثيرات السياسية وكذا يرأس المجلس الأعلى للأمن استنادا لما نصت عليه المادة 173 من الدستور 1996 و المادة 91 من الدستور الجديد لسنة 2016 فهو الذي يتولى السياسة الدفاعية و تحديد مبادئها وأهدافها⁽⁵⁾.

6- الصلاحيات الدبلوماسية:

لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في مجال السياسة الخارجية والعلاقات الدولية للبلاد كونه الذي يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها ويشرف على تنفيذها⁽⁶⁾.

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية-، مرجع سابق، ص ص 97، 98 .

² - دستور 1996، المادة (94)، مرجع سابق .

³ - منيرة بلورغي، مرجع سابق، ص 174 .

⁴ - فتاح شباح، مرجع سابق، ص 157 .

⁵ - منيرة بلورغي، مرجع سابق، ص 180 .

⁶ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 199 .

وبمارس ضمن هذه الاختصاصات تعيين وزير الخارجية و السفراء والمبعوثين السياسيين وإنهاء مهامهم .مع إبرام المعاهدات بين الدول، بحيث يمارس رئيس الجمهورية كل السلطات المتصلة بالسياسة الخارجية بكل حرية .

و يتمثل الطرف الثاني للسلطة التنفيذية في الحكومة ، و هذا ما سنتطرق له في المطلب الموالي متاولين تشكيلها ، و اختصاصاتها

ب/ صلاحيات رئيس الجمهورية في علاقته مع البرلمان :

لرئيس الجمهورية مجموعة من الصلاحيات في الظروف العادية و من بينها اختصاصات تتعلق و تتصل باختصاص البرلمان و تتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي :

أولاً: الرئيس و عمل البرلمان : و تتمثل في ثلاث سلطات ، هي :

- سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية : باعتبار أن للبرلمان دورتين عاديتين كل سنة حسب دستور 1996 ، لكن قد يحدث أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة 2/3 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾. و هذا راجع إلى المادة التي نص عليها كل من دستور 1996 و 2016 و التي تتمثل في :

« للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية كلما دعت الضرورة الملحة لذلك بناء على مرسوم رئاسي يصدر لهذا الغرض ، و منه يكون رئيس الجمهورية قد أجبر البرلمان على الانعقاد حول جدول أعمال استدعي من أجله »⁽²⁾.

و كما أن هذه الدورة غير العادية غير محددة المدة مقارنة بالدورات العادية فهي تنتهي بانتهاء المواضيع التي عقدت من أجلها .

- سلطة الحل : تفسر سلطة الحل الرئاسي على أنها وسيلة دستورية تضع نهاية لعهدة المجلس الأول و تفصل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة . و تعتبر هذه السلطة من الاختصاصات الأساسية لرئيس الجمهورية ، فحق الحل من السيمات البارزة للنظام البرلماني و شبه الرئاسي . و يتعلق حق الحل

¹ - عبد الله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري -الدستور الجزائري نشأة فقها- تشريعا - ، (الجزائر: دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، ط 4. ، 2010) ، ص . 118 .

² - صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص . 201 .

بالمجلس الشعبي الوطني فقط دون تدخل مجلس الأمة . و لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في ممارسته (1).

- حق توجيه خطاب إلى البرلمان : و من هذه الناحية تتبين سلطة رئيس الجمهورية من خلال قيامه بإطلاع البرلمان على رغبات يتمنى أن يقوم بها بالاستجابة لها .

ثانيا : الرئيس و اختصاص البرلمان :

بما أن الاختصاص الأول للبرلمان هو التشريع فالأصح هو أن يمارس هذه السلطة بعيدا عن رئيس الجمهورية ، إلا ان هناك دور لرئيس الجمهورية و الذي يتم عن طريق مجموعة من التدخلات في العملية التشريعية (2)، و هذا من خلال ما يلي :

- حق المبادرة بالتشريع : لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر وفق ظروف معينة و أزمة محددة و هذا ما ذهبت إليه المادة 124 من دستور 1996 و المادة 142 من دستور 2016 و التي تنص على أنه :

« لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تُعدّ لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء» .

من خلال نص المادة يتضح لنا أن سلطة التشريع المخولة للبرلمان قد تتحول إلى أحد صلاحيات رئيس الجمهورية و لكي يخفي المشرع نيته في تكريس هيمنته على سلطة التشريع أورد قيودا على استعمال هذه الآلية .

- حق التعديل الدستوري .

¹ - دستور 1996، المادة(129)، مرجع سابق .

² - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية - ، مرجع سابق ، ص . 161 .

ج/ صلاحيات رئيس الجمهورية في علاقته بالسلطة القضائية :

و تتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي :

- حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات .
- رئاسة مجلس الأعلى للقضاء .
- صلاحياته اتجاه المجلس الدستوري .

إلى جانب الصلاحيات العادية التي يحظى بها رئيس الجمهورية إلا أن له مجموعة من الصلاحيات يمارسها في الظروف غير العادية و التي يمكن إدراجها فيما يلي :

◀ الظروف غير العادية لرئيس الجمهورية :

تتمثل في الحالات التالية :

حالة الطوارئ و الحصار: بحيث نص المشرع على هذه الحالة في المادة 91 من دستور 1996 و تتحقق في حالة الضرورة الملحة ، و يعلن خلالها رئيس الجمهورية في مدة معينة بعد إتباعه لإجراءات ضروريين لصحة هذا الإعلان و هما :

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن .
- استشارة رئيس الم. ش. و ، و رئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة و المجلس الدستوري⁽¹⁾.

الحالة الاستثنائية و حالة الحرب : و هذه الحالة تظهر خلال المادة 93 من دستور 1996 إذ تؤدي اتخاذها إلى انتقال سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية الذي يمارسها في تلك الفترة عن طريق التشريع بأوامر .

و من خلال الحالات في الظروف العادية و غير العادية يظهر لنا استحواد رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية و التشريعية ، وهذا ما يوضح لنا انفراد السلطة عن طريق التشريع و التنفيذ .

¹- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية-، مرجع سابق ، ص . 311 .

المطلب الثاني :

الحكومة

تعتبر الحكومة الشق الثاني للسلطة التنفيذية ، و تتمتع بالعديد من الصلاحيات خاصة الممولة لرئيسها (رئيس الحكومة) ، كما يمارس فيها الوزراء أيضا صلاحيات أخرى كونهم يعتبرون رأس الجهاز التنفيذي . بحيث تتشكل الحكومة بعد الموافقة من رئيس الجمهورية .

1- تشكيل الحكومة :

أ - تعيين رئيس الحكومة : استنادا لنص المادة 77 من دستور 1996 و التي تنص على أنه

« يتم تعيين رئيس الحكومة من طرف رئيس الجمهورية و له صلاحية إنهاء مهامه »⁽¹⁾.

إلا أنه مع التعديلات الدستورية التي طرأت على السلطة التنفيذية وهذا من خلال التعديل الدستوري لـ 2008 الذي ألغي منصب رئيس الحكومة و تم استبداله بمنصب الوزير الأول مع إمكانية تعيين نائب أو نواب له ، و أفراد رئيس الجمهورية في اختيار الوزراء مع تقصير دور الوزير الأول على تقديم الاستشارة في تعيين الوزراء دون الوزير الأول في دستور 2016 تم إضافة إلى تعيين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية مع إنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾.

و ما يفيدنا هنا هو أن اختيار رئيس الحكومة (الوزير الأول) و إنهاء مهامه تكون مسؤولية رئيس الجمهورية ، بحيث أن هذه المسؤولية لا تكون مطلقة ، إنما خاضعة للرئيس . و هذا قصد ضمان استقرار المؤسسات الدستورية . أما فيما يتعلق بنائب الوزير الأول أو نوابه فإن رئيس الجمهورية ليس مقيد باستشارة أية جهة بما فيه الوزير الأول رغم كونهم مساعدين مباشرين له . غير أن مهام الوزير الأول خلافا لرئيس الحكومة ساقا تقتصر على التنسيق بين أعضاء الحكومة وفق توجيهات و تعليمات رئيس الجمهورية . و هذا ما يجعل مركزه ضعيفا أمام نوابه⁽³⁾ . بحيث يجب على الرئيس (الحكومة ، الوزير الأول) أن يتمتع بمجموعة من الصفات و المتمثلة في : الكفاءة ، السمعة و الانتماء السياسي .

¹ - دستور 1996، المادة (77) ، مرجع سابق .

² - دستور 2016 ، المادة(91) فقرة 05 ، ص. 11، مرجع سابق .

³ - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية - ، مرجع سابق ، ص . 420 .

* **من حيث الكفاءة :** يشترط لتسيير السياسة الاقتصادية و الاجتماعية لمجتمع ما أن يكون رئيس الحكومة مؤهلا علميا و سياسيا لتولي مهمة و منصب رئيس الحكومة ، كما يشترط القدرة الشخصية على مواجهة المشاكل و إيجاد الحلول الناجعة بأقل تكلفة مادية و سياسية (1).

* **من حيث السمعة :** و هي شرط مكمل للشرط السابق ، بحيث لا يمكن الاستغناء عنه ، كون الذي يتولى تلك الوظيفة سيكون قادرا على مواجهة الكافة (الشعب ، الرئيس) فهي ضرورية للنجاح في تنفيذ السياسة و إعطاء الفعالية للطاقتين الوزاري (2).

* **الانتماء السياسي :**

ب/ تعيين الوزراء :

يتم اختيار الوزراء و تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بعد اختيارهم من قبل رئيس الحكومة ، و هذا وفقا لنص المادة 79 من دستور 1996 « يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم » (3).

غير أن التعديل الدستوري لسنة 2008 و دستور 2016 أضاف خاصية استشارة الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية أثناء تعيينه لأعضاء الحكومة ، و نجد أن عملية تشكيل أعضاء الطاقم الوزاري تمر عبر مرحلتين هما :

- مرحلة اختيار الوزراء و موقف البرلمان .

- مرحلة اختيار الوزراء و موقف رئيس الجمهورية (4) .

يتضح مما سبق أنه إذا كان رئيس الحكومة (الوزير الأول) ينتمي إلى الحزب الذي فاز بالأغلبية فهنا يكون له من السهل تشكيل حكومته . كما بإمكانه أن يستعين بشخصيات من الأحزاب القريبة منه . كما يمكن أن تكون الأغلبية البرلمانية تابعة لتجمع أو كتلة معين فإنه من الصعب اختيار الحكومة (أعضاءها) . أما إذا كان الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الحكومة ليس من الأغلبية البرلمانية فإن تشكيل حكومته تكون أكثر تعقيدا و حتى بعد تشكيلها تكون ضعيفة بسبب ضعف قاعدتها البرلمانية (5). رغم أن عملية تعيين الوزراء مقسمة بين رئيس الحكومة (الوزير الأول) و رئيس الجمهورية إلا أنه الكلمة الأخيرة تبقى في يد رئيس الجمهورية ، رغم أنه من الضروري أن يكون لرئيس الحكومة المسؤولية التامة في اختياره أعضاء الفريق الذين سيعمل معهم لتنفيذ برنامج حكومته .

¹ - فتاح شباح ، مرجع سابق ، ص . 149 .

² - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية - ، مرجع سابق ، ص . 386 .

³ - دستور 1996 ، المادة (79) ، مرجع سابق .

⁴ - محمد فقير ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري ، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة بومرداس : كلية الحقوق) ، ص . 46 .

⁵ - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية - ، مرجع سابق ، ص ص . 391 ، 392 .

2- إنهاء مهام رئيس الحكومة (الوزير الأول) :

إن إنهاء مهام رئيس الحكومة هو سلطة دستورية مخولة لرئيس الجمهورية مقابل سلطة تعيينه ، و هذا حسب ما ورد في الفقرة (5) من المادة (77) من دستور 1996 و التي تنص على أن :

« يعين الوزير الأول و ينهي مهامه »⁽¹⁾.

و استنادا للمواد التي جاءت في الدستور هناك ثلاث حالات لإنهاء مهام الوزير الأول و المتمثلة في : الاستقالة ، الإقالة و الوفاة .

أ- **الاستقالة** : بحيث نظمها الدستور إلى حالتين ، منها ما هو وجوبي و منها ما هو إرادي.

• **وجوبية** : و تكون بسبب عدم موافقة البرلمان على عمل الحكومة أو بسبب التصويت على لائحة ملتزم الرقابة و هذا حسب المادة (81) من دستور 1996 و المادة (95) من دستور 2016⁽²⁾.

و أيضا في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي الوطني على لائحة ملتزم الرقابة بأغلبية (2/3) من النواب ، يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية، حسب ما جاء في المادة (137) من دستور 1996 و المادة (100) من دستور 2016 و التي تنص على أنه:

« يمكن الوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية »⁽³⁾.

كما أن هناك استقالة بسبب الترشح للانتخابات الرئاسية بسبب شغور منصب رئيس الجمهورية ، بحيث يقدم الوزير الأول استقالته وجوبا دون أن يستقيل أعضاء حكومته ، بحيث يتولى أحد وزرائه بتعيين من رئيس الدولة رئيسا للحكومة و هذا حسب المادة (90) من دستور 1996 . كما نجد حالة استقالة رئيس الحكومة عقب الانتخابات التشريعية و الرئاسية ، و هي النوع الذي يعطي للرئيس حرية لتشكيل الحكومة باختياره⁽⁴⁾.

• **إرادية** : و تتم بمحض إرادة الوزير الأول ، و قد تحدث في حالة وجود مشاكل أو ظروف صعبة ليس بقدرة الوزير تنفيذ برامجه .

ب - **الإقالة** : إن الدستور منح لرئيس الجمهورية إقامة الوزير الأول دون أي قيد أو شرط ،حيث تنص المادة (77) من الدستور 1996 على أن: "رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول وينهي مهامه".والاستثناء الوحيد الذي يمكن إخراجها من النص هو حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ،حيث

¹- دستور 1996 ، المادة (77)، مرجع سابق .

²- محمد فقير، مرجع سابق ، ص . 56 .

³- المادة 137 من دستور 1996 . (المادة 100 من دستور 2016) .

⁴- Philippe Ardant , **institution politique et droit constitutionnel** (France : édition delta – L.G.D.G-8^{eme} edition , 1980) , p . 81 .

لا يمكن لرئيس الدولة إقالة الوزير الأول و هذا ما نصت على المادة (90) من التعديل الدستوري 2008 على أنه:

« لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه »⁽¹⁾ .

و أوضح مثال في إقالة رئيس الحكومة في ظل دستور 1996، إقالة رئيس الحكومة السيد علي بن فليس بتاريخ 25 ماي 2003 تحت رئاسة السيد عبد العزيز بوتفليقة . فهنا غادر السيد علي بن فليس دون رضاه.

ج/ الوفاة : و تتم في حالة ما إذا توفي رئيس الحكومة (الوزير الأول) إذ يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم بانتهاء مهام الوزير الأول بسبب الوفاة . إلا أن الجزائر لم تتعرض إلى مثل هذه الحالة

3- صلاحيات رئيس الحكومة (الوزير الأول):

منح الدستور الجزائري لرئيس الحكومة مجموعة من السلطات وقد قيده من ممارسته لبعض الاختصاصات وهذا بعد استبدال منصبه بمنصب الوزير الأول وهذا من خلال :

أ/ صلاحيات إعداد برنامج الحكومة و ضبطه :

تعتبر هذه النقطة حتمية دستورية و هي تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان بغرفتيه وفقا للمادة (80) من دستور 1996 . إذ ان رئيس الحكومة يطلب من وزرائه كل مل يخص بتحضير العناصر الأساسية المكونة لبرنامج العمل الذي سوف تُعد الحكومة في تطبيق برنامجها . و يقدم هذا البرنامج إلى المجلس الشعبي الوطني من أجل مناقشته و إمكانية قيام رئيس الحكومة بتكليفه في ضوء تلك المناقشة ، و لا يمكن من الناحية المنطقية أن يتجاهل رئيس الحكومة موقف المجلس من برنامجه لأن هذا المجلس سيصوت عليه و لانه سيتلقى لاحقا مشاريع القوانين المتعلقة بتنفيذه⁽²⁾.

و بهذا تكون عملية ضبط و إعداد هذا البرنامج مشتركة بين ثلاثة عناصر و المتمثلة في : رئيس الحكومة و رئيس الجمهورية و المجلس الشعبي الوطني .

ب/ صلاحيات تنفيذ و تنسيق برنامج الحكومة :

استنادا للمادة (83) من دستور 1996 و التي تنص على

« ينفذ رئيس الحكومة و ينسق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني »⁽³⁾.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، التعديل الدستوري لسنة 2008 ، الجريدة الرسمية ، العدد 63 ، المادة (90) .

² - لبنى قايد و غريون رقية ، المسؤولية السياسية للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ليسانس غير منشورة (جامعة ورقلة :

كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2012/2013) ، ص . 25 .

³ - دستور 1996، المادة (83) ، مرجع سابق .

(نفس المضمون في التعديل الدستوري لـ 2008 و 2016) . و تتمثل هذه الصلاحية بعد حصول رئيس الحكومة على موافقة المجلس يبدأ تنفيذ برنامجه بواسطة توقيع المراسيم التنفيذي و التعيين في وظائف الدولة و المبادرة بمشاريع قوانين (1).

ج/ رئاسة مجلس الحكومة :

لقد نص دستور 1996 على أن رئيس الحكومة : « يرأس مجلس الحكومة » (2) .

و الذي يتكون من رئيس الحكومة و أعضائها ، و له صلاحيات تتعلق بالمهام المخولة دستوريا للحكومة ، حيث أن توزيع الاختصاصات بين أعضاء الحكومة و إعداد البرنامج و غيرها من المهام التي يمارسها رئيس الحكومة لن تتم إلا في اجتماع مجلس الحكومة ، و ذلك بهدف التنسيق بين أعضاء الحكومة . بحيث يختلف مجلس الوزراء عن مجلس الحكومة ، كون الأول يرأسه رئيس الجمهورية أما الثاني فيرأسه رئيس الحكومة .

و بمجيء التعديل الدستوري لسنة 2008 تم إلغاء مؤسسة مجلس الحكومة الذي كان يرأسه رئيس الحكومة و الذي أسندت له صلاحيات دستورية مستقلة عن رئيس الجمهورية ، و قد نصت المادة (77) من منه على أن :

« يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزء من صلاحياته للوزير الأول برئاسة اجتماعات الحكومة مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور » (3).

إلا أنه تم إلغاء هذه المادة في دستور 2016، فاستنادا لما جاءت به هذه المادة فإن الحكومة لا يرأسها الوزير الأول إنما هي حكومة الرئيس الذي بإمكانه تفويض رئاسة اجتماعات حكومة الرئيس . فإنه لا يجوز للوزير الأول ترأس أي اجتماع للحكومة طالما لم يتلقى تفويضا من رئيس الجمهورية . و من هنا نستنتج أن الوزير الأول مقيد في ممارسة اختصاصاته في اجتماعات الحكومة ، كما أنه في بعض الحالات تخضع الصلاحيات للتغيير و هذا بناء على توجيهات من رئيس الجمهورية . د/ تنفيذ القوانين و التنظيمات :

و هي أقدم صلاحية رئيس الحكومة ، و في الأصل منها أتت عبارة السلطة التنفيذية (4). و تعود إلى فترة إنشاء البرلمان المختص بالتشريع أي بسن القوانين و تتمثل صلاحية رئيس الحكومة (الوزير الأول) في تنفيذ القوانين و التنظيمات و هذا حسب ما جاء في دستور 1996 و التعديل الدستوري لـ 2008 في المادتين (85) و (125) . فقد خولت لرئيس الحكومة سلطات تتجلى في التنفيذ و التسيير، لكن وفق ما

¹ - صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص . 222.

² - التعديل الدستوري الجزئي لسنة 2008، المادة (85)، مرجع سابق .

³ - المرجع نفسه ، المادة (77).

⁴ - صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص . 150 .

شرعه البرلمان من ناحية و ما نظمه رئيس الجمهورية من ناحية أخرى ، لكن التنظيمات تشمل على المراسيم الرئاسية و التنفيذية التي يصدرها رئيس الجمهورية شخصيا .

هـ/ التوقيع على المراسيم التنفيذية :

جاءت هذه الصلاحية مع بروز الثنائية فهي نتيجة لتكليف رئيس الحكومة بالسر على تنفيذ القوانين و التنظيمات ، ذلك أن النصوص التشريعية و التنظيمية لا يكتفي بتنفيذها عن طريق الإصدار و النشر ، بل تتطلب صدور مراسيم أو قرارات توضيحية ، تفسيرية للنص أو جزء منه (1).

فهناك بعض النصوص التي تحدد كيفية تنفيذها عن طريق المراسيم التي يوقعها رئيس الحكومة و هذا طبقا للمادة في دستور 1996 . و التي تنص على أن تتم سلطة رئيس الحكومة عن طريق " توقيع المراسيم التنفيذية " . إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 أضاف أن الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية . و لكن مع دستور 2016 أزاح عبارة (بعد موافقة رئيس الجمهورية) . و هذا ما يؤكد لنا أن سلطة التوقيع على المراسيم مقيدة بالموافقة مسبقا ، ومن هذا يتضح أن الوزير الأول ليس له سياسة خاصة به أو بحكومته التي ينسق بها أعمالها . فالكل يعمل تحت سلطة و رقابة رئيس الجمهورية .

و/ سلطة توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة :

أسند الدستور الجزائري للوزير الأول (رئيس الحكومة) في دستور 1996 مهمة « توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية » ، فباعتبار هذا الأخير هو الذي يتولى رئاسة مجلس الحكومة فهو المخول لتوزيع المهام بين الوزراء ، و ذلك بموجب مراسيم تنفيذية ترسم صلاحيات كل وزير في الطاقم الوزاري ، الأمر الذي يؤدي إلى تقسيم العمل بين الوزراء و ضبط اختصاص كل وزير لتفادي أي تنازع اختصاص (2) .

و عملية توزيع هذه الصلاحيات تسبقها إجراءات من اختصاص الرئيس ، مما قيده منها . فقبل القيام باختيار و تعيين الوزراء يحدد القطاعات التي يرى وجوب استحداثها أو تقسيمها أو تجميعها ، و إلى جانب القطاعات العادية الكلاسيكية (كالدفاع والعدل) . فهنا الوزير الأول لا يجد نفسه مقيدا وموجها من الأعلى بموجب التنظيم والتعيين فحسب ، بل من الأسفل حيث يقوده الوزراء من خلال إعداد مشروع المرسوم المحدد لصلاحيات كل وزير (3).

أما في حالة وجود تداخل بين الصلاحيات الوزارية و عجز المعنيين عن إيجاد مخرج يرضي الطرفين أو الأطراف ، فإن الأمر يرفع للوزير الأول للتحكم و فض الخلاف .

¹ - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية- ، مرجع سابق ، ص 402 .

² - دنيا بوسالم ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة عنابة : كلية الحقوق ، 2006/2007) ، ص 85 .

³ - صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص 222 .

و بما أن الوزير هو المكلف بتقديم و اقتراح مشاريع المراسيم التنفيذية فإن دوره يتقلص في توزيع الصلاحيات و هذا من حيث المبادرة و الصياغة و الدفاع ، فيتحول إلى مجرد موافق على مقترحات القطاع المعتمدة على التنظيم الذي حدده رئيس الجمهورية (1).

و الجدير بالذكر أنه قبل توزيع الصلاحيات يصدر الوزير الأول مرسوما يرخص بموجبه لأعضاء الحكومة تفويض إمضاءاتهم تجنباً لتجميد نشاط القطاع . و بموجب هذا التفويض يخول الوزير لمساعديه الإيمضاء باسمه في حدود الصلاحيات المنوطة بهم .

ز/ السهر على حسن سير الإدارة العمومية :

تتمثل هذه الصلاحية في تولي رئيس الحكومة (الوزير الأول) بالسهر على حماية تسيير السلطة التنفيذية عن طريق حسن تسيير المجال الإداري، بالإشراف على الجهاز البيروقراطي و ضمان النظام في تسيير المرافق العمومية. بحيث تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة و مراقبة الوزير الأول ، فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات و مصالح رئاسة الحكومة و الإدارة المحلية(2). فالوزير الأول بمقارنته لدستور 1996 ليس المسؤول الإداري التسلسلي على الوزراء إنما يعتبر مسؤول سياسي مكلف بالتنسيق بين القطاعات وفق توجيهات الرئيس و تحت رقابته. ذلك أن الوزراء تابعين مباشرة للرئيس الذي يعينهم و ينهي مهامهم دون اشتراط موافقة الوزير الأول. و كونهم تابعين له فهم يمارسون السلطة الإدارية على موظفي قطاعاتهم (3). فالوزير الأول يتولى مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح ، بمساعدة من مدير الديوان ، الأمين العام للحكومة ، رئيس الديوان ، المكلفون بمهمة ، المندوب للإصلاح الإداري و المدير العام للوظيفة العمومية (4).

و لضمان حسن سير العمل الحكومي لابد من تواجد أربعة أقسام للنشاطات الحكومية و المتمثلة في تنظيم العمل الحكومي ، النشاط القانوني ، الاتصال الحكومي و تسيير الإطارات السامية في الدولة .

ح/ صلاحية المبادرة بمشاريع القوانين :

يحتاج رئيس الحكومة من أجل تنفيذ برنامجه إلى نصوص تشريعية و لذلك منحه الدستور سلطة إعداد مشاريع قوانين و تقديمها إلى البرلمان لمناقشتها مع إمكانية تعديلها ثم التصويت عليها . غير أن رئيس الحكومة لا يمارس هذه السلطة بمفرده لأن المشاريع و القوانين لابد أن يبدي مجلس الدولة استشاريا بشأنها ثم تعرض على مجلس الوزراء ثم إلى البرلمان ، فإذا صادق هذا الأخير على النص المتعلق بها أصبحت قانونا بعد إصدارها من قبل رئيس الجمهورية و نشرها في الجريدة الرسمية (5).

¹ - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية- ، مرجع سابق ، ص ص 432-437 .

² - حسين بو الطين ، مرجع سابق ، ص 55 .

³ - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية- ، مرجع سابق ، ص 448 .

⁴ - دنيا بوسالم ، مرجع سابق ، ص 86 .

⁵ - صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص 225 .

المطلب الثالث :

العلاقة بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية في دستور 1996/2016

ببني الجزائر دستور 1996 و الذي أكد على ثنائية السلطة التنفيذية أين تم إنشاء إلى جانب رئيس الجمهورية رئاسة الحكومة مسؤولا سياسيا أمام البرلمان . إلا أن هذا التقسيم للسلطة التنفيذية لم يمس بمكانة رئيس الجمهورية ، بل بقي محافظا على مكانته باعتباره محور النظام نظرا للصلاحيات الكثيرة الممنوحة له دستوريا و سياسيا و دبلوماسيا .

1/ العلاقة العضوية بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية :

سيطرة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية سواء من الناحية النظرية أو العملية و التي تظهر من ناحية التعيين الرئاسي للحكومة و التي أعطى فيها الدستور سلطة تعيين رئيس الحكومة دون قيد أو شرط قانوني بحيث يكون لرئيس الجمهورية حرية اختيار رئيس الحكومة و ليس من الضروري اختياره من الأغلبية البرلمانية (1).

و من ناحية تشكيل الحكومة و ذلك باقتراح من طرف رئيس الحكومة للطاخم الحكومي على رئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم رسميا .

كما لرئيس الجمهورية صلاحية إنهاء مهام رئيس الحكومة (إما بالاستقالة ، الإقالة أو الوفاة) (2).

2/ العلاقة الوظيفية :

فنتمثل في مجموع الوظائف التي يباشرها رئيس الجمهورية اتجاه الحكومة و المتمثلة فيما يلي :

- رئاسة مجلس الحكومة ، سلطة التعيين و المبادرة بمشاريع القوانين .

و من خلال دستور 1996 تم إبراز نتيجة واحدة و هي تفوق رئيس الجمهورية و هو المؤثر الحقيقي في الحياة السياسية ، لذلك يبقى رئيس الحكومة خاضعا تماما لرئيس الجمهورية ، مستمدا برنامجه من الرئيس و لا يستطيع مخالفته . إلا أنه مع تبني الجزائر للتعديل الدستوري فما هي العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في 2008 .

بعد التعديل الدستوري لـ 2008 عن طريق مبادرة رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان ، دون عرضه على الاستفتاء الشعبي ، حيث تم فيه إلغاء وظيفة رئيس الحكومة و استبدالها بمنصب الوزير الأول ، الذي أصبح بالإضافة إلى أنه يستمد مهامه من الدستور ، فهو يشق مهامه (صلاحياته) بصفة مباشرة

¹ - المرجع نفسه ، ص . 217 .

² - مرزاق زروقي ، مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري من خلال الدساتير 1963-1976-1989-1996 ، مذكرة دكتوراه غير منشورة (جامعة الجزائر 3: كلية العلوم السياسية ، 2013/2012) ، ص . 351 .

من رئيس الجمهورية . و تتمثل العلاقة بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2008 في :

- تحديد و تقليص مهام و صلاحيات الوزير الأول لصالح رئيس الجمهورية ، بالإضافة إلى أنه يستمد صلاحياته من الدستور . فهذه العلاقة كانت مثلما في دستور 1996 و الجديد فيها هو إعطاء إمكانية تعيين رئيس الجمهورية نائب أو عدة نواب للوزير الأول . و من خلال كل الصلاحيات المخولة للوزير الأول يتبين لنا أنه عبارة عن منسق و منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية فقط .

نستنتج من خلال دراستنا للسلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 و دستور 2016 أنه رغم اعتناق ازدواجية السلطة التنفيذية و بالرغم من استبدال منصب و مكانة رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول إلا أن ذلك لم يؤثر على قوة و مكانة رئيس الجمهورية ، الذي يعد المهيمن و الفعال ، في حين بقي الوزير الأول مجرد منسق و منفذ لبرنامجه .

و لتوضيح العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في الجزائر لابد من دراسة واقع السلطة التشريعية في الجزائر، و هذا ما سنحاول دراسته في المبحث الموالي .

المبحث الثاني:

واقع السلطة التشريعية في الجزائر

يقوم البرلمان الجزائري على ثنائية المجلسين، وهي الميزة التي تميز بها دستور 1996، أي يشكل البرلمان من غرفتين هما: الغرفة الأولى وتتمثل في الم.ش.و (أي الغرفة السفلى La chambre basse)، والغرفة الثانية وتتمثل في مجلس الأمة (أي الغرفة العليا La chambre haute)⁽¹⁾، وقد أنشئت الغرفتان وفقا للمادة (98) من دستور 1996 والتي نصت على ما يلي: «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ومما الم.ش.و ومجلس الأمة»⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس فإن السلطة التشريعية في الجزائر أصبحت تمارس من طرف برلمان يتكون من غرفتين وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ويمارس البرلمان صلاحياته، ويشرع في الميادين التي خصصها له الدستور، وكذلك في المجالات المحدثة بنصوص دستورية⁽³⁾.

إلا أنّ طريقة انتخاب النواب تختلف من غرفة إلى أخرى، إذ ينتخب أعضاء الم.ش.و عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري⁽⁴⁾، أما نواب مجلس الأمة فينتخب ثلثي أعضائه عن طريق الاقتراع العام غير المباشر من طرف المجالس المحلية البلدية والولائية بعضوين عن كل ولاية من الولايات الثمانية والأربعين (48)، أما الثلث الباقي فيعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الاقتصادية والاجتماعية إضافة إلى الشخصيات التاريخية.

ولكل مجلس من هذه المجالس السابقة الذكر هيكله، فهناك الرئيس والمكتب واللجان الدائمة وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية، وهذه الهياكل متواجدة في كل من المجلسين، ويمكن كذلك إنشاء هياكل أخرى تحدّد في النظام الداخلي لكل مجلس⁽⁵⁾.

¹ - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية (الجزائر: دار الهدى، ب.ط، 2007)، ص. 70.

² - المادة (98) من دستور 1996، والمادة (112) من دستور 2016.

³ - سيد أحمد خالفي، التجربة البرلمانية الجزائرية، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2013)، ص. 81.

⁴ - جبيقة لونايسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه غير منشورة (جامعة تيزي وزو: كلية الحقوق، 2007)، ص. 30.

⁵ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية- (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط.2، 2013)، ص. 53.

المطلب الأول:

أجهزة وهيئات البرلمان.

1- المجلس الشعبي الوطني:

يعتبر المجلس الشعبي الوطني المؤسسة التي تعبّر عن السيادة الوطنية، ويتألف من 380 عضواً يتم انتخابهم مباشرة من طرف الشعب لذا فهم نواب الشعب وممثلين لإرادته⁽¹⁾.

أ- انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني:

ينتخب أعضاء الم.ش.و عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وذلك لمدة خمس (05) سنوات بالاقتراع النسبي على القائمة⁽²⁾.

وعلى المترشح للمجلس الشعبي الوطني أن يكون خاضعاً لمجموعة من الشروط*، وهذا ما أكدته المادة (107) من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الذي حدد سن الثمانية والعشرين (28) بالنسبة للمترشح على خلاف المادة (92) من القانون العضوي الجديد رقم 16-10 الذي حددها بسن 25 .

وتقوم السلطة التأسيسية الأصلية بانتخاب أعضاء الم.ش.و وبعد انتهاء الانتخابات وإعلان نتائجها من قبل المجلس الدستوري، يقوم النواب المنتخبون بدورهم بانتخاب رئيس الم.ش.و⁽³⁾.

ولقد تمت الانتخابات التشريعية الأولى طبقاً لدستور 1996 بالنسبة للغرفة الأولى (الم.ش.و) يوم 14 جوان 1997، وتسمى هذه الفترة بالفترة التشريعية الرابعة والانتخابات التشريعية الثانية تمت في يوم 30 ماي 2002 وتسمى هذه الفترة بالفترة التشريعية الخامسة، وفي 17 ماي 2007 تمت الانتخابات التشريعية الثالثة وهي الفترة التشريعية السادسة.

¹- فتاح شباح ، مرجع سابق ،ص. 153.

²- ججيقة لونساي، مرجع سابق، ص. 31.

*- تنص المادة (92) من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25/08/2016 المتعلق بنظام الانتخابات على ما يلي: "يشترط في المترشح للم.ش.و ما يأتي: - التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، ولم يوجد في حالة من حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به- أن يكون بالغاً ثمانية وعشرون (25) سنة يوم الاقتراع- أن يكون ذا جنسية جزائرية - أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاء منها- أن لا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جريمة أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية".

³- المرجع نفسه، ص. 30، 31.

وبالتالي فإنّ النائب وبمجرد إثبات صفته كنائب يتمتع بحصانة برلمانية (*) وذلك طوال نيابته ومهمته البرلمانية، ولا يمكن متابعته قضائياً أو إيقافه فلا يمكن أن ترفع عليه أي دعوة مدنية أو جزائية أو يسلط عليه أي ضغط بسبب ما عبّر عنه من آراء وما تُلَفِّظ به من كلام، أو بسبب تصويته خلال مهامه البرلمانية⁽¹⁾، ويظل النائب متمتعاً بهذه الحصانة إلى حيث اتخاذ الم.ش.و قرار رفعها وذلك بطلب من وزير العدل.

ويمكن للم.ش.و عزل أحد أعضائه إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه فعلاً يخلّ بشرف مهمته النيابية⁽²⁾.

ب- بنية (تشكيلة) المجلس المجلس الوطني:

يتشكل الم.ش.و من عدة أجهزة وهيئات، متمثلة فيما يلي:

← رئيس المجلس.

← المكتب.

← اللجان الدائمة.

وهي نفس الهياكل والأجهزة التي تضمنها البرلمان الجزائري قبل صدور دستور 1996 الذي أقرّ بالثنائية البرلمانية، إلا أنّ وبعد صدوره استحدثت هيئات استشارية وتنسيقية أخرى وهي: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، والمجموعات البرلمانية⁽³⁾.

حيث نصّت المادة (09) من القانون العضوي رقم 99-02 على أنّ: «أجهزة كل من الم.ش.و ومجلس الأمة هي (الرئيس، المكتب واللجان الدائمة والمجموعات البرلمانية) لكن بعد تدخل المجلس

* - الحصانة البرلمانية *Immunité parlementaire*: يُرادُ بها اللامسؤولية البرلمانية والحرية الشخصية وبصفة دقيقة حماية الوظيفة كونها من النظام العام. فالمسؤولية البرلمانية يقصد بها عدم رفع دعوى قضائية مدنية أو جزائية على عضو البرلمان بسبب الآراء والأقوال والتصرفات البرلمانية من تصويت وما إلى ذلك داخل أو خارج البرلمان تمكين له من أداء مهمته دون متابعة من السلطة أو الأفراد. وهذه اللامسؤولية دائمة إلى أن تقضي مدة التمثيل والعضوية، راجع: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، مرجع سابق، ص. 43، 44.

¹ - دستور 2016، المادة (126). ص. 16، مرجع سابق .

² - جقيقة لونساي، مرجع سابق، ص. 35.

³ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 53.

الدستوري بموجب الرأي رقم 99/08، أعيدت صياغة هذه المادة وأصبحت أجهزة كل من الم.ش.و ومجلس الأمة هي الرئيس، المكتب واللجان الدائمة⁽¹⁾.

أولاً: رئيس المجلس الشعبي الوطني:

تبدأ الفترة التشريعية وجوباً في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري النتائج، تحت رئاسة أكبر النواب سنّاً، وبمساعدة أصغر نائبين منهم⁽²⁾ وهذا ما أكدته المادة (130) من التعديل الدستوري لسنة 2016، بعدما كانت الفترة التشريعية تنبث في اليوم العاشر في دستور 1996. بحيث يتم انتخاب رئيس الم.ش.و عن طريق الاقتراع السري، بعد ذلك يتم الإعلان عن المترشح الفائز الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإلاّ يجرى دور ثانٍ بين الأول والثاني الحائزين على أكبر عدد من الأصوات ومن ثمة يفوز أحدهما بالأغلبية المطلقة، وفي حالة تعادل الأصوات يُعلن فائزاً المترشح الأكبر سنّاً، أما إذا كان المترشح فرداً واحداً فيكون الانتخاب برفع اليد ويُعلن فائزاً إن حاز على أغلبية الأصوات⁽³⁾.

ففي الفترة التشريعية الرابعة تمّ انتخاب السيد "عبد القادر بن صالح" كرئيس للم.ش.و وذلك في 1997/06/17 عن طريق رفع الأيدي كونه المترشح الوحيد لرئاسة المجلس⁽⁴⁾.

كما ترشح مترشحان اثنان في الفترة التشريعية الخامسة لسنة 2002 وهما: السيد كريم يونس من حزب ج.ت.و والسيد محمد حميد يونس عن ح.إ.و، حيث تم إجراء العملية الانتخابية عن طريق الاقتناع السري ففاز عند ذلك السيد كريم يونس بالأغلبية المطلقة للأصوات، وعندها أعلى كرئيساً للم.ش.و آنذاك.

أما عن الفترة التشريعية السادسة في ماي 2007 فقد ترشح لرئاسة الم.ش.و ثلاث مترشحين وهم: السيد عبد العزيز زيارى، والسيد محمد بن حمو، والسيد بوبكر درقيني وكان ذلك عن طريق الانتخاب

¹ - حسيبة غارو، دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012)، ص.105.

² - دستور 2016، المادة (130)، ص. 16، مرجع سابق.

³ - جقيقة لونساي، مرجع سابق، ص. 35.

⁴ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 54.

بالاقتراع السري، وكان الفوز لرئاسة المنصب في هذه الفترة للسيد عبد العزيز زيارى الذي تحصل على أغلبية الأصوات⁽¹⁾.

أما بشأن شغور منصب رئيس الم.ش.و بسبب الاستقالة أو التنافي أو العجز أو الوفاة فتجري انتخابات خلال 15 يوما من تاريخ إعلان الشغور بنفس الطريقة.

لكنه قبل ذلك يقوم المكتب بتحضير ملف الشغور، ثم يعرضه (يحيله) على لجنة الشؤون القانونية والتي تعدّ تقريرا يثبت فيه حالة الشغور وتعرضه للمصادقة من طرف أعضاء الم.ش.و بإشراف من نائب الرئيس الأكبر سنا وبمساعدة من أصغر النواب في المجلس⁽²⁾.

بحيث سبق وأن قدم استقالته رئيس الم.ش.و السيد "كريم يونس" في الفترة التشريعية الخامسة (جوان 2002- فيفري 2007) وذلك يوم 03 /06/ 2004، فتم بعد ذلك انتخاب السيد عمار سعيداني كرئيس للم.ش.و في يوم 23 من شهر جوان من نفس السنة⁽³⁾.

وببإشراف رئيس الم.ش.و في القيام بمهامه طوال فترته التشريعية المحددة إذ تنتهي هذه المهام بانتهاء هذه الأخيرة.

- مهام و اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الوطني:

تتمثل اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الوطني وفقا للمادة (20) من د.د للمجلس و التي تنص على ما يلي:

« علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه الدستور والقانون و ن.د يقوم رئيس م.ش.و بما يلي:

- تمثيل الم.ش.و أمام المؤسسات الوطنية والدولية.
- ضمان الأمن والنظام داخل مقر الم.ش.و واحترام النظام الداخلي.
- إدارة مناقشات الم.ش.و ومداولاته.
- رئاسة اجتماعات الكتل واجتماعات هيئة الرؤساء، وكذا هيئة التنسيق.
- تحديد مهام نواب الرئيس وتوزيعها فيما بينهم.
- تعيين الأمين العام و تقليد المناصب في المصالح الإدارية للم.ش.و بعد استشارة المكتب...»⁽¹⁾.

¹ - ججقة لوناى، مرجع سابق، ص 35، 36.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسى الجزائرى_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 55.

³ - ججقة لوناى، مرجع سابق، ص. 55.

ثانيا: مكتب المجلس المجلس الشعبي الوطني:

يعتبر مكتب المجلس من أهم الهياكل التي يتضمنها لما له من دور في تنظيم وسير عمل البرلمان، ويعود السبب في ذلك إلى تشكيلته⁽²⁾ التي تتكون من رئيس المجلس المعني ونواب له، بحيث تنص المادتين (21) و (23) من ن.د. على أن: «يشكل مكتب الم.ش.و من رئيس المجلس وثمانية (08) نواب للرئيس منتخبين لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁽³⁾، ويتم ذلك باتفاق ممثلي المجموعات البرلمانية تحت رئاسة رئيس المجلس على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بينها على أساس التمثيل النسبي، وتعرض القائمة على المجلس المعنى للمصادقة، وفي حالة عدم الاتفاق تعد المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية وفق معيار متفق عليه قائمة موحدة لنواب الرئيس تعرض للمصادقة. وإلا تعتمد طريقة الاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد لاختيار نواب الرئيس، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فوز الأكبر سنًا⁽⁴⁾.

- اختصاصات مكتب المجلس الشعبي الوطني:

- إلى جانب المهام التي خولها إياه القانون فقد نص ن.د. للغرفتين على صلاحيات عديدة وهي:
- تنظيم سير الجلسات، جدول أعمالها ومواعيد عقدها، وذلك تشاورا مع الحكومة المكلفة بمتابعة وحضور الجلسات كلما تعلق الأمر بمواضيع ذات صلة كتقديم مشاريع ومناقشتها، والرد على أسئلة أعضاء البرلمان سواء تعلقت بالنصوص أو الأسئلة.
- تحديد أنماط الاقتراع وإصدار التعليمات الداخلية العامة لتطبيق النظام الداخلي وكذا المصادقة على تنظيم المصالح الإدارية وكيفيات مراقبة المصالح المالية للمجلس ودراسة مشروع الميزانية الخاصة بكل مجلس⁽⁵⁾.
- تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس.
- يخلف رئيس المجلس أحد نوابه- في حالة غيابه- في رئاسة جلسات المجلس واجتماعات هيئة التنسيق⁽⁶⁾.

¹- حسنية غارو، مرجع سابق، ص. 106.

²- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 58.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، النظام الداخلي للم.ش.و، الجريدة الرسمية، العدد. 53 المؤرخة في 03- 08- 1997، المادتين (21) و (22)، ص. 3.

⁴- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 58، 59.

⁵- المرجع نفسه، ص. 60.

⁶- ججيقة لونساي، مرجع سابق، ص. 49.

كما يختص مكتب م. ش.و. بالبت في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح من حيث الشكل ويتابع شؤون التشريع والعلاقات مع مجلس الأمة والحكومة⁽¹⁾.

ثالثا: اللجان البرلمانية:

هي لجان تعمل في إعداد المشروعات، لبحثها بصفة نهائية⁽²⁾ ترتبط نشأتها أساسا بالدستور وفيها يتم العمل التشريعي بصفة خاصة والعمل البرلماني بصفة عامة⁽³⁾، وهي لجان تابعة لكل غرفة من غرفتي البرلمان، متجانسة من حيث التشكيل والهيكل التنظيمي، ومتوافقة من حيث الأهداف والمهام فهي تتوافق وخصوصية كل غرفة، وتنقسم إلى نوعين: لجان دائمة، ولجان مؤقتة.

- اللجان الدائمة:

تؤسس اللجان الدائمة^(*) في بداية الفترة التشريعية⁽⁴⁾، فالمادة (117) من دستور 1996 والمادة (134) من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنصان على أن: «يشكل الم.ش.و. ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامها الداخلي»⁽⁵⁾ الذين حدّدا عددها باثني عشر (12) لجنة دائمة بالنسبة للم.ش.و.، للم.ش.و.، وتسعة (09) بالنسبة لمجلس الأمة، بحيث كل منها تختص بمجال محدّد بغرض ضبط وتقسيم العمل بما يضمن عدم التداخل في الاختصاص من جهة، وحسن سير العمل من جهة أخرى⁽⁶⁾، ونفس المبدأ ذهب إليه المادة (15) من القانون العضوي رقم 99-02 بحيث تنص على أن: «ينشئ الم.ش.و. ومجلس الأمة من ضمن أعضائها لجانا دائمة، ويحدّد النظام الداخلي لكل غرفة عددها ومهامها، وتؤسس هذه اللجان في بداية الفترة التشريعية»⁽⁷⁾.

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 60.

² - قاموس المصطلحات السياسية (ب.م.ن : بوابة فلسطين القانونية ، ب.ط ، ب.س.ن)، ص. 43.

³ - سيد أحمد خالفي، مرجع سابق، ص. 83.

^{*} - تتكون لجان الم.ش.و. من: لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية- لجنة الدفاع الوطني - لجنة المالية والميزانية- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني- لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي، راجع: سيد أحمد خالفي، مرجع سابق، ص. 82.

⁴ - حسيبة غارو، مرجع سابق، ص. 107.

⁵ - دستور 2016، المادة (134) ، ص. 17 ، مرجع سابق.

⁶ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية- ، مرجع سابق، ص. 61.

⁷ - جيجقة لونايسي، مرجع سابق، ص. 49.

أما عن عدد أعضاء كل لجنة فتختلف باختلاف اللجان والمجالس⁽¹⁾ بحيث تتكون من 20 إلى 30 عضوا في الم.ش.و باستثناء لجنة المالية التي تتكون من عدد أكبر وهو ما بين 30 إلى 50 عضوا على الأكثر⁽²⁾.

أما فيما يخص تشكيل مكاتب اللجان المكونة من رئيس اللجنة ونائب والمقرر، فإن العملية تتم بين رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع مع مكتب المجلس وذلك بالاتفاق على توزيع مهام مكاتب اللجان حيث يعين المرشحون من المجموعات التي ينتمون إليها وينتخبون وفق ما اتفق عليه⁽³⁾، هذا في حالة الاتفاق، أما في حالة الاختلاف عن توزيع مقاعد اللجان على الكتل البرلمانية، ففي هذه الحالة يطبق الإجراء الذي اعتمدت أحكام المادة 23 من النظام الداخلي للم.ش.و، والمتمثل في أسلوب الانتخاب بالاقتراع السري المتعدد الأسماء على أساس قائمة المترشحين دون رعاية أية مجموعة برلمانية⁽⁴⁾.

وبشأن اجتماعات اللجان تتم بناء على استدعاء رئيسها أثناء دورات المجلس وباستدعاء من رئيس المجلس فيما بين الدورات بحسب جدول أعمالها، غير أنه لا يجوز لها الاجتماع خلال جلسات المجلس إلا عند الضرورة (للمداولة بشأن موضوع مطروح عليها يستدعي الفصل فيه)، لأن حضورها للجلسات العامة يندرج تحت واجبات حضور النائب لجلسات المجلس، فضل عن أن أعضاء اللجنة المعنية بموضوع الجلسة ضروري للإفادة والإجابة على أسئلة واستفسارات الأعضاء.

وتصح مناقشات اللجان الدائمة مهما كان عدد أعضائها إلا أنه يشترط التصويت داخلها حضور أغلبية أعضائها⁽⁵⁾، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 24 ساعة على الأقل، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين⁽⁶⁾ وهي شروط ذات طابع إيجابي نظرا لكون أشغال اللجان الدائمة ذات أهمية بالغة بالنسبة لحسن سير الجلسات⁽⁷⁾.

- اللجان المؤقتة (استثنائية):

وهي لجان ظرفية، مرتبطة بحدث ما أو ظاهرة محددة أو مرحلة معينة في عهدة تشريعية.

¹ - المرجع نفسه، ص. 51.

² - بو الشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية-، مرجع سابق، ص. 64.

³ - المكان نفسه.

⁴ - ججيقة لونا سي، مرجع سابق، ص. 51.

⁵ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية-، مرجع سابق، ص. 65.

⁶ - ججيقة لونا سي، مرجع سابق، ص. 53.

⁷ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية-، مرجع سابق، ص. 65.

ج- الهيئات التنسيقية للمجلس الشعبي الوطني:

والتي استحدثت بموجب القوانين الأساسية المنظمة للعمل البرلماني وكذا الأنظمة الداخلية للغرفة البرلمانية، وهي هيئات جديدة لم تعرف قبل دستور 1996، وتتمثل هذه الهيئات في: المجموعات البرلمانية، هيئة الرؤساء، وهيئة التنسيق⁽¹⁾.

أولاً: المجموعات البرلمانية:

هي تنظيم تنسيقي يشكله النواب، الأحزاب السياسية والأحرار على حسب عدد المقاعد⁽²⁾، ويرجع السبب والتفسير الوحيد لتواجد هذه المجموعات في دستور 1996 ودستور 2016 إلى تبني هذا النظام للتعددية الحزبية، بحيث تعتبر هذه الهيئة من الهيئات المستحدثة في سنة 1996⁽³⁾، وبالتالي فقد منحت مكانة مهمة للمجموعات البرلمانية في النظامين الداخليين للم.ش.و ومجلس الأمة وذلك من خلال النصوص الواردة.

وقد حدّد - ن. د- لكل غرفة من غرفتي البرلمان عدد نوابها⁽⁴⁾ بحيث يجوز لهم أن يشكلوا مجموعات برلمانية تضم كل منها 15 نائباً على الأقل⁽⁵⁾، والانتماء لها يكون اختيارياً، غير أن ذلك لا يعني أن كل 15 نائباً من الم.ش.و أو مجلس الأمة يشكلون مجموعة برلمانية ولو كانوا ينتمون إلى حزب واحد⁽⁶⁾، بل إن المجموعة البرلمانية مقيدة بالحد الأدنى دون الأعلى، بحيث يمكن أن يحوز أحد الأحزاب على 50 نائباً أو أكثر بكثير، لكنه لا يجوز له أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة أو ينتمي النائب إلى مجموعتين برلمانيين أو ينشئ مجموعة قائمة على أساس فئوي أو محلي⁽⁷⁾.

أما فيما يخص دور المجموعات البرلمانية وأهميتها فهو مهم جداً، حيث يتم تحديد مناصب نواب رئيس الم.ش.و ونواب رئيس مجلس الأمة وتوزيع المناصب على أساس التمثيل النسبي لكل مجموعة⁽⁸⁾.

¹ - حسبية غارو، مرجع سابق، ص. 108.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_ السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 69.

³ - جقيقة لونساي، مرجع سابق، ص. 56.

⁴ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_ السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 69.

⁵ - النظام الداخلي للم.ش.و، المادة 20، والنظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 20.

⁶ - سيد أحمد خالفي، مرجع سابق، ص. 83.

⁷ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_ السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 69.

⁸ - جقيقة لونساي، مرجع سابق، ص. 56.

ويتشكل رؤساء المجموعات البرلمانية إلى جانب أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، هيئة التنسيق التي تستشار عند إعداد جدول أعمال الجلسات، وتنظيم أشغال المجلس وحسن أدائه وتوفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك، تظهر أهمية المجموعات البرلمانية أيضا في توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة بحيث يتم توزيعها فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها⁽²⁾، وعليه يمكن يمكن القول بأن المجموعات البرلمانية تلعب دورا مهما في تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي إذا كانت هذه المجموعات تساند الحكومة، أي تنتمي إلى نفس التيار الحزبي الحكومي.

ثانيا: هيئة الرؤساء.

لم يتناول الدستور هذا الهيكل وإنما هو من صنع المشرع، فقد ورد في القانون العضوي رقم 99-02: «يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين»⁽³⁾.

وتتضمن هيئة الرؤساء في الم.ش.و مكتب المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتتعقد اجتماعاتها بناء على دعوة رئيس الم.ش.و⁽⁴⁾.

ولهذه الهيئة دور تنسيقي، فقد أنيطت بها مهام وصلاحيات عديدة تتمثل فيما يلي:

- إعداد جدول أعمال دورات المجلس.
- التنسيق بين أنشطة اللجان (أعمالها).
- تنظيم أشغال المجلس.
- ضبط جدول الأعمال لجلسات المجلس⁽⁵⁾.

وبالتالي يتضح لنا بأن هذه الهيئة التي يرأسها رئيس المجلس لها أهمية كبيرة بالنظر إلى تشكيلتها واختصاصاتها وأثر ذلك على حسن سير أشغال المجلس و التنسيق بين هياكله. فهي تتشكل في الأساس من المكتب ورؤساء اللجان المطلعين على أشغال المجلس والمهام المنتظرة منه، كما أن وجود رؤساء

¹ - النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 19، والنظام الداخلي للم.ش.و، المادة 26، مرجع سابق.

² - جقيقة لونا سي، مرجع سابق، ص. 57.

³ - القانون العضوي رقم 99-02، المادة (10).

⁴ - النظام الداخلي للم.ش.و، المادة (25)، مرجع سابق.

⁵ - سيد أحمد خالفي، مرجع سابق، ص. 83.

اللجان يمكن من التنسيق بينها وضبط أشغالها وتحديد آجال تقديم تقاريرها وتنظيم الجلسات العامة للمجلس بما يضمن استغلال الوقت والوسائل وإنجاز المهام خلال الدورات وفيما بينها وكيفية سير الأشغال سواء على مستوى اللجان أو جلسات المجلس.

ثالثا: هيئة التنسيق.

هي اللجنة المكلفة بتنسيق وتصنيف الشكاوي أو المطالب أو الاقتراحات أو القرارات وتقديم بيان أو تقرير بشأنها⁽¹⁾، حيث تضم هيئة التنسيق للم.ش.و كل من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية⁽²⁾ وهي في إطار للتشاور بين رئيس المجلس ومجموعات البرلمانية⁽³⁾ بحيث يقوم المجلس باستشارتها في الأمور التالية (مهام وصلاحيات هيئة التنسيق):

- جدول الأعمال.
- تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائه.
- توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضمانها.
- و تجتمع هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس أو بناءً على طلب مجموعتين برلمائيتين أو أكثر⁽⁴⁾.

2- مجلس الأمة:

تم إنشاء مجلس الأمة في ظروف استثنائية خلال تعديل دستور 1989 الذي تم تطبيقه سنة 1996⁽⁵⁾ وخصوصاً بعد توقيف المسار الانتخابي وحلّ البرلمان واستقالة رئيس الجمهورية (جانفي 1992)، وما تبع ذلك من أحداث⁽⁶⁾.

بحيث يشكل الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، وعلى غرار الغرفة الأولى يتكون مجلس الأمة من جملة من الأعضاء والأجهزة والهيئات، لكل منها مهام ووظائف محدّدة قانوناً. فطبقاً للمرسوم الرئاسي رقم 97-49 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة يتكون مجلس الأمة من 144 عضواً، أي ما يعادل تقريباً نصف عدد أعضاء الم.ش.و⁽⁷⁾.

¹ - قاموس المصطلحات السياسية، مرجع سابق، ص. 43.

² - المادة 26 من النظام الداخلي للم.ش.و والمادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

³ - سيد أحمد خالفي، مرجع سابق، ص. 32.

⁴ - حسيبة غارو، مرجع سابق، ص. 19.

⁵ - بشير بومعزة، "القضايا والوثائق البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، ع. 26 (نوفمبر 2010)، ص. 249.

⁶ - العايب علاوة، "العملية التشريعية ونظام التعديل"، مجلة الفكر البرلماني، ع. 33 (ديسمبر 2013)، ص. 19.

⁷ - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر (الجزائر: دار الهدى، ب. ط، 2009)، ص. 32.

أما عن انتخاب أعضاء مجلس الأمة فطبقا لأحكام الدستور فإن ثلثي أعضائه يتم عن طريق الانتخاب غير المباشر، أما الثلث الآخر فيتولى تعيينه رئيس الجمهورية⁽¹⁾ حيث نصّت المادة (101) فقرة 02 من دستور 1996 والتعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 في مادته (118) على ما يلي: «ينتخب ثلثا 2/3 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية»⁽²⁾.

أ- أعضاء مجلس الأمة:

من خلال المادة يتبين لنا أن مجلس الأمة يتكون من أعضاء منتخبين وآخرون معيّنين.

أولاً: الأعضاء المنتخبون.

يقدر عددهم بـ 96 عضواً، حيث يتم انتخاب ثلثي أعضائه (2/3) عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، ويتم انتخاب هؤلاء الأعضاء من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي بمقعدين عن كل ولاية، كما أشرنا إليه سابقاً. تحدّد الدوائر الانتخابية بالنسبة لانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة بعدد ولايات الوطن، حيث تمثل كل ولاية في المجلس بعضوين⁽³⁾.

ولابدّ لكل عضو في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي أن تتوفر فيه شروط قانونية لكي يتسنى له إمكانية الترشح لعضوية مجلس الأمة، فيشترط عليه أن يكون بالغاً أربعين (40) سنة كاملة يوم الاقتراع⁽⁴⁾.

ثانياً: الأعضاء المعينون.

يتم اختيارهم و تعيينهم وفق إجراءات محدّدة دستوريا وذلك بعد استيفائهم جملة من الشروط* التي تؤهلهم لذلك.

¹ - لؤناس مزياي، انتقاء السيادة التشريعية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011)، ص. 57.

² - دستور 1996، المادة (101)، دستور 2016، المادة (118)، مرجع سابق.

³ - لؤناس مزياي، مرجع سابق، ص. 53.

⁴ - ججيقة لؤناسي، مرجع سابق، ص. 40.

بحيث يتم تعيين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة بموجب مرسوم رئاسي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية⁽¹⁾، حيث تعمل هذه التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية على إكمال النقص الذي يطرأ على المجلس، وذلك باستقطاب الكفاءات والخبرات المتخصصة في مختلف المجالات، والتي تساعد على ترقية عمل المجلس والتي تجعله يقوم بدوره التشريعي على أحسن وجه، خصوصاً وأن رئيس مجلس الأمة غالباً ما يكون من بين الشخصيات المُشكّلة للثلث الرئاسي⁽²⁾.

ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء مجلس الأمة بعد يومين من تاريخ انتخاب الأعضاء المنتخبين، إلا أنّ هناك من يرى أنّ قيامه بذلك بعد يومين من انتخاب الثلثين (2/3) إجراء غير سليم، بل يجب تعيينهم في نفس الوقت الذي يتم فيه انتخاب الثلثين (2/3)⁽³⁾، وهذا تطبيقاً للنص الدستوري لسنة 1996 الذي يقضي بأن تبدأ الفترة التشريعية وجوباً في اليوم العاشر من تاريخ انتخاب المجلس، هذا بالنسبة لدستور 1996.

إذ قام الدستور 2016 بإضافة مدة خمس (05) أيام مقارنة بدستور 1996، وهذا في نصّ المادة 130 منه.

إلا أنّ نص المادة 113 من دستور 1996، والمادة 130 من دستور 2016* والمحدّدة لتاريخ بداية الفترة التشريعية لم تحدّد هذا التاريخ أساساً بالنسبة لمجلس الأمة بل حدّدته بالنسبة لبداية أعمال الم.ش.و، واكتفت بالنص على أن الأحكام نفسها تطبق على مجلس الأمة. في حين أن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، لم ينظم الإجراءات والمدة التي يجب على رئيس الجمهورية احترامها في ممارسة سلطته في انتخاب أعضاء مجلس الأمة. إذ أنّ سلطة رئيس الجمهورية في تعيين من يريد كعضو في مجلس الأمة هي سلطة واسعة، حيث اكتفت المادة 101 من دستور 1996 والمادة 118 من دستور 2016 بالنص على ضرورة تعيين

* - يشترط في الأعضاء المعيّنين توافر جملة من الشروط يمكن إجمالها في: - الجنسية الجزائرية- التمتع بالحقوق السياسية والمدنية- أن يثبت أدائه للخدمة الوطنية أو إعفاؤه منها- بلوغ سن الأربعين على غرار العضو المنتخب- أن يكون العضو المعيّن من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، راجع: سعاد عمير، مرجع سابق، ص. 46.

¹ - دستور 1996، المادة (101)، دستور 2016، المادة (118)، مرجع سابق.

² - لونس مزياي، مرجع سابق، ص. 54.

³ - ججيقة لونساي، مرجع سابق، ص. 41.

* - تنص المادة 130 من دستور 2016 على ما يلي: "تبتدئ الفترة التشريعية وجوباً في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري النتائج..."

وجاء في الفقرة الثالثة (03) من نفس المادة: "تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة".

رئيس الجمهورية أعضاء مجلس الأمة من بين الكفاءات الوطنية، وهذا الأمر لا يحد ولا يُنقص من نطاق حرية رئيس الجمهورية في تعيين من يريد كعضو في مجلس الأمة.

أما عن تجديد أعضاء مجلس الأمة، فيجدد نصف (1/2) أعضائه كل ثلاث سنوات⁽¹⁾، وتطبيقاً لأحكام المادة 118 من دستور 2016 فإن العضوية تشمل فئة المنتخبين وفئة المعيّنين.

إلا أن فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية قد لاقت العديد من الانتقادات، على اعتبار أنها لا تتماشى والممارسة الديمقراطية، كما اعتبره البعض بمثابة وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، وهو ما من شأنه تعطيل العمل التشريعي خاصة مع النسبة التي اشترطها المؤسس الدستوري للمصادقة ضمن مجلس الأمة (نصاب ثلاث أرباع 3/4) والتي لن تتحقق إلا إذا اشترك الثلث المعين في عملية المصادقة، مما جعل البعض يطلق عليه اسم الثلث المجدد⁽²⁾.

إلا أنّ هذه الانتقادات قد لاقت بدورها ردود موضوعية تبين عدم صحتها فبالنسبة لمبدأ التعيين: فلا يعتبر اختراعاً أو إبداعاً جزائرياً، فالعديد من الدول التي تتبنى نظام المجلسين تعتمد أسلوباً التعيين الذي يكون جزئياً أو كلياً.

أما بالنسبة لاعتبار الثلث المعين ثلث مجمد، فقد أثبتت الممارسة البرلمانية عكس ذلك، لأن هذا الثلث لم يكن بالمتجانس فهو لم يكن حزبياً أو تياراً سياسياً معيناً بل هو ثلث مكون من جملة من الكفاءات قد تختلف ميولها السياسية، فالاختلافات التي تظهر داخله قد لا نجدها بين حزب وآخر وهو الأمر الذي تمت ملاحظته عملياً خلال عمليات المناقشة والتصويت، الأمر الذي يؤكد فعلاً أنه لا يعبر عن كتلة خاضعة وتابعة للرئيس⁽³⁾.

ب- أجهزة مجلس الأمة:

يحتوي مجلس الأمة على ثلاث أجهزة رئيسية تتمثل في: الرئيس والمكتب واللجان، وهذا طبقاً لنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 99-02، والتي تقضي بأن: «أجهزة كل من الم.ش.و ومجلس الأمة هي: الرئيس، والمكتب واللجان»⁽⁴⁾.

¹ - جبيعة لوناقي، مرجع سابق، ص. 42، 43.

² - فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر: كلية الحقوق، 2001)، ص. 29.

³ - سعاد عمير، مرجع سابق، ص. 46.

⁴ - النظام الداخلي المجلس الأمة، المواد (6-45)، مرجع سابق.

أولاً: رئيس مجلس الأمة.

تبدأ أعمال المجلس تحت إدارة مكتب مؤقت يرأسه أكبر الأعضاء سناً، ويساعده في ذلك النائبان الأصغر سناً، ويقوم هذا المكتب بمناداة أعضاء المجلس المنتخبين والمعينين حسب الإعلان الذي سلمه له المجلس الدستوري، وانتخاب لجنة إثبات العضوية لأعضاء مجلس الأمة، وانتخاب رئيس مجلس الأمة⁽¹⁾.

وطبقاً لنص المادة (06) من ن. د لمجلس الأمة، ينتخب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين، ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يلجأ إلى إجراء دور ثان في أجل أقصاه أربع وعشرون (24) ساعة، يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات، ويعلن فوز المترشح الحاصل على الأغلبية النسبية.

وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزاً المترشح الأكبر سناً، أما في حالة المترشح الوحيد فيكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات⁽²⁾.

تحدد مدة العضوية في مجلس الأمة بست سنوات على أن تجدد بالنصف كل ثلاث سنوات⁽³⁾ وهذا ما ورد في كل من دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016، كما نصّ أيضاً على أن: «ينتخب مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس⁽⁴⁾، مع استثناء عدم التجديد في الفترة الأولى لعهد المجلس.

وبالتالي يلاحظ بأن مهمة أو عهدة مجلس الأمة أطول من عهدة المجلس الشعبي الوطني وكذلك على مدة مهمة رئيس الجمهورية بسنة واحدة وذلك لتفادي أي فراغ دستوري ومنه ضمان استمرارية مؤسسات الدولة.

أما بشأن شغور منصب رئاسة مجلس الأمة، بسبب الاستقالة أو التنافي أو العجز أو الوفاة، فيتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطرق المحددة في المادة (10) من النظام الداخلي لمجلس الأمة،

¹ - جقيقة لونا سي، مرجع سابق، ص. 43.

² - سعاد عمير، مرجع سابق، ص ص. 52، 53.

³ - دستور 2016، المادة (119)، ص. 15، مرجع سابق.

⁴ - المرجع نفسه، المادة (131)، ص. 16.

وذلك في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ إعلان الشغور، على أن يتم إعلان الشغور بواسطة هيئة التنسيق ومصادقة ثلاث أرباع (3/4) أعضاء المجلس⁽¹⁾.

وجدير بالذكر أنه في حالة شغور منصب رئاسة مجلس الأمة يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس سنا بمساعدة أصغر عضوين في المجلس شرط ألا يكونوا مترشحين⁽²⁾، وذلك في حين استعادة الرئيس لصلاحياته (رفع المنع عنه)، أو انتخاب رئيس الجمهورية في حالة الشغور، وعندها يعود رئيس مجلس الأمة إلى منصبه⁽³⁾.

أما عن مهام وصلاحيات رئيس مجلس الأمة فهي نفسها صلاحيات رئيس م.ش.و.

ثانيا: مكتب مجلس الأمة.

ويتكون من رئيس مجلس الأمة، وأربعة نواب له منتخبين لمدة سنة قابلة للتجديد⁽⁴⁾.

أما عن مهامه فهي نفسها مع مهام رئيس المجلس الشعبي الوطني.

ثالثا: اللجان البرلمانية.

إذا كان عدد لجان الم.ش.و 12 لجنة، فإن لجان مجلس الأمة تسعة لجان*، بحيث تختلف أعضاء كل لجنة عن الأخرى باختلاف اللجان، إذ تتكون لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من 15 إلى 19 عضواً على الأكثر، أما اللجان الأخرى فتتكون من 10 إلى 15 عضواً على الأكثر، ويتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها⁽⁵⁾.

وفيما يتعلق بتكوين مكاتب اللجان الدائمة وتنظيم العمل داخلها فهي تتكون بنفس طريقة تكوين مكاتب اللجان الدائمة للم.ش.و ولها نفس التنظيم.

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 55-56.

² - سعاد عمير، مرجع سابق، ص. 56.

³ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 56.

⁴ - النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادتين (21) و (22)، مرجع سابق.

* - لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، لجنة الدفاع الوطني، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة التجهيز والتهيئة العمرانية والإسكانية وحماية البيئة، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني، لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة، راجع: سعاد عمير، مرجع سابق، ص. 61.

⁵ - حسبية غارو، مرجع سابق، ص. 110.

ج- الهيئات التنسيقية لمجلس الأمة:

أولاً: المجموعات البرلمانية.

ويتم تشكيلها في مجلس الأمة بنفس الطريقة التي تشكل بها في المجلس الشعبي الوطني.
أما عن مهامها، فمن خلال استقراء أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة يمكن الوصول إلى أن المجموعة البرلمانية تمارس الاختصاصات التالية:

- المشاركة في تعيين أجهزة الغرفة وتعيين أعضاء اللجان المختلفة.
- تحديد مدة تدخل الأعضاء.
- المشاركة في ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات، حيث تستشار من قبل رئيس الغرفة في هذا الشأن.
- ضبط نظام الأسئلة.
- التدخل في سير الجلسات مثل طلب وقف الجلسة.
- المساهمة في تحديد موقف أعضائها عند التصويت.
- مشاركة رؤسائها في هيئة التنسيق⁽¹⁾.

ثانياً: هيئة الرؤساء.

تضم هيئة الرؤساء لمجلس الأمة كل من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة، وتعتد اجتماعاتها بدعوة من رئيس مجلس الأمة⁽²⁾.

ثالثاً: هيئة التنسيق:

تركيبية هذه الهيئة وصلاحياتها هي نفسها تركيبة ومهام هيئة التنسيق للم.ش.و.

3- علاقة المجلس الشعبي الوطني بمجلس الأمة:

تقوم علاقة وطيدة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فهما مكملان لبعضهما، إذ أنهما يمارسان السلطة التشريعية، ولهما السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، ويعملان على مراقبة عمل الحكومة، ويجتمعان من أجل التصويت على تعديل الدستور الذي لا بد أن يحوز على ثلاثة أرباع (3/4) الغرفتين المجتمعيتين معاً.

¹- سعاد عمير، مرجع سابق، ص. 67.

²- النظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة (18)، مرجع سابق.

تتم مناقشة النص صوت عليه الم.ش.و، ويصادق من طرف ثلاث أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع لجنة متساوية الأعضاء تشمل كل من أعضاء الغرفتين وذلك بطلب من رئيس الحكومة (الوزير الأول منذ 2008)، أين يتم إعداد صيغة يمكن أن يتفق عليها المجلسين، وإن تعذر ذلك يتم سحب النص⁽¹⁾.

هناك حالات يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه معاً تحت رئاسة رئيس مجلس الأمة باستدعاء منه

وهي:

- حالة العجز التام والنهائي لرئيس الجمهورية عن ممارسة وظائفه، وإعلان شغور منصب رئاسة الجمهورية.
 - حالة تمديد مدة حالي الحصار والطوارئ، ويكون الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية، ويترأس دائماً مجلس الأمة البرلمان بغرفتيه معاً.
 - حالة إعلان الحرب ويتم الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية، ويترأس رئيس مجلس الأمة الاجتماع.
 - حالة الموافقة على تطبيق حالات الحصار والطوارئ، وحالة الاستثناء في زمن شغور منصب رئيس الجمهورية، ويتولى رئيس مجلس الأمة منصب رئيس الدولة ويتم الاستدعاء من طرف رئيس مجلس الأمة رئيس الدولة، ويترأس الاجتماع رئيس المجلس الشعبي الوطني.
 - حالة الموافقة على تمديد عهده البرلمان بصفة استثنائية، ويتم الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية، ويترأس الاجتماع رئيس مجلس الأمة.
- يعتبر مجلس الأمة بمثابة جهاز تزان مؤسساتي للسلطة التنفيذية، والمجلس الشعبي الوطني ويساعد في بعض المسائل التي يشتد فيها الخلاف، إلا أنه ملتزم قانونياً يبحث المسائل والمواضيع التي تُحال إليه من طرف الم.ش.و إذ أنه يحتل مركزاً مزدوجاً بالنسبة للم.ش.و، إلا أنه يبقى في مركز التابع لهذا الأخير في الاختصاص، فهو لا يناقش إلا النص الذي صوت عليه الم.ش.و، حيث يمكنه إيقاف النصوص التي يراها غير ملائمة لإرادة الأمة وقيمها⁽²⁾.

¹ - شباح فتاح، مرجع سابق، ص. 170.

² - المرجع نفسه ، ، ص ص. 170، 171.

ثالثا: هيئة التنسيق.

تشكيلة هذه الهيئة ومهامها هي نفسها تشكيلة ومهام هيئة التنسيق للمجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثاني:

آليات تسيير البرلمان (عمله):

يتم تسيير أعمال المجلسين في إطار الأحكام الواردة في - ن. د- لكل منهما فقد نصت كل من المادتين (115) من دستور 1996 والمادة (132) من دستور 2016 الفترة الثالثة على أن: «يعد الم.ش.و ومجلس الأمة نظامها الداخلي ويصادقان عليهما».

حيث أن هناك نظام داخلي تمت المصادقة عليه من طرف المجلس.ش.و في 13 /08/ 1997 والمعدل بتاريخ 25 /03/ 2000، وكذا - ن. د- لمجلس الأمة والمصادق عليه من طرف هذا الأخير في 22/01/1998⁽¹⁾.

والى جانب النظام الداخلي يوجد نص أساسي يتضمن أحكاما خاصة بتسيير البرلمان وهو القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس.ش.و ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽²⁾ الذي عرض أيضا على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقة أحكامه للدستور⁽³⁾، وكذا القانون رقم 01-01 المعدل بأمر 03-08 وقانون 08-18 قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 على البرلمان والمتعلق بعضو البرلمان⁽⁴⁾.

1- الدورات البرلمانية:

من المعلوم أن البرلمان لا يعمل طوال السنة، بل يمارس مهامه ضمن فترات محدودة دستوريا تسمى بالدورات، بحيث أنه يعقد دورات عادية وأخرى غير عادية.

¹- حسيبة غارو، مرجع سابق، ص. 110.

²- القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

³- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم الم.ش.و و مجلس الأمة و العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

⁴- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 72.

أولاً: الدورات العادية.

طبقا لما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة (135) من دستور 2016 يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة على الأقل^(*)، وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، أما عن مدة الدورة التشريعية فقد كان في دستوري 1976 و 1989 لا تتجاوز الثلاثة أشهر، أما في دستور 1996 فقد كانت مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل⁽¹⁾ على غرار دستور 2016 الذي حددها ب 10 أشهر على الأقل.

غير أنه وما يُلاحظ من خلال نص الفقرة الأولى من المادة (135) من دستور 2016 ذكرها أنها من قبل القاعدة العامة، بدليل استخدامها عبارة على الأقل، أي أن الأصل في دورات المجلس أن تدوم عشرة (10) أشهر الأمر الذي يمكننا من تقرير استثناء على القاعدة السابقة ومضمونه هو تمديد المدة الزمنية للدورة لتتجاوز مدة العشرة (10) أشهر إن اقتضى الأمر ذلك، وذلك يفسر عدم كفاية المدة السابقة خاصة بعد اعتماد الجزائر اتجاهها اجتماعيا واقتصاديا مخالفا لما كانت عليه الدساتير السابقة، الأمر الذي أدى في الكثير من الأحيان إلى اللجوء إلى دورات استثنائية⁽²⁾ وهذا طبقا لما تنص عليه الفقرة (02) من المادة 135 من الدستور، حيث يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

أما عن تاريخ اختتام كل دورة فيتم بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة، مما يعني أنه ليس بإمكان غرفتي البرلمان اتخاذ مثل هذا القرار منفردة بل لابد من مشاركة الحكومة في ذلك، وهو الأمر الذي يعكس بوضوح العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽³⁾.

ثانياً: الدورات غير العادية.

مثلما يجتمع المجالس (الم.ش.و ، ومجلس الأمة) في دورات عادية، تجتمع كذلك في دورات غير عادية، بحيث أن هناك دساتير تنص على مبدأ الانعقاد غير العادي للبرلمان وذلك من أجل مواجهة

* - باستثناء دستور 1963 الذي لم يحدد مدة الم.ش.و ، فإن كل من دستور 1976 (المادة 146) و دستور 1989 (المادة 112) و دستور

1996 (المادة 118) حددها بدورتين .

¹ - جقيقة لونساي، مرجع سابق، ص. 91.

² - المكان نفسه.

³ - سعاد عمير، مرجع سابق، ص. 75.

ظروف استثنائية، ولقد عمل المؤسس الجزائري في كل من دساتيره (1976، 1989، 1996) وبالأحرى دستور 2016 على تنظيم انعقاد البرلمان في دورة غير عادية.

« يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ويمكن كذلك أن يجتمع: باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء الم.ش.و.⁽¹⁾».

من خلال نص المادة 135 من دستور 2016 يتبين لنا أن سلطة استدعاء البرلمان في دورة غير عادية مخولة لرئيس الجمهورية وحده، وإن كان كذلك، فإن استدعاء نواب البرلمان للانعقاد يجب أن يكون مقدما من طرف ثلثي (2/3) أعضاء الم.ش.و. وهذا الأمر يكاد يكون مستحيلا، ونحن في نظام تعددي، وتكون الأغلبية المساندة لرئيس الجمهورية في أغلب الأحيان هي المسيطرة على هذه السلطة⁽²⁾.

وجدير بالذكر بأن المؤسس الدستوري لم يعطي لمجلس الأمن حق طلب عقد دورة غير عادية، وسبب ذلك بنظرنا هو انعدام سلطة المجلس في مجال المبادرة بالقوانين⁽³⁾.

أما عن مدة انعقاد الدورة غير العادية وبالرجوع لنص المادة 135 من الدستور نجد أنها لم تنص على مدة انعقادها، بل اكتفت بالنص على أن اختتامها يكون بمجرد استنفاد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله.

ثالثا: الدورات الوجوبية.

إلى جانب الدورات العادية، وغير العادية، نصّ دستور 2016 على حالات ينعقد فيها البرلمان بحكم القانون وتتعلق بافتتاح الفترة التشريعية التي تعقد وجوباً في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري النتائج، تحت رئاسة أكبر النواب سناً، وبمساعدة أصغر نائبين منهم⁽⁴⁾، تتميز هذه الدورات بكونها تتعدّد لمواجهة أوضاع خاصّة ومتابعة مجرياتها، وليس من أجل التشريع أساساً⁽⁵⁾، وتتكون هذه الدورات في الحالات التالية:

¹ - دستور 2016، المادة 3/135، ص. 17، مرجع سابق.

² - ججيقة لونا سي، مرجع سابق، ص. 92.

³ - سعاد عمير، مرجع سابق، ص. 78.

⁴ - دستور 2016، المادة 130، ص. 16، مرجع سابق.

⁵ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. 264.

- حالة الإعلان عن ثبوت المانع والشغور لرئيس الجمهورية، حيث يجتمع البرلمان للتصريح بثبوت إحدى الحالتين كلّ على حدة، بناءً على اقتراح من المجلس الدستوري ويتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة.

- الحالة الاستثنائية وحالة الحرب اللتان يستوجب فيهما الدستور اجتماع البرلمان وجوباً.

- الاجتماع الوجوبي لافتتاح الدورة التشريعية للمجلس - الشعبي الوطني⁽¹⁾.

2- الجلسات:

« جلسات البرلمان علانية، وتدوّن مداولاته في محاضر تنشر طبقاً للشروط التي يحددها القانون العضوي.

يجوز للمجلس ش.و. ومجلس الأمة أن يعقدا جلسات مغلقة بطلب من رئيسهما أو من أغلبية أعضائهما الحاضرين بطلب من الوزير الأول»⁽²⁾.

من خلال المادة (133) من الدستور يتبين لنا أن هناك جلسات علانية وأخرى مغلقة* إذ يجوز لأي من المجلسين أن يعقد جلسات مغلقة إما بطلب من رئيسه أو أغلبية أعضائه الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول، وفي هذه الحالة لا تُنشر محاضر الجلسات المغلقة.

وجدير بالذكر أن جلسات البرلمان مثل أغلب البرلمانات غير محددة من حيث الأيام، ذلك أنه يمكن تغيير أيام ومواقيت الجلسات على شرط أن يكون ذلك خلال الدورة وأن تراعي في ذلك الأوقات المخصصة لاجتماعات اللجان والاستماع لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة أعضاء الحكومة⁽³⁾.

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 79.

² - دستور 2016، المادة (133)، ص. 16، مرجع سابق.

* - الجلسات العلانية هي تلك الجلسات التي يتم فيها دراسة النصوص القانونية، أو طرح الأسئلة الشفوية على أعضاء الحكومة، أو مناقشة المسائل المختلفة المنصوص عليها في الدستور والقانون العضوي، بحيث يتولى الإعلام تغطيتها وللمواطنين الحق في حضورها.

أما الجلسات المغلقة ففي تلك التي يُعتقد من أجل دراسة قضايا تنظيمية داخلية تتعلق بتسيير شؤون المجالس (المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة)، راجع: سعاد عمير: مرجع سابق، ص. 86، 87.

³ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 81.

3- جدول الأعمال:

عند تنظيم العمل التشريعي يجب مراعاة اعتبارين أساسيين، فمن جهة البرلمان له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ومن جهة أخرى فإن السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص في رسم السياسة والإمكانات لوضع سياستها العامة موضع التنفيذ.

وتنظيم العمل التشريعي، عن طريق تحديد جدول أعمال البرلمان، سيعمل منطقيا من أجل تكريس هذين الاعتبارين، إلا أنه يوجد تفوق للسلطة التنفيذية في إعداد جدول أعمال البرلمان، إن لم نقل استحوذها على هذه السلطة.

أ- تعريف جدول الأعمال:

يعرف الفقيه دوجي Duguit جدول الأعمال بأنه: «هو ذلك العمل الذي يحتوي مجموعة المواضيع التي تكون محلّ نقاش في جلسة معيّنة».

كما يعرفه الأستاذ موريس ديفيرجييه بأنه: «برنامج مناقشات البرلمان»⁽¹⁾.

غير أنّ هذه التعاريف عامة تنقصها الدقة لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة المواضيع بل يدرسها ويناقشها ثم يصوّت عليها.

وعليه فإن جدول أعمال البرلمان هو ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدّد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أو عدة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب إنجازه.

ويعتبر السبب الرئيسي والجوهرى في إعداد وتحديد جدول الأعمال هو العدد المتزايد للمبادرات التشريعية المقدمة أمام البرلمان لدراستها. فلا ينعقد البرلمان طوال السنة بل حدّد وقت انعقاده بدورتين في دستور 1996 وبدورة واحدة في دستور 2016 مما يوجب تحديد جدول أعماله، أخذاً بعين الاعتبار العوامل الفنيّة والاعتبارات السياسية التي تحيط بسير العمل التشريعي⁽²⁾.

ففيما يخص ضبط جدول الأعمال فقد ورد في الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنّ: « يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقرّ المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدّده الحكومة. ويمكن لهذه الأخيرة عند إيداع مشروع قانون أن تلجّ على استعجاله ».

¹ - المرجع نفسه ، ص. 85.

² - ججيقة لونساي، مرجع سابق، ص. 94.

«عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية»⁽¹⁾.

وهذا ما لم يرد في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، بل ورد في الأنظمة الداخلية للمجلسين.

المطلب الثالث:

سلطات البرلمان

تعددت وظائف البرلمان في الدستور الجزائري، هذا الأخير الذي منح له اختصاصات عديدة ومتنوعة، بحيث كرّسها دستور 1996 والذي عمل على إضفاء بعض المراجعات للمحافظة على التوازن والاعتبار البرلماني في الحياة السياسية والدستورية رغم أن الواقع يشير إلى سيطرة السلطة التنفيذية على التشريعية، فالتعديل الدستوري لسنة 2008 أبرز هيمنة السلطة الأولى على حساب الأخرى⁽²⁾. وهذا ما أكّده التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 سواء بتدخل السلطة الأولى في عمل الثانية من خلال مجموعة من النصوص الدستورية أو من خلال تجاهل بعض تلك النصوص⁽³⁾.

بحيث نصّ دستور 2016 في فصله الثاني المَعْتَوْنُ بالسلطة التشريعية على أهم اختصاصات هذه الأخيرة خاصة المواد (112، 113، 114) والمتصلة أساسا في سلطة التشريع والرقابة وسلطات أخرى.

1- سلطة التشريع:

يعدّ هذا الاختصاص مرتبط بالسلطة التشريعية⁽⁴⁾، وهي من أهم الوظائف التي يقوم بها البرلمان⁽⁵⁾، بحيث تُمارس السلطة التشريعية من طرف برلمان يتكون من غرفتين وهما الم.ش.و ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه كما نصّت عليه المادة 112 من دستور 2016، ويمارس

¹ - القانون رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المادة 16 والمادة 17، مرجع سابق.

² - نادية بن أحمد، تنظيم السلطة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013)، ص. 102.

³ - المكان نفسه.

⁴ - سميرة عباس، استقلالية وفعالية السلطة التشريعية (1997-2002)، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2008)، ص. 31.

⁵ - سيد أحمد خالفي، مرجع سابق، ص. 87.

البرلمان سلطة التشريع في مجال خاص به يسمى مجال التشريع، الذي يتضمن مجموعة من المراحل التي تشكل العملية التشريعية، وهذه الأخيرة تبدأ بخطوة تسمى المبادرة بالتشريع⁽¹⁾.

أولاً: مجال التشريع.

ويقصد به مجموع المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان، أي ينظمها بموجب نصوص قانونية⁽²⁾ وفي هذا المجال (مجال التشريع) فإن دستور 2016 في مادته 140 قد حدّد المجالات التي بإمكان البرلمان التشريع فيها حيث تنص على أن: « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات * الآتية...»

ولقد عمل المشرع الجزائري على تقسيم القوانين إلى نوعين، وتتمثل في: القانون العضوي، والقانون العادي وهو النظام الذي عرفه الدستور الجزائري منذ صدور دستور 1996. فالفرق الجوهرى بين القوانين العضوية والقوانين العادية أساساً هو من حيث مجالات تدخلها، وأيضاً من حيث الإجراءات المتبعة في اتخاذها ولاسيما خضوعها للرقابة السابقة للمجلس الدستوري.

- القوانين العضوية والقوانين العادية:

اختلف الفقهاء في إعطاء تعريف دقيق للقوانين العضوية، وبالتالي يمكن تعريفها على أنها مجموعة من القوانين التي لها مجال خاص بها محدّد بنص الدستور، كما تتبع في اتخاذها إجراءات خاصة.

¹ - حسبية غارو، مرجع سابق، ص. 113.

² - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. 271.

* - المجالات التي يشرع فيها البرلمان هي: - حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين - القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وفق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات، شروط استقرار الأشخاص - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية - القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية - القواعد العامة لقانون العقوبات - والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، ونظام الشجون - القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ - نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية - التقسيم الإقليمي للبلاد - التصويت على ميزانية الدولة - إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبتها - النظام الجمركي - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات - القواعد العامة المتعلقة بالتعليم - والبحث العلمي - القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان - والقواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقافي - القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية - القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية - حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه - النظام العام للغابات والأراضي الرعوية - النظام العام للمياه - النظام العام للمناجم والمحروقات - النظام العقاري - الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص - إنشاء فئات المؤسسات - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية.

كما يمكن تعريفها أيضا على أنها: « مجموع القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعية باعتبارها السلطة المختصة والمخولة دستورا، وتتضمن هذه القوانين مجالات ومساءل محددة مسبقا تبعا للدستور، ووفق إجراءات خاصة ومعقدة ومتميزة عن تلك المتبعة والجاري بها العمل بالنسبة للتشريعات العادية، فهي هامة أهمية المجالات التي تنظمها وضرورية ضرورة سير الدستور فيما لم يرقم ويتولى بإعداده وتفصيله».

ويكمن الهدف من ظهور القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري حسب التجارب الدستورية الأخرى في تجنب التعديلات المكررة لبعض القوانين «مما ينبئ دائما بتهديد الاستقرار القانوني وتسبب العمل التشريعي وما يترتب من نتائج»⁽¹⁾.

أما عن وظائف القوانين العضوية فلها وظيفتين:

← الوظيفة الأولى تتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية.

← والوظيفة الثانية فهي سياسة هدفها الحد من صلاحيات البرلمان.

وطبقا لنص المادة (123) من دستور 1996 المعدل في مارس 2016، فقد تمّ تعيين وتحديد المجالات التي تختص بها القوانين العضوية، حيث أن الهدف من وضع هذه الإجراءات وتحديد هذه المواضيع هو حماية بعض المجالات، ففي مواضيع مستقرة، وهي ليست عرضة للتعديل والتغيير بسهولة⁽²⁾، وتشمل المجالات التالية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.

- نظام الانتخابات.

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

- القانون المتعلق بالإعلام.

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.

- القانون المتعلق بقوانين المالية.

وتتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، ويخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

¹ - ججيقة لونا سي، مرجع سابق، ص. 71، 72.

² - حسيبة غارو، مرجع سابق، ص. 114.

أما القوانين العادية فكانت تعتبر الوسيلة الوحيدة التي يتدخل بها البرلمان في التشريع⁽¹⁾. ومن خلال ما سبق يظهر لنا بأن تحديد المجالات لتدخل السلطة التشريعية في إعداد القوانين وكذا التصويت عليها في 29 مجالا في دستور 2016 بعدما كان عددها 30 في دستور 1996، إلى جانب مواضيع محدّدة والمتمثلة في القوانين العضوية التي تقيّد عمل البرلمان، حيث أن التحديد وخاصة في طريقة التصويت على القوانين العضوية هو بمثابة تقليص من سلطة التشريع، خاصة وأن دستور 1996 حوّل رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة بحيث يظهر ذلك بوضوح في التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016.

ثانيا: المبادرة بالتشريع.

هي ذلك الإجراء المتمثل في إيداع نص يتعلّق بقانون أو ميزانية أو لائحة بغرض مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان، والمبادرة بالتشريع حق دستوري لرئيس الحكومة (الوزير الأول منذ نوفمبر 2008) ونواب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾ إضافة لأعضاء مجلس الأمة وهذا حسب ما أقرّه التعديل الدستوري لسنة 2016.

وجدير بالذكر بأن المبادرة الحكومية تسمى مشروع قانون (**Projet de loi**) والمبادرة البرلمانية تسمى اقتراح قانون (**Proposition de loi**)⁽³⁾.

حيث تنص المادة (136) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنّ: «لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين».

من خلال المادة يظهر احتكار الحكومة لحق المبادرة بالقوانين في الواقع والدليل على ذلك هو أن نسبة اقتراحات القوانين تكون معدومة⁽⁴⁾، خاصة وأن مجلس الأمة لم يكن له الحق في المبادرة بالقوانين في دستور 1996، إلا أن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 منح له ذلك إلى جانب الوزير الأول والنواب.

¹ - ججيقة لونا سي، مرجع سابق، ص. 74.

² - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. 274.

³ - سميرة عباس، مرجع سابق، ص. 33.

⁴ - محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013)، ص. 42.

ثالثا: مراحل العملية التشريعية.

يحق للجنة المختصة ونواب الم.ش.و والحكومة تقديم اقتراحات وتعديلات حول مشاريع أو اقتراحات القوانين المحالة على اللجنة المختصة، ويمكن للحكومة أن تبدي رأيها لـ م.ش.و في أجل لا يتعدى شهرين، وإذا لم تُبد الحكومة رأيها، عندها وبعد انقضاء الآجال يُحال الاقتراح إلى اللجنة المختصة لدراسته.

وبعدها يقدم مشروع القانون أو اقتراح القانون إلى الجلسة العامة مصحوبا بتعليق وملاحظات اللجنة المختصة في شكل تقرير يمكن أن يكون نهائيا إذا تم الفصل في دون العودة إلى اللجنة، ويمكن أن يكون تمهيديا إذا رجع النص إلى اللجنة، فيتم عرضها للمناقشة العامة وفق الإجراءات التي يحددها النظام الداخلي للم.ش.و وأثناء المناقشة يمكن تعديله في إطار الشروط التي يحددها القانون.

تبدأ المناقشة بتقرير يقدمه ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب التعديل لعرض التعديلات وتجري المناقشة العامة، وفي حالة وجود خلاف على مادة أو مواد، وفي حالة وجود تعديلات مقترحة من طرف النواب في حالة مشاريع القوانين أو من طرف الحكومة في حالة اقتراح القوانين، تتولى من جديد اللجنة المختصة دراسة كل المقترحات، حيث تحاول التوفيق بين مختلف التعديلات، ثم تعرض من جديد على النواب، ويتم التصويت على الصيغة المقترحة من طرف اللجنة، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق تعرض الصيغ المختلفة للتصويت مادة بمادة، وفي جميع الأحوال يعود الفصل إلى النواب عن طريق التصويت⁽¹⁾.

وحسب دستور 2016، فإنه بعد المناقشة والتصويت على النص من طرف الم.ش.و تقوم الحكومة بعرض على إحدى الغرفتين، أين تباشر كل غرفة بمناقشة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى ويتم المصادقة عليه، بحيث يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه الم.ش.و بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية. وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لاقتراح نص يتعلق

¹ - حسيبة غارو، مرجع سابق، ص ص. 114 - 115.

بالأحكام محلّ الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاها خمسة عشر (15) يوماً، بعد ذلك تقوم الحكومة بعرض النص على الغرفتين للمصادقة عليه دون إدخال أيّ تعديل عليه إلاّ بموافقة الحكومة⁽¹⁾.

2- سلطة الرقابة على الحكومة:

تعدّ الرقابة البرلمانية من أقدم وظائف البرلمان وأشهرها سياسياً، فالبرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة وحماية مصلحة الشعب ومنع الانحراف والحفاظ على الأموال العامة، فالبرلمان سلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، ويمكن للبرلمان من خلالها التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها الصالح العام⁽²⁾.

وتحتوي الرقابة البرلمانية على آليات وإجراءات دستورية عديدة لممارستها، قد تؤدي في حال نجاحها إلى سقوط الحكومة، وآليات يمكن أن تنتج أثراً متفاوتة على هذه الأخيرة من دون الوصول إلى إسقاطها، وهذا ما سنتولاه من خلال التطرق لأهم الأدوات التي تترتب عنها مسؤولية سياسية حسب ما أقرّه الدستور⁽³⁾.

أولاً: الرقابة البرلمانية التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة.

والتي هي من اختصاص الغرفة السفلى (الم.ش.و) دون مجلس الأمة، وهذا ما أكدته كل من الدستورين 1996 و 2016، بحيث يمكنها إسقاط الحكومة إذا ما طبقت وتوفرت فيها الشروط الدستورية المطلوبة، وتتضمن ما يلي:

← **الموافقة على برنامج الحكومة:** يلزم على رئيس كل حكومة جديد (الوزير لأول منذ 2008) بأن يقوم بعد تعيينه بضبط برنامجه وتقييمه إلى الم.ش.و والذي يجري حوله مناقشة عامة تنتهي بالتصويت⁽⁴⁾، وذلك بالموافقة أو بالرفض، ففي حالة الموافقة يسمح لرئيس الحكومة (الوزير الأول) بمباشرة عمله، أما في حالة الرفض فيعرض برنامج جديد للبرلمان للمرة الثانية.

¹ - دستور 2016 ، المادة (136)، ص. 17 ، مرجع سابق.

² - سيد أحمد خالفي، مرجع سابق، ص. 92.

³ - صالح بلجّاح، مرجع سابق، ص. 282.

⁴ - المرجع نفسه ، ص. 283.

وإن لم يتم الموافقة على برنامج الحكومة الجديد ففي هذه الحالة تستقبل هذه الأخيرة، ولكن في هذه المرة يُحلّ الم.ش.و تلقائياً⁽¹⁾.

أما مجلس الأمة فليس له سلطة الموافقة على برنامج الحكومة لأن هذه الأخيرة ليست مسؤولة أمامه، فهو لا يجري تصويتاً بالرفض أو الموافقة لكنه يتلقى عرضاً في الموضوع وباستطاعته أن يعبر عن موقفه من البرنامج بواسطة لائحة، ورئيس الحكومة مجبر بتقديم عرض عن برنامجه إلى مجلس الأمة، أما إصدار لائحة فهو اختياري⁽²⁾.

← **بيان السياسة العامة:** يقدم رئيس الحكومة (الوزير الأول منذ 2008) سنوياً بياناً عن السياسة العامة إلى الم.ش.و يتناول ما أنجزته الحكومة خلال السنة المنصرمة وإحصاء المشاريع والأفاق المستقبلية⁽³⁾. ويعقب بيان السياسة العامة مناقشة تتمحور حول خطة عمل الحكومة ومدى التزامها بالبرنامج المصادق عليه، وهي المناقشة التي يمكن أن تقضي عند اختتامها إلى صدور لائحة مؤيدة أو معارضة جزئياً أو كلياً لتلك السياسة، أو يتقدم النواب بملتمس رقابة أو تتدخل الحكومة بالمناسبة لطلب تصويت بالثقة وقد لا تقضي إلى أيّ منها⁽⁴⁾.

* **اللائحة Résolution:** تُقبل اللائحة إذا قُدّمت خلال 72 ساعة بعد مناقشة البيان، وتوقع من طرف 20 نائباً على الأقل، ولا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة.

فعند انتهاء مناقشة بيان السياسة العامة بالمصادقة على لائحة لا يترتب عليه جزاء دستوري ولا تؤدي إلى سقوط الحكومة، وإنما هي عبارة عن وسيلة يعبر النواب من خلالها عن موقفهم إزاء السياسة الحكومية، وبالتالي فإن اقتراح اللائحة يمكن أن يهدف إما للتأييد أو المعارضة أو الإنذار أو تحفظات⁽⁵⁾.

* **ملتمس الرقابة (Motion de censure):** أو ما يعرف في بعض الدساتير بلائحة لوم، يعدّ الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة وإجبارها على تقديم استقالتها⁽⁶⁾ فقد جاء في المادة (135 من دستور 1996) و 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016: «يمكن المجلس الشعبي الوطني

¹ - تاجي عبد النور، مرجع سابق، ص. 149.

² - حسيبة غارو، مرجع سابق، ص. 116.

³ - سيد أحمد خالفي، مرجع سابق، ص. 93، 94.

- راجع أيضاً: صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. 284.

⁴ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 161.

⁵ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. 285.

⁶ - ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص. 195.

لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة. كون ملتمس الرقابة أشد إجراءات الرقابة البرلمانية خطورة بالنسبة إلى الحكومة فقد أحاطه المؤسس الدستوري بقيود صارمة أضى بسببها إسقاط الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة أمر يكاد متعذراً بحيث لا يقل هذا الملتمس إلا إذا وقعت سبع (7/1) عدد النواب على الأقل ولا تتم الموافقة عليه إلا بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد (3) أيام من تاريخ إبداء ملتمس الرقابة⁽¹⁾.

ويبدو أن تبني هذه الشروط تتنافى مع مبادئ الديمقراطية التي تقضي بحكم الأغلبية ومعارضة الأقلية، فقد تحولت مبادئ الديمقراطية في دستورنا إلى قاعدة عكسية الهدف منها هو الإبقاء مع تسلط السلطة التنفيذية ورفض تمكين أغلبية النواب من إسقاط المعيّنين من صاحب السلطة العليا في الدولة وهو رئيس الجمهورية.

* **التصويت بالثقة (Vote de confiance):** وهي أن يتقدم رئيس الحكومة إلى النواب طالباً منهم التصويت بالثقة لدعم الحكومة، وهذا لأجل الحصول على لائحة الأغلبية المطلقة، فإذا صوتت الأغلبية البسيطة منهم يعتبر أن هناك مصادقة على لائحة الثقة فتواصل الحكومة عملها، وإذا تم العكس فتعتبر لائحة الثقة مرفوضة، وهذا ما لم يرد في دستور 2016.

من خلال ما سبق يتضح لنا الفرق الموجود بين ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة وهي أن ملتمس الرقابة يكون بمبادرة من النواب، هدفها يرمي إلى إسقاط الحكومة وكذلك في الأغلبية المطلوبة، فلا بد من أغلبية الثلثين لاستقالة الحكومة في حالة الملتمس.

في حين أن التصويت بالثقة يكون بمبادرة من الحكومة، هدفها يرمي إلى استمرارية هذه الأخيرة، أما عن التصويت فيكفي أن يتم بالأغلبية البسيطة لإبقائها⁽²⁾.

وكما بيننا سابقاً أن هذه الآليات الرقابية من اختصاص المجلس الشعبي الوطني أما مجلس الأمة فهو غير معني بها.

¹ - دستور 2016 ، المادتين (153) و (154) ، ص. 20 ، مرجع سابق.

² - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. 286 - 287.

ثانيا: الرقابة البرلمانية التي لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة.

هذا النوع من الرقابة البرلمانية مشترك بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فهي لا ترمي إلى إسقاط الحكومة ولا تؤدي إليه، ومن ثمة ليست خطيرة بالنسبة للحكومة، إلا أن ذلك لا يعني أنها عديمة الفائدة والفعالية، وبالتالي فهي تضم الأدوات الرقابية التالية:

← **الاستجواب:** يعتبر الاستجواب وسيلة دستورية في النظام الجزائري- كما في الأنظمة البرلمانية- يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما⁽¹⁾.

ومن خلال المادة يتبين لنا بأن الدستور خوّل لأعضاء البرلمان وسيلة تمكنهم من مراقبة الحكومة حول كل قضايا الساعة التي تهم البلاد، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به.

ويتم الاستجواب وفق شروط حددها القانون العضوي رقم 99-02، يمكن إجمالها فيما يلي:

- أن يكون الاستجواب الواحد حول قضية (واحدة) من قضايا الساعة.
- أن يوقع من قبل 30 عضوا على الأقل من أعضاء البرلمان إما من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حتى يكون الاستجواب قابلاً للنقاش.
- أن يودع لدى مكتب المجلس.
- أن يبلغ إلى الوزير الأول بواسطة رئيس الم.ش.و أو رئيس مجلس الأمة خلال 48 سا الموالية لإيداعه.
- أن يحدد المكتب الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب بالتشاور مع الحكومة على أن لا يتجاوز هذا الموعد 15 يوما اعتبارا من تاريخ إيداعه⁽²⁾.

ويمكن أن ينتهي الاستجواب بطلب إجراء مناقشة عامة للموضوع قد تفضي إلى تكوين لجنة تحقيق حسب الإجراءات المحددة في النظام الداخلي.

← **الأسئلة:** وهي إجراء رقابي يقوم بموجبه نواب البرلمان بتوجيه أسئلة إلى عضو من أعضاء الحكومة⁽³⁾ قصد الحصول على معلومات وبيانات معينة، لا يعرفها العضو السائل، أو قصد توضيح

¹- دستور 2016، المادة (151)، ص. 19، مرجع سابق.

²- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التشريعية-، مرجع سابق، ص. 173، 174.

³- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. 290.

حقيقة غامضة، أو تبيان أمر غير واضح أو بيان بعض النقاط المبهمة في السياسة الحكومية⁽¹⁾، بحيث تنص المادة (134) من دستور 1996 (المادة 152 من دستور 2016) على أن: «يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة».

من خلال المادة يتضح لنا بأن الأسئلة تنقسم إلى نوعين: أسئلة شفوية، وأخرى كتابية.

* **الأسئلة: الشفوية:** يخصص المجلسان أثناء دوراتهما العادية جلسة للأسئلة الشفوية بحيث يعقد كل من الم.ش.و ومجلس الأمة بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة، ويجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما⁽²⁾، لكن قبل ذلك يودع صاحب السؤال الشفوي نص سؤاله لدى مكتب مجلسه خلال العشرة أيام السابقة لتاريخ الجلسة المخصصة للأسئلة (النائب أو عضو مجلس الأمة) ويتولى رئيس الغرفة المعنية إرساله فوراً إلى الوزير الأول أين يتفق المكتبان مع الحكومة عل تحديد يوم طرح الأسئلة الشفوية، وأثناء الجلسة يعرض صاحب السؤال مضمون سؤاله على عضو الحكومة المعني الذي يتولى الإجابة أو يكلف زميلاً له بالإجابة إن تعذر عليه ذلك⁽³⁾.

* **الأسئلة الكتابية:** توجه الأسئلة المكتوبة كذلك من قبل أي عضو من غرفتي البرلمان إلى أي عضو في الحكومة ويودع لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها العضو السائل حيث يتولى رئيس الغرفة إرساله فوراً إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول منذ 2008)، وتكون الإجابة عن هذا النوع من الأسئلة كتابياً خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً⁽⁴⁾ ابتداءً من تاريخ تبليغه، يوجه الجواب إلى مكتب المجلس المعني ويبلغ بعد ذلك إلى صاحب السؤال.

ولئن كانت الإجابة عن الأسئلة المطروحة من قبل نواب وأعضاء البرلمان غير مقنعة أو خارجة عن موضوع السؤال، فإن ذلك يستوجب إجراء مناقشة عامة يشارك فيها كل من أعضاء البرلمان والحكومة⁽⁵⁾، حيث نصت المادة (4/134) من دستور 1996، والمادة (5/152) من دستور 2016 على أن: «إذا

¹ - حسبية غارو، مرجع سابق، ص. 117.

² - دستور 2016، المادة 3/152، ص. 19، مرجع سابق.

³ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. 291.

⁴ - دستور 2016، المادة (2/152)، ص. 19، مرجع سابق.

⁵ - حسبية غارو، مرجع سابق، ص. 118.

رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للم.ش.و ومجلس الأمة».

فالمناقشة العامة لموضوع ما أوسع مجالا من حق طرح السؤال، إذ تسمح للجميع المشاركة في المناقشة، فلا تكون محدودة بين العضو السائل والوزير المسؤول⁽¹⁾.

وجدير بالذكر بأن الأسئلة الشفوية تكون الإجابة عنها إجبارية باستثناء تلك الموجهة إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول) ووزير الدفاع والداخلية والخارجية، وما يدفعنا للتساؤل عن عدم استجابة ممثلي تلك القطاعات، فهل الأسئلة ذات صلة بالقضايا السرية أم غير ذلك⁽²⁾.

← **لجان التحقيق البرلمانية:** هي أيضا من الوسائل الرقابية التي لا يمكن أن تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية الحكومة رغم أهميتها⁽³⁾، فقد خول دستور 1996 بموجب المادة (161) للبرلمان إمكانية إنشاء لجان تحقيق بحيث: «يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أي تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة» وهذا ما ذهبت إليه المادة 180 من الدستور الحالي لسنة 2016 إلا أنه أنشئ حالة من الحالات على غرار دستور 1996 أين نصّ على أنه: «لا يمكن إنشاء لجنة بخصوص وقائع تكون محلّ إجراء قضائي».

من خلال المادة يتضح لنا بأن البرلمان عن طريق تشكيكه للجان البرلمانية يمكن له فرض رقابة فعالة على أعمال السلطة التنفيذية، خاصة إذا ما شكك بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة إثر طرح الأسئلة أو عند المناقشة العامة لموضوع معيّن، أو في قضايا ذات مصلحة عامة.

وباعتبار هذه الوسيلة من الوسائل الضرورية التي عن طريقها تمكن البرلمان من مباشرة صلاحيات الدستورية، إلا أن هذا الحق يتطلب توفر نصاب قدره توقيع عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضواً بمجلس الأمة لإنشاء هذه اللجان التحقيقية، إلا أنّ العضوية مفتوحة للجميع باستثناء النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا على اللائحة المتضمنة إنشاء اللجنة⁽⁴⁾.

¹ - المكان نفسه.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري_السلطة التشريعية_، مرجع سابق، ص. 180.

³ - سيد أحمد خالفي، مرجع سابق، ص. 94.

⁴ - حسية غارو، مرجع سابق، ص ص. 118، 119.

3- سلطات أخرى للبرلمان:

* **الوظيفة المالية:** تنص المادة (121) من دستور 1996 على أن: «لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ المقترح إنفاقها» وهذا ما أكدته المادة 139 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

فمشاريع المالية من الميزانية العامة أصبحت مبادرة من حق الحكومة، ويقتصر دور البرلمان على عملية التصويت فقط، كما تمّ وضع قيود على الوظيفة المالية ربما بسبب الإشراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين⁽¹⁾.

* **في مجال السياسة الخارجية:** يحق للبرلمان مناقشة السياسة الخارجية، بحيث تنص المادة (130) من دستور 1996 على أنه: «يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين».

«يمكن أن تتوج هذه المناقشة، عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية» وهذا ما أكدته المادة (148) من الدستور الحالي لسنة 2016. من خلال المادة يتضح لنا بأنه باستطاعة البرلمان إذن أن يعبر عن رأيه في السياسة الخارجية التي ينتهجها ويوقدها رئيس الجمهورية عن طريق مناقشة يطلبها رئيس الجمهورية نفسه أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، هذه المناقشة يمكن أن تؤدي بأعضاء البرلمان إلى إصدار لائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية الذي يستطيع أن يأخذها كلياً أو جزئياً في الاعتبار أو يتجاهل ما ورد فيها تماماً، وبالتالي فإن صدور لائحة عن البرلمان معبرة عن موقفه من السياسة الخارجية الرئاسية لا يمكن أن يبقى بدون أثر على رئيس الجمهورية لاسيما إذا تضمنت تحفظات لسياسته الخارجية.

* **المعاهدات والاتفاقيات (الوظيفة الدبلوماسية):** تمر المعاهدات والاتفاقيات الدولية أثناء إعدادها بثلاث مراحل رئيسية هي: الإبرام والموافقة ثم المصادقة، العمل والأول والأخير من اختصاص رئيس الجمهورية، أما الثاني فهو من صلاحيات البرلمان⁽²⁾، وهذا طبقاً للمواد (97) و(131) من دستور 1996، والمواد (111) و(149) من دستور 2016.

¹ - سيد أحمد خالفي، مرجع سابق، ص. 91.

² - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. 301.

إلا أن المادة (149) من دستور 2016 على خلاف المادة (131) من دستور 1996 أضافت الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحرّ والشراكة وبالتكامل الاقتصادي إلى جانب المعاهدات والاتفاقيات المذكورة في المادة.

- طلب عقد دورة غير عادية للبرلمان، وتكون بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الم.ش.و أو بطلب ثلثي (2/3) الأعضاء.
- سلطة الموافقة على تمديد حالتها الطوارئ والحصار، فصلاحيات إقرار هاتين الحالتين من سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية وذلك لمدة معينة وهو ملزم بإنهائها بعد انتهاء المدة، ولكن إذا أراد تمديدها سيكون ذلك من طرف البرلمان⁽¹⁾.

* **سلطة تقرير الحالة الاستثنائية والتعبئة العامة وحالة الحرب:** وهي من سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، وهي من السلطات التي لا يمكن تفويضها، إلا أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ووجود رئيس مؤقت، تصبح هذه السلطات محظورة عليه، وإذا كانت لا تستوجب التأجيل فالمشرع أباحها للرئيس المؤقت ولكن بموافقة البرلمان على الرئيس المؤقت لإعلان هذه الحالة⁽²⁾.

* **سلطة المشاركة في تعديل الدستور:** وتظهر من خلال المواد (174-177) من دستور 1996 والمواد (208-211) من دستور 2016، حيث أنّ عملية تعديل الدستور يمكن أن تسلك طريقا من الطرق الثلاثة الآتية:

- 1- تتطلق العملية من رئيس الجمهورية وتمر من البرلمان وتنتهي بالاستفتاء.
- 2- يبادر رئيس الجمهورية بمشروع التعديل وبعد أن يصدر المجلس الدستوري رأيا بشأنه يصوت عليه البرلمان بثلاثة أرباع (3/4) أعضائه، ولا يجرى الاستفتاء.
- 3- تكون فيه المبادرة باقتراح التعديل من ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، ولرئيس الجمهورية بعد ذلك أن يعرضه على الاستفتاء إن شاء وإصداره في حالة الموافقة الشعبية عليه⁽³⁾.

¹- خسيبة غارو، مرجع سابق، ص. 119.

²- المكان نفسه.

³- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص. 304.

المبحث الثالث:

مظاهر العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور

1996-2016

لا يكفي انتخاب أعضاء البرلمان حتى تكون بصدد نظام برلماني، و إنما يشترط إلى جانب ذلك أن يمارس هذا البرلمان فعليا اختصاصاته المحددة في الدستور، وهذا لن يكون إلا إذا كان البرلمان يتمتع بنوعية من الاستقلالية عن المؤسسة التنفيذية حتى لا يتحول إلى هيئة استشارية، مما يقضي على أهم عنصر من عناصر الحكم النيابي ولو توافر عنصر الانتخاب، إذ العبرة ليس باختيار أشخاص فقط، وإنما يجب أن يمارسوا السلطة باسم الشعب، وهي الهدف الأساسي⁽¹⁾.

في هذا الإطار، ومن خلال دراسة واقع السلطتين التنفيذية والتشريعية ووظائفهما في النظام السياسي الجزائري، يقتضي تحديد العلاقة القائمة بين هاتين السلطتين، هل نظمت على أساس الفصل المطلق أم على أساس الفصل المرن القائم على التوازن والتعاون أو التكامل فيما بينها⁽²⁾، بحيث يتضمن مبدأ التوازن جانبين أساسيين، الأول يتمثل في وجود مسافة من استقلال كل سلطة عن الأخرى، والثاني يجب أن يشتمل على مساحة مشتركة للعمل بين السلطات التي يقوم عليها النظام السياسي، ومن ثم فلا بدّ من وجود مساحة تتحرك فيها السلطة التشريعية تشريعيا ورقابيا بعيدا عن سيطرة السلطة التنفيذية، وفي ذات الوقت لابدّ من أن تتوافر مساحة من حرية الحركة للسلطة التنفيذية كي تستطيع أن تستجيب بالسرعة المطلوبة لمتطلبات الوقائع السياسية السريعة والمتلاحقة، على أن تجمع بين السلطتين مساحة أخرى من العمل المشترك⁽³⁾، وبالتالي فإنه لتحديد مضمون العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية تقتضي البحث في كل من الدساتير (1996-2016) والقوانين العضوية (99-02) المتعلق بتنظيم الم.ش.و ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ضمن هذا السياق سنتطرق في هذا المبحث لدراسة ثلاث مطالب: يتضمن المطلب الأول مضمون العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في مجال عملية التشريع ويتناول الثاني مضمون العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في حالة الخلاف بين الغرفتين، في حين يتناول الثالث

¹ - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص. 86.

² - ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص. 174.

³ - عشور طارق، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009)، ص. 174.

مضمون العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في مجال عملية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

المطلب الأول:

العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في مجال وظيفة التشريع (التداخل الوظيفي)

تتجسد العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية وفي نطاق وظيفة التشريع في كافة مراحل وإجراءات سن النص التشريعي، والمتمثلة فيما يلي:

1- مرحلة المبادرة بالتشريع:

من المقرر دستوريا وقانونا أن المبادرة بالتشريع قد تكون من طرف الحكومة عن طريق تقديم مشاريع القوانين إلى البرلمان بغرفتيه، وطبقا للتسلسل الإجرائي المقرّر في الدستور والقانون العضوي رقم 99-02، حيث يودع الوزير الأول مشاريع القوانين بعد دراستها على مستوى كل من مجلس الدولة ومجلس الوزراء لدى مكتب الم.ش.و لتتحرك بقية المراحل والإجراءات المقررة في التعامل مع هذه المشاريع⁽¹⁾، وذلك طبقا لأحكام المادة (119) من دستور 1996 والمادة (136) من دستوري 2016^(*) التي منحت لمجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع، وهذا ما لم يرد في دستور 1996، وقد تكون المبادرة بالتشريع برلمانيا وذلك عندما يقدم عشرون (20) نائبا من الم.ش.و اقتراح بقانون ويودعه لدى مكتب الم.ش.و الذي يقوم بدوره بتبليغ كل من الحكومة ومجلس الأمة بذلك طبقا للإجراءات الدستورية والقانونية والتنظيمية المقررة والسارية المفعول⁽²⁾.

وبالتالي تتجلى مظاهر العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في هذه المرحلة في سلطة الحكومة في المشاركة في العملية التشريعية من خلال مبادرتها بمشاريع القوانين وفي إيداعها لدى مكتب الم.ش.و وكذلك في مجال تبليغها باقتراح القوانين لتساهم في المراحل والإجراءات التشريعية اللاحقة في طلبات التعديل، كما تتجلى هذه العلاقة في إمكانية أن تسحب الحكومة مشروع القانون من الم.ش.و وذلك قبل التصويت على تطبيقها لأحكام المادة (22) من القانون العضوي السابق الذكر.

¹ - وسيلة وزاني، "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد (2008)"، مجلة الفكر البرلماني، ع. 21 (نوفمبر 2008)، ص. 33.

^{*} - انظر المادة 136 من دستور 2016.

² - وسيلة وزاني، مرجع سابق، ص. 34.

2_ مرحلة دراسة ومناقشة مشروع أو اقتراح القانون والتصويت عليه على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

إذا كان من المنصوص عليه في الدستور وفي القانون العضوي الناظم للبرلمان وعلاقته الوظيفية مع الحكومة والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان أنّ دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين تتم على مستوى اللجان الدائمة المختصة وفي الجلسات العامة قبل إجراء التصويت عليه، فإن مضمون ومظاهر العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في هذه المرحلة تتجلى في حضور ممثل الحكومة لكافة مراحل ودراسة النص والتصويت عليه بعدما تطلع الحكومة بتقديم مشاريع القوانين أمام اللجنة المختصة وفي الجلسات العامة، كما يمكن لممثل الحكومة أن يقدم التوضيحات والتحفظات حول مشروع النص وذلك في (إطار أحكام المواد من 27 إلى 23 من القانون العضوي السابق الذكر).

3- مرحلة دراسة ومناقشة النص القانوني على مستوى مجلس الأمة والمصادقة عليه:

تطبيقاً لأحكام المادة (120 من دستور 1996) و المادة (1/138) من الدستور*، فإن مجلس الأمة يدرس ويناقش النص الذي صادق عليه الم.ش.و وذلك فيما يخص القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي⁽¹⁾، وفي نهاية الأمر يُتخذ الموقف منه إما بالمصادقة أو الاعتراض على حكم من أحكامه.

وبالتالي فإن مظاهر العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في هذه المرحلة تتجسد في تقديم النص من طرف الحكومة أمام كل من اللجنة الدائمة المختصة بمجلس الأمة وأمام أعضاء مجلس الأمة في جلساته العامة، وكذا فيما تقدمه الحكومة أو ممثلها (الوزير الأول) من معلومات وبيانات وطلبات وتحفظات، بالإضافة إلى متابعتها لمجريات أشغال عملية دراسة ومناقشة النص التشريعي من طرف مجلس الأمة وفي كافة مراحل دراسته ومناقشته والمصادقة عليه.

* - تنص المادة 1/138 من دستور 2016 على أنه: 'يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف الم.ش.و ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه'.

¹ - أنظر المادة 1/137 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

² - وسيلة وزاني، مرجع سابق، ص. 35.

4-مرحلة التبليغ وإصدار النص التشريعي:

وتبدو مظاهر العلاقة في هذه المرحلة من خلال اضطلاع كل من رئيس الم.ش.و، و رئيس مجلس الأمة بتبليغ النصوص المصوت والمصادق عليها من طرف غرفتي البرلمان وذلك خلال عشرة (10) أيام وفقا لما تنتم أحكام المادة 42 من القانون العضوي السابق الذكر.

كما تتمثل هذه العلاقة الوظيفية في سلطة رئيس الجمهورية في إصدار النصوص التشريعية المصادق عليها خلال (30) يوما إذا لم يحظر بشأنها المجلس الدستوري أو بطلب قراءة ثانية (مداولة ثانية) وذلك تطبيقا لأحكام المادتين (126- 127 من دستور 1996) التي تقابلها المواد (144- 145) من دستور 2016.

فهذه هي أهم مظاهر العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في مراحل وإجراءات سن النص التشريعي وذلك في حالة عدم اعتراض مجلس الأمة على حكم من أحكام ونشوب الخلاف بين الغرفتين حول ذلك.

المطلب الثاني:**العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في حالة الخلاف بين الغرفتين**

قد ينشب خلاف بين غرفتين البرلمان حول حكم من أحكام النص التشريعي المصوت عليه من طرف الم.ش.و وذلك من طرف ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة ويبلغ مضمون هذا الخلاف إلى كل من الوزير الأول ورئيس الم.ش.و فوراً وبدون تأخير، ولحسم هذا الخلاف يطلب الوزير الأول انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في أحكام المادة (120) من دستور 1996 التي حددت مدة الانعقاد بعشر أيام (10) ابتداءً من تاريخ تبليغ الوزير الأول، على غرار المادة (138) من التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي حددها بخمسة عشر (15) يوما، حيث يتم فيها دراسة أحكام الخلاف ومحاولة الوصول إلى حلّ متفق عليه من طرفها، ويبلغ قرار اللجنة إلى الوزير الأول الذي يقوم بدوره بإيداع هذا القرار لدى الم.ش.و ليجري عليه التصويت ثم يصوّت عليه مجلس الأمة (وفقا للإجراءات المقررة في أحكام المواد من (87) إلى (97) من القانون العضوي السابق الذكر ولا يجوز تعديل مضمون الاتفاق إلاّ بموافقة الحكومة⁽¹⁾).

وبالتالي فإن مضمون العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في هذه الحالة تتجلى في:

¹ - بوزيد لزهارى، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، ع.01 (ديسمبر 2002)، ص. 124.

- أولاً: في طلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة.
- ثانياً: في حضور ممثل الحكومة لجلسات أشغال هذه اللجنة.
- ثالثاً: في عدم إمكانية تعديل مضمون الاتفاق إلا بموافقة الحكومة.

المطلب الثالث:

مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في مجال عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

تتجلى مظاهر ومضمون العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية من خلال الحكومة، وتتركز في عملية الرقابة البرلمانية بأهدافها وأبعادها وإجراءاتها وآلياتها الدستورية البرلمانية المختلفة. ولتحديد وبيان هذه الظاهرة في مجال عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة كما أسسها الدستور، سيتم ذلك من خلال رصد وتحديد آليات الرقابة البرلمانية المنصوص عليها دستوريا وقانوناً، وسيكون ذلك في إطار ما يلي:

1- مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية من خلال ممارسة البرلمان لآليات رقابة المعلومات:

تتمثل آليات جمع المعلومات والحقائق البرلمانية في تقديم الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بعد تعيينه مباشرة، وذلك لمناقشته من طرف نواب الم.ش.و. واتخاذ الموقف وترتيب النتائج السياسية والدستورية المنصوص عليها في الدستور ولاسيما التعديلات الدستورية الأخيرة (مارس 2016).

كما يقدم هذا المخطط أمام أعضاء مجلس الأمة، وتضبط إجراءات ذلك أحكام المواد (46-48) من القانون العضوي رقم 99-02 السابق الذكر، وتتركز هذه العلاقات الوظيفية في عملية دراسة ومناقشة هذا المخطط من تساؤلات وملاحظات وانشغالات وردود الوزير الأول، وكذلك من خلال إجراء إصدار لائحة الموافقة والرفض وما يترتب عليها من آثار سياسية ودستورية ولاسيما إذا ما صدرت هذه اللائحة من طرف الم.ش.و.

كما تظهر أيضاً هذه العلاقات أيضاً من خلال ممارسة البرلمان لآليات تقديم الحكومة لقانون المالية السنوي طبقاً لأحكام المادة 120 من دستور 1996 (138 من دستور 2016)، والأسئلة الشفوية والكتابية المنصوص عليهما في المادة 134 من دستور 1996 (152 من دستور 2016)، وآلية

استجواب الحكومة المنصوص عليها في المادة 133 من دستور 1996 (المادة 151 من دستور 2016)، وكذا آلية تشكيل لجان التحقيق البرلمانية المنصوص عليها في أحكام المادة (161) من دستور 1996 (180 من دستور 2016) بالإضافة إلى آلية تقديم الحكومة لعرض أمام غرفتي البرلمان عن استعمال الاعتمادات المالية المقررة لكل سنة مالية⁽¹⁾، وهو ما تستجبه أحكام المادة (160) من دستور 1996 (179 من دستور 2016).

2- مظاهر العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في نطاق ممارسة البرلمان لآليات رقابة تحريك وانعقاد مسؤولية الحكومة:

ويتضح ذلك من خلال ممارسة البرلمان الآليات رقابته على أعمال الحكومة والتي قد تترتب عنها انعقاد مسؤولية الحكومة الدستورية والسياسية أو مسؤوليتها السياسية والأدبية والمعنوية. فهكذا إذا أصدر نواب الم.ش.و لائحة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة الذي يقدمه الوزير الأول وبعد إعادة مراجعته وتكييفه على ضوء المناقشة العامة له، فإنه مطلوب منه دستوريا تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية فوراً.

أما إذا صدرت اللائحة بالموافقة من غرفتي البرلمان ولاسيما من طرف مجلس الأمة فإن ذلك سيعزز موقف الحكومة ويحفزها على حسن تنفيذ هذا المخطط لإنجاز وتحقيق أهداف برنامج رئيس الجمهورية بكل فعالية و رشادة.

كما تتجسد هذه العلاقات أيضا في هذا المجال في حالة تصويت نواب لم.ش.و بالأغلبية الدستورية والقانونية المطلوبة على ملتمس الرقابة المنصوص عليه في أحكام المادة (84) من دستور 1996 (98 من دستور 2016)، أو إصدار لائحة من طرف أعضاء الم.ش.و بعدم الموافقة على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول⁽²⁾.

من خلال دراستنا لمظاهر العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية يتبين لنا بكل وضوح بأن هناك علاقة تأثير وتأثر بينهما، وهذا ما سنوضحه بإيجاز من خلال التطرق لوسائل تأثير كل منهما على الأخرى:

¹- المرجع نفسه، ص ص. 125 - 126.

²- عمار عوايدي، "مكانة آلية الأسئلة الشفوية والكتابة في عملية الرقابة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، ع. 13 (جوان 2006)، ص. 73.

أ- تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان: طبقاً لمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، تؤثر هذه الأخيرة على البرلمان بغرفتيه (الم.ش.و ومجلس الأمة) من خلال الوسائل التالية:

- 1- من ناحية تشكيل البرلمان، يتولى الجهاز التنفيذي الإشراف على العملية الانتخابية (إعداد قوائم الناخبين، قبول أوراق المرشحين، تسيير الحملة الانتخابية، التحكم في وسائل الإعلام، الإعلان عن نتائج الانتخابات توزيع المقاعد على القوائم الفائزة).
- 2- تشارك السلطة التنفيذية برئيسها السامي (رئيس الجمهورية) والتنفيذي (الوزير الأول) في مسار التشريع بسنّ وإعداد القوانين.

* بالنسبة لرئيس الجمهورية:

- يشرع عن طريق الأوامر في حالة شغور الم.ش.و، وفي الحالات الاستثنائية.
- يصادق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالسلم، بالتحالف و بحدود الدولة.
- لرئيس الجمهورية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد بغرفتيه، في دورات غير عادية أو استثنائية.
- المبادرة بتعديل الدستور وإصداره بعد الموافقة عليه طبقاً لأحكام المواد (174 - 178) من دستور 1996 والمواد (208 - 212) من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا المادة (61) من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- له حق إحالة القوانين والمعاهدات على المجلس الدستوري وإخطاره بها (المواد 165 - 169 من دستور 1996).
- له حق إصدار مشاريع أو قوانين المالية بأوامر كما أعدتها و سنتها الحكومة، عندما لا يصادق عليها البرلمان خلال أجل أقصاه خمسة و سبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعها لدى البرلمان⁽¹⁾.
- حق توقيع القوانين وإصدارها بعد مصادقة غرفتي البرلمان عليها، بحيث لا تكون نافذة أو سارية المفعول إلا إذا أمضاها وأصدرها في الجريدة الرسمية طبقاً لأحكام المادة 126 من دستور 1996 والمادة 144 من دستور 2016.

* بالنسبة للحكومة (الوزير الأول):

تساهم الحكومة في عملية سنّ القوانين عن طريق:

¹ - ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص. 175.

- حق المبادرة بالقوانين على غرار الحق المكرّس لأعضاء الم.ش.و، ومجلس الأمة (طبقاً للمادة 136 من دستور 2016).
- حق طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء (نواب الم.ش.و، مجلس الأمة) عند حدوث خلال ما بين الغرفتين حول مشروع أو اقتراح قانون ما.
- حق طلب عقد جلسات برلمانية مغلقة أو مناقشة بعض المواضيع ذات الطابع الخاص.
- حق الإسهام في وضع جدول أعمال البرلمان حسب تراتيب الاستعجال أو الأولوية التي تراها وتحددها الحكومة.
- حق طلب التصويت بالثقة من الم.ش.و بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للدولة (المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس).
- الاعتراض على صدور القوانين.
- حلّ البرلمان وتحكيم هيئة الناخبين بإجراء انتخابات تشريعية مسبقة (المادة 129 من دستور 1996، والمادة 147 من دستور 2016).

ب- تأثير البرلمان على السلطة التنفيذية:

تتمثل الوظيفة الأصلية للبرلمان في التشريع وسنّ القوانين، هذه المهمة لم تعد احتكاراً منوطاً بالبرلمان وحده دون سواه، وبـل أصبحت مهمة تساهم فيها حتى بعض المؤسسات الأخرى كالمجلس الدستوري ومجلس الأمة إلى جانب السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

وبالتالي فإن المجالات القانونية التي يمكن أن يشرع فيها البرلمان مقيدة مضبوطة ومحددة بنص صريح من خلال المادتين (122) و(123) من دستور 1996، والمادتين (140) و(141) من دستور 2016.

- مناقشة برنامج الحكومة من قبل البرلمان، بعد اختتام المناقشة يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على برنامج الحكومة بالموافقة أو بالرفض، وفي حالة عدم موافقة المجلس على البرنامج المعروض يقدم رئيس الحكومة (الوزير الأول) استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، الذي يعين بدوره رئيس حكومة ثاني يقدم برنامجه للمناقشة أمام الم.ش.و وفي حالة رفض وعدم الموافقة في البرنامج ثانية ينحلّ الم.ش.و وجوباً.

¹- موسى بودهان، "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، ع.26، ص. 36.

- تقدم الحكومة سنويا إلى الم.ش.و بيانا عن السياسة العامة وقد يترتب عن مناقشة عمل الحكومة إيداع ملتمس الرقابة.

- حق السؤال والاستجواب وإجراء التحقيق كلها وسائل تهدف إلى المراقبة⁽¹⁾.

من خلال استعراضنا لمظاهر العلاقة القائمة بين السلطة التنفيذية والبرلمان والآليات التي تؤثر بها كل سلطة على الأخرى، نلاحظ أنّ هناك بعض التغيرات خاصة ما تعلق بجانب تأثير البرلمان على السلطة التنفيذية، وذلك نتيجة لتوسيع صلاحيات رئيس الجمهورية والحكومة بحيث امتدت إلى مجال عمل البرلمان وذلك عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين، والأوامر الرئاسية ، فالعلاقة بينهما إذن اتسمت بعدم التوازن.

من خلال دراستنا لواقع السلطتين التنفيذية و التشريعية في الجزائر نستنتج أن الدستور الجزائري قد خوّل صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية كل على حدى حيث منح لكل منهما سلطة التشريع ، كما خوّل لهما علاقة التعاون فيما بينهما كلّ حسب اختصاصها ،إلا أنه رغم الصلاحيات المشتركة بين هاتين السلطتين ، إلا أننا استنتجنا أن الواقع العملي قد أثبت أن هناك ترجيح لكفة السلطة التنفيذية وهيمنتها على السلطة التشريعية و بالتالي ضعف الدور التشريعي و الرّقابي لهذه الأخيرة على أعمال الحكومة و هذا سنتطرق إليه في الفصل الموالي .

¹- ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص ص. 176 - 177.

الفصل الثالث

تقييم العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية

في الجزائر (هيمنة)

لقد منح المشرع الجزائري لكل من السلطتين التشريعية و التنفيذية صلاحيات و سلطات خاصة في المجال التشريعي و الرقابي. إلا أن الواقع يبين لنا الاختلال و عدم التوازن بينهما و هذا من خلال الصلاحيات الواسعة الممنوحة للسلطة التنفيذية خاصة لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي من ناحية و للحكومة من ناحية أخرى و أيضا من جانب ضعف الأدوات الرقابية للبرلمان. خاصة منذ فترة حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة من 1999 إلى 2016. و لتقييم علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في الجزائر سوف نتناول في هذا الفصل مبحثين و هما:

المبحث الأول : ضعف العمل التشريعي للبرلمان.

المبحث الثاني : ضعف العمل الرقابي للبرلمان.

المبحث الأول :

ضعف العمل التشريعي للبرلمان

يعتبر البرلمان سلطة التشريع الأصلية و صاحب السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه ⁽¹⁾، فهو المعبر الفعلي عن الإرادة الشعبية، خاصة الغرفة الأولى (الم.ش.و) لانتخاب أعضائها مباشرة من طرف الشعب ⁽²⁾ و بصفته هذه كان من المفترض أن يتولى الاختصاص التشريعي دون أن يشاركه في ذلك أحد، غير أن منح المشرع الجزائري صلاحية التشريع لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر من جهة و للحكومة عن طريق تقديم مشاريع القوانين من جهة أخرى، فسح المجال للتدخل المباشر للسلطة التنفيذية ما أدى إلى ظهور انعكاسات سلبية على البرلمان بتهميش و تقليص و تضاول دوره التشريعي، و هو ما يعتبر تعديا على اختصاصاته و مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات .

وسنتطرق في هذا المبحث إلى مطلبين متمثلان فيما يلي :

المطلب الأول : الاختصاص التشريعي للرئيس كعامل لإضعاف التشريع البرلماني

المطلب الثاني : الاختصاص التشريعي للحكومة كعامل لإضعاف التشريع البرلماني

¹ - محمد هامي ، مرجع سابق ، ص . 193 .

² - عزيزة ضميري ، مرجع سابق ، ص . 143 .

المطلب الأول :

الاختصاص التشريعي للرئيس كعامل لإضعاف التشريع البرلماني.

يعتبر رئيس الجمهورية المؤسسة المركزية داخل النظام السياسي الجزائري، أسندت له العديد من الصلاحيات و الاختصاصات بشكل سمح له بالهيمنة على باقي السلطات. و من أهم و أبرز هذه الصلاحيات نجد صلاحية التشريع الممنوحة له بموجب أحكام الدستور، و التي سمحت له بمشاركة البرلمان في وظيفته التشريعية إلى جانب مشاركة الحكومة. و يتولى الرئيس ممارسة الوظيفة التشريعية بطريقتين إحداها مباشرة من خلال إصدار الأوامر الرئاسية التشريعية، و الثانية غير مباشرة عن طريق الاعتراض و الذي يأخذ ثلاثة صور رئيسية و هي: حق الإصدار، طلب إجراء مداولة ثانية، إخطار المجلس الدستوري . و من خلال حديثنا عن سلطة التشريع الممنوحة للرئيس سوف نتطرق إلى، آثار هذه السلطة على العمل التشريعي للبرلمان، و حجم هذا التأثير و دوره في إعاقه السلطة التشريعية عن أداء مهمتها الرئيسية.

1/ ممارسة الرئيس للتشريع عن طريق الأوامر.

خول كل من دستور 1996 و 2016 للسلطتين التنفيذية و التشريعية حق ممارسة الوظيفة التشريعية في إطار اعتماد مبدأ التعاون والتوازن بينهما ، بحيث تعد آلية التشريع عن طريق الأوامر بمثابة تشريع أصيل تصدره السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم ،أهم و أخطر آلية بيد رئيس الجمهورية لأنها تركز هيمنته و تفوقه على البرلمان و حتى على الحكومة⁽¹⁾. بحيث عمل هذا الدستور على إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر قائم و موجود في صلب و أحكام نصوص المادة (124) من دستور 1996 و المادة (142) من دستور 2016 ، والتي تنص على أن :

« لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها تعد لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان »⁽²⁾.

فهذه المادة منحت رئيس الجمهورية اختصاصا عاما و شاملا و منعت على البرلمان التدخل أو التأثير أثناء استعماله لهذا الحق .كما لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تخلف

¹ - عزيزة ضميري ، مرجع سابق، ص . 144 .

² - المادة 124 من دستور 1996.(نفس مضمون المادة 142 من دستور 2016) .

البرلمان عن المصادقة على مشروع القانون المودع لديه من قبل الحكومة خلال آجال حددتها الفقرة الثانية، السابعة، الثامنة من المادة 120 من دستور 1996⁽¹⁾.

و يتبين ذلك من خلال عدد الأوامر التشريعية الصادرة من طرف رئيس الجمهورية خاصة في الفترة التشريعية الخامسة و التي تعادل 33 أمرا رئاسيا ، بينما وجود اقتراح واحد من طرف النواب . و أيضا في الفترات التشريعية (الرابعة، الخامسة، السادسة و السابعة) ، يتضح لنا أنه من أصل 238 نصا عرض على الم.ش.و هناك 158 مشروع قانون ، 44 أوامر رئاسية، و 05 اقتراح قانون ، مع وجود 34 قانون مؤجل. ما يلاحظ انعدام لاقتراحات النواب في الفترتين التشريعية السادسة و السابعة رغم وجود اقتراح واحد في العهدة الخامسة، ما يبين هشاشة العمل التشريعي للغرفة الأولى .

و يمكن إدراج الضعف الذي عان منه الم.ش.و خلال عهده الرابعة امتد ليشمل مجال التعديل، هذا الأخير الذي يعتبر في الحالة الجزائرية آلية من آليات المبادرة بالتشريع التي لا تقل أهمية عن الاقتراحات بسبب ما يترتب عنه من تغيرات على مستوى النص القانوني. رغم لجوء المشرع الجزائري إلى تقييد سلطة التعديل داخل المجلس نظرا لما له من تأثير على مشاريع و سياسات الحكومة، إلا أن ذلك لا يعد حجة لتبرير ما يعانيه المجلس من ضعف في هذا المجال.

ففي ظل الفترة التشريعية الخامسة يلاحظ أن النواب قد حطموا الأرقام القياسية بتخليهم الكلي عن وظيفتهم التشريعية و السماح للسلطة التنفيذية بتجاوزهم . فمن مجموع 93 نصا قانونيا قدم النواب و ناقشوا اقتراحا واحد مقابل 92 نصا يتراوح مجموع هذه النصوص بين مشاريع القوانين التي اقترحتها الحكومة و المقدرة ب 59 مشروعا ، و الأوامر التشريعية و المقدرة ب 33 أمرا ، و لو استخدمنا لغة الأرقام لوجدنا أنه خلال 1825 يوما و التي تعادل 40 شهرا لم يبادر النواب سوى باقتراح قانوني واحد في ظل تميز الدورة الأخيرة برفع جلساتها قبل نفاذ الوقت المخصص لها لعدم بلوغ النصاب القانوني بسبب تغيب الكثير من النواب. و هذا ما يبين هيمنته الفعلية على التشريع بالأوامر.

إن تخلي المشرع الدستوري عن تشريع التفويض المخول لرئيس الجمهورية لم يكن بهدف تقليص تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بالحد من هيمنة رئيس الجمهورية، بل كان بهدف تبني أسلوب آخر يفتح مجال التشريع بشكل واسع أمام الرئيس .

إذ تتعدد أسباب و مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر، إلا أنه يمكننا

حصرها في التالي:

¹ - أنظر مضمون المادة 120 من دستور 1996 .

-تغير مفهوم السيادة و إمكانية تجزئتها و تعدد ممارسيها من شعب(الاستفتاء)،و برلمان(تشريع)،و رئيس الجمهورية (أوامر).

-اتساع نشاطات الدولة ، جعل حصر العمل التشريعي في البرلمان و العمل التنفيذي في السلطة التنفيذية أمرا متعذرا إن لم نقل مستحيلا.

-اهتزاز أسس نظرية الفصل بين السلطات و اختلالها لصالح السلطة التنفيذية عزز من مكانة رئيس الجمهورية و خوله ممارسة كل السلطات.

-تعقد المشاكل التي تواجهها الدولة، أدى إلى عجز البرلمان عن مواجهتها.كما أدى ذلك إلى جعل السلطة التنفيذية أقرب مؤسسات و سلطات الدولة إلى الواقع المعاش و أكثرها احتكاكا و تفاعلا معه.

-طول وكثرة الإجراءات البرلمانية الواجب إتباعها لإصدار القانون إلى جانب عدم انعقاد البرلمان بشكل دائم و مستمر تمثل عراقيل جوهرية تحول دون مواجهة المشاكل التي تتطلب اتخاذ إجراءات فورية، لكل ذلك تم منح الرئيس سلطة التشريع عن طريق الأوامر لأنه الأقدر على مواجهة مثل هذه المشاكل.

-تقييد المجال التشريعي للبرلمان بموجب المادة 121 من الدستور و التي تمنع النواب من المبادرة باقتراحات القوانين التي تكون لها انعكاسات مالية على ميزانية الدولة.

-انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب يخوله مركز أسمى يعلو على كل المؤسسات⁽¹⁾.

إلا أن هذه الأسباب لا تلغي الإطلاق في العمل التشريعي الرئاسي، و إنما هناك قيود يجب على الرئيس مراعاتها عند التشريع بأوامر.

***- القيود المفروضة على الرئيس عند ممارسته للتشريع عن طريق الأوامر:**

إن مباشرة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي عن طريق الأوامر مقيد على أساس المادة 120 و 124 من دستور 1996 و المادة 142 من دستور 2016، كما أنه متوقف على توفر جملة من الشروط و التي يمكن حصرها فيما يلي :

¹- نور الدين رداة ، مرجع سابق، ص ص . 10-24 .

أ- فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان:

يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين خلال السنة و تقدر مدة كل دورة بأربعة أشهر على الأقل حسب نص(المادة 118 من دستور 1996)و قد حددت الفقرة 4 من المادة (05) من القانون العضوي و خمسة أشهر على الأكثر في حالة تمديد⁽¹⁾، و عليه فإن الرئيس يمتلك مجالا زمنيا للتشريع يتراوح بين أربعة أشهر في الحالة الأولى وشهرين في الحالة الثانية .في كلتا الحالتين فإن هذا المجال يعتبر واسعا نظرا لسرعة اتخاذ الأوامر و التي لا تتطلب إجراءات كثيرة عكس ما هو عليه الحال بالنسبة للتشريع و إجراءاته داخل الهيئة البرلمانية.

ب- فترة شغور المجلس الشعبي الوطني:

إن فترة غياب المجلس الشعبي الوطني تسمح للرئيس بممارسة اختصاصه التشريعي بكل حرية إلى غاية تكوين مجلس جديد، وهنا يظهر استحوذه على المجال التشريعي .

ج- الفترة الاستثنائية:

بفعل الأخطار التي من شأنها أن تهدد البلاد و استقرارها، يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية التي تخوله اتخاذ الإجراءات الضرورية و اللازمة لمواجهة الوضع و المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية يشكل ضمانة هامة للسلطة التشريعية⁽²⁾، من ضمن هذه الإجراءات التشريع عن طريق الأوامر حتى و إن كانت السلطة التشريعية قائمة و من دون أن تخضع الأوامر للرقابة البرلمانية.

د- الفترة الزمنية المخصصة للتصويت على قانون المالية:

بإمكان رئيس الجمهورية أن يشرع في المجال المالي و هذا السبب راجع إلى عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوم ، ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مكتب الم.ش.و باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة⁽³⁾، و هذا كله وفقا لنص المادة 4/120 من دستور 1996 (تقابلها المادة 138 من دستور 2016).في هذه الحالة لا تخضع الأوامر التشريعية الرئاسية لأي نوع من الرقابة البرلمانية.

¹ - المادة 05 من القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم الم.ش.و و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما .

² - محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص . 115 .

³ - أحمد بركات ، مرجع سابق ، ص 10.

هـ- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

باعتبار مجلس الوزراء الفضاء الذي تطرح فيه المسائل و القضايا المهمة لمناقشتها و دراستها و اتخاذ قرارات بشأنها و حسب المادة 05/124 من الدستور فإن الرئيس ملزم باتخاذ الأوامر التشريعية داخل مجلس الوزراء⁽¹⁾. غير أن ترأس الرئيس لهذا المجلس يمنحه سلطة أساسية و حيوية لكونه مكانا لاتخاذ القرارات الأكثر أهمية في حياة الأمة من ضمنها برنامج الحكومة ، ويسمح له بالهيمنة عليه ، وبالتالي فالإلزامية تفقد معناها لأنها في هذا الإطار تتحول إلى مجرد شرط أو إجراء دستوري لابد من إتباعه إكساب الأوامر الصبغة الشرعية.

و- عرض الأوامر على البرلمان:

سواء تعلق الأمر بالأوامر التشريعية المتخذة مابين دورتي البرلمان أو في حالة شغوره- دون الحالة الاستثنائية -، فإن الرئيس ملزم بعرضها على البرلمان⁽²⁾. و بالرجوع للنصوص القانونية فالبرلمان يمكنه إما الموافقة أو الرفض، و تنص المادة 38 من القانون العضوي 99/ 02 على عرض نص الأمر بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة ولا تعديل، وتعد لاجية الأوامر التي لا تحوز موافقة البرلمان عليها، أي وكأنها لم توجد أصلا، وإن كان مستبعد وقوف البرلمان الحالي أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية صلبة جدا أهمها حق الحل وحق اللجوء للاستفتاء⁽³⁾. و لكن في الفترة التشريعية السابعة و خاصة في ربيع 2015 تم إيداع مشروع قانون لم يتم تسجيله في جدول الأعمال لدى البرلمان و المتعلق بقانون يعدل و يتمم الأمر رقم 59/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 و المتضمن القانون التجاري .

بعد التعرض لمجمل الشروط الواجب توفرها حتى يتمكن الرئيس من مباشرة اختصاصه التشريعي عن طريق الأوامر و التي من المفترض أن تشكل قيودا على ممارسته لهذا الاختصاص، يتضح لنا أنها مجرد إجراءات دستورية لابد من إتباعها .أي أنها مجرد وسيلة لقطع أي محاولة للطعن في عدم دستورية الأوامر و إخطار المجلس الدستوري بذلك، خاصة و أن كل الأوامر المتخذة تتم المصادقة عليها كلها. فلم يسبق للبرلمان و أن رفض أمرا رئاسيا واحدا، و عليه فلا مجال لدينا للشك في تفوق العمل التشريعي للرئيس على العمل التشريعي للبرلمان المفترض أن يكون المعني الأول بالتشريع.

¹ - عزيزة ضميري ، مرجع سابق ، ص . 145 .

² - المرجع نفسه ، ص . 146 .

³ - منيرة بلورغي ، مرجع سابق ، ص . 206 .

***- الانعكاسات السلبية للأوامر التشريعية على العمل البرلماني.**

أصبح رئيس الجمهورية مؤيدا للبرلمان عن طريق الأوامر التشريعية إلى جانب الحكومة عن طريق مشاريع القوانين مما جعل من السلطة التنفيذية مشرعا مستقلا بدلا من أن تكون عضوا مساهما، خاصة عن طريق الأوامر التي غالبا ما تكون لها العديد من الانعكاسات السلبية على البرلمان و قدرته على ممارسة مهامه التشريعية و الرقابية على حد سواء.

أ/الانعكاسات السلبية للأوامر التشريعية على الدور التشريعي للبرلمان:

إن إصدار رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية يؤدي إلى التقليل من دور البرلمان التشريعي كون الأوامر لها القدرة على إلغاء القوانين القائمة بمجرد إصدارها، كما أن الرئيس غالبا ما يتدخل في المجالات المحددة و المخصصة للسلطة التشريعية. و ذلك لأن المشرع الدستوري لم يحدد المجالات التي يشرع فيها الرئيس عن طريق الأوامر، فنص المادة(124) جاء عاما و شاملا مما أدى إلى غياب كلي لأي حاجز فعلي من شأنه أن يمنع الرئيس من التشريع بهذه الطريقة، و بفعل ذلك امتدت سلطة الرئيس في التشريع عن طريق الأوامر إلى مجال القوانين العضوية.

فالرئيس قد اتخذ ما بين دورتي البرلمان في الفترة الممتدة من 1997 إلى غاية 2006 ما يعادل 32 أمرا تشريعيًا تمت المصادقة عليها من قبل غرفتي البرلمان خلال عشر دورات - من دورة الربيع 2000 إلى دورة الربيع 2006 و الجدير بالملاحظة هو أن البرلمان قد صادق على 11 أمرا تشريعيًا خلال دورة واحدة وهي دورة الخريف 2003 ، بل أكثر من ذلك فبالعودة إلى أشغال البرلمان نجد أنه قد صادق على ستة أوامر في جلسة واحدة بتاريخ 2003/10/14 ، بالرغم من عدم وجود نصوص استعجالية و التي لا يمكن انتظار تقديمها كمشاريع للقوانين خلال الدورتين العاديتين لكل غرفة.إن هذا الوضع لا يمكن أن يفسر بوجود انسجام بين الغرفتين و رئيس الجمهورية نظرا للصراع المعلن بين أنصار الرئيس و أنصار رئيس الحكومة المقال من الحزب المالك لأغلبية الأصوات في المجلس الشعبي الوطني ،كما لا يمكن إرجاع سبب ذلك إلى تخوف البرلمان من سلطة الحل التي يمتلكها رئيس الجمهورية لكون الغرفة الثانية غير قابلة للحل⁽¹⁾. و بالتالي يمكنها الاعتراض على الأوامر التشريعية دون التخوف من لجوء الرئيس إلى حلها ، لنصل في الأخير إلى تفسير وحيد ومزدوج يتمثل في كون مجلس الأمة آلية بيد رئيس الجمهورية يتحكم فيه من خلال الثلث المعين، و التشريع بالأوامر عوض أن يكون اختصاصا استثنائيا لمواجهة أوضاع شاذة لا تتحمل التأخير أصبح اختصاصا أصيلا يمارس على الدوام و دون

¹- نور الدين رداة ، مرجع سابق ، ص . 138.

وجود ضرورة تستدعي ذلك. إن كان الأمر على هذا النحو في الحالات العادية فإنه أكثر سوءا في الحالات غير العادية.

ب/الانعكاسات السلبية للأوامر التشريعية على الدور الرقابي للبرلمان.

يبرز الدور الرقابي للبرلمان على الأوامر التشريعية أثناء عرضها عليه في أول دورة يعقدها بهدف الموافقة عليها حسب المادة (124) من الدستور 1996، وما يمكن قوله عن الدور الرقابي للبرلمان في هذا المجال أنه هامشي لغياب أثر فعلي له و ذلك لعدة أسباب.

يعود السبب الأول إلى كون عرض الأوامر مجرد إجراء لاكتسابها الصبغة الشرعية في ظل عدم تحديد المشرع الجزائري للجزاء المترتب على الرئيس في حالة امتناعه عن عرضها، أي عدم تحديد المجال الزمني للإلغاء. أما السبب الثاني فهو جوهري يرجع إلى اكتساب الأوامر الصبغة التشريعية بمجرد صدورها، مما يعني أنها ليست بحاجة إلى موافقة البرلمان بعد مناقشتها لتصبح قواعد قانونية، و حتى في حالة إلغائها يصعب تجاوز آثارها القانونية. أما السبب الثالث فيمكن في تضيق مجال الرقابة البرلمانية في جانبها الموضوعي و عدم الاكتفاء بالتضييق القائم في الجانب الإجرائي و هذا ما تؤكدته المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 و المتعلقة بالتصويت من دون مناقشة، حيث يطبق هذا النوع من التصويت على الأوامر الرئاسية المعروضة على البرلمان للموافقة عليها دون أن يكون له الحق في تعديلها أو تغييرها بل يعمل فقط على الموافقة عليها أو رفضها. لا أهمية للرقابة البرلمانية بدون مناقشة كما أن الموافقة البرلمانية تتحول إلى مجرد وسيلة إعلامية لا أكثر⁽¹⁾، و إلى مؤشر آخر على خنق حرية التقرير المفترض منحها للبرلمان وعلى هيمنة رئيس الجمهورية على المجال التشريعي المخصص للبرلمان. و هذا أمر يمكن القول عنه أنه طبيعي نظرا لمكانة الرئيس داخل النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال و عدم تحميله للمسؤولية أمام البرلمان أو أي هيئة أخرى و الاستثناء الوحيد هو حالة الخيانة العظمى.

كل هذه العوامل و الأسباب قلصت من الدور الرقابي و التشريعي للبرلمان و حولته إلى مجرد هيكل لمتابعة الأحداث و الاطلاع على الأوامر و المشاريع المتخذة من طرف الهيئة التنفيذية.

2- ممارسة الرئيس للتشريع عن طريق الاعتراض.

نظرا للمكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية، الأمر الذي خول له العديد من السلطات و الصلاحيات في المجال التنفيذي و التشريعي ، و منها سلطة الاعتراض على النصوص التشريعية المصادق عليها من

¹ - المرجع نفسه ، ص . 136 .

قبل البرلمان بغرفتيه. فحق الاعتراض على القوانين الصادرة عن البرلمان غرضين أساسيين، إحداهما ظاهري يتم التصريح به و الآخر باطني يتم حجه و التستر عليه. فالغرض الظاهري للاعتراض يهدف إلى تقويم النص و تصحيحه شكلا أو مضمونا أو كلاهما معا، أما الباطني أو الكامن فالهدف منه ليس تقويم النص و تصحيحه، بل خدمة المصالح السياسية لرئيس الجمهورية بحصر نشاط البرلمان في المجال التشريعي، و منه تقليص دوره في الحياة السياسية لأن توجهاته و سياساته المعبر عنها في النصوص القانونية لا تتماشى مع توجهات و سياسات الرئيس.

رئيس الجمهورية كثيرا ما يستخدم حق الاعتراض لتحقيق أغراض سياسية خاصة و أنه يمتلك سلطة تقديرية من حيث تقرير ما هو ملائم و ما هو غير ملائم من مواد النص رغم أن ذلك من المفترض أن يكون اختصاصا برلمانيا محضا⁽¹⁾.

بحيث وجد اختلاف حول الطبيعة القانونية للاعتراض فهناك من ينظر إليه على أنه ذو طبيعة تنفيذية لكونه لا يخلق النص، فالإجراءات التي تلي موافقة البرلمان تأتي بعد اكتمال القانون فهي تلزم لنفاذه و ليس لخلقه. وهناك من ينظر إليه على أنه ذو طبيعة تشريعية أي عملا تشريعيا لأن مشروع القانون لن يصبح قانونا ما دام في وسع رئيس الدولة الاعتراض عليه، و نتيجة لذلك فإن قرار البرلمان حتى هذه اللحظة لا يكتسب خصائص القاعدة القانونية لأنه لا يزال عرضة للإلغاء و هذا ما أكدته مونتيسكيو بقوله " أن السلطة التنفيذية تأخذ نصيبها من التشريع عن طريق حقها في المنع " وعليه من يملك آلية المنع يساهم في السلطة التشريعية⁽²⁾. فالاعتراض وسيلة بيد الرئيس للتشريع و لو بشكل غير مباشر و مؤشر آخر على مكانة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية و تفوقها على السلطة التشريعية و احتكارها لأهم صلاحياتها ألا وهي التشريع.

غير أن النظام السياسي الجزائري يؤكد دور الاعتراض في توسيع صلاحيات الرئيس التشريعية ليتحول بذلك من وسيلة دفاعية إلى وسيلة تشريعية و من أشكال الاعتراض المنصوص عليها في المنظومة القانونية الجزائرية و دورها في إضعاف العمل التشريعي للبرلمان ما يلي:

¹ - عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (الجزائر: دار هومة ، ب.ط ، 2002) ، ص . 280 .

² - عزيزة ضميري، مرجع سابق ، ص . 148 .

أ/ حق الإصدار:

يعتبر الإصدار الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية⁽¹⁾، استنادا لأخذ الجزائر بمبدأ الفصل بين السلطات فمن الطبيعي أن يقوم الإصدار كإجراء لرئيس الجمهورية على خلق توازن بين السلطتين . فبعد مصادقة غرفتي البرلمان على النص القانوني يتم إرساله إلى رئيس الجمهورية في غضون (10) أيام ،أين تعمل الأمانة العامة للحكومة على تقديم النص لرئيس الجمهورية لإصداره قبل أن يمر (30) يوما من استلامه أو الاعتراض عليه .و عليه فإن النتيجة المنطقية و النهائية من إرسال النص القانوني للرئيس هي اتخاذه لقرار بشأنه إما بالموافقة عليه أو رفضه .ففي حالة الموافقة يتم إصداره بتوقيع الرئيس عليه و نشره في الجريدة الرسمية وفقا لأحكام الدستور فإن الإصدار حق شخصي للرئيس ينفرد بممارسته دون أن يكون لفرد أو هيئة أخرى سلطة ممارسته⁽²⁾.

فالإصدار ليس عملا تشريعيا لكونه مجرد إجراء ينقل القانون إلى المرحلة التنفيذية، فبموجبه يعلن الرئيس على وجود قانون تمت الموافقة عليه من طرف البرلمان، و عليه فهو إلزام الرئيس بتأدية واجبه اتجاه السلطة التشريعية من خلال إصداره لعملها يندرج ضمن وظيفته التنفيذية.

كما أن الإصدار هو التكملة الضرورية للقانون الذي لا يتم إصداره رغم موافقة البرلمان عليه لا يلزم المحاكم بتطبيقه، ولا الإدارة بتنفيذه، ولا حتى المواطنين باحترامه . و بذلك يصبح الإصدار الإجراء الوحيد الذي يعطي القانون قوته الإلزامية التي تنفرد السلطة التنفيذية بمنحها⁽³⁾ .

فالواقع الجزائري و طبيعة الممارسة السياسية فيه تبين أنه مجرد أداة للاعتراض على العمل التشريعي للبرلمان والتي تخفي بين طياتها آلية أخرى تتجسد في إعاقة عمل السلطة التشريعية والعمل على تقليص فعاليتها بشكل يبقي السلطة التنفيذية متفوقة ومهيمنة عليها.

كما يعتبر آلية لإعاقة عمل البرلمان في المجال التشريعي، لاسيما و أن إرادة الرئيس لا بد منها لإتمام إرادة البرلمان فيما يخص سن القوانين و كيفية سريانها ، فما إن يتم التصويت على القوانين حتى تتحول مقاليد الأمور إلى يد رئيس الدولة بصفته هذه ليقرر مصير القانون المصادق عليه إما بإصداره أو الامتناع عن ذلك ليبقى القانون مجرد حبر على ورق، و بالتالي فإن حق الإصدار الممنوح للرئيس يعد آلية أخرى للاعتراض على النصوص القانونية بطريقة غير مباشرة و هو ما يعرف بالاعتراض الضمني

¹ - عبد الله بوقفة ،أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ،ص.236 .

² - محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص.52-55.

³ - أحمد بركات ، مرجع سابق ، ص . 76 .

كما أن عدم تقييد هذا الحق هو سبب اختلال التوازن بين السلطات، حيث تهيمن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية ، و تحكم الرئيس في القوانين عن طريق الإصدار يفقد البرلمان جانبا كبيرا من أهميته و فاعليته في الجانب التشريعي بفعل تبعيته المطلقة للرئيس في هذا المجال .

ب/حق طلب إجراء مداولة ثانية:

و هو حق شخصي ينفرد به رئيس الجمهورية في ممارسته دون أن يشاركه أحد ، و هذه الخاصية تعتبر كوسيلة لمشاركته في العملية التشريعية لأنها تتم إما بالموافقة على النص القانوني و إصداره أو بالاعتراض عليه.

فالمداولة الثانية تعد اعتراضا توقيفيا بمعنى توقيف خروج القانون للوجود طيلة مدة محددة فقط، و بعدها يتحدد مصير القانون المعترض عليه، حيث تعاد دراسته من قبل السلطة التشريعية و التصويت عليه بناء على النصاب العددي المنصوص عليه في الدستور مما يجبر الرئيس على إصداره، و إذا لم يتحقق النصاب العددي يعد القانون لاغيا مع إمكانية تقديم مشروع أو اقتراح قانون حول موضوعه لدراسته من جديد بعد مرور سنة من تاريخ رفضه⁽¹⁾ . و إن كان اشتراط الدستور لأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني لإقرار النص مرة ثانية دليل و تأكيد على الطبيعة القانونية لهذا الإجراء ، فهو دليل أيضا على توظيفه كقيد فعلي على البرلمان و معارضة حقيقية لعمله لتشريعي لأن المداولة الثانية تلعب دورا مهما في تحديد مصير النصوص القانونية و توجيه مسارها و التحكم فيها ، و المداولة الثانية للقانون يترتب عنها أمران و هما:

- الإبقاء على النص القانوني في صياغته الأولى دون إحداث أي تعديل أو تغيير من ناحية الشكل أو المضمون : في هذه الحالة لا يتم إقرار النص إلا بموافقة 2/3 من أعضاء لمجلس الشعبي الوطني ، و حينها يقدم للرئيس لأجل إصداره للمرة الثانية.

-تعديل و تغيير النص القانوني بشكل يتماشى مع ملاحظات الرئيس ورغباته : في هذه الحالة يكفي توفر الأغلبية البسيطة للموافقة على النص شأنه في ذلك شأن أي نص قانوني يتم عرضه للمرة الأولى أمام المجلس الشعبي الوطني للتصويت عليه .فالمداولة الثانية كآلية للاعتراض تؤثر سلبا على النصوص القانونية التي تجسد حصيلة النشاط البرلماني في الجانب التشريعي، سواء في الحالة الأولى أين يتم الإبقاء على النص القانوني في صياغته الأولى ،أو في الحالة الثانية أين يتم تعديل و تغيير النص

¹ - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية-، مرجع سابق ، ص . 225 .

القانوني . فتعديل النص حسب توجهات الرئيس يعني صدوره بصياغة جديدة من صنع الرئيس ، و ليس من صنع النواب⁽¹⁾.

فالهدف من طلب إجراء مداولة ثانية و مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصه التشريعي شكل من أشكال الاعتراض يرمز إلى إضعاف الاختصاص التشريعي للبرلمان. حتى و إن تمكن النواب من تجاوز هذا القيد الدستوري فإنه سرعان ما يتعرضون لآخر و هو حق الرئيس في إخطار المجلس الدستوري.

ج/ إخطار المجلس الدستوري:

إلى جانب الآليات التي يمتلكها رئيس الجمهورية لإضعاف العمل التشريعي للبرلمان ، فإن الرئيس يمتلك سلطة الاعتراض عن طريق إخطار المجلس الدستوري الذي يتولى الرقابة على دستورية القوانين.و في هذا الإطار فإن المجلس يمتلك القدرة على تفسير و إعادة صياغة القوانين و العمل على تعديلها عوض إلغائها، و بفضل ذلك يتمكن من تغيير مضمون و شكل القوانين كيفما شاء و بالشكل الذي يتماشى و أهدافه.و الأمر لا يتوقف عند هذا الحد لأن المجلس كثيرا ما يُستعمل من طرف الرئيس كآلية لعرقلة عمل السلطة التشريعية ، فحق الإخطار الممنوح لرئيس الجمهورية بهدف حماية الدستور و ضمان سموه غالبا ما يستخدم كآلية للاعتراض على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية⁽²⁾.

و بالرجوع إلى تشكيلة المجلس و طرق عمله يبرز لنا مدى تحكم رئيس الجمهورية فيه، مما يسمح له باستخدامه للضغط على البرلمان و توجيه أعماله و نشاطاته بما يتوافق و مصالحه و أهدافه .و بناء على ذلك يصبح المجلس الدستوري أداة في يد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للاعتراض على عمل السلطة التشريعية، بهدف الإنقاص و التقليل من الصلاحيات التشريعية للبرلمان .

المطلب الثاني :

الاختصاص التشريعي للحكومة كعامل إضعاف للتشريع البرلماني.

يمكن الاستدلال على التفوق الحكومي في هذا المجال استنادا لنص المادة 119 من دستور 1996 أن حق المبادرة بالتشريع مكفول لكل من رئيس الحكومة و البرلمان ، بحيث تهيمن الحكومة على هذا الأخير في المجال التشريعي بفعل التفوق الممنوح لمبادراتها على حساب مبادرات النواب و يظهر هذا التفوق من خلال:

¹ - محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص ص 41-51 .

² - عزيزة ضميري ، مرجع سابق ، ص . 151 .

1- القيود القانونية المفروضة على اقتراحات النواب:

فرض المشرع الجزائري قيودا كثيرة على اقتراحات النواب، و التي يمكن اعتبارها السبب الأول وراء تراجع نسبة الاقتراحات بالنظر لعدد المشاريع . تتجسد هذه القيود في النصاب العددي اللازم توافره لأجل تقديم الاقتراحات، كيفية صياغة المبادرة والتعليل المرفق بها، عدم تجاوز المجال المخصص للقانون، إلى جانب عدم مخالفة نص المادة 121 من دستور 1996، و المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99 إذ تتمثل هذه القيود القانونية فيما يلي :

• النصاب العددي المفروض لأجل تقديم الاقتراحات التشريعية :

و هذا طبقا لأحكام المادة 02/119 من الدستور لابد أن يرفق اقتراح القانون بتوقيع عشرين نائبا، ولا يقف الأمر عند هذا الحد، فقبول تعديلات النواب المراد إدراجها على الاقتراحات التشريعية لابد من تقديمها من قبل عشرة نواب مع التعليل و الإيجاز ، و لا يمكن إيداع التعديلات المقبولة إلا بعد مرور ثلاثة أيام من توزيع تقرير اللجنة المختصة⁽¹⁾. مع اشتراط النصاب العددي لتقديم الاقتراحات القانونية و تحديد المدة الزمنية المخصصة لتقديم التعديلات المتعلقة بها ، يعتبر حجرة عثرة أمام أي مبادرة للتشريع يسعى النائب إلى تقديمها و عرضها بغية المصادقة عليها و تحويلها إلى نص قانوني .و لا يستبعد أن يكون غرض المشرع من فرض مثل هذه القيود عرقلة مبادرة النواب و فتح المجال لتفوق مبادرات الحكومة التي لم يشترط أي نصاب عددي لتقديمها أو تعديلها.

• كيفية صياغة المبادرات التشريعية و التعليلات المرفقة بها :

من خلال المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99 و التي تؤكد على توفر كلا الشرطين سواء تعلق الأمر باقتراحات النواب أو مشاريع الحكومة ، إلا أن التباين القائم بين السلطتين التشريعية و التنفيذية من حيث الإمكانيات و الموارد يدفعنا للاقتناع بأن هذه المادة تشكل قيودا آخر على إسهامات النواب في المجال التشريعي. فالنواب ليس لهم القدرة على صياغة المبادرة بشكل جيد يسمح لهم بإعطائها بعدا قانونيا، فامتلاك السلطة التنفيذية لكل هذه المؤهلات يجعلها المتفوقة للمبادرة بالتشريع، و بذلك ينعدم التوازن بين مبادرات النواب و مبادرات الحكومة لتميل الدفة لصالح الأخيرة على حساب الأولى.

• حتمية عدم تجاوز المجال القانوني :

لقد تم تحديد مجال القانون المسموح للبرلمان التشريع فيه و هذا وفقا لنص المادتين (122) و (123) من دستور 1996. مما يعني أن المبادرة بالتشريع (اقتراح أو مشروع) يجب ألا تتخطى حدود

¹ - المادة (78) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

المجال القانوني الذي تم تعيينه بثلاثين اختصاصا بالنسبة للقوانين العادية و سبعة اختصاصات بالنسبة للقوانين العضوية . هذا النوع من القيود تنحصر آثاره ونتائجه على اقتراحات النواب دون مشاريع القوانين ، لأن ما لا تقدر الحكومة على تمريره و فرضه عن طريق المشاريع فإنها تمرره عن طريق آلية اللوائح وبذلك تضمن تفوق مبادراتها على مبادرات النواب . قد تلجأ الحكومة إلى حق الدفع بعدم القبول بالنسبة لاقتراحات النواب عند تجاوزها المجال القانوني، و بالأخص إذا كانت الاقتراحات لا تخدم توجيهاتها و مصالحها ولا تصب في إطار سياساتها العامة أما في حالة العكس أي عندما تكون الاقتراحات خادمة لمصالحها بشكل يعينها على تنفيذ سياساتها العامة فإنها لن تلجأ إلى آلية الدفع بعدم القبول رغم تجاوز هذه الاقتراحات للمجال المخصص للقانون.

• عدم مخالفة نص المادة (121) من الدستور:

نصت المادة (121) من الدستور 1996 على أنه يمنع منعاً باتاً اقتراح قانون يؤدي مضمونه أو نتيجته إلى تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها . إلا أن الواقع العملي، يبرز استحالة وجود اقتراح قانون خال من أي آثار مالية، بمعنى عدم القدرة على تصور اقتراح قانون لا تكون له انعكاسات على قانون المالية إما بتخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية⁽¹⁾. هذا الشرط دليل آخر على الإجحاف في حق اقتراحات النواب و تجميد المبادرات التشريعية الصادرة عنهم، و بالتالي التقليل من دورهم في ممارسة السلطة الفعلية لهم ألا وهي التشريع.

• عدم تجاوز أحكام المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99:

تضمنت المادة 24 من القانون 02/99 قيوداً قانونياً آخر على اقتراحات النواب ، حيث أوضحت على أنه لن يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير موضوع مشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة في البرلمان ، أو تم سحبه ، أو رفضه منذ أقل من اثنتي عشر شهراً.

كما أن نص المادة موجه لمبادرات النواب و الحكومة بالتشريع على حد سواء، إلا أن ذلك لا ينفي استخدامها كآلية لتكريس و تأكيد الأولوية الممنوحة للمبادرة الحكومية، لأنه في حالة رفض أو سحب المبادرة بالتشريع، فإن النائب لا يمكنه عرض النص للمناقشة من جديد رغم تداركه لأوجه الخلل فيها إلا بعد مرور سنة . هذا المجال الزمني يتيح للحكومة الفرصة لتبني مضمون الاقتراحات المرفوضة أو

¹ - محمد هامللي ، مرجع سابق ، ص. 38 .

المسحوبة، و العمل على إصدارها و تمريرها عن طريق آلية الأوامر الرئاسية أو التنظيمية، و تعتمد الحكومة إلى تبني نفس الآلية في حالة رفض أو سحب مشاريعها، أي أنها تعمل على طرحها من جديد و إصدارها عن طريق الأوامر الرئاسية أو التنظيمية⁽¹⁾.

إن مجموع القيود القانونية تؤكد على خاصية الاختراق من طرف النواب بغرض تمرير اقتراحاتهم التشريعية و العمل على إصدارها في شكل نصوص قانونية، كما أنها تساعد و تساهم بشكل صريح وواضح في منح التفوق و الأولوية لمشاريع الحكومة و جعل المبادرة بالتشريع حكرا علي الحكومة دون سواها .

2- التبليغ الفوري للحكومة باقتراحات النواب المقبولة.

يبلغ مكتب الم.ش.و الحكومة بكل اقتراحات النواب التي تمت الموافقة عليها تماشيا مع نص المادة 25 من القانون العضوي رقم 02/99 لتمتكن الحكومة من النظر فيها وإبداء رأيها قبل مضي شهرين على أكثر تقدير .و عليه فإن موافقة المكتب على الاقتراحات التشريعية يعد إجراء غير كاف لدخولها حيز المناقشة بهدف المصادقة عليها، بل لابد من إبداء الحكومة لرأيها و الذي على أساسه يتحدد مصير مبادرة النائب إما التوقف أو الاستمرارية .

عندما لا تعترض الحكومة على اقتراحات النواب الموافق عليها من قبل مكتب المجلس ، يقوم هذا الأخير بإحالتها على اللجنة المختصة لدراستها، و في هذا الإطار يمكن لمبادرات النواب أن تصادف عائقا آخر يمنح الأولوية لمشاريع الحكومة بفعل تدخلها و حضورها الدائم لأشغال اللجان الدائمة.

3- حضور الحكومة أشغال اللجان البرلمانية و تحكمها فيها.

وهذا الجانب يعزز من هيمنة الحكومة على البرلمان في الجانب التشريعي من خلال حضورها أشغال اللجان الدائمة و اللجان المتساوية الأعضاء .و هذا من خلال :

• حضور الحكومة أشغال اللجان الدائمة :

و هذا عن طريق تواجد الحكومة أثناء عقد اللجان الدائمة لجلساتها ،بحيث تستطيع متابعة مسار العمل التشريعي لخدمة سياسياها العامة و توجهاتها .إذ تتاح لها الفرصة لفرض مشاريعها و كسب تأييد اللجنة لها، من خلال قيام عضو الحكومة أو ممثلها بتوجيه رأي اللجنة و التأثير فيه، بتقديمه لشرح و تفسير تفصيلي لمضمون مشروع القانون محل الدراسة و الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها .هكذا تتمكن الحكومة من الدفاع عن مشاريعها ضد أي محاولة للتعديل أو التغيير، و أيضا تكون على دراية كلية بكل

¹ - عزيزة ضميري ،مرجع سابق ،ص. 153 .

التعديلات التي ترغب اللجنة إحداثها على مستوى مشاريعها .و لن ترضى أو توافق الحكومة سوى على التعديلات و التغييرات التي لا تمس لا المضمون ولا الهدف من المشروع بل تعمل على تعزيزه و تثمينه، و إن لم تتمكن من حماية مشاريعها من خطر التعديل فإنها تلجأ إلى آلية السحب أين يتم سحب النص قبل عرضه للتصويت.

على عكس المشروع الحكومي ، فإن اللجنة الدائمة تكون لها حرية أكبر في إدخال ما تشاء من التعديلات على اقتراحات النواب، هذه الحرية هي نتاج تغيب النائب صاحب المبادرة عن حضور جلسات اللجان وبذلك لن يستطيع التدخل في أشغالها خاصة و أن تواجهه على مستواها لن يكون إلا بطلب منها و لغرض الاستماع إليه فقط ، فتغيب النائب في هذه الحالة يفسح المجال لطرح مبادراته التشريعية وفق صياغة جديدة من إعداد اللجنة بتوجيه من الحكومة⁽¹⁾ .

من خلاله يتضح لنا أنه مساس خطير بحق النواب في مجال المبادرة بالتشريع الذي يمثل اختصاصا أصيلا لهم ، فحضور الحكومة أشغال اللجنة يسمح لها بالتعرف على مسار المشاريع و الاقتراحات القانونية و حجم التعديلات المراد إدراجها ، و يجعلها على الاستعداد لمواجهة أي تساؤل قد يوجه إليها من طرف النواب أو اللجنة أثناء عقد الجلسة العامة، و بفعل ذلك تتفوق مشاريع القوانين على مبادرات النواب.

• التحكم في اللجان المتساوية الأعضاء :

تتعدد اللجان المتساوية الأعضاء بطلب من الحكومة في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني ما و هذا ما يمنح للحكومة آلية أخرى للتحكم في البرلمان عند ممارسته لمهامه التشريعية .مما يؤثر سلبا عليها و يجسد تجاوزا لسلطتها و إرادتها التي هي بالأساس إرادة الشعب.

استدعاء رئيس الحكومة للجنة المتساوية الأعضاء يركز على نقطتين جوهريتين و هما طبيعة و نوعية الخلاف، و مدى تأثير النص محل الخلاف على توجهات الحكومة و سياساتها .

و للتأكيد على ما تلعبه الحكومة من خلال اللجان المتساوية الأعضاء من دور في تعطيل عمل البرلمان بغرفتيه و لاسيما الغرفة الأولى باعتبارها المعنية بحق تقديم اقتراحات القوانين سوف نتطرق للأمثلة التالية:

-قانون الإشهار: صادق مجلس الأمة خلال عهده الأولى على 88 قانونا، مع تحفظه على بعض المواد في ست قوانين .تم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لأجل اقتراح النصوص المتعلقة بالأحكام

¹ - المرجع نفسه ، ص. 154 .

محل الخلاف، و بالفعل اجتمعت اللجنة للفصل في كل المواد محل الخلاف ما عدا نص القانون المتعلق بالإشهار.و إلى غاية اليوم لم يقر رئيس الحكومة باستدعائها لتقديم نصا توفيقيا خاصا بهذا القانون المتحفظ عليه بتاريخ 1999/07/29 . و السبب في ذلك أن القانون لا يخدم الحكومة و لا يتماشى مع التوجهات العامة لسياستها . و هذا برهانا على استخدام الحكومة للجنة المتساوية الأعضاء كتقنية ذات كفاءة و فاعلية كبيرة لإعاقة العمل البرلماني و التحكم في مسار العمل التشريعي.

4- التفوق الحكومي في إعداد جدول أعمال البرلمان:

أي هيئة أو مؤسسة تمارس حجما من النشاطات تحتاج إلى إعداد جدول للأعمال، يمكنها من تسيير شؤونها على وجه من البساطة و السرعة. إذ أصبح للسلطة التنفيذية (الحكومة) حق الأولوية في إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية، هذا ما يفقد البرلمان أداء مهامه، إذ يتولى مكتب كل غرفة بالتشاور مع الحكومة تحديد و ضبط جدول أعمال الجلسات و مواعيد عقدها، فكلما تشاور المنصوص عليها في المادة لا توحى بحقيقة الوضع و حجم السلطة الممنوحة للحكومة في مجال إعداد جدول أعمال غرفتي البرلمان⁽¹⁾، لأن الحكومة طرف فاعل إن لم نقل مهيم على عملية إعداد الجدول، فوضعه لن يكون إلا بما يتماشى و ترتيب الأولويات الذي تحدده .و ترى الحكومة أحقيتها في هذا التدخل من باب شراكتها في المبادرة بالتشريع،و من خلال ذلك تتمكن من مسايرة و مراقبة العمل التشريعي في مراحله الأولى، وضمان تمرير مشاريعها و إصدارها في شكل نصوص قانونية، لاسيما و أنه انطلاقا من ترتيب جدول الأعمال يتحدد مصير المبادرة إما بالمرور إلى مرحلة المناقشة، أو الإلغاء، أو التأجيل إلى وقت لاحق ، مما جعل الكثيرين ينظرون إلى الجدول على أنه :

" نقطة تقاطع هامة بين السلطتين و بالتالي إما أن يكون ملتقى تعاون و تكامل، و إما ان يكون موطن صراع و تضاد " ⁽²⁾.

إن الغرض الرئيسي و الفعلي من تدخل الحكومة في تحديد جدول أعمال الغرفتين هو التحكم في تسيير العملية التشريعية التي تتميز بدرجة عالية من التعقيد . تبرز فائدة و أهمية التدخل من خلال سياسة التقدير و التأخير المنتهجة في إدراج المبادرات التشريعية و التي تعمل الحكومة على توظيفها بما يخدم مصلحتها وأهدافها .

¹- محمد هاملي، مرجع سابق ، ص.10.

²- عزيزة ضميري، مرجع سابق، ص.157.

بناء على ما ذكر فإن ترتيب الاقتراحات و المشاريع يتم دائما حسب ما يتوافق و أولويات الحكومة، وقد ساهم أعضاء السلطة التشريعية في تعميق ذلك . و يمكن للحكومة التدخل في تحديد جدول الأعمال بطريقة أخرى من خلال التصريح باستعجال أي مشروع قانون و متى أرادت ذلك، إذ بمجرد تصريحها باستعجال المشروع يتم إيداعه بشكل تلقائي و فوري خلال الدورة ، في هذا الطرف يتأثر عمل النواب سلبا في مناقشة المشروع الاستعجالي و تقديم التعديلات اللازمة لذلك بسبب ضيق الوقت مما يشكل ضغطا فعليا على النواب⁽¹⁾ . و يتبين هذا من خلال إيداع الحكومة لثلاثة مشاريع قوانين استعجالية في الفترة التشريعية السابعة و هذا في الربيع 2015 و التي تتضمن إحداث أوسمة للجيش الوطني الشعبي . كما نجد مشروع استعجالي آخر في هذه الفترة (خريف 2013) و المتمثل في مشروع القانون المتعلق بسندات وثائق السفر نظرا لأهمية أحكامه الجديدة في إرساء جهاز تشريعي ملائم من شأنه أن يسمح للمواطن بالاستفادة من خدمات المرفق العام بجودة و نوعية .

كما أن هناك آلية تتحكم من خلالها الحكومة في ضبط جدول الأعمال و منه في مسار و مصير المبادرة التشريعية، ألا و هي حق طلب إدراج أي مشروع أو اقتراح لم تقم اللجنة المختصة المحال عليها بإعداد تقرير بشأنه بعد مرور شهرين من ذلك. إن السماح للحكومة دون النواب بإدراج اقتراحات القوانين يؤكد لنا مرة أخرى التهميش الدائم و المستمر للنائب عن حقه في ممارسة أهم وظائفه وهي الوظيفة التشريعية لأن الحكومة تستخدم هذه الآلية بما يتماشى و أهدافها، فإن كان الاقتراح القانوني يتلاءم مع سياساتها و توجهاتها فإنها تلجأ إلى المطالبة بإدراجه و في حالة العكس تمتنع عن ذلك.

فإن كان للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة تمكنها من التدخل في تحديد و ضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان في الدورات العادية، فإن هذه السلطة ممثلة في رئيسها رئيس الدولة تتمتع بصلاحيات أكبر فيما يخص الدورات غير العادية على اعتبار أن الرئيس هو الذي يعمل على استدعاء البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية ، و بناء عليه فهو المحدد لجدول أعماله تماشيا مع المادة 03/04 من القانون العضوي رقم 02/99 ، و بتتبع كيفية تدخل الحكومة في ضبط و تحديد جدول الأعمال يظهر لنا بشكل جلي مدى تبعية مكنتي غرفتي البرلمان للحكومة بسبب الدور الاستشاري لهما، و بذلك يصبح تحديد جدول الأعمال عملا حكوميا لا برلمانيا.

ويتبين لنا أن تفوق المبادرة الحكومية على مبادرة النواب تجسد في نفس الوقت آليات بيد الحكومة غالبا ما يتم استخدامها لعرقلة مسار اقتراحات النواب.

¹ - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية - ، مرجع سابق، ص.91.

5- سحب النص.

يحق لكل من النواب و الحكومة سحب المبادرات القانونية التي تقدموا بها للم.ش.و بهدف دراستها و المصادقة عليها، بشرط أن يتم السحب قبل التصويت على النص بكامله. فإمكان النواب سحب مبادراتهم بشرط موافقة ثلثي (2/3) أصحابها ، لكن إذا ما قررت اللجنة المختصة التكفل بالنص ففي هذه الحالة يستمر في دراسته⁽¹⁾. فالحكومة دون النواب يمكنها سحب النص متى أرادت ذلك قبل التصويت عليه. و النتيجة المترتبة عن السحب هي توقيف إسناد النص إلى اللجنة المختصة . و بذلك لن يتم إدراجه في جدول الأعمال. و أوضح مثال على ذلك خلال الفترة التشريعية السابعة تم سحب مشروع القانون الذي يحدد القواعد المطبقة على نشاطات البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و تلك المرتبطة بتكنولوجيا الإعلام في 18 سبتمبر 2013 و ذلك نظرا للجدل الذي أثير حوله من طرف النواب على مستوى الم.ش.و .

و تلجأ الحكومة إلى استخدام آلية السحب إذا ما شعرت برفض و معارضة النواب لأحد مشاريعها ، أو رغبتهم في إدخال تعديلات جوهرية مرتبطة بجوانب أساسية في المشروع بشكل قد يفضي إلى تحوير و تغيير مضمونه، و لأن التعديل في الحالة الجزائرية يعد آلية من آليات المبادرة بالتشريع و بالتالي وسيلة من وسائل العمل التشريعي⁽²⁾. التي لا تقل أهمية عن الاقتراحات بسبب ما قد يترتب عنه من تغييرات على مستوى النص القانوني، فإن استعمال الحكومة لآلية السحب يخلق حاجزا أمام مبادرة النواب بالتشريع عن طريق التعديل. و لا تعد آلية السحب العامل الوحيد المعيق لهذا الأخير، فالقيود القانونية إلى جانب سلطة مكتب المجلس الشعبي الوطني في قبول أو رفض التعديلات هي أيضا عوامل معيقة له . فالسحب آلية لتكريس تفوق الحكومة، لأن سحبها لمشاريعها لا يعني بالضرورة إلغاء كلي لمبادراتها التشريعية، لامتلاكها القدرة على إصدار النصوص المسحوبة من طرف رئيس الجمهورية في شكل أمر رئاسي.

6- رفض مجلس الأمة المصادقة على مبادرات النواب.

إن الواقع يوضح لنا أن مجلس الأمة تم إنشاؤه لدعم السلطة التنفيذية في مواجهتها للسلطة التشريعية، بناء على اعتراضه على النص المصادق عليه في الغرفة الأولى إذ يؤدي إلى عرقلة النشاط التشريعي للنواب و بالتالي إيقاف مسار مبادراتهم. و حتى في حالة إحالة النص محل الخلاف بين

¹ - المادة (72) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص. 178.

الغرفتين على اللجنة المتساوية الأعضاء التي يتم استدعاؤها من قبل الحكومة، فإن ذلك لن يمنع مجلس الأمة من التمسك برأيه و الإصرار على رفض الاقتراح البرلماني و كل التعديلات المقدمة من قبل اللجنة، و إن استمر الخلاف فإن النتيجة الوحيدة التي يؤول إليها النص هو السحب و منه الإلغاء. كما أن رفض مجلس الأمة لمبادرات النواب غالبا ما يكون بدفع من السلطة التنفيذية، التي تتحكم فيه من خلال الثلث المعين من طرف رئيسها، فهذا الثلث يعتبر آلية التحكم عن بعد لأنه من دونه لا يمكن المصادقة على أي نص، على اعتبار أن المصادقة لا تكون صحيحة إلا بموافقة 3/4 من أعضاء المجلس مما يعني ضرورة موافقة 12 عضو من الأعضاء المعينين .

تمكنت السلطة التنفيذية من خلال صلاحية التشريع الممنوحة لكل من رئيس الجمهورية و الحكومة، من أن تفرض نفسها على البرلمان و بالأخص المجلس الشعبي الوطني و أن تهيمن على العملية التشريعية ، و هذا ما يبينه الجدول التالي :

جدول رقم (01):

يوضح حصيلة النشاط التشريعي للم.ش.و منذ الفترة التشريعية الرابعة(1997/2002) إلى غاية دورة الربيع 2016 من الفترة التشريعية السابعة

النصوص القانونية المودعة لدى الم.ش.و				طبيعة النص الفترة التشريعية
المؤجلة	الأوامر التشريعية	المشاريع	الاقتراحات	
/	05	56	04	الرابعة 2002/1997
/	33	59	1	الخامسة 2007/2002
02	06	31	/	السادسة 2012/2007
32	/	37	/	السابعة 2012 إلى دورة الربيع 2016

<http://www.mcrp.gov>

المصدر: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

نستنتج في الأخير، و انطلاقا من الاطلاع على حصيلة النشاط التشريعي للبرلمان خلال الفترات التشريعية الرابعة،الخامسة، السادسة و السابعة أن البرلمان لم يمارس دوره التشريعي على أكمل وجه،و اكتفى بإكساب الشرعية للقوانين المدرجة من طرف السلطة التنفيذية بشقيها الحكومة و رئيس الجمهورية (مشاريع قوانين،أوامر رئاسية) في حين أضحت السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري لعجزها عن ممارسة وظيفتها الجوهرية و الأصيلة و المتمثلة في التشريع و منه في المشاركة في العملية السياسية عن طريق الاختصاص التشريعي، في ظل القيود القانونية المفروضة عليها و مشاركة السلطة التنفيذية لها في التشريع لدرجة احتكاره و اعتمادها آليات عدة لحجب دورها في هذا المجال . لهذا أصبح التشريع غائبا عن أجندة أعضاء البرلمان.

المبحث الثاني:

ضعف العمل الرقابي للبرلمان

يعتبر النظام البرلماني في مقدمة الأنظمة السياسية التي تحرص بشدة على ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية المرتكزة في الأساس على الرقابة . يقصد بالرقابة مجموعة العمليات و الأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف و المعايير الموضوعية ، فالغرض الرئيسي من الرقابة هو توجيه الأداء نحو تحقيق الأهداف و قياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف لأجل تقويمه و تصحيحه .

فقد منح للبرلمان الجزائري آليات للرقابة على الجهاز الحكومي أثناء و ضعه و تنفيذه للسياسات الرامية بالأساس إلى تحقيق الصالح العام، بهدف التحقق من التزام الحكومة في جل المجالات بالسياسة التي سبق له أن وافق عليها ، ومتابعة سير أعمالها و كيفية إدارتها للوقوف أمامها في حالة اختراقها للقواعد الدستورية و تصحيح ما قد ترتكبه من أخطاء .

من مميزات هذا النوع من الرقابة في النظام السياسي الجزائري الضعف و الهشاشة لحد يلغي أي أثر لها، مما أدى لتراجع البرلمان، لأن الرقابة هي معيار لتحديد مكانته داخل النظام السياسي إلى جانب التشريع .و يعود السبب الرئيسي في ذلك إلى القيود القانونية التي وضعها الدستور الجزائري خاصة منذ 1996 ، إلى جانب ضعف التشكيلة السياسية البرلمانية التي تقف عائقا أمام قدرة البرلمان في ممارسته لاختصاصه الرقابي على أعمال الحكومة .و للتأكيد على مدى ضعف البرلمان في المجال الرقابي ، سنحاول دراسة و تقييم قدرة البرلمان على استخدام آليات الرقابة التي تنجر عنها المسؤولية السياسية، و التي لا تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة التي تطرقنا إليها سابقا، مع الاستشهاد ببعض الأرقام التي تعبر عن حصيلة النشاط الرقابي للبرلمان.

المطلب الأول :

مدى قدرة البرلمان على استخدام آليات الرقابة التي تنجر عنها المسؤولية السياسية

يجد البرلمان الجزائري نفسه عاجزا على استخدام هذه الآليات و ذلك لصرامة القيود المفروضة عليها، و ذلك على النحو التالي :

1- الموافقة على برنامج الحكومة:

يتوجب على رئيس الحكومة بعد تعيين حكومته الملزمة بتحديد برنامج خاص لها بتقديم برنامج حكومته مباشرة للغرفة الأولى ، و ذلك لمناقشته، والتي تنصب على كل جوانب البرنامج بما في ذلك عمل الحكومة، ووسائل التنفيذ المقرر استخدامه، ليتم التصويت على البرنامج بعد مرور 10 أيام من تاريخ تقديمه في الجلسة. و بالتالي يكمن الدور الرقابي للبرلمان من خلال موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة في نقطتين أساسيتين هما:

أ/ حق النواب أثناء المناقشة في اقتراح مجموعة تعديلات التي يرونها ذات أهمية عالية ، لا بد من إدراجها ضمن البرنامج .بناء على مجموع التعديلات المقترحة فإن لرئيس الحكومة حق تكييف برنامجه بما يتوافق و توجهات أغلبية النواب إعمالا لمبدأ التوازن و التعاون بينهما.

ب/ تعتبر الموافقة على البرنامج الحكومي إجراء ضروريا و ذلك كي تتمكن الحكومة من مباشرة اختصاصاتها و مهامها ، و في حالة امتناعه و عدم موافقته على البرنامج فإن ذلك يستوجب حتما تقديم الحكومة لاستقالتها إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾ ، هذا بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني .

أما عن مجلس الأمة، فبالرغم من أنه قد جرت العادة على مناقشة البرنامج الحكومي إلا أن ذلك لا يعد عملا رقابيا للمجلس على برنامج الحكومة، فالمناقشة مجرد عادة أو عرف جرى تطبيقه دون أن يترتب عنه أي أثر قانوني أو سياسي.

وبالتالي من خلال عرضنا و تحليلنا لبعض المعطيات نستنتج أن عرض و مناقشة برنامج الحكومة أو السياسة العامة للائتلاف الحكومي لا تعود له أي أهمية من الناحية الرقابية و ذلك للأسباب التالية:

« كون رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، و الموجه للحكومة، و المحدد للخطوط العريضة لسياساتها الواجب اعتمادها و عدم الخروج عنها. أي أن سياسة الحكومة هي سياسة الرئيس ،و عليه كيف يمكن عرض برنامج رئيس تم انتخابه من طرف الشعب في آخر انتخابات تشريعية بنسبة 80% لمناقشتها من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني الذين تم انتخابهم بنسبة حوالي 36% من أصوات الشعب المعبر عنها.

« كون الأوامر الرئاسية تشريعات صادرة عن رئيس الجمهورية، يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني دون مناقشتها أو تعديلها ، و هنا يصبح دور المجلس الشعبي الوطني يقتصر على الرفض أو المصادقة

¹ - سليم قيرع ، مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في الجزائر 1989-2009 ، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر : كلية العلوم السياسية و الإعلام ، 2010) ، ص ص ، 186 ، 187 .

لا أكثر . فكيف يمكن لمثل هذا المجلس أن يناقش سياسة رئيس الجمهورية الذي لا يتحمل أي مسؤولية أمامه للدفاع عن برنامجه و سياسته فيما أن السياسة العامة هي سياسة الرئيس فمن المفترض ألا تخضع للمناقشة مثلها مثل الأوامر الرئاسية بل تتم المصادقة عليها مباشرة.

« كون الأحزاب السياسية المشاركة فيكل الانتخابات التشريعية (و على رأسها أحزاب الائتلاف الحكومي)، ارتكزت و اعتمدت في حملتها الانتخابية بشكل شبه كلي على برنامج سياسي يقال عنه برنامج و سياسة رئيس الجمهورية ، و عليه فما الفائدة من تقديم الرئيس لبرنامج أو سياسته أمام النواب طالبا منهم المناقشة و التزكية رغم أنهم ترشحوا تحت لوائه و اسمه⁽¹⁾.

« الحل التلقائي للمجلس في حالة عدم موافقته من جديد على برنامج الحكومة يقيد من حرية النواب في قبول أو رفض البرنامج، و قد يضطرهم ذلك للقبول خوفا من الحل و بالتالي فقدان مناصبهم و آثارها عليهم من مكاسب و أرباح مادية، مانحين بذلك التفوق لمصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة للبلاد.

من خلال ما سبق يمكن لنا القول بأنه حتى و إن كانت ملامح العقلانية البرلمانية سنة 1989 إلا أنها أصبحت أقل وضوحا في دستور 1996 و بالتالي اختفت بشكل كلي عمليا منذ 1999 و كرس ذلك دستوريا في تعديل 2008 بحيث أصبح تركيز السلطة بشكل مفرط في يد رئيس الجمهورية أين تحول رئيس الحكومة بعد 1999 خلافا لأحكام الدستور ، و الوزير الأول بعد 2008 إلى مجرد منسق لعمل حكومة رئيس الجمهورية ، فقد فرض الرئيس عمليا برنامجه على الحكومة التي أصبحت مقيدة و مرتبطة بذلك البرنامج و ليس ببرنامج الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾ ، و هذا ما أكدته دستور 2016 في مادته (93) فقرة (02) التي تنص على ما يلي : « ينسق الوزير الأول عمل الحكومة »

2- بيان السياسة العامة:

والذي يتم تقديمه من طرف الحكومة بهدف إعلامه المجلس الشعبي الوطني بحصيلة النشاط السنوي بالتطرق للمنجزات و العراقيل و الأهداف المرجو تحقيقها ، و التي قد تقضي إما إلى إصدار لائحة أو ملتزم رقابة (لائحة لوم).

¹ - إيمان الغري ، مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 ، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر : كلية الحقوق ، 2010/2011) ، ص. 138 .

² - سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية - ، مرجع سابق ، ص . 151 .

أ/ اللائحة:

بالنظر إلى شروط إبداع اللائحة نستخلص عدم إمكانية البرلمان في استخدام اللائحة كآلية للرقابة البرلمانية ، و هذا راجع إلى :

« اشتراط توقيع اللائحة من طرف عشرون نائبا، في ظل مجلس شعبي وطني يضم العديد من الأحزاب السياسية الصغيرة التي لا يصل عدد مقاعدها إلى عشرين مقعدا، يؤكد لنا استحالة استخدام هذه الآلية من قبل النواب باستثناء النواب المنتمين لحزب العمال أو قائمة الأحرار. فالأحزاب المتحصلة على عدد مقاعد يفوق أو يساوي العشرين مقعدا لا تتعدى أربعة أحزاب من بينها أحزاب الائتلاف الحكومي إلى جانب حزب العمال، و لأنه لا يمكننا تصور تقديم أحزاب هذا الائتلاف لللائحة نقد ضد برنامجهم و سياستهم .

« التصويت بأغلبية الأعضاء هو قيد آخر على استخدام اللائحة، فالمرشح الجزائري صحيح أنه لم يشترط الأغلبية المطلقة للتصويت على اللائحة إلا أن الأغلبية البسيطة تعتبر كافية لإعاقة مبادرة النواب و منع المصادقة على لوائحهم نظرا لهيمنة أحزاب الائتلاف الحكومي على المجلس الشعبي الوطني و احتكارها ل 249 مقعدا من أصل 389 مقعدا. فالملاحظ أن اللائحة التي تعبر عن عدم رضا النواب على ما يبدو تعد وسيلة يلجأ إليها النواب لإخطار الحكومة بموقف أغليبيتهم حول سياستها و تطبيق برنامج الرئيس تحسبا لإسقاطها مستقبلا⁽¹⁾ ، و عليه فإن اللائحة ليس لها أي أثر قانوني⁽²⁾ و إنما تبقى مجرد حبر على ورق لا أكثر .

ب/ ملتمس الرقابة:

و هي أخطر آلية بيد النواب، لأن مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه تؤدي إلى تقديم رئيس الحكومة للاستقالة تلقائيا . و بفعل انعكاساتها الخطيرة على الحكومة ، تم تقييده بجملة من الشروط الصارمة و الحادة ، الغير معقولة جعلت ممارسته شبه مستحيلة⁽³⁾ و غير قابلة للتطبيق واقعا⁽⁴⁾ ، مما جعل النواب عاجزين عن تقديم الملتمس لسببين رئيسيين هما:

« عدد المقاعد المتحصل عليها من طرف الأحزاب السياسية ما عدا أحزاب الائتلاف الحكومي يتراوح ما بين مقعد واحد إلى 26 مقعدا إلى جانب قائمة الأحرار ب 33 مقعدا، و هو عدد أقل من الحد

¹ - المرجع نفسه ، ص 163 .

² - شباح فتاح ، مرجع سابق ، ص 184 .

³ - إيمان الغريبي ، مرجع سابق ، ص 154 .

⁴ - بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري - السلطة التشريعية - ، مرجع سابق ، ص 164 .

الأدنى الواجب توفره للتوقيع على الملتمس و المقدر بسبع النواب. أي ما يقابل 56 نائبا و هو عدد مبالغ فيه⁽¹⁾ فلا يمكن للنواب المنتمين إلى هذه الأحزاب تقديم الملتمس إلا بالتحالف فيما بينهم و هو أمر قد يتعذر تحقيقه بسبب التباعد و التنافر الكبير بين الأحزاب السياسية ، و عجزها عن إدراك أهمية مثل هذه التحالفات و فائدة وضعها فوق كل الاعتبارات لتشكيل كتلة معارضة قادرة على مواجهة الحكومة و إسقاطها ، هذا من جانب .

و من جانب آخر حتى و لو تمكن النواب من إقامة تحالفات ا بينهم و النجاح في توقيع ملتمس رقابة فإن ذلك لا يعني مطلقا تفوقهم على الحكومة و إرغامها على الاستقالة، إذ سرعان ما يصادفون عراقيل جديدة ، و المتمثلة في النصاب العددي الواجب توفره للمصادقة على لائحة اللوم و المقدر بثلاثي النواب في ظل احتكار الحكومة للأغلبية المطلقة من الأصوات مما يسمح لها بالتحكم في عملية التصويت . فتحالف الأحزاب فيما بينها بمنحها 140 صوتا أي أنها تبقى بحاجة إلى 119 صوتا من أصوات الائتلاف الحكومي للمصادقة على ملتمس الرقابة.

نستخلص مما سبق بأن الحكومة حقيقة ملزمة قانونيا بتقديم بيان السياسة العامة سنويا تبين فيه ما تم إنجازه من البرنامج المصادق عليه ، و ما تبقى منه ، و إن كان الدستور قد أعطى للنواب إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق ملتمس الرقابة ، إلا أنه وضع قيودا أعاققت فعاليته كإجراء رقابي مهم شكلت درعا واقيا لضمان استقرار الحكومة في مواجهة البرلمان⁽²⁾ إذ يكاد يستحيل إثارة مسؤولية حكومة رئيس الجمهورية من خلالها وبالتالي هيمنة هذا الأخير على أعمال البرلمان.

و بالتالي فالمجلس الشعبي الوطني يبقى عاجزا عن توقيع المسؤولية السياسية للحكومة ، سواء تعلق الأمر ببيان السياسة العامة أو الموافقة على البرنامج الحكومي ، وذلك لصرامة القيود القانونية المفروضة على استخدام هاتين الآليتين و التي لا تتلاءم مع التركيبة السياسية للمجلس الذي يفتقد للمعارضة .

¹ - محمد أومايوف ، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة تيزي وزو : كلية الحقوق و العلوم

السياسية ، 2013) ، ص ، 151 .

⁴ - إيمان الغريبي ، مرجع سابق ، ص ، 159 .

المطلب الثاني :

مدى قدرة البرلمان على استخدام آليات الرقابة التي لا تنجر عنها المسؤولية السياسية

تتمثل آليات البرلمانية التي لا تنجر عنها مسؤولية الحكومة فيما يلي:

1- الاستجواب:

لقد منحت المادة (133) من دستور 1996 والمادة (151) من دستور 2016 أعضاء البرلمان حق استجواب الحكومة حول قضايا الساعة كآلية رقابية ، و بالرغم من أن الوظيفة الأساسية للاستجواب هي محاسبة الحكومة أو الوزير و بالتالي يشكل اتهامها غير مباشر لهما ⁽¹⁾، إلا أنه يبقى آلية محدودة الفعالية باعتبار المشرع لم يمنحها قيمتها القانونية كآلية لإقامة المسؤولية السياسية ⁽²⁾ ، وذلك لأن الاستجواب تحول من آلية للرقابة و المحاسبة و الاتهام إلى آلية للاستفهام و ذلك للأسباب التالية:

« تقييد القانون العضوي رقم 02/99 حق الاستجواب بضرورة توقيع نصه من قبل ثلاثون (30) نائبا على الأقل و هو قيد يصعب على أعضاء البرلمان بغرفتيه تجاوزه خاصة المعارضة.

« عدم منح النواب حق إصدار لائحة بناء على مناقشتهم للاستجواب و التي من دونها لا يمكنهم توقيع المسؤولية السياسية للحكومة.

« إنشاء لجان تحقيق بتوقيع عشرون نائبا على لائحة بذلك و التصويت عليها و هو أمر قد يصعب تحقيقه . هذه اللجان تعد مجرد إجراء للتأكد من مضمون الاستجواب و أنه ذو علاقة بالمصلحة العامة ، و بمجرد تشكيلها ينعدم معها الأثر القانوني للاستجواب كآلية للرقابة. إذ تتولى اللجنة إصدار تقرير يبلغ للحكومة و النواب و يكون للمجلس حق النظر في الاستجواب انطلاقا من نتيجة التحقيق دون أن يكون له حق محاسبة الحكومة ⁽³⁾.

و عليه فإن الاستجواب كآلية للرقابة يعاني من الضعف لأسباب دستورية (القيود القانونية) وأخرى سياسية (ضعف المعارضة)، إلى جانب كونه محدود الفعالية في إقامة المسؤولية السياسية للحكومة و هو ما أدى إلى تراجع النواب عن استخدامه . ففي الفترة الممتدة من خريف 1997 إلى خريف 2006 تم

¹ - شباح فتاح ، مرجع سابق ، ص. 189 .

² - ليلي بن بعلية ، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة باتنة: كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2003/2004) ، ص. 52 .

³ - عزيزة ضميري ، مرجع سابق ، ص. 164 .

طرح استجوابين في 1997 ، و استجواب واحد في 2000 ، ثلاثة استجوابات في 2001 ، و استجواب واحد في 2002 ، و خمس استجوابات في 2003 ، أما في 2004 فقد تم طرح ثلاث استجوابات تم سحب استجواب و اثنين لم يتم الرد عليهما ، في حين تم طرح تسع استجوابات في العهدة التشريعية الخامسة (2002-2007) حيث تم الرد على ستة (06) منها و سحب واحد ، و اثنان (02) لم يتم الرد عليهما⁽¹⁾.

2- الأسئلة:

يعتبر السؤال من أكثر الوسائل الرقابية المستعملة في النظام السياسي الجزائري لكونه الإجراء الرقابي الوحيد الذي لم يقيد بنصاب عددي ، و لا يخضع لموافقة البرلمان، و ليس مرتبطا بموضوع آخر معروض على البرلمان . خلو هذه الآلية الرقابية من قيود صارمة مرده إلى عدم قدرتها على تحميل الحكومة أو أحد أعضائها المسؤولية .

عادة ما يتم تفضيل الأسئلة الشفوية على الكتابية ، نظرا لأنها تسمح للنائب بتناول الكلمة إثر جواب عضو الحكومة ، و لأنها قد تؤثر على الرأي العام باعتبارها تنقل الأجوبة عنها عبر وسائل الإعلام المرئي و المسموع بحيث يتاح للرأي العام الاطلاع عليها⁽²⁾، و من تم متابعة الجهود التي يقوم بها مقدموا السؤال في مراقبة الحكومة و الدفاع عن قضايا الناخبين. أما الأسئلة الكتابية فإن الجواب عليها يبقى في نطاق ضيق بحيث يصعب توظيفه كوسيلة ضغط على الحكومات أو كأداة للتأثير على المواطنين . و للتأكيد على الاستخدام الكبير للسؤال كآلية للرقابة مقارنة بالآليات الأخرى سنقوم بدراسة تحليلية تقييمية اعتمادا على حصيلة الأسئلة الشفوية و الكتابية التي تم تقديمها من طرف البرلمان في الدورات التشريعية السابقة بداية بالدورة التشريعية الرابعة (1997/2002)، إلى غاية الدورة التشريعية السابعة (2012/دورة الربيع 2016) .

بداية شهدت العهدة التشريعية الرابعة إيداع 500 سؤالا شفويا على مستوى الغرفتين، أجيب عن 351 منها، و تم سحب 32 منها ، فيما عدا الأسئلة المحولة إلى كتابية فقد بلغت 30 سؤالا، أما عن الأسئلة المتبقية دون إجابة فقد بلغت 87 سؤالا شفويا ، و قد كان أكبر عدد من الأسئلة المودعة من نصيب النواب دون انتماء لمجموعات برلمانية (139 سؤالا).

¹ - سوريا حلبي، أمال طرمون ، واقع التمثيل النيابي في الجزائر، مذكرة ليسانس غير منشورة (جامعة ورقلة: كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2012/2013) ، ص.87.

² - محمد اومايوف ، مرجع سابق ، ص.167.

أما عن الأسئلة الكتابية و التي فاقت عدد الأسئلة الشفوية فقد تم إيداع 703 سؤالاً كتابياً و تم الرد عن 616 سؤالاً منها، فيما بقي 82 سؤالاً دون إجابة. أما عن الأسئلة الخمسة المتبقية فقد تم سحبها ، و قد كان أكبر عدد من الأسئلة المودعة من نصيب نواب حركة مجتمع السلم (213 سؤالاً).

أما عن العهدة التشريعية الخامسة فقد عرفت طرح 866 سؤالاً، على مستوى الم.ش.و، 466 منها شفوية ، و 400 الأخرى كتابية ، أجيب عن 798 سؤالاً، فيما تبقى 68 منها دون إجابة و ذلك خلال 36 جلسة.

أما على مستوى مجلس الأمة ، وفي نفس الدورة فقد تم طرح 135 سؤالاً، منها 92 سؤالاً شفوية، و 43 سؤالاً كتابياً ، تمت الإجابة عن 93 منها خلال 12 جلسة، فيما تبقى 42 سؤالاً دون رد. في حين أن الفترة التشريعية السادسة بلغت عدد الأسئلة المطروحة على مستوى الم.ش.و 1202 سؤالاً ، منها 578 شفوية و 704 سؤالاً كتابياً، بحيث تم الرد عن 795 منها خلال 42 جلسة، فيما بقيت 621 دون إجابة. في حين تم طرح 461 سؤالاً على مستوى الغرفة السفلى، منها 336 سؤالاً شفوية و 125 سؤالاً كتابياً، أجيب عن 338 منها خلال 37 جلسة، في بقيت 168 منها دون إجابة .

أما عن الفترة التشريعية السابعة فقد ارتفعت عدد الأسئلة مقارنة بالفتريات التشريعية السابقة و بصفة هائلة، حيث بلغت عدد الأسئلة المطروحة على مستوى الغرفة العليا 2268 سؤالاً، 743 منها شفوية و 1525 كتابية، حيث تمت الإجابة عن 1468 منها خلال 47 جلسة ، فيما بقي 1089 سؤالاً دون رد. أما على مستوى الغرفة السفلى فقد تم طرح 345 سؤالاً منها 270 شفوي و 75 كتابي ، حيث تمت الإجابة عن 283 سؤالاً و ذلك خلال 38 جلسة . أما فيما يخص الأسئلة المتبقية 158 سؤالاً. و للتوضيح أكثر سنقوم بتقديم الجدولين التاليين اللذان يمثلان حصيلة الرقابة البرلمانية للأسئلة الشفوية و الكتابية التي تم سحبها خلال العهدة التشريعية (الخامسة، السادسة، السابعة):

جدول رقم (02):

يوضح حصيلة الرقابة البرلمانية للأسئلة الشفوية والكتابية المطروحة من طرف الم.ش.و خلال العهدة التشريعية الخامسة (2007/2002) إلى غاية العهدة التشريعية السابعة (2012/2017).

الفتريات التشريعية	نوع الأسئلة	المطروحة	المجاب عنها	المتبقية	عدم الاختصاص	عدد الجلسات
-----------------------	----------------	----------	-------------	----------	-----------------	----------------

36	/	28	426	466	شفوية	الفترة التشريعية الخامسة (2007/2002)
/	/	40	372	400	كتابية	
42	28	474	247	578	شفوية	الفترة التشريعية السادسة (2012/2007)
/	04	147	548	704	كتابية	
47	07	683	351	743	شفوية	الفترة التشريعية السابعة (2017/2012)
/	02	406	1117	1525	كتابية	

المصدر: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان <http://www.apn.dz>

جدول رقم (03):

يوضح حصيلة الرقابة البرلمانية للأسئلة الشفوية والكتابية المطروحة من طرف مجلس الأمة خلال العهدة التشريعية الخامسة (2007/2002) إلى غاية العهدة التشريعية السابعة (2017/2012).

الفترات التشريعية	نوع الأسئلة	المطروحة	المجاب عنها	المتبقية	عدم الاختصاص	عدد الجلسات
الفترة التشريعية الخامسة (2007/2002)	شفوية	92	57	35	/	/
	كتابية	43	36	07	/	12
الفترة التشريعية	شفوية	336	232	146	17	37

السادسة (2012/2007)	كتابية	125	106	22	01	/
الفترة التشريعية السابعة (2017/2012)	شفوية	270	224	142	02	38
	كتابية	75	59	16	/	/

المصدر: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان <http://www.apn.dz>

من خلال الجدولين نلاحظ ارتفاع متزايد في طرح الأسئلة في كل دورة تشريعية و خاصة الفترة السابعة ، إلا أنه لا جدوى من ذلك باعتبار الأسئلة كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة، خاصة و أن الحكومة لا تحجب عن كل التساؤلات .

و بالتالي يبقى السؤال كآلية للرقابة دائما ضعيف يواجه صعوبات و مشاكل تقلص من أهميته و قيمته منها :

◀ غموض بعض الأسئلة أو عدم استيفائها للشروط المطلوبة وهو سبب إعادتها لأصحابها، الأمر الذي من شأنه أن يقلل من جدواها لمرور ظرف و مبرر طرحها.

◀ غياب وسيلة السؤال الاستعجالي يقلل من أهمية الأسئلة الشفوية و ينعكس سلبا على حق عضو البرلمان في الاطلاع على الإجراءات المتخذة لمعالجة المشكل المطروح في أوانه.

◀ تأجيل الحكومة الرد عن السؤال بحجة عدم توفر المعلومات الكافية للإجابة .

◀ كثرة الأسئلة المطروحة من عضو واحد و الموجهة لعضو واحد في الحكومة أدى إلى بقاء الكثير من الأسئلة دون جواب.

◀ عدم الالتزام بالآجال القانونية المحددة لعقد الجلسات المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية-كل أسبوعين-، نتج عنه تكديس للأسئلة و تأخير في الإجابة عليها.

◀ عدم التمييز بين الأسئلة الشفوية و الكتابية أدى إلى طرح أسئلة شفوية في مسائل كان من الأفضل طرحها في شكل أسئلة كتابية حتى تجد جوابا لها.

◀ غياب أصحاب السؤال الشفوي عن الجلسات المخصصة لها .

◀ تساؤل ردود رئيس الحكومة شخصا عن الأسئلة الموجهة إليه حيث جرت العادة على تولي أي عضو من أعضاء .

و عليه فإن ضعف و هشاشة السؤال كآلية للرقابة يعود إلى أسباب عديدة منها:

« غياب أي نص قانوني يحدد الجزاء المترتب على الحكومة ، في حالة عدم التزامها بالمجال الزمني المخصص للإجابة على الأسئلة خاصة الكتابية، يدفع بالحكومة إلى التقليل من أهمية الإجابة ، و عدم الاكتراث بالأسئلة المطروحة مهما بلغت أهميتها و درجة استعجالها ، و هذا ما أدى إلى بقاء عدد كبير من الأسئلة دون إجابة.

« تحويل الأسئلة الشفوية إلى كتابية لضمان عدم ضياعها يكون له انعكاس سلبي على الأسئلة ، لفقدانها أهميتها خاصة تلك المتعلقة بزمان ضيق و الذي في حالة تجاوزه يفقد السؤال فائدته و أهميته.

« عمومية الرد الحكومي رغم توفر المدة الكافية للإجابة على السؤال في كثير من الحالات ، إضافة إلى عدم تقديم معلومات كافية و جديدة.

« حق الحكومة في الامتناع عن الإجابة أو تأجيلها، بدعوى تعلق موضوع السؤال بالقضايا الحيوية للبلاد⁽¹⁾.

و بالتالي يبقى السؤال محدود الفعالية نظرا لتحكم الحكومة في ضوابط استعمالها.

3- لجان التحقيق:

حقيقة أن المشرع الدستوري قد منح للبرلمان بغرفتيه حق إنشاء لجان تحقيق ، كآلية للرقابة على أعمال الحكومة ، إلا أن القانون العضوي رقم 99-02 في مادته (77) قيد ذلك بشروط (*)، بحيث أن اشتراط عشرون نائبا من إحدى الغرفتين يهدف أساسا إلى منع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة البرلمانية بواسطة لجان التحقيق⁽²⁾.

و ينحصر عملها في إجراء تحقيق لجمع المعلومات و الوصول إلى حقيقة الأمر المعروض عليه ، و بعد انتهائها من التحقيق تعد تقريرا نهائيا يتم تسليمه إلى رئيس الغرفة المنشئة لها، و إلى رئيس الحكومة ، و رئيس الجمهورية. إن عمل اللجنة هو عمل تحضيرى للمجلس التابعة له، و الذي يتولى فيما بعد إجراء مناقشة في جلسة مغلقة للنظر في النتائج المتوصل إليها و المدونة في التقرير . يبيت المجلس في مسألة نشر التقرير كليا أو جزئيا من دون مناقشة بناء على اقتراح من مكتبه و رؤساء المجموعات

¹ - عزيزة ضميري، مرجع سابق ، ص.167.

(*) تنص المادة (77) من القانون العضوي رقم 99-02 على أن : «يتم إنشاء لجنة التحقيق من الم. ش. و أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي أو مجلس الأمة و يوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة»

² - محمد اومايوف ، مرجع سابق ، ص.171.

البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة ، و لا يتخذ القرار إلا بأغلبية الحاضرين، و بعد الاستماع إلى مقرر اللجنة و الحجج المقدمة من قبله لتأييد أو معارضة نشر التقرير .

انطلاقا مما سبق ذكره يتضح لنا أن اللجنة ما هي إلا جهاز لجمع المعلومات، فلا سلطة لها في اتخاذ قرار بشأن القضية التي تحقق فيها. فمهمتها تنحصر في تقديم تقرير إلى السلطة التشريعية، و من خلاله يمكنها تقديم بعض الاقتراحات التي ترتبها . و بالتالي لا يمكن لها أن تؤدي إلى المسؤولية السياسية للحكومة، في ظل عجز المجلس عن اتخاذ أي إجراء انطلاقا من نتائج التحقيق أو المناقشة التي يجريها بناء عليه في جلسة مغلقة . و عليه فاللجنة كآلية هي أقرب للاستعلام والاستفسار منه للرقابة، يتمكن من خلالها عضو البرلمان من كشف الغموض حول عمل و نشاط الحكومة دون أن تكون له القدرة على استخدام نتائج التحقيق في عمله الرقابي ضدها، خاصة و أن هذه الأخيرة تتحكم في عملية نشر التقرير فلا يمكن نشره إلا بموافقتها . و من الطبيعي أن تكون كل التقارير المنشورة تصب في مصلحتها، لأنه لا يعقل أن توافق على نشر التقارير التي تتعارض مع مصالحها.

إن تقييد المشرع لنشر التقرير بموافقة الحكومة جعل من اللجنة آلية رقابية شكلية لا فائدة منها، سوى التهليل بمنجزات الحكومة و كسب تأييد أكبر لها، و بفعل ذلك ابتعد النواب عن استخدامها و اللجوء إليها، ففي الفترة الممتدة من خريف 1997 إلى خريف 2006 لم ينشئ المجلس الشعبي الوطني سوى سبع لجان للتحقيق ، حيث انشأ لجنتين في 1997 ، و لجنة واحدة في 2001 ، و أخرى في 2003 ، و ثلاثة لجان في 2004 .

و لكي تصبح اللجنة آلية للرقابة الفعلية، لا بد من تفعيل عملها بالسماح للمجلس بنشر تقاريرها كاملة و إلغاء الطابع السري لها، و الحد من تدخل السلطة التنفيذية في مهامها و التحكم في نشر تقاريرها، و تزويدها بالمعلومات الضرورية حتى تتمكن من تأدية مهامها على أكمل وجه (1).

في الأخير نصل إلى نتيجة مفادها عجز البرلمان الجزائري عن ممارسة رقابة فعلية على أعمال الحكومة ، لعدم قدرته على استخدام آليات الرقابة الممنوحة له، لاسيما تلك التي تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة . و يكمن سبب ضعف العمل الرقابي للبرلمان في القيود القانونية الصارمة المفروضة على آليات الرقابة رغم ما لها من فاعلية، بالإضافة إلى ضعف المعارضة . فلم يسبق و أن شهدت الحياة السياسية توقيعا للمسؤولية السياسية للحكومة سواء في ظل الأحادية أو التعددية، مما جعل فكرة

¹ - عزيزة ضميري ، مرجع سابق ، ص.165.

إسقاط الحكومة أمرا غير واقعي لا وجود له من الناحية النظرية .هذا ما دفع بأعضاء البرلمان إلى التركيز في عملهم الرقابي على آلية السؤال التي ينحصر دورها في الإعلام و الاستفسار دون أن يكون لها القدرة على توقيع المسؤولية السياسية للحكومة ، أي دون أن يترتب عنها أثر قانوني.و بذلك تتأكد مقولة الأستاذ سعيد بو الشعير " المواد المنظمة لآليات الرقابة مجرد مواد بدأت قبل تنفيذها بمراقبة بعضها البعض ، بحيث لم يترك مجال لمادة حتى تكون مطلقة دون قيود عليها من نفس المادة أو من مواد أخرى "(1) .

إن المشرع الجزائري بقدر ما منح السلطة التشريعية مكانة خاصة بالفصل بين السلطات من جهة و اعتماد مبدأ الازدواجية بإنشاء الغرفة الثانية لها من جهة أخرى ، بقدر ما أثبت تبعيتها للسلطة التنفيذية و بطريقة قانونية في المجال التشريعي و الرقابي.و عليه فإن دور السلطة التشريعية في الحياة السياسية بقي هامشيا لا يخرج عن إطار إضفاء المشروعية على تصرفات و سياسات السلطة التنفيذية و مناقشة الأمور العامة، من دون أن تكون لها القدرة الكافية للتأثير في صنع القرار السياسي أو المساهمة في رسم و صنع السياسة العامة للدولة بشكل فعلي.

باعتبار الدولة الجزائرية من بين الدول التي تطبق النظام شبه الرئاسي (أخذت بعض الخصائص من النظام الرئاسي و البرلماني)، هذا ما يبين لنا أنها تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات و هذا من ناحية الدساتير المتبناة فيها ابتداء من دستور 1996 ، بهدف خلق علاقات جديدة بين السلطات العامة خاصة السلطتين التنفيذية و التشريعية و المرتكزة على نوع من التوازن و التعاون،و لكن بعد النظر إلى الواقع الجزائري المعاش يثبت لنا العكس لأن أسس هذه العلاقة اختلت و انحرفت في اتجاه يخدم أكثر السلطة التنفيذية التي منحت سلطات و صلاحيات واسعة على حساب السلطة التشريعية و هذا خاصة من جانب الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية . و انحصر بفعل ذلك دور البرلمان الجزائري في تمرير القوانين المقدمة من طرفها أوامر، مشاريع أدى إلى ضعف و عدم نزاهة عمل البرلمان ، إلى جانب تقليص و تهميش الدور الرقابي على أعمال و تصرفات الحكومة، على إثر ذلك فقد البرلمان أهم أدواره على قدرته في ممارسة اختصاصه التشريعي و الرقابي، بتحوله إلى مجرد جهاز لدعم و مساندة و متابعة التشريعات و السياسات التي عملت السلطة التنفيذية على وضعها ممثلة في رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة.

¹ -ليلي بن بغلية ، مرجع سابق ، ص.46.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: الوثائق الرسمية:

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، دستور 1996 ، الجريدة الرسمية ، ع. 76 ، المؤرخة في 1996/12/08.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، دستور 2008 ، الجريدة الرسمية ، ع. 63 ، المؤرخة في 2008/11/16.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، دستور 2016 ، الجريدة الرسمية ، ع. 14 ، المؤرخة في 2016/03/07.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الصادر بموجب الأمر رقم 97-07 ، المؤرخ في 1997/03/06 ، الجريدة الرسمية ، ع. 12 ، المؤرخة في 1997/03/06.
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، رقم 99-02 ، المؤرخ في 1999/03/09 ، الجريدة الرسمية ، ع. ، المؤرخة في 1999/03/09.
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، رقم 12-04 ، الجريدة الرسمية ، ع. 02 ، المؤرخة في 2012/01/15.
- 7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، رقم 16-10 ، المؤرخ في 2016/08/25 ، الجريدة الرسمية ، ع. 50 ، المؤرخة في 2016/08/25.
- 8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية ، ع. 53 ، المؤرخة في 1997/08/13.
- 9- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية ، ع. 46 ، المؤرخة في 2000/07/30.
- 10- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية ، ع. 08 ، المؤرخة في 1998/02/01.

- 11- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية ، ع.84 ، المؤرخة في 28/11/1999.

ثانيا: الكتب (Ouvrages):

1/باللغة العربية:

- 1- أوصديق ، فوزي . الوافي في شرح القانون الدستوري-السلطات الثلاث- . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط.1 ، 1994 .
- 2- إدريس ، بوكرا . تطور المؤسسات السياسية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط.2 ، 1994.
- 3- بوالشعير ، سعيد . النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التنفيذية- . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط.3، 2013.
- 4- بوالشعير ، سعيد . النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التشريعية- . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط.2 ، 2013 .
- 5- بوالشعير ، سعيد . القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط.5 ، 2003 .
- 6- بوقفة ، عبدالله . الوجيز في القانون الدستوري-الدستور الجزائري نشأة فقها-تشريعا- . الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، ط.4 ، 2010 .
- 7- بوقفة ، عبد الله . السلطة بين التعسف والقيود . الجزائر: دار الهدى للطبع والنشر ، ب.ط ، 2005 .
- 8- بلحاج، صالح.المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. ب.د.ن : ديوان المطبوعات الجامعية ، ط.2 ، 2010 .
- 9- بركات ، نظام والرواف ، عثمان والحلوة ، محمد . مبادئ علم السياسة . الرياض: مكتب العبيكل ، ط.2 ، 2001 .

- 10- داوود ، عزيز . مناهج البحث العلمي . الأردن: دار أسامة ودار المشرق الثقافي للنشر والتوزيع ، ط.1 ، 2006 .
- 11- دسوقي ، رأفت . هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان . الإسكندرية: منشأة المعارف، ب.ط ، 2006 .
- 12- هاملي ، محمد . هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي- . الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة ، ب.ط ، 2014 .
- 13- هوريو ، أندريه . القانون الدستوري والمؤسسات السياسية . بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع ، ط.2 ، ب.س.ن .
- 14- زكي الخطيبة ، صايل . مدخل إلى علم السياسة . عمان: دار وائل للنشر والتوزيع ، ب.ط ، 2010 .
- 15- طي ، محمد . القانون الدستوري والمؤسسات السياسية . ب.م.ن ، ب.د.ن ، ط.6 ، 2009 .
- 16- كشرود ، عمار الطيب . البحث العلمي ومناهجه في العلوم الاجتماعية والسلوكية . عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع ، ط.1 ، 2007 .
- 17- محمد الخزرجي ، ثامر كامل . النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة . الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، ب.ط ، 2004 .
- 18- محمد عثمان ، حسين عثمان . النظم السياسية والقانون الدستوري . الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية ، ب.ط ، 1998 .
- 19- نجيب سحر ، محمد . العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية . مصر : دار الكتب القانونية ، ب.ط ، 2011 .
- 20- نعمان ، الخطيب . الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري . عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ب.ط ، 2010 .
- 21- نصر مهنا ، محمد . علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة . الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث ، ب.ط ، 2006 .
- 22- نصر مهنا ، محمد . تطور النظريات والمذاهب السياسية . القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع ،

ب.ط ، 2006 .

23- عبد الوهاب ، محمد رفعت . الأنظمة السياسية . لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية ، ب.ط . 2005،

24- عبد الوهاب ، محمد رفعت ومحمد عثمان ، حسين . النظم السياسية والقانون الدستوري . الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية ، ب.ط ، 1998 .

25- عمير ، سعاد . الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. الجزائر: دار الهدى ، ب.ط ، 2009 .

26- رعد ، نزيه . القانون الدستوري العام-المباديء العامة والنظم السياسية . طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب ، ط.2 ، 2008 .

27- رشاد القصبي، عبد الغفار. مناهج البحث في علم السياسة . القاهرة: مكتبة الآداب، ب.ط ، 2004.

28- شلبي ، محمد . المنهجية في التحليل السياسي . الجزائر: د.م.ط ، ب.ط ، 1997 .

29- شريط ، الأمين . الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة . ب.م.ن : ديوان المطبوعات الجامعية ، ط.7 ، 2011 .

30- ذبيح، ميلود . الفصل بين السلطات في التجربة الجزائرية . الجزائر: دار الهدى، ب.ط ، 2007 .

2/ باللغة الأجنبية:

1- Burdeau , george . **Droit constitutionnel et science politique** . paris : dalloz , 16^{ème} édition , 1999 .

2- Mourice , duverger . **Institution politique et droit constitutionnel** . France : Universitaire , 6^{ème} édition , 1962 .

3- Philippe , ardant . **manuel constitution et droit constitutionnel** . paris : 8^{ème} édition , 1980 .

ثالثا: المعاجم والقواميس والموسوعات (Dictionnaires):

1- أحمد خليل ، خليل . معجم المصطلحات السياسية والديبلوماسية . بيروت: دار الفكر اللبناني ،

- ط.1 ، 1999 .
- 2- برهام المشاعلي ، محمد . **موسوعة المصطلحات السياسية والاقتصادية** . القاهرة: دار الأحمدي للنشر ، 2006 .
- 3- زيتون ، وضاح . **المعجم السياسي** . عمان : دار أسامة للنشر و التوزيع و دار المشرق الثقافي ، ط.1 ، 2006 .
- 4- سعيان ، أحمد . **قاموس المصطلحات السياسية و الدستورية و الدولية** . مكتبة لبنان ناشرون .
- 5- **قاموس المصطلحات السياسية** ، بوابة فلسطين السياسية .
- 6- غي ، هرميه وآخرون . **معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية** . بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، 2005 .

رابعاً: المقالات (Articles):

- 1- بودهان ، موسى . "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري" ، **مجلة النائب** ، ع.26 .
- 2- بومعزة ، بشير . "القضايا والوثائق البرلمانية" ، **مجلة الفكر البرلماني** ، ع.26 (نوفمبر 2010) .
- 3- وزاني ، وسيلة . "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008" ، **مجلة الفكر البرلماني** ، ع.21 (نوفمبر 2008) .
- 4- لزهاري ، بوزيد . "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري" ، **مجلة الفكر البرلماني** ، ع. 01 (ديسمبر 2002) .
- 5- عوايدي ، عمار . "مكانة آلية الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية" ، **مجلة الفكر البرلماني** ، ع.13 (جوان 2006) .
- 6- علاوة ، العايب . "العملية التشريعية ونظام التعديل" ، **مجلة الفكر البرلماني** ، ع.33 (ديسمبر 2013) .
- 7- شلغوم ، نعيم . "دور البرلمان في رسم السياسات العامة في الدولة الجزائرية" ، **مجلة الفكر البرلماني** ، ع. 33 (ديسمبر 2013) .
- 8- شرون ، حسينة وبن مشري ، عبد الحليم . "مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي" ، **الاجتهاد القضائي** ، ع.4 (مارس 2008) .

خامسا: الرسائل والمذكرات الجامعية (Thèses et mémoires):

- 1- أومايوف ، محمد . عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة تبزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2013 .
- 2- الجندي ، علاوة . دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر غير منشورة . جامعة ورقلة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013 .
- 3- الغريبي ، إيمان . مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة الجزائر: كلية الحقوق ، 2011/2010 .
- 4- بوسالم ، دنيا . الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير غير منشورة . جامعة عنابة: كلية الحقوق ، 2007/2006 .
- 5- بلورغي ، منيرة . المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي ، مذكرة ماجستير غير منشورة . جامعة بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2014/2013 .
- 6- بن أحمد ، نادية . تنظيم السلطة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2013 .
- 7- بن بغيلة ، ليلي . آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير غير منشورة . جامعة باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2004/2003 .
- 8- بن طراز ، يوسف وآخرون . مبدأ الفصل بين السلطات ، مذكرة ليسانس غير منشورة . جامعة 8 ماي 1945 : كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2015/2014 .
- 9- بركات ، أحمد . الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير غير منشورة . جامعة تلمسان: كلية الحقوق ، 2008/2007 .
- 10- زروقي ، مرزاق . مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري من خلال الدساتير 1963 -1976-1989-1996 ، أطروحة دكتوراه غير منشورة . جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية ، 2013/2012 .

- 11- حليمي ، سوريا وطرمون ، أمال . واقع التمثيل النيابي في الجزائر، مذكرة ليسانس غير منشورة . جامعة ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2012/2013 .
- 12- طارق ، عشور . تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007 ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2009 .
- 13- ياهو ، محمد . العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996 ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة تبزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2013 .
- 14- لوناسي ، جقيقة . السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، أطروحة دكتوراه غير منشورة . جامعة تبزي وزو: كلية الحقوق ، 2007 .
- 15- مزياني ، لونس . انتفاء السيادة التشريعية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة تبزي وزو: كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2011 .
- 16- مصطفى البحري ، حسن . الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، أطروحة دكتوراه غير منشورة . جامعة شمس مصر، كلية الحقوق ، 2005/2006 .
- 17- سعاد ، راجح . المركز القانوني لرئيس الحكومة ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة تلمسان: كلية الحقوق ، 2007 .
- 18- عباس ، سميرة . استقلالية وفعالية السلطة التشريعية (1997-2002) ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام ، 2008 .
- 19- فقير ، محمد . علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامية الجزائري والمصري ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة بومرداس: كلية الحقوق .
- 20- فرحاتي ، عمر . دور السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية العربية ، أطروحة دكتوراه غير منشورة . جامعة بسكرة : كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، 2002/2003 .
- 21- فتاح ، شباح . تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2006/2007 .
- 22- قايد ، لبنى و رقية ، غريون . المسؤولية السياسية للوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ليسانس غير منشورة . جامعة ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2012/2013 .

- 23- قيرع ، سليم . مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في الجزائر 1989-2009 ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة الجزائر : كلية العلوم السياسية والإعلام ، 2010 .
- 24- رداة ، نورا لدين . التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2012 .
- 25- شايب ، صبرينة . دور السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة ، مذكرة ماستر غير منشورة . جامعة الجزائر 3 : كلية الحقوق والإعلام ، 2012/2011 .
- 26- شنوفي ، فاتح . مكانة في النظام الدستوري الجزائري مجلس الأمة ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة الجزائر : كلية الحقوق ، 2001 .
- 27- خالفي ، سيد أحمد . التجربة البرلمانية الجزائرية ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة الجزائر : كلية العلوم السياسية والإعلام ، 2013 .
- 28- ضميري ، عزيزة . الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة باتنة : كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2008/2007 .
- 29- غارو ، حسبية . دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة ، رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة تيزي وزو : كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2012 .

سادسا: المواقع الإلكترونية (sites internet) :

1 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، "حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي" ، الدورات التشريعية الرابعة(1997-2002) / السابعة(2012-2017)، في:

[http://www.mcrp.gov\(2016/11/02\)](http://www.mcrp.gov(2016/11/02))

2 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، "حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية" ، الدورات التشريعية الرابعة(1997-2002) / السابعة(2012-2017)، في:

[http://www.apn.dz\(2016/11/02\)](http://www.apn.dz(2016/11/02))

النخاتمة

الخاتمة:

من خلال دراستنا للسلطتين التنفيذية والتشريعية في مختلف الأنظمة السياسية (برلماني، رئاسي، شبه رئاسي، مجلسي)، نستنتج أنه بالرغم من اختلاف هذه الأخيرة و اختلاف تركيبة السلطات فيها من دولة إلى أخرى، بحيث أن هناك دول تبنت أنظمة قائمة على مبدأ التعاون بين السلطات، و أنظمة أخرى تبنت مبدأ الفصل الجامد بينها إلا أنها لم تختلف من حيث اعتبار السلطتين التنفيذية و التشريعية الركيزتان الأساسيتان التي تقوم عليها كل الدول. و بالتالي فالدارس للنظام السياسي الجزائري الحالي لا يجد صعوبة في اكتشاف تلك المزاوجة بين النظامين البرلماني و الرئاسي، فمن المعروف أن التعاون والتوازن بين السلطات من أركان النظام البرلماني. لذا حاول النظام السياسي الجزائري بناء العلاقة بين السلطتين وفق هذا الأساس ، فبينما تملك السلطة التشريعية صلاحية الموافقة على برنامج الحكومة ، ومراقبة نشاطها باستعمال اللائحة والاستجواب ، ولجان التحقيق ، نجد بالمقابل السلطة التنفيذية تملك أداة توازن كل هذه الآليات وهي آلية حل المجلس الشعبي الوطني .

ومثل ما أخذ النظام السياسي الجزائري من النظام البرلماني بعض المظاهر، فقد أخذ أيضا من النظام الرئاسي بعضا من الخصائص ، حيث يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة ، فهو منتخب من طرف الشعب مباشرة بالاقتراع السري ، وبالتالي لاحظنا أن النظام السياسي الجزائري اعتمد على المزج بين عناصر النظامين البرلماني و الرئاسي ، ما يجعلنا نقول أن النظام السياسي الجزائري هو نظام شبه رئاسي.

إن التحول الديمقراطي في الجزائر مع نهاية الثمانينات وبداية التسعينات لم يحدث تغييرا فعليا لقواعد اللعبة السياسية خاصة وأنه في تلك الفترة جاء دستور 1989 الذي أخذ في طياته مبدأ الفصل بين السلطات ، فاختلاف طبيعة النظام السياسي في دستوري 1963 و 1976 عن طبيعته في الدساتير الأخرى (2016/1996) أين تم استبدال مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد والنهج الاشتراكي بالفصل بين السلطات وإقرار التعددية الحزبية لم يكن متبوعا باختلاف في آليات تشغيل النظام نظرا لاحتكار السلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية بحيث أصبح المهيم الوحيد على هذه الأخيرة .

إن الهيئة التشريعية (البرلمان) باعتبارها من الفواعل الرسمية من المفترض أن تكون لها دور في سن التشريعات والقوانين ، إلى جانب الرقابة على الحكومة ، لكن الملاحظ هو عجزها الكبير في ممارسة هذا الدور نظرا لتجريدتها من اختصاصها الأصيل والجوهري ألا وهو التشريع الذي أصبح الاختصاص الغائب في أجندة البرلمانيين بسبب منح السلطة التنفيذية بقطبيها الحكومة ورئيس الجمهورية صفة المشرع الأول والمستقل عوضا أن تكون مساهما أو مشاركا للبرلمان في التشريع ، ويعود السبب في ذلك إلى عدة اعتبارات ، فبصدور دستور 1996 زادت صلاحيات السلطة التنفيذية خاصة بعد منحها سلطة التشريع

بأوامر، وسلطة الاعتراض على القوانين وإصدارها ، إلى جانب إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان والذي عُهد لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين ثلث أعضائه ، والتي تؤكد كل المؤشرات السلطوية والقواعد القانونية المنظمة لعملها والعضوية فيها على أنها آلية بيد السلطة التنفيذية لإحكام سيطرتها على السلطة التشريعية وتهميش لدور هذه الأخيرة .

ضف إلى ذلك ، فالتعديل الدستوري الجزائري الجديد لسنة 2016 قد منح لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ، وتحديد مجالات التشريع بالنسبة لهذا الأخير، ومنح صلاحيات أكثر للسلطة التنفيذية ، وبالتالي فإن البرلمان الجزائري يعاني من الضعف في هذا المجال ، وهذا ما ينطبق كذلك على دوره الرقابي على أعمال الحكومة ، فبالرغم من أن المشرع الجزائري قد منح البرلمان آليات رقابية عديدة منها ما يؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة ، إلا أنه لم يمنحها الفعالية اللازمة نظرا لتقييدها بجملة من القيود التي لا تتوافق ولا تتماشى مع التركيبة السياسية للبرلمان خاصة المجلس الشعبي الوطني ، وبذلك انحصر العمل الرقابي للبرلمان في آليات الرقابة التي لا تتجر عنها مسؤولية الحكومة وعلى رأسها الأسئلة الشفوية والكتابية ، إلا أنها لم تتجو من الضعف و الهشاشة في ظل تغييب الإطار القانوني الضروري لممارسة رقابة حقيقية .

في المحصلة نقول أن بالرغم من أن ملامح الفصل بين السلطات في الجزائر موجودة فعلا منذ سنوات إلا إن زيادة التعديلات الدستورية في الجزائر أدى إلى تعزيز مكانة السلطة التنفيذية وترجيح كفتها على حساب السلطة التشريعية وعدم التوازن بينهما وذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحها لها المشرع الجزائري والتي تزداد أكثر في كل تعديل دستوري جديد ، وبالتالي إضعاف وانتزاع الاختصاص التشريعي والرقابي للبرلمان أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية على التشريعية ، هنا تتضح صحة فرضيتنا الرئيسية التي قالت بعدم التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أدى لهيمنة الأولى على الأخيرة .

ولإعادة التوازن المنشود بين هاتين السلطتين للسير قدما نحو تبني نظام ديمقراطي حقيقي و فعلي و إحداث توازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لابد من :

- تقليص الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية بسحب سلطته بالتشريع بأوامر أو على الأقل منح البرلمان سلطة مناقشة و تعديل مضامين هذه الأوامر .

- فيما يخص صلاحيات رئيس الجمهورية خلال الظروف الاستثنائية ننادي بإصدار القانون العضوي المنظم لحالات الطوارئ و الحصار ، كما ننادي بتحديد دستوري لآجال قصوى لسريان حالات الطوارئ و الحصار و الحالة الاستثنائية ، مع منح سلطة تمديد هذه الآجال إلى البرلمان وحده دون أن يكون للسلطة التنفيذية أن تحل محله في ذلك.

- ضرورة مراجعة الدستور الجزائري بالنسبة لسلطتي التعيين و التنظيم على النحو الذي يلزم رئيس الجمهورية باختيار الوزير الأول من الحزب الفائز من الانتخابات التشريعية ، على أن تسحب منه سلطة الإقالة حتى يبقى الوزير الأول مسؤولاً من قبل البرلمان فقط .
- ضرورة منح كل عضو في البرلمان سلطة اقتراح قانون بدل اشتراط توقيع الاقتراح من قبل عشرين (20) نائبا ، و ذلك لتعزيز الصلاحيات التشريعية للبرلمان و كذا ضمان المشاركة في العملية التشريعية للأقلية البرلمانية أيا كان حجمها .
- إعادة النظر في الدستور الجزائري وبالضبط في المواد المتعلقة بملتمس الرقابة وذلك بتقليص النصاب المشروط لقبول اقتراح هذا الأخير من سبع النواب إلى عشرهم فقط ، وهذا لتعزيز الصلاحيات الرقابية لغرفتي البرلمان.

كما نلتمس من المشرع الجزائري مراجعة القانون العضوي رقم (02/99) المحدد لتنظيم الم.ش.و ومجلس الأمة وعملهما وكذا علاقتهما الوظيفية بينهما وهذا بمراعاة بعض الاقتراحات منها:

- إجازة تحويل الأسئلة البرلمانية إلى استجابات وإجازة اختتام هذه الأخيرة بطرح الثقة في الحكومة.
- إجازة تقديم الاقتراح باستجواب أو بإنشاء لجنة تحقيق من قبل كل عضو في البرلمان على حدة.
- السماح بتمثيل جميع التشكيلات السياسية الممثلة في غرفة البرلمان في تشكيل لجان التحقيق.
- تقرير عقوبة جزائية لكل شخص يمتنع عن الامتثال لطلبات لجان التحقيق البرلمانية.
- تكريس علنية استجابات لجان التحقيق البرلمانية.

هذا من جانب السلطة التنفيذية ، ومن جهة أخرى يجب على السلطة التشريعية إعادة الاعتبار لنفسها وذلك ب :

- إعطاء مكانة للنواب أنفسهم من خلال حضور جلسات الرد عن الأسئلة ، فعادة ما يحضر الوزراء المعنيين للإجابة عنها إلا أن هناك إهمال من طرف النواب وذلك بغياهم عن ذلك ما يجعلنا نقول النواب يهتمون بحقوقهم ويتخلّون عن واجباتهم.
- ارتقاء النواب بالمستوى التعليمي و الثقافي الذي يمكنهم من طرح الأسئلة وطريقة صياغتها على الشكل الذي يمكّن الوزراء من الإجابة عنها دون غموض أو لفّ ودوران.

في الأخير نشير إلى أنه بالرغم من التعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور الجزائري وبالأخص تعديل دستور 2016 إلا أن ذلك لم يأتي بجديد لصالح البرلمان بل كرس أكثر هيمنة السلطة التنفيذية على التشريعية.

قائمة الجداول:

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01-3	حصيلة النشاط التشريعي للم.ش.و منذ الفترة التشريعية الرابعة(1997/2002) إلى غاية دورة الربيع 2016 من الفترة التشريعية السابعة	144
02-3	حصيلة الرقابة البرلمانية للأسئلة الشفوية والكتابية المطروحة من طرف الم.ش.و خلال العهودات التشريعية الخامسة(2002/2007) إلى غاية العهدة التشريعية السابعة(2012/2017).	152-153
03-3	حصيلة الرقابة البرلمانية للأسئلة الشفوية والكتابية المطروحة من طرف مجلس الأمة خلال العهودات التشريعية الخامسة(2002/2007) إلى غاية العهدة التشريعية السابعة(2012/2017).	153

الفهرس

شكر و عرفان

الإهداء

الاهداء

06.....مقدمة.

الفصل الأول :

الإطار النظري و المفاهيمي للدراسة

المبحث الأول : تنظيم السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية.....20

المطلب الأول : ماهية السلطة التنفيذية.....21

1- تعريف السلطة التنفيذية.....21

◀ السلطة ، التنفيذية ، السلطة التنفيذية

2- نشأة السلطة التنفيذية.....22

◀ الهيمنة البرلمانية ، السيطرة التنفيذية

◀ مدلول عضوي ، مدلول وظيفي

3- وظائف السلطة التنفيذية.....24

المطلب الثاني : السلطة التنفيذية في النظام البرلماني.....25

1- مفهوم النظام البرلماني.....25

2- خصائص النظام البرلماني.....27

3- مكانة السلطة التنفيذية في النظام البرلماني.....27

المطلب الثالث : السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي.....29

1- مفهوم النظام الرئاسي.....29

2- خصائص النظام الرئاسي.....30

3- مكانة السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي.....31

المطلب الرابع: السلطة التنفيذية في النظام المجلسي.....	32
1- مفهوم النظام المجلسي.....	32
2- خصائص النظام المجلسي.....	33
3- مكانة السلطة التنفيذية في النظام المجلسي.....	34
المطلب الخامس: السلطة التنفيذية في النظام شبه الرئاسي.....	35
1- مفهوم النظام شبه الرئاسي.....	35
2- خصائص النظام شبه الرئاسي.....	35
3- مكانة السلطة التنفيذية في النظام شبه الرئاسي.....	36
المبحث الثاني : تنظيم السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية.....	37
المطلب الأول : ماهية السلطة التشريعية.....	38
1- نشأة البرلمان.....	38
2- مفهوم البرلمان.....	39
3- وظائف السلطة التشريعية.....	40
المطلب الثاني : السلطة التشريعية في النظام البرلماني(نموذج بريطانيا).....	43
1- غرفة مجلس اللوردات	43
2- مجلس العموم.....	44
3- مكانة السلطة التشريعية في النظام البرلماني.....	45
المطلب الثالث: السلطة التشريعية في النظام الرئاسي(نموذج الو.م.أ).....	45
1- مجلس النواب(الكونغرس).....	45
2- مجلس الشيوخ.....	46
3- مكانة السلطة التشريعية في النظام الرئاسي.....	46
المطلب الرابع: السلطة التشريعية في النظام المجلسي(نموذج سويسرا).....	46
1- المجلس الوطني.....	47
2- مجلس الولايات.....	47
3- مكانة السلطة التشريعية في النظام المجلسي.....	47

المطلب الخامس : السلطة التشريعية في النظام شبه الرئاسي(نموذج فرنسا).....	48
1- الجمعية الوطنية.....	48
2- مجلس الشيوخ.....	48
3- مكانة السلطة التشريعية في النظام شبه الرئاسي.....	48
المبحث الثالث : العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية	50
المطلب الأول : علاقة التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية	50
1- وسائل تأثير الحكومة على البرلمان.....	50
2- وسائل تأثير البرلمان على الحكومة.....	52
المطلب الثاني : علاقة الفصل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.....	54
1- استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية.....	55
2- استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية.....	55

الفصل الثاني :

واقع السلطتين التنفيذية و التشريعية في الجزائر

المبحث الأول : واقع السلطة التنفيذية في الجزائر	59
المطلب الأول : رئيس الجمهورية.....	60
1- انتخابه.....	60
2- إنهاء مهامه.....	62
3- صلاحياته.....	63
المطلب الثاني : الحكومة.....	70
1- تشكيل الحكومة.....	70
2- إنهاء مهام رئيس الحكومة (الوزير الأول).....	72
3- صلاحيات رئيس الحكومة (الوزير الأول).....	73
المطلب الثالث : العلاقة بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية.....	77

77.....	1- العلاقة العضوية بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية.....
77.....	2- العلاقة الوظيفية بين الوزير الأول و بين رئيس الجمهورية.....
79.....	المبحث الثاني : واقع السلطة التشريعية في الجزائر.....
80.....	المطلب الأول : أجهزة و هيئات البرلمان.....
80.....	1- المجلس الشعبي الوطني.....
89.....	2- مجلس الأمة.....
96.....	3- العلاقة بين الم.ش.و ، و مجلس الأمة.....
97.....	المطلب الثاني : آليات تسيير البرلمان.....
98.....	1- الدورات البرلمانية.....
100.....	2- الجلسات.....
101.....	3- جدول الأعمال.....
102.....	المطلب الثالث : سلطات البرلمان.....
103.....	1- التشريع.....
107.....	2- سلطة الرقابة.....
113.....	3- سلطات أخرى للبرلمان.....
115.....	المبحث الثالث : مظاهر العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 2016/1996.....
116.....	المطلب الأول : مضمون العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية في مجال التشريع.....
116.....	1- مرحلة المبادرة بالتشريع.....
117.....	2- مرحلة دراسة و مناقشة مشروع أو اقتراح القانون أو التصويت عليه على مستوى الم.ش.و.....
117.....	3- دراسة و مناقشة النص القانوني على مستوى مجلس الأمة و المصادقة عليه.....
118.....	4- مرحلة التبليغ و إصدار النص التشريعي.....
118.....	المطلب الثاني : مضمون بين البرلمان و السلطة التنفيذية في حالة الخلاف بين الغرفتين.....

- المطلب الثالث : مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية في مجال عملية الرقابة على أعمال الحكومة.....119
- 1- من خلال ممارسة البرلمان لآليات الرقابة.....119
- 2- من خلال ممارسة البرلمان لآليات الرقابة تحريك و انعقاد مسؤولية الحكومة.....120

الفصل الثالث :

تقييم العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في الجزائر

- المبحث الأول : ضعف العمل التشريعي للبرلمان.....125
- المطلب الأول : الاختصاص التشريعي للرئيس كعامل لإضعاف التشريع البرلماني.....126
- 1- ممارسة الرئيس التشريع عن طريق الأوامر.....126
- 2- ممارسة الرئيس للتشريع عن طريق الاعتراض.....132
- المطلب الثاني : الاختصاص التشريعي للحكومة كعامل إضعاف التشريع البرلماني.....136
- 1- القيود المفروضة على اقتراحات النواب.....137
- 2- التبليغ الفوري للحكومة على باقتراحات النواب المقبولة.....139
- 3- حضور الحكومة أشغال اللجان البرلمانية و تحكمها فيها.....139
- 4- التفوق الحكومي في إعداد جدول أعمال البرلمان.....141
- 5- سحب النص.....143
- 6- رفض مجلس الأمة المصادقة على مبادرات النواب.....143
- المبحث الثاني : ضعف العمل الرقابي للبرلمان.....146
- المطلب الأول : مدى قدرة البرلمان على استخدام آليات الرقابة التي تتجر عنها المسؤولية السياسية.....146
- 1- الموافقة على برنامج الحكومة.....147
- 2- بيان السياسة العامة.....148

المطلب الثاني : مدى قدرة البرلمان على استخدام آليات الرقابة التي لا تتجر عنها المسؤولية السياسية.....	151
1- الاستجواب.....	151
2- الأسئلة.....	152
3- لجان التحقيق.....	156
الخاتمة.....	160
قائمة المراجع.....	164
قائمة الجداول.....	172
الفهرس.....	173