

جامعة مولود معمري - تيزي وزو
كلية الحقوق والعلوم السياسية

عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري

رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم
التخصص: القانون

إشراف الأستاذ
أ. د. طالب طاهر

إعداد الطالب
أومايوف محمد

لجنة المناقشة

د. كايس شريف، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... رئيساً
د. طالب طاهر، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... مشرفاً ومقرراً
د. بوسلطان محمد، أستاذ، جامعة وهران.....
د. شربال عبد القادر، أستاذ، جامعة البليدة.....
د. شريفي سليمان، أستاذ محاضر (أ)، جامعة الجزائر 1.....
ممتحناً
ممتحناً
ممتحناً

تاريخ المناقشة 07 ديسمبر 2013

الافتتاح



إلى مروح أبي الغالي تعمده الله برحمته الواسعة،

إلى منبع الحب والحنان، والدتي العزيزة، أطال الله في عمرها،

إلى نزوجتي، وابني إينياس،

إلى كل أساتذتي وزملائي مع خالص التقدير، وأخص بالذكر الأستاذ

الدكتور طالب طاهر على تفضله بالإشراف على هذا العمل المتواضع.

محمد أومايوف

قائمة المختصرات الأكثر استعمالاً

أولاً: باللغة العربية:

- ج ر: الجريدة الرسمية.
- ص: الصفحة.
- ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.
- = = : تابع للهامش السابق.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

AAN	: Annuaire de l'Afrique du Nord.
Cf.	: Confer.
Ibid	: Ibidem.
J.O.R.F	: Journal officiel de la République Française.
LGDJ	: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
Op.cit.	: Opus citatum.
OPU	: Office des Publications Universitaires.
P.	: Page.
PP.	: De la Page à la Page.
PUF	: Presses Universitaires de France.
PUG	: Presses Universitaires de Grenoble.
RADIC	: Revue Africaine du Droit International et Comparé.
RASJEP	: Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques.
RCDSP	: Revue Critique de Droit et Sciences Politiques.
RDP	: Revue de Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger.
RDPA	: Revue de Droit des Pays d'Afrique.
RFDC	: Revue Française de Droit Constitutionnel.
RFECF	: Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques.
RFSP	: Revue Française de Science Politique.
RGDIP	: Revue Générale de Droit International Public.
S	: Suivant.

مُتَكَلِّمَةٌ

تعتبر فكرة التوازن المؤسساتي المستمدة من مبدأ الفصل بين السلطات التي نادى بها مونتسكيو إحدى ركائز النظام الدستوري الكلاسيكي⁽¹⁾. غير أنه حتى وإن كانت النظرية التقليدية للفصل بين السلطات لا تزال تشكل المبدأ الأساسي للنظام الديمقراطي، إلا أنها أضحت غير كافية لتصنيف الأنظمة السياسية الحديثة التي تتميز بامتياز السلطة التنفيذية وتشخيص السلطة وتراجع المركز القانوني للبرلمانات وإخفاقها في أداء وظيفتها التشريعية⁽²⁾.

هكذا، بسبب تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية الذي تقتضيه الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدول⁽³⁾، ونظرا لطبيعة الأنظمة الحزبية الثنائية السائدة في أغلب الأنظمة الحديثة، أصبحت الهيئتان التشريعية والتنفيذية غير مستقلتين عن بعضها البعض، بل هي متضامنة فيما بينها⁽⁴⁾ من خلال الدعم الذي تتلقاه الحكومة من ممثلي الشعب في البرلمان.

إلا أن في الوقت الذي أصبح فيه الفقه يعترف بالإجماع بفقدان الأنظمة التي أفرزها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات مميزات الأساسية المتمثلة في التخصص الوظيفي والتوازن بين السلطات لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يحاول جانب من الفقه تصنيف النظام السياسي الجزائري على أساس المعيار المهجور والذي يشهد الجميع بقصوره وعدم صلاحيته لتصنيف الأنظمة السياسية المعاصرة.

1 - **GICQUEL (J)**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 16^{ème} édition, Paris, 1999, pp. 29 et 32.

2 - **ZARKA (J-C)**, Introduction au droit constitutionnel, Ellipses, 2^{ème} édition, Paris, 2006, p.111.

- حول ظاهرة تشخيص السلطة راجع مثلا:

- **MABILEAU (A)**, "La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques", in *R.F.S.P.*, volume 10, P.U.F, Paris, Mars 1960, p.42 et s.

3 - راجع حول هذه الأسباب على سبيل المثال:

- **CHANTEBOUT (B)**, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, 14^{ème} édition, Paris, 1997, p. 303 et s.

4 - **ARDANT (P)**, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J, 18^{ème} édition, Paris, 2006, p. 46.

إن محاولة تصنيف النظام السياسي الجزائري بمنظور النماذج التقليدية الغربية⁽¹⁾ لاسيما النظام الرئاسي أو البرلماني، لا معنى له ولا جدوى من ورائه. فكل دستور من الدساتير الجزائرية جمع بين آليات ومبادئ كل واحد من هذين النظامين بما يلبي حاجيات الحكم.

لا يعبر الاقتباس من الدساتير الغربية عن تأثر ولا عن إعجاب بها. وإنما هو اقتباس واعي انتقائي لا يأخذ إلا بالإجراءات الضامنة لتكريس نظام مختلف في أساسه وطبيعته عن النظام الذي تم تقليده⁽²⁾. فالنظام الذي عمل المؤسس الجزائري على تشييده لا يعكس التوازن النظري الذي تقوم عليه المؤسسات في الأنظمة الغربية التقليدية المذكورة، بل يسعى دائما إلى جعل النظام يركز على مؤسسة واحدة هي مؤسسة رئيس الجمهورية، ويحرص على ضمان فعالية سلطاتها وعلى وقايتها من المؤسسات الأخرى.

أطلق الفقه على هذه الفئة الجديدة من الأنظمة السياسية تسمية النظام الرئاسيوي (Présidentialisme). ويعتبر الفقيه بوشمان BUCHMANN، حسب البعض، أول من أستعمل هذا المصطلح بعد أن أدرك خصوصيات الأنظمة التي تبنتها المستعمرات الفرنسية في إفريقيا، لاسيما ابتداءً من سنة 1962⁽³⁾. ولا تعتبر الدول الإفريقية الوحيدة

1 - ومن بين هذه المحاولات نذكر:

يحي دنيدي الذي كيف النظام السياسي الجزائري بالرئاسي، أنظر:

- DENIDENI (Y), La pratique de la constitution algérienne du 23 Février 1989, Editions Houma, Alger, 2008, p.05.

موسى بودهان الذي صنف النظام الجزائري ضمن أنظمة الفصل المرن بين السلطات أي النظام البرلماني، أنظر: موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الثاني الصادر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص 34.

عبد الله بوقفة الذي كيف النظام بالبرلماني الرئاسي، أنظر: عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، دار الهدى، عين مليلة - الجزائر، 2006، ص 245.

2 - عبّر المؤسس الجزائري صراحة عن عدم الامتثال للنماذج التقليدية في ديباجة دستور 10 سبتمبر 1963 حيث نصت الفقرة الأخيرة منها: « فلا يمكن للنظامين الرئاسي والبرلماني الكلاسيكيين أن يضمنا هذا الاستقرار، إنه لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد ... ». ج ر عدد 64 صادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963، ص 888. مترجم من اللغة الفرنسية إلى اللغة العربية من طرف د. بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 43 وما يليها.

3 - DECAUMENT (F), La présidence de Georges POMPIDOU : Essai sur le régime présidentiel français, Economica, Paris, 1979, p.21.

التي لا تتركز أنظمتها السياسية على مقتضيات الفصل والتوازن بين السلطات المعروفة في النظام البرلماني والنظام الرئاسي الكلاسيكيين، بل حتى أنظمة دول أمريكا اللاتينية، وذلك رغم تشابهها ظاهريا مع النظام الأمريكي كنموذج للنظام الرئاسي، تعد أيضا أنظمة لا يمكن إدراجها ضمن النماذج الناتجة عن التصنيف التقليدي المذكور.

ويرجع سبب ظهور النظام الرئاسوي كفئة جديدة من الأنظمة السياسية الحديثة والذي يختلف تماما عن أنظمة التوازن المؤسسياتي⁽¹⁾ إلى عدم استعداد أغلبية دول العالم الثالث لاعتناق أحد النظامين الرئاسي أو البرلماني بحذافيره⁽²⁾.

انطلاقا من ذلك، كان لابد من البحث عن معيار جديد لتصنيف هذه الأنظمة التي لم يتمكن التصنيف الثنائي من تمييزها عن النظام الرئاسي بسبب التشابه القائم بينها من حيث انتخاب رئيس الدولة في كل منها بالافتراع العام من جهة وعدم إقرار مسؤوليته السياسية من جهة أخرى⁽³⁾. غير أن هذا التشابه المذكور بين النظام الرئاسي والأنظمة الجديدة المقلدة له، جعل بعض الفقه يتردد كلما تعلق الأمر بتكييف هذه النظم الخصوصية وإدراجها ضمن الفئة الجديدة المسماة فقهاً أنظمة رئاسيوية. ولم يكن هذا الإشكال يطرح بشأن أنظمة دول العالم الثالث فحسب، بل امتد إلى أنظمة بعض الدول الغربية لاسيما النظام الفرنسي. ويرجع سبب ذلك، في نظر جانب من الفقه، إلى تعدد الأوجه والأشكال التي يظهر بها النظام الرئاسوي في مختلف البلدان التي اعتنقته. وقد دفع هذا الأمر بالأستاذ كوناك CONAC إلى التساؤل عن المقصود بالنظام الرئاسوي. هل هو النظام الذي يكون فيه رئيس الدولة هو الحاكم؟ هل هو النظام الذي يكون فيه رئيس الدولة حكما يحكم في حالات خاصة؟ هل هو ذلك النظام الذي يشكل فيه رئيس الدولة حجر الزاوية؟

1 - تجدر الإشارة هنا إلى انه نتيجة للبحث عن فعالية أكثر من أجل الخروج من الأزمة التي كانت تتخط فيها الدول الغربية ابتداءً من سنة 1929، لم يبق لتوازن السلطات وجودا عمليا بل أصبحت السلطة التنفيذية تتفوق على السلطة التشريعية. ويرجع السبب الرئيسي لتطور هذه الظاهرة إلى تغيير الدور المنوط بالدولة من دور تحقيق العدالة الاجتماعية بإعادة توزيع الموارد الناتجة أساسا عن الدفع الضريبي إلى دور تحسين المستوى المعيشي للأفراد ورفع مستوى الموارد الإجمالية. لمزيد من التفاصيل بخصوص هذا الموضوع راجع على سبيل المثال: - CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel et science politique, op.cit., p. 303 et s.

2 - GONIDEK (P.F.), "Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains", in *RFECP*, n° 25, 1983, p.63.

3 - MAKHLOUF (A), Contribution à l'étude du système politique algérien à travers l'analyse des pouvoirs présidentiels. Thèse de doctorat, Université Paris 2, juin 1992, p.61.

هل هو ذلك النظام المختلط الذي يمزج بين آليات مستمدة من النظام البرلماني وأخرى من النظام الرئاسي؟⁽¹⁾.

إن مجمل هذه التساؤلات تدل على تردد الفقه في الاعتراف بوجود فئة جديدة من النظم السياسية تدعى النظام الرئاسيوي. يرجع ذلك إلى عدم توصل الفقه إلى تحديد معايير معينة على سبيل الحصر تُصنّف على أساسها تلك الأنظمة التي لا تعتبر لا رئاسية ولا برلمانية ولا أنظمة جمعية. فإذا كان جانب من الفقه الغربي يمتنع عن تصنيف النظام الفرنسي ضمن الأنظمة الرئاسيوية مثلاً، فلأنه يعتقد أن هذه الأنظمة تكون خاصة بالدول النامية التي ليست دولاً ديمقراطية، ولأن مصطلح "النظام الرئاسيوي" يحمل في دلالته نقصاً في التطور السياسي⁽²⁾. ونتيجة لذلك أُطلقت تسميات متعددة على النظام الفرنسي⁽³⁾. إلا أن هذه التسميات تبقى كلها مرتبطة بمبدأ الفصل بين السلطات بالرغم من أن النظام الفرنسي، سياسياً ليس برلمانياً وقانوناً ليس رئاسياً، وبالرغم كذلك من عدم صلاحية هذا المبدأ كمعيار لتصنيف الأنظمة السياسية المعاصرة التي أصبحت السلطة التنفيذية فيها بقيادة رئيس دولة أو وزير أول⁽⁴⁾، تتفوق على البرلمان. كما أن اعتبار العالم الثالث الرقعة الجغرافية الوحيدة التي ينحصر فيها وجود النظام الرئاسيوي لكون أنظمة دول هذه المنطقة من العالم ليست دولاً ديمقراطية يبدو لا أساس له لأن الأنظمة البرلمانية ذاتها متعددة ومختلفة، وبالتالي قد تكون بعضها لا تستجيب لمعايير الديمقراطية الحديثة بينما

1 - CONAC (G), "Pour une théorie du présidentielisme. Quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains", in Mélanges Georges BURDEAU, L.G.D.J, 1976, p. 115.

2 - يقول الأستاذ كوناك في هذا المعنى: « *Le terme (le présidentielisme) par lui-même évoque un contexte peu favorable au développement politique...* », ibid, p.117.

3 - ومن بين هذه التسميات: النظام شبه الرئاسي (semi-présidentiel) التي جاء بها دوفيرجي، النظام الرئاسي المميز (présidentiel spécifique) التي جاء بها لوكليرك، النظام شبه البرلماني والنظام البرلماني الغالبي (parlementarisme majoritaire) ... الخ، راجع في كل ذلك على سبيل المثال:

- LECLERCQ (C), Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, 10^e édition, Paris, 1999, p.488 et s.
 - DUHAMEL (O), Droit constitutionnel et politique, Editions du Seuil, Paris, 1994, p.87 et s.
 - ARDANT (P), Institutions politiques ..., op.cit., p. 601 et s.
 - DECAUMENT (F), La présidence de Georges POMPIDOU..., op.cit., p.19.

4 - تطلق تسمية النظام الرئاسيوي على ذلك النظام الذي تتركز السلطة فيه لصالح رئيس الدولة. أما النظام الذي تكون السلطة فيه متركزة لصالح الوزير الأول فإن الفقه يطلق عليه تسمية Régime premier - ministériel أو Régime primo-ministériel. راجع مثلاً: DUHAMEL (O), Droit constitutionnel et politique, op.cit., p. 50

هي مكرسة في البعض الآخر، علماً أن النظام البرلماني قد اكتملت أركانه قبل تطور مظاهر النظام الديمقراطي المعاصر⁽¹⁾.

أما بالنسبة لدول العالم الثالث، فإن الفقه يكاد يتفق على تكيف أنظمتها بالرئاسوية، ولكن مع ذلك يبقى بعضه، استثناءً، يتفادى استعمال هذا المصطلح⁽²⁾. ولا يرجع سبب ذلك إلى صعوبة إثبات العناصر الرئاسوية في هذه الأنظمة، بل يرجع فقط إلى أن هذا الجانب من الفقه يعتبر أن هذه الفئة الجديدة من الأنظمة السياسية ناقصة الدقة النظرية⁽³⁾.

تبعاً لذلك، قلائل هم المؤلفون الذين توفر لديهم الإقدام لتكييف النظام السياسي الجزائري الناتج عن دستور 22 نوفمبر 1976⁽⁴⁾ بالرئاسوي. هكذا اعتبر البعض⁽⁵⁾ أن هذا الدستور يكرس نظاماً شبيهاً بالأنظمة الكثيرة الانتشار في العالم الثالث والمستمدة أسسها من النظام الرئاسي ومن نظام الجمهورية الخامسة الفرنسية منقوصاً من مظاهره البرلمانية، معاً.

1 - LAUVAUX (P), Les grandes démocraties contemporaines, PUF, 3^e édition, Paris, 2004, p.189.

تعتبر إنجلترا مهد النظام البرلماني الذي اكتملت أركانه في بداية القرن 18 باستقلالية الوزارة عن الملك وإقرار مسؤوليتها. بينما ديمقراطية النظام لم تتحقق إلا في القرن 19 عندما أصبح الاقتراع العام يشمل الرجال والنساء ابتداءً من سنة 1918، وعدم السماح للمؤسسات غير المنتخبة بممارسة السلطة لاسيما الملك ومجلس اللوردات. راجع لمزيد من التفاصيل:

- PACTET (P), Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson / Armand Colin, 14^e édition, Paris, 1995, p.166.

2 - يقول أحد المؤلفين المحللين للنظام السياسي الإفريقي بخصوص هذا الموضوع:

« ... Le régime politique de **type présidentiel** mis en place, au lendemain de l'indépendance le 07 août 1960, par la constitution du 03 novembre 1960, a été reconduit par le nouveau constituant. Ce régime, décrit laconiquement par le recteur Michel-Henry Fabre, illustre toute la complexité de la question. Le régime de **type présidentiel ou présidentieliste** « combine », selon cet auteur, les « deux régimes (présidentiel et parlementaire), mais la combinaison est à sens unique, elle ne joue qu'au bénéfice du pouvoir exécutif... ». cf. PRIVAT MEL (A), in "La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien", *RFDC*, n° 75, PUF, Paris, juillet 2008, p.513.

3 - MAKHLOUF (A), Contribution à l'étude du système politique algérien..., op.cit., p.56.

4 - ومن بينهم T. BENSALAH الذي كَيّف النظام بالرئاسوي المشدد -régime présidentieliste accentué، انظر: BENSALAH (T), La République Algérienne, « Comment ils sont gouvernés » collection sous la direction de Georges BURDEAU, tome 23, LGDJ, Paris, 1979, p.165.

وكذلك A. MAHIOU الذي كَيّفه بالرئاسوي المّوًى -régime présidentieliste renforcé، أنظر:

MAHIOU (A), "La constitution algérienne et le droit international", in *RGDIP*, tome 94, 1990 /2, p.441.

5 - MANESSE (J), "La nouvelle constitution de l'Algérie", in *RJP /I.C*, tome 31, n°1, Janvier 1977, p.89.

نقلا عن: MAKHLOUF (A), Contribution à l'étude du système politique algérien..., op.cit., p. 56.

والحقيقة أن عدم الاعتراف بحقيقة النظام الرئاسوي كقئة جديدة من الأنظمة السياسية المعاصرة يعد هروبا نحو الأمم. وإلا كيف يمكن تصنيف أنظمة سياسية تتميز بتركيز السلطة في يد رئيس الدولة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات التقليدي علماً أنه لا يوجد في المجتمع المعاصر أي نظام تتوازن فيه السلطتين التنفيذية والتشريعية. بالتالي لم يعد للفصل بين السلطات أية فعالية في تصنيف النظم السياسية المعاصرة. مما يجعل الاعتماد عليه معياراً لهذا الغرض، مسعاً خاطئاً.

نظراً لذلك، لا يمكن تكيف أنظمة دول أمريكا اللاتينية بالرئاسية باعتبارها تتميز بتركيز السلطة لصالح رئيس الجمهورية، كما لا يصح أيضاً تكيف بعض الأنظمة التي تمزج بين آليات، بعضها مستمدة من النظام البرلماني والبعض الأخرى من النظام الرئاسي، على أساس معيار الفصل بين السلطات، طالما لا يخدم هذا المزج إلا رئيس الجمهورية. بالنتيجة فإن هذه الأنظمة ليست لا برلمانية ولا رئاسية، لأن هذا المزج في الآليات يمكن تشبيهه بعملية المزج بين الهيدروجين والأكسجين الذي ينتج عنه ماء.

ولما كان التوازن المؤسساتي، بمفهوم مونتسكيو، يتحقق بأساليب متعددة، وهذه الأساليب والآليات تتكون من مجموعات مقاربة ومتجانسة، فإن الجمع بين آلية تنتمي لمجموعة معينة وآلية تنتمي لمجموعة أخرى قد لا يؤدي إلى تحقيق التوازن المرغوب تحقيقه ما لم تصاغ هذه الآليات بصورة تمنع التناثر بينها. فالآليات المستمدة من النظام الرئاسي هدفها منح القوة والاستقرار للسلطة التنفيذية، وتلك المستمدة من النظام البرلماني من شأنها إضعاف وتقيد البرلمان⁽¹⁾.

إن الأنظمة التي تخطط بين أساليب وآليات النظام البرلماني وأساليب وآليات النظام الرئاسي تخفي مقاصد وأهداف منافية أصلاً لأساس النظام البرلماني أو النظام الرئاسي المتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات. بل هي أنظمة تتحى إلى إقامة نظام حكم تتركز فيه السلطة في يد رئيس الدولة على حساب المؤسسات الأخرى. إن هذا النظام ليس في الحقيقة كما يكتب شارل كادو إلا نظاماً رئاسيوياً أصلياً في تصوره وفي عمله⁽²⁾.

1 - ROY (M P), Les régimes politiques du tiers monde, LGDJ, Paris, 1977, p.110.

2 - « ... Il s'agit à coup sûr d'un présidentielisme original dans sa conception et son fonctionnement ». Cf. CADOUX (C), Droit constitutionnel et institutions politiques . Les régimes politiques contemporains, CUJAS, Paris, 1982, p. 145.

هكذا، لم يبق أمام العجز الذي أظهره معيار الفصل بين السلطات التقليدي في تصنيف الأنظمة السياسية المعاصرة إلاّ الاهتمام بالمفاهيم الجديدة التي تتناسب مع الممارسة الدستورية. وعلى هذا الاعتبار، يبدو النظام الرئاسوي النظام الوحيد الأجدر على التكيف مع القانون الوضعي⁽¹⁾، الذي يكرس تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان. ولم يبق مجالا للتذرع بعجز الفقه عن بناء نظرية النظام الرئاسوي لتبرير رفض الاعتراف بحقيقة بروز فئة جديدة من الأنظمة السياسية استجابت لمتطلبات الحكم المعاصر ولها مميزات المتجانسة التي تجعل من رئيس الجمهورية المركز الوحيد للسلطة لا شيء يقام بدونه ولا شيء يفعل ضده.

وما يؤكد هذه القناعة هو ما جاء به الفقه من تعاريف للنظام الرئاسوي تنصب كلها في مجرى واحد، إذ تقر في مجملها بسمو مركز رئيس الجمهورية على مراكز باقي المؤسسات السياسية الأخرى في الدولة.

لقد سبق لبوشمان J.BUCHMANN أن وصف النظام الرئاسوي في بداية الستينات بأنه مزج بين الفصل والتعاون بين السلطات مع الأخذ من هاتين التقنيتين كل ما يقوي مركز ووسائل تأثير السلطة التنفيذية⁽²⁾، وهو ما أكدته بعد ذلك كثير من الفقهاء المهتمين بهذه الظاهرة السياسية.

بالفعل عرّف دوفيرجي M.DUVERGER النظام الرئاسوي بأنه التطبيق غير السليم للنظام الرئاسي الكلاسيكي، الذي يتضح من خلال إضعاف سلطات البرلمان وتقوية سلطات رئيس الدولة⁽³⁾. ولم تختلف وجهة نظر الأستاذ كادو C. CADOUX في هذا الموضوع حيث اعتبر أنظمة دول أمريكا اللاتينية، التي كيّفها بالرئاسوية، متميزة عن النظام الأمريكي نظرا لقوة مركز رئيس الدولة فيها من جهة، والطمس الإرادي للبرلمان (Effacement volontaire du parlement) الذي يطبعها من جهة أخرى⁽⁴⁾.

1 – DECAUMENT (F), LA présidence de Georges POMPIDOU..., op.cit., p.18.

2 – BUCHMANN (J), L'Afrique noire indépendante, LGDJ, Paris, 1962, p.279

3 – « Le présidentielisme constitue une application déformée du régime présidentiel classique par l'affaiblissement des pouvoirs du parlement et l'hypertrophie des pouvoirs du président, d'où son nom ». Cf. DUVERGER (M), Institutions politiques et droit constitutionnel, tome 1, LGDJ, Paris, 1971, p.197.

4 – CADOUX (C), Droit constitutionnel et institutions politiques..., op.cit., p. 133 et s.

ويعتبر الأستاذ **لوفو P. LAUVAUX** من جهته، أن أنظمة دول أمريكا اللاتينية أنظمة رئاسوية من النوع الرئاسي غير المتوازن لصالح رئيس الدولة على حساب البرلمان⁽¹⁾.

كما يعرف الأستاذ **لوكليرك C. LECLERCQ** النظام الرئاسوي بالنظام الذي لا تتوازن فيه السلطات على حساب البرلمان ولصالح رئيس الدولة⁽²⁾، وهو تقريبا التعريف نفسه الذي جاء به الأستاذ **توربان D. TURPIN**. يعتبر هذا الأخير أن النظام الرئاسوي نظام يسمو فيه مركز رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام والمباشر، في الوقت الذي لا يتعدى دور البرلمان فيه دور غرفة التسجيل⁽³⁾.

أما الأستاذ **ديبار T. DEBARD** فهو يميز بين نوعين من الأنظمة الرئاسوية. النظام الرئاسوي قد يكون بالنسبة له، نظاما رئاسيا نظريا، ولكنه غير متوازن من حيث التطبيق لصالح رئيس الدولة. كما يمكن أن يكون نظاما يمزج بين انتخاب رئيس الدولة بالاقتراع العام والمباشر والآليات التقليدية للنظام البرلماني⁽⁴⁾. وأكد الأستاذ **آصو B. ASSO** هذا الموقف حين اعتبر أن ظاهرة تركيز السلطة وتكريس حق الحل لصالح السلطة التنفيذية تستجيب لمنطق النظام الرئاسوي وليس لمنطق النظام الرئاسي الذي تعد نقيضته أصلا⁽⁵⁾.

بناءً على ما سبق، يمكن استخلاص مع الأستاذ **طوكبا Z.TOGBA** أن فلسفة النظام الرئاسوي تُستخرج أساسا من طريقة تنظيم العلاقات بين رئيس الجمهورية والبرلمان⁽⁶⁾. وهو ما يتجلى على الأقل من مختلف التعاريف التي بادر بها الفقهاء المهتمين بهذه الظاهرة السياسية. لذا فإن إثبات الطبيعة القانونية لأي نظام سياسي لا يستدعي حتما دراسة السلطات التقليدية لرئيس الدولة (pouvoirs régaliens) التي تمكنه من التدخل لاسيما في العمل

1 – **LAUVAUX (P)**, Les grandes démocraties contemporaines, op.cit., p. 178.

2 – **LECLERCQ (C)**, Droit constitutionnel..., op.cit, p.201.

3 – **TURPIN (D)**, Droit constitutionnel, PUF, Paris, 1999, p.191.

4 – **DEBARD (T)**, Dictionnaire de droit constitutionnel, Ellipses, Paris, 2002, pp. 268- 269.

5 – **ASSO (B)**, Le chef d'Etat africain. L'expérience des Etats africains de succession française, éditions Albatros, Paris, 1976, p.149.

6 – **TOGBA (Z)**, "L'article 11 de la constitution de 1960 dans le système politique ivoirien", in **R.D.P.A**, Ediéná, n° 780, avril à juillet 1983, p.167.

القضائي. ويرجع سبب ذلك إلى كون القضاء ليس طرفا في اللعبة باعتباره منفصلا عن الأجهزة الممارسة للسلطة السياسية (organes du pouvoir politique)، لاسيما الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية اللتين تنشطهما الأحزاب السياسية. ثم إن القضاء لا يشكل في معظم البلدان سلطة مستقلة تمام الاستقلال، بل يعتبر تابعا للسلطة السياسية. والدليل على ذلك أن اللورد المستشار Le Lord chancelier في بريطانيا مثلا هو رئيس مجلس اللوردات كغرفة ثانية للبرلمان ومجلس قضائي أعلى، كما هو أيضا وزير للعدل⁽¹⁾. كما أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 لا يعتبر القضاء سلطة (pouvoir) خلافا للسلطة التشريعية وللسلطة التنفيذية⁽²⁾. وهذا يعني أن تمتع رئيس الدولة بالسلطات التقليدية أو عدمه لا يؤثر على الطبيعة القانونية للنظام السياسي. ونتيجة لذلك فإن النظام السياسي قد يكون رئاسييا رغم عدم تمتع رئيس الدولة فيه بهذه السلطات القضائية رغم أنه يبقى استقلال القضاء، مع ذلك، شرطا ضروريا لقيام دولة القانون ونظام سياسي ديمقراطي.

هكذا، فإذا كان النظام البرلماني يستند إلى ركيزتين أساسيتين تختلفان عن تلك التي يستند إليها النظام الرئاسي⁽³⁾، فإن النظام الرئاسيوي يستند أيضا إلى ركيزتين أساسيين مختلفين يمكن على أساسهما تصنيف الأنظمة السياسية وإدراجها ضمن هذه الفئة الجديدة من النظم التي تتميز بتركيز السلطة لصالح رئيس الدولة.

تتمثل الركيزة الأولى في كون رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام والمباشر رئيسا للدولة وللحكومة في آن واحد وهو حال رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، حتى وإن لم يستعمل المؤسس الأمريكي صراحة مثل هذا التعبير بل قرر أنه "تتاط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية"⁽⁴⁾. ولكن بهذا الخصوص يمكن اعتبار مع الأستاذ مولان R.MOULIN⁽⁵⁾ أن السلطات التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسيوي

1 - LAUVAUX (P), Les grandes démocraties contemporaines, op.cit., p. 182.

2 - وهو ما يفهم من خلال العنوان الثامن من الدستور الفرنسي: « De l'autorité judiciaire ».

3 - يستند النظام البرلماني إلى ركني ثنائية السلطة التنفيذية والمسؤولية السياسية للحكومة التي يقابلها حق الحل، في حين يستند النظام الرئاسي إلى ركيزة أحادية السلطة التنفيذية و"الفصل المطلق" بين السلطات.

4 - وهو ما تقضي به المادة الثانية فقرة أولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 المعدل والمتمم.

5 - « Dans le second (le régime présidentiel), la situation du président en tant que chef de l'exécutif ne peut être renforcée par rapport au schéma idéal fondé sur la séparation absolue des pouvoirs : toutefois, elle peut l'être par rapport à son archétype, le système des Etats-Unis », cf. MOULIN (R), Le présidentielisme et la classification des régimes politiques, LGDJ, Paris, 1978, p. 51.

لا يمكن تدعيمها أكثر، خلافا لسلطات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الذي بالرغم من أنه هو السلطة التنفيذية إلا أن حريته في التصرف، خلافا لنظيره في النظام الرئاسوي، تبقى محدودة بالطريقة التي تم بها تنظيم عملية توزيع الاختصاصات داخل الهيئة التنفيذية⁽¹⁾ أولا، ثم بمختلف تدخلات البرلمان ثانيا.

أما الركيزة الثانية فتتمثل في تفوق السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة على البرلمان في وظائفه الأصلية. ويتم تكريس هذا التفوق باعتماد آليات متنوعة بعضها يهدف إلى جعل البرلمان تابعا عضويا لرئيس الدولة، كحق الحل وانعدام مسؤولية رئيس الدولة المباشرة، سواء السياسية منها أو الجزائية، أو حتى مسؤولية الحكومة التي قد تمتد إليه بطريقة غير مباشرة. والبعض الآخر يهدف إلى إضعاف وظيفة البرلمان التشريعية كمنح الرئيس أداة تشريعية تمكنه من سن القواعد الإنشائية وإجهاض مبادرات برلمانية لا يرغب فيها في هذا المجال.

ظهرت بوادر النظام الرئاسوي في الجزائر لأول مرة في أول دستور شكلي لها في 1963⁽²⁾. لكن لم يدم تطبيق هذا الدستور طويلا بسبب الانقلاب العسكري الذي حدث في 19 جوان 1965. ورغم أن المبرر الأساسي المعلن لهذا الانقلاب كان تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية⁽³⁾، إلا أن دستور 22 نوفمبر 1976⁽⁴⁾ لم ينتج نظاما مغايرا لسابقه،

1 - إن الطابع الفدرالي للدولة يجعل سلطات بعض الوزارات كالشؤون الداخلية، والتربية، والسكن، والصحة... مثلا مقيدة بضرورة التشاور مع نظيراتها في الدول المتحدة. كما أن الوكالات مثل اللجنة التجارية ما بين الولايات (Inter state Commerce Commission)، اللجنة الفدرالية للاتصالات (Federal Communications Commission)، البنك الفدرالي للاحتياط (Federal Reserve Board)، الوكالة الفدرالية للطاقة (Federal Energy Agency) والوكالة الوطنية للملاحة الجوية والفضاء (National Aeronautics and Space Administration) ... تشكل فروعاً خاصة في الحكومة وهي غير خاضعة لسلطة رئيس الدولة المباشرة. راجع لمزيد من التفاصيل:

CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel..., op.cit., p.330 et s.

2 - ج ر العدد 64 الصادر بتاريخ 10/09/1963، مرجع سابق، ص 888.

3 - وتأكيدا لهذه الحقيقة جاء في بيان مجلس الثورة الصادر 19 جوان 1965 والمنشور في ج ر عدد 56 الموافق لـ 06 جويلية 1965: «... وسرعان ما أصبح الحكم فرديا، ودفنت المؤسسات الوطنية والجهوية التابعة للحزب والدولة، بحيث أضحت لعبة في يد شخص واحد...». كما جاء في مذكرات قائد أركان الجيش الأسبق العقيد الطاهر زيبيري المنشورة في جريدة الشروق: «... فالأساس الذي دفعنا للانقلاب على بن بله رغم كل ما يمثله من ثقل سياسي وتاريخي ورمزي هو نزعتة الفردية في الحكم والارتجال في القرارات ومحاولة ضرب وحدة الجيش واحتكار العديد من المناصب والصلاحيات في يده...». انظر: جريدة الشروق، العدد 3431 الصادر في 01 أكتوبر 2011، ص 17.

4 - تم التصويت عليه في استفتاء 19/11/1976 وصدر بموجب الأمر الرئاسي رقم 97-76 المؤرخ في 22/11/1976، ج ر عدد 93، صادرة في 24/11/1976.

ولم ينص على أي قيد حقيقي على سلطة رئيس الجمهورية بل، أقر له، زيادة عن سلطاته في الحزب الواحد باعتباره أمينه العام⁽¹⁾، حرية كاملة في المؤسسة التنفيذية وتوقفا واضحا على المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾. إذ يتمتع مثلا بحق الحل رغم عدم مسؤوليته من جهة وامتلاكه "سلطة تشريعية" واسعة يُقيد بواسطتها العمل التشريعي للمجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى.

بادرت السلطة بعد الأحداث التي عرفت الجزائر خلال شهر أكتوبر 1988، وتلك التي عقيبتها بعد ذلك ابتداءً من أواخر ديسمبر 1991، في عدة مرات بإدخال بعض الإصلاحات ومن بينها الإصلاحات السياسية والدستورية.

تتمثل هذه الإصلاحات أساسا في تعديل دستور 1976 في 03 نوفمبر 1988 وإصدار دستورين آخرين⁽³⁾ استوحيا ملامحهما من الديمقراطية البرلمانية⁽⁴⁾. ولم يختلف

1 - مثلا هو الذي كان يترأس، بصفته الأمين العام للحزب، مؤتمر الحزب (Le congrès) في دوراته غير العادية. كما كان يترأس ويوجه وينسق نشاطات اللجنة المركزية والمكتب السياسي للحزب. راجع لمزيد من التفاصيل حول

هذا الموضوع: TALEB (T), Le Président de la République Secrétaire Général du FLN, thèse de doctorat d'Etat en droit, Université de Clermont I, 1985, p.340 et s.

2 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الطبعة الثانية، عين مليلة، 1993، ص 139.
3 - تجدر الإشارة إلى أن الفقه الجزائري قد اختلف حول القيمة القانونية للوثيقة الدستورية الصادرة في 23 فيفري 1989. لقد ذهب الأستاذ سعيد بوالشعير مثلا إلى اعتبارها دستور جديد يحمل مبادئ جديدة ظهرت بموجبه الجمهورية الثانية. ويكتب بخصوص ذلك: « فحينما تعدل النصوص أو المبادئ غير القابلة للتعديل وفقا لأحكام الدستور ساري المفعول، نكون قد اتخذنا موقفا معارضا لما هو قائم رافضين القيود معبرين عن حريتنا في اختيار النظام الذي يعبر عن مطامحنا، ولا يكون ذلك بتعديل أحكام الدستور وإنما بوضع دستور جديد حتى يكون التصرف منطقيا ... ». انظر: د/ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص ص 191-192.

أما الأستاذ محمد براهيم فيرى أن التغيير الدستوري لسنة 1989 ليس إلا تعديلا لدستور 1976 إذ كتب بشأن ذلك: « Le 23 Février 1989 le peuple algérien adopte à la majorité de 73,43 pour cent une révision de la constitution du 22 Novembre 1976... ». Cf. BRAHIMI (M), Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, OPU, Alger, 1995, p.49.

4 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، رقم 03، ديوان المطبوعات الجامعية، 1993، ص 672.

ونعتبر من جانبنا أن دستور 1989 حتى وإن لم تظهر بموجبه جمهورية ثانية إلا أن الإجراءات التي عُمل بموجبها والمبادئ الجديدة التي جاء بها تجعل منه دستورا جديدا وليس تعديلا لدستور 1976. كما نعتبر أيضا الوثيقة الدستورية الصادرة في سنة 1996 بمثابة دستور جديد وليس تعديلا لدستور 1989 لكونه لم يعدل وفقا للإجراءات الواردة في هذا الدستور الأخير.

دستور 1996 المعدل والمتمم لاسيما في 2008⁽¹⁾ عن دستور 1989 في هذا المجال. فالى جانب تكريسهما حق تكوين الأحزاب السياسية، تبنيًا ثنائية السلطة التنفيذية وحق الحل الذي يقابل مسؤولية الحكومة السياسية أمام المجلس الشعبي الوطني. كما حدث توسيع مجال تدخل البرلمان نظريا في الميدان التشريعي لاسيما في دستور 1996.

إن اعتناق المؤسس لهذه المؤسسات الدستورية المعروفة لدى الديمقراطية البرلمانية يظهر بلا شك كتلميح للرغبة في تكريس نظام قائم على مبدأ توزيع السلطة بين المؤسسات السياسية للدولة. إلا أن العبرة ليست بالمبادئ النظرية، بل بمدى تكريس هذه المؤسسات تكريسا فعليا سواء من الناحية القانونية أو من حيث التطبيق الذي يترتب عليه تحديد طبيعة النظام السياسي. ويعتبر الأستاذ بوكرا إدريس بخصوص ذلك أن « مجمل الصلاحيات الرئاسية تدعم توجه النظام إلى النظام الرئاسوي » وأن « معالجة أزمة القانون الدستوري في الجزائر بعد الاستقلال مرّ من تجاوز إلى آخر. من تجاوز في التقاليد إلى تجاوز في التشويه. تجاوز للنظام البرلماني، وتشويه للنظام الرئاسي »⁽²⁾. وهو ما أكدّه الأستاذ سعيد بوالشعير حين كتب أن النظام السياسي الجزائري "نظام رئاسوي مغلق أستقى ميكانيزمات من النظامين البرلماني والرئاسي لإيهام الباحث بأنه مزيج منهما وقريب من النظام الفرنسي"⁽³⁾. كما تبني ذات الرأي أيضا كل من فتيحة بن عبوقيران ومنصور مولود⁽⁴⁾.

يفهم من ذلك أن التقليد الذي قام به المؤسس الجزائري للنظام البرلماني ابتداءً من التعديل الدستوري لسنة 1988، لم ينتج عنه نظاما سياسيا يتميز بتوزيع حقيقي للسلطة

1 - القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، الصادرة في 2008/11/16.

2 - بوكرا إدريس، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، *الفكر البرلماني*، عدد 07، مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص 136.

3 - سعيد بوالشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان. قراءة في إجراءات وتأسيس ومبررات تعديل 2008، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، عدد 01، جامعة الجزائر - كلية الحقوق، 2012، ص 18.

4 - راجع:

- BENABBOU-KIRANE (F), "La nature du régime politique algérien", in *RASJEP*, n° 01, 2007, Université d'Alger- Faculté de droit, p.51 et s.
- MANSOUR (M), "Du présidentielisme algérien", in *RASJEP*, n° 01 2007, Université d'Alger- Faculté de droit, p.81 et s.

وللمسؤولية بين المؤسسات السياسية للدولة، لاسيما بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة والبرلمان، وبالتالي يتعذر إدراجه في إحدى النماذج التقليدية المعروفة والقائمة نظريا على أساس التوازن والفصل بين السلطات.

في حقيقة الأمر إذا كان المبتغى من وضع أي دستور، حسب **دوفيرجي**، يكمن في التحديد المسبق لنظام سياسي معين قبل وضعه حيز التطبيق⁽¹⁾، يجب القول أن ذلك لا ينطبق على دستوري 1989 و1996 اللذين قاما بإقرار نظام سياسي سبقهما إلى الوجود. ويرجع سبب ذلك أساسا إلى اعتماد المؤسس مجددا مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام والمباشر، وتكليفه بتجسيد وحدة الأمة والدولة واحتكار سلطة الرجوع المباشر إلى الشعب الذي لا يتمتع بسلطة المبادرة بالاستفتاء. فذلك جعله يحظى بشرعية شعبية كبيرة تضعه في مركز متميز يختلف من حيث الأهمية عن المراكز التي تحتلها المؤسسات السياسية الأخرى في النظام، وهو بالضبط ما كان سائدا في عهد الأحادية الحزبية.

إن الامتياز الرئاسي في دستور 1989 وفي دستور 1996 المعدل والمتمم في 2008/11/15، جعل الآليات البرلمانية المنصوص عليها غير فعلية وخالية من أي محتوى يمكنها من القضاء على احتكار رئيس الجمهورية للسلطة. بالفعل، لم يُغيّر المؤسس في 1996 من طبيعة النظام السياسي السائد منذ الاستقلال، بل واصل في جعل رئيس الجمهورية المركز الأساسي للسلطة ومحرك المؤسسات، وذلك نظرا للمكانة المميزة التي بقي يحظى بها في الدستور والتي تتضح من خلال امتيازاته في السلطة التنفيذية وتفوقه على البرلمان؛ حتى أنه يمكن القول أن التغيير الوحيد الذي أحدثته الدساتير الموالية لدستور 1976، هو تأسيس التعددية الحزبية التي لم يوفر لها القانون شروط فعليتها، فبقي النظام بعقلية دستور 1976 وبقيت المؤسسات بمنطق دستور 1976 نفسه تركز على رئيس الجمهورية الذي بقي حجر زاوية المؤسسات لا شيء يمكن من دونه ولا شيء يمكن ضده.

ويرجع الهدف المعلن لضمان الامتياز الرئاسي في النظام الجزائري إلى نية

1 - "Une République consulaire", Encyclopédie française, tome 10, chapitre 2, p.21.

نقلا عن: **MAKHLOUF (A)**, contribution à l'étude du système politique algérien..., op.cit., p.56

المؤسس في تشييد نظام قوي ومستقر⁽¹⁾، الأمر الذي جعله يستمد من النظام البرلماني والنظام الرئاسي كل المبادئ التي تُدعم مركز رئيس الجمهورية⁽²⁾ والتي تجعل منه حجر زاوية النظام السياسي.

إن الشرعية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية نتيجة انتخابه من طرف كل الشعب تفرض منطقاً معيناً وهو أن يتمتع على الأقل باختصاصات تنفيذية مماثلة لتلك التي يتمتع بها نظيره في الولايات المتحدة الأمريكية. فبالإضافة إلى اختصاصه في ضبط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والمبادرة بمشاريع القوانين وإصدار اللوائح التنظيمية، يستقل رئيس الجمهورية بصلاحيات اختيار أعضاء الحكومة وتوزيع المهام عليهم ويستحوذ على سلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة سواء العسكرية منها أو المدنية، وكل ذلك على حساب الوزير الأول والحكومة.

نتيجة لذلك فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة في آن واحد⁽³⁾. وهذا يجعل الحكومة خاضعة له خضوعاً كلياً، ودورها في الهيئة التنفيذية هو دور المساعد لرئيس الدولة. وهذا بالتحديد ما كانت عليه الحال في دستور 1976.

فالامتياز الرئاسي في الهيئة التنفيذية بهذا الشكل يعتبر تكريسا لإحدى ركيزتي النظام الرئاسوي (الباب الأول).

ما يؤكد الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري من جهة أخرى هو هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان. ترجع هذه الهيمنة إلى تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بنوعيه الأحادي والثنائي. ففي حين قام المؤسس والمشرع بتقييد وظيفة البرلمان التشريعية بشتى الوسائل التي تحول دون استطاعة البرلمان

1 - **TALEB (T)**, "Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien", 1^{ère} partie, in **R.A.S.J.E.P**, n° 03, Alger, 1990, p.430.

انظر كذلك:

- **BENABBOU-KIRANE (F)**, "La nature du régime politique algérien", op.cit., p.76.

2 - **MENTRI (M)**, "Les pouvoirs du Président de la république à travers la constitution algérienne de 1996, une garantie de l'Etat de droit", in **R.A.D.I.C**, actes du congrès annuel, Aout 1997, p.167.

3 - ويعتبر ذلك من المبادئ التي استقر عليها النظام السياسي الجزائري. راجع حول هذا الموضوع بصفة خاصة:

- **TALEB (T)**, "Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien", 1^{ère} partie, op.cit., p. 427 et s. et 2^{ème} partie, **R.A.S.J.E.P**, n° 4, volume 28, Alger, Décembre 1990, p.705 et s.

ممارسة وظيفته الأصلية الخاصة بسن التشريع وتجعل وسائله الرقابية على الحكومة غير فعّالة، حظي رئيس الجمهورية في المقابل بتفوق لا غبار عليه على البرلمان.

ويظهر هذا التفوق، الذي سيستمر بلا شك حتى في حالة المعاشة الحزبية، من خلال استقلالية رئيس الجمهورية عن البرلمان لعدم مسؤوليته السياسية والجزائية بالرغم من تمتعه بسلطة تقديرية في حل المجلس الشعبي الوطني وتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة. كما يظهر من خلال توسيع صلاحياته التشريعية بمنحه، رغم إسناد ذلك شكليا للحكومة وهي حكومته، سلطة المبادرة بالتشريع إلى جانب توسيع مجاله التنظيمي وإسناده اختصاص إصدار الأوامر التشريعية، وسن القواعد الدولية والرجوع إلى الشعب في القضايا ذات الأهمية الوطنية أو في التعديل الدستوري. هذا وكأن ما سبق ذكره لا يكفي لتعزيز مركز رئيس الجمهورية التشريعي لتضاف إلى مختلف صلاحياته المذكورة سلطته في عرقلة العمل التشريعي البرلماني سواء عن طريق حكومته أو بتدخله شخصيا. إن الهيمنة الرئاسية على البرلمان بهذا الوصف ليس إلا تأكيداً على الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري (الباب الثاني).

المادة الأولى

استحواد رئيس الجمهورية

على السلطة التنفيذية

يختلف وضع السلطة التنفيذية من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المطبق، فوضع السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف عن وضعها في دولة تعتنق النظام الرئاسي، ووضعها في الدولة التي تعتنق أحد النظامين السابقين يختلف عن وضعها في دولة تعتمد نظام حكومة الجمعية⁽¹⁾.

ويعتبر شكل السلطة التنفيذية وتركيبها إحدى خصائص كل من النظام الرئاسي والنظام البرلماني. فعلى عكس النظام الرئاسي الذي من دعائمه وحدة السلطة التنفيذية المحصورة في يد رئيس الدولة لوحده⁽²⁾، يقوم النظام البرلماني على ثنائية السلطة التنفيذية المتكونة من رئيس الدولة والوزارة التي يكون على رأسها الوزير الأول⁽³⁾. وتوزع على أساس ذلك مهام السلطة التنفيذية بين مؤسستين: رئيس الدولة من جهة والوزير الأول وحكومته من جهة أخرى. إلا أن الأمر لا يقف عند هذا الحد، بل يتعداه ويفرض نوعاً معيناً من العلاقة بين هذين العضوين. فالوزير الأول يتمتع بالاستقلال العضوي والوظيفي في مواجهة رئيس الدولة⁽⁴⁾.

باستبعاده النظام البرلماني والديمقراطية الغربية غداة الاستقلال⁽⁵⁾، لم يعتمد المؤسس الجزائري تنظيم الهيئة التنفيذية بشكل ثنائي، بل كان على قناعة بأن رئيس الدولة جدير بقيادتها لوحده. وهذا ما كرسه في الدستورين الصادرين في 10 سبتمبر 1963⁽⁶⁾ و 22 نوفمبر 1976⁽⁷⁾، والأمر رقم 65-182 الصادر عن مجلس الثورة

1 - د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 5.

2 - د/ الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2002، ص 196.

3 - د/ علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، إيتراك للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2004، ص 230.

4 - د/ رأفت فوده، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971، دراسة مقارنة (الدستور الكويتي والفرنسي)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 99.

5 - MAKHLOUF (A), Contribution à l'étude du système politique algérien..., op.cit., p. 51.

6 - أصدر في الجريدة الرسمية، العدد 64، في 10 سبتمبر 1963، مرجع سابق.

7 - صدر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، مرجع سابق.

بتاريخ 10 جويلية 1965⁽¹⁾. وقد ذهب أبعد من ذلك بتبنيه مبدأ وحدة القيادة السياسية والسلطة.

لم يظهر المؤسس الرغبة في تبني الازدواجية التنفيذية إلا في التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988⁽²⁾. بينما لم يرق صاحب منصب الوزير الأول الذي ظهر بموجب القانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979 المتضمن التعديل الدستوري إلى صفة المؤسسة المنافسة لرئيس الجمهورية، نظرا لصلاحياته المحدودة جدًا والتي لا تتعدى دور المساعد والمُنْذ للقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، وهو ما كانت تقضي به المادة 113 من الدستور التي تنص: « **يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزيراً أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء. ويمارس الوزير الأول اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 111 (الفقرة 15) من الدستور** ».

بقي الوزير الأول مكتفياً بهذا الدور إلى أن اتسعت صلاحياته بصفة معتبرة في ظل التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988⁽³⁾.

كان يمكن الاعتراف، بناءً على ذلك، بالنظر إلى عملية إعادة توزيع الوظائف بين رئيس الجمهورية والوزير الأول التي أحدثها هذا التعديل الدستوري، بالتخفيف من حدة تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية، لو لم يكن ذلك في إطار نظام سياسي يركز على حزب واحد، يضع رئيس الجمهورية بصفته الأمين العام له، في المركز المتحكم على جميع المؤسسات⁽⁴⁾.

وتنفيذاً لوعوده التي تقدم بها في خطاب ألقاه في 10 أكتوبر 1988 والمتمثلة

1 - أصدر في الجريدة الرسمية، العدد 58، في 13 جويلية 1965، ص 671.

2 - أصدر في الجريدة الرسمية، العدد 45، في 05 نوفمبر 1988.

3 - المرجع نفسه.

4 - TALEB (T), "Du monoclisme de l'exécutif dans le régime politique algérien", 2^{ème} partie, op.cit., p. 707.

في إدخال إصلاحات سياسية كبيرة بعد أن ندد باحتكار السلطة⁽¹⁾، عرض رئيس الجمهورية مشروع التعديل الدستوري الشامل على الشعب الذي صادق عليه بتاريخ 23 فيفري 1989.

أحدث هذا الدستور الجديد ثورة في النظام السياسي الجزائري حسب تعبير أحد المؤلفين، نظرا لتخليه عن بعض المبادئ الأساسية التي كانت تشكل ركائز القانون الدستوري الجزائري، لاسيما الأحادية الحزبية، ووحدة السلطة، والاختيار الاشتراكي⁽²⁾.

في مقابل ذلك، سارع المؤسس إلى تكريس بعض المبادئ التي تعتبر الحجر الأساسي للنظام الدستوري الغربي، كـ"التعددية الحزبية"، و"الفصل بين السلطات" و"ثنائية الهيئة التنفيذية".

نلاحظ فيما يتعلق بهذا المبدأ الأخير، أن النظام الرئاسيوي يقتضي أن تتمحور السلطة التنفيذية حول شخص رئيس الجمهورية⁽³⁾. إلا أن دستور 1989 أسس إلى جانب هذا الأخير مؤسسة رئيس الحكومة. ثم جدد هذا المنحى لاحقه في سنة 1996، مع أن هذا الأخير استبدل بموجب تعديل 15 نوفمبر 2008، مؤسسة رئيس الحكومة بمؤسسة الوزير الأول. ليست التسمية هي التي تعبر عن حقيقة هذه الازدواجية في السلطة التنفيذية⁽⁴⁾، بل بالعكس النظام القانوني المخصص لكل من هاتين المؤسستين ودرجة التوازن في توزيع الاختصاصات بينها هو الذي يسمح بتكييف هذه الثنائية بالفعالية من عدمه.

استنادًا إلى ذلك، يظهر أن رئيس الجمهورية هو محور السلطة التنفيذية، بل

1 - د/ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 178.

2 - SAI (F.Z), "L'élection présidentielle anticipée en Algérie : Le droit à l'épreuve de la politique", in *Idara*, volume 9, n°2, E.N.A, 1999, p. 69.

3 - MOULIN (R), Le présidentielisme et la classification..., op.cit., p. 54.

4 - تستعمل مثلا تسمية المستشار في ألمانيا والنمسا، الوزير الأول في فرنسا، المغرب وبريطانيا، رئيس الحكومة في الهند، كندا، بلجيكا، اليونان والسويد ورئيس مجلس الوزراء في الكويت والمملكة العربية السعودية... الخ.

هو السلطة التنفيذية. فالمركز القانوني لرئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام المباشر على أساس برنامج سياسي والمكلف بتجسيد وحدة الأمة والدولة واستشارة الشعب عن طريق الاستفتاء كل ذلك في محيط سياسي يشهد ضعف المعارضة السياسية وتزايد الدور السياسي للجيش، يجعل الحكومة والوزير الأول تابعين عضوا لرئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة مطلقة في تعيينهم وإنهاء مهامهم (الفصل الأول). هذا وتنعكس هذه التبعية العضوية التي تتميز بها الحكومة على وظيفتها فهي مجردة من معظم وأهم وظائف السلطة التنفيذية التي خص بها رئيس الجمهورية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

تحكم رئيس الجمهورية عضواً في الحكومة

يرتبط معنى وفعالية الثنائية العضوية للسلطة التنفيذية ارتباطاً وثيقاً بطبيعة النظام السياسي الذي يختاره المؤسس⁽¹⁾.

يقتضي منطق النظام الرئاسي الذي اختاره المؤسس الجزائري إبعاد كل منافسة عن رئيس الجمهورية في الهيئة التنفيذية⁽²⁾، مما يجعل وجود وزير أول أمر يتنافى مع هذا المنطق، بل يجب الاستغناء عنه وتنظيم السلطة التنفيذية بالتالي على نمط النظام الرئاسي.

بيد أن المؤسس الجزائري في سنة 1996 على غرار ما فعله في سنة 1989 أنشأ إلى جوار رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، ثم الوزارة الأولى، منذ التعديل الدستوري الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 2008. ذلك يجعلنا نتساءل عن المبتغى من إنشاء هذه المؤسسة الجديدة. هل يهدف التنظيم الثنائي للسلطة التنفيذية جعلها برأسين مستقلين من الناحية العضوية، مثل ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية التقليدية التي يكون رئيس الدولة فيها شخصاً مختلفاً عن رئيس الوزارة⁽³⁾، أم أن ذلك ليس إلا إجراءً قانونياً شكلياً يهدف إلى تمويه سلطة تنفيذية أحادية يبرز فيها رئيس الجمهورية بوضوح على حساب الوزير الأول والحكومة؟

تظهر الإجابة عن هذا السؤال، بالرجوع إلى الدستور، بغير لبس، من خلال ما للمركز الذي حظي به رئيس الجمهورية من امتياز. فالنظام القانوني الخاص الذي

1 - **PRIVAT MEL (A)**, "La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien", in **R.F.D.C.**, n° 75, P.U.F, Paris, juillet, 2008, p. 513.

2 - **MOULIN (R)**, Le présidentielisme et la classification..., op.cit, P. 52.

3 - إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 10.

يتمتع به في الدستور، يجعله دون غيره من أعضاء الحكومة، مدعماً بشرعية شعبية كبيرة، وهو ما يرقّيه إلى دور مجسد وحدة الأمة والدولة، محتكر سلطة الرجوع إلى الشعب، كل ذلك في محيط سياسي يتميز بضعف الأحزاب السياسية المعارضة وتدخل الجيش في المجال السياسي (المبحث الأول).

يترتب عما سبق، أن رئيس الجمهورية هو رئيس تدرجي للحكومة، يُعيّن وينهي مهام الوزير الأول وأعضاء الحكومة الآخرين بكل حرية، وهذا بالرغم من اعتناق نظام التعددية الحزبية بداية من دستور 1989 (المبحث الثاني).

المبحث الأول

العوامل المؤسسية لاحتكار رئيس الجمهورية للسلطة

ليس لمركز رئيس الدولة أهمية بالغة في الأنظمة البرلمانية التقليدية نظراً لعدم تمتعه بسلطات هامة تذكر، بل أصبحت هذه السلطات من اختصاص الوزير الأول وحكومته، عملاً بالمبدأ القائل « حيث توجد المسؤولية توجد السلطة »⁽¹⁾.

يترتب على تفهقر دور رئيس الدولة انعدام الحاجة إلى تمتع هذا الأخير بشرعية شعبية طالما تعد السلطات المرتبطة بالهيئة التنفيذية من حق الوزير الأول الذي ينبثق عن الأغلبية البرلمانية.

وعلى خلاف الضعف الذي يتميز به مركز رئيس الدولة في هذه النظم، فإن مثيله في النظام الرئاسي يتمتع قانوناً وعملياً بسلطة معتبرة يستمدّها أساساً من فعل اختياره عن طريق الشعب⁽²⁾.

1 - محمد رأفت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 370.

2 - ويعبر Michel Debré عن هذه الحقيقة كما يلي:

« Le régime présidentiel est la forme de régime démocratique qui est à l'opposé du régime d'assemblée. Sa marque est faite de l'importance du pouvoir donné en droit et en fait à un chef d'Etat élu au suffrage universel ».

حتى لو كانت سلطات رئيس الدولة في النظام الرئاسي تبدو معتبرة لاسيما على مستوى الهيئة التنفيذية، إلا أنها لا ترقى إلى مستوى تلك التي يتمتع بها نظيره في الجزائر، إذ أدى النظام الرئاسي الذي أراد المؤسس تشييده إلى اعتماد هذا الأخير آليات دستورية خاصة تجعل رئيس الجمهورية يحظى بمركز مرموق في النظام السياسي، وذلك على حساب المؤسسات الدستورية الأخرى (المطلب الأول). وإلى هذه العوامل القانونية تضاف عوامل أخرى أفرزها واقع الممارسة السياسية تساهم هي الأخرى في الزيادة من حدة تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

العوامل القانونية

تتمثل العوامل القانونية المدعمة لمركز رئيس لجمهورية في تلك الآليات الدستورية التي تخضع انتخاب هذا الأخير لإجراء الاقتراع العام المباشر على أساس برنامج سياسي، الشيء الذي يجعله يحظى بشرعية شعبية لا مثيل لها في النظام (الفرع الأول)، وكذلك تكليفه لوحده، دون المؤسسات الأخرى، بتجسيد وحدة الدولة والأمة، واستشارة الشعب (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تمتع رئيس الجمهورية بالشرعية الشعبية

إذا كان دستور 1996 لا يختلف عن سابقه من حيث طبيعة النظام السياسي الناتج عنه، فيرجع ذلك أساساً إلى المبدأ المكرس منذ الاستقلال والمتمثل في انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر⁽¹⁾.

=DUHAMEL (O), Droit constitutionnel et politique, Editions du seuil, Paris, 1993 et 1994, p.82.

1 - MANSOUR (M), "Du présidentielisme algérien", in *R.A.S.J.E.P*, n° 01, Université d'Alger, Faculté de droit, 2007, p. 86.

- راجع حول الأسباب التاريخية التي سمحت لرئيس الجمهورية احتلال المركز المؤسساتي المتفوق:

BENSAADA (M.T), Le régime politique algérien, ANFASS, Paris, 1989, p. 72 et s.

وإذا كان اعتماد أسلوب انتخابي معين يهدف إلى تحقيق غاية سياسية معينة⁽¹⁾، فإن انتخاب رئيس الدولة بالاقتراع العام المباشر يحتم بداهة الاعتراف له (أي لرئيس الدولة) بدور فعلي وحقيقي في ممارسة السلطة العامة، ويجعله في مصاف البرلمان بجميع أعضائه⁽²⁾ ويرجح بالضرورة كفته على كفة الحكومة⁽³⁾، وهو ما يتناسب مع الطبيعة الرئاسيوية التي أراد المؤسس إضافتها على النظام السياسي الجزائري.

لذلك، أكد المؤسس في دستور 1996 على غرار سابقه على مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام السري والمباشر (المادة 71)⁽⁴⁾ (أولاً) لعهدية محمية وقابلة للتجديد (المادة 74)⁽⁵⁾ (ثانياً).

أولاً - الترشح والانتخاب لرئاسة الجمهورية:

أحدث دستور 1996 على غرار سابقه سنة 1989، بتكريسه مبدأ التعددية الحزبية، ثورة فيما يخص طريقة الترشح والانتخاب لمنصب رئيس الجمهورية⁽⁶⁾. فبعدما كان الترشح خاضعاً لمبدأ الأحادية الذي كان يُعتبر، حسب تعبير أحد المؤلفين، بمثابة حجر زاوية النظام السياسي الجزائري⁽⁷⁾، والذي يقضي ألا يكون

1 - د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 85.

2 - د/ رأفت فودة، ثنائية السلطة...، مرجع سابق، ص 163.

3 - د/ رأفت فودة، ثنائية السلطة...، مرجع سابق، ص 165.

وتعبيراً عن أهمية انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر خاطب فليكس بيات (FELIX PYAT) أعضاء الجمعية التأسيسية الفرنسية في سنة 1848 قائلاً لهم ما يلي:

« *Le Président pourra dire à l'Assemblée : Vous n'êtes que les neuf centièmes du peuple. Je suis à moi seul le peuple tout entier* ».

أنظر: COHENDET (M.A), Le Président de la République, Dalloz, Paris, 2002, p. 27.

4 - تنص المادة 1/71 على: « *ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري* ».

5 - تنص المادة 74 على: « *مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات. يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية* ».

6 - لوناتسي ججيجة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، بدون تاريخ المناقشة، ص 11.

7 - MAKHLOUF (A), Contribution à l'étude du système politique algérien..., op.cit., p.32

إلاّ مترشحاً واحداً فقط يقترحه مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني، وفقاً لقانونه الأساسي⁽¹⁾ ويعرضه على الشعب لتجسيد انتخابه⁽²⁾، أصبح رئيس الجمهورية، بعد اعتناق التعددية الحزبية، يترشح (أ) ويُنتخب (ب) وفقاً لإجراءات جديدة ومختلفة تتناسب، ظاهرياً على الأقل، مع مقتضيات نظام يعتنق التعددية الحزبية.

أ - الترشح لرئاسة الجمهورية:

لا يمكن أن يُنتخب لرئاسة الجمهورية إلاّ المترشح الذي تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في القانون⁽³⁾. فهناك من الشروط التي نص عليها الدستور⁽⁴⁾، لاسيما في المادة 73 منه⁽⁵⁾، وتلك التي احتواها الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06

- 1 - وهو ما تقضي به المادة 105 من دستور 1976.
 - 2 - وهو ما يجعله يتمتع، حسب تعبير أحد المؤلفين، بشرعية ثنائية. فالشرعية الأولى يتحصل عليها من الحزب الذي اختاره للترشح والشرعية الثانية يحظى بها من جراء انتخابه من طرف الشعب مباشرة. أنظر: - BRAHIMI (M), Le pouvoir en Algérie..., op.cit, p. 30.
 - 3 - راجع بخصوص هذا الموضوع:
 - بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
 - 4 - تجدر الإشارة إلى أنه هناك فروق بين دستوري 89 و 96 فيما يتعلق بشروط القابلية للانتخاب. الدستور الأول لم يشترط في مادته 70 المتعلقة بالموضوع نفسه الجنسية الجزائرية للزوجة ولا المشاركة في الثورة أو شهادة عدم تورط الأبوين في أعمال ضد ثورة التحرير. هناك إذاً شروط أصعب فيما يتعلق بشروط الترشح مقارنة مع دستور 1989.
 - 5 - تنص المادة 73 من دستور 1996 على ما يلي:
- « لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:
- يتمتع فقط، بالجنسية الجزائرية الأصلية،
 - يدين بالإسلام،
 - يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب،
 - يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،
 - يثبت الجنسية الجزائرية لنزوجه،
 - يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً قبل يوليو 1942،
 - يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً بعد يوليو 1942،
 - يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه،
- تحدد شروط أخرى بموجب القانون ».

مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 04-01، المؤرخ في 07/02/2004 والقانون العضوي رقم 07-08 المؤرخ في 28/07/2007، والقانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012⁽¹⁾.

ويستخلص من ذلك، أنه أصبح خلافا لما كان عليه الحال في دستوري 1963 و 1976 من حق كل جزائري وجزائرية توفرت فيه الشروط القانونية أن يترشح لرئاسة الجمهورية، وذلك بغض النظر عن عدد المترشحين المشاركين. لكن حتى ولو أن الدستور يبدو معتقاً لمبدأ تعدد الترشيحات، إلا أن ذلك لا يمكن أن يكون حقيقة ملموسة في الواقع، إلا إذا كان المجلس الدستوري نزيها وموضوعيا عند فصله في صحة ملفات الترشح⁽²⁾، مع العلم أن قراراته غير قابلة

1 - وتتمثل الشروط الموحى إليها في المادة 73 من الدستور في تلك المتعلقة بملف الترشح، وهي متعددة، نصت عليها أساسا المواد 157، 158 و 159 من الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 12، صادر بتاريخ 06 مارس 1997، والمواد من 136 إلى 139 من القانون العضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 1، صادر في 14 جانفي 2012، ص ص 25 و 26.

- ويمكن الغرض من إدراج الشرط المتعلق بجنسية زوج المترشح حسب العميد محيو في استبعاد ترشح بعض الشخصيات التي لا يتمتع أزواجهن بالجنسية الجزائرية. أنظر:

- MAHIOU (A), "Note sur la constitution algérienne du 28 Novembre 1996", in A.A.N., 1996, p. 483.

- أما الشرط الخاص بإثبات المشاركة في ثورة أول نوفمبر، فإن الدستور لم يوضح ما هي الوثيقة التي يتعين على المترشح تقديمها ليثبت مشاركته في الثورة. لكن انتهى المجلس الدستوري بمناسبة الانتخابات الرئاسية لسنة 1999 إلى اعتبار أن بطاقة العضوية في جيش وجهة التحرير الوطني هي الوثيقة اللازمة للملف، ونتيجة لذلك رفض ملف المترشح محفوظ نحاح. ولمزيد من التفاصيل، راجع: بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 24.

2 - إن احتمال عدم نزاهة المجلس الدستوري واردة، خاصة في حالة ترشح رئيس الجمهورية لعهدة أخرى. فبالنظر إلى نظام تعيين أعضاء المجلس يجعلنا نفترض ذلك.

بالفعل، فإن المادة 164 من الدستور تسمح لرئيس الجمهورية بتعيين ثلاثة أعضاء ومن بينهم رئيس المجلس الذي يكون صوته مرجحا. كما تقضي كذلك أن ينتخب المجلس الشعبي الوطني عضوين آخرين. فهذين العضوين قد يكون لهما الانتماء الحزبي نفسه مع رئيس الجمهورية المترشح، وهو ما يجعل انحيازهما له أمرا غير مستبعد.

للطعن فيها⁽¹⁾، وهو ما صرح به المجلس في قراره رقم 01-95 الصادر في 06 أوت 1995 والذي جاء فيه « ... واعتباراً لأحكام المادة 159 من الدستور التي تنص على أنه: « إذا قرر المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس ». وعليه فإن قرارات المجلس الدستوري تكتسب الصبغة النهائية، وذات النفاذ الفوري، وتلزم كل السلطات العمومية... ».

وتجدر الملاحظة أن الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لم يشر إلى أن المجلس الدستوري يفصل في صحة الترشيحات بقرار يصدره، بل أن المجلس هو الذي استقر على هذه القاعدة.

إلا أنه تم استدراك هذا النقص بصور القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات بإدراج المادة 138 منه، والتي تنص: « يفصل المجلس الدستوري في صحة الترشيحات لمنصب رئيس الجمهورية بقرار في أجل أقصاه عشرة (10) أيام كاملة من تاريخ إيداع التصريح بالترشح.

يبلغ قرار المجلس الدستوري إلى المعني تلقائياً وفور صدوره ».

ب - انتخاب رئيس الجمهورية:

تنقسم الأنظمة السياسية بالاستناد إلى معيار التمثيل الشعبي إلى فئتين. تتمثل الفئة الأولى في تلك الأنظمة المعروفة بالأحادية التمثيلية التي لا ينتخب فيها بالاقتراع العام المباشر إلا أعضاء البرلمان لاسيما الغرفة السفلى منه، في حين

=كما يعتبر احتمال عدم نزاهة العضوان المنتخبان من طرف مجلس الأمة واردا أيضاً، لاسيما في حالة انتخابهما من بين ثلث الأعضاء المعيّنين من طرف رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 2/101 من دستور 1996.

1 - قرار رقم 01-أ-م-د-95 مؤرخ في 06 أوت 1995، يتعلق بدستورية النقطة 06 من المادة 108 من قانون الانتخابات، ج. ر عدد 43، صادرة في 08 أوت 1995، ص 15.

يُنْتَخَب بالطريقة نفسها في الفئة الأخرى، الثنائية التمثيل، كل من أعضاء البرلمان ورئيس الدولة⁽¹⁾.

بناءً على ذلك، يدرج النظام السياسي الجزائري من هذه الزاوية ضمن الفئة الثانية باعتبار أن كل من أعضاء المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية يُنْتَخَبون بالاقتراع العام المباشر، وهو ما أكدته دستور 1996 في المادة 101 منه التي تقضي أن يُنْتَخَب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري والمادة 71 التي تخضع انتخاب رئيس الجمهورية بدورها للنظام نفسه⁽²⁾.

يُنْتَخَب رئيس الجمهورية بالاقتراع على الاسم الواحد في دورتين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها⁽³⁾. وإذا لم يحرز أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول، ينظم دور ثان لا يشارك فيه سوى المترشحين الاثنين اللذين أحرزا أكبر عدد الأصوات خلال الدور الأول⁽⁴⁾.

وما يلاحظ على نظام انتخاب رئيس الجمهورية أنه من المحتمل، من الناحية النظرية على الأقل، أن يطرح إشكالا عند الإعلان عن النتائج الانتخابية.

لا يطرح أي إشكال، منطقياً، في حالة فوز أحد المترشحين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول باعتباره يكون فائزاً. لكن إذا تعذر ذلك، فإن احتمال الحصول على نتائج متعادلة في الأصوات بين مترشحين أو أكثر يكون وارداً.

1 - COHENDET (M.A), Le Président de la République, op.cit., p.03.

2 - وهو الأمر في كل الدساتير الشكلية الجزائرية.

3 - راجع المادة 155 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، مرجع سابق، التي تقابلها المادة 134 من القانون العضوي رقم 12-01، مرجع سابق.

4 - وعلى خلاف ذلك، تنص المادة 111 من القانون رقم 80-08 المتضمن قانون الانتخابات المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 على: « يجري انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد في دورة واحدة بالأغلبية المطلقة للناخبين المسجلين ». أنظر ج ر لسنة 1980، ص 1994 وما يليها.

يفرض عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة في الدور الأول حتماً تنظيم دوراً ثانياً لا يشارك فيه إلا المترشحين اللذين تحسلاً على أكبر عدد الأصوات المعبر عنها⁽¹⁾، وبالتالي يحتمل أن يتعادل في عدد الأصوات المحصل عليها بين مترشحين أو أكثر، تحسلاً كلهم على العدد الأكبر للأصوات.

يطرح هذا الوضع بلا شك إشكالات بشأن المترشحين اللذين يحق لهما الانتقال إلى الدور الثاني للانتخابات، باعتبار أن القانون بقي صامتاً على هذه الحالة.

جعلت المادة 2/163 من دستور 1996 صلاحية الإعلان عن النتائج الانتخابية مع ذلك من بين مهام المجلس الدستوري⁽²⁾، بالتالي يقع على عاتقه اختيار المترشحين اللذين سيشاركان في الدور الثاني، لاسيما في حالة حصول أكثر من مترشحين على نفس العدد الأكبر للأصوات، أو اختيار المترشح الثاني فقط الذي ينتقل إلى الدور الثاني إذا ما تحسلاً مترشحين أو أكثر على نفس عدد الأصوات الصحيحة الذي يلي مباشرة العدد الأكبر، وذلك على أساس معيار معين، يتعين على المجلس الدستوري تحديده.

يمكن أن يكون اختيار المجلس الدستوري في الحالتين السابقتين على أساس قاعدة "المُرشح الأكبر سناً" قياساً على القاعدة المعمول بها في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة المنتخبين⁽³⁾. فالقاعدة نفسها قد يلجأ إليها المجلس الدستوري أيضاً في حالة التعادل في عدد الأصوات بين المترشحين المتنافسين في الدور الثاني، ولو أن ذات التعادل قد يستحيل عملياً.

1 - راجع المادة 156 من القانون العضوي رقم 97-07، المؤرخ في 06 مارس 1997، مرجع سابق، التي تقابلها المادة 135 من القانون العضوي رقم 12-01، مرجع سابق.

2 - تنص الفقرة الثانية من المادة 163 من دستور 1996 على: «... كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعطى نتائج هذه العمليات ».

3 - راجع المادتين 104 و 147 من القانون العضوي رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، مرجع سابق، اللتين تقابلهما المادتين 87 و 126 من القانون العضوي رقم 12-01، مرجع سابق.

ومهما يكن الأمر، سينعكس، بلا شك، اختيار المترشح الفائز على أساس معيار السن سلباً على شرعيته، طالما أنه، بغض النظر عن عدد الناخبين الممتنعين والأصوات الملغاة الذي يمكن أن يكون كبيراً، فإن نصف عدد الأصوات الصحيحة لم تكن لصالحه، مما يُنقص من شرعيته التي سيواجه بها المؤسسات الدستورية الأخرى التي ستشاركه ممارسة السيادة⁽¹⁾.

أما في حالة فوز المترشح بالأغلبية المطلقة للأصوات، فإنه سيحظى بشرعية شعبية كبيرة⁽²⁾ في ظل عهدة محمية وقابلة للتجديد.

ثانياً - العهدة الرئاسية محمية وقابلة للتجديد:

تُعتبر مدة النيابة الرئاسية بالغة الأهمية باعتبارها المهلة التي سيُنفذ رئيس الجمهورية خلالها برنامجها السياسي الذي وعد به الشعب خلال حملته الانتخابية.

لذلك تعدّ ترجمة هذه الوعود إلى الواقع العملي، كمقابل للشرعية التي حظي بها من طرف الشعب. وتبدو من هنا أهمية النيابة الرئاسية بالنسبة لرئيس الجمهورية الذي بلا شك يريد أن تكون محمية (أ) وكذلك قابلة للتجديد (ب).

أ - النيابة الرئاسية نيابة محمية:

تترتب بديها على رغبة المؤسس في حظي رئيس الجمهورية بمركز متفوق في النظام المؤسساتي ضرورة حماية عهده.

ويمكن حماية العهدة الرئاسية بعدة وسائل قانونية قد تختلف من دولة إلى أخرى. وقد تتخذ هذه الوسائل شكل نص دستوري أو قانون عادي أو عرف جرى العمل به.

1 - لم يعرف النظام السياسي الجزائري مثل هذه الحالة، بل أن ما حدث هو تنظيم انتخابات رئاسية بمُرشح واحد بعد انسحاب المترشحين الآخرين قبل الشروع في الدور الأول، وذلك في سنة 1999.

2 - CHAMPAGNE (G), L'essentiel du droit constitutionnel, Gualino éditeur, 2^e édition, Paris, 2001, p. 26.

وتتضح بوادر هذه الحماية في الجزائر من خلال تخصيص المشرع عقوبة لكل شخص أساء إلى رئيس الجمهورية في المادتين 144 مكرر و144 مكرر واحد من القانون رقم 01-09 المؤرخ في 26 جوان 2001، المتمم والمعدل للأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات⁽¹⁾.

ويبدو المشرع الجزائري بنصه على جريمة الإساءة لرئيس الجمهورية كأنه متأثراً بنظيره الفرنسي الذي نص على الجريمة ذاتها في قانون 17 ماي 1819 وقانون 29 جويلية 1881 لاسيما في المادة 26 منه⁽²⁾، لكن يعتقد البعض أن هذه الجريمة أصبحت حالياً ملغاة ضمناً في فرنسا⁽³⁾.

1 - تنص المادة 144 مكرر: « يعاقب بالحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى اثني عشر (12) شهراً وبغرامة من 50000 دج إلى 250000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل من أساء إلى رئيس الجمهورية بعبارة تتضمن إهانة أو سبا أو قذفاً سواء كان ذلك عن طريق الكتابة أو الرسم أو التصريح أو بأية آلية لبث الصوت والصورة أو بأية وسيلة إلكترونية أو معلوماتية أو إعلامية أخرى.

تباشر النيابة العامة إجراءات المتابعة الجزائية تلقائياً.

وفي حالة العود، تضاعف عقوبات الحبس والغرامة المنصوص عليها في هذه المادة ».

- أنظر ج ر العدد 34، الصادرة في 27 جوان 2001، ص 15.

وتنص المادة 144 مكرر 1: « عندما ترتكب الجريمة المنصوص عليها في المادة 144 مكرر بواسطة نشرية يومية أو أسبوعية أو شهرية أو غيرها، فإن المتابعة الجزائية تتخذ ضد مرتكب الإساءة وضد المسؤولين عن النشرية وعن تحريرها وكذلك ضد النشرية نفسها.

في هذه الحالة، يعاقب مرتكبو الجريمة بالحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى اثني عشر (12) شهراً وبغرامة من 50000 دج إلى 250000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط وتعاقب النشرية بغرامة من 500000 دج إلى 2500000 دج.

تباشر النيابة العامة إجراءات المتابعة تلقائياً.

في حالة العود تضاعف عقوبات الحبس والغرامة المنصوص عليها في هذه المادة ».

- ولمزيد من التفاصيل حول الجريمة المنصوص عليها في المادة 144 مكرر 1، راجع:

- علي أحمد رشيدة، الحق في الإعلام وجنح الصحافة، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة تيزي وزو، 2002/2003، ص.ص 160 و161.

2 - GICQUEL (J), Droit constitutionnel..., op.cit., p. 536.

3 - وهو على الأقل رأي جون جيكال. أنظر:

- GICQUEL (J), Droit constitutionnel..., op.cit., p. 536.

ويلاحظ أن هذه الحماية الجنائية التي يتمتع بها رئيس الدولة لم يستفد منها لا أعضاء الحكومة ولا النواب في البرلمان، سواء تعلق الأمر بفرنسا أو بالجزائر. في حين يقضي دستور جمهورية كونغو الديمقراطية الصادر في 18 فيفري 2006 مثلاً، لاسيما في المادة 164 منه بأن إهانة رئيس الدولة للبرلمان تعتبر جريمة سياسية يعاقب عليها جنائياً⁽¹⁾.

وتجد النيابة الرئاسية، علاوة على هذه الحماية الجنائية سابقة الذكر، الحماية أيضاً من خلال عدم إلزام رئيس الجمهورية المترشح لعهدية أخرى على الاستقالة من منصبه، وذلك على خلاف رئيس الدولة الذي يتولى وظيفته في حالات الشغور المنصوص عليها في المادة 88 من الدستور (1996) الذي لا يمكن له الترشح للانتخابات الرئاسية. كما يجب على الوزير الأول الاستقالة من منصبه إذا ما ترشح للانتخابات المذكورة ويمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة طبقاً للمادة 90 من الدستور⁽²⁾.

وإذا كانت تشكل حماية النيابة الرئاسية بالكيفية السابق ذكرها دعماً معتبراً لمركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، فإن اللامسؤولية السياسية والجنائية التي حظي بها هذا الأخير (أي رئيس الجمهورية)، والتي سيتم تناولها بالدراسة في الباب الثاني، تبقى الضمانة الرئيسية لبقائه في منصبه إلى غاية انتهاء نيابته القابلة للتجديد.

1 - POLLET-PANOUSSIS (D), "La constitution congolaise de 2006 : Petite sœur africaine de la constitution française", in *R. F. D. C*, n° 75, PUF, Paris, Juillet 2008, p. 468.

2 - تنص المادة 90 من دستور 1996 على: « 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 ».

يستقيل الوزير الأول وجوباً، إذا ترشح لرئاسة الجمهورية. ويمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة ».

ب - مدة النيابة الرئاسية مدة قابلة للتجديد:

تشكل مدة النيابة الرئاسية مساهمة حقيقية في ضمان استقلالية رئيس الجمهورية عن باقي المؤسسات الأخرى⁽¹⁾، كما تمكنه أيضا من تمديد بقائه في منصبه والاستمرار في السلطة لمدة طويلة، وهو ما يطلق عليه باللغة الفرنسية Le continuisme. لذلك تعد عملية تحديد النيابة الرئاسية من حيث الزمان ضرورية باعتبارها الضمانة الدستورية الوحيدة التي تسمح بتفادي الإفراط في استعمال السلطة الرئاسية⁽²⁾.

بناءً على ذلك، يُعد تحديد إمكانية تجديد النيابة الرئاسية من خلال المادة 74 من دستور 1996 بمرّة واحدة فقط، أهم وسيلة اعتمدها المؤسس لتقييد سلطة رئيس الجمهورية⁽³⁾.

وينبغي القول أنه لم يسبق للنظام الدستوري الجزائري وأن عرف مثل هذه الآلية إلا من خلال دستور 1996، فذلك يجعلنا نفهم بأن الميل إلى الإفراط في استعمال السلطة الذي يشتهر به رئيس الدولة الإفريقي⁽⁴⁾، لم يُغيّر شيئا من إرادة المؤسس الجزائري لوقت طويل.

ولم يُكتب مع ذلك العمل بهذه المادة ولو مرة واحدة، وذلك بسبب التعديل الذي أدخل عليها بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008

1 - MEKHANTAR (J), Droit politique et constitutionnel, Editions ESKA, Paris, 1997, p. 355.

2 - CADOUX (C), Droit constitutionnel et institutions politiques ..., op.cit., p. 141.

3 - يُعبر الأستاذ خالفة معمري عن أهمية هذه القاعدة الدستورية الجديدة، والتي يرجع فضل إقرارها إلى رئيس الجمهورية السابق ليمين زروال كما يلي:

« N'ayons peur ni des mots ni des procès d'intention. Si le Président ZEROUAL doit être crédité d'un mérite ineffaçable, c'est bien celui d'avoir accepté, imposé ou fait adopter l'idée impensable, en pays arabes, que le Président de la République ne peut, ne doit faire que deux (02) mandats... ».

Cf. MAMERI (K), Les constitutions algériennes, Thala Editions, Alger, 2008, p. 268.

4 - POLLIT-PANOUSSIS (D), "La constitution congolaise...", op.cit, p. 467

المتضمن التعديل الدستوري الذي يسمح لرئيس الجمهورية بالترشح لأكثر من عهديتين⁽¹⁾.

بيد أن القاعدة ذاتها، قد حُظيت، على خلاف الجزائر، بحماية قانونية وقضائية في بلدان أخرى على الرغم من أنها لا تنتمي إلى الديمقراطيات الغربية. ويمكن ذكر على سبيل المثال دستور 2006 لجمهورية كونغو الديمقراطية الذي حرّم بموجب المادة 1/220 منه تعديل المادة 1/70 التي لا تسمح بالترشح لأكثر من عهديتين رئاسيتين⁽²⁾.

كما اعتبرت المحكمة الدستورية للنيجر أن المبادرة التي قام بها الرئيس طانجا (M.TANJA) لتعديل الدستور، لاسيما المادة التي لا تسمح له بالترشح لأكثر من عهديتين، بغير الدستورية وأنها خرقاً للقانون الأساسي⁽³⁾. ولقد أُتخذ الموقف نفسه من طرف المحكمة الدستورية الكولمبية أيضاً بشأن المبادرة التي اتخذها الرئيس أوريبى (URIBE) في بداية سنة 2010⁽⁴⁾.

أما في الجزائر، فلم تحاط المادة 74 من دستورها بأية حماية من أية طبيعة كانت. فالإ جانب غياب نص دستوري قد يستبعد إمكانية إدخال تعديل دستوري يُبيح الترشح لأكثر من عهديتين، وبالتالي تفادي ظاهرة البقاء في السلطة لمدة طويلة التي تشكل ميزة معظم الأنظمة الرئاسيوية⁽⁵⁾، لم يتمكن المجلس الدستوري حتى من إلزام رئيس الجمهورية باستشارة الشعب في القضية عن طريق الاستفتاء عملاً بالمادة 176 من الدستور.

1 - أنظر ج ر، العدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

2 - POLLET-PANOUSSIS (D), "La constitution congolaise...", op.cit, p. 467.

3 - أنظر جريدة: El Watan, n° 5666 du 21 /06/2009.

4 - صدر قرار المحكمة بتاريخ 26 فيفري 2010. موقع الأنترنيت:

www.latinereporters.com/colombie.28022010.html ، استشارة 02 ماي 2010.

5 - BENABBOU-KIRANE (F), "La nature du régime politique algérien", op.cit., p. 59.

لم يبق أمام هذا الأمر الواقع للمجتمع المدني ولجزء من الطبقة السياسية إذن، سوى التعبير عن رأيهما الراضين لمشروع التعديل بصفة عامة ولتعديل المادة 74 بصفة خاصة.

لقد اعتبر، بالفعل، رئيس أحد الأحزاب السياسية على سبيل المثال، أن التعديل الوارد على المادة سألقة الذكر، يشكل مساساً حقيقياً بمبدأ التداول على السلطة، وهو على حد قوله، خرقاً لإحدى المكاسب النادرة في مجال التجديد المؤسساتي في الجزائر⁽¹⁾.

بينما كيف رئيس الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان التعديل بدوره بمثابة تمهيد للتحوّل إلى جمهورية ملكية⁽²⁾.

وإن عبرت هذه المواقف المختلفة عن شيء، فإنما تعبر عن التخوف من الآثار التي ستترتب عن فعل السماح بتجديد العهدة الرئاسية لأكثر من مرة واحدة على مركز رئيس الجمهورية الذي يصبح نتيجة لذلك يحظى بأهمية أكبر، مع العلم أن الدستور كلف هذا الأخير بتجسيد وحدة الدولة والأمة واستشارة الشعب، وهو الأمر الذي يستدعي في اعتقاد المؤسس الجزائري الاستمرارية في السلطة.

1 - وهو الموقف الذي اتخذه رئيس حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية الذي عبر عن رأيه كما يلي:

« La levée de la limitation des mandats, sanctionne l'un des rares acquis en matière de modernisation institutionnelle », in *El Watan*, n° 5476 du 15 /11/2008, p. 03.

2 - أنظر جريدة *الخبر* اليومية رقم 5476 الصادرة بتاريخ 2008/11/15، ص 03.

تجدر الإشارة إلى أن الموقف ذاته اتخذته كذلك اللجنة الدستورية للدفاع عن الجمهورية (C.C.D.R).
أنظر :

- *El Watan*, n° 5482 du 14 et 15 Novembre 2008, p. 05.

الفرع الثاني

تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التجسيدية

لقد سُبقت الإشارة إلى أن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام والمباشر جعله يتمتع بمكانة مرموقة بين جميع المؤسسات السياسية الأخرى كونه يتمتع بشريعة شعبية كبيرة.

وتتجسد هذه المكانة في العلاقة المباشرة التي تقام بين رئيس الجمهورية وبين الشعب. وتدعم هذه المكانة بتكليفه من طرف المؤسس بتجسيد وحدة الدولة والأمة، داخلها وخارجها، من جهة (أولاً)، وجعل سلطة اللجوء إلى الشعب واستشارته عن طريق الاستفتاء، سواء لتعديل أحكام الدستور، أو لأخذ رأيه في قضية ذات أهمية وطنية، حكراً عليه (أي رئيس الجمهورية)، من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً - تكليف رئيس الجمهورية بتجسيد وحدة الدولة والأمة:

لقد واجه دستور 1989 مرحلة صعبة في سنة 1992، مصحوبة بأزمة مؤسساتية مفتوحة لم يتمكن من تجاوزها، وذلك رغم ما أثاره من انتباه المحللين حول مبادئ عمل المؤسسات الجديدة التي جاء بها، باعتباره يهدف إلى إحداث قطيعة مع الممارسة السياسية والمؤسساتية الناتجة عن دستوري 1963 و1976.

بناءً على ذلك، كان لابد إذن من إثراء محتوى الدستور، لكن دون المساس بمبدأ وحدة سلطة الدولة المُشخصة في مؤسسة رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

1 - MANSOUR (M), "DU présidentialisme algérien", op.cit., p.85.

حول موضوع تشخيص السلطة، راجع مثلاً:

MAKHOLOUF (A), Contribution à l'étude du système politique algérien..., op.cit., p. 152 et s.

فُتعتبر المادة 1/70 من دستور 1996 من حيث محتواها، بالفعل، إحدى ثوابت النظام الدستوري الجزائري⁽¹⁾، إذ أعاد المؤسس من خلالها النص صراحة على اعتبار رئيس الجمهورية رئيس الدولة ومجسد وحدة الأمة.

ونظرا لأهمية الآثار التي قد يخلفها على التوازن المؤسساتي، فإن مثل هذا النص لم يجد مكانة لا في دستور الولايات المتحدة الأمريكية بصفتها نموذجا للنظام الرئاسي مثلا، ولا حتى في النظام الفرنسي على الرغم من المكانة المرموقة التي يتمتع بها رئيس الدولة فيه.

يترتب على اعتماد النص ذاته في الدستور الجزائري اعتبار رئيس الجمهورية ليس فقط رئيسا للدولة منتخبا بطريقة خاصة من أجل ممارسة السلطة المخولة له دستوريا، بل هو أيضا تلك المؤسسة التي تُشيد حولها الدولة والأمة بأكملها، وهو ما يُفسر انخراط الجميع في سياسته دون أي تحفظ⁽²⁾، وظهوره بمظهر الشخص الذي تلتقي حوله جميع الفئات الشعبية بقطع النظر عن انتماءاتها الطبقية والاجتماعية وتتجسم في شخصه الوحدة الوطنية⁽³⁾.

تجعل صفة رئيس الدولة المكلف بتجسيد وحدة الأمة وممارسة السلطة السامية، وظائف رئيس الجمهورية فوق كل السلطات، بالتالي فإن الشعب سيشعر بأنه ممثلا قبل كل شيء من طرف رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، الذي يمكن له العمل باسمه (أي باسم الشعب)⁽⁵⁾.

1 - وهو ما قضت به كل من المادة 111 من دستور 1976 والمادة 67 من دستور 1989.

2 - **MARIKO (Y)**, Approche d'une étude sur le régime politique ivoirien, thèse de doctorat de 3^e cycle en sociologie des relations internationales, institutionnelles, commerciales et industrielles, soutenue à la faculté de Paris 8/Sorbone, 1982/1983, volume 2, p. 15.

3 - **بورايو محمد**، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1984، ص 57.

4 - **H.NACER'EDDINE (M)**, DU bon système législatif, EDITEL MAAREF, REGHAIA, 1997, p. 74.

5 - **MANSOUR (M)**, "Du présidentielisme algérien", op.cit., p. 86.

ويترتب عن ذلك أن يكون رئيس الجمهورية في علاقة مباشرة مع الشعب كونه مصدراً للسلطة (المادة السادسة من دستور 1996) التي كلف بممارستها من خلال انتخابه بالاقتراع العام المباشر⁽¹⁾.

ولما كان رئيس الجمهورية هو رئيس كل الجزائريين، بغض النظر عن انتمائه الحزبي⁽²⁾، فقد بدى في وجه المؤسس المؤسسة المثلى التي بإمكانها تحقيق وحدة الدولة والأمة. ذلك يجعله في مرتبة فوق الأحزاب السياسية، بالتالي يكون الأجدر بحماية استمرارية الدولة كونه بعيداً عن الصراعات السياسية التي قد تكون قائمة في المجتمع⁽³⁾.

تبدو هذه الصراعات السياسية المحتملة في نظر المؤسس خطراً على استمرارية الدولة، وهو ما يجعل الأحزاب السياسية غير قادرة بالنسبة له على أن تكون منبعاً لسلطة الدولة، لا من خلال البرلمان الذي يتشكل منها ولا من خلال الوزير الأول الذي يكون تابعا لرئيس الجمهورية.

يظهر من خلال ما سبق أن المركز الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في النظام الجزائري يتفق تماماً والتكيف الذي قدمه الرئيس الفرنسي السابق شارل ديغول في إحدى ندواته الصحفية في سنة 1964 والتي جاء فيها بالخصوص أن « **المصدر المباشر للسلطة هو الأمة، ورئيس الجمهورية المنتخب يمثل الأمة** »⁽⁴⁾ وهو ما يفسر احتكاره لسلطة الرجوع إليها.

1 - وهو ما يفسر اعتبار المؤسس صلاحية استشارة الشعب عن طريق الاستفتاء سلطة خالصة لرئيس الجمهورية (المواد 70، 10/77 و 174 من دستور 1996).

2 - لقد صرح رئيس حزب حركة مجتمع السلم أبوجرة سلطاني أن عبد العزيز بوتفليقة رفض الترشح باسم حزب سياسي، في حين صرح الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني عبد العزيز بلخادم بأن « **رئيس الأفلان هو الرئيس** ». أنظر: 6، *El Watan*, n° 5489 du 23/11/2008، وجريدة الخبر رقم 5481 لـ 2008/11/20، ص2.

3 - BRAHIMI (M), Le pouvoir en Algérie ..., op.cit., pp 73-74.

4 - بورايو محمد، رئيس الجمهورية في...، مرجع سابق، ص 58.

ثانيا - الاحتكار الرئاسي لسلطة الرجوع إلى الشعب:

يتبين من خلال الرجوع إلى مختلف الدساتير الجزائرية أن النظام السياسي الجزائري قد سائر النظام الدستوري الفرنسي من حيث تكريس مبدأ سيادة الشعب وسيادة الأمة معاً⁽¹⁾.

ويتضح تبني المؤسس الجزائري للموقف ذاته من خلال دستور 1996، الذي يقضي أن السيادة الوطنية ملكا للشعب وحده (المادة 06)، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين وبواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها (المادة 07)⁽²⁾.

يظهر النظام السياسي الجزائري، بناءً على ذلك، قائماً على دعامة أساسية مفادها أن السيادة ملكا للشعب وللأمة في آن واحد⁽³⁾، وهو ما يستوجب أن تمارس عن طريق الاقتراع العام والاستفتاء الشعبي وكذلك بواسطة ممثلي الشعب في الهيئتين التنفيذية والتشريعية.

لقد كرس النظام الدستوري الجزائري، بالفعل، مبدأي الاقتراع العام⁽⁴⁾ والاستفتاء الشعبي⁽⁵⁾، وذلك تقديراً لأهميتهما في ممارسة السيادة الشعبية⁽⁶⁾.

1 - كرس المؤسس الفرنسي هذا المبدأ في المادة الثالثة (03) من دستور 1958 التي تنص:

« *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum ...* ».

2 - وهو ما كرسه كل من دستور 1989 في المادتين 6 و 7 منه، ودستور 1976 في مادته الخامسة وكذلك دستور 1963 من خلال مادته السابعة والعشرين.

3 - راجع بخصوص هذا الموضوع على سبيل المثال: د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، مرجع سابق، ص 15.

4 - وذلك من خلال المادتين 71 و 101 من دستور 1996. مع العلم أن هذا المبدأ كرس في مختلف الدساتير الجزائرية.

5 - أنظر المواد 07، 10/77، 174 و 177 من دستور 1996.

6 - يعبر نابوليون بونابارت- Napoléon BONAPARTE عن أهمية الاقتراع العام كما يلي:

« *Le pouvoir exige de son détenteur ... qu'il soit baptisé avec l'eau du suffrage universel* ».

Cf. CHAMPAGNE (G), L'essentiel du droit constitutionnel, op.cit., p.23.

=

وإذا كان الاقتراح من أهم وسائل الديمقراطية التمثيلية لاختيار الحكام، وأنه يشكل الأسلوب المفضل الذي من شأنه تسهيل التحوّل وتغيير الأنظمة السلطوية والشمولية إلى أنظمة ديمقراطية، كما يقول أحد المؤلفين⁽¹⁾، فإن الاستفتاء لا يقل أهمية عنه، باعتباره يُمكن الشعب من ممارسة سيادته بنفسه.

ولما كانت العبرة ليست بالنصوص القانونية فحسب، بل يجب تطبيق هذه النصوص تطبيقاً صحيحاً وفعالاً، فيجب القول أن الاقتراح لا يُحقق الهدف المنتظر منه إلا إذا كان استخدامه نزيهاً ومحترماً لإرادة الشعب.

كما لا يختلف الأمر كذلك بخصوص حق الرجوع المباشر إلى الشعب، إذ لا يجب استخدامه بحثاً عن الشرعية، بل يلجأ إليه لإشراك الشعب في ممارسة سيادته مشاركة فعلية وحقيقية.

وإذا كرس النظام الدستوري الجزائري مبدأ الرجوع إلى الشعب من خلال إمكانية استشارته في القضايا ذات الأهمية الوطنية⁽²⁾ وكذلك في التعديل الدستوري⁽³⁾، إلا أنه جعل ذلك سلطة خالصة يحتكرها رئيس الجمهورية مهما كانت طبيعة هذه الاستشارة.

= ويعبر الرئيس الفرنسي السابق شارل ديغول - C. DE GAULLE أيضاً عن أهمية الاستفتاء في ممارسة السيادة كما يلي:

« *Le referendum est la forme la plus démocratique de l'usage de la souveraineté* ». Cf. HAZIRAJ (S), Le système présidentiel russe depuis Décembre 1993. Analyse institutionnelle d'un présidentielisme inédit, mémoire pour l'obtention de D.E.A de gouvernement comparé, département de science politique, Université Panthéon-Sorbonne, Septembre 1996, p. 91.

1 - بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، مرجع سابق، ص 03.

2 - أنظر المادة 8/77 من دستور 1996، مرجع سابق.

تجدر الإشارة إلى أن دستور 1963 على نقيض كل الدساتير اللاحقة له، لم يخول لرئيس الجمهورية إمكانية الرجوع المباشر إلى الشعب.

3 - أنظر المادة 174 من دستور 1996، مرجع سابق.

وبالرغم من اعتراف الدستور لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا بإمكانية اتخاذ المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، إلا أن قرار استشارة الشعب يكون واقفاً على شرط قبول هذا الأخير لاقتراح النواب، وهو ما يجعل البرلمان غير معني بعملية اتخاذ المبادرة لاستشارة الشعب⁽¹⁾.

ويلاحظ أنه على خلاف النظام الفرنسي الذي لا يسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ المبادرة بالتعديل الدستوري إلا باقتراح من الوزير الأول، والنظام الأمريكي الذي لا يعترف لرئيس الدولة بسلطة استشارة الشعب عن طريق الاستفتاء أصلاً، أقصى المؤسس الجزائري الوزير الأول، وذلك على غرار ما فعله بالبرلمان، من المشاركة في أخذ المبادرة بالتعديل الدستوري.

جعل المؤسس عملية الالتجاء إلى الاستفتاء الشعبي، بالإضافة إلى ذلك، سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، كما أن الصياغة التي جاء بها تجيز ولا توجب، وهو ما يجعل الشعب يمارس السيادة بمقتضى سلطة رئاسية وليس بموجب الدستور⁽²⁾.

وبتعبير آخر، فإن الدستور الجزائري عندما نص على أن الشعب هو الذي يمارس السيادة، فجعل في الوقت نفسه الأطر والأشكال والأجهزة التي تمارس من خلالها هذه السيادة تُكوّن جميعها نظاماً لا يمكن له أن يتحرك إلا من خلال الشخص الذي له قدرة التحكم، أي رئيس الجمهورية⁽³⁾، وكل ذلك في ظروف سياسية تشهد بضعف الأحزاب السياسية المعارضة وبتزايد الدور السياسي للمؤسسة العسكرية.

= إن المادة 71 من دستور 1963 جعلت المبادرة بتعديل الدستور حقا لكل من رئيس الجمهورية وللأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني. لكن طبيعة النظام السياسي القائم آنذاك على مبدأ وحدة القيادة والسلطة تجعل رئيس الجمهورية هو صاحب القرار الوحيد باعتباره رئيس الحزب.

1 - أنظر المادة 77 من دستور 1996.

2 - د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم...، مرجع سابق، ص 29.

وعلى خلاف النظام السياسي الجزائري، فإن الدستور السويسري مثلاً يعترف للشعب بحقه في اتخاذ المبادرة بالتعديل الدستوري والاعتراض على القوانين التي يسنها البرلمان عن طريق الاستفتاء. راجع:

- ARDANT (P), Institutions politiques..., op.cit., p. 172.

3 - بورايو محمد، رئيس الجمهورية في...، مرجع سابق، ص 58.

المطلب الثاني

العوامل السياسية

لا يمكن إرجاع تفوق مركز رئيس الجمهورية واحتكاره للسلطة في النظام المؤسساتي الجزائري إلى وجود عوامل قانونية لاسيما الآليات الدستورية سالفة الذكر فحسب، بل أن بعض الظواهر السياسية التي أفرزها الواقع العملي للنظام السياسي، وأبرزها ضعف الأحزاب السياسية المعارضة (الفرع الأول) وتزايد الدور السياسي للمؤسسة العسكرية (الفرع الثاني)، تساهم هي الأخرى في تدعيم هذا المركز.

الفرع الأول

ضعف الأحزاب السياسية المعارضة

تُعرّف التعددية السياسية بأنها المشاركة في العملية السياسية والتأثير على القرار السياسي وذلك من خلال جماعات تتشكل طوعية ومستقلة ذاتياً، ولكنها متنافسة في المصالح والآراء. ويمكن أن تأخذ هذه المشاركة شكل الأحزاب السياسية (وهي الشكل الغالب للتعبير عن التعددية السياسية)، ويمكن أيضاً أن تأخذ أشكالاً أخرى للتنظيمات السياسية مثل النقابات، والحركات السياسية، والجمعيات، والجماعات الضاغطة، ومنظمات المجتمع المدني، أو صيغاً أخرى لتمثيل الجماعات المتنافسة في النظام السياسي، ولذلك يعتبر مفهوم التعددية السياسية، بالمعنى المذكور أوسع مدى ونطاقاً من مفهوم التعددية الحزبية (الأحزاب السياسية)⁽¹⁾.

وبعبارة أخرى، تُفهم التعددية السياسية أيضاً بأنها تعدد الجماعات والقوى السياسية المتنافسة في سبيل الفوز بسلطة الحكم في الدولة بما يضمن تداول السلطة وانتقالها من جماعة إلى أخرى بطريقة سلمية⁽²⁾.

1 - صفوت أحمد عبد الغني، التعددية السياسية وتداول السلطة بين النظام السياسي الإسلامي والنظام

الديمقراطي، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، جامعة القاهرة، 2007، ص 117.

2 - محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 239.

إلا أنه تبقى الأحزاب السياسية أفضل أشكال التعبير عن التعددية السياسية، على الرغم من أهمية الدور الذي تلعبه مختلف أشكال التنظيمات السياسية الأخرى المذكورة في النظام السياسي والتأثير فيه.

لذلك تعتبر الظاهرة الحزبية من الظواهر السياسية والدستورية البارزة في هذا العصر، باعتبارها ضرورة وركيزة هامة تقوم عليها الأنظمة النيابية⁽¹⁾.

فتكمن المهمة الأولى للأحزاب السياسية في تنظيم إرادة الشعب⁽²⁾ وتأطير الحياة السياسية في المجتمع ومن ثمة نشر الوعي السياسي⁽³⁾ باعتبارها المعبر الوحيد عن كافة الاتجاهات السياسية المختلفة في الدولة⁽⁴⁾.

يجدر بالذكر أن الجزائر لم تعرف نظام تعدد الأحزاب السياسية إلا بصور دستور 23 فيفري 1989 الذي، بسبب تبنيه "نظام الديمقراطية الليبرالية"، نص في مادته الأربعين (40) على حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي التي تغيرت تسميتها إلى أحزاب سياسية بموجب المادة الثانية والأربعين (42) من دستور 1996.

وتم اعتماد نتيجة لذلك عددا معتبرا من الأحزاب السياسية التي تمكن الكثير منها في المشاركة في مختلف الانتخابات، لاسيما التشريعية منها، التي نظمت ابتداءً من سنة 1997.

يظهر جليا من خلال النتائج التي أسفرت عنها الانتخابات التشريعية الأربعة المنظمة خلال هذه المرحلة التي عقت صدور دستور 1996، عدم حصول أي

1 - نعمان أحمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون، جامعة عين الشمس، 1983، ص 78.

2 - حسن عبد المنعم خيرى البدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، بدون تاريخ المناقشة، ص 39.

3 - د/ مسعود شيهوب، مقارنة حول آليات الإصلاح السياسي في العالم العربي، الفكر البرلماني، عدد 21 الصادرة في 21 نوفمبر 2008، ص 75.

4 - عبد الناصر محمد وهبة، الحرية السياسية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2004، ص 410.

حزب على الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني إلا في انتخابات سنة 2002 حيث تحصل حزب جبهة التحرير الوطني على 199 مقعداً (أنظر الجدولين رقم 01 و 02). وما عدا ذلك فإن مساندة رئيس الجمهورية كانت أساساً بتحالف الحزب المذكور مع حزب التجمع الوطني الديمقراطي إلى جانب حركة مجتمع السلم ابتداءً من سنة 2004 بصفة خاصة، وذلك تحت قيادة ما سمي بالتحالف الرئاسي⁽¹⁾.

نتائج انتخابات 05 جوان 1997	
اسم القائمة	عدد المقاعد
RND ⁽²⁾	156
MSP	69
FLN	62
M.N	34
FFS	20
RCD	19
P.T	04

- 1 - تجدر الإشارة إلى أن التصويت على برنامج الحكومة ومخطط عمل الوزير الأول يكون برفع اليد طبقاً للمادة 63 من النظام الداخلي للمجلس وإقرار من هذا الأخير بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية. كما أن المداولات المنشورة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس لا تتضمن أسماء المصوتين وكيفية تصويتهم، وانتمائهم الحزبي بل تشير عادة إلى عدد النواب الحاضرين، عدد المصوتين "بنعم" و"بلا" وكذلك عدد الممتنعين فقط مع أنه في حالات أخرى لم تنشر النتائج بالأرقام مثل:
- ما حدث بالنسبة للمصادقة على برنامج الحكومة في جلسة 22 ماي 2004، أنظر الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني عدد 105 المؤرخ في 14 جوان 2004،
- وكذلك عند الإشارة إلى نتائج المصادقة على مخطط عمل الوزير الأول في جلسة الاثنين 25 ماي 2009. أنظر: ج ر لمناقشات المجلس الشعبي الوطني عدد 119 الصادرة في 23 جوان 2009، ص 20.
- 2 - تجدر الإشارة إلى أن حزب التجمع الوطني الديمقراطي لم ينشأ إلا في شهر فيفري 1997، ومع ذلك تحصل على الأغلبية النسبية للمقاعد في المجلس الشعبي الوطني. أنظر:

EMMA Tilleli, "Les transformations de la société au regard des élections législatives et municipales de Mars 2002 – Avril 2003", p. 01 <http://www.ceri.science>.

03	P.R.P
01	U.D.L
01	P.S.L
11	INDEPENDANTS

الجدول رقم 01⁽¹⁾

عدد المقاعد	عدد المقاعد	القوائم
انتخابات 2007	انتخابات 2002	//
136	199	FLN
62	47	RND
51	38	HMS
33	30	INDEPENDANTS
26	21	PT
19	لم يشارك	RCD
15	08	FNA
07	00	MNND
05	01	M . NAHDA
05	00	MJD
04	00	ANR
04	01	MEN
04	01	PRA
03	00	M. El inftah
03	43	M. El islah
03	00	FNI concorde
02	00	AHD 54
لم يشارك	00	PNSD
02	00	MNE

1 – <http://www.ipu.org/parline-f>

02	00	RPR
01	00	RA
01	00	FND
01	00	MDS

(1) الجدول رقم 02

نتائج الانتخابات التشريعية لـ 11 ماي 2012	
عدد المقاعد	اسم القائمة
208	FLN
68	RND
50	Alliance Algérie verte
27	FFS
26	PT
09	FNA
01	FJD (El Adala)
01	MPA
05	El-Fedjr-El-Jadid
01	PRA
09	FNA
01	FNIC
01	Mouvement El-Infitah
01	FND
19	Liste des Indépendants
04	PNSD

1 - بالنسبة لنتائج انتخابات 2002، أنظر: جريدة الخبر لـ 19 ماي 2007، ص 03.

- بالنسبة لنتائج انتخابات 2007، أنظر: ج ر عدد 45، الصادرة في 11 جويلية 2007.

04	Front du changement
03	Ahd 54
03	ANR
03	FNJS
03	UFDS
02	RA
02	RPR
02	M.N. Espérance
02	Front el moustakbal
02	Parti el karama
02	MCL
02	Parti des jeunes
02	Ennour el-djazairi

الجدول رقم (03)⁽¹⁾

كما يتضح من خلال النتائج المذكورة عجز الأحزاب المعارضة عن إفراز أغلبية جديدة في المجلس الشعبي الوطني، مما جعل رئيس الجمهورية يلقى دائماً المساندة الضرورية لتجسيد برنامجه السياسي لاسيما من طرف الأحزاب الثلاثة المذكورة⁽²⁾.

1 - انظر: إعلان رقم 01/أ.م.د/12 لـ 15 ماي 2012 المتضمن نتائج انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 32، صادرة في 26 ماي 2012، ص ص 4 و 5.

بالنسبة للتعديلات المدخلة على النتائج المعلن عنها في 15 ماي 2012 بعد دراسة الطعون من طرف المجلس الدستوري، انظر القرارات: رقم من 03 إلى 15/ق.م.د/12 مؤرخ في 24 ماي 2012، ج ر عدد 32، صادرة في 26 ماي 2012، ص 22 وما يليها.

2 - تجدر الإشارة إلى أن حزب جبهة التحرير الوطني لم يتحصل في انتخابات ديسمبر 1991 إلا على 15 أو 16 مقعد في المجلس الشعبي الوطني، في حين تحصل حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحل في الدور الأول والوحيد على 188 مقعد. أنظر موقع الانترنت: <http://wikipedia.fr.org>

يتعين، أمام هذا العجز الذي تعاني منه الأحزاب السياسية عن إفراز أغلبية جديدة في المجلس الشعبي الوطني وحتى في مجلس الأمة⁽¹⁾، البحث عن الأسباب التي حالت دون حدوث ذلك.

يرجع البعض هذه الظاهرة السياسية إلى عامل وضع التعددية الحزبية "تحت وصاية الحكومة"⁽²⁾ التي تعمل على إحباط الأحزاب المعارضة ومراقبتها لأنها لا تعتبرها ضرورية⁽³⁾، وهو ما يؤكد، في اعتقادنا، التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008 الذي جعل عمل المؤسسات السياسية يرتكز على منطق نظام الأحادية الحزبية.

أما البعض الآخر، فيعتبر أن حالة الطوارئ⁽⁴⁾ التي تتذرع ورائها الحكومة لمنع الأحزاب السياسية من ممارسة نشاطاتها الحزبية، تشكل عاملاً إضافياً في إخفاق المعارضة السياسية، إلى جانب عدم استجابة الانتخابات المنظمة للمعايير

1 - لقد اعتادت الأغلبية المشكلة من الأعضاء المعيّنين من طرف رئيس الجمهورية والأعضاء المنتخبين لحزبي "جبهة التحرير الوطني" و"التجمع الوطني الديمقراطي" على السيطرة على مجلس الأمة منذ تأسيسه في سنة 1998، وهو ما أكدته التجديد الجزئي لأعضاء المجلس في 29 ديسمبر 2009، كما تبيّنه النتائج التالية:

45 مقعد	FLN
32 مقعد	RND
40 مقعد	الأعضاء المعيّنون
05 مقعد	MSP
02 مقعد	FNA
01 مقعد	RCD
02 مقعد	الأحرار

<http://www.ipu.org/parline-f>

المصدر:

2 - MAMERI (K), Les constitutions algériennes, op.cit., p.199.

3 - AISSANI (F), "« Le Maghreb des peuples »: Une chance pour l'union de la Méditerranée", in *Elwatan*, n° 5635 du 16 Mai 2009, p.22.

4 - تم رفع حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011، ج ر عدد 12، صادرة في 23 فيفري 2011.

الديمقراطية المعمول بها⁽¹⁾، وتشتت الحقل السياسي المنقسم إلى عدد كبير من الأحزاب أكثريتها دون قاعدة اجتماعية⁽²⁾، علما أن التعددية السياسية والحزبية قوتها وقيمتها النوعية ليست في عدد الأحزاب وكثرتها⁽³⁾.

ومن المعروف أنه يقتضي الأمر، حتى تتمكن الأحزاب المعارضة من المشاركة في عملية التداول على السلطة في أية دولة، احترام الأغلبية الحاكمة للأقلية السياسية المعارضة⁽⁴⁾. لذلك، ذهبت بعض البلدان، وعلى رأسها إنجلترا، بعيدة في هذا الميدان، إلى حد منح زعيم المعارضة في مجلس النواب الملقب بزعيم معارضة حكومة صاحب الجلالة⁽⁵⁾ تعويضا ماليا بلغ قدره (سنة 1995) 38500.00 جنيه إسترليني وهو ما يتقاضاه الوزير الانجليزي. وقصد تسهيل العمل للمعارضة في المجلس تقرر منح لها مساعدات مالية في الميزانية قدرها 2550 جنيه إسترليني لكل مقعد تحصلت عليه. هذا وأن زعيم الأغلبية، بالإضافة إلى الامتيازات التي يحظى بها في المناسبات الرسمية، فإنه يأخذ مكانه في المجلس مقابل الوزير الأول، كما يعود له امتياز فتح جلسة الأسئلة الشفوية وفيها يجيب الوزير الأول على أسئلته شخصيا⁽⁶⁾.

لم تحظ المعارضة السياسية في الجزائر بمثل المكانة التي خصصت لنظيرتها في إنجلترا مثلا أو في دول أخرى، وذلك على الرغم من أهميتها في دولة تعتنق نظام تعدد الأحزاب، الأمر الذي يدعم بالنتيجة مركز رئيس الجمهورية بسبب عدم بروز أغلبية برلمانية معادية له.

1 - **BENCHIKH (M)**, "Système politique et constitution en Algérie", in **El Watan**, n° 5569 du 27 et 28 Février 2009, p.p. 22-23.

2 - **BENABBOU-KIRANE (F)**, "La nature du régime...", op.cit., p. 53.

3 - **خروج أحمد**، دولة القانون في العالم العربي - الإسلامي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 83.

4 - **QUERMONNE (J.L)**, L'alternance au pouvoir, Montchrestien, Paris, 2003, p. 19.

5 - **عبد الناصر محمد وهبة**، الحرية السياسية، مرجع سابق، ص 422.

6 - **CHARLOT (M)**, Institutions et forces politiques du Royaume-Uni, Masson /Armand Colin, Paris, 1995, p. 195.

يوحي بالفعل المنطق الذي شُيد عليه النظام السياسي قبل تعديل الدستور في 15 نوفمبر 2008 إلى إمكانية تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية في حالة التعايش الحزبي لصالح رئيس الحكومة والبرلمان، شريطة احترام الأول لقواعد اللعبة السياسية لأن تعنته سيؤدي بالنظام إلى الانسداد على حساب إرادة الشعب.

أما بعد التعديل، سيؤدي ظهور أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية في المجلس الشعبي الوطني لا محالة إلى دخول النظام في أزمة سياسية مفتوحة بسبب منطق نظام الحزب الواحد الذي تبناه المؤسس في التعديل الدستوري، حيث لم يأخذ في الحسبان إمكانية بروز أغلبية جديدة قادرة على مواجهة رئيس الجمهورية، لاسيما حين أقر صراحة أن برنامج الحكومة هو برنامج رئيس الجمهورية الذي، بالإضافة إلى ذلك حول إليه كل الاختصاصات الدستورية الهامة التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري، كتلك المتعلقة باختيار أعضاء الحكومة وتوزيع المهام عليهم، والتعيين في وظائف الدولة وتنفيذ القانون.

الفرع الثاني

الدور السياسي للجيش

لا يمكن لدولة من الدول أن تزدهر اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا بدون وجود قوات مسلحة، ولذلك تخصص مختلف الدول اعتمادات مالية كبيرة لجيوشها قصد التمكن من الدفاع عن نفسها ومصالحها. فوجود جيش قوي يُمكن السلطة السياسية من العمل باطمئنان، ويمهد إلى وجود مناخ ثابت ومستقر للعمل العام ويهيئ الأرضية الصالحة للقيم الديمقراطية. ولذلك تهتم الدول الديمقراطية الحرة بقواتها المسلحة، إذ يُنظر إليها على أنها الحامي للديمقراطية والمدافع عن بقاء الشعب وازدهاره⁽¹⁾.

1 - د/ رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 72.

يكون الجيش في دول الديمقراطيات الحرة في كنف السلطة العامة، فهو تابع لها شأنه شأن أية مؤسسة أخرى في الدولة، ودوره لا يتعدى المهام الدفاعية التي تكلفه بها السلطة الحاكمة، أي بتعبير آخر ليس للجيش في هذه الدول أي دور سياسي يذكر، فهو تابع للسلطة السياسية النابعة أصلاً من الشعب.

بينما لا يقف دور الجيش في الدول النامية عند حد تنفيذ المهام الدفاعية والاقتصادية وحماية إقليم الدولة، وإنما يتعدى ذلك إلى التدخل في الحياة السياسية⁽¹⁾.

يرى بعض المحللين أن الأمر في الجزائر لا يختلف عن ما هو عليه الحال في دول العالم الثالث، إذ يعتبر الأستاذ أحمد محيو أن الجيش كان وراء تعيين كل رؤساء الدولة في الجزائر، وذلك منذ الاستقلال، مما يجعل الجيش في الخط الأمامي عند كل محاولة لتحليل النظام السياسي الجزائري⁽²⁾. فالواقع، يضيف الأستاذ محيو، يقتضي منا أن لا نتجاهل الدور السياسي للجيش في النظام الجزائري بل أنه من المستحسن الاعتراف بواقعيته حتى نحسن تكريسه دستورياً ومنحه بالتالي الشكل والمضمون اللازمين⁽³⁾.

ويضيف البعض الآخر قائلاً أن دراسة طبيعة النظام السياسي الجزائري، وخاصة توازنات القوى داخله، تظهر أن الجيش هو المحور الأساسي للحكم، باعتباره القوة الأساسية في الدولة والعمود الفقري للنظام، وبناءً على ذلك فإن القرار

1 - د/ رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 73.

وفي هذا السياق يقول السيد بوعلام بن حمودة أن الجيش يجب حقا أن لا يتدخل في السياسة، لكنه سيكون من الخطأ عدم إشراكه في الإنماء الشامل للبلاد. انظر:

- BENHAMOUDA (B), L'exercice démocratique du pouvoir entre la théorie et la pratique, édition Dar el ouma, Alger, 1999, p.96.

2 - MAHIOU (A), "Les contraintes et incertitudes du système politique", in Ou va l'Algérie, collection dirigée par Ahmed MAHIOU et Jean-Robert HENRY, Karthala (Paris) et Iremam (Aix- en provence), Juin 2001, p 15 et suivantes.

3 - Ibid, p. 23.

ويقصد الأستاذ محيو بذلك ضرورة الاعتراف بدور الجيش كمؤسسة تحكيم في النزاعات والخيارات السياسية، لكن مع تحديد وظيفتها دستوريا حتى لا تتدخل في كل الأمور وفي أي وقت.

Ibid, p. 12.

السياسي مرهونا بموافقة المؤسسة العسكرية، بل أن اختيار رئيس الدولة لا يمكن أن يتم إلا من خلال موافقتها⁽¹⁾.

وتأكيداً على تدخل الجيش في المهام السياسية للدولة أطلق الأستاذ محمد حشماوي على النظام السياسي الجزائري بدوره تسمية "نظام الجنرالات"، معتبراً أن مديرية الاستعلام والأمن تعد أهم أجهزته، وهي تشكل حسب تعبيره العمود الفقري لنظام الرئيس عبد العزيز بوتفليقة⁽²⁾. كما يضيف وزير الاتصالات السابق السيد عبد العزيز رحابي قائلاً: «لم يكن لرئيس الجمهورية (أي السيد عبد العزيز بوتفليقة) أي خيار آخر ما عدا الارتكاز على القيادة الجديدة للجيش الوطني الشعبي التي ترفض مبدأ التداول على السلطة»⁽³⁾. وما يفهم من التصريح ذاته أن صاحبه يوحي من خلاله إلى عدم رضاه بالتعديل الدستوري الذي أُدخل في 15 نوفمبر 2008 والذي بموجبه أصبح ممكناً لرئيس الجمهورية الترشح لعهد ثالثة، وهو ما قام به فعلاً في انتخابات تسعة أبريل 2009.

ويرى الأستاذ مجيد بن شيخ بدوره أن تدخل الجيش في الحياة السياسية للدولة قاعدة ذات جذور في النظام السياسي الجزائري. فحزب "جبهة التحرير الوطني" ليس هو الحاكم، لا حالياً ولا في عهد الأحادية الحزبية. فالخيارات الاستراتيجية والقرارات السياسية بالنسبة للأستاذ بن شيخ تعدّ من صلاحيات الجيش، كما أن التداول على منصب رئاسة الجمهورية لا يشارك فيه إلا المنخرطين في النظام، ولن يصل إليه إلا من ترغب فيه المؤسسة العسكرية⁽⁴⁾.

1 - د/ ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالمة، 2006، ص 104.

2 - وهو ما صرح به لجريدة *ELwatan* رقم 5623 الصادرة في الثاني ماي 2009، ص 4 و 6.

3 - RAHABI Abdelaziz, "De l'instrumentalisation politique de l'armée dans la présidence à vie", in *El Watan*, n° 5487 du 20 Novembre 2008, p. 08.

4 - وهو ما صرح به الأستاذ بن شيخ في حوار أجرته معه جريدة *El Watan*، انظر: *El Watan*, n° 6585 du 13 Juin 2012, p. 02.

وما يثير الانتباه فيما سبق هو الانعكاسات التي قد يخلفها تدخل الجيش في الأمور السياسية على طبيعة النظام السياسي. وفي هذا السياق يجب القول أن الحاكم الذي يصل إلى السلطة عن طريق الجيش يصبح بالضرورة تابعا له وخاضعا لأوامره مقابل استمرار بقاءه في السلطة⁽¹⁾، وهو ما تتميز به الأنظمة الرئاسوية في العالم الثالث بصفة خاصة.

لذلك، ومن أجل ضمان البقاء في مناصبهم، عادة ما يأخذ رؤساء دول العالم الثالث احتياطاتهم، وذلك بتوليهم شخصا مهام وزير الدفاع وقيادة القوات المسلحة واحتكار سلطة اتخاذ القرار في ميادين الدفاع الوطني، وهو ما يزيد بالنتيجة من حدة تركيز السلطة لصالحهم على حساب أعضاء حكوماتهم.

لم يتنازل رؤساء الدولة عن مهام وزير الدفاع في الجزائر إلا مرة واحدة منذ انقلاب 19 جوان 1965، وذلك خشية من الإطاحة بهم من الحكم. وحدث ذلك بعد صدور دستور 1989 حيث أصبح شخص وزير الدفاع غير شخص رئيس الدولة⁽²⁾، لكن سرعان ما أرغم رئيس الجمهورية على الاستقالة بتاريخ 11 جانفي 1992⁽³⁾، وهكذا تم تكرار ما حدث في 1965 بطريقة جديدة.

يُستنتج مما سبق أن ظاهرة تولي رئيس الدولة بنفسه مهام وزير الدفاع وقيادة القوات المسلحة ليس في الحقيقة إلا من أجل تفادي انقلابات عسكرية، وهو ما يؤكد الدور السياسي الفعلي الذي تلعبه المؤسسة العسكرية في النظام الجزائري⁽⁴⁾.

1 - رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 73.

2 - تم تعيين الجنرال خالد نزار وزيرا للدفاع من طرف الرئيس شاذلي بن جديد.

3 - تجدر الإشارة إلى أن حوالي 200 ضابط وضابط سامي في الجيش قد وقعوا على شكوى طالبوا رئيس الجمهورية من خلالها بالانسحاب من السلطة. أنظر:

- MAKHLOUF (A), Contribution à l'étude du système politique algérien..., op.cit., p. 211.

4 - KOROGHLI (A), "L'Algérie politique à l'épreuve de la démocratie... résiduelle", in *El Watan*, n° 5547, du 02 Février 2009, p. 23.

انظر كذلك فيما يخص هذا الموضوع:

- BENHAMOUDA (B), L'exercice démocratique du pouvoir..., op.cit., p. 95.

المبحث الثاني

رئيس الجمهورية رئيس الحكومة

تعتبر ثنائية السلطة التنفيذية إحدى ركائز النظام البرلماني، وهي تستوجب وجود مؤسستين مختلفتين ومستقلتين عن بعضهما البعض: رئيس الدولة من جهة ورئيس الوزراء وحكومته من جهة ثانية.

يقتضي التأكد من حقيقة هذه الثنائية البحث عن وجود رئيس الوزراء كعضو تنفيذي أولاً، ثم البحث عن استقلاله عن رئيس الدولة من الناحية العضوية، ثانياً.

وترتبط عملية قياس درجة استقلال الوزير الأول وأعضاء الحكومة عن رئيس الدولة بطريقة اختيارهم وتعيينهم وإنهاء مهامهم.

والمعروف أن رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية هو الذي يقوم بتعيين الوزراء وإقالتهم. لكن هذا الاختصاص اختصاص صوري، لأن رئيس الدولة مقيد باختيار رئيس الوزراء الذي يحصل على ثقة البرلمان⁽¹⁾. هذا يجعل رئيس الوزراء شبه مفروض على رئيس الدولة⁽²⁾ الذي لا يملك سلطة عزله حينئذ إلا مع حل البرلمان واللجوء إلى تحكيم الشعب⁽³⁾.

أنشئت مؤسسة الوزارة الأولى في الجزائر بموجب دستور 1976⁽⁴⁾، وهي

1 - في إنجلترا مثلاً، يعين رئيس الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية في منصب الوزير الأول بصفة آلية.

أنظر: د/ إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة...، مرجع سابق، ص 25.

أنظر كذلك: د/ إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1993، ص 72.

2 - أنظر: د/ إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق، ص 25 - 26.

3 - أنظر: د/ إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة...، مرجع سابق، ص 73.

4 - أصبح تعيين الوزير الأول إلزامياً على رئيس الجمهورية بعدما كان تقديرية من قبل وذلك بموجب =

قائمة إلى حد الآن بتسميتين مختلفتين⁽¹⁾.

استمر المؤسس الجزائري في جعل اختيار وتعيين الوزير الأول وعزله عن منصبه، سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية بالرغم من التكريس الدستوري للتعددية الحزبية منذ صدور دستور 23 فيفري 1989 (المطلب الأول). وتمتد السلطة التقديرية الرئاسية حتى إلى اختيار وتعيين أعضاء الحكومة الآخرين وإبقائهم في مناصبهم (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعيين الوزير الأول وإقالته سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية

يقتضي منطق الثنائية التنفيذية أن يتعايش رئيس الدولة، أثناء مباشرة مهامه، مع وزير أول يُعيّنه بمقتضى الدستور.

لم يؤسس النظام السياسي الجزائري منصب الوزير الأول إلا بموجب دستور 1976، وذلك من خلال المادة 2/113 منه التي بمقتضاها كان يُمكن لرئيس الجمهورية تعيين وزيرا أول⁽²⁾.

فقد رئيس الجمهورية سلطته التقديرية على إثر التعديل الدستوري الصادر في 08 مارس 1979، وأصبح ملزماً بتعيين وزيرا أول يساعده في تنسيق

=التعديل الدستوري الصادر في المرسوم رقم 06/79 المؤرخ في 07 جويلية 1979، بحيث تنص المادة 06 منه المعدلة للمادة 113 من الدستور: « يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزيرا أول ... ».

1 - أستعمل مصطلح الوزير الأول إلى غاية صدور التعديل الدستوري في 03/11/1988 الذي جاء بتسمية أخرى تتمثل في رئيس الحكومة، لتعود تسمية الوزير الأول من جديد منذ التعديل الدستوري الصادر بتاريخ 2008/11/15.

2 - يتمتع رئيس الجمهورية من خلال هذه المادة بسلطة تقديرية في التعيين في منصب الوزير الأول. فيمكن القيام بذلك باختيار أي شخص يريده دون قيد أو شرط، كما يمكن له الامتناع عن ذلك.

النشاط الحكومي وتنفيذ القرارات المتخذة في مجلس الوزراء⁽¹⁾، يكون مسؤولاً أمامه⁽²⁾.

ولما يستلزم منطق النظام الرئاسي أن تتمحور السلطة التنفيذية حول رئيس الجمهورية، فلم يكن لهذا التعديل أي أثر على مبدأ وحدوية السلطة التنفيذية باعتبار أن الوزير الأول ليس إلاّ مساعداً لرئيس الجمهورية⁽³⁾ المكلف لوحده بقيادة الوظيفة التنفيذية⁽⁴⁾، مما يجعل دوره لا يرقى إلى الدور الذي يلعبه نظيره في النظام البرلماني.

ورغم التعديل الدستوري الصادر في 1988/11/05، الذي أنشئت بموجبه مؤسسة رئيس الحكومة التي حلت محل مؤسسة الوزير الأول، فإن المؤسس أبقى على مبدأ حرية رئيس الجمهورية في اختيار الشخص الذي يُعيّنه في هذا المنصب وإقالته منه⁽⁵⁾.

لعلّ، إذا كانت تجد هذه الحرية المعترف بها لرئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول ما يبررها في دستور 1976 بسبب نظام الأحادية الحزبية وأحادية السلطة التنفيذية، فإن مؤسس 1989، المُعترف بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي والمكرّس للازدواجية التنفيذية، كان عليه من المفروض أن يضع قيوداً لها. لم يحدث ما كان منتظراً، بل أكثر ما قام به المؤسس، هو إلزام "رئيس الحكومة" بعرض "برنامج" على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه (المادة

1 - أنظر المادة 06 من القانون رقم 06/79 المؤرخ في 07/07/1979 المعدلة للمادة 113 من دستور 1976، ج ر رقم 28 الصادرة في 10/07/1979.

2 - أنظر المادة 115 من دستور 1976.

3 - أنظر المادة 06 من القانون رقم 06/79، مرجع سابق.

4 - أنظر المادة 104 من دستور 1976.

5 - أنظر المادة 4/111 من المرسوم رقم 223/88 المؤرخ في 05/11/1988 المتعلق بنشر التعديل الدستوري المصادق عليه بموجب استفتاء 03/11/1988 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية، ج ر عدد 45، صادرة في 05 نوفمبر 1988، ص 1522.

(1/76)، وهو بالضبط ما أُعيد النص عليه في دستور 1996 في مادته 5/77 المعدلة بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15/11/2008 المتضمن التعديل الدستوري، والذي على إثره، تم استبدال مؤسسة رئيس الحكومة القائمة من قبل بمؤسسة الوزير الأول الملزمة بتقديم خطة عملها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها (المادة 80). ومن ذلك، يفهم أن رئيس الجمهورية يستمر في التمتع بالسلطة التقديرية في اختيار وتعيين الوزير الأول (الفرع الأول)، وكذلك إنهاء مهامه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

اختيار وتعيين الوزير الأول سلطة رئاسية

لا يلعب رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية أي دور يُذكر في اختيار الوزير الأول، بل جرى العمل على تعيين زعيم الأغلبية البرلمانية في هذا المنصب أو من ترضى عنه الأغلبية البرلمانية⁽¹⁾. أكثر من ذلك، يعود حق تولي منصب الوزير الأول في إنجلترا مثلاً، التي تعتبر مهد النظام البرلماني، بصفة آلية لزعيم الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية⁽²⁾.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن تعيين الوزير الأول في منصبه يخضع في هذه الأنظمة لإجراء التكليف - l'investiture الذي يحظى الوزير الأول بموجبه بثقة البرلمان⁽³⁾.

بينما تنص المادة 1/08 من دستور 1958 الفرنسي على أن يُعين رئيس الجمهورية الوزير الأول ويُعفيه من منصبه بناءً على تقديم استقالة الحكومة. وبهذه

1 - د/ علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 236.

2 - CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel..., op.cit., p.341.

3 - يمارس إجراء الاعتماد في الأنظمة البرلمانية بطريقتين. يمكن لرئيس الدولة تعيين الوزير الأول أولاً وأعضاء الحكومة الآخرين، بناءً على اقتراح هذا الأخير، وتقديمهم للبرلمان من أجل اعتمادهم، أو اقتراح الوزير الأول على البرلمان لاعتماده ثم تعيينه في منصبه بعد ذلك. أنظر:

- DEBART (T), Dictionnaire de droit constitutionnel, op.cit, p.p. 168-169.

المثابة يستقل رئيس الجمهورية باختيار وتعيين الوزير الأول⁽¹⁾ بمرسوم لا يخضع لإجراء التوقيع المجاور⁽²⁾، على أن تكون هناك أغلبية برلمانية تساند هذا الوزير⁽³⁾ عند عرض هذا الأخير لبرنامج على الجمعية الوطنية، طبقاً للفقرة الأولى من المادة 49 من الدستور⁽⁴⁾.

لقد حدث تطبيقاً لذلك وأن كان رئيس الجمهورية مضطراً لاختيار وتعيين ليس الشخص الذي أراده، بل ذلك الشخص الذي حظي بثقة البرلمان، لاسيما في حالات التعايش التي عرفت فرنسا في الفترات (1986 - 1988) و(1993 - 1995) و(1997 - 2002) التي شكلت حداً للممارسة الرئاسوية للنظام⁽⁵⁾.

يعتبر تعيين الوزير الأول في الجزائر سلطة رئاسية أيضاً. لكن بالرغم من التشابه القائم بين طريقة تعيين الوزير الأول الجزائري ونظيره الفرنسي، من الناحية القانونية على الأقل، إلا أن اختلاف المحيط السياسي في هذين البلدين يجعل رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بحرية أكثر في ممارسة هذه السلطة.

يقضي دستور 1996، بالفعل، بأن يُعين رئيس الجمهورية الوزير الأول⁽⁶⁾ الذي يقدم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه⁽⁷⁾. وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية⁽⁸⁾.

1 - ملاك راجي إسكندر، المزج بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني وآثاره. دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أسبوط، بدون تاريخ المناقشة، ص 81.

2 - VALETTE (J.P), Le pouvoir exécutif en France de 1789 à nos jour, Ellipses, Paris, 1999, p.86.

3 - ملاك راجي إسكندر، المزج بين النظام...، مرجع سابق، ص 81.

4 - Art 40/1 : *Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage Devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.*

5 - CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel, Armand Colin, 21^e édition, Paris, 2004, p. 389.

6 - انظر المادة 5/77 من دستور 1996، مرجع سابق.

7 - انظر المادة 80 المعدلة من دستور 1996، مرجع سابق.

8 - انظر المادة 81 المعدلة من دستور 1996، مرجع سابق.

ويلاحظ أن المؤسس، ماعدا استبداله تسمية رئيس الحكومة بالوزير الأول وبرنامج الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول، قد أصّر على طريقة التعيين نفسها في هذا المنصب منذ التعديل الدستوري الصادر في 05 نوفمبر 1988، وذلك رغم اعتناقه مبدأ التعددية الحزبية ابتداءً من صدور دستور 23 فيفري 1989.

لا يطرح موضوع تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة في الفترة الممتدة ما بين 1988/11/03 و1989/02/22 أي إشكال، باعتبار أن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية كاملة في ممارسة هذا الاختصاص. ويعود سبب ذلك إلى طبيعة النظام الحزبي في تلك الفترة، بحيث لا يمكن تصور رفض المجلس الشعبي الوطني للبرنامج الذي يقدمه رئيس الحكومة بسبب وحدة الانتماء الحزبي، مع العلم أن رئيس الجمهورية هو الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني الذي ينبثق منه المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

بينما تقضي المادة 5/74 من دستور 1989، بأن رئيس الجمهورية « يُعَيَّن رئيس الحكومة وينهي مهامه »، وهو بالضبط ما نصت عليه المادة 5/77 من دستور 1996/12/07 التي أصبحت بموجب التعديل الدستوري الصادر في 2008/11/15 تقضي بأن رئيس الجمهورية « يُعَيَّن الوزير الأول وينهي مهامه ».

إنه بغض النظر عن التغيير الذي طرأ على تسمية المؤسسة، احتفظ المؤسس بالآليات السابقة نفسها في التعيين في منصب الوزير الأول، ولم يكن لعامل النظام الحزبي الجديد الناتج عن تطبيق المادة 40 من دستور 1989 والمادة 42 من دستور 1996 أي تأثير على ذلك. هذا وأنه لم يشترط الدستور، على غرار النظام الفرنسي⁽²⁾،

1 - لوناتسي ججيقة، في مدى ازدواجية...، مرجع سابق، ص53.

2 - راجع بخصوص هذا الموضوع:

DE GUILLENCHMIDT (M), Droit constitutionnel et institutions politiques Economica, Paris, 2005, pp. 375-376.

أن يكون الوزير الأول معيناً من بين أعضاء البرلمان⁽¹⁾. أما إذا عين من بينهم، فعليه أن يستقيل من منصبه طبقاً للمادة 105 من الدستور.

وبالرغم من الإبقاء على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول، إلا أن هذه السلطة تبدو ليست مطلقة، بل يجب عليه اختيار الشخصية التي ستضمن بقائها في المنصب وتأدية المهام المكلفة بها، وهو ما يقتضي أن يتحصل الوزير الأول (أو رئيس الحكومة سابقاً) على موافقة المجلس الشعبي الوطني على خطة عمله (أو برنامج الحكومة سابقاً)⁽²⁾.

ولا يكفي اختيار من أجل ذلك شخصاً مؤهلاً علمياً وسياسياً وذو سمعة طيبة لمزاولة المهام⁽³⁾، بل يجب على هذا الأخير أن يلقي مساندة من البرلمان حتى يتمكن من البقاء في منصبه.

يتعين على رئيس الجمهورية، بناءً على ذلك، أن يأخذ في الاعتبار، عند تعيينه الوزير الأول، من المفروض، المحيط السياسي السائد. فيكون لرئيس الجمهورية، في حالة اقتران الأغلبية البرلمانية بالأغلبية الرئاسية، سلطة تقديرية كبيرة في اختيار الشخص الذي يتولى منصب الوزير الأول نظراً لوحدة التوجه السياسي⁽⁴⁾. ويترتب عن هذا الوضع انسجام في النظام وتفق مركز رئيس الجمهورية في الدولة⁽⁵⁾.

1 - تجدر الإشارة إلى أن الاستثناء الوحيد الذي ورد على مبدأ حرية رئيس الدولة في اختيار أعضاء الحكومة في النظام السياسي الجزائري قد ورد في المادة 47 من دستور 1963 التي تقضي بأن: « رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني يعين الوزراء الذين يجب أن يختار ثلثاهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم إلى المجلس ».

2 - TALEB (T), "Du monoclisme de l'exécutif..." 2^{ème} partie, op.cit, p.708.

3 - سعيد بوشعير، النظام السياسي...، مرجع سابق، ص 291.

4 - LASCOMBE (M), Le droit constitutionnel de la 5^e République, L'Harmattan, 8^e édition, Paris, p.213.

5 - LEROY (P), Les régimes politiques du monde contemporain, tome 3, PUG, édition 2001, Paris, p. 54.

ويقتضي نظام الأغلبية البرلمانية في الأنظمة المقارنة عادة أن يترتب عنه تعيين الوزير الأول من بين هذه الأغلبية. لكن يختلف الوضع في الجزائر عن ذلك، إذ قام رئيس الجمهورية مثلا بتعيين السيد علي بن فليس في أوت 2000 من حزب جبهة التحرير الوطني على رأس الحكومة علما أن أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني كانت في حوزة حزب التجمع الوطني الديمقراطي (156 مقاعد)، بينما لم يتحصل حزب جبهة التحرير الوطني سوى على 62 مقعد. ولقد تكرر نفس السيناريو في 2003 و 2008 عند تعيينه للسيد أحمد أويحي من التجمع الوطني الديمقراطي على رأس حكومة تتمتع بـ 199 مقعد ثم بـ 136 مقعد لصالح جبهة التحرير الوطني.

بينما يفترض في حالة التعايش الحزبي أن يُعين رئيس الجمهورية شخصية من الأغلبية البرلمانية. لكن لا مانع لأن يختار شخصية من الأقلية البرلمانية اعتبارا لمركزه المرموق. وفي هذه الحالة لا يبقى للمجلس الشعبي الوطني إلا رفض المصادقة على مخطط الوزير الأول (أو برنامج الحكومة سابقا)، وهو ما يؤدي بهذا الأخير إلى تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 81 من الدستور.

يُعين رئيس الجمهورية وزيرا أول من جديد طبقا للفقرة الثانية من المادة نفسها. وإذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا (المادة 1/82 من الدستور) وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر (م 2/82).

لم يكرس الحل الوجوبي الوارد في المادة سالفه الذكر في النظام الفرنسي، وهو يشكل بلا شك تهديدا للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، مما قد يؤدي به إلى الامتثال

1 - فضيل سعد، قراش لونيس، نورالدين نموشي، أحمد بوعلي، "من أجل تطبيق سليم لمشروع تعديل الدستور"، مجلة العلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، رقم 03، الجزائر، سبتمبر 1990، ص 637. أنظر كذلك:

- ALLOUACHE (A) ET LAGGOUNE (W), "La révision constitutionnelle du 23 Février 1989 (enjeux et réalités)", RASJEP, n° 04, Décembre 1990, Alger, p. 761.

بسهولة للتعين الذي يكون رئيس الجمهورية قد قام به للمرة الثانية، هذا حتى وإن عيّن الشخصية نفسها أو شخصية أخرى خارج الأغلبية البرلمانية⁽¹⁾.

ويحتمل مع ذلك نظريا أن يرفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على مخطط عمل الوزير الأول للمرة الثانية في حالة تشكيل أغلبية برلمانية من الأحزاب المعارضة، ولو أننا نعتقد أن ذلك لن يحدث في الوقت القريب بسبب ضعف وتششت هذه الأحزاب وتباين برامجها. هذا وأن كثرة الأحزاب لا تعني حتما التعددية الحزبية كما يقول الأستاذ دوفيرجي⁽²⁾، وأن فعل قراءة الدستور لوحده لا يخبرنا شيئا عن حقيقة التعددية الحزبية المعترف بها في الجزائر⁽³⁾ التي هي، في رأي البعض، تعددية مصطنعة⁽⁴⁾.

غير أنه إذا أصرّ المجلس على رفض المصادقة على مخطط الوزير الأول للمرة الثانية، سينحل وجوبا وستنظم انتخابات تشريعية جديدة طبقا للفقرة الثانية من المادة 82 من الدستور التي سينتج عنها احتمالين: إما أن تفرز هذه الانتخابات أغلبية برلمانية جديدة مساندة لرئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة يسترجع هذا الأخير سلطته التقديرية في تعيين الوزير الأول، أو بالعكس، أي لا تكون الأغلبية الجديدة مساندة للرئيس، وفي هذه الحالة يكون رئيس الجمهورية أمام اختياريين: إما أن يُعيّن الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، وسيكون اختياره منطقيا ومحترما لإرادة

1 - TALEB (T), "Du monocéphalisme de l'exécutif...", 2^{ème} partie, op.cit, p. 709.

2 - DUVERGER (M), Les partis politiques, Armand Colin, Paris, 1976, P.P. 258-259

- يعبر الأستاذ دوفيرجي عن ضعف دور الأحزاب السياسية المتعددة كما يلي:

« ...On confond souvent multipartisme et absence de partis. Un pays ou l'opinion se divise en groupes nombreux, mais instables, éphémères, fluides, ne correspond pas à la notion véritable de multipartisme... parce qu'il n'y a pas encore de partis véritables... ».

3 - BENCHIKH (M), "Système politique et constitution en Algérie", op.cit, pp. 22-23.

4 - وهو رأي رئيس الحكومة السابق مولود حمروش. أنظر:

- HAMROUCHE (M), "Pourquoi les régimes politiques arabes ne sont-ils pas démocratiques?", communication parue dans *EL WATAN* n° 5200 du 14 et 15 décembre 2007, p. 23.

وهو رأي الأستاذ عبد المجيد جبار أيضا. أنظر: عبد المجيد جبار، التعددية الحزبية في الجزائر، *الفكر*

البرلماني، رقم 04، مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 100.

الشعب المجسدة أساساً في الدستور الذي كُلف بحمايته من خلال المادة 70 منه، أو يُصمم على اختياره له خارج هذه الأغلبية ويصبح النظام بالتالي عرضة لأزمة سياسية⁽¹⁾.

يظهر من خلال ما سبق أن الدستور اعترف فعلاً لرئيس الجمهورية بحرية كبيرة في اختيار وتعيين الوزير الأول الذي سيكلفه بوضع سياسته حيز التنفيذ، وأن الوضع السياسي السائد، لاسيما ضعف الأحزاب السياسية يشكل عاملاً إضافياً لتقوية سلطته في هذا المجال، وهو ما يتماشى والنظام الرئاسيوي.

وما يلاحظ أيضاً هو أن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية تمتد حتى إلى إنهاء مهام الوزير الأول، وذلك طبقاً لقاعدة توازي الأشكال.

الفرع الثاني

إنهاء مهام الوزير الأول سلطة رئاسية

لا يعتبر الوزير الأول مسؤولاً أمام رئيس الدولة في النظام البرلماني عملاً بمبدأ الفصل العضوي في السلطة التنفيذية⁽²⁾، بل يكون مسؤولاً فقط، هو وحكومته، أمام البرلمان دون رئيس الدولة. ويعني ذلك أنه ليس من حق رئيس الدولة إقالة الوزير الأول من مهامه، وأن بقاءه في منصبه خاضعاً لإرادة الأغلبية البرلمانية ليس إلا، اللهم إلا في بعض الحالات النادرة التي يمكن فيها لرئيس الدولة أن يقوم بإقالة وزارة الأغلبية وحل المجلس النيابي ثم الالتجاء إلى التحكيم الشعبي في الوقت نفسه. لكن نظراً للعواقب الخطيرة التي قد تتجر عن هذا الأجراء، فلا يلجأ إليه رئيس الدولة خوفاً من إعادة انتخاب الأغلبية البرلمانية نفسها وبالتالي يجد نفسه في وضعية حرجية⁽³⁾.

1 - TALEB (T), "Du monocéphalisme de l'exécutif..." 2^{ème} partie, op.cit, p.p. 709-710.

2 - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مطابع السعدني، طبعة سادسة، القاهرة، 2008، ص 286.

3 - وفي حالة فوز حزب الوزارة المقالة بالأغلبية، فلا خيار لرئيس الدولة إلا تشكيل الوزارة منه، مما يسبب حرجاً شديداً له قد يؤدي به إلى الاستقالة لاسيما إذا كان رئيساً للجمهورية.

وحتى في فرنسا، فإن الفقرة الأولى من المادة الثامنة من دستورها لا تسمح لرئيس الجمهورية بإقالة الوزير الأول من منصبه، بل يمكن له مطالبته بتقديم استقالته فقط (démission révocation)، وذلك في حالة اقتران الأغلبية الرئاسية بالأغلبية البرلمانية⁽¹⁾.

أما في الجزائر، فإن الحرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول تشكل إحدى المظاهر الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري منذ ظهور هذه المؤسسة في دستور 1976.

تلقى سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول طبقاً للفقرة الخامسة من المادة 77 المعدلة⁽²⁾ على عاتق هذا الأخير مسؤولية مزدوجة، أي أن ذلك يجعله محشوراً بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، حيث يجب أن ينال ثقة الأول الذي يُعينه ويمكن أن يعزله، وثقة الثاني الذي يمكن أن يرفض الموافقة على خطة عمله (المادة 80 المعدلة) أو سحب الثقة منه بواسطة التصويت على ملتمس

=راجع بخصوص هذا الموضوع على سبيل المثال:

د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مطبعة العشري، القاهرة، 2008، ص 652 وما يليها.

د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة...، مرجع سابق، ص ص 28-29.

1 - FOILLARD (P), Droit constitutionnel et institutions politiques, Paradigme, 8^e édition, Paris, 2002, P. 214.

وهو ما حدث مثلاً للوزير الأول الفرنسي السابق CHABAN-DELMAS في 05 جويلية 1972 عندما طلب منه ذلك الرئيس POMPIDOU رغم أنه تحصل على ثقة البرلمان أسابيع قليلة من قبل عندما قدم بيانه عن السياسة العامة. أنظر:

- NABLI (B) et SUTTER (G), "L'instabilité sous la 5^{ème} République", in *R.D.P.*, n° 06, L.G.D.J, Paris, 2009, P-P. 1618- 1619.

2 - عدلت المادة 5/77 بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008، مرجع سابق، بعدما كانت تنص: «... يعين (رئيس الجمهورية) رئيس الحكومة وينهي مهامه...». نقلاً عن الفقرة الخامسة من المادة 74 من دستور 1989، والفقرة 04 من المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05/11/1988 المتعلق بالنشر، في ج.ر.ج.د.ش. للتعديل الدستوري المصادق عليه بموجب استفتاء 03/11/1988.

بينما تنص المادة 115 المعدلة بموجب المرسوم رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979: «نائب أو نواب رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامه، أمام رئيس الجمهورية». ج ر عدد 28، صادرة في 10 جويلية 1979، ص 671.

رقابة (المادة 135) أو عدم التصويت بالثقة التي يطلبها الوزير الأول (المادة 4/84)⁽¹⁾.

لا يطرح موضوع إقالة الوزير الأول، في ظل دستور 1976 أي إشكال لعدم إقرار مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان. بينما جعل دستور 1996، على غرار سابقه لسنة 1989، الوزير الأول يستمد شرعيته من رئيس الجمهورية الذي يُعيّنه، ومن المجلس الشعبي الوطني الذي يوافق على خطة عمله (برنامج الحكومة سابقاً)، وهو ما يستوجب، من المفروض احترام قاعدة توازي الأشكال عند إنهاء مهامه، وذلك بإشراك إرادتي رئيس الدولة والغرفة السفلى للبرلمان في ذلك⁽²⁾.

لم يقيد المؤسس، خلافاً لذلك، السلطة الرئاسية الخاصة بإنهاء مهام الوزير الأول، ولم يخضعها لأي إجراء كان ماعدا توقيع رئيس الجمهورية على المرسوم المتضمن الإعلان عن إنهاء المهام أو تعيين وزير أول جديد⁽³⁾، وهو ما كان عليه الحال في مختلف الدساتير الجزائرية التي شكل ذلك فيها إحدى مظاهرها الرئاسيوية.

ويكون إنهاء مهام الوزير الأول عادة لسبب جدي، كحدوث خلاف بينه وبين رئيس الدولة بشأن تنفيذ البرنامج الرئاسي أو اختيار أعضاء الحكومة مثلاً، كما يمكن أن يكون ذلك من أجل تجديد تشكيلة الحكومة التي تكون قد نالها الإرهاق بسبب طول الوقت الذي قد تكون قضته في السلطة فقط⁽⁴⁾، أو أخيراً بسبب سوء

1 - د/ بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، *إدارة*، المجلد 8، العدد 1، الجزائر، 1998، ص 32.

2 - *لوناسي جقيقة*، في مدى ازدواجية...، مرجع سابق، ص 58.

3 - **TALEB (T)**, "Du monocéphalisme de l'exécutif...", 2^{ème} partie, op.cit., P. 713.

تجدر الإشارة إلى أن السيد **قاصدي مرياح** قد أبدى رغبته في الطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وذلك عندما طلب منه رئيس الجمهورية تقديم استقالته، معتقداً أنه ليس من حق هذا الأخير أن ينهي مهامه. لكن أنهيت مهامه قبل أن يتمكن من ذلك. أنظر:

لوناسي جقيقة، في مدى ازدواجية...، مرجع سابق، ص 60.

4 - **FOILLARD (F)**, Droit constitutionnel..., op.cit., p. 214.

شعبية سياسة رئيس الجمهورية، وهنا يجد الوزير الأول نفسه يلعب دور سلك الانصهار (Fusible)، حماية للمؤسسة المركزية للجمهورية⁽¹⁾.

وقد يبادر الوزير الأول من أجل تقادي قرار العزل في الحالات سالفة الذكر بطلبه من المجلس الشعبي الوطني التصويت له بالثقة، على أساس المادة 4/84 من الدستور⁽²⁾، بغية الحصول على دعم الأغلبية البرلمانية له، وبالتالي البقاء في منصبه. لكن حتى وإن تم التصويت له بالثقة، فبإمكان رئيس الجمهورية إنهاء مهامه بالرغم من أن هذه الوضعية تبدو محرجة بالنسبة له. وتقاديا لذلك، نعتقد أن رئيس الجمهورية سيفضل إقالة الوزير الأول قبل طلبه التصويت بالثقة.

يظهر من خلال ما سبق أن الوزير الأول يُعَيَّن ويعفى من مهامه بناءً على سلطة رئيس الجمهورية التقديرية وليس للبرلمان أي دور في ذلك. كما أن هذه السلطة الرئاسية تمتد أيضا حتى إلى اختيار وعزل أعضاء الحكومة الآخرين.

المطلب الثاني

امتداد السلطة الرئاسية إلى اختيار وعزل أعضاء الحكومة الآخرين

تقضي الفقرة الأولى من المادة 79 المعدلة بأن « يُعَيَّن رئيس الجمهورية أعضاء حكومته بعد استشارة الوزير الأول ».

1 - TURPIN (D), Le régime parlementaire, DALLOZ, Paris, 1997, p.28.

أنظر كذلك:

- BENABBOU-KIRANE (F), "La nature du régime...", op.cit., p.55.

- د/ رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 386.

2 - تنص المادة 84 المعدلة : «... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته ... ». يلاحظ أنه ما عدا استبدال تسمية رئيس الحكومة بالوزير الأول، فإن هذه المادة بقيت كما جاء بها المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996 المتضمن التعديل الدستوري باستفتاء 28/11/1996. في حين لم تلزم المادة 80 من دستور 1989 رئيس الحكومة بالاستقالة في حالة عدم التصويت بالثقة إذ تنص: «... لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتا بالثقة»، دون الإشارة إلى الآثار القانونية التي سترتب على عدم التصويت بالثقة.

يتضح من خلال هذه المادة أن المؤسس أكد فقط على طريقة اختيار وتعيين أعضاء الحكومة دون الإشارة صراحة إلى الكيفية التي ستُنتهى بها مهامهم.

وما يلاحظ أيضاً، أن هذه المادة المنقولة عن المادة 75 من دستور 1989 كانت تنص، قبل تعديلها بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15، على أن « يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين أختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم ... »، دون ذكر السلطة التي بإمكانها إقالة هؤلاء.

يتجلى من ذلك أن النص القديم اعترف صراحة لرئيس الحكومة بحقه في اختيار أعضاء الحكومة الذين يُعيّنون من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء طبعاً الأعضاء المكلفين بالدفاع الوطني والسياسة الخارجية عملاً بالمادة 2/77، 3 المعدلة⁽¹⁾. ويفهم من ذلك أيضاً أنه ما عدا المجالين المشار إليهما في المادة 77 سابقة الذكر، فإن إنهاء مهام أعضاء الحكومة يكون بمبادرة رئيس الحكومة. لكن لا يصح تفسير هذه المادة بعيدة عن الأحكام الدستورية الأخرى وروح الدستور الذي يسعى المؤسس بموجبه إلى تشييد نظام سياسي يكون مفتاحه رئيس الجمهورية.

ولقد أكدت التجربة السياسية، لاسيما خلال العهدين الرئاسيتين ما قبل الأخيرة، أن وجود مؤسسة رئيس الحكومة لم تقطع العلاقة المباشرة التي كانت قائمة بين رئيس الجمهورية وأعضاء حكومته في ظل دستور 1976، وهو بالضبط ما كرسه التعديل الدستوري الصادر في 2008 / 11/15، لاسيما حين قُضي في المادة 79 المذكورة أن رئيس الجمهورية يُعيّن أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول (الفرع الأول)، وينهي مهامهم طبقاً لقاعدة توازي الأشكال دون أي قيد أو شرط قانوني يذكر (الفرع الثاني).

1 - تنص المادة 2/77، 3 المعدلة بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 2008/11/15 على: « يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: ... يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها ... ».

الفرع الأول

تبعية أعضاء الحكومة الآخرين

عضويا لرئيس الجمهورية

لقد أثارت المادة 79 التي قضت قبل تعديلها أن « يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين أختارهم لرئيس الجمهورية الذي يُعيّنهم... » خلافات كبيرة في بعض الحالات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بشأن عملية اختيار الوزراء، لكن كان الحسم فيها دائما لصالح الأول وعلى حساب هذا الأخير⁽¹⁾. أما بعد تعديل الدستور في 15 نوفمبر 2008 فلم يبق مجال للشك، إذ أصبحت المادة 79 تقضي صراحة بأن رئيس الجمهورية هو الذي يختار ويُعيّن أعضاء حكومته (أولا) ويوزع المهام عليهم (ثانيا).

أولا - اختيار أعضاء الحكومة:

لم يقيد تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري حرية رئيس الجمهورية في اختيار أعضاء الحكومة إلا بشرط وحيد وهو شكلي إلى حد بعيد. ويتمثل هذا الشرط في استشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول عند تعيينه لأعضاء الحكومة، وهو ما جاءت به المادة 79 المعدلة. وللإشارة فإن هذه الحرية في الاختيار لم تستثن نائب أو نواب الوزير الأول، إلى حد عدم إلزام رئيس الجمهورية باستشارة الوزير الأول بشأن اختيارهم وهو ما يستنتج من المادة 7/77 الدستورية⁽²⁾.

1 - والدليل على ذلك ما جاء مثلا في رسالة السيد أحمد بن بيتور المؤرخة في 26 أوت 2000 المتضمنة طلب الاستقالة من منصبه كرئيس للحكومة مخاطبا رئيس الجمهورية كما يلي:

« ...en ignorance de l'article 79 de la constitution, vous avez choisi l'ensemble des membres du gouvernement me privant de facto de la plus importante de mes attributions constitutionnelles ».

Cf. YELLES CHAOUCHÉ (B), "Réforme constitutionnelle : faut-il supprimer l'institution du Chef de Gouvernement", in *Le Quotidien d'Oran* du 30 mars 2006, p.10.

2 - عمار عباس، "قراءة تحليلية للتعديل الدستوري لسنة 2008"، *إدارة*، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 18، عدد 36، سنة 2008، ص 48.

ويظهر بالنظر إلى الطابع الاستشاري لإجراء الاستشارة، أنه غير إلزامي بالنسبة لرئيس الجمهورية، فيمكن له أن يقوم به، كما يمكن له الامتناع عن ذلك.

وحتى وإن قام رئيس الجمهورية باستشارة الوزير الأول بشأن اختيار أعضاء الحكومة، فإنه ليس ملزماً بالأخذ برأيه، وإن لم يأخذ فعلاً برأيه، فعلى هذا الأخير، في هذه الحالة، سوى الخضوع لإرادة الأول أو الاستقالة من منصبه.

ولكن بالرغم من أنها غير ملزمة، فإن هذه الاستشارة قد تؤثر في الاختيار الذي يقوم به رئيس الجمهورية، بالنظر لضرورة توافر نوع من التفاهم والقبالية والرضا المتبادل بين أعضاء الحكومة والوزير الأول، بما يسهل دوره في تنسيق العمل الحكومي ويساهم بإيجابية في تنفيذ وتجسيد برنامج رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

وما يدل أيضاً عن حرية رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة، عدم إلزامه دستورياً، باختيار هؤلاء من بين أعضاء البرلمان، مع العلم أنه إذا انصب اختياره على نائب في المجلس الشعبي الوطني، أو عضو في مجلس الأمة، يجب على هذا الأخير الاستقالة من منصبه لعدم جواز الجمع بين مهمة النائب أو عضو مجلس الأمة مع مهام أو وظائف أخرى من الناحية القانونية وهو ما تقضي به المادة 105 من الدستور.

ومن المعروف أن مبدأ عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة الوزارية لم يعرفه النظام البرلماني، بل يُعتبر إحدى مميزات النظام الرئاسي⁽²⁾ قبل أن يجد مكانة في النظام الفرنسي من خلال المادة 23 من دستور 1958، وذلك

1 - حمامي ميلود، "قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008"، *الفكر البرلماني*، العدد 23، مجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2009، ص 47.

2 - يعرف تطبيق هذا المبدأ في الولايات المتحدة الأمريكية استثناءً واحداً يتمثل في رئاسة نائب الرئيس لمجلس الشيوخ.

رغبة من الرئيس الفرنسي الأسبق الجنرال ديغول⁽¹⁾.

وإذا كان يُنظر إلى هذا المبدأ كوسيلة لضمان الانسجام والاستقرار داخل الحكومة، وكذلك استقلال النائب في مواجهة الحكومة، فإن المبتغى منه أصلاً هو تحقيق استقلالية السلطة التنفيذية عن البرلمان⁽²⁾، وبالتالي دعم استقلالية رئيس الجمهورية بصفته رئيس الحكومة والمنبع الوحيد للسلطة التنفيذية⁽³⁾.

وينتج عن تكريس المبدأ سالف الذكر عدم إمكانية عضو الحكومة الذي فقد منصبه الوزاري بسبب الإقالة أو الاستقالة من استرجاع عضويته في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة إذا كان يتمتع بها قبل تولي وظيفته الحكومية، وهو ما سار عليه النظام الفرنسي إلى غاية صدور القانون العضوي رقم 38/2009 المتضمن تطبيق المادة 25 من دستور 1958 والذي أصبح بموجبه باستعادة عضو الحكومة الفاقدة لوظيفته الوزارية لأي سبب كان استرجاع عضويته في البرلمان⁽⁴⁾.

لم ينص الدستور الجزائري ولا قانون عضو البرلمان ولا النظام الداخلي للغرفتين ولا القانون العضوي المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على مثل هذه القاعدة التي تبناها النظام الفرنسي خلال الإصلاحات التي عرفها خلال سنتي 2008 و2009⁽⁵⁾، مما يزيد من تبعية أعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية طالما أن كل

1 - **PIROU (X)**, "L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire : Vers une séparation atténuée des pouvoirs ?", in **R.D.P**, tome 125, n° 03, L.G.D.J, Paris, Mai - Juin 2009, p. 854.

2 - راجع بخصوص مبررات حظر الجمع بين العضوية البرلمانية وممارسة الوظيفة العامة:

- **أيمن محمد شريف**، ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 423 وما يليها.

3 - **PIROU (X)**, "L'incompatibilité...", op.cit., p. 855.

4 - تم تطبيق التعديل الدستوري لأول مرة في 15 فيفري 2009 حين استرجع **Xavier BERTRANT** كوزير سابق في حكومة **FILLON** لعضويته في المجلس الوطني. أنظر:

- **PIROU (X)**, "L'incompatibilité ...", op.cit., p. 875.

5 - إن المبادرة بإدخال هذه القاعدة في النظام السياسي الفرنسي ليست وليدة إصلاحات سنة 2009، بل حاول الرئيس الأسبق **V. GISCARD D'ESTAING** في ماي 1974 القيام بذلك، غير أن التعديل الدستوري=

معارضة لهذا الأخير ستُفقد بلا شك صاحبها منصبه الوزاري دون إمكانه الرجوع إلى البرلمان كعضو فيه إذا كان يتمتع بهذه الصفة قبل أن يصبح عضواً في الحكومة، وهو الوضع الذي قد يخشى منه أي وزير مما يجعل الطاقم الحكومي يمثل دائماً لإرادة رئيس الجمهورية.

بناءً على ما سبق، يظهر الاختلاف واضحاً، وذلك بالنظر إلى الحرية المطلقة التي يتمتع بها رئيس الدولة في الجزائر، بين طريقة تعيين أعضاء الحكومة في النظام الجزائري وفي بعض الأنظمة الأخرى. فرئيس الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، رغم أنه رئيس السلطة التنفيذية في نظام لا يعرف مؤسسة الوزير الأول باعتباره نظاماً رئاسياً، إلا أنه لا يقدم على تعيين أعضاء حكومته إلا بموافقة مجلس الشيوخ⁽¹⁾. وإذا دلّ ذلك على شيء، فإنما يدل على أن الرئيس الأمريكي يتمتع بصلاحيات تنفيذية أقل من تلك التي حظي بها نظيره في الجزائر، وهو ما يشكل إحدى المميزات الأساسية الراضية للتكيف الرئاسي للنظام السياسي الجزائري من جهة، والدالة عن طبيعته الرئاسوية من جهة أخرى⁽²⁾.

ولا يقل المثال الفرنسي أهمية في هذا الموضوع، إذ تقضي الفقرة الثانية من

=أوقف بسبب عدم حظي المشروع عند المصادقة عليه من طرف المجلسين بأغلبية قوية. ونظراً للاحتمال القوي بعدم حصول المشروع عند المصادقة عليه على أغلبية 5/3 الأصوات المعبر عنها المشترطة دستورياً عند عرضه على البرلمان المجتمع في شكل مؤتمر، فُضِّل وقف مسار التعديل. وبالإضافة إلى ذلك كانت هناك محاولة لتمرير مشروع التعديل في شكل قانون عضوي، وذلك في سنة 1977 إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي اعترض على ذلك.

وفي سنة 1983 اقترحت لجنة G. VEDEL الرجوع إلى التعديل المجهض في سنة 1974. انظر:

TURPIN (D), Le régime parlementaire, op.cit., p. 90.

1 - TOINET (M-F), Le système politique des Etats-Unis, P.U.F, Paris, 1990, p. 146.

2 - ويقول الأستاذ ريشار مولان في هذا الصدد ما يلي:

«... Dans le second (le présidentielisme), la situation du Président, en tant que chef de l'exécutif, ne peut être renforcée par rapport au schéma idéal fondé sur la séparation absolue des pouvoirs : toutefois, elle peut l'être par rapport à son archétype, le système des Etats-Unis... ».

Cf. MOULIN (R), Le présidentielisme..., op.cit., p. 51.

المادة الثامنة من دستور 1958 على أن رئيس الجمهورية يُعين أعضاء الحكومة الآخرين وينهي مهامهم بناء على اقتراح الوزير الأول.

اعترف المؤسس الفرنسي للوزير الأول، على خلاف النظام الجزائري، بسلطة اختيار أعضاء حكومته، أي أن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة هي خاضعة لإجراء التوقيع المجاور. لكن في الواقع، لاسيما في حالة وحدة الأغلبية، تنتقل سلطة الوزير الأول في هذا المجال لصالح رئيس الجمهورية، بدليل أنه إلى غاية سنة 1974، كان اختيار كل أعضاء الحكومة من نصيب هذا الأخير⁽¹⁾.

أما في حالة التعايش الحزبي، فيسترجع الوزير الأول سلطته في اختيار أعضاء حكومته ويكتفي رئيس الدولة بتعيينهم ومشاركته الوزير الأول في اختيار الشخصيات الثلاثة التي ستتولى مناصب وزير الخارجية، وزير الدفاع ووزير العدل⁽²⁾.

ويبدو من الصعب، خلافا للوضع في فرنسا، تصور حالة تعايش حزبي في الجزائر بسبب الغياب شبه الكلي للمعارضة السياسية، الذي تقابله السيطرة المستمرة للحزب المهيمن على السلطة، تحت غطاء "التحالف الرئاسي"، لاسيما ابتداء من أواخر سنة 2004⁽³⁾.

ويختلف الوضع أيضا، بالمقارنة مع النظام البرلماني التقليدي، حيث يستقل الوزير الأول فيه باختيار أعضاء حكومته من بين أعضاء الحزب الحاصل على

1 - CADART (J), Institutions politiques et droit constitutionnel, Economica, 3^e édition, Paris 1991, p.1134.

2 - CHAMPAGNE (G), L'essentiel du droit constitutionnel, op. cit., p. 73.

3 - KOROGHLI (A), "L'Algérie politique à l'épreuve de la démocratie... résiduelle", op.cit., p. 23.

- أنشئ التحالف الرئاسي في 16 أبريل 2004 بين حزب جبهة التحرير الوطني، حزب التجمع الوطني الديمقراطي وحزب حركة مجتمع السلم.

الأغلبية البرلمانية، أو من بين أعضاء الأحزاب المشتركة في الحكومة حال عدم توفر هذه الأغلبية وتشكيل حكومة ائتلافية من بعض الأحزاب⁽¹⁾.

يتبين من خلال مقارنة النظام السياسي الجزائري بالأنظمة السابق ذكرها، أن رئيس الجمهورية في الجزائر، يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار وتعيين أعضاء الحكومة، على عكس الدور السلبي أو المحدود الذي يلعبه رئيس الدولة، في هذا المجال، في الأنظمة المذكورة. ويترتب منطقياً عن هذه الحرية غير المقيدة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في مجال تعيين أعضاء الحكومة، التمتع بسلطته الكاملة في توزيع الصلاحيات عليهم.

ثانياً - توزيع المهام على أعضاء الحكومة:

يُعتبر تخويل الوزير الأول مهمة توزيع المهام على أعضاء الحكومة من مستحدثات التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988⁽²⁾ التي احتفظ بها دستوري 1989 و 1996.

تقضي المادة 85 من دستور 1996 المنقولة عن المادة 81 من سابقه لسنة 1989، بالفعل أن « ... يوزع (أي الوزير الأول) الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية ... ».

يظهر الشرط المتعلق "باحترام الأحكام الدستورية" المنصوص عليه، حسب أحد المؤلفين⁽³⁾، كأنه يوحي فقط إلى ضرورة احترام الوزير الأول لميدان اختصاص رئيس الجمهورية، لاسيما التعيين في مناصب وزير الدفاع ووزير

1 - د/ رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 329. أنظر كذلك:

- ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 42.

2 - تنص المادة 115 (1/1) من المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05/11/1988 المتضمن التعديل الدستوري لـ 03/11/1988 على ما يلي: « ... يوزع (رئيس الحكومة) الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية ... ».

3 - TALEB (T), "Du monocephalisme de l'exécutif...", 2^{ème} partie, op.cit, p.722.

الخارجية طبقاً للنقطتين الثانية والثالثة من المادة 77 من الدستور، وما عدا ذلك يبقى الوزير الأول مختصاً وحرّاً في توزيع المهام على أعضاء الحكومة الآخرين. إلا أننا نعتقد أن اختصاص توزيع المهام على أعضاء الحكومة يبقى دائماً مرتبطاً باختصاص آخر بالغ الأهمية ألا وهو تحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

لذلك استقر النظام الجزائري عملياً على قاعدة منح رئيس الجمهورية اختصاصاً عاماً وشاملاً في توزيع المهام على أعضاء الحكومة، والدليل على ذلك تعيين رئيس الجمهورية لكل أعضاء الحكومة في مناصبهم الوزارية، بما فيهم رئيس الحكومة (أو الوزير الأول) في اليوم نفسه أو تقريباً⁽¹⁾، فذلك إن دلّ على شيء فإنما يدل على عدم مشاركة هذا الأخير في عملية توزيع المهام على أعضاء الحكومة، ولم يبق له من اختصاص في هذا المجال بالتالي سوى احتمال استشارته من طرف صاحب الاختصاص الفعلي، أي رئيس الجمهورية⁽²⁾ الذي يختص بإنهاء مهام أعضاء الحكومة أيضاً.

1 - ولقد حدث ذلك على سبيل المثال:

- عند تعيين السيد أحمد بن بيتور رئيساً للحكومة في 23 ديسمبر 1999 وتعيين أعضاء الحكومة الآخرين في اليوم الموالي. انظر المرسوم الرئاسي رقم 99-299 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، والمرسوم الرئاسي رقم 99-300 المؤرخ في 24 ديسمبر 1999، ج ر عدد 93، صادرة في 26 ديسمبر 1999، ص ص 5 و 6.
- عند تعيين السيد علي بن فليس رئيساً للحكومة وباقي أعضاء الحكومة الآخرين في 26 أوت 2000. انظر المرسوم الرئاسي رقم 2000-256، والمرسوم الرئاسي رقم 2000-257، ج ر عدد 54، صادرة في 30 أوت 2000، ص ص 6 و 7.
- وعند تعيين السيد عبد العزيز بلخادم رئيساً للحكومة في 24 ماي 2006 وأعضاء الحكومة الآخرين في اليوم الموالي. انظر المرسوم الرئاسي رقم 06-175 المؤرخ في 24 ماي 2006، والمرسوم الرئاسي رقم 06-176 المؤرخ في 25 ماي 2006، ج ر عدد 35، صادرة في 28 ماي 2006، ص 18.
- وعند تعيين السيد أحمد أويحيى وبعض أعضاء الحكومة في 23 جوان 2008. انظر المرسومين الرئاسيين رقم 08-186 ورقم 08-187، ج ر عدد 35، صادرة في 29 جوان 2008، ص ص 17 و 18.
- وغريب الأمر أن كل المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين أعضاء الحكومة تحمل كلها عبارة « بناءً على اقتراح رئيس الحكومة (أو الوزير الأول) ».

الفرع الثاني

امتداد السلطة الرئاسية إلى إنهاء مهام أعضاء الحكومة

تعتبر مسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية من ثوابت النظام الدستوري الجزائري وذلك على خلاف مسؤوليتهم أمام المجلس الشعبي الوطني التي لم تكرر إلا بصور التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988.

اكتفى دستور 1963 بالنص صراحة على مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني، دون التعرض لمسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الدولة. لكن هل يعني ذلك انتفائها؟

تصعب الإجابة عن هذا التساؤل، لأن تطبيق الدستور لم يدم طويلاً. ومع ذلك، يمكن افتراض ثبوت هذه المسؤولية تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال⁽¹⁾، باعتبار أن أعضاء الحكومة مختارين ومعينين من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾.

وأصبحت بصدور الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965، مسؤولية أعضاء الحكومة الفردية أمام رئيس مجلس الثورة رئيس مجلس الوزراء أكثر وضوحاً حين نصت المادة الرابعة منه على أن يكون الوزراء مسؤولون فردياً أمام رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء، وجماعياً أمام مجلس الثورة⁽³⁾.

لقد أكد دستور 1976 على المسؤولية الفردية لأعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية حين نص في المادة 115 المعدلة منه على أن « نائب أو نواب رئيس

1 - لونساي ججيقة، في مدى ازدواجية...، مرجع سابق، ص 86.

2 - وهو ما تقضي به المادة 47 من دستور 1963 التي تنص: « رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء الذين يجب أن يختار ثلثهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم إلى المجلس ».

3 - ترجمة غير رسمية للنص. أنظر: د/ بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية...، مرجع سابق، ص 75.

الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل واحد منهم لمهامه، أمام رئيس الجمهورية»⁽¹⁾.

أما دستور 1989، على غرار لاحقه دستور 1996، لم يتعرض لمسؤولية أعضاء الحكومة الآخرين غير الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية، بل اكتفى بالإشارة إلى طريقة تعيينهم فقط.

وإذا أغفل المؤسس الجزائري التعرض صراحة لمسؤولية أعضاء الحكومة ابتداء من دستور 1989، فإنه لم يكرر ذلك بخصوص مؤسسة نائب الوزير الأول التي استحدثها التعديل الدستوري الصادر في 15 نوفمبر 2008، إذ تقضي المادة 77 المعدلة من دستور 1996 أنه «... يمكنه (أي رئيس الجمهورية) أن يُعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، وينهي مهامهم...»⁽²⁾.

إذا كان الأمر واضحا بالنسبة لمسؤولية نائب الوزير الأول الذي يمكن لرئيس الجمهورية إنهاء مهامه بكل حرية، فإنه من غير الصحيح اعتبار بمفهوم المخالفة عدم النص صراحة على مسؤولية أعضاء الحكومة، غير الوزير الأول ونائبه، أمام رئيس الجمهورية، انتقاء لها، طالما أن تعيينهم يكون من طرف هذا الأخير طبقا للمادة 79 المعدلة⁽³⁾.

لعلّ أثبت التجربة، لاسيما خلال العهدة الرئاسية الثلاثة الأخيرة، في كثير من المرات التجاء رئيس الجمهورية إلى استخدام سلطته في إنهاء مهام أعضاء الحكومة في غير الحالة المنصوص عليها في المادة 86 التي تقضي أنه «يمكن

1 - عدلت المادة 115 بموجب المرسوم رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979، مرجع سابق.

2 - عدلت المادة 77 بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008، مرجع سابق.

- ولقد تم تعيين أول نائب للوزير الأول بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10-149 المؤرخ في 28 ماي

2010، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 36، صادرة في 30 ماي 2010، ص ص 4 و 5.

3 - عدلت المادة 79 بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008، مرجع سابق.

الوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية»⁽¹⁾، وفي غير حالة الاستقالة الفردية أو الجماعية⁽²⁾، وهو ما يؤكد إمكانية إنهاء مهام من يريده من بين أعضاء الحكومة جميعاً، دون استثناء.

والحقيقة أنه حتى وإن كانت سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام أعضاء الحكومة، غير الوزير الأول، ثابتة في النظام السياسي الجزائري، فالسؤال يبقى مطروحاً بشأن القيود التي يمكن أن تحد من حرية رئيس الجمهورية في ممارسة هذه السلطة.

لا يوجد في الدستور قيوداً تحد من حرية رئيس الجمهورية في إنهاء مهام أعضاء الحكومة من الناحية القانونية، وهو ما يقتضيه منطق النظام الرئاسي. لكن نتساءل عن مدى إمكانية تأثير عامل النظام الحزبي ووجود إلى جانب رئيس الجمهورية، وزيرا أول، سبق له وأن تحصل على ثقة المجلس الشعبي الوطني من خلال الموافقة على خطة عمله أو برنامج الحكومة سابقاً، على حرية رئيس الجمهورية في عزل أعضاء الحكومة.

1 - أنظر على سبيل المثال:

- المرسوم الرئاسي رقم 03-207 المؤرخ في 05 ماي 2003، المتضمن إنهاء مهام وزير الدولة، الممثل الشخصي لرئيس الجمهورية، ج ر عدد 32، صادرة في 07 ماي 2003، ص 20.
- المرسوم الرئاسي رقم 03-286 المؤرخ في 06 سبتمبر 2003، المتضمن إنهاء مهام أعضاء من الحكومة، ج ر عدد 54، صادرة في 10 سبتمبر 2003، ص 5.
- المرسوم الرئاسي رقم 06-174 المؤرخ في 24 ماي 2006، المتضمن إنهاء مهام وزير الدولة، الممثل الشخصي لرئيس الدولة، ج ر عدد 35، صادرة في 28 ماي 2006، ص 17.
- المرسوم الرئاسي رقم 08-185 المؤرخ في 23 جوان 2008، المتضمن إنهاء مهام أعضاء من الحكومة، ج ر عدد 35، صادرة في 29 جوان 2008، ص 16.

2 - يرى البعض أنه يمكن للعضو المستقيل تقديم استقالته إلى رئيس الحكومة، وذلك احتراماً لقاعدة توازي الأشكال باعتبار أنه هو الذي اختاره، من الناحية القانونية على الأقل، ثم يقدمها بدوره لرئيس الجمهورية من أجل إصدار مرسوم رئاسي لإنهاء مهامه. لكن يمكن له أيضاً تقديمها مباشرة لرئيس الجمهورية الذي لا يحتمل رفضها. راجع:

TALEB(T), "Du monocéphalisme de l'exécutif...", 2^{ème} partie, op.cit., p. 723.

يمكن عزل أي عضو من أعضاء الحكومة بطرق مختلفة. قد يحدث ذلك باتفاق رئيس الجمهورية مع وزيره الأول، بناءً على اقتراح من أحدهما، وهي الطريقة المثلى لتجنب الأزمات السياسية والتي لا تثير أي إشكال، أو فقط بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية.

وتختلف النتائج التي تترتب عن عزل أعضاء الحكومة من حالة وحدة الأغلبية إلى حالة التعايش الحزبي.

يمكن في حالة وحدة الأغلبية، أن يقترح الوزير الأول عزل أي عضو من أعضاء الحكومة على رئيس الجمهورية، الذي له سلطة رفض أو قبول ذلك. فإذا اعترض رئيس الجمهورية على الاقتراح، لن يبقى للوزير الأول إلا الامتثال للأمر الواقع أو تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 86 من الدستور⁽¹⁾.

وقد يحدث أيضاً أن ينهي رئيس الجمهورية مهام عضو أو عدة أعضاء من الحكومة رغم عدم رغبة الوزير الأول في ذلك. فيمكن لهذا الأخير في هذه الحالة، سواء الرضوخ لإرادة رئيس الدولة، وذلك حفاظاً للانسجام بينهما الذي تقتضيه وحدة الانتماء السياسي، أو الاستقالة من منصبه إذا كان متمسكاً بقناعته⁽²⁾.

يتجلى مما سبق أن لرئيس الجمهورية صلاحية رفض أي تعيين أو إنهاء مهام، أما الوزير الأول فليس له إلا صلاحية الاقتراح. وهكذا تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في حالة وحدة الأغلبية سلطة كاملة⁽³⁾.

أما في حالة التعايش الحزبي المفترضة من الناحية النظرية على الأقل، فمن المفروض أن يترتب عنها تغيير في مراكز القوى بين الوزير الأول ورئيس

1 - تنص المادة 86: « يمكن الوزير الأول (أو رئيس الحكومة سابقاً) أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية ».

2 - راجع بخصوص هذا الموضوع على سبيل المثال:

- TALEB (T), "Du monocéphalisme de l'exécutif...", 2^{ème} partie, op.cit., p. 724.

- لونا سي جقيقة، في مدى ازدواجية...، مرجع سابق، ص 86 و 87.

3 - لونا سي جقيقة، في مدى ازدواجية...، مرجع سابق، ص 87.

الجمهورية، مثل ما هو عليه الحال في النظام الفرنسي مثلاً، الذي يتراجع فيه رئيس الدولة عن ممارسة بعض مهامه الدستورية كقالة لتطبيق أهمها، فبصفته حامي الدستور والضامن للسير العادي للسلطات العمومية واستمرارية الدولة والاستقلال الوطني، وبصفته كذلك حكماً، نجده لا يتشدد في بعض المواقف ويتردد في ممارسة بعض المهام رغم أن الدستور يخوله ذلك ضماناً لتحقيق ما سبق ذكره⁽¹⁾.

وتفيد التجربة أن رئيس الجمهورية في فرنسا متعود على احترام قواعد اللعبة السياسية المتعلقة بحالة التعايش⁽²⁾، التي تكون فيها سلطات رئيس الجمهورية منكشحة، حيث يترك مطلق الحرية للوزير الأول في اختيار وعزل كل أعضاء الحكومة باستثناء المناصب الحساسة، لاسيما في مجالي الشؤون الخارجية والدفاع الوطني.

وتعتبر إجراءات التعيين نفسها إجراءات العزل، إذ يكون ذلك بناءً على اقتراح الوزير الأول يقدمه لرئيس الجمهورية للتوقيع عليه ثم يرجع إلى الوزير الأول لإجراء التوقيع المجاور⁽³⁾.

أما في الجزائر، فإن الوزير الأول لا يتمتع بسلطة التوقيع المجاور التي تسمح له بتقييد حرية رئيس الجمهورية في مثل الحالة المذكورة، ولن يبقى له سوى الامتثال لإرادة رئيس الدولة أو تقديم استقالة الحكومة. وحتى إمكانية إخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية المرسوم الرئاسي المتضمن قرار العزل، على أساس المادة 79 التي كانت تقضي أن « يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم... »⁽⁴⁾، لم تعد قائمة بعد تعديل الدستور في

1 - د/ سعيد بو الشعير، النظام السياسي...، مرجع سابق، ص 308.

2 - د/ عبد الرضي حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - نموذج فرنسا، منشورات جامعة قريونس، الطبعة الأولى، بنغازي، 2001، ص 225.

3 - راجع المادة 02/08 من دستور 1958 الفرنسي.

4 - راجع بخصوص هذه الفكرة:

- TALEB (T), "Du monocéphalisme de l'exécutif...", 2^{ème} partie, op.cit., p. 725.

2008/11/15، إذ لم يبق للحديث عن قاعدة توازي الأشكال مكانة، طالما أن رئيس الجمهورية أصبح يُعَيَّن أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. ولما كانت الاستشارة لا تعني الإلزامية، يفهم من ذلك أن المؤسس يريد من وراء التعديل الدستوري الاعتراف صراحة لرئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية في اختيار أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم.

يتضح من خلال ما سبق ذكره أن الوزير الأول وأعضاء الحكومة الآخرين يُعَيَّنون ويقالون من مناصبهم بناء على إرادة رئيس الجمهورية المنفردة، وهو ما يجعلهم في مركز تبعية له. وستعكس هذه التبعية العضوية، حتماً على طريقة توزيع المهام بين عضوي السلطة التنفيذية بشكل يجعل كل من الوزير الأول والحكومة تابعين وظيفياً لرئيس الجمهورية.

الفصل الثاني

تبعية الحكومة وظيفياً لرئيس الجمهورية

أيا كان النظام الذي تأخذ به الدولة في تكوين السلطة التنفيذية، فإن اختصاصها في النظم المختلفة يكاد يكون واحداً.

كان الاختصاص الأساسي للسلطة التنفيذية ينحصر في تنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية وإدارة المرافق العامة بقصد إشباع الحاجات العامة. أضافت ظروف المجتمعات السياسية والإدارية إلى هذا الاختصاص الأصل اختصاصات سياسية في المجال الخارجي وفي المجال الداخلي، واختصاصات تشريعية لا تقل أهمية⁽¹⁾.

لم يعد، بناءً على ذلك، مدلول السلطة التنفيذية ينحصر في التنفيذ. بل أن اتساع مجالها الوظيفي يجعل منها الهيئة المسيطرة في الدولة الحديثة⁽²⁾.

وإذا كانت وظائف السلطة التنفيذية متشابهة في كل الأنظمة، فإن الجهة التي تُسند إليها ممارسة هذه الوظائف تختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي المعتمد.

يظهر جلياً بالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري، لاسيما المرحلة السابقة عن صدور دستور 1989، أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية⁽³⁾ وقائد الوظيفة الحكومية⁽⁴⁾. ورغم أن تعديل 03 نوفمبر 1988 الدستوري أعاد تأسيس

1 - د/ إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 16.

2 - د/ عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 26.

3 - راجع المادة 39 من دستور 08 سبتمبر 1963، مرجع سابق، والمادة 104 من الأمر الرئاسي رقم 76/97 لـ 11/22/1976، مرجع سابق.

4 - راجع المواد: 48، 49، 50، 52، 53 و 54 من دستور 08 سبتمبر 1963، مرجع سابق، والمادة 114 من الأمر الرئاسي رقم 76/97 لـ 22 نوفمبر 1976، مرجع سابق.

الوزارة الأولى مع منحها صلاحيات معتبرة⁽¹⁾، إلا أن طبيعة النظام السياسي القائم على الأحادية الحزبية⁽²⁾ ومبدأ وحدة القيادة والسلطة⁽³⁾ آنذاك، جعلاً منها صلاحيات صورية بحتة، وأبقت بالتالي رئيس الجمهورية في مركزه المستحوذ على الوظيفة التنفيذية.

كان ينتظر من دستور 1989، بتكريسه التعددية الحزبية، أن يعيد توزيع الصلاحيات بين جهازي السلطة التنفيذية، ويمنح رئيس الحكومة اختصاصات كفيلة بتغيير دوره من مساعد لرئيس الدولة إلى دور رئيس للحكومة. لكن لم يحدث ذلك، بل انعكست التبعية العضوية للحكومة على ممارسة وظيفتها، واستمر الوضع على المنوال نفسه في دستور 1996 إلى أن تم القضاء نهائياً على ما هو مسمى "التداخل في الاختصاصات" بين رئيس الجمهورية والوزير الأول⁽⁴⁾ بموجب تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري. بذلك تم تعزيز مركز رئيس الجمهورية في الاستحواذ على اختصاص إدارة السياسة العامة للدولة (المبحث الأول) والتحكم في الوسائل القانونية الضرورية لذلك، لاسيما الاختصاصات المرتبطة بالتشريع والتعيين في وظائف الدولة، وهو ما يجعل دور الحكومة لا يختلف عما كان عليه في دستور 22 نوفمبر 1976 (المبحث الثاني).

1 - انظر المواد 113، 114، 115، 147، 148، 153، 155 و 157 من دستور 1976 المعدل في

1988/11/03، انظر: المرسوم رقم 88-223 لـ 1988/11/05، مرجع سابق.

2 - راجع المادة 23 من دستور 10 سبتمبر 1963، مرجع سابق، والمادتين 94 و 95 من دستور 22 نوفمبر 1976، انظر: الأمر رقم 76/97 لـ 1976/11/22، مرجع سابق.

3 - راجع المادة 2/39 من دستور 10 سبتمبر 1963، مرجع سابق، والمادة 98 من الأمر رقم 76/97 لـ 1976/11/22، مرجع سابق.

4 - وهو ما صرح به رئيس الجمهورية عند افتتاحه للسنة القضائية 2009/2008 قائلاً: « التعديل الدستوري

المقترح هو تعديل جزئي استعجالي سيتبع بمراجعة عميقة وشاملة... وعلى ضوء التجربة المعيشة منذ

سنوات، ومعاينة تداخل السلطات في ممارستها لمهامها من حين إلى آخر، فقد برزت ضرورة إدخال

تصحيات مستعجلة على بعض أحكام الدستور، لضمان المزيد من التحكم في تسيير شؤون الدولة ».

أنظر: عمار عباس، قراءة تحليلية...، مرجع سابق، ص 33.

المبحث الأول

استحواد رئيس الجمهورية على اختصاص

إدارة السياسة العامة للدولة

يعتبر اختصاص رسم السياسة العامة للدولة من أهم اختصاصات السلطة التنفيذية، كونه يشمل الأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية⁽¹⁾.

لم يدرج اختصاص رسم السياسة العامة للدولة ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية المحددة في المادة 77 من الدستور، ولكن يستنبط ذلك من المادة 79 بعد تعديلها في 2008/11/15. تنص هذه المادة صراحة أن الوزير الأول ينفذ برنامج رئيس الجمهورية، وقبل ذلك من المادتين 157 و 175 من القانون العضوي المتضمن نظام الانتخابات، اللتان تقضيان أن ينتخب رئيس الجمهورية على أساس برنامج يتعهد بتطبيقه في حالة الفوز⁽²⁾.

بعدما كان الدستور يوحي إلى اختصاص رئيس الحكومة في ضبط برنامج حكومته⁽³⁾، أصبح اختصاص الوزير الأول ينحصر في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

هكذا، تم القضاء بموجب تعديل 2008/11/15 الدستوري على التباين القائم بين أحكام الدستور وتم التأكيد على اختصاص رئيس الجمهورية في ضبط وتحديد

1 - د/ إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص ص 226 و 227.

2 - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 157 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، التي أصبحت الفقرة الأخيرة من المادة 136 من القانون العضوي رقم 12/01 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، على أنه: « يجب أن يعكس برنامج المترشح المنصوص عليه في المادة 175 من هذا القانون مضمون التعهد الكتابي ». وتنص المادة 175 من القانون العضوي رقم 97-07، التي أصبحت المادة 1/191 من القانون العضوي رقم 12/01، مرجع سابق على أنه: « يجب أن يصحب كل إيداع ترشيح بالبرنامج الذي يتعين على المترشحين احترامه أثناء الحملة الانتخابية ... »، مرجع سابق.

3 - انظر المادتين 2/79 و 80 من دستور 1996، مرجع سابق.

برنامج الحكومة. لكن هل كان ممكناً تفسير التباين القائم بين أحكام الدستور، قبل تعديله في 2008/11/15، لصالح رئيس الحكومة؟

في غياب النص الدستوري الحاسم وأمام التناقضات والتدخلات المتضمنة في أحكام الدستور، إذا عبر الشعب عن إرادته بصفته صاحب السيادة، لا يجوز للمستمد لها منه أن يخالف إرادته، وبالتالي فإن البرنامج الذي وافق عليه الشعب هو برنامج رئيس الجمهورية، ويصبح هو الواجب التطبيق⁽¹⁾.

أما البرنامج الذي يضبطه رئيس الحكومة، فهو محجوب بإرادة الشعب وبالبرنامج الذي وافق عليه. لذا فإن عرض هذا البرنامج على مجلس الوزراء لا يعدو أن يكون إلزاماً دستورياً شكلياً لا أكثر. ذلك لأنه إذا كان البرنامج الذي يتبناه رئيس الحكومة، هو برنامج رئيس الجمهورية، فلا فائدة من عرضه على مجلس وزراء يرأسه هذا الأخير وهو صاحب البرنامج المعروض عليه، أو عرضه على المجلس الشعبي الوطني لمناقشة ما فصل فيه الشعب. لكن ماذا لو تمسك رئيس الحكومة بنص المادة 79 من الدستور وقام بعرضه على مجلس الوزراء، برنامج ليس ببرنامج رئيس الجمهورية، أو أدرج فيه مواضيع لم يرغب فيها رئيس الجمهورية؟

تظهر الإجابة عن هذا التساؤل من خلال طريقة عمل مجلس الوزراء الذي يبدو ظاهرياً كمؤسسة تتخذ فيها قرارات جماعية، لكنه ليس في الحقيقة إلا أداة في يد رئيس الجمهورية تمكنه من فرض إرادته على أعضاء المجلس الآخرين، لاسيما عند تحديد السياسة العامة للدولة (المطلب الأول). ولا تنحصر سلطة رئيس الجمهورية في تحديد السياسة العامة للدولة ولكنها تمتد إلى تنفيذ هذه الأخيرة. ويتجلى ذلك من خلال وجوب عرض مخطط عمل الوزير الأول على مجلس الوزراء الذي يترأسه (المطلب الثاني).

1 - نور الدين فكايير، "الطبيعة القانونية للنظام السياسي الجزائري واختلالات دستور سنة 1996"، مقال نشر في جريدة الشروق، العدد 1468، الصادر في 28 أوت 2005، الجزء الثاني، ص 08.

المطلب الأول

تحكم رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء

يختلف دور مجلس الوزراء في النظام البرلماني الكلاسيكي من حيث طريقة عمله والمغزى منه عما هو معمول به في الجزائر منذ أن أنشئت هذه المؤسسة بموجب دستور 22 نوفمبر 1976 (الفرع الأول)، إذ على خلاف النظام البرلماني، فإن المجلس في النظام السياسي الجزائري ليس إلا جهازاً يتدرع وراءه رئيس الجمهورية لفرض اختياراته السياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ارتباط طريقة عمل مجلس الوزراء بطبيعة النظام السياسي

لما كانت الوزارة أداة للحكم وليست أداة للتنفيذ في النظام البرلماني التقليدي، يحظى مجلس الوزراء فيه بوضع متميز باعتباره يملك دستوريا سلطة البت في شأن رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها. وهو هيئة لها كيان ذاتي متميز عن رئيس الدولة وعن البرلمان، الأمر الذي يفرقها عن مركز الوزارة في النظام الرئاسي وفي نظام حكومة الجمعية⁽¹⁾.

تعود رئاسة مجلس الوزراء في النظام البرلماني إلى الوزير الأول المسؤول أمام البرلمان⁽²⁾، بينما اقتضى منطق النظام الرئاسي الذي أختاره المؤسس الجزائري أن يكون المجلس، طبقاً للمادة 4/77، تحت رئاسة رئيس الجمهورية⁽³⁾ الذي لا يمكن له تفويض سلطته في هذا المجال (م 87 من

1 - د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 47.

2 - TURPIN (D), Droit constitutionnel, P.U.F, 2^e édition, Paris, 1994, p.382.

3 - يعبر Dominique TURPIN عن هذه السلطة الرئاسية الخاصة برئاسة مجلس الوزراء في النظام الفرنسي كما يلي:

« La présidence du Conseil des Ministres est une sorte de cheval de Troie du présidentielisme dans une instance relevant par nature du parlementarisme... », ibid., p. 382.

الدستور)، على عكس الدستور الفرنسي مثلاً الذي يسمح لرئيس الجمهورية بموجب المادة 21 منه بتفويض الوزير الأول لرئاسة المجلس لجدول عمل محدد.

ويقتضي منطق النظام البرلماني أن يكون جميع أعضاء مجلس الوزراء، بما فيهم رئيس المجلس، مسؤولين تضامنياً أمام البرلمان⁽¹⁾، في حين يكون رئيس المجلس في النظام الجزائري غير مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني. كما أن القرارات في مجلس الوزراء تؤخذ بموافقة الأغلبية، إن لم نقل بالإجماع في الأنظمة البرلمانية⁽²⁾، بينما يغيب في النظام الجزائري نظاماً داخلياً للمجلس يحدد كيفية عمله وطرق التصويت فيه، وهو ما يعزز سلطة رئيس الجمهورية⁽³⁾، التي قد تصل حتى إلى حد إنهاء مهام الأعضاء المعارضين لرأيه في اجتماعات المجلس⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للمجالات التي يتدخل فيها مجلس الوزراء بحكم الدستور فهي محدودة في الجزائر. فكان المجلس يتدخل قبل تعديل الدستور في 15 نوفمبر 2008 عند عرض رئيس الحكومة برنامج الحكومة عليه طبقاً للمادة 79. لكن بعد التعديل الذي طرأ على المادة السالفة الذكر أصبح المجلس يُعرض عليه مخطط عمل الوزير الأول وليس البرنامج الرئاسي الذي هو البرنامج الحكومي. كما يتدخل المجلس أيضاً عندما تُعرض عليه مشاريع القوانين قبل إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف الوزير الأول وفقاً للمادة 3/119، والأوامر التشريعية قبل اتخاذها من طرف

1 - CADART (J), Institutions politiques..., op.cit., p. 347.

2 - CADART (J), Institutions politiques..., op.cit., p. 348.

3 - TALEB(T), "Du monocréisme de L'exécutif dans le régime politique algérien", 1^{ère} partie, op.cit., p. 455.

4 - وبهذه الطريقة تمت إقالة عبد العزيز رحابي من منصبه كوزير في حكومة حمداني في سنة 1999. أنظر:

MANSOUR (M), "Du présidentielisme algérien", op.cit., p. 98.

رئيس الجمهورية بموجب المادة 5/124. وأخيراً يتدخل عند إعلان رئيس الجمهورية عن حالة الحرب وفقاً للمادة 95، وكذلك عند إقراره للحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 2/93.

ويلاحظ أن هذه النصوص لا تلزم رئيس الجمهورية، من الناحية القانونية، بالأخذ برأي المجلس لأنها تقضي فقط بضرورة اجتماع المجلس أو استشارته. وأكثر من ذلك، فإن المجلس، على خلاف نظيره في النظام البريطاني الذي يجتمع كل يوم الخميس⁽¹⁾ وفي النظام الفرنسي كل يوم الأربعاء⁽²⁾، لا يتدخل، ماعدا في الحالات المذكورة، إلا بناءً على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بصفته رئيساً للمجلس⁽³⁾.

يظهر من خلال ما سبق ذكره من اختلالات في عمل وتنظيم مجلس الوزراء أن المؤسس الجزائري أراد بذلك جعل هذه المؤسسة تحت سلطة رئيس الجمهورية بكيفية تجعل رئيس الحكومة غير قادر على معارضته في تحديد السياسة العامة للدولة، وهذا بالرغم من ما كانت توحى إليه المادة 80 من الدستور التي كانت تقضي، قبل تعديلها، أن يعرض رئيس الحكومة برنامج حكومته على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه. لكن قبل ذلك كان يجب عليه، طبقاً للمادة 2/79، عرض هذا البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية ويتحكم فيه.

1 - CHARLOT (M), Institutions et forces politiques ..., op.cit., p. 213.

2 - PACTET (P), Institutions politiques- Droit constitutionnel, Masson/Armand Colin, 14^e édition, Paris, 1995, p. 450.

3 - لقد حدث وأن لم يجتمع مجلس الوزراء في الجزائر مثلاً لمدة حوالي ستة (6) أشهر، تمتد من شهر ديسمبر 2009 إلى شهر ماي 2010. أنظر الموقع الإلكتروني:

<http://www.algerie360.com/algerie/conseil-des-ministres-aujourd'hui/>، استشارة يوم 26 نوفمبر

2010.

الفرع الثاني

تحكم رئيس الجمهورية في "البرنامج الحكومي" المعروض على مجلس الوزراء

مما لا شك فيه أن رئيس الحكومة قبل أن يقوم بعرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء، يكون قد عرضه أولاً على مجلس الحكومة الذي كان يعمل تحت رئاسته من أجل دراسته ومناقشته.

ولما كان مجلس الحكومة⁽¹⁾ لا يختلف عن مجلس الوزراء من حيث التشكيلة، إلا في الشخصية السياسية التي تترأسه، فيظهر أن المغزى الحقيقي من عرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء ليس في الحقيقة إلا عرضه على رئيسه المتمثل في رئيس الجمهورية الذي هو صاحب البرنامج المعروض عليه.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس، بالرغم من إبقائه على مبدأ رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء في التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988، لم يلزم رئيس الحكومة بعرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء. ويبدو ذلك منطقياً بالنظر إلى نص المادة 113 من الدستور الذي يقضي أن رئيس الحكومة هو المسؤول عن ضبط وتنسيق وتنفيذ برنامج الحكومة. لكن السبب الحقيقي يرجعه البعض، إلى عدم ضرورة تدخل مجلس الوزراء لتعزيز سلطة رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للحزب الوحيد آنذاك، تكون الحكومة بالتالي تابعة له سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية⁽²⁾. ونتيجة لذلك سيعمل رئيس الحكومة على تنفيذ السياسة العامة التي يحددها رئيس الجمهورية، وإلا ستُثار مسؤوليته أمامه.

1 - أسس كل من دستور 1989 ودستور 1996، إلى جانب مجلس الوزراء، مجلساً للحكومة يتكون من كل الوزراء ورئيس الحكومة. لكن بعد التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، لم يعد لهذه المؤسسة وجوداً قانونياً، بل أصبح الوزير الأول يترأس اجتماعات الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية، وذلك طبقاً للفقرة السادسة من المادة 77 من الدستور.

ولقد صدر أول تفويض عن رئيس الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 08-367 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 64، صادرة في 17 نوفمبر 2008، ص 9.

2 - لوناتسي ججيجة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 94.

وبطبيعة الحال، وبسبب تكريس التعددية الحزبية بموجب دستور 1989 وأيضاً في لاحقه دستور 1996، فإن الأمر كان لابد، من المفروض، أن يختلف عما كان عليه في عهد الأحادية الحزبية، وتكون بالتالي طبيعة عرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء في حالة وحدة الأغلبية (أولاً) مختلفة عما تكون عليه في حالة التعايش الحزبي (ثانياً)، التي قد تشكل خطراً على مستقبل النظام السياسي الجزائري نظراً لاستبدال برنامج الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول (ثالثاً).

أولاً - عرض البرنامج الحكومي في حالة وحدة الأغلبية:

يترتب بديهياً عن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، الاعتراف له بسلطة تحديد وضبط السياسة العامة للدولة. لذلك سيعمل على اختيار وتعيين رئيساً للحكومة، يكلفه مبدئياً، بتنفيذ البرنامج الذي سطره وأنتخب من أجله من طرف الشعب.

ولما كانت تقضي الفقرة الثانية من المادة 79 من الدستور قبل تعديلها، أن « يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء »، فكان يحتمل أن يكون بإمكان هذا الأخير إدخال تعديلات على البرنامج الرئاسي قبل عرضه في مجلس الوزراء. لكن إذا لم يرغب رئيس الجمهورية فيها لن يبقى لرئيس الحكومة، بسبب تبعيته له، وبسبب مساندة الأغلبية البرلمانية لرئيس الدولة، سوى الامتنثال لإرادة هذا الأخير والتخلي عن تعديلاته أو تقديم استقالته طبقاً للمادة 86 من الدستور، وهو ما قد لا يحدث في حالة التعايش الحزبي.

ثانياً - عرض البرنامج الحكومي في حالة المعاشية:

لم يعرف النظام السياسي الجزائري حالة التعايش الحزبي منذ ظهور التعددية الحزبية بموجب دستور 1989، ولم يسبق للبرلمان وأن رفض الموافقة على برنامج رئيس الجمهورية⁽¹⁾. لكن لو حدث ذلك سيكون رئيس الحكومة هو المدعم بالأغلبية

1 - د/ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 47.

البرلمانية، بالتالي ستؤدي به هذه الوضعية إلى مواجهة رئيس الجمهورية في حالة إدراج مواضيع في برنامج الحكومة لا يرغب فيها هذا الأخير.

يمكن لرئيس الجمهورية، في حالة تعنت رئيس الحكومة على الاحتفاظ بتعديلاته، أن يجد الحل في نصوص الدستور التي تسمح له بعزل رئيس الحكومة وحل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة، قد تفرز عن أغلبية جديدة مساندة له في البرلمان. غير أن هذه الحلول القانونية تكون غير مقبولة سياسياً بمجرد قبول رئيس الجمهورية للمعايشة، وهو ما قد يؤدي بهذا الأخير إلى قبول تقديم برنامج الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه بالتعديلات التي أدخلها عليه رئيس الحكومة⁽¹⁾.

لكن ماذا لو يرفض رئيس الحكومة، لاسيما في حالة المعايشة، عرض برنامج الحكومة في مجلس الوزراء؟

يمكن لرئيس الجمهورية في حالة تقديم رئيس الحكومة للبرنامج الحكومي إلى المجلس الشعبي الوطني دون عرضه في مجلس الوزراء أن يقرر عزله وتعيين رئيساً جديداً للحكومة، أو إخطار المجلس الدستوري بشأن عدم احترام رئيس الحكومة لقاعدة دستورية ملزمة. لكن يعتبر البعض⁽²⁾ أن قرار المجلس الدستوري سوف لا يؤثر على مصير برنامج الحكومة الذي يمكن تجسيده بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه رغم عدم دستورية هذه الموافقة. غير أنه نعتقد أن ذلك سيشكل خرقاً صريحاً للإرادة العميقة للشعب المتمثلة في الدستور، وهو ما قد يجعل ممثلي الشعب يمتنعون عن اتخاذ الموقف ذاته. وفي الحالة العكسية يكون بإمكان رئيس الجمهورية عزل رئيس الحكومة، وبالتالي منعه من تجسيد البرنامج الحكومي. وبالاستناد إلى المادة 80 من الدستور (قبل تعديلها في 2008/11/15)، فإن رئيس الحكومة قد يكون مطالباً بتكييف برنامج الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي

1 - لونا سي جقيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 95.

2 - لونا سي جقيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 95.

الوطني لكن دون اشتراط أن يكون هذا التكييف في مجلس الوزراء، مع أن المادة 48 من القانون العضوي رقم 99-02 المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان تقضي بأن يكون التصويت على برنامج الحكومة بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة، وهو ما قد يزيد حرية لرئيس الحكومة عند تكييف البرنامج، لاسيما في حالة التعايش الحزبي.

عمل المؤسس قصد استبعاد مثل هذا الوضع الذي لن يريح رئيس الجمهورية بلا شك على تكريس، من خلال تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري، القواعد المعمول بها عمليا في هذا المجال⁽¹⁾، وإزالة الشكوك مؤكدا نهائيا على أحقية رئيس الجمهورية وانفراده بسلطة ضبط السياسة العامة للدولة مقابل حصر دور الوزير الأول في ضبط مخطط عمل الحكومة، الشيء الذي يجعل النظام السياسي الجزائري في اعتقادنا عرضة لأزمة مستقبلية.

ثالثا - انعكاسات استبدال برنامج الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول المحتملة على مستقبل النظام السياسي الجزائري:

تقرض المادة 81 (المعدلة) من الدستور على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله، ويعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها. وإذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا طبقا للمادة 82 من الدستور.

تخلف مثل هذه الآليات آثارا تختلف بحسب اختلاف الحالات. فإذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بالأغلبية البرلمانية، فإن عدم الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول يكون من المفروض أمرا مستبعدا.

1 - يعتبر البعض أن التعديلات المدخلة على تنظيم وعمل السلطة التنفيذية ليس إلا تكريسا قانونيا متأخرا لواقع سياسي معاش. أنظر:

- BENGUERRAH (A), "La constitution algérienne à l'épreuve de la révision", in *El Watan*, n° 5489 du 23 /11/2008, p. 23.

أما إذا لم يتمتع رئيس الجمهورية بمثل هذه الأغلبية فإنه يكون أمام اختيارين: فإما يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني عملاً بالمادة 129 من الدستور وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة التي قد تمكنه من الحصول على أغلبية في المجلس الشعبي الوطني، أو السماح للوزير الأول بالمغامرة بعرض مخطط عمله على المجلس القائم من أجل الموافقة عليه. فإذا لم يوافق المجلس المذكور على المخطط يستقيل الوزير الأول ويُعين رئيس الجمهورية نتيجة لذلك وزيراً أول آخر حسب الكيفيات نفسها.

ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً وتجرى انتخابات تشريعية جديدة إذا تكررت العملية نفسها.

يتوقع في كلتا الحالتين المذكورتين، خاصة إذا قويت الأحزاب السياسية المعارضة، أن يبقى رئيس الجمهورية فاقداً للأغلبية في المجلس الشعبي الوطني حتى وإن تكررت الانتخابات التشريعية بعد انحلالات متتالية⁽¹⁾، بالتالي يؤدي هذا الوضع لا محالة إلى المواجهة بين شرعيتين شعبيتين يجعل رئيس الجمهورية غير قادر على تنفيذ برنامجه الحكومي مما يؤدي إلى شل مؤسسات الدولة وخلق أزمة سياسية. ولن يبقى لرئيس الجمهورية أمام هذا الوضع سوى الاستقالة من منصبه أو اختيار وزيراً أول من الأغلبية البرلمانية وقبول التعايش معه، وإلا استمرت الأزمة إلى ما لا نهاية.

يبدو المؤسس عند اعتماده هذه الآليات كأنه أخذ في الحسبان المعطيات المرتبطة بالأحزاب السياسية المعارضة التي أظهرت ضعفاً كبيراً إلى حد اعتبارها من طرف البعض بأنها عاجزة عن الوصول إلى السلطة⁽²⁾. لكن قد يتغير هذا

1 - تجدر الإشارة هنا إلى أن الدستور الجزائري لم يضع حظراً زمنياً على سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني في الظروف العادية وهذا خلافاً للدستور الفرنسي مثلاً الذي تمنع المادة 12 منه رئيس الجمهورية من حل الجمعية الوطنية خلال مدة اثني عشر شهراً التي تلي الحل السابق.

2 - وهو رأي الوزير الأول أحمد أويحيى القائل: « *L'opposition ne prendra pas le pouvoir* ». أنظر: *El Watan*, n° 5480 du 12 /11/2008, p.02.

الوضع بتطور الزمن لصالح أحزاب المعارضة، مما يجعل الفرضية السابقة، إن لم يعدل الدستور مجدداً، خطراً حقيقياً على مستقبل النظام السياسي الجزائري. لكن إلى ذلك الحين يبقى رئيس الجمهورية هو صاحب سلطة ضبط وتحديد السياسة العامة للدولة وهو الذي يسهر على تنفيذها بمشاركة الوزير الأول من خلال مخطط العمل الذي يضبطه ويقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد أن يكون قد عرضه في مجلس الوزراء.

المطلب الثاني

تنفيذ السياسة العامة للدولة اختصاص رئاسي

لم يسبق للنظام السياسي الجزائري ولا في اعتقادنا للأنظمة السياسية الأخرى وأن عرفت الوثيقة المسماة بمخطط عمل الوزير الأول بل ذلك هو نتاج التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008. لذلك ينبغي تحديد مفهوم هذه الوثيقة بمقارنتها مع فكرة برنامج رئيس الجمهورية كبرنامج حكومي (الفرع الأول)، ثم التعرض لمدى استقلالية الوزير الأول في ضبط هذا المخطط ومدى تحكمه في ذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم مخطط العمل ومضمونه

عمل المؤسس من خلال تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري على استبدال مصطلح برنامج رئيس الحكومة بمصطلح مخطط عمل الوزير الأول⁽¹⁾، مع التأكيد على أن مهمة هذا الأخير تتحدد فقط بتنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

1 - راجع بالخصوص المواد 79، 80، 81، 82 و 83 من الدستور.

2 - وهو ما تقضي به المادتين 79 و 83 من الدستور.

يلاحظ أن الدستور لم يشر إلى مضمون وثيقة مخطط العمل ولا إلى الغرض منها. فإذا كان يقصد منها تحديد مهمة الوزير الأول بتنفيذ السياسة العامة للدولة فقط دون ضبطها وتحديدها، ينبغي القول أن المؤسس لم يأت بشيء جديد.

كانت تنحصر مهمة مؤسسة الوزير الأول منذ ظهورها إلى الوجود في دستور 1976، بالفعل، في مساعدة رئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي⁽¹⁾، ولم يتغير الأمر في ظل التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988 بسبب نظام الحزب الوحيد الذي يترأسه رئيس الجمهورية ولا في دستوري 1989 و 1996، بسبب انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر على أساس برنامج سياسي، وهو ما يدفع إلى الاعتقاد بأنه من الصحيح وصف هذه المؤسسة بـ "الطفل شبه الهجين" (Enfant quasi-batard)⁽²⁾ في الأسرة المؤسساتية الجزائرية.

بناءً على ذلك فإن المؤسس حين أstitبدل برنامج رئيس الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول فإنما أراد من وراء ذلك التحايل على المجلس الشعبي الوطني لتقادي عرض برنامج رئيس الجمهورية عليه، وبالتالي تقادي إقرار مسؤولية هذا الأخير. ولكن يبدو أن موقف المؤسس يتماشى تماماً وقناعة رئيس الجمهورية الحالي (السيد عبد العزيز بوتفليقة) الذي سبق له وأن عبّر عن موقفه إزاء هذه المسألة، إذ مباشرة بعد توليه منصبه في سنة 1999 صرح برفضه عرض البرنامج الحكومي على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، مدركاً أن هذا البرنامج ما هو في الحقيقة إلا برنامجه⁽³⁾. وحسب ما جاءت به يومية "El Watan" بتاريخ 15 أبريل 2000، فإن رئيس الجمهورية كان على قناعة تامة بأن برنامج الرئيس المنتخب من طرف

1 - انظر المادة 113 من دستور 1976، مرجع سابق.

2 - تعبير مستعار عن:

- ZILEMENOS (C), Naissance et évolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire, L.G.D.J, Paris, 1976, p. 77.

3 - BENABBOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, tome 2, OPU, Alger, 2009, p. 234.

الشعب لا يُعرض على البرلمان للموافقة عليه⁽¹⁾. ولكن مراعاة لشعور الآخرين قبل رئيس الجمهورية في الأخير بعرض البرنامج الحكومي على المجلس الشعبي الوطني.

ورغم أن تنفيذ وتجسيد برنامج رئيس الجمهورية لا يستدعي في الحقيقة وجود مخطط عمل الوزير الأول، بل أن عملية التشريع والتعيين في الوظائف العامة هي التي تعتبر أدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة، إلا أنه جاء في مقدمة أول مخطط عمل عُرض على البرلمان ابتداءً من تاريخ 19 ماي 2009 أنه (أي المخطط) « يتضمن عرضاً للمسعى الذي سينتهج والسبل والوسائل التي ستعكف الحكومة من خلالها على تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية... »⁽²⁾.

يتضح مما سبق أن الفرق شاسع بين الحديث عن برنامج الحكومة الذي يعتبر محتوى وخيارات سياسية وبين مخطط عمل الوزير الأول الذي هو مجرد خطة وآليات إجرائية من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية⁽³⁾.

ولم يعد نتيجة لذلك من حق النواب مساءلة الوزير الأول عن مضمون برنامج الحكومة ومحتواه، بل يسألونه فقط عن الكيفية التي ينفذه بها، وبالتالي باتت مسؤوليته تتمحور حول إقناع النواب أنه قدم أحسن طريقة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية. لكن هل أن ذلك يدل على أن مخطط العمل يكون من إعداد وضبط الوزير الأول، وبالتالي تقع عليه لوحده مسؤولية تحديد إجراءات وآليات تنفيذ البرنامج الرئاسي كما توحى إلى ذلك الفقرة الأولى من المادة 80 من الدستور التي

1 - *El Watan* du 15 Avril 2000, p. 04.

2 - راجع النص الكامل للمخطط في *الفكر البرلماني* العدد 23 الصادر عن مجلس الأمة في جويلية 2009، الجزائر، ص 161 وما يليها.

3 - د/ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 233.

- راجع أيضاً: حمادي مولود، قراءة قانونية في التعديل...، مرجع سابق، ص 47.

راجع كذلك: BENABBOU-KIRANE (F), *Le droit parlementaire algérien*, tome 2, op.cit., p.238.

تقضي أن « يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة » ؟

الفرع الثاني

ضبط مخطط العمل اختصاص رئاسي

تدفع قراءة المادة 80 منعزلة عن باقي أحكام الدستور الأخرى إلى الاعتقاد أن ضبط الوثيقة المتضمنة آليات تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية والمتمثلة في مخطط العمل هي من اختصاص الوزير الأول. لكن التزام هذا الأخير بعرض مخطط العمل في مجلس الوزراء طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 79 من الدستور تجعلنا نتخلى عن هذا الاعتقاد، وذلك نظراً لتبعية مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية باعتباره رئيساً له ويحظى بكل الامتيازات فيه.

إن المغزى الحقيقي من عرض مخطط العمل في مجلس الوزراء ليس في الحقيقة إلا عرضه على رئيسه، أي رئيس الجمهورية. وما يؤكد ذلك هو ما توحى إليه الفقرة الثانية من المادة 80 التي تقضي أنه « يمكن الوزير الأول أن يُكَيِّف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية ».

يلاحظ، بالفعل، من خلال المادة سالفة الذكر أن المؤسس، عندما يتعلق الأمر بتكييف مخطط العمل على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني له، لا يشترط من الوزير الأول عرضه مجدداً على مجلس الوزراء، رغم أن المنطق يقتضي عكس ذلك، طالما أن المخطط ذاته عُرض في هذا المجلس قبل مناقشته في البرلمان. ذلك يجعلنا نفهم أن المؤسس حين كرس القاعدة القاضية بضرورة عرض الوزير الأول لمخطط العمل على مجلس الوزراء، فإنما أراد من خلال ذلك عرضه على رئيسه الذي هو رئيس الجمهورية، ليس إلا.

لذلك يعتبر تحديد الأسلوب والآليات الإجرائية التي ستنفذ بها برنامج رئيس الجمهورية في الحقيقة اختصاصاً دستورياً لهذا الأخير وامتداداً لسلطته المتعلقة

بتحديد السياسة العامة للدولة. ومن ذلك يتضح أنه ليس للوزير الأول سلطة يواجه بها رئيس الجمهورية في هذا المجال، مما يجعل دوره محصوراً في مساعدة رئيس الدولة في مهمة تجسيد برنامجه.

لكن ماذا لو يرفض الوزير الأول عرض مخطط عمله في مجلس الوزراء؟

يفترض ألا تقع مثل هذه الحالة إذا ما كان رئيس الجمهورية متمتعاً بأغلبية برلمانية مساندة له، لأن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام والمباشر على أساس برنامج سياسي يفرض حتماً حق مشاركته في تحديد إجراءات تنفيذ هذا البرنامج وتحديد الأولويات فيه. كما أنه يصعب على الوزير الأول مواجهة رئيس الجمهورية بسبب قوة المركز السياسي لهذا الأخير وتبعيته له.

إلا أنه في حالة عدم تمتع رئيس الجمهورية بأغلبية برلمانية، فقد يشعر الوزير الأول بتحسّن مركزه السياسي وبالتالي يرفض عرض مخطط عمله في مجلس الوزراء ويقدمه مباشرة للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يتعامل مع هذا الوضع باللجوء إلى استخدام صلاحياته الدستورية المختلفة: فالحل المنطقي أن يلجأ إلى عزل الوزير الأول من منصبه طبقاً للمادة 77 النقطة الخامسة منها، التي تعترف له بسلطة تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه، واختيار هذا الحل يجعله مضطراً لتعيين وزيراً أول آخر. لكن يتبادر إلى الذهن السؤال التالي: هل ينعكس عزل الوزير الأول سلباً على عملية تنفيذ وتجسيد برنامج رئيس الجمهورية خلال الفترة التي تمتد من تاريخ العزل إلى تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول الجديد؟

لا يصح اعتقاد ذلك، لأن مخطط عمل الوزير الأول لا يعد الوسيلة الأساسية لتنفيذ البرنامج الحكومي، بل أن سلطتي التشريع والتعيين في الوظائف العامة للدولة هي الضامنة لتجسيد هذا البرنامج، والدليل على ذلك أن فكرة مخطط العمل لم تظهر في النظام الدستوري الجزائري، إلا بموجب تعديل 15 نوفمبر 2008، وقبل هذا

التاريخ كان البرنامج الحكومي ينفذ ويجسد بالاستناد أساساً إلى الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية.

لكن ألا يستطيع رئيس الجمهورية، عوضاً من إقالة الوزير الأول من منصبه، أن يخطر المجلس الدستوري بشأن مسألة رفض الوزير الأول عرض مخطط عمله في مجلس الوزراء، الذي يعتبر خرقاً صريحاً لإجراء دستوري جوهري؟

يمكن ذلك، لكن هل يمكن لقرار المجلس الدستوري أن يوقف عملية مواصلة الإجراءات لاسيما عرض المخطط على المجلس الشعبي الوطني؟

لن يؤثر قرار المجلس الدستوري بوقف مواصلة الإجراءات لاسيما عرض المخطط على الغرفة السفلى من الناحية القانونية، خاصة وأنّ الوزير الأول، كما سبق القول، مدعم من طرف الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني، لذا لن يبقى لرئيس الجمهورية أمام هذا الوضع، إلا حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة قد تفرز أغلبية جديدة. ولكن إذا بقي الأمر على حاله، أي عدم ظهور أغلبية جديدة، ستواجه رئيس الجمهورية صعوبات كبيرة في تنفيذ برنامجه، نظراً للصعوبات التي سيلاقها في ميدان التشريع طالما أن المجلس الشعبي الوطني سيمتنع منطقياً عن الموافقة على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، كما يمكن له رفض الموافقة على الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية، وهو ما يُدخل النظام السياسي الجزائري في أزمة.

هكذا يتضح مما سبق، أن مخطط عمل الوزير الأول يعتبر إجراءً شكلياً أكثر مما هو وثيقة سياسية، وأن استحداثه ليس في الحقيقة إلا من أجل تقادي عرض برنامج رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، مع العلم أن هذه الوثيقة لا تكفي لوحدها لتجسيد البرنامج الرئاسي بالكيفية المسطرة فيها، بل يتطلب ذلك اللجوء إلى استعمال أداة قانونية أخرى من تشريع وتعيين في وظائف الدولة، لا يمكن الاستغناء عنها في هذا المجال. لذلك فيصح القول بأن من يملك مثل هذه الصلاحيات هو الذي يملك سلطة التأثير في عملية تنفيذ وتوجيه السياسة العامة للدولة.

المبحث الثاني

الاختصاص الظاهري للوزير الأول في المشاركة في وضع أداة تنفيذ السياسة العامة للدولة

يمكن تقسيم الاختصاصات التي تسمح بوضع وتحديد أداة تنفيذ السياسة العامة للدولة إلى فئتين. تتمثل الفئة الأولى في تلك الصلاحيات التي تمكن ذوي الاختصاص من وضع التشريعات اللازمة وتنفيذها قصد تجسيد السياسة الحكومية. بينما تكمن الفئة الثانية في تلك المجموعة من الاختصاصات التي تعترف لصاحبها بسلطة انتقاء الأطر البشرية الكفيلة والمؤهلة للقيام بهذه المهمة، ويتجلى ذلك في سلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة.

ويبدو بالرجوع إلى الدستور الجزائري، أن الوزير الأول يشارك رئيس الجمهورية وضع أداة تنفيذ السياسة العامة للدولة، وذلك بالنظر إلى بعض أحكامه التي تعترف له بحق المبادرة بمشاريع القوانين (المادة 1/119 المعدلة) وسلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات (المادة 2/85 المعدلة) وصلاحيات في مجال التعيين في الوظائف العامة للدولة (المادة 4/85 المعدلة). لكن تبقى هذه الاختصاصات مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية الذي بصفته رئيس السلطة التنفيذية ورئيس مجلس الوزراء، يحتكر سلطة المبادرة بمشاريع القوانين (**المطلب الأول**)، ويستقل بسلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات من خلال سلطته التقديرية في الترخيص للوزير الأول بتوقيع المراسيم التنفيذية (**المطلب الثاني**)، لينفرد أخيراً بسلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة، لاسيما من خلال القاعدة القاضية بضرورة موافقته على كل التعيينات التي يقوم بها الوزير الأول (**المطلب الثالث**).

المطلب الأول

سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بمشاريع القوانين

يمر التشريع بعدة مراحل حتى يصبح نافذاً. فيبدأ بمرحلة المبادرة ومرحلة المناقشة والتصويت ثم مرحلة التصديق أو الاعتراض ثم مرحلة الإصدار وأخيراً مرحلة النشر. ومن البديهي أن المرحلة الثانية وهي مرحلة المناقشة والتصويت تكون من صميم اختصاص السلطة التشريعية وحدها، بينما من المتعارف عليه في معظم الأنظمة السياسية هو مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، بصفة خاصة، في مرحلة المبادرة⁽¹⁾، وهو النظام الذي اعتنقته الجزائر حيث يسمح الدستور للحكومة وللـمجلس الشعبي الوطني بالمبادرة⁽²⁾ عن طريق تقديم مشاريع واقتراحات قوانين تقدم أمام البرلمان للمناقشة ثم المصادقة عليها.

لا يعرف النظام الرئاسي ذات النظام، إذ أن الدستور الأمريكي لم يعط رئيس الدولة صراحة هذا الحق⁽³⁾ لتعارضه مع مبدأ الفصل الجامد بين السلطات الذي

1 - د/ أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين...، مرجع سابق، ص 202.
ويرجع سبب الاعتراف للسلطة التنفيذية بصلاحيّة المبادرة بالقوانين في مختلف الدساتير إلى تغيير الدور المنوط للبرلمان بالانتقال من دور تحقيق العدالة الاجتماعية بإعادة توزيع الموارد الناتجة أساساً عن الدفع الضريبي إلى دور تحسين المستوى المعيشي للأفراد ورفع مستوى الموارد الإجمالية. ونظراً لما تتطلبه هذه المهمة الجديدة التي كلفت بها الدولة من سرعة في التنفيذ وفعالية في أداء المهام، أصبحت السلطة التنفيذية هي المستعدة والقادرة على تحقيق ذلك نظراً لامتلاكها للوسائل الضرورية كالمعلومات والإحصائيات التي لا يمكن الاستغناء عنها في مواجهة الأوضاع الراهنة، لاسيما الاقتصادية منها. راجع بصفة خاصة:

- CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel..., op.cit., p. 303 et s.

2 - عرّف جانب من الفقه المبادرة بالقوانين بأنها « العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه » كما عرفها البعض الآخر بأنها « حق إبداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان »، أنظر:

- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة- الجزائر، 2009، ص 90.

3 - د/ رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1996/1995، القاهرة، ص 280.

يعتقده هذا الدستور من ناحية، وأيضاً خشية من أن تعوق مثل هذه السلطة الرئاسية البرلمان في أداء وظيفته التشريعية من ناحية أخرى⁽¹⁾.

وعلى عكس النظام الرئاسي، حظي الوزير الأول وحكومته في النظام البرلماني بحق المبادرة بالقوانين⁽²⁾ إلى حد أن أغلبية القوانين في البلدان المعتبرة لهذا النظام، تجد أصلها في المبادرة الحكومية وليس في البرلمان. ولا يختلف الأمر في فرنسا حيث أُعترف للوزير الأول من خلال المادة 39 من الدستور بحقه في المبادرة بمشاريع القوانين وعرضها على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها قبل اتخاذها في مجلس الوزراء وإيداعها مكتب أحد المجلسين⁽³⁾.

يختلف الأمر في الجزائر، عما هو معمول به في الأنظمة سالفة الذكر، ويرجع سبب ذلك إلى الطبيعة الرئاسيوية لنظامها السياسي التي تهدف في كل الأحوال إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية⁽⁴⁾. فبالرغم من صراحة نص المادة 119 من الدستور التي توحى إلى اختصاص الوزير الأول بسلطة المبادرة بمشاريع القوانين إلا أن صاحب الاختصاص الحقيقي هو رئيس الجمهورية (الفرع الأول)، الذي يمارسه بغير قيود حقيقية (الفرع الثاني).

= لكن يمكن لرئيس الدولة مع ذلك تقديم توجيهاته للبرلمان بشأن بعض الإجراءات التي يراها ضرورية ومناسبة بمناسبة توجيهه له، من وقت لآخر، بكتاب حول الحالة العامة للاتحاد (Message sur l'état de l'Union)، وذلك طبقاً للمادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية. أنظر:

- FAVOREU (L), GAIA (P), GHEVONTIAN (R), MESTRE (J-L), PFERSMANN (O), ROUX (A) et SCOFFONI (G), Droit constitutionnel, Dalloz, 8^e édition, Paris, 2005, p. 585.

- أنظر كذلك: بوزيد لزهاري، حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني، *الفكر البرلماني*، رقم 4، مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 90.

1 - أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين...، مرجع سابق، ص 202.

2 - د/ الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات...، مرجع سابق، ص 194. أنظر كذلك:

- LECLERCQ (C), Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, 10^e édition, Paris, 1999, P. 203.

3 - PACTET (P), Institutions politiques ... , op.cit., p. 425.

4 - TOGBA (Z), "L'article 11 de la constitution de 1960 dans le système politique...", op.cit., p. 166.

الفرع الأول

الاختصاص النظري للوزير الأول بالمبادرة بمشاريع القوانين

تقضي الفقرة الأولى من المادة 148 من دستور 1976 أن « المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ». ولقد أفادت التجربة أن رئيس الجمهورية، من خلال العمل بهذه القاعدة، قد سيطر على مجال التشريع مقارنة بمبادرات النواب في هذا المجال⁽¹⁾، وهو ما استمر عليه الحال في ظل دستور 1996، لكن هذا الموضوع سيكون محل الدراسة في الباب الثاني من هذا البحث.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق هو أن دستور 1996، على غرار سابقه دستور 1989، قد جعل المبادرة بمشاريع القوانين من اختصاص الوزير الأول بعدما كانت اختصاصاً رئاسياً، وهو ما توحى إليه، على الأقل، المادة 119 المعدلة التي تسمح للوزير الأول بالمبادرة بمشاريع القوانين، على أن يعرضها على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة⁽²⁾، وهو بالضبط ما تقضي به المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958⁽³⁾. إلا أن ما يمكن أن ينجر من نتائج عن تطبيق هذه القاعدة سيكون مختلفاً بالتأكيد في هذين النظامين. فإذا كان الوزير الأول الفرنسي يبادر بمشاريع القوانين بالتشاور مع رئيس الدولة في حالة وحدة الأغلبية، فتكون له

1 - وهو ما تفسره مثلاً نتائج الفترة التشريعية الأولى (1977-1981)، راجع: بوالشعير السعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، الجزء الثاني، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984، ص 222.

2 - وهو ما نصت عليه المادة 113 من دستور 1989: « لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين ».

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائباً.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني ».

3 - Art 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées... ».

حرية أكثر للمبادرة بالمشاريع في حالة المعاشية، باعتباره قائد السياسة العامة للدولة يتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية إزاء رئيس الجمهورية. بينما يبقى الوزير الأول في الجزائر، كونه ليس هو صاحب البرنامج الحكومي، يتمتع بصلاحيات المبادرة بالتشريع نظرياً فقط، وأن صاحبها الحقيقي هو رئيس الجمهورية، بصفته قائد السياسة العامة للدولة، يمارسها من خلال رئاسته لمجلس الوزراء وسيطرته عليه طالما أن مشاريع القوانين تعرض على هذا المجلس طبقاً للمادة 119 من دستور 1996 المذكور.

لم ينص التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988 على إجراء عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بل أن ذلك هو من مستحدثات دستور 1989 التي أحتفظ بها لاحقه دستور 1996.

ويجدر بالذكر أن المادة 119 من دستور 1996 تقضي بضرورة استشارة مجلس الدولة بشأن مشاريع القوانين⁽¹⁾ قبل عرضها على مجلس الوزراء. كما أنه قبل إخطار مجلس الدولة بهذه المشاريع من أجل أخذ رأيه طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 119 (المعدلة) من الدستور، يجب أن يكون قد صادق عليها مجلس الحكومة، كما تشير إليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98-261⁽²⁾.

1 - ويهتم مجلس الدولة على وجه الخصوص في دراسته لمشروع القانون بالتأكد من أن أحكامه تندرج ضمن المجال المخصص للقانون، ويمكن أن يلفت نظر الحكومة إلى أن بعض أحكام القانون مثلاً تندرج ضمن المجال التنظيمي، ويمكن أن تتوسع الدراسة أحياناً إلى الملاءمة. وليس هناك في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تجاوز الرأي التقني والدفاع عن انسجام النظام القانوني، ولكنه ليس من حقه الحكم على الحكومة ما إذا أصابت أو أخطأت في التشريع على هذا النحو. أنظر: د/ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 02، الجزائر، 2003، ص 11.

2 - أنظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998، المتضمن تحديد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64، صادرة في 30 أوت 1998، ص 05.

إن اشتراط حصول مصادقة مجلس الحكومة القائم، قبل اختفائه بموجب تعديل 15 نوفمبر 2008، على مشاريع القوانين قبل طلب رأي مجلس الدولة، يجعلنا نتساءل عن مغزى عرض هذه المشاريع على مجلس الوزراء، علماً أن مجلس الوزراء ما هو إلا مجلس الحكومة زائد رئيس الجمهورية رئيساً⁽¹⁾.

لا تكمن الغاية من عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، في الحقيقة، سوى عرضها على رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء⁽²⁾. كما يعود سبب عدم اشتراط عرض هذه المشاريع على المجلس ذاته في ظل التعديل الدستوري لسنة 1988 إلى النظام الحزبي الأحادي السائد آنذاك، بحيث لا يمكن لرئيس الحكومة تقديم مشاريع القوانين إلى المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها دون موافقة رئيس الجمهورية على ذلك بسبب تبعيته له كون هذا الأخير رئيساً للحزب⁽³⁾.

لقد أفادت التجربة الدستورية والسياسية الجزائرية بانتماء رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة إلى الأغلبية نفسها، وبالتالي لم يحدث وأن عرف النظام حالات خلاف بين هاتين الشخصيتين حول مشاريع القوانين، باستثناء حالة واحدة، أدت برئيس الحكومة إلى الاستقالة⁽⁴⁾.

غير أنه لو عرف النظام حالة معاشية بين رئيس الجمهورية ورئيس

1 - يرى البعض أن وزيرى الدفاع والخارجية ليس لهما صفة العضوية في مجلس الحكومة. انظر:
- **بوحميذة عطاء الله**، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 99.

2 - **TALEB (T)**, "Du monocéphalisme de l'exécutif..." 2^{ème} partie, op.cit., p., 731.

3 - **لوناسي ججيجة**، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 113.

4 - وهو ما صرح به رئيس الحكومة السابق **أحمد بن بيتور** في تصريح له لجريدة **Elwatan** رقم 5489 الصادرة بتاريخ 23 نوفمبر 2008، قائلا:

« *Je voudrais rappeler que j'ai eu à faire démissionner mon gouvernement à la première tentative d'ordonnance...* ».

الحكومة، سيكون هذا الأخير مسانداً من طرف الأغلبية البرلمانية التي يكون الأول قد فقدها، بالتالي سيكون لرئيس الحكومة السلطة الكاملة في إعداد مشاريع القوانين دون حصوله على توجيهات من رئيس الجمهورية⁽¹⁾، الذي قد لا يعلم حتى بوجود هذه المشاريع قبل عرضها في مجلس الوزراء. لكن رغم صراحة المادة 119 من الدستور في إسنادها مهمة إيداع مشاريع القوانين إلى رئيس الحكومة، إلا أن مهمة إخطار مجلس الدولة لأخذ رأيه بشأن هذه المشاريع تقع على عاتق الأمين العام للحكومة طبقاً للمادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 التي تقضي أن « يرسل كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف المحتملة من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة ... »⁽²⁾.

ولما كان الأمين العام للحكومة تابعاً لرئيس الجمهورية الذي يختص بتعيينه وإنهاء مهامه⁽³⁾، سيكون بإمكان هذا الأخير تكليف الأول بإخباره بنصوص المشاريع التي يكون رئيس الحكومة قد أودعها الأمانة العامة للحكومة قصد إرسالها إلى مجلس الدولة. ففي حالة عدم رضا رئيس الجمهورية بمشروع لم يشارك في إعدادها، فبإمكانه الالتجاء إلى إحدى صلاحياته المتعلقة بمجلس الوزراء قصد عرقلة هذا المشروع. وتتمثل هذه الصلاحية في تحديد جدول أعمال المجلس. فحتى ولو أن إعداد جدول الأعمال لا يتولاه رئيس الجمهورية شخصياً، إلا أن الموظفين المكلفين بذلك، لاسيما الأمين العام للرئاسة ومدير الديوان ورئيس ديوان رئيس الحكومة مع التنسيق مع الأمين العام للحكومة⁽⁴⁾،

1 - لوناتسي ججقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 114.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، مرجع سابق.

3 - المادة 5/78 من دستور 1996 والمادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في

1999/10/27، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76، صادرة في

1999/10/31، ص 03 وما يليها.

4 - بوحميذة عطاء الله، النصوص القانونية من...، مرجع سابق، ص 102.

يعتبرون كلهم تابعين له⁽¹⁾، مما سيجعلهم يخضعون لتعليماته، لاسيما عند ضبط جدول أعمال المجلس. ويظهر من خلال ذلك أن الهدف من عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء لا يكمن فقط في إشراك رئيسه في المبادرة التشريعية، بل أكثر من ذلك، إذ أن الكلمة الأخيرة تعود له كون رئيس الحكومة لا يشارك في ضبط جدول الأعمال، وهو ما يجعله عاجزاً عن منافسة أو معارضة رئيس الجمهورية في هذا المجال.

يُشكل رفض رئيس الجمهورية تسجيل أي مشروع في جدول أعمال المجلس مانعاً لمواصلة الإجراءات الأخرى التي قد تُحوّله إلى قانون⁽²⁾، أي أنه يقضي على المشروع قبل إيداعه البرلمان. وأما إذا حاول رئيس الحكومة الاستغناء عن إجراء عرض المشروع على مجلس الوزراء وتقديمه مباشرة إلى المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه، فيكون من حق رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري وفقاً للمادة 166 من الدستور لأن عدم احترام إجراء العرض يعد مخالفة لإجراء دستوري جوهري.

أما في حالة موافقته على إدراج مشروع قانون معين ضمن نقاط جدول أعمال المجلس الذي يتأهله، فهل يحق لرئيس الجمهورية إدخال تعديلات على هذا المشروع؟

لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية في غياب نص دستوري صريح ونظام داخلي للمجلس، من تعديل نص أي مشروع قانون عرض على مجلس الوزراء. فيمكن له تكييف المشروع على ضوء الاقتراحات التي يقدمها مجلس الدولة في رأيه

1 - ويرجع سبب ذلك إلى سلطة رئيس الجمهورية في تعيينهم وإقالتهم من مناصبهم. أنظر الفقرة السادسة من المادة الأولى والنقطين الأولى والخامسة من المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، مرجع سابق، ص 03 وما يليها.

2 - وهو ما قام به مثلاً الرئيس الفرنسي جاك شيراك برفضه في 14 فيفري 2001 تسجيل في جدول أعمال مجلس الوزراء مشروع قانون حول كورسيكا-La Corse. أنظر:

- DEBART (T), Dictionnaire de droit constitutionnel..., op.cit., p. 71.

الاستشاري، كما يمكن له تعديله بمحض إرادته إذا ما كانت صيغة المشروع التي انتهى إليها مجلس الحكومة ومجلس الدولة لم تنل رضاه⁽¹⁾، خاصة وأن القرارات المتخذة في مجلس الوزراء لا تخضع لإجراء التوقيع المجاور مما لا يشكل عائقاً على رئيس الجمهورية في تجاوز إرادة الحكومة ورئيسها في مسألة تعديل المشروع.

لكن يعد إيداع المشاريع مكتب المجلس الشعبي الوطني صلاحية مخولة لرئيس الحكومة وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة 119 من الدستور. فماذا إذن لو يرفض هذا الأخير القيام بذلك؟

يجعل هذا الوضع رئيس الجمهورية أمام خيارين: إما يقوم بإثارة مسؤولية رئيس الحكومة وإنهاء مهامه بسبب رفضه تنفيذ قرار أُتخذ في مجلس الوزراء، وهو الحل المنطقي، أو ينتظر الفترة بين دورتي البرلمان وإصدار المشروع على شكل أمر تشريعي.

هكذا يتضح من خلال ما سبق أن رئيس الجمهورية كان دائماً صاحب الفعلية لسلطة المبادرة بمشاريع القوانين بالرغم من نص المادة 119 من الدستور، بل أكثر من ذلك، فإن التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008 قد قضى على كل أمل لدى الوزير الأول في مشاركته في المبادرة بالتشريع، طالما لم يبق مجالاً للشك في اختصاص رئيس الجمهورية دستورياً بتحديد وضبط برنامج الحكومة، بالتالي الاختصاص كذلك بما يتبع ذلك من الأدوات القانونية الضرورية لتجسيد هذا البرنامج، لاسيما صلاحية المبادرة بمشاريع القوانين التي يمارسها دون شروط موضوعية حقيقية.

1 - وتأكيداً على فعالية هذه السلطة الرئاسية، صرح وزير الإعلام الأسبق السيد عمار محمد في تصريح له لجريدة *El Moudjahed* رقم 7451 الصادرة في 20 جوان 1989 في صفحتها الخامسة بما يلي: « لقد حرر مشروع قانون الإعلام من قبل لجنة، ثم نوقش في مجلس الحكومة، وبعد ذلك عُرض على مجلس الوزراء الذي صادق على المشروع النهائي ». أنظر: لونا سي جقيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 116.

الفرع الثاني

انعدام القيود الحقيقية على السلطة الرئاسية

في مجال المبادرة بمشاريع القوانين

لقد سُبقت الإشارة إلى أنه قبل عرض المشاريع على مجلس الوزراء، يتم أولاً أخذ رأي مجلس الدولة حولها، فوفقاً للمادة الرابعة من القانون العضوي 01/98⁽¹⁾ والمادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 261/98⁽²⁾، يتم إرسال مشاريع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، الذي يبدي رأيه بشأنها وهنا نميز بين حالتين:

1 - الحالة الأولى⁽³⁾: إذا لم يكن مشروع القانون مستعجلاً، يتداول مجلس الدولة في شكل جمعية عامة يترأسها رئيس المجلس. وتضم الجمعية العامة نائب الرئيس ومحافظ الدولة، ورؤساء الغرف، وخمسة من مستشاري الدولة. كما يمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم، في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل.

2 - الحالة الثانية⁽⁴⁾: تتعلق بالحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول

1 - القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادرة في 01 جوان 1998، ص 03.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998، يتضمن تحديد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، مرجع سابق.

3 - المواد 35، 36 و 37 من القانون العضوي رقم 01/98، مرجع سابق.

4 - المادتين 37 و 38 من القانون العضوي رقم 01/98، مرجع سابق.

ولمزيد من التفاصيل بخصوص موضوع طلب رأي مجلس الدولة حول مشاريع القوانين، راجع:

- د/ **عمار بوضياف**، النظام القضائي الجزائري 1962 - 2002، دار الريحانة للكتاب، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003، ص 300 وما يليها. راجع كذلك:

- **بوبشير محند أمقران**، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2007، ص 390.

على استعجالها، وفيها تختص اللجنة الدائمة بدراسة المشاريع التي تعرض على مجلس الدولة بهذه الصفة لإبداء رأيه فيها. وتتشكل هذه اللجنة من رئيس برتبة رئيس غرفة، وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل. كما يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته. ويمكن للوزراء أو ممثليهم أن يشاركوا بالحضور وبالإدلاء بآراء استشارية في جلسات اللجنة الدائمة في القضايا التابعة لقطاعاتهم. وتتخذ مداولات اللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، مع ترجيح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات⁽¹⁾، ويدون رأي مجلس الدولة المتضمن اقتراح التعديلات التي يراها المجلس ضرورية⁽²⁾ في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة⁽³⁾.

ويعتبر طلب رأي مجلس الدولة وجوبي، وهذا ما أكدته المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 261-98⁽⁴⁾. إلا أن الأخذ برأيه أو عدمه يُعتبر خاضعاً للسلطة التقديرية للحكومة التي يترأسها رئيس الجمهورية لغياب نص قانوني يلزمها بعكس ذلك⁽⁵⁾.

وما يؤكد عدم التزام رئيس الجمهورية برأي مجلس الدولة هو عدم إلزامه، في حالة إدخال تعديلات على المشروع أو حتى تغيير مضمونه كلية بعد أن يكون قد أخذ برأي مجلس الدولة مرة أولى، على إعادة عرض المشروع مجدداً على هذا الأخير لإبداء رأيه فيه ثانية.

وإذا كانت الفقرة الأخيرة من المادة 119 (المعدلة) من الدستور تشترط أن

1 - انظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 261-98، مرجع سابق.

2 - انظر المادة 12 من القانون العضوي رقم 01-98، مرجع سابق.

3 - انظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 261-98، مرجع سابق.

4 - تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 261-98: « يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها ».

5 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 26.

تودع مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً)، فليس لهذا المجلس سوى اتخاذ إجراء الاستلام دون إمكانية تكييفه له بأي شكل كان أو حتى فحص مدى احترام الإجراءات المنصوص عليها في المادة 119 سالفه الذكر، وذلك باسم مبدأ عدم تدخل البرلمان في شؤون الحكومة⁽¹⁾.

ويظهر مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية بناءً على ذلك المؤسسة الوحيدة التي يكون لها حق التحكيم في كل ما يتعلق بنصوص القوانين، وليس لرئيس المجلس الشعبي الوطني الذي تقع على عاتقه رئاسة اجتماعات مكتب المجلس⁽²⁾ سوى التأكد من أن المشروع قد تم إيداعه من طرف الوزير الأول شخصياً وليس من أحد أعضاء الحكومة الآخرين، وأن الإيداع كان في مكتب المجلس الشعبي الوطني وليس في أحد جلساته أو إحدى لجانته⁽³⁾. كما يتعين عليه النظر كذلك في مدى استجابة نص المشروع لمقتضيات المادة 20 من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة حيث يتولى مكتب المجلس التأكد من مدى مطابقة نص مشروع القانون مع الشروط المنصوص عليها من ضرورة أن يكون محدداً في شكل مواد قانونية زيادة على

1 - BENABBOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, tome 2, op.cit., p.p. 18-19.

2 - وهو ما تقضي به النقطة 5 من المادة التاسعة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 13 أوت 1997، المعدل والمتمم في 30 جويلية 2000، ج ر عدد 46، صادرة في 30 جويلية 2000، ص 10 وما يليها.

3 - BENABBOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, tome 2, op.cit., p. 19.

وتجدر الإشارة إلى أن مكتب مجلس الأمة يتلقى بدوره مشروع القانون للاطلاع عليه وذلك طبقاً للمادة 21 من القانون العضوي رقم 02/99، ومن ثم فالدستور أقر صراحة على أن الإيداع يكون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، بعكس النظام الفرنسي، حيث يمكن عرض مشاريع القانون سواء على الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، باستثناء مشاريع قانون المالية وقانون تمويل الضمان الاجتماعي التي يجب عرضها أولاً على الجمعية الوطنية، كما تقضي بذلك المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

إرفاقه بعرض الأسباب⁽¹⁾.

ومن الامتيازات التي حظيت بها حكومة رئيس الجمهورية كذلك في مجال المبادرة بالتشريع، حقها في تحديد جدول الأعمال طبقاً للمادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99⁽²⁾ التي تنص: « يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة ».

بينما يتم ضبط جدول أعمال الجلسات التي تتألف منها الدورة من طرف مكتب كل غرفة لكن باستشارة الحكومة حسب ما أكدته المادة 18 من القانون العضوي 02/99 التي تقضي أن: « يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها ».

يظهر اختصاص تحديد جدول الأعمال كإجراء شكلي، لكنه في الحقيقة بالغ الأهمية لأنه يعتبر حسب تعبير البعض مفتاح النشاط البرلماني الذي بواسطته يمكن استبعاد دراسة أي نص بصفة نهائية⁽³⁾، خاصة وأن القانون العضوي رقم 02/99 يعطي الأسبقية لمشاريع القوانين التي تلح الحكومة على استعجاليتها وهو ما تقضي به المادة 17 منه التي تنص: « ... عندما يُصرَح باستعجال مشروع قانون (من طرف الحكومة) يودع خلال الدورة، يُدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية ».

بناءً على ذلك، ونتيجة للسلطة التقديرية التي تتمتع بها الحكومة وعلى رأسها رئيس الجمهورية، فبإمكان هذه الأخيرة إضفاء طابع الاستعجال على كل المشاريع

1 - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004، ص 24.

2 - القانون العضوي رقم 02/99، مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، صادرة في 09 مارس 1999، ص 12.

3 - ARDANT (P), Institutions politiques..., op.cit., p. 560

التي تتقدم بها إن أرادت ذلك، مما يقلل من حظوظ تسجيل اقتراحات القانون التي يكون النواب قد بادروا بها في جدول الأعمال.

ويضاف إلى امتياز الأولوية الذي حظيت به مشاريع القوانين، خاصة تلك المصرح باستعجاليتها عند تحديد جدول أعمال المجلس سواء بالنسبة لدوراته أو جلساته، إمكانية البرلمان الاجتماع في دورة غير عادية بناءً على الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور، بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

ويبدو للوهلة الأولى أن المادة 118 سألقة الذكر جعلت من استدعاء البرلمان لدورة غير عادية حقاً متقاسماً بين كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول وثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. إلا أن هذه السلطة تعتبر في حقيقة الأمر حكراً على رئيس الجمهورية لوحده وذلك للأسباب التالية:

- إن استدعاء البرلمان لعقد دورة غير عادية يكون بمرسوم رئاسي، بالتالي تكون إرادة الوزير الأول والأغلبية الموصوفة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب تحديد الدستور، واقفة على شرط قبول رئيس الجمهورية الذي يصدر المرسوم والذي يُطلب منه استدعاء البرلمان.

- كما أن تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية من الناحيتين العضوية والوظيفية، تجعل الوزير الأول غير قادر على اتخاذ المبادرة لوحده دون موافقة رئيس الجمهورية.

- ثم فإن نسبة ثلثي عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني المشترطة للطلب من رئيس الجمهورية استدعاء البرلمان لعقد دورة غير عادية هي نسبة يصعب تحقيقها.

مع العلم أن الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 02/99 تقضي بأن المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية هو

الذي يحدد جدول أعمال الدورة، وهو ما يجعل رئيس الجمهورية يتمتع بحرية كاملة وبسلطة تقديرية كبيرة في تحديد جدول أعمال الدورة الذي سوف لا يتضمن إلا تلك المشاريع التي يرغب فيها.

وتختتم الدورة غير العادية طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 118 المذكورة، بمجرد أن يستنفذ البرلمان جدول الأعمال المستدعى من أجله.

ثم، يمكن لحكومة رئيس الجمهورية، إن أرادت ذلك، سحب مشاريع القوانين قبل أن يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني وذلك طبقاً للمادة 22 من القانون العضوي رقم 02/99. وعلى أساس ذلك، سحبت الحكومة خلال الفترتين التشريعتين الرابعة (1997-2002)⁽¹⁾ والخامسة (2002-2007)⁽²⁾ خمسة مشاريع قوانين، في حين لم يُسحب أي مشروع خلال الفترة التشريعية السادسة. وتتمثل المشاريع المسحوبة في:

- مشروع قانون متعلق السكن ذي الطابع الاجتماعي (الفترة الرابعة).
- مشروع قانون الأراضي الفلاحية (الفترة الرابعة).
- مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية (الفترة الرابعة).
- مشروع القانون المعدل والمتمم للقانون المدني (الفترة الرابعة).
- مشروع القانون المتعلق بتداول الموارد البيولوجية وبمراقبة الجسيمات المعدلة جينياً وبالتكفل بالأخطار المتصلة باستعمال التكنولوجيات الحيوية الحديثة (الفترة الخامسة).

إن النصوص التي تعترف للحكومة بحق سحب المشاريع لا تشير على

1 - أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 27.

2 - أنظر موقع الأنترنيت <http://www.mcrp.gov.dz>.

الإطلاق لأي قيد يلزمها بعدم استعمال هذا الحق، وهو ما استقر عليه النظام الجزائري في دستور 1976 كذلك⁽¹⁾.

يتمثل القيد الوحيد الذي تُشير إليه المادة 22 من القانون العضوي 02/99 في عدم إمكانية الحكومة سحب مشروع القانون إذا تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

لذلك تستطيع الحكومة سحب مشاريع القوانين في أية مرحلة سابقة عن التصويت دون إعلام البرلمان بذلك، على عكس حالة سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها التي يشترط فيها أن يعلم مجلس الأمة والحكومة بها، وهو ما تقضي به الفقرة الثانية من المادة 22 سالف الذكر⁽²⁾.

وتظهر أهمية إجراء السحب بالنسبة للحكومة بصفة خاصة في حالة تقديم تعديلات من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني أو اللجنة المختصة غير مرغوب فيها⁽³⁾. ففي حالة قبول مكتب المجلس الشعبي الوطني للتعديل المقدم من الناحية الشكلية، يحال على اللجان المختصة، ويبلغ إلى الحكومة، ويوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني، ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

يتضح مما سبق أن المؤسسة التنفيذية التي يقودها رئيس الجمهورية، تتمتع وفقا لذلك بالوقت الكافي للاتصال ومحاولة إقناع معارضي بعض المواد التي يتضمنها مشروعاتها بالعدول عن رأيهم، وذلك بسحب اقتراحاتهم، وإذا فشلت في ذلك

1 - راجع بخصوص ذلك: بوشعير السعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة...، مرجع سابق، ص 318 وما يليها.

2 - تنص المادة 2/22 من القانون العضوي 02/99 على: «... كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها ويعلم مجلس الأمة والحكومة بذلك ...».

3 - تنص المادة 1/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: «... تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو عشرة (10) نواب».

4 - راجع الفقرة الخامسة وما يليها من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

تلجأ إلى استعمال حقها المقرر قانوناً فتسحب المشروع قبل عرضه على التصويت بكامله⁽¹⁾.

وما يستنتج كذلك من الفقرة الأخيرة من المادة 33 من القانون العضوي رقم 99-02 هو إمكانية إقرار المجلس الشعبي الوطني اثر المناقشات، إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله.

ففي حالة اختيار طريقة التصويت مادة مادة، يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني النص بكامله للتصويت بعد التصويت على آخر مادة، وذلك طبقاً للمادة 36 من القانون العضوي رقم 99-02.

فتمكّن هذه الطريقة الحكومة من معرفة موقف النواب من المادة أو المواد موضوع التعديل وذلك بعد التصويت عليها مادة مادة، وبالتالي سيكون بإمكانها سحب المشروع قبل عرضه جملة على التصويت وتفاذي بالنتيجة المصادقة على التعديل غير المرغوب فيه.

وسيؤثر مثل هذا التصرف من قبل الحكومة، وعلى رأسها رئيس الجمهورية، بدون شك سلباً على إرادة النواب في أداء مهمتهم على أحسن وجه، لأن كل الجهود المبذولة من طرفهم عند مناقشة المشاريع وتقديم التعديلات التي يعتبرونها ضرورية ستكون بلا جدوى بعد سحب المشروع من طرف الحكومة.

وحتى إن كان حق سحب اقتراحات القوانين معترفاً به للنواب كذلك، إلا أن ذلك لا يحدث توازناً مع حق الحكومة في سحب مشاريع القوانين لأن السحب من قبل المؤسسة التشريعية سيوسع من مجال قيادة الحكومة التي يترأسها رئيس الجمهورية للمجال التشريعي.

لذلك يمكن القول أن مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة تتمتع بنوع

1 - بوالشعير السعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 318.

من الحصانة باعتبارها لم تُقيد من طرف المشرع بشروط حقيقية، إذ تبقى الحكومة متحركة فيها إلى غاية التصويت عليها جملة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

ولما كان من حق المجلس الشعبي الوطني تأجيل المصادقة على مشاريع القوانين إلى الدورة المقبلة⁽¹⁾، وهو كثير الحدوث في أواخر الدورات⁽²⁾، سيكون بإمكان الحكومة إما تحويل طبيعة النص المؤجل إلى أمر تشريعي يصدره رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 124 من الدستور، حتى وإن كان مثل هذا التصرف غير مقبول من الناحية السياسية لأنه يُعتبر من جهة تحايلاً على البرلمان، ومن جهة أخرى سيكون بإمكان هذا الأخير رفض المصادقة على النص عندما يُعرض عليه في أول دورة له، أو سحبه باعتبارها تتمتع بالوقت الكافي للتفكير في ذلك خلال الفترة بين الدورتين.

أما في حالة المصادقة على المشروع فيصبح، مثله مثل اقتراحات القوانين المصادق عليها، قانوناً واجب الإصدار والتنفيذ من قبل السلطة التنفيذية.

1 - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 33 من القانون العضوي رقم 99-02: «... يقرر المجلس الشعبي الوطني إثر المناقشات، إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، ويبت المجلس الشعبي الوطني فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع».

2 - ومن أمثلة المشاريع المؤجلة خلال:

- دورة الربيع 2005:

- تأجيل التصويت على مشروع القانون المتضمن تنظيم مهنة الموثق إلى دورة الخريف 2005.

- تأجيل التصويت على مشروع القانون التوجيهي للمدينة إلى دورة الخريف 2005.

- تأجيل التصويت على مشروع القانون المتعلق بمكافحة الفساد إلى دورة الخريف 2005.

- دورة الربيع 2006:

- تأجيل مشروع القانون المتعلق بشركة الرأسمال الاستثماري إلى دورة الخريف 2006.

- تأجيل مشروع القانون المتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل إلى دورة الخريف 2005.

- تأجيل مشروع القانون المتضمن إحداث إجراء لمعاينة الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق

تحقيق عقاري إلى دورة الخريف 2006.

انظر: موقع الانترنت: www.mcrp.gov.dz، استشارة تمت بتاريخ 16 أبريل 2011.

والمعروف أن الإصدار عمل قانوني يقوم به رئيس السلطة التنفيذية⁽¹⁾، ليعلن به عن ميلاد قانون جديد. لكن ذلك القانون قد يصدر خالياً من الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذه، وهو ما يستدعي تدخل السلطة التنفيذية مرة أخرى بإصدار اللوائح التنفيذية كتشريع ثانوي بجانب القانون وتكميلاً له.

المطلب الثاني

الاختصاص الفعلي لرئيس الجمهورية بتنفيذ القانون

تقضي الفقرة الثانية من المادة 125 من الدستور بأن تطبيق القوانين يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول (ورئيس الحكومة سابقاً). كما يسهر (أي الوزير الأول) بمقتضى المادة 85 من الدستور على تنفيذ القوانين والتنظيمات، والسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

تتطلب مثل هذه المهام المسندة للوزير الأول الاستعانة بالأدوات القانونية اللازمة والضرورية لتنفيذها وإلا استحال ذلك، بدليل أن الدستور الفرنسي لسنة 1875 مثلاً قد نص في مادته الثالثة على أن رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين⁽²⁾ دون أن يبين كيفية إعمال هذا النص، أي أنه لم يبين كيف يكفل رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين، فنشأت قاعدة عرفية إلى جوار هذا النص مبينة وموضحة أن كفاءة تنفيذ القوانين تتم عن طريق إصدار لوائح تنفيذية لها⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الجزائري لم يغفل في دستور 1963 النص صراحة على حق رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التنفيذية. فإلى جانب تكليفه بمهمة ضمان تنفيذ القانون (المادة 52 من الدستور)، وممارسة السلطة النظامية

1 - وهو ما تقضي به المادة 126 من الدستور التي تنص: « يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه ... ».

2 - « Le Président de la République assure l'exécution des lois »

3 - انظر: د/ رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون...، مرجع سابق، 105.

(المادة 53 من الدستور)، أعتُرف له من خلال المادة 49 من الدستور بسلطة توقيع المراسيم التنفيذية.

أما دستور 1976، فرغم تكليف رئيس الجمهورية باضطلاع بالسلطة التنظيمية وبالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات (المادة 11/111، 12 من الدستور) وإدراج تطبيق القانون في المجال التنظيمي (المادة 152 من الدستور)، إلا أنه لم يُخول الهيئة التنفيذية صراحة سلطة إصدار اللوائح التنفيذية إلا من خلال التعديل الدستوري للثالث نوفمبر 1988 الذي كرس من خلال المادة 115 منه سلطة رئيس الحكومة في التوقيع على المراسيم التنفيذية.

لكن منح رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية دون الإشارة إلى اللوائح التنفيذية، ذلك لا يعني حرمانه من حقه في إصدارها، لأن المادة 152 التي تنص: « **يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي** » توحى ضمناً إلى عكس ذلك. هذا وأن المجال التنظيمي المشار إليه مجال واسع وغير محدود، فهو يشمل اللوائح المستقلة كالأوامر المشار إليها في المادة 153 وكذلك المراسيم التنفيذية باعتبارها أداة لتنفيذ القوانين والتنظيمات، وهو بالفعل ما أُستقر عليه النظام السياسي الجزائري.

وخلافاً لما كان معمولاً به، فإن المؤسس، بعد اعتناقه مبدئياً الازدواجية التنفيذية منذ التعديل الدستوري للثالث نوفمبر 1988، قد كرس صراحة حق السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم التنفيذية، محاولاً بالمناسبة التفرقة بين المجال التنظيمي الخاص برئيس الجمهورية الذي يمارسه عن طريق المراسيم الرئاسية⁽¹⁾، ومجال الوزير الأول الذي ينحصر في تنفيذ القوانين والتنظيمات.

وقد يعتقد البعض أن الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) هو المختص في إصدار المراسيم التنفيذية باعتباره مكلفاً بتنفيذ القوانين والتنظيمات، إلا أن الواقع يخالف ذلك. فبسبب أهميتها والدور الهام الذي تلعبه في تكملة القانون (الفرع

1 - تجدر الإشارة إلى أن دستور 1989 على خلاف دستوري 1976 و1996، لم يعترف لرئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر.

الأول)، فإن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري جعلت رئيس الجمهورية هو المتحكم في عملية إصدار هذه المراسيم (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم اللوائح التنفيذية وأهميتها بالنسبة لرئيس الجمهورية

تعتبر اللوائح التنفيذية الصورة الأصلية للوائح حيث تكمن في إصدارها الحكمة التي من أجلها تم إعطاء السلطة التنفيذية سلطة إصدار اللوائح، والغرض من هذه اللوائح هو تنفيذ القوانين المصادق عليها من طرف البرلمان طبقاً للدستور⁽¹⁾. فهي تتولى تحديد المسائل التفصيلية التي لم يتناولها القانون وهذا بغرض تطبيقه⁽²⁾.

بناءً على ذلك فإن وجود هذه اللوائح ليس مستقلاً عن القانون، بالتالي فلا حاجة لها ما لم يوجد قانون صادر عن السلطة التشريعية يقتضي الأمر اتخاذها لتطبيقه⁽³⁾.

لذلك يجب أن تكون اللوائح التنفيذية مطابقة للتشريع فلا يجوز لها أن تخالفه أو تعدل منه⁽⁴⁾.

وإذا كانت تعد سلطة إصدار اللوائح كقاعدة عامة من الأمور التي تتدرج ضمن السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية تمارسها وقتما تشاء، إلا أن هذه السلطة تصبح في حالة توجيه الدعوة لها من جانب البرلمان خارجة عن نطاق السلطة التقديرية لها، إذ يتعين في هذه الحالة قيامها بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون في الوقت الذي تحدده السلطة التشريعية⁽⁵⁾. لكن هل تقتصر اللوائح التنفيذية على تنفيذ ما يصدر من

1 - VEDEL (G), Droit administratif, P.U.F, Paris, 1964, p. 38.

2 - د/ علي فيلاي، مقدمة في القانون، موفم للنشر، الجزائر، 2005، ص 179.

3 - المرجع نفسه، ص 179.

4 - د/ محمدي فريدة - زواوي، المدخل للعلوم القانونية - نظرية القانون -، Les éditions internationales، الجزائر، 2000، ص 58.

5 - د/ أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين...، مرجع سابق، ص 219.

نصوص عن البرلمان أم أنه يشمل كافة النصوص القانونية بمفهومها المادي، أي بما فيها التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية؟

يفهم بالرجوع إلى الدستور الجزائري أن المادة 85 منه لم تستثن التنظيمات من مجال اختصاص الوزير الأول المتعلق بتنفيذ التشريع إذ تنص على أنه: « ... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ... ».

يمكن بناءً على ذلك إصدار مراسيم تنفيذية بغرض تطبيق أمر أو مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية أي المجال التنظيمي الخاص به⁽¹⁾.

والحقيقة أنه عندما يدعو البرلمان السلطة التنفيذية كي تصدر لائحة تنفيذية لا تثبت لها حقاً جديداً، ولا تمنحها اختصاصاً لم يكن لها من قبل. فهذا الاختصاص ثابت للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور⁽²⁾.

ويرجع السبب في إعطاء السلطة التنفيذية سلطة إصدار اللوائح إلى عدة

1 - ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول - التنظيم الإداري -، لباد، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص 135.

فعلى سبيل المثال نشير إلى ما تقضي به المادة 34 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات: « ... تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة (أي المادة 34 من الأمر) عن طريق التنظيم »، وما تقضي به أيضاً المادة 40 من الأمر نفسه: « ... تحدد عن طريق التنظيم كفاءات تطبيق الأحكام المذكورة أعلاه ».

2 - تجدر الإشارة إلى أن الفقه قد اختلف بشأن الآثار التي قد تترتب على دعوة البرلمان للسلطة التنفيذية كي تصدر لائحة لتنفيذ قانون:

- يرى فريق من الشراح أن هذه الدعوة تؤدي إلى وقف تنفيذ القانون وتعطيل تطبيقه حتى تصدر اللائحة التنفيذية التي أشار إليها.

- بينما يرى فريق آخر أن تنفيذ القانون لا يقف، وتطبيقه لا يتعطل، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة.

- أما فريق ثالث فهو يرى أن هذا الخلاف نظري أكثر من كونه عملياً، لأن القانون لا يمكن تنفيذه عملاً في معظم الحالات إلا بعد أن تصدر اللوائح التنفيذية اللازمة. ولكن إذا أمكن تنفيذ القانون دون حاجة إلى هذه اللوائح فلا يقف تنفيذ القانون انتظاراً لصدور اللوائح.

راجع بخصوص هذا الموضوع:

د/ إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في...، مرجع سابق، ص 440.

عوامل أهمها ما يلي⁽¹⁾:

- تعذر القانون الصادر عن البرلمان عن تنظيم كافة تفاصيل المواضيع، الأمر الذي يعطي للوائح الصادرة من السلطة التنفيذية أهمية كبيرة باعتبارها أجدر السلطات على معرفة هذه التفاصيل لاتصالها المباشر بالمواطنين.
- ثم فإن تغيير شروط تنفيذ القانون بمرور الزمن يفرض تعديل وتغيير في القواعد القانونية الموضوعية من أجل ذلك، وهنا تظهر أهمية تحديد شروط تنفيذ القانون عن طريق اللوائح التي يسهل تغييرها على خلاف القوانين.
- وأخيراً فإن التشريعات الصادرة عن البرلمان قد تواجه عوائق عند تنفيذها لاسيما في حالة الأزمات، مما يستوجب مواجهة فورية من جانب السلطة التنفيذية عن طريق اللوائح.

وتقديراً لأهمية اللوائح التنفيذية في عملية تنفيذ القانون وتطبيقه، وسعياً لإعادة الاعتبار للمؤسسات البرلمانية، عملت بعض الدول وعلى رأسها فرنسا على وضع آليات من شأنها مراقبة عملية تنفيذ القانون وتطبيقه، إذ أنشئت بموجب القانون رقم 516-96، الصادر في 14 جوان 1996 مؤسسة تدعى Office parlementaire d'évaluation de la législation⁽²⁾، تعمل على تزويد البرلمان الفرنسي بالمعلومات اللازمة والضرورية حول تعامل الهيئة التنفيذية مع عملية تنفيذ القوانين⁽³⁾.

وما يثير الانتباه فيما سبق، أنه في الوقت الذي استحوذ فيه رئيس الجمهورية على وظيفة البرلمان التشريعية في الجزائر، فإن فكرة تأسيس الديوان البرلماني لتقدير التشريع، جاءت عن مبادرة من الرئيس جاك شيراك، الذي حث البرلمان على

1 - انظر: د/ أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين...، مرجع سابق، ص 217.

2 - La loi n° 96-516 instituant l'office parlementaire d'évaluation de la législation du 14 Juin 1996, JORF n° 138 du 14 Juin 1996.

وتم إلغاء هذه المؤسسة بموجب القانون رقم 689-2009 المؤرخ في 15 جوان 2009، ج ر (الفرنسية) عدد 137، صادرة في 16 جوان 2009، ص 9784. لمزيد من التفاصيل انظر الموقع:

www.assemblée-nationale.fr.

3 - راجع لمزيد من التفاصيل: MIABOULA-MILANDOU (A), "Les moyens d'action du parlement à l'égard de la loi votée", in *R.F.D.C.*, n° 33, PUF, Paris, 1998, p. 35 et s.

التخلي عن كل الممارسات التي من شأنها إضعاف القانون، وذلك في الخطاب الذي وجهه للبرلمان في 19 جوان 1995⁽¹⁾.

لكن إذا كان اختصاص إصدار اللوائح التنفيذية يعود لرئيس الدولة في الأنظمة التي تعتنق الأحادية التنفيذية⁽²⁾، فالثنائية التنفيذية تقتضي منطقياً أن يرجع هذا الاختصاص للوزير الأول مثلاً هو معمول به في الأنظمة البرلمانية.

لذلك فكان المنتظر من التكريس المبدئي للثنائية التنفيذية في الجزائر لاسيما منذ صدور دستور 1989 أن يُمنح الوزير الأول صلاحية إصدار المراسيم التنفيذية. إلا أن النظام وذلك بالرغم من بعض النصوص الدستورية التي توحى إلى عكس ذلك، قد استقر على ما كان عليه قبل 1989 جاعلاً رئيس الجمهورية المؤسسة المتحكمة في سلطة إصدار المراسيم التنفيذية.

الفرع الثاني

اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم التنفيذية

أصبح التمييز بين المراسيم الرئاسية والتنفيذية قائماً انطلاقاً من التعديل الدستوري الصادر في الثالث نوفمبر 1988، الذي بموجبه مُنح رئيس الحكومة اختصاص التوقيع على المراسيم التنفيذية⁽³⁾ بعدما كان ذلك اختصاصاً رئاسياً⁽⁴⁾. وقبل هذا التاريخ كان التنظيم يُتخذ بموجب مرسوم دون إضافة صفة له لأن السلطة التنفيذية كان يقودها شخص واحد هو رئيس الجمهورية.

1 - MIABOULA-MILANDOU (A), "Les moyens d'action du parlement...", op.cit., pp. 35 - 36.

2 - لم يعترف دستور الولايات المتحدة الأمريكية للرئيس صراحة بسلطة لائحية، وكل ما نص عليه في هذا الشأن هو تكليف الرئيس بالسهل على التنفيذ الدقيق للقوانين. وعلى الرغم من ذلك جرى العرف الدستوري على منح الرئيس هذه السلطة اللائحية.

راجع: د/ مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1994، ص 439 وص 440.

3 - انظر المادة 115 من دستور 1976.

4 - وهو ما تُشير إليه المادتان 11/111 و 1/152 من دستور 1976 والمادتين 49 و 52 من دستور 1963.

استمرت التفرقة بين المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في دستور 1989، إذ تقضي النقطة السادسة من المادة 74 منه بأن الأول (أي رئيس الجمهورية) يوقع المراسيم الرئاسية في حين تجعل المادة 81 لاسيما النقطتين الثالثة والرابعة منها صلاحية تنفيذ القوانين والتنظيم وتوقيع المراسيم التنفيذية من اختصاص الثاني (أي رئيس الحكومة)، وهو ما استقر عليه المؤسس الجزائري تماماً في دستور 1996 أيضاً.

تمنح النقطة السادسة من المادة 77 من هذا الدستور رئيس الجمهورية، بالفعل، سلطة توقيع المراسيم الرئاسية، بينما تعترف المادة 85 لاسيما النقطتين الثالثة والرابعة منها لرئيس الحكومة بصلاحية السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وتوقيع المراسيم التنفيذية.

ويُفهم من المراسيم التنفيذية هنا كل أنواع المراسيم التي يوقعها رئيس الحكومة، وهي تشمل المراسيم التي تدرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات، وتلك التي بمقتضاها يتم تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا⁽¹⁾.

هكذا استقر إذن النظام الدستوري الجزائري على التمييز بين ما هو مسمى بالمجال التنظيمي المستقل الذي يعود لرئيس الجمهورية، وما يسمى بالمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين الذي يختص به رئيس الحكومة. ويفهم من ذلك أن المؤسس قد عمل على الحد من سعة السلطة النظامية لرئيس الجمهورية، التي كان يتمتع بها في مرحلة الأحادية الحزبية والتنفيذية. لكن هل يعني ذلك أن رئيس الحكومة يمارس هذا الاختصاص دون تدخل ومراقبة رئيس الجمهورية له ؟

تقتضي الإجابة عن هذا التساؤل التمييز بين المرحلة قبل التعديل الدستوري الصادر في 15 نوفمبر 2008 والمرحلة التي بعده.

يجب القول، بالنسبة للمرحلة السابقة عن التعديل الدستوري سالف الذكر، أن

1 - ناصر لباد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 135 وص 136.

رئيس الحكومة يتمتع بنوع من الحرية في ممارسة صلاحياته التنفيذية لأن الدستور لم يلزمه لا باتخاذ المراسيم التنفيذية ومناقشتها في مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية ويتحكم فيه ولا باستشارة هذا الأخير قبل توقيعها، بل يكفي له عرضها على مجلس الحكومة الذي يترأسه هو (أي رئيس الحكومة).

غير أنه، بالرغم من هذه الحصانة التي يتمتع بها رئيس الحكومة من الناحية القانونية في هذا المجال، إلا أن عوامل سياسية عدة تجعله يخضع عند ممارسة هذه الصلاحية لإرادة رئيس الجمهورية الذي يمكن إقالته دون قيد أو شرط في حالة حدوث خلاف بينهما بشأن هذا الموضوع، خاصة إذا أخذ في الاعتبار عامل طبيعة النظام الحزبي السائد الذي لا يختلف كثيراً عما كان عليه قبل صدور دستور 1989 والذي، كما سلف ذكره، لم يفرز حالة يكون رئيس الجمهورية فيها فاقدا لأغلبيته البرلمانية وهو ما كان يسمح له بالسيطرة المستمرة على مؤسسة رئيس الحكومة.

لقد تأكد بصور تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري ما هو مكرس عمليا قبل هذا التاريخ، إذ أصبح رئيس الجمهورية وبمقتضى القانون صاحب الاختصاص الحقيقي لعملية اتخاذ المراسيم التنفيذية، وذلك بالرغم من نص الفقرة الثانية من المادة 85 التي تقضي بأن الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

تظهر بالفعل نية المؤسس في إبعاد هذا الاختصاص عن الوزير الأول من خلال الفقرة الثانية من المادة سالفة الذكر التي تقضي صراحة بأن هذا الأخير يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

تُعتبر الفقرة « بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك » المستعملة في المادة 85 وليدة التعديل الدستوري المذكور، ولم يسبق للمؤسس وأن أدرج هذا الشرط في السابق حتى وإن لم يكن الأمر مختلفاً عملياً عما هو مكرس من خلال التعديل الدستوري.

لا يعني في الحقيقة الاحتفاظ بصلاحيات الوزير الأول الخاصة بتوقيع المراسيم التنفيذية اعترافاً له بسلطة اتخاذها باعتباره غير قادر على ممارسة هذه الصلاحيات دون موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

يدل استعمال كلمة "بعد" على أن موافقة رئيس الجمهورية تكون قبلية، وعليه لا يمكن أن يدخل مرسوم تنفيذي حيز التنفيذ دون موافقته⁽¹⁾. ويستنتج من ذلك أن توقيع الوزير الأول للمراسيم التنفيذية يكون واقفاً على شرط قبول وموافقة رئيس الجمهورية على ذلك. وتطرح في هذا السياق فكرة مدى تفرغ رئيس الجمهورية لإجراء هذه الموافقة نظراً لأهمية المراسيم التنفيذية وكثرتها واتصافها في أحيان كثيرة بالاستعجال حتى تسمح بتنفيذ القوانين والتنظيمات، وذلك بعدما كانت في السابق تتخذ في مجلس الحكومة كما ذكر سالفاً.

ويظهر واضحاً مما سبق أن هدف المؤسس من خلال إخضاع توقيع كل المراسيم التنفيذية لموافقة رئيس الجمهورية ليس إلا تحويلاً لصلاحيات تنفيذ القوانين والتنظيمات من مؤسسة الوزير الأول إلى مؤسسة رئيس الجمهورية. ليس فقط، بل سينعكس شرط موافقة رئيس الجمهورية الذي يعتبر كتوقيع مجاور سلباً على اختصاصات الوزير الأول في مجال التعيين في الوظائف العليا للدولة باعتبار أن التعيينات التي يقوم بها هذا الأخير تكون بواسطة مراسيم تنفيذية كذلك.

ولم يبق للوزير الأول في مجال التعيين في الوظائف العليا للدولة نتيجة لذلك، لاسيما بعد صدور تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري، سوى صلاحية شكلية تتمثل في توقيع المراسيم التنفيذية المتعلقة بذلك، وهو ما يزيد قوة لمركز رئيس الجمهورية الذي يعتبر المؤسسة الحقيقية المستحوذة على المجال المذكور.

1 - حمامي ميلود، قراءة قانونية في...، مرجع سابق، ص 48.

المطلب الثالث

استحواد رئيس الجمهورية على صلاحيات التعيين في وظائف الدولة

ترتبط عملية إسناد صلاحيات التعيين في وظائف الدولة مبدئياً بطبيعة النظام السياسي السائد في أية دولة. ففي النظام البرلماني التقليدي مثلاً يعود هذا الاختصاص للحكومة وعلى رأسها الوزير الأول، وليس لرئيس الدولة فيه سوى صلاحيات شرفية.

يكون رئيس الدولة في النظام الرئاسي، بالعكس، صاحب هذا الاختصاص كونه رئيساً للسلطة التنفيذية، إلا أنه لا ينفرد به لوحده باعتبار أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية، بوصف هذا البلد النموذج الوحيد للنظام الرئاسي، جعل ممارسة هذا الاختصاص مرهوناً بموافقة مجلس الشيوخ على ذلك⁽¹⁾.

ويختلف الأمر في فرنسا عن النظامين السابقين نظراً لاختلاف طبيعة نظامها السياسي، إذ بالرجوع إلى المادتين 13 و21 من دستورها لـ 1958 يظهر أن رئيس الجمهورية والوزير الأول يتقاسمان صلاحيات التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية. فالمجال الخاص برئيس الجمهورية تحدده الفقرة الثالثة من المادة 13 المذكورة التي تقضي بأن يكون تعيين بعض الموظفين إلزاماً من طرف رئيس الجمهورية، لكن بشرط التوقيع المجاور للوزير الأول والوزراء المختصين⁽²⁾، ويُعين بقية الموظفين باسم رئيس الدولة وبتفويض منه من طرف الوزير الأول والوزراء المختصين طبقاً للقانون العضوي رقم 58-1136 الصادر في 28

1 - وهو ما تقضي به الفقرة الثانية من المقطع الثاني من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية التي تنص:

«... Il proposera et, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, nommera les ambassadeurs, ministres, consuls, les juges de la Cour suprême et tous les autres fonctionnaires des Etats-Unis dont la nomination n'est pas prévue par la présente constitution et dont les postes sont créés par une loi ... ».

Cf. TOINET (M.F), Le système politique des Etats-Unis, op. cit., p.605.

2 - هكذا يتم تعيين أساتذة التعليم العالي مثلاً.

نوفمبر 1958. كما أن بعض الموظفين الآخرين بسبب أهمية وظائفهم يُعيّنون طبقاً للفقرة الثالثة من المادة 13 سالف الذكر، بموجب مرسوم رئاسي خاضع للتوقيع المجاور للوزير الأول والأعضاء المختصين للحكومة يتخذ في مجلس الوزراء⁽¹⁾.

وما يُلفت الانتباه في الأنظمة المذكورة هو توزيع الصلاحيات وتحديداتها تحديداً قانونياً مسبقاً مستبعداً في ذلك تدخل المؤسسات المعنية وهو ما يجعل احترامها (أي الصلاحيات) أمراً بديهيًا.

يختلف الوضع في الجزائر باعتبار أن المؤسس لم يعمل على توزيع الصلاحيات الخاصة بالتعيين في وظائف الدولة توزيعاً قانونياً دقيقاً وواضحاً، سواء في الدستور أو عن طريق تشريع صادر عن البرلمان، بل جعل تحديد نصيب الوزير الأول من سلطة التعيين في هذه الوظائف سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية يمارسها عن طريق المراسيم (الفرع الأول)، الأمر الذي جعل الوزير الأول يُحرم منها تدريجياً من طرف هذا الأخير إلى أن أصبح فاقداً لها تماماً (الفرع الثاني).

الفرع الأول

السلطة التقديرية الرئاسية في تحديد صلاحيات الوزير الأول

في مجال التعيين في وظائف الدولة

لم يغفل المؤسس الجزائري عن الإشارة مبدئياً إلى حق الوزير الأول في سلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة. فالرجوع إلى المادة 81 من دستور 1989 والمادة

1 - وهو ما تقضي به الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 13:

« ... Il (le Président de la République) nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat. Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la cour des comptes, les préfets, les représentants du Gouvernements dans les territoires d'Outre-Mer, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres... »

ولمزيد من التفاصيل في هذا الموضوع راجع على سبيل المثال:

- CADART (J), Institutions politiques..., op.cit., p. 1153 et s.

85 المعدلة من دستور 1996 يجعلنا نتأكد من ذلك. إلا أن هاتين المادتين لم تأتيا بالتفاصيل الضرورية لاسيما النص صراحة على جملة التعيينات التي تدخل في نطاق اختصاص الوزير الأول، بل اكتفت بالاعتراف له بحق التعيين في وظائف الدولة.

وجاءت في المقابل صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال المذكور محددة تحديدا واضحا لا غبار عليه لاسيما في دستور 1996 الذي تقضي المادة 78 منه:

« يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،

2- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،

3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء،

4- رئيس مجلس الدولة،

5- الأمين العام للحكومة،

6- محافظ بنك الجزائر،

7- القضاة،

8- مسؤولي أجهزة الأمن،

9- الولاة.

ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.»

ويُلاحظ مقارنة بالمادة 74 من دستور 1989 أن هذه الأخيرة أقل دقة، باعتبارها لم تحتوِ على التفاصيل الواردة في دستور 1996 والخاصة بسلطات التعيين في وظائف الدولة، بل اكتفت بالنص على أن رئيس الجمهورية يضطلع، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بتعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه (فقرة 5)، والتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (فقرة 7)، وتعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وإنهاء مهامهم، وأخيراً تسليم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، وأوراق إنهاء مهامهم (فقرة 10).

لا يعني عدم تعداد المؤسس لكل التعيينات التي تدخل في نطاق اختصاص رئيس الجمهورية في المادة 74 المذكورة، في أي حال من الأحوال إرادة تضيق مجاله في ذلك لصالح رئيس الحكومة، لأن الفقرة الخامسة من المادة 81 تجعل هذا الأخير يعيّن في وظائف الدولة دون المساس بأحكام الفقرتين 7 و 10 من المادة 74، وهو تقريبا ما جاءت به الفقرة الخامسة من المادة 85 من دستور 1996 قبل تعديلها، باعتبارها تلزم رئيس الحكومة عند ممارسة صلاحياته في مجال التعيين في وظائف الدولة بعدم المساس بأحكام المادتين 77 و 78.

وما يفهم من إلزام المؤسس رئيس الحكومة باحترام المادة 77 سائلة الذكر هو إقصائه من مجالي التعيين في الوظائف العسكرية والدبلوماسية على أساس أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة (فقرة 1)، وهو الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني (فقرة 2) ويقرر السياسية الخارجية للأمة ويوجهها (فقرة 3)، مع العلم أن دستور 1989 جاء خالياً من هذا الشرط.

يُستخلص مما سبق أن المؤسس، وذلك على خلاف ما قام به بالنسبة لرئيس الجمهورية، لم يحدد بوضوح صلاحيات رئيس الحكومة في مجال التعيين في وظائف الدولة، بل كل ما فعله هو منعه من المساس بالصلاحيات الرئاسية في هذا المجال. أكثر من ذلك فإن المؤسس لم يحدد الطريقة التي سيتم بواسطتها تكملة هذا

النقص كما فعله نظيره الفرنسي في دستور سنة 1958 الذي أقر صراحة في الفقرة الثالثة من المادة 13 منه بأن الشروط التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض بمقتضاها سلطته في التعيين لتمارس باسمه، تُحدد بموجب قانون عضوي.

اتخذ رئيس الجمهورية بهدف تحديد مجاله ومجال رئيس الحكومة في التعيين في وظائف الدولة، وذلك بالرغم من عدم إجازة الدستور ذلك صراحة، مرسومين يتفاوتان فيما بينهما من حيث درجة تقليص أو توسيع صلاحيات كل منهما⁽¹⁾.

هكذا يُعتبر إذن تحديد صلاحيات رئيس الحكومة في مجال التعيين في وظائف الدولة سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية يمارسها عن طريق مراسيم صادرة عنه. ولقد نتج عن ذلك التقليل التدريجي لصلاحيات الوزير الأول في هذا المجال بسبب تحكم رئيس الجمهورية في تحديدها كما سنتناول ذلك بالدراسة في الفرع الثاني الآتي. أكثر من ذلك فليس بإمكان الوزير الأول ممارسة ما "ترك" له من صلاحيات في هذا المجال إلا بموافقة رئيس الجمهورية على ذلك، وهو ما تقضي به الفقرة الرابعة من المادة 85 المعدلة في 15 نوفمبر 2008 التي تنص: « ... يعيّن (أي الوزير الأول) في وظائف الدولة، بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 ... ».

يفهم، بناءً على ذلك، أن شرط "موافقة رئيس الجمهورية" المدرج في المادة 85 المذكورة بموجب تعديل 15 نوفمبر 2008، ليس إلا رغبة من المؤسس في حرمان الوزير الأول نهائياً من تقاسم صلاحيات التعيين في وظائف الدولة مع رئيس الجمهورية الذي أصبح يحتكر هذا المجال.

1 - وهما:

- المرسوم الرئاسي رقم 44/89 المؤرخ في 10 أبريل 1989، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر العدد 15، صادرة في 12 أبريل 1989، ص ص 383 - 384.

- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق.

الفرع الثاني

احتكار رئيس الجمهورية التدريجي لسلطة التعيين في وظائف الدولة

أصبح رئيس الجمهورية بصدور المرسوم الرئاسي رقم 44/89⁽¹⁾ يتقاسم لأول مرة في تاريخ النظام السياسي الجزائري السلطة المتعلقة بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة مع رئيس الحكومة، وهذا بعدما كان يحتكرها في عهد الأحادية الحزبية والتنفيذية.

حدد المرسوم سالف الذكر اختصاصات رئيس الجمهورية على سبيل الحصر، وكل ما يخرج عن ذلك يعد من اختصاص رئيس الحكومة حيث تقضي المادة الخامسة من المرسوم أن « **يَعَيِّن (أي رئيس الحكومة) في الوظائف المدنية الأخرى للدولة** » دون تحديد عددها ونوعها، اللهم إلا أن يكون التعيين في الوظائف المدنية دون العسكرية منها، لأن هذه الأخيرة تُعد من الاختصاص الخالص لرئيس الجمهورية. كما يستثنى من مجال اختصاص رئيس الحكومة حسب المادة الأولى من المرسوم التعيينات في وظائف الدولة التي تمارس في رئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها، وفي وزارتي الدفاع الوطني والخارجية وفي الخارج التي تدخل ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية أيضاً.

تسمح المادة الثانية من المرسوم المذكور لرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى ذلك، أن يعيّن بمرسوم رئاسي كل من الأمين العام للحكومة، محافظ البنك المركزي، قضاة السلك القضائي ومجلس المحاسبة والمديرين الوطنيين لمصالح الأمن.

أما التعيينات في المهام والوظائف العليا بالهيكل الدائمة في الدولة والتي يقوم بها بمرسوم يصدره في مجلس الوزراء فهي خاصة بالولاية، المدير العام للوظيفة العمومية، المدير العام للديوان الوطني للإحصائيات، مدير الخزينة، المدير العام

1 - المرسوم الرئاسي رقم 44/89 المؤرخ في 10 أبريل 1989، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق.

للجمارك، المدير المركزي للضرائب، مدير الأملاك الوطنية، مديري الجامعات، مسؤولي المؤسسات العمومية في ميداني الاتصال والإعلام، والقائمون بإدارة صناديق المساهمة.

ويعيّن رئيس الجمهورية كما هو واضح بمرسوم رئاسي، حسب الكيفيات سالفة الذكر دون المساس بأحكام المواد 74 و 75 و 77 و 146 و 154 و 161 من دستور 1989 التي تسمح له أيضا بتعيين رئيس الحكومة⁽¹⁾، أعضاء الحكومة الآخرين⁽²⁾، أعضاء المجلس الدستوري حسب الشروط التي جاءت بها المادة 154⁽³⁾ وأخيرا أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى⁽⁴⁾.

يظهر من خلال دراسة المرسوم الرئاسي رقم 44/89 سالف الذكر، والملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999⁽⁵⁾، أنه رغم اتساع اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التعيين في وظائف الدولة، إلا أن صلاحيات معتبرة قد حظي بها رئيس الحكومة بالمقارنة مع ما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 99-240 الصادر في 27 أكتوبر 1999⁽⁶⁾ الذي اعتبره أحد المؤلفين، وذلك بسبب الاتساع المفرط لصلاحيات رئيس الجمهورية على حساب المادة الخامسة من الدستور، كما سنراه لاحقا، بمثابة تعديل مادي لهذا الأخير (أي الدستور)⁽⁷⁾.

1 - انظر المادة 74 من دستور 1989، مرجع سابق.

2 - انظر المادة 75 من دستور 1989، مرجع سابق.

3 - انظر المادة 154 من دستور 1989، مرجع سابق.

4 - انظر المادة 161 من دستور 1989، مرجع سابق.

5 - المرسوم الرئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر العدد

76، الصادرة في 31 أكتوبر 1999، ص 3.

6 - المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق، ص 3 وما يليها.

7 - وهو رأي الدكتور منصور مولود، أنظر:

- MANSOUR (M), "Du présidentielisme algérien", op.cit., p. 105

بالفعل، كان يسمح المرسوم التنفيذي رقم 91-307 الصادر في 07 سبتمبر 1991⁽¹⁾ تطبيقاً للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 لرئيس الحكومة، وذلك قبل إلغاء أحكامه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-239، بالتعيين بمرسوم تنفيذي يتخذه في مجلس الحكومة، في عدة وظائف عليا وردت في المادة الأولى منه تتمثل في:

- مدير ديوان وزارة
- مفتش عام
- مدير عام أو مركزي
- رئيس قسم
- مدير إدارة مركزية
- مفتش
- أمين عام ولاية
- مدير عام أو مدير مؤسسة عمومية ذات طابع وطني لم يتقرر بشأنه أية طريقة أخرى للتعيين فيه.
- كما يعين أيضاً بمرسوم تنفيذي، لكن دون اشتراط اتخاذه في مجلس الحكومة، وذلك في الوظائف الآتية:
- الوظائف العليا المحدثه لدى رئيس الحكومة والمصالح التابعة له (المادة الثانية).
- الوظائف العليا غير الوظائف المنصوص عليها في المادة الأولى أعلاه بناءً على اقتراح الوزير المعني أو الوزراء المعنيين (المادة الثالثة).

1 - مرسوم تنفيذي رقم 91-307 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد كفايات التعيين في الوظائف المدنية للدولة المصنفة "وظائف عليا"، ج ر عدد 43، صادرة في 18 سبتمبر 1991، ص 1631 وص 1632.

- الوظائف العليا للإدارة الإقليمية غير الوظائف المنصوص عليها في المادة الأولى أعلاه (المادة الرابعة).

- الوظائف العليا لرئيس ديوان الوزير ومكلف بالدراسات والتخليص، عن طريق التفويض، بقرار من الوزير المعني، وذلك بصرف النظر عن أحكام المادة الثالثة (المادة الخامسة).

- ويعين أخيراً عن طريق التفويض، في الوظائف العليا لرئيس ديوان الوالي بقرار من الوالي المعني حسب الإجراءات المقررة في مجال التعيين في الوظائف العليا (المادة السادسة).

يمكن القول بالنظر إلى الصلاحيات المذكورة التي حظي بها رئيس الحكومة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-307، وذلك رغم محدوديتها، بأنها هامة بالنسبة لصاحبها، طالما تمكنه من مشاركة رئيس الجمهورية، إلى حد معين، في عملية تنفيذ وتجسيد السياسة العامة للدولة التي يكون اختصاص التعيين في الوظائف العامة إحدى أدواتها التي لا يمكن الاستغناء عنها.

إلا أنه سرعان ما اندثرت كل هذه الصلاحيات بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-240 الذي جعلها تدخل كلها ضمن اختصاص رئيس الجمهورية. وهكذا يكون قد حُسم الأمر نهائياً على حساب رئيس الحكومة الذي لم تُخصص له ولو مادة واحدة في المرسوم السالف الذكر قد تحدد مجال اختصاصه في هذا الموضوع، وهو ما يجعلنا نعتقد أنه لم تبق لرئيس الحكومة صلاحيات تُذكر في مجال التعيين في الوظائف المدنية للدولة.

كما سيتبين ذلك لاحقاً فإن الإفراط في تمديد سلطات رئيس الجمهورية في المرسوم رقم 99-240، قد أفرغ المادة 85 من دستور 1996 من معناها الحقيقي، وذلك رغم كون رئيس الحكومة هو الذي يمارس ظاهرياً الاختصاص العام، بمعنى أن جعل صلاحيات رئيس الجمهورية محددة في المرسوم على سبيل الحصر لا يفيد

أبداً عدم كثرتها، بل العكس، فهي تغطي كل أصناف التعيينات كما يتبين ذلك من خلال التعرض لمضمون هذا النص الذي يسمح لصاحبه أن يعين في المهام والتعيينات والوظائف والمناصب الآتية:

أولاً: التعيينات التي تتم وفقاً لأحكام المواد 78 (المقاطع 1 ومن 4 إلى 9 من الفقرة الأولى والفقرة الثانية) و101 و164 و172 من الدستور (المادة الأولى من المرسوم): التعيين بمرسوم رئاسي.

- رئيس المجلس الدستوري،

- أعضاء المجلس الدستوري وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 164 من الدستور⁽¹⁾،

- أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 101 من الدستور⁽²⁾،

- رئيس وأعضاء المجلس الإسلامي الأعلى،

- رئيس مجلس الدولة،

- الأمين العام للحكومة،

- محافظ بنك الجزائر،

- القضاة، عند أول تعيين لهم،

- مسؤولو أجهزة الأمن،

- الولاة،

1 - بمعنى أنه (أي رئيس الجمهورية) يعين ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس فقط.

2 - المقصود من ذلك أن يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء المجلس فقط، بينما الثلثين المتبقين هم منتخبين عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي.

- السفراء والمبعوثون فوق العادة للجمهورية إلى الخارج،
ويعيّن كذلك بمرسوم رئاسي في المناصب لدى المؤسسات المذكورة أعلاه،
المصنّفة وظائف عليا للدولة، باستثناء مجلس الأمة.

ثانياً: التعيينات التي تتم تطبيقاً لأحكام المادة 78-3 (المادة 2 من
المرسوم): (لتعيين بمرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء).

بعنوان الإدارات المركزية للدولة:

- الأمين العام للوزارة.

بعنوان الإدارات المتخصصة للدولة:

- المندوب للتخطيط،
- المدير العام للجمارك،
- المدير العام للتوظيف العمومي،
- المدير المركزي للخزينة،
- المدير العام للضرائب،
- المدير العام للأمن الوطني،
- المدير العام للحماية المدنية، المفتش العام للعمل،
- نواب محافظ بنك الجزائر،
- نظراء بنك الجزائر،
- محافظ الطاقة الذرية،
- المدير العام للديوان الوطني للإحصائيات،
- رؤساء الأكاديميات الجامعية،

- مديرو الجامعات،
- مسؤولو المؤسسات العمومية الوطنية في ميادين الاتصال والإعلام.
- ممثلو الدولة لدى المؤسسات والأجهزة الدولية،
- كما يعين بمرسوم رئاسي في المناصب لدى الأجهزة المذكورة أعلاه، المصنفة وظائف عليا في الدولة.

ثالثاً: التعيينات التي تتم تطبيقاً لأحكام المادة 78-2 من الدستور (المادة 3 من المرسوم):

1 - بغنوان رئاسة الجمهورية: (التعيين بمرسوم رئاسي مباشرة وفقاً للمادة (1/5)

- المناصب المصنفة وظائف عليا لدى هيكلها والمؤسسات التابعة لها.
- أما المناصب الأخرى لدى الأجهزة والمؤسسات العمومية التابعة لرئاسة الجمهورية، فيتم التعيين فيها حسب الشروط المحددة في قوانينها الأساسية.
- 2 - بغنوان المؤسسات الوطنية للدولة: (التعيين بمرسوم رئاسي مباشرة وفقاً للمادة (1/5).

- أمين المجلس الأعلى للأمن،
- عميد مجلس مصف الاستحقاق الوطني،
- مسؤول أمانة مجلس مصف الاستحقاق الوطني،
- رئيس وأعضاء مجلس المنافسة،
- مسؤولو المؤسسات والهيئات المنشأة بمرسوم رئاسي.

ويعين كذلك بمرسوم رئاسي في المناصب لدى المؤسسات والهيئات المشار إليها أعلاه، المصنفة وظائف عليا للدولة.

3 - بعنوان المصالح الخارجية لوزارة الشؤون الخارجية: (التعيين بمرسوم

رئاسي مباشرة وفقاً للمادة 1/5)

- القناصل العامون،

- القناصل.

4 - بعنوان المؤسسات القضائية ومؤسسات الرقابة: (التعيين بمرسوم

رئاسي مباشرة وفقاً للمادة 1/5)

- الرئيس الأول للمحكمة العليا،

- النائب العام لدى المحكمة العليا،

- محافظ الدولة لدى مجلس الدولة،

- رئيس محكمة التنازع،

- محافظ الدولة لدى محكمة التنازع،

- قضاة محكمة التنازع،

- نائب محافظ الدولة لدى محكمة التنازع،

- رئيس مجلس المحاسبة،

- الناظر العام لدى مجلس المحاسبة،

- نائب رئيس مجلس المحاسبة،

- رؤساء الغرف بمجلس المحاسبة،

- رؤساء الغرف الجهوية بمجلس المحاسبة،

- رؤساء الأقسام بمجلس المحاسبة،

- النظراء لدى مجلس المحاسبة،

- رؤساء المجالس القضائية،
 - النواب العامون لدى المجالس القضائية،
 - المستشارون ومساعدو محافظ الدولة لدى مجلس الدولة،
 - رؤساء المحاكم،
 - وكلاء الجمهورية ومحافظو الدولة لدى المحاكم،
- كما يعيّن بمرسوم رئاسي في المناصب في الإدارات والمصالح المشار إليها أعلاه، المصنّفة وظائف عليا للدولة.
- 5 - بعنوان مصالح رئيس الحكومة: (التعيين بمرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة وفقاً للمادة 2/5)**
- مدير الديوان،
 - رئيس الديوان،
 - المكلفون بمهمة،
 - مديرو الدراسات،
 - المديرون،
 - المكلفون بالدراسات والتلخيص،
 - مدير إدارة الوسائل،
 - نواب المديرين،
- وكذا كل منصب مصنف وظيفة عليا لدى مصالح رئيس الحكومة والمؤسسات التابعة له.

6 - بغوان الإدارة المركزية للدولة: (التعيين بمرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة، باستثناء وظيفتي رئيس ديوان الوزارة والمكلف بالدراسات والتلخيص اللتين يتم التعيين فيهما باقتراح من الوزير المعني وفقاً للمادة 2/5)

- المندوبون،
- رؤساء دواوين الوزراء،
- المفتشون العامون للوزارات،
- المديرون العامون للوزارات،
- السفراء - المستشارون لوزارة الشؤون الخارجية،
- رؤساء الأقسام في الإدارة المركزية بالوزارة،
- مديرو الدراسات بالوزارة،
- مديرو الإدارة المركزية بالوزارة،
- المفتشون بالإدارة المركزية للوزارة،
- المكلفون بالدراسات والتلخيص بالوزارة،
- نواب المديرين بالإدارة المركزية للوزارة،
- رؤساء الدراسات بالإدارة المركزية للوزارة.

6 - 1 - بغوان المديرية العامة للأمن الوطني: (التعيين بمرسوم رئاسي وفق كفايات خاصة حسب المادة 2/5).

- المدير العام المساعد،
- رئيس الديوان،
- المفتش العام،

- المديرون،

- نواب المديرين،

- الإطارات برتبة نائب مدير.

6 - 2 - بعنوان المديرية العامة للجمارك: (التعيين بمرسوم رئاسي

وفق كفايات خاصة حسب المادة 2/5)

- المدير العام،

- رئيس الديوان،

- المفتش العام،

- المديرون،

- مديرو الدراسات،

- نواب المديرين.

6 - 3 - بعنوان المديرية العامة للحماية المدنية: (التعيين بمرسوم رئاسي

وفق كفايات خاصة حسب المادة 2/5)

- المدير العام،

- المديرون،

- مديرو الدراسات،

- نواب المديرين.

7 - بعنوان الأجهزة والمؤسسات العمومية غير المستقلة والمؤسسات

العمومية الوطنية ومراكز البحث والتنمية: (التعيين بمرسوم رئاسي باقتراح من

رئيس الحكومة وفقاً للمادة 2/5).

المديرون العامون ومساعدو المديرين العامين والمديرون ومساعدو المديرين والأمناء العامون للأجهزة والمؤسسات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية الوطنية ومراكز البحث والتنمية.

8 - بعنوان الإدارة الإقليمية: (التعيين بمرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة وفقاً للمادة 2/5)

- الولاة المندوبون،
- الكتاب العامون للولاية،
- المفتشون العامون للولاية،
- رؤساء دواوين الولاية،
- مسؤولو الهياكل الجهوية والولائية التابعة للمديرية العامة للأمن الوطني والمديرية العامة للحماية المدنية والمديرية العامة للجمارك،
- مسؤولو المصالح الخارجية للدولة،
- مديرو المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الولاية،
- مفتشو الولايات،
- رؤساء الدوائر،
- الكتاب العامون لدى رؤساء الدوائر،
- الكتاب العامون للبلديات والدوائر الحضرية لمحافظة الجزائر الكبرى،
- الكتاب العامون لبلديات مقر الولاية.

رابعاً: التقليد بمرسوم رئاسي طبقاً للمادة الرابعة من المرسوم في وظائف:

- رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي،

- رئيس وأعضاء الأكاديمية الجزائرية للغة العربية.

وما يستخلص من قراءة وتحليل مضمون المرسوم رقم 99-240 سالف الذكر، هو التأكد من حرمان رئيس الحكومة حرماناً شبه كلياً من سلطة التعيين في وظائف الدولة إلى حد عدم ذكر اسم هذه المؤسسة فيه (أي المرسوم) إلا مرة واحدة، وذلك في الفقرة الثانية من المادة الخامسة منه.

ولقد سارع المؤسس بموجب تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري، وذلك قصد استكمال مسار تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية، كما تقتضيه طبيعة النظام الرئاسي، إلى القضاء نهائياً على كل إمكانية تسمح للوزير الأول باستقلالته ببعض الصلاحيات في المجال المذكور، لاسيما حين اشترط في النقطتين الثالثة والرابعة من المادة 85 من دستور 1996 موافقة رئيس الجمهورية على كل تعيين في وظائف الدولة قد يقوم به الوزير الأول، من جهة، وعلى كل مرسوم تنفيذي يريد توقيعه، من جهة أخرى، مع العلم أن هذا الأخير يعين في وظائف الدولة بمراسيم تنفيذية.

خاتمة الباب الأول

يدفع التقيد بالجانب النظري المحض عند دراسة النظام السياسي الجزائري إلى الاعتقاد بأن رئيس الجمهورية لم يعد يستقل بممارسة الوظيفة التنفيذية لوحده منذ ظهور مؤسسة الوزير الأول (أو رئيس الحكومة) في النظام الدستوري الجزائري.

غير أن فهم مختلف الدساتير الجزائرية بروحها وعدم تجاهل الممارسة التي عرفت، يثبت بوضوح التركيز الشديد للوظيفة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية الذي يتفوق من هذا الجانب على جميع نظرائه في النظامين الرئاسي والبرلماني وحتى في النظام الفرنسي.

باتت الازدواجية التنفيذية المكرسة في النظام الجزائري فاشلة وعاجزة، بالفعل، عن الحد من تركيز الوظيفة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية الذي تكون الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول تابعة له تبعية تامة.

لم يتمكن المؤسس من ضمان استقلالية الوزير الأول وحكومته عضوا عن رئيس الجمهورية، على عكس ما هو عليه الحال في النظام البرلماني، وحتى في النظام الفرنسي، لاسيما في حالة التعايش الحزبي. فالتعيين في أية وظيفة حكومية والبقاء فيها مرهون بموافقة رئيس الجمهورية الذي يمكن بإرادته الوحيدة تعيين أي عضو في الحكومة وكذا عزله عن مهامه دون أن يكون لا للوزير الأول ولا للأحزاب السياسية أي دور في ذلك.

هذا وتترتب منطقيا على هذه التبعية العضوية تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية. فيكون رئيس الجمهورية، باستحواذه على الوظيفة التنفيذية، رئيسا للدولة وللحكومة في الوقت نفسه، وبالتالي لم يبق من نظرية "النسر برأسين" للفيقيه دوفيرجي إلا التنظيم الشكلي والدستوري لعضو رئيس الحكومة (أو

الوزير الأول⁽¹⁾. ونتيجة لذلك يتمتع رئيس الجمهورية في الهيئة التنفيذية بصلاحيات أكثر من تلك التي يتمتع بها نظيره في الولايات المتحدة الأمريكية، رغم أن هذا الأخير هو رئيس الدولة والحكومة في نظام لا يعرف الثنائية التنفيذية.

ونذكر من بين مظاهر هذا التفوق الذي يتميز به رئيس الدولة الجزائري على نظيره الأمريكي في ممارسة الوظيفة التنفيذية، بصفة خاصة، استحواده على سلطة التعيين في وظائف الدولة التي يمارسها بانفراد، على عكس هذا الأخير الذي يمارسها مقيدةً بشرط موافقة مجلس الشيوخ.

إلا أنه رغم بروز مؤسسة رئيس الجمهورية في الهيئة التنفيذية على حساب الوزير الأول والحكومة، فإن ذلك لا يشكل حجة كافية لإضفاء الطبيعة الرئاسوية على النظام السياسي الجزائري، لأن ذلك يُعتبر أيضاً من مميزات نظام الولايات المتحدة الأمريكية الذي يصنفه الفقه نظاماً رئاسياً، نظراً لارتكازه نظرياً على مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات. لذا فإن هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية واستقلاليتها عن البرلمان بكيفية لا توجد، لا في النظام البرلماني التقليدي، ولا في النظام الفرنسي، ولا بدرجة أقل في النظام الرئاسي، هي التي تسمح بإضفاء الطبيعة الرئاسوية على النظام السياسي الجزائري.

- MANSOUR (M), "Du présidentielisme algérien", op.cit., p.92.

1 - ذكره:

الباب الثاني

هيمنة رئيس الجمهورية

على السلطة التشريعية

تعد ظاهرة تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من أهم مظاهر تطور الأنظمة السياسية المعاصرة. لم يبق وجود للتوازن المؤسساتي المعلن في النظامين الرئاسي والبرلماني. وهو ما جعل المعايير التقليدية المعتمد عليها في تصنيف الأنظمة السياسية غير صالحة في الوقت الحالي⁽¹⁾.

ومعنى ذلك، أن السلطة التنفيذية أصبحت تحتل موقعا أكبر مقارنة بالسلطة التشريعية. فازدادت وتضخمت صلاحياتها واختصاصاتها لتكون تنفيذية وتشريعية في الوقت نفسه⁽²⁾.

وإذا كان تفوق السلطة التنفيذية في البلدان الغربية غير ظاهر في الدستور، ويرجع أساسا إلى عوامل سياسية ناتجة عن تطبيقه، فإن الأمر يختلف في الجزائر. بالفعل نجد القانون الأساسي، في الجزائر، هو الذي يضمن تفوق رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للدولة ورئيسا للحكومة، على البرلمان إلى حد الهيمنة عليه.

بيد أن المؤسس قد وضع جملة من الأحكام توحى في مجموعها لقدرة البرلمان على مواجهة السلطة التنفيذية، لاسيما حين نص أن البرلمان سيّد في إعداد القانون والتصويت عليه⁽³⁾، وأن المجلس الشعبي الوطني مختص في مراقبة الحكومة⁽⁴⁾.

1 - نظرا لتطور الأنظمة الحزبية في بعض البلدان الغربية وانتقالها من التعددية إلى الثنائية الحزبية أصبحت السلطة التنفيذية أكثر قوة نظرا للدعم الدائم الذي تتلقاه من الأغلبية في البرلمان. لذلك فإذا عرفنا النظام البرلماني مثلا بنظام المسؤولية السياسية للحكومة، فإننا ندرك أن ذات المسؤولية قد توجد في الولايات المتحدة الأمريكية ولا توجد في بريطانيا لأن الوزير الأول لا يشعر بأنه مهدد بسحب الثقة، نظرا للدعم الذي يتلقاه من الأغلبية في البرلمان. كما أنه إذا عرفنا النظام الرئاسي بالنظام الذي يضمن التخصص للسلطات واستقلاليتها عن بعضها البعض، نلاحظ أن هذا لا ينطبق على النظام الأمريكي بسبب المكانة التي يحظى بها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة انتخابه من طرف الشعب. راجع:

- MABILEAU(A), "La personnalisation du pouvoir...", op.cit., p.41.

2 - يكمن السبب الرئيسي لتطور هذه الظاهرة في تغيير الدور المنوط بالبرلمان بالانتقال من دور تحقيق العدالة الاجتماعية بإعادة توزيع الموارد الناتجة عن التحصيل الضريبي إلى دور تحسين المستوى المعيشي للأفراد ورفع مستوى الموارد الإجمالية. ونظرا لما تتطلبه هذه المهمة الجديدة، من سرعة في اتخاذ القرار وتنفيذه وفعالية في أداء المهام، أصبحت السلطة التنفيذية هي القادرة على تحقيق ذلك، نظرا لامتلاكها الوسائل الضرورية كالمعلومات والإحصائيات التي لا يمكن الاستغناء عنها لمواجهة الأوضاع الراهنة لاسيما الاقتصادية منها. راجع لمزيد من التفاصيل:

- CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel..., op.cit., p.303 et s.

3 - المادة 2/98 من دستور 1996، مرجع سابق.

4 - وذلك حسب الكيفيات التي جاءت في المواد 80، و81، و84، و133، و134، و135، و136، و137 من دستور 1996، مرجع سابق.

حُظي رئيس الجمهورية في الدستور، مقابل ذلك، بامتيازات تجعل منه مؤسسة مؤمنة، بحكم عدم مسؤوليته السياسية والجزائية من جهة، وعجز البرلمان عن إثارة مسؤولية الحكومة التي هو رئيسها من جهة أخرى. زيادة على ذلك فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة حل المجلس الشعبي الوطني التي يمارسها بدون قيود موضوعية، مما يجعل هيمنته على البرلمان مضمونة (الفصل الأول).

ومن جهة أخرى، عمل المؤسس على وضع في يد رئيس الجمهورية وسائل قانونية تمكنه من الاستحواذ على الوظيفة التشريعية رغم الإعلام عن سيادة البرلمان فيها. فإلى جانب توسيع المؤسس المجال التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية، وذلك بمنحه سلطة التشريع عن طريق التعديل الدستوري والمعاهدات والاستفتاء الشعبي والمراسيم والأوامر، منحه أيضا وسائل أخرى تجعله قادرا على تعطيل الوظيفة التشريعية للبرلمان، وهو ما يؤكد سيطرته على العمل التشريعي (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الدعائم الضامنة لهيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان

يعتبر مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سواء من الناحية السياسية أو الجزائية من أهم المبادئ التي استقر عليها النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال. ومن هنا يفهم أن المؤسس الجزائري قد أفاد رئيس الجمهورية بكامل الاستقلالية التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام البرلماني الملكي، وذلك رغم اختلاف مركز كل واحد منهما.

يرجع سبب عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني إلى حظر التصرف بمفرده، لأن المسؤولية لا تقوم إلا مع السلطة، وهناك تلازم بينهما، فالمسؤولية بلا سلطة ظلم بين والسلطة بلا مسؤولية ظلم أيضا للخاضعين لها⁽¹⁾.

وجد هذا المبدأ مكانته في النظام الرئاسي. ويرجع عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في هذا النظام إلى عدم امتلاكه الوسائل القانونية التي قد تمكنه من التأثير على البرلمان، كسلطة الحل مثلا. يبقى رئيس الدولة، مع ذلك، مسؤولا مسؤولية جنائية أمام البرلمان.

رغم عدم إقرار الدستور الفرنسي المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، وفرضها على الوزير الأول وحكومته، جعل إثارة مسؤوليته الجزائية ممكنة في حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى وفقا للمادة 68 قبل تعديلها في 23 فيفري 2007⁽²⁾، أو في حالة إخلاله بواجبات وظيفته بعد هذا التعديل. وهو مسؤول أيضا أمام المحكمة الجنائية الدولية فيما يتعلق بالجرائم الواردة في النظام الأساسي لهذه المحكمة طبقا للمادة 53-2، وذلك منذ

1 - د/عزه مصطفى حسنى عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 13.

2 - La loi constitutionnelle n° 2007-238 portant modification du titre IX de la constitution du 23 Février 2007, J.O.R.F, n° 47 du 24 Février 2007.

التعديل الدستوري لـ 1999/07/08⁽¹⁾.

لم يُراعَ في معاملة رئيس الجمهورية في الجزائر منطق الأنظمة المذكورة، أي السلطة مقابل المسؤولية، بل بالعكس، رغم أهمية السلطة التي يتمتع بها في مواجهة الحكومة والبرلمان على حد سواء، إلا أن استقلاليته عن البرلمان مضمونة في الدستور ولا يمكن بالنتيجة إثارة مسؤوليته لا السياسية ولا الجزائية (المبحث الأول).

بالعكس، بدلا من محاولة المؤسس تقييد سلطات رئيس الجمهورية تجاه البرلمان كمقابل للاستقلالية التي يتمتع بها تجاهه، خصّه بسلطة حل المجلس الشعبي الوطني، بدون إخضاع هذا الإجراء لشروط موضوعية تذكر (المبحث الثاني).

المبحث الأول

انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية ضمانا لتفوقه على البرلمان

يعتبر دستور 1963 الوحيد الذي أشار إلى مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام البرلمان، وذلك حين نص على أن « رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني... »⁽²⁾ الذي « يدين مسؤوليته (أي رئيس الجمهورية) بإيداع لائحة سحب الثقة بتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس »⁽³⁾. و« يوجب التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس »⁽⁴⁾.

تعد المسؤولية المشار إليها في هذا الدستور من الناحية القانونية، لأول وهلة، مسؤولية فردية وليست جماعية باعتبارها تؤدي إلى استقالة رئيس الجمهورية وحده دون بقية أعضاء الحكومة. يعتبر قرار سحب الثقة الموجه إلى رئيس الوزراء في النظام البرلماني موجهًا للوزارة بأكملها، لأن رئيس الوزراء هو رمز الحكومة وعنوان سياستها⁽⁵⁾. لذلك نتساءل عن

1 - La loi 99-568 du 08 Juillet 1999 insérant au titre VI de la constitution un article 53-2 et relative à la cour pénale internationale, J.O.R.F, n° 157 du 09 Juillet 1999.

2 - انظر المادة 47 من دستور 1963، مرجع سابق.

3 - انظر المادة 55 من دستور 1963، مرجع سابق.

4 - انظر المادة 56 من دستور 1963، مرجع سابق.

5 - د/ سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، 2008، ص 22.

الغرض من استبعاد هذه المسؤولية عن الحكومة بالرغم من كون رئيس الجمهورية المستقل هو رئيسها. فهذا إن دلّ على شيء، فإنما يدلّ على أن دستور 1963، بتبنيّه مبدأ المسؤولية السياسية، ليس دستورا رئاسيا، وبعدم إقراره المسؤولية التضامنية للحكومة، ليس دستورا برلمانيا.

أما من الناحية السياسية، فإن هذه المسؤولية لا معنى لها في نظام سياسي يعتق الأحادية الحزبية. فكل من رئيس الجمهورية وأعضاء المجلس الوطني تابعين لحزب سياسي واحد يكون رئيس الجمهورية أمينه العام، وهو حزب جبهة التحرير الوطني. فكيف يعقل أن يسأل سياسيا رئيس الجمهورية جعل الحزب منه مفتاح المؤسسات السياسية ووزنه السياسي يفوق بكثير الوزن السياسي للنواب.

لم يشر الأمر رقم 65-182⁽¹⁾ صراحة إلى مسؤولية رئيس الحكومة باعتباره رئيسا للدولة. بل اكتفى بالنص في المادة الثالثة منه على ممارسة الحكومة مهامها تحت سلطة ومراقبة مجلس الثورة، الذي يمكنه إجراء تعديل كلي أو جزئي عليها عن طريق الأوامر المجلسية. كما تنص المادة الرابعة منه كذلك على أن الوزراء مسؤولين فرديا أمام رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء، وجماعيا أمام مجلس الثورة.

تبدو مسؤولية رئيس الحكومة غامضة في نص المادة الثالثة سالف الذكر. ولكن حتى ولو تم النص عليها صراحة، تكون إثارتها من قبل مجلس الثورة مستحيلة باعتبار رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الثورة في الوقت نفسه، وإليه تعود سلطة التوقيع على الأوامر المجلسية التي يمكن بواسطتها تعديل الحكومة. وتضاف إلى ذلك عوامل أخرى كالنظام الحزبي والظروف التي تولى فيها رئيس الحكومة مهامه، تجعل قبوله بأن تثار مسؤوليته أمام المجلس أمرا صعبا إن لم نقل مستحيلا، خاصة وأنه يتولى مهام وزير الدفاع.

ونظرا للمنطق الذي يفرضه نظام الأحادية الحزبية من حيث عدم تناسبه مع المسؤولية السياسية المعروفة في الأنظمة البرلمانية، استدرك المؤسس هذا الوضع في

1 - أمر رقم 65-182 مؤرخ في 10 جويلية 1965 يتضمن تأسيس الحكومة، ج ر عدد 58، صادرة في 13/07/1965، ص 671.

دستور 1976. فلم يلمح ولو تلميحاً لمسؤولية رئيس الجمهورية بأي شكل كان، وهو ما استقر عليه في التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988. وحتى مسؤولية رئيس الحكومة التي أشار إليها في المادتين 113 و 114 فلا جدوى منها عملياً، لأن النظام لا يزال متمسكاً بالأحادية الحزبية، من جهة، ولأن آليات تحريك مسؤولية الحكومة غير فعالة، من جهة أخرى.

ومن مظاهر عدم فعالية الآليات المذكورة، نذكر الحل التلقائي المفروض على المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، في حالة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية، والذي يجعل النواب يتخوفون من هذا الإجراء، وبالتالي يفضلون المصادقة التلقائية على البرنامج دون مواجهة الحكومة التي يعتبر رئيس الجمهورية في الحقيقة رئيسها.

لا يمكن إثارة مسؤولية الحكومة على أساس الفقرة الخامسة من المادة 114 المذكورة⁽²⁾، التي تقضي بأنه يمكن أن تختتم المناقشة التي تعقب تقديم الحكومة لبيانها عن السياسة العامة السنوي إلى المجلس الشعبي الوطني بلائحة، باعتبارها لم توضح صراحة النتائج المترتبة عن اتخاذ مثل هذه اللائحة، ما إذا كانت تؤدي إلى استقالة الحكومة أم فقط إجراء شكلياً ليس إلا. كما أن عدم التصويت بالثقة لصالح رئيس الحكومة عندما يطلب هذا الأخير ذلك لا يؤدي تلقائياً إلى استقالته هو وحكومته، طالما النص غير صريح في ذلك.

يبدو عدم تنظيم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية، بالرغم من تركيز السلطة في يده، منطقياً في ظل الأحادية الحزبية. لكن كان يجب أن يختلف الوضع بعد صدور دستور 1989 الذي بموجبه أصبح النظام الحزبي نظاماً تعددياً. إلا أن المؤسس لم يغير شيئاً من موقفه بل بقي متمسكاً بفكرة التوفيق بين مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية ومبدأ تركيز السلطة في يده، وهو ما يعتبره البعض ديكتاتورية بعينها⁽³⁾، إذ كما يقول الفقيه لافريير « الذي هو غير

1 - انظر المادة 4/114 من دستور 1976، مرجع سابق.

2 - راجع المادة 5/114 من دستور 1976، مرجع سابق.

3 - أنظر: أحمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين الشمس، 1990، ص 109.

مسؤول لا يطمح في اتخاذ قرار»⁽¹⁾.

وعوض تأسيس مسؤولية رئيس الدولة السياسية لكونه صاحب صلاحيات دستورية قوية، فضل المؤسس إبعادها عنه معتبرا الحكومة، وعلى رأسها الوزير الأول، هي المسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني. إلا أن هذه المسؤولية التي يمكن أن تنعكس على رئيس الجمهورية سياسيا، تعتبر غير فعّالة ويصعب إثارتها أمام المجلس الشعبي الوطني، ولا يمكن بالنتيجة، أن تنعكس على رئيس الجمهورية (المطلب الأول).

ينتج عن هذا الموقف ابتعاد النظام السياسي الجزائري عن النظام البرلماني من حيث عدم تكريس مبدأ المسؤولية السياسية مقابل السلطة. ولكن تلميحاً منه لاستدراك هذا الأمر، حاول المؤسس بموجب دستور 1996 الاقتراب من النظامين الأمريكي ومن النظام الفرنسي أيضاً، وذلك حين أقر مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية التي يمكن إثارتها أمام المحكمة العليا للدولة في حالة ارتكابه أفعالا يمكن وصفها بالخيانة العظمى⁽²⁾. لكن يجب القول أن هذه المسؤولية تعتبر محدودة من حيث القانون ومنعدمة من حيث الواقع (المطلب الثاني).

المطلب الأول**انعدام مسؤولية حكومة رئيس الجمهورية**

تعتبر مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان، الناتجة عن منح هذا الأخير ثقته لها، إحدى ركائز النظام البرلماني. ولا يكفي في هذا النظام حصول الحكومة على ثقة النواب عند تشكيلها، بل ينبغي التحقق منها بعد ذلك أيضاً⁽³⁾.

وضع المؤسس الجزائري بتبنيه لذات المسؤولية لاسيما ابتداءً من صدور دستور 1989، آليات قانونية متنوعة "تهدف إلى تمكين" البرلمان من ممارسة رقابته على الحكومة،

1 - نقلا عن: سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني، *إدارة*، المجلد الثالث، العدد الأول، الجزائر، 1993، ص 07.

2 - انظر المادة 158 من دستور 1958 الفرنسي، مرجع سابق.

3 - PORTELLI (H), Droit constitutionnel, DALLOZ, 5^{ème} édition, Paris, 2003, p. 83.

وهي تنقسم إلى فئتين.

تتكون الفئة الأولى من أشكال رقابية لا يمكن تحريكها إلا من طرف الغرفة السفلى، أي المجلس الشعبي الوطني، باعتبارها الغرفة الوحيدة القابلة للحل. وإذا طبقت هذه الآليات وتوفرت فيها الشروط الدستورية المطلوبة ترتب عليها جزاء سياسي هو استقالة الحكومة بحكم الدستور. ولكن يجب القول أن المجلس الشعبي الوطني لم يتمكن من الناحية العملية، ولو لمرة واحدة، من تحريك الإجراءات القانونية قصد إثارة مسؤولية الحكومة، وذلك يرجع في اعتقادنا لأسباب، بعضها مرتبطة بالمجلس نفسه، وأخرى بصعوبة تحقق وتوافر الشروط القانونية اللازمة لذلك (الفرع الأول).

بينما تشمل الفئة الثانية، بدورها على مجموعة من الآليات وضعت بحوزة غرفتي البرلمان قصد ممارسة نوع من الرقابة على النشاط الحكومي، تتمثل في الاستجواب، الأسئلة الشفهية والكتابية، وأخيرا لجان التحقيق البرلمانية. غير أن هذه الوسائل الرقابية تمارس من دون تحريك المسؤولية الحكومية، وهو ما يجعلها عديمة الأثر على مصير الحكومة التي يترأسها رئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عدم فعالية الرقابة البرلمانية الرامية لإقرار مسؤولية حكومة رئيس الجمهورية

يمكن إثارة مسؤولية الحكومة السياسية في النظام الدستوري الجزائري نظريا في ثلاثة حالات. تتمثل الحالة الأولى في رفض مصادقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة أو خطة عمل الوزير الأول الذي يؤدي إلى استقالة الحكومة (أولا)، والحالة الثانية عند التصويت على ملتمس الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني (ثانيا)، وأخيرا حالة طلب الوزير الأول (أو رئيس الحكومة سابقا) من هذا الأخير التصويت له بالثقة والتي تؤدي به إلى الاستقالة في حالة ما إذا لم يتحصل على ذلك (ثالثا)، لكن يظهر في الواقع أن كل هذه الإجراءات تبقى عاجزة عن إثارة مسؤولية الحكومة.

أولاً - حالة عرض برنامج الحكومة أو مخطط عمل الوزير الأول لموافقة المجلس الشعبي الوطني عليه:

يلتزم الوزير الأول طبقاً للمادة 80 من دستور 1996 بتقديم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد إجراء هذا الأخير لهذا الغرض مناقشة عامة. وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 81 من الدستور، ويعين هذا الأخير من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها.

وتشير المادة 80 قبل تعديلها في 15 نوفمبر 2008 إلى برنامج رئيس الحكومة وليس إلى مخطط عمل الوزير الأول⁽¹⁾. كما كانت تشير المادة 81 صراحة إلى حكومة رئيس الحكومة بنصها « يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية »⁽²⁾.

وما يفهم من هذا التعديل هو إزالة المؤسس للشكوك التي كانت قائمة بشأن مسألة من هو صاحب برنامج الحكومة، أي ما إذا كان رئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية، مؤكداً من خلال المادة 79 من دستور 1996 أن مهمة الوزير الأول تتحدد بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وتنسيق عمل الحكومة من أجل ذلك.

ونتيجة لذلك، أصبح المجلس الشعبي الوطني منذ تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري، يناقش ويوافق على مخطط عمل الوزير الأول، بعدما كان يناقش برنامج رئيس الجمهورية ويوافق عليه.

ولما كان الوزير الأول ملزماً بعرض مخطط عمله في مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية، فإن ذلك يدل على أن مسؤولية هذا الأخير تكون، من المفروض، قائمة من الناحية السياسية، وبالتالي ستعكس عليه سياسياً في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط.

تعدُّ بالعكس موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة أو مخطط عمل

1 - تعتبر المادة 80 قبل تعديلها في 2008 منقولة عن المادة 76 من دستور 1989، ما عدا منها طبعاً ما يلزم رئيس الحكومة بتقديم عرضاً حول برنامجه لمجلس الأمة لأن هذا الأخير لم يظهر إلا بموجب دستور 1996.

2 - المادة 81 منقولة كذلك عن المادة 77 من دستور 1989.

الوزير الأول منحاً للثقة لهذا الأخير⁽¹⁾ ولرئيس الدولة بطريقة غير مباشرة، وهو في الحقيقة ما اعتاد عليه المجلس عملياً وبطريقة تلقائية إلى يومنا هذا.

ترجع الموافقة التلقائية على برنامج الحكومة أو مخطط عمل الوزير الأول أساساً، إلى عجز الأسلوب الذي يناقش به البرلمان الذي يعتبر فاشلاً في إثارة مسؤولية الحكومة.

بالفعل، تعتبر المناقشة التي لا تدوم سوى عشرة أيام طبقاً للمادة 48 من القانون العضوي رقم 99-02، محدودة زمنياً، وبالتالي قد لا تسمح لكل النواب بالتدخل. وحتى وإن حدث عكس ذلك، فيكون لوقت لا يكفي للتعرض لتفاصيل البرنامج أو مخطط العمل، وهو ما يجعل المناقشة تتحول إلى إجراء شكلي بدون محتوى يغلب عليها الطابع السطحي، وتنتهي في كل الحالات بالمصادقة من طرف الأحزاب المشكلة للأغلبية في البرلمان، وبتنديد الأقلية المعارضة والتشكيك بشأن ما تعرضه الحكومة على المجلس⁽²⁾.

ويعتبر البعض أنه حتى وإن كانت للأغلبية البرلمانية مسؤولية في جعل المناقشة إجراء مبتذلاً، إلا أن تدني التكوين لدى بعض النواب، ونقص الانضباط الحزبي لدى أحزاب المعارضة⁽³⁾، وكذا التغييرات الحكومية المتكررة والمتسارعة⁽⁴⁾، تشكل عوامل أخرى تساهم بدورها في إخفاق أسلوب المناقشة وبالتالي عدم إثارة مسؤولية الحكومة⁽⁵⁾.

1 - BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, O.P.U, Alger, tome 2, 2009, p.209.

2 - راجع : عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين ...، مرجع سابق، ص 103 وما يليها.

3 - والمقصود بذلك هو استقالة بعض نواب الأقلية البرلمانية من أحزابهم وانخراطهم في أحزاب الأغلبية البرلمانية. ولقد مست هذه الظاهرة أكثر من 100 نائب، أي ما يعادل ثلث أعضاء المجلس تقريباً. أنظر:

- *El Watan* n° 6473 du 02/02/2012, p.4.

4 - تعاقبت مثلاً خلال المدة الممتدة بين ديسمبر 1998 إلى يومنا هذا، ستة (06) حكومات كما يلي:

- حكومة إسماعيل حمداني من ديسمبر 1998 إلى ديسمبر 1999، حكومة أحمد بن بيتور من ديسمبر 1999 إلى أوت 2000، حكومة علي بن فليس من أوت 2000 إلى ماي 2003، حكومة أحمد أويحي من ماي 2003 إلى ماي 2006، حكومة عبد العزيز بلخادم من ماي 2006 إلى جوان 2008 ثم حكومة أحمد أويحي من جوان 2008 إلى يومنا هذا.

5 - كمال زغوم وبوديار حسني، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في دستور 1996، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان المنعقدة في 23 و 24 أكتوبر 2000، الجزائر، نشرة صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 105.

وللإشارة فإن حتى رؤساء الحكومة بدون انتماء حزبي، لاسيما السادة إسماعيل حمداني المعين في وظيفته في 15/12/1998، وأحمد بن بيتور الذي قدم برنامجه في 16 جانفي 2000 لم يجدا أية صعوبة في تمرير برنامجي حكوماتهما. أكثر من ذلك فإن رئيس الحكومة الأسبق، لاسيما السيد عبد العزيز بلخادم قد ذهب بعيدا في هذا الموضوع، وذلك حين عبر عن رفضه في التقدم أمام المجلس الشعبي الوطني، معتبرا أن المادة 80 من دستور 1996 لا تلزمه بذلك⁽¹⁾. ذلك إن دل على شيء فإنما يدل على الدور السلبي الذي يلعبه البرلمان عند مناقشة برنامج الحكومة أو مخطط عمل الوزير الأول.

يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يطالب الوزير الأول رغم ذلك بتكييف مخطط عمله على ضوء هذه المناقشة وذلك طبقا للفقرة الثانية من المادة 80 من الدستور التي تنص: «... ويمكن الوزير الأول أن يَكيّف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية...». لكن لم يظهر هذا الشرط المتعلق بالتشاور مع رئيس الجمهورية في الدستور إلا من خلال تعديل 15 نوفمبر 2008. ويتم التصويت على برنامج الحكومة أو مخطط العمل طبقا للمادة 48 من القانون العضوي 99-02⁽²⁾، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة. لكن السؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو: ما هي الأغلبية المشترطة للموافقة على برنامج الحكومة أو مخطط عمل الوزير الأول؟

إنه بالرغم من أهمية وضرورة توضيح هذه المسألة، فإن، لا الدستور ولا أي نص آخر، قد حددت بموجبه صراحة هذه الأغلبية، سواء تعلق الأمر بجلسة التصويت الأولى أو الثانية، وبالتالي فإن أحكام المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هي الواجبة التطبيق⁽³⁾.

1 - BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire..., tome 2, op.cit., p.208.

2 - القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، ص 12.

3 - BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire..., tome 2, op.cit, p. 210.

أنظر كذلك: صالح بلحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري ...، مرجع سابق، ص 283.

تقضي المادة المذكورة بأنه: « ... لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب. في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل واثنى عشرة (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين ... ». ومنها يفهم أن التصويت في المجلس لا يصح مبدئيا إلا بحضور أغلبية النواب أي 195 نائبا من بين 389 عضوا (و 231 نائبا من بين 460 عضوا حاليا). لكن في حالة تعذر تحقق هذا النصاب تعقد جلسة ثانية، وفقا للشروط المبينة في المادة، وفي هذه الحالة يكون التصويت صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين. فمثلا إذا كان عدد الحاضرين هو 60 نائبا فإن الأغلبية المطلوبة حتى يعتبر المجلس موافقا على البرنامج أو مخطط العمل هي 31 صوتا، وهو ما يفيد أن الحكومة لا تحتاج إلا للحد الأدنى من الثقة حتى تباشر مهامها⁽¹⁾.

وعلى خلاف النظام الجزائري، فإن الدستور الفرنسي لـ 1958 مثلا، الذي تبنى كذلك إجراء عرض الحكومة لبرنامجها على الجمعية الوطنية في المادة 49 منه، يشترط صراحة، لإعمال مسؤولية الحكومة، الموافقة على ملتمس الرقابة بأغلبية أعضاء المجلس⁽²⁾، أي أن عدم معارضة البرنامج يكون، بمفهوم المخالفة، بنفس الأغلبية.

وبالرغم من السهولة التي تجدها الحكومة في تمرير برنامجها عند عرضها له أمام المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه من المحتمل، نظريا على الأقل، أن يرفض هذا الأخير الموافقة عليه، وهو ما يؤدي بالوزير الأول إلى تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يُعين من جديد وزيرا أول وتشكيل حكومة جديدة. فإذا حصلت عدم الموافقة على برنامج الحكومة أو مخطط عمل الوزير الأول من جديد، ينحل المجلس الشعبي الوطني

1 - BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire..., tome 2, op.cit., p. 216.

2 - Art 49 : « Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale .
L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée... ».

وجوبا طبقا للمادة 82 من الدستور، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر.

وما يلاحظ هنا، هي نتيجة الحل الوجوبي التي تترتب على عدم الموافقة على برنامج الحكومة أو مخطط عملها للمرة الثانية، وهو ما قد يخشى منه النواب، وبالتالي امتناعهم عن رفض البرنامج أو المخطط⁽¹⁾، مع العلم أن الحكومة الثانية ليست ملتزمة بالاستقالة، بل هي مطالبة بالاستمرار في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني الجديد. أكثر من ذلك، فلا مانع على رئيس الجمهورية أن يقوم بتعيين نفس الطاقم الحكومي السابق بعد انتخاب المجلس الجديد.

يظهر بناءً على ذلك، أن المجلس الشعبي الوطني هو الذي يتحمل لوحده آثار عدم الموافقة على برنامج الحكومة أو مخطط عملها للمرة الثانية، وهو ما يجعلنا نقتنع بعدم فعالية هذه الوسيلة الرقابية التي وضعها المؤسس في حوزة الغرفة السفلى للبرلمان.

أما دور مجلس الأمة في هذا الموضوع، فهو محدود جدا، باعتبار أن المؤسس لم يلزم الوزير الأول، من خلال المادة 80 بعرض برنامج الحكومة أو مخطط عمله على هذه الغرفة، بل ألزمه فقط بتقديم عرضا حوله، مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، وبعد ذلك يمكن للمجلس إصدار لائحة. لكن ليس بإمكان مجلس الأمة إثارة مسؤولية الحكومة من خلال هذا الإجراء⁽²⁾، وأنه ليس ملزما بإصدار هذه اللائحة، بل هو يتمتع بسلطة تقديرية كاملة في ذلك، مما يدل على افتقار مجلس الأمة للوسائل الرقابية على برنامج رئيس الحكومة أو مخطط عمل الوزير الأول، باعتبار أن اللوائح الصادرة عنه في هذا المجال هي عديمة الأثر، وليس بإمكانها إعمال مسؤولية الحكومة، خلافا لملتزم الرقابة الذي في حالة تصويت المجلس الشعبي الوطني عليه يؤدي بالحكومة إلى تقديم استقالتها.

1 - CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel et..., op.cit., p.81.

2 - أنظر: عبد المجيد جبار، دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية، محاضرة تم نشرها في الفكر البرلماني، مجلة صادرة عن مجلس الأمة، العدد الثاني، مارس 2003، الجزائر، ص 93.

ثانيا - حالة تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتمس رقابة:

يقضي دستور 1996 بأنه يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة السنوي، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة (المادة 84). ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سبعة (7/1) عدد النواب على الأقل (المادة 135). ويتم الموافقة عليه (أي على ملتمس الرقابة) بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب. ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه (المادة 136). وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على هذا الملتمس، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية (المادة 137).

ولا يعتبر هذا الإجراء جديدا في النظام الدستوري الجزائري، بل اعتمده المؤسس منذ صدور دستور 1989⁽¹⁾ وهو يعد إحدى مظاهر تقليده للنظام البرلماني.

يظهر جليا من خلال الإجراءات سالفة الذكر أنه من الصعب إثارة مسؤولية الحكومة بواسطة آلية ملتمس الرقابة. فالمعروف أن التصويت على ملتمس الرقابة في النظام البريطاني مثلا، باعتباره مهد الأنظمة البرلمانية، يكون بإجراءات بسيطة، حيث يكفي لإسقاط الوزارة، التصويت بالأغلبية المطلقة لعدد النواب الحاضرين بجلسة الاقتراع⁽²⁾. كما أن الدستور الفرنسي، لاسيما في المادة 49 منه، لا يشترط إلا الأغلبية المطلقة لنواب الجمعية الوطنية عند التصويت على ذات الملتمس. في حين يشترط الدستور الجزائري أغلبية تعجيزية تتمثل في ثلثي نواب المجلس وهي الأغلبية التي يكاد أن يكون مستحيلا تحقيقها.

كما يعتبر الشرط المتعلق بتوقيع الملتمس من طرف سبع أعضاء المجلس، أي ما يعادل 56 نائبا، مبالغا فيه مقارنة مع الدساتير البرلمانية التي عادة ما تخلو من مثل هذا الشرط⁽³⁾. وحتى الدستور الفرنسي فلم يشترط في المادة 49 منه، سوى أن يوقع الملتمس من طرف

1 - انظر المواد 126، 127، و128 من الدستور.

2 - د/سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية...، مرجع سابق، ص 66.

3 - CADART (J), Institutions politiques..., op.cit., p.667.

عشر (10/1) أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل، وهي أغلبية قليلة بالمقارنة مع ما هو مكرس في الدستور الجزائري.

وبالإضافة إلى ذلك، وعلى خلاف الدستور الفرنسي، الذي لا يشترط إلا مدة 48 ساعة، فإن التصويت على ملتمس الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني لا يكون إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه، وهي مهلة كافية للحكومة لمطالبة بعض النواب بالعدول عن موقفهم، وبالتالي إجهاض ملتمس الرقابة وعدم التصويت عليه.

وتشترط المادة 58 من القانون العضوي رقم 99-02 أخيرا ألا يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد، لكن دون تبيان ما إذا كان ذلك يخص العهدة التشريعية كاملة، أم فقط خلال السنة الواحدة باعتبار أن الملتمس لا يودع إلا عند مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة السنوي. ويختلف بذلك النظام الجزائري عما هو معمول به في فرنسا، حيث يمكن للنائب أن يوقع ثلاثة ملتمسات رقابة خلال الدورة العادية، وملتمس رقابة واحد خلال الدورة الاستثنائية، وهو ما تقضي به المادة 2/49 من دستورها.

يستخلص مما سبق أن آلية ملتمس الرقابة التي استمدها المؤسس من النظام البرلماني، والتي توجه إلى الوزير الأول ورئيس الجمهورية معا⁽¹⁾، قد أحيطت بعراقيل عديدة تجعل عملية وضعها حيز التنفيذ أمر شديد الصعوبة على المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يكاد يستحيل إثارة مسؤولية حكومة رئيس الجمهورية من خلالها. وبالموازاة، فإن المؤسس أعتمد إجراء آخر يشير إلى إمكانية إعمال مسؤولية الحكومة بموجبه، يتعلق بحالة رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة للوزير الأول على اثر تقديم الحكومة لبيانها السنوي عن السياسة العامة.

ثالثا - حالة رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة:

تقضي المادة 84 من الدستور أن «تقدم الحكومة سنويا للمجلس الشعبي الوطني، بيانا

1 - PACTET (P), Institutions politiques..., op.cit., p. 444.

عن السياسة العامة⁽¹⁾. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته...».

تجدر الإشارة هنا إلى أن نص المادة 80 من دستور 1989 لم يلزم الحكومة بالاستقالة في حالة عدم التصويت على لائحة الثقة، لذلك لم يشر ذات النص إلى إمكانية حل المجلس من طرف رئيس الجمهورية، وهو أمر منطقي مادام أن الوزير الأول غير ملزم بالاستقالة. ثم فإن الصيغة التي جاء بها النص هي جوازية وبالتالي فإن الوزير الأول له سلطة تقديرية في ذلك، وهي غير مقيدة إلا بإرادة رئيس الجمهورية الذي، بلا شك، لا يسمح للوزير الأول أن يطلب من المجلس التصويت له بالثقة إلا إذا كان متأكدا من موافقة هذا الأخير على ذلك، لأن حتى وإن كان عدم التصويت على لائحة الثقة يعتبر عقوبة موجهة من الناحية القانونية للوزير الأول، إلا أنها تقصد رئيس الجمهورية بالدرجة الأولى، باعتباره صاحب البرنامج الحكومي. أما إذا بادر الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة رغم اعتراض رئيس الجمهورية على ذلك، فيمكن لهذا الأخير إقالته من منصبه، دون قيد أو شرط، بمجرد تسجيل الطلب في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 62 من القانون العضوي رقم 99-02.

ويتضح بالرجوع إلى نص المادة 84 المذكورة، أن طلب التصويت بالثقة من طرف الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) لا يكون إلا مرة واحدة في السنة على إثر تقديم الحكومة لبيانها السنوي، وهو ما يقلل من حظوظ المجلس في إثارة مسؤولية الحكومة.

ولا يتدخل، طبقا للمادة 63 من القانون العضوي المذكور، أثناء المناقشة ضد التصويت بالثقة إلا نائب واحد، في حين يحق للحكومة بأكملها بالإضافة إلى نائب واحد تأييد التصويت بالثقة، وهو ما يسهل للحكومة إقناع النواب على التصويت على لائحة الثقة.

1 - تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من الصيغة الإلزامية التي جاء بها النص الدستوري إلا أنه لم يحترم عمليا باعتبار أن بيان السياسة العامة لم يقدم للمجلس الشعبي الوطني إلا أربعة مرات: أولها في خريف 1998 من طرف السيد أحمد أويحي، ثانيها في خريف 2001 من طرف السيد علي بن فليس، ثالثها في ماي 2005 من طرف السيد أحمد أويحي، ورابعها في خريف 2008 من طرف السيد أحمد أويحي، وآخرها في ديسمبر 2010 من طرف السيد أحمد أويحي.

وتنقضي المادة 64 من القانون العضوي رقم 99-02 أخيراً بأن التصويت على لائحة الثقة يكون بالأغلبية البسيطة، أي بأغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة فقط، على عكس التصويت على ملتصق الرقابة الذي يتطلب أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

يتضح بناءً على ما سبق، أن مسؤولية الحكومة السياسية التي تبناها المؤسس تعتبر شكلية إلى حد بعيد⁽¹⁾، وهي غير فعالة طالما لا تسمح للبرلمان برقابة الحكومة رقابة فعلية، وهو ما يجعل رئيس الجمهورية، بصفته رئيساً للحكومة، يمارس وظائفه بدون ضغط ودون إمكانية إثارة مسؤولية حكومته. هكذا فإن الرقابة على الحكومة بواسطة الآليات الثلاثة المذكورة لا تختلف كثيراً، من حيث الآثار التي ترتبها، مع الآليات الأخرى التي اعتمدها المؤسس، والتي لا يمكن إثارة مسؤولية الحكومة القانونية بواسطتها.

الفرع الثاني

انعدام الآثار المؤثرة في الوسائل الرقابية دون تحريك المسؤولية الحكومية

لم يبق للبرلمان أمام عجزه عن إثارة مسؤولية الحكومة بسبب صعوبة تحريك الإجراءات المرتبطة بها، وكذلك وجود أغلبية برلمانية عادة ما تشكل الظهر الواقي للحكومة أمامه⁽²⁾، سوى الاعتماد، عند رقابته لمسار تنفيذ مخطط العمل (أو البرنامج الحكومي)، على بعض الوسائل القانونية التي لا ترقى، من حيث الآثار التي ترتبها، إلى ملتصق الرقابة أو رفض التصويت على مخطط عمل الوزير الأول (أو برنامج الحكومة) أو لائحة الثقة، التي تؤدي في كل الأحوال إلى استقالة الحكومة. وتتمثل هذه التقنيات العديمة الأثر في الاستجواب (أولاً)، الأسئلة (ثانياً) ولجان التحقيق (ثالثاً).

1 - يعبر الأستاذ Guy CARCASSONNE عن عدم فعالية مسؤولية الحكومة السياسية كما يلي:

«...La responsabilité politique est conceptuellement admirable, démocratiquement adaptée, collectivement et individuellement juste, bref, elle a toutes les qualités. Son seul défaut, c'est qu'elle ne fonctionne plus. C'est au choix, une Rolls sans carburant, une panacée indisponible, une pile vidée de toute énergie, bref, un objet incapable d'offrir ce pour quoi il est fait. Peu important alors ses virtualités, seules comptent les carences de la réalité... ».

CF. CARCASSONNE (G), "Rationaliser la responsabilité politique", in l'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET, Dalloz, Paris, 2003, p.p. 543-544.

2 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين...، مرجع سابق، ص 135.

أولا - استجواب الحكومة:

من المتفق عليه عامة أن الاستجواب يحمل معنى المحاسبة أو المساءلة أو ينطوي على معنى محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف⁽¹⁾.

كما يعتبر الاستجواب في النظم المقارنة من وسائل الرقابة البرلمانية التي تحمل في طياتها معنى المؤاخذه، أي يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة، أو بأحد أعضائها⁽²⁾.

تعد آلية الاستجواب من الوسائل الرقابية التي استقر عليها النظام الدستوري الجزائري منذ صدور دستور 22 نوفمبر 1976⁽³⁾.

تنص بالفعل المادة 133 من دستور 1996 أنه « يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة ».

ومن الشروط التي جاءت بها المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02 أن يوقع الاستجواب، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة، وأن يكون موضوع الاستجواب متعلقا بإحدى قضايا الساعة.

تجدر الإشارة إلى أن المادة 133 الدستورية جاءت في صيغة مفتوحة لم تشترط حدا معينا للمبادرة بالاستجواب، وهي الصيغة نفسها التي وردت فيما يخص آلية السؤال التي لم تقرر بعدد معين من أعضاء البرلمان.

يشترط القانون المتعلق بتنظيم وسير المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989 من جهة أخرى أن يوقع الاستجواب خمسة (05) نواب على الأقل فقط⁽⁴⁾.

1 - حسنى درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، دراسة مقارنة، مؤسسة الطوبجى للتجارة والطباعة والنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2005، ص 200.

2 - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ص 87.

3 - أنظر المادة 124 من دستور 1989 والمادة 161 من دستور 1976.

4 - د/ سعيد بوالشعير، النظام السياسي ...، مرجع سابق، ص 401.

يجب القول بناءً على ذلك، أن المؤسس في تراجع ملحوظ فيما يخص الشروط التي أحاط بها ممارسة الاستجواب مقارنة بما كان عليه من قبل. فاشتراط الحد الأدنى المقدر بثلاثين (30) عضواً من إحدى الغرفتين لمباشرة إجراءات الاستجواب يعد إضعافاً لحق البرلمان في رقابة عمل الحكومة عن طريق هذه الآلية، وهو شرط مبالغ فيه، مقارنة بالحد الأدنى المتمثل في عشرين نائباً أو عشرين عضواً في مجلس الأمة، المطلوب لإصدار لائحة، وللمبادرة بالقانون وحتى لإنشاء لجان التحقيق⁽¹⁾.

ثم نتساءل عن السبب من جعل الحد الأدنى المشترك أن يكون نفسه بالنسبة للغرفتين، مع العلم أن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وتركيبية الغرفة العليا ليست متجانسة نظراً لاحتوائها على ثلث الأعضاء معينين من طرف رئيس الجمهورية، بإمكانه أن يلعب دور الأقلية الكابحة بالنظر للحد الأدنى اللازم لتحريك آلية الاستجواب.

بينما يتعلق الشرط الثاني بموضوع الاستجواب. ويستخرج من نص الفقرة الأولى من المادة 133 السالف ذكرها، التي تقضي بأن يكون استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة فقط، لكن دون توضيح ما المقصود بقضايا الساعة. فهذا المصطلح يحمل معنا عاماً قد يثير الجدل حول المعيار الذي يعتمد عليه لتكييف موضوع ما من قضايا الساعة وبالتالي اعتباره موضوعاً للاستجواب. فهذا الغموض الذي يحيط بعبارة "قضايا الساعة" قد يكون في صالح الحكومة التي قد ترفض الإجابة بحجة أن موضوع الاستجواب ليس من قضايا الساعة.

أما بشأن الجهة التي يمكن أن يوجه لها الاستجواب، فإن المجلس الدستوري قد عارض إرادة البرلمان الرامية إلى حصرها، عند مصادقته على المادة 65 من مشروع القانون العضوي رقم 99-02، في رئيس الحكومة فقط دون أعضاء الحكومة الآخرين، وذلك حين

1 - خرباشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، *الفكر البرلماني*، العدد 25، أبريل 2010، مجلس الأمة، الجزائر، ص 40.

اعتبر أن الاستجواب يوجه لكل من رئيس الحكومة وباقي الأعضاء على حد سواء⁽¹⁾، وهو ما استقر عليه تطبيق المادة 1/133 من الدستور.

وإذا كانت الفقرة الثانية من المادة 67 من القانون العضوي رقم 99-02 تلزم الحكومة بالإجابة عن الاستجواب خلال الخمسة عشر يوم على الأكثر الموالية لتاريخ إيداعه، فإن تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة لا تسمح لأعضاء البرلمان، في كل الأحوال، بإثارة مسؤولية الحكومة لا الفردية ولا الجماعية، نظرا لتخلف الأثر الملزم عن الاستجواب في كل النصوص القانونية.

ولقد أفادت التجربة البرلمانية أن هذه الآلية لم يلجأ إليها المجلس الشعبي الوطني إلا ستة عشرة مرة خلال العهدين التشريعيين الممتدتين من 1997 إلى 2007، ولم يستخدمها مجلس الأمة ولو مرة واحدة، مكتفيا فقط بالأسئلة، طالما أن آلية الاستجواب لا تختلف في آثارها عن آلية الأسئلة.

ثانيا - توجيه الأسئلة إلى الحكومة:

ليست آلية السؤال جديدة في النظام الدستوري الجزائري، بل تعد من وسائل الرقابة البرلمانية المعتمد عليها منذ الاستقلال، إذ نصت عليها أحكام المادة 38 من دستور 1963، وأحكام المادة 162 من دستور 1976 لكن بخصوص الأسئلة الكتابية فقط. أما الأسئلة الشفوية فلم تظهر إلا في دستور 1989 في المادة 125 منه، ودستور 1996 من خلال المادة 134.

ويقصد بالسؤال الإجراء الذي بمقتضاه يتقدم عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى غيره من أعضاء الحكومة بطلب الاستفسار عن أمر معين يرتبط بنشاط الوزارة التي يرأسها هذا الوزير، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين⁽²⁾.

1 - الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م د/99 المؤرخ في 21/02/1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

أنظر لمزيد من التوضيح: د/ بلس شاوش بشير، محاضرة غير معنونة نُشرت في *الفكر البرلماني*، العدد الثاني، مارس 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص 100.

2 - د/ حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال...، مرجع سابق، ص 71.

ولقد ظهر السؤال كآلية رقابية في بريطانيا منذ القرن الثامن عشر⁽¹⁾. وهو علاقة ثنائية بين عضو البرلمان والوزير لا يتدخل فيها أي عضو آخر من أعضاء البرلمان. لذا فهو حق شخصي لعضو البرلمان الذي يجوز له أن يتنازل عنه أو يحوله إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير عن السؤال⁽²⁾.

تنقسم الأسئلة التي يمكن لأعضاء البرلمان طرحها على أعضاء الحكومة وفقا للمادة 134 المذكورة إلى أسئلة شفوية وأسئلة كتابية، دون أن تفرق النصوص القانونية بين مضمون وهدف كل منها عن الأخرى.

وتبدو الأسئلة الشفوية، مع ذلك، أكثر أهمية من الأسئلة الكتابية، نظرا لأنها تسمح للنائب بتناول الكلمة إثر جواب عضو الحكومة وفقا للمادة 71 من القانون العضوي رقم 99-02، ولأنها قد تؤثر على الرأي العام باعتبارها تنقل مع الأجوبة عنها عبر وسائل الإعلام المرئية وحتى المسموعة أحيانا⁽³⁾. بينما الأسئلة الكتابية يكون الجواب عنه، طبقا للمادة 1/73 من القانون العضوي رقم 99-02، كتابيا ويودع حسب الحالة، لدى مكتب إحدى المجلسين، الذي بدوره يبلغه إلى صاحبه خلال أجل الثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال إلى رئيس الحكومة، وإن كان واقع الأمر يؤكد عدم الالتزام بهذا الأجل⁽⁴⁾.

لكن رغم إمكانية اعتبار آلية السؤال كوسيلة مهمة في متابعة نشاط الحكومة، إلا أن ضوابط استعمالها تحد من فعاليتها نظرا لتحكم الحكومة فيها. فالمادة 2/70 من القانون العضوي رقم 99-02 تسمح للحكومة بالمشاركة مع مكثي غرفتي البرلمان في ضبط عدد

1 - DEBARD (T), Dictionnaire de droit constitutionnel, op.cit., p.254.

2 - د/ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 383.

3 - د/ صويلح بوجمعة، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، *الفكر البرلماني*، العدد 25، أبريل 2010، مجلس الأمة، الجزائر، ص 30.

4 - ومن أمثلة ذلك عدم إجابة وزير المساهمات وترقية الاستثمار على سؤال وجه إليه من طرف نائب المجلس الشعبي الوطني السيد أحمد إسعاد بتاريخ 2006/05/31 إلا في 2007/02/13. وكذلك عدم جواب وزير الداخلية على السؤال الذي وجهه له النائب السيد صالح بوشارب محمد بتاريخ 2005/04/13 إلا في 2005/09/05.

أنظر: الموقع الإلكتروني www.mcrcp.gov.dz.

الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها، وهو ما يجعلها تتحكم في عدد ونوع الأسئلة التي يجيب عنها أعضاء الحكومة، خاصة إذا كان مكتبي المجلسين موالين للحكومة⁽¹⁾.

وبالرغم من وضوح المادة 134 من الدستور التي تلزم عضو الحكومة على الإجابة من دون أن تقرر أية حالة لعدم الجواب حتى وإن كان السؤال متعلقا بمصالح إستراتيجية للبلاد⁽²⁾، يكشف الواقع العملي أن الحكومة لم تجب على أسئلة أعضاء البرلمان، سواء الكتابية منها أو الشفوية، في عدة مرات⁽³⁾.

هذا وأن مشاركة الحكومة في تحديد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية مع مكتبي غرفتي البرلمان طبقا للمادة 2/70، يدفع في بعض الحالات، ببعض أعضاء الحكومة المعنيين بالرد إلى التغيب عن جلسة الأسئلة والاكتفاء بتوكيل وزير العلاقات مع البرلمان

1 - د/ عمار عباس، دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة، *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، العدد الثاني، 2009، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص 168.

2 - وهو مفهوم المجلس الدستوري لأحكام المادة 134 من الدستور، الذي على أساسه اعتبر بموجب رأيه رقم 08/ر.ق.ع/م د99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، أن فقرات المواد 3/71، 3/73 و 3/74 من مشروع القانون العضوي المذكور التي تخول عضو الحكومة إمكانية الامتناع عن الإجابة عن أي سؤال لأسباب ذات علاقة بمصالح إستراتيجية للبلاد بغير المطابقة للدستور.

راجع: د/ بلس شاوش بشير، محاضرة غير معنونة، مرجع سابق، ص 100.

3 - فعلى سبيل المثال لم تجب الحكومة على خمسة وثلاثين سؤالاً شفويا تقدم بها أعضاء المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة ما بين دورة الربيع 2008 ودورة الخريف 2010 إلا على عشرين منها. ومن بين مجموع الخمسة عشر سؤال التي لم تجب الحكومة عليها نجد اثنين ردت عليها بعدم الاختصاص، واثنين آخرين حولا إلى أسئلة كتابية.

أنظر: الموقع الإلكتروني: www.mcrcp.gov.dz.

وخلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 2002 إلى عام 2007 لم تجب الحكومة أيضا على 110 سؤالاً وجهها أعضاء البرلمان لها، منها 7 أسئلة كتابية، و35 سؤالاً شفويا قدمت من طرف أعضاء مجلس الأمة، و28 سؤالاً كتابيا، و40 سؤالاً شفويا وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني.

أنظر: حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2007، ص29.

بذلك، والذي غالبا ما يقدم أجوبة عامة دون التفاصيل اللازمة، الأمر الذي يخلق الكثير من الامتعاض والاستياء لدى أعضاء البرلمان، ويؤثر سلبا على مردود الأسئلة⁽¹⁾.

ويجدر بالذكر أن بعض الأنظمة حاولت إيجاد حلول لظاهرة تهرب أعضاء الحكومة عن أسئلة البرلمان. فالنظام الفرنسي مثلا، أصبح منذ 1974 يعتمد على ما يسمى بـ "الأسئلة للحكومة" (les questions au gouvernement) التي ظهرت في أول الأمر في 1969 بتسمية أسئلة الحال (les questions d'actualité). فالجلسة المخصصة لهذا النوع من الأسئلة تتعقد في يوم الأربعاء على الساعة الثالثة زوالا، والآجال الممنوحة لطرح الأسئلة يمتد إلى غاية الساعة الثانية زوالا، أي ساعة واحدة فقط قبل انعقاد جلسة الأسئلة التي يحضرها كل أعضاء الحكومة⁽²⁾.

أما في بريطانيا، فهناك ما يدعى بالأسئلة المستعجلة (les questions d'urgence)، التي تسمح للنواب بتوجيه أسئلة شفوية للحكومة على كل مسألة مستعجلة في اليوم نفسه الذي تتعقد فيه الجلسة⁽³⁾، على خلاف النظام الجزائري الذي يشترط إيداع السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب أحد المجلسين عشرة (10) أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة للإجابة عن الأسئلة، وهو ما تقضي به المادة 69 من القانون العضوي رقم 99-02.

فميزة هذا النوع من الأسئلة الشفوية أنه يقوم دون إتباع إجراءات مسبقة، أي أنه يقوم على العفوية، وبالتالي تسمح بمفاجأة أعضاء الحكومة ويفرض عليهم الإجابة بصفة فورية⁽⁴⁾.

ويلاحظ أن الأسئلة، بنوعها الشفوي والكتابي، لا تؤدي في كل الأحوال إلى إثارة مسؤولية الحكومة في النظام الجزائري، حتى في حالة عدم اقتناع عضو البرلمان بجواب

1 - خرباشي عقيلة، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، *الفكر البرلماني*، العدد 23، جويلية 2009، مجلس الأمة، الجزائر، ص 24.

2 - CADART (J), Institutions politiques..., op.cit., p.1358.

3 - CHARLOT (M), Institutions et forces politiques..., op.cit., p.198.

4 - خرباشي عقيلة، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة...، مرجع سابق، ص 25.

الوزير المعني. فأكثر ما يمكن أن يحدث هو إجراء مناقشة في حالة ما إذا ارتأت إحدى الغرفتين ما يبرر ذلك وفقا للمادة 74 من القانون العضوي رقم 99-02.

ويفهم تبعا لذلك، أنه لا يوجد في آلية السؤال ما يمكن أن يجرج رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للحكومة، لا من الناحية السياسية، ولا بدرجة أقل من الناحية القانونية. ومن هذا الجانب فإن آلية السؤال لا تختلف عن آلية لجان التحقيق البرلمانية التي اعتمدها المؤسس الجزائري منذ صدور دستور 1976.

ثالثا - إنشاء لجان التحقيق البرلمانية:

يعتبر التحقيق البرلماني شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الإطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع⁽¹⁾.

ويتميز التحقيق البرلماني عن السؤال والاستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات، وليس مجرد سؤال وإجابة عليه تمارسه لجنة تتشكل من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عما وقع من مخالفات أو تجاوزات في النشاط الحكومي⁽²⁾.

لقد أسس المؤسس الجزائري آلية لجان التحقيق لأول مرة في دستور 1976 واستقر على ذلك إلى يومنا هذا⁽³⁾.

لقد جاء في المادة 161 من دستور 1996: « يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت، لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ».

ولم ينص الدستور على شروط إنشاء هذه اللجان، بل جاء ذلك في القانون

1 - د/ حسنى درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص 140.

2 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين ...، مرجع سابق، ص 150.

3 - وجاء ذلك في المادة 188 من دستور 1976 والمادة 151 من دستور 1989.

العضوي رقم 99-02.

تشترط المادة 77 من القانون المذكور، بالفعل، أن « يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي أو مجلس الأمة ويوقعها، على الأقل، عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة ».

إن ما يلفت الانتباه في المادة 77 المذكورة هو استبعاد اللجان الدائمة للبرلمان عن ممارسة التحقيق، على عكس ما هو معمول به في النظام البرلماني⁽¹⁾ وكذلك النظام الفرنسي⁽²⁾ وحتى في النظام الرئاسي الأمريكي⁽³⁾، مع العلم أن إسناد التحقيق إلى إحدى اللجان البرلمانية الدائمة يعد وسيلة أكثر فعالية، إذ أنها تسمح، بحكم تخصصها، بجمع معلومات أكثر مصداقية⁽⁴⁾.

كما يعتبر اشتراط إيداع اقتراح اللائحة لدى مكتب إحدى المجلسين للنظر فيه من حيث الملائمة، قبل إحالته للدراسة على اللجنة الدائمة المختصة قيما على البرلمان، لأن مصير اللائحة مرتبط بالموقف الذي يتخذه مكتب المجلس صاحب السلطة في تقدير مدى ملائمة الاقتراح⁽⁵⁾.

ثم فإن الشرط المتعلق بتقديم اقتراح اللائحة من طرف عشرين (20) نائبا من الغرفة السفلى أو عشرين (20) عضوا من الغرفة العليا، يهدف أساسا، حسب تقدير البعض، إلى منع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة البرلمانية بواسطة لجان التحقيق⁽⁶⁾.

وتنضي المادة 81 من القانون سالف الذكر، إضافة إلى ذلك، بالألا يعين في لجنة

1 - د/ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 127.

2 - د/ حسنى درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 152.

3 - د/ حسنى درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 159.

4 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين...، مرجع سابق، ص 151.

5 - بوالشعير السعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية...، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 344.

6 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين...، مرجع سابق، ص 153.

التحقيق الأعضاء الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة، الأمر الذي قد ينقص من فعالية التحقيق، لاسيما إذا كان الأعضاء المعينين من معارضي المبادرة.

ويجب، طبقا للمادة 78 من القانون نفسه، أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك. كما أنه في حالة عندما تكون الوقائع نفسها قد أدت إلى متابعات قضائية، فإن المادة 79 من القانون سالف الذكر، تقضي بعدم إمكانية إنشاء لجنة تحقيق، ربما احتراما لمبدأ استقلالية السلطة القضائية⁽¹⁾.

ويكون نشر التقرير المعد من طرف لجنة التحقيق، طبقا للمادة 86 من القانون سالف الذكر مرهونا أخيرا برأي الحكومة في ذلك من جهة، وبإرادة مجلسي الغرفتين ورؤساء المجموعات البرلمانية في الاقتراح، من جهة أخرى. كما أن المناقشة التي بإمكان المجلسين فتحها بخصوص نشر التقرير، تكون مغلقة، وبالتالي يكون مستحيلا على المواطنين متابعتها، باعتبارها لن تكون منقولة عن طريق وسائل الإعلام المختلفة.

يستخلص مما سبق أن الاعتراف لأعضاء البرلمان بحق اقتراح لائحة لجنة تحقيق برلمانية تقابله قيودا كثيرة تحول دون إمكانية تحقيق الهدف المنتظر من وراء تكريس المؤسس لهذه الآلية. فإلى جانب العراقيل القانونية التي صعبت كثيرا من إجراءات تحريك هذه الآلية، فحتى في حالة تمكن أعضاء البرلمان من تشكيل هذه اللجان⁽²⁾، فإن التأثير على النشاط الحكومي يكون محدودا، إذ لا يصل في كل الأحوال إلى الإطاحة بحكومة رئيس الجمهورية. هكذا فإن الآثار الناتجة عن ممارسة آلية لجان التحقيق البرلمانية لا تختلف كثيرا عن الآثار التي ترتبها الآليات الرقابية الأخرى، مما يجعل إمكانية انعكاس مسؤولية الحكومة

1 - BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire..., tome 2, op.cit. , p.197 .

2 - نعتقد أنه قد أنشئت، منذ تشكيل البرلمان التعددي، خمسة لجان تحقيق برلمانية على الأقل وهي:

- لجنة التحقيق حول رفض اعتماد المجلس الوطني المستقل لأساتذة التعليم الثانوي والتقني C.N.A.P.E.S.T (العهد الرابع)،

- لجنة التحقيق حول إجراء الانتخابات المحلية لـ 1997 (1997/11/27)،

- لجنة تحقيق حول تجاوزات رجال الشرطة والمساس بالحصانة البرلمانية (1997/12/23)،

- لجنة تحقيق حول الاضطرابات التي حدثت في بعض الولايات لاسيما في منطقة القبائل (2001/05/02)،

- لجنة تحقيق حول أحداث جانفي 2011 (أفريل 2011).

السياسية على رئيس الجمهورية أمرا غير وارد، ليس فقط، بل أن حتى مسؤوليته الجزائية المنظمة في الدستور، تعد بدورها مسؤولية عديمة الأثر.

المطلب الثاني

انعدام المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية

أجمع الفقه على أنه ليس ثمة ما هو أخطر من أن توجد في الدولة هيئات لها نفوذ سياسي دون أن تتحمل أي مسؤولية، وهي الظاهرة التي أطلق عليها الفرنسيون *Autorités officielles*⁽¹⁾.

لذلك، أدت التطورات التي عرفتتها الأنظمة السياسية الحديثة وازدياد الحاجة إلى تدخل الإدارة في الأنشطة المحجوزة للأفراد، وكثرة السلطات الممنوحة لرئيس الدولة إلى تقرير مسؤولية هذا الأخير.

بدأ نظام مسؤولية رئيس الدولة في إنجلترا بالمسؤولية الجنائية حيث لا اتهام ولا محاكمة إلا عند ارتكابه جريمة من الجرائم الواردة في قانون العقوبات، على أن يكون الاتهام عن طريق مجلس النواب والمحاكمة عن طريق مجلس اللوردات وهو ما سمي بنظام الإمبرشمنت. وعندما انتقل هذا النظام إلى أمريكا، وضعت نظرية جديدة في العقوبة حيث لا يستطيع مجلس الشيوخ وهو يحاكم الرئيس أن يوقع سوى عقوبة العزل، وبعد ذلك يمكن إحالته إلى المحاكم العادية والجنائية⁽²⁾.

ولقد خصص للمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، بانتقالها إلى النظام الفرنسي، تفسيراً مغايراً لما كان عليه في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، إذ أصبحت تنحصر في جريمة الخيانة العظمى ثم فقط في حالة إخلاله بواجباته الوظيفية ابتداءً من تعديل 23 فيفري 2007 الدستوري. وتختص بمحاكمة الرئيس في الحالة الأولى المحكمة القضائية العليا⁽³⁾ وفي الحالة الثانية المحكمة العليا. أما فيما يتعلق بالتصرفات المرتكبة خارج وظيفته فإن المتابعة تؤجل

1 - عزه مصطفى حسنى عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، مرجع سابق، ص 181.

2 - أحمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في...، مرجع سابق، ص - ص 327 - 328.

3 - ألغيت المحكمة القضائية العليا بموجب القانون الدستوري رقم 238-2007 المؤرخ في 23 فيفري 2007، المتضمن تعديل العنوان التاسع من الدستور، ج ر (الفرنسية) عدد 47، صادرة في 24 فيفري 2007، ص 3354.

إلى ما بعد انتهاء العهدة الرئاسية. هذا وأنه أضيف إلى الحالات المذكورة بموجب التعديل الدستوري الذي تم في 1999/07/08 إمكانية مساءلة رئيس الدولة أمام المحكمة الجنائية الدولية طبقاً للشروط الخاصة بالاتفاقية الموقع عليها في 1998/07/18⁽¹⁾.

ويبدو المؤسس الجزائري بإقراره لهذا النوع من المسؤولية ابتداءً من صدور دستور 1996، كأنه متأثراً بنظرائه في البلدان المذكورة، إذ تنص المادة 158 منه:

« تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامهما.

يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة ».

إلا أن ما يلاحظ هو عدم تخصيص المؤسس عند تنظيمه المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة والوزير الأول (أو رئيس الحكومة) سوى مادة واحدة. فذلك إن دلّ على شيء فإنما يدلّ على عدم توافر الإرادة الكافية لدى المؤسس لتكريس هذه المسؤولية تكريساً فعلياً وحقيقياً، وهو الأمر الذي يجعلها تبقى مجرد سراب⁽²⁾. فالمسؤولية المقررة بموجب المادة 158 من الدستور تعتبر محدودة من حيث القانون (الفرع الأول) ومنعدمة من حيث الواقع (الفرع الثاني).

الفرع الأول

محدودية مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية من حيث القانون

تقضي الفقرة الأولى من المادة 158 من الدستور بأن تختص المحكمة العليا للدولة بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول

1 - راجع بخصوص ذلك على سبيل المثال: د/ عزه مصطفى حسنى عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، مرجع سابق، ص 285 وما يليها.

2 - بوبشير محند أمقران، عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، 2005-2006، ص 362.

عن الجنايات والجنح التي يرتكبونها بمناسبة تأديتهما لمهامهما.

يفيد تحليل هذه الفقرة أن رئيس الجمهورية لا يساءل إلا على الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، في حين تحدد مسؤولية الوزير الأول بالجنح والجنايات المنصوص عليها في قانون العقوبات والنصوص الجزائية الخاصة.

يكون المؤسس الجزائري بحصره مسؤولية رئيس الجمهورية في جريمة الخيانة العظمى فحسب، قد خالف نظيريه الأمريكي والفرنسي في هذا المجال، باعتبار أن المؤسس الأمريكي قد مدد مجال مسؤولية رئيس الدولة لتشمل جرائم الخيانة والرشوة وأية جرائم أو جنح خطيرة أخرى⁽¹⁾، والمؤسس الفرنسي باعتباره قد غير، ابتداءً من التعديل الدستوري لـ23 فيفري 2007، من تسمية جريمة الخيانة العظمى لتصبح المادة 68 من الدستور تنص على إمكانية تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته. كما يمكن طبقاً للمادة 53 من الدستور الفرنسي بعد تعديلها، مساءلة الرئيس الفرنسي أيضاً أمام المحكمة الجنائية الدولية.

لم يرد تعريف الخيانة العظمى في الدستور ولا في أي نص قانوني آخر، وهو ما جعل الفقهاء يختلفون حول مدلولها⁽²⁾. ويجب، حتى يظل تحريكها ممكناً، تفسير معنى الخيانة العظمى دستورياً، دون ذلك الاستنتاج القانوني، تظل القاعدة ذات طابع صوري ومجازي لا غير⁽³⁾. لذلك فإن المؤسس الفرنسي قد تجنب، منذ التعديل الدستوري لـ23 فيفري 2007، فكرة الخيانة العظمى التي كانت غامضة وتحمل أكثر من معنى، وحسم الخلاف الذي دار بين الفقهاء لفترة ليست بالقليلة حول مضمونها⁽⁴⁾.

1 - الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي. أنظر: مولود ديدان، دستوري الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، دار بلقيص، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 16.

2 - راجع بخصوص هذه التعاريف، على سبيل المثال: د/ عزه مصطفى حسنى عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، مرجع سابق، ص 252 وما يليها.

3 - د/ عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين ...، مرجع سابق، ص 367.

4 - د/ عزه مصطفى حسنى عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، مرجع سابق، ص 280.

وإذا كان من العسير تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية بسبب غموض معناها، يجب في المقابل التساؤل عن مدى إمكانية مساءلة هذا الأخير عن الأفعال التي يكون قد ارتكبها قبل توليه لوظيفته. فذات التساؤل قد أحدث ضجة كبيرة في الأوساط السياسية والقانونية في فرنسا، وذلك عندما أراد التيار السياسي اليساري إثارة مسؤولية الرئيس الفرنسي السابق **جاك شيراك** أمام الجهات القضائية العادية بتهمة تمويل الحملات الانتخابية والأحزاب السياسية بالأموال العمومية عندما كان يشغل منصب رئيس مدينة باريس.

ولما كانت الحصانة التي يتمتع بها الرئيس تهدف أساسا إلى حماية وظيفته وليس شخصه، إذ تسمح له بممارسة مهامه دون عوائق⁽¹⁾، فإن المجلس الدستوري الفرنسي قرر بتاريخ 22 جانفي 1999 عدم إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية طوال نيابته إلا بشأن الخيانة العظمى، وما عدا ذلك، فالرئيس يتمتع بحصانة كاملة. أكثر من ذلك، فإن مجلس النقض الفرنسي، في قرار صادر عنه في 10 أكتوبر 2001، يعتبر غير ممكنا استدعاء الرئيس أمام المحاكم العادية ولو بصفته كشاهد⁽²⁾.

تكون محاكمة رئيس الجمهورية على الأفعال التي يكون قد ارتكبها قبل مباشرة نيابته بمفهوم المخالفة ممكنة بعد انتهاء عهده، مثله في ذلك مثل كل المواطنين العاديين. فبعد انتهاء مدة ولايته يعود رئيس الجمهورية مواطنا عاديا، يمكن الادعاء عليه أمام جهات القضاء العادي. فمن اللحظة التي توقف فيها سلطاته كرئيس للدولة، فإن الحماية التي يتمتع بها بسبب الوظيفة لا بالنسبة لشخصه توقف أيضا، وبالتالي يقف بطريقة عادية أمام المحاكم العادية طالما أن الوقائع المسندة إليه لم تسقط بالتقادم⁽³⁾.

1 - **DELPÉREE (F)**, "La responsabilité du chef de l'Etat. Brèves observations comparatives", in **R.F.D.C.**, n° 49, Janvier- Mars 2002, P.U.F, Paris, p. 37.

2 - **FAVOREU (L)**, "De la responsabilité pénale à la responsabilité politique", in **R.F.D.C.**, n° 49, Janvier- Mars 2002, P.U.F, Paris, p.09.

3 - بالفعل، لقد تمت محاكمة الرئيس الفرنسي الأسبق **جاك شيراك** أمام محكمة باريس للجنح بتاريخ 15 ديسمبر 2011، وتمت إدانته والحكم عليه بسنتين سجن مع وقف التنفيذ بتهمة خيانة أمانة، اختلاس الأموال العمومية و الاستفادة غير الشرعية من مصالح (prise illégale d'intérêts)، أنظر الموقع الإلكتروني: <http://www.lemonde.fr>.

ورغم عدم جواز مساءلة رئيس الجمهورية طوال كل نيابته، استثناءً على الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، إلا أن المؤسس الجزائري قد أغفل النص على العقوبة التي يمكن تسليطها عليه عند ثبوت التهمة الموجهة له، بل اكتفى فقط بالنص في المادة 158 السابق ذكرها على أن تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية.

ويجب القول أن المؤسس الجزائري، من هذه الزاوية، قد قلّد الدستور الفرنسي الذي لم يكن ينص بدوره على العقوبة التي تترتب على ارتكاب جريمة الخيانة العظمى. لكن المؤسس الفرنسي قد أستدرك الأمر على إثر التعديل الذي أدخله على الدستور في شهر فيفري 2007، ليصبح هذا الأخير أكثر وضوحاً وصراحة بخصوص هذه المسألة، إذ قرر أن العقوبة التي ستترتب عند ارتكاب رئيس الجمهورية للأفعال المنصوص عليها في المادة 68 منه هي تنحيته من وظيفته (La Destitution)، وهي العقوبة نفسها التي كرّسها دستور الولايات المتحدة الأمريكية في الفقرة الرابعة من المادة الثانية منه.

ويُفهم من حصر الدستور الجزائري مسؤولية رئيس الجمهورية أثناء مباشرة مهامه في جريمة الخيانة العظمى فقط، أن المؤسس لم يريد إخضاع مسؤولية رئيس الدولة لأحكام قانون العقوبات، على عكس ما قام به بخصوص الوزير الأول الذي أقر مسؤوليته عن الجرائم والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه.

بناءً على ذلك، فإن ما استخلصه الفقه الانجليزي بشأن عدم إمكانية انتهاك شخص الملك ينطبق تماماً على وضع رئيس الدولة في الجزائر: « **قلو يقتل الملك وزيرا بيده، يمكن على الأقل مساءلة الوزير الأول. لكن إذا قام الملك بقتل الوزير الأول، فلا مسؤول عن ذلك** »⁽¹⁾.

ويقصد مما سبق أن رئيس الجمهورية باعتباره مسؤول فقط عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، فهو إذن غير مسؤول عن الجرائم التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه والمنصوص عليها في قانون العقوبات، وبالتالي لا يمكن مساءلته عنها أمام المحاكم

1 - CHAGNOLLAUD (D), Droit constitutionnel contemporain, Tome 3, la 5^e République, DALLOZ, 5^e édition, Paris, 2009, p. 368.

الجزائية العادية حتى بعد انتهاء مهامه، ولو لم تسقط بالتقادم⁽¹⁾، وهذا خلافا للأفعال التي يكون قد ارتكبها، سواء قبل توليه مهامه أو بعد اعتزاله عنها.

وحتى وإن كان يستخلص بمفهوم المخالفة من المادة 158 المذكورة إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية مدنيا وجزائيا عن الأفعال التي يرتكبها خارج إطار تأدية مهامه، فإن ذلك يبقى مجرد افتراض نظري⁽²⁾ ما دام لن تكون الجراءة الكافية لدى وزير العدل لتحريك الدعوى العمومية ضد رئيس الجمهورية أو السماح للنياحة العامة القيام بذلك⁽³⁾.

ويستدرك بالمقارنة مع بعض الدول التي نصت دساتيرها على مثل هذه المسؤولية أن الرئيس الجزائري محظوظا بالنظر إلى طبيعة وعدد الأفعال التي يمكن مساءلته عنها.

فيعد الرئيس الأمريكي مسؤولا جنائيا في حالات عديدة وردت في الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور وهي الخيانة، الرشوة والجرائم والجنح الخطيرة الأخرى. كما جاء الدستور الفرنسي أيضا بحالتين يمكن فيها تحريك المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية تتعلق الأولى بإخلال هذا الأخير بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته المنصوص عليها في المادة 68، والثانية بما جاءت به الفقرة الثانية من المادة 53 التي تقضي بإمكانية الجمهورية أن تعترف بهيئة المحكمة الجنائية الدولية وفق الشروط المنصوص عليها في المعاهدة الموقعة في 18 جويلية 1998⁽⁴⁾.

يستنتج مما سبق أن مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائرية المقررة في الدستور الجزائري، تعتبر محدودة من الناحية القانونية بسبب حصرها في فعل وحيد وهو الخيانة العظمى من جهة، وبسبب صعوبة تحديد الأفعال التي يمكن وصفها كذلك، والعقوبة التي

1 - تجدر الإشارة إلى أن الدستور الفرنسي في مادته 67 قد نص على وقف الآجال الخاصة بالتقادم أو بسقوط الحق في المتابعة، حيث تقضي:

« ...*Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.*

Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions ».

2 - PACTET (P), Institutions politiques..., op.cit., p. 386.

3 - بوبشير محمد أمقران، عن انتفاء السلطة القضائية ...، مرجع سابق، ص 369.

4 - Art 53-2 : « *La république peut reconnaître la juridiction de la cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998* ».

ستترتب على الجريمة ذاتها، من جهة أخرى. ففي حين أدى إقرار المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في بعض البلدان إلى زعزعة هذا الأخير، إلى حد طلب الاستقالة من منصبه⁽¹⁾ أو رفض الدفع بحصانته⁽²⁾ وتقديمه للمحاكمة أمام الجهات القضائية الداخلية المختصة⁽³⁾، فإن الآليات القانونية اللازمة لتحريك مسؤولية رئيس الجمهورية في الجزائر لم تظهر إلى الوجود إلى غاية اليوم، مما يجعل المسؤولية المنصوص عليها في المادة 158 من الدستور منعدمة من حيث الواقع.

الفرع الثاني

انعدام المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية من حيث الواقع

تقضي الفقرة الثانية من المادة 158 من الدستور الجزائري (1996) بأن: « **يحدد قانون عضوي تشكيلة وتنظيم وسير المحكمة العليا للدولة وكذلك الإجراءات المطبقة** ». ومنها يفهم أن الدستور لم ينص على الطريقة التي تتشكل بموجبها هذه المحكمة ولا على كيفية سيرها وتنظيمها ومن يترأسها ولا حتى على الإجراءات الخاصة بالمحاكمة أمامها، بل أحال ذلك إلى قانون عضوي لم يصدر إلى هذا اليوم. في الوقت الذي نص فيه الدستور على تشكيلة كل من المجلس الدستوري (م164)، المجلس الأعلى للقضاء (م154)، المجلس الإسلامي الأعلى (م172) والمجلس الأعلى للأمن (م173)⁽⁴⁾.

1 - وهو ما حدث للرئيس الأمريكي R. NIXON في فضيحة watergate في عام 1974. أنظر: د/ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية و...، مرجع سابق، ص 371. أنظر كذلك:

- TOINET (M-F), Le système politique..., op.cit., p.174.

2 - لقد كانت اللامسؤولية الجزائية لرؤساء الدول قاعدة مستقرة في القانون والممارسة الدولية إلى غاية بداية القرن العشرين، وذلك نتيجة لمبدأ الحصانة القضائية الجزائية المطلقة والعامة التي كانوا يتمتعون بها. غير أن بعد إنشاء المحاكم الجزائية الدولية أصبح لا مجال لإمكانية الدفع بالحصانة القضائية الجزائية. راجع لمزيد من تفاصيل في هذا الموضوع: صام الياس، استبعاد إمكانية الدفع بالحصانة القضائية الجزائية وبالصفة الرسمية لرؤساء الدول أمام المحاكم الجزائية الدولية، *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، عدد 1، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، 2010، ص 216 وما يليها.

3 - وحدث ذلك مثلاً عندما تم توقيف العميد أوقيسطو بينوشي في لندن وعدم قبول مجلس اللوردات الدفع بحصانته، وكانت النتيجة بالتالي تسليمه للقضاء الشيلي لمحاكمته. أنظر: بوبشير محمد أمقران، عن انتفاء السلطة القضائية...، مرجع سابق، ص 360.

4 - بوبشير محمد أمقران، عن انتفاء السلطة القضائية...، مرجع سابق، ص 366.

يظهر بناءً على ذلك، أن المبدأ الوحيد الواضح والمؤكد عليه في المسؤولية الجزائية المنصوص عليها في الدستور هو عدم منح البرلمان صراحة سلطة محاكمة رئيس الجمهورية، بل جعل ذلك اختصاصا للمحكمة العليا للدولة دون تحديد تشكيلاتها. فبال تأكيد إن لم تتشكل هذه المحكمة من أعضاء البرلمان فإن ذلك ليس إلا وسيلة يسعى المؤسس من خلالها إلى إبراز تفوق رئيس الجمهورية على المؤسسة التشريعية.

يختلف الوضع في بعض الدول التي كرست مثل هذه المسؤولية من حيث وضوح الجهة التي أسندت إليها محاكمة رئيس الدولة وكذا الإجراءات المطبقة في ذلك. ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، بالرغم من عدم تكريس المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن دستوراً منح اختصاص محاكمة رئيس الدولة للكونجرس⁽¹⁾ لأن هذه المسؤولية في نظر واضعي الدستور تعد الآلية الوحيدة لحد البرلمان من تعسف كبار الموظفين الفدراليين وعلى رأسهم رئيس الدولة⁽²⁾.

ولقد هذا المؤسس الفرنسي حذو نظيره الأمريكي من حيث أنه جعل سلطة تحية رئيس الجمهورية اختصاصاً برلمانياً على أن يشكل في هيئة محكمة عليا، بالإضافة إلى تحديد إجراءات تحريك هذه المسؤولية في نص الدستور لاسيما المادة 68 منه⁽³⁾. ويجب الإشارة

1 - تكون سلطة توجيه الاتهام لمجلس النواب طبقاً للنقطة 5 من الفقرة الثانية من المادة الأولى. كما تقضي أيضاً النقطة 6 من الفقرة الثالثة من المادة الأولى بأن مجلس الشيوخ وحده الذي يملك سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام النيابي. وعندما تتناول المحاكمة رئيس الولايات المتحدة، يترأس رئيس المحكمة العليا الجلسات. ولا يدان أي شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين. راجع لمزيد من التفاصيل: عبد القادر بن هني، بنيوية الأديم لمؤسسات الولايات المتحدة الأمريكية الدستورية، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 29، الجزائر، 2005، ص ص 34 و 35.

2 - DE CHANTAL (F-V), "L'analyse constitutionnelle de l'impeachment aux Etats-Unis", in **R.F.S.P.**, volume 50, n°1, Paris, Février 2000, p. 148.

3 - Art 68 /1 : « **Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le parlement constitué en Haute Cour.**
La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.
La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.
Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est=

هنا إلى أن الدستور الفرنسي قد أنشأ محكمة أخرى إلى جانب المحكمة العليا تدعى محكمة العدل للجمهورية (La Cour de Justice de la République) تختص بالمحاكمة الجزائية لأعضاء الحكومة، وهو ما لم يفعله المؤسس الجزائري إذ منح اختصاص محاكمة الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) للمحكمة العليا للدولة المختصة في الوقت نفسه بمحاكمة رئيس الجمهورية.

لم يحدد الدستور الجزائري من هي الشخصية التي تترأس المحكمة العليا للدولة عند محاكمة رئيس الجمهورية ولا حتى عند محاكمة الوزير الأول، وهذا على عكس ما هو قائم في الأنظمة المقارنة. فالدستور الولايات المتحدة، على سبيل المثال، قد نص صراحة على أن رئاسة مجلس الشيوخ في حالة محاكمة رئيس الدولة ترجع لرئيس المحكمة العليا وليس لرئيس المجلس⁽¹⁾. في حين يختص رئيس الجمعية الوطنية في النظام الفرنسي برئاسة المحكمة العليا⁽²⁾.

ولقد أغفل الدستور الجزائري، وذلك على غرار الجوانب الأخرى لمسؤولية رئيس الجمهورية والوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) المقررة في المادة 158، النص على الإجراءات المطبقة عند محاكمة هؤلاء، خلافا لما تضمنه دستوري الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا في خصوص ذلك. فبالنسبة للأول قرر فيه أن يكون توجيه الاتهام من مجلس النواب وحده⁽³⁾ على أن تتم المحاكمة من طرف مجلس الشيوخ وإدانة المتهم بموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين على الأقل⁽⁴⁾. بينما يقضي الثاني أن يرسل اقتراح عقد اجتماع المحكمة العليا، الذي يصادق عليه أحد المجلسين بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس فورا إلى المجلس الآخر الذي يفصل فيه في أجل خمسة عشر يوما بنفس الأغلبية المذكورة. وتبت

=interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article ».

1 - راجع النقطة السادسة من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.

2 - راجع الفقرة الثانية من المادة 68 من دستور 1958.

3 - راجع النقطة الخامسة من الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.

4 - راجع النقطة السادسة من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.

المحكمة في التتحية بالاقتراع السري، في أجل شهر بأغلبية ثلثي أعضاء المحكمة، التي يرتب قرارها أثرا فوريا⁽¹⁾.

يتضح من خلال تخلف مثل هذه القواعد المذكورة في الدستور الجزائري الذي يربط إنشائها بصدور قانون عضوي لم يظهر إلى الوجود إلى يومنا هذا⁽²⁾، أنه لم تكن لدى المؤسس الإرادة الكافية لتكريس مسؤولية رئيس الجمهورية تكريسا فعليا، بل أنها تقرر من أجل إنارة وجه الدولة في الخارج من جهة، وتقوية مركز رئيس الجمهورية من جهة أخرى عن طريق عدم منح سلطة اتهامه ومحاكمته لكل من البرلمان وجهات القضاء العادي⁽³⁾.

وإذا كان يفسر الغرض من استبعاد البرلمان من مباشرة الإجراءات الخاصة بمسؤولية رئيس الدولة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي أن لا تقوم السلطة التشريعية بأعمال هي من صميم السلطة القضائية⁽⁴⁾، فكيف يفهم فعل حرمان جهات القضاء العادي من مباشرة اختصاص محاكمة رئيس الجمهورية والوزير الأول، أو عدم النص صراحة في الدستور على أن المحكمة العليا للدولة تتشكل من قضاة؟

نعتقد أن الغرض من ذلك ليس إلا إرادة من المؤسس الجزائري في إبعاد كل المسؤولية عن رئيس الدولة، بيد أن هذا المبدأ يعد في الحقيقة من خصوصيات النظام الملكي لا النظام الجمهوري⁽⁵⁾، والديمقراطية تركز قبل كل شيء على شرعية ومسؤولية الحكام⁽⁶⁾، مما يستوجب منطقيا إصدار القانون العضوي المحال إليه في المادة 158 من دستور 1996 السابق ذكرها.

1 - راجع المادة 68 من الدستور الفرنسي لسنة 158 المعدل.

2 - فعلى سبيل المقارنة، يجب التنكير بأن الأمر رقم 59-1 المؤرخ في 02 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بمحكمة العدل العليا الفرنسية قد أصدر بعد مرور ثلاثة أشهر فقط على صدور دستور الرابع أكتوبر 1958. أنظر:

PLUEN (O), "L'inapplicabilité du nouveau régime de responsabilité du président de la République", in *R.D.P.*, n° 5, L.G.D.J, Paris, Septembre-Octobre 2009, p.1405.

3 - بوبشير محند أمقران، عن انتقاء السلطة القضائية...، مرجع سابق، ص 368.

4 - فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، المركز العربي للمطبوعات، الطبعة الثانية، بيروت، 1999، ص 419.

5 - JAUME (L), "Le concept de « responsabilité des ministres » chez Benjamin Constant", in *R.F.D.C.*, n° 41, P.U.F, Paris, 2000, p. 230.

6 - FOILLARD (P), Droit constitutionnel et ..., op.cit., p.200.

لن يصدر هذا القانون العضوي في المدى القريب، على الأقل، لأن صدوره ليس في مصلحة رئيس الجمهورية، خاصة وأن البرلمان بغرفتيه، قد استقر على مبدأ المساندة الدائمة للحكومة وعلى رأسها رئيس الجمهورية.

كما لا يفترض مغامرة الوزير الأول بوضع مشروع هذا القانون بالاستناد إلى المادة 119 من دستور 1996، نظرا لتبعيته الكاملة لرئيس الجمهورية من جهة، وإمكانية هذا الأخير عرقلة هذه المبادرة على مستوى مجلس الوزراء الذي يترأسه، من جهة أخرى.

وحتى وإن بادر المجلس الشعبي الوطني بهذا القانون وصادق عليه، فبإمكان مجلس الأمة الذي يعين رئيس الجمهورية ثلث (3/1) أعضائه⁽¹⁾ وقف مسار هذا النص برفض المصادقة عليه. وحتى في حالة مصادقة البرلمان بغرفتيه على النص، فإن لرئيس الجمهورية من صلاحيات دستورية ما يسمح له بعرقلة هذه المبادرة لاسيما عند إخطاره المجلس الدستوري⁽²⁾ أو بطلبه إجراء مداولة ثانية في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾ التي تعتبر في الحقيقة أغلبية تعجيزية.

هكذا فعوض تكريس مسؤولية رئيس الجمهورية تكريسا حقيقيا قصد استعمالها كسلاح سياسي ضده للحد من الاستعمال التعسفي لصلاحياته المعتبرة، الذي قد ينتج عنه، فضل المؤسس جعله في مأوى عن كل إمكانية قانونية لتتحيته. لذلك فكلما تعرضت البلاد لأزمة، يجد الحل في تجديد شرعيته بتغيير الحكومة المستمدة بدورها شرعيتها منه⁽⁴⁾، أو الالتجاء إلى استعمال سلطته الخاصة بحل المجلس الشعبي الوطني بحثا عن أغلبية جديدة قد تسانده.

1 - أنظر المادة 1/101 من دستور 1996.

2 - أنظر المادة 165 من الدستور 1996.

3 - أنظر المادة 127 من دستور 1996.

4 - MOUZET (P), "Quelle V^e République ?", in *R.D.P.S.P*, n°6, L.G.D.J, Paris, 2005, p.1515.

المبحث الثاني

سيطرة رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني بواسطة الحل

يعرّف الحل بأنه حق السلطة التنفيذية في وضع حد لسلطات الجهاز الممثل للأمة قبل انتهاء ولايته⁽¹⁾. ويعد إحدى التطورات التاريخية التي استقر عليها الصراع بين البرلمان والسلطة التنفيذية في إنجلترا، قبل انتقاله إلى الدول الأخرى التي أخذت بالنظام البرلماني⁽²⁾.

يكمّن الغرض من الأخذ بإجراء الحل في الأنظمة المذكورة أساسا في الحفاظ على الاستقرار الحكومي. كما يسمح باللجوء إلى تحكيم الشعب في وقت حاسم قصد تسوية نزاع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽³⁾. كما يعد السلاح المقابل لمسؤولية الحكومة السياسية⁽⁴⁾. فقد يكون الحل في الأنظمة البرلمانية بطلب من الوزير الأول وهو ما يدعى الحل الوزاري أو ناتجا عن إرادة رئيس الدولة وهو المعروف بالحل الرئاسي أو الحل الملكي.

أما بالنسبة للدول التي لا تعتنق النظام البرلماني، فإن اعتماد مثل هذا الإجراء، يأخذ في نظر جانب من الفقه، معنا مغايرا. وحسب إيسمان ESMEIN، ليس هذا النوع من الحل سوى أداة منحت لرئيس الجمهورية قصد السيطرة على الجهاز التشريعي⁽⁵⁾.

ويبدو، بالرجوع إلى المادة 129 من دستور 1996 الجزائري، أن سلطة الحل الممنوحة لرئيس الجمهورية تعتبر سلطة تقديرية له، وهي لا تتناسب مع النظام البرلماني

1 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص 682.

2 - خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، 1997، ص 41.

3 - وهو ما جاء في تصريح لـ Michel DEBRE بتاريخ 27 أوت 1958، أنظر:

- CHAGNOLLAUD (D), Droit constitutionnel ..., op.cit., p. 158.

4 - JOLY (P), Le droit de dissolution dans le régime semi-présidentiel, mémoire de D.E.A, Université de Paris1 Panthéon-Sorbonne, 1980, p.20.

5 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص ص 682-683.

الذي يكون الحل فيه حقا للوزير الأول أصلا. كما لا تتلائم مع النظام الرئاسي الذي لا يُسمح فيه لرئيس الدولة بحل البرلمان⁽¹⁾.

لم يكن الحل الرئاسي وليد دستور 1996، بل يعد من القواعد المستقر عليها في النظام الدستوري الجزائري منذ دستور 1976⁽²⁾. لكن لا دستور من الدساتير الجزائرية أخضع استخدام هذه السلطة الرئاسية لشروط جوهرية، لأن المؤسس بتكريسه هذا الإجراء كان يقصد تدعيم مركز رئيس الجمهورية (المطلب الأول).

لا يعتبر الحل المنصوص عليه في المادة 129 سالفة الذكر، الإجراء الوحيد الذي يمكن أن يلوح به رئيس الجمهورية ضد المجلس الشعبي الوطني. بل اعتمد المؤسس منذ صدور تعديل 03 نوفمبر 1988 الدستوري⁽³⁾، آلية أخرى يمكن بواسطتها حل هذه الغرفة.

تنص المادة 82 من دستور 1996 بالفعل، على أنه إذا لم تحصل للمرة الثانية موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول، ينحل هذا الأخير وجوبا. قد يظهر هذا الحل الوجوبي كأداة للحفاظ على الاستقرار الحكومي في مواجهة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول (برنامج رئيس الحكومة سابقا) للمرة الثانية. لكن في الحقيقة، هذا الحل التلقائي يستفيد منه رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للحكومة، أعتد ليهدد به المجلس ويحمله على الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول (برنامج رئيس الحكومة سابقا) الذي يحدده له رئيس الجمهورية، وهو ما يجعل هذه الآلية أداة جديدة وضعت في يد رئيس الجمهورية لتقوية تأثيره على المجلس الشعبي الوطني (المطلب الثاني).

1 - FOILLARD (P), Droit constitutionnel..., op.cit., 218.

2 - راجع المادة 163 من دستور 1976 والمادة 120 من دستور 1989.

3 - تقضي المادة 114 (المعدلة) من دستور 1976: « إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. وتجرى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر »، وهو ما تقضي به كذلك المادة 78 من دستور 1989.

المطلب الأول

الحل الرئاسي أداة غير تحكيمية

تقرر الحل الرئاسي في النظام البرلماني كوسيلة لدفاع رئيس الدولة، ملكا كان أو رئيسا للجمهورية، عن آرائه التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها، وفي هذه الحالة يتم الحل لنزاع بين رئيس الدولة والبرلمان رغم تأييد الوزارة لهذا الأخير. ولما كان يستوجب موافقة الوزارة على قرار الحل، فيكون رئيس الدولة مضطرا إلى إقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة جديدة من الأقلية أو من خارج البرلمان تؤيد وجهة نظره وتقبل الحل⁽¹⁾.

ويطلق على هذا النوع اصطلاح الحل الرئاسي، لأن فكرته مبنية على الرأي الشخصي لرئيس الدولة، وهو يختلف عن الحل الوزاري، لأن الوزارة الموجودة أصلا في الحكم هي التي تقترح إجراءاته، بقصد تحكيم الناخبين في نزاع قائم بينها وبين البرلمان⁽²⁾.

تفيد قراءة المادة 129 من الدستور الجزائري، أن الوزير الأول (أو رئيس الحكومة سابقا)، وهذا بالرغم من أن المسؤولية السياسية المقررة قانونا تقع على عاتقه وعلى عاتق الحكومة، إلا أنه محروم من ممارسة سلطة الحل، بل أن هذه من حق رئيس الجمهورية يمارسها بصفته رئيسا للحكومة، ودون أن تخضع لقيود موضوعية (الفرع الأول). ونظرا لكون رئيس الجمهورية رئيسا يحكم وشخص غير مسؤول، فمن البديهي أن يتحول الحل من طبيعته التحكيمية إلى أداة للالتزام السياسي لرئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الحل سلطة رئاسية غير مقيدة

يتبين من خلال قراءة المادة 129 من الدستور أن حق الحل هو سلطة شخصية لرئيس الجمهورية دون الوزير الأول من جهة (أولا)، وأنه لا يوجد أي شرط جوهري يمكن

1 - د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم...، مرجع سابق، ص- ص 750 و 751.

2 - د/ هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص 261.

بواسطته تقييد حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى تفعيل هذه السلطة ضد ممثلي الشعب من جهة أخرى. بتعبير آخر، فإن المؤسس لم يحظ مباشرة سلطة الحل بالضمانات الضرورية واللازمة لتفادي التعسف في استعمالها، مثلما جاء في بعض النظم السياسية المقارنة (ثانياً).

أولاً - الحل سلطة خاصة برئيس الجمهورية:

لقد جعل المؤسس الجزائري، على غرار نظيره الفرنسي لسنة 1958⁽¹⁾، سلطة حل غرفة النواب حقا خالصا لرئيس الجمهورية كما يستخلص من المادة 129 من دستور 1996 التي تقضي: « يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول. وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ».

وتضيف الفقرة الثانية من المادة 87 من الدستور أنه « ... لا يجوز أن يفوض (أي رئيس الجمهورية) سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها ... ».

وما يلاحظ أنه، على خلاف الدستور الجزائري، لم يسمح للرئيس الفرنسي بإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها. فهكذا يكون المؤسس الجزائري قد منح لرئيس الجمهورية وسيلة قانونية أخرى تمكنه من تجديد تشكيلة المجلس الشعبي الوطني بحثا عن أغلبية جديدة مساندة له.

ويتخذ قرار الحل أو إجراء انتخابات سابقة عن أوانها عن طريق مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية وغير خاضع لإجراء التوقيع المجاور للوزير الأول (أو رئيس الحكومة

1 - Art 12 : « Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours. Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections » .

سابقاً)، وهو ما نص عليه الدستور الفرنسي أيضاً في المادة 19 منه⁽¹⁾. فانعدام التوقيع المزدوج يجعل من هذا الاختصاص سلطة خاصة وفعالية لرئيس الجمهورية وليس اختصاصاً اسمياً خالصاً يؤدي به إلى وضع توقيعه على قرار اتخذه الوزير الأول (أو رئيس الحكومة سابقاً)⁽²⁾.

مع أن سلطة الحل، باعتبارها مستمدة من النظام البرلماني الودودي (moniste)، فإن ممارستها في هذا النظام لا تكون إلا بمرسوم من رئيس الدولة، موقع عليه من رئيس الوزراء⁽³⁾، اللهم إلا استثناءً في بعض الدول وفي حالات خاصة محددة قانوناً⁽⁴⁾. فهذه القاعدة لم يتبناها المؤسس الجزائري بسبب ما يفرضه منطق النظام الرئاسي، ليس فقط، بل لم يعمل حتى على وضع قيود موضوعية قصد الحد من سوء استخدام هذه السلطة التي تعد من أهم سلطات رئيس الجمهورية⁽⁵⁾.

ثانياً - الحل سلطة رئاسية غير مقيدة بشروط جوهرية:

يستخلص من نص المادة 129 من الدستور أن المؤسس الجزائري لم يلزم رئيس الجمهورية عند إقدامه على ممارسة سلطة الحل احترام أي شرط جوهرية من شأنه تقييد هذه السلطة التي تعتبر من أهم السلطات التي حظي بها.

لذا يمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة بحرية كاملة، إذ لا يوجد في الدستور ما يلزمه أو يمنعه من اللجوء إليها. فحتى في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت

1 - Art 19 : « *Les actes du Président de la république autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables* ».

2 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص 672.

3 - CADART (J), Institutions politiques..., op.cit., p.676.

4 - ففي ألمانيا مثلاً، يحق لرئيس الدولة أن يختار بين الحل أو تعيين المستشار من الأقلية البرلمانية في حالة عدم حصول المستشار الذي اقترحه أو غيره على الأغلبية المطلقة، لكن دون أن يخضع إجراء الحل، في هذه الحالة، للتوقيع المجاور. كما لا يخضع في اليونان أيضاً، قرار حل المجلس الذي يتخذه رئيس الدولة للتوقيع المزدوج إذا كان الحل نتيجة لوجود أزميتين حكوميتين متتاليتين، راجع:

- PORTELLI (H), Droit constitutionnel, op.cit., p. 76.

5 - CADART (J), Institutions politiques..., op.cit., p. 1136.

بالثقة المنصوص عليه في المادة 84 من الدستور، فإن رئيس الجمهورية يتمتع بالسلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي الوطني من عدمه⁽¹⁾.

وخلافا للدستور الفرنسي، الذي لا يسمح لرئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية من جديد، خلال العام الذي يلي الانتخابات الناتجة عن الحل الأول⁽²⁾، وكذلك أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية، فإن الدستور الجزائري لم يتعرض لمصير المجلس الشعبي الوطني المنتخب على اثر الحل، ولم يمنع رئيس الجمهورية من حل المجلس الشعبي الوطني في الظروف الاستثنائية. هكذا فإن القيد الوحيد الوارد على سلطة الحل في الزمان يبقى ذلك المنصوص عليه في المادة 90 من الدستور والخاص بحالة شغور منصب رئيس الجمهورية⁽³⁾. ولكن مهما يكن الأمر، فإن عدم تقييد المؤسس لسلطة الحل من حيث الزمان، لا يجب أن يعني السماح لرئيس الجمهورية بتكرار اللجوء إليها متى أراد ذلك، لأن هذا الاختصاص لا يمكن أن يركز دستوريا على إرادة رفض نتائج الانتخابات التشريعية التي قد لا تستجيب لرغبات رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

وما يلفت الانتباه أيضا، هو عدم إلزام رئيس الجمهورية من خلال المادة 129 المذكورة، بتسبيب قرار الحل. فإذا كان الحل المفترض في حالتي رفض التصويت بالثقة للوزير الأول (أو رئيس الحكومة سابقا)، والتصويت على ملتزم الرقابة تخبران ضمنا عن سبب هذا الحل، فإن الأسباب التي قد تؤدي برئيس الجمهورية إلى استخدام هذه السلطة في باقي الحالات الأخرى يمكن أن تبقى غامضة، طالما أنه (أي رئيس الجمهورية) غير ملزم بالتعرض لأسباب الحل في المرسوم الذي يصدره.

1 - تنص المادة 84 من دستور 1996: «... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته.

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

2 - Art 12 : «... Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution. ...

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections ».

3 - نقضي الفقرة الثالثة من المادة 90: «... لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوما، والستين (60) يوما المنصوص عليهما في المادتين 88 و89 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في... والمادة 129 و... من الدستور...».

4 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص 673.

والواقع أن بعض الدساتير قد اتجهت إلى إلزام رئيس الدولة بأن يذكر الأسباب التي أدت إلى الحل في صلب المرسوم الصادر بذلك.

ومن أمثلة هذه الدساتير التي نصت على الالتزام الصريح بتسبيب قرار الحل الدستور اللبناني الصادر في 1926 في مادته 55 التي تقضي: « **يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قرارا معللا بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب** »⁽¹⁾.

كما نصت المادة 107 من الدستور الكويتي الصادر في سنة 1962 على أنه: « **للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل** »⁽²⁾.

لعل لفكرة تسبيب قرار الحل من طرف رئيس الدولة أهمية بالغة، لاسيما في حالة عدم السماح لهذا الأخير باستخدام حقه في الحل مرة أخرى وللسبب نفسه، كما هو مكرس في بعض الدساتير⁽³⁾. لكن ترتيبا لعدم اعتماد المؤسس الجزائري قاعدة تلزم رئيس الجمهورية بتسبيب قراره المتعلق بالحل، فلم يمنعه أيضا من حل المجلس الشعبي الوطني مجددا وللسبب نفسه.

لكن يذهب البعض إلى أن عدم اشتراط الدساتير النص على الأسباب في صلب مرسوم الحل لا يعني تحلل رئيس الدولة عملا من هذا الشرط لأن صدور قرار الحل دون الإشارة إلى الأسباب من شأنه أن يضع الرأي العام في الظلام وأن ذكر الأسباب ضروري ليتمكن الرأي العام من الحكم على قرار الحل وتقييم آثاره على الانتخابات التشريعية الجديدة⁽⁴⁾.

تبقى الشروط الشكلية التي جاءت بها المادة 129 هي الالتزامات الصريحة التي يستلزم الأمر احترامها من طرف رئيس الجمهورية عند اتخاذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني.

1 - راجع: خالد عباس مسلم، حق الحل في...، مرجع سابق، ص ص 177 و 178.

2 - راجع: خالد عباس مسلم، حق الحل في...، مرجع سابق، ص ص 177 و 178.

3 - وهو ما يقضي به على سبيل المثال الدستور المصري لسنة 1956 في مادته 111: « **... فإذا حل مجلس الأمة فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل تلك الأمر** »، أنظر: خالد عباس مسلم، حق الحل في...، مرجع سابق، ص 178.

4 - خالد عباس مسلم، حق الحل...، مرجع سابق، ص 176.

توضح الفقرة الأولى من المادة السالف ذكرها أن الغرفة الوحيدة المعنية بالحل هي المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وهذا منطقي بالنظر إلى حرمان هذا الأخير من أدوات الرقابة القانونية على الحكومة⁽¹⁾.

ثم يجب على رئيس الجمهورية وذلك على غرار النظام الفرنسي⁽²⁾ استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول. لكن حتى وإن كانت هذه الاستشارة إلزامية من الناحية القانونية باعتبارها واردة في نص قانوني، إلا أن رئيس الجمهورية يعتبر غير ملزم بالآراء التي تقدمها له هذه المؤسسات⁽³⁾.

لذلك فإن هذه الاستشارة لها طابع شكلي، أراد المؤسس من خلالها توفير ستار للسلطة الرئاسية عن توجيه أصابع الاتهام لها، لأن رئيس الجمهورية لا يشاركه في اتخاذ قرار الحل أي طرف آخر، لهذا كان الأجدر بالمؤسس أن يرد الأمر كله إلى استشارة شعبية تعرف بالاستفتاء على الحل⁽⁴⁾.

وأخيرا على رئيس الجمهورية، بعد إصداره مرسوم الحل، الالتزام بإجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وهي نفس المدة المقررة في حالة إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

وجدير بالذكر أن الشرط ذاته قد ورد في الدستور الفرنسي أيضا، لكن بالنسبة للفترة المقررة لإجراء الانتخابات التشريعية فيها التي لا تقل عن عشرين يوما ولا تزيد عن أربعين يوما بعد الحل⁽⁵⁾، تعتبر قصيرة بالمقارنة مع فترة الثلاثة أشهر المحددة في الدستور الجزائري. مع العلم أن تمديد هذه المدة يكون في صالح رئيس الجمهورية، حيث يسمح له

1 - تجدر الإشارة إلى أنه في بعض الأنظمة، يمكن حل المجلسين في الوقت نفسه، أو أحدهما فقط، وهو ما عليه الأمر في بلجيكا مثلا، أنظر: CADART (J), Institutions politiques..., op.cit., p.676.

2 - وهو ما تقضي به الفقرة الأولى من المادة 12 المادة من الدستور الفرنسي لـ 1958: Art 12 : « *Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale...* ».

3 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص 673.

4 - د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، مرجع سابق، ص 224.

5 - Art 12 /2 : « *...Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution...* ».

في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني التشريع بأوامر، وهو ما يزيد من اتساع صلاحياته التشريعية.

لم يتعرض الدستور الجزائري، على خلاف ما هو مقرر في بعض النظم المقارنة، لأية إشارة إلى مصير المجلس المنحل في حالة عدم إجراء رئيس الجمهورية للانتخابات التشريعية خلال الفترة المحددة دستوريا. فـ دستور مملكة البحرين لسنة 1973، على سبيل المثال، يقضي في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 65 منه بتنظيم الانتخابات التشريعية في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل، وإلا استرد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن، ويستمر في ممارسة أعماله إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد⁽¹⁾.

وفي كل الأحوال، وبغض النظر عن مسألة تسبب قرار الحل، فإن رغبة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني من أجل انتخاب مجلس جديد تكون في حالات معينة يمكن الإلمام بها فيما يلي:

تتمثل الأولى في حالة وجود أغلبية معارضة في البرلمان، تكون قد اتجهت نحو عرقلة مشاريع القوانين أو رفض الموافقة على الأوامر التشريعية. هذه الوضعية تزداد تعقيدا بصفة خاصة إذا كان الوزير الأول (أو رئيس الحكومة سابقا) لا ينتمي إلى الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان⁽²⁾. تفرض هذه الحالة على رئيس الجمهورية إذا اللجوء إلى استعمال سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني بحثا عن أغلبية جديدة قد تساند الحكومة في أداء مهامها.

يمكن أن يتم الحل أيضا من أجل تدعيم الأغلبية المساندة للحكومة إذا كانت هذه الأغلبية ضعيفة وغير كافية لتمرير المبادرات التي يتطلب القانون الموافقة عليها بأغلبية موصوفة. فهذا النوع من الحل شهد ممارسة عملية في إنجلترا وفي دول أخرى

1 - د/ حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 36 و 37.

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

لعدة مرات⁽¹⁾.

كما أنه بإمكان صاحب سلطة الحل اللجوء إليها في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول (أو برنامج الحكومة سابقا) عند عرضه لأول مرة عليه، إذ في هذه الحالة قد يفترض أن لا ينتظر رئيس الجمهورية رفض المجلس الموافقة مجددا، وبالتالي انحلاله وجوبيا، لأن عدم الموافقة على مخطط العمل أو برنامج الحكومة إنما يعني رفض برنامج رئيس الجمهورية الذي يعتبر البرنامج الحكومي الحقيقي.

ونتيجة لذلك، سيلجأ رئيس الجمهورية وفي كل الأحوال، إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك، إلى استخدام حقه في حل المجلس الشعبي الوطني ليس بصفته حكما بل كرئيس دولة نشيط.

الفرع الثاني

الحل الرئاسي أداة للالتزام السياسي لرئيس الجمهورية

تظهر الوظيفة التحكيمية للحل في النظام البرلماني التقليدي عندما تكون هناك حكومة ترغب في فرض سياسة معينة على البرلمان، فيقوم رئيس الدولة بالتالي بحل مجلس النواب وعرض النزاع على التحكيم الشعبي⁽²⁾.

لكن يكون تدخل رئيس الدولة لحل البرلمان في هذه الحالة بصفته رئيسا لا يحكم، إذ لا يعتبر رئيسا للحكومة، بل أن السلطة الحكومية تكون في يد الحكومة وعلى رأسها رئيس الوزراء، المسؤولية سياسيا أمام البرلمان.

ونظرا لما قد ينجر عن أي نزاع قائم بين الهيئتين التشريعية والحكومية من عواقب وخيمة على استقرار النظام السياسي، عمل مختلف المؤسسون في الأنظمة البرلمانية على

1 - ولقد حدث ذلك في إنجلترا مثلا في سنة 1900 على يد وزارة اللورد SALISBURY، وفي سنة 1918، وفي سنة 1959 من طرف رئيس الوزراء MAC MILLAN، وكذلك في سنة 1966 على يد رئيس الوزراء WILSON. راجع لمزيد من التفاصيل: علاء على أحمد عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، 1996، ص 232 وما يليها.

2 - JOLY (P), Le droit de dissolution ..., op.cit., p. 49.

تكريس قاعدة مفادها منح رئيس الدولة حق حل البرلمان، واللجوء إلى التحكيم الشعبي لفض النزاع القائم.

ويفهم من ذلك أن رئيس الدولة، عند استخدامه لحق الحل، يكون محايدا تجاه المؤسستين المتنازعتين، لاسيما مجلس النواب والحكومة، وهو يعمل فقط على احتكام الشعب صاحب السيادة، قصد الفصل في النزاع المطروح.

تختلف وظيفة حق الحل في الأنظمة البرلمانية التقليدية عنها في الأنظمة التي يكون فيها لرئيس الدولة وزنا سياسيا. ولقد سبق القول أن رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري وأن ظهور مؤسسة الوزير الأول أو رئيس الحكومة لم يغير شيئا من المركز الذي كان يحتله رئيس الجمهورية في المرحلة السابقة عن ظهور هذه المؤسسة⁽¹⁾.

بناءً على ذلك، تكون النزاعات المحتملة الظهور في النظام السياسي الجزائري بين المؤسسة التشريعية ورئيس الجمهورية، باعتبار أن الحكومة تابعة تمام التبعية لهذا الأخير. وبمنحه سلطة الحل لرئيس الجمهورية، فإنما المؤسس الجزائري أراد من خلال ذلك منحه سلطة التأثير على البرلمان لاسيما الغرفة الأولى منه.

لذلك يبقى دوام الازدواجية التمثيلية المجسدة في المؤسستين المذكورتين، مرهونا بوجود مؤسسة أخرى سيّدة تعلوهما. لا تكون هذه المؤسسة في الأنظمة الديمقراطية سوى الشعب الذي يمكن له أن يلعب دور الحكم السيّد بين هاتين السلطتين في حالة النطق بالحل. وفي غياب هذا الدور، فإن هذا التمثيل يتجسد بلا شك في مؤسسة واحدة لاسيما الأقوى منهما.

يتمثل الهدف من اتخاذ رئيس الجمهورية قرار حل المجلس الشعبي الوطني في التخلص من أغلبية برلمانية معادية لشخصه أو على الأقل لسياسته. هكذا فإن رئيس الجمهورية يحتكم إلى الشعب قصد الفصل في النزاع القائم بينه وبين المجلس الشعبي الوطني، أو بين السياسة التي يساندها وبين تلك المدعومة من طرف المجلس، من خلال الانتخابات التشريعية التي ستجرى تطبيقا لأحكام المادة 129 الدستورية.

1 - راجع أُنْهَاء، ص ص 17 - 145.

وسيكون رئيس الجمهورية بلا شك مرتاحا في حالة إفراز هذه الانتخابات عن أغلبية جديدة مساندة له ولسياسته في البرلمان، لأن ظهور هذه الأغلبية معناه وقوف الشعب إلى جانبه، هو ما يرفع من معنوياته وما يزيد قوة لمركزه في النظام السياسي.

أما إذا نتجت عن هذه الانتخابات أغلبية برلمانية معادية له أو لسياسته، فذلك يضع رئيس الجمهورية في حرج، وسيجد نفسه أمام ثلاثة خيارات:

يتمثل الخيار الأول في تقديم استقالته طبقا لما تقتضيه الأخلاق السياسية وما يتطلبه منطق دور الحكم الذي كلف به، بصفة ضمنية، في الدستور لضمان السير العادي للمؤسسات واستمرارية الدولة⁽¹⁾. لكن يجب القول أنه لا يوجد في الدستور ما يلزم رئيس الجمهورية بالاستقالة في هذه الحالة المذكورة، ومع ذلك يمكن تبرير ضرورة استقالة رئيس الجمهورية بفعل أنه صاحب البرنامج الحكومي، تساعد الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول في تنفيذه بمختلف الوسائل القانونية.

تجدر الإشارة إلى أن هذا الوضع لا يلزم رئيس الدولة بالاستقالة في النظام البرلماني التقليدي، لكونه رئيسا لا يحكم، بل أن الحكومة تكون تحت قيادة رئيس الوزراء. لذلك، فإن رئيس الدولة، باتخاذ قرار الحل، فإنما يريد من خلال ذلك التحكيم إلى الشعب قصد الفصل في النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان، وليس بينه وبين هذا الأخير. لذا فمهما تكن الأغلبية البرلمانية التي تنتج عن الانتخابات التشريعية الجديدة، ستنبثق عنها حكومة جديدة تتكفل بوضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة، ويبقى رئيس الدولة مكثفيا بدوره التحكيمي الذي يجعله في منأى عن الصراعات الحزبية.

أما الخيار الثاني، فيتمثل في قبول رئيس الجمهورية التعايش مع هذه الأغلبية الجديدة دون تقديم استقالته، وهنا يجب أن نميز بين الفترة السابقة عن التعديل الدستوري لـ 15

1 - وهو ما يستنتج من المادة 76 من دستور 1996 المتضمنة اليمين الدستورية. مع أن الدستور الفرنسي على خلاف الدستور الجزائري، قد أشار صراحة إلى الدور التحكيمي المخول لرئيس الجمهورية، وهو ما تقضي به المادة الخامسة من دستور 1958:

« Le Président de la République veille au respect de la constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat... ».

نوفمبر 2008 التي كان ممكنا فيها تصور حالة تعايش بين رئيسي الجمهورية والحكومة، والفترة ما بعد هذا التعديل التي يصعب، إن لم نقل يستحيل، تصور هذه الحالة.

يرجع سبب إمكانية التعايش بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الحالة الأولى إلى عامل قانوني هام، يتمثل في الاعتراف لرئيس الحكومة بحقه في اختيار أعضاء الحكومة وفي ضبط البرنامج الحكومي في مواد دستورية متعددة⁽¹⁾، وعدم منح هاتين السلطتين صراحة لرئيس الجمهورية.

بناءً على ذلك، يمكن لرئيس الجمهورية عدم الاستقالة حتى لو بقي فاقدا للأغلبية المساندة له في البرلمان، بعد الانتخابات الموالية للحل، على أن يعين رئيسا للحكومة من الأغلبية البرلمانية يقوم باختيار أعضاء الحكومة وضبط البرنامج الحكومي، ذلك مع احترام مجال الاختصاص الخالص لرئيس الجمهورية، لاسيما الدفاع الوطني والسياسة الخارجية. في هذه الحالة قد يكون التعايش ممكنا بين رئيسي الجمهورية والحكومة، وبالتالي يكون السير العادي للمؤسسات واستمرارية الدولة مضمونين إذا ما تم احترام مجالات الاختصاص وقواعد اللعبة السياسية من طرف هاتين المؤسستين، كما هو معمول به في النظام الفرنسي مثلا. لكن كل هذه الافتراضات تبقى نظرية، لأنه من الصعب أن يحدث ذلك في الوقت الراهن، نظرا لطبيعة النظام الحزبي الجزائري الذي يشهد بسيطرة حزبين اثنين⁽²⁾ على المجلس الشعبي الوطني، الشيء الذي يحول دون إمكانية بروز أغلبية جديدة في هذا المجلس، على المدى القريب على الأقل. وحتى وإن ظهرت هذه الأغلبية المعادية لرئيس الجمهورية في المجلس الشعبي الوطني، فإن السؤال يبقى مطروحا بشأن استعداد رئيس الجمهورية على التضحية ببرنامجها الذي أُنخب من أجله، لصالح برنامج رئيس الحكومة.

أما فيما يخص الفترة ما بعد التعديل الدستوري المذكور، فإنه من المستحيل تصور حالة تعايش بين رئيس الجمهورية والوزير الأول بسبب تخويل الأول صراحة اختصاص ضبط البرنامج الحكومي على أن يكتفي الثاني بتنفيذه وتنسيق عمل الحكومة من أجل ذلك.

1 - وهو ما توجي إليه المواد 79، 80 و81 من دستور 1996 قبل تعديلها.

2 - حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الديمقراطي.

إن التعديل الوارد في المادة 79 من الدستور يحول دون إمكانية التعايش بين هاتين المؤسستين، لأنه ليس بإمكان رئيس الجمهورية التنازل عن اختصاص رسم السياسة العامة للدولة للوزير الأول. فمنحه هذا الاختصاص جاء صريحا في الدستور، وهو ما سيضع مؤسستي رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، اللتين تحظيان بالشرعية الشعبية في مواجهة. وليس من حل للخروج من هذا الوضع إلا استقالة رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية جديدة قد تقضي بانتخاب رئيس جمهورية جديد، قد يكون مؤيدا من الأغلبية البرلمانية، وهو الحل الأنسب والعقلاني، أو حل المجلس الشعبي الوطني مجددا، وإجراء انتخابات تشريعية أخرى بحثا عن الأغلبية.

فرغم ما توحى إليه الحكمة المشاعة والمعروفة لدى الفقه الفرنسي لاسيما « Dissolution sur dissolution ne vaut »، إلا أن احتمال إخضاع المجلس الشعبي الوطني لسلطة الحل لعدة مرات متتالية أمر وارد في النظام السياسي الجزائري، لأن هذه السلطة لم تقيد بشروط قانونية جوهرية من جهة، وأن ذلك قد حدث في التجارب السياسية لبعض الدول، من جهة أخرى⁽¹⁾.

يمكن للمجلس الشعبي الوطني، بناءً على ذلك، أن يكون مهددا بانحلال متتالية، وذلك إذا ما ألح رئيس الجمهورية على فرض حكومة معينة على البلاد، وبالنتيجة سياسة معينة. فعندما يتم حل المجلس تجرى انتخابات تشريعية، وعلى إثرها يقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزيرا أول وحكومة جديدين. يعرض الوزير الأول مخطط عمله على موافقة المجلس الشعبي الوطني المنتخب مجددا، وإذا رفض الموافقة على المخطط يكون بإمكان رئيس الجمهورية اللجوء إلى استخدام سلطته في حل المجلس مرة أخرى، أو قبول استقالة الحكومة وتعيين حكومة ثانية يلتزم وزيرها الأول بعرض مخطط عمله على المجلس للموافقة عليه. فإذا رفض المجلس ذلك، ينحل وجوبا، ويتم إجراء انتخابات تشريعية أخرى، وهكذا...

1 - لقد حدث وأن قام الرئيس الألماني Hindenbourg في عهد جمهورية Weimar مثلا، باستعمال حقه في حل البرلمان لعدة مرات متتالية، وذلك في جويلية 1930، في جوان 1932، في سبتمبر 1932، في فيفري 1933 وفي أكتوبر 1933، الشيء الذي حضر الأرضية، حسب رأي البعض، للديكتاتورية الهتلرية، راجع:

JOLY (P), Le droit de dissolution ..., op.cit., p.48.

لكن يحتمل أن تتخذ الأغلبية البرلمانية إستراتيجية أخرى وتقبل الموافقة عمدا على مخطط عمل الوزير الأول، وذلك قصد الاستمرار في ممارسة وظيفتها في البرلمان، وفي الوقت نفسه تحاول عرقلة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية من خلال رفضها المصادقة على مشاريع القوانين أو/و الأوامر التي يعرضها على المجلس، مثلا، حتى تدفع به إلى الاستقالة. لكن حتى ولو كان ذلك ممكنا، فإنه بإمكان رئيس الجمهورية، من جهة أخرى، أن يرد على المجلس باستعمال حقه في الحل مرة أخرى.

يتجلى من ما سبق أن سلطة الحل التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، تعتبر من أقوى الوسائل التي تحقق استقلاليته تجاه البرلمان، وسيطرته على المجلس الشعبي الوطني. كما هي أيضا سلطة يستعملها بصفته عاملا غير مسؤول، مما يجعل ممثلي الشعب في البرلمان في تبعية عضوية تامة له.

غير أنه، ينبغي على رئيس الجمهورية، من أجل ضمان استقرار مؤسسات الدولة، الامتنثال بدوره لإرادة الشعب، والامتناع عن التهرب عن مسؤولياته باللجوء مجددا إلى استخدام سلطة الحل. لكن، من جهة أخرى، فحتى وإن حرص رئيس الجمهورية على عدم استعمال حقه في الحل أكثر من مرة واحدة، فإن المجلس الشعبي الوطني يجد نفسه، مع ذلك، مهددا بنوع آخر من الحل، ألا وهو الحل الوجوبي.

المطلب الثاني

الحل الوجوبي أداة في خدمة رئيس الجمهورية

يقصد بالحل الوجوبي ذلك الحل الذي لا يتوقف على صدور قرار من جهة معينة ولكن يقع تلقائيا وبقوة القانون⁽¹⁾. ويعد هذا النوع من الحل أداة دستورية بإمكانها إحداث الآثار نفسها التي يربتها أي إجراء لإنهاء الفترة التشريعية⁽²⁾.

1 - خالد عباس مسلم، حق الحل...، مرجع سابق، ص 147.

2 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص 632.

وتتنوع الحالات التي يتم فيها حل البرلمان وجوبيا بحسب اختلاف الأنظمة السياسية⁽¹⁾. ففي النظام الدستوري الجزائري ينحل المجلس الشعبي الوطني في حالتين اثنتين. فالحالة الأولى جاء تكريسها في دستور 1963 من خلال المادة 56 منه التي نصت على أنه « **يوجب التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس ...** ».

أما الحالة الثانية، فأدخلت في النظام الدستوري بموجب استفتاء الثالث نوفمبر من عام 1988، وهي قائمة إلى حد الآن من خلال المادتين 81 و 82 من دستور 1996⁽²⁾.

بالفعل، تقضي المادة 81 من الدستور: « **يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله.** **يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها** ».

وتضيف المادة 82 أنه « **إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا.** »

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر ».

يستتبط من أحكام نص المادة 82 المذكورة أن المجلس الشعبي الوطني، على خلاف الحل الرئاسي، هو الذي يتولى تفعيل وسيلة الحل⁽³⁾، وذلك عند رفضه الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول عندما يعرض عليه للمرة الثانية. وقد يفهم من ذلك أن عقوبة الحل المقررة، بالكيفية المذكورة، تعتبر بمثابة المقابل للمسؤولية السياسية للحكومة، طالما أنها عامل أساسي لتوازن السلطات لكونها وسيلة ضغط في صالح الهيئة التنفيذية. لكن هذا التفسير حتى ولو أنه غير خاطئ، إذ يعبر عن حقيقة يتميز بها النظام البرلماني، إلا أنه غير صحيح فيما يخص النظام الجزائري.

1 - راجع بخصوص هذا الموضوع على سبيل المثال: خالد عباس مسلم، حق الحل...، مرجع سابق، ص 147 وما يليها.

2 - تقابل هاتين المادتين المادة 114 (3) و 114 (4) من دستور 1976 المعدل، والمادتين 77 و 78 من دستور 1989.

3 - د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، مرجع سابق، ص 229.

إن إدخال هذه الطريقة الجديدة لحل المجلس الشعبي الوطني ضمن العلاقات التي تحكم هذا الأخير مع الحكومة، ليس شرطاً كافياً لجعل الحل الوجوبي أداة لحماية استقلالية الحكومة ووسيلة لتجنيب خطر تحويل هذه الأخيرة إلى مساعد للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، كما هو معمول به في النظام البرلماني أين خول الدستور للسلطة التنفيذية حق حل المجلس النيابي في مقابل سحب الثقة من الحكومة ومسؤوليتها أمامه⁽²⁾، بل على العكس من ذلك، فهي وسيلة تسعى لضمان تفوق رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني وتقييد سلطات هذا الأخير قصد تحقيق استقرار الحكومة التي يكون هو رئيسها (الفرع الأول).

وغريب الأمر أن حل المجلس الشعبي الوطني لا تقابله في الحقيقة مسؤولية الحكومة السياسية، طالما أن الحكومة القائمة تستمر في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني من جهة، ومن جهة أخرى، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بالاستقالة رغم أنه هو الرئيس الفعلي للحكومة، الأمر الذي يجعل فكرة حظي المجلس الشعبي الوطني بالاختصاصات التقليدية المعروفة لدى النظام البرلماني وهما في النظام السياسي الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الحل الوجوبي أداة لضمان تفوق رئيس الجمهورية

تفيد قراءة المادة 82 من الدستور أن الحل الوجوبي الذي يهدد المجلس الشعبي الوطني واقف على شرط رفض هذا الأخير الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول (أو برنامج الحكومة سابقاً) عندما يعرض عليه للمرة الثانية. وبتعبير آخر، فإن تفعيل إجراء الحل، في هذه الحالة، يكون مرتبطاً بإرادة المجلس الشعبي الوطني. فإذا اكتفينا بهذا القدر من التحليل، فإن الحل يفهم بأنه وسيلة لتحقيق الاستقرار الحكومي (أولاً). لكن آلية الحل الوجوبي، مثلما هي معتمدة في النظام السياسي الجزائري الذي يكون رئيس الجمهورية مفتاحه، تظهر منقوصة من بعض الشروط، وذلك مقارنة بطريقة استعمالها المتجانسة في الأنظمة البرلمانية

1 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص 631.

2 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 118.

التقليدية. فالحل الوجوبي في النظام الجزائري، يهدف في الحقيقة إلى حماية ظاهرة هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني (ثانياً).

أولاً - الحل الوجوبي أداة لضمان الاستقرار الحكومي:

يسعى الحل الوزاري في الأنظمة البرلمانية إلى حماية الوزارة من تعسف المجلس النيابي الذي يتمتع بحقه في سحب الثقة منها وبالتالي إسقاطها. ومن هذه الزاوية فإن النظام البرلماني يختلف عن النظام المجلسي الذي يتميز بتبعية السلطة التنفيذية للبرلمان غير القابل للحل⁽¹⁾.

بناءً على ذلك، قد يشكلّ عدم "تسليح" الوزارة من طرف المؤسس بإجراء الحل كمقابل لمسؤوليتها السياسية، سبباً يجعلها عرضة لعدم الاستقرار، طالما لا يوجد ما يجعل المجلس يتخوف من وضع حد لفرته التشريعية.

انطلاقاً من ذلك، عمل المؤسس الجزائري من خلال الإصلاحات الدستورية التي أدخلها منذ سنة 1989 بصفة خاصة، على تفادي ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي، معتمداً من أجل ذلك، آلية الحل الوجوبي، مع أنها ليست وليدة دستور 1989، بل كانت مكرسة للمرة الأولى في دستور 1963، ثم بموجب التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988.

يجعل الحل الوجوبي نواب المجلس الشعبي الوطني يتخوفون من إجراء انتخابات تشريعية جديدة قد تؤدي بالشعب إلى اختيار ممثلين آخرين له في المجلس. لذلك فإنه قبل اتخاذهم قرار عدم الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول (أو برنامج الحكومة سابقاً)، عندما يعرض عليهم للمرة الثانية، سيحسبون له ألف حساب.

يكون هذا التخوف، تبعاً لذلك، مصدراً لآثار ردعية، خاصة وأن الإجراء المرتقب تلقائي ونهائي، وبالتالي لا يمكن تجنبه⁽²⁾.

1 - راجع فيما يخص أسس النظام المجلسي على سبيل المثال: د/ أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي...، مرجع سابق، ص 95 وما يليها.

2 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص 630.

وبالتأكيد، فإن الأثر التلقائي الذي يميز هذا النوع من الحل، سيجعل رئيس الجمهورية أكثر ارتياحا في حالة ترتيبه، مقارنة بالحل الرئاسي، لأن في حالة هذا الأخير، قد يكون رئيس الجمهورية ملزما ضمنا بتسبيب قرار الحل، وهو ما قد يخرجه ويدخل في نفسه نوعا من التخوف من رد فعل الرأي العام.

ويكشف حل المجلس الشعبي الوطني في حقيقة الأمر، إما عن عدم وجود أغلبية برلمانية تمكن من تسيير الشؤون العامة بشكل مستقر، أو عن إعادة الحكومة التي عيّنت على أنقاض الحكومة الفاشلة في الحصول على تأييد المجلس الشعبي الوطني بنفس البرنامج الذي سبق وأن رفض⁽¹⁾.

لكن نظرا للدعم الدائم الذي تحظى به الحكومة من المجلس الشعبي الوطني خلال مختلف العهود التشريعية، فلم يحدث وأن تم تفعيل آلية الحل الوجوبي منذ إدخالها في النظام الدستوري الجزائري. ولكن رغم ذلك، يلاحظ أن الحكومات تتوالى بصفة مستمرة، لاسيما خلال العهدين الرئاسيتين ما قبل الأخيرة.

ولا يرتب الحل في الحقيقة آثاره على المجلس الشعبي الوطني فحسب، بل يصبح نشاط مجلس الأمة، رغم عدم إمكانية حله، مجمدا إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يؤكد تبعيته الوظيفية لهذا الأخير.

اعتبارا لذلك، يتطلب من المجلس الشعبي الوطني عند اتخاذ قرار عدم الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول (برنامج الحكومة سابقا)، أن يأخذ في الاعتبار كل النتائج التي ستترتب على موقفه، الشيء الذي ينفي صبغة الاتزان على علاقة المجلس الشعبي الوطني بالحكومة، بحيث ينتهي الأمر، في كل الأحوال، بالموافقة اللامشروطة على المخطط أو البرنامج المعروض، وبهذا يمكن اعتبار الحل وسيلة للضغط على البرلمان من أجل تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقه، والتي تهدف إلى تحقيق الاستقرار للحكومة من جهة، وحماية تدخل رئيس الدولة في إعداد السياسة الوطنية من المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى.

1 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 118 و 119.

ثانيا - الحل الوجداني أداة لتكريس هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني:

تعتبر فكرة بناء دولة قوية ومستقرة من الأهداف المشتركة التي سعت الدساتير الجزائرية الثلاثة الأخيرة إلى تحقيقها. فبالنسبة لدستور 1976، فإن الدولة، باعتبارها مجندة سياسيا واقتصاديا⁽¹⁾، يجب أن تكون قوية ومستقرة حتى لا تزول بزوال الأشخاص والحكومات. ولا تختلف فلسفة الدستورين الآخرين من هذه الزاوية عن سابقهما، فقط أن هذه الدولة القوية والمستقرة المرغوب فيها تكون من طبيعة أخرى، فهي دولة غير حزبية، تؤسس السلطة على أساس أنها دولة للأمة جمعاء دون أي تمييز كان⁽²⁾.

ولقد تمحورت عملية تنظيم السلطات العمومية في مختلف الدساتير الجزائرية حول فكرة تشييد دولة قوية ومستقرة جاعلة من رئيس الجمهورية، المنتخب بالاقتراع العام المباشر، مجسد هذه الدولة⁽³⁾.

يتطلب هذا الدور المخول لرئيس الجمهورية، اعتماد آليات دستورية تمكن هذا الأخير من تحقيق الاستقرار المنتظر منه. فبعدما كانت الوظيفة التي يمارسها كرئيس للحزب هي التي كانت تسمح له بضمان استقرار مؤسسات الدولة بصفة خاصة، أصبح منذ صدور دستور 1989 يعتمد على آليات أخرى جديدة مستمدة من الأنظمة الديمقراطية الغربية، لاسيما النظام البرلماني.

ونقتضي هذه الرغبة في تحقيق استقرار النظام السياسي إحاطة عملية ممارسة المسؤولية السياسية للحكومة، كآلية مستمدة من النظام البرلماني، بالشروط الضرورية التي من شأنها أن تقيد عملية تحريكها⁽⁴⁾.

1 - وهو ما قضت به المادة الأولى من دستور 1976: « الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ. الدولة الجزائرية دولة اشتراكية ».

2 - BRAHIMI (M), "Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques", in *R.A.S.J.E.P.*, n° 04, Alger, 1991, p. 750.

3 - Ibid.

4 - ASSO (B), *Le Chef de l'Etat africain. L'expérience des Etats africains de succession française*, éd. Albatros, paris, 1976, p. 152.

وتشكل آلية الحل الوجوبي أهم هذه الشروط التي تظهر كوسيلة لتحقيق التوازن المؤسساتي، باعتبارها تمارس كمقابل لمسؤولية الحكومة السياسية وتهدف مبدئياً لضمان الاستقرار الحكومي.

يرتب الحل الوجوبي آثاره في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول (أو برنامج الحكومة سابق) للمرة الثانية على التوالي. ولكن باعتبار أن رئيس الجمهورية هو المختص بضبط برنامج الحكومة فإن الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة إنما تقصد سياسته، حتى وإن كان الوزير الأول (أو رئيس الحكومة سابقاً) هو المعني بهذه الرقابة من الناحية القانونية.

لذلك لا يعني عدم الموافقة على مخطط العمل (برنامج الحكومة سابقاً) سوى رفض المجلس لسياسة رئيس الدولة. بينما نجد مثل هذا التصرف الذي قد يصدر عن المجلس الشعبي الوطني لا يتلاءم مع المنطق العميق للنظام السياسي الجزائري الذي يحتل فيه رئيس الجمهورية مركز الثقل بسبب حيازته للشرعية الأصلية من خلال انتخابه من طرف كل الشعب⁽¹⁾.

وعمل المؤسس، تبعاً لذلك، على وضع رئيس الجمهورية في منأى عن ممارسة البرلمان الرقابة على برنامجه وهو ما يلمس بصفة خاصة من التعديل الدستوري الأخير لـ 15 نوفمبر 2008، الذي من خلاله، أصبح المجلس يوافق على مخطط عمل الوزير الأول عوض برنامج الحكومة الذي يضبطه رئيس الجمهورية. ومن خلال ذلك، يفهم أن المجلس الشعبي الوطني قد فقد في الحقيقة حقه في مناقشة برنامج الحكومة والتصويت عليه.

ويوجه النقد إلى المادة 82 من الدستور، على ضوء مدلول الحل الوزاري في الأنظمة البرلمانية من حيث أنها لم توفق بين فكرتي المسؤولية والحل. فيتخذ قرار الحل بناءً على إرادة الوزارة في النظام البرلماني، باعتبارها مالكة السلطة، وذلك عندما يسحب مجلس النواب الثقة منها. بينما لا يكون الأمر كذلك في النظام الجزائري باعتبار أن رئيس

1 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص 628.

الجمهورية هو المسؤول الحقيقي عن سياسة الحكومة، ورغم ذلك فإن المسؤولية السياسية لا تمتد إليه، بل أن الحكومة هي وحدها المعنية بذلك.

وحتى المسؤولية الحكومية فهي تبقى فقط كمجرد مبدأ قانوني صوري طالما أن تحريكها يبقى أمرا صعبا إن لم نقل مستحيلا، ما دام الدستور ينطوي على قسوة غير مبررة، تكمن في إطلاق "عنان" الحل الوجوبي، أي أنه يكرس ضمنا قاعدة تكرار الحل على الحل ولذات السبب، وهو ما يجعل المجلس الشعبي الوطني يوافق على تصرفات الحكومة دون أن يفكر في تحريك المسؤولية السياسية لها⁽¹⁾.

ومنه يساهم تكريس قاعدة الحل الوجوبي بالكيفية المذكورة في التأكيد أكثر على الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري منه على التوازن المؤسساتي الذي أراد المؤسس إظهاره من خلال اعتماده هذه الآلية.

وجدير بالذكر لم يعتمد دستور 1958 الفرنسي الذي شكّل مرجعا أساسيا للمؤسس الجزائري مبدأ الحل التلقائي، بل اكتفى بالنص على إمكانية رئيس الجمهورية إقرار حل الجمعية الوطنية حلا رئاسيا كما تقضي به المادة 12 منه. لذلك فإن الحالات التي جاءت بها المادتين 49⁽²⁾ و 50⁽³⁾ من الدستور الفرنسي والخاصة بتصويت الجمعية الوطنية على ملتمس الرقابة ورفضها الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة، لا تؤدي وجوبا

1 - د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، ص 232.

2 - Art 49: « Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable...

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures...Le premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session... ».

3 - Art 50: « Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement ».

إلى حلها، بل يبقى ذلك سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية⁽¹⁾. ولكن إذا قرر حل الجمعية الوطنية وإجراء انتخابات تشريعية، فلا يمكن له حلها مرة أخرى إلا بعد مرور سنة واحدة، وذلك حتى وإن أفرزت هذه الانتخابات أغلبية معادية له. ومعنى ذلك أن الجمعية الوطنية يمكن لها إسقاط الحكومة خلال هذه السنة دون أن تتعرض لعقوبة الحل، وهو ما لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يفعله في ظل الدستور الجزائري.

ويستتبط بالرجوع إلى المادة 84 من دستور 1996 الجزائري، لاسيما من فقرتها الرابعة والخامسة أن المؤسس لم يخضع حالتي تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتزم الرقابة وحالة رفضه التصويت بالثقة للوزير الأول (أو رئيس الحكومة سابقا) لإجراء الحل التلقائي، بل جعل ذلك واقفا على إرادة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الحل من عدمه، وهو ما تؤكد الفقرة السادسة من المادة المذكورة بنصها: «... في هذه الحالة (أي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة)، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 أدناه...».

وما يلتفت الانتباه أيضا في هذه الفقرة السابقة هو إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني قبل استقالة الحكومة، طالما أنها تسمح لرئيس الجمهورية باللجوء، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129. مع العلم أن الدستور لم يحدد الوقت الذي يجب على رئيس الجمهورية أن يقدم فيه على قبول هذه الاستقالة. لكن نعتقد، وذلك قياسا على الفقرة الثانية من المادة 82 من الدستور، أن رئيس الجمهورية سيحتفظ بالحكومة إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، لأنها هي التي ستتكفل بتنظيم العملية الانتخابية.

يتجلى مما سبق أن الحل الوجوبي المكرس في الدستور الجزائري يتميز بالطابع الردعي، وهو يسعى لحماية مركز رئيس الجمهورية واستبعاد أي احتمال لسيطرة المجلس الشعبي الوطني على الحكومة عن طريق تفعيل الإجراءات التي من شأنها أن تثير مسؤولية الحكومة التي يكون رئيس الجمهورية رئيسها. لكن يظهر جليا أن آلية الحل الوجوبي لا

1 - تم اللجوء إلى حق الحل عدة مرات في فرنسا، لاسيما في 9 أكتوبر 1962، في 30 ماي 1968، في 22 ماي 1981، في 14 ماي 1988 وفي 21 أبريل 1997. لكن فقط الحل الذي قام به الرئيس ديغول سنة 1962 هو الذي كان يحمل طابعا عقابيا. راجع:

CHAGNOLLAUD (D), Droit constitutionnel..., op.cit., p. 159.

تقابلها في الواقع مسؤولية الحكومة، باعتبار أن رئيسها غير ملزم بالاستقالة من جهة، وأن الحكومة ستستمر في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني الجديد خلال مدة الثلاثة أشهر الموالية لتاريخ الحل، من جهة أخرى. فهذا إن دل على شيء، فإنما يدل على عدم فعالية السلطة الرقابية الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة.

الفرع الثاني

الحل الوجوبي ليس تعبيراً عن فعالية مسؤولية الحكومة السياسية

مما لا شك فيه أن الحل الوجوبي يساهم كثيراً في تحقيق الاستقرار الحكومي الذي يؤدي بدوره إلى استقرار النظام السياسي القائم، وذلك عن طريق استخدام هذا الإجراء عندما يتعرض هذا الاستقرار للخطر.

بالفعل، ومن أجل استبعاد هذا الخطر، اعتمد المؤسس الجزائري آلية الحل الوجوبي لتستعمل كالسيف على "رقبة المجلس الشعبي الوطني"، ينزل كلما تردد المجلس في الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول (أو برنامج الحكومة مثلما كانت التسمية سابقاً). وتظهر هذه الطريقة للحل كأنها طريقة منطقية وموضوعية بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني باعتبارها لا تستدعي تدخل رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم، بل يكون الحل تلقائياً بمجرد رفض المجلس الموافقة على المخطط (أو برنامج الحكومة سابقاً) للمرة الثانية. ويعني ذلك أن آثار الحل تكون آنية ابتداءً من المرحلة التي تلي نهاية إجراءات التصويت، وهو على الأقل ما يفهم ضمناً من أحكام الدستور.

هكذا ينال المجلس الشعبي الوطني جزائه مباشرة بعد التعبير عن إرادته وبمجرد أن يصدر التصرف عنه. بالمقابل لم يكرس المؤسس المعاملة بالمثل، باعتبار أن مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة الذي ألمح إليه، يبدو أنه غير مقنع، لأن هذه المسؤولية لا تقع، من الناحية القانونية، على صاحب السلطة، أي رئيس الدولة، من جهة (أولاً)، ولأن هذا الأخير بإمكانه الإبقاء على الحكومة المعاقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني، من جهة أخرى (ثانياً).

أولا - عدم امتداد المسؤولية السياسية إلى صاحب البرنامج الحكومي:

يقتضي منطق الحل الوجوبي الذي يخضع له المجلس الشعبي الوطني وضع الإجراءات الفعالة والفعلية التي تمكن المجلس من إثارة مسؤولية المؤسسة الحاكمة، وذلك كمقابل للعقوبة السياسية التي يخضع لها والمتمثلة في الحل. يبدو ذلك موضوعيا بالنظر إلى ما يعرفه تطبيق هذه الآليات من تجانس في الأنظمة البرلمانية.

وتتدرج عدم إمكانية حل مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري في هذا الإطار لأنه لا يتمتع بسلطة الرقابة التي قد تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة.

ما يلاحظ من خلال المادتين 81 و 82 من الدستور هو عدم تمديد المسؤولية السياسية للحكومة إلى رئيس الجمهورية رغم أنه هو رئيسها. فهو صاحب السياسة العامة للدولة وله تكون الحكومة تابعة سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية⁽¹⁾. ومن ذلك يتجلى أنه لا يمكن في الحقيقة أن يحدث خلاف سياسي بين المجلس والحكومة وبالتالي فإن المسؤولية المقررة ضدها إنما تهدف إلى معاقبة مسؤول بدون سلطة (Bouc émissaire)⁽²⁾.

يبدو من هذا الجانب أن دستور 1963 هو أكثر موضوعية بالمقارنة مع دستوري 1996 و 1989. بالفعل يقرن هذا الدستور المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بحقه في حل المجلس الوطني⁽³⁾. إلا أن هذه الآليات صورية اعتبارا للنظام الحزبي الأحادي القائم آنذاك.

بالرغم من تأكيد تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري على أن رئيس الجمهورية هو الذي يختص بضبط برنامج الحكومة، إلا أن ذلك لم يؤثر على لامتسؤولية هذا

1 - انظر أدناه ص ص 17 - 145.

2 - BENABBOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, tome 2, op. cit., p. 236.

3 - تقضي المادة 56 من دستور 1963: « يوجب التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس ... ».

الأخير، وهذا يجعل فكرة تمتع المجلس الشعبي الوطني بسلطة إثارة مسؤولية الحكومة وهما.

من جهة أخرى توضح المادتان 81 و 82 المذكورتان أن الحكومة هي التي يجب عليها الاستقالة في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط العمل (أو برنامج الحكومة سابقا) عند عرضه عليه سواء للمرة الأولى أو للمرة الثانية. ومنه فإن الحكومة تعد في الواقع وسيلة وأحد شروط استقلال رئيس الجمهورية تجاه النواب⁽¹⁾.

مقارنة بدستور 1963، يتبين أن المادة 47 منه جاءت صريحة فيما يخص مسؤولية رئيس الدولة وقد نصت: « رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني ... »، وبذلك خالف هذا الدستور ما هو معمول به في كل من النظام البرلماني والنظام الرئاسي باعتبارهما لا يكرسان مسؤولية رئيس الدولة السياسية.

ولكن رغم أن المادة 82 المذكورة تشير صراحة إلى انتهاء وظيفة الحكومة المعاقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني بمجرد انتخاب المجلس الجديد، إلا أنه لا مانع على رئيس الجمهورية من تمديد عمر الحكومة القائمة رغم العقوبة التي تعرضت لها من قبل، وهو ما يتنافى مع قاعدة المسؤولية السياسية كما هو معمول بها في النظام البرلماني.

ثانيا - تنافي سلطة رئيس الجمهورية في الإبقاء على الحكومة المعاقبة مع مبدأ المسؤولية السياسية:

ما يلاحظ من خلال المادة 82 السابق ذكرها أن الحكومة ليست ملزمة بالاستقالة، بل تستمر في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني الجديد.

المقصود بالشؤون العادية هنا تلك الشؤون الضرورية لاستمرارية الدولة⁽²⁾. ويعني

1 - محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص 626.

2 - FOILLARD (P), Droit constitutionnel..., op.cit., p.316.

ذلك أن الحكومة لا تستقيل مباشرة بعد رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول (برنامج الحكومة سابقا) للمرة الثانية، بل لابد أن تنتظر انتخاب المجلس الجديد.

يظهر، انطلاقا من ذلك، تفوق حكومة رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني من حيث أنها تبقى تستمر في مباشرة وظيفتها حتى بعد انحلال المجلس وذلك خلال مدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر.

وستنظم خلال هذه المدة انتخابات تشريعية تتكفل بتنظيمها الحكومة القائمة والمكلفة بتسيير الشؤون العادية.

يمكن هذا التكاليف الذي أفاد به المؤسس الحكومة المعاقبة بلا شك من التأثير سلبا على العضوية الجديدة في المجلس الشعبي الوطني، وذلك من خلال حضورها في جميع مراحل العملية الانتخابية، الشيء الذي يسمح لها أن تتحكم بالتالي في عملية إعداد القوائم الانتخابية واستلام ملفات المترشحين للعضوية وتشكيل اللجان الانتخابية والإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات... الخ.

وحتى بعد انتهاء مدة الثلاثة أشهر وتنظيم مجلس شعبي وطني جديد، فلا مانع على رئيس الجمهورية في الاحتفاظ بنفس تشكيلة الحكومة السابقة، أي التي لم يحظ برنامجها بموافقة المجلس الشعبي الوطني.

تبعا لذلك، سيقوم الوزير الأول التابع لهذه الحكومة المحتفظ بها بعرض مخطط عمله مجددا على المجلس الشعبي الوطني، وإذا لم تحصل الموافقة عليه للمرة الثانية ينحل المجلس وجوبا، وتبقى الحكومة القائمة لتسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وهكذا...

يستخلص من ما سبق أن "مبدأ السلطة مقابل المسؤولية" الذي يعتبر ركيزة النظام

البرلماني، لم يؤخذ به في النظام السياسي الجزائري، إذ رغم احتكار رئيس الجمهورية للسلطة السياسية إلا أنه لا يمكن مسائلته شخصيا، ليس فقط، بل بإمكانه أيضا استبعاد هذه المسؤولية عن حكومته وهو ما يثبت استقلالية حكومته عن البرلمان.

يترتب منطقيا على هذه الاستقلالية العضوية للحكومة منح المؤسس رئيسها، أي رئيس الجمهورية، صلاحيات تشريعية معتبرة تجعله يستحوذ على العمل التشريعي، وبالنتيجة تيسر له مهمة تجسيد برنامجيه السياسي وعدم تقييده بإرادة البرلمان.

الفصل الثاني

هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي

ترتب على توزيع الوظائف بين السلطات الثلاث الناتج عن فكر مونتسكيو أن يكون التشريع هو الاختصاص الأصيل للبرلمان. ويعتبر هذا الاختصاص من الوسائل الضرورية التي يستحيل الاستغناء عنها من طرف السلطة المختصة بتنفيذ السياسة العامة للدولة.

يتعين نظرا لذلك، على أي مؤسس يتطلع إلى مسايرة هذا المنطق أن يعمل على وضع آليات قانونية تساعد على جعل هذه الوسيلة الهامة في متناول المؤسسة التي تقع على عاتقها مهمة ضبط وتنفيذ السياسة العامة قصد تحقيق الأهداف التي تسعى إليها الدولة.

تختلف نظرة المؤسسين إلى هذه الفكرة باختلاف نظرتهم إلى فكرة الفصل بين السلطات. جعل الدستور الأمريكي مثلاً، والذي يقال عنه أنه اعتمد الفصل الجامد بين السلطات، من السلطة التشريعية اختصاصاً برلمانياً إلى حد كبير، وليس للسلطة التنفيذية التي يقودها رئيس الدولة من تدخل فيها إلا بطريقة غير مباشرة⁽¹⁾ رغم أن هذا الأخير هو المختص بضبط وتنفيذ السياسة العامة للدولة. أما الأنظمة البرلمانية التقليدية المعروفة بأنظمة الفصل المرن بين السلطات، فلم تخصص لرئيس الدولة دوراً تشريعياً فعلياً يذكر. بل يشترك في هذا الميدان كل من الوزارة بقيادة رئيس الوزراء والبرلمان. وحتى في النظام الفرنسي تعتبر اختصاصات الرئيس التشريعية مقيدة سواء بإجراء التوقيع المجاور للحكومة فيما يخص المراسيم والأوامر⁽²⁾ أو بشرط الاقتراح منها فيما يخص بالتعديل الدستوري⁽³⁾.

أما في النظام الجزائري فقد حاول المؤسس ظاهرياً التلميح إلى رغبته في تفادي أي

1 - أي عن طريق تكليف أحد أعضاء البرلمان الموالين للرئيس بإيداعها لدى البرلمان. راجع:

- CONSTANTINESCO (V) et PIERRE-CAPS (S), Droit constitutionnel, PUF, 1ere édition, Paris, Octobre 2004, p.167.

2 - راجع بخصوص هذا الموضوع على سبيل المثال:

CHAGNOLLAUD (D), Droit constitutionnel ...op.cit., p. 153.

3 - وهو ما تنص عليه المادة 89 من دستور 1958 التي تنص:

« L'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement ... ».

تركيز لهذه الوظيفة في هيئة واحدة، وهو ما جعله يعمل على إشراك الهيئة التنفيذية في ممارستها مع البرلمان. إن استحوذ هذا الأخير على هذا الاختصاص قد يسبب عرقلة عملية تنفيذ السياسة العامة للدولة، مع الإشارة إلى أن مشاركة السلطة التنفيذية في وظيفة التشريع لم يستفد منها في الحقيقة سوى رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للدولة وللحكومة في آن واحد.

أجحف المؤسس في حق البرلمان حين وزع وظيفة التشريع بين السلطتين المذكورتين، باعتبار أن الآليات القانونية المعتمدة تقيد مبادرة البرلمان بالقانون وتضعف بالنتيجة عمله التشريعي الأمر الذي جعل عملية إسناد السلطة التشريعية للبرلمان وهما (المبحث الأول). ومتع المؤسس رئيس الجمهورية صاحب السلطة الحكومية، بسلطة تشريعية واسعة، لاسيما في الظروف غير العادية، سمحت له بالسيطرة على وظيفة البرلمان الأصلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

وهم إسناد السلطة التشريعية للبرلمان

أقرّ الدستور أن يكون البرلمان سيّدا في إعداد القانون والتصويت عليه⁽¹⁾، كما أسند لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين⁽²⁾. غير أن هذا الحق المعترف به لأعضاء المجلس الشعبي الوطني لم يحاط بالضمانات التي من شأنها أن تيسر لهم ممارستها بالكيفية التي تسمح لهم بالتعبير عن إرادة الشعب صاحب السيادة. بالعكس، أخضع المؤسس هذا الحق لقيود كثيرة تحول دون إمكانية ممثلي الشعب ممارسة وظيفتهم التشريعية التي أنتخبوا من أجلها.

يمكن حصر هذه القيود في فئتين اثنتين. تتشكل الفئة الأولى من مجموعة القيود التي تقف عائقا أمام حق البرلمان في المبادرة بالتشريع (المطلب الأول)، وتتجسد الفئة الثانية في مجموعة من وسائل قانونية تجعل رئيس الجمهورية بإمكانه عرقلة العمل التشريعي للبرلمان (المطلب الثاني).

1 - انظر المادة 2/98 من دستور 1996، مرجع سابق.

2 - انظر المادة 119 من دستور 1996، مرجع سابق.

المطلب الأول

تقييد المبادرة التشريعية البرلمانية

يقول الأستاذ ميل (J.S. MILL)، تعبيراً عن قلة الأهمية التي يوليها للوظيفة التشريعية للبرلمان أن المجلس الكثير الأعضاء لا يتناسب لا مع الانشغال المباشر للتشريع ولا مع عمل الإدارة⁽¹⁾، مؤكداً أن المهمة الأساسية للبرلمان لا تتمثل إلا في مراقبة الحكومة.

ويبدو، بالنظر إلى القيود المتعددة الأشكال التي أوردها الدستور الجزائري على سلطة البرلمان في المبادرة بالتشريع، أن نظرة المؤسس ليست بعيدة عن قناعة المؤلف المذكور من حيث أنه أظهر ازدراءً كبيراً للوظيفة التشريعية للبرلمان في الدستور إذ جعل من المبادرة البرلمانية بالتشريع فكرة ذاتية في وعاء القيود التي وضعها فيها، ويتضح ذلك من خلال تضيق مجال تدخل البرلمان بحصره من الناحية الزمنية والموضوعية من جهة (الفرع الأول)، وتقييد تدخل البرلمان في عملية التشريع، من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول

حصر مجال البرلمان في المبادرة التشريعية

تقتضي الديمقراطية التمثيلية أن يكون البرلمان الممثل الوحيد للشعب في التعبير عن إرادته. ويترتب بداهة عن ذلك أن يعمل ممثلي الشعب على صنع إرادة موكلهم بكل حرية وبدون أية قيود تفرض على طريقة أداء مهامهم. ولما كان القانون الوسيلة الأساسية التي من خلالها يعبر الشعب عن إرادته، فإن ذلك يتطلب أن يكون للبرلمان الحق في التشريع في كل الميادين التي يراها مناسبة ودون أن يحدد له وقتاً معيناً لذلك، وهو المبدأ الذي حاول المؤسس الجزائري الدفاع عنه من خلال المادة 98 من دستور 1996 التي تقضي بأن « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه »، لولا وجود بعض الأحكام في الدستور التي تحول دون إمكانية تحقيق الهدف ذاته.

1 - « Une assemblée nombreuse est aussi impropre à la besogne directe de la législation qu'à celle de l'administration », Cf. AVRIL (P), "Le parlement législateur", in R.F.S.P- Le parlement français sous trois Présidents 1958-1980, n° 1, volume 31, P.F.N.S.P, Paris, Février 1981, p.15.

تفرض هذه الأحكام على البرلمان بالفعل ألا يتدخل إلا في وقت معين، أي خلال الدورات البرلمانية (أولاً)، وفقط في المواضيع المحصورة في الدستور دون سواها (ثانياً)، خاصة في المجال المالي الذي أصبحت السلطة التنفيذية تتفرد به (ثالثاً).

أولاً - الحصر الزمني للمبادرة التشريعية البرلمانية:

تقضي المادة 118 من دستور 1996 أن « يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة. ومدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل ». كما تقضي أيضا المادة الخامسة (5) من القانون العضوي رقم 99-02 في فقرتيها الرابعة والخامسة أن كل دورة عادية تدوم خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها، وأن تاريخ اختتام كل دورة يحدد بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة. ومن ذلك يستخلص أن البرلمان في هذه الحالة يجتمع بقوة القانون في دورتي الربيع والخريف حسب الكيفية التي جاءت في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 5 المذكورة، أي أن دورة الربيع تبتدئ في يوم العمل الثاني من شهر مارس ودورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر. ولكن يجب الإشارة إلى أن الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور، السالفة الذكر، تجيز للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو باستدعاء من هذا الأخير بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

يتضح من خلال ما سبق أن المدة الزمنية الأدنى المحددة دستوريا لانعقاد الدورات العادية للبرلمان لا تتجاوز ثمانية أشهر، وهو ما لا يغطي كامل السنة، وبالتالي فإن مدة الأربعة أشهر المتبقية هي في صالح رئيس الجمهورية الذي يمكن له خلال هذه الفترة الطويلة، باعتبارها تعادل المدة التي تستغرقها الدورة العادية للبرلمان، أن يشرع بأوامر في كل الميادين سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو العضوية.

كما يلاحظ أنه يمكن تمديد مدة كل دورة لتصل إلى خمسة (5) أشهر وذلك بالاستناد إلى المادة 5 من القانون العضوي 99-02 المذكور، ولكن نظرا لوجوب تحديد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة، فإنه من الواضح أن تتحكم هذه الأخيرة التي يتحكم فيها رئيس الجمهورية في عملية تحديد الحد الأقصى لمدة الدورات⁽¹⁾.

1 - BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, tome 1, op.cit., p. 56.

وعلى عكس الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في عملية تمديد الدورات البرلمانية في النظام الجزائري، فإن البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً هو الذي يقرر المدة التي تستغرقها الدورات، وهي تصل في بعض الحالات إلى سنة كاملة تقريباً⁽¹⁾.

ويفهم بقراءة الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور المذكورة أن المؤسس قد حاول تمكين البرلمان من الانعقاد في دورات استثنائية خلال الفترة ما بين انعقاد الدورتين العاديتين، إلا أن ذلك يبدو صعب التحقيق بالنسبة للنواب، خلافاً لرئيس الجمهورية وحكومته، باعتبار أن طلب النواب يكون واقفاً على شرط قبول رئيس الجمهورية باستدعاء البرلمان للانعقاد من جهة⁽²⁾، ومن جهة أخرى فإن نسبة ثلثي النواب المشتركة لقبول طلبهم من طرف رئيس الجمهورية مبالغ فيها. وبذلك يكون دستور 1996 متخلفاً عن سابقه في سنة 1989 باعتبار أن الشرط الوحيد الذي ألزم به هذا الأخير المجلس الشعبي الوطني حتى ينعقد في دورة استثنائية هو مطالبة ثلثي أعضائه بذلك فقط⁽³⁾.

يتمتع البرلمان في إنجلترا بحرية كبيرة في عقد دوراته الاستثنائية، وليس لرئيس الدولة أي دور في ذلك، حيث أن استدعاء البرلمان، إذا دعت الضرورة إلى ذلك، يكون من طرف رئيس مجلس العموم (Le Speaker)⁽⁴⁾. وحتى في فرنسا فإن اجتماع البرلمان في دورة غير عادية يكون فقط بطلب من الوزير الأول أو من أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية⁽⁵⁾ دون أن يكون ذلك سلطة تقديرية لرئيس الدولة، وهو ما يعزز سلطة البرلمان في المبادرة بالتشريع حتى في الفترات الخارجة عن الدورات العادية، على عكس البرلمان الجزائري الذي يستحيل عليه أن يبادر بالقوانين إلا خلال الدورات العادية وفي المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاصه فقط.

1 - وهو ما حدث مثلاً في عام 1982 حيث اجتمع البرلمان من 25 جانفي إلى غاية 23 ديسمبر. أنظر:

- TOINET (M-F), Le système politique ..., op.cit., p.123.

2 - HARTANI (A-K), "Le parlement dans la loi fondamentale du 28 Novembre 1996. Innovations et constantes du constitutionnalisme algérien", in *R.A.S.J.E.P.*, n° 04, Université d'Alger, Faculté de droit, Alger, 2003, p. 74.

3 - Ibid.

4 - CHARLOT (M), Institutions et forces politiques..., op.cit., p. 178.

5 - L'article 29 de la constitution de 1958 stipule : « *Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé...* ».

ثانيا - الحصر الموضوعي للمبادرة التشريعية البرلمانية:

سادت منذ الإعلان عن مبدأ الفصل بين السلطات وتكريسه في الدساتير فكرة هيمنة القانون باعتباره معبرا وحده عن السيادة الوطنية. لذا لم تكن مسألة التنافس بين القانون والتنظيم مطروحة في القانون الفرنسي في عهد الجمهوريات السابقة عن صدور دستور 1958 باعتبار أن التنظيم كان محصورا أساسا في المهام التنفيذية المرتبطة بالضبط والبوليس وهي المهام التقليدية للسلطة التنفيذية⁽¹⁾، بينما كان للقانون مهمة عامة غير مقيدة طالما كانت سلطة سن القواعد القانونية اختصاصا خالصا للبرلمان⁽²⁾. غير أنه بصور دستور 04 أكتوبر 1958 المؤسس للجمهورية الفرنسية الخامسة، تم تحديد مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان ومُنحت السلطة التنفيذية مجالا "تشريعيا"⁽³⁾ خاصا بها بالإضافة إلى اختصاصاتها التقليدية، وهو ما استقرت عليه الدساتير الجزائرية ابتداءً من عام 1976، لأن دستور 1963 لم يعتنق قاعدة تقييد مجال تدخل المجلس الوطني في التشريع.

يتحدد مجال البرلمان في دستور 1996 طبقا للمادة 122 منه بالميادين التي خصصها له الدستور، وكذلك بعدد من المجالات الأخرى يصل إلى ثلاثين مجالا بعدما كان ستة وعشرون فقط في ظل دستور 1989. ويميّز هذا النص بين فئتين من المواد، الأولى مخصصة للبرلمان ويكون له سلطة تحديد القواعد المتعلقة بالمواد التي تتضمنها مثل حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، الضمانات الأساسية للموظفين وكذلك قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، والثانية وهي تتضمن تسعة مواد من بينها القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي، القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ، ليس للبرلمان من سلطة عليها إلا وضع المبادئ العامة باعتبارها قواعد نصف تشريعية تاركا القواعد التفصيلية للسلطة التنفيذية وهو ما يُبقي القانون البرلماني على مستوى

1 - د/ عبد المجيد زعلاني، المدخل لدراسة القانون - النظرية العامة للقانون، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 67.

2 - TERRE (F), Introduction générale au droit, DALLOZ, 4^e édition, Paris, 1998, p.214.

انظر كذلك في هذا الموضوع:

BENNAROU-KIRANE (F), Le droit parlementaire algérien, tome 1, op.cit., p. 14.

3 - تجدر الإشارة هنا إلى أن استعمال عبارة "المجال التشريعي" كان بالاستناد إلى المعيار المادي للعمل التشريعي. ولمزيد من التفاصيل في هذا الموضوع، راجع: لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 62 وما يليها.

العموميات⁽¹⁾. ولكن حتى بالنسبة للفئة الأولى من المواد فإن الفقرة الثانية من المادة 125 من الدستور تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل فيها بوضع وتحديد قواعد تنفيذها مما يجعل التفرقة بين الفئتين تكاد تكون مجرد تفرقة نظرية محدودة الفائدة عمليا⁽²⁾.

ويمكن للبرلمان، علاوة على المجالات التشريعية المذكورة التي تشكل استثناءً على الاختصاص العام الذي يمارسه رئيس الجمهورية وفقا للفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور، التشريع بالقوانين العضوية في مجالات متعددة أخرى بعضها جاءت متفرقة في الدستور وبعضها الآخر جاءت محصورة في المادة 123 منه. غير أن هذه الطائفة الجديدة من القوانين التي استحدثها دستور 1996 تشكل في الحقيقة قيда على المبادرة التشريعية للبرلمان نظرا لما تتطلبه هذه القوانين من إجراءات خاصة تفوق الإجراءات التشريعية العادية⁽³⁾ لاسيما من حيث النصاب القانوني المطلوب لإقرارها وإلزامية إخضاعها لرقابة المطابقة مع الدستور قبل صدورها (المادة 2/123 و 3 من الدستور) وبإخطار من رئيس الجمهورية فقط (المادة 1/165 من الدستور)⁽⁴⁾.

وهكذا يتضح مدى تقييد الدستور لوظيفة البرلمان التشريعية عن طريق التقنيات القانونية المذكورة لاسيما حصر مشاركته في المبادرة التشريعية خلال الدورات العادية فقط وفي حدود المواضيع المحصورة في الدستور ووفقا للإجراءات التي وضعت لهذا الغرض، ولكن ينبغي القول أن هذه القيود ليست وحدها التي جعلت البرلمان مشرع إسناد أو اختصاص (Législateur d'attribution) بل ما ساهم أكثر في ذلك هو تهميش البرلمان في المجال المالي نظرا لما لهذا الأخير من ارتباط وطيد بكافة المبادرات التشريعية الأخرى.

ثالثا - تهميش البرلمان في المجال المالي:

تبدو ظاهرة تهميش البرلمان في المسائل المالية التي تميز الأنظمة السياسية المعاصرة

1 - مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، ديسمبر 2011، ص 127.

راجع كذلك: عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية*، عدد 2، جامعة الجزائر، 1999، ص 10.

2 - عبد المجيد زعلاني، المرجع السابق، ص 10.

3 - د/ عمرو أحمد حسبو، القوانين الأساسية المكملة للدستور، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 6.

4 - راجع: مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 125.

متناقضة مبدئياً مع روح السلطة البرلمانية في حد ذاتها عندما ندرك أن هذه الأخيرة لم تثبت وجودها في إنجلترا إلا بعدما تمكن البرلمان من انتزاع سلطة إحداث الضرائب التي كانت في يد الملك⁽¹⁾. غير أنه بانتقال سلطة ضبط وتنفيذ السياسة العامة إلى الحكومات في مختلف الدول، استلزم الأمر أن يتبع ذلك انتقال الوظيفة المالية للمجالس النيابية إلى السلطة التنفيذية.

وإن كان الدستور الجزائري لعام 1996 قد منح نظرياً اختصاصاً مالياً للبرلمان بتحويله صلاحية التشريع في المجال المالي لاسيما من خلال الفقرة السادسة من المادة 123 منه، إلا أن صاحبة الاختصاص الفعلي في هذا المجال هي السلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة اختصاص تنفيذ برنامج الحكومة المضبوط من طرف رئيس الجمهورية. ويظهر ذلك من خلال احتكار الحكومة لعملية إعداد مشروع قانون المالية والمناقشة المحدودة له من طرف البرلمان، من جهة (أ)، وعجز هذا الأخير عن فرض رقابة لاحقة على عملية تنفيذ قانون المالية من طرف الحكومة بقيادة رئيس الجمهورية، من جهة أخرى (ب).

أ - احتكار حكومة رئيس الجمهورية سلطة إعداد مشروع قانون المالية:

لم يفلت البرلمان الجزائري من ظاهرة فقدان الوظيفة المالية التي عمّت في الأنظمة السياسية المعاصرة، وهذا بالرغم من نص الفقرة السادسة من المادة 123 من دستور 1996 التي تسمح له بالمبادرة بسن القانون المتعلق بقوانين المالية. وما يؤكد ذلك صراحة نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي جاء بصيغة مفادها أن المبادرة بسن قانون المالية لا يشارك فيها البرلمان بل هي اختصاصاً خالصاً للحكومة⁽²⁾، وذلك حين أوضح أن البرلمان يصادق على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه. وعبارة مشروع قانون المالية المستعملة هنا تعني أن مصدر النص هي الحكومة وليس البرلمان الذي يحق له المبادرة باقتراحات القوانين وليس بمشاريع القوانين، لذا فإن قانون المالية يعد قانوناً من حيث الشكل بمعنى أنه لا بد من إقراره من طرف البرلمان، أما من ناحية الأساس فهو عمل إداري⁽³⁾. ويمكن اعتبار عملية احتكار الحكومة للمبادرة بالتشريع في المجال المالي أمراً منطقياً لأنها على عكس البرلمان الذي يشهد واقعه

1 - CONSTANTINESCO (V) et PIERRE-CAPS (S), Droit constitutionnel, op.cit., p. 166.

2 - وهو ما عليه الحال في فرنسا كذلك. أنظر:

ROUVILLOIS (F), Droit constitutionnel. La 5eme République, Flammarion, Paris, 2001, p. 249.

3 - مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 129.

بعدم كفاءة واختصاص أعضائه⁽¹⁾، فهي تملك جهازا إداريا متخصصا في هذا المجال الحيوي⁽²⁾. كما أن البرلمانين، وذلك قصد إرضاء الهيئة الناجبة، عادة ما يتجهون نحو الإسراف في إقرار تشريعات مظهرية ترهق ميزانية الدولة⁽³⁾، وذلك يتناقض تماما مع ما تقتضيه عملية إعداد الميزانية من دقة وتحكم واختصاص. وقصد تفادي هذه الظاهرة عمل المؤسس الجزائري على تقييد مبادرة النواب نهائيا في هذا المجال، وذلك من خلال المادة 121 من دستور 1996 التي تقضي أنه « لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها ». ونظرا لاستحالة وضع أي قانون بغير انعكاسات مالية، فإن الشرط الوارد في المادة المذكورة سينعكس سلبا على حق النواب في المبادرة بالتشريع بأكمله⁽⁴⁾.

ويُذكر بالرجوع إلى الفقرة الثامنة من المادة 120 من دستور 1996 المذكور وكذلك الفقرة الخامسة من المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02، أن مشروع قانون المالية، بالمقارنة مع المشاريع القانونية الأخرى، يتمتع بحصانة كاملة، إذ حتى وإن لم يحرز النص على موافقة البرلمان في أجل أقصاه 75 يوما، يقوم رئيس الجمهورية بإصداره بأمر له قوة قانون المالية لا يخضع لإجراء الموافقة البرلمانية اللاحقة الذي تخضع له أغلبية الأوامر المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور⁽⁵⁾. وذلك إن دل على شيء فإنما يدل على سلطة رئيس الجمهورية في انتهاك ميدان اختصاص البرلمان في المجال المالي لاسيما محتوى النقطة 12 من المادة 122 من الدستور التي تعتبر التصويت على ميزانية الدولة ضمن اختصاصات البرلمان، من جهة، ومن جهة أخرى فإن ذلك يجعل تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة وجود خلاف بين الغرفتين دون معنى طالما أن استمرار الخلاف لا يؤدي إلى سحب المشروع من طرف الحكومة، بل يتدخل رئيس الجمهورية لإصداره بأمر له قوة القانون.

1 - مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 129.

2 - د/ عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري. الدستور الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص 94.

3 - د/ أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي...، مرجع سابق، ص 490.

4 - لونساي ججبة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 103.

وعلاوة على إمكانية رئيس الجمهورية الاستغناء عن إرادة البرلمان في الموافقة على قانون المالية، وكذلك عن إرادة اللجنة المتساوية الأعضاء في البحث عن حل للخلاف القائم بين الغرفتين، فإنه يكون حاضرا من خلال حضور ممثل حكومته في كافة مراحل دراسة مشروع القانون، وذلك ابتداءً من إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ هو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعينة⁽¹⁾، والذي سيحيله إلى لجنة المالية والميزانية التي يمكن لممثل عن الحكومة حضور أشغالها والاستماع إليه من طرفها، لتحيله اللجنة، بعد إعداد تقريرها، إلى الجمعية العامة للمجلس الشعبي الوطني أين يقوم وزير المالية بعرض مشروع القانون⁽²⁾ قصد مناقشته والمصادقة عليه.

ويعتبر البرلمان مقيدا بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه⁽³⁾ وفقا لنص المادة 7/120 من دستور 1996، حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على المشروع في مدة أقصاها 47 يوما ابتداءً من تاريخ إيداعه، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل 20 يوما⁽⁴⁾. وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين بشأن المشروع فليس للجنة المتساوية الأعضاء إلا مدة ثمانية أيام لإيجاد الحل المناسب، وهي مهلة قصيرة تسمح لرئيس الدولة بإصدار القانون بأمر. ولكن بحكم الأغلبية البرلمانية التي تحظى بها الحكومة، لم يحصل وأن التجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الإجراء. ولكن ماذا عن دور البرلمان في الرقابة اللاحقة عن تنفيذ قانون المالية؟

ب - عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية:

تعد الرقابة المالية من أولويات جميع النظم البرلمانية. فالحاجة إلى ضمان موارد مالية مرتبطة أيما ارتباط بأصل التمثيل الشعبي. لذا يقتضي مبدأ الميزانية العامة في الدولة الذي مفاده أنه: « لا ضريبة ولا رسم ولا إنفاق إلا بنص قانوني » أن تحرص البرلمانات بصفقتها ممثلة الشعب بكل ما تملك من سلطات وصلاحيات دستورية وقانونية وآليات رقابية على ضمان حسن اضطلاع الحكومة وأجهزتها ومرافقها ومؤسساتها ووحداتها الإدارية

1 - وهو ما تقضي به المادة 67 من القانون 24/89. أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 161.

2 - راجع المادة 27 وما يليها من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

3 - يشترط المشرع الفرنسي من خلال المادة 47 من الأمر العضوي للثاني جانفي 1959 70 يوما فقط. راجع:

ROUVILLOIS (F), Droit constitutionnel..., op.cit., p.249.

4 - أنظر المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

والاقتصادية بحسن تطبيق قوانين المالية بصورة عامة وقانون ميزانية الدولة بصورة خاصة. ويعني ذلك أنه بمجرد التصويت على قانون المالية من طرف البرلمان يصبح لزاما على الحكومة التقيد بالإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا⁽¹⁾ من خلال احترام الحد المعين لكل فصل أو قسم من الميزانية، إلى جانب تقيدها بوجه الإنفاق المصوت عليه والتوزيعات الواردة في الميزانية⁽²⁾. غير أن المشرع الجزائري قد أفاد الحكومة بأدوات قانونية تسمح لها بخرق مبدأ السنوية الذي يميز قانون المالية، وذلك عن طريق قانون المالية التكميلي ونظام تحويل الاعتمادات وتجميعها.

بالفعل ومنذ بعض السنوات أعتاد قانون المالية التكميلي على التدخل في آخر شهر جوان. ورغم خضوع هذا النوع من القوانين المالية بدوره لمصادقة البرلمان، إلا أنه يصدر في معظم الحالات على شكل أمر رئاسي⁽³⁾. وتلجأ الحكومة لاستعمال تقنية قانون المالية التكميلي لتغيير الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية السنوي بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانا⁽⁴⁾، لاسيما إعادة النظر في مستوى الإيرادات نظرا عادة لارتفاع ثمن المحروقات في السوق العالمية، وكذلك وبصفة خاصة الترخيص بتحويل الاعتمادات.

ومهما يكن الأمر لا يقف دور البرلمان، من المفروض، عند حد المصادقة على قانوني المالية السنوي والتكميلي، بل أن المادة 160 من دستور 1996 تلزم الحكومة بتقديم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية التي تختتم بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية (La loi de règlement budgétaire) المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان.

والمعروف أن الغرض من المصادقة على قانون تسوية الميزانية هو التحقق من النتائج المالية للسنة المدنية، والموافقة على التباينات القائمة بين نتائج وتوقعات قوانين المالية السنوي والتكميلي، فهو بتعبير آخر عبارة عن تصريح صادر عن البرلمان يعبر من خلاله

1 - تنص المادة 06 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمعدل بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 1989/12/31 والمتعلق بقوانين المالية على أن: « تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا ». أنظر الجريدة الرسمية رقم 28.

2 - راجع: مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 132.

3 - BENNABOU-KIRANE (F), Le droit parlementaire algérien, tome 2, op. cit., p. 107.

4 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 165.

عن موافقته على التسيير السابق للحكومة. لكن الواقع يشهد بأنه منذ سنة 1977 لم تتح فرصة التصويت على هذا القانون للبرلمان إلا مرتين أو ثلاثة حيث كانت آخرها في سنة 2010⁽¹⁾. ويرجع سبب ذلك إلى امتناع الحكومة عن تطبيق أحكام المادة 160 من الدستور سائلة الذكر وهو ما يؤثر على المركز السياسي للبرلمان بصفة عامة وعلى حقه في المبادرة بالتشريع بصفة خاصة.

الفرع الثاني

محدودية تدخل البرلمان في العمل التشريعي

لا يكفي تنظيم الاختصاص التشريعي للبرلمان من الناحية القانونية وتوسيع ميدانه ظاهريا للقول أنه يتمتع بسلطة فعلية في مجال التشريع، بل يجب بالإضافة إلى ذلك منحه الضمانات اللازمة لمباشرة العمل التشريعي بكل حرية ودون أن يخضع لقيود تحول دون إمكانية تحقيق المهام المكلف بها من طرف الشعب صاحب السيادة. انطلاقا من ذلك يجب القول أنه رغم الصلاحيات المتعددة المعترف بها للبرلمان الجزائري في مباشرة العمل التشريعي، إلا أن هذه الصلاحيات ترد عليها مجموعة من القيود تحد وتعرقل ممارستها بكل حرية، وذلك سواء على مستوى مرحلة إعداد النص (أولا)، أو عند تعديله (ثانيا).

أولا - تقييد دور البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه:

رغم مبدأ تمتع البرلمان بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه الذي جاء به المؤسس في المادة 98 من الدستور، إلا أنه لم يجد مانعا لتقييد مبادرة النواب باقتراح القوانين، من جهة (أ)، وتقييد سلطة مناقشة المبادرة التشريعية والتصويت على القانون، من جهة أخرى (ب).

أ - القيود الواردة على اقتراحات القوانين (L'initiative des lois):

ينبغي الإشارة في بادئ ذي بدء إلى أن المجلس الوحيد الذي يتمتع بحق المبادرة بالقوانين هو المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وهو أول قيد جاءت به الفقرة الأولى من المادة 119 من دستور 1996 التي تقضي: « لكل من الوزير الأول والنواب حق

1 - BENNABOU-KIRANE(F), Le droit parlementaire algérien, tome 2, op.cit., p. 108.

المبادرة بالقوانين ...»، وذلك خلافا لما أقره الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي اعترف، من خلال مادته 39، لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان، بما فيهم أعضاء مجلس الشيوخ، بحق المبادرة بالقوانين، وكذلك الدستور الأمريكي الذي اعترف لمجلس الشيوخ بحق المبادرة ما عدا في مجال الضرائب الذي يعتبر اختصاصا لمجلس الممثلين دون مجلس الشيوخ⁽¹⁾. أما في بريطانيا فإن مجلس الشيوخ قد فقد تقريبا كل سلطاته ابتداءً من سنة 1902 لصالح مجلس العموم الذي يتمتع بالشرعية الشعبية⁽²⁾.

وإذا كانت سلطة اقتراح القوانين تعود فقط للنواب، فإن الفقرة الثانية من المادة 119 المذكورة تشترط حتى تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة أن يقدمها عشرون (20) نائبا، وهو العائق الثاني الذي يقف أمام نشاطات النواب في المجال التشريعي، إذ يعتبر هذا الشرط "مكبحا" حقيقيا للمجلس⁽³⁾، لأن عدد النواب المشترط يعتبر كبيرا وتعجيزيا بالنسبة للأقلية البرلمانية، خاصة إذا علمنا أن دستور 1963 مثلا لم يأخذ بمبدأ المبادرة الجماعية، بل كان ممكنا للنائب المبادرة بمفرده باقتراح القوانين⁽⁴⁾.

وحتى تكون اقتراحات النواب مقبولة من طرف مكتب المجلس، عندما تودع لديه وفقا للمادة 23 من القانون العضوي رقم 99-02، يجب على النواب مراعاة الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازمين، زيادة على تحرير النص في شكل مواد قانونية وكذلك مرافقته بعرض الأسباب⁽⁵⁾. ولكن يجب القول أن قرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين يعود لمكتب المجلس الذي له صلاحية رفضها وبالتالي تصبح كأن لم تودع أصلا⁽⁶⁾. أما في حالة

1 - CADART (J), Institutions politiques..., op.cit. p. 508.

2 - PARINI (P), Régimes politiques contemporains, MASSON, Paris, 1991, p. 181.

3 - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مرجع سابق، ص 24.

4 - راجع: د/ عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 87.

5 - راجع بخصوص ذلك على سبيل المثال: مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 136 و 137، وكذلك: لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 102.

6 - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مرجع سابق، ص 24.

فمثلا خلال الفترة التشريعية (2002-2007) لم تقبل من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني إلا 05 اقتراحات من بين 24 اقتراح مودع، راجع: لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 105. كما لم يقبل أيضا عدد من اقتراحات القوانين من بين 24 اقتراحات مودعة خلال العهدة التشريعية (2007-2012) أبرزها التي جاءت حول=

قبولها، فيقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتبليغها فوراً إلى الحكومة التي تبدي رأيها للمكتب خلال أجل شهرين، وعند انقضاء هذا الأجل، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته طبقاً للمادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02 المذكور.

وتعتبر مدة الشهرين المقررة للحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين مدة طويلة جداً، الأمر الذي قد يفقد المبادرة أهميتها، كما أنه بإمكان الحكومة خلال هذه المدة تقديم مشروع قانون في موضوع الاقتراح نفسه، وبالتالي يقضي على هذا الاقتراح وذلك عملاً بالمادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص: « لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان »⁽¹⁾.

ويمكن للحكومة بالإضافة إلى ذلك انتظار انتهاء أجل الشهرين وتصرح في الأخير برفض اقتراح القانون على أساس المادة 121 من الدستور التي تنص على أنه « لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها »، وفي المقابل تقوم بإيداع مشروع قانون وتلج على التعجيل به حتى يتم تسجيله فوراً في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني. أما في حالة قبول الحكومة للاقتراح فيقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بتحويله إلى اللجنة الدائمة المختصة لدراسته وعلى هذا المستوى يحق للجنة إدخال التعديلات على الاقتراح المعروض عليها قبل عرضه على التصويت، الشيء الذي قد يفرغ اقتراح القانون من محتواه الحقيقي.

ويؤخذ مما سبق أن دور البرلمان في التشريع قد أحيط بقيود متعددة الأشكال جعلته ينطمس ولا يحتل إلا مرتبة ثانوية في ممارسة وظيفته الأصلية، التي أصبحت الحكومة تستحوذ عليها من خلال سلطتها الواسعة والحرّة في المبادرة بالقوانين كما يتضح ذلك من خلال حصيلة البرلمان خلال الفترات التشريعية المختلفة. فخلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة من سنة 1997 إلى سنة 2002، صادق البرلمان على 60 قانوناً ولا يوجد من بينها

=تجريم الاستعمار، رفع التجريم عن الصحفيين والأئمة، رفع حالة الطوارئ، ترقية الأمازيغية وتعديل قانون الانتخابات. أنظر: **الخبر**، العدد 6645 المؤرخ في 05 مارس 2012، ص 02، وكذلك:

Elwatan n° 6473 du 02 Février 2012, p.4

1 - لونساي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 103.

إلا اقتراحا واحدا وهو القانون الأساسي لعضو البرلمان، علما أن هذا الاقتراح قد أدخلت عليه عدة تعديلات من طرف الحكومة⁽¹⁾. وخلال الفترة التشريعية الخامسة صادق البرلمان على 93 قانونا من بينها 59 مشاريع قوانين، 33 أمرا واقتراح واحد فقط خاص بتعديل قانون الانتخابات. أما خلال العهدة التشريعية السادسة، فقد صادق المجلس على 72 قانونا ولا يوجد من بينها ولو قانون واحد ناتج عن مبادرة النواب⁽²⁾. هكذا يتضح أن حق النواب في المبادرة بالقوانين يعتبر وهما في الواقع السياسي الجزائري، ليس فقط، بل حتى صلاحياته في مجال المناقشة والتصويت على ما يعرض عليه من نصوص من طرف الحكومة فهي بدورها محاطة بقيود متعددة ومعتبرة.

ب - القيود الواردة على المناقشة والتصويت في البرلمان:

تتمتع الحكومة، على غرار المراحل الأخرى التي يجتازها النص القانوني، بامتيازات متعددة عند مناقشته والتصويت عليه. فوفقا للمادة 33 من القانون العضوي رقم 99-02، يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق. ويشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق. وما يستخلص من ذلك أن ممثل الحكومة يتدخل عند الشروع في المناقشة مهما كانت طبيعة النص مشروعا كان أو اقتراحا من النواب، كما يحق له أن يتناول الكلمة بناءً على طلبه أثناء المناقشة العامة كما توضحه الفقرتان الثالثة والرابعة من المادة المذكورة. هذا وأنه لا يمكن للمجلس أن يقرر إثر المناقشات التصويت على النص بكامله، أو التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، إلا بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع وفقا للفقرة الأخيرة من المادة سالفة الذكر، وهو ما يساعد الحكومة على توجيه اختيار النواب نحو طريقة التصويت التي تريدها.

وعلاوة على ذلك، يمكن مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02 المذكور أن يقرر التصويت مع المناقشة المحدودة بناءً على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون. ولما كانت اقتراحات

1 - لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، 105.

2 - وهو ما صرح به رئيس المجلس الشعبي الوطني. أنظر جريدة *الخبر*، العدد 6645، مرجع سابق، ص 02.

القوانين تقريبا منعدمة، فإن المستفيد الأول من هذه المادة هي الحكومة وليس النواب، لأن المناقشة العامة لا تفتح خلال المناقشة المحدودة، ولا يأخذ الكلمة خلال المناقشة مادة مادة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون إن وجدوا، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررّها، ومندوبو أصحاب التعديلات. أما الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 124، فيتم التصويت عليها من طرف البرلمان بدون مناقشة.

وجدير بالملاحظة أن امتياز الحكومة في مناقشة النصوص القانونية يزداد أكثر على مستوى مجلس الأمة نظرا لعدم إمكانية تدخل مندوب أصحاب اقتراح القانون ولا مندوب أصحاب التعديلات في هذا المجلس، مما يجعل الحكومة تتصرف بكل حرية وتسيطر على مجريات المناقشة باعتبارها تتدخل وحدها مع اللجنة المختصة سواء لأخذ الكلمة عند بداية المناقشة، أو أخذها قبل اتخاذ المجلس قرار المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، أو الشروع في المناقشة مادة مادة وفقا للمادة 39 من القانون العضوي سالف الذكر، أو أخيرا الطلب من مكتب مجلس الأمة المصادقة مع المناقشة المحدودة وفقا للمادة 41 من القانون العضوي نفسه. كما أنه على عكس ممثل الحكومة، فباستطاعة رئيسي المجلسين سحب الكلمة من أعضاء البرلمان أو منعهم من تناولها⁽¹⁾، كما يمكن لهما وقف الجلسة أو رفعها⁽²⁾، مما يحد من فعالية تدخلاتهم. هذا وأن دور البرلمانين يكون أكثر عجافا على مستوى اللجان الدائمة حيث، على عكس الحكومة، لا يمكن لهم حضور اجتماعاتها أو المشاركة في مناقشاتها إلا إذا كانوا أعضاء فيها أو طلب منهم ذلك⁽³⁾.

وفيما يخص طريقة إجراءات التصويت في البرلمان، فإن المادتين 30 و31 من القانون العضوي رقم 99-02 تسمحان بالتصويت، إلى جانب نمط الاقتراع السري، برفع اليد وبالمناداة الاسمية، على أن يكون اتخاذ القرار بشأن ذلك من طرف رئيس مكتب المجلس التابع للسلطة التنفيذية بوصفه رئيسا للمجلس⁽⁴⁾. ولما كان التصويت العلني، سواء برفع اليد أو بالمناداة الاسمية، يسمح بمراقبة تصرف النائب، لاسيما من طرف الحزب الذي يتبعه،

1 - راجع المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

2 - راجع المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

3 - راجع المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

4 - أنظر المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

فمن الواضح أن يكون هذا النمط من الاقتراع أقل ديمقراطية من الاقتراع السري لأنه يسبب إخراجا كبيرا للنائب ويدفع به إلى والتصويت ولو على غير قناعة.

وأخيرا يشكل النصاب القانوني المشترك لمناقشة القوانين والتصويت عليها بدوره دافعا إضافيا لعدم اهتمام النواب بوظيفتهم التشريعية. فالمعلوم أن مناقشة النص المعروض على مستوى المجلس الشعبي الوطني غير مقيد بنصاب قانوني معين، سواء على مستوى الجمعية العامة أو على مستوى اللجان الدائمة، وبالتالي فإن مناقشات المجلس تصح مهما كان عدد النواب الحاضرين⁽¹⁾، الأمر الذي ينقص من أهمية النص المعروض بسبب عدم تمحيصه وإثرائه من طرف عدد كبير من النواب⁽²⁾. أما التصويت في المجلس فلا يصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء. وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 6 ساعات على الأقل و12 ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين. لكن ذلك ينطبق فقط على القوانين العادية، بينما القوانين العضوية فإن المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني تكون بأغلبية أعضاء المجلس وهو ما تبينه المادة 123 من دستور 1996. وبعد المصادقة على النص من طرف الغرفة الأولى يحال على مجلس الأمة لمناقشته، وذلك مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وللمصادقة عليه بنسبة ثلاثة أرباع (4/3) من أعضائه، بغض النظر عن نوع النص ما إذا كان عاديا أو عضويا.

يتبين من خلال ما سبق أن دور البرلمان في مجال مناقشة القوانين والتصويت عليها محدود جدا نظرا لما وضع للبرلمان من قيود وعراقيل أدت به إلى عدم التحكم في عملية المناقشة والتصويت وحتى إدخال التعديلات على النصوص القانونية التي هي من نتاج الحكومة في كل الحالات تقريبا.

ثانيا - تقييد سلطة البرلمان الخاصة بتعديل القانون:

تنص المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنه « يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته... ». غير أن ممارسة هذا الحق أخضعها المؤسس لمجموعة من الشروط تم تحديدها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. وما يلاحظ أن

1 - راجع المادتين 40 و58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

2 - مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 139.

مجلس الأمة، وهذا بالرغم من الصلاحيات التشريعية الواسعة التي حظي بها نظرائه في مختلف البلدان، فإن المؤسس الجزائري قد جرده من إمكانية المبادرة بالقانون وبتعديله أيضا⁽¹⁾. والأسوأ ليس ذلك بل حتى دور المجلس الشعبي الوطني في هذا المجال يعتبر محدودا ولا يرقى إلى دور الحكومة التي من جهة تقف عائقا أمام مبادرات النواب واللجان المختصة بالتعديل، ومن جهة أخرى تتمتع بسلطة غير مقيدة في تعديل اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب.

تشتترط المادة 161 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يقدم التعديل من طرف عشرة (10) نواب، وأن يكون معللا وبايجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية. فإذا كانت هذه الشروط الأخيرة معقولة وموضوعية، إلا أن الشرط الأول المرتبط بعدد النواب الذين يحق لهم المبادرة بالتعديل يعتبر مبالغا فيه ولا يوجد ما يبرره باعتباره أنه باستطاعة نائب واحد تقديم تعديل معقول وفي محله. لذا فإن مثل هذا الشرط ليس إلا قيذا إضافيا أورده المؤسس على حق النواب في المبادرة بالتعديل.

ثم على النواب إيداع اقتراحاتهم بالتعديل لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل الذي يقرر قبول التعديل أو رفضه شكلا.

يتبين من خلال ذلك أن اقتراحات النواب الخاصة بالتعديل، حتى تتمكن من مواصلة مسارها الإجرائي، يجب عليها اجتياز "حاجز" مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي له سلطة تقديرية في قبول أو رفض التعديل. كما أن اشتراط إيداع الاقتراحات خلال 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة يبدو قاسيا بسبب قصر المدة بحيث يصعب على النواب الاستجابة خلالها لكل الشروط الشكلية سابقة الذكر. كما يعتبر هذا الشرط غير عادل أيضا بالمقارنة مع ما جاءت به المادة 61 المذكورة التي تسمح للحكومة واللجان المختصة بتقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها. وحتى

1 - رغم صراحة المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 إلا أن الفقهاء قد اختلفوا حول مسألة مدى تمتع مجلس الأمة بحق تعديل مشاريع واقتراحات القوانين. فالبعض منهم يعترف للمجلس بهذا الحق بالاستناد إلى المادتين 98 و120 من الدستور، والبعض الآخر يرى عكس ذلك على أساس المادة 28 المذكورة. راجع: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 34 و35.

في حالة تحقق الشروط المذكورة فإنه يجب تبليغ الحكومة بالتعديلات المقبولة من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني التي يمكن لها الاعتراض عليها، كما يمكن لها سحب المشاريع في أي وقت قبل التصويت عليها إذا اعتبرت أن التعديلات المقترحة، سواء من طرف اللجان المختصة أو النواب، تمس بجوهر وهدف المشروع. هذا وأن الحكومة وجدت نفسها مدللة من طرف المشرع بمنحها سلطة قوية في التصدي لاقتراحات تعديل مشاريعها على مستوى اللجان الدائمة وذلك من خلال السماح لأعضائها بحضور جلسات هذه اللجان والاستماع إليهم إن طالبوا بذلك. فذلك يشكل بدون شك فرصة لأعضاء الحكومة الحاضرين لاستبعاد كل التعديلات التي قد ترغب اللجنة المختصة في إدخالها على المشروع.

وإذا كانت حظوظ النواب في تعديل مشاريع واقتراحات القوانين ضئيلة جدا بسبب كل القيود التي تم التعرض لها من خلال ما سبق، فإن حظوظهم في تعديل الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية منعدمة وهو ما تقضي به المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص: « يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور. وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل... »⁽¹⁾. كما لا يجوز، وفقا لأحكام الفقرة الخامسة من المادة 120 من الدستور، تقديم تعديلات بشأن النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة.

هكذا، يتضح من خلال ما سبق أن المؤسس والمشرع قد أحاطا سلطة النواب في المبادرة بالقوانين وتعديلها بجملة من العراقيل أدت إلى إبعاد البرلمان عن ممارسة وظيفته الأصلية المتمثلة في سن القانون، لتحل محله الحكومة التي مُنعت بحرية كبيرة في وضع ما تريده من مشاريع القوانين وتحسينها من التعديلات التي قد يبادر بها النواب أو اللجان المتخصصة، وهو ما يشكل خرقا في حد ذاته لمبدأ الفصل بين السلطات. ولكن ليس فقط بل أن المؤسس قد جهز السلطة التنفيذية بأدوات قانونية تسمح لها بإجهاض العمل التشريعي للبرلمان، سواء بتدخل رئيس الجمهورية شخصيا أو بتدخل حكومته.

1 - راجع الفقرة الثالثة من المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

المطلب الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في عرقلة العمل التشريعي للبرلمان

لم يكتف المؤسس الجزائري بتقييد دور البرلمان في المبادرة بالتشريع ومناقشته والتصويت عليه، بل زيادة على ذلك منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة تمكنه من الاعتراض على القانون إذا لم يرغب فيه، سواء بواسطة حكومته، وذلك قبل عرضه على البرلمان للتصويت عليه من خلال تقنية تحديد جدول الأعمال، أو في مرحلة المصادقة عليه على مستوى مجلس الأمة لاسيما من خلال التحكم في سير أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء (الفرع الأول) أو بتدخله شخصيا باستعمال السلطات المخولة له دستوريا بعد الإقرار النهائي للقانون من طرف البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطة رئيس الجمهورية في عرقلة العمل التشريعي للبرلمان بواسطة الحكومة

يمكن لرئيس الجمهورية بصفته صاحب السياسة العامة للدولة والمكلف بتنفيذها، أن يتصدى لمنع إقرار أي قانون من طرف البرلمان لأسباب مختلفة قد ترتبط بمضمونه أو بعدم ضرورته. فإذا كان يفترض أن رئيس الجمهورية قد عبر عن موافقته على مشاريع القوانين التي تكون الحكومة قد بادرت بها من خلال عرضها على مجلس الوزراء، فإن اقتراحات القوانين المقبولة من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني، وحتى اقتراحات التعديل المدخلة من طرف اللجنة الدائمة المختصة قد لا ترضي الحكومة، مما يؤدي بها إلى استبعادها وعدم برمجتها ضمن جدول أعمال المجلس، وبالتالي يتم القضاء عليها نهائيا قبل عرضها على المجلس لمناقشتها والمصادقة عليها (أولا). وحتى في حالة برمجة أي اقتراح أو مشروع قانون، تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ولكنه كان محل خلاف بينه وبين مجلس الأمة الذي رفض المصادقة على بعض أحكامه، فإن رئيس الجمهورية من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء التي تتحكم فيها حكومته يمكن له أن يضمن إقرار نص القانون بالمضمون الذي يريده وإلا سحب النص نهائيا (ثانيا).

أولا - سلطة الحكومة في استبعاد اقتراحات القوانين عند ضبط جدول الأعمال:

يعرف الفقيه ديجي Duguit جدول الأعمال بأنه « ذلك العمل الذي يضم مجموعة

المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة». أما الأستاذ دوفيرجي Duverger، فيعرفه بأنه «برنامج مناقشات البرلمان»⁽¹⁾.

غير أن هذه التعاريف وردت عامة، تنقصها الدقة لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة النصوص أو المواضيع، بل يدرسها ويناقشها ثم يصوت عليها.

وعليه فإن ضبط جدول الأعمال هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان، وهو طريق فني لترتيب العمل داخل البرلمان في ظل تزايد المهام وتعقدها⁽²⁾.

ولعملية تحديد جدول الأعمال أهمية كبيرة لأنه من خلاله ستحدد المواضيع التي ستناقش ويتم التصويت عليها في البرلمان، وبالتالي فإن من يملك سلطة تحديده سيكون له بلا شك امتيازاً كبيراً في العمل التشريعي، فهو كما يقول الأستاذ فيليب أردون Ardant مفتاح العمل البرلماني⁽³⁾.

لعل قبل الشروع في تحديد جدول أعمال كل جلسة من الجلسات التي تتضمنها الدورة يجب أولاً تحديد جدول أعمال هذه الأخيرة ككل. وتتم عملية ضبط جدول أعمال الدورة بمرحلتين: المرحلة الأولى وهي تحضيرية تنظمها أحكام النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، والمرحلة الثانية وهي نهائية تنظمها أحكام القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

تتطلب المرحلة الأولى على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة التي تقوم بإعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس⁽⁴⁾، ويمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني، خلال هذه المرحلة، أن يستشير هيئة التنسيق التابعة للمجلس الذي يترأسه، حول المواضيع التي ترغب في إدراجها ضمن نقاط جدول أعمال الدورة⁽⁵⁾. غير أن الضبط النهائي لجدول أعمال الدورة

1 - راجع: سعاد عمير، الوظيفة التشريعية...، مرجع سابق، ص 79.

2 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 37.

3 - ARDANT (P), Institutions politiques ..., op.cit., p. 560.

4 - راجع المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق، والمادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

5 - راجع المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

يكون، وفقا للمادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02، من طرف مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

يبدو ظاهريا من خلال المادة 16 المذكورة أن البرلمان يشارك في ضبط جدول أعمال الدورة من خلال مكتبا الغرفتين، غير أنه بالإضافة إلى عامل تبعية أعضاء مكتبا الغرفتين للسلطة التنفيذية بحكم الأغلبية البرلمانية وطريقة اختيارهم في كل مجلس⁽¹⁾، فإن الكلمة الأخيرة ترجع للحكومة التي يعود لها حق ترتيب الأولوية الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف، وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه⁽²⁾.

يمكن للحكومة، زيادة على ذلك، أن تقوم وفقا للمادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02 بتعديل جدول أعمال الدورة بإيداع مشروع قانون، تلحّ على استعجاله، وبالتالي إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية. كما يمكن لها، وفقا لأحكام المادة 26 من القانون العضوي المذكور، تسجيل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعدّ اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين، وذلك بناءً على طلبها وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، وهو ما لا يتوافق مع الفقرة الأخيرة من المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي لا تسمح بتسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال الجلسة إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة (3) أيام عمل على الأقل من تاريخ هذه الجلسة، على أن يستثنى قانون المالية من تطبيق هذه الشروط. ومثل هذا الأمر يدعو للاستغراب، لأن الأصل العام أن يتم إعداد جدول الأعمال في بداية كل دورة ووضع هذا الجدول يتم بعد مشاورات طويلة بين البرلمان والحكومة، ومن ثم يفترض أن تضع الحكومة كل ما تريد مناقشته والتصويت عليه من مسائل في بداية الدورة، غير أن واقع نص

=وتجدر الإشارة هنا إلى أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لاسيما في المادة 48 منه لم يسمح لرئيس المجلس صراحة باستشارة هيئة التنسيق التابعة للمجلس بشأن إعداد جدول أعمال الدورة.

1 - نظرا للأغلبية البرلمانية التي تحظى بها حكومة رئيس الجمهورية، فإنه من المنطقي أن ينصب اختيار أعضاء البرلمان لأعضاء مكتبا المجلسين وفقا للمادتين 11 و12 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادتين 9 و10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على برلمانيين منتمين لهذه الأغلبية وبالنتيجة مساندين للحكومة.

2 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 39.

القانون العضوي رقم 99-02 المذكور يذهب في اتجاه معاكس لذلك، إذ يسمح للحكومة بإدراج مواضيع ضمن جدول الأعمال تحت عنوان الاستعجال وذلك قصد تحقيق غرضين أساسيين يتمثل أولهما في تمرير ما لها من مشاريع بصورة سريعة حتى لا تنصب عليها التعديلات البرلمانية اللازمة، وثانيهما في إعطاء الأولوية لمشاريعها في الدراسة، لتستبعد بذلك اقتراحات النواب التي لا ترغب فيها، أو تبقّيها في الانتظار إلى دورة لاحقة، وهو ما يؤثر سلباً على السلطة التقديرية التي يجب أن يتمتع بها ممثلي الشعب⁽¹⁾.

ولا يقل دور الحكومة فيما يخص ضبط جدول أعمال الجلسات أهمية عن ما هو عليه في تحديد جدول أعمال الدورة، إذ تقضي المادة 18 من القانون العضوي رقم 99-02 أن « **يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها** »، مما يعني ليس باستطاعة أية غرفة أن تضبط ما لها من جدول أعمال دون استشارة الحكومة، وهو ما يتيح لهذه الأخيرة حرية التدخل لتوجيه النشاط البرلماني قصد تحقيق السياسة التي قررتّها، إذ كما يقول ميشال دوبري Michel DEBRE بمعنى أن الحكومة المسؤولة عن الدولة، وبالتالي عن التشريع، هي من المفروض سيّدة جدول أعمال المجالس⁽²⁾.

ويجدر بالذكر أن القانون العضوي رقم 99-02 قد أشار فقط إلى مشاركة الحكومة في تحديد جدول أعمال دورات البرلمان ولسّاتّه، غير أنّه بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 98-04⁽³⁾ يفهم أن الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان هو الذي يمثّل الحكومة أثناء تحديد جدول الأعمال وهو ما يستخلص، على الأقل من المادة الرابعة (4) منه التي تقضي بأن «... **يشارك (أي الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان) في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة بهدف تحديد جدول أعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية**...»⁽⁴⁾.

1 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 41.

2 - « *Le Gouvernement responsable de l'Etat, donc de la législation, est normalement maître de l'ordre du jour des Assemblées* », Cf. FRAISSEIX (P), "La « fenêtre parlementaire » de l'article 48, alinéa 3, de la constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire", in *R.F.D.C.*, n°33, P.U.F, Paris, 1998, p.5.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998 يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 04، صادر في 28 جانفي 1998.

4 - راجع: سعاد عمير، الوظيفة التشريعية...، مرجع سابق، ص 82.

يمكن للحكومة بالإضافة لسلطانها الواسعة في تحديد جدول أعمال الدورات العادية وجلساتها وكذا ترتيب المواضيع فيه، طلب عقد دورة استثنائية وفقا للفقرتين الثانية والثالثة من المادة 118 من دستور 1996، سواء بطلب من رئيس الجمهورية مباشرة، أو بطلب من الوزير الأول يوجه إلى رئيس الجمهورية. وحسب الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة (4) من القانون العضوي رقم 99-04، فإن جدول أعمال الدورة يحدد في المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، مما يدل على عدم مشاركة البرلمان في ضبطه وذلك حتى وإن كان استدعاء رئيس الجمهورية لعقد هذه الدورة بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني مثلما جاء في المادة 118 المذكورة.

هكذا يتضح أن السلطة الممنوحة للحكومة في وضع وترتيب جدول الأعمال بما يرضي رئيس الجمهورية صاحب السلطة الحكومية، تشكل وسيلة هامة لعرقلة العمل التشريعي للبرلمان وذلك من خلال استبعاد اقتراحات القوانين عن جدول أعمال دورات البرلمان وجلساته. وحتى وإن تم إدخال اقتراح معين في جدول الأعمال مثلا، وتمت المصادقة عليه في المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه إذا كان هذا النص محل خلاف في بعض أحكامه مع مجلس الأمة عند مناقشته، فإن الحكومة، بتحكمها في اللجنة المتساوية الأعضاء، تستطيع تقادي المصادقة على القانون وبالتالي إصداره إن لم ترض بالتعديلات التي جاءت بها اللجنة.

ثانيا - إمكانية عرقلة الحكومة للعمل التشريعي بواسطة اللجنة المتساوية الأعضاء:
تنص الفقرة الثالثة من المادة 120 من دستور 1996: « ... يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه ... ». وما يلاحظ في هذه الفقرة عدم استعمال المؤسس لعبارة "المشروع" أو "الاقتراح"، بل استعمال مصطلح "النص" ليؤكد أن المشروع أو الاقتراح بتصويت المجلس الشعبي الوطني عليه يفقد هذه الصفة ويتحول إلى نص، بمعنى أن المجلس الشعبي الوطني هو صاحب النص، وبالتالي فلا الحكومة ولا أصحاب المبادرة يمكنهم سحب النص بعد التصويت عليه⁽¹⁾. كما تضيف المادة المذكورة أنه « ... في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا

1 - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، الفكر البرلماني، عدد 7، مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص 55.

الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. في حالة استمرار الخلاف يسحب النص...».

يتعين بناءً على ذلك، مثلما يبلغ رئيس مجلس الأمة النص المصادق عليه من قبل المجلس الذي يترأسه لرئيس الجمهورية⁽¹⁾ تبليغ أحكام محل الخلاف للوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) حتى يتمكن هذا الأخير من طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾. غير أنه بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 99-02 والنظام الداخلي لمجلس الأمة يتبين أن كليهما أغفلا معالجة هذه المسألة. لكن رغم ذلك، فإن هذا الوضع لم يقف عائقاً أمام رئيس مجلس الأمة، بل عمل على إرساء عرفاً دستورياً مفاده مراسلة رئيس الجمهورية بالنصوص التي لم يصادق عليها المجلس، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) في الوقت نفسه بذلك الإرسال⁽³⁾، وهو ما يسمح للوزير الأول بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل في أحكام محل الخلاف بين المجلسين.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن بعض الأنظمة قد أخذت، قصد الفصل في المسائل محل خلاف بين الغرفتين، بنظام آخر يدعى بنظام "الذهاب والإياب" أو "الأخذ والرد" « La navette » الذي يعني أن النص ينتقل من غرفة إلى أخرى إلى أن يتم الاتفاق حول حل معين بشأن النصوص المختلف عليها⁽⁴⁾ دون تدخل الحكومة، وأنظمة أخرى، وعلى رأسها فرنسا، قد أخذت بنظام مختلط يمزج بين نظام الذهاب والإياب ونظام اللجنة المتساوية الأعضاء⁽⁵⁾.

لا يسمح الدستور الفرنسي للحكومة بالتدخل لحل الخلاف القائم بين الغرفتين بشأن مشروع قانون إلا بعد فشل نظام الذهاب والإياب، أي بعد قراءتين من كل مجلس أو قراءة

1 - أنظر المادة 43 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

2 - حسب المادة 88 من القانون العضوي رقم 99-02، يمثل كل مجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء. ولمزيد من التفاصيل راجع: لونا سي ججيفة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 126 و 127.

3 - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة...، مرجع سابق، ص 63.

4 - راجع: لونا سي ججيفة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 125.

5 - راجع المادة 45 من دستور 1958 الفرنسي.

واحدة في حالة الاستعجال. وفي هذه الحالة يمكن للوزير الأول وفقا للمادة 45 من الدستور طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، أما إذا تعلق الأمر باقتراح قانون فإن حق دعوة اللجنة للانعقاد يكون لرئيسي المجلسين معا.

لم يتمتع المؤسس الجزائري المجلسين بحرية التدخل لحل أي خلاف قد ينجم بينهما بشأن نص قانوني معين، ولا حتى حق دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، بل منح حق المبادرة بطلب تشكيل هذه اللجنة للوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا)، وهو ما يشكل عيبا لأن ذلك من شأنه إعطاء الحكومة امتيازاً، يتمكن بموجبه الوزير الأول من التدخل ودعوة اللجنة للانعقاد أو ترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة، خاصة وأن القانون العضوي رقم 99-02 لم يقيد الوزير الأول بأجل زمني معين لدعوة اللجنة للانعقاد⁽¹⁾ إلا في حالة قانون المالية إذ يستوجب دعوة اللجنة في أجل قصير، وإعداد تقريرها في أجل ثمانية (08) أيام وذلك احتراماً لأجل 75 يوما المحدد لمصادقة البرلمان على قانون المالية، وإلا سيصدر بأمر رئاسي⁽²⁾. كما أن الوزير الأول يتمتع بسلطة تقديرية في تكييف طبيعة الخلاف القائم بين الغرفتين. فإذا اعتبره خلافاً بسيطاً يخص فقط مسائل تقنية متعلقة بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكامه شكلاً قام باستدعاء اللجنة، أما إذا اعتبره جوهرياً مرجعيته التباين بين الركائز الأساسية واختلاف الانتماء السياسي للأغلبية الموجودة ضمنها، فإنه يتنازل عن النص ويتجاهله بعدم تقديم طلب الاجتماع⁽³⁾.

1 - راجع: أ.د/ عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، *الفكر البرلماني*، عدد 2، مجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003، ص 69.

2 - راجع المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

3 - راجع: شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقة مع البرلمان الجزء الأول، 29 و30 أكتوبر، 2002، ص 72.

ومن الأمثلة عن الخلاف البسيط القانون رقم 99/09 المتعلق بالتحكم في الطاقة، المؤرخ في 02 أوت 1999، ج ر عدد 51، صادرة في 02 أوت 1999، الذي اقترحت اللجنة المتساوية الأعضاء إعادة صياغة المادة 41 منه، وتمت المصادقة على النص الجديد في 20 جويلية 1999، والقانون رقم 2001-01 المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان المؤرخ في 04 فيفري 2001، ج ر عدد 9، صادرة في 04 فيفري 2001، الذي صادق عليه مجلس الأمة بالتحفظ على 11 مادة. غير أن اللجنة قامت فقط بإعادة صياغة وتعديل ثلاثة مواد منها وهي المواد 31، 33 و42.

أما عن الخلاف الجوهري، نذكر مثال القانون العضوي رقم 05-11 المتعلق بالتنظيم القضائي، المؤرخ في 17 جويلية 2005، ج ر عدد 52، صادرة في 26 جويلية 2005، الذي لم يصادق عليه مجلس الأمة عندما عرض عليه المرة=

وعليه فامتناع الوزير الأول أو تخلفه عن طلب اجتماع اللجنة سوف يؤدي حتما إلى تعطيل عمل البرلمان⁽¹⁾.

يمكن لأعضاء الحكومة علاوة على ذلك، وخلافا لأعضاء البرلمان، حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 92 من القانون العضوي المذكور، مما يثبت مرة أخرى تفوق الحكومة على البرلمان من حيث قدرة تحكمها في توجيه عمل اللجنة المتساوية الأعضاء من خلال فرض إرادتها على النص محل الخلاف⁽³⁾.

ويعد من المفروض منطقيا تحديد المؤسس أجل للوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) يعرض خلاله على البرلمان النصوص التي عالجتها اللجنة المتساوية الأعضاء والتي قدمت اقتراحات بشأنها. غير أنه اكتفت المادة 95 من القانون العضوي رقم 99-02 بإلزام الحكومة بعرض النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه دون تحديد أجل لذلك، مما جعل الحكومة تتأخر كثيرا في بعض الحالات لتعرض النصوص المقترحة على البرلمان وهو ما حدث مثلا بالنسبة للقانون رقم 04-17 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 والمتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي⁽⁴⁾، حيث عالجتها اللجنة المتساوية الأعضاء المادة الثالثة محل الخلاف بتاريخ 28 أبريل 2003، ولم يتم إرجاعه إلى البرلمان للمصادقة عليه إلا بعد مضي أكثر من سنة⁽⁵⁾. لا يمكن لأعضاء البرلمان، أكثر من ذلك، إدخال التعديلات التي يعتبرونها ضرورية على النص المقترح عليهم من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة وهو ما تشير إليه الفقرة الخامسة من المادة 120 من الدستور. هذا وأنه في حالة عجز اللجنة المتساوية الأعضاء على إيجاد الاقتراح المناسب للبرلمان وللحكومة في الوقت نفسه، يسحب النص نهائيا عملا بالفقرة السادسة من المادة 120 سالفة الذكر.

=الأولى بسبب نصه على إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية على اعتبار أن مثل هذا الطرح غير ملائم للوضعية الراهنة للبلاد. فهذا الأمر يبرهن على وجود خلاف جوهري ذو أبعاد سياسية وإيديولوجية ليس بإمكان اللجنة تسويته على حد تقدير الحكومة.

- 1 - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية...، مرجع سابق، ص 125.
- 2 - راجع: وسيلة وزاتي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، الفكر البرلماني، عدد 21، مجلس الأمة، الجزائر، 2008، ص 36.
- 3 - مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 146.
- 4 - ج ر عدد 72، صادرة في 2004/11/13.
- 5 - راجع: لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 129.

هكذا بالرغم من أن اللجنة المتساوية الأعضاء ذات تشكيلة برلمانية، إلا أن عملها مقيدا بإرادة رئيس الجمهورية التي يفرضها على اللجنة من خلال تدخل الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول (أو رئيس الحكومة سابقا) التابع له عضويا ووظيفيا، وذلك ابتداءً من مرحلة استدعاء اللجنة للاجتماع الذي يعد سلطة تقديرية لهذا الأخير، مروراً بمرحلة إدخال التعديلات على اقتراح اللجنة الذي يستوجب موافقته، إلى غاية مرحلة سحب النص في حالة استمرار الخلاف. وكأنه لم تكف الآليات سابقة الذكر من حيث قدرتها على تمكين رئيس الجمهورية من عرقلة تدخل البرلمان في العمل التشريعي بواسطة حكومته، ليخصه المؤسس، زيادة عن ذلك، بوسائل قانونية تسمح له بالتدخل شخصيا لعرقلة العمل التشريعي البرلماني.

الفرع الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في عرقلة العمل التشريعي للبرلمان باعتراض منه

يتمتع رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري بسلطة اعتراضية معتبرة على العمل التشريعي البرلماني يمارسها بواسطة آليات متعددة. ويمكن أن يكون هذا الاعتراض واقفا⁽¹⁾ بطلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية (أولا) أو بإخطار المجلس الدستوري (ثانيا)، كما يمكن أن يكون نهائيا وذلك بامتناعه عن إصدار وتنفيذ القانون (ثالثا).

أولا - العرقلة بطلب مداولة ثانية:

لا يكفي للبرلمان أن يناقش ويصوت على مشاريع واقتراحات القوانين التي تعرض عليه حتى تصدر كقوانين واجبة التطبيق، بل يمكن لرئيس الدولة تطبيقا للمادة 127 من دستور 1996 التي تنص: « يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني »، أن يؤجل إصدار هذا القانون أو عدم إصداره نهائيا.

1 - أطلق Montesquieu على سلطة رئيس الدولة في الاعتراض لوقت معين على إصدار القانون الذي وضعه البرلمان تسمية: « La faculté d'empêcher ». ولقد كُرس لأول مرة في الوقت المعاصر في إنجلترا في منتصف القرن الخامس عشر. راجع:

TABET (J), La faculté d'empêcher du chef de l'Etat en droit comparé, Bruylant, Deltat, L.G.D.J, 1ere édition, Paris, 2001, pp.2 et 3.

ويعتبر حق طلب إجراء مداولة ثانية لقانون تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان، في الحقيقة، مشاركة فعلية في ممارسة الوظيفة التشريعية من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾ إذ يصرح هذا الأخير من خلاله بعدم انضمامه للإرادة المعبر عنها من قبل البرلمان، مما يستوجب إعادة النظر في القانون المصوت عليه وفقاً لإجراءات معينة.

تختلف الأسباب التي قد تؤدي برئيس الدولة إلى طلب مداولة ثانية. فهذه الأسباب قد تكون تقنية أو تنسيقية، أي أن رئيس الدولة يعترض على القانون لسبب عدم انسجامه مع القوانين السارية المفعول، أو لأسباب جوهرية إيديولوجية⁽²⁾.

وحدد الدستور الجزائري في كل الأحوال أجل يمكن لرئيس الجمهورية خلاله الاعتراض على القانون الذي صادق عليه البرلمان بطلبه منه إجراء مداولة ثانية في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره⁽³⁾. وتعتبر هذه المدة طويلة جداً خاصة وأن القانون لم يستثن القوانين الاستعجالية منها، مع العلم أنه يمكن لرئيس الجمهورية انتظار آخر يوم للأجل المقرر له لممارسة حقه في طلب مداولة ثانية، بالإضافة إلى المدة التي تستغرقها دراسة النص في المجلس التي لم تحدد قانوناً⁽⁴⁾. كما أن إرجاع القانون يكون إلى المجلس الشعبي الوطني فقط، دون مجلس الأمة⁽⁵⁾، ثم ينتقل بعد إقراره من الغرفة الأولى مباشرة إلى مرحلة الإصدار، وهو ما يجعل ذلك يتنافى وروح المادة 120 من الدستور التي تنص فقرتها الأولى على أنه « يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه ... ».

ثم تكون المداولة الثانية التي يطلبها رئيس الجمهورية شاملة، أي على النص

1 - بوالشعير السعيد، علاقة المؤسسة التشريعية...، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص 286.

2 - انظر بخصوص هذا الموضوع: TABET (J), La faculté d'empêcher ..., op.cit., p. 45 et s.

3 - بينما الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية في فرنسا هو خمسة عشر يوم فقط حسب المادة 10 من دستور 1958، و10 أيام لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية حسب الفقرة 7 من المادة الأولى من دستور 1787.

4 - لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 144.

5 - في حين يلزم رئيس الجمهورية في فرنسا بإرجاع القانون إلى البرلمان بغرفتيه وفقاً للفقرة الثانية من المادة 10 من دستور 1958، وهو المبدأ المكرس في الولايات المتحدة الأمريكية كذلك. راجع الفقرة السابعة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787.

بأكمله، كما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾، ذلك على عكس الدستور الفرنسي لـ 1958 الذي يسمح لرئيس الجمهورية بطلب مداولة ثانية بشأن القانون ككل أو بعض مواده فقط⁽²⁾.

فضلا عن ذلك، فإن المؤسسة التي تعود لها سلطة تبليغ النص القانوني عقب استنفاد المجلس الشعبي الوطني لسلطته في القراءة الثانية ومصادقته على النص بأغلبية ثلثي نوابه لم تحدد لا في الدستور ولا في القانون العضوي رقم 99-02 ولا حتى في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مما قد يعطل عملية تبليغ النص إلى رئيس الجمهورية وبالتالي عدم إصداره.

ويشترط أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على القانون المحال إليه من طرف رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس⁽³⁾. فهذه الأغلبية تعتبر تعجيزية يصعب على المجلس تحقيقها خاصة في حالة المعاشية، مما يدل على أن طلب رئيس الجمهورية بإجراء المداولة الثانية ليس قصد التحقق من تمسك المجلس بذلك النص بل القضاء عليه نهائيا⁽⁴⁾. ولكن ذلك لا يعني أنه ليس بإمكان رئيس الجمهورية اللجوء إلى طلب مداولة ثانية في حالة وحدة الأغلبية، بل أن التجربة قد أثبتت عكس ذلك، إذ تم اللجوء إلى هذا الإجراء في الجزائر مثلا في سنة 1984⁽⁵⁾، وكذلك في سنة 1989⁽⁶⁾.

وتجدر الملاحظة أنه على خلاف الوضع في الجزائر، يصعب تحريك الإجراء ذاته في النظام الفرنسي، لاسيما في حالة المعاشية، وذلك نظرا لإخضاع القرار الرئاسي الخاص

1 - راجع الفقرة السابعة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787.

2 - راجع الفقرة الثانية من المادة 10 من دستور فرنسا لسنة 1958.

3 - وهي الأغلبية المطلوبة نفسها في الفقرة 7 من المادة الأولى من الدستور الأمريكي، ولكن في كلا المجلسين.

4 - لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 148.

5 - كان طلب المداولة الثانية حول مشروع القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل. راجع بخصوص ذلك: بوالشعير السعيد، علاقة المؤسسة التشريعية...، مرجع سابق، ص 287 وما يليها.

6 - كان طلب المداولة الثانية حول مشروع قانون الإعلام الذي لم يصوت عليه من قبل 181 نائب. راجع: لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 147.

وحتى في فرنسا فإن إجراء طلب المداولة الثانية لم يلجأ إليه إلا استثناءً، حيث حدث ذلك في سنة 1983 بالنسبة للقانون المتعلق بالمعرض الدولي الذي لم يصوت عليه في المداولة الثانية، وكذلك في سنة 1985 فيما يخص القانون المتعلق بكاليدونيا الجديدة، وأخيرا في أبريل 2003 بالنسبة لمشروع القانون المتعلق بنظام انتخاب النواب الأوروبيين والمستشارين المحليين. راجع بهذا الصدد:

CHAGNOLLAUD (D), Droit constitutionnel contemporain, op.cit., p.169.

بطلب مداولة ثانية لإجراء التوقيع المجاور للوزير الأول⁽¹⁾ الذي يفترض أن يعارض رئيس الجمهورية في مثل هذه المسألة.

وإذا كانت سلطة إصدار القوانين اختصاصا أصيلا لرئيس الدولة في مختلف النظم السياسية، إلا أن حق طلب المداولة الثانية في الأنظمة البرلمانية التقليدية الذي كان هدفه تحقيق التوازن بين السلطات، لا يعد في وقتنا الحاضر إلا حقا نظريا في طريق الاندثار نظرا لتعارضه مع طبيعة النظام البرلماني نفسها، وأحسن دليل على ذلك أن آخر اعتراض على القانون في المملكة المتحدة يرجع إلى سنة 1707⁽²⁾. أما في الأنظمة الأخرى، لاسيما في النظام الجزائري، فإن حق طلب مداولة ثانية ليس إلا وسيلة وضعت في يد رئيس الدولة قصد ضمان سيطرته على الوظيفة التشريعية للبرلمان. وأكثر من ذلك، فإنه حتى في حالة تخطي البرلمان لعرقلة طلب المداولة الثانية بتصويت المجلس الشعبي الوطني على نص القانون بنسبة ثلثي أعضائه، فبإمكان رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري بشأنه، وبالتالي فمن المحتمل جدا أن ينتج عن هذا الإخطار تصريح المجلس بعدم دستورية النص وبالتالي عدم صدوره.

ثانيا - العرقلة بإخطار المجلس الدستوري:

تعتبر آلية إخطار المجلس الدستوري بشأن دستورية نص تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان وسيلة لتجميد صدور القانون لوقت معين أو القضاء عليه نهائيا. كما تعد وسيلة تسمح لرئيس الجمهورية بتفادي مواجهة البرلمان وازع القانون، بطريقة مباشرة أو وجها لوجه⁽³⁾.

لم تكن هذه الوسيلة ضرورية في عهد وحدة القيادة والسلطة لكون رئيس الجمهورية رئيسا للحزب، للدولة وللحكومة في آن واحد، حيث لم يكن ممكنا تصور معارضة البرلمان لإرادة رئيس الجمهورية بسبب وحدة الانتماء الحزبي. غير أنه باعتناق التعددية الحزبية ابتداءً من صدور دستور 1989، أصبحت رغبة البرلمان في فرض نفسه كسلطة وحيدة

1 - LECLERCQ (C), Droit constitutionnel..., op.cit., p. 594.

2 - TABET (J), La faculté d'empêcher ..., op.cit., p.22.

3 - TABET (J), La faculté d'empêcher ..., op.cit., p. 84.

مجسدة لإرادة الشعب احتمالا واردا⁽¹⁾. ولكن لما توجهت رغبة المؤسس، في المقابل، نحو الاحتفاظ لرئيس الجمهورية بالمركز نفسه الذي كان يتمتع به، عمل على منح هذا الأخير سلطة جديدة يواجه بها البرلمان في حالة عدم امتثال هذا الأخير لإرادته، لاسيما في مجال التشريع. وتتمثل هذه السلطة الجديدة في إمكانية رئيس الجمهورية معارضة صدور التشريع البرلماني عن طريق إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية أي قانون صوت عليه البرلمان، حتى بعد المداولة الثانية، وذلك إما بسبب تجاوز هذا الأخير للمجال المحدد له، أو بسبب مخالفته حكما من أحكام الدستور⁽²⁾.

ولكن رغم إسناد المؤسس عملية الرقابة على دستورية القوانين إلى مجلس دستوري مهمته "السهر على احترام الدستور" (م.1/163)، إلا أن ذلك لا يعني أن هذا المجلس هو حامي الدستور، فهذه المهمة مسندة إلى رئيس الجمهورية بموجب المادة 70 من الدستور⁽³⁾. لذلك فإن هذا الدور الذي كلف به رئيس الجمهورية يستدعي منحه الامتيازات الضرورية واللازمة لأدائه.

بالفعل فرغم تكريس الدستور بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 164⁽⁴⁾ تفوق البرلمان في التمثيل داخل المجلس الدستوري باعتباره ممثلا بأربع أعضاء، إلا أن ذلك لم ينقص شيئا من هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس من خلال حقه في تعيين ثلاثة من أعضائه ومن بينهم رئيسه الذي يكون صوته مرجحا في حالة تعادل الأصوات⁽⁵⁾. ويعتبر رئيس الجمهورية المؤسسة الوحيدة التي تتمتع بحق التعيين المباشر والشخصي لأعضاء المجلس الدستوري، بينما يكون تعيين كل من البرلمان، مجلس الدولة والمحكمة العليا لأعضاء المجلس خاضعا لنظام الانتخاب مما يسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل من خلال الأغلبية

1 - YELLES CHAOUCHÉ (B), Le Conseil Constitutionnel en Algérie. Du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, OPU, Alger, 1999, p.7.

2 - لوناتسي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 148.

3 - د/ مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري-، مجلة النائب، العددان 6/5، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2005، ص 32.

4 - تنص المادة 1/164، 2: « يتكون المجلس الدستوري من تسعة (9) أعضاء: ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة ... ».

5 - مزياتي لوناتس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 178.

المالية له في البرلمان في اختيار الأعضاء المقربين لأفكاره. ذلك سيجعل المجلس الدستوري مؤسسة تابعة لرئيس الجمهورية، إذ كما يقول أحد المؤلفين: « **فإننا قصدنا بتأسيس المجلس الدستوري أن تقوم السلطات الثلاث المولجة بتعيين أعضائه باختيار الأشخاص المقربين لأفكارها السياسية فإنه بإمكاننا اعتبار ذلك من الأمور البديهية** »⁽¹⁾، وهو ما يؤثر على طبيعة أعمال المجلس الذي يتقلص دوره إلى دور الولي الشرعي الذي يسهر على استقامة الشخص الذي يحميه⁽²⁾، أي رئيس الجمهورية.

وتجدر الإشارة إلى أن لتمتع رئيس الجمهورية بسلطة اختيار رئيس المجلس الدستوري أهمية بالغة بالنسبة له، نظرا لكون الأمين العام ومديري الدراسات الذين يشكلون النواة القانونية المشكلة للهيئة الاستشارية الأولى لرئيس المجلس الدستوري يعينون بمرسوم رئاسي باقتراح من هذا الأخير، من جهة، ومن جهة أخرى، فإن اختيار وتعيين الموظفين الآخرين يكون من قبل رئيس المجلس الدستوري المختار والمعين من طرف رئيس الجمهورية⁽³⁾. ويضاف إلى ذلك أن القواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه لم تحدد بموجب قانون مثل ما هو عليه الحال في فرنسا مثلا⁽⁴⁾، بل أن ذلك يدخل ضمن السلطة الإنشائية لرئيس الجمهورية، وهو ما يزيد دعما لسلطته في تشكيلة المجلس الدستوري⁽⁵⁾.

وتتبلور أهمية سلطة تعيين رئيس المجلس الدستوري أيضا من خلال أهمية وإستراتيجية المنصب الذي يشغله. فيمكن له وفقا للفقرة الأخيرة من المادة 88 من الدستور تولي مهام رئيس الدولة وكذلك استشارته من قبل رئيس الجمهورية في حالات معينة، لاسيما عند إعلان حالة الطوارئ والحصار مثلا.

1 - هنري روسيوني، المجلس الدستوري، ترجمة الدكتور محمد وطفه، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2001، ص 22.

2 - **DJEBBAR (A)**, "Le Conseil de la Nation et le pouvoir normatif du Conseil Constitutionnel (à propos de l'avis du Conseil Constitutionnel du 10 Février 1998)", in *Idara*, n° 2, volume 10, Alger, 2000, p. 106.

3 - راجع : **علي بوبتر**، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، *الفكر البرلماني*، عدد 5، مجلس الأمة، الجزائر، أفريل 2004، ص 56.

4 - وهو ما نقضي به المادة 63 من الدستور الفرنسي لـ 1958 التي تنص:

« *Une loi organique détermine les règles d'organisation et le fonctionnement du Conseil Constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui, et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations* ».

5 - **لوناسي ججيقة**، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 152.

لذلك ينبغي على رئيس الجمهورية أن يعين لرئاسة المجلس الدستوري شخصا يكون وفيما له طوال مدة مهامه المحددة دستوريا بستة (06) سنوات⁽¹⁾ الأمر الذي يحتاج بالتأكيد إلى القناعة واليقين لديه، وهو ما قد يفسر تمديده لعهديتي كل من السيد السعيد بوشعير والسيد بوعلام بسايع على رأس المجلس الدستوري⁽²⁾.

أما بالنسبة لتحريك عمل المجلس الدستوري فيكون بواسطة حق الإخطار الذي يعد بمثابة سلطة ذات سيادة⁽³⁾ يمنحها دستور 1996 للسلطات المذكورة في المادة 166 منه التي تنص: « **يخطر رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري** ».

يستفاد من المادة المذكورة أنه ما عدا في حالات الاجتماع الوجوبي التي أشار إليها الدستور على وجه الحصر، لا ينعقد المجلس إلا بإخطار من إحدى السلطات الثلاثة المذكورة. أي أن المجلس لا يستطيع التدخل من تلقاء نفسه، كما لا يمكن لجهة أخرى أن تخرجه حتى يتمكن من الاجتماع، وهذا على عكس ما هو عليه الحال في النظام الفرنسي الذي إلى جانب اعترافه لرئيس الجمهورية ولرئيسي الغرفتين البرلمانيتين بحق إخطار المجلس الدستوري، فهو يسمح كذلك للوزير الأول ولـ 60 نائبا أو عضوا في مجلس الشيوخ بممارسة هذا الحق⁽⁴⁾.

ويبدو المؤسس الجزائري عادلا حين منح سلطة الإخطار لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين من خلال المادة 166 المذكورة. غير أنه يظهر بالرجوع إلى المادة 165 من الدستور⁽⁵⁾ أن رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يتمتع بحق الإخطار عندما يتعلق الأمر بالقوانين العضوية وكذلك بالنظاميين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. ويترتب عن احتكار رئيس الجمهورية لهذه السلطة آثارا على سلطة البرلمان التشريعية، إذ يكفي

1 - تنص المادة 4/164: « **يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست (6) سنوات** ».

2 - عُنِيَ الأول في مهامه في مارس 1995 ولم ينهها إلا في 26 ماي 2002، والثاني انتهت فترته في سبتمبر 2011 ولكنه لم يستخلف إلا في 29 مارس 2012.

3 - د/ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، مرجع سابق، ص 157.

4 - راجع المادة 61 فقرة 2 من دستور 1958 الفرنسي.

5 - تنص المادة 165: « ... **بيدي المجلس الدستوري بعد أن يخرجه رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة** ».

لتعطيل قانون صوت عليه البرلمان ألا يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بشأنه، ودون إمكانية إثارة مسؤوليته على ذلك. ومن جهة أخرى، ونظرا لطبيعة المواضيع المخصصة للقوانين العضوية، يستطيع رئيس الجمهورية أن يعارض قانون عضوي من اقتراح البرلمان بواسطة المجلس الدستوري التابع له. هذا وأنه عوضا من أن يمنح المؤسس غرفتي البرلمان الاستقلالية الضرورية في إعداد أنظمتها الداخلية، منح المجلس الدستوري سلطة التدخل وجوبا، بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾، لمراقبة مطابقة هذه الأنظمة للدستور، مما يجعل البرلمان يفقد سيادته في إعدادها.

وتكون لرقابة المطابقة حصة الأسد في عمل المجلس الرقابي على دستورية القوانين، إذ من سنة 1989 إلى غاية 08 جانفي 2012 تم إخطار المجلس 44 مرة كانت من بينها 29 مرة على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للغرفتين. ثم من مجمل عدد الإخطارات أخطر رئيس الجمهورية المجلس 38 مرة، في حين لم يخطر المجلس من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني إلا خمسة مرات ومرة واحدة فقط من طرف رئيس مجلس الأمة، مما يؤكد الدور الفعال لرئيس الجمهورية في رقابة العمل التشريعي البرلماني عن طريق المجلس الدستوري⁽²⁾.

على الرغم من أن رئيس الجمهورية هو مفتاح النظام المؤسساتي، الشيء الذي جعله بالنتيجة يمارس صلاحيته المتعلقة بإخطار المجلس الدستوري بصفة مستمرة، لأن "المتهم" هو دائما البرلمان، إلا أن أعماله لا تخضع في المقابل لأية رقابة دستورية، فهو يظهر بذلك المؤسسة الأكثر احتراما للدستور كما يقول أحد المؤلفين⁽³⁾، مما يبين مرة أخرى ضعف البرلمان في مواجهة رئيس الجمهورية. ومما لا شك فيه أن عامل الأغلبية يلعب دورا هاما في هذه المسألة، لأنه لم تجد جهات الإخطار مصلحة في إخطار المجلس⁽⁴⁾، لذا فلو أُعترف دستوريا للأقلية البرلمانية بحق إخطار المجلس مثلا، لأخطرتة ربما بشأن أعمال

1 - وعلى خلاف ذلك، فإن الإخطار بشأن النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان في فرنسا يكون من حق رئيسا الغرفتين. راجع: -FAVOREU (L) et autres, Droit constitutionnel ,op.cit., p. 288.

2 - انظر: أحكام الفقه الدستوري الجزائري على موقع الانترنت: www.conseil-constitutionnel.dz

3 - DJEBBAR (A), "L e Conseil de la Nation...", op.cit., p. 107.

4 - LAGGOUNE (W), "La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie", in *Idara*, n° 02, volume 06, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1996, P.18.

رئيس الجمهورية، لاسيما المراسيم الصادرة عنه.

أما فيما يخص الأوامر الرئاسية، فرغم أن التجربة تفيد أن رئيس الجمهورية قد أخضع كل الأوامر التي اتخذها والتي تنظم مجالات القانون العضوي للرقابة الوجدانية⁽¹⁾، كما قام بإخطار المجلس الدستوري في 23 فيفري 2000 بشأن عدم دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المتعلق بنظام محافظة الجزائر الكبرى، إلا أن الدستور، لاسيما المادة 165 منه المحددة للنصوص الخاضعة للرقابة الدستورية، لا تحتوي على أية إشارة للأوامر الرئاسية، مما يفتح المجال لرئيس الجمهورية لعدم عرض الأوامر التي يتخذها على المجلس الدستوري حتى ولو تعلقت بالمواضيع التي تدخل في مجال القوانين العضوية الخاضعة لرقابة المطابقة.

ويضاف إلى حرمان البرلمان دستوريا من حق الإخطار فيما يخص القوانين العضوية، كما سبق ذكره، قرار المجلس الدستوري الصادر في سنة 2000 - وذلك في غياب نص في الدستور أو حتى في النظام الداخلي للمجلس يتعرض لمسألة الإخطار التفسيري - بعدم قبول الإخطار المقدم من طرف رئيس مجلس الأمة بشأن تفسير المادة 181 المتضمنة الأحكام الخاصة بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة المعينين. ولكن بالموازاة قبل المجلس الدستوري الإخطار الذي قدمه رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور⁽²⁾.

يترتب على تصريح المجلس الدستوري بعدم دستورية نص تشريعي أو تنظيمي، طبقا للمادة 159 من الدستور، فقدان أثره من يوم قرار المجلس، وعليه تكتسي قرارات المجلس الصيغة النهائية والنفذ الفوري، وتلزم كل السلطات العمومية، كما أكد ذلك المجلس في قراره المؤرخ في 06 أوت 1995. مما يعني أن البرلمان يبقى ملتزما بما قرره المجلس الدستوري طوال مدة سريان مفعول الدستور، لذا فإن رفضه لأي نص قانوني يمنع من إعادته مجددا أمام المجلس⁽³⁾. هذا ولا يكتفي المجلس الدستوري بتفسير أحكام الدستور تفسيراً حرفياً ضيقاً

1 - لونساي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 167.

2 - وهو ما تقضي به المادة 70 من دستور 1996 التي تنص: «يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور...».

3 - وهو ما أكدته المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 06 أوت 1995 حين قام المجلس الوطني الانتقالي، وذلك بمناسبة تعديل قانون الانتخابات، بإدراج حكم سبق للمجلس وأن صرح بعدم دستوريته بموجب القرار رقم 1 ق.ق-م د- مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات. راجع ج ر رقم 36 المؤرخة في 30 أوت 1989، ص 1049.

فحسب، بل تحول إلى سلطة إنشائية من خلال ممارسته لتقنية التحفظ التفسيري⁽¹⁾، مما يُعتبر مساسا بسيادة البرلمان وعرقلة لعمله التشريعي. ولكن حتى في حالة عدم تصريح المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون لم يرض به رئيس الجمهورية، فذلك لا يعني إصداره ودخوله مباشرة حيز التنفيذ، بل أن ذلك يعتبر سلطة تقديرية لهذا الأخير.

ثالثا - العرقلة بالامتناع عن إصدار القانون أو تنفيذه:

إذا كانت تعد وظيفة سن القواعد القانونية من المهام الأصلية للبرلمان فإن مهمة إصدارها وتنفيذها جعلتها معظم الدساتير اختصاصا خالصا للسلطة التنفيذية، بالتالي فإن المؤسسة التي تتحكم في تحريك الإجراءات من أجل ذلك، بإمكانها عرقلة عمل البرلمان التشريعي برفضها إصدار القانون (أ) أو الامتناع عن تنفيذه (ب).

أ - الامتناع عن إصدار القانون:

لا يلزم النص الذي وافق عليه البرلمان المحاكم بتطبيقه ولا الإدارة بتنفيذه ولا المواطنين باحترامه إلا إذا تمت عملية إصداره. لذا فإن الإصدار يعتبر بمثابة "شهادة ميلاد القانون" وشرطا لازما لتنفيذ التشريع⁽²⁾.

بناءً على ذلك، فلاختصاص إصدار القانون أهمية بالغة باعتباره يمنح صاحبه سلطة التأثير على العمل التشريعي، فهو الذي يقرر مواصلة القانون لمساره أو تجميده.

يقوم رئيس الدولة مبدئيا بإصدار القانون في الآجال المخصصة لذلك إذا لم يعترض

1 - من بين التحفظات التفسيرية التي طورها المجلس الدستوري اثنتان منها تبين بشكل واضح مساهمته في إنشاء القواعد القانونية. يتمثل التحفظ الأول في التحفظ المزيل للأثر - *L'interprétation neutralisante* والذي بمقتضاه يقوم المجلس الدستوري بإزالة الآثار القانونية للأحكام التشريعية المعنية، أو باستبعاد من بين التفسيرات الممكنة تلك التي تجعل التشريع متناقضا مع الدستور. كما يقوم بإزالة الجزء أو الحكم القانوني غير المطابق للدستور، ثم يقوم بعد ذلك بإعادة صياغة النص القانوني بعد عملية البتر التي أنجزها عليه. أما التحفظ التفسيري الثاني فيتمثل في التحفظ التركيبي *Les réserves constructives*، الذي مفاده إضافة إلى النص، محل رقابة المجلس الدستوري، ما يتقصه لكي يصبح مطابقا للدستور. لمزيد من التفاصيل في هذا الموضوع، راجع: نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، عدد 2، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008، ص 169 وما يليها. راجع كذلك:

YELLES-CHAUCHE (B), Le conseil constitutionnel en Algérie, op.cit., p. 153 et s.

2 - لونساي ججقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 174.

عليه بإحدى الوسائل القانونية المتاحة له، كطلب مداولة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري مثلاً. غير أنه يمكنه أن يعتمد في رفض إصدار أي قانون لم يرغب فيه ودون تحريك إجراءات الاعتراض المذكورة، مما يدفع بالتساؤل عن الحلول الممكنة التي يتصدى من خلالها لهذه الحالة قصد تفادي تجميد العمل التشريعي.

حصر المؤسس في كل الدساتير الجزائرية - ما عدا دستور 1963 الذي نص في مادته 51 على أنه « في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة يتولى إصدارها رئيس المجلس الوطني » - مهمة إصدار القوانين في شخص رئيس الجمهورية وحده ومنحه سلطة تقديرية مطلقة في ذلك، إذ لم يقرر ترتيب أية مسؤولية في حالة امتناعه عن إصدار القانون⁽¹⁾، مما قد يؤدي إلى عرقلة العمل التشريعي للبرلمان. وخلافاً لذلك فإن بعض الدساتير⁽²⁾ قد كرست حلولاً لحالة امتناع رئيس الدولة عن إصدار القانون، مما يسمح بتجنب تعرض رئيس الدولة لوقف المسار الإجرائي للنصوص القانونية. ولكن حتى وإن تم إصدار القانون، فذلك لا يعني في كل الأحوال دخوله حيز التنفيذ لاسيما في حالة توقف تنفيذ القانون على صدور اللوائح التنفيذية، الأمر الذي يجعل صاحب الاختصاص في إصدار هذه اللوائح يتحكم في عملية إدخال العمل التشريعي حيز التنفيذ.

ب - الامتناع عن تنفيذ القانون:

تعد اللوائح التنفيذية ذات أهمية بالغة ومعتبرة في وضع النصوص التشريعية موضع التنفيذ. فنظراً لانسجام بعض النصوص التشريعية بالعمومية وعدم دقتها فمن المستحيل تنفيذها ما لم تصدر اللوائح التنفيذية الضرورية لذلك. وتتدخل السلطة التنفيذية عن طريق رئيسها

1 - راجع المادة 126 من دستور 1996 والمادة 117 من دستور 1989 والمادة 154 من دستور 1976.

2 - ومن بين هذه الحلول نذكر:

- حالة اعتبار امتناع رئيس الدولة عن إصدار القانون بمثابة إصدار له (مصر، فواتيمالا، الأردن والكويت)،
- حالة إلزام رئيس الدولة بإصدار القوانين (كوستاريكا، بولندا، روسيا واليمن)،
- حالة عرض النص على الاستفتاء الشعبي عند سكوت رئيس الدولة وامتناعه عن إصدار القانون (إسلندة)،
- حالة السماح لرئيس المجلس الوطني بإصدار القانون (الغابون والسنغال)، أو لرئيس مجلس الشيوخ (البرازيل ومدغشقر...)، أو لرئيس البرلمان أو الكونغرس (بوليفيا، نيكاراغوا، فنيزويلا...)، أو للوزير الأول (تاييلندة...) أو للمحكمة الدستورية (الغابون، البنين...).

لمزيد من التفاصيل بخصوص هذا الموضوع، راجع: - TABET (J), La faculté d'empêcher ..., op.cit., p.252.

رئيس الجمهورية لإصدار هذه اللوائح في حالتين: تتمثل الأولى في حالة وضع التشريع بصيغة عامة دون التفاصيل التي تقتضيها عملية تنفيذها مثل ما جاءت به المادة 122 من دستور 1996 التي جعلت اختصاص البرلمان في التشريع في بعض الميادين يقتصر على وضع القواعد العامة فقط مما يستدعي تدخل رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية والرئيس الأعلى للإدارة العامة بإصداره اللوائح اللازمة التي قد تتخذ شكل مراسيم رئاسية أو أوامر تشريعية أو مراسيم تنفيذية يوقعها الوزير الأول بعد موافقته (أي رئيس الجمهورية) على ذلك. كما يمكن أن يتضمن القانون موضع التجسيد دعوة صريحة للسلطة التنفيذية للتدخل، من خلال رئيسها، بالتنظيم قصد تحديد شروط وتفاصيل بعض أحكامه مثل ما جاء على سبيل المثال في القانون المتعلق بالبلدية⁽¹⁾ والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات⁽²⁾. فتكليف السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون يجعل العمل التشريعي في وضعية التبعية للتنظيمات التي تتخذها السلطة التنفيذية. ورغم الموقف الذي اتخذه مجلس الدولة الجزائري في قراره رقم 013948⁽³⁾ والذي صرح من خلاله بالزامية الإدارة باتخاذ الإجراءات الضرورية لتنفيذ القانون، إلا أن الآجال تبقى مفتوحة أمامها (أي الإدارة) باعتبار أن مجلس الدولة لم يلح في قراره إلا على ضرورة وضع النصوص التطبيقية في "أجل معقول"، مما يمكن رئيس الجمهورية من التقاعس عن إصدار التنظيمات الضرورية لتنفيذ التشريع كلما كان غير راغب فيه، ودون أن يكون للبرلمان أية سلطة تسمح له بمواجهته. ولقد عرف النظام الجزائري قوانين عديدة لم تصدر بشأنها المراسيم التنفيذية إلا بعد مرور مدة طويلة جداً، مما عرضها للجمود، وللركود، ولعدم الفعلية⁽⁴⁾. ومن بين هذه

1 - لاسيما المواد 16، 37، 38، 48، 49، 51، 55...، راجع القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 37، صادر في 03 جويلية سنة 2011.

2 - لاسيما المواد 16، 24، 27، 29، 30، 39، 50، 54...، راجع القانون العضوي رقم 12-01، مرجع سابق.

3 - قرار مجلس الدولة رقم 013948 مؤرخ في 20 ماي 2003: سعدي رابح ضد رئيس حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. قرار غير منشور، أُنخذ في القضية الخاصة بعدم إصدار مرسوم تنفيذي لوضع أحكام المادة 55 من الأمر المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة موضع التنفيذ. راجع، لمزيد من التفاصيل في هذا الموضوع: كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 154 وما يليها.

4 - كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في...، مرجع سابق، ص 167.

القوانين نذكر على سبيل المثال قانون حماية البيئة الصادر في 1983، بحيث استغرق وضع بعض اللوائح التنفيذية له ما يقارب 20 عاما⁽¹⁾. وكذلك القانون المنظم للمحاكم الإدارية الصادر في 1998، الذي لم يدخل حيز التنفيذ إلا بصدور المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 ماي 2011⁽²⁾، وهو ما يعد، في حد ذاته، عرقلة حقيقية لوضع القانون حيز التطبيق.

ولكن ما يلاحظ أن المؤسس الجزائري لم يكتف بمنح رئيس الجمهورية الأدوات القانونية الكافية لعرقلة العمل التشريعي للبرلمان فحسب، بل متعه أيضا بصلاحيات تشريعية تسمح له بالتفوق على البرلمان في وظيفته الأصلية.

1 - راجع لمزيد من التفاصيل: كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في...، المرجع السابق، ص ص 165 و166.

2 - مرسوم تنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 ماي 2011، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، الذي يحدد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 29، صادرة في 22 ماي 2011، ص 10 وما يليها.

المبحث الثاني

هيمنة رئيس الجمهورية الفعلية على السلطة التشريعية

يدفع نص الدستور على أن البرلمان سلطة⁽¹⁾ وأنه يتمتع بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه⁽²⁾ بالمهتم بالموضوع إلى التوقف عند عبارة "السيادة" لمحاولة فهم مدلولها. فالسيادة هنا تعني حسب الفقيه R. Carre de Malberg أن المجالس النيابية تستمد سلطتها من التمثيل الفعلي لصاحب السيادة وهو الشعب. فهذه المجالس هي الوحيدة التي تعبر عن رأيه⁽³⁾. ولكن حتى وإن كان هذا المفهوم هو السائد في مختلف النظم السياسية إلى غاية النصف الثاني من القرن العشرين⁽⁴⁾ أصبحت هذه السيادة منذ هذه الفترة لا تتحكم المجالس النيابية فيها، حسب تعبير الأستاذ Pierre AVRIL⁽⁵⁾. ويعني ذلك أن المفهوم الذي أعطي للسيادة قد تراجع إلى حد أن أصبحت البرلمانات لا تملك سلطة هامة في الميدان التشريعي.

انطلاقاً من ذلك، يُفهم أن عبارة السيادة البرلمانية التي حملها الدستور الجزائري لا تعبر بشيء عن معناها الحقيقي. والدليل على ذلك ما أدرجه المؤسس من آليات تساهم كلها في تقوية الدور التشريعي لرئيس الجمهورية لدرجة تحكمه الكامل في الوظيفة التشريعية نظراً لتمتعه بسلطة تشريعية واسعة موازية للتشريع البرلماني من جهة (المطلب الأول)، وامتداد نفوذه التشريعي إلى ميدان اختصاص البرلمان، من جهة أخرى (المطلب الثاني).

1 - جاءت هذه العبارة في عنوان الفصل الثاني من الباب الثاني لكل من دستور 1989 ودستور 1996.

2 - وهو ما نقضي به المادة 98 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 92 من دستور 1989: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ».

3 - ذكره بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء...، مرجع سابق، ص 46.

4 - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء...، مرجع سابق، ص 46.

5 - AVRIL (P), "Le parlement législateur", op. cit., p.18.

المطلب الأول

تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة إنشائية موازية لسلطة البرلمان التشريعية. فكل ما يخرج عن ميدان اختصاص البرلمان، المحدد دستوريا، يدخل ضمن اختصاص رئيس الجمهورية الذي يمارسه عن طريق المراسيم الرئاسية⁽¹⁾ وهو ما تقضي به المادة 1/125 من دستور 1996 التي تنص: « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ... ». ولما كانت المواضع التي يحق للبرلمان التدخل للتشريع فيها محددة في بعض أحكام الدستور، وكذلك في المادتين 122 و123 منه، فإن اختصاصه في التشريع يكون إذاً اختصاصاً استثنائياً، بينما يمارس رئيس الجمهورية اختصاصاً عاماً يسمح له بالتدخل في كل الميادين غير المخصصة للقانون⁽²⁾.

هكذا فإنه بقدر ما حاول المؤسس، من خلال المادتين 122 و123 المذكورتين، تقييد الاختصاص التشريعي للبرلمان وبالتالي إضعاف سلطته بقدر ما وسع من دائرة المجال التنظيمي من خلال المادة 125 من الدستور، الذي نتج عنه تقوية سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي⁽³⁾ التي يمارسها عن طريق إصدار مراسيم تدعى بالمراسيم الرئاسية.

تعتبر المراسيم الرئاسية وسيلة دائمة للتشريع الرئاسي. فبعدما أنهار المبدأ المكرس لقاعدة عدم تقييد مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان الذي جعل دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع ينحصر في تنفيذ القوانين الموضوعة من طرف البرلمان، أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تنظيمات في المجالات غير المخصصة للقانون وهي مجالات واسعة تشكل اختصاصاً عاماً لرئيس الجمهورية (Compétence de droit commun).

تختلف المراسيم الرئاسية عن المراسيم التنفيذية من حيث أنها لا تهدف إلى وضع القواعد القانونية موضع التنفيذ بل تُنشئ قواعد قانونية جديدة لم تكن موجودة من قبل، أي

1 - وهو ما تقضي به النقطة 8 من المادة 77 من دستور 1996 التي تنص: «... بوقع (أي رئيس الجمهورية) المراسيم الرئاسية ...».

2 - DENOIX DE SAINT MARC (R), Histoire de la loi, éditions Privat, Toulouse, 2008, p.103.

3 - د/ محمد المدهون، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي على النظام الدستوري، موسوعة الفكر القانوني، العدد 10، دار الهلال للخدمات الإعلامية، وهران، بدون سنة النشر، ص- ص 136 و137.

أنها مستقلة عن القانون وقائمة بذاتها وهي تستمد وجودها من الدستور. لذلك فحتى وإن كانت السلطة التي تصدر هذه المراسيم تختلف عن السلطة التي تضع التشريع بمفهومه الشكلي، إلا أنها لا تختلف من حيث موضوعها عن القواعد القانونية التي يضعها البرلمان، مما يجعلها سلطة إنشائية هامة في يد رئيس الجمهورية (الفرع الأول).

ومن جهة أخرى، فإنه بحصر مجال تدخل البرلمان في عدد معين من المواضيع أصبح مجال اختصاص رئيس الجمهورية في المقابل واسعا ومطلقا، ليس فقط، بل عمل المجلس الدستوري على توسيعه أكثر من خلال اجتهاده في تفسير الأحكام الدستورية ليمتد إلى مجال اختصاص البرلمان، من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن المؤسس الجزائري قد خالف نظيره الفرنسي، وذلك حين أبعد المراسيم الرئاسية عن رقابة القاضي الإداري، مما يحرم المواطنين من الطعن ضدها أمام مجلس الدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المراسيم الرئاسية وسيلة حقيقية لسن القواعد الإنشائية

يعتبر ظهور اللوائح التنظيمية - les actes réglementaires - ملازما لنشأة المبادئ الدستورية الحديثة، لاسيما مبدأ الفصل بين السلطات، حيث لا يمكن الحديث عن قرارات تنظيمية تصدرها الإدارة إلا في ظل دساتير وزعت الوظائف التشريعية والتنفيذية على هيئتين مستقلتين، هما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حتى يكون هناك تمايز بين التشريع الصادر عن البرلمان والقرارات التنظيمية أو اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

ولما أخذ الفقه التقليدي الذي ساد منذ قيام الثورة الفرنسية بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بتوزيع وظائف الدولة الثلاث التشريعية، والتنفيذية، والقضائية على هيئات مستقلة تتولى كل منها إحدى هذه الوظائف، ترتب على ذلك أن تصبح الوظيفة التشريعية من اختصاص السلطة التشريعية، بينما تباشر السلطة التنفيذية وظيفة تنفيذ القوانين فقط دون أن يكون لها حق إقرارها⁽²⁾.

1 - محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مرجع سابق، ص 181.

2 - د/ محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، مطبعة الإسراء، بدون مكان وتاريخ

النشر، ص 48.

ساد هذا الوضع في فرنسا في كل الأنظمة الدستورية السابقة عن صدور دستور 1958 مثلاً، إذ كان تعريف القانون يستند إلى المعيار العضوي، أي أن القانون هو التصرف الناتج عن الأجهزة المتمتعة باختصاص التشريع بموجب الدستور ووفقاً للإجراءات التي يحددها. لذلك ففي ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة الفرنسيتين كان القانون تلك النصوص المصوّت عليها من طرف الغرف البرلمانية⁽¹⁾.

لقد خلف تطبيق هذا المفهوم في فرنسا ما سمي بـ " أزمة القانون " - *crise de la loi* إذ أدى عامل وجود برلمان طليق خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة إلى شل المؤسسات، لاسيما المؤسسة التشريعية التي كانت عاجزة عن ممارسة وظيفتها بسبب غياب أغلبية برلمانية مستقرة، مما أدى، بالنتيجة، إلى عدم الاستقرار الحكومي، حيث كانت الحكومات تتعقب فيما بينها كل ستة أشهر تقريباً⁽²⁾.

أخذ مؤسس 1963 الجزائري بالمفهوم نفسه للقانون، حيث لم يحدد حصراً الموضوعات التي يتدخل فيها البرلمان، بل جعل ذلك اختصاصاً عاماً له، وليس بإمكان رئيس الجمهورية إذاً إلا أن يطلب من المجلس الوطني، وفقاً للمادة 58 من الدستور، تفويضه حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية لفترة زمنية محدودة تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على المجلس للمصادقة عليها في أجل ثلاثة أشهر. غير أنه يتضح بفحص محتوى المادة 53 من الدستور⁽³⁾ أمر مفاده أن هناك صعوبة التمييز بين المجالين التشريعي والتنظيمي، وهكذا، أصبح بإمكان رئيس الجمهورية التشريع في جميع المسائل التي تدخل في مجال القانون، طالما لم يحدد المجال التنظيمي حصراً⁽⁴⁾.

ويرجع السبب الرئيسي في جعل مهمة التشريع اختصاصاً خالصاً للسلطة التشريعية خلال هذه الفترة من التاريخ إلى رغبة الشعوب في تقوية الديمقراطية وتعميقها والذي يقتضي أن يكون البرلمان ممثل الأمة، مما يستدعي بالنتيجة عدم تقييد سلطته في التعبير عن إرادتها⁽⁵⁾. وكان يقصد بالديمقراطية أساساً في تلك الفترة قيام الدولة بضمان الحقوق

1 - VEDEL (G), Droit administratif, op.cit., p. 30.

2 - FAVOREU (L) et autres, Droit constitutionnel, op.cit., p. 702.

3 - تنص المادة 53: « تمارس السلطة النظامية من طرف رئيس الجمهورية ».

4 - د/ عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 65.

5 - لونا سي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 204.

والحريات السياسية لأفراد المجتمع فحسب⁽¹⁾، وهي مهمة تمكنت البرلمانات من التكفل بها بكل سهولة نظرا لعدم تعقدها.

غير أنه أدت مجموعة من الأسباب التي فرضها الواقع، لاسيما بعد الحرب العالمية الأولى وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية، إلى تغيير هذا المفهوم، ومن هذه الأسباب التطور الذي صاحب الدور الذي تلعبه الدولة في الفكر الحديث والذي استلزم ضرورة قيام الدولة بتحقيق الرفاهية للمواطنين، الأمر الذي انعكس على مفهوم الديمقراطية التي أصبحت تعني توفير الحياة الكريمة للمواطنين بالإضافة إلى ضمانة حقوقهم وحرياتهم السياسية⁽²⁾.

ومن هذا المنطلق، عملت الدول الحديثة التي أصبحت تتدخل في شتى مجالات الحياة على تحديد المجال التشريعي للبرلمان تاركة ما يتبقى منها للسلطة التنفيذية التي أصبحت الهيئة الأكثر مقدرة على مواجهة صعوبات وتعقيدات الحياة العصرية بحكم تمتعها بالوسائل الضرورية لذلك⁽³⁾.

تتدخل السلطة التنفيذية لصنع القواعد الإنشائية بما يسمى باللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها - les règlements autonomes. وهي تسمى كذلك لأن الإدارة تصدرها دون الاستناد إلى نص يمنحها الحق في ذلك. فهي بمثابة قواعد عامة لا ترتبط بتنفيذ قانون معين⁽⁴⁾. ولقد اعتبرت هذه اللوائح من طرف الأستاذ VEDEL بمثابة السلطة الموازية للسلطة التشريعية وهي تتمتع بخاصية أصيلة وغير مشروطة⁽⁵⁾. أما أساسها القانوني فتجده في نص شكلي هو الدستور⁽⁶⁾.

وتنقسم اللوائح المستقلة إلى نوعين: اللوائح التنظيمية التي تتضمن القواعد اللازمة لسير المرافق العامة للدولة - les règlements d'organisation، ولوائح الضبط والبوليس

1 - د/ أيمن محمد شريف، ازدواج الوظيفي والعضوي...، مرجع سابق، ص 462.

2 - ولمزيد من التفاصيل حول الأسباب التي أدت إلى عزز البرلمان عن تأدية وظيفة الدولة الحديثة، راجع:

- CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel..., op.cit., p. 303 et s.

3 - ومعنى ذلك أن التنمية والرفع من المستوى المعيشي للأفراد يتطلب فحص الإحصائيات ومراقبة عملية تغيير التنبؤات الاقتصادية والكشف عن علامات الركود الاقتصادي...، فذلك يتطلب معلومات مستمرة لا تمتلكها إلا الإدارة.

أنظر: - CHANTEBOUT (B), Droit constitutionnel..., op.cit., p. 305.

4 - د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مرجع سابق، ص 186.

5 - راجع: د/ عبد الرزق حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية...، مرجع سابق، ص 383.

6 - لونساي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 206.

les règlements relatifs à la police- التي تتضمن القواعد اللازمة للمحافظة على الأمن والسكينة، والصحة العامة⁽¹⁾.

ولقد كان للمؤسس الفرنسي لسنة 1958 دورا معتبرا في تغيير المفهوم التقليدي للقانون القائم على المعيار الشكلي أو العضوي الذي كان يحصر مفهوم القانون في تلك القواعد الصادرة عن البرلمان فقط. ولقد كتب Pierre AVRIL بهذا الخصوص قائلا: « **إن دستور 1958 لم يكتف بتدبير علاقات واختصاصات الحكومة والبرلمان، وإنما كان قد مس أساسا عظيما أسس قانوننا القائم على أساس من سيادة القانون الشكلي** »⁽²⁾.

بالفعل، أدخلت المادة 34 من دستور 1958 الفرنسي، بتحديد مجال اختصاص البرلمان، بعدا جديدا لا يترك أي مجال للمفهوم الشكلي للقانون. هكذا لم يكتف الدستور الفرنسي بجعل السلطة التنفيذية سلطة منافسة، بل جعل منها، أكثر من ذلك، "مشروع اختصاص" على حسب تعبير الأستاذ J. RIVERO، أو "مشروع الحق العام في وضع القواعد القانونية" على حسب تعبير الأستاذ G. VEDEL⁽³⁾، وهو ما توجي إليه المادة 37 من الدستور المذكور التي تقضي بأن المواضيع الأخرى التي لا تدخل ضمن مجال القانون تعد من اختصاص التنظيم، وهو بالضبط ما انتهجه المؤسس الجزائري، ابتداءً من دستور 1976 مروراً بدستور 1989 وأخيراً في دستور 1996.

تقضي المادة 125 من دستور 1996 بأن « **يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...** »، كما تسمح المادة 77 الدستورية، لاسيما النقطة الثامنة منها لرئيس الجمهورية بتوقيع المراسيم الرئاسية التي تعتبر الوسيلة القانونية التي تمكنه من ممارسة هذه السلطة التنظيمية المشار إليها في المادة 125 المذكورة.

ونظرا للأهمية البالغة لهذه السلطة في مجال التشريع الرئاسي، لم تسمح الفقرة الثانية من المادة 87 من الدستور لرئيس الجمهورية بتفويضها في أي حال من الأحوال، وهو ما استقر عليه النظام الدستوري الجزائري منذ صدور دستور 1989⁽⁴⁾.

1 - د/ محمدي فريدة - زواوي، المدخل للعلوم القانونية...، مرجع سابق، ص 59.

2 - ذكره: د/ عبد الرضى حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية...، مرجع سابق، ص 382.

3 - ذكرهما: د/ عبد الرضى حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية...، مرجع سابق، ص 384.

4 - راجع المادة 83 من دستور 1989.

ولكن رغم كون اللوائح التنظيمية مستقلة عن القانون، وأنها قائمة بذاتها باعتبارها تتناول مواضيع جديدة لم يتناولها القانون الصادر عن البرلمان، مما يدفع بالقول، بالتالي أنها تشريعا بآتم معنى الكلمة، عملا بالمعيار الموضوعي، إلا أن الفقه قد اختلف بشأن مكانة هذه اللوائح التي يُعبر عنها "بالمراسيم الرئاسية"، في النظام القانوني الجزائري. فجانبا من الفقه يعتبر المراسيم الرئاسية قرارات إدارية لا تختلف عن القرارات الإدارية الأخرى، في حين يعتبر جانب آخر منه أن هذه المراسيم تكون في المرتبة نفسها مع التشريع الذي يصدره البرلمان:

- الاتجاه الرافض منح المراسيم الرئاسية نفس مكانة التشريع البرلماني في النظام القانوني:

يرى هذا الاتجاه أن اللوائح المستقلة لا ترقى إلى مستوى القانون، أي التشريع الصادر عن البرلمان. ويكتب أحد المؤلفين في هذا الصدد أن: « الجديد الذي جاء به الدستور الفرنسي سنة 1958 لم ينعكس في حقيقة الأمر على العلاقة بين القانون واللائحة حيث ما زالت اللائحة تحتل مرتبة أدنى من القانون، ومن ثم لا تستطيع اللائحة التعرض للقانون بالتعديل أو المخالفة، وإلا تعرضت للإلغاء من جانب القضاء الإداري الفرنسي »⁽¹⁾. كما يكتب البعض الآخر أن « اللوائح المستقلة في الدستور الفرنسي الصادر في سنة 1958 لم ترق إلى مرتبة القانون ولم تكتسب صفاته ومميزاته بل استمرت على ما كانت عليه محتفظة بخصائصها المختلفة عن خصائص القانون والتي تجعلها في مرتبة أدنى منه »⁽²⁾.

ويرى العميد G. VEDEL من جهته أن اللوائح لم تتغير طبيعتها بل هي باقية على ما كانت عليه في الماضي: أي نوع من الأعمال الإدارية⁽³⁾، وهو الموقف نفسه الذي اتخذه R.CHAPUS الذي يعتبر أنه إذا كانت اللوائح "المستقلة" محررة من شرط احترام القانون

=وتجدر الإشارة هنا إلى أن دستور 1976 لم يحرم صراحة على رئيس الجمهورية تفويض سلطته في توقيع المراسيم الرئاسية، بل أن المادة 116 من الدستور التي حددت بموجبها السلطات الرئاسية التي لا يجوز تفويضها، لم تشر إلى الفقرة 10 من المادة 111 من الدستور التي تنص: « ... يضطلع (أي رئيس الجمهورية) بالسلطة التنظيمية ... »، مما يجعلنا نفهم بأنه بإمكان رئيس الجمهورية تفويض هذه السلطة وفقا للفقرة 15 من المادة 111 إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية أو حتى إلى الوزير الأول، لاسيما في حالة عدم وجود نائبا للرئيس.

1 - د/ أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي...، مرجع سابق، ص 231.

2 - د/ محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية...، مرجع سابق، ص 54.

3 - « Les règlements demeurent ce qu'ils étaient dans le passé : c'est-à-dire une variété d'actes administratifs... ». Cf . VEDEL (G), Droit administratif, op.cit., p.38.

فذلك لأنه لا توجد قوانين في الميدان الذي تُتخذ فيه⁽¹⁾.

ويعتبر الأستاذ L.FAVOREU أن وحدة السلطة التنظيمية أصبحت اليوم معترفا بها، لذلك يقتضي الأمر عدم التمييز بين اللوائح التنظيمية المستقلة واللوائح التنظيمية التنفيذية⁽²⁾، نظرا لعدم إمكانية التفرقة بين التنظيم المستقل والتنظيمات الأخرى، لا من حيث النظام القانوني ولا من حيث المركز، وتعتبر اللائحة المستقلة قرارا إداريا يحتل نفس المرتبة مع القرارات الإدارية الأخرى⁽³⁾.

ويرى الأستاذ P.PACTET من جهته أيضا أن التفرقة بين التنظيمات المستقلة والتنظيمات التنفيذية أصبحت اليوم غير معمول بها في القانون الدستوري، طالما أن النظام القانوني نفسه هو المطبق على الفئتين، وأن هذه التفرقة لا تتماشى وقرارات المجلس الدستوري الفرنسي الذي لم يتصد من خلالها لتدخل المشرع في ميدان التنظيم ودون أن يثير ذلك اعتراض الحكومة، فما دام أن الحدود الثابتة تنعدم بين ميدان التشريع وميدان التنفيذ، لا يمكن الاعتراف بوجود طائفة خاصة من اللوائح تسمى اللوائح المستقلة⁽⁴⁾.

- الاتجاه المعترف بتمتع المراسيم الرئاسية بمكانة القانون نفسها في النظام القانوني:

يرى هذا الاتجاه أن اللوائح المستقلة، المسماة في النظام الجزائري بالمراسيم الرئاسية، ليست فعلا بقوانين بناءً على المعيار الشكلي، باعتبارها لا تصدر في مجال اختصاص البرلمان، غير أنها تعد تشريعا يجد أساسه القانوني في الدستور، أي أنه لا يصدر بناءً على نص تشريعي قصد تنفيذه، وإنما يعتبر مستقلا عنه تمام الاستقلال، يُتخذ في جميع المواضيع التي لا تدخل في مجال اختصاص البرلمان الذي يعد مجالا استثنائيا.

تصدر السلطة التنفيذية هذه اللوائح دون الاستناد إلى أي تشريع موجود، ولذلك سميت باللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها، فهي تعد تشريعا أصيلا حسب تعبير أحد المؤلفين⁽⁵⁾،

1 - « ...Si (les règlements « autonomes ») sont effectivement affranchis du respect des lois, c'est parce qu'il n'existe pas de lois dans le domaine ou ils sont édictés : Faute de norme supérieure, il n'y a pas de norme subordonnée...La double libération du titulaire du pouvoir réglementaire autonome résulte de l'absence des lois et de rien d'autre... », Cf. VEDEL (G), Droit administratif, op.cit., p.197.

2 - « ... L'unité du pouvoir réglementaire est aujourd'hui reconnue et il n'y a pas lieu de distinguer entre règlements autonomes et règlements d'exécution des lois... », Cf. FAVOREU (L) et autres, Droit constitutionnel, op.cit., p.754.

3 - راجع: لونا سي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 216.

4 - PACTET (P), Institutions politiques..., op.cit., p.540.

5 - د/ إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 446.

بخلاف اللوائح التنفيذية، فإنها تعد تشريعا ثانويا لا تصدر إلا لوضع الشروط اللازمة لتنفيذ تشريع قائم.

ويرجع سبب عدم اعتراف جانب من الفقه بوجود طائفة اللوائح المستقلة أساسا، حسب الأستاذ J. CADART إلى صعوبة تحديد الحدود الفاصلة بين السلطة التنظيمية المستقلة والسلطة التنظيمية التنفيذية بعد التطور الذي عرفه القضاء في هذا المجال، الأمر الذي أدى إلى صعوبة تحديد ميادين اختصاص التشريع والتنظيم. ولكن رغم ذلك، فإن وجود اللوائح المستقلة تعتبر حقيقة بديهية بالنسبة للفقيه المذكور⁽¹⁾.

أما الأستاذ C.LECLERCQ فيعتبر أن السلطة التنفيذية تمارس اختصاصا إنشائيا كاملا وغير مشروط في المواد غير المخصصة للبرلمان، ولا يقيدتها إلا دستور جامد يكون في قمة هرم النظام القانوني، بالإضافة إلى المبادئ العامة للقانون. لذلك فإن اللوائح المستقلة تعتبر قوانين حقيقية وفقا للمعيار الوظيفي، الأمر الذي دفع به إلى القول بأن هذه اللوائح تتمتع بالقيمة نفسها مع القوانين العادية التي صوت عليها البرلمان⁽²⁾.

هكذا، رغم قوة الحجج التي جاء بها الرأي المؤيد لامتتع اللوائح المستقلة بنفس قيمة القوانين الصادرة عن البرلمان، إلا أنه، تبقى هذه اللوائح مع ذلك، بالنسبة لجانب من الفقه، غير مختلفة مرتبة وقيمة عن اللوائح التنفيذية التي تصدر من أجل وضع حيز التنفيذ تشريع برلماني أو تنظيم مستقل. ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى عامل إخضاع اللوائح المستقلة في فرنسا لرقابة القاضي الإداري، أي مجلس الدولة، مثلها في ذلك مثل اللوائح التنفيذية⁽³⁾.

1 - « ... Toutefois il est souvent difficile est de plus en plus par suite de l'évolution de la jurisprudence, de déterminer la frontière entre le pouvoir réglementaire autonome et le pouvoir réglementaire subordonné d'application des lois ou d'application des règlements autonomes tant les définitions des divers domaines législatifs et réglementaires sont difficiles à préciser, c'est l'une des raisons qui ont conduit divers auteurs à nier la catégorie des règlements autonomes **malgré l'évidente réalité de ceux-ci...** ». Cf. CADART (J), Institutions politiques et ..., op.cit., p. 1238.

2 - « ... Pour les matières non incluses dans l'énumération de l'article 34, le pouvoir exécutif exerce une compétence normative totale et inconditionnée, limitée seulement par la constitution elle-même, qui est de toute façon au sommet de l'édifice institutionnel et de la hiérarchie des actes, comme constitution rigide, et par les principes généraux du droit : On se trouve en présence de règlements autonomes qui sont de véritables lois, selon le critère fonctionnel. A ce titre, **on peut considérer que les règlements autonomes ont une valeur égale à celle des lois ordinaires votées par le parlement...** ». Cf : LECLERCQ (C), Droit constitutionnel et ..., op.cit., p. 528.

3 - وحدث ذلك لأول مرة بتاريخ 26 جوان 1959: Arrêt syndicat général des ingénieurs-conseils

راجع لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع على سبيل المثال: CHAMPAGNE (C), L'essentiel du droit constitutionnel ..., op.cit., p.99.

الفرع الثاني

المراسيم الرئاسية سلطة غير خاضعة للرقابة

تتجه غالبية الدساتير التي تسعى إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية إلى تخويل هذا الأخير سلطة إنشائية واسعة يمارسها بالموازاة مع ممارسة البرلمان لوظيفته التشريعية في المجالات المحددة له قانونا.

إنه بقدر ما حاول المشرع الدستوري من خلال المادة 122 من الدستور تقييد الاختصاص التشريعي للبرلمان وبالتالي إضعاف سلطته بقدر ما وسع من دائرة المجال التنظيمي من خلال المادة 125 من الدستور، ليصبح مجال اختصاص التنظيم مجالا عاما ومجال اختصاص البرلمان مجالا استثنائيا.

بناءً على ذلك، لا يمكن للبرلمان مبدئياً الخروج عن الميادين المحددة له في الدستور على سبيل الحصر، وإلا تعرض القانون المصادق عليه من قبله لرقابة القاضي الدستوري الذي يملك رئيس الجمهورية حق إخطاره طبقاً للمادة 165 من دستور 1996، وهنا يجب التفرقة بين حالتين اثنتين: الحالة التي تكون فيها المبادرة بالقانون أو تعديل القانون من البرلمان، وحالة المبادرة من الحكومة. فبالنسبة للحالة الأولى، فإذا تضمن اقتراح القانون أو اقتراح تعديل القانون أحكاماً تدخل في مجال اختصاص التنظيم المستقل، يستطيع رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري بشأن ذلك⁽¹⁾، أو امتناعه عن إصدار القانون أو تعديل القانون. أما في الحالة الثانية، أي حالة مشروع القانون أو التعديل المتضمن أحكام تنظيمية، فإن رئيسي الغرفتين حتى وإن يحق لهما إخطار المجلس الدستوري بخصوص ذلك من الناحية القانونية، إلا أنه من الناحية السياسية يصعب عليهما ذلك، بالتالي فالأحسن للبرلمان عدم المصادقة على النص المتضمن أحكاماً خارجة عن مجال اختصاص البرلمان. أما بالنسبة لرئيس الجمهورية فيجب القول أنه ليس له دائماً مصلحة في حماية مجاله التنظيمي، لأن فعل إدراج أحكام تنظيمية في قانون صادر عن البرلمان له عدة مزايا، فمن جهة يجعل ذلك القانون منسجماً، ومن جهة أخرى يعتبر تقنية يستعملها رئيس الجمهورية لإسناد المسؤولية

1 - تجدر الإشارة هنا إلى أن إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري يكون ملزماً وسابقاً عن صدور القانون في حالة القوانين العضوية. أما القوانين العادية فإخطار المجلس بشأنها يكون اختياريًا، وقد يكون سابقاً عن صدور القانون أو لاحقاً لذلك. راجع المادة 165 من دستور 1996.

للبرلمان عندما تكون الأحكام التنظيمية تحمل في طياتها إجراءات غير شعبية Des mesures impopulaires- كما يعد أيضا وسيلة لإبعاد الأحكام التنظيمية عن رقابة القاضي الإداري لاسيما في الدول التي تخضع اللوائح المستقلة لرقابة مجلس الدولة، كفرنسا مثلا⁽¹⁾.

ويلاحظ أن الدستور الفرنسي بعدما كان يسمح للحكومة وحدها من خلال المادة 41 منه بحق الاعتراض بعدم قبول اقتراح قانون أو تعديل لا يدخل ضمن اختصاص القانون، أصبح منذ التعديل الدستوري لـ 23 جويلية 2008، يعترف أيضا لرئيسي غرفتي البرلمان بهذا الحق⁽²⁾ الذي من شأنه رفع عدد الآليات الساعية إلى حماية مجال التنظيم المستقل من اختراقات البرلمان المحتملة.

لم يتبن المؤسس الجزائري ذات الآليات، ولكن ذلك لا يعني عدم حماية مجال رئيس الجمهورية التنظيمي، بل بالعكس، فإن رئيس الجمهورية يتمتع في حالة عدم احترام البرلمان للمجال التنظيمي بسلطة إخطار المجلس الدستوري قبلها أو بعديا حسب طبيعة النص القانوني ما إذا كان عضويا أو عاديا، كما يمكن له كذلك الاعتراض على إصدار القانون أو التعديل إذا لم يجد مصلحة معينة في إدراج أحكام تنظيمية في نص القانون المقترح من طرف النواب. وذلك إن دل على شيء فإنما يدل على أن رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بسلطة واسعة وتقديرية في حماية مجاله التشريعي المستقل، حيث بإمكانه تضمين مشاريع القوانين أحكاما تنظيمية دون إمكانية الحكومة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني الدفع بعدم قبولها، خاصة وأن رئيس المجلس يكون تابعا للأغلبية البرلمانية المساندة لرئيس الجمهورية، مما يجعله على غرار رئيس مجلس الأمة عاجزا بحكم هذه التبعية حتى على إخطار المجلس الدستوري لاحقا.

تخضع اللوائح المستقلة في فرنسا لرقابة القاضي الإداري كما أسلفنا بالذكر. ونتيجة لذلك يمكن للمواطنين الطعن فيها للتعسف في السلطة- Pour excès de pouvoir أمام مجلس الدولة. هكذا فإن اللوائح التنظيمية، حتى وإن كانت مستقلة، فليست بالنسبة لمجلس

1 - QUIRINY (B), "La métamorphose de l'article 41 de la constitution", in *R.F.D.C.*, n° 82, P.U.F, Paris, Avril 2010, p. 317.

2 - Art 41 : « S'il apparait au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le gouvernement ou le Président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité... ».

الدولة الفرنسي إلا نوعا من أنواع القرارات الإدارية، وهي قابلة للطعن فيها أمامه للتحقق من مدى احترامها (أي اللوائح) للدستور والمبادئ العامة للقانون⁽¹⁾. أما في الجزائر فيختلف الأمر، إذ تتمتع المراسيم الرئاسية بالحصانة التي تتمتع بها أعمال السيادة أو أعمال الحكومة- Les actes de gouvernement كما تسمى بتعبير آخر. ويعني ذلك أن المراسيم الرئاسية لا تخضع لرقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الإداري⁽²⁾ خاصة إذا علمنا أنه قد سبق للمحكمة العليا وأن حكمت بقرار صادر عن الغرفة الإدارية لديها بتاريخ 18 جوان 1978 بعدم الاختصاص مكيفة الموضوع بعمل من أعمال السيادة⁽³⁾.

ورغم إخضاع المؤسس هذه المراسيم لرقابة المجلس الدستوري كما تشير إلى ذلك المادة 165 من دستور 1996، إلا أن حق الإخطار يبقى محصورا بين رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين البرلمانيتين، مما يفيد أن، لا المواطنين ولا الوزير الأول ولا حتى النواب يتمتعون بهذا الحق، مما يقلص من إمكانيات إخطار المجلس بشأن عدم دستورية المراسيم الرئاسية.

لقد ترتب عن ذلك أن تكون المراسيم الرئاسية شبه محصنة، إذ منذ ظهور المجلس الدستوري إلى الوجود في النظام المؤسساتي الجزائري بموجب دستور 1989، لم يخطر المجلس، ولو مرة واحدة، لممارسة الرقابة على مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

ويرجع سبب تمتع المراسيم الرئاسية بهذه الحصانة أساسا إلى تبعية كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة إلى الأغلبية البرلمانية التي يشهد الواقع السياسي بمساندتها غير المشروطة لرئيس الجمهورية، من جهة، وعدم منح المواطنين، وبصفة خاصة،

1 - CHAMPAGNE (G), L'essentiel du droit constitutionnel..., op.cit., p.99.

2 - أعمال السيادة أو أعمال الحكومة هي بعض الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية المركزية (الحكومة)، والتي تستند إلى باعث سياسي-Mobile politique، وهي لا تخضع لرقابة المشروعية.

ويعود أصل نظرية أعمال السيادة إلى ظروف تاريخية خاصة بمجلس الدولة الفرنسي، حيث ابتدعها وأقامها كدرع واقٍ لحمايته من خطر إلغائه من طرف السلطة الإدارية المركزية، وتجنباً للاصطدام بها. راجع لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع على سبيل المثال:

- د/ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، طبعة 2005، ص 22 و 23.

DUEZ (P), Les actes de gouvernement, Dalloz, Paris, 2006, p. 16 et s.

3 - Cour suprême- Chambre administrative, 18 juin 1978, Wali d'Alger, c /s. A.I.D, BOUCHAHDA (H) et KHELOUFI (R) : Recueil d'arrêts de jurisprudence administrative, Alger, O.P.U, 1979, p. 158.

4 - لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 225.

الأقلية البرلمانية سلطة إخطار المجلس الدستوري، من جهة أخرى. ونتيجة لكل ما سبق أصبح مجال المراسيم الرئاسية يتوسع شيئاً فشيئاً، تارة على حساب المجال التنظيمي التنفيذي (أولاً) وتارة أخرى على حساب المجال التشريعي البرلماني (ثانياً).

أولاً - امتداد مجال اختصاص التنظيم المستقل إلى مجال اختصاص التنظيم التنفيذي:

يشهد واقع النظام السياسي الجزائري بخرق مجال التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية لمجال اختصاص التنظيم التنفيذي في عدة حالات، لاسيما في مجال التعيين في الوظائف العامة للدولة (أ)، وفي مجال التعليم والتربية الوطنية (ب)، وفي المجال الاقتصادي (ج).

أ - في مجال التعيين في الوظائف العليا للدولة:

كان الدستور الجزائري يعترف لرئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً) بسلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة لاسيما الوظائف المدنية غير تلك التي تدخل في مجال السياسة الخارجية وهو ما كانت تشير إليه النقطة الخامسة من المادة 81 من دستور 1989 وكذلك النقطة الخامسة من المادة 85 قبل تعديلها في 15 نوفمبر 2008. وتطبيقاً لذلك صدر المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽¹⁾ والذي بموجبه تم تحديد مجال اختصاص رئيس الجمهورية على سبيل الحصر في المواد الأولى والثانية والثالثة، بينما منحت لرئيس الحكومة وفقاً للمادة الخامسة من المرسوم سلطة التعيين في الوظائف المدنية الأخرى للدولة.

يُعيّن رئيس الجمهورية في الوظائف التي تدخل في اختصاصه بمرسوم رئاسي في حين يُعيّن رئيس الحكومة (أو الوزير الأول) في مجاله بمراسيم تنفيذية. غير أنه في سنة 1999 صدر مرسوم رئاسي جديد تحت رقم 99-240⁽²⁾ تم بموجبه توسيع سلطة رئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف العامة للدولة على حساب مجال الاختصاص المحدد لرئيس الحكومة في هذا المجال بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-44 إلى حد القضاء على صلاحيات هذا الأخير بصفة شبه كلية، حيث أصبحت الوظائف التي كان يُعيّن فيها رئيس الحكومة بمراسيم تنفيذية من اختصاص رئيس الجمهورية الذي يُعيّن فيها بموجب مراسيم

1 - مرسوم رئاسي رقم 89-44 مؤرخ في 10 أبريل 1989، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق.

2 - مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق.

رئاسية. وبصدور المرسوم الرئاسي رقم 99-239⁽¹⁾ الذي ألغى بموجبه المرسوم الرئاسي رقم 89-44 كما سلف ذكره، تم أيضا إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 91-307⁽²⁾ الذي يحدد كميّات التعيين في بعض الوظائف المصنّفة "وظائف عليا"، وهو ما يعد امتدادا واضحا لمجال المراسيم الرئاسية على حساب المراسيم التنفيذية.

ب - في مجال التعليم والتربية الوطنية:

عُدّ تنظيم المدارس الخاصة من اختصاص رئيس الحكومة الذي صدر عنه مرسوم تنفيذي في سنة 2004⁽³⁾ بشأن هذا الموضوع. غير أنه صدر عن رئيس الجمهورية، بعد سنة من ذلك تقريبا، الأمر رقم 07/2005⁽⁴⁾، حددت بموجبه القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة، وهو ما يعتبر في حد ذاته خرقا لمجال اختصاص التنظيم التنفيذي.

ج - في المجال الاقتصادي:

أصبح مجال الصفقات العمومية، بعدما كان يخضع لاختصاص التنظيم التنفيذي، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 91-434⁽⁵⁾، يخضع بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-250⁽⁶⁾ لمجال التنظيم المستقل، والأمر نفسه حدث أيضا للجنة مراقبة عمليات الخصخصة التي كانت صلاحياتها وكميّات تنظيمها وسيرها خاضعا للتنظيم التنفيذي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-354⁽⁷⁾ قبل أن يصبح منظما بالمرسوم الرئاسي رقم 06-187⁽⁸⁾ المعدل له.

- 1 - مرسوم رئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل سنة 1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق.
- 2 - مرسوم تنفيذي رقم 91-307 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، مرجع سابق، ص 1631.
- 3 - مرسوم تنفيذي رقم 2004-90 مؤرخ في 24/03/2004 يحدد شروط إنشاء مؤسسات التربية والتعليم الخاصة وفتحها ومراقبتها، ج ر عدد 91، صادرة في 28/03/2004.
- 4 - أمر رقم 2005-07 مؤرخ في 23 أوت 2005 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتعليم في المؤسسات الخاصة للتربية والتعليم، ج ر عدد 59، صادرة في 28 أوت 2005.
- 5 - مرسوم تنفيذي رقم 91-434 مؤرخ في 09 نوفمبر 1991، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 57، صادرة في 13 نوفمبر 1991، معدل ومتمم ثم ملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-250 مؤرخ في 24 جويلية 2002، ينظم الصفقات العمومية، ج ر عدد 52، صادرة في 28 جويلية 2002.
- 6 - مرسوم رئاسي رقم 02-250، مرجع سابق، ملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، ج ر عدد 58، صادرة في 07 أكتوبر 2010، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-23 مؤرخ في 18 جانفي 2012، ج ر عدد 4، صادرة في 26 جانفي 2012.
- 7 - مرسوم تنفيذي رقم 01-354 مؤرخ في 10 نوفمبر 2001 يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصخصة وصلاحياتها وكميّات تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 67، صادرة في 11 نوفمبر 2001.
- 8 - مرسوم رئاسي رقم 06-187 مؤرخ في 31 ماي 2006 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 01-354 مؤرخ في 10 نوفمبر =

ثانيا - امتداد مجال اختصاص التنظيم المستقل إلى مجال الاختصاص التشريعي البرلماني:

رغم إدخال المؤسس لميادين تشريعية متعددة ومعتبرة في مجال اختصاص البرلمان، مما يؤدي منطقيا إلى تقليص المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير ليس من المفروض بحاجة لتمديد مجاله "التشريعي" إلى مجال اختصاص البرلمان، وذلك نظرا لتمتعه بوسائل قانونية تسمح له بالتشريع في كل الميادين دون خرق الأحكام الدستورية المحددة لمجال الاختصاص التشريعي للبرلمان. وتتمثل هذه الوسائل بصفة خاصة في التشريع عن طريق الأوامر والاستفتاء التشريعي والمعاهدات الدولية، كما سيتبين ذلك لاحقا.

بيد أن المجلس الدستوري قد قدم اجتهادا في سنة 2000 من شأنه توسيع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بشكل معتبر، كما يقول البعض⁽¹⁾، وذلك عندما تم إخطاره من طرف رئيس الجمهورية بشأن التجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين. فطلب رئيس الجمهورية من المجلس الدستوري، بمقتضى الإخطار سالف الذكر، تفسير الأحكام الدستورية المتعلقة بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة أو استخلافهم، وأصدر المجلس مذكرة تفسيرية⁽²⁾ قضي فيها بضرورة التفرقة بين الأحكام المتعلقة بالتجديد الجزئي والأحكام المتعلقة بالاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة، حيث اعتبر المجلس أن الاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة عملية تخرج عن إطار الحكم الانتقالي الخاص بالتجديد الجزئي وتخضع لأحكام المادة 112 من الدستور التي تنص: « **يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده** ».

وما يلاحظ أن المادة 112 لا تميز بين حالة الاستخلاف الخاص بالأعضاء المنتخبين وحالة الاستخلاف الخاص بالأعضاء المعينين، بل كلتا الحالتين أخضعهما المؤسس للقانون العضوي الذي أحال إليه الدستور في المادة المذكورة، مما يستوجب تضمين هذا القانون إذن إجراءات الاستخلاف الخاصة بكل أعضاء مجلس الأمة بما فيهم المعينين. غير أن القوانين

=2001 الذي يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصوصية وصلاحياتها وكيفية تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 36، صادرة في 31 ماي 2006.

1 - عبد المجيد زعلاتي، سلطات رئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 12.

2 - راجع نص المذكرة التفسيرية في *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، العدد 2، الجزائر،

1999، ص 19 وما يليها. أو على موقع الإنترنت: <http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>

العضوية التي صدرت من أجل تطبيق بعض الأحكام الدستورية لاسيما القانون العضوي المتعلق بالانتخابات⁽¹⁾ في مواد 150 و 151 و 152 لم يضع إلا القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وكيفية استخلافهم دون التعرض لحالة الأعضاء المعينين، وهكذا يكون البرلمان قد تخطى بصفة غير مباشرة عن سلطته في تنظيم إجراءات استخلاف المقاعد الشاغرة لأعضاء مجلس الأمة المعينين، وهو الوضع الذي استغله المجلس الدستوري لإدخال هذا الاختصاص التشريعي في المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية، إذ جاء في الفقرة الثانية من المذكرة التفسيرية ما يلي: «... إن هذا التفسير يتماشى مع أحكام الدستور نصا وروحا ومع مبدأ الفصل بين السلطات المستنتج من أحكام الدستور والذي أقره المجلس الدستوري وكرسه المشرع في نصوص عديدة منها قانون الانتخابات حيث لدى تدخله لتطبيق بعض أحكام الدستور كالمادتين 101 و 102 منه اكتفى المشرع بوضع القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة وبين كيفيات استخلافهم في المواد 150 و 151 و 152 من قانون الانتخابات دون أن تطل أحكامها الأعضاء المعينين الذين تحكمهم الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور ».

وما يثير الانتباه أكثر في هذه المسألة هو أن المجلس الدستوري حين انتهى إلى إدخال عملية تنظيم إجراءات استخلاف أعضاء مجلس الأمة المعينين في مجال اختصاص التنظيم المستقل لم يشر في مذكرته إلى عدم صدور القانون العضوي المحال إليه في المادة 112، وهذا يعد أمرا بالغ الأهمية لأن عدم تنظيم هذه الإجراءات في القانون العضوي المتضمن قانون الانتخابات لا يعني امتناع البرلمان عن وضع القانون العضوي المحال إليه في المادة 112 ولا ينبغي على المجلس الدستوري تفسيره « كاحترام (من جانب البرلمان) لمبدأ الفصل بين السلطات »، لأنه لو كان الأمر كذلك لتدخل رئيس الجمهورية مباشرة لتنظيم هذه المسألة دون إخطار المجلس الدستوري لتفسير الأحكام الدستورية المتعلقة بها.

يكون المجلس الدستوري بهذه القراءة المتميزة التي قام بها للأحكام الدستورية قد فسح المجال لرئيس الجمهورية لضم هذا الاختصاص إليه، وبالتالي توسيع مجاله التشريعي على حساب مجال اختصاص البرلمان، ودون ترك أدنى إمكانية لإخطاره من طرف رئيسي

1 - صادر بموجب الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

الغرفتين البرلمانيتين، حتى ولو أن الواقع السياسي الحالي يفيد بعدم امتلاكهما الجراً الكافية التي قد تسمح لهما بإخطار المجلس بشأن عدم دستورية المرسوم في حالة صدوره عن رئيس الجمهورية نظراً لتبعيتهما للأغلبية البرلمانية المساندة له، من جهة، وعدم تمتع الأقلية البرلمانية بحق إخطار المجلس من جهة أخرى.

هكذا يتضح مما سبق أن رئيس الجمهورية لا يتمتع بمجال "تشريعي" واسع موازي لمجال البرلمان فحسب، بل أن مجال اختصاصه لا يخضع، من حيث الواقع، لا لرقابة المشروعية ولا للرقابة الدستورية وهذا رغم ما توحى إليه كل من المادة 165 من الدستور والمادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله. كما يتمتع أيضاً بأدوات تشريعية تسمح له بالتشريع في كل المواد بما فيها التي تدخل ضمن اختصاص البرلمان وهو ما يجعل منه المشرع الأساسي.

المطلب الثاني

تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزام

إذا كان يسمح المجال التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية بالتشريع بالموازاة مع البرلمان في الميادين غير المخصصة لهذا الأخير كما سلف ذكره، فهو يتمتع، إلى جانب ذلك، بأدوات قانونية تمكنه من التشريع في كل الميادين المخصصة للبرلمان، مما يجعل من مبدأ تحديد المجال التشريعي لهذا الأخير في الدستور مبدأً عاجزاً عن تحديد الهدف المنتظر منه ألا وهو منع السلطة التنفيذية من الاستحواذ على الوظيفة التشريعية، طالما أن رئيس الدولة يتمتع بسلطة إنشائية منافسة قد تكون في مرتبة القانون إذا اتخذت شكل أوامر رئاسية (الفرع الأول)، أو أسمى منه إذا اتخذت شكل معاهدات دولية مصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية أو أيضاً استشارة شعبية عن طريق الاستفتاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تمتع رئيس الجمهورية بسلطة سن قواعد إنشائية لها قوة القانون

تتجه غالبية الأنظمة التي ترغب في تقوية السلطة التنفيذية وتدعيم مركز رئيس الدولة فيها إلى منح هذا الأخير سلطة تفعيل أداة تشريعية تمكنه من سن قواعد إنشائية تعادل القانون من حيث المرتبة، وهو ما اتجه إليه المؤسس الجزائري من خلال المادة 124 من

دستور 1996⁽¹⁾ التي تنص: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي أتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.».

ويتضح من نص المادة المذكورة أن رئيس الجمهورية يتمتع بحق اتخاذ أوامر لها قوة القانون وهو ما يستنتج على الأقل من العبارة المستعملة من طرف المؤسس والمتمثلة في عبارة "يشرع" من جهة و ومن جهة أخرى فإن المادة 124 وردت ضمن الفصل الثاني من دستور 1996 الخاص بالسلطة التشريعية⁽²⁾. ثم فإن هذه الأوامر نوعين: أوامر تتخذ في الظروف العادية، أي في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان (أولا)، وأوامر تتخذ في الظروف غير العادية لاسيما في الحالة الاستثنائية تطبيقا للفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 124 سالفة الذكر، وكذلك في حالة الحرب مثلما يستنتج من أحكام المادة 96 من الدستور والتي تسمح لرئيس الجمهورية بتولي جميع السلطات، الأمر الذي يسمح له ضمنا بالتشريع عن طريق الأوامر دون أن تخضع لقيود معينة تذكر، مثلها مثل تلك التي تتخذ خلال الحالة الاستثنائية، مما يجعل الدور التشريعي للبرلمان يضمحل تماما أمام تصاعد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية خلال هذه الظروف (ثانيا).

أولا - التشريع الرئاسي عن طريق الأوامر في الظروف العادية:

إذا كانت المادة 124 من الدستور قد حددت الأداة التشريعية التي يتدخل بها رئيس

1 - تجدر الإشارة إلى أنه إذا كان دستور 22 نوفمبر 1976 يعترف بموجب المادة 153 منه لرئيس الجمهورية بحق التشريع بأوامر فيما بين دورتي البرلمان فإن دستور 23 فيفري 1989 قد تخلى عن هذا المبدأ إذ لم يبق لرئيس الجمهورية وفقا له سوى إعمال سلطته التنظيمية في حدود المجال المخول له دستوريا. أما دستور 08 سبتمبر 1963 فكان بدوره يعترف بمقتضى المادة 58 منه بحق رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر لكنه قيد هذا الحق بوجوب حصوله على تفويض من المجلس الشعبي الوطني ولمدة محددة مما يجعل هذا النظام قريبا مما أقره الدستور الفرنسي في المادة 38 منه التي أنشئ بموجبها ما يسمى بالمراسيم قوانين - les décrets-lois.

2 - مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع "تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري، 19 جوان 2011، ص 77.

الجمهورية في الظروف العادية، ألا وهي الأوامر، فقد حددت في الوقت نفسه الشروط التي يجب توافرها حتى يتمكن هذا الأخير من ممارسة هذا الاختصاص التشريعي (أ) الشيء الذي يترتب عليه ضرورة معرفة الطبيعة القانونية لتلك الأوامر (ب).

أ - شروط التشريع بالأوامر في الظروف العادية:

يتمثل الشرط الأول في ضرورة وجود المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور أو في عطلة فيما بين دورتي انعقاده. وإذا كان الإشكال لا يطرح بالنسبة لحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إذ يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الميادين المخصصة للبرلمان، مهما كان سبب شغور المجلس⁽¹⁾، فإن المادة 124 تثير إشكالا فيما يتعلق بعبارة "بين دورتي البرلمان" فماذا عن حالة تجميد المجلس الشعبي الوطني لجلساته مثلما حدث في شهر ديسمبر من سنة 1998 عندما اعترض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب، والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه؟ فهل تعد الفترة التي تم خلالها تجميد المجلس لجلساته فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان؟

ذهب الفقه في مصر إلى أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان، لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، ويفسر ذلك بأن البرلمان عندما يعود للاجتماع بعد انتهاء فترة التأجيل فإنما لاستكمال دورة الانعقاد ولا يعتبر ذلك بمثابة دورة جديدة⁽²⁾.

ولكن رغم حصر حق رئيس الجمهورية المتعلق بالتشريع بأوامر زمنيا في حالتها شغور المجلس الشعبي الوطني وفي العطلة الواقعة بين دورتي البرلمان التي يمكن تقليصها بدورة استثنائية، فبإمكانه إصدار قانون المالية بأمر حتى في حالة انعقاد البرلمان، وهو ما تشير إليه المادة 120 الفقرة ما قبل الأخيرة من الدستور. كما تفيد التجربة الجزائرية أيضا أنه قد سبق لرئيس الجمهورية وأن تدخل للتشريع بأوامر في الوقت الذي كان فيه البرلمان منعقدا، وهو ما حدث حينما أصدر الأمر رقم 01/01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 المعدل

1 - وقد يكون شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب انحلاله التلقائي نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة أو مخطط عمل الوزير الأول للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، أو بفعل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

2 - مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، *إدارة*، عدد 2، مجلد 10، الجزائر، 2000، ص 15.

والمتتم للقانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض وقت افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان⁽¹⁾، مما يثبت مرة أخرى تفوق مركز رئيس الجمهورية في النظام المؤسسي الجزائري.

بينما يتعلق الشرط الثاني بضرورة اتخاذ كل الأوامر، بما فيها تلك المتخذة في الحالة الاستثنائية، في مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية. ومعنى ذلك أنه قبل صدور الأمر، يُعرض أولاً كمشروع أمر على مجلس الوزراء، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين مع استبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع. ولما كان مجلس الوزراء لا يمثل عملياً إلا جهازاً تحت سلطة رئيس الجمهورية، وأن النظام الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور، فإن رئيس الجمهورية لن يجد أية صعوبة في اتخاذ أمر تشريعي مهما كان موقف الوزير الأول أو الوزراء من ذلك⁽²⁾.

ويجب على رئيس الجمهورية أخيراً عرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق⁽³⁾ عليها من دون مناقشة أو تعديل⁽⁴⁾، ما عدا بطبيعة الحال الأوامر المتعلقة بقوانين المالية التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدرها بأوامر لها قوة القانون وفقاً للمادة 120 من الدستور. وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. لكن هل يمكن تصور حالة يرفض فيها البرلمان الموافقة على أمر اتخذته رئيس الجمهورية؟ سياسياً، ونظراً للمركز المرموق الذي يحتله رئيس الجمهورية في النظام المؤسسي يصعب على النواب اتخاذ مثل هذا الموقف، فالدعم الدائم الذي يتلقاه رئيس الدولة من الأغلبية البرلمانية الذي يضاف إليه سياسة الأمر الواقع التي تواجهها يجعل هذه الأخيرة في وضعية حرجية بسبب ما قد ينجر عن تصرفها من انعكاسات سلبية على السير العادي للمؤسسات الدستورية⁽⁵⁾، وهو ما قد يفسر الاستعمال المفرط لهذه الأداة التشريعية من طرف رئيس الجمهورية، خاصة إذا علمنا أن التصويت على الأوامر الرئاسية يتم بدون مناقشة ولا يمكن

1 - راجع لمزيد من التفاصيل: **لوناسي جقيقة**، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 242.

2 - **عقيلة خرباشي**، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 55.

3 - تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الفرنسي لم يستعمل في المادة 38 من دستور 1958 مصطلح "الموافقة" بل أستعمل مصطلح "المصادقة" - la ratification.

4 - راجع المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

5 - **لوناسي جقيقة**، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 243.

تقديم أي تعديل بشأنها⁽¹⁾.

لقد أصدر رئيس الجمهورية بالفعل خلال المرحلة الممتدة من شهر مارس سنة 2000 إلى شهر أوت من سنة 2010، مثلا، حوالي 59 أمرا، وهو ما يعادل تقريبا نصف عدد النصوص الصادرة عن البرلمان خلال الفترة نفسها والمتمثل في 126 قانونا⁽²⁾. إن عدد الأوامر الصادرة خلال هذه المرحلة يعتبر كبيرا جدا بالنظر إلى الطابع الاستثنائي لسلطة التشريع بالأوامر التي تهدف إلى مواجهة أوضاع غير متوقعة قد تتعرض لها الدولة خلال فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان⁽³⁾. لكن سهولة الإجراءات المتبعة فيها وكذلك طابعها التشريعي بحكم الدستور الذي يضاف إليه عجز البرلمان عن الوقوف أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية صلبة جدا كحق الحل والاستفتاء⁽⁴⁾ دون نسيان حالة الطوارئ المطبقة آنذاك، كان يدفع دائما بهذا الأخير للتشريع عن طريق الأوامر سواء في المجالات المخصصة للقوانين العادية أو العضوية.

غير أنه ينبغي الانتباه إلى أن عدم موافقة البرلمان عن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية لا علاقة له بدخول هذه النصوص حيز التنفيذ. فالأوامر تتخذ لتنفيذ فوراً إثر نشرها في الجريدة الرسمية تماما كالقوانين الصادرة عن البرلمان، لأن الانتظار أكثر يفقد هذه النصوص علة وجودها ذاتها التي غالبا ما تكون السرعة⁽⁵⁾. وبتعبير آخر فإن جزاء البرلمان إن ترتب يكون بعد أن يكون الأمر قد دخل حيز التنفيذ.

لكن ما هو الحل في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن عرض الأوامر على البرلمان؟ فهل يمكن لذوي الاختصاص لاسيما رئيسا الغرفتين إخطار المجلس الدستوري بشأن ذلك

1 - راجع المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذلك العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

2 - أنظر موقع الأنترنت: <http://www.mcrp.gov.dz>.

3 - مثلما حدث مثلا خلال الفيزانات التي اجتاحت الجزائر العاصمة في شهر نوفمبر من سنة 2001، حيث أصدر رئيس الجمهورية الأمر رقم 02-03 مؤرخ في 25 فيفري 2002، يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيزيانات 10 نوفمبر 2001 الذي وافق عليه البرلمان بموجب القانون رقم 02-06 مؤرخ في 26 أفريل 2002، ج ر عدد 27، صادرة في 29 أفريل 2002.

4 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، 56.

5 - عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 16.

على أساس المادة 165 التي تقرر سلطة المجلس الدستوري في الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات؟

لا تعد الأوامر قوانينا أو تنظيمات، وبالتالي يصعب الاعتراف للمجلس الدستوري بممارسة أية رقابة عليها على أساس المادة 165، طالما لم تتم عملية الموافقة من طرف البرلمان التي تضيف عليها صفة القوانين⁽¹⁾. لكن يتبين بالرجوع إلى التجربة الجزائرية أن كل الأوامر المتضمنة مجالات القانون العضوي قد أخضعها رئيس الجمهورية للرقابة السابقة للمجلس الدستوري. غير أن ذلك لا يعني أن رئيس الجمهورية ملزما بذلك، لأن النصوص الدستورية غير صريحة بخصوص هذه المسألة، وبالتالي تكون مخالفة هذه القاعدة في المستقبل أمرا محتملا.

أما فيما يخص الأوامر التي وافق عليها البرلمان فلم يبق التساؤل حول مدى اختصاص المجلس الدستوري بممارسة الرقابة عليها، وذلك بمجرد أن قرر المجلس عدم دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية في 23 فيفري 2000 والذي يشكل سابقة في النظام السياسي الجزائري⁽²⁾.

ب - الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية:

يكون لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية أهمية بالغة من حيث أن ذلك يُمكن من معرفة نوع الرقابة التي يمكن ممارستها عليها. ومع ذلك لم يُبين المؤسس الجزائري طبيعة الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان، عكس ما هي الحال في فرنسا، أين أكد المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 29 فيفري 1972 أن الأوامر الصادرة في إطار المادة 38 من الدستور لها طابع تنظيمي ما لم تتم المصادقة عليها لتصبح لها قيمة تشريعية⁽³⁾.

فيهذا الصمت الذي ألّزَم به المشرع الدستوري الجزائري بخصوص هذه المسألة فُتِح

1 - لونا سي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 243.

2 - راجع القرار رقم ق.ع/م.د/ 2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000 والمتعلق بدستورية الأمر رقم 97/15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، أحكام الفقه الدستوري لسنة 2000.

3 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 58.

المجال للفقهاء لتكييف هذه النصوص تكييفاً قانونياً، حيث يفرق الفقهاء عند التعرض لبيان الطبيعة القانونية لهذه الأوامر بين مرحلتين:

- المرحلة الأولى: المرحلة فيما بين إصدار هذه الأوامر وموافقة البرلمان عليها:

يوجد شبه إجماع فقهي على أن اللوائح الصادرة خلال هذه المرحلة تعتبر بصفة عامة قرارات إدارية رغم تمتعها بنفس قوة القانون، وهي تبقى طوال هذه الفترة أعمالاً إدارية وتخضع بالتالي لرقابة القضاء كبقية القرارات الإدارية الأخرى أخذاً بالمعيار العضوي⁽¹⁾. أما فيما يخص الأوامر الرئاسية في الجزائر فإن جانباً من الفقه الجزائري يضيف بأنه يمكن الطعن فيها كذلك أمام المجلس الدستوري طبقاً لنص المادة 165 من الدستور، طالما أنها تعد بمثابة تنظيمات بعد إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان، ولكن نظراً لكون البرلمان غير منعقد، وأنه لا يعقل تصور إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري في هذه الحالة، فإن خضوع تلك الأوامر لرقابة هذا الأخير مسألة شبه مستحيلة⁽²⁾.

غير أنه يعتبر جانب آخر من الفقه في الجزائر أن الأوامر أعمالاً تشريعية، ليس منذ موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية⁽³⁾، مما يعني إمكانية إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري، وهو ما حدث فعلاً بشأن كل الأوامر التي تتضمن مجالات القانون العضوي، إذ أخضعها رئيس الجمهورية للرقابة الإلزامية قبل موافقة البرلمان عليها⁽⁴⁾.

- المرحلة الثانية: المرحلة ما بعد موافقة البرلمان على الأوامر:

لقد اختلف الفقهاء حول الطبيعة القانونية التي تكتسبها الأوامر بعد موافقة البرلمان عليها. فبعضهم يعتبر أن هذه الأوامر تتحول من عمل إداري إلى عمل تشريعي ومن ثم تكون بمنأى

1 - نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة بالكويت، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1997، ص 276.

راجع كذلك: أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي...، مرجع سابق، ص 247.

2 - مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 23.

3 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 57 و 58.

4 - تجدر الإشارة إلى أن المادة 38 من الدستور الفرنسي تنطبق فقط على القوانين العادية دون العضوية وهو ما قرره المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صادر عنه في 05 جانفي 1982. راجع لمزيد من التفاصيل:

LECLERCQ (C), Droit constitutionnel..., op. cit., p.534.

عن خضوعها لرقابة القضاء الإداري وتخضع لرقابة الدستورية⁽¹⁾، وهذا الرأي هو الراجح ويجد ما يبرره في التجربة الجزائرية ألا وهو قرار المجلس الدستوري في 27 فيفري 2000 بعدم دستورية الأمر رقم 97-15 المتضمن القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى.

أما البعض الآخر ومن بينهم الفقيه عبد الرزاق أحمد السنهاوي⁽²⁾ فيصر على احتفاظ الأوامر بطبيعتها كأعمال إدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها ذلك أن تلك الأوامر حتى وأنها تكتسب قوة التشريع إلا أنها تبقى عملا إداريا، وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها قضائيا. ولكننا نعتقد أن ذلك غير ممكن في النظام الجزائري، لأن الأوامر الرئاسية صدرت كلها على شكل قوانين⁽³⁾ وبالتالي الطعن ضد ها لا يصح إلا أمام المجلس الدستوري، ولكن لا يعقل أن يخطر هذا المجلس لا من رئيس الجمهورية باعتباره صاحب الأمر، ولا من رئيسي الغرفتين كون البرلمان قد وافق على الأمر، وهو ما يجعل هذه الرقابة منعقدة عمليا.

ثانيا - التشريع الرئاسي عن طريق الأوامر في الظروف غير العادية:

تتجه غالبية الدساتير المعاصرة إلى تقوية الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف غير العادية أمام عجز البرلمان عن العمل بصفة عادية أو من مواجهة تلك الظروف.

لذلك منح المؤسس الجزائري رئيس الجمهورية سلطات في المجال التشريعي في ظل الظروف غير العادية تجعله يمارسها بدون قيد شكلي أو موضوعي، بل تصل في بعض الظروف إلى انعدام أية رقابة عليها، وخصوصا عندما يجمع في يده كافة السلطات، حيث يحل محل البرلمان في وظيفته فيجمع في يده السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبالتالي تجميد ما يسمى بمبدأ الفصل بين السلطات.

ويظهر بالرجوع إلى الدستور الجزائري أن المؤسس قد ميز بين ثلاث حالات من الظروف غير العادية تتفاوت فيما بينها في الخطورة ألا وهي حالة الطوارئ والحصار (أ)، الحالة الاستثنائية (ب) وحالة الحرب (ج).

1 - أيمن محمد شريف، الأزواج الوظيفي والعضوي...، مرجع سابق، ص 248.

راجع أيضا: نومان فالج الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة...، مرجع سابق، ص 276.

2 - ذكره: مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 24.

3 - راجع لمزيد من التفاصيل بخصوص هذا الموضوع: BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, tome 1, op.cit., p.208 et s.

أ - التشريع الرئاسي بالأوامر في حالة الطوارئ والحصار:

لم يفرق المشرع الدستوري الجزائري بين حالة الحصار وحالة الطوارئ المنصوص عليهما في المادة 91 من دستور 1996 من حيث درجة الخطورة، وذلك على خلاف النظام الفرنسي الذي يميز بين هاتين الحالتين⁽¹⁾. وكان يُنظر إصدار القانون العضوي المحال إليه في المادة 92 من الدستور قصد تحديد كيفية تنظيم الحالتين، إلا أن هذا القانون لم يصدر إلى هذا اليوم.

ويرجع اختصاص الإعلان عن حالة الحصار أو الطوارئ، استنادا إلى المادة 91 المذكورة، لرئيس الجمهورية بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه هذا الأخير، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري. ونظرا لكون الاستشارة غير إلزامية، فضلا عن أن هذه المؤسسات في خدمة رئيس الجمهورية، فإن سلطة اتخاذ القرار تبقى في يد هذا الأخير وحده⁽²⁾، خلافا للنظام الفرنسي أين يتخذ قرار الإعلان عن حالة الحصار مثلا في مجلس الوزراء ولا يجوز تمديدها أكثر من اثني عشر يوما إلا بإذن من البرلمان⁽³⁾.

لم يحدد الدستور الجزائري مدة حالة الحصار والطوارئ بعدد من الأيام مثلما فعله المؤسس الفرنسي بل اكتفى باستعمال عبارة "لمدة معينة"، لذا فإن تحديد هذه المدة يبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية.

كما يجب أن يستجيب الإعلان عن حالتي الحصار والطوارئ لشرط "الضرورة الملحة" الذي جاءت به المادة 91 من الدستور. غير أنه في غياب ماهية الضرورة الملحة فهي تخضع للتفسير السياسي لرئيس الجمهورية وحده.

أما فيما يخص شرط موافقة البرلمان على أي تمديد لحالة الطوارئ أو الحصار فالهدف منه مبدئيا هو كبح أي تجاوز أو مبالغة في الأمر، ومن جهة أخرى فإنه يعطي فرصة

1 - ظهرت حالة الحصار في النظام الفرنسي منذ 1849 ثم تضمنتها المادة 36 من دستور 1958، بينما لم تظهر حالة الطوارئ فيه إلا بصور القانون رقم 385/55 المؤرخ في 3 أفريل 1955 المعدل بقانون 16 مارس 1956 ثم بأمر 15 جانفي 1960. ويُميّز بين الحالتين في النظام الفرنسي باعتبار أن حالة الطوارئ هي أول درجة في الظروف الاستثنائية من حيث الخطورة وبعين عنها في حالة الخطر المهدد للنظام العام والنتائج عادة عن الكوارث الطبيعية كالفيضانات والزلازل وسائر الأخطار الطبيعية الأخرى. راجع: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 81.

2 - مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 210.

3 - Art. 36 de la constitution française de 1958 : « L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement. »

لممثلي الشعب، وخاصة في ظل التعددية الحزبية لممارسة دورهم حتى في ظل الظروف غير العادية⁽¹⁾. غير أن هذا الشرط قد تم تجاوزه بصدور المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06 جانفي 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ لمدة غير محددة دون أن يتدخل البرلمان للموافقة على تمديد⁽²⁾ إلى أن تم رفعها في 23 فيفري 2011 بموجب الأمر رقم 11-01 المتضمن رفع حالة الطوارئ.

منح المشرع الدستوري رئيس الجمهورية سلطة تقديرية لتقدير حالة الطوارئ أو الحصار، خاصة في ظل غياب القانون العضوي المحال إليه في المادة 92 من الدستور، وزوده بسلطة واسعة قصد اتخاذ كل التدابير اللازمة لمواجهة الظروف غير العادية، كما يتضح ذلك جليا من المادة 91 من الدستور. إلا أنه لم يحدد المؤسس صراحة الأدوات التي يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير اللازمة بواسطتها.

ولكن يتضح من المادة 91 من الدستور أن البرلمان يظل منعقدا في حالتي الحصار والطوارئ، وهو ما يفسر الشرط الذي أدرجه المؤسس والمتعلق بضرورة موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا على أي تمديد لمدة حالة الحصار أو الطوارئ. فيبقى البرلمان إذن محتفظا بصلاحياته التشريعية كما يحق لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر وفقا للشروط المحددة في الفقرات الأولى والثانية والرابعة من المادة 124، وهو ما تؤكد التجربة الجزائرية في هذا المجال، إذ أصدر رئيس الجمهورية عددا معتبرا من الأوامر طبقا لفقرات المادة 124 المذكورة. وعليه يستخلص دخول في مفهوم التدابير اللازمة لاستتباب الوضع التي لرئيس الجمهورية اتخاذها، سلطته في التنظيم بموجب مراسيم رئاسية لمواجهة الأوضاع التي أدت إلى الإعلان عن حالة الطوارئ أو الحصار.

ب - التشريع الرئاسي بالأوامر في الحالة الاستثنائية:

يتم الإعلان عن الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية وفقا للمادة 93 فقرة أولى من دستور 1996 إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها. غير أن مثل هذا الإجراء لا يتخذ حسب الفقرة الثانية من المادة المذكورة إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس

1 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 85.

2 - مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 209.

الأمة، والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء الواقعين تحت سلطته. ولكن لا يهدف إجرائي الاستشارة والاستماع إلا لأخذ رئيس الجمهورية رأي كل من المؤسسات المذكورة، ولا يكون ملزماً بهذا الرأي في أي حال من الأحوال⁽¹⁾، بل لا تتعدى غاية ذلك رغبة المؤسس في إشراك هذه المؤسسات مع رئيس الجمهورية تحمل مسؤولية اتخاذ قرار الإعلان عن الحالة الاستثنائية والنتائج التي ستترتب عنه.

وتنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات سالفه الذكر التي أوجبت إعلانها⁽²⁾، مما يعني أن ذلك يعد أيضاً سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية طالما أن الهدف من الاستماع والاستشارة هو أخذ رأي الهيئات المذكورة، كما تم التعرض إليه سابقاً، وأن تقدير الظروف الاستثنائية يعد سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية وحده.

ويعترف الدستور الفرنسي لسنة 1958 من خلال الفقرة الأخيرة من المادة 16 منه، خلافاً لذلك، لرئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ وستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ بحق إخطار المجلس الدستوري بعد مضي ثلاثين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية، بغرض النظر فيما إذا ما زالت الظروف الاستثنائية قائمة والفصل في العمل بالسلطات الاستثنائية. فذلك إن دلّ على شيء فإنما يدل على أن تقدير الظروف الاستثنائية والاستمرار في ممارسة السلطات المرتبطة بها يكون خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري الفرنسي ولم يترك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁽³⁾.

ويعتبر فعل إخضاع الحالة الاستثنائية لرقابة المجلس الدستوري بالغ الأهمية نظراً لما يترتب عن تطبيق هذه الحالة من تقليص للحقوق وللحريات العامة بسبب تخويل رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، ولكن رغم ذلك فالمؤسس الجزائري اكتفى فقط بإلزام رئيس الجمهورية باستشارة المجلس الدستوري.

1 - لمزيد من التفاصيل بخصوص هذا الموضوع، راجع مثلاً: مزياتي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية...، مرجع سابق، ص 79 وما يليها، وكذلك: مزياتي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 210 وما يليها.

2 - وهو الأمر الذي لم يبيّنه المؤسس فيما يخص حالتي الطوارئ والحصار.

3 - راجع المادة 16 من الدستور الفرنسي لـ 4 أكتوبر 1958.

وإذا كان يُفترض أن يتخذ رئيس الجمهورية هذه الإجراءات الاستثنائية عن طريق المراسيم الرئاسية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية، فإن الفقرة الرابعة من المادة 124 سابقة الذكر، قد منحت له سلطة مطلقة غير مقيدة في مجال التشريع، إذ يحق له بمقتضى هذه المادة أن يشرع بأوامر تحل محل القانون بمفهومه وشكله الدستوري وحتى قوته القانونية⁽¹⁾. فالأوامر التي تتخذ خلال هذه الظروف لا تخضع لشرط وجوب عرضها على البرلمان وموافقة هذا الأخير عليها⁽²⁾ ولا تتأثر بالنتيجة المترتبة على عدم توفرها، بل يكفي أن تدخل ضمن مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 93 من الدستور أي تكون مبررة وفقا لهذه الفقرة وإلا عدت غير دستورية، وأن تتخذ في مجلس الوزراء⁽³⁾.

ويُفهم بتحليل نص المادة 124 أن لرئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية الحق في إصدار أوامر حتى في حالة انعقاد ووجود البرلمان ويتمتع بهذا الاختصاص وفقا لسلطته التقديرية ورغبته في ذلك⁽⁴⁾. ولكن هل يعني اجتماع البرلمان بحكم الدستور وفقا للفقرة الرابعة من المادة 93 احتفاظا بصلاحياته التشريعية؟

ذهب بعض الفقه، وذلك بصدد تعليقه على المادة 16 من دستور فرنسا، إلى القول بأنه لا مانع على البرلمان من ممارسة وظيفته التشريعية كاملة في أوقات الأزمات، حتى ولو كانت تلك المجالات قد عالجها رئيس الجمهورية، لكن يعتبر البعض الآخر أن ذلك سيؤدي حتما إلى إثارة الفوضى وذلك لتدخل سلطتين تشريعتين في مجال واحد، خاصة إذا وضع

1 - د/ محمد المدهون، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 134.

2 - وهذا ما أكدته المجلس الدستوري في رأيه رقم 08/ر.ق.ع/م.د/ 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بمطابقة القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور: « اعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصّ الفقرات 01، 02، 03 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصّص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تُعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك، واعتبارا بالنتيجة، أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور ». أنظر: ج ر عدد 15 مؤرخ في 09 مارس 1999، ص ص 06 و 07.

3 - عبد المجيد زعلاتي، سلطات رئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 16.

4 - د/ محمد المدهون، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 134.

في الاعتبار حق كل منهما في إلغاء عمل الآخر⁽¹⁾. لذلك يعتبر جانب آخر من الفقه أنه لا يجوز للبرلمان إصدار أية قرارات بشأن الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية، وإن كان ذلك لا يمنع حق البرلمان في مناقشة هذه الإجراءات مع الاحتفاظ بوظيفته التشريعية خارج نطاق الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾، وهو الرأي الذي يتماشى ومنطق الظروف الاستثنائية وما تتطلبه من إجراءات خاصة.

ولكن نظرا لأهمية الأوامر كوسيلة للتشريع الرئاسي خلال المرحلة المسماة بالديكتاتورية الدستورية أو المؤقتة والتي تشكل خطرا كبيرا على حقوق وحرقات الأفراد، يجب إخضاعها لرقابة القاضي الإداري. غير أنه اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في الموقف الذي تبناه في 02 مارس 1962 بشأن قضية *Rubin de servens et autres* أنه إذا كانت الإجراءات المتخذة بواسطة رئيس الجمهورية، تطبيقا للمادة 16 من الدستور ذات طبيعة تشريعية وغير تنظيمية فإنها لا تخضع لرقابة مجلس الدولة⁽³⁾، وهو الموقف الذي تبناه الرأي الغالب في الفقه على أساس أن قرارات رئيس الجمهورية تكون بمثابة القانون، ولا تخضع لأي تصديق لاحق للبرلمان، وتتجو بالتالي من الطعن فيها أمام القضاء⁽⁴⁾.

ولقد ذهب رأي آخر إلى اعتبار أن الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، بما فيها الأوامر أعمالا إدارية، على أساس أنها صادرة عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية، وليس سلطة تشريعية. لذلك تبقى هذه الأعمال محتفظة بطابعها الإداري، وبالتالي تكون خاضعة لرقابة القاضي الإداري رغم اكتسابها لقوة القانون⁽⁵⁾.

1 - د/ أيمن محمد شريف، الأزواج الوظيفي والعضوي...، مرجع سابق، ص 263.

2 - مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 36.

3 - د/ صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 87.

ولمزيد من المعلومات حول قضية *Rubin de servens et autres* راجع: مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 41 وما يليها.

4 - د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مرجع سابق، ص 209.

5 - وهو رأي الأستاذ BURDEAU (G)، ذكره: مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق،

كما ذهب رأي آخر إلى اعتبار الأوامر من أعمال السيادة شأنها شأن قرار الإعلان عن تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي حيث لا يمكن إخضاعها لرقابة القضاء⁽¹⁾، وهو الموقف الذي تبناه القضاء الجزائري، وذلك في القرار الصادر عن المحكمة العليا في 20 جانفي 1967، والقرار الصادر في 07 جانفي 1984 اللذين يستنتج منهما أن الأفعال التي يقوم بها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية بما فيها الأوامر تعد من أعمال السيادة⁽²⁾.

ج - التشريع الرئاسي بالأوامر في حالة الحرب:

إذا وقع عدوان فعلي على البلاد، أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب وفقا للمادة 95 من دستور 1996، بعد اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. وفي هذه الحالة يجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

يوحي مدلول نص المادة المذكورة إلى أن رئيس الجمهورية يستقل بسلطة إعلان الحرب رغم حرص الدساتير المعاصرة على ألا تتفرد السلطة التنفيذية بإعلان الحرب لما له من أهمية كبيرة. ولا تعتبر الشروط التي أحاط بها المؤسس قرار الإعلان عن حالة الحرب إلا شروطا شكلية. فلا يعبر شرطا اجتماع مجلس الوزراء واستماع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى للأمن أبدا عن مشاركة فعلية لهاتين المؤسستين في عملية اتخاذ قرار إعلان الحرب، نظرا لتبعيتهما لرئيس الجمهورية الذي يعتبر رئيس كل منهما.

كما يعتبر الشرط الخاص باستشارة رئيسي الغرفتين البرلمانيتين شكليا إلى حد بعيد، نظرا لكون الاستشارة غير إلزامية من جهة، وتبعية الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها الرئيسين لرئيس الجمهورية من جهة أخرى. كما لا يهدف شرط اجتماع البرلمان وجوبا للمشاركة في اتخاذ قرار إعلان الحرب، بل فقط من أجل متابعة الوضع، حيث لا يعقل

1 - وهو رأي الأستاذ PRELOT (M)، ذكره: مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 39.

2 - لونساي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 265. راجع أيضا: مزياتي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي...، مرجع سابق، ص 84.

أن تدخل البلاد في حرب ويكون البرلمان في عطلة. ويكون رئيس الجمهورية أخيراً ملزماً بتوجيه خطاب للأمة لإعلامها بقرار إعلان الحرب، ووضعها بالتالي أمام الأمر الواقع.

ويظهر مما سبق أن المؤسس الجزائري قد استبعد البرلمان عن أية مشاركة حقيقية في اتخاذ قرار إعلان الحرب وذلك خلافاً لما نجده في بعض الدساتير، كإنفراد الكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً بسلطة اتخاذ هذا القرار⁽¹⁾، ومشاركة البرلمان رئيس الجمهورية في ذلك في كل من فرنسا⁽²⁾ ومصر⁽³⁾.

ولكن ما يلفت الانتباه أكثر في هذا الموضوع هو ما توحى إليه المادة 1/96 من دستور 1996 التي تقضي بأنه يوقف العمل بالدستور خلال حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات. ويعني ذلك أن يصبح رئيس الجمهورية يبسط سلطته المطلقة على كل السلطات الثلاث، ومن هنا لا يبقى مجالاً للحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات ولا حتى عن مبدأ سمو الدستور، وبهذا يصبح رئيس الجمهورية المشرع والمنفذ في الدولة. غير أن المؤسس لم يبين الأدوات التي يمارس بواسطتها الوظيفة التشريعية خلال مدة الحرب، مثلما فعله بالنسبة للظروف الاستثنائية في المادة 124 فقرة 4 من الدستور. لذا يمكن مشاطرة رأي جانب من الفقه الجزائري⁽⁴⁾ الذي يمكن، حسب تقديره، تطبيق النص المذكور في حالة الحرب، وبالتالي السماح لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق أوامر تكون لها قوة القانون، وهي لا تخضع لا لرقابة القضاء الإداري، كون أحكامه استقرت على اعتبار جميع التصرفات المتعلقة بالحرب من أعمال السيادة⁽⁵⁾، ولا لرقابة المجلس الدستوري لأن حالة الحرب تجعل رئيس الجمهورية يوقف العمل بالدستور وبالتالي تجميد مبدأ علوه وبالنتيجة انعدام فكرة الرقابة على دستورية القوانين.

1 - وهو ما تقضي به المادة الأولى، فقرة 8، نقطة 11 من الدستور الأمريكي.

2 - أنظر المادة 35 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

3 - أنظر المادة 150 من الدستور المصري لسنة 1971.

4 - وهو رأي الدكتور محمد المدهون، راجع د/ محمد المدهون، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص 135.

5 - جميل عبد الله القافى، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقاً لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 125.

الفرع الثاني

تمتع رئيس الجمهورية بسلطة سن قواعد إنشائية أسمى من التشريع

كان "السلطة التشريعية" التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم والأوامر ومشاريع القوانين لا تكفي لإضعاف الدور التشريعي للبرلمان ليزوده المشرع الدستوري بأدوات أخرى تمكنه من سن قواعد إنشائية تسمو على تلك التي يضعها البرلمان، أي القانون. والمقصود بذلك أن القواعد التي يضعها رئيس الجمهورية باستعمال هذه الأدوات تكون الأولى بالتطبيق عن تلك التي يضعها البرلمان، فهي بتعبير آخر قادرة على إلغاء أحكام القانون المتعارضة معها.

بالفعل، أدى نص الدستور صراحة على سلطة رئيس الجمهورية في إقرار السياسة الخارجية للأمم وتوجيهها⁽¹⁾ وكذلك إبرام المعاهدات الدولية⁽²⁾ دون إمكانية تفويض هذه السلطة⁽³⁾، إلى اعتبار السياسة الخارجية ميدانا خاصا لمن كلف بتجسيد الدولة داخل البلاد وخارجها أي رئيس الجمهورية⁽⁴⁾. وتجعل هذه الهيمنة الرئاسية المبادرة بالتشريع في مجال الشؤون الخارجية اختصاصا رئاسيا، وهو ما يضيف على رئيس الجمهورية، بالنتيجة، صفة المشرع المنافس للبرلمان (أولا).

ويكون لرئيس الجمهورية إلى جانب هذه السلطة الخصوصية التي يتمتع بها في سن القواعد الدولية، سلطة أخرى لا تقل أهمية عنها في المجال التشريعي تتمثل في سلطته الخاصة بالالتجاء إلى الاستفتاء، سواء من أجل تعديل الدستور أو بشأن قضية ذات أهمية وطنية. فتعد الاستشارة الشعبية حكرا على رئيس الجمهورية تمكنه من تجاوز إرادة البرلمان وتعجيزه عن أداء وظيفته التشريعية من خلال رجوعه مباشرة إلى الشعب صاحب السيادة (ثانيا).

أولا - التشريع الرئاسي بالمعاهدات الدولية وسيلة لتهميش البرلمان في وظيفته:

تخول صلاحية إبرام المعاهدات والتصديق عليها في غالبية الدول إلى السلطة التنفيذية الممثلة أساسا في رئيس الجمهورية. غير أن بعض الدول، وذلك احتراماً للمبادئ

1 - أنظر المادة 77/3 و 11 من دستور 1996.

2 - أنظر المادة 77/3 و 11 من دستور 1996.

3 - أنظر المادة 87/2 من دستور 1996.

4 - أنظر المادة 70/3 من دستور 1996.

الديمقراطية، تعمل على إشراك برلماناتها في عملية التشريع بهذه الأداة، وتسهر على ألا ينفرد رئيس الدولة بذلك⁽¹⁾.

يلاحظ بالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري أنه قد استقر منذ صدور دستور 1989 على اعتبار إبرام كل المعاهدات الدولية سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها⁽²⁾، خلافا لما كان عليه في دستور 1976، حيث كانت سلطة إبرام معاهدات الهدنة والسلم هي الوحيدة التي لا تقبل التفويض⁽³⁾. كما توحى المادة 131 من دستور 1996 المنقولة عن المادة 122 من دستور 1989 أيضا إلى ضرورة موافقة البرلمان على كل المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية والمشار إليها في هذه المادة.

لم يدرج المؤسس في دستور 1976 شرط تدخل البرلمان بالموافقة على المعاهدات قبل إبرامها الوارد في المادة 131، نظرا لطبيعة النظام الحزبي السائد آنذاك. ولكن هل يعني ذلك أن المادة 131 تؤهل فعلا البرلمان للمشاركة مع رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق المعاهدات والاتفاقيات الدولية؟

لا يمكن الاعتقاد بذلك. فتوضح المادة المذكورة أن تدخل البرلمان محدود موضوعيا بسبب حصر مجال اختصاصه، من جهة، وشكليا باعتبار أن المعاهدات التي تتخذ شكل التصديق (la ratification) هي الوحيدة الخاضعة لموافقة البرلمان عليها دون إمكانية مناقشتها، من جهة أخرى (أ).

هذا وتعتبر المادة 132 من دستور 1996 أن المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون بمجرد أن تدخل المنظومة القانونية بعد عملية نشرها، وهو ما يشكل خطرا في حد ذاته على التشريع البرلماني الذي تصبح كل أحكامه المتعارضة معها غير قابلة للتطبيق (ب).

1 - وهو الأمر في فرنسا مثلا حيث تنص المادة 53 من دستورها لسنة 1958:

« Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi... »

وكذلك في الولايات المتحدة الأمريكية التي تنص المادة الثانية فقرة 2 من دستورها:

« Il (Le Président de la République) aura le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat de conclure des traités, sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents... ».

2 - أنظر المادة 74 فقر 11 من دستور 1989 والمادة 77 فقرة 9 من دستور 1996.

3 - أنظر المادة 116 من دستور 1976.

أ - ضعف دور البرلمان في المشاركة في التشريع بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية:

إذا كان لرئيس الجمهورية حق إبرام كل المعاهدات الدولية وفقا للمادة 77 فقرة 11 من دستور 1996، فإن تدخل البرلمان بالموافقة عليها لا يخص سوى تلك المعاهدات والاتفاقيات المحددة حصرا في المادة 131 من الدستور المذكور والمتمثلة في اتفاقيات الهدنة، معاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، وهو ما يعد قييدا حقيقيا على مجال اختصاص البرلمان، لأن ما عدا هذه الفئات الأربعة من المعاهدات والاتفاقيات فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بعرض المعاهدات الأخرى التي يبرمها على البرلمان للموافقة عليها.

لم يحدد الدستور صراحة إجراءات تدخل البرلمان، فالشرط الوحيد الوارد في المادة 131 سالفة الذكر هو أن تكون موافقته على المعاهدات والاتفاقيات موافقة صريحة.

لذلك، تمر المعاهدات في البرلمان بنفس مراحل التصديق على القوانين العادية⁽¹⁾ مما يعني سهولة إجراءات الموافقة عليها. ثم فليس بوسع البرلمان مناقشة أحكام المعاهدة التي لم يشارك في التفاوض بشأنها ولا تعديلها، ولا التصويت عليها مادة مادة، بل يكفي له الموافقة أو الرفض أو التأجيل مع تعليل الرفض أو التأجيل⁽²⁾، وهو ما يثبت الواقع العملي حيث لم

1 - راجع لمزيد من التفاصيل: لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 275. راجع أيضا: مزياي لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، 233.

2 - KANOUN (N) et TALEB (T), "De la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie", in *R.C.D.S.P.*, n° 02, 2009, faculté de droit, université Mouloud MAMMERI, Tizi-ouzou, p.54.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنه بعدما كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الذي اعتبره المجلس الدستوري مطابقا للدستور ينص في مادته 89 على أنه « لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المقدمة إلى المجلس الشعبي الوطني محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل، يقرر المجلس الشعبي الوطني/ مجلس الأمة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله، يجب تعليل الرفض أو التأجيل »، قرر المجلس الدستوري عدم مطابقة المادة 67 التي تضمنها النظام الداخلي لهذه الغرفة عند تعديله في 30 جويلية 2000 والتي تنص: « طبقا لأحكام المادة 131 من الدستور تعرض النصوص المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية بكاملها للتصويت بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة » على أساس أن هذه المادة حسب رأي المجلس الدستوري تمس باختصاصات السلطات الأخرى التي تتدخل في التصديق على المعاهدات لاسيما رئيس الجمهورية.

يتضمن مثلاً القانون الذي وافق البرلمان بموجبه على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، المبرم بعاصمة الطوقو في 11 جويلية 2000، إلا مادتين اثنتين: المادة الأولى تُبين موافقة البرلمان على القانون التأسيسي، والمادة الثانية تتعلق بنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، مع العلم أن القانون التأسيسي لم يلحق بقانون الموافقة⁽¹⁾.

وتبين قراءة المادة 131 من الدستور، علاوة على ذلك، أن المعاهدات والاتفاقيات التي تتخذ شكل التصديق هي المعنية فقط بموافقة البرلمان، بينما المعاهدات والاتفاقيات الأخرى ذات الشكل المبسط التي لا تحتاج للتصديق فصيغة الموافقة البسيطة أو تبادل الرسائل تكفي لإخراجها من مجال اختصاص البرلمان، خاصة وأن الممارسة العملية في الجزائر تبين تكريس أساليب أخرى غير المصادقة كالموافقة، الانضمام...⁽²⁾.

لكن ماذا عن مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة امتناعه عن عرض معاهدة على البرلمان من شأنها أن تمس مثلاً بسلامة التراب الوطني؟

يتعارض مثل هذا التصرف مع محتوى اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 76 من دستور 1996، مما يعني إمكانية متابعته جنائياً لارتكابه جريمة الخيانة العظمى. غير أن عدم صدور القانون العضوي الذي يحدد تشكيلة وتنظيم وسير المحكمة العليا للدولة يحول دون إمكانية تطبيق المادة 2/158 من الدستور. لكن ماذا عن مصير هذه المعاهدة؟

إن المادة 1/163 واضحة من حيث تكليف المجلس الدستوري بالسهر على احترام الدستور، كما هي واضحة المادة 1/165 من الدستور التي تكرر رقابة سابقة ولاحقة على المعاهدات. غير أن هذه الرقابة تصطدم بمشكلة حق الإخطار الذي لا يتمتع به وفقاً للمادة 166 من الدستور سوى رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين البرلمانيتين، ولا يمكن للمجلس الدستوري بالتالي أن يخطر نفسه بنفسه بل يجب عليه الانتظار إلى أن يخطر من الجهات

= راجع لمزيد من التفاصيل: BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, tome 1, op.cit., p.224 et s.

1 - BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, tome 1, op.cit., p. 227.

2 - ويعني ذلك أن المعاهدة التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ولا تتخذ صراحة شكل التصديق لا تخضع لشرط موافقة البرلمان عليها.

المختصة، وهو ما يتناقض مع المهمة التي كلف بها المجلس دستوريا والخاصة بحماية الدستور⁽¹⁾.

هكذا فما عدا الاتفاقيات المتعلقة باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي يلزم رئيس الجمهورية بتلقي رأي المجلس الدستوري فيها وفقا للمادة 97 من الدستور، فإن المعاهدات والاتفاقيات الأخرى يمكن أن تقلت من رقابة المجلس رغم عدم دستوريته. وأكثر من ذلك، فبحكم سموها على القانون، يكون القاضي ملزما بتطبيق هذه المعاهدات رغم عدم دستوريته.

ب - سمو التشريع الرئاسي الدولي على التشريع العادي:

لم يتبن النظام السياسي مبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون إلا بصور دستور 1989. بالفعل، لقد اكتفى دستور 1963 بالإشارة في المادة 42 منه إلى دخول المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يمضيها ويصادق عليها رئيس الجمهورية في القانون الداخلي، بينما بقي ساكتا حول قيمتها القانونية والمكانة التي تحتلها في المنظومة القانونية الوطنية، وحتى الممارسة، يقول بعض الفقه⁽²⁾، فلا تخبر شيئا على ذلك. أما دستور 1976 فقد كان صريحا حين نص في المادة 159 منه على أن « **المعاهدات الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور، تكتسب قوة القانون** ». غير أن جعل المعاهدات الدولية في مرتبة القانون نفسها قد يثير إشكال في حالة تعارض القانون الداخلي، وفي قمته الدستور، مع أحكام المعاهدة.

لقد استقرت أحكام القضاء الدولي على ترجيح تطبيق أحكام المعاهدة الدولية عند تعارضها مع الدستور⁽³⁾. ولتفادي هذا التعارض فما على الدولة المعنية إلا إعادة التفاوض حول المعاهدة لتصبح مطابقة لدستورها، أو تعديل هذا الأخير قبل إبرام المعاهدة حتى لا يتعارض معها، كما نصت على ذلك المادة 160 من دستور 1976، أو الامتناع تماما عن إبرامها⁽⁴⁾.

1 - BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, tome 1, op.cit., p.243.

2 - KANOUN (N) et TALEB (T), "De la place des traités internationaux...", op.cit., p.42.

3 - مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 231. ولمزيد من التفاصيل حول الاختلاف الفقهي

حول هذه المسألة، راجع: MEBROUKINE (A), L'Algérie et les traités dans la constitution de 1976, mémoire de magister en droit, université d'Alger, 1980, p.160 et s.

ذكرته: لونس ججقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 275.

4 - KANOUN (N) et TALEB (T), "De la place des traités internationaux...", op.cit., p. 54.

أما فيما يخص مسألة تعارض المعاهدة مع القانون، فإن دستور 1976 لم يعالجها إلا نسبياً وذلك في المادة 158 منه التي تشترط الموافقة الصريحة للبرلمان على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون قبل مصادقة رئيس الجمهورية عليها. فالموافقة البرلمانية على المعاهدة تعد تعديلاً لقانون موجود، وبالتالي طبقاً للمبدأ الكلاسيكي، فإن القاعدة الجديدة هي الأولى بالتطبيق⁽¹⁾. أما بالنسبة للمعاهدات الأخرى التي لا يتدخل المجلس الشعبي الوطني بالموافقة عليها، فبإمكانها أن تتعارض مع القانون خاصة في غياب هيئة تسهر على احترام الدستور⁽²⁾.

لم تبق المسألة الخاصة بالمرتبة التي تحتلها المعاهدات الدولية في المنظومة القانونية مطروحة في دستور 1989 ولاحقه في 1996، بل أن المؤسس قد اعترف فيهما بقاعدة سمو المعاهدات الدولية على القانون.

تقضي المادة 132 من دستور 1996 المنقولة عن المادة 123 من دستور 1989، بالفعل، بأن « **المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، تسمو على القانون** »، وهو ما أخذ به الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 55 منه مثلاً، وذلك على خلاف الدستور الأمريكي الذي لا يحتوي على أية إشارة إلى المرتبة التي تحتلها المعاهدات في المنظومة القانونية للولايات المتحدة الأمريكية.

يجعل نص المادة 132 المعاهدة وسيلة تشريعية رئاسية تسمو على الوسيلة التشريعية البرلمانية، كما أن الوسيلة الأولى تقيد الثانية⁽³⁾ وهو ما ذهب إليه المجلس الدستوري في القرار الصادر عنه بتاريخ 20 أوت 1989⁽⁴⁾ الذي اعتبر فيه أن كل الاتفاقيات دون استثناء، أي حتى تلك التي لا يتدخل البرلمان بالموافقة عليها، بعد المصادقة عليها ونشرها، تندرج في القانون الوطني وتكتسب سلطة السمو على القانون.

1 - MAHIOU (A), "La constitution algérienne et le droit international", in *R.G.D.I.P.*, n° 2, 1990, p. 426.

2 - Ibid.

3 - لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 277.

4 - القرار رقم 01/ق.م.د/ 89 مؤرخ في 20 أوت 1989 والذي صرح فيه المجلس الدستوري بعدم مطابقة نص المادة

86 من قانون الانتخابات التي كانت تشترط الجنسية الأصلية من المترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني وزوجه

بسبب عدم احترامها لمبادئ تضمنتها اتفاقيات صادقت عليها الجزائر لاسيما مبدأ المساواة ومبدأ عدم التمييز. أنظر:

ج ر عدد 36 صادرة في 30 أوت 1989، ص 871.

ولقد عرف مبدأ سمو الاتفاقية على القانون تطبيقاً من طرف القضاء الجزائري، بحيث حكمت محكمة غرداية على سبيل المثال باستبعاد تطبيق المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالإكراه البدني في العقود المدنية والتجارية لتحل محلها المادة 11 من عهد الحقوق المدنية والسياسية المؤرخ في 16 ديسمبر 1966 الذي صادقت عليه الجزائر⁽¹⁾.

هكذا ينعكس تكريس مبدأ سمو المعاهدة على القانون سلبياً على وظيفة البرلمان، إذ بالإضافة إلى فقدان هذا الأخير لسلطته في المشاركة في صنع القواعد التشريعية الدولية التي تعد سلطة رئاسية بحتة، فإن عملية إحلال القاعدة التشريعية الدولية محل القاعدة التشريعية البرلمانية تؤدي لا محال إلى تجميد هذه الأخيرة طالما لا يمكن إلغائها أو تعديلها بعد المصادقة على المعاهدة دون ترتيب مسؤولية الدولة الجزائرية تجاه الأطراف الأخرى في الاتفاق⁽²⁾. هذا وأن ضعف وظيفة البرلمان التشريعية والرقابية في مجال السياسة الخارجية يظهر أكثر من خلال إمكانية تجاوز إرادته من طرف رئيس الجمهورية الذي يحق له اللجوء إلى إجراء الاستفتاء الشعبي طالما يمكن اعتبار المعاهدة من القضايا ذات أهمية وطنية.

ثانياً - التشريع الرئاسي عن طريق "الرجوع إلى إرادة الشعب":

عمل المؤسس الجزائري، تجسيدا لمبدأ سيادة الشعب المكرس في المادة السادسة من دستور 1996، على منح الشعب حقه في المشاركة في صنع إرادته دون أية وساطة، أي مباشرة عن طريق آلية الاستفتاء.

ونظراً لأهمية هذه الوسيلة باعتبارها أداة تشريعية هامة، عمل بعض المؤسسون على توزيع سلطة الالتجاء إليها على كل من البرلمان والهيئة التنفيذية، وذلك قصد تفادي أي تعسف في استعمالها، طالما ذلك يخلق نوعاً من الرقابة المتبادلة فيما بينهما.

بينما يظهر جلياً في النظام الجزائري أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة الرجوع إلى إرادة الشعب، سواء لأخذ رأيه في أية قضية ذات أهمية وطنية طبقاً للمادة 77 نقطة 10 من الدستور (أ)، أو في مسألة التعديل الدستوري (ب).

1 - راجع لمزيد من التفاصيل: KANOUN (N) et TALEB (T), "De la place des traités...", op.cit., p. 63 et s.

2 - KANOUN (N) et TALEB (T), "De la place des traités...", op.cit., p.50.

أ - الاستفتاء في القضايا ذات أهمية وطنية رئاسية مميزة لسن القانون:

تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في استشارة الشعب عن طريق الاستفتاء في القضايا ذات أهمية وطنية المنصوص عليها في المادة 77 نقطة 10 من دستور 1996 من المبادئ التي استقر عليها النظام السياسي الجزائري منذ صدور دستور 1976⁽¹⁾.

ويدخل في نطاق القضايا ذات أهمية وطنية مسائل عديدة قد تكون ذات صبغة تشريعية أو سياسية. وإذا كان الاستفتاء التشريعي يهدف إلى وضع قواعد عامة ومجردة، فإن الاستفتاء السياسي الغاية منه الفصل في مسألة مختلف فيها أو تتباين الآراء بشأنها⁽²⁾.

يعتبر حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء حقا مطلقا وغير مقيد. فإذا كان رئيس الجمهورية في فرنسا يمارس هذه السلطة بناء على اقتراح من الحكومة خلال فترة دورات البرلمان أو بناءً على اقتراح مشترك بين المجلسين وفقا للمادة 11 من دستور 1958، فإن نظيره في الجزائر يمارسها كسلطة تقديرية له⁽³⁾، وهي سلطة شخصية غير قابلة للتفويض⁽⁴⁾، كما لا يجوز أيضا لأية سلطة أخرى أن تلجأ إليها في غيابه⁽⁵⁾.

ورغم أن موضوع الاستفتاء يمكن أن يدخل ضمن مجال اختصاص البرلمان سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو العضوية، وذلك نظرا لعدم تحديد ماهية « كل قضية ذات أهمية وطنية »⁽⁶⁾، إلا أن البرلمان لن تكون له فرصة التعبير عن إرادته إلا بناءً على رغبة رئيس الجمهورية في ذلك طالما باستطاعة هذا الأخير عرض مشروع الاستفتاء على الشعب مباشرة.

ولا يعرض رئيس الجمهورية مبدئيا نصا تشريعيا على الاستفتاء الشعبي إلا إذا تمت المصادقة عليه بصعوبة من طرف البرلمان أو رفضه هذا الأخير⁽⁷⁾، ومنطقيا هذه الفرضية

1 - على خلاف دستور 1963 الذي لم يكرس ذات المبدأ، فإن المادة 111 نقطة 14 من دستور 1976 والمادة 74 نقطة 9 من دستور 1989 قد اتجهت إلى عكس ذلك.

2 - لونساي ججبة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 181.

3 - د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، مرجع سابق، ص 27.

4 - أنظر المادة 2/87 من دستور 1996.

5 - أنظر المادة 2/87 والمادة 90 من دستور 1996.

6 - ولقد عبر الأستاذ محمد براهيم عن ذلك كاتبا:

« L'expression « toute question d'importance nationale apparait comme une auberge espagnole ». Cf. BRAHIMI (M), Le pouvoir en Algérie..., op.cit., p.36.

7 - CADART (J), Institutions politiques..., op.cit., p. 1042.

الثانية لا تتحقق في حالة وحدة الأغلبية السياسية. أما في حالة التعايش الحزبي التي لم تعرفها الجزائر إلى هذا اليوم، فإن الاستفتاء يُعد وسيلة هامة لتجاوز إرادة البرلمان في حالة رفضه المصادقة على القانون باعتبار أن رئيس الجمهورية باستطاعته الرجوع مباشرة إلى إرادة الشعب صاحب السيادة.

هكذا يظهر الاستفتاء كسلطة تشريعية هامة ومميزة وضعت في يد رئيس الجمهورية تمكنه من تمديد "مجاله التشريعي" إلى مجال اختصاص البرلمان، إذ باستطاعته إلغاء أو تعديل تشريع برلماني موجود، أو التشريع لأول مرة في ميدان يدخل ضمن اختصاص البرلمان دون إمكانيته مناقشة الموضوع، وذلك على عكس ما كرسه الدستور الفرنسي الذي تقضي المادة 2/11 منه بأنه إذا تم تنظيم الاستفتاء بناءً على اقتراح من الحكومة، تعرض هذه الأخيرة بياناً أمام كل مجلس، تتبعه مناقشة⁽¹⁾.

لا تعتبر النصوص التي توضع بإجراء الاستفتاء نصوصاً تشريعية ولا أعمال برلمانية، لأن البرلمان لا يصادق إلا على النصوص التي تعرض عليه على شكل قوانين أو أوامر أو معاهدات، وهي خاضعة لرقابة المجلس الدستوري. أما النصوص التي يصادق عليها الشعب فلا يمكن إخطار المجلس الدستوري بشأنها، لا قبل الاستفتاء ولا بعده. لكن هل ذلك يعني أن التشريع الاستفتائي أسمى من التشريع البرلماني؟

يكمن الاختلاف بين التشريع البرلماني والتشريع الاستفتائي أساساً في السلطة التي تضعه، بحيث يوضع الأول من طرف سلطة مؤسّسة أي البرلمان والثاني من طرف سلطة مؤسّسة وهي الشعب، وما عدا ذلك فإن القانون الاستفتائي يعد قانوناً عادياً طالما يمكن تعديله بتشريع برلماني، وهو ما انتهى إليه المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صادر عنه بتاريخ 09 جانفي 1990 حول "العفو الشامل في كاليدونيا الجديدة"⁽²⁾.

ورغم أن هذا الموقف الذي اتخذته المجلس الدستوري الفرنسي يتطابق مع رأي بعض الفقه⁽³⁾، إلا أن البعض الآخر يرى أن تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي أو

1 - النقاش على مستوى كل غرفة يسمح بتوضيح الرؤية للمواطنين وأخذ الحيطة من استغلال الرأي العام من طرف الحكومة وعلى رأسها رئيس الجمهورية.

2 - TURPIN (D), Droit constitutionnel, op.cit., p.259.

3 - وهو رأي قاوي إبراهيم ويحي الجمل، نكرتهما: لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 184 وص 185.

التنظيمي يجعل تلك المجالات، بعد موافقة الشعب عليها، طائفة مميزة من الأعمال القانونية تسمو بحكم مصدرها على غيرها من الأعمال⁽¹⁾. ولقد لقي هذا الرأي صدا في الفقه الجزائري، إذ يعتبر أحد المؤلفين⁽²⁾ أن الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية⁽³⁾ ذات قيمة قانونية أسمى من التشريع لأسباب ثلاثة هي:

- يكمن السبب الأول في عدم خضوع الميثاق لرقابة المجلس الدستوري، مما يعني أن الميثاق حتى وإن كان مخالفا للدستور فلا يمكن إلغاؤه. بينما التشريع البرلماني مهما كان نوعه فهو يخضع للرقابة الدستورية.
- أما السبب الثاني فيرجع إلى كون الميثاق ناتج عن تعبير الشعب عن سيادته مباشرة على خلاف التشريع البرلماني الذي يوضع من طرف ممثلي صاحب السيادة.
- وأخيرا فإن السبب الثالث يستتبط من مضمون الميثاق، حيث يتضمن هذا الأخير في العنوان الثاني الخاص بالتدابير الموجهة لتعزيز السلم مجموعة من الإجراءات القانونية التي يجب اتخاذها لاسيما فيما يخص وقف المتابعات القضائية، العفو، والإعفاء من العقوبة واستبدالها، غير أن التنظيم الجديد لهذه الإجراءات يستدعي تعديل القوانين المتضمنة تقنين العقوبات والإجراءات الجنائية، الأمر الذي يتطلب وفقا لقاعدة توازي الأشكال تعديل هذه القوانين بقوانين أخرى من الدرجة نفسها.

يستخلص مما سبق أنه مهما كانت المرتبة القانونية التي يتمتع بها التشريع الاستثنائي في الهرم القانوني لـ Kelsen إلا أن عامل وضعها من طرف صاحب السيادة مباشرة يجعل البرلمان يخشى من تعديلها دون موافقة واضعها، مما يضيف عليها نوع من القداسة تشبه قداسة الدستور. لذا فالسلطة التي تملك حق تفعيل آلية الاستفتاء سواء كان تشريعيًا أو دستوريًا فإنما يملك حولا تشريعيًا هاما، وذلك نظرا للطبيعة السامية التي تتميز بها القواعد التي توضع بهذين الأسلوبين.

1 - وهو رأي عمر حلمي فهمي، ذكرته: لونساي ججيجة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 185.

2 - LHELLOUFI (M), "La charte pour la paix et la réconciliation nationale et la hiérarchie des normes", in R.A.S.J.E.P., n° 01, Alger, 2007, pp. 38 et 39.

3 - تم نشر الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 05-278 مؤرخ في 14 أوت 2005، ج ر عدد 55، صادرة في 15 أوت 2005، ص 03 وما يليها.

ب - التعديل الدستوري وسيلة رئاسية لسن أسمى القواعد القانونية في الدولة:

تفيد تجارب مختلف الدول أن الدساتير تختلف فيما بينها لاسيما من حيث إجراءات تعديلها. فهناك من الدساتير التي لا تحتاج عند تعديلها إلا تطبيق الإجراءات نفسها المتبعة في سن وتعديل القوانين العادية، وهذه الدساتير تسمى الدساتير المرنة، كما توجد أيضا دساتير أخرى تتطلب عند تعديلها إتباع إجراءات أكثر تعقيدا من تلك المخصصة لتعديل التشريعات العادية، وتدعى هذه الطائفة بالدساتير بالجامدة.

لا تثير الدساتير المرنة أي إشكال أو أهمية فيما يخص إجراءات تعديلها طالما أن سن وتعديل القواعد القانونية سواء كانت دستورية أو عادية هي من اختصاص البرلمان. أما الدساتير الجامدة، فنظرا للاختلاف القائم بين الدستور والقوانين العادية من حيث إجراءات تعديلها والسلطة المكلفة بذلك، فإن الجهة التي تمتلك حق تحريك هذه الإجراءات والمشاركة في عملية التعديل الدستوري تكون محضوة مقارنة بالمؤسسات الأخرى لأنها ستشارك في وضع أسمى النصوص القانونية في الدولة ألا وهو الدستور.

عملت بعض الدول، نظرا لأهمية الدستور باعتباره القانون الأساسي للدولة والمنظم لعمل المؤسسات السياسية، على تقييد عملية تعديله وعدم ترك فرصة الأفراد بهذه السلطة لهيئة معينة، وهو ما يعمل به في فرنسا⁽¹⁾ وفي الولايات المتحدة الأمريكية⁽²⁾ مثلا.

أما في الجزائر فقد تعودّ رئيس الجمهورية على الاستئثار بتحريك اقتراح تعديل الدستور⁽³⁾، ولم يفكر المؤسس في إشراك البرلمان في أخذ المبادرة بالتعديل إلا مرتين، حيث كانت الأولى في دستور 1963 والثانية في دستور 1996.

ولكن بالمقارنة مع دستور 1963 الذي لم يشترط سوى الأغلبية المطلقة للمجلس الوطني للمبادرة بالتعديل، فإن المادة 177 من دستور 1996 في تراجع ملحوظ، إذ تشترط

1 - حيث تم تقييد حق رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل الدستوري باقتراح الوزير الأول الذي يعد شرطا هاما خاصة في حالة التعايش الحزبي، كما أن هذا الحق يتقاسمه مع البرلمان الذي يحق له اتخاذ المبادرة بالتعديل أيضا. أنظر المادة 89 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

2 - لا يتمتع الرئيس الأمريكي بأية سلطة فيما يخص التعديل الدستوري، إذ أن اقتراح التعديل هو من حق ثلثا أعضاء المجلسين وللهيئات التشريعية لثلاثي مختلف الولايات. أما المصادقة على التعديل فهو حق للهيئات التشريعية لمختلف الولايات وذلك بنسبة ثلاثة أرباع مختلف الولايات. أنظر المادة 5 من الدستور الأمريكي لسنة 1787.

3 - أنظر المادة 191 من دستور 1976، المادة 163 من دستور 1963 والمادة 174 من دستور 1996.

أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا وهي أغلبية صعبة التحقيق وتشكل حاجزا منيعا يؤدي إلى الإقصاء التام لممثلي الشعب من المشاركة في السلطة التأسيسية⁽¹⁾. وحتى لو تحققت هذه الأغلبية المشترطة فهي ليست إلا من أجل عرض اقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تقديرية في قبول عرضه على الشعب من عدمه. لذا فإن تحول اقتراح ممثلي الشعب إلى مبادرة حقيقية بالتعديل يكون مرهونا بإرادة رئيس الجمهورية مثلما توضحه العبارة المستعملة «... الذي يمكنه (أي رئيس الجمهورية) عرضه (أي اقتراح التعديل) على الاستفتاء الشعبي...»⁽²⁾.

ومن أجل منع البرلمان من تقديم أي اقتراح، في غياب رئيس الجمهورية، من شأنه إدخال تعديلات على الدستور في صالحه (أي البرلمان)، عمل المؤسس من خلال المادة 3/90 من الدستور على منع تطبيق أحكام المادة 177 المذكورة، مما يدل صراحة على هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور.

وبعد أن يكون رئيس الجمهورية قد أخذ المبادرة بتعديل الدستور تأتي مرحلة مناقشة المشروع على مستوى البرلمان. ونظرا لكون الغرفتين تصوتا على المبادرة بالتعديل الدستوري بالصيغة نفسها وحسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي طبقا للمادة 174 من الدستور، فإن المناقشة تكون أيضا بنفس صيغة النص التشريعي. وعليه فإن المناقشة يمكن أن تكون عامة أو محدودة عملا بالمادتين 32 و37 من القانون العضوي رقم 99-02، مما يجعل الحكومة تحت قيادة رئيس الجمهورية قادرة على استعمال كل الوسائل التي توفرها لها الإجراءات التشريعية العادية⁽³⁾ لتقادي إدخال أي تعديل من شأنه "تشويه" المشروع الرئاسي⁽⁴⁾.

أما فيما يخص إجراءات التصويت على مشروع التعديل، فهي تختلف بحسب اختلاف المسلك الذي ينتهجه رئيس الجمهورية. فإذا أختار هذا الأخير الطريقة العادية للتعديل التي نصت عليها 174 من الدستور، فإن تصويت البرلمان على المشروع تكون، كما أشرنا إلى

1 - مزياتي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية...، مرجع سابق، ص 92.

2 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 71.

3 - أنظر أدناه، ص ص 228 - 230.

4 - BENNABOU-KIRANE (F), Droit parlementaire algérien, tome 2, op.cit., p.137.

ذلك آنفاً، بالصيغة نفسها وحسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، وهي إجراءات غير معقدة تماماً⁽¹⁾، تضمن دائماً لرئيس الجمهورية الموافقة على المشروع خاصة وأن الأغلبية البرلمانية تعتبر، إلى حد الساعة، موالية له. ولكن حتى ولو رفض المجلس الشعبي الوطني المشروع، فبإمكان رئيس الجمهورية اتخاذ قرار حله، وهو الأمر الذي سيخشى منه النواب بدون أدنى شك، أو عرض المشروع مباشرة على الاستفتاء الشعبي طبقاً للمادة 77 نقطة 10 من الدستور باعتبار أن التعديل الدستوري قضية ذات أهمية وطنية، كما كان حال تعديلات 08 نوفمبر 1988 و 23 فيفري 1989⁽²⁾.

ثم يعرض رئيس الجمهورية التعديل الدستوري على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوماً المالية لإقراره، ويصدر هذا التعديل إذا صادق عليه الشعب⁽³⁾. أما إذا رفضه فيصبح لاغياً ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية⁽⁴⁾.

لكن إذا كان باستطاعة رئيس الجمهورية الاستغناء عن البرلمان، فبإمكانه أيضاً الاستغناء عن الشعب وعدم عرض مشروع التعديل عليه إذا ما أختار الطريقة غير العادية للتعديل⁽⁵⁾.

تنص المادة 176 من الدستور، بالفعل، على أنه «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان».

1 - أنظر أدناه، ص ص 223 - 228.

2 - راجع لمزيد من التفاصيل: د/ بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية...، مرجع سابق، ص 21 وما يليها.

3 - المادة 2/174 من دستور 1996.

4 - المادة 175 من دستور 1996.

5 - حدث ذلك مرتين فقط: الأولى في 2002 والثانية في 2008. أنظر في ذلك: القانون رقم 02-03 مؤرخ في 2002/04/10، يتضمن نص تعديل الدستور، ج ر عدد 25، صادر في 2002/04/14 والقانون رقم 08-19 مؤرخ في 2008/11/15، مرجع سابق.

يظهر الشرطان الواردان في هذه المادة كمكابح وضعهما المؤسس لتشديد الرقابة على رئيس الجمهورية عندما يبادر بتعديل الدستور وتقييد حرية تصرفه في هذا المجال، إلا أنه باستطاعة هذا الأخير تجاوزهما بكل سهولة نظرا للمساندة الدائمة التي يحظى بها من البرلمان وتبعية المجلس الدستوري له بسبب تشكيلته. هكذا بالرغم من أن تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري يمس بالتوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية، إلا أن المجلس الدستوري قد أصدر رأيا إيجابيا حوله⁽¹⁾ وحظي بموافقة البرلمان عليه⁽²⁾ مع العلم أن التعديل يتضمن أحكاما من شأنها زيادة إخضاع البرلمان لرئيس الجمهورية⁽³⁾.

-
- 1 - رأي رقم 08/01 ر.ت.د.م.د مؤرخ في 2008/11/07، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، صادرة في 2008/11/16.
 - 2 - كانت نتائج المصادقة على مشروع التعديل الدستوري كما يلي: 500 صوت "نعم"، و 21 صوت "لا" و 08 أعضاء من البرلمان امتنعوا عن التصويت. أنظر: جريدة *El watan* رقم 5481 الصادر في 2008/11/13، ص 03.
 - 3 - راجع في هذا الموضوع على سبيل المثال: أومايوف محمد، وجهة نظر قانونية حول رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 المؤرخ في 2008/11/07، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، عدد 1، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، 2010، ص 301 وما يليها.

خاتمة الباب الثاني

إذا كان من المسلم به أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي التقليديين تقوم على أساس المساواة بينهما، وأنه يوجد نوعا من التعاون والتداخل في الاختصاصات بين هاتين السلطتين، فإن الفكر السياسي للعصر الحديث قد شهد عمليا تضافر مجموعة من العوامل أدت في التطبيق إلى رجحان دور السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان.

لم يفلت النظام السياسي الجزائري من هذه الظاهرة بل أن دراسة العلاقة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية التي أعدناها في الباب الثاني من هذا البحث تظهر جليا تفوق الهيئة التنفيذية، التي يمتاز فيها رئيس الجمهورية بوضوح، على البرلمان.

وإذا كانت تشكل ظاهرة تفوق رئيس الدولة على البرلمان السبب الرئيسي الذي أدى بالفقه إلى الاعتراف بوجود فئة جديدة من الأنظمة السياسية التي أطلقت عليها تسمية الأنظمة الرئاسيوية، فإن تكييفنا النظام السياسي الجزائري بالرئاسيوي يستند أيضا إلى السبب نفسه.

يستخلص بالفعل من الباب الثاني أن رئيس الجمهورية يعتبر المشرع الأساسي، إن لم نقل المشرع الوحيد، في النظام السياسي الجزائري. فبإطلاق مجاله التشريعي و"تسليحه" بأدوات تمكنه، ليس فقط من التدخل في كل مجالات التشريع، بل حتى من تجاوز إرادة البرلمان في كثير من الحالات، مع العلم أن هذه الأدوات لا تخضع لرقابة فعلية لا برلمانية ولا قضائية، يكون قد استحوذ على وظيفة البرلمان الأصلية إلى حد أن الأغلبية الساحقة للنصوص التشريعية التي وضعت، لاسيما منذ صدور دستور 1996، هي من أصل رئاسي ولم يشارك البرلمان في وضعها إلا بصفة رمزية.

هذا وفي الوقت الذي تعمل فيه دساتير الدول الغربية على تشديد الرقابة على صاحب السلطة تكريسا للمبدأ "السلطة مقابل المسؤولية"، يتمتع رئيس الجمهورية في الجزائر، مقابل تمتعه بسلطة كاملة في ضبط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، باستقلالية تامة تجاه البرلمان والقضاء في آن واحد. فليس بإمكان البرلمان الجزائري إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الدولة لعدم تكريسها دستوريا، كما ليس بمقدرته على تحريك المسؤولية السياسية للحكومة

التي قد تمتد إلى رئيس الجمهورية بسبب عامل الأغلبية البرلمانية وصعوبة تحريك الإجراءات المخصصة لذلك.

وحتى مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية التي تم تكريسها في دستور 1996، فليس بإمكانها الحد من سلطاته ولا من التعسف في استخدامها نظرا لأن المحاكمة لا تكون إلا على جريمة غامضة الدلالة هي الخيانة العظمى من جهة، ومن جهة أخرى فإن المحكمة العليا للدولة المختصة بمحاكمته لم تنشأ بعد، وأن القانون العضوي المحال إليه في المادة 158 من الدستور والذي ستحدد بموجبه تشكيلة وتنظيم وسير هذه المحكمة وكذلك الإجراءات المطبقة لم يصدر إلى حد اليوم.

ورغم أن التشريع العضوي المذكور يدخل ضمن اختصاص البرلمان، إلا أن هذا الأخير فضل التنازل عنه والامتناع عن وضع هذا القانون. ولكن حتى وإن كانت للبرلمان الجراءة اللازمة وقام بعكس ذلك، فإن رئيس الجمهورية يتمتع بالوسائل الكافية التي تسمح له بإجهاض النص، مما يبرهن مرة أخرى على تبعية الهيئة التشريعية لرئيس الجمهورية.

خاتمة

رغم أنه من بين الأهداف المنتظر تحقيقها من خلال الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفت الجزائر في سنتي 1989 و 1996 القضاء على ظاهرة احتكار رئيس الجمهورية للسلطة التي كانت تشكل الميزة الأساسية للنظام السياسي الجزائري خلال مرحلة الأحادية الحزبية، إلا أن المبادئ الجديدة التي تضمنها الدستور الصادران خلال السنتين المذكورتين لم تؤثر بشكل فعال على مركز رئيس الجمهورية الذي بقي يحتل أسمى المراكز من بين كل المؤسسات السياسية للدولة.

ويرجع سبب عجز النظام عن إعادة توزيع السلطة بين مختلف مؤسسات الدولة أساسا إلى كون المبادئ المستمدة من النظامين البرلماني والرئاسي تذهب كلها في اتجاه واحد، هو تقوية مركز رئيس الجمهورية وإضعاف باقي المؤسسات الدستورية الأخرى لاسيما البرلمان والحكومة منها.

وإذا كانت ظاهرة تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية تجد ما يبررها في ظل مرحلة أحادية الحزب التي كان فيها رئيس الجمهورية هو رئيس الحزب، الأمر الذي يتطلب الانسجام في عملية اتخاذ القرار بين الحزب ورئيس الدولة، فإن التعددية الحزبية المكرسة ابتداءً من صدور دستور 28 فيفري 1989 عليها من المفروض أن تضع حدا لذلك، وتجعل من الأحزاب السياسية المنبع الحقيقي للسلطة.

لم يحدث ذلك، بل أن الأحزاب السياسية، بما فيها التي تشكل الأغلبية في البرلمان بصفة دائمة، بقيت ضعيفة وخاضعة لرئيس الجمهورية الذي يستعملها كأداة لإضفاء نوع من الشرعية والمشروعية على قراراته، دون أن تشارك معه في اتخاذها. والمعروف أن صاحب السلطة في الدول الغربية سواء كان رئيسا للدولة أو وزيرا أول أو حتى عضو في البرلمان يكون مناضلا حقيقيا في حزبه ويترشح للانتخابات باسم هذا الحزب الذي يسانده. بينما يترشح رئيس الجمهورية في الجزائر بعيدا عن الأحزاب السياسية ويستمد قوته من المؤسسة العسكرية التي تختاره وتسانده بكل الوسائل

الضرورية خلال الفترة الانتخابية التي تنتهي بصفة آلية "بانتخابه" من طرف الشعب الذي يضفي شرعيته عليه⁽¹⁾.

إن انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من طرف الشعب يجعله يحظى بشرعية كبيرة تفوق تلك التي تحظى بها كل المؤسسات الأخرى في الدولة بما فيها البرلمان، وهو ما يؤهله لأن يكون مجسدا للدولة وللأمة في آن واحد.

لذلك فبالرغم مما أقتبسه المؤسس الجزائري من النظامين البرلماني والرئاسي من آليات، فذلك لم يُرق النظام السياسي الجزائري لا إلى صف النظام البرلماني ولا إلى صف النظام الرئاسي، لأنه إذا كانا هذان النظامان يرتكزان على مبدأ الفصل بين السلطات، فإن الآليات المستمدة تهدف في مجملها إلى تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية، وهو ما يقتضيه النظام الرئاسي الذي أراد المؤسس تشييده، والذي يتحقق عندما يكون رئيس الجمهورية المركز الوحيد للسلطة وحجر زاوية النظام، بحيث تكون جميع المؤسسات السياسية الأخرى فيه تابعة له تبعية عضوية ووظيفية.

لقد أستمَد دستور 1996 من النظام الرئاسي بالفعل، على غرار كل الدساتير الجزائرية السابقة له، قاعدة انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب، لكن دون الأخذ بالآليات الأخرى التي تجعل من النظام الرئاسي نظام توازن السلطات.

تفرض الشرعية التي يحظى بها رئيس الجمهورية من جراء انتخابه من طرف كل الشعب منطقا معينا وهو أن يتمتع على الأقل بسلطات مماثلة لتلك التي يتمتع بها نظيره في الولايات المتحدة الأمريكية. ويفهم من ذلك أن يكون رئيس الجمهورية رئيسا للدولة وللحكومة في آن واحد. ومن أجل ذلك يقتضي الأمر أن يتمتع رئيس الجمهورية بالسلطات الضرورية لضبط وتنفيذ البرنامج الذي أنتخب من أجله.

1 - ويعبر الأستاذ مجيد بن شيخ عن ظاهرة عدم احترام قواعد الديمقراطية من طرف السلطة الحاكمة في الجزائر كما يلي:

« ... Le système politique algérien est une démocratie de façade qui affiche un multipartisme contrôlé et donne l'impression d'une compétition ouverte, avec parfois quelques débats superficiels, sans jamais permettre une véritable alternance...et ceux qui connaissent ce système politique savent qu'il n'y a de course à la présidence qu'au sein du personnel du système... », in *El watan* n° 6585 du 13 juin 2012, op.cit., p.2.

لم يكتف دستور 1996 بمنح رئيس الجمهورية السلطات التي يتمتع بها نظيره في الولايات المتحدة الأمريكية فحسب، بل أضاف له تلك التي تحظى بها السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بنوعيه الودوي والثنائي لاسيما في مجال التشريع.

وينتج عن التمتع بهذه السلطات أن يكون رئيس الجمهورية رئيسا فعليا للحكومة يحظى بالوسائل القانونية التي تجعله قادرا، ليس فقط على مواجهة البرلمان، بل الهيمنة عليه في الميدان التشريعي عن طريق مشاريع القوانين، الأوامر التشريعية، المراسيم الرئاسية، المعاهدات والاستشارة الشعبية التي تمكن رئيس الجمهورية حتى من الاستغناء عن البرلمان واللجوء إلى الإرادة الشعبية مباشرة.

هذا وبإمكان رئيس الجمهورية عرقلة العمل التشريعي وإجهاضه بطلب إعادة التصويت على القانون بنسبة الثلثين التي يصعب تحقيقها، خاصة وأن الأحزاب السياسية تظهر بوجه ضعيف جدا أمام قوة مركز رئيس الجمهورية. ثم بإمكانه كذلك استخدام نفوذه على مستوى مجلس الأمة من أجل رفض المصادقة على اقتراح القانون أو مشروع قانون أدخلت عليه تعديلات غير مرغوب فيها، وذلك من خلال ثلث الأعضاء المعين من طرفه. كما أنه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول حكم أو أحكام معينة في أي نص كان، يقتضي الأمر تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف القائم، مع العلم أن هذه اللجنة تسيطر عليها حكومة رئيس الجمهورية تمام السيطرة.

ويمكن لرئيس الجمهورية، زيادة على ذلك، رفض إصدار القانون دون أن يخشى من أي جزاء قد يترتب على ذلك، ودون إمكانية إصدار القانون من طرف أية مؤسسة أخرى، عكس ما كان عليه الحال في دستور 1963 الذي يسمح لرئيس المجلس الوطني بإصدار القانون في حالة عدم إصداره من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة في المادة 51 من الدستور. وحتى في حالة إصدار القانون، فبإمكان رئيس الجمهورية الامتناع عن تنفيذه من خلال رفض إصدار المراسيم التنفيذية الضرورية لذلك لأن بعض القوانين يستحيل تنفيذها دون إصدار هذه اللوائح التنفيذية.

وأخيرا فإمكان رئيس الجمهورية معاقبة النواب بإجراء انتخابات تشريعية مسبقة أو حل المجلس الشعبي الوطني الذي يعتبر إجراءً خطيرا بالنسبة للمجلس، مع العلم أنه غير خاضع لأي قيد حقيقي.

وإذا كان عدم تمتع رئيس الدولة في النظام الرئاسي بحق حل البرلمان يرجع إلى عدم إمكانية هذا الأخير مساءلته سياسيا وبالعكس تمتع الوزير الأول في النظام البرلماني بسلطة الحل مقابل مسؤوليته السياسية، فإن رئيس الجمهورية، غير المسؤول لا سياسيا ولا جزائيا في النظام السياسي الجزائري، يتمتع بسلطة مطلقة في حل المجلس الشعبي الوطني، مما يجعل هذا الأخير في تبعية تامة لرئيس الجمهورية بالرغم من الشرعية الشعبية التي يحظى بها.

تبدو مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية التي يمكن إثارتها من خلال مساءلة الحكومة المكلفة بتنفيذ وتنسيق برنامجه مستحيلة، بسبب ضعف الأحزاب السياسية الذي يضاف إليه صعوبة الإجراءات المخصصة لذلك من جهة، وإمكانية رئيس الجمهورية إجهاض إجراء حجب الثقة بإقالة الحكومة أو منع الوزير الأول من طرح مسألة الثقة أمام المجلس الشعبي الوطني، تقاديا لنتائجها السلبية التي قد تمتد إليه⁽¹⁾ في حالة سحب الثقة، من جهة أخرى. هذا وأنه لا يجب نسيان حق رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني في حالة سحب الثقة من الحكومة، وهو الإجراء الذي، بلا شك، يخشى منه النواب.

وإذا كانت المبادرة بالتعديل الدستوري من حق البرلمان وحده في النظام الأمريكي ومن حق البرلمان والحكومة في النظام البريطاني، وحق للبرلمان ورئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الوزير الأول في النظام الفرنسي مثلا، فإن المادة 174 من دستور 1996 على غرار المادتين 191 من دستور 1976 و 163 من دستور 1989، جعلت من رئيس الجمهورية المختص الوحيد في هذا الميدان، وأن المادة 177 من دستور 1996 المذكور التي تسمح لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعيتين

1 - صحيح أن الدستور لا يلزم رئيس الجمهورية بالاستقالة في هذه الحالة، ولكن سياسيا وباعتبار أن البرنامج الحكومي هو برنامج رئيس الجمهورية، يجب على هذا الأخير الاستقالة من منصبه.

معا بالمبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية لا تقلل بشيء من فعل احتكار هذا الاختصاص من طرف هذا الأخير الذي يتمتع بالسلطة التقديرية الكاملة في رفض أو قبول عرض الاقتراح على الشعب للاستفتاء عليه.

لا يقتصر تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان فقط بل أنه يمتد إلى الحكومة التي تبقى مكتوفة الأيدي أمام الوسائل القانونية السالف ذكرها التي ينفرد بها رئيس الجمهورية لتنفيذ البرنامج الحكومي الذي ليس سوى برنامجه، وذلك بالرغم من صراحة نص المادة 79 من دستور 1996⁽¹⁾ الذي يوحى إلى برنامج رئيس الحكومة وليس إلى برنامج رئيس الجمهورية. ولكن بعد التعديل المدخل على هذه المادة في 15 نوفمبر 2008 لم يبق مجالا للشك بحيث فقد الوزير الأول هذه الصلاحية نهائيا وأصبح يكتفي فقط بمساعدة رئيس الجمهورية في تنفيذ برنامجه، كما جرى العمل به قبل التعديل الدستوري المذكور.

يظهر استحواذ رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية أيضا من خلال سلطته في المبادرة بالتشريع، على الرغم من وضوح نص المادة 119 من دستور 1996⁽²⁾ التي تعترف لرئيس الحكومة بحق المبادرة بالقوانين وبسلطة تنفيذها بواسطة المراسيم التنفيذية التي تسمح له المادة 85 من الدستور المذكور⁽³⁾ بإصدارها. لكن هذه السلطة المستمدة من المنطق البرلماني تصطدم بآلية أخرى تجعل رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء، مع العلم أن مشاريع القوانين تعرض على هذا المجلس.

ولما كانت رئاسة مجلس الوزراء صلاحية شخصية لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها، وفي غياب أي نظام يحدد قواعد المداولة في المجلس وعدم اعتماد قاعدة التوقيع المجاور على قرارات رئيس الجمهورية، فإن ذلك يشكل فرصة لهذا الأخير لبسط نفوذه على هذه المؤسسة التي يخضع فيها كل الوزراء بما فيهم الوزير الأول لإرادته، وذلك بسبب تخوفهم من التجائه إلى إجراء العزل، خاصة وأن التصويت في

1 - المادة 79 قبل تعديلها في 15 نوفمبر 2008 كانت منقولة عن المادة 75 من دستور 1989.

2 - المادة 119 من دستور 1996 منقولة عن المادة 113 من دستور 1989.

3 - المادة 85 من دستور 1996 منقولة عن المادة 81 من دستور 1989.

المجلس لا يخضع لنظام السرية مما يسهل على رئيس الجمهورية مهمة التعرف على معارضي قراراته من أعضاء هذه المؤسسة وبالتالي إقالتهم من مناصبهم.

وللاشارة فإن المراجعة الدستورية لـ 15 نوفمبر 2008 جعلت صلاحية الوزير الأول في إصدار المراسيم التنفيذية مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية الذي يجب أن يوافق صراحة على ذلك وفقا للمادة 85 نقطة 3.

أما سلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة التي تعتبر سلطة هامة باعتبارها تسمح لصاحبها باختيار من يراه قادرا على ممارسة المهام التي سيكلف بها، فإن الاختصاص بها يختلف من نظام لآخر.

فبالنسبة للنظام الأمريكي مثلا، يختص رئيس الدولة بالاشتراك مع مجلس الشيوخ بالتعيين في الوظائف العليا للدولة، لاسيما تلك التي تدخل في الصنف الأول كالسكرتيرين، كبار الموظفين الاتحاديين، السفراء، قضاة المحكمة العليا، والقادة العسكريين... الخ.

أما في الأنظمة البرلمانية فالأمر يختلف. يختص رئيس الدولة في النظام الوندوي بسلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة بشرط موافقة الحكومة على ذلك، في حين يشترك رئيس الدولة مع الوزير الأول في هذا الاختصاص في النظام الفرنسي مثلا الذي يعتبره جانب من الفقه نموذجا للأنظمة البرلمانية الثنائية.

أما في الجزائر يعتبر رئيس الجمهورية هو المستحوذ على مجال التعيين في الوظائف العليا للدولة، لاسيما بعد إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89/44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 وإحلال محله المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة الذي أمتص رئيس الجمهورية بموجبه كل فرص التعيين الممنوحة لرئيس الحكومة في إطار المرسوم القديم، الشيء الذي دفع بأحد المؤلفين إلى اعتبار المرسوم رقم 240/99 بمثابة تعديل للدستور⁽¹⁾.

1 – MANSOUR (M), "Du présidentielisme algérien", op. cit., p. 105.

هكذا يتجلى من كل ما سبق أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة في كل الميادين المرتبطة بالحياة السياسية للدولة، وهي سلطات تزداد بلا شك اتساعاً أكثر في الظروف غير العادية وذلك بداية من مرحلة الإعلان عنها إلى غاية انتهائها، وكل ذلك على حساب البرلمان والحكومة.

واعتباراً لذلك، لم يغير فعل إدخال الآليات البرلمانية في النظام السياسي الجزائري شيئاً من طبيعته الرئاسوية السائدة منذ الاستقلال، نظراً لاستمرار المؤسس في تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية وجعل المؤسسات الدستورية الأخرى، لاسيما البرلمان والحكومة، تابعة له. وبتعبير آخر، فإذا كان الواقع يُخبر اليوم بفقدان البرلمان الإنجليزي لـ"قدرته على فعل كل شيء ما عدا أن يجعل من رجل امرأة" كما يقال، فيجب القول أن رئيس الجمهورية الجزائري قادر على ذلك.

قائمة المراجع

أولا - باللغة العربية:

1 - الكتب:

1. د/ أبو زيد فهمي مصطفى، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1994.
2. د/ أبو زيد محمد عبد الحميد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مطبعة العشري، القاهرة، 2008.
3. د/ البدوي إسماعيل، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1993.
4. د/ السناري محمد عبد العال، مبدأ المشروع والرقابة على أعمال الإدارة، مطبعة الإسراء، بدون مكان وتاريخ النشر.
5. د/ السيد علي سعيد، المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، 2008.
6. د/ الشكري علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، إيتراك للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2004.
7. د/ الطعان عبد الرضي حسين، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - نموذج فرنسا، منشورات جامعة قريونس، الطبعة الأولى، بنغازي، 2001.
8. د/ الطهراوي هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
9. الغصيني ربيع مفيد، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
10. القانفي جميل عبد الله، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقا لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها - دراسة مقارنة، دار

- الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.
11. الكيلاني فاروق، استقلال القضاء، المركز العربي للمطبوعات، الطبعة الثانية، بيروت، 1999.
12. د/ أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
13. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
14. بدران محمد، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
15. د/ بطيخ رمضان محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1996/1995، القاهرة.
16. د/ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، طبعة 2005.
17. د/ بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
18. بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الطبعة الثانية، عين مليلة، 1993.
19. بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2007.
20. بوحמידة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
21. د/ بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري 1962-2002، دار الريحانة للكتاب، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003.
22. د/ بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005.
23. // // ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، دار الهدى، عين مليلة - الجزائر، 2006.

24. د/ بوقفة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري. الدستور الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2010.
25. د/ بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
26. د/ حسبو عمرو أحمد، القوانين الأساسية المكملة للدستور، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
27. حسنى درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، دراسة مقارنة، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2005.
28. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
29. خروع أحمد، دولة القانون في العالم العربي - الإسلامي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
30. ديدان مولود، دستوري الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، دار بلقيص، الجزائر.
31. د/ رأفت فوده، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971، دراسة مقارنة (الدستور الكويتي والفرنسي)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
32. روسيون هنري، المجلس الدستوري، ترجمة الدكتور محمد وطفه، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2001.
33. د/ زعلاني عبد المجيد، المدخل لدراسة القانون - النظرية العامة للقانون، دار هومة، الجزائر، 2010.
34. د/ شريط الأمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2002.
35. د/ شيحا إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
36. د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مطابع السعدني، طبعة سادسة، القاهرة، 2008.

37. عبد الوهاب محمد رأفت، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
38. د/ عزه مصطفى حسنى عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
39. عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة- الجزائر، 2009.
40. د/ فيلاي علي، مقدمة في القانون، موفم للنشر، الجزائر، 2005.
41. لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول - التنظيم الإداري -، لباد، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.
42. د/ لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
43. د/ محمدي-زواوي فريدة، المدخل للعلوم القانونية - نظرية القانون-، Les éditions internationales، الجزائر، 2000.
44. د/ ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالمة، 2006.
45. د/ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
46. وهبة عبد الناصر محمد، الحرية السياسية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2004.

2 - الرسائل والمذكرات الجامعية:

♦ الرسائل:

1. إسكندر ملاك راجي، المزج بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني وآثاره. دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أسبوط، بدون تاريخ المناقشة.
2. البدر اوي حسن عبد المنعم خيرى، الأحزاب السياسية والحرريات العامة، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، بدون تاريخ المناقشة.

3. الخطيب نعمان أحمد، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون، جامعة عين الشمس، 1983.
4. السبيلي أحمد إبراهيم، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين الشمس، 1990.
5. الظفيري نومان فالح، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة بالكويت، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1997.
6. بوبشير محمد أمقران، عن انتهاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، 2005-2006.
7. بوالشعير السعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، الجزء الثاني، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984.
8. عبد الغني صفوت أحمد، التعددية السياسية وتداول السلطة بين النظام السياسي الإسلامي والنظام الديمقراطي، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، جامعة القاهرة، 2007.
9. عبد المتعال علاء على أحمد، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، 1996.
10. كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.

11. **لوناسي ججيقة**، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

12. **مسلم خالد عباس**، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، 1997.

♦ المذكرات:

1. **بورايو محمد**، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1984.

2. **علي أحمد رشيدة**، الحق في الإعلام وجنح الصحافة، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة تيزي وزو، 2003/2002.

3. **لوناسي ججيقة**، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، بدون تاريخ المناقشة.

4. **مزياني حميد**، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع "تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري، 19 جوان 2011.

5. **مزياني لونس**، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، ديسمبر 2011.

3 - المقالات:

1. **أومايوف محمد**، وجهة نظر قانونية حول رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 المؤرخ في 2008/11/07، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، **المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية**، عدد 1، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، 2010، ص 298 وما يليها.

2. بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، *إدارة*، عدد 2، مجلد 10، الجزائر، 2000، ص 09 وما يليها.
3. براهيم محمد، حق الحل في دستور 1989، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية*، رقم 1993/03، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 682 وما يليها .
4. بن هني عبد القادر، بنوية الأديم لمؤسسات الولايات المتحدة الأمريكية الدستورية، *إدارة*، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 29، الجزائر، 2005، ص 05 وما يليها.
5. بوالشعير سعيد، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني، *إدارة*، المجلد الثالث، العدد الأول، الجزائر، 1993، ص 03 وما يليها.
6. // // ، تعديل الدستور بواسطة البرلمان. قراءة في إجراءات وتأسيس ومبررات تعديل 2008، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية*، عدد 01، جامعة الجزائر - كلية الحقوق، 2012، ص 07 وما يليها.
7. بوبترة علي، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، *الفكر البرلماني*، عدد 5، مجلس الأمة، الجزائر، أفريل 2004، ص 54 وما يليها.
8. بودهان موسى، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، *مجلة النائب*، العدد الثاني الصادر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص 33 وما يليها.
9. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، *إدارة*، المجلد 8، العدد 1، الجزائر، 1998، ص 15 وما يليها.
10. // // ، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، *الفكر البرلماني*، عدد 07، مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص 130 وما يليها.

11. جبار عبد المجيد، التعددية الحزبية في الجزائر، *الفكر البرلماني*، العدد 04، مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 93 وما يليها.
12. // // ، دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية، محاضرة تم نشرها في *الفكر البرلماني* مجلة صادرة عن مجلس الأمة، العدد الثاني، مارس 2003، الجزائر، ص 97 وما يليها.
13. حمامي ميلود، "قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008"، *الفكر البرلماني*، العدد 23، مجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2009، ص 32 وما يليها.
14. خرباشي عقيلة، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، *الفكر البرلماني*، العدد 23، جويلية 2009، مجلس الأمة، الجزائر، ص 19 وما يليها.
15. // // ، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، *الفكر البرلماني*، العدد 25، أفريل 2010، مجلس الأمة، الجزائر، ص 37 وما يليها.
16. زعلاني عبد المجيد، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، عدد 2، جامعة الجزائر، 1999، ص 09 وما يليها.
17. زغوم كمال وبوديوار حسني، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في دستور 1996، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان المنعقدة في 23 و 24 أكتوبر 2000، الجزائر، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 102 وما يليها.
18. د/ شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، *مجلة النائب*، العدد 02، الجزائر، 2003، ص 08 وما يليها .
19. // // ، الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري -، *مجلة النائب*، العددان 6/5، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2005، ص 30 وما يليها.
20. // // ، مقارنة حول آليات الإصلاح السياسي في العالم العربي، *الفكر البرلماني*، عدد 21، الصادر في 21 نوفمبر 2008، ص 63 وما يليها.

21. صام الياس، استبعاد إمكانية الدفع بهذه الحصانة وبالصيغة الرسمية لرؤساء الدول أمام المحاكم الجزائرية الدولية، *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، عدد 1، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، 2010، ص 216 وما يليها.
22. د/ صويح بوجمعة، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، *الفكر البرلماني*، العدد 25، أفريل 2010، مجلس الأمة، الجزائر، ص 20 وما يليها.
23. عباس عمار، "قراءة تحليلية للتعديل الدستوري لسنة 2008"، *إدارة*، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 18، عدد 36، 2008، ص 33 وما يليها.
24. // // ، دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة، *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، العدد الثاني، 2009، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص 154 وما يليها.
25. أ.د/ عوابدي عمار، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، *الفكر البرلماني*، عدد 2، مجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003، ص 47 وما يليها.
26. فضيل سعد، قراش لونيس، نور الدين نموشي، أحمد بوعلي، من أجل تطبيق سليم لمشروع تعديل الدستور، *مجلة العلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية*، رقم 03، الجزائر، سبتمبر 1990، ص 649 وما يليها.
27. فكاير نور الدين، الطبيعة القانونية للنظام السياسي الجزائري واختلالات دستور سنة 1996، مقال نشر في *جريدة الشروق*، الجزء الثاني، العدد 1468، الصادر في 28 أوت 2005، ص 08.
28. كايس شريف، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية

- الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقة مع البرلمان
الجزء الأول، 29 و 30 أكتوبر، 2002، ص 62 وما يليها.
29. لزهارى بوزید، "حقائق حول النظام الدستورى الرئاسى والنظام الدستورى
البرلمانى"، *الفكر البرلمانى*، رقم 4، مجلس الأمة، الجزائر،
2003، ص 83 وما يليها .
30. // // ، الدور التشريعى لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من
الدستور، *الفكر البرلمانى*، عدد 7، مجلس الأمة، الجزائر، 2004،
ص 44 وما يليها.
31. د/ المدهون محمد، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعى على النظام
الدستورى، *موسوعة الفكر القانونى*، العدد 10، دار الهلال
للخدمات الإعلامية، وهران، بدون سنة النشر، ص 131 وما يليها.
32. معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، *مجلة النائب*، العدد 04،
المجلس الشعبى الوطنى، الجزائر، 2004، ص 22 وما يليها.
33. نبالى فطة، دور المجلس الدستورى فى رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور،
المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2، كلية الحقوق،
جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008، ص 124 وما يليها.
34. وسيلة وزانى، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة فى الجزائر على
ضوء التعديل الدستورى الجديد، *الفكر البرلمانى*، عدد 21، مجلس
الأمة، الجزائر، 2008، ص 17 وما يليها.
35. د/ يلىس شاوش بشير، محاضرة غير معنونة نشرت فى *الفكر البرلمانى*، العدد
الثانى، مارس 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص 97 وما يليها.

4 - النصوص القانونية:

أ - الدساتير:

1. دستور 1963، الإعلان المتضمن نشر نص دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية
الشعبية لـ 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، صادرة فى 10 سبتمبر 1963.
2. دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، يتضمن إصدار دستور
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94، صادرة فى 24 نوفمبر

- 1976، معدل بالقانون رقم 79-06 مؤرخ في 07 جويلية 1979، ج ر عدد 28،
صادرة في 10 جويلية 1979، والقانون رقم 80-01، مؤرخ في 12 جانفي
1980، ج ر عدد 03، صادرة في 15 جانفي 1980، وباستفتاء 03 نوفمبر
1988، المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، ج ر عدد 45،
صادرة في 05 نوفمبر 1988.
3. دستور 1989، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28
فيفري 1989، يتعلق بنشر نص التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب استفتاء
23 فيفري في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر
عدد 09، صادرة في 01 مارس 1989.
4. دستور 1996، نشر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07
ديسمبر 1996، يتضمن إصدار نص التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء
18 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،
ج ر عدد 76، صادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-
03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، صادرة في 14 أبريل 2002،
وبالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادرة في
16 نوفمبر 2008.

ب - النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان:

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني** المؤرخ في 13 أوت 1997، المعدل
والمتمم في 30 جويلية 2000، ج ر عدد 46، صادرة في 30 جويلية 2000.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة** المؤرخ في 18 فيفري 1998، ج ر عدد 08،
صادرة في 18 فيفري 1998، المعدل والمتمم في 28 نوفمبر 1999، ج ر عدد 84،
صادرة في 28 نوفمبر 1999، وفي 17 ديسمبر 2000، ج ر عدد 77، صادرة في
17 ديسمبر 2000.

ج - القوانين العضوية:

1. قانون عضوي رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 12، صادرة في 06 مارس 1997.
2. قانون عضوي رقم 98/01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادرة في 01 جوان 1998.
3. قانون عضوي رقم 99/02، مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، صادرة في 09 مارس 1999.
4. قانون عضوي رقم 05-11 مؤرخ في 17 جويلية 2005، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر عدد 52، صادرة في 26 جويلية 2005.
5. قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 01، صادرة في 14 جانفي 2012.

د - القوانين العادية:

1. أمر رقم 65-182 مؤرخ في 10 جويلية 1965، يتضمن تأسيس الحكومة، صدر عن مجلس الثورة، ج ر عدد 58، صادرة في 13 جويلية 1965.
2. قانون رقم 80-08 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 44، صادرة في 28 أكتوبر 1980.
3. قانون رقم 99/09 مؤرخ في 02 أوت 1999، يتعلق بالتحكم في الطاقة، ج ر عدد 51، صادرة في 02 أوت 1999.
4. قانون رقم 2001-01 مؤرخ في 04 فيفري 2001، يتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان، ج ر عدد 9، صادرة في 04 فيفري 2001.
5. قانون رقم 01-09 مؤرخ في 26 جوان 2001، يتم ويعدل الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر عدد 34، صادرة في 27 جوان 2001.
6. أمر رقم 02-03 مؤرخ في 25 فيفري 2002، يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، الذي وافق عليه البرلمان بموجب القانون

- رقم 06-02 مؤرخ في 26 أبريل 2002، ج ر عدد 27، صادرة في 29 أبريل 2002.
7. قانون رقم 04-17 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، ج ر عدد 72، صادرة في 13 نوفمبر 2004.
8. أمر رقم 05-07 مؤرخ في 23 أوت 2005، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتعليم في المؤسسات الخاصة للتربية والتعليم، ج ر عدد 59، صادرة في 28 أوت 2005.
9. أمر رقم 11-01 مؤرخ في 23 فيفري 2011، يتعلق برفع حالة الطوارئ، ج ر عدد 12، صادرة في 23 فيفري 2011.
10. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، صادرة في 03 جويلية 2011.
- هـ - المراسيم الرئاسية:**
1. مرسوم رئاسي رقم 44/89 مؤرخ في 10 أبريل 1989، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 15، صادرة في 12 أبريل 1989.
2. مرسوم رئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76، صادرة في 31 أكتوبر 1999.
3. مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27/10/1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76، صادرة في 31/10/1999.
4. مرسوم رئاسي رقم 99-299 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن تعيين رئيس الحكومة، ج ر عدد 93، صادرة في 26 ديسمبر 1999.
5. مرسوم رئاسي رقم 99-300 مؤرخ في 24 ديسمبر 1999، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 93، صادرة في 26 ديسمبر 1999.
6. مرسوم رئاسي رقم 2000-256، ج ر عدد 54، يتضمن تعيين رئيس الحكومة، صادرة في 30 أوت 2000.

7. مرسوم رئاسي رقم 2000-257، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 54، صادرة في 30 أوت 2000.
8. مرسوم رئاسي رقم 02-250 مؤرخ في 24 جويلية 2002، ينظم الصفقات العمومية، ج ر عدد 52، صادرة في 28 جويلية 2002، ملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، ج ر عدد 58، صادرة في 07 أكتوبر 2010، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-23 مؤرخ في 18 جانفي 2012، ج ر عدد 04، صادرة في 26 جانفي 2012.
9. مرسوم رئاسي رقم 03-207 مؤرخ في 05 ماي 2003، يتضمن إنهاء مهام وزير الدولة، الممثل الشخصي لرئيس الجمهورية، ج ر عدد 32، صادرة في 07 ماي 2003.
10. مرسوم رئاسي رقم 03-286 مؤرخ في 06 سبتمبر 2003، يتضمن إنهاء مهام أعضاء من الحكومة، ج ر عدد 54، صادرة في 10 سبتمبر 2003.
11. مرسوم رئاسي رقم 05-278 مؤرخ في 14 أوت 2005، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية يوم الخميس 29 سبتمبر 2005، ج ر عدد 55، صادرة في 15 أوت 2005.
12. مرسوم رئاسي رقم 06-174 مؤرخ في 24 ماي 2006، يتضمن إنهاء مهام وزير الدولة، الممثل الشخصي لرئيس الدولة، ج ر عدد 35، صادرة في 28 ماي 2006.
13. مرسوم رئاسي رقم 06-175 مؤرخ في 24 ماي 2006، يتضمن تعيين رئيس الحكومة، ج ر عدد 35، صادرة في 28 ماي 2006.
14. مرسوم رئاسي رقم 06-176 مؤرخ في 25 ماي 2006، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 35، صادرة في 28 ماي 2006.
15. مرسوم رئاسي رقم 06-187 مؤرخ في 31 ماي 2006، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 01-354 مؤرخ في 10 نوفمبر 2001، الذي يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصخصة وصلاحياتها وكيفية تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 36، صادرة في 31 ماي 2006.

16. مرسوم رئاسي رقم 08-185 مؤرخ في 23 جوان 2008، يتضمن إنهاء مهام أعضاء من الحكومة، ج ر عدد 35، صادرة في 29 جوان 2008.
17. مرسوم رئاسي رقم 08-186، ج ر عدد 35، يتضمن تعيين رئيس الحكومة، صادرة في 29 جوان 2008.
18. مرسوم رئاسي رقم 08-187، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 35، صادرة في 29 جوان 2008.
19. مرسوم رئاسي رقم 08-367 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن تفويض الوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، ج ر عدد 64، صادرة في 17 نوفمبر 2008.
20. مرسوم رئاسي رقم 10-149 مؤرخ في 28 ماي 2010، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 36، صادرة في 30 ماي 2010.

و - المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 91-307 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد كفايات التعيين في الوظائف المدنية للدولة المصنفة "وظائف عليا"، ج ر عدد 43، صادرة في 18/09/1991.
2. مرسوم تنفيذي رقم 91-434 مؤرخ في 09 نوفمبر 1991، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 57، صادرة في 13 نوفمبر 1991، معدل ومتم وملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-250 مؤرخ في 04 جويلية 2002، ينظم الصفقات العمومية، ج ر عدد 52، صادرة في 28 جويلية 2002.
3. مرسوم تنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 04، صادرة في 28 جانفي 1998.
4. مرسوم تنفيذي رقم 98/261 مؤرخ في 29 أوت 1998، يتضمن تحديد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64، صادر بتاريخ 30 أوت 1998.
5. مرسوم تنفيذي رقم 01-354 مؤرخ في 10 نوفمبر 2001، يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصخصة وصلاحياتها وكيفيات تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 67، صادرة في 11 نوفمبر 2001.

6. مرسوم تنفيذي رقم 04-90 مؤرخ في 24 مارس 2004، يحدد شروط إنشاء مؤسسات التربية والتعليم الخاصة وفتحها ومراقبتها، ج ر عدد 91، صادرة في 28 مارس 2004.

5 - آراء، قرارات وإعلانات المجلس الدستوري:

1. القرار رقم 01/ق.م.د/ 89 مؤرخ في 20 أوت 1989، يتعلق بقانون الانتخابات، ج ر عدد 36، صادرة في 30 أوت 1989.
2. القرار رقم 01-أ-م.د-95 المؤرخ في 06 أوت 1995، المتعلق بدستورية النقطة 06 من المادة 108 من قانون الانتخابات، ج ر عدد 43، صادرة في 08 أوت 1995.
3. الرأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/ 99 المؤرخ في 21/02/1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، صادرة في 09 مارس 1999.
4. القرار رقم ق.ع.م.د/ 2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000 والمتعلق بدستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، أحكام الفقه الدستوري لسنة 2000.
5. رأي رقم 08/01 ر.ت.د.م.د مؤرخ في 07/11/2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، صادرة في 16/11/2008.
6. القرارات من الرقم 03 إلى الرقم 15/ق.م.د/ 12 مؤرخ في 24 ماي 2012، ج ر عدد 32، صادرة في 26 ماي 2012.
7. إعلان رقم 01/أ.م.د/ 12 لـ 15 ماي 2012، المتضمن نتائج انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 32، صادرة في 26 ماي 2012.

6 - الجرائد:

1. جريدة الخبر لـ 19 ماي 2007.
2. جريدة الخبر، العدد 5476 الصادرة بتاريخ 15/11/2008.
3. جريدة الخبر، العدد 5481 لـ 20/11/2008.

4. جريدة الشروق، العدد 3431 الصادر في 01 أكتوبر 2011.
5. جريدة الخبر، العدد 6645 المؤرخ في 05 مارس 2012.

7 - الوثائق:

1. نص المذكرة التفسيرية الصادرة عن المجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية في 22 ديسمبر 2000 بشأن تفسير بعض الأحكام الدستورية المتعلقة بالتجديد الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، في *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، العدد 2، الجزائر، 1999، وكذا على موقع الإنترنت: <http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>
2. الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني عدد 105 المؤرخ في 14 جوان 2004.
3. د/ بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
4. حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2007.
5. الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، عدد 119، صادرة في 23 جوان 2009.
6. النص الكامل لمخطط عمل الوزير الأول، *الفكر البرلماني*، العدد 23، الصادر عن مجلس الأمة في جويلية 2009، الجزائر، ص 161 وما يليها.
7. مولود ديدان، دستوري الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، دار بلقيص، الجزائر، بدون سنة النشر.

ثانيا - باللغة الفرنسية:

1 – Ouvrages :

1. **ARDANT (Philippe)**, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J, 18^{ème} édition, Paris, 2006.
2. **ASSO (Bernard)**, Le Chef de l'Etat africain. L'expérience des Etats africains de succession française, éd. Albatros, paris, 1976.
3. **BENABBOU-KIRANE (Fatiha)**, Droit parlementaire algérien, tome 2, O.P.U, Alger, 2009.
4. **BENHAMOUDA (Boualem)**, L'exercice démocratique du pouvoir entre la théorie et la pratique, édition Dar el ouma, Alger, 1999.
5. **BENSAADA (Mohamed Tahar)**, Le régime politique algérien, ANFASS, Paris, 1989.
6. **BENSALAH (Tabrizi)**, La République Algérienne, « Comment ils sont gouvernés », collection sous la direction de Georges BURDEAU, tome 23, LGDJ, Paris, 1979.
7. **BRAHIMI (Mohamed)**, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, OPU, Alger, 1995.
8. **BUCHMANN (J)**, L'Afrique noire indépendante, LGDJ, Paris, 1962.
9. **CADART (Jacques)**, Institutions politiques et droit constitutionnel, Economica, 3^e édition, Paris 1991.
10. **CADOUX (Charles)**, Droit constitutionnel et institutions politiques. Les régimes politiques contemporains, CUJAS, Paris, 1982.
11. **CHAGNOLLAUD (Dominique)**, Droit constitutionnel contemporain, Tome 3, la 5^e République, DALLOZ, 5^e édition, Paris, 2009.
12. **CHAMPAGNE (Gilles)**, L'essentiel du droit constitutionnel, Gualino éditeur, 2^e édition, Paris, 2001.
13. **CHANTEBOUT (Bernard)**, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, 14^{ème} édition, Paris, 1997.
14. // // , Droit constitutionnel, Armand Colin, 21^e édition, Paris, 2004.
15. **CHARLOT (Monica)**, Institutions et forces politiques du Royaume-Uni, Masson /Armand Colin, Paris, 1995.

16. **COHENDET (Marie-Anne)**, Le Président de la République, Dalloz, Paris, 2002.
17. **CONSTANTINESCO (Vlad) et PIERRE-CAPS (Stéphane)**, Droit constitutionnel, PUF, 1ere édition, Paris, Octobre 2004.
18. **DE GUILLENCHMIDT (Michel)**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 2005.
19. **DECAUMONT (Françoise)**, La présidence de Georges POMPIDOU : Essai sur le Régime présidentieliste français, Economica, Paris, 1979.
20. **DENIDENI (Yahia)**, La pratique de la constitution algérienne du 23 Février 1989, Editions Houma, Alger, 2008.
21. **DENOIX DE SAINT MARC (Renaud)**, Histoire de la loi, éditions Privat, Toulouse, 2008.
22. **DUEZ (Paul)**, Les actes de gouvernement, Dalloz, Paris, 2006.
23. **DUHAMEL (Olivier)**, Droit constitutionnel et politique, Editions du seuil, Paris, 1993 et 1994.
24. **DUVERGER (Maurice)**, Les partis politiques, Armand Colin, Paris, 1976.
25. **FAVOREU (Louis)**, GAIA (Patrick), GHEVONTIAN (Richard), MESTRE (Jean-Louis), PFERSMANN (Otto), ROUX (André) et SCOFFONI (Guy), Droit constitutionnel, Dalloz, 8^e édition, Paris, 2005.
26. **FOILLARD (Philippe)**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paradigme, 8^e édition, Paris, 2002.
27. **GICQUEL (Jean)**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 16^{ème} édition, Paris, 1999.
28. **H.NACER'EDDINE (Mohamed)**, DU bon système législatif, EDITEL MAAREF, REGHAIA, 1997.
29. **LASCOMBE (Michel)**, Le droit constitutionnel de la 5^e République, L'Harmattan, 8^e édition, Paris.
30. **LECLERCQ (Claude)**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, 10^e édition, Paris, 1999.
31. **LEROY (Paul)**, Les régimes politiques du monde contemporain, tome 3, PUG, édition 2001, Paris.

32. **MAMERI (Khalfa)**, Les constitutions algériennes, Thala Editions, Alger, 2008.
33. **MEKHANTAR (Joel)**, Droit politique et constitutionnel, Editions ESKA, Paris, 1997.
34. **MOULIN (Richard)**, Le présidentialisme et la classification des régimes politiques, L.G.D.J, Paris, 1978.
35. **PACTET (Pierre)**, Institutions politiques- Droit constitutionnel, Masson/Armand Colin, 14^e édition, Paris, 1995.
36. **PARINI (Philippe)**, Régimes politiques contemporains, MASSON, Paris, 1991.
37. **PORTELLI (Hugues)**, Droit constitutionnel, DALLOZ, 5^{ème} édition, Paris, 2003.
38. **QUERMONNE (Jean-louis)**, L'alternance au pouvoir, Montchrestien, Paris, 2003.
39. **ROUVILLOIS (Frédéric)**, Droit constitutionnel. La 5^{ème} République, Flammarion, Paris, 2001.
40. **ROY (Maurice- Pierre)**, Les régimes politiques du tiers monde, L.G.D.J, Paris, 1977.
41. **TABET (Joy)**, La faculté d'empêcher du chef de l'Etat en droit comparé, Bruylant, Deltat, L.G .D.J, 1ere édition, Paris, 2001.
42. **TERRE (François)**, Introduction générale au droit, DALLOZ, 4^e édition, Paris, 1998.
43. **TOINET (Marie-France)**, Le système politique des Etats-Unis, P.U.F, Paris, 1990.
44. **TURPIN (Dominique)**, Droit constitutionnel, P.U.F, 2^e édition, Paris, 1994.
45. // // , Le régime parlementaire, DALLOZ, Paris, 1997.
46. **VALETTE (Jean-Paul)**, Le pouvoir exécutif en France de 1789 à nos jour, Ellipses, Paris, 1999.
47. **VEDEL (Georges)**, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1964.
48. **YELLES CHAOUCHE (Bachir)**, Le Conseil Constitutionnel en Algérie. Du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, OPU, Alger, 1999.

49. **ZARKA (Jean-Claude)**, Introduction au droit constitutionnel, Ellipses, 2^{ème} édition, Paris, 2006.
50. **ZILEMENOS (Constantin)**, Naissance et évolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire, L.G.D.J, Paris, 1976.

2 – Thèses et mémoires :

♦ Thèses :

1. **MAKHLOUF (Amar)**, contribution à l'étude du système politique algérien, à travers l'analyse des pouvoirs présidentiels, thèse de doctorat, Université de Paris 2, juin 1992.
2. **MARIKO (Youssef)**, Approche d'une étude sur le régime politique ivoirien, thèse de doctorat de 3^e cycle en sociologie des relations internationales, institutionnelles, commerciales et industrielles, soutenue à la faculté de Paris 8/Sorbone, 1982/1983, volume 2.
3. **TALEB (Tahar)**, Le Président de la République Secrétaire Général du FLN, thèse de doctorat d'Etat en droit, Université de Clermont I, 1985.

♦ Mémoires :

1. **MEBROUKINE (Ali)**, L'Algérie et les traités dans la constitution de 1976, mémoire de magister en droit, université d'Alger, 1980 .
2. **HAZIRAJ (Sophie)**, Le système présidentiel russe depuis Décembre 1993. Analyse institutionnelle d'un présidentielisme inédit, mémoire pour l'obtention de D.E.A de gouvernement comparé, département de science politique, Université Panthéon-Sorbone, Septembre 1996.
3. **JOLY (Patrice)**, Le droit de dissolution dans le régime semi-présidentiel, mémoire de D.E.A, Université de Paris1 Panthéon-Sorbonne, 1980.

3 – Articles :

1. **AISSANI (Farid)**, "« Le Maghreb des peuples » : Une chance pour l'union de la Méditerranée", in *Elwatan*, n° 5635 du 16 Mai 2009, p.p 22 et 23.

2. **ALLOUACHE (A) ET LAGGOUNE (Walid)**, "La révision constitutionnelle du 23 Février 1989 (enjeux et réalités)", *R.A.S.J.E.P*, n° 04, Décembre 1990, Alger, P.753 et s.
3. **AVRIL (Pierre)**, "Le parlement législateur", in *R.F.S.P-* Le parlement français sous trois Présidents 1958-1980, n° 1, volume 31, P.F.N.S.P, Paris, Février 1981, p.15 et s.
4. **BENABBOU-KIRANE (Fatiha)**, "La nature du régime politique algérien", in *R.A.S.J.E.P*, n° 01, Alger, 2007, p.51 et s.
5. **BENCHIKH (M)**, "Système politique et constitution en Algérie", in *ElWatan*, n° 5569 du 27 et 28 Février 2009, p.p. 22 et 23.
6. **BENGUERRAH (Amine)**, "La constitution algérienne à l'épreuve de la révision", in *El Watan*, n° 5489 du 23 /11/2008, p.23.
7. **BRAHIMI (Mohamed)**, "Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques", in *R.A.S.J.E.P.*, n° 04, Alger, 1991, p.735 et s.
8. **CARCASSONNE (Guy)**, "Rationnaliser la responsabilité politique", in *l'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET*, DALLOZ, Paris, 2003, p.543 et s.
9. **CONAC (Gérard)**, "Pour une théorie du présidentielisme. Quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains", in *mélanges Georges BURDEAU*, 1976, p.115 et s.
10. **DE CHANTAL (François Vergniolle)**, "L'analyse constitutionnelle de l'impeachment aux Etats-Unis", in *R.F.S.P.*, volume 50, n°1, Paris, Février 2000, p. 147 et s.
11. **DELPEREE (Francis)**, "La responsabilité du chef de l'Etat. Brèves observations comparatives", in *R.F.D.C.*, n° 49, Janvier-Mars 2002, P.U.F, Paris, p.31 et s.
12. **DJEBBAR (Abdelmadjid)**, "Le Conseil de la Nation et le pouvoir normatif du Conseil Constitutionnel (à propos de l'avis du Conseil Constitutionnel du 10 Février 1998)", in *Idara*, n° 2, volume 10, Alger, 2000, p.105 et s.

13. **EMMA (Tilleli)**, "Les transformations de la société au regard des élections législatives et municipales de 2002 Mars /Avril 2003, p. 01 et s, in <http://www.ceri.science>.
14. **FAVOREU (Louis)**, "De la responsabilité pénale à la responsabilité politique", in **R.F.D.C.**, n° 49, Janvier- Mars 2002, P.U.F, Paris, p.07 et s.
15. **FRAISSEIX (Patrick)**, "La « fenêtre parlementaire » de l'article 48, alinéa 3, de la constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire", in **R.F.D.C.**, n°33, P.U .F, Paris, 1998, p.01 et s.
16. **GONIDEC (P.F)**, "Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains", in **R. F. E. C. P.**, n° 25, 1983, p.63 et ss.
17. **HAMROUCHE (Mouloud)**, "Pourquoi les régimes politiques arabes ne sont-ils pas démocratiques ?", communication parue dans **EL Watan**, n° 5200 du 14 et 15 décembre 2007, p.23.
18. **HARTANI (Amine-Khaled)**, "Le parlement dans la loi fondamentale du 28 Novembre 1996. Innovations et constantes du constitutionnalisme algérien", in **R.A.S.J.E.P.**, n° 04, Université d'Alger, Faculté de droit, Alger, 2003, p.65 et s.
19. **JAUME (Lucien)**, "Le concept de « responsabilité des ministres » chez Benjamin Constant", in **R.F.D.C.**, n° 41, P.U.F, Paris, 2000, p. 227 et s.
20. **KANOUN (Nacira) et TALEB (Tahar)**, "De la places des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie", in **R.C.D.S.P.**, n° 02, 2009, faculté de droit, université Mouloud MAMMERI, Tizi-ouzou, p.39 et s.
21. **KOROGHLI (Ammar)**, "L'Algérie politique à l'épreuve de la démocratie... résiduelle", in **El Watan**, N° 5547 du 02 février 2009, p.23.
22. **LAGGOUNE (Walid)**, "La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie", in **Idara**, n° 02, volume 06, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1996, P.07 et s.

23. **LHELLOUFI (M)**, "La charte pour la paix et la réconciliation nationale et la hiérarchie des normes", in **R.A.S.J.E.P**, n° 01, Alger, 2007, p.29 et s.
24. **MABILEAU (Albert)**, "La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques", in **R.F.S.P**, volume 10, n° 1, P.U.F, Paris, Mars 1960, p.39 et s.
25. **MAHIOU (Ahmed)**, "La constitution algérienne et le droit international", in **R.G.D.I.P.**, n° 2, 1990, p.419 et s.
26. // // , "Note sur la constitution algérienne du 28 Novembre 1996", in **A.A.N.**, 1996, p.479 et s.
27. // // , "Les contraintes et incertitudes du système politique", in **Où va l'Algérie**, collection dirigée par Ahmed MAHIOU et Jean-Robert HENRY, Karthala (Paris) et Iremam (Aix– en provence), Juin 2001, p.11 et s.
28. **MANSOUR (Mouloud)**, "Du présidentielisme algérien", in **R.A.S.J.E.P**, n° 01, Université d'Alger, Faculté de droit, 2007, p.81 et s.
29. **MENTRI (Messaoud)**, "Les pouvoirs du Président de la république a travers la constitution algérienne de 1996, une garantie de l'Etat de droit", in **R.A.D.I.C.**, actes du congrès annuel, Août 1997, p.166 et s.
30. **MIABOULA-MILANDOU (Arsène)**, "Les moyens d'action du parlement à l'égard de la loi votée", in **R.F.D.C**, n° 33, PUF, Paris, 1998, p.35 et s.
31. **MOUZET (Pierre)**, "Quelle V^e République ?", in **R.D.P.S.P**, n°6, L.G.D.J, Paris, 2005, p.1513 et s.
32. **NABLI (Béligh) et SUTTER (Gérald)**, "L'instabilité sous la 5^{ème} République", in **R.D.P**, n° 06, L.G.D.J, Paris, 2009, P-P.1599 et s.
33. **PIROU (Xavier)**, "L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire : Vers une séparation atténuée des pouvoirs ?", in **R.D.P**, tome 125, n° 03, L.G.D.J, Paris, Mai – Juin 2009, p.853 et s.

34. **PLUEN (Olivier)**, "L'inapplicabilité du nouveau régime de responsabilité du président de la République", in **R.D.P.**, n° 5, L.G.D.J, Paris, Septembre-Octobre 2009, p.1401 et s.
35. **POLLET-PANOUSSIS (Delphine)**, "La constitution congolaise de 2006 : Petite sœur africaine de la constitution française", in **R.F.D.C**, n° 75, PUF, Paris, Juillet 2008, p.451 et s.
36. **PRIVAT MEL (Agnéro)**, "La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien", in **R.F.D.C**, n° 75, P.U.F, Paris, juillet, 2008, p. 513 et s.
37. **QUIRINY (Bernard)**, "La métamorphose de l'article 41 de la constitution", in **R.F.D.C.**, n° 82, P.U.F, Paris, Avril 2010, p.513 et s.
38. **RAHABI (Abdelaziz)**, "De l'instrumentalisation politique de l'armée dans la présidence à vie", in **El Watan**, n° 5487 du 20 Novembre 2008, p. 09.
39. **SAI (F.Z)**, "L'élection présidentielle anticipée en Algérie : Le droit à l'épreuve de la politique", in **Idara**, volume 9, n°2, E.N.A, 1999, p.65 et s.
40. **TALEB (Tahar)**, "Du monocéphalisme de L'exécutif dans le régime politique algérien", 1^{ère} partie, **R.A.S.J.E.P**, n° 03, Alger, 1990, p.427 et s.
41. // // , "Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien", 2^e partie, in **R.A.S.J.E.P**, n° 04, Alger, Décembre 1990, p.705 et s.
42. **TOGBA (Zogbelemou)**, "L'article 11 de la constitution 1960 dans le système politique ivoirien", in **R.D.P.A.**, n° 780, édition Ediénà, Avril – Juillet 1983, p.153 et s.
43. **YELLES CHAUCHE (Bachir)**, "Réforme constitutionnelle: faut-il supprimer l'institution du Chef de Gouvernement ?", in **Le Quotidien d'Oran** du 30 mars 2006, p.10.

4 – Journaux :

1. **El Watan**, du 15 Avril 2000.
2. **El Watan**, n° 5480, du 12 /11/2008.
3. **El Watan**, n° 5481, du 13/11/2008.
4. **ELWatan**, n° 5476, du 7 et 8/11/2008.

5. *EL Watan*, n° 5482, du 14 et 15/11/2008.
6. *El Watan*, n° 5489, du 23/11/2008.
7. *El Watan*, n° 5623, du 02/05/2009.
8. *El Watan*, n° 5666, du 21/06/2009.
9. *El Watan*, n° 6473, du 02/02/2012.
10. *El Watan*, n° 6585, du 13 Juin 2012.

5 – Documents :

- **BOUCHAHDA (H) et KHELOUFI (R)** : Recueil d'arrêts de jurisprudence administrative, Alger, O.P.U, 1979.
- **DEBART (Thierry)** : Dictionnaire de droit constitutionnel, Ellipses, Paris, 2002.

6 – Sites d'Internet :

1. www.latinereporters.com/colombie.28022010.html
2. <http://www.ipu.org/parline-f>
3. <http://wikipedia.fr.org>
4. <http://www.ipu.org/parline-f>
5. <http://www.algerie360.com/algerie/conseil-des-ministres-aujourd'hui/>
6. <http://www.mcrp.gov.dz>
7. <http://www.lemonde.fr>.
8. www.conseil-constitutionnel.dz
9. www.assemblée-nationale.fr

فهرس

01 مقدمة

الباب الأول

16 استحواد رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية

الفصل الأول

21 تحكم رئيس الجمهورية عضوا في الحكومة

22 المبحث الأول: العوامل المؤسسية لاحتكار رئيس الجمهورية للسلطة.....

23 المطلب الأول: العوامل القانونية.....

23 الفرع الأول: تمتع رئيس الجمهورية بالشرعية الشعبية.....

24 أولا: الترشح والانتخاب لرئاسة الجمهورية.....

25 أ- الترشح لرئاسة الجمهورية.....

27 ب- انتخاب رئيس الجمهورية.....

30 ثانيا: العهدة الرئاسية محمية وقابلة للتجديد.....

30 أ- النيابة الرئاسية نيابة محمية.....

33 ب- مدة النيابة الرئاسية مدة قابلة للتجديد.....

36 الفرع الثاني: تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التجسيدية.....

36 أولا: تكليف رئيس الجمهورية بتجسيد وحدة الدولة والأمة.....

39 ثانيا: الاحتكار الرئاسي لسلطة الرجوع إلى الشعب.....

42 المطلب الثاني: العوامل السياسية.....

42 الفرع الأول: ضعف الأحزاب السياسية المعارضة.....

50 الفرع الثاني: الدور السياسي للجيش.....

- 54 المبحث الثاني: رئيس الجمهورية رئيس الحكومة
- 55 المطلب الأول: تعيين الوزير الأول وإقالته سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية..
- 57 الفرع الأول: اختيار وتعيين الوزير الأول سلطة رئاسية.....
- 63 الفرع الثاني: إنهاء مهام الوزير الأول سلطة رئاسية.....
- 66 المطلب الثاني: امتداد السلطة الرئاسية إلى اختيار وعزل أعضاء الحكومة
.....الآخرين.....
- 68 الفرع الأول: تبعية أعضاء الحكومة الآخرين عضوا لرئيس الجمهورية...
- 68 أولا: اختيار أعضاء الحكومة.....
- 73 ثانيا: توزيع المهام على أعضاء الحكومة.....
- 75 الفرع الثاني: امتداد السلطة الرئاسية إلى إنهاء مهام أعضاء الحكومة.....

الفصل الثاني

- 81 تبعية الحكومة وظيفيا لرئيس الجمهورية
- 83 المبحث الأول: استحواذ رئيس الجمهورية على اختصاص إدارة السياسة العامة
.....للدولة.....
- 85 المطلب الأول: تحكم رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء.....
- 85 الفرع الأول: ارتباط طريقة عمل مجلس الوزراء بطبيعة النظام السياسي.....
- 88 الفرع الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في "البرنامج الحكومي" المعروض
.....على مجلس الوزراء.....
- 89 أولا: عرض البرنامج الحكومي في حالة وحدة الأغلبية.....
- 89 ثانيا: عرض البرنامج الحكومي في حالة المعاشة.....
- 91 ثالثا: انعكاسات استبدال برنامج الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول
.....المحتملة على مستقبل النظام السياسي الجزائري.....
- 93 المطلب الثاني: تنفيذ السياسة العامة للدولة اختصاص رئاسي.....
- 93 الفرع الأول: مفهوم مخطط العمل ومضمونه.....

96	الفرع الثاني: ضبط مخطط العمل اختصاص رئاسي.....
99	المبحث الثاني: الاختصاص الظاهري للوزير الأول في المشاركة في وضع أداة تنفيذ السياسة العامة للدولة.....
100	المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بمشاريع القوانين.....
102	الفرع الأول: الاختصاص النظري للوزير الأول بالمبادرة بمشاريع القوانين
108	الفرع الثاني: انعدام القيود الحقيقية على السلطة الرئاسية في مجال المبادرة بمشاريع القوانين.....
117	المطلب الثاني: الاختصاص الفعلي لرئيس الجمهورية بتنفيذ القانون.....
119	الفرع الأول: مفهوم اللوائح التنفيذية وأهميتها بالنسبة لرئيس الجمهورية.....
122	الفرع الثاني: اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم التنفيذية.....
126	المطلب الثالث: استحواذ رئيس الجمهورية على صلاحيات التعيين في وظائف الدولة.....
127	الفرع الأول: السلطة التقديرية الرئاسية في تحديد صلاحيات الوزير الأول في مجال التعيين في وظائف الدولة.....
131	الفرع الثاني: احتكار رئيس الجمهورية التدريجي لسلطة التعيين في وظائف الدولة
144	خاتمة الباب الأول.....

الباب الثاني

146 هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية

الفصل الأول

149 الدعائم الضامنة لهيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان

150 المبحث الأول: انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية ضماناً لتفوقه على البرلمان..

153 المطلب الأول: انعدام مسؤولية حكومة رئيس الجمهورية.....

154 الفرع الأول: عدم فعالية الرقابة البرلمانية الرامية لإقرار مسؤولية حكومة

رئيس الجمهورية.....

155 أولاً: حالة عرض برنامج الحكومة أو مخطط عمل الوزير الأول لموافقة

المجلس الشعبي الوطني عليه.....

160 ثانياً: حالة تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتزم رقابة.....

161 ثالثاً: حالة رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة.....

163 الفرع الثاني: انعدام الآثار المؤثرة في الوسائل الرقابية دون تحريك

المسؤولية الحكومية.....

164 أولاً: استجواب الحكومة.....

166 ثانياً: توجيه الأسئلة إلى الحكومة.....

170 ثالثاً: إنشاء لجان التحقيق البرلمانية.....

173 المطلب الثاني: انعدام المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية.....

174 الفرع الأول: محدودية مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية من حيث القانون..

179 الفرع الثاني: انعدام المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية من حيث الواقع....

184 المبحث الثاني: سيطرة رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني

بواسطة الحل.....

186 المطلب الأول: الحل الرئاسي أداة غير تحكيمية.....

186 الفرع الأول: الحل سلطة رئاسية غير مقيدة.....

187 أولاً: الحل سلطة خاصة برئيس الجمهورية.....

- 188 ثانيا: الحل سلطة رئاسية غير مقيدة بشروط جوهرية.....
- 193 الفرع الثاني: الحل الرئاسي أداة للالتزام السياسي لرئيس الجمهورية.....
- 198 المطلب الثاني: الحل الوجوبي أداة في خدمة رئيس الجمهورية.....
- 200 الفرع الأول: الحل الوجوبي أداة لضمان تفوق رئيس الجمهورية.....
- 201 أولا: الحل الوجوبي أداة لضمان الاستقرار الحكومي.....
- 201 ثانيا: الحل الوجوبي أداة لتكريس هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس
- 203 الشعبي الوطني.....
- 207 الفرع الثاني: الحل الوجوبي ليس تعبيراً عن فعالية مسؤولية الحكومة السياسية.
- 208 أولا: عدم امتداد المسؤولية السياسية إلى صاحب البرنامج الحكومي.....
- 209 ثانيا: تنافي سلطة رئيس الجمهورية في الإبقاء على الحكومة المعاقبة مع مبدأ المسؤولية السياسية.....

الفصل الثاني

- 212 هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي
- 213 المبحث الأول: وهم إسناد السلطة التشريعية للبرلمان.....
- 214 المطلب الأول: تقييد المبادرة التشريعية البرلمانية.....
- 214 الفرع الأول: حصر مجال البرلمان في المبادرة التشريعية.....
- 215 أولا: الحصر الزمني للمبادرة التشريعية البرلمانية.....
- 217 ثانيا: الحصر الموضوعي للمبادرة التشريعية البرلمانية.....
- 218 ثالثا: تهميش البرلمان في المجال المالي.....
- 219 أ- احتكار حكومة رئيس الجمهورية سلطة إعداد مشروع قانون المالية.
- 221 ب- عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية.....
- 223 الفرع الثاني: محدودية تدخل البرلمان في العمل التشريعي.....
- 223 أولا: تقييد دور البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه.....
- 223 أ- القيود الواردة على اقتراحات القوانين.....
- 226 ب- القيود الواردة على المناقشة والتصويت في البرلمان.....

228	ثانيا: تقييد سلطة البرلمان الخاصة بتعديل القانون.....
231	المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في عرقلة العمل التشريعي للبرلمان.
231	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في عرقلة العمل التشريعي للبرلمان بواسطة الحكومة.....
231	أولا: سلطة الحكومة في استبعاد اقتراحات القوانين عند ضبط جدول الأعمال.
235	ثانيا: إمكانية عرقلة الحكومة للعمل التشريعي بواسطة اللجنة المتساوية الأعضاء.....
239	الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في عرقلة العمل التشريعي للبرلمان باعتراض منه.....
239	أولا: العرقلة بطلب مداولة ثانية.....
242	ثانيا: العرقلة بإخطار المجلس الدستوري.....
248	ثالثا: العرقلة بالامتناع عن إصدار القانون أو تنفيذه.....
248	أ- الامتناع عن إصدار القانون.....
249	ب- الامتناع عن تنفيذ القانون.....
252	المبحث الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية الفعلية على السلطة التشريعية.....
253	المطلب الأول: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي.....
254	الفرع الأول: المراسيم الرئاسية وسيلة حقيقية لسن القواعد الإنشائية.....
261	الفرع الثاني: المراسيم الرئاسية سلطة غير خاضعة للرقابة.....
264	أولا: امتداد مجال اختصاص التنظيم المستقل إلى مجال اختصاص التنظيم التنفيذي.....
264	أ- في مجال التعيين في الوظائف العليا للدولة.....
265	ب- في مجال التعليم والتربية الوطنية.....
265	ج- في المجال الاقتصادي.....
266	ثانيا: امتداد مجال اختصاص التنظيم المستقل إلى مجال الاختصاص التشريعي البرلماني.....
268	المطلب الثاني: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزامح.....

268	الفرع الأول: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة سن قواعد إنشائية لها قوة القانون..
269	أولاً: التشريع الرئاسي عن طريق الأوامر في الظروف العادية.....
270	أ- شروط التشريع بالأوامر في الظروف العادية.....
273	ب- الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية.....
275	ثانياً: التشريع الرئاسي عن طريق الأوامر في الظروف غير العادية.....
276	أ- التشريع الرئاسي بالأوامر في حالة الطوارئ والحصار.....
277	ب- التشريع الرئاسي بالأوامر في الحالة الاستثنائية.....
281	ج- التشريع الرئاسي بالأوامر في حالة الحرب.....
283	الفرع الثاني: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة سن قواعد إنشائية أسمى من التشريع.....
283	أولاً: التشريع الرئاسي بالمعاهدات الدولية وسيلة لتهميش البرلمان في وظيفته.....
285	أ- ضعف دور البرلمان في المشاركة في التشريع بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية.....
287	ب- سمو التشريع الرئاسي الدولي على التشريع العادي.....
289	ثانياً: التشريع الرئاسي عن طريق "الرجوع إلى إرادة الشعب".....
290	أ- الاستفتاء في القضايا ذات أهمية وطنية سلطة رئاسية مميزة لسن القانون.....
293	ب- التعديل الدستوري وسيلة رئاسية لسن أسمى القواعد القانونية في الدولة.....
297	خاتمة الباب الثاني.....
299	خاتمة.....
306	قائمة المراجع.....
332	فهرس.....

ملخص

رغم الإصلاحات التي عرفها النظام الدستوري الجزائري ابتداءً من سنة 1989 وتكريس التعددية الحزبية والمسؤولية السياسية للحكومة التي يقابلها حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، إلا أن ذلك لم يغيّر شيئاً من الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري الناتج عن تطبيق دستور 1976.

بالفعل، فرغم التأسيس الدستوري لمؤسسة رئيس الحكومة وبعدها الوزير الأول، بقي رئيس الجمهورية، المنتخب من طرف الشعب على أساس برنامج سياسي، القائد الأكيد للسلطة التنفيذية، باعتباره يتمتع، لوحده دون منازع، باختصاص تحديد السياسة العامة للدولة ورئاسة مجلس الوزراء الذي لا يخضع في عمله لأي نظام داخلي قد يحد من هيمنته على سلطة اتخاذ القرار فيه. هذا وأن توزيع المؤسّس للسلطات المرتبطة بالهيئة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول كان على حساب هذا الأخير ولصالح الأول. بالفعل، مُنحت لرئيس الجمهورية كل الاختصاصات التنفيذية أو تقريباً، من الهامة إلى أقلها أهمية، مما جعله الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية تخضع له كل المؤسسات الحكومية. تلكم هي الميزة الأولى للنظام الرئاسيوي الجزائري.

هذا وأن علاقات رئيس الجمهورية مع البرلمان، مثلما هي منظمة قانونياً وممارسة عملياً، لم تناقض سيطرته على السلطة التشريعية. فالبرلمان الجزائري، على غرار غالبية برلمانات دول العالم الثالث، لم يجهز بالوسائل التي تمكنه من التصدي للهيمنة الرئاسية. هكذا أدت عدم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية والجنائية، وسلطته غير المقيدة في حل المجلس الشعبي الوطني التي تضاف إليها سلطته التحفيزية والمانعة في الميدان التشريعي إلى جعل من البرلمان، وذلك رغم تعددته، غرفة للتسجيل لا يتعدى دورها الموافقة على قرارات رئيس الجمهورية. إن هذه الهيمنة الرئاسية على البرلمان تعتبر الميزة الثانية للنظام السياسي الجزائري وتؤكد طبيعته الرئاسيوية.

Résumé

Nonobstant les réformes introduites, dès 1989, dans le constitutionnalisme algérien et l'institutionnalisation du multipartisme ainsi que la responsabilité politique du gouvernement à laquelle s'oppose le droit présidentiel de dissolution, la nature juridique du régime politique algérien instauré par la constitution de 1976 reste présidentieliste.

En effet, le Président de la République, grâce essentiellement à sa légitimité qui fait de lui l'architecte de la politique de la nation, et à sa présidence du Conseil des ministres qu'il exerce sans partage et sans règlement intérieur, demeure le chef incontestable de l'institution exécutive, et ce malgré l'existence d'un Chef de gouvernement puis d'un Premier ministre. D'ailleurs, c'est au détriment de ce dernier que le constituant reconnaît au Président de la République tous les pouvoirs exécutifs ou presque, des plus importants aux moins importants. Ces pouvoirs font du Président de la République le maître incontestable de l'exécutif de qui dépendent toutes les institutions gouvernementales. Ceci constitue la première caractéristique du présidentielisme algérien.

Par ailleurs, les rapports du président de la République avec le parlement, tels qu'organisés dans les textes et exercés en pratique, ne contredisent pas sa domination sur le pouvoir législatif. Le parlement algérien, à l'instar d'ailleurs de la majorité des parlements des pays du Tiers-monde, n'est pas outillé des moyens pouvant lui permettre de contrebalancer l'hégémonie présidentielle. Conforté, notamment, par son pouvoir totalement discrétionnaire de dissolution et ses pouvoirs d'impulser et d'empêcher dans le domaine législatif, le Président de la République politiquement voire pénalement, irresponsable, réduit le parlement, pourtant pluraliste, à une simple chambre d'enregistrement, dont le rôle se résume à entériner ses décisions. Cette prépondérance présidentielle sur le parlement constitue la seconde caractéristique du régime politique algérien, et confirme la nature présidentieliste de celui-ci.