



Ziane Achour University of Djelfa
Faculty of Law and Political Science
Law Department



The Relationship between the Executive and Legislative Authorities in Algeria in Light of the Constitutional Amendment of 2016

Thesis Submitted in fulfilment of the requirements for the degree of
LMD Doctorate in Law
Specialty: Deep Public Law

Submitted:

Benatallah Saber

Supervised by:

Pr. Taibi Aissa

Board of examiners

Name and Surname	Rank	University	Functionality
BEN AHMED ABDELMOUNAIM	Professor	Ziane Achour University of Djelfa	Président
TAIBI AISSA	Professor	Ziane Achour University of Djelfa	Supervisor and rapporteur
BEN MASSOUD AHMED	Lecturer-A	Ziane Achour University of Djelfa	Examiner
BOUZAKRI SLIMAN	Lecturer-A	University of Ghardaia	Examiner
SAOUDI SAID	Lecturer-A	University of Laghouat	Examiner

Academic Year: 2020-2021



جامعة زيان عاشور - الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في الحقوق

تخصص قانون عام معمق

إشراف:

الأستاذ الدكتور: طيبي عيسى

إعداد الطالب:

بن عطاء الله صابر

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	المؤسسة الجامعية الأصلية	الصفة
بن احمد عبد المنعم	أستاذ	جامعة الجلفة	رئيسا
طيبي عيسى	أستاذ	جامعة الجلفة	مشرفا ومقررا
بن مسعود أحمد	أستاذ محاضر (أ)	جامعة الجلفة	ممتحنا
بوزكري سليمان	أستاذ محاضر (أ)	جامعة غرداية	ممتحنا
سعودي سعيد	أستاذ محاضر (أ)	جامعة الاغواط	ممتحنا

السنة الجامعية: 2020 / 2021

الآيتان الكريمتان

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا﴾

[سورة طه: 114]

﴿نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مِّنْ نَّشَأٍ وَفَوْقَ كُلِّ

ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ﴾

[سورة يوسف: 76]

صدق الله العظيم

الإهداء

إلى الوالدين الكريمن حفظهما الله وأطال الله في

عمرهما.

إلى أختي، إخوتي وزوجتي... إلى ولدي عبد

الملك ...

الشكر

بادئا ذي بدء أتوجه بالشكر والحمد لله سبحانه عز وجل على فضله
والذي بتوفيقه لي أتممت هذه الاطروحة.

ثانيا اتقدم بأسمى عبارات الشكر والامتنان والتقدير الى استاذي الفاضل
الأستاذ الدكتور طيبي عيسى

الذي تشرفت بإشرافه علي في إنجاز هذا العمل البسيط
وعلى كل الاهتمام والتوجيه الذي خصني به فجزاه الله عني خير
الجزاء

وجزيل الشكر موصول الى كافة اعضاء لجنة التكوين في
الدكتوراه تخصص قانون معمق بصفة عامة والاستاذ الدكتور ثامري
عمر والأخ زروق يوسف نظير توجيهاتهم وتأييرهم لنا.

وكذا الاساتذة الافاضل اعضاء لجنة المناقشة الذين تكرموا بقبول
مناقشة اطروحتي هذه وأشكر كل من ساهم في هذا العمل من قريب
أو بعيد.

مقدمة

مقدمة:

لقد كانت السلطة قديما سلطة شخصية مرتبطة بشخص الحاكم، فكان يجمع في يده عناصرها، فهو الذي يتولى مهام الدولة على اختلافها فكان يصدر القوانين تبعا لترواته، ويعهد تنفيذها وتطبيقها الى رجاله، فكان يعين القضاة للفصل في المنازعات التي تنشأ بين الافراد فيما بينهم او بينهم وبين الدولة.

فهكذا كانت تتركز كافة السلطات في يد حاكم واحد وكانت وظائف الدولة ليست بالكثيرة ونشاطاتها محدودة فلم يتكشف حينها مساوئ مبدأ تركيز الحكم بصورة جلية.

الا انه مع مرور الوقت وبالنظر للتطور الذي شهدته الدولة والذي رافقه توسع في مهام السلطة صاحبة القرار المتعلق بتسيير الشؤون اليومية للرعية الامر الذي تولدت عنه مخاطر كثيرة منها استبداد الحكام والتعدي على حريات الافراد وضياع الحقوق التي أدت الى قيام عدة ثورات

الامر الذي اجمع المفكرون في مختلف العصور على ان السلطة المطلقة من شأنها ان تغري بإساءة استعمالها حتى قيل ان السلطة المطلقة مفسدة مطلقة وان للسلطة نشوة تعبت بالرؤوس¹.

باعتبار ان تجميع السلطات كلها في يد واحدة سواء كانت تلك اليد يد حاكم او مجموعة حكام ومهما كانت طريقة تربعهم على الحكم وراثية او بالانتخابات او بفرض أنفسهم على المجموع، هذا التجمع الخطير هو أخص خصائص الاستبداد، بل هو الاستبداد بعينه، وان أخص ما يهدد الانسان وحرياته، تجمع سلطات متنوعة في جهة واحدة.

فكان تبعات ذلك ان حفزت الفلاسفة والمفكرين حينها الى ايجاد حل لهذا الاشكال القائم فكانت الطروحات مختلفة، الا انها كانت تصب في منبع واحد وهو محاولة توزيع وظائف السلطة على ثلاث هيئات حاكمة مختلفة.

¹ جابر بن خلفان بن سالم الهطالي، العولمة وتأثيرها على النظم القانونية في الأقطار العربية: دراسة مقارنة، مصر، بورصة الكتب، ط1، 2014، ص 230.

والتي ظهرت بوادرها في القرن الثامن عشر من خلال أفكار مونتسكيو التي ضمنها كتابه "روح الشرائع" والتي تأثر بها رجال الثورة الفرنسية ضد النظام الملكي آنذاك فقامت هيئة تعنى بالتشريع سميت بالسلطة التشريعية وهيئة مختصة بالتنفيذ سميت السلطة التنفيذية وهيئة تقوم بوظيفة القضاء وتدعى بالسلطة القضائية.

لقد ارتبط هذا التوزيع للوظائف الثلاث بفكرة الفصل بين السلطات وبرز المبادئ الديمقراطية والمناداة بوضع حد لسطوة الملوك وسلطتهم والمطالبة بحماية الافراد وعدم مصادرة حرياتهم، ما ادى فيما بعد الى ظهور انظمة سياسية قائمة على مبدأ الفصل بين السلطات. وتختلف الانظمة المعاصرة من دولة لأخرى في رسم العلاقة بين السلطات خاصة ما يتعلق بالسلطتين التنفيذية والتشريعية فهما اللتان تعينان برسم السياسة العامة للدولة عن طريق سن التشريعات ووضعها حيز التنفيذ.

وعلى الرغم من أن أغلب دساتير الدول تنص على استقلاله السلطة القضائية، فإن الاشكال يبقى قائما في التداخل الواقع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نتيجة طبيعة العلاقة التي تجمعهما.

ومرجع الاختلاف القائم بين النظم المعاصرة في رسم العلاقة بين السلطات مرده الى مدى اخذ هذه الدول بمبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه فالجزائر التي كانت احدى المستعمرات الفرنسية فيما سبق ارتأى المؤسس الدستوري فيها بعد الاستقلال ونتيجة لمجموعة من الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية اعتماد مبدأ وحدة السلطة في عهد الاشتراكية والحزب الواحد، ليتخلى عنه فيما بعد ويعتمد مبدأ الفصل بين السلطات كبديل وقد تم النص عليه صراحة في الفقرة الثالثة عشر من ديباجة دستور 2016¹

¹ التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة الرسمية رقم 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

أهداف الدراسة:

الهدف من وراء هذه الدراسة هو التطرق إلى المستجدات التي طرأت على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

مناهج الدراسة:

تقتضي طبيعة هذه الدراسة الاعتماد على مجموعة من المناهج العلمية، كالمناهج الوصفي التحليلي، كأسلوب للدراسة من خلال وصف وتحليل وتفسير النصوص الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2016 والأنظمة الداخلية للبرلمان بغرفتيه والقوانين وكذا القوانين العضوية التي تعنى بها هذه الدراسة ومدى تأثير هذه النصوص على العلاقة فيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

أسباب إختيار الموضوع:

تعود أسباب اختيار الموضوع الى اسباب ذاتية وموضوعية حسب ما يلي:

أ- الأسباب الذاتية:

- الرغبة الشخصية في الخوض في المواضيع التي تعنى بالقانون الدستوري بصفة عامة، والأنظمة النيابية بصفة خاصة واختيار لجنة الدكتوراه للموضوع.
- الرغبة في الإلمام بجوانب العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لا سيما وسائل التعاون والرقابة المتبادلة بينهما.

ب- الأسباب الموضوعية:

يمكن حصر اهم الأسباب الموضوعية في دراستنا في النقاط التالية:

- الرغبة في البحث في ظل القانون 16- 01 على اعتبار حدثه وعدم وجود دراسات تعنى به.
- معرفة التعديلات التي اقرها المؤسس الدستوري لاسيما في مجال العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، خاصة وان هذه العلاقة تحدد شكل النظام النيابي.

- إن موضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يعد أحد المواضيع التي تحظى باهتمام الباحثين والفقهاء في المجال القانوني في ظل التطورات التي تشهدها الأنظمة النيابية المعاصرة.
- بتبعنا للتعديلات الدستورية التي مرت بها الدساتير الجزائرية، كانت معظم هذه التعديلات تعمل على ترجيح كفة لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.
- إن دراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال التنظيم الدستوري لهاتين السلطتين وأهم الصلاحيات التي تتمتع بها كل سلطة والدور الذي تلعبه داخل نظام كل دولة من شأنه ان يساعد في تحديد ملامح النظام النيابي الجزائري.

الصعوبات:

- غياب الدراسات والبحوث الخاصة بالتعديل الأخير لسنة 2016 بموجب القانون 01-16
- تم تناول هذا الموضوع من خلال مجموعة من المقالات في مجلات لعدة باحثين، الامر الذي نتج عنه بعض الصعوبات في ضبط الخطة.
- نقص في المراجع المتخصصة في هذا المجال، لان الكتب الدستورية الجزائرية تتناول المبادئ الدستورية العامة فقط.

الدراسات السابقة

اما فيما يخص الدراسات السابقة المتعلقة بموضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نلاحظ بان هناك دراسات تناولت موضوع العلاقة فيما بين السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية وبعض المراجع التي تناولت دراسة السلطات العامة، والتي نذكر منها على سبيل الذكر:

– الدراسات التي تناولت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

لقد تم تناول العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من طرف عدة باحثين من بينهم بوقفة عبد الله في أطروحة دكتوراه تحت عنوان العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، الاستاذة عقيلة خرباشي في رسالة ماجستير تحت عنوان العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الاستاذة سليمة عبة في رسالة ماجستير تحت عنوان العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بالإضافة الى ذلك نجد الأستاذ عيسى طيبي قد تطرق اليها في اطار أطروحة الدكتوراه الموسومة بطبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 .

لقد حاول المؤسس الدستوري الجزائري من خلال هذا التعديل إعمال مبدأ الفصل بين السلطات في إطار جو يسوده التعاون والرقابة وإن تم الإبقاء على التفوق لصالح السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية، هذا ما سنحاول الكشف عنه من خلال هذه الدراسة والتحليل لدستور 1996 المعدل سنة 2016.

كما ان المؤسس الدستوري الجزائري لم يفصح عن طبيعة النظام الذي يتبناه، غير انه يمكننا القول بان النظام الجزائري قد قام بمزج بعض مظاهر النظام البرلماني في الاخذ بوسائل التعاون التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والرئاسي من خلال تقوية مركز رئيس الجمهورية وعدم مسؤوليته سياسيا وانتخابه من طرف الشعب مباشرة.

وعليه تكون الاشكالية العامة لموضوعنا كالتالي:

1- ماهي طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ وإلى أي مدى وفق المؤسس

الدستوري في إعادة رسم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال

التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016؟

ولإبراز جوانبها تم طرح الأسئلة الفرعية التالية:

– ما أثر التعديل الدستوري لسنة 2016 على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟

- ما مدى فاعلية الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان تجاه السلطة التنفيذية؟

- ماهي مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر؟

- ما هي جوانب الرقابة التبادلية ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟

- ما مدى تكرير نصوص هذا التعديل الدستوري لهيمنة السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات الرئيسية التي تحمل في طياتها الكثير من التساؤلات الفرعية، منها ما يتعلق بجوانب التعاون المشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومنها ما يتعلق بمظاهر الرقابة المتبادلة ما بين هاتين السلطتين؟

تقسيم الموضوع:

سنركز في دراستنا المتعلقة بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الى المستجدات التي طرأت عليها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

كما هو معلوم إذا كانت السلطات العامة بالدولة تتنوع تبعا للوظائف التي تؤديها الى سلطة التشريعية وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية، فانه يجب ان تكون هذه الأخيرة مستقلة تماما عن كل من الحكام والمحكومين على وجه يحقق العدالة، وعلى هذا النحو لا يبقى امامنا سوى سلطتين، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومن ثم يكون مرادنا عند الحديث عن التعاون والرقابة ما بين السلطات يقتصر على السلطتين سالفتي الذكر فقط.

تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة الى فصل تمهيدي، نتناول من خلاله مظاهر النظام البرلماني والنظام الرئاسي في النظام النيابي الجزائري لنخلص في نهاية الفصل التمهيدي الى تحديد موقع النظام الجزائري من النظم النيابية المعاصرة وبمعنى اخر سنحاول ان نحدد طبيعة النظام النيابي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، لان العلاقة بين السلطتين يتم الوصول الى كنهها من خلال معرفة طبيعة النظام النيابي أولا ، وباين رئيسيين

متبوعين بخاتمة تبين النتائج التي تكشفت عنها الدراسة بخصوص العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

باب أول خصصناه لدراسة مظاهر التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الجزائري واما الباب الثاني فسنتناول من خلاله موضوع الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك على النحو التالي:

الفصل التمهيدي: علاقة طبيعة النظام النيابي الجزائري بالعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

الباب الأول: مظاهر التعاون المتبادل ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام النيابي الجزائري

على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

الفصل الأول: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية

الفصل الثاني: مظاهر تدخل السلطة التشريعية في مجال السلطة التنفيذية

الباب الثاني: مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام النيابي الجزائري على

ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

الفصل الأول: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

الفصل الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

فصل تمهيدي: علاقة طبيعة النظام النيابي

الجزائري بالعلاقة بين السلطتين التنفيذية

والتشريعية

فصل تمهيدي: علاقة طبيعة النظام النيابي الجزائري بالعلاقة بين

السلطتين التنفيذية والتشريعية

قبل دراسة العلاقة بين السلطات لاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تختلف من نظام نيابي¹ لآخر، سنحاول من خلال هذا الفصل التمهيدي محاولة التعرف على طبيعة النظام النيابي في الجزائر أولا.

سنتناول في المبحث الأول من الفصل التمهيدي مظاهر النظام الرئاسي وفي المبحث الثاني نتطرق الى مظاهر النظام البرلماني في النظام النيابي الجزائري كما نسلط الضوء على المبدأ الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2016 وتطبيقه في النظام الجزائري لنخلص في الأخير الى تحديد طبيعة النظام النيابي الجزائري.

¹ النظام النيابي: ويقصد به ذلك النظام الذي قوامه برلمان يتولى وظائف الحكم كلها او بعضها وبصفة خاصة الوظيفة التشريعية على أوضاع معينة... ويتألف من أعضاء يعينهم الشعب بالانتخاب لمدة معينة وعلى اعتبار ان هذا النظام يتولى الحكم بالنيابة عن الشعب الذي يعين اعضاءه

انظر حسين علي إبراهيم الفلاحي، الديمقراطية والإعلام والاتصال، الأردن، دار غيداء للنشر والتوزيع، ط1، 2014، ص 51 كما يعرف النظام النيابي أيضا على انه ذلك النظام الذي يقوم الشعب فيه بانتخاب من يمثله لمباشرة شؤون السلطة نيابة واستقلالاً عنه. انظر زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط3، 1994، ص98 أشار اليه عيسى طيبي، طبيعة نظام الحكم على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011، ص 76.

المبحث الاول: مظاهر النظام النيابي البرلماني في النظام الدستوري الجزائري.

تأخذ غالب دول العالم المعاصر بالنظام النيابي، ومرد ذلك تعذر تولي الشعوب الحكم بنفسها مباشرة لعدة أسباب لعل أهمها الكثافة السكانية المرتفعة.

يعتبر النظام البرلماني أحد صور النظام النيابي¹، حيث يقوم هذا النظام على ركنين أساسيين يتمثلان في ثنائية الجهاز التنفيذي من جهة والتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى، أي الفصل المرن.²

ويعرف النظام البرلماني على انه نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يكون امر التوجيه السياسي للشؤون العامة للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة، عن طريق الوزارة المسؤولة امام ممثلي الشعب³.

من هذا المبحث سنحاول التعرض لمظاهر النظام البرلماني التي اقتبسها المؤسس الدستوري الجزائري، والتي تتمثل في ثنائية السلطة التنفيذية (مطلب أول)، الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والتشريعية (مطلب ثاني)، وأخيرا التعاون المتبادل بين هاتين السلطتين (مطلب ثالث).

المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية كمظهر للنظام البرلماني

من خصائص النظام البرلماني التقليدي ان السلطة التنفيذية فيه ثنائية، طرفاها رئيس الدولة سواء أكان ملكا أم رئيس جمهورية يسود ولا يحكم غير مسؤول سياسيا امام البرلمان عن اعماله والى جانبه يوجد رئيس وزارة ووزراء يكونون هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء، ويسألون

¹ تختلف صور الأنظمة النيابية باختلاف درجة الفصل بين السلطات ووجوده فاذا كان الفصل بين السلطات مرنا مع وجود تعاون وتوازن بينهما فان النظام النيابي يأخذ صورة النظام البرلماني، وإذا كان الفصل بين السلطات شديدا فان النظام النيابي يصبح رئاسيا، اما إذا استبعد نظام الفصل بين السلطات فيتخذ صورتان صورة النظام المجلسي (نظام الجمعية).

² د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الأردن، دار الثقافة، ط4، 2014، ص 252.

³ - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص- ص 248-249.

امام البرلمان، ومسؤوليتهم اما ان تكون فردية او مسؤولية جماعية تضامنية بالنسبة لأعمالهم¹، وتعتبر المسؤولية التضامنية عن السياسة العامة للحكومة هي اهم ما يميز النظام البرلماني².

كما ان الفصل بين مناصبي رئيس الجمهورية والوزير الأول يعود أساسا إلى عدم مسؤولية الأول حيث أنه لا بد من شخص أو هيئة أخرى حتى تكون مسؤولة، مسؤولية سياسية كاملة وهي الوزارة بشكل تضامني أو فردي³.

من خلال الاطلاع على احكام دستور 2016 يتضح لنا اخذه السلطة التنفيذية يوجد بها رئيس جمهورية غير مسؤول ووزير اول الى جانبه مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني هذه المسؤولية تبدأ مباشرة بعد تقديمه لبرنامج عمل حكومته أمام المجلس.

فبعد أن يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول⁴ وينتهي من تعيين أعضاء الحكومة بعد استشارته للوزير الأول⁵، بعدها مباشرة يضبط الوزير الأول برنامج حكومته ويعرضه على مجلس الوزراء.⁶

وعند مصادقة مجلس الوزراء على برنامج الحكومة يقدم أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، فتجري مناقشة عامة لهذا الغرض، وعلى ضوءها يمكن للوزير الأول أن يكيف برنامجه⁷، وفي حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على هذا البرنامج يشرع الوزير الأول في تنفيذه وتنسيقه⁸، اما في حالة عدم حصوله على موافقة المجلس الشعبي الوطني، فإن الوزير الأول مجبر على الاستقالة كما جاء في المادة 95 من الدستور يقدم الوزير الأول استقالة

¹ - محمد علي سويلم، مبادئ الدستور الديمقراطي-دراسة مقارنة بين الأنظمة الدستورية والشريعة الإسلامية، مصر، المصرية للنشر والتوزيع، ط2، 2018، ص 294

² - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر الدولة-المؤسسات-الحريات، مصر، دار النهضة العربية، 2013، ص 133.

³ أنظر بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة مصر، دار الفكر الجامعي، ط 1، 2015، ص 34.

⁴ المادة 5/91 من دستور 2016

⁵ المادة 1/93 من دستور 2016

⁶ المادة 3/93 من دستور 2016

⁷ المادة 94 من دستور 2016

⁸ المادة 97 من دستور 2016

الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة وتعتبر هذه أول فرصة للنواب لإسقاط الحكومة.

أما المناسبة الثانية والتي يمكن من خلالها للمجلس فيها إسقاط الحكومة فهي تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة، هذا البيان الذي ينص الدستور على تقديمه سنويا أمام المجلس الشعبي الوطني وتعبه مناقشة لعمل الحكومة.¹

وعقب بيان السياسة العامة تكون للنواب فرصتان لتقويض المسؤولية السياسية للحكومة وبالتالي فرصة بمبادرة من سُبُع (7/1) أعضاء المجلس وذلك بتوقيعهم على ملتمس الرقابة الذي ينصب على عمل الحكومة وإذا تم التصويت عليه بأغلبية ثلثي (3/2) النواب تتم الموافقة عليه²

والفرصة ثانية تكون بمبادرة من رئيس الحكومة عن طريق طلبه للتصويت بالثقة طبقا للمادة 98 من الدستور الفقرة الخامسة.

والتصويت بالثقة له نهايتان، إما في صالح الحكومة إذا جددت الثقة فيها، وإما ضدها إذا حُجبت الثقة عنها الشيء الذي يؤدي إلى استقالته.

أما في التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد لزم الوزير الأول بوجوب عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء قبل أن يقدمه للموافقة عليه من قبل البرلمان³، أما بعد التعديل الدستوري 2008 فإن لقب رئيس الحكومة قد استبدل بلقب الوزير الأول الذي لم يعد له برنامج سياسي خاص بحكومته كما كان قبل التعديل بل صار له مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

وبما أن ثنائية السلطة التنفيذية تشكل مظهرا من مظاهر النظام البرلماني فهل هي ثنائية حقيقية أم أنها ثنائية صورية فقط؟ ومنه كيف هو قيام السلطة التنفيذية من حيث طبيعة

¹ المادة 98 من دستور 2016

² المادة 153 من دستور 2016

³ أنظر المادة 83 من الدستور 28 نوفمبر 1996.

استقلال قطبيها عن بعضهما البعض في النظام النيابي الجزائري؟ (الفرع الاول)، وما مدى قيام مسؤولية كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: طبيعة السلطة التنفيذية من حيث الفصل بين قطبيها

إن الفصل بين مناصبي رئيس الجمهورية والوزير الأول يعود أساسا إلى عدم مسؤولية الأول حيث أنه لا بد من شخص أو هيئة أخرى حتى تكون مسؤولة، مسؤولية سياسية كاملة وهي الوزارة بشكل تضامني أو فردي¹.

إن الفصل بين قطبي السلطة التنفيذية (الوزير الأول ورئيس الجمهورية) ينقسم إلى فصل عضوي (فقرة أولى) وآخر وظيفي (فقرة ثانية) وهو ما سنحاول التعرض له في هذا الفرع.

الفقرة الأولى: مدى الاستقلال العضوي للوزير الأول عن رئيس الجمهورية

ينفرد النظام البرلماني بخاصية تعيين الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية، لكن هذا النظام وضع قيودا على صلاحية رئيس الدولة في تعيين الوزير الأول، فما مدى أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بتلك القيود؟ وما طبيعة سلطة تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول في النظام النيابي الجزائري؟

إن رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 يمتلك صلاحية مطلقة في تعيين الوزير الأول وهذا بنص المادة 91 فقرة 5 على الرغم من التقييد الشكلي لرئيس الجمهورية في هذا الإطار والمتمثل في استشارة الأغلبية البرلمانية.²

¹ بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص 34.

² فبعض النظر عن الانفصال الشكلي بين رئيس الجمهورية والوزير الأول فإن النظام البرلماني التقليدي يضع شروطا لتحقيق الية ثنائية السلطة التنفيذية عضوية وهي:

أولا: إن يكون الوزير الأول هو زعيم حزب الأغلبية البرلمانية وعند عدم توافر هذه الأغلبية فإن رئيس الدولة عليه أن يختار الشخص محل الثقة من أغلبية أعضاء البرلمان، وبالرجوع إلى النظام النيابي الجزائري وبتفحص الدستور فإنه لا يوجد نص صريح أو ضمني حول اجبارية تعيين الوزير الأول من الحزب الفائز بالأغلبية، أما من حيث الواقع فإننا نجد خرقا واضحا لهذا المبدأ وبأن رئيس الجمهورية لفي أكثر =

كما منح التعديل الدستوري لسنة 2016 سلطة تعيين أعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية مباشرة وتراجع دور الوزير الأول في اختيار طاقمه الحكومي الى مجرد الاستشارة، أي ان رايه غير ملزم بالنسبة لرئيس الجمهورية، خاصة وانه معين من قبل هذا الأخير الذي له مطلق الحرية في تعيين من يشاء وفي انهاء مهامه متى شاء. كما ان الدستور لم يتضمن أي نص على هذا الشرط.

الامر الذي يظهر الابتعاد عن النظام النيابي البرلماني التقليدي، وشكل ثنائية السلطة التنفيذية الموجودة فيه والتوجه الى نظام تكون الحكومة فيه تابعة لرئيس الدولة وهو ما يعرف بنظام حكومة الرئيس او النظام الرئاسي البرلماني المزدوج.¹

الفقرة الثانية: الاستقلال الوظيفي لقطبي السلطة التنفيذية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016

إن ثنائية السلطة التنفيذية من الناحية التنفيذية تعني ان يفرد لكل من رئيس السلطة التنفيذية اختصاصات خاصة به ومساوية في القوة لاختصاصات الطرف الاخر، فهل كفلت نصوص التعديل الدستوري هذه المساواة والتكافؤ بين وظائف وسلطات راسي السلطة التنفيذية، لمعرفة ذلك سنحاول تسليط الضوء على بعض السلطات التي يتمتع بها الوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي لازالت تمثل تقريبا للمركز الوظيفي للوزير الأول. سأحاول التعرض من خلال هذه الفقرة الى اهم السلطات التي يتمتع بها الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

= من مرة لم يلتزم بأهم قيود النظام البرلماني التقليدي الضامنة لآلية ثنائية السلطة التنفيذية عضويا، فهدف النظام البرلماني التقليدي من خلال اشتراطه لوجوب تعيين الوزير الأول من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية هو ان يكون الوزير الأول ممثلا حقيقيا للرأي العام ومجسدا للإرادة الشعبية وهذا هو مبتغى النظام النيابي البرلماني التقليدي، بل والمتطور أيضا مثلما هو عليه الحال في النظام الفرنسي، فحق تعيين الوزير الأول من قبل رئيس الدولة هو حق نظري محض. ثانيا: ان يعين الوزير الأول أعضاء وزارته من قبل الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية او من أعضاء الأحزاب المشكلة للائتلاف الحكومي. وهذا القيد غير محترم في النظام الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، فبعض الوزراء لا ينتمون للحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية ولا للأحزاب المشكلة للائتلاف الحكومي.²

انظر عيسى طيبي، المرجع السابق، ص 185.

¹ عيسى طيبي، نفس المرجع السابق، ص 186.

الفقرة الثالثة: صلاحيات الوزير الأول

يمارس الوزير الأول مجموعة من المهام استمدتها من الدستور وقد اتسعت هذه الصلاحيات نوعاً ما بعد التعديل الدستوري، وأصبح يتمتع بنوع من الحرية لا سيما توقيع المراسيم التنفيذية، حيث كان قبل التعديل 2016 واقفة على شرط موافقة رئيس الجمهورية.

وعليه سنتناول صلاحياته السياسية في (أولاً)، والصلاحيات التنفيذية والاستشارية (ثانياً)

أولاً: صلاحيات سياسية

تعتبر الصلاحيات السياسية للوزير الأول من أكثر الصلاحيات حسامة لما لها من خطورة وعليه سنتناول ما يلي:

1- تنسيق عمل الحكومة

على اعتبار ان وزراء الحكومة يعينهم رئيس الجمهورية بالاستناد الى نص المادة 193¹ من تعديل 2016 بعد استشارة الوزير الأول، حيث يقوم هذا الأخير بالتنسيق بين أعضاء الحكومة لتحضير مخطط عمل الحكومة، ليتم تدارسه في اجتماع مجلس الحكومة تحت رئاسة الوزير الأول.

فمن خلال ما سبق نلاحظ بان فالوزير الأول أصبح يشارك في إعداد مخطط عمل الحكومة، وهذا يعتبر مكسباً له بعد أن كان مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية وضبط مخطط عملها وتحديد الآليات الكفيلة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع.

¹ - المادة 93 من تعديل 2016 تنص على " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.

ينسق الوزير الأول عمل الحكومة.

تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء.

2- يعرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني

بموجب نص المادة 94¹ من تعديل 2016 يتولى الوزير الأول القيام بمهمة عرض مخطط عمل الحكومة المستلهم من برنامج رئيس الجمهورية امام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد مناقشته وذلك في اجل خمسة وأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، ويمكن للوزير الأول ان يكيف مخطط عمل العمل على ضوء هذه المناقشة بعد التشاور مع رئيس الجمهورية ويتم التصويت عليها خلال عشرة (10) أيام على الأكثر الموالية من تاريخ تقديمه في الجلسة امام النواب.

وتثير الجزئية الأخيرة الانتباه الى ان رئيس الجمهورية حريص على عدم التصرف في مخطط تنفيذ برنامجه مهما كانت الجهة التي قامت بذلك. سواء كان الوزير الأول او المجلس الشعبي الوطني، مما يدل على الدور الهامشي للوزير الأول في ضبط المخطط، رغم كونه هو الذي يقوم بعرضه امام البرلمان، حيث يتولى الرد على تساؤلات أعضاء المجلس وتقديم التوضيحات بناء على توجيهات رئيس الجمهورية ويتلقى النقد في آن واحد².

3- تنفيذ مخطط عمل الحكومة

نصت المادة 97³ من تعديل 2016 على الوزير الأول يقوم بتنفيذ مخطط عمل الحكومة المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني وذلك في اعتراف صريح للدور المحدود لمجلس الأمة على الرغم من أهمية مخطط عمل الحكومة.

¹ المادة 94 من تعديل 2016 تنص على " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية. يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة

² ريجاني امينة-مرزوقي عبد الحليم، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري -دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة المفكر، المجلد 14، العدد 1، فيفري 2019، ص-ص 283-299، ص 288.

³ تنص المادة 97 من تعديل 2016 على: " ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني".

4- تقديم بيان السياسة العامة

تقديم بيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، وجوبا إلى مجلس الأمة اختياريا، كما يمكن أن يطلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني.

5- رئاسة اجتماعات الحكومة

بموجب نص المادة 99 فقرة 3 يتبين لنا ان انعقاد مجلس الحكومة تحت رئاسة الوزير الأول على لا أن تتجاوز صلاحياته نص المادة 91 و 92 من الدستور التي تمنعه من ممارسة صلاحيات تعد من المجال الخاص برئيس الجمهورية.

6- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة

يتولى الوزير الأول توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ماعدا وزارتي الدفاع و الشؤون الخارجية اللتان تخضعان لاختصاص رئيس الجمهورية طبقا للنص الدستوري¹، أما تعيين أعضاء الحكومة فهو يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية مع استشارة الوزير الأول²، والجدير بالذكر أن الآثار المترتبة على سلطة الوزير الأول في توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة تتمثل أساسا في التنسيق للنشاطات المتعلقة بالقطاعات الحكومية و تلقيه تقارير يومية و دوريه عنها، كما يمكن من ناحية أخرى مؤهل لحل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء الحكومة أثناء ممارستهم لمهامهم.

ثانيا: صلاحيات تنفيذية واستشارية

1- : صلاحيات تنفيذية

يشارك الوزير الأول رئيس الجمهورية في التنظيم عن طريق المراسيم التنفيذية والتعيين في الوظائف العليا وغيرها.

¹ - المادة 91 فقرة 1 و 2 تعديل 2016

² - المادة 93 فقرة 1 من تعديل 2016

أ- أهمية التنظيم بالنسبة للوزير الأول في أداء مهامه:

يكلف الوزير الاول بموجب المادة 94 من دستور 2016 يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للموافقة عليه ومتى وافق المجلس الشعبي الوطني عليه فعليه ان ينفذه وينسقه المادة 97 من الدستور، ونظرا لهذه المهمة الثقيلة فقد خوله الدستور تطبيق القوانين التي تدرج في المجال التنظيمي.

ومن هنا نستنتج ان سلطة التنظيم التي يتمتع بها الوزير الاول هي سلطة محصورة في تنفيذ القوانين والتنظيمات المستقلة التي يختص بها المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية على التوالي.

ان سلطة الوزير الاول في ممارسة التنظيم التنفيذي هي سلطة تابعة لصدور قانون، او تنظيم مستقل، خاصة إذا عرفنا ان المجلس في بعض القوانين لا يرسم الا القواعد العامة او النظام العام لمسائل معينة.

ب- التوقيع على المراسيم التنفيذية

نصت المادة 99 فقرة 4 على أن الوزير الأول «يوقع المراسيم التنفيذية» ويستنتج من هذا النص أن الوزير الأول لم يعد في حاجة لموافقة رئيس الجمهورية، كما كان قبل التعديل الدستوري الأخير، أي أصبحت مراسيمه تحوز القوة التنفيذية، وتدرج ضمن المراسيم التنفيذية:

- المراسيم المتعلقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات.
- المراسيم المتعلقة بتنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية في الولايات.
- المراسيم المتعلقة بالتعيين في الوظائف العليا.
- المراسيم المتعلقة بتحديد اختصاصات الحكومة.

ج-التعيين في الوظائف العليا

يتمتع الوزير الأول في إطار ممارسة اختصاصاته المقررة دستورا بحق تعيين طائفة من موظفي الدول المصنفة من فئة الوظائف العليا في البلاد، غير أن المؤسس الدستوري وضع قيود على هذا الحق تتمثل في عدم إمكانية التعيين في بعض الوظائف السامية التي تدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية طبقا لما هو منصوص عليه في المادتين 91 و92 من الدستور. وتفاديا لإمكانية تداخل اختصاصات رئيس الجمهورية والوزير الأول في مجال التعيين في الوظائف المدنية فقد حدد المرسوم الرئاسي 139/20¹ والذي بموجبه يخول للوزير الأول صلاحيات تعيين وإنهاء مهام في بعض المناصب والوظائف العليا الدولة، باستثناء الإدارات المركزية للقطاعات التي احتفظ رئيس الجمهورية بصلاحيات التعيين وإنهاء المهام بها.

د- يسهر على حسن الإدارة العمومية

يستمد الوزير الأول هذه الصلاحية من الفقرة السادسة للمادة 99 ويتولى الوزير الأول إصدار المراسيم التنفيذية المتعلقة بتنظيم الإدارة المركزية للوزارات، وكذا تنظيم المصالح الخارجية للوزارات أو ما يعرف بالمديريات التنفيذية، كما يتولى تنظيم مصالح الوزارة الأولى. ومن ثم يعود للوزير الأول أمر تنظيم جهاز الإدارة وإصدار التعليمات بما يضمن حسن أداء العمل الإداري في شتى القطاعات.

ه- المبادرة بتشريع القوانين

يحتاج الوزير الأول من اجل تنفيذ وتنسيق مخطط عمله إلى نصوص تشريعية لذا منحه الدستور سلطة المبادرة بالقوانين وتقديمها للبرلمان لمناقشتها.

1- المرسوم الرئاسي رقم 39/20 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 06 بتاريخ 2 فيفري 2020 الذي حدد قائمة المناصب والوظائف التي تنازل رئيس الجمهورية عن صلاحيات تعيين وإنهاء مهام فيها لصالح الوزير الأول. فيما سبق كان هناك المرسوم 240/99 المؤرخ في 17 رجب عام 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة والصادر في الجريدة الرسمية .

2- صلاحيات استشارية

أ- يستشار الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية في الحالات التي بينها الدستور فهو من الجهات التي يلزم الدستور باستشارتها قبل تقرير

ب- حالة الضرورة الملحة¹

وهي حالتي الطوارئ والحصار اللتان المادة 105.

ج- قبل حل المجلس الشعبي الوطني

بالإضافة إلى تلك الصلاحيات التي يمتلكها الوزير الأول صلاحيات أخرى وردت متفرقة في الدستور وهي:

- طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك لحل مشكلة الخلاف بين الغرفتين.²

- دعوة البرلمان إلى عقد دورة طارئة.³

الفرع الثاني: انعدام التوازن في الجهاز التنفيذية بين السلطة والمسؤولية

تقع المسؤولية السياسية في الأنظمة البرلمانية على الحكومة، عملاً بمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، أي بمعنى حيث توجد السلطة يفترض ان تكون هناك مسؤولية وحيث تكون المسؤولية يفترض ان تكون هناك أيضاً سلطة، وهذه المسؤولية السياسية اما تكون فردية يتحملها الوزير الأول لوحده او مسؤولية تضامنية تقع على عاتق جميع أعضاء الحكومة، وجزاء قيام مثل هذه المسؤولية يتمثل في سحب الثقة من الحكومة ودفعها الى الاستقالة والتخلي عن الحكم لصالح حكومة جديدة تكون قادرة على كسب ثقة البرلمان.⁴

¹ - المادة 105 فقرة 1 من تعديل 2016

² - المادة 138 من تعديل 2016

³ - المادة 135 فقرة 2 و3 من تعديل 2016

⁴ - امجوج نوار، مكانة الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مقال منشور بمجلة

العلوم الإنسانية، المجلد 43، العدد 43، جوان 2015، ص-ص 255-271 ص 262

لكن هذه القاعدة التي يتحقق من خلالها نوع من التوازن بين السلطة والمسؤولية هي مفقودة في النظام النيابي الجزائري، ذلك ان رئيس الجمهورية بالرغم من انه يتمتع بسلطات دستورية واسعة لكنه غير مسؤول سياسيا (فقرة أولى) بالموازاة مع ذلك فان الوزير الأول رغم محدودية صلاحياته الا انه مسؤول امام رئيس الجمهورية (فقرة ثانية)

الفقرة الأولى: انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية

إن انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، سواءً كان في النظام البرلماني أو في النظام الرئاسي، له ما يبرره من العوامل التاريخي التي ترتبط بأصل نشأة وتطور كل نظام، فقاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي يعود لعدم ممارسته لأي سلطات فعلية واقتصره على أداء دور شرقي في الحياة السياسية، وانتقال جميع الصلاحيات المرتبطة بتسيير شؤون الدولة إلى الحكومة، فهي التي تحدد السياسة العامة للدولة وهي التي تشرف على تنفيذ برنامجها السياسي وبذلك كان من الطبيعي أن تقع على عاتقها المسؤولية السياسية كاملة أمام البرلمان.

بالرجوع للتعديل الدستوري لسنة 2016 نرى بانه لا يوجد أي نص دستوري يخول للبرلمان حق مساءلة رئيس الجمهورية، أو استجوابه أو التصويت على سحب الثقة منه، في ظل وجود حكومة تقع عليها كامل المسؤولية السياسية، في حين يخول الدستور لرئيس الجمهورية وبنص صريح سلطة حل المجلس الشعبي الوطني¹، ويرى البعض من الدارسين أن أساس انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يعود إلى مصدر مشروعيتها، فهو منتخب مباشرة من طرف الشعب وهذا ما يكسبه حصانة شعبية لا يمكن المساس بها¹.

كما ان رئيس الجمهورية له اختصاصات ينفرد بها لوحده وله برنامج سياسي على ضوءه تحدد سياسة الدولة وهو ما يسهر على تنفيذه الوزير الأول، كما له الحق في التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال عطلته، وفي الحالة الاستثنائية، نجد لها أثرا أيضا

¹ المادة 147 من تعديل 2016

فعمل رئيس الجمهورية دوما كان منفردا وهذا ما يؤكد غياب الإمضاء المجاور في تعديل 2016.

حيث أن الأوامر الرئاسية واللوائح التنظيمية لا توقع إلا من طرف رئيس الجمهورية وهذا ما ينافي انتقال السلطة الفعلية السياسية من رئيس الجمهورية على رئيس الحكومة، حيث أنها بقيت بيد رئيس الجمهورية وبصورة جد واضحة، إضافة إلى انعدام مسؤولية هذا الأخير إلا بخصوص جريمة الخيانة العظمى وهي مسؤولية قانونية بغرض تغطية المسؤولية السياسية للرئيس² وهي تتمثل في إمكانية محاكمة رئيس الجمهورية جنائيا، وذلك ما تم النص عليه في المادة 177³ من تعديل 2016.

غير أن الواقع العملي أثبت عدم قيام هذه المحكمة بسبب عدم الاستقلال الفعلي للقضاء خاصة إذا علمنا بأن رئيس الجمهورية هو القاضي الأول في البلاد وهو من يعين القضاة كما يطرح السؤال عمن له حق تحريك الدعوى ضد رئيس الجمهورية أو الوزير الأول وفي غياب ضبط هذه الإجراءات تبقى هذه المحكمة منعقدة الجدوى. فما هي طبيعة الخيانة العظمى؟⁴ (أولا) وكيف تم تكييفها في النظام الدستوري الجزائري (ثانيا)

ما يمكن استخلاصه ان السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية هو وجود رئيس دولة غير مسؤول ووزارة مسؤولة، ولكن رئيس الدولة يسال جنائيا في الأنظمة الجمهورية، عكس الأنظمة الملكية التي تعد الملك متزا عن الخطأ¹.

¹ - امجوج نوار، المرجع السابق، ص 262

² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر، دار الهدى، ب ط، 2015، ص 266.

³ المادة 177 من تعديل 2016 تنص على: "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنائيات والجنح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما.

⁴ عيسى طيبي، المرجع السابق، ص 201.

أولاً: طبيعة جريمة الخيانة العظمى

تشترك معظم التشريعات الدستورية بالنص على الخيانة العظمى بوصفها أحد الأفعال الموجبة لقيام مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية واتهامه وسبها في محاكمته وعزله، وذلك استثناء من مبدأ عدم مسؤوليته، غير ان هذه التشريعات الدستورية ومن بينها التعديل الدستوري لسنة 2016².

ان فكرة الخيانة العظمى هي فكرة مطاوعة يصعب تحديد مدلولها وتختلط فيها الاعتبارات المكونة لها او العقوبات المطبقة بشأنها، الامر الذي يستوضح تجاهل المؤسس الدستوري لمدلول الخيانة العظمى تاركا ذلك الى الفقه الدستوري الذي انقسم الى ثلاث اتجاهات سنتطرق اليها فممنهم من رأى بانها جريمة سياسية (1) ومنهم من رأى بانها جريمة جنائية (2) بينما يذهب فريق ثالث إلى أنها جريمة ذات طابع مزدوج أي مختلطة (3) وفي الأخير سوف نتعرض الى تكييف جريمة الخيانة العظمى في النظام الدستوري الجزائري (ثانياً).

1- الخيانة العظمى جريمة سياسية

ذهب العميد ليون ديغي Duguit، الى ان الدستور لم يعرف الخيانة العظمى (يقصد الدستور الفرنسي الصادر عام 1875، ولم يحدد عقوبة الخيانة العظمى. ويترتب على ذلك عدم ادخال مخالفة معينة تحت هذا الوصف من ناحية، وعدم استطاعة مجلس الشيوخ توقيع أي عقوبة من ناحية أخرى، هذا في حين يرى العميد جورج فيدال G. Vedel ان الخيانة العظمى في حد ذاتها ليست جريمة جنائية، لان قانون العقوبات عرف الخيانة ولم يعرف الخيانة العظمى

¹ علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث، ط1، 2018، ص 26
² لطرش إسماعيل-قوي بوحنية، مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري التونسي، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد19، جوان 2018، ص-ص 355-370، ص 266.

فالخيانة العظمى هي اهمال شديد للالتزامات الوظيفية وانتهاك جسيم للواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية ويخلص العميد جورج فيدل G. Vedel الى ان الخيانة العظمى فكرة ذات طابع سياسي لم تعرف قانونا. ويذكر الأستاذ مارسيل بريلو Prétot.M حقيقة ان قانون العقوبات لم يعرف الخيانة العظمى من ناحية وان اجراء المحاكمة يخص مجلسي البرلمان والقضاة حسب ما يرون من ناحية أخرى. لذلك فان الخيانة العظمى يمكن اثارها في حالة وقوع خلاف خطير بين بين البرلمان ورئيس الجمهورية.

يقول الأستاذ J. Gicquel ان الخيانة العظمى تقوم كجريمة ذات طابع سياسي ومحتوى متغير، ويرى انه من الممكن تحليلها في مظهرين أساسيين الإهمال الجسيم من الرئيس في أداء واجباته الملقاة على عاتقه الموضحة في المادة الخامسة من الدستور من ناحية، وفي حالة حدوث انتهاك صارخ للدستور من ناحية أخرى.¹

2- الخيانة العظمى جريمة جنائية

يرى هذا الاتجاه الذي يقوده الدكتور عبد الغنى بسيوني، أن جريمة الخيانة العظمى التي يرتكبها رئيس الجمهورية هي جريمة جنائية تتضمن كل جريمة تمس سلامة الدولة وأمنها الخارجي والداخلي، أو نظام الحكم الجمهوري، وكذا كل عمل يصدر من رئيس الجمهورية ويشكل إهمالا جسيما في الحفاظ على سيادة الدولة واستقلالها، أو إعتداءً على أحكام الدستور.²

3- الخيانة العظمى جريمة ذات طابع مزدوج

ذهب أنصار هذا الاتجاه الى تكيف الخيانة العظمى على انها ذات طبيعة مزدوجة سياسية وجنائية فهي سياسية كونها توجه الى رئيس الجمهورية والسلطة التي تملك حق الاتهام جهة

¹ عمر بن سعد الله، شغور منصب رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية المغربية، رسالة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008-2009، ص-ص، 44-45.

² فتيحة اعمارة، المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية، المجلد 2، العدد 2، جوان 2011، ص-ص 185-200، ص 194

سياسية والجزاء المترتب هو العزل وهو جزاء سياسي وهي جنائية كون المحكمة التي تتولى محاكمة الرئيس جميع أعضائها قضاة وان وجدت إجراءات خاصة فهي لحساسية مركزه وسمعته¹.

ثانيا: طبيعة جريمة الخيانة العظمى في النظام الدستوري الجزائري

بالرجوع الى المؤسس الدستوري الجزائري نجد انه اكتفى بذكر رئيس الجمهورية مسؤول مسؤولية جنائية في حالة الخيانة العظمى في نص المادة 177 من تعديل 2016 وهذا دون تحديد معنى الخيانة العظمى ولا الأفعال المكونة لها، ولا حتى إجراءاتها والعقوبات المقررة لها وباستقراء نص المادة يمكننا تسجيل بعض النقائص و الملاحظات تتمثل من جهة في استبعاد المؤسس الدستوري لمحاكمة رئيس الجمهورية والوزير الأول من طرف الجهات القضائية العادية او من طرف البرلمان واختياره موقفا ثالثا في انشاء محكمة خاصة. لكن رغم ذلك يبقى الاشكال مطروح بالنسبة لتحديد مفهوم الخيانة العظمى وكيفية الفصل بينهما وبين جريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات ويترتب على ذلك صعوبة المتابعة الجزائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول طالما ان المادة 177 من تعديل 2016 لم تحدد بدقة مفهوم الخيانة العظمى وطبيعتها وعناصرها واركائها، ومن جهة أخرى نقائص تتعلق بعدم صدور القانون العضوي الذي يحدد تشكيلة المحكمة العليا ويحكم سير عملها وعدم إمكانية البحث في موضوع إجراءات الاتهام الجنائي لجريمة الخيانة العظمى في ظل غياب القانون العضوي².

الفقرة الثانية: قيام مسؤولية الوزير الأول امام رئيس الجمهورية من خلال عزله.

ان الإقالة المبطنة بالاستقالة تبقى ميزة بارزة في النظام النيابي الجزائري في ظل تبني نظام ازدواجية السلطة التنفيذية وهذا ما يمكن استنتاجه من نص المادة 100 من تعديل 2016 والتي

¹ فيصل عبد الكريم دندل، مسؤولية رئيس الدولة عن انتهاك أحكام الدستور: دراسة مقارنة، مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط1، 2019، ص194

² لدغش رحيمة-لدغش سليمة، الخيانة العظمى كسبب لانتهاء العهدة الرئاسية لرئيس الجمهورية-دراسة مقارنة بين التشريعين الجزائري والمصري، مقال منشور بمجلة الحقيقة، المجلد19، العدد2، العدد التسلسلي 53، سنة 2020، صص 1-36، ص7-

تحمل نوعين من الاستقالة، أحدهما بمحض إرادة الوزير الأول والأخرى بضغط من رئيس الجمهورية.

تبدأ سلطة رئيس الجمهورية في تعيين وانتهاء مهام الوزير الأول عندها تنقرر المسؤولية امامه حسب نص المادة 91 فقرة 5¹ من تعديل 2016 ومن هنا تظهر آثار مسؤولية رئيس الجمهورية وبالتالي تبقى مسؤولية الوزير الأول امام رئيس الجمهورية ثابتة لم تتغير ويدخل في صميم اختصاصاته الدستورية الاصلية لرئيس الجمهورية والتي يقوم دون أي شرط او قيد قانوني فهو يملك سلطة تقديرية واسعة في عزل او انتهاء مهام الوزير الأول كلما رأى ذلك ضروريا.

ان هذه الوضعية تصعب من مهمة الوزير الأول الذي يتحمل كامل المسؤولية بدون التمتع بالسلطة كاملة لا المسؤولية تفترض السلطة، نجد الوزير الأول مسؤول لوحده عن السياسة التي يشترك فيها مع رئيس الجمهورية الذي يعد صاحبها الأول وحده مسؤول².

غير ان انتهاء مهام الوزير الأول يتم وفق عدة حالات³، وذلك في حالة استقالته العادية¹ او الناتجة عن عدم حصوله على موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة² او عدم

¹ تنص المادة 91 فقرة 5 من تعديل 2016 على مايلي: " يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينتهي مهامه".
² ميموني عبد الحليم، المسؤولية السياسية والجنائية للوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، المحلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد3، ديسمبر 2019، ص-ص، 88-116، ص-ص 104-105

³ -تمثل الحالات التي تعبر عن نهاية مهام الوزير الأول في التالي:

أولا: الاستقالة

وهنا نميز بين نوعين من الاستقالة:

أ- الاستقالة الوجوبية:

حالة عدم حصول الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها:

نصت المادة 95 فقرة 3 من تعديل 2016 على انه يقدم الوزير الأول استقالته بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة وعدم التصويت لها بالثقة، وعلى إثر ذلك فانه لا مجال امام الحكومة الا ان تقدم استقالتها حيث يتولى رئيس الجمهورية مهمة تعيين وزير اول جديد.

حالة عدم تمكن الحكومة الجديدة من الحصول على موافقة المجلس الشعبي الوطني:

فان الحكومة القائمة تستمر في تسيير الشؤون العادية وبالموازاة مع ذلك ينحل البرلمان وجوبا تحت قيد اجراء انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.

حالة ترشح الوزير الأول لمنصب رئيس الجمهورية:

منحه الثقة ان طلبها³ او نتيجة ملتمس الرقابة⁴ او في حالة ترشحه لرئاسة الجمهورية⁵ او وفاته او الإقالة وهي ما يعرف بالعزل والتي تعينينا في هذا المجال.

نصت على هذه الحالة المادة 104 فقرة 2 من تعديل 2016، على ان الوزير الأول يستقيل وجوبا في حال ما إذا أقدم على الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة يمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة. حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة:

نصت المادة 155 من تعديل 2016 على انه على الوزير الأول تقديم استقالته في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة³، والتي تؤدي الى اسقاط الحكومة في حال ما تم استيفاء شروطها.

حالة انتخاب رئيس جديد للجمهورية:

وهذه الحالة وان لم تكن مدرجة في الدستور فإنها تعد من الأعراف السائدة والمتعارف عليها وعلى إثر ذلك يقدم الوزير الأول استقالته وجوبا للرئيس الجديد.

في الأخير ومما سبق تجدر الإشارة يتضح لنا بان استقالة الوزير الأول غير مقترنة بالموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية.⁼

= ب- الاستقالة الارادية:

تطرق المشرع الدستوري الى هذا النوع من الاستقالة في نص المادة 100 من تعديل 2016 والتي بموجبها يمكن الوزير الأول تقديم استقالته لرئيس الجمهورية بمحض ارادته.

ثانيا: الوفاة

على الرغم من عدم إشارة المشرع الدستوري الى هذه الحالة في احكام الدستور، لكنه في هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم رئاسي يعلن فيه نهاية مهمة الوزير الأول ويقوم بتعيين وزير اول جديد على راس الحكومة. ان انهاء مهام الوزير الأول هو سلطة دستورية مخولة لرئيس الجمهورية في مقابل سلطة تعيينه، اذ لا يعقل في ظل دستور اقر انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الاقتراع العام السري والمباشر ومنحه سلطات منها تعيين رئيس الحكومة واعضاؤها، القول بان رئيس الجمهورية لا يجوز له ان ينهي مهام رئيس الحكومة.

فرئيس الحكومة قبل مباشرة مهامه، يتلقى لدى تعيينه من طرف رئيس الجمهورية توجيهات من هذا الأخير حيث يرسم له المحاور العامة للملفات التي يتعين على الحكومة ان توليها الاهتمام، وهو ما يؤكد تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية ويثبت ذلك الارتباط ما ورد في الدستور الذي اشترط ان تعد الحكومة مخطط عملها، ويعرضه في مجلس الوزراء، الذي يرأسه رئيس الجمهورية.³ تجدر الإشارة الى انه في حال ما إذا انقضت مهمة رئيس الحكومة فان مال الوزراء أعضاء الحكومة مرتبطين قانونا مع رئيس الحكومة بمجرد انتهاء مهمته تنتهي أيضا مهمتهم بالتبعية، غير ان ذلك لا يمنع من تعيينهم او بعضهم من جديد في الحكومة الموالية.

¹ - المادة 100 من تعديل 2016

² - المادة 95 من تعديل 2016

³ - المادة 5/98 من تعديل 2016

⁴ - المادة 104 من تعديل 2016

⁵ - المادة 155 من تعديل 2016

ان انهاء مهام الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية في النظام الجزائري الحالي امر مرهون بمسؤولية الوزير الأول امام رئيس الجمهورية قبل مسؤوليته امام البرلمان وهي ما تعرف بالمسؤولية العرفية¹، لعدم نص عليها صراحة في الدستور.

تجدر الإشارة في الأخير الى انه لم يتم النص في التعديل الدستوري لسنة 2016 على كيفية انهاء مهام أعضاء الحكومة واكتفى بإسناد مهمة انهاء مهام رئيسها الى رئيس الجمهورية، فإنهاء مهام رئيس الحكومة يستتبع انهاء مهام أعضائها.

المطلب الثاني: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

يقرر النظام البرلماني على أساس الفصل المرن علاقة متبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة تفضي بالنهاية الى تحقيق التوازن بينهما وهي تقوم في طبيعتها على تدخل السلطة التنفيذية بعض اعمال السلطة التشريعية وتدخل السلطة التشريعية في بعض اعمال السلطة التنفيذية.

وتبدو رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال في دعوة البرلمان، وحل البرلمان، أما البرلمان يختص البرلمان بالرقابة على عمل الحكومة ومساءلتها على تقصيرها وسحب الثقة منها إذا انحرفت عن مهامها وله في ذلك في مواجهة الحكومة السؤال، والإستجواب، وتشكيل لجان التحقيق وطرح الثقة من الحكومة وسحب الثقة منها، كل هذا من شأنه ان يسهم في جعل النظام يتسم بالتوازن².

لقد حرص تعديل 2016 على إيجاد نوع من التوازن والتعاون بين السلطات خاصة التشريعية والتنفيذية منها، ويظهر التوازن هذا من خلال منح كلا السلطتين لسلح يمكنها من الضغط على الأخرى، فإذا كان رئيس الجمهورية قد احتفظ بسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني فإن هذا الأخير تكون الحكومة مسؤولة سياسية أمامه، وله استعمال احدى الوسائل الدستورية المتاحة له لإسقاطها.

¹ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، الجزائر، دار هومة، 2003، ص 259

² د. شاخوان صابر زنكنة، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان، مصر، دار الفكر الجامعي، ط 1، 2017، ص 106.

ويكلف بالسهر على هذا التوازن والتعاون بين السلطتين، مجلس دستوري¹، ولرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول كما يمكن إخطاره من قبل خمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة في حالة أي تجاوز لأحكام الدستور ومن خلاله الإخلال بتوازن السلطات.²

ومما سبق يمكننا القول بأنه توجد عدة عناصر تدفعنا إلى القول بأن النظام النيابي الذي جاء به تعديل 2016 يقوم على ركائز مستمدة من النظام البرلماني، نعددها في ثنائية السلطة التنفيذية في الجانب الوظيفي، عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، والمسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثالث: مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عدة مظاهر سنقوم بالتفصيل فيها في الفصل الأول من الباب الأول.

وتتجلى صور التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال إسهام السلطة التنفيذية في مجال التشريع، إذ يجوز للحكومة في ظل النظام البرلماني تقديم مشروعات القوانين للبرلمان، وتنهض بدور أساس في التهيئة لإختيار أعضاء البرلمان من الدعوة لإجراء انتخابات تشريعية، وتحرير الجداول، وإجراء انتخابات في مواعيدها، ولأعضاء الحكومة حق دخول البرلمان والإشتراك في الجلسات والمناقشة فيه، وشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها دون دعوة خاصة، كما تشترك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في الميزانية العامة للدولة³، في حين تختص الهيئة النيابية بسن القوانين، وتشترك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في هذا الاختصاص، فلها حق اقتراح القوانين، كالسلطة التشريعية ومن الناحية العملية كثيراً ما تستأثر السلطة التنفيذية بوضع مشاريع القوانين، لأنها تدير شؤون الدولة، وتتصل بأفراد الشعب،

¹ المادة 1/182 من دستور 2016

² المادة 1/187 و2 من دستور 2016

³ د. شاخوان صابر زنكنة، المرجع السابق، ص 106.

فتكون على دراية أكثر بموم المواطنين واحتياجاتهم تشارك المجلس الشعبي الوطني في اختصاصه التشريعي.

موجب المادة 136 من تعديل 2016 نجد بان الوزير الأول خوله الدستور حق المبادرة بمشاريع قوانين، ليس هذا فقط بل إن الدستور لم يجعل سلطته هذه على قدم المساواة مع النواب، حيث اشترط على النواب متى أرادوا المبادرة باقتراح قانون أن يكون موقعا من قبل عشرون نائباً، حتى تكون هذه المبادرة قابلة للمناقشة¹، كما ان رئيس الجمهورية له سلطة اصدار القانون ونشره².

كما يشارك المجلس الشعبي الوطني في اختصاصات السلطة التنفيذية عن طريق ممارسة حقه في التصويت على قانون المالية³، إذ أن المجال المالي هو من اختصاص السلطة التنفيذية بإعتباره وسيلة تمكنها من تنفيذ برنامجها، إضافة إلى تدخل المجلس في مجال السياسة الخارجية عن طريق فتح مناقشة حولها.⁴

بالإضافة الى ذلك نجد مثالا آخر على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يتجسد من خلال الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، والتي تمثل عاملا مساعدا ليس فقط لانسجام العلاقة بين السلطتين إنما لتطوير وترقية الأداء الوظيفي للنظام السياسي ككل⁵.

¹ المادة 136 من دستور 2016

² المادة 144 من دستور 2016

³ المادة 11/140 من دستور 2016

⁴ المادة 148 من دستور 2016

⁵ - عمار عباس، مبدأ الفصل بين السلطات

http://ammarabbes.blogspot.com/2012/04/blog-post_09.html

تاريخ الولوج يوم: 2019/05/31

الساعة 12:09

المبحث الثاني: مظاهر النظام الرئاسي في النظام النيابي الجزائري

لقد نحل الدستور رئس الجمهورية سلطات واسعة سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة ويوجهها، يرأس مجلس الوزراء ويوقع المراسيم الرئاسية، يعين الوزير الأول وينهي مهامه¹، كما يختص رئس الجمهورية بالتعيين في وظائف الدولة التي تمارس في رئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة له وفي وزارة الدفاع الوطني وفي وزارة الخارجية وفي الخارج.²

إضافة إلى سلطة التعيين في وظائف هامة أخرى كالتعيين بمرسوم رئاسي في المناصب الخاصة بالأمين العام للحكومة، ومحافظ البنك المركزي الجزائري، وقضاة السلك القضائي، ومجلس المحاسبة، إضافة إلى المديرين الوطنيين لمصالح الأمن.³

كما أن رئس الجمهورية يستمد قوته من طريقة انتخابه فهو ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ويتم فوزه بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها⁴، وهذا ما يجعله يحتل مكانة هامة في هرم النظام النيابي الجزائري باعتباره ممثلاً للامة.

فضلاً عن ذلك نجد أن الدستور الجزائري قد تبنى مبدأ الفصل المتشدد بين السلطات، لاسيما ما تعلق بالفصل الوظيفي، إذ يحظر على النواب أن يكونوا أعضاء في الحكومة.

وتزداد أهمية رئس الجمهورية، ويتقوى منصبه خاصة في الظروف غير العادية والتي تجعله يتمتع بسلطة تقدير خطورة الظروف لإعلان إحدى حالات الاستثناء الملائمة. والظروف غير العادية التي تنتج عنها صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية وهي الكاشف الحقيقي للمكانة التي يحتلها.

¹ المادة 1/93 من دستور 2016

² المادة 91 من دستور 2016

³ المادة 92 من دستور 2016.

⁴ المادة 85 من دستور 2016.

إن المكانة البارزة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام النيابي الجزائري بعد تعديل 2016 قد تدفع بالاعتقاد إلى أن النظام هو نظام رئاسي¹، هذه المكانة التي يستمدّها من طريقة اختياره (مطلب أول) والسلطات الواسعة المخولة له من قبل الدستور² (مطلب ثاني)، فهو الذي يجسد وحدة الأمة وهو حامي الدستور يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها.

المطلب الأول: حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة المنتخب من الشعب

يتميز النظام الرئاسي³ بحصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة، فهو صاحب السلطة الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية، ويجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة في ذات الوقت، ولا يوجد إلى جواره رئيس الوزراء، أو مجلس الوزراء كهيئة جماعية، حيث لا وجود للازدواج الموجود في النظام البرلماني بشأن السلطة التنفيذية.

والرئيس في هذا النظام يتمتع بمركز قوي، ويستمد قوته كونه منتخبا من قبل الشعب بصورة مباشرة أو غير مباشرة⁴، مما يعطيه قوة واستقلالية بوجه السلطة التشريعية وهذه الصفة التمثيلية لرئيس الدولة اعطته سلطات واسعة وجعلت منه ممثلا للشعب وفي مركز متساو-ان لم يكن اعلى-من البرلمان. فهو الذي يضع السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذه حيث ينظم ويراقب اعمال الإدارات العامة ويتولى قيادة عامة للجيش ويباشر السياسة الخارجية، ويعاونه وزراؤه، أو (سكرتيره على وجه اصح) دون ان يكون لهم استقلال في مواجته، فهو

1 نشأ النظام الرئاسي بنشوء الولايات المتحدة الأمريكية ووضع دستورها في مؤتمر فيلادلفيا عام 1878 وهو أقدم الدساتير الوضعية المكتوبة التي لا تزال تطبق منذ أواخر القرن الثامن عشر حتى الآن..

2 د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963 رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1997، ص52.

3 يعرف بأنه النظام الذي ترجح فيه كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات فهو صورة أخرى من صورتي الحكم النيابي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات ولكن يقوم هذا النظام على الفصل الأقرب إلى الجمود منه إلى المرونة دون أن يصل الأمر إلى حد الفصل المطلق انظر: شامل حافظ شنان الموسوي، تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة: مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط1، 2018، ص188.

4 مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الإسلامي، الأردن، دار الاعلام، 2002، ص17

الذي يعينهم ويعزلهم ويخضعون له خضوعا تاما وليسوا مسؤولين امام البرلمان لا فرديا ولا جماعيا ولا ينالون ثقته، وعليه فلا وجود للمسؤولية الوزارية الفردية او التضامنية.

الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية

من المتعارف عليه انه توجد ثلاثة طرق في النظم الديمقراطية يتم من خلالها اختيار رئيس الجمهورية، فقد يجعل الدستور امر اختياره للشعب، وقد يجعل امر اختياره للبرلمان وحده، وقد يقف الدستور موقفا وسطا، فيجعل امر اختيار رئيس الجمهورية لكليهما معا.

وبالنسبة لموقف المؤسس الدستوري الجزائري من هذه الطرق الثلاثة المألوفة لاختيار رئيس الجمهورية فقد نصت على انه يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري المباشر أي عن طريق الشعب مباشرة، ويباشر مهامه بسلطات واسعة ولا يسأل سياسيا عما يفعل نتيجة لتطبيق مبدأ عدم المسؤولية لرئيس الدولة وتقع على عاتق الوزراء.

من ضمن مجموعة من المترشحين، من خلال الاقتراع على اسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، ويتم اللجوء لدور ثان لا يسمح فيه بالمشاركة الا للمترشحين اللذين تحصلا على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول، في حال عدم تحقق الأغلبية المطلقة في الدور الأول، وهذا الامر من شأنه ان يكسبه ثقة الامة ويجعل منه ممثلا لها.

أبقى تعديل 2016¹ على الدور المحوري الذي كان يلعبه رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري سابقا، من خلال تربعه على راس السلطة التنفيذية، وهو رئيس الدولة المجلسد لوحدة الأمة والدولة في داخل البلاد وخارجها وحامي الدستور² والذي يسهر على في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية بموجب المادة 84 من تعديل 2016.

¹ - 1 قانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 14، لسنة 2016.

² - المادة 84 من تعديل دستور 2016.

سنتحدث في هذا الفرع عن الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية (فقرة أولى) وإجراءات انتخاب رئيس الجمهورية (فقرة ثانية)

الفقرة الأولى: الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية

كما سبق الإشارة إليه فإنه يتمكن مترشح ما من الولوج الى معترك الانتخابات الرئاسية، يجب ان تتوفر فيه مجموعة من الشروط التي تم النص عليها في قانون الانتخابات¹ والدستور معا على ان يكون الفوز من نصيب الذي يحصل الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها².

وردت في نص المادة 87 من الدستور الشروط الواجب توافرها في المترشح لمنصب رئيس الجمهورية تتمثل في:

- شروط تتعلق بالجنسية الأصلية للمترشح ومنها ما يتعلق بجنسية أصوله وزوجته فنلاحظ بان المؤسس الدستوري اشترط أن يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وأضاف في التعديل الدستوري على عدم تجنسه بجنسية أجنبية وبالتالي استبعاد المتجنس. كما ألزم المؤسس الدستوري على المترشح إثبات الجنسية الجزائرية لأب وأم المترشح، جاء بها تعديل 2016، ولم تكن مطلوبة في الدساتير السابقة، حيث نصت عليها المادة 87 فقرة 2 من التعديل الدستوري وهو ما تم النص عليه في القانون العضوي من خلال تقديم شهادة الجنسية الأصلية لأب المعني وشهادة الجنسية لأم المعني³. فضلا عن ضرورة إثبات المترشح أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الاصلية فقط.

¹ - القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 والمتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ع 50، سنة 2016.

² - المادة 85 / 1 من تعديل دستور 2016.

³ - المادة 139 فقرة 10 و 11 من القانون العضوي 16-10، المصدر السابق، ص 27.

-اعتناق المترشح للدين الإسلام وبلوغ المترشح سن الأربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب مع اثبات اقامته للإقامة الدائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل ايداعه لترشحه.

بالإضافة الى ذلك:

- تقديم تصريح علني بممتلكات العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه
- إثبات المترشح لمشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942.

- اثبات المترشح لعدم تورط ابويه في أعمال ضد الثورة إذا كان مولود بعد عام 1942 والهدف منه منع من كان لأبويه سلوك معادي لثورة نوفمبر 1954.

ويلزم المترشح إضافة إلى الشروط الدستورية المذكورة في نص المادة 87 من تعديل 2016، بجمع المترشح لستمائة (600) توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس شعبية بلدية أو ولائية أو برلمانية، او ستون (60) ألف توقيع من توقيعات المواطنين موزعة على 25 ولاية شريطة الا يقل عدد الموقعين عن ألف وخمسمائة (1500) موقع لكل ولاية¹.

الفقرة الثانية: إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية

تنص المادة 85 على انه ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري. وبان الفوز في الانتخاب يتم من خلال تحصيل الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

ومن خلال النص يتبين لنا بان انتخاب رئيس الجمهورية يتم عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وان يحصل أحد المترشحين على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها من خلال دخول المعترك الانتخابي للتنافس على منصب رئيس الجمهورية من قبل عدة متنافسين،

¹ - المادة 142 من القانون العضوي 16 - 10.

وفي حالة ما إذا لم يحرز أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول ينظم دور ثان.

لا يشارك في هذا الدور سوى المترشحين اللذين أحرزا أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول، وهو ما يفيد بان المواطن عندما يعبر عن رايه يجب ان يختار من بين المترشحين مترشحا واحدا في أي الدورين حتى يعد انتخابه صحيحا وبناء على ذلك فان أحد المترشحين في الدور الثاني سيحصل لا محالة على الأغلبية المطلقة والمقررة ويعلن فائزا ورئيسا للجمهورية طبقا لأحكام الدستور.

تجرى الانتخابات الرئاسية في ظرف ثلاثين يوما السابقة لانقضاء عهدة رئاسة الجمهورية، يسبق ذلك استدعاء هيئة الناخبين بموجب مرسوم رئاسي في ظرف تسعين (90) يوما قبل تاريخ الاقتراع ويخفض هذا الاجل الى ثلاثين يوما لدى تطبيق احكام المادة 102 من الدستور حيث تستدعى الهيئة الناخبة في حدود الخمسة عشر (15) يوما الموالية للتصريح بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية الناجمة عن مانع دائم يحول دون ممارسة الرئيس لمهامه ضمن الشروط المحددة في الفقرات الثلاثة الأولى من المادة 102 اين يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا، او بناء على استقالة رئيس الجمهورية او وفاته (المادة 102 فقرة 4).

ومن المعلوم ان عملية الاقتراع تسبقها حملة انتخابية مفتوحة قبل 25 يوما من الاقتراع وتنتهي قبل ثلاثة أيام من تاريخ الاقتراع، اما في حالة اجراء دورتان فان الحملة قبل 12 يوما من تاريخ الاقتراع وتنتهي قبل يومين من تاريخ الاقتراع لتمكين الناخبين من التفكير والاختيار.

بعد اعلان الفائز في الانتخابات، يقوم رئيس الجمهورية بتأدية اليمين الدستورية امام الشعب بحضور جميع الهيئات العليا في الامة خلال الأسبوع الموالي لانتخابه¹، ويستلم مهامه بمجرد أدائه اليمين، وفقا للنص المشار اليه في المادة 90 من تعديل 2016.

¹ - المادة 89 من تعديل 2016

عقب أدائه لليمين الدستورية، يباشر رئيس الجمهورية مهامه وممارسة سلطاته المخولة له دستوريا سواء في الظروف العادية او غير العادية. وبالنظر الى للاختصاصات الواسعة والتي تم النص عليها في المادتين 91 و 92 وفي مواد أخرى من الدستور، الا انه قد اجيز لرئيس الجمهورية بموجب الدستور تفويض بعض السلطات باستثناء ما هو مدرج في نص المادة 101 من الدستور.

الفرع الثاني: العهدة الرئاسية وحالة شغور منصب رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2016

بعد ان تطرقنا الى طريقة انتخاب رئيس الجمهورية في الفرع الأول سنحاول من خلال الفرع الثاني ان نتناول مدة العهدة الرئاسية (فقرة أولى) وحالة شغور منصب رئيس الجمهورية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: تحديد العهدة الرئاسية

يرى مجموعة من الفقهاء ان طول المدة الرئاسية مع إمكانية تجديدها انها تحقق الاستقرار في الأداة الإدارية التي يختارها الرئيس لتعمل تحت اشرافه ورعايته ، كما انها تتيح للرئيس فرصة لممارسة السلطة في حزم ، فالإنسان مجبول على الولاء لما في يده بمقدار يتناسب مع طول مدة المدة¹، كما انها مفيدة من خلال منح الرئيس وقتا كافيا لتنفيذ سياساته وبرامجه مع إضفاء الاستقرار السياسي على مستوى المؤسسات ، في حين يدعو فقهاء آخرون الى اعتماد العهدة الرئاسية القصيرة وحجتهم في ذلك تكريس مبدا التداول على السلطة حي يمكن للجميع حق المشاركة في تسيير الحكم، كما انها تمنع استبداد الرئيس بالحكم واستغلال سلطاته في تحقيق اغراضه الشخصية، كما ان الشعب له الحق في مراجعة رأيه وإعادة التفكير من خلال تغيير

¹ زينب عبداللاوي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 28 نوفمبر 1996 الجزائري، أطروحة دكتوراة علوم في الحقوق، جامعة باتنة 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016-2017، ص 74.

رئيسه الذي انتخبه ولم يحقق وعود برنامجه الانتخابي¹، بينما رأى بعض الفقهاء الى ان تحديد العهدة للرئيس بمدة معقولة تقلل من خلع رئيس الجمهورية بالوسائل غير العادية في النظم الجمهورية البرلمانية، ومن ثم فاذا رأت شعوب تلك الجمهوريات ان رئيس الدولة لم يكن في المستوى المطلوب فألها تستطيع عدم تجديد الثقة فيه بانتخاب غيره وعدم انتخابه لفترة رئاسية أخرى.

إن إمكانية تجديد العهدة الرئاسية مرة واحدة او مرتين او اكثر هو الشائع في معظم الدساتير المعاصرة. وبالتالي اعتبار ان المدة الممكنة لمن يتولى الرئاسة عقد الى عقدين من الزمن، هي مدة كافية لصرف الرئيس لكل طاقاته الممكنة لتحقيق ما يصبو اليه من خدمة الصالح العام، كما ان فتح العهدة امام الرئيس وعدم تحديدها سيفرغ طبيعة النظام الجمهوري من محتواه، مما يفسح المجال للمعارضة في التخلص من هيمنة رئيس الجمهورية ومؤيديه على مؤسسات الدولة بكل الطرق الممكنة فيكون رد الفعل بالاستبداد وتدخل الدولة في مرحلة الصراع السياسي والتخلف مثلما هو عليه الحال في بعض الدول النامية المعاصرة.²

يلاحظ بان المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المادة 88 من تعديل 2016³ قد قام بتحديد مدة العهدة الرئاسية بخمس سنوات تحت قيد تجديد هذه المدة بمرة واحدة فقط ولم يكتفي بذلك فقط بل قام بإدراج مدة العهدة الرئاسية ضمن قائمة المحظورات التي يمنع على أي تعديل دستوري المساس وهذا ما نصت عليه المادة 212 من تعديل 2016 في الفقرة الاخيرة⁴ مع تحديده لمدة العهدة بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

¹ كردي نبيلة، العهدة الرئاسية، مقال منشور بمجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد 3، العدد 1، مارس 2018، ص-ص، 55-61، ص 57.

² أردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائرية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية: دراسة مقارنة، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، 2014، ص157..

³ تنص المادة 88 من تعديل 2016 على: "مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات.

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة."

⁴ تنص المادة 212 من تعديل 2016 على: لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

- الطابع الجمهوري للدولة،

من خلال هذا تظهر النية الحسنة للمؤسس الدستوري الجزائري من اجل تكريس وحماية مبدأالتداول السلمي على السلطة¹

الفقرة الثانية: حالة شغور منصب رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة2016

تنص المادة 102 من تعديل 2016 على انه «إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع. يعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين (45) يوما، يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة. في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

وتبلغ فورا شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا. يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون (90) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

– النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،

– الإسلام باعتباره دين الدولة،

– العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية،

– الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن،

– سلامة التراب الوطني ووحدته،

– العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية،

– إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط.

¹ زينب عبداللاوي، المرجع السابق، ص 86 .

ولا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية.

وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة. وفي هذه الحالة، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة. يضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط المبينة أعلاه بمهمة رئيس الدولة طبقا للشروط المحددة في الفقرات السابقة وفي المادة 104 من الدستور. ولا يمكنه أن يترشح لرئاسة الجمهورية).

الملاحظ هنا هو ان تحديد المانع المؤقت لرئيس الجمهورية في المرض قد أسقط حالات أخرى من الممكن حدوثها وتشكل بدورها مانعا كالحوادث والاسر وكذا الامر بالنسبة للمانع الدائم الممكن حدوثه بسبب اسر أو المحاكمة بتهمة الخيانة العظمى.¹

المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية ومدى اتساعها

في إطار ممارسته لمهامه ومن اجل تحقيق برنامجه، ومن اجل الوفاء بالالتزامات التي قطعها على نفسه في إطار حملته الانتخابية وتجسيدها على ارض الواقع، فان رئيس الجمهورية اعطى له المؤسس الدستوري الجزائري صلاحيات واسعة النطاق في الظروف العادية وغير العادية كما ان هناك صلاحيات يقتصر حق ممارستها عليه فقط. بمعنى انها غير قابلة للتفويض.

الفرع الأول: سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية

بالنظر الى الصلاحيات العديدة التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية في الظروف العادية فإننا سنكتفي التطرق اليها بإسهاب، على ان نفصل فيها لاحقا ومن هذه السلطات نذكر التالي:

¹ عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 262.

الفقرة الأولى سلطات متعددة ومختلفة:

تتعدد وتختلف سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية فمنها سلطات يمارسها على المستوى الداخلي والبعض الآخر على المستوى الخارجي (أولا) وسلطات الفقرة الأولى: سلطات رئيس الجمهورية على المستوى الداخلي والخارجي:

أولا: سلطات رئيس الجمهورية على المستوى الداخلي:

- رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة¹ والذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني² ويتأسس المجلس الأعلى للأمن³.
- اعطى المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية الحق في ان يدعو مجلس الوزراء للانعقاد وبان يتأسس جلساته⁴ ومن خلال هذا الحق يمكنه ان يضع بين يديه الوسائل اللازمة لتقدير الأمور وإيجاد العلاج المناسب لها.
- نصت المادة 91 فقرة 7 على انه يحق لرئيس الجمهورية اصدار العفو وتخفيض العقوبات او استبدالها.
- اخذ المؤسس الدستوري بالنهج الذي يقوم على عدم استئثار ممثلي النواب وأعضاء مجلس الامة بالسلطة، والذي يجعل للشعب الحق في ان يمارس سلطات حقيقية وان يشترك في السلطة اشتراكا فعليا، فتضمن الاخذ بالاستفتاء الشعبي، وأعطى لرئيس الجمهورية ان يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا⁵.

1 - المادة 1/91 من تعديل 2016

2 - المادة 2/91 من تعديل 2016

3 - المادة 197 من تعديل 2016

4 - المادة 4/91 من تعديل 2016

5 - المادة 8/91 من تعديل 2016

- يتولى بموجب المادة 91 فقرة 5 من تعديل 2016 تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه بعد استشارة الأغلبية البرلمانية كما له الحق في تعيين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول¹.

يعود النصاب الأكبر لرئيس الجمهورية في مجال التعيين في المناصب العليا ومن جملة هذه التعيينات الرئاسية، بالإضافة الى تعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولو أجهزة الأمن، الولاية.

ثانيا: سلطات رئيس الجمهورية على المستوى الخارجي

لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في مجال السياسة الخارجية والعلاقات الدولية للبلاد فهو الذي يقرر السياسة الخارجية ويوجهها² كما انه يبرم المعاهدات، لهذا كله فقد خوله الدستور حق ابرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها. تنص المادة 19 فقرة 9 من تعديل 2016 على انه يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها. كما له الحق في تعيين السفراء والمبعوثين فوق العادة الى الخارج³.

الفقرة الثانية: سلطات في المجال التشريعي

يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع ضمن قيود معينة لكن كانت سلطة التشريع تتمثل أساسا في البرلمان طبقا لنص المادة 112 من تعديل 2016، وكان الأصل ان يتولى هذا البرلمان بنفسه سلطة التشريع على الوجه المبين في الدستور، الا انه نظرا لاعتبارات معينة في غياب البرلمان من ناحية وفي حال وجود الحالة الملحة من ناحية أخرى، فقد حول المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالات محددة، وضمن قيود وضوابط معينة.

¹ - المادة 1/93 من تعديل 2016

² - المادة 3/91 من تعديل 2016

³ - المادة 11/92 من تعديل 2016

كما له الحق في اصدار القوانين والاعتراض عليها يتولى رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للهيئة التنفيذية اصدار القوانين، وقد عبر تعديل 2016 عن ذلك من خلال نص المادة 144 والنص على حقه في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان ضمن ضوابط معينة حددتها المادة 145 فقرة 1

الفقرة الثالثة: صلاحيات تجاه البرلمان:

يحق لرئيس الجمهورية مخاطبة البرلمان¹، ودعوته للانعقاد²، كما يمكنه حل المجلس الشعبي الوطني او الدعوة الى اجراء انتخابات تشريعية قبل الأوان وفقا للمادة 147 من تعديل 2016 الحق في حل المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة جهات محددة.

الفرع الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

مثما هو عليه الحال في الدساتير الجزائرية السابقة حول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2016 سلطات واسعة وخطيرة في حالة الظروف الاستثنائية وذلك من اجل تمكينه من اتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الظروف غير العادية والتي تتمثل في حالا الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية وحالة التعبئة العامة وإعلان الحرب.

والجدير بالذكر انه إذا كانت المؤسسات السياسية الجزائرية كلها تعمل حول رئيس الجمهورية في حالة السلم فإنها في حالة الحرب تتقلص وتجتمع في يد رئيس الجمهورية³.

الفقرة الاولى: يقرر رئيس الجمهورية حالة الطوارئ او الحصار

يقرر رئيس الجمهورية لمدة معينة إذا دعت الضرورة الملحة ذلك بعد اجتماع مجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير التي من شأنها استتباب الوضع¹.

1 - المادة 146 من تعديل 2016

2 - المادة 135 من تعديل 2016

3 عبد العالي حاحة-آمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، اكتوبر 2016، صص 75-84، ص 82.

الفقرة الثانية: اتخاذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة لمواجهة الخطر الداهم

على الرغم من أهمية الدور الذي يتمتع به رئيس الجمهورية وفقا لتعديل 2016، الا ان المؤسس الدستوري الجزائري قد آثر ان يضمن الدستور نصا يعالج الظروف الاستثنائية الخاصة، فأعطى رئيس السلطة التنفيذية، سلطات تكاد تكون مطلقة لمواجهة مثل تلك الظروف وذلك بهدف العودة بالأوضاع الدستورية الى حالتها العادية المادة 107.

الفقرة الثالثة: اعلان التعبئة العامة:

يعلن رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة المادة 108.

الفقرة الرابعة: اعلان الحرب:

يعد اعلان الحرب من الأمور الهامة التي تحرص الدساتير على الا تنفرد بها السلطة التنفيذية، ولذلك فإنها كثيرا ما تجعل سلطة اعلان الحرب من اختصاص البرلمان وحده، او تجعلها شركة بينه وبين السلطة التنفيذية.

وطبقا لنص المادة 109 فان رئيس الجمهورية هو الذي يعلن الحرب بعد استشارة مجموعة من الجهات وانعقاد المجلس الأعلى للأمن.

الفرع الثالث: سلطات رئيس الجمهورية غير القابلة للتفويض

بموجب نص المادة 101 من تعديل 2016 فانه لا يجوز باي حال من الأحوال لرئيس

الجمهورية تفويض سلطاته في:

- تعيين الوزير الأول

- أعضاء الحكومة

- رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

¹ - المادة 105 فقرة 2 من تعديل 2016

- اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 19 و 29 و 105 ومن إلى 107 901 و111 والمواد 241 و 441 و 541 و 641 من تعديل. 2016.

مما سبق يتبين لنا مما سبق ذكره، نلاحظ بان التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يجيز لرئيس الجمهورية تفويض اهم السلطات في حين أتاح له تفويضها بالنسبة للسلطات التي تتسم بالشكلية كما انها ليس لها أثر على التوازن ما بين السلطات.

المطلب الثالث: إعتقاد حالة حظر الازدواج العضوي في النظام الدستوري الجزائري

يعتبر عدم الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب الوزارة أحد مظاهر النظام الرئاسي، ويقصد به التفرغ التام لعضوية المجالس التشريعية، ويقصد بالتفرغ تمكين عضو المجلس التشريعي من القيام بالوظيفة النيابية دون معوقات تحول بينه وبين القيام بهذه المهمة على أكمل وجه دون ان ينشغل بأعباء وظيفة عامة أخرى، فالعمل البرلماني يقتضي ان يتفرغ نواب الامة لعملهم ونظرا لما يتطلبه هذا العمل من جهد ووقت فالعمل البرلماني هو عمل عام لان النائب يمثل الامة جمعاء، وهذا احد اركان الديمقراطية النيابية لخدمة عامة الناس عمل عام¹.

ويعتقد البعض ان عدم الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب الوزارة يعد مسلكا جيدا، اذ انه يحفظ الحد الأدنى من الاستقلال للهيئة التشريعية².

لذلك نجد اغلب الدساتير لا تجيز للعضو في المجالس التشريعية الجمع بين الوظيفة النيابية والوظائف العامة الأخرى التي تخضع لسيطرة السلطة التنفيذية، وقد ساق الفقه العديد من المبررات ليتفرغ العضو لهذه العضوية وبالتالي عدم الجمع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في آن واحد وتتمثل هذه المبررات³ في ضمان استقلال عضو المجلس، اذ ان عدم

¹ محمد العمار، الوسيط في القانون الدستوري - ضمانات استقلال المجالس التشريعية، عمان، دار الخليج، ب ط، 2017، ص-ص 328-329.

² يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 142.

³ محمد العمار، المرجع السابق، 329.

جواز الجمع بين الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية تضمن استقلال العضو تجاه الحكومة ويعد اول واهم الأسباب الداعية الى تبني هذه القاعدة. فمن المهام الرئيسية لهذا العضو مراقبة أنشطة وتصرفات السلطة التنفيذية فكيف يمكن القيام بهذه المهمة بينما يلعب العضو الدورين في آن واحد فهو مشرع ومنفذ في آن واحد، هذا من جهة ثم كيف يقوم بهذه المهمة ومستقبله الوظيفي بيد السلطة التنفيذية فيكون موقفه اكثر ضعفا خوفا على مستقبله الوظيفي.

وفي نظر البعض ان الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة امر مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات ويؤثر في فاعلية الرقابة التشريعية ومن ناحية أخرى ان الجمع المشار اليه فيه اهدار لسيادة الامة ويظهر ذلك من خلال التأثير في اتخاذ القرار التشريعي، ناهيك عن الرابطة العضوية الت تجمع هؤلاء بالجالسين على مقاعد البرلمان من خلال الأغلبية البرلمانية التي تجمعهم في النظم الديمقراطية¹.

بالرجوع الى دستور 1996 وتعديله سنة 2016، فإننا نجد يقر بوجود هذا المظهر من مظاهر النظام الرئاسي وذلك من خلال نص المادة 122² منه على ان مهمة النائب وعضو مجلس الامة وطنية قابلة للتجديد ولا يمكن الجمع بينهما وبين وظائف او وظائف أخرى. لقد جاء النص عاما في هذه المادة حيث لم ينص صراحة على حالة تنافي الجمع بين العضوية في البرلمان والوظيفة في الحكومة، غير ان تفسير النص على عموميته يفيد اعتماد المؤسس الدستوري لحالة التنافي باعتبار ان الوظيفة في الحكومة هي أحد المهام الموكلة الى الوزير.

وبما ان العضوية في الحكومة تعتبر بلا شك أحد المهام المنوطة بوزير ما فإنها تدخل في إطار حالة حظر الازدواج العضوي او التنافي هذه، وما يؤكد هذا الطرح هو الواقع العملي في هذا الخصوص، حيث ان كل الوزراء بما فيهم الوزير الأول ليسوا أعضاء في البرلمان ومما يؤكد بان ادراج هذه الحالة (حالة الازدواج العضوي) في المادة المذكورة أعلاه لم يرد دون قصد.

¹ يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 146.

² - تنص المادة 122 من تعديل 2016 على: "مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى".

ان التشريع الحالي لم يحدد بصفة صريحة حالات التنافي، لكنها تبرز من خلال قراءة المادة 105 من الامر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 16-10 التي تنص على استخلاف النائب المنتخب لدي المجلس الدستوري او المعين في الوظيفة الحكومية. وفي هذا الإطار يمكن القول بان المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر كثيرا بما تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي بان حظر الجمع ما بين المنصبين.

وحرص المؤسس الدستوري الجزائري على عدم الجمع بين مناصبي العضوية في البرلمان والوزارة انما يرجع بالفائدة في ذلك حماية للنائب من التهديد والمساس بحقوقه او التعرض لمختلف الضغوط او الاغراءات من الجهة الموظفة له.

يتبادر الى الذهن ان اقحام الية عدم الجمع بين مناصبي العضوية في البرلمان والحكومة تم عن قصد في دستور 1996 المعدل سنة 2016 ، خاصة وكما هو معلوم بان كل الوزراء وكذا الوزير الأول ليسوا أعضاء في البرلمان بل وكثير منهم ليسوا من الحزب صاحب الأغلبية واكثر من ذلك ان منهم من هو من الشخصيات المستقلة (التكنوقراط) الذين لا انتماء لهم ، لذا نرى بان الغرض من وراء ادراج حظر حالة الازدواج العضوي فيما ان سلطة تعيين الوزراء يعود في حقيقة الامر الى رئيس الجمهورية وان دور الوزير الأول في الموضوع استشاري غير ملزم ، خاصة بعد تراجع مكانة الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث يملك رئيس الجمهورية الكلمة الفصل في الموضوع ،إضافة الى ان بعض الوزارات السيادية التي ينفرد رئيس الجمهورية بالتعيين فيها كوزارتي الخارجية والدفاع ،فان ادراج حالة حظر الازدواج جاء تماشيا مع السياق العام للنظام المبتعد عن النظام البرلماني في هذا المقام والمقرب من النظام الرئاسي الذي يعود تعيين الوزراء فيه الى رئيس الجمهورية وحده ، هؤلاء الوزراء او معاوني الرئيس الذين لا عضوية لهم في البرلمان ولا علاقة لهم بالسلطة التشريعية ،وهكذا يظهر بان الفصل العضوي للوزراء عن البرلمان يهدف الى الوظيفي للبرلمان عن الحكومة أي استبعاد حكومة ناجمة عن البرلمان والاقتراب اكثر من نظام حكومة الرئيس وهو الوصف الذي يطلق

على النظام الرئاسي نظرا للمكانة الخاصة التي يحظى بها رئيس الجمهورية في هذا النظام وهذا رغم وجود بعض المظاهر الشكلية للنظام البرلماني في النظام النيابي الجزائري.¹

انطلاقا مما سبق يمكننا القول بان المؤسس الدستوري الجزائري الذي تبنى مبدا الفصل بين السلطات صراحة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 مثلما هو الحال عليه في الدول النامية التي تحرص اشد على انها تأخذ بمبدأ توزيع السلطات، على هيئات متعددة، في حين ان واقعها السياسي الحقيقي في ظل هذه الدساتير يشير بما لا يدع الى الشك الى انها تأخذ بمبدأ تركيز السلطة في صورته المعاصرة (تدرج السلطات) بحيث تكون السلطة الحقيقة بيد شخص واحد او هيئة واحدة بينما تكون الهيئات الأخرى مجرد هيئات تابعة أو ثانوية².

فالمؤسس الدستوري الجزائري وان لم يلتزم نظاما واحدا معيناً من أنظمة الحكم الديمقراطي المعروفة، وانما مزج بين عدة أنظمة، واخرج منها نظاما جديدا اتخذه أساسا للحكم، غلب فيه الجانب العملي على النظري راعى فيه الظروف السائدة للدولة وتجاربها السابقة. لذا نخلص الى ان النظام النيابي الجزائري المنبثق عن تعديل 2016 هو نظام شبه رئاسي يميل الى النظام الرئاسوي المغلق.

¹ عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 334.

² جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط1، 2009، ص-ص 59-96.

خلاصة الفصل التمهيدي

بعدها تعرضنا في هذا الفصل الى المظاهر التي اقتبسها المؤسس الدستوري الجزائري من النظام البرلماني والرئاسي ، وبين كيف غير أن تبني هذه المظاهر من النظامين المذكورين لم يكن بالشكل المتوازن، كما وكيفا، فإذا ما تفحصنا المظاهر المأخوذة من النظام البرلماني وجدناها مفرغة من محتواها ، وخير مثال على ذلك، الثنائية الشكلية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ذلك ان الوزير الأول ينسق بين الوزراء ويعمل على تنفيذ مخطط عمل الحكومة (برنامج رئيس الجمهورية) ، كما لاحظنا بان المركز القانوني للوزير الأول لا يزال متدهورا على الرغم من استعادته لبعض الصلاحيات في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 من خلال ترأس اجتماعات الحكومة والتعيين في بعض الوظائف، بالإضافة الى تعيين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول مما يوحي توجه النظام الدستوري الجزائري إلى أحادية السلطة التنفيذية وظيفيا بالأخص وعضويا بدرجة أقل، والابقاء عليها شكليا، أما بخصوص مسؤولية قطبي السلطة التنفيذية شكليا، فإنه في مقابل إنعدام مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية - باستثناء حالة الخيانة العظمى ، فإن الوزير الأول يتحمل مسؤولية مزدوجة ، فبالإضافة على مسؤوليته مع أعضاء وزارته أمام البرلمان، فهو مسؤول أمام رئيس الجمهورية أيضا بإعتبار ان هذا الأخير له سلطة تعيين الوزير الأول وانهاء مهامه ، وهو ما يعني أن هذا المظهر من مظاهر النظام البرلماني قد عرف نوعا من التحول بما ينأى بطبيعة النظام النيابي الجزائري عن النظام البرلماني، وعن مظهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإنه فيما يتعلق برقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فإن ادوات الرقابة التقليدية من السؤال واستجواب وتحقيق تبقى عديمة الفعالية، لخلوها من الجزاء وتبقى الأداة الوحيدة الفعالة هي ملتصق الرقابة، لكن نظرا لخطورة استعماله فقد أحيط بجملة القيود بالإضافة إلى إحجام النواب عن استعماله خوفا من إجراء حل المجلس الشعبي الوطني، أما عن رقابة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية والمتمثلة في حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للانعقاد وتمديد دورته وحق

رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين وحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، فإنها تظهر مجددة خاصة فيما يتعلق بالوسيلتين الأخيرتين، فحق فيتو الرئيس على بعض القوانين يمكنه من فرض سياسته على المجلس الشعبي الوطني ، أما حق حل المجلس الشعبي الوطني فأهميته تكمن في كونه سلاح ردع في يد رئيس الجمهورية، أي أنه يكفي التلويح به في وجه البرلمان للعدول عن رأيه إذا ما هم بمعارضة سياسة رئيس الجمهورية، . أما عن مظاهر تعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإن ما يميزها هو تحول أعمال السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية إلى تدخل في الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وأبرز مثال على ذلك هو المبادرة بمشاريع القوانين والتي تفوق مانسبته 95 % من القوانين، بالإضافة إلى مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية بشكل عام في حين أعمال السلطة التشريعية في مجال السلطة التنفيذية جد متواضعة مقارنة مع أعمال السلطة التنفيذية، والتي تقتصر على إمكانية افتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية وتولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في حالة ثبوت المانع ، إضافة إلى إمكانية مبادرة ثلاث أرباع (4/3) أعضاء البرلمان بتعديل الدستور .

أما فيما يتعلق بمظاهر النظام الرئاسي في النظام الدستوري النيابي الجزائري، فنجدها مؤثرة على الرغم من قلتها ، والتي تلخص في إنتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من طرف الشعب كمظهر اول ، و إتساع صلاحيات رئيس الجمهورية في الحالات العادية و خطورتها في الحالات الاستثنائية كمظهر ثان ، ففي الظروف العادية فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة والموجه السياسة الخارجية و المترأس لمجلس الوزراء، بإعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية من تنظيم وتعيين و إصدار للقوانين ونشرها، وصاحب السلطة السيادية وممارسة للسلطة السامية، من إصدار العفو وتخفيض للعقوبات واستبدالها، رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، حقه غير المقيد في اللجوء للاستفتاء بالنظر لسلطته التقديرية في اللجوء اليه ، سلطته في المبادرة بتعديل الدستور ، هذا في الظروف العادية، أما في الظروف غير العادية ، والتي تعد حالة الحرب ر أخطرها ، يوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية كل السلطات وهو ما يعتبر تهديدا للحقوق

والحريات، وكذا الحال بالنسبة لحالة الطوارئ التي رغم أنه لا تمدد إلا بناء على طلب من البرلمان، فإنّ السلطة التقديرية لنهاية أسباب قيام هذه الحالة تبقى بيد رئيس الجمهورية. وآخر مظهر يمكن استخراجه من مظاهر النظام الرئاسي في النظام النيابي الجزائري هو حظر الازدواج العضوي بين المنصب الوزاري والعضوية في البرلمان، فالمؤسس الدستوري الجزائري، على الرغم من إعماده لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه تبنى هذا المظهر.

الباب الأول: مظاهر التعاون المتبادل ما بين
السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام النيابي
الجزائري على ضوء التعديل الدستوري
لسنة 2016

الباب الأول: مظاهر التعاون المتبادل ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام النيابي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

يتعاون البرلمان والحكومة في أداء وظائف الدولة ولكن ليس بدرجة واحدة ويشمل التعاون في ممارسة كل سلطة لوظيفتها بالتعاون مع السلطة الأخرى ومعنى ذلك ان ليس كل سلطة تعمل بمعزل عن السلطة الأخرى بل تشترك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في عدة مجالات وقد ساعد هذا التعاون على تخفيف من وطأة وحدة مبدا الفصل بين السلطات¹ ويتبدى التعاون بين السلطتين المذكورتين في النظام البرلماني، على أكثر من صعيد، كما تنعكس مستوياته والياته بصورة واضحة على منظومة التوازن، بين هاتين السلطتين سواء على صعيد النصوص الدستورية والقانونية والاجرائية ذات العلاقة او على صعيد التطبيق والممارسة العملية، ذلك ان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد يسهم إيجابا في تعزيز منظومة التوازن بينهما، انسجاما مع السمة الرئيسة التي تتسم بها العلاقة بين هاتين السلطتين استقلالا وتعاونا وتوازنا.

والحقيقة ان التعاون المتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال الوظيفة التشريعية يعتبر مظهرا رئيسا من مظاهر التوازن بينهما، في حين ان التعاون غير المتوازن في مجال الوظيفة التشريعية يؤدي بمنظومة التوازن بين هاتين السلطتين فتصبح العلاقة بينهما علاقة يشوبها الاختلال وعدم التوازن، وإذا لم يحقق التعاون بين السلطتين في مجال هذه الوظيفة توازنا حقيقيا بينهما، فان التوازن بينهما لن يتحقق فعليا في اية وظيفة رئيسة أخرى من وظائف الدولة.

1 سميح داود سلمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث، ط1، 2019، ص 91.

ونتناول في هذا الصدد مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحدود وضوابط الممارسة وسبل تفادي المواجهة بينهما، وضوابط اعمال كل سلطة لرقابتها في مواجهة الأخرى، وتدارك أسباب الخلاف في مهدها، للحيلولة دون تفاقم الأوضاع وتأزمها لدرجة المواجهة الخطيرة بين السلطتين.

وفي ضوء ما تقدم نتناول هذا الموضوع على التقسيم والتفصيل الآتي:
الفصل الأول: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية
الفصل الثاني: مظاهر تدخل السلطة التشريعية في مجال السلطة التنفيذية

الفصل الأول: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية
في مجال السلطة التشريعية

الفصل الأول: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية

تتعدد مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتختلف في أساسها وطبيعتها، واهميتها، واثارها، وهي تشمل التهيئة لاختيار أعضاء البرلمان وحق الوزراء في دخول البرلمان والاشتراك في جلساته ومناقشاته، وحق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين، وأخيرا المشاركة في اعداد مشروع قانون الموازنة وأخيرا حق اعتراض رئيس الدولة على المصادقة على القوانين.

وستتناول هذه المظاهر تباعا على التقسيم والتفصيل الآتي:¹

المبحث الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية وتنظيم سير اعمالها.

المبحث الثاني: دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية.

¹ - يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، 2016، ص 111.

المبحث الاول: دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية وتنظيم سير

اعمالها.

السلطة التشريعية يقصد بها تلك الجهة التي تملك اصدار القواعد العامة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة.¹

والاصل ان البرلمان هو عصب كل دولة ومستودع الفكرة الخبرة وصدر قوة الدفع فيها اما الى النمو والتقدم، او الانكماش والتعثر، نظرا لمكانته الرفيعة بين المؤسسات الدستورية ولدى شعبها الذي يضع امانة التشريع وإقرار السياسات بين يدي ممثليه في السلطة التشريعية المعبرة عن إرادة الأمة، ولكن هذا البرلمان قد يتكون من مجلس واحد او مجلسين.²

من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 نلاحظ بان المؤسس الدستوري الجزائري واصل الأخذ بثنائية السلطة التشريعية، من خلال نظام المجلسين³ الذي يحد من استبداد السلطة التشريعية ويساعد على التخفيف من حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإيجاد نوع من التوازن بينهما⁴ وذلك بإنشاء مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وقد ضمنها الدستور في مادته 112 التي نصت: «ممارسة السلطة التشريعية برلمان يتكون من

¹ - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، مصر، دار الفكر العربي، ب.ط، 1967، ص42.

² - د. هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 217.

³ - نظام المجلسين: نظام يقوم على دعمتين أساسيتين، الدعامة الأولى هي المغايرة في تكوين المجلسين، فاذا كان يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع المباشر، فان المجالس الأعلى تختلف طريقة تكوينه باختلاف ما تنص عليه الدساتير في كل الدول، فقد يكون وراثيا وقد يتم اختيار أعضائه من قبل الحكومة او من قبل المواطنين وقد يكون بعض الأعضاء منتخبا والبعض الاخر معينا والباقيون معينون بقوة القانون. والدعامة الثانية هي تساويهما أساس كقاعدة عامة. بمهمة التشريع اذ يلزم لإقرار القانون موافقة كلا المجلسين عليه لإتمام العملية التشريعية

⁴ - د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2013، ص-ص 26-27.

غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه»¹، ويمارس البرلمان صلاحياته في المجالات التي نص عليها الدستور.

كما منحت له عدة آليات قانونية تنظم سير أعماله، إلا أن الملاحظ هو الدور المهم الذي تلعبه السلطة التنفيذية في تكوين هذا البرلمان بغرفتيه ومشاركتها له في تنظيم وسير أعماله وهذا ما سنتناوله في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية في الجزائر

تقوم السلطة التنفيذية بدور فعال في عملية انتخاب البرلمان يتمثل في إعداد قوائم الناخبين، فضلا عن قبول أوراق المرشحين والإشراف على سير العملية الانتخابية²، فضلا عن ذلك فإنها تقوم بتعيين بعض أعضاء البرلمان في حالة البرلمان المكون من مجلسين. وتكاد تتفق التشريعات المقارنة جميعها على مشاركة السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان.

تأخذ الجزائر بنظام المجلسين النيابيين، حيث يتكون البرلمان الجزائري من مجلسين هما: المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة.

وتلعب السلطة التنفيذية دورا هاما في تشكيل وتكوين البرلمان الجزائري، ويتجلى ذلك من خلال تدخل السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء البرلمان (فرع أول) وسلطة رئيس الجمهورية في تعيين بعض أعضاء البرلمان (فرع ثان).

تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة (الغرفة العليا)، وقيامها أيضا بدور فعال ومؤثر في عملية الانتخابات التشريعية التي تجرى لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني و2/3 أعضاء مجلس الأمة سواء من حيث اختيار اللحظة والتوقيت الملائم من الناحية السياسية لإجراء هذه الانتخابات، أو من حيث التحضير والاستعداد لها.

¹ - المادة 112 من تعديل 2016

² - د. سليمان الظماوي، المرجع السابق، ص42.

يعتبر المجلس الشعبي الوطني هو الغرفة السفلى في البرلمان والذي يستأثر بالسلطة التشريعية والرقابية، فالناخبون ينتخبون نوابا عنهم عن طرق الاقتراع السري العام والمباشر¹، يشكلون مجلسا مدة عهده خمس (5) سنوات² يمارس الاختصاصات المقررة في الدستور ومنها الوظيفة التشريعية ووظيفة رقابة السلطة التنفيذية³.

الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في تعيين بعض أعضاء البرلمان

يقوم النظام النيابي على أساس وجود برلمان منتخب كله او اغلييته، وان يجدد انتخاب البرلمان بصفة دورية، ويتكون البرلمان في الجزائر من غرفتين، ويتم تحديد كل أعضاء الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني كل خمس سنوات، اما الغرفة الثانية، مجلس الامة فأعضاؤها ينتخبون لمدة ست سنوات يجدد نصفهم كل ثلاث سنوات، وتلعب الحكومة دورها هاما في تشكيل المجالس النيابية سواء شكلت هذه المجالس عن طريق الانتخاب او عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعيين⁴.

الفرع الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء البرلمان

تتدخل السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء البرلمان من خلال اعداد جداول الناخبين وقبول أوراق الترشيح والاشراف على سير العملية الانتخابية نتطرق اليه كفقرة أولى واهم الضمانات التي اقرتها السلطة التنفيذية لضمان سير العملية الانتخابية ونزاهتها من خلال الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات (فقرة ثانية).

¹ - انظر المادة 118 من تعديل 2016

² - انظر المادة 119 فقرة 1 من تعديل 2016 والمادة 84 القانون 16-10 المتعلق بالانتخابات، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 اوت 2016، ج ر ج رقم 50

³ - دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 21

⁴ - صالحى عبد الناصر، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مقال منشور بمجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 3، العدد 1، جوان 2018، ص ص 44-60، ص 52.

الفقرة الأولى: إعداد قوائم الناخبين وقبول أوراق الترشيح والاشراف على سير العملية الانتخابية

إذا كان جوهر العملية الانتخابية هو التعرف على إرادة الشعب، فإن إجراءاته المعقدة تفسح المجال لتدخل السلطة التنفيذية في عدة نواحي:

أولاً: اعداد قوائم الناخبين

واساس ذلك انه على الرغم من التوسع المتزايد في قاعدة الناخبين، نتيجة لتطبيق مبدأ الاقتراع العام، فماتزال جميع التشريعات تتطلب شروطا معينة في الناخبين، كالسن والأهلية السياسية والجنسية... الخ، وتتولى السلطة التنفيذية بأجهزتها المنتخبة اعداد قوائم الناخبين وادراج من يستوفون شروط الانتخاب، وحذف من يفقدون هذه الشروط، واي عبث في هذه القوائم من شأنه ان يؤدي الى فساد التجربة الديمقراطية بكافة مظاهرها من الأساس¹.

أجمعت مختلف التشريعات الانتخابية لمختلف الدول بإلزام السلطة التنفيذية -باعتبارها الجهة التي تتولى تنظيم عملية الانتخاب، بالإشراف على اعداد قوائم الانتخاب بهدف حصر الافراد الذين لهم حق ممارسة التصويت، واستبعاد المحرومين او الذين لم يشملهم قانون الانتخاب². وبحسب نص المادة 14 من القانون 10-16 فان القوائم الانتخابية دائمة وتتم مراجعتها خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، كما يمكن مراجعتها استثنائيا بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية، الذي يحدد فترة افتتاحها واختتامها، وإعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية، يكون تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية مكونه من خمسة (5) أعضاء:

- قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص اقليميا، رئيسا.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي، عضوا،

¹ - انظر المواد 3، 79، 139 من القانون 10-16 المتعلق بالانتخابات

² - احمد بنيني، الإجراءات المهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة دكتوراة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2005-2006، ص38.

- الأمين العام للبلدية، عضوا،

- ناخبان اثنان (2) من البلدية، يعينهما رئيس اللجنة، عضوين.

تجتمع اللجنة بمقر البلدية بناء على استدعاء من رئيسها، وتوضع تحت تصرفها كتابة دائمة ينشطها الموظف المسؤول عن الانتخابات في مستوى البلدية، وتوضع تحت رقابة رئيس اللجنة قصد ضمان مسك القائم الانتخابية تبقى للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها¹.

والدائرة الانتخابية هي عبارة عن وحدة انتخابية قائمة بذاتها يتيح فيها المشرع للأفراد المقيدين بجدولها الانتخابي انتخاب ممثل أو أكثر لهم في المجلس النيابي. كما تعرف أيضا بانها تقسيم جغرافي للبلد لأغراض انتخابية، ويصوت الناخبون داخل الدائرة لانتخاب مرشح أو أكثر لتمثيلهم في الهيئة التشريعية وبحسب النظام الانتخابي المعمول به².

وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد وضحها من خلال نص المادة 4 من الامر 01-12، وابتع طريقة توزيع المقاعد في كل دائرة إنتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية وكذا عدد المقاعد المناسبة لها في إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وفق الملحق المرفق بهذا الأمر.

بعدها يسلم كل مواطن قيد اسمه في جدول الناخبين "بطاقة انتخاب" والتي يجب أن تشتمل على صورة الناخب، واسمه الرباعي، وتاريخ ميلاده، وموطنه الانتخابي، ورقم وتاريخ قيده بالجدول، ودائرتة الانتخابية والمركز الانتخابي الذي يحق له ممارسة حقوقه فيه، بالإضافة إلى توقيع وختم اللجنة المختصة في المركز الانتخابي المقيد اسمه فيه³. والهدف من إصدار البطاقة الانتخابية يتمثل في وضع تدابير واجراءات لقطع السبيل لكل تلاعب محتمل وقوعه في القوائم

¹ حسب المادة 16 من القانون العضوي 16-10 فقد أحدث المشرع الجزائري في إطار إعداد القوائم الانتخابية، للمواطنين الجزائريين المقيمين بالخارج، لجنة انتخابية إدارية على مستوى كل ممثلية دبلوماسية أو قنصلية، وتتكون هذه اللجنة من 04 أعضاء:

- رئيس الممثلة الدبلوماسية، أو رئيس امركز القنصلي، يعينه السفير رئيسا.
- ناخبان عضوان من بين المواطنين المسجلين في القائمة الانتخابية.
- موظف قنصلي، كاتباً للجنة.

² سعد العبدلي، الانتخابات ضماناتها حريتها ونزاهتها، عمان، دار دجلة، ط1، 2009، ص118

³ شوقي يعيش تمام، آليات الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 15.

الانتخابية كالاقتراع بدلا من الغائبين مثلا، وهذا يدل على انها من مستلزمات اعمال التصويت، اذ يتعين على الناخب أن يبرز هذه البطاقة لدى دخوله مكتب التصويت.

تقدم كل قائمة مترشحين اما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر، واما كقائمة مترشحين احرار، هذه الاخيرة يجب أن تكون مدعمة على الأقل بمائتي (200) توقيع من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله، وتوقع الاستثمارات خطيا مع وضع البصمة ويتم التصديق عليها لدى ضابط عمومي، ويجب أن يتضمن أسماء الموقعين وألقابهم وعناوينهم وأرقام بطاقاتهم التعريفية الوطنية أو أي وثيقة رسمية أخرى تثبت هويتهم وكذا رقم التسجيل في القائمة الانتخابية، ولا يسمح لأي ناخب أن يوقع ويصم في أكثر من قائمة، وفي حالة مخالفة ذلك يعتبر التوقيع لا غيا ويعرض صاحبه لعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، وتقدم الاستثمارات المستوفاة الشروط القانونية إلى رئيس اللجنة الانتخابية في الدائرة الانتخابية الذي يقوم بمراقبة التوقعات والتأكد من صحتها و يعد محضر بذلك.

وينتهي اجل إيداع قوائم المترشحين ستين (60) يوما قبل التاريخ الاقتراع¹ ولا يمكن تعديل أي قائمة مترشحين مودعة، أو سحبها إلا في حالة الوفاة، وبغض النظر عن أحكام المادة 95 من ذات القانون العضوي، تبقى قائمة المترشحين الباقين صالحة دون إجراء أي تعديل على الترتيب العام للمترشحين في القائمة².

ويترتب المترشون الذين يوجدون في الرتبة الأدنى في الرتبة التي تعلوها مباشرة، بمن فيهم المترشون المستخلفون، وفيما يتعلق بالقوائم الحرة، تبقى الوثائق التي أعدت لإيداع القائمة الأصلية صالحة، كما لا يمكن لأي كان ان يترشح في أكثر من قائمة، أو في أكثر من دائرة انتخابية في نفس الاقتراع.³

¹ المادة 95 من القانون 16-10.

² المادة 96 من القانون 16-10.

³ المادة 97 من القانون 16-10.

ومتى حظيت طلبات الترشح بالقبول فإنه حق المترشح الحصول على نسخة من القوائم الانتخابية، اكتساب صفة التقاضي في مجال الطعون الانتخابية والحق في التمثيل والرقابة على مستوى مكاتب الاقتراع¹، وفي حالة رفض الترشح يجب أن يكون رفض أي مترشح أو قائمة المترشحين بقرار معلل تعليلا قانونيا، ويجب أن يبلغ هذا القرار - تحت طائلة البطلان - خلال 10 أيام كاملة ابتداء من تاريخ إيداع التصريح بالترشيح.

وبالنسبة للحملة الانتخابية² فقد نظمها المشرع الجزائري في الفصل الأول من الباب السادس من القانون العضوي للانتخابات 16-10 والذي يتضمن في المواد من 173 الى 186 قواعد هامة يستوجب التقيد بها من قبل المترشحين أثناء سير الحملة الانتخابية.

تكون الحملة الانتخابية مفتوحة قبل خمسة وعشرون (25) يوما من تاريخ الاقتراع وتنتهي قبل ثلاثة (3) أيام من تاريخ الاقتراع، فلا يمكن القيام بالحملة الانتخابية خارج الفترة المنصوص عليها في المادة 173، حيث أن مدتها 22 يوما، وإذا أجري دور ثاني للاقتراع، فعن الحملة الانتخابية التي يقوم بها المترشحون للدور الثاني تفتح قبل اثني عشر (12) يوما من تاريخ الاقتراع وتنتهي قبل يومين (2) من تاريخ الاقتراع.

ويحظر فيها ما يلي:

- لا يمكن القيام بالحملة خارج الفترة المنصوص عليها في المادة 173.
- يمنع استعمال اللغات الأجنبية في الحملة الانتخابية.
- يمنع استعمال أي طريقة إشهارية لغرض الدعاية الانتخابية.

¹ محمد نعرورة، الضمانات الخاصة للانتخابات النيابية في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010، ص ص 42-43.

² تعرف الحملة الانتخابية على أنها: " الاطار الدعائي الشامل (المخطط والمركب) الذي يتكون من سلسلة متصلة ومتناسقة من وسائل الاتصال الانتخابية، التي من شأنها استمالة أكبر عدد من الناخبين، وكذلك مقاومة الدعاية او الدعايات المنافسة للمترشحين الآخرين، وذلك بهدف الحصول على أصواتهم الانتخابية و هي الفترة التي تسبق موعد الانتخابات المحدد رسميا وقانونيا أنظر: هالة محمود عبدالعال، تقييم الدعاية السياسية في الانتخابات البرلمانية، القاهرة، العربي للنشر والتوزيع، ط1، 2017، ص20.

- يمنع نشر وبث صير الآراء واستطلاع الناخبين في التصويت وقياس شعبية المرشحين قبل اثنين وسبعين (72) ساعة وخمسة (5) أيام بالنسبة للجالية المقيمة بالخارج، من تاريخ الإقتراع.
 - يمنع أي شكل آخر للإشهار خارج المساحات المخصصة لهذا الغرض (تخصص داخل الدوائر الانتخابية أماكن عمومية لإصاق الترشيحات وتوزع مساحتها بالتساوي).
 - يمنع استعمال الممتلكات أو الوسائل التابعة لشخص معنوي خاص أو عمومي أو مؤسسة عمومية إلا إذا نصت الأحكام التشريعية صراحة على خلاف ذلك.
 - يمنع استعمال الأماكن العبادة والمؤسسات والإدارة العمومية ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين مهما كان نوعها أو انتمائها لأغراض الدعاية الانتخابية بأي شكل من الأشكال.
 - يجب على المترشح أن يمتنع عن كل سلوك أو موقف غير قانوني أو عمل غير مشروع أو مهين أو شائن أو لا اخلاقي وان يسهر على حسن سير الحملة الانتخابية.
 - يحضر الاستعمال السيئ لرموز الدولة.
- ونظرا لأن الدعاية الانتخابية باتت تكلف نفقات باهظة مما نتج عن ذلك توجيه التصويت لذا فقد قرر المشرع حدا أقصى لمصاريف الحملة الانتخابية لا يجوز للمترشح ان يتعداه، ويختلف ذلك الحد في الانتخابات التشريعية¹ عنه في الانتخابات الرئاسية².

¹ تنص المادة 194 من القانون العضوي 16-10 على انه: " لا يمكن ان تتجاوز نفقات الحملة الانتخابية لكل قائمة في الانتخابات التشريعية حدا أقصاه مليون وخمسمائة ألف (1.500.000دج) عن كل مترشح".

² تنص المادة 192 من القانون العضوي 16-10 على انه: " لا يمكن ان تتجاوز نفقات حملة المترشح للانتخابات الرئاسية مائة (100) مليون دينار جزائري في الدور الأول، ويرفع هذا المبلغ الى مائة وعشرين مليون دينار جزائري (120.000.000) في الدور الثاني".

ثانيا: قبول أوراق الترشيح

يختص ممثلي السلطة التنفيذية بالتحقق من توافر شروط المترشحين لعضوية البرلمان، فاذا حادت السلطة التنفيذية عن جادة الصواب شوهدت إرادة الشعب. وقد حرص الدستور على وضع الضمانات الكفيلة بسلامة عمليات الاستفتاء، والتي تتوقف على وعي الناخبين ومدى استعدادهم للذود عن حقوقهم، كما تتوقف على مدى إيمان الجهات الحاكمة بالديمقراطية والشرعية، مما يتطلب نضجا سياسيا تصقله التجارب.¹

الفقرة الثانية: الاشراف على سير العملية الانتخابية وفرز الأصوات:

التصويت هو العملية التي يعبر بها الأفراد الذين يتمتعون بأهلية الانتخاب عن تفضيلاتهم السياسية، أو هو تعبير كل ناخب بإرادته الحرة عن موقف معين بشأن الانتخاب مرشح أو قائمة مرشحين أو إبداء رأي يتعلق بموضوع ما، وهو يمثل الوسيلة المادية التي يمارس من خلالها الناخب حقه وواجبه في الحياة السياسية.

وطريقة التصويت لا بد أن تكون بالشكل المحدد قانونا، فبعد أن تتوافر في المواطن شروط الناخب، وبعد صدور قرار دعوة الناخبين للاقتراع في يوم محدد، يتوجه الناخب الى مكاتب التصويت للإدلاء بصوته، واختيار المرشح الذي يريده، ويضع المشرع والسلطة التنظيمية العديد من الاجراءات والضوابط، التي تبين كيفية إعداد مكاتب التصويت وإدلاء الناخبون بأصواتهم، بما يضمن عدالة الانتخابات ونزاهاتها.²

مكتب التصويت هو الهيئة المكلفة بإدارة عملية الاقتراع، ولقد نص المشرع الجزائري عليه في المادتين 35 و36 من القانون العضوي 12-01 المتضمن قانون الانتخابات³، ويؤدي أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيين اليمين⁴. أما بخصوص تشكيلة أعضاء مكتب

¹ د. محمد علي سويلم، المرجع السابق، ص 533.

² يبدأ الاقتراع في الساعة الثامنة (08) صباحا ويختم في نفس اليوم في الساعة السابعة (07) مساء، حسب المادة 32 من القانون العضوي 10-16.

³ المادتان 29 و30 من القانون العضوي 10-16.

⁴ المادة 31 من القانون العضوي 10-16.

التصويت في انتخابات أعضاء مجلس الأمة المنتخبين فإنه يتشكل من رئيس ومائي ومساعدين اثنين وأربعة (4) أعضاء إضافيين كلهم قضاة يعينهم وزير العدل، كما يزود المكتب بأمانة يتولاها كاتب ضبط، يعينه وزير العدل¹.

ويجب على رئيس مكتب التصويت أن يتحقق قبل افتتاح الاقتراع من المطابقة الدقيقة لعدد الأظرفة القانونية، ما عدد المسجلين في القائمة التوقيعات، كما يجب قبل بدء الاقتراع أن يقفل الصندوق الشفاف الذي له فتحة واحدة فقط بقفلين مختلفين، يكون احدهما عند الرئيس، والآخر عند المساعد الأكبر سناً²، ولرئيس مكتب التصويت، سلطة الأمن داخل مكتب التصويت، ويمكنه طرد اي شخص يخل بالسير العادي للعمليات التصويت، وفي هذه الحالة يحرر محضر بذلك يلحق بمحضر الفرز، وله عند الضرورة تسخير أعوان القوة العمومية لحفظ النظام العام³، ابي مجرد اختتام الاقتراع يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيعات⁴.

وقد نصت المواد من 32 لغاية 52 من القانون العضوي 16-10 على إجراءات عملية التصويت التقنية كتوفير العازل وسرية الاقتراع، وتثبيت تصويت جميع الناخبين بوضع بصمة السبابة اليسرى، بحبر لا يمحي، على قائمة التوقيعات اسمهم ولقبهم، وذلك أمام أعضاء مكتب التصويت، ثم تدمغ بطاقة الناخب بواسطة ختم ندي، ويثبت عليها تاريخ الانتخاب وغيرها.

ويمكن المترشحين حضور عمليات التصويت أو تعيين من يمثلهم وذلك في حدود ممثل واحد في كل مركز تصويت وممثل واحد في كل مكتب تصويت ولا يمكن حضور أكثر من خمسة (5) ممثلين في مكتب التصويت في آن واحد، وفي حالة وجود أكثر من 05 مترشحين، يتم تعيين الممثلين بالتوافق بين المترشحين أو ممثلين المؤهلين قانونا وإن تعذر ذلك يكون عن

¹ المادة 118 من القانون العضوي 16-10.

² المادتان 43 و44 من القانون العضوي 16-10.

³ المادة 39 من القانون العضوي 16-10.

⁴ المادة 47 من القانون العضوي 16-10.

طريق القرعة، حيث يودع كل مترشح لدى المصالح المختصة في الولاية قائمة الأشخاص الذين يؤهلهم خلال 20 يوما الكاملة قبل تاريخ الاقتراع.

وجدير بالذكر أن الأسلاك النظامية نظم القانون تصويتهم بالوكالة¹ وهم أفراد الجيش الوطني، والأمن الوطني، والحماية المدنية، مستخدمو الجمارك الوطنية، مصالح السجون، الحرس البلدي الذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع، حيث شككت الأحزاب المعارضة عدة مرات في طريقة تصويت هذه الفئة خاصة وأن تعدادهم قادر على ترجيح كفة أي حزب تريد الإدارة فوزه بالمقارنة مع نسبة المشاركة المنخفضة المواطنين.

وبخصوص عملية الفرز نرى أن المشرع قد وفق في وضع النصوص المتضمنة لهذه العملية وضماناتها فكانت هذه العملية تمتاز بالشفافية والسلامة والسرعة والعلنية، كما لم يهمل الجانب المالي، وقد أحسن عندما نص على تسليم نسخ من محاضر الفرز إلى المرشحين أو ممثليهم وأيضا إلى ممثلي الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وقد أضفى ذلك نوعا من الرقابة الشعبية والحزبية والرسمية، وهو ما يعني بأن الأحزاب التي لديها تواجد في كافة مكاتب التصويت بإمكانها أن تقارن النتائج المعلنة من طرف وزارة الداخلية بالنتائج التي حصلت عليها من تجميع محاضر مكاتب التصويت كاملة.

وتبعاً لذلك تقوم اللجنة الانتخابية الولائية بجمع نتائج التصويت لمجموع الدوائر الانتخابية، ويجب أن تنتهي أشغال هذه اللجنة الانتخابية الولائية أو الدائرة الانتخابية خلال (72) ساعة الموالية لاختتام الاقتراع على الأكثر، وتودع محاضرها فوراً في ظرف محتوم لدى أمانة ضبط المجلس الدستوري. كما تجمع اللجنة الانتخابية للمقيمين في الخارج نتائج التصويت لمجموع الدوائر الدبلوماسية أو القنصلية حيث يجب أن تنتهي أشغال هذه اللجنة خلال (72) ساعة الموالية للاقتراع على الأكثر وتدون في محاضر من ثلاث (3) نسخ، وتودع هذه المحاضر فوراً في ظرف محتوم لدى أمانة ضبط المجلس الدستوري، حيث يقوم هذا الأخير

¹ المادة 53 من القانون العضوي 16-10.

بضبط نتائج الانتخابات التشريعية ويعلنها في أجل أقصاه (72) ساعة من تاريخ استلام نتائج اللجان الانتخابية ويبلغها للوزير المكلف من أجل إعلانها للجمهور وذلك حسب المادة 159 من القانون العضوي 16-10.

الفقرة الثالثة: الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كضمان لنزاهة الانتخابات

لان معيار الانتخابات الحرة والتهيئة والعادلة يركز بالدرجة الأولى على النظام الانتخابي، أي مجموعة القوانين التي تبين توقيت انعقاد الانتخابات ومن يحق له ممارسة حق الاقتراع، كيفية تحديد الدوائر الانتخابية، كما يشمل أيضا العملية الانتخابية بدءا من التسجيل الاولي للمقترعين مرورا بالدعاية الانتخابية حتى فرز الأصوات¹.

انتهج المؤسس الدستوري الجزائري نهج المشرع التونسي الذي استحدث هيئة مستقلة للانتخابات في سنة 2011 لتحقيق اهداف الثورة والانتقال الديمقراطي والإصلاح السياسي، بعد ان تعززت القناعة لدى المشرع التونسي بضرورة فصل مهمة تنظيم الانتخابات وادارتها عن السلطة التنفيذية، واسنادها الى هيئة مستقلة.

ولضمان نزاهة وشفافية الانتخابات في الجزائر استحدثت التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 194 الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كألية رقابية دائمة ومستقلة، حلت محل لجنة الاشراف القضائي واللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات ، تهدف وفقا للصلاحيات الممنوحة لها الى ضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية ابتداء من استدعاء الهيئة الناخبة والى غاية الإعلان المؤقت للنتائج والتي تعتبر تنويجا لتجربة طويلة للجزائر في مجال تنظيم الانتخابات ومراقبتها ، وكذا الاستجابة للمقترحات التي عبرت عنها العديد من الفعاليات والأحزاب السياسية في اطار الإصلاحات السياسية ،تم تنظيمها بالقانون العضوي 16-11 الذي يهدف الى تجسيد مبادئ الدستور المتعلقة بالشفافية ومصداقية الانتخابات

¹ - اقوجيل نبيلة-حبة عفاف، القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، المجلد 3، العدد4، ص-ص 365-376، مارس 2008، ص366.

وتكريس دولة القانون كما ألزمت المادة 193 من تعديل 2016 السلطات المكلفة بتنظيم الانتخابات بإحاطتها بالشفافية والحياد.¹

على الرغم من أن اختيار أعضاء البرلمان يرجع إلى إرادة الشعب إلا أن السلطة التنفيذية تساهم بشكل كبير في تكوين البرلمان بطريقة غير مباشرة من خلال تحديد الدوائر الانتخابية وإعداد القوائم الانتخابية وقبول أوراق المترشحين للعضوية وتشكيل اللجان الانتخابية وتنظيم الدعاية الانتخابية ودعوة هيئة الناخبين للتصويت وإعلان ختام عملية الاقتراع وفرز الأصوات وغيرها من الإجراءات.

وتجدر بنا الإشارة هنا إلى أنه قد قام المؤسس الدستوري باستحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات² كبادرة حسنة من أجل إضفاء الشفافية والحرص على نزاهة الانتخابات، مهمتها الأساسية الرقابة تتمتع بالاستقلالية المالية والاستقلالية في التسيير تم تحديد مهامها وتشكيلتها وتنظيم سير عملها من خلال القانون العضوي 16-11³ وذلك بمقتضى نص المادة 194 من تعديل 2016 مهمتها الأساسية السهر على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وكذا الاستفتاء ونزاهتها، منذ استدعاء الهيئة الناخبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع.

تخصص للهيئة العليا ميزانية لتسيير شؤونها، كما تخصص لها اعتمادات لمراقبة العمليات الانتخابية عند كل اقتراع⁴.

يعد الاستقلال المالي بمثابة ضمان لحرية الهيئة العليا في تحديد أولوياتها وأنشطتها، إلى جانب ذلك يكون للهيئة العليا أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، ويحدد مقرها في الجزائر

¹ سليمان حميسي، آليات الاشراف والرقابة لضمان نزاهة وشفافية الانتخابات في الجزائر، مقال منشور بمجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7، العدد 2، جوان 2020، ص 431-453، ص 434.

² انظر المادة 194 من تعديل 2016

³ القانون 16-11 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 أوت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج رقم 50

⁴ أنظر المادة 47 من القانون العضوي 16-11.

العاصمة، فالمؤسس الدستوري رغم إقراره بالاستقلال الإداري والمالي إلا أنه لم يعترف لها بالشخصية الاعتبارية المستقلة على الرغم من أن الهيئة تحتوي على جل العناصر المكونة للشخص الاعتباري عدا الاعتراف القانوني.

كيفية انتخاب النواب وشروط قابليتهم للترشح والانتخاب وحالات التنافي محددة بموجب القانون العضوي 16-10 طبقاً لنص المادة 120 من التعديل الدستوري¹ 2016.

كما منح لها حق صياغة نظامها الداخلي والمصادقة عليه في أول اجتماع بعد تنصيبها، وسيرها وتحديد النظام القانوني الذي يخضع له أعضاؤها دون مشاركة من جهات أخرى، وينشر في الجريدة الرسمية لجمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية².

لكنه وللأسف ما يعاب على الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كونها مجرد لجنة مكونة من فريق كبير ترأسها شخصية وطنية معينة من قبل رئيس الجمهورية، إذ تعمل هذه اللجنة كمساعد لوزارة الداخلية في مجال الاشراف على العملية الانتخابية، ترتبط بالسلطة التنفيذية وبالتحديد رئيس الجمهورية من خلال إرسالها لتقارير نهائية عند انتهاء كل عملية انتخابية مما يؤثر على دورها في ضمان حياد الإدارة ونزاهة الانتخابات من جهة كما ان محدودية عملها الذي ينتهي بانتهاء عملية الفرز، في حين عملية إثبات صحة الاقتراع وإعلان النتائج فهو ليس من صلاحياتها ولكن من اختصاص وزارة الداخلية والمجلس الدستوري، وهذا يؤثر في فعاليتها في تحقيق النزاهة.

تأسيساً على ما سبق ذكره يمكننا القول بأنه ومن اجل تطوير الانتخابات في الجزائر نقترح على المؤسس الدستوري منح استقلالية أكثر للهيئة لكي تتمكن من الاشراف الجيد

¹ تنص المادة 120 على أن: "تحدد كيفية انتخاب النواب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي ونظام التعويضات البرلمانية بموجب قانون عضوي".

² أنظر المادة 26 من القانون العضوي 16-11.

على سير العملية الانتخابية وادارتها وصناعة القرار فيما يتعلق بشروط وإجراءات الترشح والانتخابات وإعلان النتائج مزودة بطواقم إدارية كبيرة ومحترفة تعمل تحت إمرتها.¹

المطلب الثاني: دور السلطة التنفيذية في سير اعمال السلطة التشريعية

إذا كان ظاهر مبدأ الفصل بين السلطات يقضي للوهلة الأولى، بان يعمل البرلمان مستقلا عن الحكومة، فان حقائق الأشياء تبدو عند الفحص الدقيق في صورة مغايرة: فالحقيقة ان السلطة التنفيذية تتحكم في عمل البرلمان الى حد كبير.²

اذ نجدها تمتلك السلطة عدة وسائل للتأثير وتوجيه العمل البرلماني ومنها دعوة البرلمان للانعقاد وتمديد دوراته، لعل التحكم في جدول اعمال البرلمان من اهم هذه الوسائل، اذ يؤدي دورا كبيرا في اضعاف المبادرة البرلمانية لوضع القواعد القانونية.³

من المقرر ان البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة مستديمة طوال مدة نيابته المقررة، اذ ينعقد البرلمان لمدة عدد من الأشهر من كل سنة لمباشرة وظيفته التشريعية، وهذا ما يسمى بدور الانعقاد السنوي.

وقد تطرأ حالات ضرورية بعد انتهاء دور الاجتماع العادي السنوي، أي من خلال عطلة البرلمان السنوية، مما يستأهل دعوة البرلمان للاجتماع في دور غير عادي.

ويعني ذلك ان الفصل التشريعي يشتمل على عدد من أدوار الانعقاد العادي وغير العادي. كما قد يشتمل كل دور على مجموعة من الجلسات يعقدها البرلمان خلاله، وتقوم الحكومة ممثلة في رئيسها عادة بدعوة البرلمان للانعقاد العادي او غير العادي، كما قد تقوم بفض دور انعقاد البرلمان وتأجيله وتمديده.

¹ اونيبي ليندة، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد8، العدد2، جوان 2017، ص-ص 634-648، ص 648.

² - سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 388.

³ - دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 268.

وتفرق بعض الدساتير النظم البرلمانية بين الانعقاد العادي وغير العادي، فتقرر ان يتم الأول حكما في المواعيد التي يحددها الدستور لهذا الانعقاد، بينما يتم الانعقاد غير العادي بناء على دعوة من هذا الأخير.

الفرع الأول: التواجد الحكومي في اجتماعات البرلمان واعمال لجانه والمشاركة في مناقشاته

يعتبر حضور الوزراء الى البرلمان¹ دون اذن خاص من مظاهر تعاون السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية، وهذ للدفاع عن سياسة الحكومة، اذ يساعد ذلك في التعاون المشترك بين الحكومة والبرلمان، وممارسة قانونية للسلطة العامة، وان كان يؤثر في أداء البرلمان لعمله باستقلالية كاملة.

فاذا كان الوزراء في النظام الرئاسي لا يسمح لهم بالدخول الى قبة البرلمان الا كزائرين، وإذا كان حق دخولهم الى البرلمان امرا اعتياديا في النظام البرلماني بنوعيه التقليدي والمتطور، حيث يجلسون في نفس القاعة مع أعضاء البرلمان ويحق لهم الاشتراك في مناقشات المجلس، فانه في النظام الجزائري الامر أكثر وضوح، اذا ان أعضاء الحكومة يدخلون الى غرفتي البرلمان من أبواب واسعة بل ويحتلون المقاعد الامامية²، حيث يقومون بشرح شرح مخطط العمل الحكومي او الدفاع عنه³.

¹ - ان حق الوزراء الاشتراك في جلسات البرلمان ومناقشاته، خاصة الوزراء الذين لا يتمتعون بعضوية البرلمان، انما ينطلق من اعتبارين مهمين:

أولهما: ان الوزير بحكم منصبه يتولى الاشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها، ومن ثم فانه يحضر جلسات البرلمان التي تناقش الموضوعات التي تتعلق بشؤون وزارته، للرد على استفسارات الأعضاء وتقديم الإيضاحات والبيانات اللازمة، كما انه يحضر بصفته عضوا في الحكومة جلسات البرلمان للمشاركة في الدفاع عن سياستها، وهذا بخلاف حضور الوزير بناء على طلب المجلس.

ثانيهما: ان موجبات حسن تنفيذ سياسة الحكومة وتجنب المساءلة الوزارية، تقتضي حضور الوزراء في جلسات البرلمان ومناقشاته، لتدارك أوجه الخلاف التي قد تسفر عنها المناقشات، وبغية الحيلولة دون تفاقم الأمور وتازمها.

انظر يوسف راشد فليل، المرجع السابق، ص 111.

² عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، الجزائر دار الخلدونية، ط1، 2010، ص 161.

³ عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 252.

تكاد تجمع الدساتير والتشريعات المعاصر على حضور الوزراء الى البرلمان واشترك السلطة التنفيذية في جلساته ومناقشاته، وذلك في إطار احداث التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وصولا الى الغايات المشتركة.

ويظهر ذلك من خلال المساهمة الحكومية الواضحة في دراسة التشريعات عن طريق المبادرة باشتراكها في سير عمل اللجان التابعة لكل غرفة من البرلمان (فقرة أولى) ومن خلال تواجدها في الجلسات الخاصة بالمناقشة والتصويت على مستوى البرلمان بغرفتيه (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: اشتراك الحكومة في اعمال اللجان

تشارك الحكومة في اعمال اللجان البرلمانية من خلال دراسة التشريعات عن طريق المبادرة سواء كانت اقتراحات او مشاريع قوانين المعروضة على مستوى اللجان الدائمة(أولا) ومن خلال مشاركتها في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء (ثانيا).

أولا: المشاركة الحكومية في دراسة التشريعات عن طريق المبادرة على مستوى اللجان الدائمة. أتاح القانون العضوي 16-12، امتياز بقاء اللجان الدائمة عن قرب كمراقب لصيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة، وذلك حينما سمح لأعضاء الحكومة او ممثليها حضور اشغالها ذلك ان البرلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجانه الدائمة التي تضع التقارير اللازمة حول المشاريع والاقتراحات بعد دراسة معمقة.

هذا الحضور الذي يتم بناء على طلب اللجان الدائمة عن طريق رئيس كل مجلس او بناء على طلب الحكومة¹، أي ان هذا الحضور مدعم قانونا وفي كل الحالات حتى ولو افترضنا عدم مبادرة اللجان الدائمة لدعوة أعضاء الحكومة للحضور والاستماع إليهم، فان لهذه الأخيرة ان تطلب ذلك.

استدعاء الحكومة للجان الدائمة يعني حضورها بقوة القانون "قلب العمل التشريعي" والمقصود بذلك الدراسة المعمقة للمبادرات التشريعية واقتراح التعديلات المنصبة على شكل او

¹ المادة 26 من القانون العضوي 16-12

مضمون المبادرة التي تقوم بها اللجان الدائمة، ذلك ان المبادرة التشريعية تعرض للنقاش في الجلسة العامة وهي في طبيعتها الجديدة في شكل تقرير تعده اللجنة المختصة ومن هنا كانت أهمية حضور الحكومة المستمرة في اللجان الدائمة من اجل شرح وجهات نظرها حول مشروع قانون مقدم من طرفها والدفاع عن الأفكار التي يتضمنها، وتحضير نفسها للرد على جميع التساؤلات والاشكالات التي يثيرها أعضاء اللجان الدائمة، الامر الذي يسمح بعرض المشروع على الجلسة العامة مع تغييرات طفيفة تكون الحكومة قد وافقت عليها، في حين ان الاقتراحات المقدمة من طرف النواب لا تقدم الى المناقشة وانما تنصب المناقشة على النص المقدم من قبل اللجنة المختصة، الامر الذي يسمح للحكومة في غالب الأحيان بتحضير وتقديم التعليقات حسب وجهات نظرها، ولها ان تعترض على الاقتراح .

ثانيا: المشاركة الحكومية في اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء¹ فيما بين غرفتي البرلمان

على الرغم من عدم التجانس بين غرفتي البرلمان من حيث الاختصاص والتركيب، الا انهما مكملان لبعضهما من ناحية ممارستها للوظيفة التشريعية من خلال مرور مشاريع واقتراحات القوانين على الغرفتين لمناقشتها والمصادقة عليها.

ويظهر التكامل بين غرفتي البرلمان أكثر عند جلوس أعضاء من الغرفتين في اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بينهما حول احكام نص من النصوص المعروضة عليهما²، إضافة الى إمكانية اجتماع البرلمان بغرفتيه تحت رئاسة واحدة في الحالات التي حددها الدستور.

¹ - بحسب المادة 89 من القانون العضوي 16-12 تشكل اللجنة من عشرين عضوا موزعين بالتساوي بين غرفتي البرلمان، وما توزيع الأعضاء بهذا التساوي الا لضمان التوازن بين الغرفتين وإعطاء جدية لعملهما من حيث وجوب مناقشة ودراسة الملاحظات والتوصيات المقدمة من طرف مجلس الامة والصياغة الموافق عليها من المجلس الشعبي الوطني انظر سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ج4، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 140.

² - من بين القوانين محل الخلاف بين الغرفتين نجد:

نص القانون العضوي لعضو البرلمان المصادق عليه من قبل مجلس الامة بتاريخ 26-11-1999 مع التحفظ على احدى عشر مادة منه، قام رئيس الحكومة آنذاك باستدعاء اللجنة بتاريخ 08-08-2000

يرى المعارضون لنظام المجلسين بانه يقتضي نوعا من الإجراءات الطويلة والمعقدة في بعض الأحيان، مع ما يترتب على ذلك من تأخير لصدور القانون الى حد الاسراف مع ان موضوعه قد يكون مسلما به او من الواجب الإسراع في اصدار القانون بشأنه¹.

فحتى وان تم التسليم بان التأخر في صدور نتيجة مرورها في غرفتين، يؤدي الى ضبط وعقلنة العمل البرلماني وتقييد الطابع الاندفاعي للنواب² ، وزيادة تمحيص القوانين بما يكفل بقدر المستطاع اتقانها لتلافي عيب الاكثار من التشريعات والاسراف في تعديلها مما يجرمها صفة الثبات والاستقرار الضرورية لها³، الا ان الخلاف الذي قد يحدث بين الغرفتين من شأنه ان يمنع مرور هذه النصوص أصلا، لذلك وبدلا من تبني نظام ذهاب واياب النصوص القانونية بين الغرفتين دون نهاية، ظهر نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص في حالة استمرار الخلاف على لجنة خاصة⁴.

وهذا ما اخذ به المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 138⁵ من تعديل 2016 في معالجة الخلاف الذي قد ينشأ بين غرفتي البرلمان أثناء صياغة القانون والمناقشة والتصويت عليه حيث نلاحظ مشاركة السلطة التنفيذية عن طريق الوزير الأول في اللجنة متساوية الأعضاء المشكلة من غرفتي السلطة التشريعية، بالإضافة الى ذلك استحدث المؤسس الدستوري آلية جديدة الى جانب آلية اللجنة متساوية الأعضاء وذلك بإعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف لتفادي تعطيل صدور القوانين.

نص القانون المتعلق بالتحكيم في الطاقة، المصادق عليه من قبل مجلس الامة بتاريخ 24-11-1998 مع التحفظ على احدى اربعين مادة منه، قام رئيس الحكومة آنذاك باستدعاء اللجنة بتاريخ 12-06-1999.

¹ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 152.

² - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 144.

³ - يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 111.

⁴ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 118.

⁵ تنص المادة 138 من تعديل 2016: على انه " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما".

كما أنه اشترط موافقة الحكومة لإدخال تعديلات على النص المعروض على الغرفتين للمصادقة وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا حيث يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه ، إلا أنه على الرغم من أن إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني يعد أسهل طريقة لحل الخلاف بين الغرفتين في أسرع وقت ممكن، من شأنه أن يضرب أغلب الركائز التي أنشئ من أجلها مجلس الأمة بالإضافة إلى رده لمجلس الأمة من إثارة الخلاف الذي يخرج عن نطاق مشاركته في حله وذلك من خلال استئثار المجلس الشعبي الوطني بالكلمة الأخيرة¹.

أما في حالة ما إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني فإنه يتم سحب النص وهو ما نصت عليه نفس المادة 138 بقولها: "يسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة".

تأسيسا على ما سبق يتضح لنا حجم التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال دورها في حل الخلاف الناشئ ما بين الغرفتين عن طريق السلطة المنفردة للوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، بالإضافة إلى سلطة إخطار المنصوص عليها في المادة 138 التي تنفرد بها أيضا الحكومة وإلا يتم سحب النص محل الخلاف، ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال هذه اللجنة² مما يعزز دورها في مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف ، كما أن تعديل النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء من قبل غرفتي غير ممكن ما لم يحظى بموافقة الحكومة ، من هذا نستنتج أن بقدر ما نقول بأن هناك تعاون الموجود بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فإن هناك هيمنة وتفوق للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية .

¹ - د. سالي عبد السلام، مداني عبد القادر، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الأول، العدد2، ص-ص 99-115 بتاريخ 04 جوان 2016.

² المادة 93 من القانون العضوي 16-12 .

الفقرة الثانية: اشتراك الحكومة في عملية المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان

تكتسي المناقشات العامة التي تجري على مستوى جلسات غرفتي البرلمان أهمية خاصة في العمل البرلماني لإثراء الموضوع والتعرض الى الجوانب السلبية التي تؤثر على اعداد مشاريع او اقتراحات القوانين، وذلك تفاديا للفوضى والخروج عن الموضوع محل النقاش، وبالرجوع الى القانون العضوي رقم 16-12 فان دراسة مشاريع واقتراحات القوانين تدرس حسب إجراءات التصويت مع المناقشة او التصويت مع المناقشة المحدودة او بدون مناقشة.

أولاً: المشاركة الحكومية في التصويت مع المناقشة العامة

تعتبر طريقة التصويت مع المناقشة العامة الطريقة العادية المفترضة لدراسة المبادرات القانونية المقدمة سواء مشاريع او اقتراحات القوانين حسب المادة 32¹ من القانون العضوي رقم 16-12 ويعود سبب إقرار هذا الاجراء باعتباره الأسلوب الجاري العمل به بشكل واسع من قبل أعضاء البرلمان.

تبرز أهمية التصويت مع المناقشة العامة في منح المجلس الشعبي الوطني صلاحية في التدخل وتوجيه المسار التشريعي عن طريق اثراء النصوص موضوع الدراسة، حيث يتم الشروع في المناقشة التي تتعلق بمشروع القانون، بالاستماع الى ممثل الحكومة أولاً، والذي تعتبر فرصة له لعرض أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها في محاولة منه الوصول الى اقناع الأعضاء وفي إطار مدة زمنية محددة.

في حالة ما إذا كانت المناقشة تتعلق باقتراح قانون فيشرع بالمناقشة بالاستماع الى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة الذي يبدي رايه حول اقتراح القانون اما بالمعارضة او التأييد حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية ومقرر اللجنة المختصة ثم الى المتدخلين من النواب حسب ترتيبهم في قائمة المسجلين المعدة سلفاً.

¹ تنص المادة 32 من القانون العضوي 16-12. على ان " التصويت مع المناقشة العامة هو الاجراء العادي لدراسة المشاريع واقتراحات القوانين ويجري في مرحلتين متتاليتين المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة "

ثم يقرر المجلس الشعبي الوطني اثناء المناقشات ،اما التصويت على النص بكامله واما التصويت عليه مادة مادة او تأجيله ،ولا يبيث المجلس الشعبي الوطني فيه الا بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة ثم الى اللجنة المختصة بالموضوع ، وخلال المناقشة العامة لا يمكن تقديم أي تعديلات سواء كانت كتابية او شفوية ،ام خلال مرحلة المناقشة مادة مامة فيسمح بتقديم تعديلات لكن بشرطين، اذ يشترط فيها ان تكون شفوية، بالإضافة الى ذلك يجب ان تقدم من طرف ثلاثة(3) اطراف وهم ممثل الحكومة، مكتب اللجنة المختصة، مندوب أصحاب الاقتراح، و بالتالي فالنواب لا يمتلكون أي حق في تقديم تعديلات في هذه المرحلة ،وفي نهاية المطاف وخلال المناقشة مادة مادة تكون التدخلات على الاقتراح او المشروع محل المناقشة من مندوبي أصحاب التعديل أي النواب الذين قدموا بدائل مواد ذلك المشروع او الاقتراح ،وبطبيعة الحال يمكن لممثل الحكومة ومكتب اللجنة المختصة التدخل اذا كان ذلك ضروريا .

بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني يتولى رئيسه ارسال النص الى مجلس الامة في غضون عشرة (10) أيام مع اشعار الوزير الأول بهذا الارسال ¹.

ثانيا: المشاركة الحكومية في المناقشات المحدودة

كما سلف الذكر فإن المناقشة العامة هي الإجراء العادي الأصل العام الذي تخضع له القوانين قبل التصويت عليها، إلا أن الشيء الملاحظ هو ورود بعض القيود على هذه المناقشة العامة تجعلها مناقشة محدودة.

إن إجراء المناقشة المحدودة يقرره مكتب المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة بعد استشارة هيئة التنسيق، في هذه الحالة لا تجرى مناقشة عامة ولا يتداول الكلمة أثناء مناقشة المواد إلا مندوبوا أصحاب التعديلات والحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررهما ².

¹ المادة 42 من القانون العضوي 16-12.

² المواد من 75-79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمواد من 84-88 من النظام الداخلي لمجلس الامة.

تجدر الإشارة الى انه بالإضافة الى نوعي المناقشة العامة والمحدودة يمكن التصويت بدون مناقشة وذلك ما نصت عليه تنص المادة 37¹ من القانون العضوي 16-12 من خلال نص المادة سالفة الذكر يتضح لنا بان التصويت بدون مناقشة يتعلق فقط بالأوامر الرئاسية دون فتح أي مجال للمناقشة وتقديم التعديلات عليه من قبل النواب، مما يفسح المجال اما رئيس الجمهورية لرئيس الجمهورية للتدخل في المجال التشريعي.

ترتبا على ما سبق يلاحظ تواجد السلطة التنفيذية في مختلف مراحل المناقشات التي تتم على مستوى غرفتي البرلمان، الامر الذي يدل على حجم التعاون الموجود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي يمكن للسلطة التنفيذية من خلاله التأثير على السلطة التشريعية والتحكم في مجريات الأمور بما يخدم مصالحها.

¹ المادة 37 من القانون العضوي 16-12 تنص على: " يطبق اجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور. وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع الى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة "

المبحث الثاني: دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية.

ان وظيفة التشريع وان كانت تدخل في اختصاص السلطة التشريعية الا ان السلطة التنفيذية تساهم فيها عن طريق اقتراح مشروعات القوانين او مناقشتها واصدارها ونشرها او اصدار اللوائح التنفيذية للقوانين

كما تختص السلطة التنفيذية في اصدار القرارات التنظيمية أيا كان نوعها وقد يتجه الامر الى ابعاد من ذلك بكثير فقد تتولى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية في بعض الأنظمة مهمة التشريع وبشكل كامل في حالة الظروف الاستثنائية وهنا يتعطل البرلمان ويتولى رئيس الجمهورية اصدار لوائح الضرورة وهي تشريعات قانونية لأنها تنظم حالات عامة وبمجردة.

كما وتتجه بعض الدساتير الى منح رئيس الجمهورية صلاحيات اصدار قرارات لها قوة القانون وهذا يعني ان السلطة التنفيذية لها الحق في اصدار التشريعات بصفة انفرادية لان البرلمان غير منعقد لسبب ما ولضمان تسيير أمور الدولة تتولى السلطة التنفيذية صلاحيات السلطة التشريعية، وهذا الامر لا يعد مخالفة دستورية لان الضرورات تبيح المحظورات ولما كانت السلطة التنفيذية تتولى مهمة تنفيذ القوانين بهدف تحقيق الصالح العام وفي هذا الافتراض لا بد من تدخل السلطة التنفيذية لتحقيق هدف وهو درء خطر او تحقيق منفعة عامة فلا ضير من ذلك.¹

سنحاول معالجة دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية من خلال مطلبين حيث نتعرض الى الوظيفة التشريعية للبرلمان (مطلب اول) والوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية في مطلب (ثان)

1 سمير داود سلمان، المرجع السابق، ص 94-95.

المطلب الأول: الوظيفة التشريعية للبرلمان

يتولى البرلمان إعداد النصوص القانونية وذلك بدراستها داخل اللجان المختصة ومناقشتها مع الحكومة واعداد تقرير حولها لتعرض على النواب للتصويت عليها، فان حصلت على موافقة الأغلبية المطلوبة، يتم ارسالها الى رئيس الجمهورية لإصدارها وتنفيذها.

ولكن هذه الوظيفة التشريعية التي كان البرلمان يستحوذ عليها، أصبحت تمارس أيضا من طرف المؤسسة التنفيذية سواء عن طريق تفويض او انها مستمدة ومقررة في الدستور، واتن كانت لفترة محددة سواء في الحالات العادية او غير العادية، ومع ذلك فان الذي قلص من دور البرلمان في المجال التشريعي هو تحديد المجالات التي تشرع فيها، وبمعنى آخر ان القاعدة أصبحت عكسية، فبعد ان كان اختصاص البرلمان غير مقيد أصبحت اختصاصاته محددة، وفسح المجال امام المؤسسة التنفيذية التي أصبحت بموجب الدساتير الحديثة تتدخل في مختلف المجالات باستثناء تلك المحددة والمخصصة للبرلمان والتي يمكن ان تشاركه المؤسسة التنفيذية فيها.

والى جانب الاختصاص التشريعي للبرلمان المحدود، فان هذا الاختصاص اصبح مقيدا أيضا بالاقصر على وضع المبادئ والاسس او القواعد العامة دون التعرض للتفاصيل، الا اذا نص الدستور على ذلك صراحة وهذا يعني ترك مجال واسع للسلطة التنفيذية للتدخل بواسطة قطاعها الوزارية المختلفة، لشرح أساليب تنفيذ او تطبيق تلك القواعد العامة مما يترتب على ذلك، ففسح المجال أمام السلطة التنفيذية لتأجيل تنفيذ القوانين، عن طريق التأخر في عدم اصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بكيفيات تطبيق القانون وتفسر ما فيها من غموض مما يضعف من مكانة البرلمان امام الحكومة¹.

الفرع الأول: حصر المجال التشريعي للبرلمان

كان البرلمان في وقت مضى ينفرد بالوظيفة التشريعية والذي مرده افرزات الثورة الفرنسية سنة 1789، والذي يعد من اهم ما جسده هو توزيع الاختصاص بين السلطتين

¹ زاهر ناصر زكار، النظم السياسية المعاصرة وتطبيقاتها، لندن، منشورات إي كنب، ط1، 2011، ص 80.

التشريعية والتنفيذية واطمحلال قوة وسلطة الملك (السلطة التنفيذية) وظهور قوة البرلمانات المنتخبة المعبرة عن السيادة الشعبية، وبالتالي لم يعد القانون الصادر عن هذه المجالس محدد المجال، بل توسع ليطال مجالات واسعة ليتراجع بذلك دور السلطة التنفيذية ويصبح تدخلها مرهونا بالقانون الذي يضعه البرلمان¹، غير انه بعد صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 رأى البعض بان ثمة انقلاب قد وقع في العلاقة بين القانون واللائحة التي كانت سائدة في ظل الوضع التقليدي اذ لم تعد السلطة التشريعية مقتصرة على البرلمان من دون مشاركة السلطة التنفيذية لاسيما ان المشرع قرر توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية حتى باتت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في ميدان التشريع وأصبح اختصاص البرلمان في هذا الشأن محدد على سبيل الحصر¹.

فغالب الدساتير قد اطلقت يد السلطة التنفيذية في مجال التشريع في مقابل ذلك تم تقييد يد السلطة التشريعية، وهذا ما تأثر به المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 140 من تعديل 2016 قد حدد مجالات عدم تدخل الهيئة التنفيذية، لكنه ضمنا يتضمن امتداد غير مباشر للسلطة التنفيذية الى مجال القانون، فمنحها اختصاصا تنظيميا مستقلا ميزته الأساسية انه اختصاص موسع غير محصور، فبينما حصر مجالات محددة للتشريع فيها بقوانين بموجب المادة 140 إضافة الى مجالات أخرى بنص المادة 141 المتعلقة بالقوانين العضوية فكان المجال التشريعي مخصص لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على السواء، وبما ان تركيز السلطة السياسية كان دائما لصالح السلطة التنفيذية، كذلك الاختصاص التنظيمي المستقل الالية التي استعملها المؤسس الدستوري لإقحام الهيئة التنفيذية في اختصاصات البرلمان التشريعية الذي اصبح سمته السياسية انه اختصاصا مغلق او اختصاصا مقيد واختصاص الإدارة في اصدار اللوائح اختصاصا عاما.

¹ نبيل علي دريس، الديمقراطية التشاركية مقاربات في المشاركة السياسية، عمان، مركز الكتاب الأكاديمي، 2017، ص 138.

ان الربط بين المادة 140² من تعديل 2016 والمادة 143¹ من نفس التعديل تؤكد ان مجال التنظيم هو القاعدة لأنه يشمل جميع الميادين ماعدا تلك الممنوحة صراحة بنص للبرلمان

¹ أزهار هاشم أحمد الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية، مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط1، 2017، ص 30.

² تنص المادة 140 من تعديل 2016 على ما يلي: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- 1) - حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،
- 2) - القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،
- 3) - شروط استقرار الأشخاص،
- 4) - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- 5) - القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،
- 6) - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،
- 7) - القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعمو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- 8) - القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،
- 9) - نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- 10) - التقسيم الإقليمي للبلاد،
- 11) - التصويت على ميزانية الدولة،
- 12) - إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها،
- 13) - النظام الجمركي،
- 14) - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
- 15) - القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،
- 16) - القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- 17) - القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي،
- 18) - القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،
- 19) - القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
- 20) - حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،
- 21) - النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
- 22) - النظام العام للمياه،
- 23) - النظام العام للمناجم والمحروقات،
- 24) - النظام العقاري،
- 25) - الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي،
- 26) - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة،

بينما عمل البرلمان هو الاستثناء ، ومن الناحية التطبيقية لا توجد حدود فاصلة بين مجال التشريع ومجال التنظيم فلم يراع النظام الدستوري الجزائري أصول الاختصاص التنظيمي التي ترجع أساسا الى مجال القانون مما أدى الى تضخم سلطة رئيس الجمهورية في الاضطلاع بهذا الاختصاص التنظيمي عن التنظيمات المستقلة فتوسعت بذلك الدائرة التشريعية للرئيس على حساب البرلمان الذي ضيق عليه مجال اختصاصه التشريعي.²

إضافة الى حصر اختصاصات البرلمان نلاحظ بان هناك تقييد لحق الاقتراح المبادر به أعضاء البرلمان، فمن ناحية تم منع النواب من حق اقتراح القوانين الا في حالة بلوغ نصاب معين من عدد الأعضاء المقترحين يقدر بعشرون (20) نائبا وهذا ما نصت عليه المادة 136 من تعديل 2016 والمادة 22 من القانون العضوي 16-12 ومن ناحية ثانية المادة 139 من تعديل 2016 نصت على انه "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها" .

كما اضافت المادة 23 من القانون العضوي 16-12 قيادا اخر في عدم قبول أي مشروع او اقتراح قانون مضمونه نظير الموضوع مشروع او اقتراح تجري دراسته في البرلمان، او تم سحبه او رفضه منذ اقل من اثني عشر (12) شهرا، مما يوحي بمساواة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مجال أصلا هو من اختصاصات هذه الأخيرة . وليس هذا فحسب بل يصل

(27) - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،

(28) - إنشاء فئات المؤسسات،

(29) - إنشاء أو سمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.

¹ تنص المادة من تعديل 2016 على التالي: "المادة 143: يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.

² ليلي بن بغيلة، العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015-2016، ص 176-177.

الامر لدرجة تقوية الحكومة على حساب المجلس الشعبي الوطني ، وذلك من خلال تسليحها بوسائل تجعلها تتفوق على البرلمان ومن هذه الوسائل المدة ، حيث ان اقتراحات القوانين التي تم قبولها وفقا لأحكام المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12 لكن خلال أجل شهرين وهي مدة طويلة قد تفقد الاقتراح جدواه وفاعليته وتأتي الفقرة الرابعة من المادة 25 من القانون أعلاه لتزيد مره اخرى من الاختصاص الفعلي للبرلمان وذلك بعدم قبول اي اقتراح قانون تم رفضه عملا بنص المادة 121 من الدستور حيث يلاحظ في صياغه هذه الفقرة ذكر اقتراح قانون وليس مشروع قانون¹ وهذا ما يفسر التمييز بين مشاريع واقتراحات القوانين حيث أن عدم القبول لا يخص إلا اقتراحات القوانين دون مشاريع القوانين كما امتد تقييد سلطات البرلمان الى حصر المجالات المخصصة للقوانين العضوية في سبع مجالات على التوالي هي: تنظيم السلطات وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية .²

الفرع الثاني: تقييد سلطة البرلمان في التشريعات المالية

يختلف موقف الدساتير من تقرير سلطة المجالس التشريعية في المجالات المالية، فهناك من الدساتير ما يحرم المجلس من اية سلطات واختصاصات في هذا الشأن، او تفرض قيودا عديدة على سلطته في هذا المجال، وهناك من الدساتير ما يجعل سلطة المجلس التشريعي مساوية لسلطة الحكومة في المجالات المالية.³

على الرغم من ان قانون المالية يعد ثمرة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظم البرلمانية ،حيث تعد الحكومة مشروع الميزانية من جهة ويتولى البرلمان مناقشته وتعديله ان استلزم الامر من جهة أخرى، وهذا ما هو معمول به في النظام الجزائري ،اذ ينص القانون

¹ نذكر هنا بأن اقتراح قانون يصدر من طرف أعضاء البرلمان (نواب المجلس الشعبي الوطني)....الحكومة.

² عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 93.

³ - يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 111.

العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم الغرفتين والعلاقة بينهما في المادة 44 على ان يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية مما يعني من خلال صياغة المادة عبارة مشروع قانون ان قانون المالية يعد من قبل الحكومة غير ان المادة 139 من تعديل 2016 ، يفهم من قراءتها عكس هذا المدلول الا اذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة وتوفير مبالغ مالية في فصل اخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها ، فعبارة اقتراح قانون تعني انه بإمكان النواب اقتراح قانون المالية الى جانب مشروع القانون المقدم من قبل الحكومة ، وهذا ما يناقضه الواقع العملي ، وقد يرجع امر ذلك الى عدم اختصاصا النواب بالشؤون المالية وافتقارهم للمعلومات في هذا المجال ، حيث يتمركز العمل البرلماني في لجنة المالية والميزانية التي يستمع فيها الأعضاء للحكومة.¹

الفقرة الأولى: القيد الزمني

إذ قيد المؤسس الدستوري البرلمان بأجل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه، حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة واربعون (47) يوما من تاريخ ايداعه، ويصادق مجلس الامة على النص المصوت عليه خلال عشرين (20) يوما وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الاجل المحدد، فان رئيس الجمهورية يصدر قانون المالية بأمر له قوة القانون.

اما في حال وقوع خلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة فقد تمت معالجة هذا الامر من خلال الفقرة الرابعة من المادة 44² من القانون العضوي 16-12 التي أتاحت مدة تقدر بثمانية (8) أيام للجنة متساوية الأعضاء للبت في امره.

¹ عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 259.

² المادة 44 فقرة 4 من القانون العضوي 16-12 تنص على "في حالة الخلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء اجل ثمانية (8) أيام للبت في شأنه.

والملاحظ هنا انه لا معنى لهذا الخلاف وتدخل اللجنة متساوية الأعضاء مادام ان لرئيس الجمهورية الحق في إصداره بأمر بعد مرور خمسة وسبعون (75) يوما.

الفقرة الثانية: القيد الموضوعي

وهو القيد الذي نصت عليه المادة 139¹ من تعديل 2016 على انه لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

المطلب الثاني: الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

تتميز مساهمة السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية بالكثرة وبخصوص جدواها فسنحاول معرفته من خلال التطرق الى مختلف هذه الاعمال والمتمثلة فيما يلي حق السلطة التنفيذية في المبادرة بمشاريع القوانين (الفرع الأول) والمشاركة في العملية التشريعية من خلال التشريع بأوامر التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الحالة العادية والحالة الاستثنائية (الفرع الثاني) والتصديق على مشروعات القوانين واصدارها ونشرها (فرع ثالث) ومشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية عن طريق التشريع المنافس (فرع رابع)

الفرع الأول: اقتراحات مشروعات القوانين

وتحرص الدساتير ان تمنح السلطة التنفيذية سلطة اقتراح مشروعات القوانين بجانب أعضاء البرلمان ويلاحظ ان اقتراحات القوانين إذا جاءت من السلطة التنفيذية فهي تسمى مشروعات قوانين اما إذا جاءت من أعضاء البرلمان فإنها تسمى مقترحات قوانين.²

¹ تنص المادة 139 على ما يلي: 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..

² سمير داود سلمان، مرجع سابق، ص 94-95.

للتطرق للمبادرة الحكومية بالقوانين ومسالة تفوقها في ذلك سنقوم بالتطرق الى معنى اقتراح مشروعات القوانين (فقرة أولى) والقيود الشكلية التي تحكمها (فقرة ثانية) ثم الامتياز الحكومي في التشريع عن طريق المبادرة ومدى ارتباطه بإرادة رئيس الجمهورية (فقرة ثالثة)

الفقرة الأولى: معنى اقتراح مشروعات القوانين

الاقتراح هو حق دستوري محول للسلطتين التنفيذية والتشريعية او للسلطة التشريعية فقط، يعد المرحلة الأولى، التي تنبثق منها عملية تشريع القانون، وهي تبدأ منذ اعداد المشروع الأولى للقانون، بموجبه يودع مشروع او اقتراح قانون او ميزانية او لائحة امام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت مع احتمال ادخال تعديلات عليه.¹ فهو يعد اللبنة الاساسية في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم. فهو اذن جزء منه وليس عملا خارجا عنه.²

أعطت معظم الدساتير هذا الاختصاص شراكة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لكن بعض الدساتير تميز بين مشروعات القوانين التي تقترحها السلطة التنفيذية على المشروعات التي تقترحها التشريعية، وأخرى تباينت فيما بينها في تحديد مقدار هذا الحق المعطى لأي من السلطتين وتحديد طريقة ممارسة هذا الحق وفقا للدرجة في ترجيح أي من السلطتين على الأخرى وفي الجزائر جعل المشرع الدستوري حق اقتراح القوانين حقا مشتركا بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية؛ لخلق نوع من التوازن بين السلطات .

الفقرة الثانية: القيود الشكلية التي تحكم الية اقتراح مشروعات القوانين

ان ممارسة الحكومة حق المبادرة بالقوانين من خلال الوزير الأول، لا تصطدم بأية قيود موضوعية مهمة تحد منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون عناء حيث يمر مشروع القوانين بمجموعة مراحل:

¹ - سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص-ص 115-116.

² - عبد القادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين، دراسة مقارنة، مصر، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، 2016، صفحة 10-11.

أولاً: المرحلة التحضيرية لمشروع القانون

تتولى الحكومة من خلال دائرتها الوزارية مهمة اعداد المشروع التمهيدي لمشروع القانون المراد تقديمه للبرلمان، وبعد انتهاء القطاع الوزاري المعني من اعداد المشروع التمهيدي لمشروع القانون يرسل هذا الاخير مرفقا بعرض الأسباب الى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة دراسة النص وهيئته من الناحية القانونية، والتي تمثل البداية الرسمية لدراسة النص، حيث يتم عقد اجتماعات تحت اشراف الأمانة العامة للحكومة مع ممثلي القطاعات الوزارية المعنية وهذا بعد استلام اراء وملاحظات أعضاء الحكومة.

يعرض بعدها على مجلس الوزراء لإبداء الراي حوله وتمكين رئيس الجمهورية من الاطلاع عليه، حيث يتم خلال هذه المرحلة على التحقق من سلامة النص، وكذا التركيز على ضبط الصياغة النهائية للمشروع التمهيدي للقانون، بالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة، وباقي القطاعات الوزارية الأخرى، وتحت اشراف الأمانة العامة للحكومة.

بعد ذلك، للأمين العام للحكومة ان يقترح تسجيل المشروع التمهيدي للقانون في جدول اعمال اجتماع الحكومة. ومتى حظي هذا النص بالمصادقة يتحول من مجرد مشروع تمهيدي، الى مشروع قانون يعرض على مجلس الدولة لإبداء الراي بشأنه.

ثانياً: عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة

وفقا للمادة الرابعة من القانون العضوي 98-01¹ المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 وكذا القانون العضوي رقم 18-02 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، فان مجلس الدولة يبدي رايه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر... وحسب المادة 41 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم ، فان الأمانة العامة للحكومة هي المكلفة بالعلاقات بين الحكومة ومجلس الدولة. اذ يتم

¹ - القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج ر 37 لسنة 1998.

ارسال كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف المحتملة من طرف الأمانة العامة للحكومة الى امانة مجلس الدولة، ويتم تسجيل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار¹.

ويتم التداول في المجال الاستشاري لمجلس الدولة، في شكل لجنة استشارية²، حيث تبدي اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة رأيها في مشاريع القوانين³، برئاسة رئيس مجلس الدولة، حيث تضم اللجنة الاستشارية في تشكيلتها محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة مستشارين (3) من مستشاري الدولة. مع إمكانية ان يشارك الوزراء بأنفسهم او يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعهم⁴. يعين ممثلو كل وزارة الذين يحضرون جلسات اللجنة الاستشارية في القضايا التابعة لقطاعهم، من بين أصحاب الوظائف العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل أول باقتراح من الوزير المعني على مستوى كل وزارة موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل للحضور والادلاء برأي استشاري⁵.

اما في الحالات الاستثنائية، فتكلف اللجنة الاستشارية بدراسة القوانين التي ينهها الوزير الأول على استعجاليها. الا انه وبالرغم من الطابع الاستعجالي فانه لم يحدد اجل معين لإبداء الرأي.

بعد ذلك يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويرسل الى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة. لكن، وعلى الرغم من الزامية استشارة مجلس الدولة بشأن مشروع القانون، الا ان الحكومة غير ملزمة بالأخذ بالرأي الصادر عن هذا المجلس فهو بمثابة الرأي البسيط الذي يمكن الاخذ به. كما يمكن تركه جانبا حتى وان كان طلبه إلزاميا لأنه طلب على سبيل الاستشارة البسيطة او الاستئناس.

1 - المادة 41 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 والقانون العضوي رقم 02/18.

2 - المادة 35 من القانون العضوي 01-98 السالف الذكر.

3 - المادة 36 من القانون العضوي 01-98 السالف الذكر

4 - المادة 37 من القانون العضوي 01-98 السالف الذكر

5 - المادة 39 من القانون العضوي 01-98 السالف الذكر

الفقرة الثالثة: الامتياز الحكومي في التشريع عن طريق المبادرة ومدى ارتباطه بإرادة رئيس الجمهورية

مكن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 والقانون العضوي 16-12 الحكومة من المبادرة بمشاريع قوانين، بحكم انها المكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة واحتكاكها الدائم والمستمر، مما يجعلها تعد النصوص المناسبة لتنظيم المجالات الحيوية للدولة، ولهذا الغرض فهي تقوم بدور أساسي لأنها تملك كل المعطيات والامكانيات التي تؤهلها لضبط احتياجات الدولة من قوانين تمكنها من تطبيق برنامج عملها.

فهي بذلك تعد الشريك الأهم في المجال التشريعي، ويستحيل استحالة مطلقة ان تمارس البرلمان الاختصاص التشريعي بمعزل عنها.¹

فاستنادا الى نص المادة 136 من تعديل 2016 يقوم الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي على مكتب مجلس الأمة، اما باقي المشاريع الاخر فتودع مكتب المجلس الشعبي الوطني. وهو الجديد الذي اتى به التعديل الدستوري لسنة 2016²، بعد ما منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

اما من خلال المواد 136، 137، 138 من تعديل 2016 والمواد 19، 20 و21 من القانون العضوي 16-12 التي تنظم مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين يتضح بان المؤسس الدستوري الجزائري قد فسح المجال واسعا امام الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين من خلال التقييد الشكلي لها والذي بإمكان الحكومة تجاوزه بأريحية.

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، دار الخلدونية، ب ط، 2007، ص 27

² - تنص المادة 136 من تعديل 2016 على: " كل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

كما ان تفوق مشاريع القوانين على اقتراحات القوانين يعود الى جدية افكارها، وعمق دراستها وحسن صاغتها وكذا تطابقها مع السياسة العامة للدولة التي تسهر على تنفيذها السلطة التنفيذية وكذا صدور مشاريع القوانين يتم بمراعاة الإمكانيات العامة للدولة. وبالرجوع للواقع العملي نلاحظ عجز البرلمان عن أداء دورها التشريعي وانتقال الوظيفة التشريعية من الناحية الفعلية الى السلطة التنفيذية ، حيث نجد ان غالب التشريعات التي يقرها البرلمان ان لم نقل كلها مقدمة من الحكومة حيث تتراوح نسبة التشريعات المقدمة من الحكومة ما بين 90 % الى 99 % من التشريعات¹، ولاشك في ان تصدر هذه القوانين مقيدة للحرية وباسم السلطة التشريعية ، الذي يقتصر في الحقيقة دورها على ادخال بعض التعديلات الطفيفة عليها ، ان عجز البرلمان عن ممارسة اختصاصه بشكل سليم يجعل من الحكومة صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع ، وكل هذا من شأنه ان يؤدي الى انتهاك وظيفة فلا تعد للحماية التشريعية للحقوق والحريات معنى ولا للموازنة بين المصالح محل موازنة، ويرى البعض ان المجلس الشعبي الوطني لا يمارس حقه في الاقتراع نظرا لعدة أسباب منها ما يرجع الى النصوص ومنها ما يعود الى ممارسات السلطة التنفيذية وهو ما يعتبر أحد مظاهر ضعف البرلمان الذي يعتبر سلبيا من حيث اكتفائه بالانتظار لما يأتي اليه من مشاريع قوانين عن طريق مبادرة الحكومة بها.²

الفقرة الرابعة: ارتباط مشاريع القوانين بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية

يلعب رئيس الجمهورية دورا غير مباشر في مجال المبادرة بمشاريع القوانين، فبالرجوع الى نص المادة 136 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فان مشاريع القوانين لا بد ان تعرض على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة. ومعلوم ان رئيس الجمهورية هو الذي يرأس مجلس الوزراء، ونتيجة ذلك سيطرة رئيس الجمهورية على المشاريع التي تعرض على مجلس

¹ عبدال محمد قادر، الموازنة بين المصالح في القانون الجنائي، مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط1، 2020، ص 167.

² عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 259.

الوزراء. فاشتراط المؤسس الدستوري مرور جميع مشاريع القوانين على مجلس الوزراء هو مرور اجباري.

مما سبق يظهر جليا على انه بالرغم من السيادة التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني في اعداد القانون والتصويت عليه، الا ان السلطة التنفيذية المتمثلة في الوزير الأول تتمتع بصلاحيات واسعة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين، وبالتالي تفوقها، ويدكر روير كولار، في شان هذا الاختصاص ان اقتراح القانون هو الحكم ومن يملك الاقتراح هو الذي يحكم¹.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

يتمتع رئيس الجمهورية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016 بعدة اختصاصات ذات طبيعة تشريعية، حيث اعطى له صلاحية المشاركة مع البرلمان في العملية التشريعية في عدة مناسبات سواء في الظروف العادية او الاستثنائية والتي سنتطرق اليها من خلال الفروع التالية:

تعتبر الأوامر من اهم الأدوات التي اتاحها المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية، والتي بموجبها يكون للأخير سلطة التدخل في المجال التشريعي، ونميز في هذه الأوامر تلك التي تتخذ في إطار المادة 142 من الدستور، وتلك المتضمنة لقانون المالية في حال عدم المصادقة عليه من قبل غرفتي البرلمان في الآجال الدستورية.

أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية قد نظمها الدستور وحددها على سبيل الحصر بأوامر طبقا للمادة 142 من تعديل الدستور لسنة 2016، وسلطة التشريع بأوامر في المجال المالي حسب نص المادة 138 منه.

1 -Barthelemy et Deuz: **Traité élémentaire de droit constitutionnel** Ed, 1933P564

أشار اليه إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، ط1، 1993، ص424.

الفقرة الأولى: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر والشروط الواردة على ممارستها

سنحاول من خلال هذه الفقرة التطرق الى الشروط الواردة على ممارسة سلطة التشريع بأوامر (أولا) والطبيعة القانونية لهاته الأوامر (ثانيا).

أولا: الشروط الواردة على ممارسة سلطة التشريع بأوامر:

لقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، ولكنه لا يعتبر قيد على إرادة رئيس الجمهورية طالما ان هذا الأخير هو رئيس مجلس الوزراء كما انه مجرد اجراء شكلي يوحى بمشاركة الوزراء في اتخاذ هذه الأوامر وهو ثمرة اجماع لكل الجهاز الحكومي ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس لوحده.

ولعل الحكمة كذلك من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء الى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين كما يضطلع بمهام تنفيذها، فيجب ان تكون على علم بهذه الأوامر.

شرط المتعلق بعرض الأوامر على البرلمان في اول دورة له. نستشف من هذا الشرط ان البرلمان يسيطر على اختصاصاته التشريعية في حالة غيابه. ولكن يبقى ذلك من الناحية الشكلية فقط لان طبيعة الموافقة التي يبيدها البرلمان على الأوامر تبقى المكانة المتفوقة لرئيس الجمهورية على البرلمان. لان هذا الأخير يصوت على الأوامر بدون مناقشة حسب نص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة. حيث انه لا يناقش اطلاقا التشريع الرئاسي ولا يعدله، فالدستور قيد سلطة البرلمان من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة في اول دورة له.

رغم ان المؤسس الدستوري كان حريصا في تحديد المدة التي يجب ان تعرض فيها الأوامر على البرلمان بان يكون ذلك مباشرة في اول دورة مقبلة لاجتماع البرلمان. وهذا الشرط من شأنه يمنع أي اهمال او تقصير من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر

على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع. ولكن قيده من جهة أخرى في طريقة التصويت على هذه الأوامر.

ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة وفقا للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016

تثير مسألة تحديد الطبيعة القانونية للأوامر نقطة خلاف فقهي، اذ ذهب الرأي الفقهي الذي يستند على المعيار العضوي ان الأوامر تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية، اما الرأي الثاني الذي يستند على المعيار الموضوعي، فيعتبر الأوامر اعمالا تشريعية، كونها تدخل ضمن الوظيفة التشريعية بغض النظر عن الجهة التي قامت بإصدارها.

غير ان الرأي الراجح، يميز بين المرحلة السابقة على موافقة البرلمان على الامر والمرحلة اللاحقة على ذلك.

1- مرحلة ما قبل الموافقة عليها من قبل البرلمان:

هناك شبه اجماع فقهي، على ان الأوامر الصادرة في هذه المرحلة وان كانت لها قوة التشريع، اذ يمكنها ان تعدل او تلغي التشريعات، فإنها تبقى تتمتع بالطبيعة الإدارية، وهذا اعمالا للمعيار العضوي في مجال التمييز بين مختلف اعمال السلطات الإدارية، وبالتالي فان هذه الأوامر تعد مجرد قرارات إدارية تنظيمية¹، مادام ان البرلمان لم يوافق عليها، كما تخضع لرقابة القضاء الدستوري.

وعلى هذا الأساس ذهب الفقه الى القول بان هذه الأوامر خلال هذه المرحلة يمكن الطعن فيها امام القضاء الإداري لاعتبارها قرارات إدارية، كما يمكن الطعن فيها امام المجلس الدستوري بموجب المادة 186 من تعديل 2016، حيث انها تعتبر تنظيمات بعد اخطار المجلس الدستوري ولكن ونظرا لكون البرلمان غير منعقد، فانه لا يتصور اخطار رئيس الجمهورية

¹ - راجي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الجزائر، دار الكتاب الحديث، ط1، 2013، ص13.

المجلس الدستوري في هذه الحالة لذلك فان خضوع الأوامر لرقابة المجلس الدستوري مسألة شبه مستحيلة.¹

2- مرحلة ما بعد عرضها على البرلمان:

لقد اعتبر بعض الفقهاء ان الأوامر عند عرضها على البرلمان تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية حتى في حالة المصادقة عليها، لان عمل البرلمان ما هو الا عمل رقابي يمارس به وظيفته السياسية وهي الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية ولا يضيفي به صفة القانون، الا ان هذا الراي مردود عليه فموافقة البرلمان لا يمكن اعتبارها تأييد سياسي ،لان الأوامر من اختصاصا البرلمان والسلطة التنفيذية قد تدخلت فيه وليس مجال مخصص لها.

تبدأ هذه المرحلة من لحظة تصديق البرلمان على الأوامر وتتحول من قرارات إدارية الى قوانين وتتحصن من رقابة القضاء الإداري² وتصبح خاضعة فقط للطعن بعدم الدستورية.³

ان إطلاق حرية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وانعدام القيود عليها، مما جعل من رئيس الجمهورية صاحب اختصاص تشريعي حقيقي وهو الامر الذي أدى بالبعض الى اعتبار السلطة التشريعية متكونة من ثلاث غرف تجسد رئيس الجمهورية.⁴

ف رئيس الجمهورية يلجا الى التشريع بأوامر ليس بهدف مجابهة بعض المواضيع التي تفرضها حالة الضرورة والتي تطرأ في فترة غياب البرلمان، بل ان اللجوء اليها يتمحور أساسا في السعي من اجل تنفيذ برنامجه الذي وافق عليه الشعب.

¹ - منال بوعمارة، بن مسعود احمد، التشريع بأوامر بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد9، العدد1، 2021، ص-ص 97-116، ص-ص 107-108.

² - خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد3، العدد2، جوان 2016، ص-ص- 138-150، ص 147.

³ - داييم نوال، مدى التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراة في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، 2016-2017، ص52.

⁴ - Charandernagor André, Un parlement pour quoi faire, Edition Gallimard, France, 1967, P55.

أشار اليه طيبي عيسى، مرجع سابق، ص118.

و غاية ذلك تمرير مشاريع القوانين التي سبق وان كانت محلا للمعارضة من البرلمان، او رغبتها في تمريرها دون تعديلها تعديلا جوهريا قد يفقد النص أهميته.

الفقرة الثانية: ممارسة سلطة التشريع في غياب البرلمان والقيود الواردة عليها

منح المشرع الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطات هامة تجعله يتولى التشريع وحده في المجال المخصص للسلطة التشريعية في حالة غياب البرلمان كحله او خلال عطلته البرلمانية

فقد يتعذر على البرلمان ممارسة اختصاصه الأصيل المتمثل في التشريع في حالات معينة، لذا نجد بان المشرع الدستوري منح رئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر في هذه الفترة، رغبة منه في مواجهة الحالة التي تتعرض فيها البلاد لفراغ تشريعي نتيجة غياب الحياة النيابية بعد حل المجلس الشعبي الوطني، فيقوم رئيس الجمهورية بسد هذا الفراغ وملئه من خلال قيامه بإصدار ما تقتضيه حاجة البلاد من مراسيم تشريعية يكون لها قوة القانون.

لكن هذا التشريع لا يتم بصورة مطلقة، وانما تم تقييدها بمجموعة من القيود وضوابط معينة تكبح جماح السلطة التنفيذية من الانفراد المطلق بالتشريع ويمكن توضيح ذلك من خلال ممارسة سلطة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية وحالة شغور البرلمان والقيود التي ترد على ممارسته .

أولاً: ممارسة سلطة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

1- ممارسة سلطة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية

بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016، أصبح للبرلمان دورة واحدة كل سنة حسب نص المادة 135¹ مدتها عشرة أشهر على الأقل وبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر.

وبالتالي المدة الباقية يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر وفي مدة شهرين أو اقل في السنة. باعتبار ان هذه الدورة يمكن ان تكون أكثر من عشرة أشهر وذلك في حالة تمديدتها بطلب من الوزير الأول لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الاعمال، او بسبب انعقاد دورات استثنائية بطلب من 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني او بتدخل من جانب السلطة التنفيذية عن طريق مبادرة من طرف رئيس الجمهورية او باستدعاء من هذا الأخير لكن بطلب من الوزير الأول.

وتجدر الإشارة الى ان هذه المدة قصيرة بالمقارنة بالمدة التي كان يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في الدساتير السابقة، وهذا يدل على نية المؤسس الدستوري في ارادته للتقليل من إمكانية اللجوء الى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الاصلية المختصة بالتشريع.

1- تنص المادة 135 فقرة 4 من تعديل 2016 " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر. يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال. يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله.

2- ممارسة سلطة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

تقوم السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري بسن القوانين واعدادها للسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في الحالة العادية، ولكنه في حالة غيابها تصبح من اختصاص رئيس الجمهورية. بموجب نص المادة 142¹ والتي نصت على شغور الغرفة السفلى أي المجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة لان هذا الأخير يفترض انه لا يكون شاغرا ابدا.

ويمكننا ان نعدد سبب شغور المجلس الشعبي الوطني الى الحالات التالية:

أ- حالة الرفض المتكرر لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية

وهذا ما تم النص عليه في المادة 96 من تعديل 2016 والحل في هذه الحالة وجوبي.

ب- حالة لجوء رئيس الجمهورية الى نص المادة 147:

نصت المادة 147 من تعديل 2016 على انه " يمكن رئيس الجمهورية ان يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها...."

ج- حالة رفض طلب التصويت بالثقة التي بادرت به الحكومة:

حسب نص المادة 98 فيمكن رئيس الجمهورية قبول استقالة الحكومة او اللجوء الى حل المجلس الشعبي الوطني حلا رئاسيا.

تجدر الإشارة في هذا الصدد الى انه وعلى الرغم من ان المشرع الدستوري في تعديل 2016 قد منح لمجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين حسب نص المادة 136 منه، أي انه بإمكانه التشريع بصفته يمثل الغرفة الثانية في البرلمان صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع دون منح هذه السلطة لرئيس الجمهورية.

1- تنص المادة 142 من تعديل 2016 على: لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء

الا ان ذلك غير وارد بسبب تقييد سلطة مجلس الامة في اقتراح القوانين في مجالات محددة تخص مجال التنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم المحلي.¹

لذا فانه في هذه الحالة لا مناص من مواصلة رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق أوامر.

ثانيا: القيود الواردة على ممارسة التشريع في غياب البرلمان

ولئن كانت سلطة التشريع تتمثل أساسا في البرلمان وكان الأصل ان يتولى هذا البرلمان بنفسه سلطة التشريع على الوجه المبين في الدستور، الا انه نظرا لاعتبارات معينة تتمثل في غيبة البرلمان من ناحية، وفي حالة قيام الضرورة من ناحية أخرى فقد حول المشرع الدستوري الجزائري السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية سلطة التشريع وفق قيود حددتها المادة 142 من تعديل 2016 نعددها في التالي:

1- لرئيس الجمهورية ان يشرع بأوامر في مسائل عاجلة رغم ان هذه الشرط لم يكن منصوص عليه بطريقة صريحة. ومفاده انه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر فذلك يعد استثناء وليس قاعدة عامة تفرضه فكرة الضرورة. أي الحاجة الملحة والمستعجلة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الظروف غير الطبيعية وغير المتوقعة والتي تقضي التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة الظروف ولا تحتل التأخير الى غاية عودة البرلمان من العطلة او انتخاب برلمان جديد.

2- ولكن يبقى هذا الشرط غير واضح لأنه لم يحدد الجهة التي ستراقب مدى توفر شرط الاستعجال لإصدار الأوامر، هل البرلمان عندما تعرض عليه هذه الأوامر في اول دورة له يمارس الرقابة اللاحقة عليها، ذلك لان تحديد مجالات القانون وتأكيد انتمائها للإطار التشريعي محول للبرلمان بمقتضى الدستور. ام تبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في

1- أنظر المادة 137 من تعديل 2016

- تكيف مدى توفر هذا الشرط لتشريع الأوامر، ولا شك ان الطرح الأول أولى بالاتباع. رغم ان المعطيات السياسية لا توحى بإمكانية معارضة البرلمان لإرادة الرئيس.
- 3- كما اضافت المادة 142 من تعديل 2016 شرط اخر وهو اخذ رأي مجلس الدولة في التشريع عن طريق الأوامر، ولكن يبقى هذا الرأي استشاري بالنسبة لرئيس الجمهورية ولكنه شرط الزامي يتعين احترامه في كل مرة يلجأ فيها الرئيس الى اصدار الأوامر.
- 4- وهذا الرأي من اجل مراجعة العبارات والالفاظ القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر والتحقق من سلامتها من الناحية القانونية التي تعلوها وخلوها من التكرار والتعارض المسببين لضياع المعني والغاية المستهدفة من إصدارها.
- ويتضح من خلال ذلك ان رئيس الجمهورية يتولى سلطة التشريع بعد رأي مجلس الدولة.
- 5- ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء وهو مجرد اجراء شكلي يدل على ان هذه الأوامر قد تم اتخاذها بإجماع الجهاز الحكومي وليس بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية فقط.
- 6- وجوب عرض جميع الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية على البرلمان في اول دورة له، الذي يصوت عليها بدون مناقشة¹
- وفي حالة عدم حصول تلك الأوامر على موافقة البرلمان فإنها تعد لاغية.

الفقرة الثالثة: اصدار قانون المالية بموجب امر

بالرغم من قدم الوظيفة المالية للمجالس النيابية، حيث كانت السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي ورغم منح الفقرة 8 من المادة 138 من تعديل الدستور 2016 البرلمان سلطة

1- المادة 37 من القانون العضوي 16-12 نص على مايلي: " يطبق اجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقا لاحكام الفقرتين الاولى والثانية من المادة 142 من الدستور. = وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع الى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة.

التشريع في المجال المالي، الا انه صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال هي السلطة التنفيذية.

ومن المسلم به في الدول الديمقراطية انه لكي يتحول مشروع الميزانية الى قانون واجب التنفيذ يجب سنه من طرف البرلمان، باعتبار انه يؤثر مباشرة على حقوق الافراد، ولكن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكتف بتقليص مهام البرلمان في سن قانون المالية، حيث تمحور في المناقشة والمصادقة والتي تخضع لمجموعة من القيود. وكذا إلزامه بالمصادقة على قانون المالية في مدة لا تتجاوز 75 يوم مقسمة الى 45 يوم ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني و20 يوم لمجلس الامة و8 أيام للجنة متساوية الأعضاء في حالة خلاف بين الغرفتين حسب نص المادة 44 من القانون العضوي 16-12 ولكن المادة 138 نصت على اصدار قانون عضوي لاحق يحدد إجراءات أخرى لذلك وإذا لم يصادق البرلمان على قانون المالية في هذه المدة يتدخل رئيس الجمهورية وينتقل الاختصاص التشريعي اليه بإصدار هذا القانون وفق امر.

تجدر الإشارة الى ان اصدار قانون المالية وفق امر يشكل استثناء على القاعدة العامة الواردة في المادة 142 التي تمنح لرئيس الجمهورية اصدار الأوامر في حالة غياب البرلمان، ولكن في هذه الحالة البرلمان حاضر والرئيس يتعدى على اختصاصاته.

الفقرة الرابعة: السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية

قد تتعرض الدولة لظروف استثنائية تشكل خطرا على وجودها واستمرارها ولا يمكن للوسائل القانونية في الظروف العادية التصدي لها. وهذا يعني بالضرورة الملحة لمواجهة مثل هذه الظروف، تستدعي بالنظم في العصر الحديث الى إعطاء صلاحيات واسعة وغير مألوفة للإدارة بشكل تبرره الشرعية الاستثنائية التي تستخلف الشرعية العادية في مثل هذه الظروف¹.

فقد تطرأ هذه الظروف في فترة غياب البرلمان، ويتطلب مواجهتها الاعتراف لرئيس الدولة بإصدار أوامر بموجب الدستور وذلك استنادا الى نظرية الضرورة، او قد تحدث اثناء

1 - André de Laubadère , **Traité de droit administratif**, LGDJ: Paris,1984,P277

انعقاد البرلمان لذلك يسمح بإصدار قوانين استثنائية دائمة لمواجهة الظروف الطارئة وتعرف بقوانين الطوارئ¹، يترتب على إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية اجتماع جميع السلطات في يده.

ومن نتائجها أنها تؤدي انتقال سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية الذي يمارسها في تلك المرحلة عن طريق الأوامر التشريعية.

فبالرجوع إلى المادة 4/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور". ونظراً لخطورة هذه السلطة فقد أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود على سلطة الرئيس في التشريع بأوامر (الفقرة الأولى) والقيود المتعلقة بإجراءات إصدار الأوامر (فقرة ثانية) كما اختلف الفقه حول طبيعتها القانونية (فقرة ثالثة).

أولاً: القيود على سلطة الرئيس في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

ترد على سلطة الرئيس في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية مجموعة من القيود.

1- قيد الاختصاص للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية:

بالرجوع إلى الدستور الجزائري فإن اختصاص التشريع بأوامر محوّل لرئيس الجمهورية لوحده، وذلك وفقاً للمادة 142، كما أنه من الصلاحيات التي لا يجوز له تفويضها كما أشارت المادة 101، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن هذا الاختصاص محظور على من يتولى منصب رئاسة الدولة في حالة وقوع مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته.

ذلك أن المادة 3/104 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بيّنت أنه لا يُمكن تطبيق عدّة احكام لمواد الدستور، من بينها المادة 142، وذلك في الفقرتين المنصوص عليهما في المادتين 102 و 103 من الدستور.

¹ - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 135.

2- ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر:

بقراءة المادة 142، من التعديل الدستوري لسنة 2016، في فقرتها الرابعة قد يبدو أن سلطة الرئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، أي أنه يشرع في جميع الميادين التي يشرع فيها البرلمان. غير أنه بالرجوع للمادة 107، فإنها قد قيدت رئيس الجمهورية بأن تتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجب المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

فالغاية من تدخل رئيس الجمهورية لا تكمن في سلب اختصاصات البرلمان، وإنما في مواجهة موقف يهدد المؤسسات الدستورية في الجزائر¹. فريثس الجمهورية في هذه الحالة يُمارس جميع السلطات التنظيمية، ويتخذ كل ما يراه من إجراءات عادية أو استثنائية. أما في المجال التشريعي، فإن تدخله لا يمكن أن يكون في كل المجالات، وإنما يقتصر على ما له من صلة بتسيير الحالة الاستثنائية، وكلمة «تستوجب» المشار إليها في نص المادة 3/107 تعني الإجراءات الضرورية ذات الصلة، وليس كل الإجراءات².

ثانيا: القيود المتعلقة بإجراءات إصدار الأوامر التشريعية

بالنسبة لإجراءات إصدار أوامر تشريعية في الحالة الاستثنائية نجد أن المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، في فقرتها الأخيرة، نصت على وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

يكتسي رأي هذا المجلس أهمية بالغة على الرغم من الزاميته، خاصة إذا كان المجلس يضم وزراء من تشكيلات سياسية مختلفة، فهذا الرأي قد يؤدي إلى دعم رئيس في حالة الموافقة على إجراءاته، وقد يأتي الرأي معارضا الأمر الذي قد يؤدي إلى إحراج الرئيس في هذه الحالة³.

1 - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2014، ص 115.

2 - سعيد بوالشعير، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ج3، د م ج ، ط2، الجزائر، 2013، الجزائر، د م ج، ص 341.

3 - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 113.

أما عن أخذ رأي مجلس الدولة، فإنّ الأوامر المتّخذة في الحالة الاستثنائية لا تخضع لرأي مجلس الدولة، ذلك أن المؤسس الدستوري جاء صريحاً، وبيّن في الفترة الأولى المادة 142 أنّ الأوامر التي تخضع وجوباً لرأي مجلس الدولة، هي تلك المتّخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية فقط. ولم تتم الإشارة إلى الأوامر المتّخذة من قبل رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية. وعليه، فالأوامر التي يتخذها في الحالة الاستثنائية لا تُعرض على البرلمان للموافقة عليها.

ثالثاً: التكييف القانوني لطبيعة الأوامر المتّخذة في الحالة الاستثنائية

وحول التكييف القانوني للأوامر انقسم الفقه الى ثلاث اتجاهات، اتجه ذهب الى اعتبار هذه الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية من أعمال السيادة ذلك ان رئيس الجمهورية يمارسها باعتباره صاحب السيادة وبالتالي فهي غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري.¹ وهذا الرأي الذي اخذ به بعض شراح القانون في الجزائر.

وذهب جانبٌ من الفقه الى تكييف الأوامر التشريعية على انها اعمال إدارية، تأسيساً على ان نظرية اعمال السيادة نظرية قضائية من صنع مجلس الدولة الفرنسي ومن ثم لا يعد داخلاً في قائمتها الا الاعمال التي اضفى عليها مجلس الدولة الفرنسي وصف السيادة، فهي مجرد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري شأنها في ذلك شأن سائر القرارات الإدارية²

بينما ذهب جانبٌ آخر إلى اعتبار هذه الأوامر اعمالاً تشريعية كاملة، اعتباراً ان الظرف الاستثنائي هو الذي يؤدي الى تركيز السلطة في يد الرئيس بوصفه ممثلاً للسيادة الوطنية.³

¹ - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 143

² - فاطمة موساوي، صلاحية التشريع الاستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مقال منشور بمجلة مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 3، ص-ص، 667-677، ص 672.

³ - راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 100.

فمادامت هذه الأوامر تصدر في المجالات المحددة للقانون وفقا للمادة 140 و141 من تعديل 2016، ولها ان تعدل او تلغي التشريعات القائمة، فانه لا يجوز رقابتها قضائيا بل تبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري متى أخطر بذلك.

كما ان المادة 142 من التعديل 2016 لم توجب عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية اثناء الحالة الاستثنائية على البرلمان لإقرارها كما فعلت مع الأوامر التي يتخذها في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني او خلال العطل البرلمانية، وهو ما يدل على ان المؤسس الدستوري بتمييزه بين تلك الأوامر انما رغب في إضفاء الصبغة التشريعية على الأوامر الأولى دون الثانية التي لا تكتسب تلك الصفة الا بعد موافقة البرلمان عليها.

ويكمن عدم اشتراط المؤسس الدستوري عرض الأوامر التشريعية التي تصدر في الحالة الاستثنائية على البرلمان ذلك انه في ظروف الحالة الاستثنائية يفترض فيها وجود خطر داهم يوشك ان يصيب المؤسسات الدستورية للدولة بما فيها البرلمان، مما قد يعرضه الى خطر يستحيل معه ان ينعقد وبالتالي من غير الممكن عرض هذه الأوامر عليه لانعدامه وبالنتيجة عدم قدرة القضاء على مراقبتها مادامت تعتبر تشريعا¹.

الفرع الثالث: التصديق على مشروعات القوانين والاعتراض عليها واصدارها ونشرها

حتى يصبح القانون نافذا لا بد من ان يمر بعدة مراحل، مرحلة الاقتراح والتي سبق وان شارنا اليها ومرحلة مناقشة القانون والتصويت عليه بالموافقة التي يختص بها البرلمان، وأربع مراحل أخرى تختص بهم السلطة التنفيذية سنتطرق اليها والتي تتمثل في مرحلة الاعتراض (الفقرة الأولى) او التصديق، ومرحلة الإصدار والنشر (الفقرة الثانية).

1 - آمنة قريش، سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، مقال منشور بمجلة صوت القانون، المجلد 4، العدد3، ص- ص183-203، ص189.

الفقرة الأولى: التصديق على مشروعات القوانين والاعتراض عليها

ارتأت بعض الدساتير إما أن تجعل تصديق الحاكم مجرد إجراء شكلي طالما أن البرلمان قد أقر المشروع ووافق عليه، أو أن تمنح الحاكم حق رد مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه فإذا أصر البرلمان على إقراره ألزم الحاكم بالتصديق عليه وإصداره، على ضوء ما سبق سنحاول التطرق الى مفهوم حق الاعتراض (أولاً) ومال مشاريع القوانين المعروضة على رئيس الجمهورية (ثانياً) ثم نبين صورته (ثالثاً) ومدى أهميته (رابعاً).

أولاً: مفهوم حق الاعتراض:

يعد سلطة أساسية تمنحها الدساتير عادة الى رئيس الدولة يمكنه بموجبه، من وقف القانون الذي اقره البرلمان او تعطيل صدوره لفترة معينة.¹ ويحتمل هذا التعريف أحد المعنيين :

1- : ان رئيس الدولة يعترض على القانون بعد اكتمال وجوده فيعرقل باعتراضه نفاذ القانون.

2- : ان موافقة الرئيس على القانون تعتبر شرطاً لازماً لوجوده وهو ما يجعل من اعتراضه (عقبة تحول دون خلقه).

فالذين يؤيدون الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض يرون فيه الية تمكن رئيس الدولة من وقف نفاذ القانون. اما الذين يؤيدون طبيعة الاعتراض التشريعية فانهم يعرفونه بانه الحق الذي يخول رئيس الدولة سلطة وقف القانون ويحول دون اكتماله.² يأتي حق اعتراض رئيس الدولة على القوانين.

الاعتراض هو سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان.

والاعتراض نوعان:

1 - محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدول ومسؤوليته - دراسة مقارنة، مصر، مطبعة الإسكندرية، ط1 2007، ص144،

2 - يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص196

اعتراض مطلق: وهو يؤدي الى اعدام القانون.

اعتراض جزئي: وهو توقيفي مؤقت، اذ انه لا ينتج أثره ويمكن معالجته بإعادة العرض على البرلمان مرة أخرى للمداولة فيه ثم اقراره مرة ثانية بأغلبية معينة تختلف من دستور لآخر¹ ويطلق على هذا الأمر "حق الاعتراض التوقيفي" والذي يمثل وسيلة معتدلة لتحقيق التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية ضمانا لعدم تجاوز أي سلطة لاختصاصاتها المقررة دستوريا².

ومن جانبنا فنحن مع الرأي الذي يؤيد منح رئيس الدولة الحق في التصديق على مشروعات القوانين المتمثل بحق الاعتراض التوقيفي، لكونه جزءا مهما من العملية التشريعية، يعمل على المساواة في التشريع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. فهذا الحق يعد من أخطر الأسلحة التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان.

اذ تعد من أكثر الوسائل أهمية لخلق التوازن بين السلطات، فهي لا تحقق فقط وسيلة لحماية امتيازات السلطة التنفيذية من تجاوزات البرلمان، ولكنها تعمل على تشكيل ضمان ضد سن قوانين معيبة أو غير سليمة تعود إلى الإهمال أو التسرع أو إلى التخطيط المقصود من قبل السلطة التشريعية. ومن هنا يتجلى لنا أهمية الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في حماية المجتمع.

ثانيا: مآل مشاريع القوانين المعروضة على رئيس الجمهورية:

عند عرض مشروع القانون على رئيس الجمهورية فانه لا يخرج عن الاحتمالات الثلاث التالية:

1- حالة الموافقة الصريحة: والتي تتمثل في إقراره لمشروع القانون الذي تمت الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني.

¹ - عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة -دراسة مقارنة-، مصر، دار النهضة العربية، ب.ط، 2008، ص74

² - يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، نفس الصفحة

2- : حالة الصمت: وتتحقق بعرض مشروع القانون الذي تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان على رئيس الجمهورية، وانقضاء مدة الثلاثين يوما ولم يبد اعتراضه، او اعترض ولم يرد مشروع القانون الى المجلس خلال نفس المدة، ويعتبر هذا الموقف موافقة ضمنية منه.

3- : حالة الاعتراض: وتتحقق رئيس الجمهورية على مشروع القانون في المدة المنصوص عليها دستوريا وهي ثلاثون يوما، ويجب رده الى المجلس في نفس مدة الاعتراض للمداوله فيه مرة ثانية، فاذا اقره بأغلبية الثلثين اعتبر قانونا نهائيا واصدره.

ثالثا: صور حق الاعتراض على القانون

1- : الاعتراض الواقف:

يعتبر الاعتراض الواقف اقوى أنواع الاعتراض النسبي، اذ لا يمكن للبرلمان الذي وافق على القانون اول مرة ان يتغلب على اعتراض رئيس الدولة باي اغلبية¹

2- : الاعتراض الموصوف:

بموجبه يكون من الممكن اصدار القانون محل الاعتراض في حال اقراره من قبل البرلمان بأغلبية مشددة.¹

3- : الاعتراض البسيط او حق طلب مداولة ثانية:

يتميز هذا النوع من الاعتراض بان الدستور لا يستلزم اغلبية مشددة للتغلب على إرادة الرئيس، بل يكفي ان يعيد البرلمان الموافقة على القانون بذات الأغلبية اللازمة لإقراره اول مرة.

4- : الاعتراض الناقل:

وهو الذي ينقل سلطة التقرير النهائي في مصير القانون. والفصل في التراع بين رئيس الدولة والبرلمان الى جهة ثالثة يحددها الدستور.

¹ - يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص198

رابعاً: أهمية اللجوء الى حق الاعتراض:

بإجماع الفقه يعتبر حق الاعتراض أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يكفي لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات، ان تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حددها الدستور، انما يجب الى جانب ذلك، ان تسلم بما يكفل لها ان توقف تعدي السلطات الأخرى، من هنا تتضح الحاجة الى حق الاعتراض.

كما يعد هذا الحق صمام الامان الذي يدفع عن الامة اثار الحزبية والانديفاع والتسرع الذي يؤثر على الأغلبية البرلمانية، فهو يهدف الى تفادي ظاهرة القوانين المعيبة التي تصدر تحت وطأة الانديفاع، او التهور او الانفعال، ذلك ان البرلمان بوصفه هيئة جماعية يسهل انسياقه تحت وهم طارئ او انفعال وقتي، مما يستلزم اخضاع القوانين البرلمانية لفحص ثان من جانب سلطة مستقلة².

أتاح المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري 2016 لرئيس الجمهورية استعمال آلية لها القدرة على اضعاف دور البرلمان والمتمثلة في إمكانية طلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين 30 يوماً الموالية لتاريخ إقراره ، حيث أن حق الاعتراض له بالغ التأثير على حرية قرارات البرلمان ، فهو من ناحية يعبر عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية والبرلمان ومن ناحية أخرى يستهدف أساساً تفادي تعسف المشرع، وخرقه مبدأ الفصل بين السلطات كما انه يساعد هذا الحق في الحد من القوانين المعيبة ، وبالرجوع إلى نص المادة 145 من تعديل 2016 ، نجد انها لم تتضمن أي شروط او قيود تتعلق باستخدام حق الاعتراض من طرف رئيس الجمهورية، الامر الذي المجال واسعا امامه للاعتراض على ما شاء من مشاريع او اقتراح قوانين في كلها او في جزء منها وفي أي مجال³ ،

¹ - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 42

² يوسف راشد فيفل، مرجع سابق، ص 196

³ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 60.

مما يعني ترجيح كفة رئيس الجمهورية على كفة البرلمان والأخطر من هذا هو في حاله طلب رئيس الجمهورية قراءه ثانيه على قانون تم التصويت عليه حيث أن النص المعترض عليه يبقى معطلا حتى تحقق شرط الحصول على أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وهو ما قد ينجر عنه اما تعديل اقتراح القانون أو الاعتراض على ما قدمه البرلمان من التعديلات وبالتالي ارجاع النص الى طبيعته الأولى كما كان مشروع قانون وترجيح بذلك هذا الأخير على اقتراح القانون وهو ما يقيد من سلطة البرلمان في عقر اختصاصه.

كما يضاف الى ما سبق قيد آخر في مواجهة البرلمان يتمثل في عدم اتمام اقرار القانون الا بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس الشعب الوطني¹ وهذا من شأنه التأثير سلبا على الاختصاص الفعلي للبرلمان فبالرغم من تجاوزات السلطة التنفيذية وتعديها على الاختصاصات الأصلية للسلطة التشريعية، الا ان هذه الأخيرة تظل هي المؤسسة الأكثر تمثيلا للديمقراطية وان كانت اقل فعالية بسبب سيرها وتباطؤ نشاطها.²

خامسا: الشروط الواردة على ممارسة حق الاعتراض على القانون في الجزائر

لقد منح الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016 لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية فيما يتعلق بالنصوص القانونية، حيث خوله الاعتراض او طلب اجراء مداولة ثانية في قانون تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان سواء كان قانونا عاديا او عضويا، وذلك تطبيقا لنص المادة 1/145 من تعديل 2016 وكذا المادة 40³ من القانون 16-12.

وبالرجوع الى المادتين سالفتي الذكر يتضح لنا ان المؤسس الدستوري الجزائري لم يشترط تسبب الاعتراض الصادر عن رئيس الجمهورية، على الرغم من ان التسبب هو وسيلة لإقناع البرلمان بتعديل القانون وفق ما يريده الرئيس، كما ان عدم تعليل الاعتراض سيجعل من هذا

¹ الفقرة الثانية من نص المادة 145 من تعديل 2016.

² عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 94.

3- المادة 145 من تعديل 2016 تنص على مايلي: "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 وأعضاء مجلس الأمة.

الاجراء عملا تعسفيا من قبل رئيس الجمهورية اتجاه السلطة التشريعية، والملاحظ في الدستور الحالي انه تم التخلي عن الاجراء المتمثل في تسبب الاعتراض ولم يتضمن شرط التوقيع المجاور وهذا من ملامح اخذ النظام النيابي الجزائري بملامح النظام الرئاسي القائم على تقوية منصب رئيس الجمهورية ومن اجل ممارسة حق الاعتراض على القوانين يستوجب توفر مجموعة من الشروط نعددها فيما يلي:

1- : شرط تقديم الاعتراض في اجل 30 يوما

طبقا لنص المادة 145 من تعديل 2016 في فقرتها الأولى، يلتزم رئيس الجمهورية بتقديم اعتراضه على النص القانوني خلال ثلاثين يوما الموالية لتاريخ اقراره وذلك بإعادة النص القانوني للمداولة وللمرة الثانية من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة حسب الحالة، وبانقضاء المدة دون ان يقدم الرئيس اعتراضه يسقط حقه في ذلك اذ يعتبر سكوته بمثابة موافقة على النص.

ويبدأ حساب مدة 30 يوما من تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة على النص وذلك بحسب الحالة، وهذا ما اكدته المادة 40 من القانون العضوي 16-12. كما وانه طبقا لنص المكادة 43 من نفس القانون فإنها تقلص المدة من مدة 30 يوما لأنها سمحت لرئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة حسب الحالة، ان يرسل النص الى رئيس الجمهورية خلال مدة قدرها 10 أيام من تاريخ التصويت، ومنه فهذه المدة تدخل ضمن اجل 30 يوما الممنوحة لرئيس الجمهورية لتقديم اعتراضه، وهذا يعتبر انتقاصا من حق رئيس الجمهورية.

2- : شرط النصاب :

الملاحظ انه وبعد التعديل الدستوري الأخير قد ازدادت قوة رئيس الجمهورية، وذلك من خلال نص المادة 145 من التعديل والتي تشترط اغلبية 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الامة، وبالنظر الى 3/1 أعضاء مجلس الامة معينون من قبل رئيس الجمهورية فهذا يعني ان تحقيق هذا النصاب صعب ان لم نقل مستحيل التحقيق وفي حالة ما لم يتم تحقيق

النصاب يصبح نص القانون لا غيا وفقا لما تنص عليه المادة 46 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12.

تجدر الإشارة الى انه نادرا ما تتم ممارسة حق الاعتراض من قبل رئيس الجمهورية عن طريق طلب مداولة ثانية وذلك راجع الى كون اغلب مشاريع القوانين ذات أصل حكومي تعرض في مجلس الوزراء قبل احالتها على البرلمان وبالتالي فهي تحظى بموافقة مسبقة من قبل رئيس الجمهورية.

كما انه بإمكان رئيس الجمهورية إحالة النصوص التي وافق عليها البرلمان على المجلس الدستوري لمراقبة مدى دستورتيتها.

سادسا: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض

اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية لحق الاعتراض، اذ ذهب جانب من الفقه الى اعتبار حق الاعتراض عملا تشريعيا باعتبار ان النص القانوني الذي صوت عليه البرلمان لن يصبح قانونا، كون الرئيس يستطيع الاعتراض عليه. وحسب هذا الاتجاه فانه يكفي ان يمنح الدستور الحق لرئيس الدولة في الاعتراض على القوانين. باعتبار هذا الأخير يتمتع بحق فيتو تشريعي.¹

في حين ذهب جانب آخر الى اعتبار حق الاعتراض عملا تنفيذيا، يمارسه رئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية، ولا يترتب عليه ان يفقد القانون شيئا من كيانه، فيظل القانون قائما رغم الاعتراض عليه، وكل ما يحدث هو إعادة عرض هذا القانون على البرلمان للمداولة فيه مرة ثانية، فان اخذ بأوجه الاعتراض سقط نهائيا وإذا اقره مرة ثانية بالأغلبية المنصوص عليها في الدستور التزم رئيس الدولة بإصداره وتنفيذه دون ان يملك الاعتراض عليه من جديد.¹

وبالمقابل رأى جانب من الفقه بضرورة تحديد طبيعة كل نوع من الاعتراضات على حدى، فقصر الطبيعة التشريعية على الاعتراض الموصوف دون غيره، وحثته ان القانون المعترض عليه يظل خاليا من كل صفة الزامية الى حين الموافقة عليه من قبل البرلمان وبأغلبية مشددة مقارنة

¹ - دلم نوال، المرجع السابق، ص 75.

بتلك التي صدرت عن البرلمان في المرة الأولى، وهذه الموافقة الثانية لا تؤثر على طبيعة الاعتراض الذي يظل عملاً تشريعياً خاب أثره وقد لاقى هذا الرأي قبولاً كبيراً من قبل الفقه الأمريكي.²

الفقرة الثانية: اصدار القوانين ونشرها

يمتلك رئيس الجمهورية الحق في اصدار القوانين، التي يقرها البرلمان عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك ان السلطة التنفيذية لا تتلقى أوامر من السلطة التشريعية وإنما من رئيس السلطة التنفيذية الذي هو رئيس الجمهورية.

أولاً: الإصدار

فعملية اصدار القانون تعتبر اخر مرحلة من مراحل العملية التشريعية، وهو عبارة عن تكليف من رئيس الجمهورية لأعضاء السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون.

1- تعريف الإصدار

يعد الإصدار من الاختصاصات التقليدية لرئيس الجمهورية، فهو العمل الذي بواسطته يدخل القانون حيز التنفيذ³ ويمثابة شهادة ميلاد التشريع⁴، بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بان القانون قد تم التصويت عليه من المجلسين، ومن ثم يكون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة والجميع يصبحون خاضعين لأحكامه.⁵

من الدساتير ما يحدد مدة يلزم ان يتم الإصدار خلالها، من ذلك ما نص عليه في تعديل 2016 فقد امهلت المادة 1/144 منه رئيس الجمهورية مدة ثلاثين (30) يوماً من اجل

1 - محمد عمرو بركات، المرجع السابق، ص 166

2 - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 45.

3 - Philippe Adarant, **Institution politiques et droit constitutionnel**, Paris Ed, 1989 P509.

أشار اليه عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 76.

4 - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 327.

5 - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 52.

إصدار القانون، وهذا ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، والحكمة من منح رئيس الجمهورية لهذه المدة أن يتسنى له ممارسة حقه في طلب اجراء مداولة ثانية على هذا النص متى رأى ذلك مناسباً. كما تجدر الإشارة الى أن الثلاثين (30) يوماً المخصصة لطلب القراءة الثانية خلالها فتبدا من تاريخ الموافقة على القانون.

وان كانت المادة 144 سألقة الذكر منحت لرئيس الجمهورية مدة الثلاثين (30) يوماً تبدا من تاريخ تسلمه القانون مع إمكانية وقف هذا الميعاد¹، الا ان هذه المادة لم تبين حدود التزام رئيس الجمهورية بهذا الواجب، بمعنى اخر ان حق الإصدار ان لم يمارس في الوقت المحدد من طرف الدستور من شأنه ان يعطل تطبيق النصوص القانونية التي يصادق عليها البرلمان، وذلك بتماطل رئيس الجمهورية، او الامتناع عن إصداره، خاصة اذا عرفنا ان الدستور، لم يرتب أي جزاء على عدم الإصدار في حين ان بعض الدساتير تعتبره اعتداءً جسيماً من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان، يشكل خيانة عظمى، كما لم تبين الجهة المخولة بالحلول محل رئيس الجمهورية للقيام بالإصدار، بل اعتبرته المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية لا يجوز له تفويضها²، خاصة وان الدستور قد منح لرئيس الجمهورية عدة فرص لإعادة النظر في أي نص قانوني، وذلك بحقه في اجراء مداولة ثانية بشأن قانون قد يراه غير مناسب، اما عن طريق قيامه بإخطار المجلس الدستوري إذا رأى ان هذا القانون يتناقض مع الدستور، واما تعطيل تطبيقه ثلاثين يوماً، الا ان تجاوز هذه المدة غير معقول، ولا يحافظ على التوازن الذي اريد له ان يقوم بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. ومن هنا يكون حق الإصدار وسيلة أخرى في يد رئيس الجمهورية تضاف الى الوسائل العديدة الممنوحة له للضغط والتأثير على البرلمان.

¹ المادة 144 من تعديل 2016 تنص على: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 189

² - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص328.

كما انه في حالة تأخر عن اصدار القوانين يبقى لرئيس الغرفتين بالبرلمان إمكانية اخطار المجلس الدستوري للنظر في تجاوز مدة الإصدار من طرف رئيس الجمهورية باعتباره قد خالف الدستور، فسلطة الاخطار من شأنها ان تحافظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

2- الطبيعة القانونية للإصدار

لقد اختلف الفقه حول طبيعة الإصدار، فمنهم من اعتبره عملا تشريعيًا، ومنهم من اعتبره عملا تنفيذيًا.

فقد اعتبر العميد دوجي الإصدار عملا تشريعيًا كونه مكملًا للقانون، ذلك ان القانون الذي لم يصدر بالرغم من حيازته على الموافقة البرلمانية، الا انه غير ملزم للإدارة والمواطن وعلى المحاكم عدم تطبيقه. وحسب دوجي فالإصدار يشكل شرطًا مباشرًا للأفراد الذين سوف يطبق عليهم هذا القانون، كونه سوف ينشئ في مواجهة هؤلاء الافراد مركزًا قانونيًا معينًا. هذا المركز يتضمنه القانون المراد إصداره.¹

في حين يرى العميد كاري دي مالبيج بان الاصدار لا يعتبر عملا تشريعيًا وانما يقوم بموجبه الرئيس بالالتزام بواجب تجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها، وهو الالتزام الذي يدخل في وظيفته التنفيذية.

ويذهب راي ثالث الى ان الإصدار عمل من نوع خاص، فلا هو تشريعي ولا هو تنفيذي، ومرد ذلك ان العمل التشريعي يتطلب حرية الإدارة في التصرف والموافقة او الاعتراض على القانون في حين ان الإصدار اجباري بالنسبة لرئيس السلطة التنفيذية، ولا يستطيع به ان يضيف جديد الى القانون او ينقص منه.¹

ثانيا: النشر

عملية تعقب الإصدار، ويتمثل الأثر السياسي له في علم الكافة بفحوى القانون الصادر من طرف رئيس الجمهورية، واستنادا الى القاعدة الأصولية التي تفيد ب " لا تكليف إلا بمعلوم

¹ - دلم نوال، المرجع السابق، ص86.

"، فالنشر يصبح حجة تبطل كل عذر بجهل القانون²، فالقانون لا يصبح ساري المفعول الا بنشره في الجريدة الرسمية، وهي دليل على علم الكافة به، ومن ثم التزامها بأحكامه ونصوصه.

ولا يكفي نشر القانون في الجريدة الرسمية ليصبح نافذا وملزما، بل يجب ان يرتبط ذلك بالجريدة الرسمية ذاتها، إذ تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من تاريخ يوم نشرها في الجريدة الرسمية، تكون نافذة المفعول بالجزائر بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية الى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة الرسمية³.

وإذا كان النشر يظهر على انه مجرد اجراء ثانوي يقتصر على اعلام الكافة بالقانون، الا انه بدونه لا يمكن القانون ان ينتج اثاره، فالمصادقة عليه من طرف البرلمان واصداره من قبل رئيس الجمهورية، تبقى شكلية إذا لم ينشر القانون في الجريدة الرسمية.

على الرغم من خلو اغلب الدساتير من ترتيب جزاء عن التأخر في نشر القوانين عن الميعاد المحدد او عدم نشرها نهائيا فانه يفضل تقييد عملية النشر بآجال محددة كما هو الحال بالنسبة لعملية الإصدار تفاديا لأي تعطيل للعمل التشريعي ودرءا لكل تهاون⁴.

الفرع الرابع: مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية عن طريق التشريع المنافس.

يرجع منح سلطة التنظيم للسلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية الحديثة بالأساس الى العجز الذي أصاب البرلمان في مواجهة المشاكل الخطيرة التي شهدتها العالم بسبب الحريين

¹ - محمد عمرو بركات، المرجع السابق، ص-ص 57-60.

² - عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 329.

³ - المادة 4 من القانون المدني الجزائري.

⁴ - عقيلة خرباشي، مرجع سابق، نفس الصفحة .

العالميتين والاثار المترتبة عنهما، وعدم قدرته على مواكبة التطور السريع، مما أدى الى تراجع دوره لصالح السلطة التنفيذية¹.

لذلك تعترف جميع الدساتير بحق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح، بحكم اتصالها الدائم بالجماهير، تكون على دراية بجميع التفاصيل التي تحيط بها ولا تستطيع السلطة التشريعية مجاراتها في هذا المجال².

بموجب تعديل 2016 واصل المشرع الدستوري السماح للسلطة التنفيذية بمزاومة السلطة التشريعية في اختصاصاتها فلم يكتف بمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق اصدار الأوامر كما سنرى لاحقا، وانما أضاف لها سلطة أخرى تزيد من اختصاصها على حساب السلطة التشريعية الا وهي سلطة التنظيم في كل المسائل عدا تلك التي يختص بها القانون.

ونميز في هذا الإطار بين نوعين من التنظيم، تنظيم تنفيذي او ما يطلق عليه لوائح تنفيذية (فقرة أولى) وتنظيم مستقل او ما يعرف باللوائح المستقلة الصادرة في صورتها لوائح تنظيم المرافق العامة ولوائح الضبط الإداري (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: السلطة التنظيمية المشتقة.

تعد أقدم صلاحية يختص بها للوزير الأول³. وسلطته في ذلك غير مستقلة، بل هي مشتقة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضع لم يسبق تنظيمها سواء من قبل البرلمان او من طرف رئيس الجمهورية⁴. لأنه كما هو معلوم عن البرلمان يقوم برسم وتحديد القواعد العامة في بعض القوانين مما يفسح المجال التنظيمي امام الوزير الأول، لأنه في حالة عدم اصدار مرسوم تنفيذي،

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، مرجع سابق، ص 115-116.

² - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 110.

³ - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، الجزائر، د م ج، ط2، 2015، ص 222.

⁴ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص23.

او إذا تأخر صدوره يترتب عنه عدم فعالية النص التشريعي او التنظيمي نظرا لطابع العمومية الذي يميزهما.

اذ يقوم الوزير الأول بإصدار لوائح تنفيذية تتضمن احكام تفصيلية لازمة لتنفيذ القوانين، وذلك راجع الى ان السلطة التشريعية لا تملك عادة من الوقت والخبرة بشؤون ما يمكنها من ادماج كل القواعد التفصيلية المتعلقة بكيفية تنفيذ القوانين العامة في صلب القوانين ذاتها نظرا لكثرة هذه القواعد، ودقة الموضوعات التي تتعرض لها، ولهذا يكتفي المشرع عادة بالنص في القوانين على القواعد الأصولية المقررة للحقوق والواجبات، اما القواعد الخاصة بالتنفيذ فيترك امرها للائحة التي تضعها السلطة المختصة بالتنفيذ¹.

ويشترط في التنظيم التنفيذي ان لا يخالف القانون الذي صدر لتطبيقه فلا يمكنه ان يتجاهله او يقوم بتنظيم نفس الموضوع الذي نظمه القانون من جديد.

فيما يتعلق بمراسيم الوزير الأول التنفيذية فالأمر هنا قابل للجدل فهي تصدر في إطار تطبيق القانون وتتعلق أكثر بمراقبة الشرعية امام القضاء الإداري مما تتعلق بالمراقبة الدستورية، وان كان هناك مرسوم تنفيذي يحتوي على احكام غير دستورية، فغالبا الظن انهما تستمد مصدرها من صميم القانون محل التطبيق وفي اخر الأمر فهذا القانون هو الذي ينبغي ان يكون محل رقابة بدلا من المرسوم.

الفقرة الثانية: السلطة التنظيمية المستقلة

بالإضافة الى الصلاحيات التنفيذية والتشريعية التي يستأثر بها رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، فان هذا الأخير وبمقتضى المادة 143 منه ، ابقى على سلطة رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية من خلال اصدار لوائح مستقلة لا تستند الى تشريع قائم، فهي تتعدى تنفيذ القوانين الى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق اليها القانون والمحصورة في المادة 140 و 141 من تعديل 2016 ، ولا تستند هذه اللوائح الى قوانين قائمة بل تصدر

¹ - سعيد السيد على، امتيازات الإدارة العامة، مصر، المصرية للنشر والتوزيع، 2019.

مستقلة عن أي قانون، لذا سميت باللوائح المستقلة، فهي تعد تشريعا اصيلا تتولاه السلطة التنفيذية دون مشاركة من البرلمان بخلاف اللوائح التنفيذية، فإنها تعد تشريعا ثانويا لا تصدر الا لوضع الشروط اللازمة لتنفيذ تشريع قائم.¹

وعلى الرغم مما سبق يبقى المجلس الدستوري الرقيب الوحيد على احترام الاختصاص وفقا للمادة 186 من الدستور، سواء من قبل البرلمان او رئيس الجمهورية ما دام كلاهما بإمكانه اخطار المجلس الدستوري للنظر في دستورية القوانين والتنظيمات.

وجدير بالذكر بأن اللوائح المستقلة قد ارتبطت بمجالين هامين يمارس فيهما رئيس الجمهورية اختصاصه التنظيمي المستقل في ظل الظروف العادية هما مجال الضبط الإداري ومجال تنظيم المرافق العامة لأنهما يمثلان اهم أوجه نشاط الإدارة.

وهذا ما سوف سنقوم بتوضيحه في هذا؛ حيث سنتحدث عن أول صورة من صور اللوائح المستقلة المتمثلة باللوائح التنظيمية المتعلقة بمجال تنظيم المرافق العامة، وبعدها نتناول الصورة الثانية وهي صورة الضبط الإداري المتمثلة بلوائح الضبط الإداري.

أولا: اللوائح المتعلقة بتنظيم المرافق العامة

اما بخصوص لوائح المرافق العامة، فان رئيس الجمهورية يمارسها في إطار سلطته التنظيمية المستقلة، اذ يضعها بقصد انشاء وتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة.

وعليه فان ضرورات العمل الإداري تحتم تمكين رئيس الجمهورية من ممارسة اختصاصه التنظيمي لإنشاء وتنظيم وتسيير المرافق العامة، وهذا امتدادا لنشاط السلطة التنفيذية القائم على معرفة حاجات المواطنين والعمل على قضائها واشباعها.

¹ - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 112.

وعلى اعتبار ان لوائح المرافق العامة من صميم الاختصاص التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية، المنصوص عليه في المادة 143 فقرة 1 من تعديل 2016، فإنها تصدر من دون الاستناد على قانون تشريعي.

الا ان هناك طائفة معينة من المؤسسات والمرافق التي نص عليها المشرع الدستوري ضمن المادة 140 من الدستور المحددة لنطاق ومجال القانون. وبالتالي لا يجوز لرئيس الجمهورية ان يمارس اختصاصه التنظيمي المستقل في إطار لوائح المرافق العامة فيه، كقواعد نقل الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص وكذلك انشاء فئات جديدة من المؤسسات¹.

ثانيا: لوائح الضبط الإداري

وبما ان الدستور يكفل للأفراد التمتع بقدر من الحرية، فعند النظر إلى الفصل الرابع من الباب الأول من تعديل 2016 نجد أن المشرع الدستوري قد نص على الحقوق والحريات الأساسية والحقوق للمواطنين، ولكن لتحقيق الحماية لهذه الحقوق وصيانة النظام العام يتعين فرض قيود على هذه الحريات.

لذا تقوم السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) بإصدار اللوائح التنظيمية وتلك اللوائح التي يكون القصد منها تحقيق المصلحة العامة في مجالات المحافظة على الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة².

فالأصل أن يتم تنظيم الحريات العامة من قبل المشرع عن طريق التشريعات العادية، ولكن من الناحية العملية فإن القانون قد يترك أمر تنظيم بعض المسائل المرتبطة بالأمن أو السكينة أو الصحة العامة للسلطة التنفيذية، بسبب امتلاك هذه الأخير للخبرة والأدوات التي تجعلها الأقدر على تنظيم هذه الأمور.

¹ - بن دحو نورالدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص51 وما بعدها.

² - محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد، المجلد الأول، القاهرة، دار محمود للنشر والتوزيع، ط3، 2018، ص52.

الى جانب السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في ميدان الضبط الإداري ظل الظروف العادية، يمكنه ممارسة صلاحيات أوسع في ظل الظروف الاستثنائية من خلال إقرار حالة الطوارئ وحالة الحصار. وكذلك الحالة الاستثنائية والتعبئة العامة وحالة الحرب هذه الحالات تختلف فيما بينها من حيث العناصر اللازمة لإعلانها، ومدة العمل بها، ودرجة تأثيرها على الحريات العامة في الدولة.

مكن المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية من اتخاذ التدابير والاجراءات الضبطية الوقائية التي يحمي بها الأرواح والممتلكات، غير ان هذا الأخير يكون ملزماً باحترام شروط معينة نص عليها في احكام الدستور.

هذا وقد مارس رئيس الجمهورية اختصاصه التنظيمي المستقل فيما يتعلق بالظروف الاستثنائية من خلال عدة مراسيم رئاسية مستقلة.¹

من خلال هذا يتضح ان رئيس الجمهورية يستأثر بسلطة تنظيمية مستقلة قوية في مجال الضبط الإداري خلال الظروف غير العادية، وهذا بسبب ما قد تحتويه تلك الظروف من اضطرابات خطيرة او تهديد حقيقي لأمن وسلامة الشعب والمؤسسات والتراب الوطني عموماً.

على الرغم من ضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما هو معمول به في بعض الأنظمة البرلمانية او التي تأخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني غير ان ما يمكن ملاحظته في هذا الشأن هو ان بمقابل هذا التدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية فان البرلمان ليس له مثل

-
- ¹ - من بين اهم المراسيم الرئاسية المستقلة التي مارس فيها رئيس الجمهورية اختصاصه التنظيمي المستقل في ظل الظروف الاستثنائية نجد: المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار.
 - المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار.
 - المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتضمن اعلان حالة الطوارئ المعدل والمتمم.
 - المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 11 اوت 1992 (يتمم المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 9 فيفري المتضمن اعلان حالة الطوارئ).

هذه الامتيازات وهو ما يحول هذا التعاون بين السلطتين الى تدخل السلطة التنفيذية في اعمال السلطة التشريعية أكثر من كونه تعاوناً بين السلطتين المذكورتين.¹

¹ عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 259.

الفصل الثاني: مظاهر تدخل السلطة التشريعية
في مجال السلطة التنفيذية

الفصل الثاني: مظاهر تدخل السلطة التشريعية في مجال السلطة التنفيذية

على الرغم من كون الوظيفة التنفيذية من صلب مهام السلطة التنفيذية فان السلطة التشريعية تساهم فيها وتتجلى في مساهمة البرلمان في الوظيفة التنفيذية عن طريق اشتراك السلطة التشريعية في اعمال السلطة التنفيذية من خلال المبادرة بتعديل الدستور واللجوء الى الاستفتاء او في مجال الشؤون الخارجية من خلال افتتاح مناقشة حول السياسة الخارجية او في مجال ابرام المعاهدات ، حيث تخص السلطة التنفيذية وبحسب الدستور في التفاوض والتوقيع والتصديق على المعاهدات فيما يختص البرلمان في الموافقة المسبقة قبل قيام رئيس الدولة بالتصديق عليها.

ومن صور التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية موضوع قانون المالية، فالميزانية العامة للدولة التي تبين إيراداتها ونفقاتها المتوقعة خلال العام هي عمل مختلط يعد إنجازه ثمرة تعاون بين السلطتين فالحكومة تقوم بإعداد مشروع قانون المالية ويتولى البرلمان مناقشة المشروع وتعديله واقراره ليصبح قانون ملزم.

كما ويمارس البرلمان بعض الإجراءات التي تدخل ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية والسبب في ذلك يعود الى ان السلطتين تعملان داخل إطار الدولة وكلاهما يكمل الآخر ولا سيما ان هنالك رقابة تمارس من سلطة على سلطة أخرى ولما كانت كلتا السلطتين ملتزمة بالحدود الدستورية التي حددها المؤسس الدستوري.¹

وستتناول هذه المظاهر تباعا على التقسيم والتفصيل الآتي:

المبحث الأول: دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية

المبحث الثاني: الوظيفة التنفيذية للبرلمان.

¹ سمير داود سلمان، مرجع سابق ، ص-ص 96-97.

المبحث الأول: دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية والحلول

محلها

يقوم النظام النيابي الجزائري على مبدأ الفصل بين السلطات والذي اقره لأول مرة التعديل الدستوري 2016 في ديباجته وذلك من اجل تكريس الديمقراطية وحماية الحقوق والحريات وطبيعة النظام النيابي الجزائري لم تتحدد معالمه، الا انه يأخذ بمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يمكن لإحدى السلطتين مشاركة السلطة الأخرى في صلاحياتها من اجل تحقيق الصالح العام، والتعديل الدستوري جاء بمبادئ دستورية تسمح للسلطة التشريعية بمشاركة السلطة لاختصاصات السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: سلطة البرلمان في تولي رئاسة الدولة

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة يستمدتها من الدستور ومن طريقة اختياره، وتختلف هذه السلطات والصلاحيات المخولة له، حيث تكون مطلقة في الظروف غير العادية وتكون اقل درجة في الظروف العادية، ولإحداث نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تشارك السلطة التشريعية صلاحيات رئيس الجمهورية لإضفاء نوع من الشرعية السياسية ولو من الناحية الشكلية، حيث يساهم البرلمان في صلاحية تعيين الوزير الأول واختيار أعضاء الحكومة (فرع اول) كما يمكن لرئيس مجلس الامة ان يتقلد منصب رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية (فرع ثان).

الفرع الأول: اختصاص البرلمان في حالة ثبوت المانع وشغور منصب رئيس الجمهورية

استنادا الى نص المادة 102 من تعديل 2016، نلاحظ ان المؤسس الدستوري الجزائري قد حافظ على نفس الإجراءات المتبعة في ثبوت المانع (فقرة أولى) وتلك المتعلقة بإعلان شغور منصب رئيس الجمهورية (فقرة ثانية)، باستثناء التمديد الخاص بتولي رئيس مجلس الامة لرئاسة الدولة والذي حدده بمدة قدرها تسعون (90) يوما.

الفقرة الأولى: دور البرلمان في اعلان ثبوت المانع:

يصرح البرلمان بثبوت المانع بعد اثبات حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، وبعد اقتراح المجلس الدستوري بالإجماع على البرلمان هذا المانع، كما ينعقد البرلمان بغرفتيه مجتمعين مع لإعلان ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه.

الفقرة الثانية: دور البرلمان في اعلان حالة الشغور

من احكام المادة 102 فقرة 3 وما بعدها نجد انها تنص على انه إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين (45) يوما، يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة.

في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا.

يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون (90) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

الفرع الثاني: تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة.

يعتبر رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني في الدولة، حيث جاء في تعديل 2016 أنه: (يعلم البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما، رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور.)¹ وكذلك (في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية. ويبلغ فوراً شهادة تصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا. يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها تسعون (90) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية²).

ما يمكن قوله حول تولي رئيس مجلس الأمة لمهام رئيس الجمهورية هو أن هذا الأمر يتم بصفة مؤقتة إضافة إلى أن صلاحياته في هاته الفترة محددة ولا يمكنه أن يمارس بعض الصلاحيات الهامة والخطيرة بنص الدستور، كمنعه من حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها ومنعه أيضا من إمكانية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء. وكذا منعه من تعيين الوزراء ومن التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال عطلة البرلمان، إضافة إلى منعه من صلاحيات أخرى هامة.³ مما يبين مدى تواضع مهمة تولي رئيس مجلس الأمة لمهام رئيس الجمهورية في حالة ثبوت المانع له وهذا نظرا لتأقيت مدة الرئاسة ولعدم انتخاب رئيس مجلس الأمة كرئيس للدولة.⁴

¹ انظر المادة 2/102 من تعديل 2016

² انظر المادة 6/5/4/102 من تعديل 2016.

³ انظر المادة 104 من تعديل 2016.

⁴ عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 253.

المطلب الثاني: سلطة البرلمان في تعيين واختيار الوزير الأول

وتعني هذه الطريقة موافقة كليهما على اختيار الوزير الأول، وحتى يصبح هذا الاختيار صحيحا لا بد ان يقوم كل منهما بدوره المحدد في ذلك حيث في البداية يختار رئيس الدولة شخصية من بين الشخصيات التي تحظى بالثقة الكاملة والتي في الغالب زعيم الأغلبية البرلمانية او الشخص الذي يتمتع بشخصية قوية تمكنه من الحصول على ثقة البرلمان في الحالة التي لا يكون فيها اغلبية لاي حزب، ليأتي دور البرلمان فيما بعد بالموافقة على الشخصية المختارة او منح الثقة لمخطط عمل الحكومة.¹

الفرع الاول: دور البرلمان في تعيين الوزير الأول

جاء تعديل 2016 بتقييد لرئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول باشتراطه في تعيين الوزير الأول استشارة الأغلبية البرلمانية⁵، وقد جاء هذا لاعتبارات المصلحة العامة والمحافظة على استقرار المؤسسات الدستورية التي تقضي ضرورة ذلك وهو الأمر الذي من شأنه أن يسهل العمل ويقلل التوتر بين الأجهزة والسلطات. وكذلك بحكم علاقة التعاون بين البرلمان والحكومة في تحرير مخطط عمل الحكومة ودور الأغلبية في ذلك.

كما جاءت لتقييد لرئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية وتكبير سلطته التقديرية، ففي هذا الخصوص دعت أحيانا كثيرة إلى تعيين وزير أول لا يحظى بتأييد الأغلبية البرلمانية.

ونظرا لأهمية منصب الوزير الأول وموقعه في السلطة التنفيذية فان المؤسس الدستوري جعله من الاختصاصات الحصرية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بها².

وللوزير الأول مسؤولية مزدوجة أمام كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني وجب أن ينال ثقة رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة تعيينه بعد استشارة الأغلبية

¹ ليلي بن بغيلة، مرجع سابق، ص 99.

² - المادة 101 من تعديل 2016

البرلمانية. كما يجب أن ينال ثقة المجلس الشعبي الوطني الذي يمكن رفض التصويت على مخطط الحكومة إزاء سحب الثقة منها عن طريق ملتمس الرقابة.

الفرع الثاني: دور البرلمان في اقالة الوزير الأول

لم يبين الدستور كيفية إنهاء مهام أعضاء الحكومة واكتفى بإسناد مهمة إنهاء مهام رئيسها الى رئيس الجمهورية، فإنهاء مهام رئيس الحكومة يستتبع إنهاء مهام أعضائها.

يشارك البرلمان في إنهاء مهام الوزير الأول وفق عدة حالات، وذلك في حالة عدم حصوله على موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة¹ او عدم منحه الثقة للحكومة ان طلبها الوزير الأول² او نتيجة ملتمس الرقابة³.

الفقرة الأولى: الإقالة

تعد حالة الإقالة من بين الحالات التي تنتهي فيها مهام الوزير الأول وبالرجوع الى نص المادة 91 فقرة 15 من تعديل 2016 التي تنص على " يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينتهي مهامه"، نستخلص ان رئيس الجمهورية يضطلع بسلطة تعيين واقالة الوزير الأول، كما ان تعديل 2016 وان أبقى على هذه الصلاحية فانه فضلا على ذلك قد أضاف شرط استشارة الأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الأول.

الفقرة الثانية: الاستقالة الوجيهة

والتي قد تترتب عن الحالات التالية:

أولا: حالة عدم حصول الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها:

نصت المادة 95 فقرة 3 من تعديل 2016 على انه يقدم الوزير الأول استقالته بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة وعدم التصويت لها بالثقة، وعلى إثر

¹ - المادة 95 من تعديل 2016

² - المادة 5/98 من تعديل 2016

³ - المادة 104 من تعديل 2016

ذلك فانه لا مجال امام الحكومة الا ان تقدم استقالته حيث يتولى رئيس الجمهورية مهمة تعيين وزير اول جديد.

ثانيا: حالة عدم تمكن الحكومة الجديدة من الحصول على موافقة المجلس الشعبي الوطني:

فان الحكومة القائمة تستمر في تسيير الشؤون العادية وبالموازاة مع ذلك ينحل البرلمان وجوبا تحت قيد اجراء انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.

ثالثا: حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة:

نصت المادة 155¹ من تعديل 2016 على انه على الوزير الأول تقديم استقالته في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة²، والتي تؤدي الى اسقاط الحكومة في حال ما تم استيفاء شروطها.

¹ - المادة 155 من تعديل 2016 تنص على : " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

² - ملتمس الرقابة: الية رقابية ممنوحة لأعضاء البرلمان تمكنهم من تحريك مسؤولية الحكومة.

المبحث الثاني: الوظيفة التنفيذية للبرلمان

يشارك البرلمان في اختصاصات السلطة التنفيذية في ادارتها الظروف العادية (مطلب اول) وفي الظروف غير العادية (مطلب ثان).

المطلب الأول: مشاركة البرلمان لاختصاصات السلطة التنفيذية في الظروف العادية

تتجلى هذه المشاركة من خلال سيطرة رئيس الجمهورية على مجال المعاهدات (فرع اول) وافتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية للدولة (فرع ثان) بالإضافة الى مشاركته للسلطة التنفيذية في اعداد قانون المالية (الفرع ثالث) وأخيرا من خلال المبادرة المشتركة بتعديل الدستور (فرع رابع).

الفرع الأول: مشاركة البرلمان للسلطة التنفيذية في إدارة السياسة الخارجية والمعاهدات

اعتبر المؤسس الدستوري الجزائري السياسة الخارجية من المجالات التي تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية، لذا خوله سلطة تقرير السياسة الخارجية للامة وتوجيهها، كما خصه أيضا بتعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة، يضاف الى ذلك اختصاصه بإبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، إضافة الى توقيعه لاتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم¹.

وعلى هذا الأساس سنحاول التطرق الى سيطرة رئيس الجمهورية على مجال المعاهدات (فقرة أولى) والى افتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: موافقة البرلمان على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية.

لما كان رئيس الجمهورية هو الذي يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها إذ يقرر السياسية الخارجية للامة ويوجهها²، لهذا كله فقد خوله الدستور حق ابرام المعاهدات الدولية³

¹ عمار عباس ، مرجع سابق، ص 166.

² المادة 91 فقرة3 من تعديل 2016.

³ المعاهدات الدولية : عرفتها المادة 2 فقرة أ من اتفاقية فيينا لسنة 1969 على انها، اتفاقا يعقد بين دولتين او اكثر في شكل مكتوب ويضع للقانون الدولي سواء تم هذا الاتفاق في وثيقة واحدة او اكثر وأيا كانت التسمية التي تطلق عليه ،اما اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية او بين المنظمات الدولية لعام 1986 فقد نصت في المادة2 فقرة 1-أ على

والمصادقة عليها كما أشرك البرلمان في هذا المجال، لعل الإحاطة الكبيرة بالمعاهدة من قبل المؤسس الدستوري الجزائري راجع الى مصيرها¹.

لقد منحت المادة 149 من تعديل 2016 لرئيس الجمهورية سلطة ابرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها كسلطة شخصية لا يجوز تفويضها، وقد حصرت هذه المادة صلاحية البرلمان في الموافقة على بعض المعاهدات دون غيرها، أي ان سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، موقوفة على شرط ان توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة².

وبالتالي فقد منح المؤسس الدستوري للبرلمان سلطة الموافقة على المعاهدات على سبيل الحصر والتحديد دون سلطة التوقيع والتصديق عليها، كما ان البرلمان لا يملك سلطة تعديل بنودها او مناقشتها بالتفصيل³، بل لا يتعدى حدود الموافقة والرفض او التأجيل⁴.

لقد جعل دستور 2016 المعاهدة تسمو على القانون وقد عهد في الفصل الدستورية المعاهدات الى المجلس الدستوري. ومتى رأى رئيس الجمهورية ان معاهدة تخالف الدستور فمن المنطقي انه لا يصادق عليها ويخطر المجلس الدستوري للفصل في دستوريته وهذا ما نصت عليه المادة 186 من دستور 2016.

الها اتفاق دولي خاضع للقانون الدولي ومعقود كتابة:1- بين دولة او اكثر ومنظمة دولية او اكثر او2- فيما بين منظمات دولية، سواء ورد هذا الاتفاق في وثيقة واحدة او في اثنين او اكثر من الوثائق المترابطة، وأيا كانت تسميته الخاصة..

¹ تنص المادة 150 من تعديل 2016 على ان: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".

² المادة 149 من تعديل 2016.

³ عبد المنعم بن احمد، نقيش لخضر، الرقابة الدستورية على المعاهدات، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر، العدد13، مارس2017، ص-ص.....، ص18.

⁴ المادة 38 من القانون العضوي 16-12 .

وان رفض فانه يمكن إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول.

كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة. رئيس رئيسي غرفتي البرلمان بحسب نص المادة 187.

ان سيطرة رئيس الجمهورية على مجال المعاهدات، وذلك بالتوقيع والتصديق هي جزء من استحواده على مجال السياسة الخارجية والتي كان يتكفل بها وزير الخارجية الا انه يقوم بهذا الدور تحت السلطة السامة لرئيس الجمهورية، والذي لا يمكن للنواب ان يشاركوه في سلطته الا في حدود ما سمح به الدستور، وذلك من خلال فتح المناقشة حول السياسة الخارجية.

الفقرة الثانية: افتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية للدولة

من خلال نص المادة 148¹ تعديل 2016، نلاحظ البرلمان يشارك في اختصاصات السلطة التنفيذية عن طريق ممارسة حقه في فتح مناقشة حول السياسة الخارجية للدولة وإن كان بإمكان هذا الأخير المبادرة بها، إلا أنها صلاحية غير خاصة به.

إن ما يمكن ملاحظته بخصوص هذه المادة هو تواضع دور البرلمان في افتتاح هذه المناقشة من جانبين: فمن جانب يتساوى في المبادرة بالافتتاح كل من رئيسي المجلسين مع رئيس الجمهورية، ومن جانب آخر فإن النتيجة القصوى التي من الممكن أن تنجر عن هذه المناقشة تتمثل في إصدار لائحة يبلغها البرلمان إلى رئيس الجمهورية، وهنا نتساءل عن جدوى هذه اللائحة ومدى إلزاميتها لرئيس الجمهورية، إذا كان هو من يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها² بنص الدستور.³

¹ المادة 148 من تعديل 2016 تنص على: ". يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين.

يمكن أن تتوج هذه المناقشة، عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية.

² المادة 91 فقرة 3 من تعديل 2016.

³ عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 252.

وعندما يقدم الى البرلمان مشروع الموافقة على احدى الاتفاقات او المعاهدات طبقا للمادتين 149 والمادة 91 الفقرة 9، فليس له ان يصوت على مواده بالتفصيل كما هو الشأن عند التصويت على النصوص القانونية الأخرى.¹

ولا يجوز أي تعديل لهذا المشروع، وانما يقرر إقرار مشروع هذا القانون او رفضه او تأجيله، وعليه تعليل الرفض او التأجيل.

وإذا كان الإقرار هو الحل الأمثل بالنسبة للبرلمان ذلك انه تجنبنا لاحتمال أي خلاف بين المؤسستين، فان الرفض او التأجيل يمكننا البرلمان من الضغط على رئيس الجمهورية، وهما حالتين مستبعدتين خاصة الرفض.²

الفرع الثاني: مشاركة البرلمان للسلطة التنفيذية في اعداد قانون المالية

من المعروف ان اعداد ميزانية الدولة العامة يعد من الأمور المهمة والرئيسة في حياة البلاد لأنه من مؤشر صادق على سياسة الحكومة وبرنامج عملها خلال فترة سنة كاملة، وهكذا فقد جرت العادة في غالبية الدول ان تضطلع السلطة التنفيذية بمهمة تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة، أي تقدير النفقات العامة التي تزمع الدولة انفاقها، وكذلك الإيرادات التي تنوي الدولة تحصيلها لسنة مستقبلية.

ولا شك في ان قيام السلطة التنفيذية بهذه المهمة له الكثير مما يبرره فهذه السلطة، كما هو معلوم، هي المسؤولة او المكلفة بتنفيذ القوانين ومنها قانون الميزانية وإدارة وتسيير مرافق الدولة العامة. ونظرا لكونها هي المتصلة باحتياجات الجماهير اليومية، والمسؤولة عن اشباع حاجاتها العامة. فهي بالتالي أكثر السلطات معرفة باحتياجات المجتمع، وما تعاني منه من مرافق الدولة من أوجه نقص او قصور او عدم كفاءة، او ما تحتاج اليه هذه المرافق من عمليات تحديث وتطوير الأساليب المتبعة في كيفية أدائها للخدمات العامة للجمهور.

¹ - المادة 38 من القانون العضوي 16-12

² - د. عمار عباس، مرجع سابق، ص 239

ولذا فان من المنطقي ان يترك للسلطة التنفيذية مهمة القيام بتحضير مشروع الميزانية العامة بدلا من قيام السلطة التشريعية بذلك، نظرا لان هذه الأخيرة غالبا ما تميل الى الاسراف في النفقات، وذلك تلبية لمطالب أعضائها المالية، التي تأتي إرضاء لناخبهم بصرف النظر عن الاعتبارات الاقتصادية والفنية والظروف المحيطة.¹

يعد قانون المالية نتيجة تعاون بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظم البرلمانية ،حيث تعد الحكومة مشروع الميزانية من جهة ويتولى البرلمان مناقشته وتعديله ان استلزم الامر من جهة أخرى، و هذا ما هو معمول به في النظام الجزائري ،اذ ينص القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم الغرفتين والعلاقة بينهما في المادة 44 على ان يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية مما يعني من خلال صياغة المادة عبارة مشروع قانون ان قانون المالية يعد من قبل الحكومة غير ان المادة 139 من تعديل 2016 ، يفهم من قراءتها عكس هذا المدلول الا اذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة وتوفير مبالغ مالية في فصل اخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها ،فعبارة اقتراح قانون تعني انه بإمكان النواب اقتراح قانون المالية الى جانب مشروع القانون المقدم من قبل الحكومة ،وهذا ما يناقضه الواقع العملي ،وقد يرجع امر ذلك الى ان اعداد الميزانية يعد من الأمور المعقدة التي تتطلب اختصاصا او خبرة لا تتوفر في أكثر الأحيان وليس من المفروض في أعضاء السلطة التشريعية، ويستدعي تحضيرها وجود احصائيات ومعلومات أساسية موجودة بصورة دائمة لدى وزارة المالية وادارتها المختلفة. يتمركز العمل البرلماني في لجنة المالية والميزانية التي يستمع فيها الأعضاء للحكومة، غير ان مظهر التعاون هذا يتلاشى إذا تجاوز البرلمان مدة خمسة وسبعين 75 يوما المحددة في الفقرة التاسعة من المادة 138 من تعديل 2016. للمصادقة على مشروع قانون الميزانية، حيث يصدر رئيس الجمهورية الحكومية بأمر.

¹ - يوسف راشد فيفل، مرجع سابق، ص 111.

الفقرة الأولى: حق السلطة التنفيذية في التحضير والاعداد لمشروع قانون المالية

يعتبر قانون المالية او قانون الموازنة العامة الوثيقة التي تحدد ما تعتزم الدولة انفاقه، وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الانفاق ومصادر الحصول عليها، وهي تحدد بوضوح السياسة المالية للدولة، وتعد وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة.¹

فهو يعد ترجمة لمجمل الأنشطة والاعمال التي تقوم بها الحكومة في الدولة خلال السنة المالية، وتتم المناقشة من طرف أعضاء غرفتي البرلمان وتدخلات أعضاء الحكومة امام اللجان الدائمة المختصة، بقصد اطلاع البرلمان على مجموع الاعمال التي تعهدت الحكومة بإنجازها وكذا التعرف على الإيرادات بكل أنواعها التي سيتم الحصول عليها، ومختلف النفقات العامة وواجه ومجالات انفاقها بالتحديد والتفصيل قانونا، وقد تم التعرض الى اليه من خلال نص المادة 138 فقرة 9 من تعديل 2016 ، وتطرقت احكام المادة 44 من القانون العضوي 16-12 اذ فصلت الإجراءات التفصيلية والتقنية الداخلية داخل كل غرفة من غرفتي البرلمان بواسطة احكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة.

الفقرة الثانية : سلطة البرلمان في اعتماد قانون المالية وقراره

عن ضبط الميزانية فانه رغم نص الدستور في المادة 179 من تعديل 2016 على تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي اقرتها لكل سنة مالية، وان تحتتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان، لكن هذه المادة لم تحدد الوقت الذي على الحكومة تقديمه فيه، كما ان الواقع العملي في تعديل 2016 لم يظهر استعمال مشروع قانون ضبط الميزانية، ومرد ذلك عدم تقديم الحكومة لهذا المشروع وكذا لتجاهله من قبل البرلمان.¹

1-د. عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 240.

الفرع الثالث: اشتراك البرلمان في المبادرة بتعديل الدستور

تقاس ديمقراطية الدول بمدى احترامها لأحكام الدستور القائم والعمل على ضمان استقراره من خلال تطهيرها ممارسة حق التعديل الدستوري، الهادف لمواجهة المستجدات دون المساس بتوازن السلطات العامة في مباشرة صلاحياتها. وحتى لا يكون التعديل مطية لتغيير أحكام الدستور مع ابسط المستجدات استقر الوضع على اشراك المؤسسات التشريعية والتنفيذية في ذلك ضمانا للتوازن المؤسساتي، بتمكينهما من مراقبة ومتابعة كل أشواط العملية سيما من جانب الأولى أي البرلمان.

الفقرة الأولى: هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بالتعديل

من خلال نصوص المواد 208 و 209 و 210 و 211 من تعديل 2016 يتضح لنا مدى استئثار رئيس الجمهورية بتحريك اقتراح التعديل الدستوري، حيث منح المؤسس الدستوري في المادة 208² من تعديل 2016 لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، ولكن باتباع إجراءات معينة. وفي الحقيقة ان عملية المراجعة الدستوري في الجزائر وعلى أهميتها لا نجد ولو مرة بان البرلمان تدخل وبادر باقتراح تعديل دستوري على الرغم من ان الدستور لا يمنع البرلمان من القيام بذلك³ بل نجدها تمت كلها عن طريق مبادرة من طرف رئيس الجمهورية حيث يعتمد الى تعديل الدستور من اجل صياغة وثيقة دستورية تكون على مقاسه، وتعبير عن أفكاره وتستجيب الى أهدافه، فالمتتبع لكيفية وضع وتعديل مختلف الدساتير الجزائرية، يلاحظ بانه يكاد يصبح اصطحاب كل رئيس لدستوره عرفا دستوريا ، وهو ما أثبتته

¹ عيسى طيبي، مرجع سابق ، ص 251.

² المادة 208 من تعديل 2016 تنص على انه: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي.

يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب".

³ د. معمري نصر الدين، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراة علوم في القانون العام، جامعة محمد لين دباغين سطيف، 2018-2019، ص 160

التجربة الدستورية الجزائرية لحد الآن، لتحقيق بذلك فعلا العبارة الفرنسية المتمثلة في شخصنة الدساتير¹.

الفقرة الثانية: محل البرلمان من تعديل الدستور:

اقرت مختلف الدساتير الجزائرية بما فيها التعديل الدستوري لسنة 2016 بدور البرلمان عند اجراء أي مراجعة للدستور، والذي يمكن استنتاجه من خلال النصوص التي تنظم هذه المسألة والتي تنص على انه قبل المرور الى الاستفتاء على أي مشروع تعديل دستوري لا بد من المرور على البرلمان لإقراره والموافقة عليه.

تجدر الإشارة هنا الى انه من خلال نص المادة 211² من تعديل 2016 منح المؤسس الدستوري للبرلمان المجتمع بمجلسيه حق التعديل.

فحسب نص المادة 211 منه منحت مسألة المبادرة بالتعديل إلى البرلمان ورئيس الجمهورية، لكن بشروط، والتي تعد تشكل قيادا على المبادرة البرلمانية، فاشتراط ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين تعد حاجزا للمشاركة في العملية التأسيسية لأنه يصعب تحقيقها، كما أن هذه المبادرة لا مناص من مرورها على رئيس الجمهورية الذي له مطلق الحرية في رفضها أو قبولها

مما سبق يمكننا يتضح لنا جليا استحواذ رئيس الجمهورية على المبادرة بالتعديل الدستوري حيث يلعب دورا كبيرا في التأثير والضغط على المجلس الشعبي الوطني، فمكانة رئيس الجمهورية تسمح له بالتحكم في تشغيل الدستور على هواه ان صح التعبير، وهذا على

¹ عيسى طيبي، مرجع سابق، ص 110.

² المادة 211 من تعديل 2016 تنص على انه: حيث نصت المادة 211 على انه يمكن ثلاثة ارباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، ان يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء، ويصدره في حالة الموافقة عليه «، حيث يمكن لثلاثة ارباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا ان يبادروا باقتراح تعديل الدستور..

الرغم من اتاحته لأعضاء البرلمان بحق المبادرة باقتراح التعديل الدستوري لأنها في الأخير تبقى الكلمة الفصل لرئيس الجمهورية¹.

الفرع الرابع: استئثار الرئيس بالاستفتاء

يعد الاستفتاء مظهرا من مظاهر الديمقراطية من زاوية انه يشير الى أهمية عرض امر من أمور الحكم على الشعب لمعرفة رايه فيه وتنفيذ ارادته²، كما قد يعد كذلك من أخطر الأدوات الديكتاتورية في تكريس الحكم³.

لقد حظي الاستفتاء باهتمام المؤسس الدستوري الجزائري حيث ربطه بمسالة السيادة للشعب وافر حق اللجوء للشعب من قبل رئيس الجمهورية بصفة مباشرة من دون وساطة، وقد خص رئيس الجمهورية بهذا الحق باعتباره صاحب السلطة التقديرية والملائمة، وهو ما يظهر من خلال نص 91 فقرة 8.⁴

على الرغم من خلو التعديل الدستوري لسنة 2016 من أي شروط تتعلق بعملية إجراء الاستفتاء، وعدم النص على نسبة معينة لإقرار الاستفتاء، فان بعض الدساتير تضع شروطا إضافية لضمان صحة عملية الاستفتاء، منها وضوح النص الذي يعرض على الشعب، او توافر نسبة مشاركة معينة تعادل (25%) بالمائة من الناخبين، والتصويت لصالحه بنسبة (50%) بالمائة من المقترعين¹.

¹ - د. عمار عباس، مرجع سابق، ص 239

² هالة محمود عبدالعال، المرجع السابق، ص 20.

³ أيمن أحمد الورداني، حق الشعب في استرداد السيادة، القاهرة، مكتبة مدبولي، ط 1، 2008، ص 273.

⁴ تنص المادة في فقرتها 8 على انه: " يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"

الفقرة الأولى: الاستفتاء كوسيلة لاستبعاد البرلمان

يعتبر الاستفتاء وسيلة فعالة يلجأ فيها الحكام لاستشارة الشعب مباشرة في الأمور التي تخص الدولة، وذلك بإجابتهم على السؤال المطروح عليهم في ورقة الاستفتاء بالموافقة أو الرفض²، بحيث يلعب الاستفتاء دورا كبيرا في تعزيز مركز رئيس الجمهورية من خلال دعمه بحصانة الشعب³.

ويشكل هذا الاجراء وسيلة يلجأ اليها الرئيس لتجاوز البرلمان وإستبعاده عن النظر في بعض المسائل التي يمكن للبرلمان النظر فيها فيفضل اللجوء الى الشعب مباشرة.

ويشكل الاستفتاء وسيلة بيد رئيس الجمهورية تمكنه من اللجوء الى التحكيم الشعبي حول القضايا التي لا تلقى اجماعا بين الحكومة والبرلمان، وقد أجمعت الدساتير الجزائرية على اعتبار الاستفتاء حق لرئيس الدولة، لكن هذا الحق جاء بصيغ متباينة وميادين مختلفة.

كما انه بالرجوع الى نص المادة 210⁴ من تعديل 2016 نجد ان حق الاستفتاء مقرر لرئيس الجمهورية وحده، ووفقا لسلطته التقديرية، كما انه لا يخضع لاي اجراء او شروط يجب توفرها للجوء الى الاستفتاء.

ان موضوع الاستفتاء غير واضح ومبهم، فالمؤسس الدستوري الجزائري في المادة 91 فقرة 8 من تعديل 2016 أشار الى عبارة " يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء" ومثل هذه العبارات لا تضع أي حدود للميدان الاستفتائي.

¹ لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراة في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011-2012، ص 103.

² - د. عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 178

³ - د. معمر نصر الدين، المرجع السابق، ص 160

⁴ المادة 211 من تعديل 2016 تنص على انه: إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرقيهما، 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..

ان عدم تقييد سلطة اللجوء الى الاستفتاء واستخدامه، من شأنه تقوية السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية وفرض رئيس الجمهورية لرايه "باعتبار ه راي الشعب " ليس على البرلمان فحسب بل على باقي السلطات¹.

وطالما ان المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد القضايا ذات الأهمية الوطنية يبقى مجال التشريع البرلماني معرضا للانتهاك التنفيذي، فقد يرى رئيس الجمهورية قضية على قدر من الأهمية تستوجب الاستفتاء، في حين يرى ممثلو الامة او زعماء الأحزاب السياسية انها خالية من الأهمية، خاصة اذا كان البرلمان يضم اغلبية لا تؤيد الرئيس، حيث انه من المتعارف عليه دستوريا ان الاستفتاء يتنوع بتنوع موضوعه، فهو اما استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري، او استفتاء تشريعي اذا تعلق بقانون ما وقد يكون استفتاء سياسي اذا تعلق بمسألة سياسية.¹

الفقرة الثانية: مكانة البرلمان من خلال إجراءات الاستفتاء

ان حق المبادرة بالاستفتاء الممنوح لرئيس جمهورية بمفرده ودون إمكانية تفويض ذلك، يؤدي الى توسيع سلطته على حساب البرلمان، فنظرا لحساسية واهمية بعض المواضيع التي تعتبر مصيرية بالنسبة للدولة والشعب فان رئيس الجمهورية يجد في الاستفتاء الشعبي الوسيلة المثلى لإشراك الشعب في اتخاذها، كما يضيف المزيد من الشرعية والديمقراطية على اعمال الدولة بصدورها بعد موافقة الشعب. فقد منح الدستور الحق لرئيس الجمهورية في اللجوء الى إرادة الشعب مباشرة، وان يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، فيكون بذلك رئيس الجمهورية المخول الوحيد بالمبادرة بالاستفتاء والمحتكر لها بدون شريك له.

وبالتالي فان رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية الواسعة في تقدير المواضيع التي يلجا فيها الى الاستفتاء، نظرا لكون المؤسس الدستوري لم يحدد له المواضيع والمجالات في استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية .

¹ - د. عمار عباس، مرجع سابق، ص 180

يتطلب الاستفتاء استدعاء الهيئة الناجبة من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي سابق ليوم الانتخاب بخمسة واربعين (45) يوما، ويجب ان يشمل هذا المرسوم النص الخاص بالاستفتاء، وعلى هذا فان قرار اللجوء الى الاستفتاء يعد من قبيل القرارات التي تدخل في طائفة اعمال السيادة التي لا تقبل أي وجه من أوجه الطعن.

المطلب الثاني: اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في إدارة الظروف غير العادية

يشارك البرلمان السلطة التنفيذية في اتخاذ القرارات الهامة، اشترط فيها المؤسس الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية ضرورة استشارة غرفتي البرلمان قبل اقدم رئيس الجمهورية على اتخاذ قرارات متعلقة بها ولعل أبرز صورة لهذه الاستشارات هي تلك التي تسبق تقرير بعض الحالات الخطيرة كالحصار والطوارئ وإعلان الحرب والظروف الاستثنائية².

ان الظروف الاستثنائية عادة ما تؤدي الى اختلال التوازن بين السلطات العامة لصالح السلطة التنفيذية، وتتركز في يدها كل السلطات القانونية. ان احترام القواعد الدستورية المحددة لاختصاصات السلطات العامة في الظروف الاستثنائية ضربا من المحال، وذلك لاعتبارات السرعة والفاعلية التي تتوقف عليها سلامة الدولة وامنها، وتدفع بالسلطات الى التضحية بالمبادئ الدستورية والقانونية

على ان الظروف الاستثنائية قد ينظمها المؤسس الدستوري عن طريق توقع بعض منها ووضع طرق مواجهتها، واما ان تترك لتقدير السلطات الحاكمة³.

ممارسة تلك الصلاحيات من شأنها تمكين رئيس الجمهورية من بسط سيطرته الكاملة على كافة السلطات، الامر الذي يسمح له بالتحلل من مبدا المشروعية، ومخالفة بعض القواعد القانونية العادية بهدف مجابهة الاخطار والتهديدات التي قد تعصف بالدولة او النظام النيابي او

¹ - د. معمري نصر الدين، مرجع سابق، ص 160

² - د. عمار عباس، مرجع سابق، ص 168

³ - عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مرجع سابق، ص 79

المؤسسات الدستورية للبلاد او استقلالها وسلامتها الترابية فهي تمكنه من ممارسة دكتاتورية مؤقتة لها تأثير بالغ على الافراد من خلال تقييد حرياتهم والمس بحقوقهم.

لذا اخضع المؤسس الدستوري ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطات الى عدة شروط وضوابط تحكمها، أهمها استشارة رئيسي غرفتي البرلمان¹، قبل اقدمه على تقرير حالات الطوارئ والحالة الاستثنائية والتعبئة العامة وعلان الحرب² وفي هذا السياق نلاحظ ان المؤسس الدستوري قد قام بإعادة ترتيب استشارة رئيسي غرفتي البرلمان حيث ان رئيس الجمهورية يستشير رئيس مجلس الامة ثم رئيس المجلس الشعبي الوطني على الرغم من ان هذا الأخير يعد الممثل الحقيقي والمباشر للشعب وعلى ضوء احكام التعديل الدستوري لسنة 2016 سنتناول سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية.

تعترف جل الأنظمة الدستورية المقارنة لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحيات متعددة في ظل الظروف الاستثنائية تختلف هذه الأنظمة في تنظيم الحالة الاستثنائية، سواء من حيث الشروط والإجراءات القبلية أو البعدية الواجبة لممارسة هذا العمل.

من خلال هذا المطلب سنحاول التطرق الى هذه الظروف غير العادية المتمثلة في حالي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالي التعبئة والحرب كما سنتناول بالبحث القيود القانونية الواردة على الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في ظل هذه الظروف في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الأول: حالي الطوارئ والحصار وشروط تقريرهما

تستخدم في إطار التشريعات الوطنية تعابير تعبر عن مضمون واحد لوصف حالة الظروف الاستثنائية منها حالة الطوارئ وحالة الحصار وحالة الوضع الطارئ وحالة الإنذار وحالة الوقاية وحالة الحرب ووقف الضمانات والاحكام العرفية وسلطات حالة الازمات

¹ الغري إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008، رسالة ماجستير، كلية

الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص 96

² المواد 108، 107، 105، 109 من تعديل 2016.

والسلطات الاستثنائية وفرض حظر التجوال وحالة السلطات غير المحدودة وإيقاف الضمانات الدستورية، ومن خلال الفقرتين الموالتين سنتطرق الى حالتي الطوارئ والحصار (فقرة أولى) والقيود الموضوعية والشكلية المتعلقة بها (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: حالتي الطوارئ والحصار

طبقا لنص المادة 105، من التعديل الدستوري لسنة 2016 يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ وحالة الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا".

ما يلاحظ من خلال نص المادة 105 انه لم يفرق بين حالتي الطوارئ والحصار، واخضعهما لنفس الشروط والإجراءات بالرغم من الفروق الموجودة بين الحالتين. فما هو مفهوم حالتي الطوارئ والحصار ثم ماهي الشروط الواجب توافرها لإقرار هاتين الحالتين.

أولاً: حالة الطوارئ

تخول الدساتير رئيس الدولة سلطة اعلان حالة الطوارئ في حالات معينة، وهي حالات عارضة تصيب كيان الدولة والمجتمع بأضرار جسيمة، ولا يكون العاصم منها الا التضحية بجانب من حقوق الافراد وحررياتهم.¹

فالدجوء الى اعلان حالة الطوارئ ينطوي على مخاطر كبيرة، لأنه يسمح للسلطة التنفيذية بتقييد حقوق وحرريات الافراد، ويمنحها سلطات واسعة تستطيع من خلالها المساس بأشخاص المواطنين واموالهم.²

¹ - د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، مصر، دار النهضة العربية، ب ط، ب س، ص 512

² - د. ماجد راغب الحلوي، القانون الدستوري، القاهرة، دار الجامعة الجديدة، ب.ط، دار النهضة العربية، 2006، ص 220

يراد بحالة الطوارئ تلك التي تنطوي على خطر يهدد حياة الامة موقف ازمة استثنائية او حالة طوارئ استثنائية تؤثر على جميع السلكان وليس مجرد مجموعة معينة، وتشكل تهديدا للحياة المنظمة للمجتمع الذي تتكون منه الدولة حيث تظهر ثلاثة انواع لحالات الظروف الاستثنائية في الازمة الحديثة وهي حالة الحرب الفعلية الاستعدادات المتخذة لمواجهة حدوثها المتوقع ثم -الخوف من او وجود حالة تخريب واضطراب داخلي ثم حالة الطوارئ التي تؤدي اليها حالات الاهيارات المحتملة للاقتصاد.¹

يختص رئيس السلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ، وتسمى اعلان الاحكام العرفية وذلك عندما تكون الدولة مهددة في كيانها، فهذه ظروف استثنائية، واحوال غير عادية تحتاج الى اتخاذ إجراءات غير عادية تشبهها تتسم بالصرامة والسرعة، لأنها تكون قد بلغت غايتها القصوى، فحينئذ يتوجب الدفاع عن البلاد في أفضل الظروف.²

فالحجوة الى اعلان حالة الطوارئ له تداعيات خطيرة، لأنه يسمح للسلطة التنفيذية بتقييد حقوق وحرريات الافراد، ويمنحها سلطات واسعة تستطيع من خلالها المساس بأشخاص المواطنين واموالهم.³

تعرف حالة الطوارئ بأنها: "نظام استثنائي يمكن تطبيقه على الإقليم كله أو جزء منه متى كان مهددا أو يوجد به أزمة، ومن آثاره أنه يمنح سلطات معتبرة لرجال البوليس المشكلين للسلطة المدنية إذ تتمتع هذه الأخيرة في مجال تقييد الحريات العامة بسلطات أوسع من التي تتمتع بها السلطات العسكرية في حالة الحصار".⁴ وهي تعد حالة الطوارئ أخف الحالات الاستثنائية من حيث التأثيرات وانشاء المراكز القانونية.

1 - د. اسماعيل البدوي، المرجع السابق، ص-ص، 457-458

2 - د. حيدر احمد عبد الهادي، دراسات في قانون حقوق الانسان، الأردن، دار الحامد، ب.ط، 2009، ص185

3 - عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مرجع سابق، مصر، ص100

4 -Jean RIVERO ;Les libertés Publiques, presses Universitaires de France ; Paris,1973, P259-260

تتميز بتوسيع صلاحيات الشرطة في مجال حفظ الأمن، وبالتالي تقييد الحريات العامة، لكن الحكم يبقى بأيدي السلطات المدنية.

ثانيا حالة الحصار

تعرف حالة الحصار على انها الحالة التي تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية) بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العامة¹.

فهي تتصل بالأعمال التخريبية او المسلحة كالعصيان والتمرد، وهي حالة اقل خطورة من الحالة الاستثنائية فتتميز بانتقال السلطة إلى الجيش، بالإضافة إلى تقييد أشد للحريات العامة وإيقاف العمل السياسي².

وبالنظر الى ان اعلان حالة الطوارئ او الحصار يوقف الحريات والضمانات الدستورية التي تكون مقررة لها، وبما ان الأصل ان تكون جميع اعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها وقراراتها في حدود القانون الصادر من السلطة التشريعية في الظروف العادية، الا ان الظروف الاستثنائية التي تحل بالدولة تستلزم ضرورة الخروج على احكام القانون، وتعطيل بعض هذه الاحكام بصفة مؤقتة³.

بعد ان تطرقنا الى حالي الطوارئ والحصار في الفقرة الأولى سنحاول من خلال الفقرة الموالية ان نتناول الكيفية التي نظم بها المؤسس الدستوري الجزائري استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في اعلان هاتين الحالتين، من خلال نص المادة 105 من تعديل 2016 نرى بان المؤسس الدستوري وادراكا لخطورة الامر قد حول رئيس الجمهورية اعلان حالة الطوارئ

¹ - د. مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات اساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية،

ج36، العدد1، سنة 1997، ص-ص،23-50، ص 35.

² - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 210.

³ - د. اسماعيل البدوي، مرجع سابق، ص458.

والحصار وتمديدها لكنه قيد سلطته من خلال وضع عدة ضوابط تتمثل في شروط الموضوعية وشكلية يتوجب عليه مراعاتها:

الفقرة الثانية: القيود الموضوعية والشكلية

نتناول الشروط الموضوعية كعنصر اول وتليها الشروط الشكلية في العنصر الثاني

أولاً: الشروط الموضوعية:

1-الضرورة الملحة:

لم يحدد النص الدستوري الحالات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية اعلان حالي الطوارئ والحصار لكنه أشار الى شرط مفاده انه لا يحق لرئيس رئيس الجمهورية اللجوء الى إقرار احدى الحالتين الا بعد استنفاذه لكافة السبل المتاحة لمعالجة الوضع من خلال انتهاج القواعد الدستورية العادية في إطار السير العادي للمؤسسات، والحرص على تمتع الافراد بحقوقهم وحرياتهم وممارستهم لها وفق الأطر الدستورية العادية إلا إذا لم يعد أمامه أي خيار لمواجهة الأوضاع المتردية¹.

2-تحديد المدة:

على الرغم من عدم النص دستوريا على قيد المدة التي تستغرقها حالة الطوارئ او الحصار في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، الا انه يتوجب على رئيس الجمهورية تضمينها في الإعلان الخاص بالحالة، اذ لا يجوز ان يصدر الإعلان خاليا من تحديد تاريخ معين تنتهي فيه، ذلك ان قيد المدة يعد ضمانا لصون الحريات وحماية الحقوق وعودة المؤسسات الى سيرها العادي لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تحديد المدة الكافية للإحاطة بالظروف التي تهدد امن وسلامة الدولة، إلا أنه ملزم بتحديدتها في قرار إعلان حالة الطوارئ والحصار.²

1 - سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 314.

2 - د. مبارك إبراهيم، القيود الواردة على اختصاص رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ، مقال بمجلة الدراسات الحقوقية، ج5، العدد 1، ص-ص، 197-218، ص 201.

لكن من خلال التجارب السابقة يتم تحديد المدة ضمن المرسوم الخاص بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار وهذا ما تم اتباعه في المادة الأولى¹ من مرسوم إعلان حالة الطوارئ² وكذلك المادة الأولى من المرسوم الرئاسي المتضمن تقرير حالة الحصار³.

أما في حالة عدم كفاية المدة المحددة ولم يتم استتباب الأمن والاستقرار داخل الوطن، فإنه لرئيس الجمهورية اللجوء إلى تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، شريطة حصوله على موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً⁴. وهذا يعد قيدياً آخر لأن أمر تمديد تلك المدة يصبح معلقاً على موافقة البرلمان الذي إذا رفض التمديد اضطر الرئيس إلى رفع الحالة المقررة⁵.

ثانياً: الشروط الشكلية

يتطلب النص الدستوري المنظم لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار مجموعة من الشروط الشكلية والتي إلى الشروط الموضوعية سالفة الذكر والتي يمكن استخلاصها من خلال نص المادة 105 من تعديل 2016 والتي تنص على أنه: يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري والتي تتمثل في الشروط التالية:

1 - مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ

2 - تنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 92-44 على أنه: "تعلن حالة الطوارئ مدة اثني عشر شهراً على امتداد التراب الوطني من 5 شعبان 1412 هـ الموافق 9 فبراير 1992، ويُمكن رفعها قبل هذه الميعاد".

3 - تنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي المتضمن فرض حالة الحصار على أنه: "تقرر حالة الحصار ابتداء من 5 يوليو 1991، على الساعة الصفر، لمدة أربعة أشهر، عبر كامل التراب الوطني. غير أنه يُمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع، بانقضاء المدة المحددة في مرسوم إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ترفع الحالة المقررة".

4 - المادة 2/105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً".

5 - سعيد بوالشعير، ج3، مرجع سابق، ص 322.

1- الجهة صاحبة الاختصاص بإعلان حالة الطوارئ والحصار:

بموجب احكام الدستور فرئيس الجمهورية، هو الجهة الوحيدة المخولة دستورياً بإعلان وانهاء كل من حالة الطوارئ أو حالة الحصار في إطار ممارسته لهذه السلطة¹، ولا يجوز له تفويضها الى غيره بموجب نص المادة 101 من تعديل 2016².

2- اجتماع المجلس الأعلى للأمن

اجتماع المجلس الأعلى للأمن مهمته تقديم الآراء الى رئيسه (رئيس الجمهورية) في كافة القضايا المتعلقة بالأمن الوطني³. والذي يضم في تشكيلته أهم الشخصيات السياسية والعسكرية والأمنية للدولة، التي على دراية بمجريات الأحداث ولها وسائل وامكانيات متعددة، من شأنه توضيح الأمور والاسهام في اتخاذ الإجراءات الصائبة.

3- استشارة رئيس المجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني

4- استشارة الوزير الأول

لها أهميتها ويتجلى ذلك من خلال طريقة تعيينه، اذ يتم تعيين الوزير بعد استشارة الأغلبية البرلمانية⁴ وبالتالي فالرأي الذي يصدر عنه له أهميته⁵.

5- استشارة المجلس الدستوري

تأتي استشارة المجلس الدستوري لإضفاء الشرعية على تصرفات رئيس الجمهورية⁶. بسبب المكانة التي يحظى بها بين المؤسسات الدستورية، ولما يضمه في صفوفه من كفاءات

1 - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 90.

2 - تنص المادة 2/101 "لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في الماد 91، 92 و105، ومن 107 إلى 109، 111، 142، 144، 145 و146 من الدستور".

3 - المادة 197 من تعديل 2016.

4 - وفقاً للمادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول، ولكن بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وإن كان هذا الرأي غير ملزم للرئيس.

5 - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 55.

6 - سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 333.

متعددة فرئيس المجلس الدستوري يفترض فيه الدراية الجيدة بالقانون فالمادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2016، اشترطت صراحة في أعضاء المجلس الدستوري المعينين¹ بما فيهم رئيس المجلس الدستوري أو المنتخبين أن يتمتعوا بخبرة مهنية مدتها خمسة عشر (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو أي وظيفة عليا أخرى في الدولة.

الفقرة الثالثة: أهمية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة قبل اعلان حالتي الطوارئ والحصار

بالنظر الى الدور الذي يلعبه البرلمان على الصعيد الداخلي من تشريع ورقابة، لهذا اوجبت المادة 105 من تعديل 2016 على رئيس الجمهورية استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني قبل اعلان حالة الطوارئ او الحصار، ذلك ان استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، بمثابة ضمان حتى يتم ضمان عدم عرقلة السير العادي للمؤسسات الدستورية في الظروف غير العادية، فقد اشترط الدستور لتقرير إحدى الحالتين أن يتم استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني² اللذان هما عضوان في المجلس الأعلى للأمن³.

أما عن الابعاد السياسية لهذه الاستشارة، وفي ظل التعددية الحزبية، وفرضية عدم تمتع رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يدعم متزلة ورأي رئيسي الغرفتين اللذان رغم أنهما يستشاران بصفتهما، إلا أنهما ملزمان لدى الإدلاء برأيهما بمراعاة الظروف والملابسات. وكذلك موقف النواب والأعضاء.

كما انه لا يمكن تمديد المدة الا بعد اخذ موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعين، لما يعود ذلك الى ابعاد قانونية لان اعلان احدي الحالتين يجوز اصدار مراسيم وقرارات تتضمن احكاما

¹ - المادة 1/183 من التعديل الدستوري لسنة 2016

² - لقد ورد في المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تعديل طفيف مقارنة بالمادة 91 من دستور 1996، من حيث الترتيب فقط حيث تم ايراد "استشارة رئيس مجلس الأمة قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني"، في حين المادة 91، اشترطت "استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة".

³ - سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 332.

لا يصح فرضها الا بقانون، كما لهذه الاستشارة ابعاد سياسية خاصة في ظل التعددية الحزبية وما قد تسفر عنه الانتخابات التشريعية من اغلبية برلمانية تتعارض مع الأغلبية الرئاسية.

الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية وشروط إقرارها

يقصد بالحالة الاستثنائية " أحد الابداعات الدستورية الحديثة لمواجهة الاحداث المستجدة التي تنتج عنها تشنجات خطيرة في ذات المجتمع الواحد، ويتأتى ذلك عن طريق تدارك عجز التشريع القائم، الذي ليس بوسعه حماية نظام وامن ووحدة الدولة في أحوال عصبية جدا " ¹.

تصادف الحالة الاستثنائية أوضاعاً اشدّ خطورة من الحالتين السابقتين، حالة الطوارئ وحالة الحصار، ذلك أنّ الحالة الاستثنائية تقرر عندما تكون البلاد مهددة بخطر واضح يستهدف مؤسساتها أو استقلالها أو تراها ².

فقد نظّمت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 إمكانية إعلان الحالة الاستثنائية متى توفرت مجموعة من الشروط، لذلك خصها المؤسس الدستوري الجزائري بقيود موضوعية (فقرة أولى) وأخرى شكلية (فقرة ثانية) نوردتها كما يلي:

الفقرة الأولى: الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية

نصت المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، على ان تقرير الحالة الاستثنائية موقوف على تهديد البلاد بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراها.

ويجب أن يكون الخطر وشيك الوقوع وداهم، أي وجود مؤشرات ووقائع ثابتة وحقيقية تؤكد أن الخطر حال وداهم يتطلّب التدخل الردعي لمواجهة، حمايةً للمؤسسات الدستورية من الانهيار، أو الاختفاء أو أن تصبح تابعة لسلطة أخرى غير دستورية. ³

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، المرجع السابق، ص 317.

² - صالح بلحاج، مرجع سابق، 211.

³ - سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 338.

الفقرة الثانية: الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية

تتمثل الشروط الشكلية في:

أولاً: استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني

ثانياً: استشارة رئيس المجلس الدستوري:

وفقاً للمادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن رئيس الجمهورية ملزمٌ باستشارة رئيس المجلس الدستوري لتقرير الحالة الاستثنائية حاله في ذلك ما ورد في المادة 105 لتقرير حالي الطوارئ والحصار.

ثالثاً: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

اشتطت المادة 107 ضرورة استماع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى للأمن، وليس مجرد الاجتماع كما هو وارد في المادة 105 الخاصة بإقرار حالي الطوارئ والحصار. وكذلك ضرورة استماع لمجلس الوزراء.

ولا بدّ من الإشارة إلى أن ترتيب المؤسسات التي يجتمع بها، أو يستشيرها رئيس الجمهورية له أهمية قانونية سياسية، باعتبار تقرير الحالة الاستثنائية من شأنه المساس بحقوق وحرريات الأفراد، لذلك فالمؤسس الدستوري اشترط استشارة الجهة المراقبة ممثلة الشعب (رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ثم المؤسسة المكلفة بالسهر على احترام الدستور، وبالتالي حقوق وحرريات الأفراد (رئيس المجلس الدستوري)، وأخيراً الاستماع للجهة المختصة بالمجال الأمني (المجلس الأعلى للأمن)، والجهة المنفذة (مجلس الوزراء)¹.

يلاحظ ان هذه الاستشارة ليست من قبيل الفتاوى الملزمة لرئيس الجمهورية، كما انها ليست من قبيل الفتاوى الاستشارية حيث يترك للرئيس الحرية في طلبها، انما وقفت في منتصف الطريق فهذه فتاوى ملزمة من حيث طلبها، واختيارية من حيث الاخذ بها¹.

رابعاً: الاجتماع الوجوبي للبرلمان:

¹ - سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 345.

لا بدّ من اجتماع البرلمان وجوباً لدى الإعلان عن الحالة الاستثنائية، لان هذا الاجتماع يمكن النواب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار.

تجدر الإشارة الى ان تعديل 2016 في المادة 107 لم يتم النص على تحديد مدة الحالة الاستثنائية بخلاف ما هو عليه الحال في حالي الطوارئ والحصار وبالتالي يرجع امر تقديرها الى رئيس الجمهورية الذي له مطلق الحرية في ذلك شريطة مراعاة الشروط التي اوجبت إعلانها².

الفقرة الثالثة: أهمية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة قبل اعلان الحالة الاستثنائية

بالنظر الى الدور الذي يلعبه البرلمان على الصعيد الداخلي من تشريع ورقابة، لهذا اوجبت المادة 107 من تعديل 2016 على رئيس الجمهورية استشارة رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الشعبي الوطني قبل اعلان الحالة الاستثنائية. لما لها من خطورة على اختصاصات البرلمان، وذلك بتحويل رئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات كالتشريع بالأوامر.

ولا بدّ من الإشارة إلى أن ترتيب المؤسسات التي يجتمع بها، أو يستشيرها رئيس الجمهورية له أهمية قانونية سياسية، باعتبار تقرير الحالة الاستثنائية من شأنه المساس بحقوق وحرّيات الأفراد، لذلك فالمؤسس الدستوري اشترط استشارة الجهة المراقبة ممثلة الشعب (رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة).

لان اعمال المادة 107 من تعديل 2016 تؤدي الى انتقال سلطة التشريع الى نطاق الاختصاص الاستثنائي لرئيس الجمهورية.³

1 - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 141

2 - سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 339.

3 - سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص-ص، 342-343.

الفرع الثالث: حالي التعبئة العامة والحرب

تعرف حالة التعبئة العامة بأنها جعل المرافق العامة والمشاريع الخاصة والمجهود الحربي من افراد وعتاد واموال تحت طلب الحكومة، وبالتالي تأمين ومصادرة العديد من المنقولات والعقارات تحت شعار المشاركة في المجهود الحربي.¹

وهي الحالة التي تسبق حالة الحرب التي تعد اشد خطورة من الحالة الاستثنائية، ويتبدى ذلك في عدم الاقتصار على ان تكون البلاد مهددة بخطر داهم وشيك، وانما يشترط ان يكون العدوان واقعا او على وشك الوقوع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة.²

الفقرة الأولى: صاحب الاختصاص في تقرير التعبئة العامة³ و اعلان الحرب

في حالة الحرب يتحقق التركيز التام لوحدة السلطة، ودون ان تمس في الواقع بجوهر النظام، فالمؤسسات السياسية في هذه الحالة تختزل في يد الرئيس وحده، من خلال اتساع غير محدود لصلاحياته وسلطاته، كما انها الحالة الأكثر وضوحا لتلاشي مبدا الفصل بين السلطات لصالح شخصنة الحكم ووحدة السلطة.

ولإعلان حالة الحرب من قبل رئيس الجمهورية لا بد من توافر مجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية، والتي اشارت اليها صراحة المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتضمنتها المادة 110 كما تترتب مجموعة من النتائج على اعلان حالة الحرب.

¹ - إبراهيم يامة، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015، ص 201.

² - سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 348.

³ - المادة 108 من تعديل 2016

الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية والشكلية لإعلان حالة الحرب

أولاً: الشروط الموضوعية

تنصّ المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد، أو يوشك أن يقع حسبما نصّت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يُعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء...".

وعليه، تتمثل الشروط الموضوعية في وقوع عدوان فعلي على البلاد، أو يوشك وقوعه، ويكون مبنياً على قرائن دالة على ذلك، والذي يُمكن تبيانه من الملابس المادية بالاعتداء على البلاد أو أنه أصبح حتماً، وذلك بالتحضير العسكري وبجشد الجيوش وممارسة الأعمال التخريبية أو محاولة ذلك. فالعدوان الفعلي يعني الوجود المادي على الأرض، أما مصطلح العدوان المتوقع فهو يفتح المجال للقول بأن العدوان حتمي.

ثانياً: الشروط الشكلية

وتتمثل في اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى مجلس الأعلى للأمن وكذا استشارة كلّ من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي وكذا رئيس المجلس الدستوري، مع وجوب اجتماع البرلمان، وتوجيه خطاب للأمة من قبل رئيس الجمهورية. فهذا الاجراء يمكن اعتباره "وسيلة قانونية لتبرير تصرف رئيس الجمهورية في نظر الراي العام"¹.

1- اجتماع مجلس الوزراء

وفقاً للمادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن انعقاد اجتماع مجلس الوزراء ضروري، قبل إعلان الحرب من قبل رئيس الجمهورية، ذلك أنّ الحكومة قد تكون مشكلة من عدة أحزاب سياسية مختلفة، وموافقة المجلس في هذه الحالة على عزم إعلان رئيس الجمهورية الحرب من شأنه دعم موقف الرئيس.¹

¹ - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 141

2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

قبل إعلان حالة الحرب فإن رئيس الجمهورية ملزم بالاستماع للمجلس الأعلى للأمن، ولعلّ تشكيلة هذا الأخير، وكفاءة أعضائه من شأنها تنوير وتعزيز موقف رئيس الجمهورية. وبالرغم من ورود هذا الشرط، إلا أنّ رئيس الجمهورية باعتباره رئيس المجلس الأعلى للأمن، ليس ملزماً برأي المجلس، وإن كان المقابل لا يستطيع أن يُغفل الآراء والاقتراحات المقدمة من المجلس، لما لتلك الآراء من آثار على خيار الحرب استراتيجياً وعسكرياً.²

3- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان وكذا رئيس المجلس الدستوري:

يقوم رئيس الجمهورية قبل إعلان الحرب باستشارة رئيس المجلس الدستوري، ولكن تبقى هذه الاستشارة كما سبقت الإشارة إليها في حالي الحصار والطوارئ أو الحالة الاستثنائية إجبارية من حيث طلبها واختيارية من حيث العمل بها.

4- اجتماع البرلمان وجوباً:

إن اجتماع البرلمان وجوباً في هذه الحالة مستمدّ من الدستور، ولا يتم بناء على طلب من جهة معينة، وذلك بالرغم من إيقاف العمل بالدستور طيلة حالة الحرب.³ ولعلّ سبب عدم اشتراط المؤسس الدستوري مشاركة البرلمان للسلطة التنفيذية في تقرير حالة الحرب، هو اعتبار الجزائر دولة مسالمة.

5- توجيه الخطاب للأمة:

وفقاً للمادة 3/109 فإن رئيس الجمهورية يوجه خطاباً للأمة يعلمها بالحرب، وذلك لتنتيها بحقيقة وقوع عدوان وضرورة مواجهته بإعلان الحرب الامر الذي يعمل على رص صفوف الشعب وتوحيدها في الدفاع عن الوطن.

¹ - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 121.

² - سعيد بالشعير، مرجع سابق، ص 352.

³ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 213.

نص المؤسس الدستوري الجزائري على ان رئيس الجمهورية هو الذي يختص بإعلان التعبئة العامة وهو الجهة الوحيدة المختصة برفعها بنفس الإجراءات التي تم الاعلان بها اما فيما يتعلق بحالة الحرب، فمن خلال نص المادة 111 من تعديل 2016 التي تشير الى ان رئيس الجمهورية يوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى راي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بها، ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة، الامر الذي نستنتج من خلاله بان المؤسس الدستوري جعل سلطة انهاء الحرب معقودة لرئيس الجمهورية والبرلمان بغرفتيه معا.

الفقرة الثالثة: أهمية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة قبل تقرير التعبئة العامة واعلان الحرب

ان اشراك المؤسس الدستوري للبرلمان في اتخاذ قرار التعبئة العامة او اعلان الحرب عن طريق استشارة رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة، وذلك بعد اجتماع رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء والامام بجميع الجوانب العسكرية الى جانب الإجراءات اللازمة للحفاظ على الامن بواسطة تقرير الذي يقدمه المجلس الأعلى للأمن. ومن ثم فله استشارة رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ليس الغرض منها ابداء الراي لان اتخاذ قرار اعلان الحرب يحتاج الى سرعة فائقة من اجل مواجهة الوضع حسب الموقف المستحدث، ومن ثم فان الغرض من هذه الاستشارة هو ابلاغ البرلمان بغرفتيه بقرار اعلان الحرب والاثار المترتبة عن هذا القرار المتمثلة في اجتماع البرلمان بقوة القانون وتوقيف العمل بالدستور.

خلاصة الباب الأول

من خلال دراستنا لمظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، لاحظنا تفوق السلطة التنفيذية وهيمنتها على السلطة التشريعية. اذ رأينا بان المؤسس الدستوري قد منح للسلطة التنفيذية قد خصها بمكانة هامة تتجلى من خلال مزاحمة البرلمان في مجال اختصاصه الأصيل الا وهو التشريع من خلال سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر سواء في الحالات العادية وغير العادية، كما يمكن للوزير الأول او الحكومة المبادرة بمشاريع قوانين وهذا يعكس التفوق الحكومي في ميدان التشريع تبرزه النسبة الكبيرة لمشاريع القوانين مقارنة باقتراحات القوانين. وأكثر من ذلك فرض سلطتها وتفوقها هيمنتها على البرلمان من خلال مشاركتها في تكوينه من خلال تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الامة.

فضلا فالسلطة التنفيذية تتحكم في سير اعمال من خلال حقها في دعوة البرلمان للانعقاد، وتحديد جدول الاعمال والذي يعتبر البرنامج الذي يسير عليه البرلمان، والسماح لممثليها بحضور الجلسات التي يعقدها البرلمان سواء في دوراته او من خلال لجانه.

اما فيما يخص مشاركة البرلمان في صلاحيات السلطة التنفيذية فهي مجرد مشاركة شكلية ومؤقتة، لا تتعدى الدور الاستشاري للأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول، وتمكين لرئيس مجلس الامة من رئاسة الدولة في حالة ثبوت المانع او حالة شغور منصب رئيس الجمهورية.

اما بالنسبة للظروف غير العادية فتتوسع سلطات رئيس الجمهورية الى ان تصبح مطلقة في حالة الحرب، مستندا لمبررات مشروعية استثنائية وبهذا فان علاقة التعاون بين السلطتين ترجح فيها الكفة لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

الباب الثاني: مظاهر الرقابة المتبادلة بين
السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام النيابي
الجزائري على ضوء التعديل الدستوري
لسنة 2016

الباب الثاني: مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام النيابي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

يرى البعض بان البرلمان هو عبارة عن جمعية للرقابة على اعمال الحكومة، وان وظيفته الرقابية اهم من التصويت على القوانين في الدولة الحديثة¹، بسبب تراجع الدور التشريعي للبرلمان وتمدد نفوذ الحكومة.

لذا تحرص الدول على تضمين دساتيرها احكاما تحدد اختصاصات كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وبما ان النظام الدستوري الجزائري قد اخذ ببعض ملامح النظام البرلماني، فقد راعى إمكانية إيجاد توازن بين السلطتين بما تملكه كل سلطة من وسائل متساوية للضغط والرقابة المتبادلة في مواجهة السلطة الأخرى، بحيث لا تطغى احدهما على الأخرى وعدم اختلال التوازن.

وذلك من خلال الاعتراف بتمتع كل من السلطتين، بممارسة الاليات الدستورية القادرة على انهاء الوجود القانوني للأخرى ومن أهمها المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان، أي حق مساءلة الحكومة وسحب الثقة منها، ويوازي ذلك حق الحكومة في حل البرلمان، بالإضافة الى عدة وسائل أخرى تتيح لهما إمكانية الضغط والرقابة المتبادلة فيما بينهما. عليه نعرض هذا الباب في فصلين

الفصل الاول: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

الفصل الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

¹ - جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في مصر والكويت، القاهرة، دار النهضة العربية، ط 1، 1999، ص 5

الفصل الاول: رقابة السلطة التشريعية على

السلطة التنفيذية

الفصل الاول: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

يمارس البرلمان وظيفته الرقابية على اعمال السلطة التنفيذية والتي تتجلى مظاهرها التي رقابة في الوسائل والإجراءات الرقابية العديدة التي يملكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة ، لما لها من آثار في تعزيز الديمقراطية في عالمنا الحديث ، خاصة بعد تراجع دور السلطة التشريعية في المجال التشريعي لصالح السلطة التنفيذية وتقلص نفوذها ، فمع ازدياد المشاكل الاقتصادية والاجتماعية ظهرت الحاجة الملحة الى تدخل الدولة وقيامها بدورها لحلحلة تلك المشكلات وتحقيق آمال الشعوب من خلال انجاز البرامج التنموية ، و المتابعة الدقيقة التي تتطلب السرعة الذي يتنافى و بطء السلطة التشريعية ، وافتقار النواب الى المعرفة الفنية المختصة، الامر الذي جعل السلطة التنفيذية تطفو الى الساحة و تتبوأ الصدارة ، وذلك لما يتسم به موظفوها بالمعرفة الفنية والتقنية ضف الى القدرات المادية الهائلة واحتكاكها الدائم بال جماهير ، وبالنظر الى هذا الدور المتزايد للسلطة التنفيذية لم يصبح بمقدور أعضاء السلطة التشريعية مواجهته الا من خلال مباشرة وظيفتهم الرقابية تجاهها ،

وعليه سنحاول معالجة هذه النطاق من خلال مبحثين كالتالي:

المبحث الأول: وسائل الرقابة التي لا تترتب عليها مسؤولية الحكومة.

المبحث الثاني: وسائل الرقابة التي تترتب عليها مسؤولية الحكومة.

المبحث الاول: وسائل الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

يحوز البرلمان عدة وسائل تمكنه من أداء وظيفته الرقابية على أداء السلطة التنفيذية بشكل دائم ومستمر، فمن خلال هذه الوسائل يستطيع أعضاء البرلمان الحصول على معلومات والتي قد تسمح لهم باللجوء الى اقتراح النصوص التشريعية لسد النقائص والفراغات المسجلة والانطلاق من ان الأساس من الرقابة هو الحوار والاستعلام ولقد اعتمد المؤسس الدستوري اعتمد مجموعة من الوسائل لمراقبة عمل السلطة التنفيذية بمبادرة البرلمان نحو الحكومة وعليه سنتناول الوسائل المتمثلة في السؤال البرلماني (مطلب اول)، الاستجواب (مطلب ثاني) والتحقيق البرلماني (مطلب ثالث). والرقابة المالية (مطلب رابع).

المطلب الأول: السؤال

السؤال البرلماني أكثر الوسائل إستعمالا من قبل أعضاء البرلمان، يتمثل في توجيه اسئلة إلى الوزراء تتعلق بأعمال وزاراتهم، ولا تتعدى مناقشة موضوع السؤال دائرة العضو السائل والوزير المسؤول، فعضو البرلمان عندما يوجه سؤالا لأحد الوزراء، فإنما يبتغي من وراء ذلك معرفة حقيقة تصرف من التصرفات التي قام بها الوزير، فلا يصح لشخص ثالث التدخل في موضوع السؤال؛ لأن مثل هذا التدخل يتنافى مع طبيعة السؤال البرلماني.

الفرع الأول: ماهية السؤال

شرع في إستعمال السؤال لأول مرة في مجلس اللوردات البريطاني في شهر فيفري من سنة 1721 عندما وجه اللورد (ايرل كاوبر) سؤالا إلى الحكومة ممثلة في شخص الوزير الأول عن حقيقة أن المراقب المالي لشركة بحر الشمال (روبرت ثابت) قد هرب من البلاد، وقد تم القبض عليه في بروكسل أما بدايته في مجلس العموم فقد كانت في سنة 1783¹.

¹ - محمد طه حسين الحسيني، نشأة وتطور اختصاص البرلمان في المساءلة الجزائية -دراسة مقارنة - مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط1، 2017، ص 29

أما في الجزائر، فإن المؤسس الدستوري لم يورد أي تعريف بل اكتفى فقط بكيفية استعمال هذه الوسيلة الرقابية وهذا بالنص عليها صراحة في المادة 152 من تعديل 2016 بخصوص حق توجيه السؤال (يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة).

تعددت التعريفات للسؤال، ومن التعريفات ما جاء موجزا، ومنها ما جاء أكثر تفصيلا، فقد عرفه جانب من الفقه بأنه حق كل عضو من أعضاء البرلمان في ان يوجه أسئلة للاستيضاح عن مسألة معينة والاستفسار بشأنها، فهو يفيد طلب إيضاحات عن موضوع معين من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء¹ وعرفه جانب آخر على أنه يقصد به حق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة الى امر معين، وهو طلب معلومات من وزير ما حول موضوع محدد، والجواب عليه لا يمكن ان يؤدي الى مسؤولية الحكومة²، في حين عرفه جانب ثالث من الفقه بأنه : اجراء رقابي يقوم بموجه نائب في المجلس الشعبي الوطني او عضو في مجلس الامة بتوجيه سؤال الى عضو من أعضاء الحكومة حول قضية تمم القطاع الذي يتولى الوزير المسؤول تسييره.³

كما عرف السؤال البرلماني على انه استيضاح عن امر غامض يود النائب معرفته من الوزير او رئيس مجلس الوزراء.⁴ ويوجه السؤال كتابيا أو شفويا.

1- محمد رفعت عبد الوهاب، ابراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الكتاب الثاني، مصر، ابوالعزم للطباعة، 2005، ص 799

2 -Philippe Adarant، institution politique et droit constitutionnel، 8^{eme} Edition، Librairie générale de droit et de jurisprudence، E. G. A 1995، P 549.

3- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 290

4- ابتسام سامي وحيد، الدور البرلماني للمرأة، القاهرة، دار العربي للنشر والتوزيع، ط 1، 2015، ص 52.

الفرع الثاني: مقاصد السؤال البرلماني وأهدافه

يمكننا ان نوجز اهم مقاصد السؤال في انه بديل لحق الاقتراح ويهدف الى اصلاح التشريع بالإضافة الى ما سنتطرق اليه في الفقرات التالية:

الفقرة الأولى: السؤال وسيلة لتبادل الحوار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تفرض طبيعة السؤال ،وبحكم الرابطة التي تنشأ بالضرورة بين مقدم السؤال والموجه اليه السؤال ،تحقيق تبادل الحوار بينهما ،وهو في الحقيقة الامر تبادل الحوار بين الحكومة والبرلمان ،الوسيلة الطبيعية لإجراء هذا الحوار تبادل الاسئلة والاجوبة .ومن ناحية اخرى ،ان الاسئلة تسمح للبرلمان ان يلعب دورا مهما ومميزا في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ،اذ يمكن للأسئلة البرلمانية التي يوجهها اعضاء المجلس التشريعي ان تكون واحدة من الوسائل الملائمة المكونة للعلاقة بين البرلمان والحكومة ،اذ عن طريقها يمكن للبرلمان الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لمباشرة رقابته على اعمال الحكومة .¹

الفقرة الثانية: السؤال البرلماني وسيلة الناخبين للحصول على الاستشارات المجانية:

يستطيع أي ناخب اللجوء الى استخدام الأسئلة البرلمانية، عن طريق نائبه من اجل الحصول على معلومات معينة، فالسؤال البرلماني قد يكون وسيلة مجانية، للحصول على استشارة قانونية من الحكومة، وخاصة فيما يتعلق بالضرائب، لان الإجابة الصادرة عن الحكومة تكون معدة من قبل أشخاص ذوي كفاءة عالية، ولعل هذا ما دفع أحد الفقهاء الى ان يصف الأسئلة البرلمانية بانها مرفق عام للاستشارات المجانية².

الفقرة الثالثة: السؤال البرلماني أداة للرقابة البرلمانية

تعتبر الأسئلة البرلمانية وسيلة لتحقيق الرقابة البرلمانية على النشاط الحكومي فلا تقتصر على مجرد الاستفهام وعرض المشكلات في عمل الوزارات واداراتها المختلفة، وانما تحقق هدفا

1- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 293-294

2- مريم مهدي اليامي، حق السؤال البرلماني -دراسة مقارنة-، البحرين، معهد البحرين للتنمية السياسية، ط2، 2019، ص80-

اخر الا وهو كشف المخالفات والتجاوزات وتحقيق إصلاحات في مرافق الوزارات المختلفة يمتد الى النشاط التشريعي فيكون سببا في إعادة النظر بالقوانين التي تحكم أوجه النشاط للوزارة. فمن خلال استخدام أعضاء البرلمان للأسئلة البرلمانية كوسيلة للرقابة على نشاط الوزارة يتأثرون ببعض العوامل التي تحدد طريقة استعمال هذا الأسلوب فتعتبر الأسئلة وسيلة فعالة لكشف المخالفات والتجاوزات في الجهاز الحكومي.¹

الفرع الثالث: أنواع السؤال

إذا كانت الممارسات البرلمانية المقارنة تعرف عدة أنواع للأسئلة البرلمانية²، فإن الواضح ان الدساتير الجزائرية لم تعترف إلا بشكليين للأسئلة يتعلق الامر للأسئلة الكتابية (فقرة أولى) والاسئلة الشفوية (فقرة ثانية)

الفقرة الأولى: الأسئلة الكتابية

نصت النظم البرلمانية المقارنة سواء في الدول الأجنبية او العربية على نظام الأسئلة المكتوبة، في حين تبنت بعض الدول هذا النوع من الاسئلة وحدها ودون سواها. فالسؤال الكتابي يكون على شكل طلب يوجهه النائب الى عضو من اعضاء الحكومة في شان يتعلق بأمر وزراته، او الاستفسار عن قضية قد تشغله او تمه دائرته الانتخابية او تمه الوطن ككل.

وتستخدم الأسئلة المكتوبة كوسيلة للحصول على البيانات والمعلومات التي يحتاجها الاعضاء والتي تتطلب بعض الوقت لإعداده، بما لا يمكن معه الحصول عليها عن طريق استخدام الأسئلة الشفوية.¹

¹ - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي-دراسة مقارنة-، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2008، ص-ص69-70

² - تنوع الأسئلة البرلمانية بحسب شكلها واولويتها، فبحسب شكلها تنقسم الى أسئلة شفوية واسئلة كتابية، اما بحسب الأولوية والاهمية فتقسم الى أسئلة الحدث او الساعة وهنالك الأسئلة الى الحكومة وظهرت بداية من 30 ماي 1974 وتوسعت فيما بعد الى مجلس الشيوخ. وهنالك أيضا الأسئلة الى الوزير وهذه ظهرت سنة 1989 وهي تسمح باستفسار وزير ما حول موضوع لا يعلمه مسبقا محمد هاملي، مرجع سابق، ص 127.

وفي الجزائر نجد بان النظام الداخلي لمجلس الأمة قد أشار الى ايداع نص السؤال الشفوي أو الكتابي من قبل صاحبه لدى أمانة المجلس².

وبالنظر الى الأهمية التي يحظى بها السؤال الكتابي، فان هناك ميولا لدى البرلمانات المعاصرة في النظم البرلمانية والمختلطة لاستعمال الأسئلة الكتابية أكثر من الأسئلة الشفوية وهذا ربما للوقت سواء للبرلمان لمعالجة قضايا أخرى او للحكومة لإعطائها الوقت الكافي للإجابة عنها³.

الفقرة الثانية: الأسئلة الشفوية

الأسئلة الشفوية هي إجراء مقرر لفائدة النواب تتطلب حضور الوزير المسؤول امام البرلمان للإجابة عن الاسئلة الموجهة اليه، بخلاف الاسئلة المكتوبة التي لا تتطلب ذلك، اذ يتم الاكتفاء عادة بوصول الاجابة الى العضو السائل. وتهدف الأسئلة الشفوية الى حمل الوزراء على تحديد مواقفهم تجاه بعض القضايا المهمة المطروحة في الساحة السياسية.

كما يستعملها النواب عادة كأداة لعرض مشاكل ناخبينهم، وشكاويهم من الدوائر الحكومية المختلفة ولفت انتباه الحكومة اليها.

وتستخدم الأسئلة الشفوية في بعض الاحيان كوسيلة للتقليل من خطر الاستجابات التي تتعرض لها الوزارة⁴.

الفرع الرابع: شروط السؤال البرلماني

ان الدساتير التي عرفتھا الدولة الجزائرية منذ الاستقلال وكذا النظم الداخلية للمجالس التشريعية، لم تتطرق بصورة مفصلة للشروط الواجب توافرها في السؤال كي يتم قبوله او

1- يوسف راشد فليل، مرجع سابق، ص 282-283

2- المادة 69 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بتاريخ 28 أوت 2016.

3- عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، المحلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 4، سنة 2010، ص 23.

4- وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 62-63

رفضه من قبل الجهة المختصة وهذا ما جعل مكتب المجلس الشعبي الوطني يقوم بإصدار تعليمة عامة سنة 2000¹ لسد هذا الفراغ آنذاك ليتم بعدها تدارك الامر في النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي تم التطرق للسؤال البرلماني في المواد 93 الى 99 يستوجب توفير عدة شروط في السؤال البرلماني حتى يمكن قبوله وينتج اثاره كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وهذه الشروط تتمثل في:

الفقرة الأولى: الشروط الشكلية

يجب أن يستوفي السؤال البرلماني مجموعة من الشروط الشكلية ليقبل من قبل الجهة المعنية بذلك والتي تتمثل فيما يلي:

- أن يوجه السؤال من عضو البرلمان الى عضو الحكومة².
- لا يمكن لعضو البرلمان، يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة³.
- أن يكون السؤال مكتوبا ومحورا باللغة العربية⁴.
- الا يكون ذا طابع شخصي⁵.

الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية

- أما فيما يخص الشروط الموضوعية الواجب استيفاؤها في السؤال البرلماني فتتمثل في التالي:
- أن يكون مضمون السؤال متعلقا بموضوع واحد⁶.
 - إلا يتعلق موضوع السؤال الشفوي او الكتابي بنص مودع لدى مكتب المجلس¹.

1- التعليمة العامة رقم 08، المؤرخة في 12 جويلية 2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، العدد 211 المؤرخ في 17 جويلية 2000 ص 31.
تجدر الإشارة الى ان هذه التعليمة قد اثارت جدلا حول محتواها وعلاقة النواب برئيسهم، ناهيك عن ان التعليمة لا يمكن ان تنظم أمورا سكت عنها القانون انظر محمد هاملي، مرجع سابق، ص 131.

2- المادة 152 من الدستور الجزائري والمادة 69 من القانون العضوي 16-12

3- المادة 4/71 من القانون العضوي 16-12

4- المادة 93 والمادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5- المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الفقرة الثانية.

6- المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

- الإيجاز في طرح الأسئلة عكفت بالنص عليه كافة الأنظمة الداخلية للبرلمانات ضمنا او صراحة وفي الجزائر تم النص عليه ضمينا.²
- بان لا يتعلق موضوع نص السؤال بقضية محل إجراء قضائي³.
- ان يكون موضوع السؤال خاليا من الكلمات النابية.
- ان لا يتعلق السؤال بقضية شخصية او فردية او بشخص معين بذاته، او فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة، والا يكون فيه مساس بطريقة مباشرة او غير مباشرة بسمعة الجزائر وثورة التحرير ورموزها.
- ان لا يكون موضوعه نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عليه في مدة تقل عن ثلاثة أشهر.
- ان لا يكون السؤال مخالفا للدستور ولا للقانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان.

على الرغم من اشمال التعليمه رقم 8 على اغلب الضوابط التي تحكم الأسئلة البرلمانية والمتعارف عليها في التشريعات البرلمانية المقارنة، الا انها لا تفني بالغرض لرفع الاغفال الخاص في الموضوع.⁴

الفرع الخامس: النظام الاجرائي للسؤال

الفقرة الأولى: اجراءات تقديم السؤال

إذا إستوفى السؤال البرلماني شروطه أمكن ذلك لعضو البرلمان في ان يوجه سؤالاً الى الوزارة او أحد اعضاء الحكومة فلا بد من ان يتبع السائل مجموعة من الاجراءات التي تتمثل في ان يوجه العضو السائل سؤاله الى اعضاء الحكومة ويتمثل ذلك في إيداع نص السؤال الشفوي

1- المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الفقرة الثانية.

2- المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

3- المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الفقرة الثانية.

4 - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 134.

او الكتابي من قبل السائل لدى مكتب المجلس حسب الحالة (مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الامة)¹.

وبالنسبة للإجراءات الواجب اتباعها عند توجيه الأسئلة البرلمانية فانه ينبغي مراعاة ما يلي:

- يودع نص السؤال الشفوي او الكتابي من قبل صاحبه، حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الامة بحيث يقوم رئيس المجلس الامة او رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال السؤال الذي تم قبوله الى الحكومة وهذا يتم بعد ان ينظر مكتب المجلس في طبيعة وعدد الأسئلة المحالة على الحكومة².

- يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الامة فيتم تحديد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة. وفي هذا الإطار لا يمكن عضو البرلمان ان يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة كما ان ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عنها يتم بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة.³

الفقرة الثانية: الاجابة عن السؤال:

تم الإجابة على أسئلة أعضاء البرلمان خلال الجلسات التي تعقد على مستوى كل مجلس بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الامة بحيث يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض في اجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال. اما فيما يخص الأسئلة الكتابية فيكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه اليه خلال اجل ثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال.

1- المادة 69 من القانون العضوي 16-12.

2- المادة 70 من القانون العضوي 16-12.

3- المادة 71 من القانون العضوي 16-12.

الفقرة الثالثة: مصير السؤال

يؤول مصير السؤال البرلماني الى احدى الحالات التالية:

أولاً: سحب السؤال:

ينتهي السؤال البرلماني بسحبه من قبل مقدمه وهذا التصرف ناجم عن الطبيعة الشخصية للسؤال البرلماني حيث نص القانون العضوي 16-12 على امكانية سحب عضو البرلمان لسؤاله الشفوي او الكتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض مع تبليغ الحكومة بذلك¹.

ثانياً: الحصول على اجابة عضو الحكومة

بعد الاجابة عن السؤال الموجه لعضو الحكومة من قبل عضو البرلمان يتحدد مصير السؤال على النحو التالي:

1- في حالة غياب العضو، صاحب السؤال الشفوي عن جلسة الاسئلة الشفوية دون توكيل من ينوبه، يفقد حقه في طرح السؤال².

2- إذا رات احدى الغرفتين ان جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي او الكتابي يبرر اجراء مناقشة عامة، تفتح هذه المناقشة وفقاً للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة الذي يشترط نصاب في طلب فتح المناقشة — ثلاثين (30) عضواً، على الاقل ويودع الطلب لدى مكتب المجلس، الذي يضبط جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة³.

3- الحصول على اجابة الوزير المعني هو النهاية المتصورة للسؤال البرلماني في الاوضاع الطبيعية، فيمكن ان يحصل النائب البرلماني على الاجابة ويكتفي بها دون التعليق عليها، وقد يحصل

1- المادة 71 /2 والمادة 74/1 من القانون العضوي 16-12.

2- المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

3- المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

النائب البرلماني على اجابة ولكنه لا يكتفي بها فيستخدم حقه في الجلسة العامة بالتعقيب على اجابة الوزير المعني.¹

ثالثا: تحويل السؤال الى استجواب:

من المتصور في الواقع العملي ان يتحول السؤال البرلماني الى استجواب وهذا ما هو معمول به في الانظمة المقارنة الا انه لم يتم الاخذ به في النظام الجزائري وفي هذا الصدد نقترح العمل به لما له من أثر على ممارسة البرلمان لوظيفته الرقابية. في الأخير تجدر الإشارة الى انه لا يترتب أي جزاء على عضو الحكومة في حالة عدم إجابته عن السؤال الموجه له من قبل عضو البرلمان ونفس الامر في حالة تخلف عضو الحكومة عن حضور جلسة الأسئلة.

المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني²

من المتفق عليه بصفة عامة ان الاستجواب يحمل معنى المحاسبة او المساءلة او ينطوي على معنى محاسبة الحكومة او أحد أعضائها عن تقصير او تصرف واتجهت غالبية الدساتير الى النص على الاستجواب بحيث يشمل رئيس الوزراء والوزراء.³ هو محاسبة لوزراء او أحدهم على تصرف له في شان من الشؤون العامة وللمستجوب الحق في طرح الثقة بالوزارة او الوزير مع مراعاة احكام الدستور.⁴

1- المادة 72 من القانون العضوي 16-12 والمادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
2 - يعتبر الاستجواب صناعة فرنسية حيث بدأ تطبيقه في فرنسا بصدر دستور سنة 1791 ومنها انتقل الى دساتير دول أخرى كثيرة. فان الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 لم يأخذ بنظام الاستجواب، الا ان ذلك لا يعني انتهاء دور الاستجواب في الأنظمة السياسية المعاصرة، والتي تطمح الى تنظيم نوع من التوازن بين الحكومة والبرلمان. فأقول نجم الاستجواب في الأنظمة الديمقراطية الحديثة يرجع الى أسباب كثيرة، لعل أهمها ان وظيفة الاستجواب في مثل هذه الدول قلت أهميتها، وذلك بسبب فاعلية المؤسسات السياسية بها، وعظم تأثير الرأي العام فيها حتى صار المسؤول يتخلى عن السلطة طواعية انظر جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في مصر والكويت، المرجع السابق، ص 6-7.

3- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 472.

4- الوتار، يوسف نوري يوسف حسين، فاعلية الاستجواب في تحقيق الرقابة البرلمانية، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، مصر، 2017، ص 12.

يقصد بالاستجواب محاسبة الحكومة او أحد الوزراء على تصرف معين قام به في شان من الشؤون العامة، فهو استفسار مشوب بالاتهام ففي حالة جديته تسقط الوزارة بأكملها او أحد الوزراء، ويصبح حينئذ اثرا من اثار الماضي، وذلك بسحب الثقة من الوزارة او من هذا الوزير ولما كان الاستجواب بهذه الخطورة احاطته بعض الدساتير بضمانات معينة.

والجدير بالذكر ان الاستجواب يختلف عن السؤال فلا تنحصر العلاقة بين مقدم الاستجواب والحكومة، بل يجوز لجميع الأعضاء المشاركة فيه، وحتى إذا عدل المستجوب صاحب الاستجواب عن استجوابه، فيجوز لأي نائب آخر ان يتبنى هذا الاستجواب وحينئذ يتابع المجلس مناقشته.¹

الفرع الأول: تعريف الاستجواب البرلماني

تعددت التعريفات الفقهية للاستجواب باعتباره اجراء من اجراءات الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة

يتمثل الاستجواب في صلاحية عضو البرلمان من ان يطلب من الحكومة او الوزير بيانات عن سياسة الدولة او عن أي موضوع معين فيها فهي مرحلة ضرورية لإمكانية سحب الثقة من الوزارة بأكملها او من وزير معين.

ويذهب الفقهاء الى ان الاستجواب يعد من انشط وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها تأثيرا على الحكومة وذلك لسببين أولهما انه اجراء ذو طبيعة اتهامية بمعنى انه يحمل في ثناياه اتهاما للحكومة او لاحد أعضائها بسبب قصور في احدي تصرفاتها او فعل مسيء لاحد أعضائها، والأخر انه يعد وسيلة ذو اثر عقابي شديد البأس لما ينتهي اليه من تحريك مسؤولية الوزارة او طرح الثقة بأحد الوزراء والاستجواب يشابه السؤال من حيث انه أداة رقابية يسمح لعضو البرلمان الحصول على معلومات خافية عنه ولمساءلة الحكومة ومناقشة اعمالها الا انه يختلف عنه ويتميز بسمتين هما :

¹ - زياد عطا العرجا، العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي والدستوري الأردني، الأردن، الوراق للنشر والتوزيع، ط1

انه يقود الى مناقشة عامة إذا وجد عدد من النواب ان جواب الحكومة ليس كافيا وان الموضوع يستحق المزيد من البحث والتدقيق، والسمة الأخرى انه يحمل معه عقابا سياسيا إذا لم تفلح الحكومة في جوابها عليه، من اقناع النواب بصواب سياستها ومشاريعها اذ يمكن عندئذ طرح الثقة بها او اسقاطها في المجلس.¹

ويعرف البعض الاستجواب بأنه حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء، وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات.

كما يعرفه البعض بأنه طلب يتقدم به أي عضو من أعضاء مجلس الشعب يحمل في طياته اتهاما للحكومة ولومها وتجريح سياستها أو محاسبة أحد أعضائها على تصرف ما بصدد شأن من شؤون المتعلقة بوزارته.

كما يذهب البعض إلى تعريف الاستجواب بأنه استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به العضو الوزير بقصد محاسبته وتوجيه النقد إليه وغالبا ما ينتهي الاستجواب بطرح الثقة بالوزير الموجه إليه أو بالوزارة أو بأي منهما.

ويعرفه البعض بأنه سؤال مغلظ يهدف إلى كشف مدى سلامة تصرف الوزير في موضوع مساءلته.

يبدو مما تقدم أن هناك اختلاف في آراء الفقه بين اعتبار الاستجواب نوعا من المحاسبة أو المساءلة للحكومة وبين اعتباره وسيلة للاستفهام من الحكومة.

والفرق بينهما أن الفريق الأول ينظر للاستجواب من ناحية الأثر القانوني وهو المحاسبة، والبعض الآخر ينظر إليه على أساس أنه نوع من شرح سياسة الحكومة في شأن من

¹ - أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان -دراسة مقارنة- مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث، ط1، 2017، ص 395-396

الشئون العامة. ونحن نميل إلى رأي الأغلبية في الفقه التي تنظر إلى الأثر القانوني للاستجواب والتي تذهب إلى أن الاستجواب يهدف إلى المحاسبة والمساءلة دون أن يحمل معنى الاستفهام، ذلك أن الاستجواب في حقيقته لا يحمل أي صورة للاستفهام، وإنما يتضمن مجموعة من الوقائع تجمعت لدى المستجوب، لها ما يدعمها من الأسانيد التي استوجبت - من وجهة نظره - المحاسبة.¹

الفرع الثاني: مقاصد الاستجواب البرلماني

يمكننا ان نوجز اهم مقاصد الاستجواب في انه من خلاله يتم توضيح سياسة الحكومة امام الراي العام وتحقيق المصالح العامة الى جانب إقرار مبدأ محاسبة الحكومة. فالاستجواب البرلماني كأداة رقابية تقرها الدساتير لأعضاء السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية لا تهدف لمجرد الاستيضاح أو الاستفهام على غرار الأسئلة البرلمانية ، وإنما هي أداة مختلفة كونها تثير مناقشة تحمل في طياتها الاتهام والمحاسبة والتمهيد لإثارة مسؤولية الوزير المستجوب ، فيما يقوم به من مهام في نطاق عمله يستحق صفة الوزير فيه ، والمسئولية السياسية تتمثل في حق البرلمان بسحب الثقة من الوزارة بأجمعها أو من أحد الوزراء دون توقيع أية عقوبة أخرى إذا كان العمل الذي ثارت بشأنه المسئولية لا يعتبر جريمة طبقا لقانون العقوبات ، وتنشأ المسئولية نتيجة عدم موافقة البرلمان على سياسة الحكومة أو مسلك أحد الوزراء في إدارة شئون وزارته . ويتم تحريك المسئولية السياسية في هذه الحالة من خلال إجراء سحب الثقة، الذي يتمثل في حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة أو من أحد الوزراء.

فالأصل أن كل شخص يمارس سلطة يتحمل المسئولية - حيث السلطة حيث المسئولية ومناطق إثارة المسئولية التضامنية للحكومة باعتبار انها تقدم برنامج عملها متضامنة منذ بداية تشكيلها، وتحريك المسئولية السياسية للوزير أو الوزراء يكون بناء على رغبة أعضاء مجلس

¹ - ابراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري -دراسة مقارنة -مصر، دار النهضة العربية، ب. ط، 2011، ص284-285

النواب باعتباره المجلس المعبر عن إرادة الشعب فالقصد من إثارة المسؤولية السياسية إبتداء هو التأكيد على حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد أعضائها، ويعد هذا الحق من أهم أهداف الاستجواب.¹

الفرع الثالث: شروط الاستجواب البرلماني

لقد وضع المؤسس الدستوري الجزائري مجموعة من الشروط لممارسة حق الاستجواب، هذه الشروط يمكن استخلاصها من خلال القانون العضوي 16-12 وكذا الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني يمكن تصنيفها إلى صنفين: شروط شكلية (فقرة أولى) وشروط موضوعية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: الشروط الشكلية

من أهم الشروط الشكلية التي تسبق ممارسة الاستجواب ما يلي:

أولاً: أن يقدم الاستجواب مكتوباً إلى رئيس المجلس:

نظراً لكونه وسيلة اتهام وأداة محاسبة فإنه يتوجب تقديم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس (المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة) وهو ما أجمعت عليه اللوائح الداخلية للبرلمانات دون استثناء، فاشتراط الكتابة تأكيد على أن الاستجواب يجب أن يكون واضحاً من ناحية، وأن تكون الوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها ظاهرة بينة من ناحية أخرى بحيث يتضح بغير لبس وجه المخالفة الذي ينسبها الاستجواب إلى من وجه إليه الاستجواب ليتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر. كما أن الكتابة تمثل دليل اثبات للوقائع من جهة وتمكن أعضاء البرلمان من الوقوف على موضوع الاستجواب.

¹ - حنان ربحان مبارك ماجد المضحكي، الاستجواب البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة - بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة -، مصر، المكتب الجامعي الحديث، ط1، 2014، ص 40-41

ثانيا النصاب:

يشترط في تقديم الاستجواب توقيعه من قبل ثلاثون (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني او ثلاثون (30) عضوا في مجلس الامة على الأقل، ذلك ان الاستجواب حق جماعي وليس فردي كما هو الحال عليه في السؤال، وهذا الحد مبالغ فيه مقارنة بالنصاب المطلوب للمبادرة بالقانون والمقدر بعشرون (20) نائبا، الامر الذي يشكل عائقا وهذا ما تؤكده الممارسة البرلمانية.¹

ثانيا: ان يتم توجيه الاستجواب الى الحكومة:

الاستجواب لا يوجه إلا ضد رئيس مجلس الوزراء أو أحد نواب أو أحد الوزراء، أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم وهو ما جرت عليه السوابق البرلمانية. يتم توجيه الاستجواب الى الحكومة (الوزير الأول وأعضاء حكومته) دون رئيس الجمهورية لأنه غير مسؤول سياسيا امام البرلمان بغرفتيه.

من المسلم به أن حق توجيه الاستجوابات هو حق مقرر فقط لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب، وأن هذا الحق يمارسه البعض تجاه كل عضو من أعضاء الحكومة حتى رئيس الحكومة نفسه استنادا إلى المادة 125 من الدستور.

كما لا يجوز تقديم الاستجواب الى أحد موظفي الدولة مهما علت مكانته داخل النظام النيابي، ولا يجوز استجواب النواب لبعضهم البعض.

الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية

أولا: - يشترط في الاستجواب ان يكون مقترنا بإحدى قضايا الساعة:

ويشمل كل الموضوعات التي تسمح لأعضاء البرلمان بالتأثير على تصرفات أعضاء الحكومة، بحيث تكون الحكومة مجبرة على مراعاة موقف أعضاء البرلمان عن كل تصرف تقوم

1- الممارسة العملية لهذه الوسيلة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، تعد على الأصابع وصلت الى سبع استجوابات فقط في الفترة التشريعية الرابعة.

به خاصة وان نص المادة 151¹ من التعديل الدستوري لسنة 2016 ونص المادة 66² من القانون العضوي 16-12 جاء عاما ولم يضع أي قيد موضوعي وانما اشترط فقط ان يكون استجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة.

ثانيا: - ان لا يتضمن أوامر مخالفة للدستور او القانون:

لأن البرلمان يمارس اختصاصه التشريعي والرقابي في ظل نصوص الدستور والقانون.

ثالثا: - ألا يكون الاستجواب ضارة بالمصلحة العامة:

لعله من الصعب تقدير ما إذا كان الاستجواب ضار بالمصلحة العامة أو بالمصالح العليا للدولة لأنه يمثل مشكلة حقيقية، وذلك نظرا لما يتسم به تعبير المصلحة العامة من غموض وعدم تحديد. وقد رفض بعض الفقه هذا الرأي على أساس أن الدستور يكفل حق الاستجواب، دون قيد وعلى ذلك لا يجوز لرئيس المجلس أو الحكومة مناقشة الاستجواب بدعوى مخالفة اعتبارات المصلحة العامة للدولة لأن البرلمان يستهدف من أعمال رقابية على الحكومة أيضا اعتبارات المصلحة العامة.

رابعا: - الا يكون الاستجواب في موضوع سبق أن فصل فيه المجلس:

فلا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل في نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك، والحكمة من ذلك هو الحرص على عدم تعطيل نشاط المجلس بتكرار تقديم استجوابات في موضوعات سبق أن تصدى لها المجلس وفصل فيها.

1- تنص المادة 151 من تعديل 2016 على: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة.

2- تنص المادة 66 من القانون العضوي 16-12 على: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة وفقا لاحكام المادة 51 من الدستور .

يبلغ رئيس مجلس الامة او رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة على الأقل ثلاثون نائبا او ثلاثون عضوا في مجلس الامة الى الوزير خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لقبوله.

خامسا: - ان يكون الباعث على الاستجواب تحقيق الصالح العام:

لا يجوز أن يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب فحق الاستجواب حق مطلق كفله الدستور، وبالتالي فإن عضو البرلمان يستطيع أن يقدم استجوابات في أي أمر من الأمور التي تتفق مع الدستور حتى لو كانت له فيها مصلحة شخصية ما دامت مرتبطة بالصالح العام، ويرجع إلى رئيس المجلس الذي يملك سلطة تقديرية في أن يفرق بين ما هو شأن عام وبين ما هو شأن خاص، بحيث إذا خرج مقدم الاستجواب عن دائرة الصالح العام كان له أن يوقفه.¹

سادسا: - يشترط أن يرفق بالاستجواب مذكرة شارحة:

لا تتضمن عبارات جارحة مع ضرورة ارفاق الاستجواب مذكرة شارحة تتضمن بيانا بالأمور المستجوب عنها والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب والأسانيد التي يستند إليها مقدم الاستجواب ووجه المخالفة التي ينسبها إلى من وجه إليه الاستجواب وما يراه المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه.²

الفرع الرابع: النظام الاجرائي للاستجواب

هناك مجموعة من الإجراءات التي تنص عليها الأنظمة الداخلية للبرلمانات يجب ان يمر بها الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية وهي:

الفقرة الأولى: إجراءات تقديم الاستجواب:

بعد قبول الاستجواب يمر بعدة مراحل نعددها في التالي:

أولا: - إيداع طلب الإستجواب:

يتم إيداع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبت فيه وذلك حسب ما جاء في النظام الداخلي لمجلس الأمة³، وهنا تجدر الإشارة الى ان المشرع الجزائري قد تغاضى عن

1- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 62

2- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 63

3- المادة 92 فقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تنص على: " يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبت فيه"

ذكر الجهة التي يودع لديها طلب الاستجواب في القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ثانيا: - تبليغ الاستجواب:

بعد إيداع طلب الاستجواب يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة بتبليغ نص الاستجواب المودع الى الوزير الأول في الثماني وأربعين ساعة الموالية لقبوله.

ثالثا: - تحديد جلسة الاستجواب:

صلاحية تحديد الجلسة التي يُنظر فيها الإستجواب تعود إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة وهذا بالتشاور مع الحكومة
رابعا: - آجال انعقاد جلسة الاستجواب:

حددت خلال ثلاثين يوما الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب وهنا تثار مسألة تأجيل جلسة الاستجواب خصوصا في حالة هيمنة الحزب أو التحالف الحزبي على زمام السلطة التنفيذية من جهة ومن جهة ثانية يرى البعض ان مدة 30 يوما مدة لا تخدم الغاية المرجوة من الاستجواب التي مفادها معالجة لموضوع مرتبط بإحدى قضايا الساعة.

اذ يمكن لممثل أصحاب الاستجواب سحب الاستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض ويجب ابلاغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك.

ليتم بعد ذلك يقدم ممثل أصحاب الاستجواب عرضا يتناول فيه موضوع الاستجواب خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض وتجب الحكومة عن ذلك.

الفقرة الثانية: إجراءات مناقشة الاستجواب:

بعد الانتهاء من تحديد جلسة الاستجواب من قبل مكتب المجلس المختص بالتشاور مع الحكومة تعطى الكلمة لمندوب اعضاء الاستجواب الذي يقوم بتقديم عرض يتناول فيه موضوع

الاستجواب خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض بالمجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة حيث
تجيب الحكومة عن هذا الاستجواب¹

في هذا السياق أثيرت من قبل بعض النواب مسألة الجهة المكلفة بالرد على الاستجواب
هل هو الوزير الأول ام أحد الوزراء؟ تمت الإجابة عن هذا الاشكال من خلال راي المجلس
الدستوري في رايه رقم 08/ف.ا.ع/م. د/99 مؤكدا على إمكانية استجواب رئيس الحكومة،
وكل عضو من أعضائها، وبالتالي جنب البرلمان حصر الاستجواب فقط في رئيس الحكومة
الوزير الأول حاليا.²

وبالرجوع الى نص المادة 151 من الدستور والمادة 66 من القانون العضوي 16-
12 نجد بأنهما قد نصتا على إمكانية توجيه الاستجواب الى الحكومة وليس الى أحد الوزراء
وهنا نستخلص بان نوع المسؤولية التي يأخذ بها النظام الدستوري الجزائري مسؤولية تضامنية
لكن هذا لا يمنع عضو الحكومة المقصر من تقديم استقالته لرفع الحرج عن حكومته. كما انه لا
يمنع ايضا النواب من توجيه استجواب بمناسبة تقصير وزير بعينه، على ان تكون الحكومة هي
من يتحمل المسؤولية وليس الوزير وحده.³

فالممارسة البرلمانية في الجزائر أثبتت في أكثر من مناسبة عدم إلتزام الحكومة بالحضور
بكامل أعضائها الجلسة المناقشة بل وعدم رد رئيسها شخصيا على الإستجواب؛ وقيامها
بالمقابل بتفويض أحد وزرائها للإجابة على جل الاستجوابات التي وجهت إليها.

1- المادة 68 من القانون العضوي 16-12

2- اونيسي ليندة-يحي شراد، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، مقال منشور بمجلة الحقوق
والعلوم السياسية، المجلد3، العدد1، ص-ص2017-217، جانفي 2016، ص 212.

3- محمد هاملي مرجع سابق، ص 150.

الفرع الخامس: الآثار المترتبة عن الاستجواب البرلماني

الأصل في الاستجواب أنه وسيلة رقابية تمكن البرلمان من مراقبة الحكومة في معالجتها لقضايا الشأن العام، غير أن هذه الوسيلة قد تفقد تأثيرها إذا لم تتبع وتقرن بالجزاءات الدستورية الملائمة، وهو ما يطبع الممارسة الدستورية الجزائرية.

فالمادة 151 من الدستور جاءت عامة وخالية من أي جزاء دستوري قد يتبع أعضاء البرلمان بالردود التي ساقتها الحكومة عقب استجوابها. وقد يكون مفهوما على اعتبار ان مهمة الدستور تتمثل في وضع القواعد العامة وترك المشرع يتولى تفصيلها، غير ان ما لا يفهم هو ان القانون العضوي 16-12 جاء خاليا من اية اشارة لما يستتبع دراسة الاستجواب في حين انه يفترض جاء لينظم العلاقة بين غرفتي البرلمان وأكثر من ذلك أن جاء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني خالية من أية إشارة للاستجواب البرلماني وليس فقط من آثاره¹. من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية ثبت بان الاستجوابات التي وجهت إلى الحكومات الجزائرية المتعاقبة لم تؤد إلى أي شيء².

لذا فإننا نقترح مراجعة أحكام الإستجواب الواردة في القانون العضوي رقم 16 - 12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة؛ وهذا على النحو الذي يبسط إجراءاته ويتيح إمكانية توجيهه بشكل فردي ويوضح بدقة الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لممارسته، وايضا على النحو الذي يتيح إمكانية مساءلة الحكومة في حال عدم اقتناع أعضاء البرلمان.

1- محمد هاملي مرجع سابق، ص 151.

2- تم توجيه عدة استجوابات انتهت بخلق باب المناقشة وتسليم النواب بالأمر الواقع أبرزها:

- الاستجواب المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية والاستجواب المتعلق بالحق في الإعلام والاستجواب المتعلق بقضايا المفقودين و
- الإستجوابان المتعلقان بعدم اعتماد حزبي الجبهة الديمقراطية وحركة الوفاء والعدل

المطلب الثالث: التحقيق البرلماني

من وسائل مراقبة البرلمان للحكومة هناك التحقيق البرلماني الذي هو حق البرلمان في تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفات سياسية لوضع اقتراحات معينة، تعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير¹

ورد للتحقيق البرلماني في الفقه الدستوري العديد من التعريفات حيث عرفه بعضهم على انه "وسيلة رقابية تمنحها الدساتير للبرلمان تسمح له بتكوين لجان تحقيق من بعض أعضائه لتقصي الحقائق حول تقصير في أحد المرافق أو الجهات الإدارية أو أوجه الانحراف به² ووجهت لهذا التعريف عدة انتقادات منها اغفاله عن ذكر سلطات اللجان في الاطلاع على المستندات واستدعاء المسؤولين امامها.

وعرف التحقيق البرلماني أيضا بانه " 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 والإستفسار عن جميع الملابس والوقائع.³

ويرى البعض ان التحقيق البرلماني: " وسيلة رقابية فعالة على المرافق والمصالح العامة من الداخل، وتتيح لأعضاء البرلمان التزول إلى أرض الواقع ومعرفة أوجه الاخطاء أو البيروقراطية أو الفساد المالي والاداري إذا وجد. ولجان التحقيق تقدم للبرلمان تقريرا بنتائج فحصها، ويخضع

1- د. دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 250

2- محمد علي سويلم، مرجع سابق، ص 519

3- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 400.

التقرير لمناقشة اعضاء مجلس الشعب، وقد يؤدي الى توجيه اسئلة أو استجابات لبعض الوزراء، وقد يتحول الاستجواب الى بحث المسؤولية السياسية¹

ولعل أفضل التعريفات التي وضعت للتحقيق البرلماني: هو ما يقول انه " وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر-بنفسها- ما قد يهيم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار.²

فهو شكل من اشكال الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال لجنة يتم تشكيلها لهذا الغرض، أو عن طريق تكليف إحدى اللجان القائمة للوقوف على حقيقة معينة تتعلق بنشاط الحكومة ويحق للجان التحقيق البرلمانية الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول امامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع³

لذا تحرص بعض الدساتير على النص على لجان التحقيق كونها وسيلة رقابية فعالة، اما إذا لم ينص عليها صراحة فإنها تعتبر حق للسلطة التشريعية دون الحاجة الى نص ثابت في الدستور يقر ذلك، والهدف من هذه الوسيلة الرقابية تتمثل في وقوف السلطة التشريعية على حقيقة معينة تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية، لذلك تشكل لجنة للقيام بمكذا مهمة⁴ .

1- محمد رفعت عبد الوهاب، ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص800-801

2- محمد جودت مجدي منصور، لجان تقصي الحقائق كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في التشريع الفلسطيني-

دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير الجامعة الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، غزة، 2016 ص 31

3- محمد صالح صابر الدلوي، دور القضاء الدستوري في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث، ط1، القاهرة، 2020. ، ص 111

4- هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، مصر، دار الفكر الجامعي، ط2، 2015، ص-

ص 162-163

الفرع الأول: اهداف لجان التحقيق البرلماني

والغاية من وراء هذه الوسيلة الرقابية هي وقوف البرلمان بنفسه على حقائق تتعلق بانتظام سير المرافق أو معرفة تصرف إداري معين، لذلك تجد الكثير من الدساتير، ولا سيما في النظام البرلماني تقرر تشكيل مثل هذه اللجنة بصورة مؤقتة أو دائمة، فإذا أثير موضوع مما يدخل في اختصاص المجلس، وأراد أن يصدر فيه قراره، فأمامه أحد طريقتين: الأول أن يقتنع المجلس بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن طريق أجهزتها المختصة. الثاني أن يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه، إذا ما داخله ريب لسبب من الأسباب¹.

الفرع الثاني: حدود اختصاص لجان التحقيق البرلماني

ليبان الموضوعات التي يجري فيها التحقيق، يقتضي توضيح ذلك من ثلاثة جوانب، النطاق الموضوعي والزماني والمكاني للجان التحقيق.

الفقرة الأولى: النطاق الموضوعي للتحقيق البرلماني

عادة ما تحدد التشريعات الحدود الموضوعية للجان التحقيق وتورد بعض الأمثلة على ذلك وفي حقيقة الامر فان الموضوعات التي تعددها التشريعات اللائحية لا تكون على سبيل الحصر وانما على سبيل المثال، لان مناط الرقابة حق مطلق لأعضاء البرلمان، مادام الامر يدخل في اختصاص السلطة التنفيذية، مالم يكن منظورا امام المحاكم² وهذا ما اخذ به المشرع الجزائري بالنص في المادة 180 الفقرة 2 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 على انه " لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي. وذلك اعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، فسلطة لجان التحقيق في اجراء تحقيق يقتصر مداه على اعمال السلطة التنفيذية،

1- محمد علي سويلم، مرجع سابق ص 519

2- فرحان نزال احمد المساعيد، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني-دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراة، كلية الدراسات القانونية العليا جامعة عمان، 2006، عمان، الاردن، ص 207

ولا يتعداه الى اعمال السلطة القضائية ذلك ان هذه السلطة مستقلة تماما ولا يصح التدخل في شؤونها. وعمل اللجان هو عمل سياسي في المقام الأول وليس عملا قضائيا.¹

كما نصت المادة 80 من القانون العضوي 16 - 12 على "من أحكام الفقرة (2) من المادة 180 من الدستور، لا يمكن انشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الاجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف وفي هذا الإطار، ويتم التأكد من ذلك بقيام رئيس الغرفة المعنية بإبلاغ اقتراح اللائحة المقبول الى وزير العدل، قصد التأكد من ان الوقائع، موضوع اقتراح اللائحة ليست محل اجراء قضائي قبل احالته على اللجنة المختصة بالموضوع.

الفقرة الثانية: النطاق الزمني للتحقيق البرلماني

أتاح المشرع الجزائري للجان التحقيق مجالا زمنيا بغية انهاء المهام التي انشئت لأجلها ويقصد به الفترة الزمنية المتاحة قانونا للجنة التحقيق البرلماني، من أجل إكمال أشغالها التي أنشئت لأجلها. ومن الخصائص المميزة للجنة التحقيق، أنها لجنة مؤقتة تنتهي بانتهاء أشغالها، وإيداعها تقريرها النهائي، الذي أعدته أو بانتهاء المدة الزمنية المخصصة لها، والمقدرة بستة أشهر من تاريخ المصادقة على إنشائها. وهي قابلة للتمديد لمرة واحدة لا تتعدى ستة أشهر أخرى وهذا ما نصت عليه المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " يمكن لجنة التحقيق طلب تمديد الأجل المنصوص عليه في المادة 80 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرة واحدة على ألا يتعدى ستة (6) أشهر"².

1- جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 434

2- المادة 69 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الفقرة الثالثة: النطاق المكاني للتحقيق البرلماني

يقصد بالنطاق المكاني للجنة تقصي الحقائق تحديد المكان الذي يمكن لهذه اللجنة مباشرة مهمتها فيه وتحقيق اهدافها.

يحق للجان التحقيق القيام بزيارات من اجل الوصول إلى النتائج والحقائق؛ فإن من حقها القيام بزيارات ميدانية إلى مختلف الأماكن التي ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق حيث يتم توجيه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والادارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية وذلك للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعوها.¹

الفرع الثالث: سلطات لجنة التحقيق البرلماني

لا يمكن للجان التحقيق البرلمانية أن تباشر عملها وبلوغ الغاية المنشودة من وراء انشائها ما لم تتمتع بمجموعة من السلطات تيسر لها عملها الرقابي، وفي هذا السياق دأبت الانظمة البرلمانية على الاعتراف لها بعدد من السلطات تتنوع بحسب المحل الذي ترد عليه.² الى انواع ثلاثة: سلطات تمارس على الوثائق والمستندات وسلطات اخرى تتعلق بالأشخاص، واخرى متعلقة بالأمكنة.³

الفقرة الأولى: سلطات لجان التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات

مفادها أن للجان التحقيق الحق في الاطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على نسخة منها، وهذا ما تم النص عليه في المادة 85 من القانون العضوي 16-12 المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومية، ولكنه استثنى منها الوثائق التي تكتسي طابعا سريريا، وإستراتيجيا يهتم الدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وامن الدولة الداخلي والخارجي.⁴

1- المادة 84 من القانون العضوي 16-12.

2- محمد هاملي مرجع سابق، ص 164.

3- ابراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 259

4 - المادة 85 من القانون العضوي رقم 16-12.

وبالنظر الى ان المشرع قد اعطى صلاحية تقرير الطابع السري والاستراتيجي للوثائق إلى الجهات الإدارية المعنية وإن كان قد اشترط أن يكون رفض الاطلاع للدواعي المشار إليها معللا ، يمكن هذه الاخيرة ان تحجم عن اطلاع لجان التحقيق على الوثائق فضلا عن رفض تزويدها بحجة طابعها السري والاستراتيجي و ارتباطها بأمن الدولة ، بل و حتي من دون مبرر إذا علمنا أن القانون لم يورد أي جزاء قانوني لهذا الامتناع وعليه فإننا نرى ضرورة لمراجعة المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه على النحو الذي يمنح صلاحية سرية الوثائق إلى لجنة خبراء مستقلة ، وتلزم الإدارة باطلاع لجان التحقيق جميع الوثائق التي لا تتسم بالطابع السري ، وهذا تحت طائلة عقوبة جزائية خاصة إذا علمنا بأنه وفي كل الأحوال فإن المادة 83 من نفس القانون تلزم اعضاء لجنة التحقيق بالتقيد بالسرية في تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم¹.

الفقرة الثانية: سلطات اللجنة المتعلقة بالأشخاص

حول المشرع الجزائري الى لجان التحقيق البرلمانية امكانية إستدعاء أي شخص²، ترى بأن له علاقة بموضوع التحقيق من اجل الإستماع إلى أقواله، حيث احاط ممارسة هذه السلطة بمجموعة من الضوابط لاسيما تلك المتعلقة بالاستماع الى اعضاء الحكومة وهذه الضوابط تتمثل في ارسال رئيس الغرفة المشكلة للجنة التحقيق إلى الوزير الأول طلبات الإستماع إلى أعضاء الحكومة من اجل ضبط برنامج الاستماع الى اعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الاول. اما في حالة الاستماع الى إدارات وأعاون المؤسسات والإدارات العمومية فيجب أن يوجه لهم استدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات، والزيارات، قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها بهدف اطلاعهم مسبقا على مضمون البرنامج الذي تنوي اللجنة إتباعه في تحرياتهما.

1- محمد هاملي مرجع سابق، ص 166.

2 - المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12

في هذا الصدد نجد ان المشرع في الفقرة الاخيرة من المادة 84 من القانون العضوي 12-16 قد نص على ان عدم الامتثال امام لجنة التحقيق يعد تقصيرا جسيما يدون في التقرير، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها دون الاشارة الى الجزاء المترتب عن ذلك وهذا الامر من شأنه تشجيع الجهات المعنية بالتحقيق على عدم التعاون مع عمل لجان التحقيق خاصة وأن القانون الجزائري لا يتضمن أي جزاء لعدم الامتثال أمام لجنة التحقيق البرلمانية وهذا طبعاً من شأنه أن يحفز رجال الإدارة على عدم التعاون مع اللجنة المذكورة. لذا نرى بانه من الواجب ادراج نص على منح لجنة التحقيق سلطة الالزام والاجبار في عدم الامتثال.

الفقرة الثالثة: سلطات اللجان المتعلقة بمعاينة الأماكن

تتمتع لجان التحقيق البرلمانية في إطار قيامها بمهامها بحق الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهات المعنية بالتحقيق، لإجراء المعاينات اللازمة، والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها

وفي جميع الاحوال تكون نفقات الانتقال والزيارات الميدانية على المجلس التابعة له اللجنة. وفي هذا الاطار نجد بان بعض الانظمة الداخلية نص صراحة على عدم صلاحية اللجنة في الانتقال الى اماكن اخرى ، بينما يعطيها البعض الاخر من الانظمة واللوائح الداخلية صلاحية معاينة الاماكن التي توجد فيها الوثائق والمستندات المطلوبة في عملية التحقيق في حين ان بعض الانظمة واللوائح الداخلية للبرلمانات للجنة التحقيق صلاحية معاينة اي مكان ترى ضرورة معاينته لغرض انجاز التحقيق المكلفة ويفهم من هذا عدم اطلاق صلاحية اللجنة في التنقل والمعاينة . وفي الجزائر لم يتطرق النظام الداخلي لمجلس الامة او المجلس الشعبي الوطني بشكل صريح الى صلاحية لجان التحقيق في الانتقال الى اماكن اخرى خارج اسوار البرلمان او القيام بزيارات ميدانية للأغراض اللازمة لعملية التحقيق المكلفة بها الا ان نص المادة (84) من القانون العضوي 12-16 قد اشارت الى امكانية اللجنة ان تعين أي مكان بشكل مطلق الى

حق اللجنة في الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها ويفهم من ذلك ان
المشرع اعطى للجنة كامل الصلاحية للقيام بالإجراءات اللازمة للحصول على المعلومات
والبيانات والاوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع المحال اليها وان تقوم بعمل زيارات
ميدانية ومقابلات واستطلاعات في اي مكان ان استلزم الامر ذلك مع مراعاة احكام المادة
85 من نفس القانون .

الفرع الرابع: طبيعة لجان التحقيق البرلماني

تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا¹، جرت العادة ان تحرص البرلمانات او الانظمة
الداخلية للمجالس النيابية على تحديد المدة الزمنية التي على لجان التحقيق ان تنجز فيها اعمالها
وتقدم خلالها تقريرها وذلك لتفادي أي اثار غير محمودة العواقب قد تترتب عن طول مدة
التحقيق مما يفقد عمل اللجنة وتقريرها اهميته وذلك لان الاطالة بين مدة المصادقة على لائحة
انشاء اللجنة المكلفة بالتحقيق في قضية ما ومناقشة التقرير من شأنه ان يجعل الرأي العام ينسى
طبيعة واهمية المشكلة التي من اجلها انشئ التحقيق كما انه تحديد المدة لعمل اللجان يمكن من
وضع حد لما يثار حول الموضوع محل التحقيق من أمور خاصة في القضايا التي تم جمهوراً
عريضاً من المواطنين أو تتعلق بالمصالح العليا للدولة ، فلو تركت معلقة دون حسم في الوقت
المناسب لأدى ذلك إلى إستفحال الأمر ، لذلك يكون من الالهمية الزام لجان التحقيق بإنهاء
اعمالها والانتهاء من التحقيقات وتقديم تقريرها خلال مدة محددة ، ففي الجزائر حددت المدة
بسته اشهر تلزم فيه اللجنة بإيداع تقريرها بانقضاء اجل ستة اشهر على الاكثر ابتداء من تاريخ
المصادقة على لائحة انشائها .

قد يحدث ان تطرأ ظروف لم تكن في الحسبان تحول دون تمكين اللجنة مباشرة مهمتها
أو إستكمال ما بدأتها، وهي ظروف خارجة عن إرادتها، أو قد يعطل عمل اللجنة تأخر
الحصول على المعلومات والبيانات بالنظر إلى تعدد مصادرها أو ضرورة تحقيقها وتوثيقها، وهي

1 - المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12

ظروف طبيعية ولكن لها أثارها في تأخير عمل اللجنة.¹ في هذا السياق نجد بان المشرع الجزائري قد أجاز التمديد لعمل اللجنة لكن من دون تحديد مدة التمديد.

الفرع الخامس: الضوابط والقيود الواردة على تشكيل لجان التحقيق

لا شك أن المشرع نظم تشكيل لجان التحقيق بضوابط وقيود قانونية حتى لا تصبح هذه الوسيلة الخطيرة خاضعة لكل من هو تحت قبة البرلمان، وهذه الضوابط شكلية (فقرة أولى) وموضوعية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: الضوابط الشكلية:

يستلزم لإنشاء لجنة تحقيق التصويت على اقتراح لائحة موقعة تودع من طرف 20 عضواً أو نائبا لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها مودعو اللائحة ، حسب ما نصت عليه المادة 78 من القانون العضوي رقم 16 - 12 ، فمصدر إنشاء لجان التحقيق هو تلك اللائحة ، وتتضمن هذه الأخيرة أساس وأسباب إنشاء هذه اللجنة ، وذلك من حيث موضوعها والوقائع الدافعة إلى اللجوء إلى هذه الوسيلة وتحديد الهياكل أو المصالح التي يشملها التحقيق أو الجهة المعنية بالتحقيق ، على أن يتحدد تحقيق اللجنة بآجال قانونية لا يمكنها تجاوزها ، كما يستلزم أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك ، وعليه فهذه القيود الشكلية هي : النصاب ، التصويت ، والآجال القانونية .

أولاً: - النصاب:

بالنظر إلى اشتراط القانون المبادرة الجماعية بنسبة قانونية محددة بعشرين (20) من أعضاء الغرفة المعنية بتشكيل لجنة تحقيق ، واستبعاده لفكرة المبادرة الفردية منهم ، فموقف المشرع ينجح نحو تقييد المبادرة البرلمانية بمقتضى هذا الشرط ، و على ما يبدو كان المشرع اراد من وراء ذلك أن يقبر أية فكرة تدور في ذهن المعارضين لا يتوفر لديها النصاب القانونية لذلك ، فقد رفع النصاب المشروط في مقدمي اللائحة ، وفي حالة اجتياز شرط النصاب، فالحكومة من

1- يوسف راشد فليل، مرجع سابق، ص 408

منطلق حرصها على عدم قبول تحقيق قد يدينها يمكنها أن تعمل على عدم إدراج اللائحة في جدول أعمال المجلس، خاصة إذا قدمها أصحابها متأخرين في نهاية الدورة، للتقليل من أهميتها، ولإطفاء جذوة الحماسة لديهم، ومستفيدة في ذلك من عامل الوقت، أو تلجأ الحكومة إلى التأثير على مكتب المجلس من حيث ترتيب المواضيع التي يعالجها، لتفادي لجنة تحقيق قد تدينها أو تخرجها.¹

ثانيا: - التصويت:

بالتصويت على اللائحة حسب المادة 78 القانون العضوي 16-12 تصبح المبادرة معبرة عن المجلس وليس عن مجموعة منه، وبالتصويت يمنح المجلس المصادقية والشرعية للجنة، وبه يتحصن المجلس في مواجهة الحكومة، إذ هو يعبر عن قرار تبنته هيئة دستورية. يشترط التصويت على اللائحة بالأغلبية وفق شروط التصويت المعهودة المنصوص عليها القانون العضوي وفي النظامين الداخليين. وهذا الشرط تعجيزي في نظر بعض البرلمانيين أو الدارسين، فإنه لا يمكن تصور أن الأغلبية من أعضاء البرلمان سيتخذون اجراء من شأنه انشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها، فهذا بمثابة قيد على مبادرة من شأنها أن تدفع بالعمل البرلماني إلى مستويات عليا من المسؤولية، أو تطلب الحكومة من هذه الأغلبية عدم التصويت على اللائحة لإجهاض المبادرة. والثابت، ليس كل مبادرة بلائحة رقابة لا يكتب لها النجاح، بل الكثير منها تتوفر بعد جهد المبادر بها وما يبذله من اقناع زملائه على الشرط القانوني، ومن ثم ايداعها لدى مكتب المجلس.

1- يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-

ثالثا: - الآجال القانونية:

بعض الأنظمة لا تفرض على لجان التحقيق مدة زمنية معينة، حيث لا تلتزم بتقديم تقريرها إلا بعد انتهاء التحقيق الذي أنشئت لأجله، أين يمكن لتحقيق اللجنة أن يمتد إلى أكثر الفترة التشريعية. وتحديد المدة الزمنية للجان التحقيق الهدف من ورائه تفادي أن تفقد اللجنة ونتائج عملها أهميتها لأن إطالة المدة بين تكليف اللجنة بتقصي الحقائق ومناقشة تقريرها بغير حد أقصى، قد يكون من شأنه جعل الرأي العام ينسى طبيعة وأهمية المشكلة بل قد ينساها البرلمان نفسه ويتناساها.

تجدر الإشارة الى ان هذه اللجنة تتميز بطابعها المؤقت، وهذا ما نصت عليه القانون العضوي رقم 16-12 في مادته 181¹ نهاية أجلها بانتهاء المهمة التي أنشئت من أجلها وإيداعها لتقريرها، على ألا تتجاوز مهمتها ستة (06) أشهر كأصل عام قابلة للتمديد، تحسب بداية من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في الفقرة الثالثة من المادة 69 أقر إمكانية تمديد مدتها لستة (06) أشهر إضافية وأخيرة، بينما سكت النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم عن مقدار التمديد.

لقد منح المجلس الشعبي الوطني لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية لسنة 1997 " مدة قانونية تصل إلى 12 شهرا لاستكمال عملها بطلب من رئيسها.² وفي رأينا فقد كان المشرع الجزائري معتدلا في منح هذه المدة الكافية لقيام لجنة التحقيق بمهامها على الوجه الأكمل.

1- المادة 81 من القانون العضوي 16-12 تنص على انه: " تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها او على الأكثر بانقضاء اجل ستة (6) اشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة انشائها، ولا يمكن ان يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء اجل اثني عشر (12) شهرا، ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها.

2- يحياوي حمزة، المرجع السابق، ص 144

الفقرة الثانية: الضوابط الموضوعية

كأصل عام، مجال تدخل لجان التحقيق يبقى قائما في كل القضايا ذات المصلحة العامة، متقيدة في ذلك بالقواعد القانونية السارية المفعول والقصد من ذلك إمداد البرلمان بالمعلومات والوقائع حول موضوع التحقيق، غير أن هنالك قيودا وضعها المشرع لتعلق بموضوع التحقيق نجملها فيما يلي:

أولاً: - يجب ألا يكون محل التحقيق خاضعا لتحقيق من الجهات القضائية مازالت تمارس اختصاصها عليه، وهذا احتراماً وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فلا يجب ان تتدخل السلطة التشريعية في اختصاص السلطة القضائية، وبالتالي لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق برلمانية عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف حسب ما نصت عليه المادة 80¹ من القانون العضوي رقم 16-12.

ثانياً: - يجب أن تنصب التحقيق البرلماني على الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات العامة ويضاف إليها حتى الأشخاص المعنوية الخاصة إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام.

ثالثاً: - لا يمكن أن يعاد تشكيل لجنة التحقيق لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر 12 شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها حسب المادة 81 من القانون العضوي 16-12 ، وهذا تجنب تكرار نفس التحقيق الا في الحالات التي ذكر اسبابها الأستاذ محمد باهي بونس بقوله : (قد يكون لطلب التحقيق ثانية سببه السائغ ، فقد تكون هناك وقائع و أدلة جديدة لم تبصرها اللجنة السابقة تستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها) وإنشاء لجنة تحقيق برلمانية في أي غرفة لا يمنع بتانا الغرفة الأخرى من إنشاء لجنة أخرى حول نفس الموضوع ، وهذا استنتاج لأن الأمر سكت عنه المشرع الجزائري ولم يقدم فيه تفصيلا يذكر .

1- المادة 80 من القانون العضوي 16-12 تنص على انه: " لا يمكن انشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل اجراء قضائي اذا تعلق ذات الاجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف...".

رابعاً: - كما يشترط في التحقيق ألا يكون موضوعه من المسائل ذات الطابع السري والإستراتيجي للدولة. فيما يتعلق بالدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، من جانب نسجل خطورة وحساسية هذه المجالات على الدولة بان يشملها تحقيق تنشر نتائجها .

الفرع السادس: تشكيل لجان التحقيق البرلماني

بعد أن تم دراسة ماهية التحقيق البرلماني ولجانه، لا بد من التطرق في هذا الموضوع عن تشكيلة هذه اللجان ، فتميز بين اللجان الدائمة وبين لجان التحقيق، فاختصاص الاولى محدد مسبقا بنص الدستور او القانون، وتنتخب لفترة معينة ويتم تجديدها دورياً، اما لجان التحقيق فهي لجان ظرفية تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها لدى المجلس النيابي¹ وإن كانت ممارسة التحقيق في النظام البرلماني لا تقتصر البت على تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك ، بل للبرلمان حرية الاختيار في أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة ، أو أن يكلف به لجنة خاصة ينشئها لهذا الغرض ، مع أن في إسناد التحقيق إلى إحدى اللجان الدائمة فيه من الفعالية والخبرة والجدية الكثير لرقابة العمل الحكومي ، لما تتوفر عليه هذه اللجان من تخصص وخبرة ميدانية يسمح لها بالاطلاع عن قرب على خلفيات كل ما يجري من حولها ، وهو ما يكفي من التحقق نتائج أكثر جدية وأحسن مصداقية².

و قد منح المشرع الجزائري حق تشكيلها للبرلمان بغرفتيه في أي وقت في القضايا ذات المصلحة العامة و في اطار اختصاصاته وذلك بناء على اقتراح لائحة يودعه لدى مكتب المجلس المعني ويوقعه على الاقل عشرون (20) نائبا او عشرون (20) عضوا في مجلس الامة هذه الاخيرة، ما نص عليه الدستور الجزائري لسنة 2016 من خلال المادة 180 منه والتي تنص أنه

1- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة 2012، ص 130

2- بوراوي أسماء، التحقيق البرلماني في النظام السياسي المختلط (الجزائر ومصر)، مقال منشور بمجلة المفكر، المجلد 14، العدد 2، جوان 2019، ص ص-238-256، ص 242.

" يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق خصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي " . من خلال النص نلاحظ أن المؤسس الدستوري حول غرفتي البرلمان حق تشكيل لجان التحقيق، وهذا ما أكدته المادة 78 من القانون العضوي 16 - 12 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان: يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على إقتراح لائحة يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس ويوقعه، على الأقل، عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة.

يجب ان تحدد بدقة في إقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري يتم التصويت على اقتراح اللائحة بعد الاستماع الى مندوب اصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع¹.

ومن الجدير بالذكر أن أهمية التحقيق البرلماني تظهر عندما يكون هناك غموض وشك في إجابات الحكومة، أو أحد أعضائها على الأسئلة والاستجوابات، وطلبات المناقشة العامة المقدمة من النواب، وحيث أن حق تشكيل لجان التحقيق من قبل البرلمان نتيجة طبيعية لحقه باقتراح القوانين، ولو لم تنص عليه الدساتير، فهو من الحقوق الطبيعية للبرلمان؛ لأنه لا يمكن اعمال الرقابة البرلمانية إلا بالتحقيق².

وترتيا على ما سبق يمكننا ان نستخلص بانه من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية لممارسة آلية التحقيق على نشاط الحكومة نجد بانها هي وسيلة عديمة الأثر لا يترتب عنها أي مسؤولية، كما نشير أن مجلس الأمة قد أحجم تماما ممارستها، وان قدام المجلس الشعبي الوطني على ممارستها يبقى محتشما وضئيل، كما ان الشروط والضوابط الإجرائية التي تحكم المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق تثبط من عزيمة المبادرين بها وتعيق عملها في حالة انشائها.

1- المادة 78 من القانون العضوي 16-12

2- فرحان المساعيد، المرجع السابق، ص 240.

فضلا عن ذلك فإنه قد يتم انشاء لجان تحقيق القصد من ورائها دعم الحكومة ومن إنشائها هو مساندة الحكومة وتبرئتها وتلميع صورتها أمام الرأي العام، وذلك عوض جمع القرائن والأدلة لإثبات مسؤوليتها، ودفعها إلى إصلاح الإختلالات القائمة في أدائها، وتفادي الأخطاء¹.

المطلب الرابع: الرقابة البرلمانية في المجال المالي

يمارس البرلمان سلطته الرقابية على المالية العامة للدولة والتي تدخل في إطار وظيفته المالية، هذه الوظيفة التي تعد من اسبق الوظائف البرلمانية من الناحية التاريخية، يمكن البرلمان بمقتضاها الاسهام في رسم السياسة العامة للدولة وخاصة في المجالات الاقتصادية.²

الفرع الأول: أهمية الرقابة المالية

في الدولة الحديثة للموازنة العامة أهمية بالغة فمن الناحية السياسية، هي الأداة التي من خلالها يمكن للسلطة التشريعية مراقبة عمل الحكومة بصفة مستمرة، وبناء على نتائج تلك الرقابة يستطيع البرلمان تعديل الاعتمادات التي تطلبها او رفض مشروع الموازنة العامة بأكمله. من هنا، تعد الوسيلة العامة وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة، سواء من حيث تعديلها او رفضها حتى تضطر الحكومة لاتباع منهج سياسي معين، تحقيقا لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية³.

فالبرلمان من خلال دوره الرقابي يكون له حق الولاية على أموال الدولة من حيث الرقابة على جبايتها ومصارفها من جهة والمواطنون سيتقبلون الضرائب التي تقع على عاتقهم التي تم إقرارها من طرف ممثليهم بالإضافة الى ان مناقشة قانون المالية والتصويت عليه يعتبر

1- بوراوي أسماء، المرجع السابق، ص 242.

2- د. علي هادي حميدي الشكراوي، رافع خضر صالح شيرا، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، القاهرة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط1، 2017، ص 61.

3 د. محمد ساحل، أسس الموازنة العامة للدولة، القاهرة، المركز الكتاب الأكاديمي، ط1، 2019، ص 44.

أفضل مناسبة ان لم تكن الوحيدة التي تمكن الحكومة من توجيه أحسن لجهودها، ويتمكن البرلمانيون من خلالها من ترشيد نفقات الدولة ومراقبة عمل الحكومة.

الفرع الثاني: مناقشة مشروع قانون المالية وعرض الحكومة للاعتمادات المالية

وتتجسد هذه الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري من خلال مظهرين: مناقشة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه (فقرة اولى) وإلزام الدستور للحكومة بان تقدم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي اقرتها لكل سنة مالية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: مناقشة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه

يعتبر قانون المالية او قانون الموازنة العامة الوثيقة التي تحدد ما تعتمزم الدولة انفاقه، وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الانفاق ومصادر الحصول عليها، وهي تحدد بوضوح السياسة المالية للدولة، وتعد وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة¹

فهو يعد ترجمة لمجمل الأنشطة والاعمال التي تقوم بها الحكومة في الدولة خلال السنة المالية، وتتم المناقشة من طرف أعضاء غرفتي البرلمان وتدخلات أعضاء الحكومة امام اللجان الدائمة المختصة، بقصد اطلاع البرلمان على مجموع الاعمال التي تعهدت الحكومة بإنجازها وكذا التعرف على الإيرادات بكل أنواعها التي سيتم الحصول عليها، ومختلف النفقات العامة واوجه ومجالات انفاقها بالتحديد والتفصيل قانونا، ويشكل الامر معيارا رقابيا لدى البرلمان للرقابة الدقيقة والموضوعية على اعمال الحكومة وقد تم التعرض الى هذه الوسيلة الرقابية من خلال نص المادة 138 فقرة 9 من تعديل 2016 ، وتطرقت احكام المادة 44 من القانون العضوي 16-12 اذ فصلت الإجراءات التفصيلية والتقنية الداخلية داخل كل غرفة من غرفتي

1.د. عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 240.

البرلمان لا تتجاوز ذلك بواسطة احكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة.

إذ قيد المؤسس الدستوري البرلمان بأجل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه، حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة واربعون (47) يوما من تاريخ ايداعه، ويصادق مجلس الامة على النص المصوت عليه خلال عشرين (20) يوما وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الاجل المحدد، فان رئيس الجمهورية يصدر قانون المالية بأمر له قوة القانون.

اما في حال وقوع خلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة فقد تمت معالجة هذا الامر من خلال الفقرة الرابعة من المادة 44 من القانون العضوي 16-12 التي أتاحت مدة تقدر بثمانية (8) أيام للجنة متساوية الأعضاء للبت في امره.

والملاحظ هنا انه لا معنى لهذا الخلاف وتدخل اللجنة متساوية الأعضاء مادام ان لرئيس الجمهورية الحق في إصداره بأمر بعد مرور خمسة وسبعون (75) يوما.

الفقرة الثانية: عرض الحكومة للاعتمادات المالية وتسوية الميزانية.

تختتم السنة المالية بالنسبة للبرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة، وهو ما يعرف بقانون ضبط الميزانية العمومية الذي يتضمن بوجه عام عرضا مفصلا لمختلف العمليات المتعلقة بالإيرادات والنفقات المنجزة خلال السنة المالية، تقدمه كل الوزارات والهيئات العمومية. يقدم هذا العرض المفصل الى البرلمان للمصادقة عليه بنفس الخطوات المتبعة في قانون المالية ويكون مرفقا بالوثائق التقييمية اللازمة التي يعدها مجلس المحاسبة.¹

1 عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مقال منشور بمجلة الآداب والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 1، جوان 2017، ص-ص، 210-236، ص 217.

يظهر الاختصاص الرقابي المالي للبرلمان بعد تنفيذ قانون المالية عن طريق قانون ضبط الميزانية بمناسبة العرض الذي تقدمه الحكومة عن استعمال الاعتمادات المالية التي اقرتها لكل سنة مالية، ليس هذا فقط بل تحتتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان وهذا ما نصت عليه المادة 179 من تعديل 2016، والتي بموجبها الحكومة ملزمة بإعداد هذا العرض بناء على المعطيات المالية المتوفرة لديها وتقديمه امام كل غرفة من غرف البرلمان مبينة فيه المبالغ المالية المعتمدة من البرلمان وكيفية صرفها وما تبقى منها وأسباب عدم انفاقها او عدم كفاية الأموال المرصدة. ويتم بذلك التصويت على قانون مقدم كمشروع من قبل الحكومة يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية.

ومع تطور صلاحيات البرلمان فان التصويت على الميزانية عرف نوعا من اللامبالاة حيث أصبح تقليدا وشكلية سنوية تم افراغها من محتواها الأصلي.

وقد نصت المادة الخامسة من القانون 84-17 على انه يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية او المعدلة الخاصة بكل سنة مالية، ويشكل قانون ضبط الميزانية النوع الثالث من قوانين المالية¹.

والثابت ان هذا الإجراء الى جانب عموميته وتقنية الأرقام لا يمكن ان يعول عليه لمراقبة استخدام الأموال المرصدة في قانون المالية من قبل النواب لصعوبة استجلاء ومعرفة أوجه الصرف بدقة تسمح لأعضاء البرلمان من ممارسة رقابة فعالة ومؤثرة على الحكومة لا من خلال مناقشة النص وارقامه وتطبيقاته في الميدان لانعدام الوسائل الكفيلة بذلك².

من خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر ثبت عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية بفعل تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية بالصيغة التي ارتضاها ممثلي الشعب من خلال

1 نسيمه كموش، البرلمان والرقابة على قوانين المالية، مقال منشور بمجلة دفاتر البحوث العلمية، المجلد3، العدد1، ص-ص223-238، ص228.

2د. سعيد بوالشعير، ج4، مرجع سابق، ص189.

تقنيات عدة وكذلك لعدم توضيح كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة الامر الذي أدى لبقائها حبرا على ورق. الامر الذي خلف عزوف البرلمان عن ممارسة هذا الاختصاص الهام.¹

بالإضافة الى ان القانون العضوي 16-12 لا يتضمن احكاما تتعلق بتنظيم عملية التقديم والمناقشة والنتائج المترتبة عن الموافقة او التحفظات وحتى الرفض ما يعني بان النية لم تتوفر بعد لمنح البرلمان صلاحية الرقابة المالية لأوجه صرف أموال الدولة.

كما ان قانون ضبط الميزانية الذي يمكن البرلمان من رقابة أفعال الحكومة من خلال المصادقة عليه لم يتم اعداده في الجزائر سوى مرتين كانتا في 1984 و1987 وهذا ما يسمح لنا بالقول بانعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على المالية العمومية.²

1. د. عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 240.

2. نسيمه كموش، المرجع السابق، ص 229.

المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية التي تترتب عليها مسؤولية الحكومة

سياسيا

تحرك مسؤولية الحكومة من خلال إمكانية رفض مخطط عملها في حالة عدم حصولها على موافقة المجلس الشعبي الوطني، كما يمكن للبرلمان تقييم مدى نجاعة عمل الحكومة بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة امامه، وللإلام بهذه المسائل سنقسم هذا المبحث الى مطلبين عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان (مطلب اول) وبيان السياسة العامة ووسائل الرقابة المرتبطة به (مطلب ثان).

المطلب الأول: عرض مخطط الحكومة على البرلمان

يعد مخطط عمل الحكومة الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والاستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة، ويتضمن عادة المبادئ والاهداف والمحاور والوسائل المستعملة في كافة المجالات على المستوى الداخلي والدولي فهو يعد اول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه اداء وعمل الحكومة¹.

اذ يمثل خلاصة لما تنتجزه الحكومة في ميادين مختلفة وقطاعات حساسة، ويتم ذلك وفق للمعطيات الاجتماعية، الاقتصادية والمالية الكبرى التي تملّي على الحكومة إتباع أو اتخاذ منهج معين في تسيير شؤون البلاد.

لذا فالحكومة بمجرد تعيينها تقوم بإعداد مخطط عملها وعرضه على مجلس الوزراء، كأول اجراء تقوم به بعد إعداده، تحت رئاسة رئيس الجمهورية.

وباستقراء نص المادة 93 من الدستور يتضح لنا بانها لم تشترط صراحة قبول مجلس الوزراء لمخطط عمل الحكومة، إلا أنها من الناحية العملية لا يمكن تصور عرض المخطط مجرد إعلام رئيس الجمهورية بمضمونه، فالصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 337

النظام النيابي الجزائري وترأسه لمجلس الوزراء تمكنه من تعديل المخطط ومراقبة الوزير الأول وطاقمه الوزاري في مدى الأخذ بتوجيهاته.

الفرع الأول: عرض مخطط عمل الحكومة على الغرفة السفلى.

بعد الانتهاء من عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء، الزم المشرع الدستوري الوزير الأول بتقديمه للبرلمان للموافقة عليه¹. وفق إجراءات محددة قانونا فما مضمون مخطط عمل الحكومة (فقرة أولى) وماهي الآثار القانونية المترتبة عن تقديم مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الأولى (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: مضمون مخطط عمل الحكومة

بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، أصبح الوزير الأول يتمتع بصلاحيحة رئاسة اجتماعات الحكومة دون الحصول على تفويض من رئيس الجمهورية بحسب المادة 99 من الدستور. فالوزير الأول يسهر على تنفيذ وتنسيق مخطط عمل الحكومة وهو ما جاء بصريح العبارة في المادة 97² من تعديل 2016، عن طريق إعداد مخطط عمل الحكومة وعرضه على المجلس الشعبي الوطني من اجل الحصول على موافقته فان حدث العكس تكون المسؤولية مسؤولة جماعية لأنه من خلال المادتين 93³ و 94⁴ من التعديل الدستوري لسنة 2016 يتضح لنا أن مخطط هو مخطط عمل الحكومة وليس عمل الوزير الأول. الامر الذي يترتب عليه استقالة الحكومة بأكملها وليس الوزير الأول فقط.

1 المادة 94 من تعديل 2016.

2 المادة 97 من تعديل 2016 تنص على انه: ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.

3 المادة 93 فقرة 3 من تعديل 2016 تنص على انه: تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء.

4 المادة 94 من تعديل 2016 تنص على انه: يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة..

بعد الانتهاء من عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء، الزم المشرع الدستوري الوزير الأول بتقديمه للبرلمان للموافقة عليه وفق إجراءات محددة قانوناً.

فالوزير الأول ملزم بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني خلال 45 يوماً المالية لتعيين الحكومة¹، وبعد سبعة (7) أيام من تبليغ مخطط العمل للنواب يشرع في المناقشة²، ثم التصويت عليه بعد تكييفه إن اقتضى الأمر وذلك في عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه للجلسة³.

وما يستشف من خلال النصوص القانونية السابقة ان المدة المحددة بعشرة (10) أيام لمناقشة المخطط تعتبر مدة غير كافية ولا تمكن كل النواب من التدخل من جهة وغير كافية للتعرض لتفاصيل المخطط، وهو ما يجعل المناقشة تتحول الى مجرد اجراء شكلي يتسم بالطابع السطحي⁴ وفي كل الحالات تنتهي المناقشة بمصادقة من طرف الأحزاب المشكلة للأغلبية في البرلمان وبتنديد الأقلية المعارضة والتشكيك بشأن ما تعرضه الحكومة على المجلس.

فبالرغم من أهمية وضرورة التوضيح لمسألة الأغلبية المطلوبة في المصادقة على مخطط عمل الحكومة فإنه لا الدستور ولا حتى القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ... حددا صراحة هذه الأغلبية وبالتالي فإن أحكام المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هي الواجبة التطبيق⁵، حيث تنص المادة المذكورة: "... لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب، في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (6) ساعات على الأقل واثني عشر (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما يكن عدد النواب الحاضرين..."، وهكذا يفهم أن التصويت في المجلس لا

1 المادة 47 من القانون العضوي 16-12 حيث تنص المادة 47 منه: "يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوماً المالية لتعيين الحكومة..."

2 المادة 48 من القانون العضوي 16-12.

3 المادة 48 من القانون العضوي 16-12.

4 مناقشة مخطط عمل الحكومة لسنة 2017 دامت خمسة أيام فقط من 17 سبتمبر إلى 21 سبتمبر 2017

5 صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 283.

يصح مبدئياً إلا بحضور أغلبية النواب، ولكن في حالة التعذر تحقق هذا النصاب تعقد جلسة ثانية وفقاً للشروط المبينة في المادة أعلاه وفي هذه الحالة يكون التصويت صحيحاً مهما كان عدد النواب الحاضرين.

يترتب على عرض مخطط عمل الحكومة على الغرفة الأولى آثار قانونية نعالجها من خلال العنصر التالي.

الفقرة الثانية: الآثار القانونية المترتبة عن تقديم مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة السفلى

بعد تقديم مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الشعي الوطني وعلى ضوء المناقشة لمختلف جوانب المخطط الحكومي يتحدد مصيره، فإما يتم تأييد وجهة نظر الوزير الأول والمصادقة عليه، أو أن يطلبوا تكييف المخطط، تجدر الإشارة هنا إلى أن تكييف المخطط يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول ورئيس الجمهورية، وهذا ما يستشف من صياغة الفقرة الثانية من المادة 94 التي: "ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية...".

أما في حالة عدم موافقة المجلس الشعي الوطني على مخطط عمل الحكومة، فالوزير الأول يكون ملزماً بقوة القانون يلتزم الوزير الأول وبقوة القانون بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يقع على عاتقه تعيين وزير أول جديد يعمل على إعداد مخطط عمل يمر بنفس الإجراءات السابقة من أجل عرضه على البرلمان وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعي الوطني عليه للمرة الثانية ينحل هذا الأخير وجوباً.

إلا أن رفض المجلس الشعي الوطني لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية يعتبر عملية انتحارية للمجلس الشعي الوطني، يترتب عليه الحل الوجوبي له واستمرار الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية مسبقة في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر¹

¹ المادة 96 من تعديل 2016: "إذا لم يحصل من جديد موافقة المجلس الشعي الوطني ينحل وجوباً. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر."

فالحل يعد أخطر سلاح تحوزه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية فالحل هو السلاح المقابل للمسئولية السياسية، ويقصد به الإنهاء المبستر للمجلس النيابي قبل حلول الموعد القانوني المحدد لانتهاه وكالته عن الشعب¹.

والحكمة من إقرار استقالة الحكومة في حالة رفض مخطط العمل هو منع حدوث انسداد بين المؤسسات الدستورية في الدولة، لأن استمرارها يؤدي إلى عدم الموافقة على أي نص تشريعي مقدم للمجلس الشعبي الوطني من الحكومة من أجل تنفيذ مخطط عملها، لذا من الأفضل تعيين حكومة جديدة منعا لأي تعارض أو اصطدام بين الحكومة والبرلمان مجدداً.

وبهذا تتأكد المسئولية المزدوجة للوزير الأول، أولها أمام رئيس الجمهورية وثانيهما أمام البرلمان وهذه المسئولية هي مسئولية تضامنية وليست مسئولية فردية، وإن كان رئيس الجمهورية هو صاحب القرار السياسي فهو غير مسئول جنائياً²، إلا أن هذه المسئولية المقررة في المادة 177 من الدستور غير واضحة تماماً وغير قابلة للتفعيل، وهذا يتعارض مع مبدأ "حيث توجد سلطة توجد مسئولية"، فالوزير الأول لا يتمتع بسلطات أو صلاحيات إلا أنه مسئول سياسياً وجنائياً.

لكن من واقع التجربة الدستورية الجزائرية نستبعد تماماً استقالة الحكومة بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخططها، لأنها تحظى بدعم من الأغلبية الرئاسية.

الفرع الثاني: عرض مخطط عمل الحكومة على الغرفة العليا

إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يلتزم الوزير الأول بتقديم عرض فقط حوله أمام مجلس الأمة ويمكن أن يترتب عن ذلك إمكانية إصدار لائحة عن مجلس الأمة.

¹ علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان - دراسة مقارنة-، عمان، دار الرضوان للنشر والتوزيع، ط1، 2016، ص49

² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 198 وما بعدها.

الفقرة الأولى: اكتفاء الوزير الأول بتقديم عرض المحاور الكبرى لمخطط عمل الحكومة أمام الغرفة العليا

بعد ان تحظى الحكومة بموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها يجب ان تعرضه على مجلس الأمة وهذا ما يستفاد من نص المادة 94 فقرة 4 من تعديل 2016 من الدستور التي بدأت بمصطلح "يقدم" كما ورد تماما في الفقرة الأولى من نفس المادة، وبالتالي يفهم من هذه المادة أن تقديم المخطط وجوبي كذلك أمام مجلس الأمة، اذ اشترطت المادة 50 من القانون العضوي 16-12 تقديمه خلال عشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني غير أن التقديم أما الغرفة الثانية يختلف عن التقديم المعمول به امام الغرفة الأولى فالوزير الأول غير ملزم بتقديم كل المخطط مثلما هو الحال أمام المجلس الشعبي الوطني، بل يكفي فقط بتقديم عرض حول المخطط بذكر المحاور الكبرى دون ذكر التفاصيل والجزئيات التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني¹ وذلك من اجل اطلاع مجلس الامة .

وبما أن المادة 94 فقرة 1 ألزمت المجلس الشعبي الوطني بإجراء مناقشة عامة بغرض الموافقة على مخطط عمل الحكومة، فمن باب أولى تعميم الاجراء ليشمل مجلس الأمة بمناقشة مخطط عمل الحكومة.

الفقرة الثانية: الآثار القانونية المترتبة عن عرض مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة العليا

يترتب عن عرض الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة، الذي له السلطة التقديرية في إصدارها، سنتعرض شروط وإجراءات إصدارها والآثار المترتب عنها.

أولا: إمكانية اصدار لائحة

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 353.

على الرغم من عدم اماطة النصوص القانونية اللثام عن القيمة القانونية لللائحة بغض النظر ان كانت تحمل في طياتها معارضة أو تأييد للحكومة، وهل هي ملزمة للحكومة أم لا، الا انها تبقى وسيلة مهمة للفت انتباه الحكومة الى جوانب التقصير¹.

فإذا كان المجلس الشعبي الوطني يتمتع بحق الطلب من الحكومة تكييف مخطط عملها على ضوء مناقشات النواب، فانه يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة باعتبارها حق دستوري تمكنه من التعبير عن آرائه وفرض رقابته على الحكومة.

تجدر الإشارة في هذا الإطار الى ان محاولة اصدار لائحة معارضة بغض النظر عن مدى فعاليتها ويعد امرا صعب المنال، ونعزو ذلك الى النصاب المطلوب لقبول اللائحة والمقدر بـ ثلاثين (30) عضوا كون أن الأغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون للحزب أو الأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية وللحكومة، مما يجعل التوافق سهلا بينهما، أما الجزء المعين من قبل رئيس الجمهورية فلا يمكن توقع لجوئه لمعارضة الحكومة كون المخطط ما هو إلا وسيلة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي يدينون له بالولاء لأنه هو من قام بتعيينهم².

وإذا كانت اللائحة كما أشرنا أعلاه أنها تمثل إنذار للحكومة أو توبيخا لها، فلا يوجد ما يمنع إصدار لائحة تساند الحكومة (إصدار مجلس الأمة لائحة مساندة لمخطط عمل الحكومة في 7 سبتمبر 2017)³.

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 362.

² عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 361.

³ حيث صوت على اللائحة المساندة 107 أعضاء "بنعم"، وعلى إثر المصادقة على اللائحة قال رئيس مجلس الأمة عبد القادر بن صالح في كلمة مقتضبة له، "أ، مبرر دعم أعضاء المجلس لمخطط الحكومة، هو أن هذا الأخير جاء مكرسا ومحينا لمضمون برنامج رئيس الذي زكاه الشعب في سنة 2014، ولأنه يتضمن إجراءات شجاعة وتقدم بمقترحات حلول واضحة"، داعيا إلى متابعة تطبيقه في الميدان

ثانيا : شروط وإجراءات إصدار اللائحة:

لقد نظم كل من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر والنظام الداخلي لمجلس الأمة¹ شروط إصدار اللائحة.

فحسب المادة 91 من النظام الداخلي يشترط لقبول اقتراح لائحة حول مخطط عمل الحكومة أن تكون موقعة من قبل 30 عضواً على الأقل، ويودع الاقتراح من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس بعد 48 ساعة من تقديم الوزير الأول العرض.

وأهم ما لوحظ حول إجراءات إصدار اللائحة أنها جاءت مقتضبة وغير واضحة حيث عهدت المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة إلى أحد هياكل مجلس الأمة والمتمثلة في مكتبه مسألة كيفية تطبيق هذه المادة.

وكان من الاجدر النص على الاثار المترتبة على هذه اللائحة في الدستور أو على الأقل في القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

ثالثا: الأثر القانوني لللائحة الصادرة عن مجلس الأمة

لم يرتب المؤسس الدستوري أي جزاء على هذه اللائحة لكنها ستكون بالضرورة مهمة خاصة إذا عبرت عن دعم أعضاء المجلس للمخطط². وان لم يفصح صراحة لمجلس الأمة بفتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير الأول من عرض مخطط عمل الحكومة، غير أن الممارسة الدستورية لمجلس الأمة قد أنشأت له حقا دستوريا مكن أعضائه من الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم وتحفظاتهم بشأن مخطط عمل الحكومة، خاصة وأن مجلس الأمة يضم كفاءات قادرة على النقد والإثراء³.

كما ان الواقع اثبت اللائحة الصادرة عن مجلس الأمة يراد منها اما توجيه انتقاد او تحمل تأييد للحكومة على الرغم من انه في كلتا الحالتين لا يترتب عنها جزاء قانوني، لذا أطلق

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج ر عدد 49، مؤرخة في 22 اوت 2017.

² صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 284.

³ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 291.

عليها من قبل بعض شراح القانون باللائحة عديمة الأثر لعدم فعاليتها ولكونها لا تتضمن أي أثر قانوني من خلاله يمكن ان يخرج الحكومة¹.

من خلال ما سبق يظهر لنا بان اللائحة التي يبادر بها أعضاء مجلس الأمة ماهي الا وسيلة يستعملونها للفت انتباه الحكومة، من خلال ابداء آرائهم وملاحظاتهم بخصوص مختلف المسائل المعروضة امام، لعلهم بذلك يحاولون الاسهام في ارشاد الحكومة الى أوجه القصور والخلل والنقائص التي كانت ضمن هذا المخطط حتى تمنح الفرصة لكي تبادر بإصلاحها عوض الاستمرار في تنفيذه بالسلبات والنقائص الموجودة.²

كما انه بالرجوع إلى أحكام دستور 1996 المعدل سنة 2016، نجد أنه اعتمد آلية الحل في مواجهة المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الذي حصن منه، لأن ذلك يندرج في إطار ضمان التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ونظرا لعدم قدرة مجلس الأمة على إثارة المسؤولية السياسية للحكومة دستوريا فمن غير المنطقي أن تحظى السلطة التنفيذية بسلطة حل مجلس الأمة³.

المطلب الثاني: بيان السياسة العامة ووسائل الرقابة المرتبطة به

الزم المؤسس الدستوري الحكومة بالحصول على موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها قبل الشروع في تجسيده كما الزمها بان تقدم الى البرلمان بيانا سنويا عن سياستها العامة ابتداء من تاريخ مصادقة هذا الأخير على برنامجها، هذا البيان الذي يعد وسيلة ابلاغ مهمة جدا من الحكومة لأعضاء البرلمان، واحاطتهم علما بما تم تنفيذه اثناء سنة من تقديم مخطط

¹ محمد هاملي، مرجع سابق، ص 176

² ضريف قدور، أثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان، مقال منشور بمجلة البحوث ودراسات قانونية، العدد7، ديسمبر2018، ص25.

³ د. عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 263.

عملها، وكذلك المشاريع التي هي في طور الإنجاز، والتي هي في الافاق المستقبلية وتنوي الحكومة القيام بها، والصعوبات التي تعترضها.¹

ويتبع ذلك مناقشة عامة في المجلس حول عمل الحكومة قد لا يترتب عنها أي شيء في حالة رضى النواب على أداء الحكومة وقد تنتهي المناقشة باقتراح لائحة (فرع اول)، او ان يبادر هؤلاء بإيداع ملتمس الرقابة (فرع ثان) او ان تتقدم الحكومة بطلب التصويت بالثقة (فرع ثالث) ومدى إلزامية تقديمه امام مجلس الامة.

الفرع الأول: اللائحة

يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يختتم المناقشة العامة التي تعقب بيان السياسة العامة بلائحة، وهذا ما نصت عليه المادة 2/51، 3 من القانون العضوي 16/12" يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة"²

غير أن التساؤل يثور حول مضمونها والشروط الواجب توافرها فيها حتى عرضها على التصويت، والآثار المترتبة عنها.³

إن حق اقتراح لائحة حق مكفول دستوريا لأعضاء البرلمان المتعلق ببيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة فهو يتيح لهم التعبير عن آرائهم وإعمال رقابتهم على أنشطة الحكومة، غير انه مقيد بشروط وضوابط محددة في القانون العضوي وللآثار المترتبة عن ممارسة هذا الحق.

¹ د. عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 264.

² القانون العضوي 16-12.

³ د. عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي، مداخلة في المنتدى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، يومي 22 و23 أكتوبر 2014.

http://ammarabbes.blogspot.com/2014/11/blog-post_7.html

تاريخ الولوج يوم: 15-05-2020 على الساعة 21:46

الفقرة الأولى: شروط قبول اللائحة

ويشترط لقبول اللائحة ان تكون مرتبطة ببيان السياسة العامة وان يتم توقيعها من طرف (20) نائبا¹ على الأقل وأن يودع الاقتراح لدى مكتب المجلس، وهو نفس الشرط الوارد في الدستور فيما يخص القوانين مع وجوب تقديمها خلال الاثني والسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة²، بالإضافة إلى أنه لا يجوز للنائب توقيع أكثر من لائحة، حيث تعرض اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها على أنه لا يتدخل أثناء المناقشة إلا الحكومة إن طلبت ذلك، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح، ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

على الرغم من انه لا يترتب أي أثر قانوني على اللائحة الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني الصادرة في إطار مناقشة السياسة العامة.

الفقرة الثانية: إصدار اللوائح بين التأييد والمعارضة

وإذا كان إصدار اللائحة لا يؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة والإطاحة بها عن طريق إجبارها على تقديم استقالتها، لكن رغم ذلك فإن إصدارها يحمل في ثناياه عدة دلالات، ففي حالة صدور لائحة مؤيدة للحكومة بمناسبة مناقشة بيانها السنوي من شأنه ان يكون دافعا قويا لها في مسارها وداعما لها على تحقيق أهدافها ومواصلة مهامها بغض النظر عن اراء الأقلية المعارضة.

اما في حالة اصدار لائحة معارضة او تحمل انتقادا لعمل الحكومة بمناسبة مناقشة بيانها السنوي، فهذا من شأنه ان يسبب احراجا للحكومة وتكون هذه اللائحة بمثابة إنذار لها لأنها تعكس عدم رضا المجلس عن أدائها، الذي قد يكون بسبب عدم اتخاذها الإجراءات اللازمة لتنفيذ المخطط الموافق عليه، أو أنها لم تأخذ التحفظات الواردة عليه عند مناقشته، فاللائحة تلفت انتباه الحكومة لتدارك النقائص المسجلة فهي بمثابة تحذير للحكومة اذا لم تأخذ بهذه

¹ المادة 53 من القانون العضوي 16-12

² المادة 52 من القانون العضوي 16-12

التحفظات بالحسبان، فإن مشاريع قوانينها ستواجه اما بالرفض او بالتعديلات الجبرية¹ لتحاشي ايداع ملتمس رقابة ضدها او سحب الثقة منها في حال عدم مراجعة عملها .

الفقرة الثالثة: الاثر القانوني عن اصدار اللائحة

اللوائح المصادق عليها من قبل غرفتي البرلمان لا تكتسي أي قوة الزامية تجاه الحكومة ويقتصر أثرها على التنويه او الانذار فحسب، وهذا الاخير بدوره قد يكون بلا جدوى في ظل غياب راي عام فاعل وقوي، وفي ظل تجاهل الحكومة للبرلمان واقتصار دور هذا الاخير على التزكية فقط.²

فاذا كان المجلس الشعبي الوطني يتمتع بحق الطلب من الحكومة تكييف مخطط عملها على ضوء الملاحظات المقدمة لها اثناء مناقشات النواب، فانه يتعين على مجلس الامة ان لا يقصر في استصدار لائحة باعتبارها امتياز دستوري يمكنه من ابداء رايه وملاحظاته، وبسط قناعاته لدى غيره من المؤسسات الدستورية ولدى الراي العام، حتى وان كان مبعثها دائما الأغلبية البرلمانية التي تتوافق عادة مع وجهات نظر الحكومة المترجمة لتوجيهات رئيس الجمهورية³.

الفرع الثاني: ملتمس الرقابة

يعتبر ملتمس الرقابة أو ما يعرف بعض الدساتير بلائحة اللوم الاجراء الثاني الذي يضغط من خلاله النواب على الحكومة بل ويجبرونها على تقديم استقالته متى توفر النصاب المطلوب دستوريا⁴.

كما يوصف بانها أداة دستورية تسمح بتحريك مسئولية الحكومة عن عدم تنفيذ برنامجها امام البرلمان، وتؤدي الى اسقاطها متى توافرت الشروط المطلوبة.¹

1 عيسى طيبي، المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة الدراسات القانونية، المجلد 5، العدد 1، جانفي 2019، ص 211-227 مرجع سابق، ص 220.

2 محمد هاملي، مرجع سابق، ص 177.

3 د. عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 362-363.

4 د. سعيد بوالشعير، ج 4، مرجع سابق، ص 162.

الفقرة الأولى: مفهوم ملتمس الرقابة

يعرف ملتمس الرقابة بأنه: " الوسيلة التي يمكن للنواب من خلالها تحريك تصويت المجلس على سحب الثقة من الحكومة وفي حالة المصادقة، على الحكومة أن تستقيل ".
وباستقراء نص المادة 04/98 من تعديل 2016 يتبين أن تحريك ملتمس الرقابة يكون فقط بمناسبة بيان السياسة العامة².

وفي حقيقة الأمر، إن لجوء نواب المجلس الشعبي الوطني لتحريك هذه الآلية ليس بالأمر السهل، نتيجة إحاطتها بمجموعة من الشروط جعلت منها شبه مستحيلة سواء من حيث النصاب القانوني اللازم للتوقيع على اقتراح ملتمس الرقابة، أو المدة المحددة للتصويت، وكذلك الأغلبية المشروطة للموافقة على الملتمس³.

الفقرة الثانية: شروط تفعيل آلية ملتمس الرقابة

يرتبط ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة: ويتجلى ذلك من نص المادة 4/98 السابقة الذكر والمادة 153⁴.

بحيث تنص المادة 153 من دستور 2016 «: يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة ".
فمن خلال استقراء هذين النصين يتضح لنا أن المؤسس الدستوري قد قيد إمكانية إيداع ملتمس الرقابة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، بمناقشة بيان السياسة العامة، هذا الأخير

1 محمد شهاب امين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، مصر، دار المكتب الجامعي الحديث، ب ط، 2018، ص 304.

2 تنص المادة 4/98 من القانون رقم 01_16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: " كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد 153 و154 و155 أذناه.

3 د. عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 381-382.

4 تنص المادة 153 من تعديل 2016 على أنه: يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل.

الذي تقدمه الحكومة سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها، وبذلك لا يكون بإمكان نواب المجلس الشعبي الوطني ممارسة هذه الآلية الرقابية إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر.

لا بد من توافر نصاب قانوني لأجل إيداع ملتمس الرقابة لدى مكتب المجلس، هذه النسبة المتوية حددت ب 7/1 عدد النواب والمادة 153 من دستور 2016.

إذ تنص المادة 2/153 من دستور 2016: "ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سبعة (7/1) عدد النواب على الأقل. كما أن القانون العضوي 16/12 في المادة 59 يمنع على النائب الواحد توقيع أكثر من ملتمس رقابة واحد"¹.

أما فيما يتعلق بإيداع ملتمس الرقابة وبمقتضى المادة 60 من القانون العضوي رقم 16-12 يودع ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، حيث ينشر نص الملتمس في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على كافة النواب. ولا يتدخل، أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا² الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة، أو نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.

أما من حيث المدة اللازمة للتصويت على ملتمس الرقابة فقد تم النص على أنه لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام (03) من تاريخ إيداعه، فهي مدة مخصصة للتمعن والتفكير وللوساطة كي لا يكون هناك تصويتا إيجابيا، بمعنى عدم سحب ستار الثقة على حكومة الرئيس³، فهذه المدة تمكن النواب مساندي الحكومة من اجراء اتصالاتهم لإقناع مقترحي الملتمس بالتراجع عن مسعاهم، ويمكننا القول عندئذ بان المدة اللازمة للتصويت قد

¹ تنص المادة 59 من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه: " لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد.

² المادة 61 من القانون العضوي رقم 16_12.

³ عبد الله بوقفة، اليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 189.

تتحول لعامل ضغط وفرصة سانحة لدعم موقف الحكومة، وبمجرد انتهاء المدة القانونية المحدد يتم التصويت على الملتمس في جلسة عامة¹.

في هذا السياق وان سلمنا بانه بالإمكان تحقيق النصاب المطلوب في توقيع اللائحة الفاعلة، فانه من الصعب توفر النصاب المشار اليه في أحكام المادتين 154 و155 من تعديل 2016، الذي يشترط ان يوافق على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب² وهي اغلبية يصعب تحقيقها.

ووفقا لنص المادة 155 من دستور 2016 إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية الذي له السلطة التقديرية في الاختيار بين قبول استقالة الحكومة التي عينها واطر مخطط عملها وتعيين حكومة جديدة، او رفض استقالة الحكومة وبالتالي يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، ذلك انه هو من قام بتعيين الحكومة واعداد مخطط عملها في مجلس الوزراء.

ما يمكن ملاحظته حول هذه الشروط والإجراءات المنصوص عليها هو المبالغة فيها حيث أصبحت قيودا تثقل كاهل النواب وتحول دون رقابة البرلمان على أعمال الحكومة فعلى سبيل المثال ربط المؤسس الدستوري إمكانية إيداع ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، يجعل الحكومة في مأمن طول السنة عن أي إجراء يزيحها عن السلطة، ذلك ان النصاب المطلوب لتوقيع ملتمس الرقابة قبل إيداعها من طرف سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني، يبقى مرتبنا بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني ، كذلك فيما يخص مسألة الموافقة على ملتمس الرقابة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني والتي لا تكون إلا بتوافر أغلبية (3/2) نواب المجلس، والتي تعد اغلبية يصعب تحقيقها.

¹ د. عقيلة خربشي، مرجع سابق، ص 383.

² المادة 1/62 من القانون العضوي رقم 16_12.

بالنظر الى الشروط التي أوردتها المؤسس الدستوري على ممارسة ملتمس الرقابة فإنها جعلت من ممارسته شبه مستحيلة وغير قابلة للتطبيق واقعيا.¹

كما أن المجلس الشعبي الوطني الذي يبقى متحفظا كثيرا في تحريك ملتمس الرقابة، ومنه اثاره المسؤولية السياسية للحكومة طالما ان هذه الأخيرة ماهي الا أداة للتسيير والتنفيذ يعود امرها الى رئيس الجمهورية². من جهة وربط مسألة اللجوء إلى آلية ملتمس الرقابة بتلك الشروط والإجراءات المبالغ فيها، يفرغ هذه الآلية من فعاليتها الرقابية.

الفرع الثالث: التصويت بالثقة

بالنظر الى ان الحكومة المشكلة في غالب الأحيان من أغلبية برلمانية أو من تحالف عدة أحزاب، ونظرا لحاجتها الماسة إلى تأييد هذه الأغلبية قصد تمكينها من تنفيذ مخطط عملها المصادق عليه البرلمان، ومدتها بالوسائل القانونية لتنفيذه فقد مكن المشرع الدستوري الوزير الأول عقب مناقشة بيان السياسة العامة من طلب التصويت بالثقة من نواب المجلس الشعبي الوطني، للتحقق من مساندتهم لها في حالة تصويتهم لصالحها، أو سحب الثقة وحجبها عنها في الحالة المعاكسة³.

لقد مكن المؤسس الدستوري الجزائري الوزير الأول وبمبادرة منه في تعديل 2016 من ان يطلب تصويتنا بالثقة من قبل المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة شريطة ان يتم تسجيله في جدول الاعمال وجوبا.⁴

ويتم التصويت بالثقة وفقا للإجراءات التالية:

¹ د. سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 164.

² د. عقيلة خربشي، مرجع سابق، ص 384.

³ د. عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستور الجزائري بين الممارسة والنصوص، مقال منشور بمجلة القانون، المجلد الأول، العدد رقم 1، ص-ص 9-24، ص 10.

⁴ د. جمال عبد الناصر مانع، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، المجلد الثالث، العدد الرابع، ص-ص 31-53، ص 37.

- يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب الوزير الأول، وفقا لأحكام المادة 98 من الدستور¹.
- يمكن أن يتدخل، خلال المناقشة التي تناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة².
- يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة.
- مما سبق يتبين لنا التفوق الحكومي على حساب على حساب فعالية أدوات الرقابة البرلمانية التي منها التصويت بالثقة ففي حالة إذا نالت الحكومة ثقة المجلس الشعبي الوطني فذلك دلالة على دعمه ومساندته للسياسة المنتهجة من قبل الحكومة³.
- فمن الناحية المنطقية لا يعقل ان يبادر الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة وهو يدرك انه سيقابل بالرفض، بل على النقيض من ذلك فلا يلجا الى هذا الاجراء الا وهو على يقين من انه سيحصل على موافقة عريضة من البرلمان³، كما ان البرلمان لا يمكنه التجرؤ على اسقاط حكومة تحظى بثقة رئيس الجمهورية⁴.
- أما في حالة التصويت بعدم الموافقة على منح الثقة، تستقيل هذه الأخيرة وجوبا مما يؤدي إلى إمكانية نشوب نزاع بين المجلس ورئيس الجمهورية، قد يتطور إلى درجة حل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 98 من دستور 2016.
- و بموجب الفقرة السادسة من المادة 98 من دستور 2016 يمكن لرئيس الجمهورية التدخل بعد التصويت بعدم الموافقة على لائحة الثقة، إذا كانت له قناعة أن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة وعرقلة سير شؤون الدولة.

¹ المادة 63 من القانون العضوي رقم 16-12.

² المادة 64 من نفس القانون السابق.

³ عيسى طيبي، المرجع السابق، ص 219.

⁴ سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 170.

فله بموجب احكام الدستور ان يلجا إلى تطبيق نص المادة 147 من دستور 2016 والتي تمكنه من تقرير حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها في حالة ما رأى ان الحكومة ملتزمة بالمخطط المصادق عليه في المجلس حرصا منه على سير مؤسسات الجمهورية كونه صاحب السلطة السامية.

يمكن القول بالنسبة لهذه الآلية لا ترقى الى مستوى الاداة الرقابية المتعارف عليها في الأنظمة الديمقراطية فالحكومة مخيرة باللجوء او عدم اللجوء الى هذا الاجراء الذي يعتبر أكثر من رد فعل للحكومة على معارضة بعض النواب لكفالة التوازن بين السلطتين وتأكيد تأييد الأغلبية لها بل يعتبر اداة تقزيم وافحام لمعارضى الحكومة

إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

للحكومة كامل السلطة التقديرية في إشراك مجلس الأمة من عدمه بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي الأمر الذي يجعل تدخل مجلس الأمة لا ينجم عنه أي أثر يربك الحكومة على غرار المجلس الشعبي الوطني، الذي حصرت بيده أهم وأكثر الوسائل الرقابية فعالية¹. تنص المادة 98 من تعديل 2016 في فقرتها الأخيرة على انه " يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة" مما يعني ان الحكومة غير ملزمة بتقديم بيان سياستها العامة أمام مجلس الأمة مثلما ما هو عليه الحال امام المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي يعني أن تقديمه لمجلس الأمة مرهون بالسلطة التقديرية للحكومة، وعليه فانه لا أثر قد يترتب من وراء بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة باستثناء الأثر الإعلامي.

¹ د. عقيلة حربشي، مرجع سابق، ص 372.

الفصل الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على

السلطة التشريعية

الفصل الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

تحرص كافة الدساتير ذات الطابع البرلماني على خص السلطة التنفيذية بوسائل تستطيع من خلالها التأثير في عمل البرلمان وتهدد وجوده في بعض الأحيان..
والدستور الجزائري المعدل سنة 2016 لم ينأى عن هذه القاعدة ففي مقابل تلك الحقوق التي خص بها المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التشريعية، وضع تحت تصرف السلطة التنفيذية وسائل تضغط بها وتؤثر من خلالها على عمل البرلمان ووجوده، والتي يتحقق من خلالها أحداث نوع من التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لمنع أي تعسف يصدر من احدهما تجاه الأخرى.

وتتجلى مظاهر الرقابة في مظهرين، أولا من خلال حق السلطة التنفيذية في التدخل في سير الاعمال البرلمانية وتمثل هذه الوسائل في قيام السلطة التنفيذية والتدخل في سير العمل البرلماني من خلال دعوة البرلمان للانعقاد العادي او الاستثنائي وتمديد،.

اما المظهر الثاني فيتشمل في ممارسة حقها في حل المجلس الشعبي الوطني والذي يعد أخطر هذه الوسائل وهو المقابل لحق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة.
ومما تجدر الإشارة اليه، ان هناك تباين كبير في وسائل الرقابة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وان الحديث عن وجود توازن او توزيع متكافئ لهذه الوسائل الرقابية بين السلطتين يعد امرا نظريا فحسب.

وبناء على ما سبق سنتناول بالدراسة في هذا الفصل وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

المبحث الأول: وسائل تدخل السلطة التنفيذية في تسيير الاعمال البرلمانية.

المبحث الثاني: حق حل المجلس الشعبي الوطني

المبحث الأول: وسائل التدخل في تسيير العمل البرلمان

بالرغم من ان العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يقتضي تنظيمها، استقلالها عن بعضها البعض، غير ان الواقع العملي والممارسة غير ذلك. إذا كان ظاهر مبدأ الفصل بين السلطات يقضي للوهلة الأولى، بان يعمل البرلمان مستقلاً عن الحكومة، فان حقائق الأشياء تبدو عند الفحص الدقيق في صورة مغايرة: فالحقيقة ان السلطة التنفيذية تتحكم في عمل البرلمان الى حد كبير¹.

اذ نجدها تمتلك السلطة عدة وسائل للتأثير وتوجيه العمل البرلماني ومنها دعوة البرلمان للانعقاد وتمديد دوراته (مطلب اول)، لعل التحكم في جدول اعمال البرلمان (مطلي ثاني) من اهم هذه الوسائل، اذ يؤدي دورا كبيرا في اضعاف المبادرة البرلمانية لوضع القواعد القانونية².

المطلب الأول: دعوة البرلمان للانعقاد وتمديد دورته

من المقرر ان البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة مستديمة طوال مدة نيابته المقررة، اذ ينعقد البرلمان لمدة عدد من الأشهر من كل سنة مباشرة وظيفته التشريعية، وهذا ما يسمى بدور الانعقاد السنوي.

وقد تطرأ حالات ضرورية بعد انتهاء دور الاجتماع العادي السنوي، أي من خلال عطلة البرلمان السنوية، مما يستأهل دعوة البرلمان للاجتماع في دور غير عادي.

ويعني ذلك ان الفصل التشريعي يشتمل على عدد من أدوار الانعقاد العادي وغير العادي. كما قد يشتمل على كل دور على مجموعة من الجلسات يعقدها البرلمان خلال كل دور.

وتقوم الحكومة ممثلة في رئيسها عادة بدعوة البرلمان للانعقاد العادي او غير العادي، كما قد تقوم بفض دور انعقاد البرلمان وتأجيله وتمديده.

¹ - سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 388.

² - دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص 268.

وتفرق بعض الدساتير النظم البرلمانية بين الانعقاد العادي وغير العادي، فتقرر ان يتم الأول حكما في المواعيد التي يحددها الدستور لهذا الانعقاد، بينما يتم الانعقاد غير العادي بناء على دعوة من هذا الأخير.

من المعروف أن البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة طول مدة الدور التشريعي المنصوص عليه في الدستور وإنما تحدد له فترات معينة لمثل هذا الانعقاد ويطلق على كل فترة منها دورة انعقاد ومن ثم يتعطل البرلمان عن العمل فيما دورات الانعقاد، وذلك لإعطاء فترة راحة والتفكير بل وللوقوف على ما يشغل المواطنين من أحداث ومشاكل، هذا وتنقسم أدوار انعقاد البرلمان إلى أدوار عادية يجتمع فيها البرلمان في تواريخ محدد ولمدة معلومة كما تنص عليها الدساتير أو القوانين، وأدوار غير عادية حيث تعطي فيها الأنظمة الدستورية الحق لرئيس الدولة دعوة البرلمان في فترة إجازته السنوية أو فيما بين أدوار الانعقاد للاجتماع أو الانعقاد غير العادي إذا وجدت ظروف أو أمور تستدعي ذلك ويكون بناء على طلب الحكومة أو من عدد أعضاء المجلس النيابي ويختلف باختلاف الدساتير¹.

أما بخصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد اعتمد المشرع على نظام الدورة البرلمانية الواحدة خلال السنة مدتها 10 أشهر على الأقل تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر وهذا ما نصت عليه المادة 135².

¹ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان نفاذ القاعدة الدستورية: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، سوريا، 2015-2016، ص 305.

² تنص المادة 135 من تعديل 2016 على انه: المادة 135: 1 يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر. يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال. يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله."

إن الدورة العادية التي يعقدها البرلمان خلال السنة يمكن للوزير الأول أن يطلب تمديدتها لأيام إلى غاية الانتهاء من دراسة نقطة ما في جدول الأعمال، أما بالنسبة للدورة غير العادية فقد مكن التعديل الدستوري الحالي السلطة التنفيذية من دعوة البرلمان للانعقاد بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من الوزير الأول كما يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لعرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

كما قد يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني"

بالإضافة إلى هذه المادة التي حولت لرئيس الجمهورية والوزير الأول مشاركة السلطة التشريعية في دعوة البرلمان للانعقاد هناك المادة 99 من القانون العضوي 16-12¹ الناظم لعلاقة البرلمان بالحكومة التي منحت لرئيس الجمهورية كذلك الحق في استدعاء البرلمان للانعقاد في حالات محدد.

لكن الأمر الملاحظ كذلك في مجال هذا التعاون أن استدعاء اجتماع البرلمان بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من الوزير الأول في دورة غير عادية هو اختصاص مطلق غير مقيد لا يخضع إلا للسلطة التقديرية لكل منهما بالمقابل نجد أنه لا يمكن للبرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في استدعاء نفسه إلا عن طريق 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني مع اقضاء مجلس الأمة من هذا الحق نهائيا إلا في حالتين محددتين ومقيدتين تناولهما القانون العضوي السالف الذكر 16-12 والذي أحالنا بدوره على المادة 102 و211² من التعديل الدستوري 2016

¹ المادة 99 التي تنص على أن: "يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد 2/105، 107، 109، 119 (الفقرة الأخيرة) و2/148 و210 من الدستور وباستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في الحالة المنصوص عليها في المادة 4/104 من الدستور".

² المادة 102 في فقرتها 2 و3 تنص على أن: "يعلن البرلمان....."

المادة 211 التي تنص على أن: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان...".

على عكس المادة الدستورية 135 من نفس التعديل الدستوري التي جاءت على إطلاقها غير مقيدة لهذا الاختصاص فاتحة المجال للسلطة التقديرية لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. كما تجدر الإشارة إلى أن الدورة غير العادية تختتم بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال التي استدعى من أجله حيث نصت المادة 135 في فقرتها الأخيرة بقولها: "تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله" كما يمكن لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد من أجل توجيه خطاب له¹.

. ولا شك ان التحكم في دعوة البرلمان للانعقاد يعد تدخلا من جانب السلطة التنفيذية في اعماله.

المطلب الثاني: تحكم الحكومة في جدول أعمال البرلمان

تلعب الحكومة دوراً بارزاً وحقيقياً في المجال التشريعي، ذلك أنها تملك آليات واسعة تخولها إدارة العمل التشريعي ما يسمح بتواجدها الدائم والمستمر في جميع الإجراءات التشريعية، بدءاً بفرضها لجدول الأعمال الذي تراه مناسباً لها من خلال في برنامج مناقشات البرلمان². فجدول أعمال البرلمان الذي يعرف على أنه برنامج لعمل الموضوع امام هيئة معينة لدراسته واقراره ثم تنفيذه، وقد أصبح لكل اجتماع رسمي جدول أعمال يضبط مناقشته ومقرراته³، يعتبر نقطة تفاهم أو توازن بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية، أو عامل صراع أو تأثير مؤسسة على أخرى⁴.

¹ المادة 146 تنص على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً إلى البرلمان."
² موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة الكبرى، ترجمة جورج سعد، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات، ط1، 1992، ص114.
³ بسام عبد الرحمان المشاقبة، معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية، حرف الجيم، عمان، دار المأمون للنشر والتوزيع، ط1، 2011، ص 190.
⁴ سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 86.

كما ان له دور بارز في مجال الممارسة الدستورية عامة، وفي مجال العلاقة بين البرلمان والحكومة بشكل خاص¹، وتتجلى أهميته في ان من يبسط سيطرته عليه يهيمن دون ادنى شك على العمل البرلماني ويوجهه نحو الأهداف التي يسعى الى تحقيقها، وان كان تحديد جدول الاعمال لا يثير أي صعوبة في الأنظمة ذات الحكم المطلق، حيث يمكن السلطة التنفيذية دعوة السلطة التشريعية للانعقاد لتعرض عليها ما تشاء وفي أي وقت، فان الامر على خلاف ذلك في الدول التي تأخذ بالفصل بين السلطات، حيث تختص كل سلطة بوظيفة محددة في دستور الدولة، الامر الذي يجتم سيادة السلطة التشريعية على جدول اعمالها كأسلوب للتعبير عن استقلاله الداخلي تجاه السلطة التنفيذية ومع ذلك فاذا كانت القاعدة ان السلطة التشريعية سيادة اعمالها، فان اعتراف الدساتير للسلطة التنفيذية بالاختصاص في لرسم السياسة العامة للدولة وتوجيهها فرض على الدول إعادة النظر في تلك القاعدة مما يعني ضرورة إعطاء السلطة التنفيذية الوسائل التي تكفل لها وضع سياستها العامة موضع التنفيذ، ولعل من بين هذه الوسائل منحها بعض الامتيازات على جدول الاعمال يختلف مداها من دولة الى أخرى من اجل التعاون مع السلطة التشريعية بغية تحقيق الأهداف المشتركة للسلطتين في خدمة المجتمع وتحقيق أهدافه، بيد ان الامر لم يقف عند التعاون بين السلطتين، بل يلاحظ هيمنة السلطة التنفيذية على جدول الاعمال السلطة التشريعية، وقد تجسدت هذه الهيمنة في صور متعددة سواء في إقرار بعض الدساتير او الأنظمة الداخلية حق السلطة التنفيذية في تحديد جدول الاعمال والاسبقية المعطاة لمشاريع القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية الامر الذي اثر في استقلال هذه السلطة ومن ثم في أدائها مهامها الدستورية².

¹ محمد هاملي، مرجع السابق، ص 10.

² مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية -دراسة مقارنة-، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2018، ص97-99.

الفرع الأول: المعوقات التي يطرحها جدول الأعمال

بالنظر الى طبيعة النشاط البرلماني والشروط التي تحدد عمله وتنظمه فإنها تثار عدة مشاكل خلال الدورات التشريعية على الرغم من الاجماع الذي يحظى به من كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية يمكن اجمالها في:

الفقرة الأولى: معوقات فنية

لقد أدى تزايد نشاط الدولة نتيجة التطور التكنولوجي، وما تتبعه من تغيرات أدت على تنوع وتضخم المشاكل التي عرضت عليه لحلها، الأمر الذي أدى إلى مضاعفة عمل السلطة التشريعية.

يرى الأستاذ سعيد بوشعير أن جدول الأعمال باعتباره طريقة فنية لجدولة وترتيب أعمال البرلمان، إلا أن طبيعة نشاط البرلمان وشرط عمله تجعل مسألة تنظيمه صعبة من الناحيتين الفنية والسياسية¹، إذ يجب مراعاة الاعتبارات الفنية المؤثرة عند تحضير جدول الأعمال، لضمان حسن سيره، واختيار الوقت المناسب للمناقشة الامر الذي يساعد البرلمان في إنجاز بقية مشروعاته في جو يسوده التفاهم السياسي.²

وباعتبار أن دورة البرلمان محدّدة زمنياً في الدستور، كان لزاماً إيجاد حلول لتلك القضايا إضافة إلى أن هناك أعمال اللجان التي يشارك فيها الأعضاء، ويجب أخذها بعين الاعتبار عند تحديد جدول الأعمال، كما أن عضو البرلمان مرتبط بدائرته الانتخابية.

إضافة إلى إمكانية أن يعترض البرلمان حالات طارئة تؤثر على جدول أعماله، كالمؤتمرات الدولية والحالات غير العادية، التي تتطلب الاجتماع لدراسة الوضع والاستماع إلى بيان الحكومة، أو لخطاب من قبل رئيس الجمهورية، مع ما يترتب على ذلك من تغيير في جدول

¹ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 85.

² وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 233.

العمال، كل هذا يتطلب من البرلمان أن يحتاط إليه عند تحديد جدول الأعمال، الأمر الذي يؤكد صعوبة وضع جدول الأعمال بدقة.¹

الفقرة الثانية: معوقات سياسية

ويقصد بها المشاكل التي تتولد عن تحديد الجانب السياسي وفق مقتضياته يتم توجيه النشاط التشريعي وتقييد البرلمان بما ورد في جدول الاعمال

إن مشكلة جدول الأعمال لا تقتصر على ترتيب المواضيع التي تتطلب من البرلمان مناقشتها والتصويت عليها فحسب، بل إن المسألة تنطوي على معنى أوسع، وهو تحديد الجانب السياسي الذي وفق مقتضياته يتم توجيه النشاط التشريعي وتقييد البرلمان بما ورد في جدول الأعمال.² فتحديد جدول الأعمال معناه تحديد مضمون النشاط السياسي كما أن اختيار موضوع النشاط أو العملية التشريعية معناه اختيار إطار سياسي معين، ومن هنا يتم توجيه النشاط البرلماني سواء تعلق الأمر بالتشريع أو المراقبة.

وعليه، فمن يقوم بتحديد جدول الأعمال يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيداً بما هو محدد.

فالسطة التشريعية (البرلمان) والسلطة التنفيذية يتوصّلان بمجرد وضع جدول الاعمال إلى رسم مضمون النشاط السياسي الذي يُستنتج مستقبلاً.

الفقرة الثالثة: معوقات إجرائية

وتتجسد في إمكانية الحكومة تأجيل مشاريع واقتراحات القوانين التي لا ترغب في مناقشتها الى دورات أخرى، او احوالها للدورة غير العادية او تضخيم جدول الاعمال فلا تستوعبه المدة الزمنية القانونية المقررة للدورة لدراستها وادراجها، فيتم سحبها او تأجيلها لدورة لاحقة لان عامل الوقت يعد عنصرا هاما بالنسبة للسلطة التشريعية لمجابهة المد التشريعي للسلطة التنفيذية

¹ سعيد بوشعير، نفس المرجع، ص 86.

² عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة - تشريعا - فقها، الجزائر، دار الهدى، 2005، ص 127.

بواسطة المراسيم التنفيذية (اللوائح) وأفضى ذلك بالسلطة التشريعية الى فقدان السيطرة والتحكم في الإنتاج التشريعي.¹

الفرع الثاني: الأولوية الممنوحة للحكومة في ضبط جدول الأعمال والنتائج المترتبة عنها

إن المبدأ الكلاسيكي في مجال ضبط جدول الأعمال يقضي بان البرلمان حر في تنظيم عمله.² فقد كانت الفكرة التقليدية تتجه إلى إعلان أن البرلمان سيّد جدول أعماله، باعتباره ممثلاً للإرادة الشعبية، مما لا يقبل معه أن تتولى السلطة التنفيذية تنظيم جدول أعماله. والمشرع الدستوري الجزائري نظم مسألة ضبط جدول أعمال البرلمان مع إعطاء الحكومة دور هام في هذا المجال من خلال دستور 1996، المعدّل سنة 2016، والقانون العضوي 16-12³، ولئن كانت عملية ضبط جدول أعمال الدورة التشريعية تتم شراكة ما بين غرفتي البرلمان وممثل الحكومة على قدر من المساواة. إلا أن ذلك يتمّ وفقاً لترتيب الأولوية الذي تراها الحكومة.

الفقرة الأولى: الأولوية الممنوحة للحكومة في ضبط جدول الأعمال

فبموجب نص المادة 15 من القانون العضوي 16-12 فان الأفضلية تعود للحكومة، التي يبررها جانب من الفقه باعتبار أن السلطة التنفيذية هي أجدر السلطات لتفهم حقيقة المشاكل، بحكم كفاءتها وتغلغلها في الأوساط الشعبية. لذا فهي الأقدر على وضع القواعد التي يحتاجها المجتمع.

¹ كرازدي الحاج، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراة في القانون العام، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ج1، باتنة، الجزائر، ص 371.

² صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 265.

³ القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 22 ذي القعدة 1435 الموافق ل 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر 50 لسنة 2016.

بالإضافة الى ان اقتراحات القوانين وما تحويه من ظاهرة الدعاية الحزبية قد تهدف لتحقيق مصالح حزبية أو شخصية ضيقة. زيادة على ما تتّصف به من طابع إقليمي جهوي، فضلاً عن سوء الصياغة وتعارض المعايير وتضاربها.

أما المادة 16¹ من القانون العضوي 16-12 فإنها تُعطي الحق للحكومة حين إيداعها مشروع قانون أن تؤكد على استعجاله.

إضافة إلى أن للحكومة حقّ تعديل جدول الأعمال بناءً على طلبها وبموافقة شكلية لمكثبي الغرفتين البرلمانيّتين على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون، في جدول أعمال الجلسات والتي لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين.

وتصدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، أقرّ من خلال المادة 18 منه بأن تُخصّص كلّ غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدّمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، وهذا تطبيقاً للمادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي عملت على ترقية حقوق المعارضة وتمكينها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية.²

الفقرة الثانية: النتائج المترتبة عن اسبقية الحكومة في ضبط جدول الأعمال

إنّ تحديد جدول الأعمال وفقاً للأولية التي تحددها الحكومة لها انعكاساتها السلبية: فالحكومة تلجأ عند ترتيب مشاريع القوانين إلى إدراج المواضيع التي تنال إجماع البرلمان، وذلك حتى لا يكون هناك ردّ فعل سلبي عند التصويت عليها، الأمر الذي يُلزم الحكومة أن تُؤجل مشاريع القوانين التي ستجد معارضة إلى آخر الدورة التشريعية، لكي تحظى بالموافقة البرلمانية.³

¹ المادة 16 من القانون العضوي 16-12

² المادة 114 في فقرتها الثانية على أن "تخصّص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدّمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.

³ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص124.

إن تحديد جدول الأعمال وفقاً لترتيب الأولوية الذي تضعه الحكومة، يعكس كيف أن تدخلها يمتدّ إلى أدقّ تفاصيل العمل البرلماني.¹

كما أن اشتراط احترام ترتيب الأولوية الذي تقدمه الحكومة، يشكل مناسبة سانحة لها لأن تقوم باستبعاد أغلب اقتراحات القوانين المبادر بها من النواب. إذ يكفيها أن تكتف من تدخلها بمشاريع عديدة، تملأ بها المدة الزمنية التي تستغرقها الدورة التشريعية، حتى تجعل اقتراحات النواب في مؤخرة جدول الأعمال ما يُنقص من إمكانية مناقشتها.

ومع ذلك، فإن دور الحكومة المؤثر لا ينتهي عند تدخلها في ضبط جدول أعمال البرلمان، وإنما يتعداه لمشاركة جنباً لجنب في المبادرة بالقوانين.

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 41.

المبحث الثاني: حق الحل

يعد حق حل البرلمان من أخطر الاختصاصات التي منحت للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كأداة مضادة لما تملكه السلطة التشريعية من إختصاص المسؤولية الوزارية وحق سحب الثقة من الحكومة؛ لأنه من الطبيعي أن يمارس البرلمان أعماله وفقا لما يجده الدستور- في فترة زمنية محددة- بحيث لا يمكن إنهاء هذه الأعمال للبرلمان إلا بإنتهاء المدة المحددة دستوريا¹.

فما هو المقصود بحق الحل وماهي انواعه واهم مبرراته والضمانات التي قررها المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

اعطى المشرع الدستوري الجزائري السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية اخطر سلاح في مواجهة المجلس الشعبي الوطني، وهو حق الحل، أي إنهاء نيابة مجلس البرلمان قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي(وهو السلاح الموازن من حيث القوة والفاعلية للسلاح المقابل الذي يملكه البرلمان، وهو تقرير المسؤولية السياسية للوزارة أي سحب الثقة منها) وذلك بهدف تحقيق التوازن الفعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اذ لو اقتصر الامر على مسؤولية الوزارة (التضامنية او الفردية) امام المجلس الشعبي الوطني، دون منح السلطة التنفيذية حق حله، لغلت يدها امامه فيسقطها متى أراد .

المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني

يعد حق الحل من أهم وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة فهو يعد وسيلة ضرورية لحفظ التوازن بينهما، إذ هو المقابل الطبيعي لاختصاص البرلمان في مراقبة الوزارة ومساءلتها سياسية، ومن خلاله تضمن السلطة التنفيذية استقلالها عن السلطة التشريعية، كي لا تكون

¹علي مجيد العكيلى، المرجع السابق، ص 69

السلطة الأولى مجرد أداة بيد السلطة الأخيرة، فتخضع لها خضوعا تاما فينصرف بذلك النظام من كونه قائما على مبدأ التوازن الى قيامه على مبدأ هيمنة البرلمان.¹

ويستفاد من نص المادة 147 من تعديل 2016 بان المشرع الدستوري الجزائري قد اناط حق حل المجلس الشعبي الوطني برئيس الجمهورية وحده، ويجب على هذا الأخير ان يمارس هذا الحق بنفسه، فلا يجوز له ان يفوض شخصا اخر في ممارسة هذا الحق، ويترتب على ذلك، ان الوزير الأول لا يملك ممارسة حق الحل ولو حدث خلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني كما انه في حال عدم حصول الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا وفقا لنص المادة 96 فقرة 1.

كما انه يحل المجلس الشعبي الوطني في ظل تعديل 2016 بطريقتين، إما بطريقة تلقائية (وجوبية)² ، بنص الدستور أو بإرادة رئيس الجمهورية³ الذي له السلطة التقديرية في ذلك.

وهذا ما سنتطرق اليه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الحل الوجوبي

وهو الذي يحدث في حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة بعد عرضه عليه للمرة الثانية وفقا للمادة 96 من الدستور الجزائري لسنة 2016 وتجنباً لدخول العلاقة بين السلطات في حلقة مفرغة، وضع المؤسس الدستوري هذه الآلية التي من شأنها ان تحمّد من التعسف في استعمال المجلس الشعبي الوطني لصلاحيته في رفض المصادقة على مخطط عمل الحكومة وبموجب هذه الآلية ينحل المجلس تلقائيا او وجوبيا.

¹علي سعد عمران، المرجع السابق، ص 67.

² المادة 96 فقرة 1 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل بموجب القانون 16-01 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

³ المادة 147 من تعديل 2016.

الفرع الثاني: الحل الرئاسي

يتملك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية في اللجوء الى حل المجلس الشعبي الوطني على الرغم من انه غير مسؤول امامه سياسيا، دون الحاجة الى توقيع جهة أخرى، واهم هدف من وراء هذا الاجراء الخطير الذي يضع حدا للعهد التشريعية للغرفة السفلى للبرلمان، يمكن تصوره، هو تنظيم انتخابات تشريعية من شأنها ان تجلب اغلبية نيابية مساندة لرئيس الجمهورية تتيح للحكومة تنفيذ برامجها في جو من الراحة والاستقرار.¹

ولقد اعطى دستور 2016 لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية للمفاضلة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، وذلك بعد رفض هذا الأخير التصويت على لائحة الثقة التي يتقدم بها الوزير الأول عقب البيان السنوي للسياسة العامة لحكومته حيث يقدم الوزير الأول على إثر ذلك استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي خوله الدستور إمكانية التضحية بالمجلس عن طريق الحل قبل قبول الاستقالة للحفاظ على الحكومة.²

لا يقع أدنى التباس في أن المقصود بعبارة حل البرلمان هو (حل الغرفتين معا)، فذاك أمر مستبعد في حال الدستور الجزائري، ونتيجته قد تدخل الدولة في وضع (فقدان المؤسسات الدستورية) كما حدث في الجزائر سنة 1991 عندما دخلت بلادنا في ازمة³ لم يسبق لها مثيل، بل المجلس الشعبي الوطني، واستقالة رئيس الجمهورية، فهي تجربة سيئة لا يجوز تكرارها.⁴ إذن المقصود هو حل المجلس الشعبي الوطني المنتخب إنتخابا عاما ومباشرا، ودعوة الهيئة الناجبة الى انتخابات تشريعية قبل اوانها.

¹ عمار عباس، مرجع السابق، ص 174.

² محمد هاملي، مرجع سابق، ص 81.

³ ازمة الفراغ الدستوري لسنة 1991 ماهي الا ازمة مصطنعة، كان بالإمكان تفاديها بعدة أساليب كعدم قبول استقالة رئيس الجمهورية من طرف المجلس الدستوري لأنها اقالة في حقيقة الامر وليست استقالة.

⁴ محمد بركات، ملاحظات حول: المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 7، العدد 03، الصفحات 207-215 أكتوبر 2016، جامعة الوادي. الجزائر.

كما ان سلطة الحل التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية تقتصر على حل البرلمان ممثلاً في الغرفة السفلى (المجلس الشعبي الوطني) لأنه المجلس الذي تسال امامه الحكومة.

المطلب الثاني: حق الحل المبررات والضمانات

لإعمال حق الحل مبررات (الفرع الأول) ولعد التعسف في استعماله احاطه المؤسس الدستوري الجزائري بمجموعة من الضمانات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبررات استعمال حق الحل

يعد حق الحل من أهم وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة فهو يعد وسيلة ضرورية لحفظ التوازن بينهما، إذ هو المقابل الطبيعي لاختصاص البرلمان في مراقبة الوزارة ومساءلتها سياسية، ومن خلاله تضمن السلطة التنفيذية استقلالها عن السلطة التشريعية، كي لا تكون السلطة الأولى مجرد أداة بيد السلطة الأخيرة، فتخضع لها خضوعاً تاماً فينصرف بذلك النظام من كونه قائماً على مبدأ التوازن الى قيامه على مبدأ هيمنة البرلمان.¹

وتتغير وتختلف مبررات حق الحل، بتغير الظروف التي تسود العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية وعلى الرغم من ذلك يمكننا أن نحصرها فيما يلي:

الفقرة الأولى: الحل بسبب نشوب نزاع ما بين الحكومة والبرلمان:

ان السبب الرئيس الذي يجعل الوزارة تلجأ الى حل البرلمان هو قيام خلاف بينهما وعندما تعتقد الحكومة انها على حق وان البرلمان يتماذى في استعمال صلاحياته او يعرقل عملها عن عمد فإنها تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة.²

يعد هذا السبب من أهم وأخطر الأسباب التي تؤدي إلى الحل – من الناحية العملية – ومن أجل ذلك فإن بعض الدساتير تحصر على النص صراحة على هذا السبب ضمن أسباب الحل.

¹ علي سعد عمران، مرجع سابق، ص 67.

² احمد علي عبود الخفاجي، الحصانة البرلمانية: دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق لسنة 2005، مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث، ط1، 2018، ص 58

ويتبدى هذا السبب في إختلاف البرلمان في الرأي مع الحكومة، فإذا أراد النيل منها وإسقاطها، ورأت الحكومة أن البرلمان تجاوز حدود سلطاته، فلها أن تلجأ إلى رئيس الدولة وتطلب منه حل البرلمان وعرض النزاع الناشب بينهما على الشعب والاحتكام اليه ، وهذا هو أكثر أسباب الحل شيوعا، فلو كفل الدستور البرلماني الحق في سحب الثقة من الحكومة، وحرّم هذه الأخيرة من حل الأول لضاع التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية¹، وذلك لأن الحكومة وقد حرمت وسيلة الدفاع عن نفسها، مما جعل الأمر فوضى لا ضابط له، وتكثر الحكومات قصيرة العمر وما يصاحب ذلك من عدم استقرار حكومي، فحق الحل ضروري لحفظ التوازن في الدساتير البرلمانية، بحيث يكون هو المقابل الطبيعي بل الضروري للمسؤولية الحكومية، حيث إن الوزارة (الحكومة) البرلمانية مسؤولة أمام البرلمان الذي له حق في إسقاطها، فيجب أن يكون في - إمكانها حفاظا للتوازن ودفاعا عن نفسها - حل البرلمان وتحكيم الأمة في النزاع الشديد القائم بينهما.

القفرة الثانية: حل البرلمان ابتغاء استطلاع رأي الشعب حول بعض المسائل الهامة

إن حل البرلمان قد يكون مرده إلى الخلاف بين السلطات الدستورية في الدولة حول مسألة معينة يشكل حسمها أهمية كبرى في حياة البلاد، كالرغبة في إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم، أو في نظام الانتخاب أو وضع الدولة الدستوري أو السياسي أو غير ذلك من الأمور التي تتعلق بمسائل مهمة تمس المصالح العليا للدولة²، ويقوم الحل في هذه الحالة مقام الاستفتاء³.

ومما يجدر الإشارة إليه، أن حل البرلمان في هذه الحالة يقصد به استطلاع رأي الشعب في بعض المسائل المهمة، ولا شك أن ذلك متروك لمطلق السلطة التنفيذية التي تقوم بالحل،

1 د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، مصر، المطبعة المصرية، 1937مصر، ص 473.

2 بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ط 1، 2015، ص305.

3 سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 404.

والقول بإطلاق حق السلطة التنفيذية في إجراء الحل في مسألة يثار حولها خلاف أو ترى أنها مسألة مهمة يعطي لهذه السلطة رخصة التخلص من البرلمان بحجة استطلاع رأي الشعب.

الفقرة الثالثة: الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان:

يأتي الحل في هذه الحالة، بسبب استحكام الخلاف أو وقوع نزاع بين مجلسي البرلمان في الدول الآخذة بنظام الازدواج البرلماني، إلى درجة يتعذر معها إعادة الوفاق أو التجاوب بينهما، فإن السلطة التنفيذية تلجأ إلى حلها أو حل أحدهما طبقاً لما ينص عليه الدستور لمعرفة أيهما أعلى في ميزان القيم من الآخر أو أثقل وزناً عند الشعب ويمثل أغلبية الناخبين وبذلك تستطيع السلطة التنفيذية عن طريق حق الحل أن توجد توافق والانسجام بين المجلسين، فتحل مجلس النواب مثلاً، حتى إذا ما كانت نتيجة الانتخابات الجديدة، تؤيد المجلس القديم، فإن المجلس الآخر تضعف حجته وتضمحل مكانته ويخف وزنه ويثقل وزره بما يظهر من مساندة أغلبية الناخبين لوقف مجلس النواب¹.

ويهدف الحل في هذه الحالة إلى تمكين السلطة التنفيذية من تحقيق الاستقرار السياسي، حيث أن وقوع الخلاف بين المجلسين قد يؤدي إلى إصابة الحياة السياسية والتشريعية بالشلل التام كما يمكن أن يؤدي إلى إصدار قوانين لا تعبر عن رغبة الأمة.

الفرع الثاني: ضمانات استعمال حق الحل

وأياً ما كان نوع الحل الذي تأخذ به الأنظمة الدستورية البرلمانية، فإنه يحاط ببعض الضمانات التي تكفل حسن استخدامه وعدم إساءة استعماله من قبل السلطة التنفيذية وتمثل أهم الضمانات التي تنص عليها الدساتير في هذا الشأن في: ضرورة استشارة جهة معينة قبل الحل، وعدم تكرار الحل لذات السبب، وضرورة إجراء استفتاء شعبي قبل الحل وعدم جواز حل المجلس خلال فترة زمنية معينة، واستقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل، واهيراً ضرورة

¹ د. يوسف راشد فليل، مرجع سابق، ص 389.

ان يصدر قرار الحل مسببا ، وذلك لإعلام الكافة والرأي العام به، و تمكينهم من الحكم على سلامة القرار .

بالإضافة الى الحقوق التي أعطاها المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية، والتي يمكنها بمقتضاها ان تتدخل في سير العمل البرلماني، فانه قد منحها أيضا سلاحا فعالا في مواجهة البرلمان وهو حق الحل.

يعد حق حل البرلمان من أخطر الاختصاصات التي منحت للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كأداة مضادة لما تملكه السلطة التشريعية من إختصاص المسؤولية الوزارية وحق سحب الثقة من الحكومة؛ لأنه من الطبيعي أن يمارس البرلمان أعماله وفقا لما يجدهه الدستور- في فترة زمنية محددة- بحيث لا يمكن إنهاء هذه الأعمال للبرلمان إلا بإنتهاء المدة المحددة دستوريا ¹

ولقد نظمت المادتين 96 و 147 من تعديل 2016 حق الحل فنصت المادة 96 " 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 والمادة 147 نصت على " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول. وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر. وترتبا على ما تقدم، فقد أحاط المشرع الجزائري حق الحل ببعض الضمانات التي من شأنها ان تدرأ هذه الاخطار وتكفل حسن استخدامه من جانب السلطة التنفيذية بحيث لا تلجا

¹علي مجيد العكيلى، المرجع السابق، ص 69

اليه بغير حاجة ملحة¹ ، ذلك ما جاء في تعديل 2016 بالنص على ضرورة استشارة جهات معينة:

الفقرة الأولى: استشارة جهة معينة قبل الحل

والمقصود بأخذ الرأي هنا طلب الاستشارة قبل اصدار القرار بالحل من الجهة التي حددها الدستور وان الاخذ بالاستشارة غير ملزم أي ان تقدير قبول الرأي أو رفضه متروك للجهة الدستورية مصدرة القرار وإذا كانت الاستشارة غير ملزمة فألها تعد ضمانة بسبب مشاركة جهة تتحلى بالخبرة والمعونة مع جهة اصدار القرار وتزيد في الاطمئنان عند اتخاذ القرار وعدم التسرع في الحل ، غير انه وان كان رئيس الجمهورية ملزم دستوريا باستشارة جهات معينة ، الا انها غير كافية لعدم تعسف السلطة التنفيذية في استخدام قرار الحل، لان الاستشارة يجب ان تصدر من جهة محايدة لها القدرة على ابداء رأيها دون خوف او مؤثرات قد تعصف بها خاصة وان جهة الاستشارة قد تكون تابعة للسلطة التنفيذية في ظل أنظمة دستورية تتميز بسيطرة طيف سياسي وحيد على مقاليد الحكم.²

وقد نص على هذا الإجراء في الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 على هذا القيد في المادة 147 فقرة 1 والتي نصت على انه "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبيّ الوطنيّ، أو إجراء انتخابات تشريعيّة قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبيّ الوطنيّ، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول.

ان الاستشارة، وبغض النظر عن مدى التقييد بالآراء الناتجة عنها، فإنها تعد حدا دستوريا لا يمكن تجاوزه من سلطة الحل، والا كان قرار الحل موسوما بعدم الدستورية³. خاصة وانه قد اتسعت دائرة الأشخاص الذين بإمكانهم اخطار المجلس الدستوري المكلف بالرقابة على مطابقة

¹ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 892.

² فرح شاكر خدام الاسدي، حل البرلمان في الأنظمة النيابية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2009، ص 124-122

³ علي سعد عمران، مرجع سابق، ص 116

التنظيمات للدستور، لتشمل إضافة الى رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الامة، كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة.¹

الفقرة الثانية: الدعوة الى إجراء انتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر

بعد، إصدار مرسوم الحل، لا بد ان يتم الالتزام بإجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وهي نفس المدة المقررة في حالة إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها. وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 147 من الدستور وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر وفي حال التأخر في الاعلان عن تنظيم الانتخابات التشريعية من قبل رئيس الجمهورية فهذا يعد عملا مخالفا للدستور.

والغاية من تحديد مدة زمنية معينة من اجل اجراء انتخابات بعد ان يتم حل المجلس الشعبي الوطني وتعتبر المدة الزمنية المحددة دستوريا لإجراء انتخابات بعد حل المجلس الشعبي الوطني ضمان عدم إطالة الفترة بين إنهاء المجلس المحلول وانعقاد المجلس الجديد. ما يمكن ملاحظته من خلال ادراج المشرع الجزائري لهذه الضمانات هو عدم التعسف في استعمال هذا الحق من قبل السلطة التنفيذية والمحافظة على استقرار المؤسسات الدستورية في البلاد.

إلا اننا نرى ان هذه الضمانات غير كافية وكان من الاجدر تدعيمها بضمانات أخرى كتسيب قرار الحل وعدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني لنفس السبب أكثر من مرة والتي تعتبر من القواعد المستقرة في الأنظمة البرلمانية، وتبعاً لذلك فاذا حدث ان حل المجلس لخلاف بينه وبين الحكومة، ثم أجريت الانتخابات، وجاء المجلس الجديد مؤيدا لوجهة نظر المجلس القديم، فان احترام إرادة الامة يحتم بلا جدل عدم حل المجلس مرة أخرى لنفس السبب.

¹ المادة 187 / 1 و2 من دستور 2016.

خلاصة الباب الثاني

تطرقنا في الباب الثاني من هذه الاطروحة الى مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث لاحظنا بان المؤسس الدستوري قد منح البرلمان مجموعة من الأدوات والوسائل التي من خلالها يمكن لهذا الأخير فرض رقابته على أداء الحكومة، منها ما يؤدي إلى مسؤولية الحكومة سياسياً، ومنها ما لا تترتب عنه مسؤوليتها، غير أن هذه الوسائل على الرغم من تعددها وتنوعها الا انها عديمة الفعالية ولا معنى لها، ذلك ان هذه الرقابة تطبق على حكومة تسهر على تطبيق برنامج رئيس الجمهورية يرأسها وزير اول مجرد من الصلاحيات، يعمل كتابع لدى رئيس الجمهورية الذي لا يسال امام البرلمان.

ومن بين الأدوات الرقابية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة والغير الفعالة نجد: السؤال بشقيه الكتابي والشفهي والذي يعد الأداة الأكثر استعمالاً من قبل أعضاء غرفتي البرلمان مقارنة بالأدوات والوسائل الرقابية الأخرى.

اما فيما يتعلق بأداتي الاستجواب والتحقيق البرلماني فبحكم التجربة والممارسة البرلمانية في الجزائر قد اثرت على هاتين الاداتين، بسبب تعقد الإجراءات التي تحكم ممارستها والنتيجة المسبقة لها، لذا نجد احجام عن ممارستها من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني وعزوف تام عن استخدام هاتين الاداتين من قبل أعضاء مجلس الامة.

وكذلك شرط إيداع ملتمس الرقابة ونصاب التصويت عليه، وأيضا تقييد أعضاء المجلس الشعبي الوطني بأحكام المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث خلصنا الى ان هذه الشروط تكاد تكون مستحيلة خاصة في ظل وجود اغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة

الخطمة

الختام

على ضوء دراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، يتضح لنا، ان المؤسس الدستوري الجزائري قد تبني مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نص عليه صراحة في ديباجته، كما لاحظنا بان النظام الجزائري قد اخذ ببعض ملامح النظامين البرلماني والرئاسي مع إضفاء عليه طابعا خاصا مما جعلنا نستخلص ان طبيعة نظام الحكم في الجزائر هي نظام حكم شبه رئاسي يميل الى الرئاسوي المغلق حيث ترجح فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، على الرغم من قيام العلاقة فيما بين السلطتين على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة.

هذه الرقابة في حالة تطبيقها الصحيح تكفل بقدر كبير عدم طغيان احدى السلطتين على الأخرى، وبالتالي تأكيد خضوع كل منهما للقواعد والاحكام الدستورية.

كما ان الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا تقتضي ان تقف كل من هاتين السلطتين امام الأخرى موقف الخصومة، اذ ان الهدف من تقرير هذه الرقابة هو عدم طغيان احدى السلطتين على الأخرى، وعدم تجاوز ايهما الوظيفة التي اسندها المؤسس الدستوري الى وظيفة سلطة أخرى، او بمعنى اخر، فإنها تهدف الى تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين المذكورتين على نحو يضمن احترام نفاذ قواعد القانون الدستوري وحسن تطبيقها، وعدم خروج السلطات العامة في الدولة على احكامها.

ومن اجل ذلك ان القواعد الدستورية تقرر عادة في النظم التي تتبنى وسيلة الرقابة المتبادلة تلك للسلطة التشريعية حقوقا معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وفي مقابل هذه الحقوق التي يضعها المؤسس الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور للسلطة التنفيذية أيضا وسائلها التي تستطيع بواسطتها ان تؤثر في عمل البرلمان ووجوده أحيانا، والتي يتحقق بها إيجاد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اذ لا يصح ان يكون للبرلمان صاحب حق في السيطرة على السلطة التنفيذية دون ان يكون لهذه الأخيرة وسائل معادلة للدفاع عن نفسها .

من خلال دراستنا للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال ابراز اهم مناحي التعاون ومظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 على الرغم من تبني المؤسس الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يقتضي تطبيقه وجود رقابة مع تعاون متوازن نوعا ما، لاحظنا ان هناك اختلال في العلاقة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التنفيذية

أولا: الاستنتاجات

1- فيما يخص التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

لاحظنا رجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذا المجال فبعد ان كانت السلطة التنفيذية تزامم السلطة التشريعية في اختصاصها الأصيل أصبحت تهيمن عليه وتتحكم فيه وذلك يتجلى من خلال العناصر التالية:

على الرغم من تقييد سلطة التشريع بأوامر التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 عن طريق تشريعه في المسائل العاجلة والزامه بعرضها على مجلس الدولة قبل إصدارها لتفاديا لأي عيوب في الصياغة أو الملائمة ، وبالرغم من أن دورة البرلمان أصبحت دورة واحدة مدتها عشرة أشهر على الأقل، قابلة للتمديد إذا طلب الوزير الأول تمديدها لأيام، وهذا بالنسبة للدورة العادية للبرلمان، الا انه مازال بإمكان رئيس الجمهورية تنظيم أي موضوع بواسطتها ذلك ان مصطلح الاستعجال مازال مبهما في النص الدستوري الجزائري، كما ان القانون العضوي 16-12 جرد البرلمان من حقه في مناقشة الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بإعتبار أنه يطبق عليه إجراء التصويت بدون مناقشة.

سيطرة وهيمنة السلطة التنفيذية بثنائيتها المعهودة (رئيس الجمهورية، والوزير الأول) على مجال التشريع من خلال افضلية التشريع عن طريق المبادرة لصالح الحكومة مقارنة باقتراحات القوانين التي تقوم بها السلطة التشريعية ففي الوقت الذي يتم فرض قيود شكلية على مشاريع القوانين التي تبادر بها السلطة التنفيذية، نرى بان هناك تمييز وتضييق على اقتراحات القوانين المبادر بها

قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني او تلك التي قد يبادر بها أعضاء مجلس الامة ذلك انه قد أصبحت لديهم إمكانية اقتراح القوانين في مجالات محددة.

التحكم التنفيذي في ضبط جدول أعمال البرلمان ورجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية من خلال أولوية الحكومة في ترتيب جدول أعمال البرلمان مما يترتب عنه مشاريع قوانين تخدمها وتساعد في تطبيق مخطط عملها على حساب اقتراحات القوانين المعدة من قبل أعضاء البرلمان.

سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حال وجود خلاف بين الغرفتين التي يتمتع بها الوزير الأول فقط دون رئيس غرفتي البرلمان، كما ان تعديل 2016 وان جاء بالجديد المتمثل في الية أخرى لحل الخلاف من خلال إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى دون الغرفة الثانية الا انها تبقى غير كافية وفي هذا رغبة واضحة من المؤسس الدستوري في عدم ابقاء الخلاف قائماً حول النص القانوني

- أبقى المؤسس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 على المتزلة الهامة والمركز القوي في النظام النيابي الجزائري الذي حظي به في مختلف التعديلات التي مست الدستور، من خلال الصلاحيات الواسعة الممنوحة له في الظروف العادية والتي تزداد اتساعا في الظروف غير العادية وان كان قد قيدها ببعض الشروط خلال ممارسته لسلطته بالتشريع بأوامر كما سبق وأشارنا اليه.

- من بين السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والتي نرى بانها غير مقيدة بالشكل المطلوب نجد سلطته في حل البرلمان والاعتراض على القوانين

- لم يمنح المؤسس الدستوري في ظل تعديل 2016 لرئيس الجمهورية حق تفويض رئاسة المجلس الوزراء للوزير الاول، مما يجعل منه مجرد تابع مجرد من ممارسة السلطات الحقيقية على الرغم من انه مسؤول امام رئيس الجمهورية والبرلمان بغرفتيه.

- في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح تعيين الوزير الأول يتم من قبل رئيس الجمهورية تحت قيد استشارة الأغلبية البرلمانية وعلى الرغم من انه أحد مظاهر الديمقراطية وله أهميته من خلال تعيين شخصية متوافق عليها من الأغلبية البرلمانية مما يسهم في تسهيل مهمة الوزير الأول وحكومته المستقبلية وتجسيد برنامجها، الا انه يبق شكلي فقط ورئيس الجمهورية غير ملزم للأخذ به في تعيين الوزير الأول.

- كما ان الوزير الأول سلطة إصدار المراسيم التنفيذية للتعيين في الوظائف العليا، على الأقل التي لها علاقة مباشرة مع مهامه، إلا ما نصت عليه المادة 99 الفقرة 5 من تعديل 2016، في حين سلطة التعيين في جميع الوظائف العليا، المدنية والعسكرية والخارجية في الدولة، يتم إصدار مراسيم رئاسية بشأنها تحمل توقيع رئيس الجمهورية وحده.

2- فيما يتعلق بالرقابة المتبادلة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

تطرقنا في الباب الثاني من هذه الاطروحة الى مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولدى دراستنا في الفصل الأول من هذا الباب، تبين لنا ان مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

لاحظنا بان المؤسس الدستوري قد منح البرلمان مجموعة من الأدوات والوسائل التي من خلال يمكن لهذا الأخير فرض رقابته على أداء الحكومة، منها ما يؤدي إلى مسؤولية الحكومة سياسياً، ومنها ما لا تترتب عنه مسؤوليتها، غير أن هذه الوسائل على الرغم من تعددها وتنوعها الا انها عديمة الفعالية ولا معنى لها، ذلك ان هذه الرقابة تطبق على حكومة تسهر على تطبيق برنامج رئيس الجمهورية يرأسها وزير اول مجرد من الصلاحيات، يعمل كتابع لدى رئيس الجمهورية الذي لا يسأل امام البرلمان.

ومن بين الأدوات الرقابية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة والغير الفعالة نجد: السؤال بشقيه الكتابي والشفهي والذي يعد الأداة الأكثر استعمالاً من قبل أعضاء غرفتي البرلمان مقارنة بالأدوات والوسائل الرقابية الأخرى.

وسبب عدم فعاليته يرجع الى امتناع أعضاء الحكومة عن الرد عن الأسئلة في اجالها المحددة دستوريا، تخلف أعضاء الحكومة عن حضور جلسات للإجابة، او التحجج بذريعة ان الأسئلة تمس بأمن الدولة والقضايا الحساسة والحيوية، كما ان عدم ترتيب أي جزاء في حالة عدم الإجابة من بين العراقيين التي ساهمت في تقوية سلطان السلطة التنفيذية على حساب أعضاء البرلمان.

اما فيما يتعلق بأداتي الاستجواب والتحقيق البرلماني فبحكم التجربة والممارسة البرلمانية في الجزائر قد اثرت على هاتين الاداتين، بسبب تعقد الإجراءات التي تحكم ممارستها والنتيجة المسبقة لها، لذا نجد احجام عن ممارستها من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني وعزوف تام عن استخدام هاتين الاداتين من قبل أعضاء مجلس الامة الذي يدين ثلث أعضائه بالولاء لرئيس الجمهورية.

وكذلك شرط إيداع ملتمس الرقابة ونصاب التصويت عليه، وأيضا تقييد أعضاء المجلس الشعبي الوطني بأحكام المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث خلصنا الى ان هذه الشروط تكاد تكون مستحيلة خاصة في ظل وجود اغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة.

- ثانيا: الاقتراحات:

ترتبا على ما سبق من ملاحظات، فإننا نحاول من خلال هذه الاقتراحات المتواضعة لعله يتم الاخذ بها في التعديلات اللاحقة والمتلاحقة التي يقوم بها المؤسس الدستوري الجزائري والتي نرى بانها قد تسهم بإعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعزيز دورهما معا داخل النظام الدستوري الجزائري، ومن بين اهم هذه الاقتراحات نجد:

- افصاح المؤسس الدستوري الجزائري وتوضيحه لطبيعة النظام النيابي صراحة، وفي هذا السياق أقترح وأرى بانه من المستحسن الالتزام بالنظام البرلماني غير المشوه أو تبني النظام الرئاسي بوضوح وهذا كله من أجل ألا تضع المسؤولية السياسية سواء للوزير الأول او رئيس الجمهورية.

- ضرورة استعادة البرلمان لحقه في ضبط جدول أعماله وذلك دون إشراك الحكومة، أو إشراف لموافقته، حتى يتمكن البرلمان من تنظيم سير أعماله.
- أقترح تسبب طلب الاعتراض على النص أو طلب إجراء مداولة ثانية، الذي يتمتع به رئيس الجمهورية وتقليص الأجل الممنوح له لطلب إجراء مداولة ثانية خاصة في الحالة التي تتطلب الاستعجال.
- بالنظر الى خطورة سلاح الحل ولثني السلطة التنفيذية التعسف في اعماله، أقترح ضرورة النص دستوريا على إلزام رئيس الجمهورية بتسبب قرار لجؤه الى حل البرلمان وعدم اللجوء اليه الا في حالة الضرورة او بعد استفتاء الشعب.
- من اجل تفعيل وسائل الرقابة كالسؤال أقترح تحديد مدة زمنية قصيرة للإجابة عن السؤال الكتابي و ترتيب جزاءات على أعضاء الحكومة في حالة الامتناع عن الرد عليها والتخلف عن حضورهم لجلسات الإجابة تفاديا لتكدس الأسئلة و اتاحة إمكانية تحويل السؤال الى استجواب ، اما فيما يتعلق بالاستجواب و التحقيق البرلماني فنقترح تبسيط الإجراءات وتخفيف القيود المفروضة على ممارستها من خلال خفض النصاب المطلوب و ترتيب جزاءات عن ممارستها ، عدم ربط الوسائل المرتبة للمسؤولية السياسية بمناقشة البيان السنوي للحكومة، لإعطائها فعالية اكثر وعدم الانتظار الى غاية نهاية السنة ، وهذا في اطار تشجيع نواب البرلمان على ممارسة حقهم الرقابي .
- أقترح فسخ المجال لأعضاء مجلس الأمة لإقتراح القوانين مثلما هو الحال عليه بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني دون حصرها في مجالات محددة، وذلك بقصد تحسين وجودة التشريع بالنظر الى الكفاءات المفترض وجودها على مستوى الغرفة الثانية بالموازاة مع ذلك ندعو الى ضرورة تقديم الكفاءة على الولاء في تعيين أعضاء مجلس الامة من جهة وتعديل قانون الإنتخابات بإدراج شرط المستوى العلمي والمعرفي في اختيار ممثلي الشعب.

- أقتراح النص على ضرورة انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء آليا، بمجرد أن يقع الخلاف بين غرفتي البرلمان حول قانون ما توسيع دائرة جهة التي تدعوا اللجنة متساوية الأعضاء إلى الانعقاد وعدم قصرها على الوزير الأول، كأن يكون الوزير الأول هو من يستدعي اللجنة إذا تعلق الأمر بخلاف حول مشروع قانون وعلى العكس يخول حق الإستدعاء لرئيسي الغرفتين إذا كان النص محل الخلاف إقتراح قوانين. مع ضرورة تقييد عملها بمدة زمنية محددة، كي تقدم تقريرها حول القوانين التي تم الخلاف عليها بين الغرفتين، وهذا حتى لا تبقى هذه القوانين مكدسة.

- اقترح تبني الرقابة القضائية وليس السياسية مع ضرورة استقلال القضاء.

- أقتراح إعادة النظر في تركيبة المجلس الدستوري وصلاحياته المجلس الدستوري الذي يتحرك في مجال الرقابة على دستورية القوانين، بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، الشيء الذي يجعل معظم القوانين تمر دون رقابة، لأنها في طبيعتها تصدر من رئيس الجمهورية في شكل أوامر أو من البرلمان الذي لا يمكنه ممارسه الرقابة على نفسه، الشيء الذي يستدعي ضرورة إنشاء محكمة دستورية حتى يتمكن الأفراد من التظلم أمامها على القوانين التي تكون مخالفة لنص الدستور.

- أقتراح الحد من تدخل رئيس الجمهورية في عمل السلطة التشريعية، من خلال الأوامر الرئاسية، التي يصدرها ويجعلها استثنائية فقط، ما دام هذا الأخير يملك سلطة دعوة البرلمان للانعقاد في دوره غير عادية.

- أقتراح إعادة النظر في القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقة بين البرلمان والحكومة، وكذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان لأن نصوصهم بعد التعديل الدستوري 2016 أصبحت لا تتماشى ومتطلبات المرحلة.

- أقتراح ترتيب جزاءات في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار قانون كما هو معمول به في بعض الأنظمة والتي تعتبره خيانة عظمى كونه يشكل اعتداءً جسيماً من رئيس الجمهورية على البرلمان.
- أقتراح فرض قيود أخرى على رئيس الجمهورية خلال ممارسته لسلطاته في اللجوء إلى الحالات الاستثنائية من خلال تقييد صلاحية رئيس الجمهورية أكثر في اللجوء إلى الحالات الاستثنائية من خلال إدراج قيد المدة في حالي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية.
- كما أقتراح سن القانون المنظم لحالي الطوارئ والحصار على ان يتم التفصيل بين الحالتين والآثار المترتبة عن كل منهما لما لهما من خطورة على تقييد الحريات وتداعيات على حقوق الافراد وتحديد الآثار المترتبة على كل حالة من الحالتين.
- أقتراح منح الحكومة الحق في إعداد البرنامج الذي تقدمه أمام البرلمان للمناقشة، والذي على أساسه يمنحها ثقته ما دامت الرقابة البرلمانية تطبق ضدها، الشيء الذي يجعلها محل مساءلة سياسية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

باللغة العربية:

I/ المصادر :

1.التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر موجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة الرسمية رقم 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

II/ النصوص القانونية :

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 30 جويلية 2000.

2.القانون 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 اوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50.

3.القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 اوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية 50 لسنة 2016.

4.القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

5.القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 يعدل و يتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

6.القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 يعدل و يتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

7. النظام الداخلي لمجلس الأمة الوطني الصادر في الجريدة الرسمية، رقم 49 بتاريخ 30 ذو القعدة 2017 بتاريخ 22 اوت 2017.

III/ المؤلفات :

1. ابتسام سامي وحيد، الدور البرلماني للمرأة، ط1، دار العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015.
2. ابراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري -دراسة مقارنة -ب. ط، دار النهضة العربية، مصر، 2011.
3. احمد علي عبود الخفاجي، الحصانة البرلمانية: دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق لسنة 2005، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث، الإسكندرية، 2018.
4. أردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائرية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية: دراسة مقارنة، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، 2014.
5. أزهار هاشم أحمد الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية، مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط1، 2017.
6. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
7. أفين خالد عبد الرحمان، المركز القانوني لعضو البرلمان -دراسة مقارنة- الطبعة الأولى، المركز العربي للدراسات والبحوث، مصر، 2017.
8. بسام عبد الرحمان المشاقبة، معجم المصطلحات البرلمانية والدبلوماسية، حرف الجيم، ط1، دار المأمون للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
9. جابر بن خلفان بن سالم الهطالي، العولمة وتأثيرها على النظم القانونية في الأقطار العربية: دراسة مقارنة، ط1، بورصة الكتب، مصر، 2014.

10. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في مصر والكويت، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
11. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ب.ط، ب س
12. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009 .
13. حسين علي إبراهيم الفلاحي، الديمقراطية والإعلام والاتصال، الأردن، دار غيداء للنشر والتوزيع، ط1، 2014.
14. حنان ريجان مبارك ماجد المضحكي، الاستجواب البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية -دراسة مقارنة -بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة -، الطبعة الاولى 1، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2014.
15. حيدر احمد عبد الهادي، دراسات في قانون حقوق الانسان، ب ط، دار الحامد، الأردن، 2009.
16. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، 2013.
17. راجي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، ط1، الجزائر، 2013.
18. زاهر ناصر زكار، النظم السياسية المعاصرة وتطبيقاتها، لندن، منشورات إي كتب، ط1، 2011،
19. زياد عطا العرجا، العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي والدستوري الأردني، ط1، الوراق للنشر والتوزيع، الأردن 2015.

20. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر الدولة-المؤسسات-الحريات، دار النهضة العربية، مصر، 2013.
21. سعد العبدلي، الانتخابات ضماناتها حريتها ونزاهتها، عمان، دار دجلة، ط1، 2009، ص118.
22. سعيد السيد على، امتيازات الإدارة العامة، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2019.
23. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط11، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
24. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ج4، الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
25. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2013.
26. سليمان الطماوي — السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي — دار الفكر العربي، ب.ط، مصر، 1967.
27. سمير داود سلمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث، مصر، 2019.
28. سمير داود سلمان، مدى تمثيل النائب للناخبين في النظام النيابي، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث، مصر، 2015.
29. شاخوان صابر زنكنة، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان، ط1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2017.
30. شامل حافظ شنان الموسوي، تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، 2018.

31. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
32. عبد القادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين، دراسة مقارنة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2016.
33. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، دار الهدى، ب ط، الجزائر، 2015.
34. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، تشريعاً، فقهاً، دار الهدى، ب ط، الجزائر، 2005.
35. عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود: دراسة مقارنة تاريخية قانونية سياسية، الجزائر، دار الهدى، 2006.
36. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، دار الهدى، ب ط، الجزائر، 2013.
37. عبدال محمد قادر، الموازنة بين المصالح في القانون الجنائي، مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط1، 2020.
38. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة -دراسة مقارنة-، ب ط، دار النهضة العربية، مصر، 2008.
39. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية الحكومة والبرلمان، ب ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
40. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
41. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان -دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2016.
42. علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، الطبعة الأولى، المركز العربي للدراسات والبحوث القاهرة، 2018.

43. علي هادي حميدي الشكراوي، رافع خضر صالح شبرا، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2017.
44. عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
45. فيصل عبد الكريم دندل، مسؤولية رئيس الدولة عن انتهاك أحكام الدستور: دراسة مقارنة، مصر، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط1، 2019.
46. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، ب.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
47. محمد العمار، الوسيط في القانون الدستوري - ضمانات استقلال المجالس التشريعية، عمان، دار الخليج، ب ط، 2017.
48. محمد رفعت عبد الوهاب، ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الكتاب الأول والثاني، ب.ط، ابو العزم للطباعة، مصر 2005.
49. محمد ساحل، أسس الموازنة العامة للدولة، ط1، المركز الكتاب الأكاديمي، القاهرة، 2019.
50. محمد شهاب امين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، ب.ط، دار المكتب الجامعي الحديث، 2018.
51. محمد صالح صابر الدلوي، دور القضاء الدستوري في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، المركز العربي للدراسات والبحوث، ط1، القاهرة، مصر، 2020.
52. محمد طه حسين الحسيني، نشأة وتطور اختصاص البرلمان في المسألة الجزائية - دراسة مقارنة - الطبعة الاولى 1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، 2017.

53. محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد، المجلد الأول، الطبعة الثالثة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
54. محمد علي سويلم، مبادئ الدستور الديمقراطي-دراسة مقارنة بين الأنظمة الدستورية والشريعة الإسلامية-، ط2، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2018.
55. محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدول ومسؤوليته - دراسة مقارنة، مطبعة الإسكندرية، ط1، مصر، 2007.
56. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، القاهرة، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2014.
57. مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي، دار الاعلام، الأردن، 2002.
58. مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية -دراسة مقارنة-، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، بيروت، لبنان، 2018.
59. مريم مهدي اليامي، حق السؤال البرلماني -دراسة مقارنة-، ط2، معهد البحرين للتنمية السياسية، المنامة، البحرين، 2019.
60. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة الكبرى، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط1، بلبنان، 1992.
61. نبيل علي دريس، الديمقراطية التشاركية مقاربات في المشاركة السياسية، عمان، مركز الكتاب الأكاديمي، 2017.
62. هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستوري بينها، ط1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2015.
63. هالة محمود عبدالعال، تقييم الدعاية السياسية في الانتخابات البرلمانية، القاهرة، العربي للنشر والتوزيع، ط1، 2017، ص20.

64. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، الأردن، الطبعة الرابعة، 2014.

65. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، 1938.

66. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي-دراسة مقارنة-، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان 2008.

67. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية- دراسة مقارنة- ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016.

IV/ البحوث الجامعية :

أولاً: أطروحات الدكتوراه

1. إبراهيم يامة، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015.

2. احمد بنيني ، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر ،أطروحة دكتوراة في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة الحاج لخضر باتنة، 2005-2006

3. بن دحو نورالدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، 2015

4. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، أطروحة دكتوراة في الحقوق جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، 2005-2006.

5. د. معمري نصر الدين، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر، أطروحة دكتوراة علوم في القانون العام، جامعة محمد لين دباغين سطيف، 2018-2019.

6. دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراة في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، 2016-2017، ص86.

7. زينب عبداللاوي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 28 نوفمبر 1996 الجزائري، أطروحة دكتوراة علوم في الحقوق، جامعة باتنة1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016-2017.

8. عيسى طيبي، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.

9. الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص 96

10. فرحان نزال احمد المساعد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني-دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا جامعة عمان، عمان، 2006، الأردن.

11. كرازدي الحاج، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ج1، باتنة، الجزائر.

12. لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراة في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011-2012،

13. ليلي بن بغيلة، العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015-2016.

14. ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012.

15. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.

ثانيا: مذكرات الماجستير

1. شوقي يعيش تمام، آليات الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 15.

2. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963 مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1997.

3. عمار عباس، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور الجزائر لسنة 1989. مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة وهران، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1995.

4. عمر بن سعد الله، شغور منصب رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية المغاربية، مذكرة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008-2009.

5. فرح شاكر خدام الاسدي، حل البرلمان في الأنظمة النيابية، مذكرة ، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2009.

6. محمد جودت مجدي منصور، لجان تقصي الحقائق كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في التشريع الفلسطيني-دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير الجامعة الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، غزة، 2016.

7. الوتار، يوسف نوري يوسف حسين، فاعليه الاستجواب في تحقيق الرقابة البرلمانية، مذكرة ماجستير، جامعة طنطا، مصر، 2017.

8. يحيى حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010

V/ المقالات العلمية :

1. اقوجيل نبيلة-حبة عفاف، القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن مخر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، المجلد 3، العدد4، ص-ص 365-376، مارس 2008
2. امجوج نوار، مكانة الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة2008، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية، المجلد أ، العدد43، جوان2015، ص-ص 255-271 .
3. آمنة قريش، سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، مقال منشور بمجلة صوت القانون، المجلد 4، العدد3، ص-ص، 183-203.
4. اونيسي ليندة، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد8، العدد2، جوان 2017، ص-ص 634-648
5. اونيسي ليندة-يحي شراد، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد3، العدد1، ص-ص 2017-217، جانفي 2016.
6. بوراوي أسماء، التحقيق البرلماني في النظام السياسي المختلط (الجزائر ومصر)، مقال منشور بمجلة المفكر، المجلد 14، العدد 2، جوان2019.
7. جمال عبد الناصر مانع، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، المجلد الثالث، العدد الرابع، ص-ص 31-53.

8. خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 3، العدد 2، جوان 2016، ص-ص-150-138.

9. ريحاني امينة-مرزوقي عبد الحليم، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري -دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة المفكر، المجلد 14، العدد 1، فيفري 2019، ص-ص 283-299.

10. سالمي عبد السلام، مداني عبد القادر، مقال تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الأول، العدد 2، بتاريخ 04 جوان 2016.

11. سليمان خميسي، آليات الاشراف والرقابة لضمان نزاهة وشفافية الانتخابات في الجزائر، مقال منشور بمجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، المجلد 7، العدد 2، جوان 2020، ص-ص 431-453.

9. شوقي يعيش تمام، آليات الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 15.

12. صالح عبد الناصر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مقال منشور بمجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 3، العدد 1، جوان 2018، ص ص 44-60.

13. ضريف قدور، أثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان، مقال منشور بمجلة ابحاث ودراسات قانونية، العدد 7، ديسمبر 2018.

14. عبد العالي حاحة-آمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر 2016، ص-ص 75-84.
10. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963 رسالة لنيل درجة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1997.
15. عبد المنعم بن احمد، نقيش لخضر، الرقابة الدستورية على المعاهدات، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر، العدد 13، مارس 2017.
16. عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مقال منشور بمجلة الآداب والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 1، جوان 2017، ص-ص 210-236.
17. عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستور الجزائري بين الممارسة والنصوص، مقال منشور بمجلة القانون، المجلد الأول، العدد رقم 1، ص-ص 9-24،
11. عمار عباس، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور الجزائر لسنة 1989. رسالة غير منشورة، لنيل درجة ماجستير في القانون العام، جامعة وهران، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1995.
18. عيسى طيبي، المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 علاقة التركيب بالأداء، مقال منشور بمجلة التراث، المجلد 1، العدد 29، ديسمبر 2018، ص-ص 588-600.
19. عيسى طيبي، المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة الدراسات القانونية، المجلد 5، العدد 1، جانفي 2019، ص-ص 211-227.

20. عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد4، سنة 2010.
21. فاطمة موساوي، صلاحية التشريع الاستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مقال منشور بمجلة مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد3، ص-ص 667-677.
22. فتيحة اعمارة، المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية، المجلد2، العدد2، جوان 2011، ص-ص 185-200.
12. فرح شاكر خدام الاسدي، حل البرلمان في الأنظمة النيابية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2009.
23. كردي نبيلة، العهدة الرئاسية، مقال منشور بمجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد3، العدد1، مارس 2018، ص-ص 55-61.
24. لدغش رحيمة-لدغش سليمة، الخيانة العظمى كسبب لانتهاء العهدة الرئاسية لرئيس الجمهورية-دراسة مقارنة بين التشريعين الجزائري والمصري، مقال منشور بمجلة الحقيقة، المجلد19، العدد2، العدد التسلسلي 53، سنة 2020، ص-ص 1-36.
25. لطرش إسماعيل-قوي بوحنية، مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري التونسي، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد19، جوان 2018، ص-ص 355-370.
26. مباركي إبراهيم، القيود الواردة على اختصاص رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ، مقال بمجلة الدراسات الحقوقية، ج5، العدد 1، ص-ص 197-218.
27. محمد بركات، ملاحظات حول: المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد7، العدد3، جامعة الوادي. الجزائر، اكتوبر 2016.

13. محمد جودت مجدي منصور، لجان تقصي الحقائق كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في التشريع الفلسطيني-دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير الجامعة الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، غزة، 201 6.

14. محمد نعرورة، الضمانات الخاصة للانتخابات النيابية في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010،

28. مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات اساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم التو انونية والسياسية، ج36، العدد1، سنة 1997.

29. منال بوعمار، بن مسعود احمد، التشريع بأوامر بموجب التعديل الدستوري لسنة2016، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد9، العدد1، 2021، ص-ص 97-116، ص-ص 107-108.

30. ميموني عبد الحليم، المسؤولية السياسية والجنائية للوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة2016، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد3، ديسمبر2019، ص-ص، 88-116، ص-ص 104-105

15. الوتار، يوسف نوري يوسف حسين، فاعليه الاستجواب في تحقيق الرقابة البرلمانية، مذكرة ماجستير، جامعة طنطا، مصر، 2017.

16. يحياوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010

VI/ مداخلات الندوات والمؤتمرات والملتقيات :

31. د. عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي، مداخلة في الملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، يومي 22 و23 أكتوبر 2014، مداخلة

منشورة في كتاب دراسات دستورية في إسناد السلطة وممارستها، النشر الجامعي الجديد،
تلمسان، الجزائر، 2017.

VII / المصادر الإلكترونية :

<http://www.majliselouma.dz>

موقع مجلس الأمة الجزائري

<http://www.apn.dz>

موقع المجلس الشعبي الوطني

<https://www.mrp.gov.dz>

موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

<http://ammarabbes.blogspot.com>

موقع مدونة الدكتور عمار عباس

<http://www.conseil-constitutionnel.dz>

موقع المجلس الدستوري

<https://www.joradp.dz>

موقع الأمانة العامة للحكومة

قائمة المراجع باللغة الفرنسية:

1. André de Laubadère, Traité de droit administratif, LGDJ : Paris, 1984.
2. Barthelemy et Deuz : Traité élémentaire de droit constitutionnel Ed, 1933.
3. Jacques Cadrat, Institution Politiques et Droit Constitutionnel, Tome II.2 éd, L.G.D.J, Paris, 1979.
4. Jean RIVERO ; Les libertés Publiques, presses Universitaires de France, Paris, 1973.
5. Philippe Adarant, Institution politiques et droit constitutionnel, Paris Ed, 1989.

الملاحق

فهرس الملاحق

الصفحة	الموضوع
271	الملحق رقم: 01 الأسئلة الشفوية والكتابية المطروحة على مستوى البرلمان بغرفتيه
272	الملحق رقم: 02 عدد الأسئلة الشفوية المطروحة خلال كل جلسة من جلسات الرد على مستوى المجلس الشعبي الوطني
273	الملحق رقم: 03 عدد الأسئلة الشفوية المطروحة خلال كل جلسة من جلسات الرد، على مستوى مجلس الامة
274	الملحق رقم: 04 يبين هيمنة مشاريع القوانين الحكومية وانعدام اقتراحات القوانين على مستوى مجلس الامة
275	الملحق رقم: 05 يبين هيمنة مشاريع القوانين الحكومية وانعدام اقتراحات القوانين على مستوى مجلس الامة
276	الملحق رقم: 06 نماذج عن الأسئلة الكتابية التي طالت مدة الرد عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني
277	الملحق رقم: 07 نماذج عن الأسئلة الكتابية التي طالت مدة الرد عليها على مستوى المجلس الأمة
278	الملحق رقم: 08 خطط أعمدة بيانية يبين وضعية الأسئلة الكتابية الموجهة لاعضاء الحكومة من طرف نوابي غرفتي البرلمان
279	الملحق رقم: 09 مخطط أعمدة بيانية يبين وضعية الأسئلة الشفوية الموجهة لاعضاء الحكومة من طرف نوابي غرفتي البرلمان

الملحق رقم: 01 الأسئلة الشفوية والكتابية المطروحة على مستوى البرلمان بغرفتيه

- حصيلة الدورة الربيعية لسنة 2016 -

الأسئلة الشفوية والكتابية المطروحة على مستوى البرلمان بغرفتيه

أ- الأسئلة الشفوية

عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المطروحة عنها	عدد الأسئلة المطروحة	
07	66	0	66	المجلس الشعبي الوطني
07	30	36	66	مجلس الأمة
14	96	36	132	المجموع

- الأسئلة الشفوية المطروحة عنها في المجلس الشعبي الوطني وعددها 48 سؤال تعود إلى دورات سابقة.
- الأسئلة الشفوية المطروحة عنها في المجلس الأمة وعددها 49 سؤالاً، منها 13 سؤالاً تعود إلى دورات سابقة.
- عدد القطاعات المعنية بالأسئلة الشفوية: 18 قطاعاً وزارياً.

ب- الأسئلة الكتائية

عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المطروحة عنها	عدد الأسئلة المتبقية	نسبة الإجابة (%)	
380	288	92	75.79 %	المجلس الشعبي الوطني
48	37	11	77.08 %	مجلس الأمة
428	325	103	75.93 %	المجموع

- عدد القطاعات المعنية بالأسئلة الكتائية: 19 قطاعاً وزارياً.

<https://www.mrp.gov.dz>

مصدر المعلومات: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

الملحق رقم: 02 عدد الأسئلة الشفوية المطروحة خلال كل جلسة من جلسات الرد

على مستوى المجلس الشعبي الوطني

- حصيلة الدورة الربيعية لسنة 2016 -

عدد الأسئلة الشفوية المطروحة	عدد الأسئلة الشفوية المطروحة	أعضاء الحكومة المعنيين بالأسئلة	تاريخ الجلسة
01	1	السيد وزير الأول	06 أكتوبر 2016
02	1	السيد وزير الأول	20 أكتوبر 2016
	1	السيد وزير الفلاحة والتنمية الريفية	
	1	السيد وزير الأول	
04	1	السيد وزير المالية	03 نوفمبر 2016
	1	السيد وزير العدل	
	1	السيد وزير الثقافة	
	1	السيد وزير الأول	
05	2	السيد وزير التربية الوطنية	17 نوفمبر 2016
	1	السيد وزير التعليم العالي	
	1	السيد وزير الشؤون الدينية	

<https://www.mrp.gov.dz>

مصدر المعلومات: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

الملحق رقم: 03 عدد الأسئلة الشفوية المطروحة خلال كل جلسة من جلسات الرد،
على مستوى مجلس الأمة

- حصيلة الدورة الربيعية لسنة 2016

عدد الأسئلة الشفوية المطروحة	عدد الأسئلة الشفوية المطروحة	أعضاء الحكومة المعنيين بالأسئلة	تاريخ الجلسة
01	1	السيد وزير المالية	02 فيفري 2016
02	1	السيد وزير الموارد المائية والبيئة	31 مارس 2016
	1	السيد وزير الفلاحة والتنمية الريفية	
03	2	السيد وزير الداخلية	14 أفريل 2016
	1	السيد وزير السكن والعمران و المدينة	
04	2	السيد وزير الموارد المائية والبيئة	28 أفريل 2016
	2	السيد وزير الصحة	
	2	السيد وزير التعليم العالي والبحث العلمي	
06	1	السيد وزير الثقافة	12 ماي 2016
	2	السيد وزير السكن والعمران و المدينة	
	1	السيد وزير التضامن الوطني و الأسرة وقضايا المرأة	

<https://www.mrp.gov.dz>

مصدر المعلومات: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

الملحق رقم: 04 يبين هيمنة مشاريع القوانين الحكومية وانعدام اقتراحات القوانين على مستوى مجلس الامة

- حصيلة الدورة الربيعية لسنة 2016 -

رقم	النص	الإيداع	تاريخ العرض أمام اللجنة المختصة	المناقشة العامة	التصويت
03	مشروع قانون يتعلق باستعمال البصمة الوراثية في الإجراءات القضائية والتعرف على الشخص	2016/01/25	لجنة الشؤون القانونية والحريات	13 أفريل 2016	20 أفريل 2016
04	مشروع قانون يتضمن تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزايدة	2015/06/04	لجنة الشؤون القانونية والحريات	30 ماي 2016	27 جوان 2016
05	مشروع قانونيعدل ويتم القانون 04-04 المؤرخ في 23 جوان 2004، المتعلق بالتقييس	2015/10/19	لجنة الشؤون الاقتصادية والصناعة والتجارة والتخطيط	21 مارس 2016	20 أفريل 2016

مصدر المعلومات: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

<https://www.mrp.gov.dz>

الملحق رقم: 05 يبين هيمنة مشاريع القوانين الحكومية وانعدام اقتراحات القوانين على مستوى مجلس الأمة

- حصيلة الدورة الربيعية لسنة 2016 -

رقم	النص	الإيداع	تاريخ العرض أمام اللجنة المختصة	المناقشة العامة	التصويت
03	مشروع قانون يتعلق باستعمال البصمة الوراثية في الإجراءات القضائية والتعرف على الشخص	2016/01/25	لجنة الشؤون القانونية والحقوق الإنسان	25 ماي 2016	30 ماي 2016
04	مشروع قانون يتضمن تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزايدة	2015/06/04	لجنة الشؤون القانونية والحقوق الإنسان	11 جويلية 2016	17 جويلية 2016
05	مشروع قانون يعدل ويتمم القانون 04-04 المؤرخ في 23 جوان 2004، المتعلق بالتقييس	2015/10/19	لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية	23 ماي 2016	30 ماي 2016

<https://www.mrp.gov.dz>

مصدر المعلومات: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

الملحق رقم: 06 نماذج عن الأسئلة الكتابية التي طالت مدة الرد عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني

- حصيلة الدورة الربيعية لسنة 2016 -

رقم التسلسلي	رقم السؤال	عضو الحكومة المعني بالسؤال	صاحب السؤال عضو البرلمان	الانتماء الحزبي لصاحب السؤال	تاريخ إرسال السؤال إلى عضو الحكومة	تاريخ رد عضو الحكومة على السؤال	موضوع السؤال	الملاحظة
1339	1339	الوزير الأول	عمران المبارك	ج التغيير	2016/04/04	2016/06/09	ب/خ استكمال مشروع التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد	
1372	1372	الشباب والرياضة	طاهر ميسوم	ت الجزائر	2016/04/17	2016/06/08	ب/خ عدم دعم الاتحاد الرياضي للدرجات لبلدية الحجار ولاية عنابة	
1450	1450	الوزير الأول	لويزة بوزبية	ت و د	2016/05/22	2016/07/26	ب/خ وضعية أستاذ التعليم الابتدائي بولاية تبسة	
1514	1514	العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي	طاهر ميسوم	ت الجزائر	2016/06/14	2016/07/19	ب/خ عدم تسليم العهدة من قبل الرئيس السابق لمجلس التعاضدية العامة لعمال الصناعات الكهربائية	
1517	1517	الوزير الأول	محمد الداوي	ح الكرامة	2016/06/14	2016/08/17	ب/خ اسقاط الجنسية الجزائرية عن كل من يمس بالوطن	

الملحق رقم: 07 نماذج عن الأسئلة الكتابية التي طالت مدة الرد عليها على مستوى المجلس الأمة

- حصيلة الدورة الربيعية لسنة 2016 -

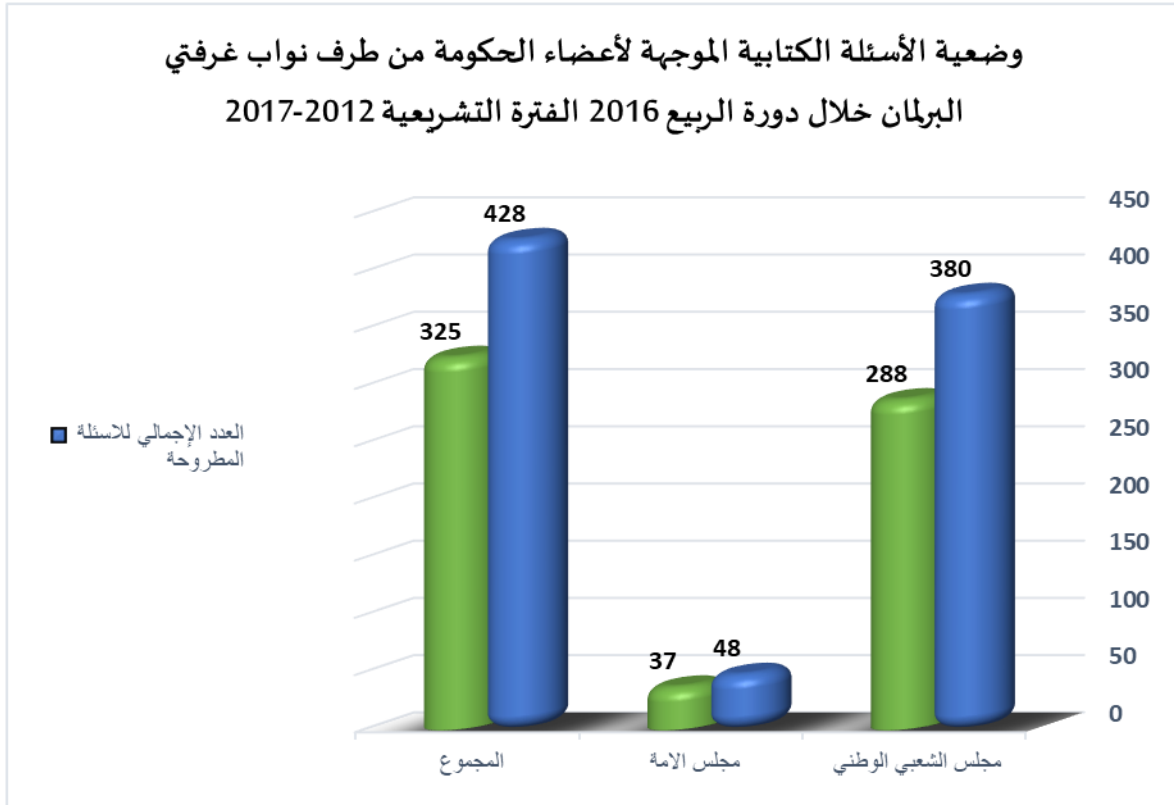
رقم التسلسلي	رقم السؤال	عضو الحكومة المعني بالسؤال	صاحب السؤال عضو البرلمان	الانتماء الحزبي لصاحب السؤال	تاريخ إرسال السؤال إلى عضو الحكومة	تاريخ رد عضو الحكومة على السؤال	موضوع السؤال	الملاحظة
80	80	الأشغال العمومية	محمد قطشة	ت و د	2016/07/12	206/09/14	ب/خ بعث عدة مشاريع للقطاع عبر الولاية الجلفة	

<https://www.mrp.gov.dz>

مصدر المعلومات: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

الملحق رقم:08 خطط أعمدة بيانية يبين وضعية الأسئلة الكتابية الموجهة

لأعضاء الحكومة من طرف نواب غرفتي البرلمان

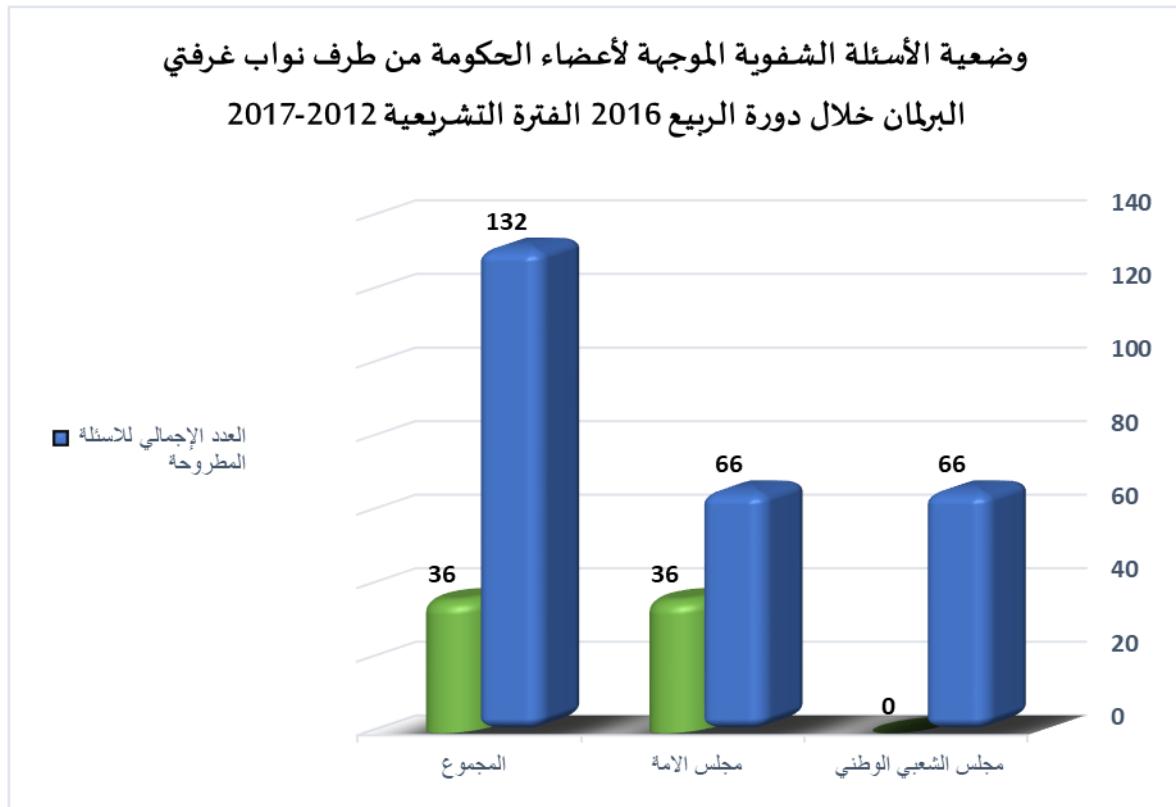


<https://www.mrp.gov.dz>

مصدر المعلومات: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

الملحق رقم: 09 مخطط أعمدة بيانية يبين وضعية الأسئلة الشفوية

الموجهة لأعضاء الحكومة من طرف نواب غرفتي البرلمان



<https://www.mrp.gov.dz>

مصدر المعلومات: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

الفهرس

الفهرس

الصفحة	الموضوع
	الآيتان الكريمتان
	الإهداء
	الشكر
1	مقدمة:
10	فصل تمهيدي: علاقة طبيعة النظام النيابي الجزائري بالعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية
11	المبحث الأول: مظاهر النظام النيابي البرلماني في النظام الدستوري الجزائري.
11	المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية كمظهر للنظام البرلماني
14	الفرع الأول: طبيعة السلطة التنفيذية من حيث الفصل بين قطبيها
14	الفقرة الأولى: مدى الاستقلال العضوي للوزير الأول عن رئيس الجمهورية
15	الفقرة الثانية: الاستقلال الوظيفي لقطبي السلطة التنفيذية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016
16	الفقرة الثالثة: صلاحيات الوزير الأول
16	أولا: صلاحيات سياسية
18	ثانيا: صلاحيات تنفيذية واستشارية
18	1- : صلاحيات تنفيذية

21	2- صلاحيات استشارية
21	الفرع الثاني: انعدام التوازن في الجهاز التنفيذية بين السلطة والمسؤولية
22	الفقرة الأولى: انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية
24	أولاً: طبيعة جريمة الخيانة العظمى
24	1- الخيانة العظمى جريمة سياسية
25	2- الخيانة العظمى جريمة جنائية
25	3- الخيانة العظمى جريمة ذات طابع مزدوج
26	ثانياً: طبيعة جريمة الخيانة العظمى في النظام الدستوري الجزائري
26	الفقرة الثانية: قيام مسؤولية الوزير الأول امام رئيس الجمهورية من خلال عزله.
29	المطلب الثاني: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية
30	المطلب الثالث: مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية
32	المبحث الثاني: مظاهر النظام الرئاسي في النظام النيابي الجزائري
33	المطلب الأول: حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة المنتخب من الشعب
34	الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية
35	الفقرة الأولى: الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية
36	الفقرة الثانية: إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية
38	الفرع الثاني: العهدة الرئاسية وحالة شغور منصب رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2016

38	الفقرة الأولى: تحديد العهدة الرئاسية
40	الفقرة الثانية: حالة شغور منصب رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016
41	المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية ومدى اتساعها
41	الفرع الأول: سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية
42	الفقرة الأولى سلطات متعددة ومختلفة:
42	أولاً: سلطات رئيس الجمهورية على المستوى الداخلي:
43	ثانياً: سلطات رئيس الجمهورية على المستوى الخارجي
43	الفقرة الثانية: سلطات في المجال التشريعي
44	الفقرة الثالثة: صلاحيات تجاه البرلمان:
44	الفرع الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية
44	الفقرة الأولى: يقرر رئيس الجمهورية حالة الطوارئ أو الحصار
26	ثانياً: طبيعة جريمة الخيانة العظمى في النظام الدستوري الجزائري
26	الفقرة الثانية: قيام مسؤولية الوزير الأول امام رئيس الجمهورية من خلال عزله.
29	المطلب الثاني: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية
30	المطلب الثالث: مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية
32	المبحث الثاني: مظاهر النظام الرئاسي في النظام النيابي الجزائري
33	المطلب الأول: حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة المنتخب من الشعب
34	الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية

35	الفقرة الأولى: الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية
36	الفقرة الثانية: إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية
38	الفرع الثاني: العهدة الرئاسية وحالة شغور منصب رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2016
38	الفقرة الأولى: تحديد العهدة الرئاسية
40	الفقرة الثانية: حالة شغور منصب رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016
41	المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية ومدى اتساعها
41	الفرع الأول: سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية
42	الفقرة الأولى سلطات متعددة ومختلفة:
42	أولاً: سلطات رئيس الجمهورية على المستوى الداخلي:
43	ثانياً: سلطات رئيس الجمهورية على المستوى الخارجي
43	الفقرة الثانية: سلطات في المجال التشريعي
44	الفقرة الثالثة: صلاحيات تجاه البرلمان:
44	الفرع الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية
44	الفقرة الأولى: يقرر رئيس الجمهورية حالة الطوارئ أو الحصار
45	الفقرة الثانية: اتخاذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة لمواجهة الخطر الداهم
45	الفقرة الثالثة: اعلان التعبئة العامة:
45	الفقرة الرابعة: اعلان الحرب:

45	الفرع الثالث: سلطات رئيس الجمهورية غير القابلة للتفويض
46	المطلب الثالث: إعتقاد حالة حظر الازدواج العضوي في النظام الدستوري الجزائري
50	خلاصة الفصل التمهيدي
54	الباب الأول: مظاهر التعاون المتبادل ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام النيابي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016
57	الفصل الأول: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية
58	المبحث الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية وتنظيم سير أعمالها.
59	المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية في الجزائر
60	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في تعيين بعض أعضاء البرلمان
60	الفرع الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء البرلمان
61	الفقرة الأولى: إعداد قوائم الناخبين وقبول أوراق الترشيح والإشراف على سير العملية الانتخابية
61	أولاً: إعداد قوائم الناخبين
66	ثانياً: قبول أوراق الترشيح
66	الفقرة الثانية: الإشراف على سير العملية الانتخابية وفرز الأصوات:
69	الفقرة الثالثة: الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كضمان لتزاهة الانتخابات
72	المطلب الثاني: دور السلطة التنفيذية في سير أعمال السلطة التشريعية
73	الفرع الأول: التواجد الحكومي في اجتماعات البرلمان وأعمال لجانه والمشاركة في مناقشاته
74	الفقرة الأولى: اشتراك الحكومة في أعمال اللجان

74	أولاً: المشاركة الحكومية في دراسة التشريعات عن طريق المبادرة على مستوى اللجان الدائمة.
75	ثانياً: المشاركة الحكومية في اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء فيما بين غرفتي البرلمان
78	الفقرة الثانية: اشتراك الحكومة في عملية المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان
78	أولاً: المشاركة الحكومية في التصويت مع المناقشة العامة
79	ثانياً: المشاركة الحكومية في المناقشات المحدودة
81	المبحث الثاني: دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية.
82	المطلب الأول: الوظيفة التشريعية للبرلمان
82	الفرع الأول: حصر المجال التشريعي للبرلمان
86	الفرع الثاني: تقييد سلطة البرلمان في التشريعات المالية
88	المطلب الثاني: الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية
88	الفرع الأول: اقتراحات مشروعات القوانين
89	الفقرة الأولى: معنى اقتراح مشروعات القوانين
89	الفقرة الثانية: القيود الشكلية التي تحكم اية اقتراح مشروعات القوانين
90	أولاً: المرحلة التحضيرية لمشروع القانون
90	ثانياً: عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة
92	الفقرة الثالثة: الامتياز الحكومي في التشريع عن طريق المبادرة ومدى ارتباطه بإرادة رئيس الجمهورية
93	الفقرة الرابعة: ارتباط مشاريع القوانين بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية

94	الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر
95	الفقرة الأولى: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر والشروط الواردة على ممارستها
95	أولاً: الشروط الواردة على ممارسة سلطة التشريع بأوامر:
96	ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة وفقاً للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016
98	الفقرة الثانية: ممارسة سلطة التشريع في غياب البرلمان والقيود الواردة عليها
99	أولاً: ممارسة سلطة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.
99	1- ممارسة سلطة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية
100	2- ممارسة سلطة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
101	ثانياً: القيود الواردة على ممارسة التشريع في غياب البرلمان
102	الفقرة الثالثة: إصدار قانون المالية بموجب امر
103	الفقرة الرابعة: السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية
104	أولاً: القيود على سلطة الرئيس في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
105	ثانياً: القيود المتعلقة بإجراءات إصدار الأوامر التشريعية
106	ثالثاً: التكييف القانوني لطبيعة الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية
107	الفرع الثالث: التصديق على مشروعات القوانين والاعتراض عليها وإصدارها ونشرها
108	الفقرة الأولى: التصديق على مشروعات القوانين والاعتراض عليها
108	أولاً: مفهوم حق الاعتراض:
109	ثانياً: مآل مشاريع القوانين المعروضة على رئيس الجمهورية:

110	ثالثا: صور حق الاعتراض على القانون
111	رابعا: أهمية اللجوء الى حق الاعتراض:
112	خامسا: الشروط الواردة على ممارسة حق الاعتراض على القانون في الجزائر
113	1- شرط تقديم الاعتراض في اجل 30 يوما
113	2- شرط النصاب:
114	سادسا: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض
115	الفقرة الثانية: اصدار القوانين ونشرها
115	أولا: الإصدار
115	1- تعريف الإصدار
117	2- الطبيعة القانونية للإصدار
117	ثانيا: النشر
118	الفرع الرابع: مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية عن طريق التشريع المنافس.
119	الفقرة الأولى: السلطة التنظيمية المشتقة.
120	الفقرة الثانية: السلطة التنظيمية المستقلة
121	أولا: اللوائح المتعلقة بتنظيم المرافق العامة
122	ثانيا: لوائح الضبط الإداري
126	الفصل الثاني: مظاهر تدخل السلطة التشريعية في مجال السلطة التنفيذية
127	المبحث الأول: دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية والحلول محلها

127	المطلب الأول: سلطة البرلمان في تولي رئاسة الدولة
127	الفرع الأول: اختصاص البرلمان في حالة ثبوت المانع وشغور منصب رئيس الجمهورية
128	الفقرة الأولى: دور البرلمان في اعلان ثبوت المانع:
128	الفقرة الثانية: دور البرلمان في اعلان حالة الشغور
129	الفرع الثاني: تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة.
130	المطلب الثاني: سلطة البرلمان في تعيين واختيار الوزير الأول
130	الفرع الأول: دور البرلمان في تعيين الوزير الأول
131	الفرع الثاني: دور البرلمان في اقالة الوزير الأول
131	الفقرة الأولى: الإقالة
131	الفقرة الثانية: الاستقالة الوجوبية
133	المبحث الثاني: الوظيفة التنفيذية للبرلمان
133	المطلب الأول: مشاركة البرلمان لاختصاصات السلطة التنفيذية في الظروف العادية
133	الفرع الأول: مشاركة البرلمان للسلطة التنفيذية في إدارة السياسة الخارجية والمعاهدات
133	الفقرة الأولى: موافقة البرلمان على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية.
135	الفقرة الثانية: افتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية للدولة
136	الفرع الثاني: مشاركة البرلمان للسلطة التنفيذية في اعداد قانون المالية
138	الفقرة الأولى: حق السلطة التنفيذية في التحضير والاعداد لمشروع قانون المالية
138	الفقرة الثانية: سلطة البرلمان في اعتماد قانون المالية وقراره

139	الفرع الثالث: اشتراك البرلمان في المبادرة بتعديل الدستور
139	الفقرة الأولى: هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بالتعديل
140	الفقرة الثانية: محل البرلمان من تعديل الدستور:
141	الفرع الرابع: استئثار الرئيس بالاستفتاء
142	الفقرة الأولى: الاستفتاء كوسيلة لاستبعاد البرلمان
143	الفقرة الثانية: مكانة البرلمان من خلال إجراءات الاستفتاء
144	المطلب الثاني: اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في إدارة الظروف غير العادية
145	الفرع الأول: حالي الطوارئ والحصار وشروط تقريرهما
146	الفقرة الأولى: حالي الطوارئ والحصار
146	أولاً: حالة الطوارئ
148	ثانياً حالة الحصار
149	الفقرة الثانية: القيود الموضوعية والشكلية
149	أولاً: الشروط الموضوعية:
150	ثانياً: الشروط الشكلية
152	الفقرة الثالثة: أهمية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة قبل اعلان حالي الطوارئ والحصار
153	الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية وشروط إقرارها
153	الفقرة الأولى: الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية

154	الفقرة الثانية: الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية
154	أولاً: استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني
154	ثانياً: استشارة رئيس المجلس الدستوري:
154	ثالثاً: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء
154	رابعاً: الاجتماع الوجوبي للبرلمان:
155	الفقرة الثالثة: أهمية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة قبل اعلان الحالة الاستثنائية
156	الفرع الثالث: حاليّ التعبئة العامة والحرب
156	الفقرة الأولى: صاحب الاختصاص في تقرير التعبئة العامة و اعلان الحرب
157	الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية والشكلية لإعلان حالة الحرب
157	أولاً: الشروط الموضوعية
157	ثانياً: الشروط الشكلية
159	الفقرة الثالثة: أهمية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة قبل تقرير التعبئة العامة و اعلان الحرب
160	خلاصة الباب الأول
162	الباب الثاني: مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام النيابي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016
164	الفصل الاول: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية
165	المبحث الاول: وسائل الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

165	المطلب الأول: السؤال
165	الفرع الأول: ماهية السؤال
167	الفرع الثاني: مقاصد السؤال البرلماني وأهدافه
167	الفقرة الأولى: السؤال وسيلة لتبادل الحوار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
167	الفقرة الثالثة: السؤال البرلماني أداة للرقابة البرلمانية
168	الفرع الثالث: أنواع السؤال
168	الفقرة الأولى: الأسئلة الكتابية
169	الفقرة الثانية: الأسئلة الشفوية
169	الفرع الرابع: شروط السؤال البرلماني
170	الفقرة الأولى: الشروط الشكلية
170	الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية
171	الفرع الخامس: النظام الاجرائي للسؤال
171	الفقرة الأولى: اجراءات تقديم السؤال
172	الفقرة الثانية: الاجابة عن السؤال:
173	الفقرة الثالثة: مصير السؤال
173	أولاً: سحب السؤال:
173	ثانياً: الحصول على اجابة عضو الحكومة
174	ثالثاً: تحويل السؤال الى استجواب:

174	المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني
175	الفرع الأول: تعريف الاستجواب البرلماني
177	الفرع الثاني: مقاصد الاستجواب البرلماني
178	الفرع الثالث: شروط الاستجواب البرلماني
178	الفقرة الأولى: الشروط الشكلية
179	الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية
181	الفرع الرابع: النظام الاجرائي للاستجواب
181	الفقرة الأولى: إجراءات تقديم الاستجواب:
182	الفقرة الثانية: إجراءات مناقشة الاستجواب:
184	الفرع الخامس: الآثار المترتبة عن الاستجواب البرلماني
185	المطلب الثالث: التحقيق البرلماني
187	الفرع الأول: اهداف لجان التحقيق البرلماني
187	الفرع الثاني: حدود اختصاص لجان التحقيق البرلماني
187	الفقرة الأولى: النطاق الموضوعي للتحقيق البرلماني
188	الفقرة الثانية: النطاق الزمني للتحقيق البرلماني
189	الفقرة الثالثة: النطاق المكاني للتحقيق البرلماني
189	الفرع الثالث: سلطات لجنة التحقيق البرلماني
189	الفقرة الأولى: سلطات لجان التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات

190	الفقرة الثانية: سلطات اللجنة المتعلقة بالأشخاص
191	الفقرة الثالثة: سلطات اللجان المتعلقة بمعاينة الأماكن
192	الفرع الرابع: طبيعة لجان التحقيق البرلماني
193	الفرع الخامس: الضوابط والقيود الواردة على تشكيل لجان التحقيق
193	الفقرة الأولى: الضوابط الشكلية:
196	الفقرة الثانية: الضوابط الموضوعية
197	الفرع السادس: تشكيل لجان التحقيق البرلماني
199	المطلب الرابع: الرقابة البرلمانية في المجال المالي
199	الفرع الأول: أهمية الرقابة المالية
200	الفرع الثاني: مناقشة مشروع قانون المالية وعرض الحكومة للاعتمادات المالية
200	الفقرة الأولى: مناقشة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه
201	الفقرة الثانية: عرض الحكومة للاعتمادات المالية وتسوية الميزانية.
204	المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية التي تترتب عليها مسؤولية الحكومة سياسيا
204	المطلب الأول: عرض مخطط الحكومة على البرلمان
205	الفرع الأول: عرض مخطط عمل الحكومة على الغرفة السفلى.
205	الفقرة الأولى: مضمون مخطط عمل الحكومة
207	الفقرة الثانية: الآثار القانونية المترتبة عن تقديم مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة السفلى
208	الفرع الثاني: عرض مخطط عمل الحكومة على الغرفة العليا

209	الفقرة الأولى: اكتفاء الوزير الأول بتقديم عرض المحاور الكبرى لمخطط عمل الحكومة أمام الغرفة العليا
209	الفقرة الثانية: الآثار القانونية المترتبة عن عرض مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة العليا
209	أولاً: إمكانية إصدار لائحة
211	ثانياً: شروط وإجراءات إصدار اللائحة:
211	ثالثاً: الأثر القانوني للائحة الصادرة عن مجلس الأمة
212	المطلب الثاني: بيان السياسة العامة ووسائل الرقابة المرتبطة به
213	الفرع الأول: اللائحة
214	الفقرة الأولى: شروط قبول اللائحة
214	الفقرة الثانية: إصدار اللوائح بين التأييد والمعارضة
215	الفقرة الثالثة: الأثر القانوني عن إصدار اللائحة
215	الفرع الثاني: ملتمس الرقابة
216	الفقرة الأولى: مفهوم ملتمس الرقابة
216	الفقرة الثانية: شروط تفعيل آلية ملتمس الرقابة
219	الفرع الثالث: التصويت بالثقة
223	الفصل الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية
224	المبحث الأول: وسائل التدخل في تسيير العمل البرلمان
224	المطلب الأول: دعوة البرلمان للانعقاد وتمديد دورته
227	المطلب الثاني: تحكم الحكومة في جدول أعمال البرلمان

229	الفرع الأول: المعينات التي يطرحها جدول الأعمال
229	الفقرة الأولى: معينات فنية
230	الفقرة الثانية: معينات سياسية
230	الفقرة الثالثة: معينات إجرائية
231	الفرع الثاني: الأولوية الممنوحة للحكومة في ضبط جدول الأعمال والنتائج المترتبة عنها
234	المبحث الثاني: حق الحل
234	المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني
235	الفرع الأول: الحل الوجودي
236	الفرع الثاني: الحل الرئاسي
237	المطلب الثاني: حق الحل المبررات والضمانات
237	الفرع الأول: مبررات استعمال حق الحل
237	الفقرة الأولى: الحل بسبب نشوب نزاع ما بين الحكومة والبرلمان:
238	الفقرة الثانية: حل البرلمان ابتغاء استطلاع رأي الشعب حول بعض المسائل الهامة
239	الفقرة الثالثة: الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان:
239	الفرع الثاني: ضمانات استعمال حق الحل
241	الفقرة الأولى: استشارة جهة معينة قبل الحل
242	الفقرة الثانية: الدعوة الى إجراء انتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر
243	خلاصة الباب الثاني

245	الخاتمة
254	قائمة المصادر والمراجع
271	الملاحق
281	الفهرس
293	الملخص

الملخص

الملخص:

نتناول في هذا البحث دراسة العلاقة التي تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في الجزائر من خلال مجالات التعاون والرقابة المتبادلة التي تتم ممارستها وفق عدة آليات ووسائل تضمنها الدستور في إطار مبدأ الفصل بين السلطات الذي تم النص صراحة على اعتماده من قبل المؤسس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي بمقتضاه لا تتدخل أي سلطة في وظائف السلطة الأخرى، وذلك من خلال تحديد مجالات اختصاص كل سلطة بدقة، مع مراعاة وجود توازن ما بين هذه السلطات.

من خلال هذا البحث تم الوقوف على طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع والسلطة التنفيذية التي تسهر على تنفيذه، مع إبراز أوجه الرقابة والتعاون فيما بينهما على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث خلصنا من خلال هذه الدراسة إلى رجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية وتفوقها وبسطها لهيمنتها على أعمال السلطة التشريعية في مجالات عدة، في مقابل ذلك لاحظنا عدم جدوى الأدوات الرقابية التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة مما إثر سلبا على إرساء التوازن بين السلطتين.

الكلمات المفتاحية:

السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، التعديل الدستوري لسنة 2016.

Résumé :

Dans cette étude, nous avons mis l'accent sur la relation entre l'autorité législative et l'autorité exécutive en Algérie à travers les domaines de coopération et de contrôle mutuel qui s'exercent selon plusieurs mécanismes et moyens inscrits dans la constitution dans le cadre du principe de séparation des autorités, qui a été expressément stipulé pour adoption par le fondateur constitutionnel algérien au vu de l'amendement constitutionnel pour l'année 2016, selon lequel aucune autorité n'interfère avec les fonctions de l'autre autorité, en définissant précisément les domaines de compétence de chaque autorité, en tenant compte l'existence d'un équilibre entre ces autorités.

A travers cette étude, nous avons identifié la nature de la relation entre l'autorité législative qui s'occupe de la législation et l'autorité exécutive qui en assure la mise en œuvre, en mettant en évidence les aspects de contrôle et de coopération entre elles à partir de l'amendement constitutionnel de 2016. A partir notre étude, nous avons évoqué la domination de l'autorité exécutive sur le travail de l'autorité législative dans plusieurs domaines. D'autre part, nous avons remarqué la futilité des outils de contrôle exercés par le Parlement sur le travail du gouvernement, ce qui a affecté négativement l'établissement d'un équilibre entre les deux autorités.

Mots clés : l'autorité législative ; l'autorité exécutive ; l'amendement constitutionnel de 2016

Abstract:

In this research, we deal with the relationship between the legislative authority and the executive authority in Algeria in terms of the areas of cooperation and mutual control exercised according to several mechanisms and means included in the constitution within the framework of the principle of separation of powers, which was expressly adopted by the Algerian constitutional founder in light of the constitutional amendment of 2016, according to which no authority interferes in the functions of the other one, by defining the areas of interest of each authority precisely, taking into consideration a balance between them.

Through this study, we focused on the nature of the relationship between the legislative authority that is concerned with the original jurisdiction in legislation and the executive authority that implements it, highlighting the aspects of control and cooperation between them in the light of the constitutional amendment of 2016. We concluded to the preponderance of the balance in favor of the executive authority and its superiority and extension of its dominance over the legislative authority in several areas. On the other hand, we noticed the futility of the control tools exercised by parliament on the activities of the government, which negatively affected the establishment of a balance between the two authorities.

Keywords: legislative authority; executive authority; constitutional amendment of 2016.