

جامعة زيان عاشور - الجلفة -  
كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم الحقوق

## الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور 1996

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر  
التخصص : دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ

إعداد الطالب

مخلط بلقاسم

جعفر محمد

لجنة المناقشة:

- 1- د. طيبي عيسى ..... جامعة زيان عاشور . الجلفة . رئيسا
- 2- أ. مخلط بلقاسم ..... جامعة زيان عاشور . الجلفة . مشرفا ومقررا
- 3- أ. مسلمي بن عبد الله ..... جامعة زيان عاشور . الجلفة . عضوا مناقشا

الموسم الجامعي : 2014/2013

## شكر وعرفان:

أحمد الله وأشكره على ما وفقني إليه وما أنعم به علي.

ثم أسدي شكري إلى كل من ساعدني في إعداد هذه المذكرة.

وإلى الأستاذ المشرف علي نصائحه وتوجيهاته.

## إهداء:

إلى والدي الكرمين:

أبي الذي أطعني أحلال وعلمني أن التعفف والكرامة أغلبي من كل متاع.

إلى أمي التي وهبتنا زهرة حياتها ولم تعش يوماً لنفسها.

إلى أخواتي وإخوتي الذين أحبوني وأحببتهم.

إلى زوجتي التي وفرت لي كل سبل الراحة.

إلى ولدي قرة عيني.

إلى أستاذي طالب علي الذي جعلني أعشق الأدب وأثوقه

## مقدمة:

لقد أصبح خضوع الدولة للقانون أمرا مسلما به ومجمعا عليه، ولا يعني هذا مجرد خضوع المحكومين لأحكام ونصوص القانون بل يجب قبل ذلك أن تخضع السلطة الحاكمة في مزولة سلطتها وحكمها للشعب للقانون وأن لا تحيف عنه، وأن تلتزم بالمبادئ والضمانات القانونية التي تقف دون انحرافها عن واجبها في تسيير الشأن العام وتجنح نحو الاستبداد والطغيان والمساس بالحقوق وقمع الحريات وأن لا تتفرد جهة واحدة في اتخاذ القرار خاصة أن التجربة الانسانية شهدت مآسي هذا النوع من الحكم وتجرعت مراراته طويلا .

ومنذ العصور القديمة والفكر الفلسفي والقانوني يعيب الحكم المطلق وينتقد الاستبداد ويحاول أن ينظر لفلسفة في الحكم تقوم على منع الطغيان وتضمن الحقوق والحريات، و يسعى لإيجاد آليات ومبادئ لحكم راشد يحفظ هذه الحريات ويصون هذه الحقوق ومن اهم المبادئ التي نادى بها المفكرون والفلاسفة هي عدم احتكار جهة واحدة لكل السلطات في الدولة فتكون هي المشرع والمنفذ والفاصل في الخصومات والنزاعات، مهما كانت هذه الجهة فردا أو جماعة أو هيئة... إذ لا بد من توزيع وظائف الدولة العليا(التشريع والتنفيذ والقضاء)على أكثر من جهة والفصل بينها وظيفيا وعضويا (مع الاختلاف الفلسفي والفقهي في درجة هذا الفصل وكيفيته)وهو ما اصطلح عليه بمبدأ الفصل بين السلطات والذي صار مبدأ دستوريا لا يكاد دستور يخلو من النص عليه صراحة أو ضمنا من خلال تنظيم السلطات .

والجزائر كغيره من البلدان عاش تجربة الصراع على السلطة وتجربة الاختلاف حول طبيعة الحكم وفلسفته وكيفية تجسيد السلطة الحاكمة لطموحات وتطلعات الشعب وطبيعة العلاقة بين

الحاكم والمحكوم ودور هذا الأخير في خدمة الأول ،حيث سادت فكرة عدم الفصل بين السلطات منذ الدستور الأول للبلاد(دستور 1963) واعتبر مبدأ الفصل بين السلطات على أنه مساس وتجزئة للسيادة الوطنية. وتركزت كل السلطات في يد رئيس الجمهورية وهمش المجلس الوطني التأسيسي وجمدت اختصاصاته وصودر حقه في تحضير أول وثيقة دستورية جزائرية وأوكلت هذه المهمة إلى ندوة الإطارات التي تشكلت من بعض النواب وإطارات حزبية وعسكرية وإدارية بدل المجلس الوطني التأسيسي ،ثم أعملت المادة 59 من الدستور وجمد ولم يعمر أكثر من 23يوما.

ثم جاءت مرحلة انعدام الدستور حتى دستور 1976الذي جاء لينص على الوظائف وليس السلطات ولم يعد هناك تفريق بين الحزب والدولة والجيش والمدنيين وأصبح النظام الدستوري يقوم على فكرة التقسيم الوظيفي للسلطة في ظل وحدة القيادة وليس فكرة المؤسسات وتميزها حيث تشكل كل واحدة أداة من أدوات التوازن كما هو معهود في الأنظمة الديمقراطية حتى لا تسود وتتفرد مؤسسة واحدة باحتكار كامل السلطة.

وبصدور دستور 1989 الذي أحدث طلاقا بين فترتين دستوريتين متميزتين الأولى "شرعية دستورية ثورية" في آن واحد والثانية "دستورية" تخضع للقانون إذ أقر التعددية الحزبية ووزع وظائف الدولة بين السلطات الثلاث التي أقر وجودها وتمايزها وانفصالها من خلال تنظيمها وتخصيص فصل مستقل لكل واحدة منها.

وبعد ما شهدته الجزائر من أحداث كادت تعصف بوجود الدولة ومؤسساتها جاء دستور 1996 لاعادة الشرعية للحكم بعد فوضى المؤسسات حيث نشأت مؤسسات لا ينص عليها

الدستور وبطرق غير دستورية كالمجلس الأعلى للدولة ورئاسته الجماعية عوض رئيس الجمهورية والمجلس الوطني الانتقالي المكلف بالتشريع والمعين من المجلس الأعلى للأمن (رغم دوره الاستشاري).

والمشرع الدستوري الجزائري تبنى مبدأ الفصل بين السلطات ابتداء من دستور 1989 أسوة بالتشريعات المقارنة التي تسعى إلى تكريس الديمقراطية وحفظ الحريات، وتماشيا مع ما شهدته الجزائر من تغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية. وعلى ضوء ما سبق يمكن أن نطرح الاشكالية التالية:

**ما مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، وهل كرس المشرع الدستوري الجزائري هذا المبدأ في دستور 1996؟**

وموضوع الفصل بين السلطات موضوع من الأهمية بمكان نظرا لأهميته في تحديد طبيعة نظام الحكم ودوره في تحقيق الديمقراطية ومواجهة الاستبداد وتجسيد دولة القانون. وإذا تمعنا في المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون فإننا نجد هذا المبدأ في صدارتها وبدونه لا تقوم المبادئ الأخرى.

وقد تم اختياري لهذا الموضوع نظرا للأهمية التي يلاقيها والتي أشرت إليها سابقا ونظرا أيضا للنقاش الحاد الذي تشهده الساحة السياسية والاعلامية والاكاديمية ببلادنا في هذه المرحلة من عمر الجزائر خاصة بعد تجارب التحول الديمقراطي منذ 1989 وبدرجة أخص خلال الانتخابات الرئاسية الأخيرة وكثرة الحديث حول ضرورة تعديل الدستور ووعود المترشحين بذلك، وارتقاب الشروع في ذلك قريبا.

وركزت على "الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية" دون السلطة القضائية نظرا لكثرة مجالات الترابط ونقاط الشد والجذب بين السلطتين وتنازعهما لكثير من الاختصاصات وتبادلها للرقابة وتأثير كل واحدة منهما في الأخرى وتأثرها بها ومحاولة كل واحدة كسب مساحات أوسع لصالحها بحجة أيهما أكثر تجسيدا للديمقراطية وتمثيلا وخدمة للشعب وموضوع هذه الدراسة تناولته كثير من الدراسات السابقة وأفاض في الحديث عنه فقهاء القانون والمفكرون والفلاسفة منذ أقدم العصور وتضمنته مختلف الدساتير والمواثيق الحقوقية وتناوله كثير من الباحثين والدارسين في رسائلهم للتخرج وتطرق له كثير من الندوات وحلقات النقاش والمؤتمرات... فعلى سبيل المثال نشير إلى:

1- مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، الندوة الوطنية حول العلاقة بين

الحكومة والبرلمان، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2000.

2- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، العلاقة الوظيفية بين

البرلمان والهيئة التنفيذية ، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع ، الجزائر، 2009.

3- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر الجزائر،

و التوزيع، 2007.

4- نورالدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور

1996 ، رسالة ماجستير، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة ،سنة 2005.

ولمعالجة هذه الاشكالية اخترت المنهج المقارن والمنهج التحليلي وأحيانا المنهج التاريخي خاصة في الفصل التمهيدي حيث تحدثت عن تطور الأفكار الفلسفية والقانونية حول هذا المبدأ.

وقد قسمت البحث إلى ثلاث فصول:

- الفصل التمهيدي تناولت فيه نشأة هذا المبدأ وتطور مفهومه عبر التاريخ، وإيجابياته وسلبياته.

- الفصل الاول وفيه تطرقت إلى مظاهر الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور 1996 مبرزا مظاهر استقلال كل سلطة منهما عن الأخرى سواء عضويا أو وظيفيا.

- الفصل الثاني تناولت فيه مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين محاولا تفكيك آليات ومجالات التداخل بينهما وتأثير كل واحدة منهما في الأخرى وتأثرها بها.

وقد واجهتني في إعداد هذا البحث صعوبة الوقت وضيقه الشديد وقصر الفترة المخصصة لتسليمه مما حتم علي تضيق مجال الدراسة .

وعلى كل حال فقد حاولت أن احيط بجوانب الموضوع مع حصره وعدم التشعب فيه حت لا أتوه فيه، إذ أنه موضوع جد واسع ومتداخل مع مواضيع اخرى ووثيق الصلة بها راجيا من الله أن أكون قد وفقت إلى ذلك حامدا له ما سهله لي ووفقني إليه.

### **فصل تمهيدي : الاطار المفاهيمي لمبدأ الفصل بين السلطات**

إن إشكالية الاستبداد في ممارسة السلطة شغلت فكر فقهاء السياسة والقانون محاولين ايجاد نظرية جامعة لمنعه وبالرغم من تعدد الحلول المقترحة لهذه الإشكالية فانه يمكننا الحديث على شبه اجماع في الفكر السياسي والفقهاء القانوني على ضرورة عدم استحواد جهة واحدة سواء



كانت شخصا أو هيئة على كل السلطات فلا بد من تعدد الجهات الممارسة للسلطة وتوزيع الصلاحيات فيما بينها واستقلالها عن بعضها البعض، مع اختلاف هذه الآراء حول درجة الانفصال بين السلطات الممارسة للسلطة (وظيفيا وعضويا) باختلاف نوع الأنظمة السياسية. فتعدد السلطات وانفصالها عن بعضها البعض مع تبادلها للرقابة يعد ضمانة قوية لمنع الاستبداد والتسلط. وهذا ما توصلت إليها التجربة الانسانية في الحكم وعلاقة المحكومين بحاكميهم والصراع الدائم بين الاستبداد والتحرر من خلال ما أصبح يعرف بـ (مبدأ الفصل بين السلطات).

فكيف نشأ هذا المبدأ ، وكيف تطور عبر العصور؟ وماهي ايجابيات هذا المبدأ ، وماهي أهم الانتقادات الموجهة له؟

### المبحث الأول: نشأة وتطور مبدأ الفصل بين السلطات

إن هذا المبدأ يجد أصوله الأولى في الفلسفة الإغريقية ، فظهر على لسان أفلاطون و أرسطو كمباحثات نظرية، و تلقفه فلاسفة الأنوار مثل لوك و مونتيسكيو و روسو ، ثم انتقل إلى الميدان التطبيقي على آثار الثورتين الفرنسية و الأمريكية .

والمعروف هو أنه في الفصل بين السلطات تكمن الضمانة للحريات العامة و الحقوق الفردية، و يعتبر أيضا الضمانة للتوازن بين السلطات الموكول إليها القيام بوظائف الدولة " تشريع، إدارة و قضاء " و ذلك لمنع تمركز السلطة في يد شخص واحد أو حتى مؤسسة واحدة. و مبدأ الفصل بين السلطات أيضا هو مبدأ ضروري لتنظيم المهام و ضمان تقسيم الأعمال بشكل مستمر بين مختلف أجهزة الدولة، فالسلطة التنفيذية لا يمكن أن تمارس من قبل جمعية موسعة.

و نجد أيضا أن التشريع سيكون ناقصا إذا ارتبط بعمل الحكومة بمفردها لأنها سوف تجعله لصالحها و لخدمة مآربها.

كما أن القضاء هنا جاء لضمان نزاهته فلا يمكن أن تمارسه هيئة سياسية ، بل يجب أن يعود إلى السلطة القضائية المستقلة عن السلطتين التشريعية و التنفيذية (1).

و في الحقيقة نلاحظ أن مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر القديم كان طريقة فنية دستورية للتوفيق بين الملكية التقليدية و الديمقراطية التمثيلية ، أما في الوقت المعاصر فقد أصبح هذا المبدأ طريقة أو عامل للحفاظ على التوازن بين مختلف السلطات العامة ، السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية ومحاولة خلق التعاون فيما بينها .

### **المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات قبل ظهور نظرية مونتيسيكيو:**

رغم اقتران المبدأ بمونتيسيكيو إلا انه سبقه إلى ذلك الكثير من المفكرين انطلاقا من العهد اليوناني حيث نادى أفلاطون في كتاباته بضرورة توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات كما مهد أرسطو في العصور القديمة إلى هذا المبدأ ودعا إلى تقسيم وظائف الدولة وفقا لطبيعتها القانونية كما سبق وأن دعا جون لوك إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

### **الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم:**

**أولا . مبدأ الفصل بين السلطات عند أفلاطون ( 427 . 347 ق . م):**

---

(1) زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري . ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، ط 3 ، د ب ن ، 1994 ، ص 174 .

رأى أفلاطون (1) Plato منذ العهد القديم . ضرورة فصل وظائف الدولة ، وفصل الهيئات التي تمارسها عن بعضها ، فهدفها كلها الوصول إلى الهدف الرئيسي للدولة ، وهو تحقيق النفع العام للشعب ، وفي سبيل عدم انحراف هيئات الحكم عن اختصاصاتها وأهدافها ، تتقرر لها في مواجهة بعضها وسائل للرقابة ، يراد بها منع الانحراف ، ووقف كل هيئة عند حدود اختصاصها المحدد لها .

وذهب أفلاطون في كتابه " القوانين " إلى توزيع وظائف الدولة وأعمالها المختلفة على عدة هيئات بحيث تمارس كل هيئة وظيفة معينة ، وبين هذه الهيئات على النحو التالي :

\* مجلس السيادة، ويتكون من عشرة أعضاء، وهذه المجلس هو الذي يهيمن على مختلف الشؤون العامة في الدولة.

\* جمعية تضم كبار الحكماء والمشرعين، ومهمتها حماية الدستور من عبث الحكام، و الإشراف على سلامة تطبيقه.

\* مجلس شيوخ منتخب من الشعب، ومهمته القيام بالتشريع، أي سن القوانين اللازمة للدولة.

\* هيئة قضائية تتكون من عدة محاكم على درجات مختلفة، ومهمتها الفصل في المنازعات.

\* هيئة البوليس " الشرطة " للمحافظة على الأمن داخل الدولة ، وهيئة الجيش للدفاع عن سلامة البلاد من الاعتداءات الخارجية . وبهذه الطريقة تتولى كل هيئة الإشراف على عمل معين ، وتسأل عنه ، وتتعاون جميع الهيئات على تحقيق المصلحة العامة ، وبهذا الأسلوب في الحكم تستقر الأوضاع في الدولة ، ويمكن تفادي الاستبداد الذي قد ينجم إذا ما ركزت جميع الأعمال في يد واحدة .

**ثانيا . مبدأ الفصل بين السلطات عند أرسطو ( 384 . 322 ق . م ):**

---

(1) أفلاطون (باللاتينية: Plato) (427-428 ق.م | 347-348 ق.م) فيلسوف يوناني كلاسيكي، رياضياتي، كاتب عدد من الحوارات الفلسفية، ويعتبر مؤسس لأكاديمية أثينا التي هي أول معهد للتعليم العالي في العالم الغربي، وضع أفلاطون الأسس الأولى للفلسفة الغربية والعلوم.

قرر الفيلسوف أرسطو " Aristotle " (1) في مؤلفه السياسة " Politics " أن السلطة لا تتبع إلا من الجماعة ، وبالتالي لا يجوز أن تسند إلى فرد أو أقلية من الشعب ، وإنما إلى الجماعة كلها ، وما دام القانون هو في الحقيقة تعبير عن إرادة هذه الجماعة ومظهراً لها ، فيجب أن يحكم تصرفات هذه الجماعة، وبذلك تكون السيادة في حقيقة الأمر لهذه الجماعة، أو بمعنى آخر للشعب.

إلا أن تعدد وظائف الدولة وتنوعها وتشعبها ، يستلزم تقسيم تلك الوظائف إلى عدة وظائف فرعية ، نظراً لأن الجماعة . صاحبة السيادة الحقيقية في الدولة . لن تستطيع لن تقوم بها مجتمعة ، فضلاً عن ذلك فإن اجتماع السلطات كلها في يد شخص واحد كفيل بإفساد نظام الحكم من أساسه ، وتحويل ذلك الشخص إلى سلطة استبدادية غير صالحة للاستمرار؛ ومن هنا كان لابد من تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف رئيسية (2) هي:

1. المداولة (الفحص والتشاور): Deliberation وهذه الوظيفة أناطها أرسطو بسلطة أسماها السلطة التداولية ويتولاها "المجلس العام" ، ومهمته فحص المسائل والقضايا العامة ومناقشتها.

2. الأمر ( وظيفة الحكم وإصدار الأوامر ) Command: وهذه الوظيفة يتولاها الحكام وكبار الموظفين، ومهمتها تنفيذ القوانين.

3. القضاء أو العدالة : Justice " وهذه الوظيفة تتاط بالسلطة القضائية التي تتولاها المحاكم بكافة أنواعها وتكون مهمتها الفصل في الخصومات والجرائم . وإذا كانت وظيفة (الأمر) ووظيفة ( العدالة ) تطابق في مفهوماتنا الحديثة السلطتين التنفيذية والقضائية ، فإن وظيفة (المداولة ) لا تطابق ( وظيفة التشريع ) التي نعرفها الآن ، وذلك أن ( المداولة ) تتسع عند أرسطو لأكثر من مجرد عمل القوانين ، بحيث يدخل فيها فضلاً عن ذلك كل ما يتصل ب :

---

(1) أرسطو (384 ق.م - 322 ق.م) فيلسوف يوناني، تلميذ أفلاطون ومعلم الإسكندر الأكبر، وواحد من عظماء المفكرين، تغطي كتاباته مجالات عدة، منها الفيزياء والميتافيزيقا والشعر والمسرح والموسيقى والمنطق والبلاغة واللغويات والسياسة والأخلاق وعلم الأحياء. وهو واحد من أهم مراجع الفلسفة الغربية.

(2) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة، القاهرة، 1975، ص.56.

-ثروة بدوي : النظم السياسية ، الجزء الأول ، النظرية العامة للدولة ، دار النهضة العربية 1975 ، ص. 376.

السلم والحرب، والمعاهدات، وأحكام الإعدام، والمصادرة، والنفي، وانتخاب الحكام، والتدقيق على حساباتهم، وهو ما حمل " أرسطو " في خاتمته إلى اعتبار وظيفة ( المداولة ) بمثابة العنصر الأسمى في الدول. والواقع أن دعوة أرسطو لم تكن دعوة إلى الفصل بين السلطات ، بل كانت دعوة إلى تقسيم وظائف الدولة حسب طبيعتها القانونية ، غير أنه يجب ألا يغرب عن البال أن الفصل بين السلطات لا يمكن أن يتحقق ما لم يكن هناك تقسيم لوظائف الدولة ، ومن ثم فإن دعوة أرسطو . وإن لم تتضمن الدعوة إلى مبدأ الفصل بين السلطات بل إلى تقييم وظائف الدولة وفقاً لطبيعتها القانونية، إلا أنها مهدت السبيل له ، وبالتالي فإنها تكون قد أسهمت في نشأته وتكوينه.

### الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث:

#### أولاً . مبدأ الفصل بين السلطات عند كرومويل Cromwell :

إن التطور الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات يرجع في الواقع إلى المدنية الإنجليزية والتجربة الديمقراطية الإنجليزية ، حيث تطورت الملكية في إنجلترا . نتيجة ثورة الأساقفة . من الملكية المطلقة إلى ملكية مقيدة تقوم على فصل السلطات ، ففي القرن السابع عشر صدر في إنجلترا دستور كرومويل<sup>(1)</sup> على أساس مبدأ فصل السلطات، وكان هذا أول تطبيق عملي للمبدأ، فقد أراد أوليفر كرومويل القضاء على الاستبداد الذي نشأ عن البرلمان الطويل فعمد إلى فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية ، كما كان حريصاً على استقلال القضاء؛ وعمل كرومويل في أنظمتها المختلفة المتوالية على مراعاة ذلك ، على أنه بانقضاء عهده وعودة الملكية ، ألغي الدستور الجمهوري وعدل عن نظام الفصل بين السلطات ، فتلاشت أعمال هذا الرجل ، واندثرت بحيث لم يبق لها أي أثر لا في إنجلترا ولا في البلاد الأجنبية.

#### ثانياً . مبدأ الفصل بين السلطات عند جون لوك John Locke ( 1632 . 1704 ):

---

(1) أوليفر كرومويل (1599 - 1658) قائد عسكري وسياسي إنجليزي، اعتبره نقاده أحد القادة الديكتاتوريين، يُعرف بأنه هزم الملكيين في الإنجليزية جعل إنجلترا جمهورية وقاد كومونولث إنجلترا. دخل الحرب الأهلية الإنجليزية في وقت لاحق إلى جانب البرلمانين.

يعتبر جون لوك<sup>(1)</sup> أول من كتب عن نظرية فصل السلطات في ظل النظام النيابي الذي تأسس في إنجلترا عقب ثورة 1688، وتأثر " لوك " في نظريته هذه بالخلاف الذي كان قائماً بين الملوك من جانب والبرلمان الإنجليزي من جانب آخر ، فوضع نظريته بهذا الصدد على أساس أن كل نظام صحيح يجب أن يحكمه مبدأ الفصل بين السلطات؛ ووضح لوك آراءه في كتابه " رسالتان ( أطروحتان ) عن الحكومة Two Treatises of Government " ، وذلك في الأطروحة الثانية منه حول الحكومة المدنية Civil Government الذي نشر عام 1690. و هو أول من نادى بضرورة الفصل بين السلطات في كتابه الحكومة المدنية ، و إن لم يكن قد وضع لذلك نظرية كاملة ، فقد قسم السلطات في الدولة إلى أربعة وظائف<sup>(2)</sup> :

وتتلخص أفكار " جون لوك " بخصوص فصل السلطات في:

**1- تقسيم السلطات العامة في الدولة :** ذهب " لوك " في مؤلفه عن " الحكومة المدنية " إلى أن الفرد في حياة الفطرة السابقة على إبرام العقد الاجتماعي المنشئ للجماعة السياسية، كان يملك سلطتين: الأولى هي سلطة اتخاذ الإجراءات التي يراها كفيلة بالمحافظة على نفسه وعلى الآخرين ضمن ما يرخص به قانون الطبيعة<sup>(3)</sup> والثانية هي سلطة توقيع العقاب على الجرائم التي تشكل خرقاً أو انتهاكاً لذلك القانون<sup>(4)</sup> . ويتخلى الفرد عن كل من هاتين السلطتين بمجرد اندماجه في مجتمع سياسي خاص، وبمجرد العمل في ظل حكومة منفصلة قائمة بذاتها<sup>(5)</sup>، وهكذا نجد أن الجماعة السياسية بوصفها وارثة للأفراد الطبيعيين ، تملك سلطتين هما :

**أ) السلطة التشريعية:** وبموجبها تتولى وضع القواعد اللازمة لحفظ الجماعة وأفرادها<sup>(6)</sup>.

---

(1) جون لوك (1632-1704)(John Locke) هو فيلسوف تجريبي ومفكر سياسي إنجليزي. ولد في عام 1632 في رنجتون Wrington ، وبسبب كراهيته لعدم التسامح البيوريتاني عند اللاهوتيين ، لم ينخرط في سلك رجال الدين. وبدلاً من ذلك اخذ في دراسة الطب وممارسة التجريب العلمي، حتى عرف باسم (دكتور لوك).

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية و القانون الدستوري . دار المعارف بالإسكندرية ، مصر، 1997 ، ص. 163.

(3) جون لوك. الحكومة المدنية. ترجمة محمود شوقي الكيال. مطابع شركة الاعلانات الشرقية، مصر، ص.109.

(4) جون لوك، نفس المرجع. ص.110.

(5) جون لوك. نفس المرجع. ص.110.

(6) جون لوك. نفس المرجع. ص.110.

ب) السلطة التنفيذية: وتقوم بموجبها بتنفيذ القوانين الوضعية في الداخل<sup>(1)</sup>

ولما كان على الجماعة أن تظهر كجسم واحد أمام بقية البشر الذين مازالوا في حالة الفطرة كان لا بد من وجود سلطة خاصة تمثل الدولة في علاقاتها مع الخارج ، وهذا ما دعا لوك إلى القول بوجود سلطة ثالثة أسماها " السلطة الاتحادية أو الفيدرالية " ، ومهمتها إعلان حالي الحرب والسلم وعقد المعاهدات والتحالفات ومباشرة العلاقات الخارجية.

ومع أن " لوك " سلم بفصل السلطة التنفيذية عن السلطة الاتحادية ، إلا أنه رأى أن اتحادهما طبيعي ، إذ " مادام أن كلاً منهما يحتاج في ممارسته لاستخدام سلطان الجماعة ، فإنه يغدو من غير الممكن عملاً وضع سلطان الدولة في أيدي مختلفة وغير خاضعة إما للسلطة التنفيذية وإما للسلطة الاتحادية، لأن معنى ذلك أن السلطة العامة تستخدمها إرادات مختلفة ، وذلك يؤدي إلى التسبب في الفوضى والخراب ". غير أن ذلك لا يعني أن " لوك " يرى أن السلطتين التنفيذية والاتحادية مظهران مختلفان لسلطة واحدة ، إنهما في نظره سلطتان متميزتان ، حيث تتخصص كل منهما في عمل محدد لا يختلط بمجال عمل الأخرى ، فالسلطة التنفيذية تتخصص في الإشراف على تنفيذ القوانين المدنية أو المحلية في مواجهة الرعايا ، بينما تتخصص السلطة الاتحادية في حماية أمن الدولة الخارجي ، والعمل على تحقق مصالحها العامة في الخارج.

ويرجع السبب في اعتبار " لوك " السلطة الاتحادية منفصلة عن السلطة التنفيذية مع وجوب اتحادهما في الوقت نفسه ، إلى ما كان عليه الحال في النظام الإنجليزي ، إذ كانت السلطة الاتحادية من اختصاص الملك الذي هو كذلك رئيس السلطة التنفيذية.

وتجدر الإشارة إلى أن تقسيم " لوك " للسلطات العامة لا يتضمن أية إشارة إلى السلطة القضائية، وهو ما يعني أن " لوك " لم يكن يراها سلطة مستقلة ومتميزة عن السلطات الأخرى . والواقع أن لوك فيما ذهب إليه في هذا الصدد كان واقعاً تحت تأثير الوضع السائد في إنجلترا في زمانه، فقد كان القضاء قبل ثورة 1688 خاضعين للتاج خضوعاً تاماً ، يتلقون منه الأوامر،

(1) جون لوك. نفس المرجع. ص 110.

وتهددهم باستمرار سلطته في عزلهم ، أما بعد هذه الثورة ، فقد تحرر القضاة من التبعية للتاج ليقعوا في قبضة البرلمان، الذي نجح في ترويض التاج، واستلم زمام السلطة السياسية ، وهو ما أفقدهم الاستقلال ، وحكم عليهم بالخضوع الكامل للأغلبية الحزبية المسيطرة في البرلمان .

## 2- وجوب الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية : ذهب " لوك " بخصوص العلاقة

بين السلطات المختلفة التي تباشر وظائف الدولة إلى ضرورة الفصل بين السلطة التي تباشر وظيفة التشريع والسلطة التي تباشر وظيفة التنفيذ، ونبّه إلى خطورة جمع هاتين الوظيفتين في يد هيئة واحدة ؛ و برّر " لوك " وجهة نظره باعتبارين ، أحدهما عملي والآخر نفساني وفني :

أ. الاعتبار العملي : ويتمثل في أن عمل السلطة التنفيذية يتطلب بقاءها بصفة دائمة للسهر على تنفيذ القوانين وإجبار الأفراد على احترامها ، أما السلطة التشريعية فهي على العكس من ذلك ليست في حاجة إلى الانعقاد والاجتماع بصفة دائمة ، ذلك أن مهمتها مقصورة على سن القوانين ( أي وضع القواعد اللازمة لحفظ الجماعة وأفرادها ) ، ومثل هذه المهمة يمكن أداؤها في وقت قصير أو على فترات متقطعة ، فلا يستلزم الأمر أن تكون السلطة التشريعية في حالة انعقاد دائم ، إذ إن الدولة لا تحتاج إلى قوانين كل يوم ، ولكنها في حاجة إلى سلطة دائمة العمل تسهر على تنفيذ القوانين التي وضعتها السلطة التشريعية ، وإجبار الأفراد على احترامها .

ب . الاعتبار النفساني والفني : ويتحصل في أن منح سلطة تشريع القوانين وسلطة تنفيذها لنفس الأشخاص ، من شأنه أن يؤدي إلى التحكم ، ويغري بالاستبداد ، وذلك لأن النفس البشرية بسبب ضعفها أمام قوة الإغراء تنجح إلى الهوى ، وتميل إلى حب السلطة والتعلق بها ، وفضلاً عن ذلك ، فإنه من الممكن لأولئك الأشخاص . الذين يركزون في أيديهم سلطتي التشريع والتنفيذ . أن يعفوا أنفسهم أو يتحللوا من الخضوع للقوانين ، سواء عند وضعها أو عند تنفيذها ، ويجعلوها متلائمة مع مصلحتهم الذاتية الخاصة ، وينتج عن ذلك ظهور مصلحة مختلفة ومتميزة عن مصلحة الجماعة ، ومخالفة لها وللغرض من وجود الحكومة . وعلى ذلك ، يجب في كل دولة منظمة يكون الصالح العام هدفها . كما هو المفروض .

وضع السلطة التشريعية في أيدي أشخاص مختلفة ، يكون لهم . عندما يجتمعون بشكل قانوني . حق عمل القوانين بمفردهم أو بالاشتراك مع غيرهم ، وعندما ينتهون من وضع هذه القوانين ،



ينفضون ويخضعون هم أنفسهم لها ، وهذا ما يجعلهم يضعون القوانين بعناية ودقة ، بقصد خدمة الصالح العام.

وحاصل القول ، أن " جون لوك " في كتابه عن " الحكومة المدنية " استطاع أن يوضح فائدة تقسيم السلطات ، ولكنه لم يتوصل إلى تحرير نظرية واضحة المعالم كما فعل من بعده مونتسكيو ؛ ومع ذلك ، فإنه لا جدال في أن نظرية " لوك " في فصل السلطات هي الأساس الذي أقام عليه " مونتسكيو " نظريته الخاصة بهذا المبدأ ، والتي تضمنها كتابه المشهور " روح القوانين " ، إلا أن مونتسكيو حوّر عناصر نظرية الفيلسوف الإنجليزي وأنشأ منها نظرية جديدة.

### المطلب الثاني : نظرية مونتسكيو (1689- 1755) في الفصل بين السلطات:

تعتبر نظرية مونتسكيو<sup>(1)</sup> في فصل السلطات مرحلة من تطور فكري طويل ، حيث قام هذا الفيلسوف بدراسة أفكار من سبقوه حول هذا المبدأ، مستقيماً من إقامته بإنجلترا لمدة عامين، ومتأثراً بالنظم الإنجليزية المعمول بها حينذاك، إلا أنه تعدى حدود هذه النظم، ولم يتأثر بالواقع العملي للحكومات السائدة في عصره ، ووضع نظرية عامة مثالية مقرونة باسمه، وعرضها عرضاً واضحاً ورائعاً في كتابه " روح القوانين " الذي ظهر عام 1748 ، ولا تزال الأفكار التي طرحها تمثل حجر الزاوية في دراسات القانون الدستوري ، بل يمكن القول أنها تعد أساساً لكل حكومة منظمة ، وعنواناً لكل دولة مثالية بغض النظر عن الزمان أو المكان الذي توجد فيه هذه الحكومة أو تلك الدولة ، ولذلك كان من حقه في الفكر السياسي أن تنسب إليه هذه النظرية وترتبط باسمه .

### الفرع الأول : عرض النظرية

تلقى الفقيه مونتسكيو الأفكار السابقة عن مبدأ الفصل بين السلطات ممن سبقوه من فلاسفة ومفكرين أمثال أفلاطون وارسطو ولوك ثم صاغها صياغة جديدة حتى ارتبط المبدأ باسمه لكون

---

(1) شارل لوي دي سيكوندا المعروف باسم مونتسكيو (1689. 1755) Montesquieu، فيلسوف فرنسي صاحب نظرية فصل السلطات الذي تعتمده غالبية الأنظمة حالياً.

ولد مونتسكيو في جنوب غرب فرنسا بالقرب من مدينة بوردو عام 1689 حيث تعلم الحقوق وأصبح عضو برلمان عام 1714 .

أفكار الذين سبقوه لم ترقى إلى مستوى النظرية فهو يرى أن الضمانات الأساسية لتحقيق الحرية هي الفصل بين السلطات وتتضمن نظريته مبدئين:

1. مبدأ التخصص: لقد نادى بضرورة فصل الوظائف الكبرى للدولة إلى وظيفة تشريعية ووظيفة تنفيذية ووظيفة قضائية تمارس من قبل ثلاثة سلطات متميزة عن بعضها البعض.
2. مبدأ الاستقلالية: أي فصل الأجهزة حيث كلا من هذه السلطات تكون مستقلة كلية عن الآخرين والأعضاء الذين يؤلفونها لا يعزلون أو يعينون من قبل سلطة أخرى وبتعبير آخر فلمبدأ الفصل بين السلطات بعدان فالأول تنظيمي ويتضمن الجانب الوظيفي والعضوي أما الثاني فهو قانوني ينظم العلاقة بين السلطات.

عرض مونتسكيو نظريته في كتابه الشهير " روح القوانين " في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر منه ، وذلك تحت عنوان " دستور إنجلترا " بادئاً القول بأنه : " يوجد في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطة : وهي السلطة التشريعية ، والسلطة المنفذة للقانون العام والسلطة المنفذة للمسائل التي تعتمد على القانون المدني؛ فبموجب السلطة الأولى، يشرع الأمير أو الحاكم القوانين لمدة مؤقتة أو على سبيل الدوام ، كما له أن يعدل أو يلغي القوانين المعمول بها وبواسطة السلطة الثانية ، يقر السلم أو يعلن الحرب، ويرسل السفراء إلى الدول الأجنبية، ويستقبل سفراءها ، ويوطد الأمن في الداخل ، ويحتاط ضد كل اعتداء أو غزو من الخارج ، وأخيراً يستطيع الحاكم بموجب السلطة الثالثة أن يعاقب المجرمين، ويفصل في منازعات الأفراد، ويطلق على هذه السلطة الأخيرة " السلطة القضائية "، بينما تسمى الثانية ببساطة "السلطة التنفيذية للدولة".

وبعد أن ميز " مونتسكيو " السلطات الثلاث المذكورة، وفصل المهام التي تتولاها كل سلطة، رأى ضرورة فصلها ، ووجوب توزيعها على هيئات مستقل بعضها عن بعض ، وذلك لأن اجتماع هذه السلطات الثلاث وتركيزها في يد واحدة يؤدي إلى فساد السلطة واستبدادها ، وتجاوزها للحدود الدستورية والقانونية ، والإضرار بحقوق الأفراد وتعريض حرياتهم للخطر. والسبيل الوحيد الذي يضمن المحافظة على الحرية هو ضرورة الفصل بين السلطات. و قد كان

مونتسكيو متأثراً بالفكر و الواقع الانجليزي .فلقد ميز لوك كما سبق الذكر بين السلطات و جاب مونتسكيو فخرج فكرة لوك عن التمييز بين السلطات تخريجاً جديداً(1).

وفي هذا المعنى يقول مونتسكيو : « إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في يد شخص واحد ، أو تركزت في هيئة واحدة ، فلن تكون هناك حرية ، لأنه يخشى في هذه الحالة أن يقوم ذلك الشخص أو تلك الهيئة ( الحاكم نفسه أو مجلس الشيوخ ) بسن قوانين استبدادية جائرة ،وتنفيذها بطريقة ظالمة.

مرة أخرى، لن تكون هناك حرية، إذا لم تكن السلطة القضائية منفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأنها إذا كانت متحدة أو مجتمعة مع السلطة التشريعية، فإن حياة المواطن وحرية تصبحان عرضةً للتحكم والسيطرة الاستبدادية ، لأن القاضي في مثل هذه الحالة سيكون هو مشرّع القانون؛ وإذا كانت السلطة القضائية متحدة أو مجتمعة مع السلطة التنفيذية، فإن القاضي قد يتصرف بعنف وقسوة ويمارس الظلم والاضطهاد .وباختصار، فإن كل شيء مهدد بالضياع عند مونتسكيو إذا ما اجتمعت السلطات الثلاث في قبضة شخص واحد أو هيئة واحدة، حتى ولو كانت قبضة الشعب ذاته، وعبر مونتسكيو عن ذلك بقوله ((إن كل شيء سيضيع إذا مارس نفس الشخص أو نفس الهيئة ، سواء كانت مكونة من وجهاء البلاد ونبلاءه أو من الشعب نفسه، هذه السلطات الثلاث : السلطة التي تسن القوانين، وتلك التي تعمل على تنفيذ القرارات العامة، والفصل في الجرائم والمنازعات الفردية (2)).

ويعطي " مونتسكيو " تعليلاً فلسفياً لهذه النتيجة التي توصل إليها ، مستعملاً حججاً تاريخية وبشرية في آن واحد ، إذ يقول : (( إن الحرية السياسية لا يمكن ضمانها إلا في الحكومات المعتدلة ، على أنها لا توجد دائماً في تلك الحكومات ، فهي لا تتحقق إلا عند عدم إساءة استعمال السلطة . فلقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يميل إلى إساءة استعمالها ، ويتمادى في استعمالها حتى يجد حدوداً توقفه . إنه ليس غريباً . من خلال هذه الحقيقة . أن نقول بأن الفضيلة نفسها في حاجة إلى حدود. ولكي نمنع أو نتفادى إساءة

(1) محمد اسماعيل فضل الله. رواد الفكر السياسي الحديث ،مكتبة بستان المعرفة.الاسكندرية،2005،ص. 64.

(2) Montesquieu Charles Louis de Secondat ,De l'esprit des lois,éd gf-flammarion,1988,p127.

استعمال السلطة، فإنه من الضروري . بطبيعة الأشياء . أن يكون النظام قائماً على أساس أن السلطة توقف أو تحد السلطة<sup>(1)</sup> .

ولكن لا يكفي لكي "توقف السلطة السلطة" أن يكون هناك فصل بينها ، أو أن يعهد ببعض من الاختصاصات إلى كل منها تباشره استقلالاً عن الأخرى ، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك ، أن تكون علاقاتها متكافئة ، أي أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث ثقلاً ووزناً ، تستطيع بواسطته أو من خلاله أن تقاوم السلطات الأخرى .

والواقع أنه بغير ذلك لا تبدو أية فائدة من الأخذ بمبدأ فصل السلطات ، إذ ما الفائدة من فصل الوظيفة التنفيذية عن الوظيفة التشريعية إذا لم يتمكن صاحب التنفيذ أن يعمل إلا بإرشاد صاحب التشريع ؟ وما الفائدة من فصل القضاء إذا كان رجال السلطة القضائية يتبعون السلطة التنفيذية ؟ ويبدو من ذلك أن نظرية مونتسكيو في ذلك الوقت تسعى إلى توزيع الوظائف من الناحية القانونية فقط ، بل إلى استقلال كل هيئة في ذاتها كذلك ، فيجب التمييز بين السلطات الثلاث: التشريعية ، التنفيذية، القضائية بوضع كل منها في يد مستقلة ، فالتمييز أو الفصل بين السلطات وهو تمييز موضوعي و عضوي في نفس الوقت<sup>(2)</sup> .

وقد عبر مونتسكيو عن ذلك بقوله : " يتحتم لإيجاد حكومة معتدلة تتسيق السلطات ، وتركها تعمل دون اندفاع ، أو بعبارة أخرى ، إعطاء كل منها ثقلاً تستطيع أن تقاوم به الأخرى ... " . ونخلص من هذا العرض لوجهات نظر " مونتسكيو " بخصوص مبدأ فصل السلطات إلى النقاط الجوهرية التالية :

1 . قسم " مونتسكيو " السلطات العامة في الدولة إلى ثلاث سلطات أساسية هي : التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية ، وبين المهام التي تضطلع بها كل سلطة .

2 . أكد " مونتسكيو " أن توزيع السلطات وفصلها بهذه الصورة أمر ضروري ، فليس أخطر على الحرية ، وأقرب إلى الطغيان والاستبداد من جمع السلطات الثلاث في يد واحدة ، ولو كانت هذه اليد هي قبضة الشعب نفسه ، أو مجلس منبثق عنه ، فبطبيعة النفس البشرية عبر

(1) Montesquieu Charles Louis de Secondat .Op.Cit,p.197 .

(2) محمد اسماعيل فضل الله. مرجع سابق.ص 66

القرون أثبتت أن الاستبداد قرين الاستئثار بالسلطة وضع إذن مونتسكيو بمقتضى هذا التصور المستوحى من الدستور الإنجليزي، مبدأ من شأنه تجنب ارتداء السلطة طابعا استبداديا<sup>(1)</sup>، عن طريق توزيعها.

3 . لم يتوقف " مونتسكيو " عند حد الفصل بين السلطات العامة في الدولة ، وإنما قال بضرورة رقابة السلطة ، أي أن تقوم السلطة بالحد من السلطة - أي ضرورة مراقبة كل سلطة لعمل السلطة الأخرى (2) .

ومن هنا يمكن القول بأن " مونتسكيو " كان يعلن مبدأ من مبادئ فن السياسة ، وليس مبدأ من مبادئ القانون ، ذلك أنه لم يقترح تنظيماً للدولة ، وإنما قال بوسيلة تجنب السلطة صفة الكلية أو الشمولية.

4 . أكد مونتسكيو، حاجة السلطات العامة وبخاصة التشريعية والتنفيذية منها إلى تبادل الرقابة فيما بينها ، بحيث يكون للسلطة التشريعية إمكانية قيد السلطة التنفيذية والحد من غلوها وكبح جماحها، وأن يكون للسلطة التنفيذية ذات الإمكانية تجاه السلطة التشريعية ، فقد أوضح مونتسكيو مقدماً أنه لا فائدة من فكرة القيد الذاتي للسلطة ، ولذلك ينبغي أن يكون هذا القيد خارجياً عنها.

### الفرع الثاني: أثر نظرية مونتسكيو

كان لأفكار " مونتسكيو " أثرها الواضح على رجال الثورة في فرنسا وأمريكا ، فذهبوا إلى أن فصل السلطات هو شرط الحكومة الدستورية الحرة ، وأعلنت الثورة الفرنسية ذلك صراحة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أغسطس / آب عام 1789 ، فنصت المادة السادسة عشر منه على أن : " أي مجتمع لا تكون فيه الحقوق مكفولة ، أو فصل السلطات محددًا ، هو مجتمع ليس له دستور على الإطلاق."

---

(1) أندري هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد المحسن سعد، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، بيروت، 1977، ص 209.

(2) حافظ الدليمي علوان حمادي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية و الولايات المتحدة . دار وائل للطباعة و النشر، الأردن، 2001، ص. 119.

أولاً: فكرة الفصل المطلق: لقد سادت فكرة الفصل المطلق والجامد في الحقبة التي أعقبت

الثورة الفرنسية French Revolution مباشرة، فقد فهم رجال تلك الثورة ومن عاصروهم من الفقهاء مبدأ الفصل بين السلطات على أنه فصل جامد ومطلق، أي أن كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث يجب أن تباشر اختصاصاتها استقلالاً، ولا تتدخل في اختصاصات السلطات الأخرى . واستند رجال الثور الفرنسية في تفسيرهم إلى أن الأمة صاحبة السيادة تملك ثلاث سلطات ، وكل سلطة تمثل جزءاً منفصلاً ومستقلاً من أجزاء السيادة التي تملكها ، وعندما تختار الأمة ممثليها فإنها تفوض كلاً من هذه السلطات إلى هيئة عامة مستقلة ومتخصصة ، فنفوض إحدى هذه الهيئات الأمة في ممارسة السلطة التشريعية ، والأخرى في ممارسة السلطة التنفيذية ، والثالثة في ممارسة السلطة القضائية ؛ وهذه الوظائف الثلاث ليست مجرد اختصاصات مختلفة تصدر عن سلطة واحدة ، ولكنها سلطات مستقلة تعبر كل منها عن جانب من جوانب السيادة ، وتمارس نشاطاً متميزاً ومستقلاً .

ويترتب على ذلك ، قيام فصل مطلق بين هذه السلطات الثلاث ، وحصر كل سلطة منها في نوع معين من النشاط ، وأمام ذلك ، ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على قاعدتين تكمل إحداهما الأخرى : فهو يقوم أولاً على قاعدة التخصص الوظيفي ، فتتعدد الهيئات العامة بقدر تعدد سلطات الدولة ، وتختص كل منها بأعمال سلطة معينة من هذه السلطات ؛ ويقوم ثانياً على قاعدة الاستقلال العضوي ، فتعد كل هيئة من هذه الهيئات مساوية لغيرها ومستقلة عنها، ولا يجوز أن تتدخل إحداها في أعمال الأخرى.

غير أن الثوار في فرنسا ، قد انتهوا في تفسير فصل السلطات إلى أبعد مما كان يستهدفه مونتسكيو ، فقد كانت الفكرة الأساسية التي تدور حولها نظرية مونتسكيو أن تركيز السلطات في قبضة شخص واحد أو هيئة واحدة يعرض حريات الأفراد العامة إلى الضياع ، وأنه تأسيساً على ذلك ، فإن فصل السلطات لا يعدو أن يكون قاعدة سياسية تفيد توزيع سلطات الدولة على هيئات عامة مستقلة ، يمكن لكل منها أن توقف الأخرى؛ وهو ما يعني أن مونتسكيو ما كان يتصور فصل السلطات فصلاً مطلقاً أو نهائياً يؤدي إلى استقلال الهيئات العامة استقلالاً كلياً ينتهي بها إلى نوع من العزلة ، وهو ما لم يفهمه الثوار في فرنسا ، فقد فسروا المبدأ بما يؤدي

إلى الفصل المطلق أو التام ، بحيث تتنفي كل علاقة أو تداخل بين الهيئات القائمة على مباشرة هذه السلطات.

**ثانياً: فكرة الفصل النسبي:** لكن مع تطور شكل الدولة وشيوع الحريات ظهرت فكرة الفصل النسبي أو المرن بين السلطات العامة على أساس أن " سلطة الدولة تمثل وحدة لا تتجزأ ، غير أن للدولة وظائف ثلاث هي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، وهذه الوظائف الثلاث يجب أن توزع على هيئات ثلاث ، بحيث تكون هناك هيئة تختص بممارسة التشريع، وهيئة تختص بممارسة أمور التنفيذ، وهيئة تباشر الوظيفة القضائية؛ غير أن تلك الهيئات عندما تباشر تلك الوظائف لا تباشرها باعتبارها سلطات منفصلة يمثل كل منها جانباً من جوانب السيادة ، بل باعتبارها مجموعة من الاختصاصات تصدر من سلطة موحدة هي سلطة الدولة ، وهذه الاختصاصات لا يمكن الفصل بينها فصلاً مطلقاً لسببين:

السبب الأول: أن هذه الاختصاصات جميعاً إنما تمارس لأجل تحقيق الصالح العام، وبناء عليه فإنه يجب أن يقوم تعاون وتنسيق بين الهيئات التي تباشرها، وذلك لأجل تحقيق تلك الغاية .

والسبب الثاني : مفاده أن هذه الاختصاصات يتداخل بعضها مع البعض الآخر لدرجة لا تسمح بالفصل بينها فصلاً مطلقاً ، وبناء عليه يجب أن تكون هناك درجة معينة من المشاركة في ممارستها بين الهيئات العامة المختلفة ، شريطة ألا تؤدي تلك المشاركة إلى إلغاء الفواصل القائمة بينها ، أو تركيز السلطة في يد واحدة منها.

فالفصل المرن هو مجرد توزيع للاختصاصات والمسؤوليات، مع استمرار التعاون بين السلطات الثلاث والتنسيق بين وظائفها والرقابة المتبادلة فيما بينها، وهو الأسلوب الواجب الاتباع بالفعل لدى تطبيق هذا المبدأ<sup>(1)</sup>

**المبحث الثاني: مبررات الأخذ بالمبدأ والانتقادات الموجهة له**

(1) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، القاهرة 1974 ، ص. 499.

لقد أصبح مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة دستورية لمنع تركيز السلطة في يد واحدة منعا للاستبداد لذا حاول المدافعون عنه ايجاد المبررات المصوغة للأخذ به ورغم هذا فلم يخل المبدأ من انتقادات وجهت له.

### **المطلب الأول: مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات**

أيد معظم رجال الفقه مبدأ الفصل بين السلطات ودافعوا عنه بحرارة ، حيث قام هؤلاء بتعزيز دفاع مونتسكيو المؤسس على أنه ضرورة لمنع الاستبداد وضمان الحقوق والحريات وسيادة القانون ، فضلاً عن أنه يحقق للهيئات المنفصلة أسباب التخصص والخبرة والإجادة. وعلى ذلك ، فإن المبررات التي أدت إلى الأخذ بهذا المبدأ وتطبيقه تتلخص فيما يلي:

### **الفرع الأول: منع الاستبداد وصيانة الحريات**

بيّننا من قبل أن الغاية الأساسية التي قصدها مونتسكيو من فصل السلطات هي تقادي إساءة استخدام السلطة ، وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم<sup>(1)</sup>. إن النظام الاستبدادي يهدف فقط إلى السيطرة على مقدرات الدولة و ليس إلى تحقيق الخير للأفراد و هو في ذلك لا يشعر بما تعانيه الرعية من ظلم و آلام<sup>(2)</sup>

وبمعنى آخر ، فإن مونتسكيو قد نادى بمبدأ فصل السلطات كوسيلة لتفتيت السلطة ، ومنع تركيزها في يد واحدة على نحو يهدد حريات الأفراد ويعرض حقوقهم للخطر. وقد عبر " ماديسون " عن هذا الفهم بوضوح في كتاب " الفدراليست " حيث يقول : " إن تَجَمَّع (تكدّس) السلطات كلها ، التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة ، سواء كانت تلك اليد هي يد حاكم فرد أو مجموعة من الحكام ، وسواء وصل أولئك الحكام إلى مناصبهم بالوراثة أو الانتخابات أو بفرض أنفسهم على المجموع، هذا التجمع الخطير هو أخص خصائص الاستبداد ، بل هو الاستبداد بعينه."

(1) Burdeaux George, Droit constitutionnel et institution politique, 16 edition, Paris, 1974, page.139 à 143.

(2) محمد إسماعيل فضل ،الله مرجع سابق ،ص 71.



وهذه الحقيقة غير خافية على أحد ، فطبيعة النفس البشرية أثبتت عبر القرون ، ومن خلال التجارب المستمرة ، أنها تجنح إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة ، وتنزع إلى إساءة استعمالها ؛ فجمع السلطات في يد شخص واحد يعطي الفرصة لذلك الشخص في فرض الدكتاتورية<sup>(1)</sup>.

وقد عبر عن ذلك اللورد (آكتون) (Lord Acton (1834–1902) ) أحد كبار الساسة والمؤرخين البريطانيين السالفين بقوله :

« إن كل سلطة مفسدة ، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة ». وإذا كانت السلطة ذات طبيعة عدوانية جشعة ، وأنه يتوجب بالتالي تقييدها كيلا تتجاوز الحدود المقررة لها ، فإن الطريقة المثلى لمجابهة هذا الخطر تنحصر في توزيع السلطات ، حتى توقف كل سلطة عند حدها بواسطة غيرها بحيث لا تستطيع واحدة أن تسيء استعمال سلطتها أو تستبد بالسلطة.

وإذا كان الجمع بين السلطات سيؤدي حتما الاستبداد فإن توزيعها على هيئات متعددة سيحول دون الاستبداد فالسلطة توقف السلطة " عن طريق الرقابة التي تفرضها كل سلطة على أخرى و منه يمكن القول بأن هذا المبدأ لا يزال ضمانا ضد التعسف و الطغيان ووسيلة لتحقيق الحريات الفردية . وجاء الاعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن مجسدا لهذه الفكرة إذ اعتبر أن الفصل بين السلطات ضمانا من ضمانات حقوق المواطن، إذ نصت المادة 16 منه على أن: كل مجتمع لا تتوافر فيه ضمانات الحقوق ولا فصل بين السلطات مجتمع لا دستور له<sup>(2)</sup>

### الفرع الثاني: تأكيد مبدأ المشروعية في الدولة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات المهمة التي تكفل قيام دولة القانون Lawful State، فهو وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً؛ وقد أوضح مونتسكيو الصلة بين الحرية الواردة في الحجة السابقة ، وبين صفة الشرعية Legality

(1) Burdeaux George, Op.cit, ,page.163.

(2) Article 16 de la déclaration de 1789 : " Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution."  
[www.conseil-constitutionnel.fr/textes/d1789.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/d1789.htm)

في الدولة ، وذلك على أساس أن وجود هذه مرهون بصيانة تلك . وبيان ذلك ، أنه إذا جُمع التشريع والتنفيذ بيد واحدة زالت عن القانون صفته الأساسية، وهي كونه قواعد عامة مجردة توضع للمستقبل دونما نظر إلى الحالات الخاصة التي قد تؤثر في حيادها وعموميتها ، فتجنح بها إلى الجور أو المحاباة ؛ هذا الصفة في القانون لا تتحقق إن كان المنفذ في نفس الوقت مشرعاً، إذ يستطيع أن يعدّل القانون في لحظة تنفيذه على الحالات الفردية التي يحوطها الغرض، ويخشى بصددها الجور أو المحاباة ، وبهذا تنتفي عن القانون عموميته وحياده، وتنتفي عن الدولة تبعاً لذلك صفة حكم القانون بمعناه الصحيح ، ليسودها حكم الجور والأهواء ، فيضع المشرع قوانين جائرة ، وينفذها هو نفسه . باعتباره سلطة تنفيذية . تنفيذاً جائراً كذلك . إن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى تحقيق شرعية الدولة ، فهو يعد وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين و حتى تطبيقها .

فلا شك أن الجمع في السلطات الثلاث سوف يخلع عن القانون حدته و عموميته لأنه و بالضرورة إذا تركزت سلطة التشريع و التنفيذ في يد واحدة سوف يعمل على تشريع القوانين التي تحقق مصلحته و كذلك لو تركزت وظيفة التشريع سوف يعمل بوقعنا أمام واقع مر يتعرض إليه الشعب وهو نتيجة خلع صفة العموم و التجريد عن القانون ، و هو ما يعني سن و تنفيذ القوانين سيكون لمصلحة الحاكم أو الملك ، و ليس لمصلحة الدولة و شعبها ، لأنه لا توجد سلطة تردعه بما أنه قد سيطر على كل السلطات و جعلها أداة من أدوات الاستبداد في يده (1) .

وهذا ما عبر عنه مونتسكيو بقوله : « إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في يد شخص واحد ، أو تركزت في هيئة واحدة ، فلن تكون هناك حرية ، لأنه يخشى في هذه الحالة أن يقوم ذلك الشخص أو تلك الهيئة ( الحاكم نفسه أو مجلس الشيوخ ) بسن قوانين استبدادية جائرة ، وتنفيذها بطريقة ظالمة » . وينطبق هذا القول تماماً على حالة الجمع بين سلطتي التشريع والقضاء ، أو الجمع بين التنفيذ والقضاء ، لأن من شأن هذا الجمع أن يحول

القاضي إلى طاغية ، وهو ما أشار إليه مونتسكيو بقوله: « مرة أخرى ، لن تكون هناك حرية ، إذا لم تكن السلطة القضائية منفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لأنها إذا كانت متحدة أو مجتمعة مع السلطة التشريعية ، فإن حياة المواطن وحرية تصبحان عرضةً للتحكم والسيطرة الاستبدادية ، لأن القاضي في مثل هذه الحالة سيكون هو مشرّع القانون ؛ وإذا كانت السلطة القضائية متحدة أو مجتمعة مع السلطة التنفيذية ، فإن القاضي قد يتصرف بعنف وقسوة ، ويمارس الظلم والاضطهاد ))

### الفرع الثالث: تحقيق الفوائد المترتبة على مبدأ تقسيم العمل

يتفق مبدأ الفصل بين السلطات مع مبدأ إداري مهم، ويعتبر تطبيقاً سليماً له، ألا وهو " مبدأ التخصص وتقسيم العمل Division and Specialization of Work " الذي أصبحت تسير عليه كافة المشروعات الناجحة.

إن مبدأ الفصل بين السلطات سيؤدي إلى توزيع الوظائف و المهام في الدولة سواء الوظيفة التشريعية و الوظيفة التنفيذية و القضائية على السلطات الثلاث فتمارس الاولى مهمة التشريع ، و تمارس الثانية مهمة التنفيذ و تمارس الثالثة مهمة القضاء ، و هذا سوف يؤدي إلى تنفيذ و تخصيص كل سلطة من هذه السلطات كل حسب عمله و بالمهام الموكلة إليها ، و بالتالي تعمل كل سلطة على إتقان أعمالها ، وهذا هو المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات(1).

وإذا كان ذلك المبدأ يطبق في كافة المشروعات العامة والخاصة على حد سواء ، ويعتبر شرطاً أساسياً من شروط نجاحها، فإنه من باب أولى واجب التطبيق على الدولة، باعتبارها أكبر الأنشطة حجماً ، وأكثرها أهمية ، وأشدها تنوعاً، وبالتالي أوجبها إلى التخصص وتقسيم العمل وتقسيم الوظائف على نحو يؤدي إلى تخصص كل سلطة من هذه السلطات بالمهام الموكلة إليها ، وإتقان كل سلطة لعملها ، وقيامها به على خير وجه ، مما يحقق في النهاية حسن سير العمل في كافة المجالات الرئيسية في الدولة : التشريعية والتنفيذية والقضائية.

(1) عبد الوهاب محمود رفعت ، الأنظمة السياسية . منشورات الحلبي الحقوقية ، 2007 . ص. 190 .

و لذلك قيل بهذا الخصوص: " بأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعد في الديمقراطيات الغربية ، مبدأ قانونيا بالمعنى الصحيح ، و إنما يعد مبدأ و قاعدة من قواعد فن السياسة " (1)

### **المطلب الثاني: الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات**

لم يسلم مبدأ الفصل بين السلطات ، رغم مزاياه الواضحة، من الانتقادات، شأنه في ذلك شأن أي مبدأ آخر، وإن كان بعض هذه الانتقادات له مبرراته المقنعة إلى حد ما ، إلا أن بعضها الآخر لا نؤيده ، وكلاهما لا يبزر العدول عن ذلك المبدأ المهم ، لما له من مزايا وفوائد عديدة أشرنا إليها آنفاً ، خاصة وأنه يمكن التخلص من مساوئه دون القضاء على المبدأ ذاته .

ويمكن حصر أهم الانتقادات التي وجهت إلى مبدأ فصل السلطات في الآتي:

#### **الفرع الأول : المبدأ يمس بوحدة الدولة**

إن تطبيق هذا المبدأ غير ممكن ، فمباشرة خصائص السيادة بواسطة هيئات مستقلة عن بعضها أمرٌ غير مستطاع ، لأن هذه الخصائص كأعضاء الجسم البشري متصلة اتصالاً طبيعياً، والدولة كآلة تماماً ، فكما أن سير الآلة يتطلب محركاً واحداً واتصالاً بين أجزاء الآلة المختلفة، كذلك وظائف الدولة المختلفة تحتاج إلى قيادة واحدة مركزة ، فلا يمكن فصلها وإسنادها إلى هيئات مختلفة مستقلة ، حتى لا يقضي هذا الفصل على وحدة الدولة ويؤدي إلى تعطيل أعمالها وتعريضها للخطر ، خصوصاً في أوقات الأزمات التي تحتاج إلى تجميع القوى وتركيز السلطات ، حتى يمكن التغلب عليها والتخلص منها. من الواضح أن القائلين بهذا القول اعتقدوا أن المبدأ يقيم سياجاً منيعاً وحواجز صماء بين السلطات العامة في الدولة ، أي أنه يفصل بينها فصلاً مطلقاً ، ويمنع كل اتصال أو تعاون فيما بينها ؛ وهذا الاعتقاد . كما سبق ورأينا . هو اعتقاد خاطئ ، ويتجاوز حدود نظرية مونتسكيو حول هذا المبدأ ، حيث إن هذا الأخير لم يخطر على ذهنه مطلقاً أن يقيم فصلاً كاملاً بين الهيئات الحاكمة ، وإنما أقام بينها نوعاً من الاعتدال والانسجام في الحركة ، أي أنه قدّر دائماً وجود علاقة تعاون مستمرة ورقابة

---

(1) محمد عثمان حسين عثمان ، النظم السياسية . منشورات الحلبي الحقوقية ، 2002 . ص. 303.

متبادلة فيما بينها . وأمام هذه الحقيقة ، فإن هذا الانتقاد يفقد كل قيمة له ، ويصبح غير ذي جدوى وجدير بالإطراح .

### الفرع الثاني: عدم تحدد المسؤوليات في الدولة

إن توزيع السلطة يقضي على مبدأ المسؤولية و كيفية تحديدها الأمر الذي يؤدي بكل سلطة من التهرب من المسؤولية و إلقاء اللوم و عبء المسؤولية على السلطة الأخرى<sup>(1)</sup>. إن الفصل بين السلطات يؤدي إلى تعدد الهيئات تعدداً يضعف من سلطة كل منها ، فتصير عاجزة عن أداء دورها ، وتشيع المسؤولية بينها على نحو يصعب تحديدها ، الأمر الذي يؤدي بكل سلطة إلى التهرب منها ، وإلقاء عبء المسؤولية على غيرها ، في حين أن تركيز السلطة يجعل الهيئة قادرة على تحقيق رسالتها ومسئولة عن مباشرتها. ويمكن تفادي هذا الانتقاد أو على الأقل التقليل من شأنه ، إذا ما قامت الدساتير والتشريعات بتحديد اختصاصات ومسؤوليات وواجبات كل سلطة من السلطات الثلاث تحديداً واضحاً لا لبس فيه ولا غموض ، وكذلك بتشديد الرقابة على كل سلطة بما لا يسمح لها بتجاوز اختصاصاتها ، وبما يكفل وقوفها عند حدها فيما لو حاولت تجاوز هذه الاختصاصات ، وعندئذٍ ينتفي تمزق المسؤولية أو تجهيلها ، ويكون من السهل حصرها وتحديدها.

### الفرع الثالث: المبدأ لا يتناسب والعصر الحديث

إن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح الآن غير ذي موضوع ، فلقد كان الغرض منه في أول الأمر هو انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك للحد من سلطانهم المطلق ، أما وقد تحقق هذا الغرض ، فإن مبدأ الفصل بين السلطات في وقتنا الراهن يكون غير ذي جدوى أو فائدة.

ويرد على ذلك ، بأنه وإن كان هذا المبدأ قد ظهر إلى الوجود في بادئ الأمر كسلاح من

(1) عبد الغاني بسيوني عبد الله ، مرجع سابق . ص 172

أسلحة الكفاح ضد السلطة المطلقة للملوك ، فإنه لا يزال له في العصر الحديث جدواه ، فما زال الكثيرون يؤمنون بضرورته الأصلية وبفائدته الذاتية ، لأن تركيز السلطة يؤدي دائماً وأبداً إلى الشر والمفسدة والطغيان ، ولو وضعت في يد الهيئات الشعبية ؛ ولذلك ، فإن هذا المبدأ . بمفهومه الصحيح . يعتبر عماد الديمقراطية التقليدية ، بحيث إذا زال المبدأ انهدم أساس الديمقراطية ، وفي تجاهله تجاهل للديمقراطية ذاتها ؛ إن النظام الديمقراطي عدو لتركيز السلطة في يد واحدة ، ولا شك أن مبدأ الفصل بين السلطات يحقق هدف الديمقراطية ، وهو من خير الضمانات لحقوق الأفراد وحياتهم ، وعقيدة جمهور الفقهاء وغيرهم . وهي عقيدة سليمة . أنه لا ديمقراطية بدون مبدأ الفصل بين السلطات .

### الفرع الرابع: مبدأ الفصل مبدأ وهمي وغير واقعي

فالفصل بذلك بين السلطات غير مستطاع التحقيق ، فإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يستهدف أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطتين الأخرين ، بحيث يكون لكل سلطة منها ثقلاً ووزناً تستطيع بواسطته أو من خلاله أن تقاوم السلطات الأخرى ، وتقف عقبة في سبيل استبدالها ، فإنه من الملاحظ عملاً ، وفي جميع الدول ، أنه لا بد وأن تطغى إحدى السلطات على باقيها ، فالميزان إما أن يميل إلى جانب السلطة التنفيذية ( حكومة الوزارة ) كما في إنجلترا ، وإما إلى جانب البرلمان كما كان الشأن في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا ، وإن كان ميزان القوى قد مال مرة أخرى إلى جانب السلطة التنفيذية في ظل الجمهورية الخامسة في عهد الجنرال شارل ديغول ، وهو ما أظهرته كذلك التجربة الدستورية في الاتحاد الأمريكي . ويرد على ذلك ، بأن طغيان إحدى السلطات الثلاث وتفوقها على غيرها من السلطات الأخرى ليس عيباً يوجه إلى مبدأ الفصل بين السلطات ذاته ، بل يوجه إلى التطبيق العملي لذلك المبدأ ، وإلى القائمين على كل سلطة من السلطات الثلاث. ومن ناحية الكونجرس: رجحان إحدى السلطات وتفوقها على غيرها ، لا يحول مبدأ الفصل بين السلطات إلى وهم أو سراب ، أو كما يقال مجرد حبر على ورق ، وذلك لأن إحدى السلطات قد تعلق في فترة ما وظروف معينة، ثم لا يلبث الوضع أن يتغير بالنسبة إليها ، فتعلو سلطة أخرى مؤقتاً ،

أو يعود التوازن من جديد ، وهذا ما أظهرته التجربة الدستورية في الولايات المتحدة ، حيث تتأوت كل سلطة من السلطات الثلاث التفوق ورجحان الكفة في إدارة دفة الحكم في البلاد دونما إهدارٍ للمبدأ ، حتى أصبح من المعروف أن هناك ثلاثة نظم مختلفة وجدت في فترات مختلفة:

أ . حكومة الكونجرس :وهي الفترة التي تميزت بهيمنة الكونجرس الأمريكي وتفوقه الواضح على سائر السلطات

ب . حكومة القضاة : في الفترة التي مارست فيها المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية دوراً سياسياً واضحاً ، خاصة في الفترة ما بين الحربين العالميتين .

ج . الحكومة الرئاسية : أو كما يطلق عليها بعض الفقهاء " الرئاسة الإمبراطورية " وهي الفترة التي تميزت بتفوق نفوذ رئيس الجمهورية وتزايد سلطاته إلى حد كبير ، خاصة خلال الحرب العالمية الأولى.

أما إذا كان المقصود بعلو إحدى السلطات وتفوقها على غيرها، هو طغيانها وسيطرتها تماماً على أعمال السلطات الأخرى ، لدرجة تصل فيها هذه الهيمنة إلى حد الخلط أو الاندماج، فإنه في مثل هذه الحالة نخرج عن دائرة فصل السلطات ، ونكون بصدد مذهب تركيز السلطة ، ولا يكون هذا النقد عندئذٍ موجهاً للمبدأ المذكور ، وإنما نقداً موجهاً إلى الخروج على أحكام الدستور التي حددت اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة، وهذا الأمر بهذه الصورة لم يحدث مطلقاً في مجال تطبيق النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، فالتاريخ الأمريكي يشهد بعدم انهيار الفصل بين السلطات ، أو انهيار الرقابة المتبادلة بين السلطات في حال تفوق إحدى السلطات على غيرها ، فالرؤساء الأمريكيون في جميع الأوقات والفترات التي توالى على الولايات المتحدة لم يتوقفوا قط عن استخدام حقهم في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها الكونجرس ، وكذلك فإن القضاء الأمريكي لم يتوان لحظة عن التصدي لدستورية القوانين التي يسنها الكونجرس ، وتقريره لعدم دستوريته إذا ما ثبت له ذلك ، كما أن الكونجرس بدوره لم يتوقف في أي وقت عن أداء واجباته الدستورية.

ونخلص مما سبق إلى القول ، بأن الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات إنما

ترجع إلى سوء فهمٍ لذلك المبدأ ، فهي لا تتصب عليه في ذاته ، وإنما تتصب على الإسراف في تطبيقه ، فهي تخص في الحقيقة بعض النتائج السيئة التي تتجم عن ذلك الإسراف، أما تطبيق المبدأ في حدوده المعقولة ، فإنه يجعله بريئاً من معظم ما وجه إليه من انتقادات، ويظل من أنجح الوسائل التي تكفل الحرية ، لأنه يهيئ جواً من الاعتدال في شؤون الحكم، وهذا الجو هو الذي يمكن أن " تتفتح فيه وتنمو زهرة الحرية".



## الفصل الأول: مظاهر الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور 1996

إن الفصل بين السلطات في الجزائر لم يكن مبدأ غريبا أو مجهولا إنما كان منذ بداية إرساء قواعد النظام السياسي طموحا بارزا في موثيق حزب جبهة التحرير والمؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية فقد جاء في نص المادة الثانية من الوثيقة التي صدرت عن المجلس الوطني للثورة في اجتماعه بطرابلس بليبيا بتاريخ 1959/12/16 ما يلي (( الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية العناصر الأساسية لكل ديمقراطية هي القاعدة في المؤسسات الجزائرية))، إلا أن النص لم يوضح معالم هذا الفصل وقد سادت بعد الاستقلال نظرية وحدة السلطة مما يدفعنا إلى القول أن النص المذكور لم يتعد حد الطموح.

وإذا كانت دول الديمقراطيات الغربية قد اختلفت بشأن تطبيق نظرية الفصل بين السلطات باعتماد بعضها الفصل الصارم واعتماد بعضها الآخر الفصل المرن نظرا للغموض الذي يتسم به مضمون النظرية. فإن المسألة تزداد تعقيدا بالنسبة لبلادنا لكون إشكالية الفصل بين السلطات في نظام الدستوري تطرح نفسها بحددة في الحياة السياسية ومن خلال مواقف عديدة عاشها صانعو القرار السياسي ورجال الفكر وخاصة منذ التحول الجذري الذي عرفه النظام السياسي الجزائري في دستور 1989 الذي كان - بحق - إعلانا بميلاد نظام دستوري جديد وإن هذا التحول لم يأت من فراغ وإنما هو نتاج تجربة عاشتها الجزائر من الاستقلال وطيلة أربعة عقود عرفت الجزائر خلالها أربعة دساتير وكذا بعض التعديلات الدستورية، لم تحسم فيها الجزائر طبيعة النظام السياسي هل هو الرئاسي أو البرلماني .

و هذا المبدأ لم ينص عليه الدستور صراحة إنما يستخلص من كيفية تنظيم السلطة، في دستوري 1989 و 1996 (1)

فقد جاء في ديباجة دستوري 1989 و 1996 على أن هذا الأخير "يضيء الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية، و رقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية"(2) كما يظهر ذلك من خلال عنونتهما للباب الثاني "تنظيم السلطات" وخصوصا لكل سلطة فصلا كاملا.

كما أشير صراحة للفصل بين السلطات في مواضع أخرى من الدستور، وفي نصوص ذات طبيعة دستورية، كالتأكيد على استقلالية السلطة القضائية (3) أو ما تضمنته اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، من أن المجلس الشعبي الوطني قد أقرها "اعتبارا لمبدأ الفصل بين السلطات" الذي يكرسه الدستور(4).

وهو ما أكده المجلس الدستوري في العديد من آرائه وقراراته(5)

### المبحث الأول: مظاهر استقلال السلطة التشريعية

---

(1) مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2000.

(2) أنظر الفقرة العاشرة من ديباجة دستور 1996، الصادر بالمرسوم رئاسي رقم 96 438 - مؤرخ في 26 رجب عام

1417 الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة

1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، العدد 76 .

(3) جاء في المادة 138 من دستور 1996 على أن "السلطة القضائية مستقلة و تمارس في إطار القانون"

(4) لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29-10-1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني،

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 52 المؤرخة في 11-12-1989، ص 1406.

(5) ونظرا لكون محرر الدستور، أقام مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية... "

رأي رقم 1 - ر. ق - م د - 1989،. جاء أيضا في رأي آخر: " واعتبارا أن المؤسس الدستوري، باعتماده مبدأ الفصل بين

السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في

المجالات ووفق الكيفيات التي حددها الدستور صراحة." رأي رقم 4 رأ - م د مؤرخ في 12 شوال 1417 الموافق 19 فبراير

سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي

بتاريخ 6 يناير سنة 1997، الجريدة الرسمية المؤرخة في 19 مارس سنة 1997، العدد 15، ص 29.

قبل تحديد هذه ينبغي الرجوع إلى التجربة الدستورية في الجزائر ابتداء من دستور 1963 إلى دستور 1996 ففي بداية الأمر أسندت سلطة التشريع إلى المجلس التأسيسي الذي أوكلت له مهمة التشريع باسم الشعب ليصبح بذلك مجال التشريع مطلقا مع تقييد مجال التنظيم فبإمكان المجلس التأسيسي سن القوانين أو تعديلها أو إلغائها حسب الضرورة لضمان السير الحسن للمؤسسات وأجهزة الدولة.

أما دستور 1976 المتأثر بالمذهب الاشتراكي لم يخرج عن المنهجية التي جاء الدستور السابق بالرغم من اختلاف في بناء المؤسسات وتقسيم السلطات كما اختلت السلطة التشريعية نفس الترتيب المنهجي في دستور 89 عندما أعطى الأولوية في الترتيب للسلطة التنفيذية حيث تؤكد المادة 92 منه عن استقلال السلطة التشريعية في إعداد القوانين والمصادق عليها. ويعتبر دستور 1996 هو أول دستور جزائري يكرس الازدواجية البرلمانية لاعتبارات مختلفة طرحت تساؤلات حول جدواها في البناء الدستوري، و بالتالي في مجال التوازن المؤسساتي حيث رأى البعض ان وضعها جاء للحد من احتمال سيطرة اغلبية برلمانية في الغرفة الأولى، حيث ينتخب ثلثا مجلس الأمة بطريقة غير مباشرة من المنتخبين المحليين و الثلث الباقي من تعيين الرئيس لمراقبة المجلس الشعبي الوطني الذي قد يسيطر عليه حزب قوي<sup>(1)</sup>.

وقد كشفت الممارسة السياسية أن الازدواجية البرلمانية في الجزائر ماهي إلا عبارة عن وسيلة لأحكام السلطة التنفيذية سيطرتها على القرار والالتفاف على نتائج الانتخابات التشريعية، وليست كما يذهب اليه الخطاب الرسمي ترسيخ المسار الديمقراطي وتعميقه بتوسيع التمثيل السياسي في ظل توازن مؤسسات الدولة الدستورية وفي ظل مبدأ الفصل بين السلطات بل هذه الازدواجية تذهب عكس آليات الفاعلية والرشاد في العمل التشريعي وبالتالي تذهب عكس ما تصبو اليه الانتخابات<sup>(2)</sup>.

### المطلب الأول: الاستقلال العضوي

---

(1) قيرة، إسماعيل وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002، ص 153.  
(2) عروس الزبير وآخرون، النزاهة في الانتخابات البرلمانية مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية. بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 2008، ص. 360.

جاءت الوظيفة التشريعية في دستور 1989 في المرتبة الثانية بعد السلطة التنفيذية والهيئة التشريعية في الجزائر تأخذ اسم (( المجلس الشعبي الوطني )) إلا أن بعد دستور 1996 أصبح البرلمان يتكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

إذا كان الشائع في النظام البرلماني الذي يأخذ بالفصل المرن بين السلطات القائم على أساس التعاون والتأثير المتبادل، أن يكون لكل عضو منتخب في البرلمان واختير كوزير الحق في الجمع بين وظيفتي تولي شؤون الوزارة والعضوية في البرلمان، فإن دستور 1996 قد نص صراحة على مبدأ عدم الجمع بين المهام النيابية والمهام أو الوظائف الأخرى المادة 105، ولئن بقيت حالات التنافي مع المهمة البرلمانية غير محددة بدقة، إلا أن القانون العضوي الصادر سنة 2012 والمتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية<sup>(1)</sup> وضح هذا الغموض رغم بعض حالات التنافي كانت محددة مثلا من خلال المادة 119 من الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات التي كانت تنص على استخلاف النائب المنتخب لدى المجلس الدستوري أو المعين في وظيفة حكومية، ويظهر هنا التأثير الواضح بالدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>(2)</sup>.

ويجدر التذكير إلى أن القانون المتضمن القانون الأساسي للنائب لسنة 1989 كان يؤكد على فقدان النائب الذي يعين عضوا في الحكومة تلقائيا انتمائه إلى المجلس الشعبي الوطني<sup>(3)</sup> في حين كان نفس القانون لسنة 1979، ينص صراحة على أنه "لا يجوز الجمع بين العضوية في الحكومة والعضوية في المجلس الشعبي الوطني، وتسقط عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني تلقائيا بعد ثمانية أيام من تعيينه في الحكومة"<sup>(1)</sup>.

---

(1) أنظر القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012، والمحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

(2) اعتبر منع الجمع بين الوظيفتين الوزارية والنيابية من أهم التجديدات التي جاء بها الدستور الفرنسي لسنة 1958، خلافا للنظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ التعاون بين السلطات ومن أهم مظاهر هذا التعاون هو إمكانية الجمع بين الوظيفتين، على خلاف النظام الرئاسي الذي لا وجود فيه لمبدأ ممارسة الوظيفتين في نفس الوقت.

(3) المادة 4 من القانون رقم 89-14 المؤرخ في 8 أوت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 33 المؤرخة في 09-08-1989، ص 87.

ومن ثم يكون الفصل العضوي عبارة عن طلاق مادي بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية<sup>(2)</sup> فأعضاء السلطة التنفيذية لا يمكنهم الانتماء إلى البرلمان، والنواب لا يحق لهم تقلد مناصب وزارية.

### الفرع الأول: طريقة الانتخاب

إن مهمة النائب أو عضو مجلس الأمة وطنية وقابلة للتجديد وتمثيله ذو طابع وطني طبقاً لأحكام المادة 105 من دستور 1996 وبعد دخول الجزائر التجربة الديمقراطية والتعددية الحزبية طبقاً لدستور 1989 أجريت الانتخابات التشريعية الرابعة بمشاركة الأحزاب والجمعيات السياسية وأصبح عدد المقاعد المتنافس عليها 340 مقعداً بتاريخ 26-ديسمبر 1991. أما بالنسبة لطريقة انتخاب النواب وعددهم وشروطهم قابليتهم للانتخاب فقد أرجعها الدستور لأحكام القانون المادة 130 من دستور 76 والمادة 97 من دستور 89. ويرجعها دستور 1996 إلى القانون العضوي المادة 130 منه بموجب الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 1997/03/06 الذي يتضمن قانون الانتخابات حيث تنص المادة 101 منه على أن ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة 05 سنوات لطريقة الاقتراع المبني على القائمة وتجري الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية وتحدد الدائرة الانتخابية حسب الحدود الإقليمية للولاية.

كما تشترط المادة 107 من القانون العضوي في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

- أن يكون بالغاً 28 سنة على الأقل يوم الاقتراع.

---

(1) المادة 3 من القانون رقم 79-01 المؤرخ في 9 جانفي 1979، المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 03 المؤرخة في 16-01-1979، ص 39

(2) كان الرئيس ديغول يرى بأنه خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة كان الوزراء يختارون دائماً من بين البرلمانيين مع احتفاظهم بمقاعدهم في البرلمان، ولتأكيدهم من ضمان الاحتفاظ بعهدتهم النيابية في حالة سقوط الحكومة، لم يكونوا يولوا عناية لهذه الأخيرة.

-أن يكون ذات جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة مدة 5 سنوات على الأقل

-أن يثبت أدائه أو إعفائه اتجاه الخدمة الوطنية.

-الدستور في الشروط المنصوص عليها في المادة 05 في نفس القانون السابق.

أما فيما يتعلق بكيفية تحديد نتائج الانتخاب فقد تبنى المشرع الجزائري طريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد وتوزيع المقاعد وفقا للمادة 62 من قانون الانتخابات.

وكما جاء في المادة 87 من قانون الانتخابات على ان يقدم المترشحون للمجلس الشعبي

الوطني قائمة كاملة تساوي عدد المقاعد الواجب شغلها.

وأما فيما بتوزيع المقاعد فقد جاء في المادة 62 (( يترتب على هذا النمط من الاقتراع توزيع المقاعد كالاتي :....)) ونتيجة لتأجيل الانتخابات تمت اصلاحات وتقدمت الحكومة مشروع قانون يعدل بعض مواد قانون الانتخابات لا سيما المادة 62 منه والتي سبق ذكرها ، وأقر بموجب تعديل تلك المادة ما يلي:

أ- تتحصل القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة على الأصوات المعبرة عنها على عدد من المقاعد يتناسب والنسبة المئوية للأصوات المحصل عليها المجربرة إلى العدد الصحيح للأعلى.  
ب- وحالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر تفوز القائمة التي تحوز على أعلى نسبه بما يلي:

50% من عدد المقاعد المجربر للعدد الصحيح الأعلى في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة فرديا.

50% زائد واحد من عدد المقاعد في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها زوجيا.  
ج- وفي كلتا الحالتين توزع المقاعد المتبقية بالتناسب على كل القوائم المتبقية التي حصلت على 7% فما فوق من الأصوات المعبر عنها على أساس النسبة المئوية للأصوات المحرزة بتطبيق الباقي الأقوى حتى تنتهي المقاعد الواجب شغلها وفي حالة بقاء مقاعد للتوزيع توزع على كل القوائم بالتناسب بما فيها القائمة الفائزة التي أحرزت على أعلى نسبة. وفي حالة عدم حصول أي قائمة متبقية على 7% تحصل القائمة الفائزة على جميع المقاعد. أما إذا حدث ان تعادل الأصوات بين القوائم التي حازت على أعلى نسبة فان القانون ينص على أن الفوز يكون لصالح القائمة التي يكون معدل السن لمرشحيها الأصليين اقل ارتفاعا. إلا أن الدكتور بوشعير يبدي رأيا بشأن طريقة توزيع المقاعد خاصة مع احتمال حصول قائمتين

على نسبتين متقاربتين في الأصوات المعبر عنها مثل 30% و 29% ومع ذلك تفوز أحدهما وهي الأولى بالأغلبية المطلقة في المقاعد في حين تكتفي الثانية باقتسام المقاعد المتبقية مع القوائم التي أحرزت على 7% فما فوق من الأصوات المعبر عنها فهذه الطريقة لا تخدم الديمقراطية ولا التعددية السياسية.

### الفرع الثاني: العضوية في مجلس الأمة

خلفا لأعضاء المجلس الشعبي الوطني الذين ينتخبون عن طريق الاقتراع السري والمباشر فإن أعضاء مجلس الأمة مزدوج الاختيار بينما تلت أعضائه منتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية فإن الثلث الآخر يعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية حدد عدد أعضاء الغرفة الثانية بان لا يتجاوز نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني طبقا لمادة 101 من الدستور وهذا من أهم ما جاء به دستور 1996 للحفاظ على استقرار الهيئة التشريعية رغم إمكانية حل م -ش- و دون مجلس الأمة طبقا لأحكام المادة 129 من الدستور علما أن تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاثة سنوات أي كل ثلاثة سنوات ينتخب ويعين نصف كل مجموعة من الأعضاء بينما يبقى النصف الآخر إلى غاية تجديده حسب المادة 102 الفقرة 03 من دستور 1996

وحددت مدة مجلس الأمة ب 06 سنوات حسب المادة 102 الفقرة 1 و 2 من الدستور. كما أن الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم البرلمانية المادة 109 من الدستور.

وينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس حسب ما جاء في نص المادة 114 من دستور 1996 إلا إننا نجد أن المادة 181 الفقرة 02 منه استثنت رئاسة مجلس الأمة من قرعة التجديد للعهد الأولى ومنحت له فترة رئاسية لمدة 6 سنوات.

## المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي

لقد حرص المشرع على تحرير السلطة التشريعية وظيفيا لضمان نزاهتها من خلال سلطتها في اعداد نظامها الداخلي وتحديد مجالات اختصاصها التشريعية ومنح النواب حق الاقتراح البرلماني .

### الفرع الأول: سلطته في إعداد النظام الداخلي

يحدد القانون العضوي رقم 99-02 تنظيم المجلس الشعبي ومجلس الأمة وعملهما كما تنص المادة 11 الفقرة 02 من الدستور على انه كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه.

ويتكون المجلس الشعبي الوطني هيكليا في ظل دستور 1996 من:

-رئيس المجلس الشعبي الوطني

-مكتب المجلس ويضم الرئيس والنواب الرئيس

-هيئة الرؤساء وتتكون من نواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة

-هيئة التنسيق وتضم أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية.

-اللجان الدائمة وعددها 15 لجنة.

-المجموعات البرلمانية وتتكون المجموعة البرلمانية من 15 نائبا على الأقل في حين أن عدد

اللجان الدائمة في مجلس الأمة نجده 09 لجان وان المجموعة البرلمانية تتكون من 10

أعضاء على الأقل.

وما يلاحظ على دستور 1996 انه وسع في المجال الهيكلي مع ظهور التعددية الحزبية

ولذلك من اجل توسيع دائرة التشاور بين مختلف التيارات الحزبية علما أن اللجان الدائمة

للمجلس تشكل في مستهل كل فصل تشريعي وعدد 10 لجان ويتكون من 12 إلى 20 عضوا

وتنتخب كل لجنة مكتبها من رئيس ونائب له ومقرر وتختص كل لجنة بدراسة المشاريع

واقترحات القوانين التي تدخل ضمن اختصاصاتها.



## الفرع الثاني: تحديد المجال التشريعي العادي والعضوي

### أولاً: تحديد مجال التشريع العادي

يتشكل البرلمان الجزائري من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب نص المادة 98 من دستور 1996 و التي تنص على ما يلي " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " حيث يتكون المجلس الشعبي الوطني من 389 عضو و يتم انتخابهم كل خمس سنوات و مجلس الأمة من 144 عضو يعين رئيس الجمهورية تثلثم أي 48 لمدة ستة أعوام ، بينما ينتخب الثلثين الآخرين من المجالس الشعبية الولائية بحصة عضوين من كل ولاية من الولايات 48 للجزائر ويتم تجديد عضوية نصف أعضاء مجلس الأمة باستثناء رئيسه كل 3 سنوات و ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني رئيس مجلسهم لمدة ولايتهم بكاملها بينما يجري انتخاب رئيس مجلس الأمة كلما تم تجديد نصف أعضاء المجلس أي كل 3 سنوات و يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، كما نصت عليه المادة 118 من الدستور و نصت المادة 5 من القانون العضوي رقم 02/99 على انه يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف ،تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس ، تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، تدوم كل دورة عادية 5 أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها كما 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 أعضاء المجلس الشعبي الوطني تختم الدورة الغير عادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من اجله (1).

الأصل أن دولة القانون ترتكز على مبدأ سيادة القانون الذي ينجم عليه سيادة البرلمان في مجال القانون،وهذا ما عبر عليه المؤسس الدستوري بنص المادة 100 من دستور 1996

---

(1) عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري،العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية ،

"واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيًا لثقة الشعب و يظل يتحسس تطلعاته"، فهل السلطات الممنوحة للبرلمان تجسد فعلا الإرادة الشعبية ؟

لقد تضمن دستور 1996 إستحداث غرفة ثانية في البرلمان تدعى مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ، الذي شكل قفزة نوعية في النطاق التشريعي الممنوح للبرلمان و تم توسيع مجال القانون العادي بإضافة مواضيع أخرى مقارنة بما كان عليه الحال في دستور 1989 ، فبنص المادة 122 من دستور 1996 " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات... " ، و مقارنة بالمادة 115 من دستور 1989 فقد تم توسيع

مجالات القانون العادي إلى 30 مجالا بدلا من 26 مجالا في دستور 1989 (1)

اذن حدد المؤسس الميادين التي يشرع فيها البرلمان بموجب تشريع عادي في المادة 122 من الدستور (2)، وهي متعددة تقدر بثلاثين ميدان.

المادة 122 : 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،

---

(1) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 16.

(2) المادة 122 من الدستور الجزائري 1996. تقابلها المادة 116 من دستور 1989 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، في الجريدة الرسمية المؤرخة في أول مارس 1989، العدد 09

- 6 - القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية،
- 7 - قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- 8 - القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ،
- 9 - نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- 10 - التقسيم الإقليمي للبلاد،
- 11 - المصادقة على المخطط الوطني،
- 12 - التصويت على ميزانية الدولة،
- 13 - إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
- 14 - النظام الجمركي،
- 15 - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
- 16 - القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،
- 17 - القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- 18 - القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
- 19 - القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،
- 20 - القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
- 21 - حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،
- 22 - النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
- 23 - النظام العام للمياه،
- 24 - النظام العام للمناجم والمحروقات،
- 25 - النظام العقاري،
- 26 - الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي،

27 - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة،

28 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،

29 - إنشاء فئات المؤسسات،

30 - إنشاء أوسمة الدولة و نياشينها وألقابها التشريعية.

ولكن لا يقتصر اختصاص البرلمان على ما حددته تلك المادة من ميادين ليشرع فيها بموجب قانون عادي، إنما أحال المؤسس في العديد من مواد أخرى إلى الاختصاص التشريعي العادي.

تتمثل المواضيع التي أحال إليها المؤسس صراحة إلى الاختصاص التشريعي في إطار مواد أخرى في الدستور:

-تحديد العلم الوطني، وخاتم الدولة، والنشيد الوطني. (1)

-تحديد مشتملات الملكية العامة، تحديد وتسيير الأملاك الوطنية(2)

-تحديد شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها(3)

-نزع الملكية وترتيب تعويض قبلي ومنصف (4)

-المعاقبة على التعسف في استعمال السلطة، ضمان عدم تحيز الإدارة(5)

-تعريف الجنسية الجزائرية وشروط اكتسابها والاحتفاظ بها أو فقدانها أو إسقاطها (6)

-المعاقبة ضد المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية(1)

---

(1) المادة 5 من دستورالجزائر 1996 المعدل ب: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008

(2) 17 و 18 على الترتيب. نفس المرجع

(3) المادة 19. نفس المرجع

(4) المادة 20. نفس المرجع

(5) المادتان 22 و 23. نفس المرجع

(6) المادة 30. نفس المرجع

-ممارسة حرية التجارة والصناعة(2)

-حماية حقوق المؤلف، حماية حرمة حياة المواطن الخاصة وحرمة شرفه، ضمان عدم انتهاك حرمة المسكن(3)

-تحديد شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات(4)

-ضمان مبدأ البراءة حتى ثبوت الإدانة ومبدأ الشرعية، تحديد حالات وأشكال المتابعة والتوقيف والاحتجاز، تحديد شروط تمديد مدة التوقيف للنظر، تحديد شروط وكيفيات التعويض عن الخطأ القضائي(5)

-تحديد شروط تقلد المهام والوظائف في الدولة(6)

-حماية تخصيص الأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية(7)

-تحديد شروط التعليم المجاني(8)

-ضمان أثناء العمل الحق في الحماية والأمن والنظافة وتحديد كيفية ممارسة الحق في الراحة، تحديد شروط ممارسة حق الإضراب والحدود الممكنة لممارستها(9)  
-المعاقبة على الخيانة والتجسس والولاء للعدو وعلى جميع الجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة(10)

-إحداث الضرائب مع التزام المشرع بعدم إحداثها أو إحداث جباية أو رسم أو أي حق كيفما كان نوعه بأثر رجعي(11)

---

(1) المادة 35. نفس المرجع

(2) المادة 37. نفس المرجع

(3)الفقرتان الأولى والثانية من المادة 38 والفقرة الأولى من المادة 39 والفقرة الأولى والثانية من المادة 40. نفس المرجع

(4) المادة 43 من الدستور. نفس المرجع

(5)المواد من 45 إلى 49. نفس المرجع

(6)المادة 51. نفس المرجع

(7)المادة 52. نفس المرجع

(8)المادة 53. نفس المرجع

(9)المادتان 55 و 57. نفس المرجع

(10)الفقرة الثانية من المادة 61. نفس المرجع

(11)المادة 64. نفس المرجع

-مجازاة الآباء على القيام بواجب تربية أبنائهم، ومجازاة الأبناء على القيام بواجب الإحسان إلى آباءهم ومساعدتهم<sup>(1)</sup>

-حماية الأجنبي الموجود على التراب الوطني في شخصه وأملاكه، عدم تسليم المجرمين خارج التراب الوطني إلا بناء وتطبيقا لقانون تسليم المجرمين، منع تسليم أو طرد لاجئ سياسي المتمتع قانونا بحق اللجوء<sup>(2)</sup>

- تحديد ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة<sup>(3)</sup>

- وضع قواعد ممارسة السلطة القضائية، وتحديد شروط استعانة القضاة بمساعدين شعبيين<sup>(4)</sup>

-شرعية وشخصية العقوبات الجزائية، حماية المتقاضي من تعسف أو من أي انحراف يصدر من القاضي<sup>(5)</sup>

- تحديد صلاحية مجلس المحاسبة وضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته<sup>(6)</sup>

يظهر إذن أن المجال المخصص للبرلمان مقيد إلا أنه واسع جدا ولا يقتصر على المواد المذكورة فحسب، إنما يمتد إلى مجالات أخرى لم تذكرها المادة 122.

## ثانيا: تحديد مجال القانون العضوي

حدد أيضا المؤسس الميادين المخصصة للبرلمان يشرع فيها بموجب قوانين عضوية حسب ما ورد في المادة 123 من الدستور متمثلة في:

" تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين

المالية، القانون المتعلق بالأمن الوطني".

---

(1)المادة 65. نفس المرجع

(2)المواد من 67 إلى 69. نفس المرجع

(3)المادة 115. نفس المرجع

(4)المواد 138، 146، 147. نفس المرجع

(5)المادتان 142، 150. نفس المرجع

(6)المادة 170. نفس المرجع

يشرّع البرلمان أيضا بقوانين عضوية بالعودة إلى مواد أخرى في الدستور في عدّه مجالات  
متمثلة في:

- ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة<sup>(1)</sup>
- تحديد كفاءات تطبيق أحكام المادة 89 المتعلقة بوفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث أي مانع آخر له <sup>(2)</sup>
- تحديد كفاءات تنظيم حالة الطوارئ أو الحصار <sup>(3)</sup>
- تحديد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي <sup>(4)</sup>
- تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه<sup>(5)</sup>
- تحديد شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده<sup>(6)</sup>
- تحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة <sup>(7)</sup>
- تحديد شروط نشر مداوات جلسات البرلمان<sup>(8)</sup>
- تحديد تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم<sup>(9)</sup>
- تحديد تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته الأخرى<sup>(1)</sup>

---

(1)المادة 31 مكرر، نفس المرجع

(2)المادة 89 نفس المرجع أعلاه.

(3)المادة 92. نفس المرجع

(4)المادة 103. نفس المرجع

(5)المادة 108. نفس المرجع

(6)المادة 112. نفس المرجع

(7)الفقرة الأولى من المادة 115. نفس المرجع

(8)الفقرتان الأولى والثانية من المادة 116. نفس المرجع

(9)المادة 153. نفس المرجع

-تحديد تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذا الإجراءات المطبقة(2)

-تحديد الإجراءات الأخرى لسن التشريع (3)

يمكن للقانون العضوي على غرار القانون العادي أن يحيل إلى التنظيم المستقل، وينزل بعيدا ليحدد محتوى نص التنظيم الذي هو بصدد الإحالة إليه، كما يظهر ذلك من خلال الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات. أوجب هذا الأخير، أن يرفق المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء، بالنص القانوني المقترح للاستفتاء، وأوجب أن يحدد لوني ورقتي التصويت، التي تحتوي إحداهما كلمة " نعم " والأخرى كلمة " لا " واللذان ستوضعان تحت تصرف الناخبين، كما أوجب أن يتضمن المرسوم الرئاسي، نص السؤال المطروح على الاستفتاء محترما في ذلك الصياغة التي أوجبها القانون العضوي(4)

لا ينحصر إذن اختصاص البرلمان كما نلاحظ، في المادة 122 فقط والمادة 123 (بالنسبة للتشريع العضوي)، إنما يمتد أيضا اختصاصه إلى ميادين أخرى نصت عليها مواد أخرى في الدستور، إما بطريقة صريحة كما نلاحظه من خلال المواد المذكورة، وإما بطريقة ضمنية تجعل تلك المجالات من اختصاص البرلمان (5)

وهاته المجالات ليست على سبيل الحصر بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى شرط أن يرخص له الدستور بذلك، فهناك العديد من مواد الدستور التي تمنح للبرلمان هذا الحق، كما تم إدخال طائفة القوانين العضوية، ففكرة القانون العضوي كانت موجود في الجزائر من قبل و عرفت باسم " القانون الإطار " لكن لم تكن المواضيع محددة و أضافت المادة 123 من دستور 1996 ميادين هامة يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين

---

(1)المادة 157. نفس المرجع

(2)المادة 158. نفس المرجع

(3)الفقرة الأخيرة من المادة 120. نفس المرجع

(4)المادة 168 من الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية المؤرخة في 6 مارس 1997، العدد 12. المادتين 146، 147 من القانون العضوي رقم 12 - 01 المؤرخ في 12 جانفي 2012، الجريدة الرسمية عدد 01 بتاريخ 14 جانفي 2012.

(5) نذكر على سبيل المثال: المادة 3 " :اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية... "؛ المادة 41: " حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمون للمواطن."؛ المادة 56: " الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين".



عضوية، و يتمثل الفارق بين القانون العضوي و القانون العادي في تحديد مجالات كل منهما أما أهم تمييز فيكمن في تلك الشروط الخاصة اللازم توفرها في القانون العضوي و التي تجعله يحتل مركزا متميزا في هرم القواعد القانونية، إذ يوجد في مرتبة أدنى من الدستور و أعلى من القانون العادي ، و لكن يمكن للبرلمان التشريع بقوانين عضوية أخرى غير تلك المنصوص عليها في المادة 123 بموجب مواد أخرى متناثرة في الدستور و يمكن القول أن فعالية المجال التشريعي المخول للبرلمان مرهون بمدى الحماية المؤمنة لهذا المجال من اعتداء الحكومة عليه (1)

### الفرع الثالث: المقترح البرلماني

لقد أخذ النظام السياسي الجزائري من أول دستور بالأصل في ممارسة حق المبادرة بالتشريع ، فحول النواب هذا الحق إلى جانب السلطة التنفيذية ،خلاف بعض الدساتير التي أعطت للبرلمان دورا استشاريا في مجال هو من اختصاصه أصلا ، لقد أدى التطور الدستوري الجزائري إلى الانتقال من المبادرة الفردية إلى المبادرة الجماعية ،حيث لم يشترط دستور 10 سبتمبر 1963 نصابا قانونيا معيناً لمبادرة النواب ،بل اكتفى بالنص على هذا الحق لصالحهم فجاءت صياغة المادة 01/36 كالاتي: " لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بتقديم القوانين" ولئن كان هذا النص غامضا من حيث تحديد عدد النواب ، فان نص المادة 40من نظام المجلس قد أزال هذا الغموض حيث جاء فيها "يودع اقتراح القانون من قبل النائب المبادر ويتضمن توقيعه و مصوغا في شكل مواد قانونية ومرفقا بمذكرة إيضاحية(2)

بينما اشترطت الدساتير اللاحقة التقيد بنصاب قانوني معين وبالتالي التأكيد على المبادرة الجماعية حيث اشترطت أن يكون اقتراح القانون موقعا من قبل عشرين نائبا والملاحظ انه رغم الانتقال إلى الثنائية البرلمانية بداية من دستور 1996 فان المبادرة بالتشريع بقيت حكرا على نواب المجلس.

(1) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ، ص. 19.

(2) عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري،نشأة - فقها- تشريعا، ط 3 ، دار الهدى ، الجزائر ، 2005، ص 86.

وعموما فاقترح القوانين محدد بقيود بخلاف مشاريع القوانين ، و أكثر ما يبرز هذا التقييد في المجال المالي ، مثلما تنص عليه المادة 121 من دستور 1996 " 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" ، وهذا القيد إنما الهدف منه الحفاظ على الميزانية ، ولعل الحكومة هي الأقدر على رسم معالمها إذ تعد الترجمة الرقمية لعملها<sup>(1)</sup>

### الفرع الرابع: السلطات الممنوحة لمجلس الأمة

لقد تم اعتماد مجلس الأمة كغرفة برلمانية عليا ثانية ،إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ،وذلك بموجب دستور 18 نوفمبر 1996 وتم تنصيبها بشكل رسمي في 4 يناير 1998 ، وبما أن مجلس الأمة هو الطرف الثاني في السلطة التشريعية، فإن ذلك يقتضي منحه نفس الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي طبقا لنص المادة 98 من الدستور ،و إن كان الأصل اختصاص البرلمان بغرفتيه في عملية إعداد القانون، إلا أن الدستور أورد استثناء واضحا وصريحا في المادة 119 بأن منح هذا الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني ، والوزير الأول ، وبالتالي استبعاد أعضاء مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين، كما أن نص المادة 98 من الدستور التي تنص على حق مجلس الأمة في المبادرة بالقانون، باعتبار المبادرة مرحلة من مراحل إعداد القانون هي قاعدة عامة وتتعلق بجميع مراحل العملية التشريعية بينما نص المادة 119 هو نص خاص جاء ليحدد معالم مرحلة تعتبر من أهم مراحل العملية التشريعية وهي مرحلة المبادرة، وذلك لحدثة تجربة الغرفتين في الجزائر ،إن اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري نظام الاتجاه الواحد كان سببا وجيها في إبعاد مجلس الأمة عن المبادرة بالتشريع ،لأنه بمنحه هذه السلطة سيجعله متفوقا على المجلس الشعبي الوطني ،على اعتبار أن هذا الأخير سيحرم من حق دراسة ومناقشة القوانين التي بادر بها

---

(1) عمر ثامري ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، أطروحة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الادارية جامعة الجزائر، 2006، ص. 38.

مجلس الأمة ،وفق التنظيم الدستوري المعمول به والذي أغلق الباب على نظام الذهاب والإياب<sup>(1)</sup>

### **المبحث الثاني: مظاهر استقلال السلطة التنفيذية**

بالموازاة مع استقلال السلطة التشريعية فإن المشرع حاول ضمان استقلال السلطة التنفيذية أيضا سواء عضويا أو وظيفيا بفتح المجال واسعا أمام السلطة التنظيمية.

#### **المطلب الأول: الاستقلال العضوي**

يظهر الاستقلال العضوي جليا من خلال طريقة انتخاب رئيس الجمهورية كونه رئيس السلطة التنفيذية وصلاحيته في تعيين الوزير الأول ،وإدارته لمختلف أعمال الجهاز التنفيذي.

#### **الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية**

يحتل رئيس الجمهورية في نظام الجزائري المركز الممتاز باعتباره منتخب من طرف الشعب بطريقة مباشرة وصاحب اختصاص تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه وله أن يحل المجلس الشعبي الوطني.

وينص دستور 1996 في مادته 70 ((يجسّد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور. ويجسّد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة. ))  
وينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وبالأغلبية المطلقة.  
أما بالنسبة لشروط ترشح رئيس الجمهورية فحددها دستور 1976 في المادة 107 كالتالي:

- أن يحمل الجنسية الجزائرية أصلا.

- أن يدين بالإسلام

- أن يكون قد بلغ 40 سنة

- أن يتمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية

---

(1) رايح شامي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة تلمسان ، 2011 ، ص. 75.

أما المادة 73 من دستور 1996 حدد الشروط اللازمة للترشح لرئاسة الجمهورية حيث نجد أن الدستور يرفض ازدواجية الجنسية لرئيس الجمهورية وكذلك التجنس وان يثبت الجنسية الجزائرية لزوجها (هذا العنصر غاب في الدساتير السابقة) كما أضافت المادة 73 من نفس الدستور شرط المشاركة في ثورة أول نوفمبر 1954 للمولودين قبل جويلية 1942.

أما مدة الرئاسة حددت بموجب المادة 108 من دستور 76 ب 6 سنوات في حين تؤكد المادة 74 من دستور 96 على أن المهمة الرئاسية حددت ب 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وهنا نجد ان دستور 67 أكثر صرامة في الشروط خلافا للدساتير السابقة ومن اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية نجد أن الدستور خول لرئيس الجمهورية اختصاصات عديدة أهمها:

-إصدار القوانين جاء في المادة 117 من دستور 1989 (( يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل ثلاثين يوما ابتداء من تسليم مهامه)) فسلطته للإصدار مستمدة من الدستور وهذا الاتجاه يؤيده الفقه الحديث الذي يرى في الإصدار هو اصفاء صفة القانون فعلى النص وان الإصدار لا ينشئ قاعدة إنما يلاحظها بإصدار مرسوم الإصدار، والاصدار يتم في صيغة تشكيلية اساسها الاعتماد على الدستور وموافقة البرلمان وهو تعبير عن العلاقة بين السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية فالى جانب اصدار القوانين خص رئيس الجمهورية بالنشر وسلطة التنظيم في المسائل غير المخصصة للقانون وسلطته التعيين وهي ضرورة ونتيجة منطقية إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية تولي مهمة تنفيذ القوانين وسلطة التنظيم إلا إذا منحت له الوسائل الضرورية من بينها سلطة التعيين .

كما خول المشرع الدستوري لرئيس السلطة التنفيذية حق الاعتراض على نص تشريعي تمت الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني سواء كان مشروعا او اقتراح قانون وهو افتراض مؤقت يهدف الى تعليق القانون الى حين ويستوجب ذلك تسبب الاعتراض من قبل رئيس الجمهورية بهدف الفات نظر نواب المجلس حول ما جاء في النص التشريعي من مخالفات للدستور او القوانين المعمول بها ومن ثم فان رئيس الجمهورية يحيل المجلس الوطني الشعبي طلب اجراء مواءة ثانية في غضون 10 ايام التي تلي ابلاغه للنص التشريعي وعليه يبلغ رئيس

المجلس النواب باعترض الرئيس وبناء على ما تقدم يودع لدى لجنة صاحبه الاختصاص ما اعترض عليه رئيس الجمهورية لمناقشته وتعديله.

أما من قبل دستور 89 نجد أن سلطات رئيس الجمهورية في مجال التعيين قد تقلصت نسبيا بحيث خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس الحكومة بينما مسألة اختيار الوزراء أسندت لرئيس الحكومة.

### الفرع الثاني: رئيس الحكومة أو الوزير الأول<sup>(1)</sup>

تنص المادة 144 من دستور 76 على انه تمارس الحكومة الوظيفية التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية ويعين أعضاء الحكومة. أما دستور 1996 حدد اختصاصات رئيس الحكومة في المادة 85:

(( يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية :

- 1 - يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
- 2 - يرأس مجلس الحكومة،
- 3 - يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،
- 4 - يوقع المراسيم التنفيذية،
- 5 - يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 السابقتي الذكر.
- 6 - يسهر على حسن سير الإدارة العمومية. ))

**والمادة 79 :** يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم. يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء.

**والمادة 80 :** يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن لرئيس الحكومة أن يكيّف برنامجه على ضوء هذه المناقشة.

---

(1) بموجب قانون رقم 08 - 19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429

الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 المتضمن التعديل الدستوري أصبح لرئيس الحكومة يسمى بالوزير الأول .

يقدم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامجه لمجلس الأمة.

((يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وينهي مهامه)) المادة 74 الفقرة الخامسة كما أن المادة 79 الفقرة 01 من دستور 1996 تشترط صراحة تقديم أعضاء الحكومة إلى رئيس الجمهورية لتعيينهم وتسهر الحكومة على تنفيذ القوانين والتنظيمات وهي مسؤولة أمام البرلمان ومن حق رئيس الجمهورية إنهاء مهام رئيس الحكومة ويتبع باستقالة أعضائها.

وعلى الرغم من عدم وجود أي قيد دستوري يحد من حرية رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة إلا أنه سياسياً وعملياً يراعي التوجه السياسي السائد واختيار الشعب وذلك لعدة أسباب أهمها:

ضمان الحصول على موافقة البرلمان على برنامج رئيس الحكومة الذي يتوقف استمرار بقاءه على مدى تجانسه مع الأغلبية البرلمانية.

إلا أن تعيين رئيس الحكومة من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية من الناحية الدستورية لا يمنع رئيس الجمهورية من ذلك ولا يضره في شيء بل يكمله مهامه ويضمن تجانس عمل الحكومة مع توجهات الأغلبية البرلمانية.

أما فيما يتعلق باختيار الوزراء فقد جاء في المادة 75 من دستور 89 ((يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم)) وهما مثلما تصعب مهمة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة الذي لا يتم تعيينه إلا بعد مشاورات واتصالات تصعب مهمة رئيس الحكومة في اختيار أعضاء حكومته التي تصح ائتلافية.

ويمارس رئيس الحكومة زيادة عن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور كالاتي:

- يرأس الحكومة.

- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

- يوقع المراسيم التنفيذية.

- يعين في الوظائف العمومية للدولة دون المساس بأحكام المادة 81 من الدستور.

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

ونستخلص مما سبق في ظل دستور 89 انه يعيد صلاحية مراقبة نشاط الحكومة لرئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني يحق لرئيس الجمهورية إنهاء مهام رئيس الحكومة وبذلك تستقيل الحكومة وجوبا. للمجلس الشعبي الوطني حق مناقشة حصيلة نشاطات الحكومة والتصويت على لائحة التماس الرقابة وبه تستقيل الحكومة ولرئيسها طلب التسويق بالثقة وهو ما أكدته دستور 96.

### **المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي في المجال التشريعي العائد للسلطة التنفيذية**

لقد أضحت ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة في مقابل تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة، منها البحث عن الفاعلية من جهة و شخصنة السلطة من جهة أخرى، بالإضافة إلى الأسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، وكذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه.

و من هنا ظهر دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كبديل لاسيما في الظروف الاستثنائية، لكن هذا التدخل في المجال التشريعي لم يعد قاصرا على الظروف الاستثنائية بل امتد إلى الحالة العادية، فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان و كبديل عنه أحيانا أخرى، وبذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة

### **الفرع الأول: سلطة التشريع لدى رئيس الجمهورية**

تتعلق بظاهرة تركز السلطة التي يعرفها النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال لصالح رئيس الجمهورية ، و إن كانت ظاهرة تركز السلطة بناصية رئيس الجمهورية ليست حكرا على الجزائر، فإنها تأخذ فيها طابعا متميزا و حجما كبيرا يرجع بالأساس لمعطيات تاريخية و سياسية متميزة، استدعت بالضرورة إيجاد مركز وحيد للقرار تتلخص في يده السلطة و تتجسد من خلاله و فيه إرادة الشعب<sup>(1)</sup>

### **أولا: التشريع عن طريق الأوامر**

---

(1) نورالدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر و اثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، رسالة ماجستير، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة، سنة 2005 ، ص. 33.

تعتبر الأوامر أداة تشريعية تختص بها السلطة التنفيذية أساسا رئيس الجمهورية للتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية ،وهو الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1963 مع اختلاف في الطبيعة القانونية لها و ظروف اللجوء إليها و أعاد صياغتها في دستور 1976 مع اختلاف جوهري في نظامها القانوني ،أغفلها في دستور 1989 بسبب تبنيه مبدأ الفصل بين السلطات ،ليأتي بعده تعديل 1996 و يعيدها من جديد بنص المادة ( 124 ) بشكل يتنافى و مبدأ الفصل بين السلطات.

إن الروح التي يتأتى من خلالها لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في دستور 1996 تتمثل فيما يلي:

-تعتبر الأوامر السبيل الوحيد للتشريع في الظروف الاستثنائية، حيث كانت الوسيلة الوحيدة في غياب الهيئة التشريعية المكلفة بالتشريع، بالإضافة إلى استعمال هاته التقنية في ظل الحروب و الأزمات الداخلية فقد استعملت هاته الآلية في ظل الحكومة المؤقتة 1962 و أيضا عندما تولى الرئيس الراحل " هواري بومدين " الحكم في جوان 1965 ، و استعملت في الفترة التي استقال فيها رئيس الجمهورية " الشاذلي بن جديد " وحل المجلس الشعبي الوطني و تشكيل المجلس الأعلى للدولة، حيث كان يشرع بواسطة الأوامر إلى غاية إجراء الانتخابات التشريعية.

-توزيع الوظيفة التشريعية بين ثلاث جهات بما يتماشى و التغيير الذي حدث في مفهوم السيادة، إذ أصبحت ملكا للشعب مما يسمح بتجزئتها و تعدد ممارستها ،فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب بالاستفتاء ،أو بواسطة البرلمان عن طريق التشريع البرلماني العادي أو عن طريق رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر ،وهو ما نصت عليه المادة ( 124 ) من دستور 1996 تبين بوضوح وبصفة صريحة سلطة و اختصاص رئيس الجمهورية التشريعي عن طريق إصدار الأوامر في بعض الحالات المعينة :

-في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

-بين دورتي البرلمان

-الحالة الاستثنائية



- أوامر الميزانية<sup>(1)</sup>

إن تمثيل رئيس الجمهورية للشعب وانتخابه بطريقة مباشرة يجعله في مركز المنافس للبرلمان، لهذا أقر دستور 1996 لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر طبقا للمادة ( 124 ) و لمواجهة البرلمان، و هذا ما يستشف أكثر من المادة ( 120 ) و التي تتعلق بإصدار قانون المالية ، والتي تنص أنه في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في أجل 75 يوما يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر .

والنتيجة التي نخلص إليها أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر هي سلطة أصلية يستمدها من الدستور مباشرة بدون تفويض من السلطة التشريعية فالتشريع عن طريق الأوامر المنصوص عليه في المادة ( 124 ) من دستور 1996 هي صلاحية دستورية يتمتع بها رئيس الجمهورية مباشرة من الدستور بكل حرية و بدون قيد إلا القيد الشكلي المتمثل في الموافقة على الأوامر من قبل البرلمان<sup>(2)</sup> .

### ثانيا: التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة

انطلاقا من مبدأ سيادة البرلمان يحصر القانون الدستوري الكلاسيكي الاختصاص التشريعي فقط في البرلمان باعتباره ممثل الإرادة العامة ،لذلك فالحكومة لا تستطيع إلا اتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون و في حدود ضيقة ،مما يجعل سلطتها غير مستقلة.

لكن عقب التحولات التي عرفتها الأنظمة السياسية منذ نهاية الحرب العالمية الأولى أبدت عدم قدرة البرلمانات على استيعاب كل الوظيفة التشريعية ،فالجزائر و منذ أول دستور للجمهورية الصادر عام 1963 ،فقد أوكلت مهمة تنظيم المسائل التي تخرج من المجال

(1) نور الدين رداة ، مرجع سابق ، ص 34

(2) نور الدين رداة ، نفس المرجع ، ص 34.

التشريعي المسند للبرلمان إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ،وبجانبه رئيس الحكومة بداية من دستور 23 فيفري 1989 (1)

فبعد أن حدد المؤسس مجال اختصاص البرلمان التشريعي العادي والعضوي، أطلق مجال السلطة التنظيمية، فسمح لها بالتشريع في الميادين غير المرصودة للبرلمان،  
فنتص المادة 125 :

((يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون)) (2)

يتولى إذن رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة ويختص الوزير الأول في ممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية، ولا يمارس الوزير الأول هذا الاختصاص بمفرده وفقا للتعديل الدستوري الأخير بل تحت رقابة رئيس الجمهورية(3)  
يبدو إذن مبدئيا أن المجال التشريعي محدد ومقيد بينما المجال التنظيمي مطلق، وهو ما أكده المجلس الدستوري نفسه في رأيه:

((ونظرا لكون الصلاحيات التشريعية للمجلس الشعبي الوطني محددة في المادة 115 من الدستور، فإن المجلس الشعبي الوطني حين كون لجنة دائمة لتطلع على العرائض التي ترسل إليه، وتدرسها، وتخطر إذا اقتضت الحال الأجهزة والهيكل التابعة للدولة، قد تجاوز في هذا الجانب الأخير مجال اختصاصه، كما أن هذه الصلاحية الأخيرة مخالفة للأحكام الدستورية)) (4)

فبالرجوع للفقرة الأولى من المادة 125 من التعديل الدستوري لعام 1996 نجد أن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون أي المسائل التي تخرج من اختصاص البرلمان ،ففي هذه الحالة يمارس رئيس الجمهورية سلطة مستقلة غير مشتقة من أية سلطة أخرى ،مصدرها الدستور نفسه ،إذ يمكن أن تطل التدابير التي يتخذها

---

(1) عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة باتنة ، 2010 ،ص. 199.

(2) تقابلها المادة 115 من دستور. 1989

(3) المادة 85 المعدلة بالقانون رقم 19 08 - أعلاه: يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية : ... 2 - يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، 3 - يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك"...

(4) رأي رقم 1- ر. ق - م د - 1989، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 35.

مواضيع لم يتناولها البرلمان قبلا بالتشريع، لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية بالمجال التنظيمي المستقل والسلطة التي يمارسها بالسلطة التنظيمية المستقلة. ولما كان المجال التشريعي المخول للبرلمان محددًا نسبيًا، فخارج هذا المجال يتمتع رئيس الجمهورية بمجال واسع لإعمال سلطته التنظيمية المستقلة، وإذا كان المبرر في ذلك تمثيل رئيس الجمهورية للإرادة العامة بالنظر لكونه منتخب مباشرة من طرف الشعب، أما التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 فقد جعل الوزير الأول مجرد معاون أو أحد كتاب رئيس الجمهورية، الذي يستقل بسلطة تعيينه، وتعيين نائب أو عدة نواب له لمساعدته كما يقوم بتحديد مهامه، وإذا كان هذا الوضع يساعد على تجنب الازدواجية في اتخاذ القرارات ومنع تضاربها، ومنه تفادي تعطيل تنفيذ البرامج، إلا أنه يؤكد بشكل صريح استئثار رئيس الجمهورية بالسلطة التنفيذية (1).

### ثالثا: التشريع عن طريق الاستفتاء

يعد الاستفتاء وسيلة دستورية تستخدم للاتصال المباشر بالشعب، بهدف استطلاع رأيه حول موضوع معين، و على اعتبار أن رئيس الجمهورية المجدد لوحدة الأمة يمكنه اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية، لقد كرس التعديل الدستوري لعام 1996 حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب مباشرة بموجب أحكام المادتين 7 و 4 و 77 فقرة 8، إلا أن النصين لم يحددوا مجالات اللجوء للاستفتاء، إذ أشارت المادة 77 إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية.

إن لرئيس الجمهورية حق اتخاذ قرار اللجوء للشعب حتى دون استشارة ممثلي الشعب، أي البرلمان، الذي يبدو مغيبا رغم الأهمية التي يكتسبها إشراكه في العملية، و بذلك يعد الاستفتاء من الصلاحيات المحفوظة لرئيس الجمهورية دون سواه، له وحده سلطة تقدير اللجوء له أم لا، كما له واسع الحرية في تحديد مضمون النص المراد عرضه على الإرادة الشعبية (2).

---

(1) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص. 201.

(2) عقيلة خرياشي، نفس المرجع، ص. 206.

## الفرع الثاني : مساهمة الحكومة في التشريع

### أولاً: المبادرة الحكومية (مشروع القانون)

لعل لهذه التسمية مشروع قانون مدلولها الذي يميزها عن المبادرة البرلمانية التي تسمى اقتراح قانون ،حيث يفترض في المشروع أن يكون على مستوى من الدقة و التنظيم نتيجة الدراسة التي يحظى بها وفق المعطيات التي تملكها الإدارة ،وهذا خلاف اقتراحات النواب التي تفتقد لهذا ،إن حق المبادرة بالقوانين من قبل الحكومة في الدستورين الأولين للجزائر كان حقا مباشرا لرئيس الجمهورية وذلك في ظل أحادية السلطة التنفيذية حيث تنص المادة 1/36 من دستور 1963 على ما يلي " لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين " ، كما تنص على ذلك المادة 01/148 من دستور 1976 لكن بعد تبني ثنائية السلطة التنفيذية انتقل هذا الحق إلى رئيس الحكومة بموجب دستور 1996 المادة 1/119 " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين "(1).

ويقدم مشروع القانون باسم الحكومة بعد مروره بإجراءين هامين:

المرور على مجلس الدولة حيث يتعين على هذا الجهاز أن يدرس كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ليقدم حولها رأيا استشاريا وعلى هذا فدوره الرقابة الاستشارية القبلية لمشاريع القوانين ، وهذا الإجراء إلزامي للحكومة وفق ما نصت عليه المادة 3/119 لكنها غير ملزمة بالأخذ برأيه.

ثم يعرض المشروع على مجلس الوزراء وهو المرور الإلزامي الثاني أين يكون القرار الأخير لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس و يديره فيعطي تأشيرة المرور لهذا المشروع أو يرفضه ، فينتهي قبل أن يبدأ طريقه في صورة مبادرة حكومية ،ولعل هذا ما يترجم بقاء تحكيم رئيس الجمهورية في زمام المبادرة .

وإذا مر المشروع على مجلس الوزراء وحظي بالموافقة يبرز دور رئيس الحكومة حيث يتكفل بإيداعه لدى مكتب مجلس الشعبي الوطني أولا ومهما كان موضوع المشروع(2).

(1) عبد الله بوقفة ، مرجع سابق ، ص. 93.

(2) عمر ثامري ، مرجع سابق ، ص. 37.

فحسب المادة 119 من القانون، لكل من الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقوانين ،لكن ما ينبغي تبيانه أن الوزير الأول يتمتع بقدر كبير من الحرية في تقديم المبادرة بالقوانين و يظهر ذلك من خلال القيود المخففة التي تنحصر فقط في بعض القيود الشكلية التي تلحق مشاريع القوانين ،وكذلك من خلال حق الحكومة في سحب مشاريع القوانين

أ- القيود الشكلية الواردة على مشاريع القوانين:

إن ممارسة حق المبادرة بالقانون من خلال الوزير الأول تخضع لبعض القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون أدنى عناء يذكر ،إذ تتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه للبرلمان وتعرضه على مجلس الحكومة ثم على مجلس الوزراء ،وقبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء يتم أخذ رأي مجلس الدولة ،حيث يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة ،وطلب رأي مجلس الدولة بشأن مشاريع القوانين يعد عملا وجوبيا لأن تخلفه يؤسس سببا لرفض القانون ،وحسب المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99 يشترط في كل مشروع قانون أن يرفق بعرض الأسباب ،وأن يحرر نصه في شكل مواد ،ليتم إيداعه من طرف رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ،و يتلقى مكتب مجلس الأمة أيضا مشروع القانون للإطلاع عليه ،كما يقع تحت طائلة عدم القابلية مشروع القانون إذا كان موضوعه نظير مشروع أو اقتراح قانون هو بصدد الدراسة في البرلمان،أو تم سحبه ،أو رفضه منذ مدة تقل عن ( 12 ) شهرا.

ب- إمكانية سحب مشاريع القوانين:

مكنت أحكام القانون العضوي أعلاه الحكومة من سحب مشاريع القوانين التي قدمتها للبرلمان في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني ،و هو ما يعني أن القانون لم يفرض على الحكومة وقتا معينا تعبر فيه عن رغبتها في سحب مشروع القانون ،و لم يجبرها حتى على طلب رأي المجلس الشعبي الوطني من خلال مكتبه على سبيل الاستشارة. وخارج الشروط الشكلية المبينة أعلاه ،تبقى الحكومة ،وبما أنها مكلفة بتجسيد السياسة

العامة للدولة ،وتحوز إمكانيات مادية وبشرية هائلة ،شريكا أساسيا في الاختصاص التشريعي واستحالة مطلقة أن يمارس البرلمان سلطة التشريع بمعزل عنها (1).

### ثانيا: امتيازات المبادرة الحكومية على المبادرة البرلمانية

من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية يتضح لنا ضعف المبادرات التشريعية ذات الأصل البرلماني مقارنة بالمبادرات التشريعية ذات الأصل الحكومي ،وتتجلى امتيازات المبادرات الحكومية على المبادرات البرلمانية فيما يلي:

-مساهمة الحكومة في إعداد جدول أعمال كلا المجلسين وفق الأسبقية التي تحددها حيث تتم دراسة مشاريع القوانين أولا ثم اقتراحات القوانين التي يتم قبولها ثانيا .  
-تقوم الحكومة وحدها بالمبادرة في كل تشريع يتعلق بالشؤون المالية أو له انعكاسات على الميزانية أو على العلاقات مع دول أخرى أو مؤسسات دولية.

-قيام رئيس المجلس بإخبار الحكومة بكل مقترح قانون تم إيداعه لدى مكتب المجلس قبل إحالته على اللجنة المختصة ،فعمل اللجان البرلمانية وهي تنظر في مشاريع ومقترحات القوانين تكمن في أن جل مقترحات القوانين التي يتقدم بها النواب تصطدم بإرادة الحكومة خصوصا وأن الدستور يخول للحكومة معارضة كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر ،وهو ما يجعل اللجنة مجرد محطة تصفية بحيث لا يسمح إلا للاقتراحات والتعديلات التي أحييت بها الحكومة لتكون موضوع نقاش على مستوى الجلسة العامة مستفيدة بذلك من الأغلبية المساندة لها على مستوى اللجان، وبذلك تكون لها الأولوية في جدول الأعمال ،كما يمكن للحكومة تغيير جدول أعمال الجلسة العامة بزيادة أو نقص نص قانوني أو عدة نصوص مع اطلاع مكتب المجلسين.

وإذا لم يتأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين ،يناط بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف ،ويمكن للحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه

(1) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص. 25.

اللجنة الثنائية المختلطة على المجلسين لإقراره، ولا يجوز في هذه الحالة قبول أي تعديل إلا بموافقة الحكومة، وإذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح نص مشترك، أو إذا لم يقر المجلسان النص الذي اقترحته، يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع أو اقتراح القانون بعد أن تدخل عليهما عند الاقتضاء ما تتبناه من التعديلات المقترحة خلال المناقشة البرلمانية<sup>(1)</sup>.

## الفصل الثاني: مظاهر التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور

1996

إن مظاهر الفصل العضوي والوظيفي التي ذكرناها سابقا لا تعني انعدام مجالات للتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بل أن هناك مجالات واسعة سواء للتعاون بين السلطتين أو حتى للتأثير فيما بينها<sup>(2)</sup>. وأوضح بيان على ذلك هو مساهمة السلطة التنفيذية في التشريع سواء من خلال التشريع عن طريق الأوامر المخول لرئيس الجمهورية، أو من خلال المبادرة بمشاريع القوانين التي يختص بها رئيس الحكومة، وفي مقابل ذلك يختص المجلس الشعبي

---

(1) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص. 41.

(2) أكد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على ضرورة التعاون بين السلطات خلال مناقشة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقوله "إن السلطتين التنفيذية والتشريعية مؤسسات للدولة الجزائرية، إحداهما تشريع والأخرى تنفذ ولا ضمان لنجاح أية منهما في أداء واجبها بانفراد وبمعزل عن الجهة الثانية، قد يحدث خلاف في وجهات النظر، وهذا شيء جميل وطبيعي في التعددية، غير أن هذا الخلاف يستوجب توظيفه ليكون رحمة لمصلحة البلاد وليس نقمة عليها"، - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 7 المؤرخة في 27-10-1997، ص 52.

الوطني بالموافقة على برنامج الحكومة قبل الشروع في تنفيذه، كما يختص البرلمان بمناقشة قانون المالية والمصادقة عليه.

كما تمتلك السلطتين وسائل دستورية للتأثير على بعضهما البعض من خلال إقرار قاعدة توازن الرعب، حيث يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني في مقابل المسؤولية السياسية للحكومة أمامه سواء عن طريق سحب الثقة، أو من خلال التصويت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

ويظهر التعاون أكثر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ولعل الهدف من إنشائها هو "التنسيق بين وظيفتين يؤديهما النظام السياسي وليس بين سلطتين مستقلتين في حاجة إلى إيجاد علاقة بينهما، ومن ثم فإن الهدف الأول لمثل هذه الوزارة ليس أن تكون بديلا لأي من الوظيفتين إنما عاملا مساعدا ليس فقط لانسجام العلاقة بينهما إنما لتطوير وترقية الأداء الوظيفي للنظام السياسي ككل"<sup>(1)</sup>.

وعلى الرغم من كل ما سبق فإن الواقع العملي يبين لنا التقارب الكبير الحاصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، خاصة عندما نرى بأن الحكومة في معظم الأحيان تكون نابعة من الأغلبية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم إمكانية تحقق ذلك فتكون حكومة مشكلة من تحالف عدة أحزاب، ومن ثم تكون الحكومة هي حلقة الربط بين السلطتين.

### **المبحث الأول: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية**

إن السلطة التنفيذية مجسدة هنا في شخص رئيس البرلمان وفيد لرئاسة الدولة ووحدة الأمة الممارس للسلطتين السامية و التنظيمية في الجهاز التنفيذي وفقا للمواد 70 / 72 في الدستور و في رئيس الحكومة باعتباره الرئيس التنفيذي والمنسق الفعلي لهذه السلطة والمسؤول الحقيقي والمباشر على أنشطتها على أعمالها الحكومية سواء أمام رئيس الجمهورية الذي يعينه وينهي مهامه طبقا لأحكام المواد 77 الفقرة 05 والمادة 79 و 81 / 86 وغير من مواد دستور 96 أو

---

(1) سليم قلالة، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، 24-25 أكتوبر 2000، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 108.



أمام البرلمان لمجلسيه فما هي الوسائل القانونية التي تؤثر بها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية؟

## المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وفي انعقاده:

### الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان

إن الحكومة تلعب دورا جديا هام في إعداد الانتخابات التشريعية، سواء من حيث إعداد قوائم الناخبين، أو قبول أوراق المرشحين، كما أن هذه السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة، ستشرف على سير المعركة الانتخابية. وأخيرا، هذه الإدارة تشرف على عملية فرز الأصوات و إعلان النتائج النهائية للانتخابات، وبالتالي تلعب دورا جديا حساسا وخطير في تشكيل البرلمان وميلاده. فبداية فإن السلطة التنفيذية وأجهزتها تقوم بإعداد القوائم الانتخابية وقبول أوراق المرشحين، لذا فإن العبث والاستهانة بهذه المرحلة قد يؤدي إلى إجهاض التجربة الديمقراطية، لذلك يرجى الاهتمام بهذه الخطوة الأولية المبنية على أساس الاقتراع العام حسب ما نصت المادة 1/101 التي تقر على أن: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري". لذا يجب عدم الاستهانة ببعض الشروط من سن أو جنسية أو أهلية سياسية، كما أنه من خلال إعداد القوائم يقصى الأفراد ممن وجدت فيهم الموانع، كما يثبت بعض الأفراد الذين تتوفر فيهم هذه الشروط. وبالتالي هذه المرحلة حساسة في نزاهة ونظافة الانتخابات<sup>(1)</sup>

ثم إن الحكومة هي التي تتولى الإشراف على سير الانتخابات بأجهزتها المختلفة وتراقب سير المعركة الانتخابية من دعاية مثلا، لأن الصحافة والوسائل السمعية والبصرية- أي التلفزيون والإذاعة- هي ملك للدولة، فعدم حياد الإعلام وتحيزه لجهة معينة قد ينعكس سلبا على إرادة الناخبين، وعادة ما تستخدم هذه الوسائل بطريقة غير متساوية. وأخيرا تأتي عملية فرز الأصوات والإعلان عن النتائج الإدارية هي التي تتولى ذلك، ففي كثير من الأحيان، قد لا

(1) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003، ص 168.

تؤدي الإدارة دورها في هذه المرحلة وقد تتورط في تزوير نتائج الانتخابات. وبالأخص إن كانت لغير صالح الحكومة.

### الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في انعقاد البرلمان

إذا كان مبدأ فصل السلطات يوحي لأول وهلة، استقلال كل سلطة في مواجهة السلطات الأخرى، إلا أن الواقع يكذب ذلك، فالحقيقة أن الحكومة تتحكم في عمل البرلمان، حتى قيل أن في إنجلترا- مهد النظام البرلماني- أن الحكومة هي التي تعد مقدا جدول أعمال مجلس العموم، بل السير العادي والجيد للبرلمان يقضي بهذا التعاون المستمر والدائم بين البرلمان والحكومة. فمن بين المهام التي تضطلع بها الحكومات تجاه البرلمانات عادة، دعوتها

لانعقادها في أدوار عادية أو استثنائية، تأجيلها، وفض دوراتها<sup>(1)</sup>

وفي الجزائر فالمشروع الدستوري لم يتحدث عن حالة تأجيل الانعقاد ولاعن فض الدورات، لكن توجد مساهمة للسلطة التنفيذية في انعقاد البرلمان وهنا نميز بين نوعين من دورات الانعقاد، دورات عادية للانعقاد، ودورات غير عادية (استثنائية).

ففي الحالات العادية ينعقد البرلمان في دورتين مدتهما أربعة أشهر على الأقل، وهذا ما نصت عليه المادة 1/118: "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل." فالمجلس الشعبي الوطني يجتمع مرتين تسمى الدورة الأولى بدورة الربيع، التي تبتدئ في ثاني يوم من عمله من الأسبوع الأول لشهر أفريل، أما الثانية فتسمى دورة الخريف، وتبتدئ في ثاني يوم من عمله من الأسبوع الأول لشهر أكتوبر. إذن، اجتماع البرلمان يكون بقوة القانون دون إسناد تلك المهمة لرئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة .

أما بالنسبة للبرلمان الذي ينعقد لأول مرة بعد انتخابه، أو عقب حله، فإنه يدعى للانعقاد وفقا لقواعد مغايرة. وطبقا لتواريخ تحدد خصيصا لمواجهة هذه الحالة، فقد نص عليه دستور 1996 في المادة 1/113: "تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا، في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني، تحت رئاسة أكبر النواب سنا، وبمساعدة أصغر

(1) فوزي أوصديق، نفس المرجع، ص 169.

نائبين منهم".

أما في الحالات غير العادية فأغلب الدساتير نصت عليها إما لمواجهة ظروف استثنائية، أو الاجتماع الوجوبي في بعض الحالات، فقد تجعل الدساتير الحق في توجيه الدعوة لرئيس الجمهورية أو لعدد معين من أعضاء المجلس. أما القاعدة المعمول بها في هذه الحالة، أن المجلس يتقيد بجدول الأعمال الذي دعي من أجله. وبالتالي لا يجوز له النظر في موضوع آخر، وأجيز له أن يتعرض لموضوعات جديدة في بعض الحالات. أما بالنسبة للجزائر، فقد نص على حالتين بالنسبة للدورات الغير العادية .

1. الحالات الاستثنائية: نصت المادة 2/118 من دستور 1996 على أنه: "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله". إذن توجد ثلاث جهات لها حق تحريك هذا الاجتماع، إما بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو استدعى من قبل رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني (الأغلبية المطلقة)

2. الحالات الوجوبية: يجتمع المجلس الشعبي وجوبا، دون استدعائه بمجرد إعلان الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، ففي هذه الحالات تجمع جميع السلطات بيد رئيس الجمهورية، ويكون هذا المجلس بمثابة الضامن القانوني على عدم التعسف في استعمال السلطة، وعدم انتهاك حرية وحقوق الأفراد. فتتص على هذه الحالات المواد 93 و 95 من دستور 1996 على النحو التالي:

المادة 93: يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

المادة 95: إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. يجتمع البرلمان وجوبا. ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك. وفي هذه الحالة تصبح كل السلطات مجتمعة لرئيس الجمهورية.

### المطلب الثاني: آليات التحكم في العمل البرلماني

إن تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية يلاحظ من خلال تدخل السلطة التنفيذية في سير السلطة التشريعية، و ممارسة عمله ومهامه. كما يتجلى هذا التدخل بصورة واضحة باستعمال حق حل البرلمان، و بما يتمتع رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري من حق في اصدار القوانين، والاعتراض عليها.

### الفرع الأول: حل البرلمان

يعتبر هذا الحق من أخطر الأسلحة التي يمكن للحكومة أن تستعمله في مواجهة البرلمان، فهو السلاح المضاد للمسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس التشريعي، وقد نشأ هذا الحق في إنجلترا، وانتشر في العديد من الدول. وما يمكن قوله هو أن هذا الحق وسيلة لتحكيم الأمة في نهاية الأمر، لأن الصراع سيطرح فيما بعد على الأمة بطريقة غير مباشرة بتجديد أعضاء البرلمان.

وقد يعتبر الحل وسيلة هامة للفصل في نزاع قائم بين المجلس والوزارة،

والحل من أبرز الصلاحيات الدستورية و أخطرها على نواب البرلمان المنتخب من الشعب

ويكون الحل في حالتين هما :

1- الحل الوجوبي : يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج

الحكومة للمرة الثانية حسب نص المادة (82) من دستور 1996.

2- الحل الاختباري : عندما يقرر رئيس الجمهورية حل البرلمان لإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، و رئيس مجلس الأمة ، و رئيس الحكومة حسب النص المادة (129) من دستور 1996 وهو ما يؤكد رجحان كفة رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني :اصدار القوانين

يتدخل رئيس الجمهورية في العمل التشريعي من خلال : آلية اصدار القوانين و حسب المفكر "جورج بيردو" يعتبر الاصدار عبارة عن عمل يقرر بموجب رئيس الدولة ان القانون قد تمت مراجعته، و أنه يصدر بالصورة التي وافق عليها البرلمان<sup>(2)</sup>، و بالتالي يشارك رئيس الجمهورية من خلال تقنية اصدار القوانين في ممارسة التشريع. كرسست التعديلات الدستورية لسنة 1996 أو 2008 الآليات السلطوية لدستور الاحادية السياسية لمواد دستور 1963 أو دستور 1976، حيث يلاحظ المستقرئ لدستور 1996 تجميع العديد من الصلاحيات في السلطة التنفيذية فهذه التجربة الدستورية الجزائرية كان لرئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر لكن الاستثناء الوحيد في هذه المجال نجده في دستور 1989 الذي سحب هذه السلطة من رئيس الجمهورية رغبة من المؤسس الدستوري في تحقيق نوعا من الفصل الجامد بين السلطات الذي يقتضي ان تكون سلطة التشريع بكاملها للبرلمان وحده<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثالث: الاعتراض على القوانين

كما خول المشرع الدستوري لرئيس السلطة التنفيذية حق الاعتراض على نص تشريعي تمت الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني سواء كان مشروعا او اقتراح قانون وهو افتراض

---

(1) أحمد الرشيدى، المؤسسة التشريعية في العالم العربي. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية 1997.

(2) Burdeaux George, Op.cit, ,p. 611

(3) بلحاج، صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 205.

مؤقت يهدف الى تعليق القانون الى حين ويستوجب ذلك تسبب الاعتراض من قبل رئيس الجمهورية بهدف الفات نظر نواب المجلس حول ما جاء في ( النص التشريعي) من مخالافات للدستور او القوانين المعمول بها ومن ثم فان رئيس الجمهورية يحيل المجلس الوطني الشعبي طلب اجراء مداولة ثانية في غضون 10 ايام التي تلي ابلاغه للنص التشريعي وعليه يبلغ رئيس المجلس النواب باعتراض الرئيس وبناء على ما تقدم يودع لدى لجنة صاحبه الاختصاص ما اعترض عليه رئيس الجمهورية لمناقشته وتعديله.

حيث تنص المادة (127) من دستور 1996 عند وصول القانون الذي اقره البرلمان الى رئيس الجمهورية من اجل اصداره يمكن ان يكون للرئيس اعتراضات على القانون في غضون 30 يوما التالية لتاريخ اقراره ،وفي هذه الحالة بإمكانه ان يطلب من المجلس الشعبي الوطني اعادة النظر فيه عن طريق مناقشة جديدة و تعديل محتمل و تصويت جديد ،و لكي يمر القانون لابد ان يتم التصويت عليه بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

إن الاعتراض على القوانين ولا سيما افتراض القوانين التي يقترحها أعضاء المجلس الشعبي الوطني وحدهم دون غيرهم لان أعضاء الغرفة الثانية ليس لهم الحق لا سيما اقتراحات القوانين التي يتقدم بها نواب م ش و بمقتضى كل من الدستور والقانون العضوي المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ولقد أجاز الدستور الساري المفعول لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة كل فيما يخصه الاعتراض على القوانين لا سيما تلك المتأتية من البرلمان في شكل افتراضات قانونية سواء تعلقت بمواضيع خاصة كالنفقات العمومية و الحالية و الميزانية أو غيرها من المواضيع العامة فالمادة 127 من الدستور تنص على انه يمكن لرئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان في غضون 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره وفي هذه الحالة يتم إقرار القانون المعني بالقراءة المداولة أو الثانية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

---

(1) أنظر المادة(127) من دستور 1996.

إن الاعتراض وإن كان حقا لكل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية حق دستوري على النحو المذكور أعلاه فهو ليس حق مطلق بل هو حق مقيد بقيود محددة دستورية منها: لا يكون الاعتراض على القوانين إلا إذا سنت أو شرعت في المجالات أو الميادين التنظيمية التي تعود لرئيس الحكومة بحكم الدستور أي إلا إذا شملت موضوعا من مواضيع القانون المخصصة دستورا أو كانت قوانين عادية وتحمل في طياتها أحكاما ومواضيع من اختصاص القوانين العضوية أو كانت تهدف من خلال مضامينها التخفيض من الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية أو كانت أصلا غير مطابقة للدستور.

### المبحث الثاني: علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

تؤدي كافة البرلمانات وظيفة الرقابة على السلطة التنفيذية و الهدف منها التأكيد على مسؤولية موظفي السلطة التنفيذية في وزاراتهم و اداراتهم و متابعة حالة سوء الادارة في

النفقات العامة، اما في الجزائر فقد حددته المادة (99) من دستور 1996<sup>(1)</sup>

من خلال القراءة المتأنية لدستور 1996 و التعديلات التي مسته نجد أن المشرع الدستوري منح أعضاء البرلمان حق ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة و عزز ذلك بمجموع الآليات التي أقرها سواء تعلق ذلك بمناقشة خطة عمل الحكومة أو بيان السياسة العامة و ما ينجر عنها من لوائح و ملتمس الرقابة و طلب التصويت بالثقة، أو الأسئلة و الاستجواب و طرح مواضيع عامة للنقاش. و بذلك فالمشرع الجزائري في هذا الاطار ساير باقي الدول خاصة منها التي تعتمد النظام البرلماني من حيث اقراره للآليات الرقابية على السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup>. وباستقراء هذه الوسائل يمكن أن نصنفها إلى مجموعتين أولها هي تلك الوسائل التي لاترتب أية مسؤولية

---

(1) المادة 99 : يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80 و 84 و 133 و 134 من الدستور. يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور.

(2) - بن ناصر بوطيب. علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية و الممارسة الفعلية - حالة البرلمان

سياسية للحكومة وثانيها هي ما يترتب عنها مسؤولية سياسية للحكومة ومدى بقاءها في ممارسة عملها.

### المطلب الأول : وسائل الرقابة التي لا ترتب المسؤولية السياسية على الحكومة

وهي وسائل وإن كانت تعطي الحق للسلطة التشريعية لمراقبة السلطة التنفيذية إلا انها عمليا غير ذات فعالية .

#### الفرع الأول: حق الاستجواب

يعتبر الاستجواب وسيلة دستورية في النظام الجزائري يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة. ومن خلال نص المادة 133 من الدستور يتبين لنا بأنه خول للأعضاء البرلمان وسيلة تمكنهم من مراقبة الحكومة، حول كل قضايا الساعة التي تهم البلاد، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به، خاصة وأن النص عام لا يضع أي قيد على النواب سوى أن يكون في إحدى قضايا الساعة.

غير أن قراءة نصوص القانون المتعلق بتنظيم وسير عمل المجلس تبين لنا بأن هناك شروط يجب مراعاتها لدى اللجوء إلى الاستجواب يمكن إجمالها في الآتي:

1- أن يكون الاستجواب الواحد حول قضية واحدة من قضايا الساعة.

2- أن يوقع من قبل 5 نواب على الأقل.

3- أن يودع لدى المجلس.

4- أن يبلغ إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس.

5- أن يعلق الاستجواب بمقر المجلس.

6- أن يوزع على النواب.

أما بشأن إجراءات مناقشة الاستجواب فتتم باختصار كما يلي:

1- يحدد مكتب المجلس الجلسة التي يناقش فيها الاستجواب خلال 15 يوما على

الأكثر من إيداعه أو باتفاق مع الحكومة فيما بين الدورات على أن تتم في وقت



مناسب.

2- يقدم صاحب الاستجواب عرضا حول الموضوع أثناء جلسة المجلس.

3- رد ممثل الحكومة.

يكون استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: الاسئلة

أعطى المشرع الدستوري لأعضاء البرلمان حق توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة<sup>(2)</sup>.

دون أن يترتب عن عدم الإجابة عنه أو عدم اقتناع السائل بالإجابة أي جزاء<sup>(3)</sup>.

### أولا: الأسئلة الشفوية

خول الدستور للنواب طرح الاسئلة الكتابية على أي عضو من الحكومة، تكون الإجابة عنها في جلسات المجلس بعد أن تبلغ من قبل النائب إلى مكتب المجلس الذي يحدد في اجتماعه الأسبوعي الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية وعددها، ويمكن أن يتبع السؤال الشفوي بمناقشة بناء على اقتراح من نائب أو أكثر بموافقة المجلس، وهو ما يمكن أن يفضي إلى تشكيل لجنة تحقيق.

والجدير بالذكر أن السؤال الشفوي يعتبر أداة رقابية جديدة في دستور 1989، بالمقارنة

مع دستور 1976 الذي اقتصر على السؤال الكتابي .

### ثانيا :الأسئلة المكتوبة

---

(1) المادة (133) من دستور الجزائر 1996.

(2) المادة(134) من دستور 1996،. فقد جاء في المادة 134 من الدستور: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة. ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما. وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس. إذا رأيت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان."

(3) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر 1993، ص 402-403 .

توجه الأسئلة المكتوبة كذلك من قبل أي نائب إلى أي عضو في الحكومة، وتقدم إلى رئيس المجلس الذي يبلغها للحكومة فوراً، وتسجل في الجداول الخاصة بحسب ترتيب إيداعها بهدف معرفة تاريخ إرسالها، حيث تلتزم الحكومة بالإجابة كتابياً عن السؤال في ظرف 30 يوماً تودع لدى مكتب المجلس. وإذا لم تجب الحكومة عن السؤال في الأجل المحدد تحول إلى شفوي.

وقد واجهت عملية ممارسة الرقابة على عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية عدة إشكالات وعوائق يمكن إجمال أهم هذه الإشكالات على مستوى المجلس الشعبي الوطني في الآتي:

- بقاء عدد معتبر من الأسئلة الشفوية خاصة دون جواب بسبب عدم تقييد عضو البرلمان بإيداع عدد محدد من الأسئلة كل شهر، إذ أصبح العضو الواحد يودع عدة أسئلة شفوية في الأسبوع الواحد، وأكثر من سؤال لعضو واحد في الحكومة.

- عدم عقد جلسة مخصصة للأسئلة الشفوية كل (15) يوماً بصورة منتظمة ، مما أدى إلى تكس الأسئلة وفقدان بعضها لأهميته، مع أن هذه الجلسة لا يشترط فيها إلا حضور أصحاب الأسئلة المبرمجة مسبقاً.

- غياب بعض أعضاء الحكومة عن جلسات الأسئلة، رغم إعلامهم بجدول أعمالها في الوقت المناسب، بسبب التزامات مبرمجة مسبقاً أو لأسباب أخرى، وهذا ما جعل أكثر من رئيس حكومة يوجه تعليمات إلى أعضاء حكومته لتذكيرهم بأن حضورهم جلسات الأسئلة يكتسي طابع الإلزامية الدستورية، والغياب عنها يظل حالة استثنائية.

- غياب بعض أصحاب الأسئلة الشفوية عن جلسات الأسئلة (و إن كان ذلك نادراً) الأمر الذي جعل مكتب المجلس الشعبي الوطني يميز في تعليمته العامة بين حالتَي الغياب المبرر والغياب غير المبرر .

- غموض بعض الأسئلة، أو عدم استيفائها الشروط المطلوبة وإعادتها إلى أصحابها، آخر إرسالها إلى الحكومة، مما يقلل من أهميتها لفوات ظرف ومبرر طرحها.

- غياب وسيلة السؤال الاستعجالي جعل بعض الأسئلة الشفوية عديم الجدوى، مما أثر في حق عضو البرلمان في الاطلاع على الإجراءات المتخذة لمعالجة المشكل المطروح في حينه.  
- رد بعض أعضاء الحكومة بعدم توفر كل المعلومات الضرورية لعناصر الجواب عن السؤال الشفوي في الجلسة المبرمجة، وبالتالي يتأجل الرد إلى وقت لاحق.

- تضاؤل ردود رئيس الحكومة شخصيا عن الأسئلة الموجهة إليه، مع العلم أنه جرت العادة تكليف عضو آخر من الحكومة للإجابة عنها نيابة عن رئيس الحكومة.

- عدم التمييز بين مواضيع الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام الداخلي لكل غرفة ربما بسبب التمسك بالصيغة الواردة في الدستور (توجيه أي سؤال كتابي أو شفوي) جعل بعض أعضاء البرلمان يطرح أسئلة شفوية في مسائل يمكن أن تجد جوابا عنها بتوجيه سؤال كتابي ، أو في مراسلة مباشرة إلى عضو الحكومة المعني. مع الإشارة هنا إلى أن عضو البرلمان يعتبر السؤال الشفوي أكثر تأثيرا في الرأي العام وفي مواطني الدائرة الانتخابية، حتى وإن جاء الجواب متأخرا.

- غياب الآلية القانونية لمعالجة قضية عدم الإجابة عن بعض الأسئلة الكتابية في الأجل المحدد دستوريا، جعل بعض أصحاب الأسئلة يعيد طرحها بصيغة مختلفة في شكل أسئلة شفوية، فيأتي الرد أحيانا كتابة ولا يرد شفاهية باعتبار عدم إمكانية الرد مرتين على سؤال واحد.  
- بعض أعضاء الحكومة يرد عن طريق وزارة العلاقات مع البرلمان بعدم صلاحية الرد على السؤال، لأن موضوعه لا يدخل في اختصاص القطاع الذي يشرف عليه، دون أن يكون للوزارة صلاحية تغيير وجهة السؤال، مما يطرح بشكل جدي إشكالية تحديد الاختصاص.  
- اتسام جل الأسئلة بالطابع المحلي جعل مواضيعها تطرح بصورة متكررة، إذ توجه أحيانا إلى عضو واحد في الحكومة عدة أسئلة في نفس الموضوع مع اختلاف صاحب السؤال والدائرة الانتخابية .

- بقاء عدد معتبر - بالنظر إلى العدد المودع والمقبول - من الأسئلة دون رد. مع الإشارة إلى أن ذلك لا يقتصر على البرلمان الجزائري، بل يوجد حتى البرلمانات ذات التجربة العريقة ..

## الفرع الثالث: حق إجراء التحقيق

يقصد بهذا الحق لجوء السلطة التشريعية للاستقصاء والبحث، مباشرة دون اقتناع بالحقائق والبيانات المقدمة من طرف أعضاء وأجهزة الحكومة لدخول ريب أو شك. كما قد يكون هذا التحقيق وسيلة للكشف عن فساد بعض الإدارات أو الشخصيات، وغالبا ما تكون نتائج هذه اللجنة ذات أثر كبير. هذا لا يعني أن تتعدى اللجنة صلاحياتها، كاطعن عي الأحكام القضائية النهائية مثلا.

وقد يجري التحقيق سواء من طرف البرلمان بكامل هيئته، أو يعهد التحقيق لإحدى لجان غرفتا البرلمان. وجرى التقليد البريطاني على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية. ومن الوسائل الممكن استعمالها للكشف عن الحقيقة، استدعاء بعض الشهود و السماع لأقوالهم، واللجوء على الخبراء للقيام ببعض العمال الفنية، وفي المقابل لا يجوز للجنة إجبار بعض الشهود من المواطنين للحضور والإدلاء بشهادتهم إلا إذا وجد نص قانوني يبيح ذلك. وقد تنتهي اللجنة بإصدار تقرير عادي ورفعها للمجلس للتصويت عليه، مما يؤدي على طرح الثقة أو الاستجواب، أو طرح الأسئلة لبعض أعضاء الحكومة .

وقد نصت المادة 161 من دستور 1996 على أنه: "يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة". وهنا يجب التفرقة بين اللجنة الدائمة الخاصة والتنسيقية منها. فقد عرفت الجزائر نشوء العديد من اللجان، كاللجنة البرلمانية الخاصة بالغرفة التجارية، أو لجنة التحقيق المتعلقة بقضية السنة والعشرين مليار دولار. إلا أن هذه اللجان ونظرا لانغماس العديد من الشخصيات السياسية فيها، كانت وسيلة لتبييض نظام الحكم آنذاك، كما أنها كانت رهينة الإرادات السياسية، أو بعبارة أخرى كانت لجان صورية.

### المطلب الثاني: الوسائل التي تترتب المسؤولية السياسية للحكومة

وهي وسائل أكثر فعالية نظرا لما قد ينجر عنها من حل الحكومة واسقاطها .

### الفرع الأول: مناقشة برنامج الحكومة.

تنشأ للعلاقة بين البرلمان بغرفتيه والحكومة بشأن برنامج الحكومة من خلال ما قررته المادة 80 من الدستور التي تلزم رئيس الحكومة بأن يقدم برنامج حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته ويقدم عرض عن البرنامج لمجلس الأمة.

**المادة 80 :** يقدم رئيس الحكومة برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن رئيس الحكومة أن يكيف برنامجها على ضوء هذه المناقشة.

يقدم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامجها لمجلس الأمة.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة.

**المادة 81 :** يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه.

يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومة حسب الكيفيات نفسها.

**المادة 82 :** إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.

ويعرض رئيس الحكومة برنامجها على المجلس الشعبي الوطني خلال 45 يوماً الموالية للتعيين الحكومة وتتم مناقشته من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني الذي يمنح مهلة 7 أيام من تاريخ تبليغه للنواب ثم يقدم رئيس الحكومة عرضاً لمجلس الأمة خلال 10 أيام من موافقة المجلس الشعبي الوطني ويجوز لمجلس الأمة أن يصدر لائحة بعد مناقشته موقفه من قبل 20 عضواً في مجلس الأمة.

فتنص المادة 79 من دستور 1996 على أن: "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذين يعينهم. يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء". فهذه المادة ذات دلالة، بحيث تحت على ضرورة عرض البرنامج على مجلس الوزراء قبل مناقشته، وكما هو معلوم، فإن رئاسة هذا المجلس هو من اختصاصات رئيس الجمهورية، مما يدفعنا القول بأن هذا الخير يشارك فيه بطريقة غير مباشرة من خلال تقديم

بعض التوجيهات، كما أن استقلالية رئيس الحكومة تجاه رئيس الجمهورية تصبح نسبية. وإذا انتقلنا إلى المواد الموالية، فالمادة 80 تنص على ما يلي: "يقدم رئيس الحكومة برنامجاً إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن لرئيس الحكومة أن يكيف برنامجاً على ضوء هذه المناقشة. يقدم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامجها لمجلس الأمة. يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة"، بينما المادة 81 ترى: "في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومتها لرئيس الجمهورية. يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومة حسب الكيفيات نفسها". فمن خلال هذه المواد، يمكن أن نجزم بأن بقاء الحكومة ابتداءً وانتهاءً مرتبطة بموافقة رئيس الجمهورية والبرلمان على البرنامج<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: بيان السياسية العامة للحكومة و ملتصق الرقابة

المادة 84 : تقدم الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة. كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتصق رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد 135 و136 و137 أدناه. لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته. في هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 أدناه.

يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة. المادة 135 : يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

---

(1) فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 159.

ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل.

المادة 136 : تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب.

ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.

المادة 137 : إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.

المادة 61: القانون العضوي رقم 99-02. طبقاً لأحكام المادتين 136 و 137 من الدستور،

يجب أن يوافق على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (2/3) النواب.

لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم رئيس الحكومة استقالة

حكومته .

تقدم الحكومة سنوياً ابتداءً من المصادقة على برنامجها من قبل المجلس الشعبي الوطني

بياناً عن السياسة العامة تتناول فيه ما أنجزته من البرنامج طبقاً للمادة 84 من الدستور وتعقب

بيان السياسة العامة مناقشة تتمحور حول خطة عمل الحكومة ومدى التزامها بالبرنامج

المصادق عليه ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة تقدم خلال 72 ساعة الموالية لاختتام

المناقشة مع ضرورة توفر الشروط التالية من اللائحة

- يجب أن توقع من طرف 20 نائباً وتودع لدى مكتب المجلس.

- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة

- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها.

- بمصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بالأغلبية تصبح اللوائح الأخرى ملغاة.

بالإضافة إلى الصلاحيات السابقة الممنوحة للسلطة التشريعية ، فإن الحكومة مسؤولة أمام

البرلمان ، حيث وضع المشرع أدوات دستورية تسمح له بأن يقرر عند اللزوم مسؤولية الحكومة

و إرغامها على الاستقالة بالإضافة إلى شرط الموافقة على البرنامج.

يعتبر دستور 1989 أول دستور في الجزائر كرس حق السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة

المباشرة على الحكومة و مسؤوليتها أمام البرلمان حسب نص المادة (80) من دستور. أما

دستور 1996 فقد أكد ما نص عليه دستور 89 حيث تنص المادة (135) على أنه بإمكان المجلس الشعبي الوطني عندما يناقش بيان السياسة العامة أن يصوت على الملتمس الرقابة الذي ينصب على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وفقا للشروط التالية<sup>(1)</sup>

- لا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقع عليه سبع عدد النواب على الأقل.
- لا يقبل ملتمس الرقابة إلا عند المناقشة بيان السياسة بعامة للحكومة مرة واحدة في السنة.
- لا يقبل ملتمس الرقابة إلا بتصويت ثلثي أعضاء مجلس النواب.
- لا يقبل ملتمس الرقابة ولا يتم التصويت عليه إلا بعد 03 أيام من تاريخ إيداعه.

في حالة توفر الشروط السابقة يصادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية حسب التعديل الدستوري في نوفمبر 2008. أما المادة (81) من دستور 96 فنصت صراحة على ضرورة أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، و إلا قدمت الحكومة استقالتها لرئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

من خلال استقراء النصوص الدستورية يتضح أن المشرع الجزائري ربط مسألة الثقة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة<sup>(3)</sup>.

تعكس الممارسة السياسية للبرلمان التعددي في الجزائر أداءه المتأخر " نهاية عهدة البرلمان الحالي في 2012"، حيث وقع أكثر من 34 نائبا في المجلس الشعبي الوطني لائحة طالبو فيها حكومة الوزير الأول "أحمد أويحي" بتقديم بيان السياسة العامة وحصيلة نشاطها تطبيقا لنص المادة (80) من الدستور والمادة (50) من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، و اتهمت اللائحة الحكومة بعدم احترام الدستور و التهرب من التزاماتها القانونية، حيث أنه في ظرف 05 سنوات منذ 2007 و إلى 2012 لم تقدم الحكومة أمام المجلس

---

(1) المواد(135،136و137) من دستور 1996.

(2) أنظر المادة (81) من دستور 1996.

(3) فدوى، مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي. بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية، 2010،



الشعبي الوطني إلا بيانا واحدا للسياسة العامة في أكتوبر 2010 رغم أنّ المادة (84) من دستور 1996 تلزم الحكومة بذلك سنويا.

في سياق متصل لم تقدم حكومة الوزير الأول "أحمد أويحي"-عقب التعديل الجزئي للدستور في نوفمبر 2008- مخطط عملها للبرلمان كما تنص عليه المادة(80) من الدستور، حيث أكد النواب في لائحهم السابقة " أنهم كانوا ينتظرون تقديم الوزير الأول بيان السياسة العامة في أكتوبر 2011 لكنه لم يفعل ذلك إلى اليوم." (1)

### الفرع الثالث: التصويت بالثقة

تعد هذه الآلية البرلمانية تقليدية، حيث بمقتضاها يمنح الوزير الأول المبادرة بطلب الثقة حول السياسة العامة التي انتهجتها حكومته. فهدف الآلية تمكن الوزير الأول من التأكد من مدى الثقة الممنوحة له من قبل أعضاء المجلس(2): ومنه فهذا الاجراء يسير جنبا الى جنب وملتمس الرقابة. و التصويت بالثقة قد يكون بخصوص خطة العمل أو بيان السياسة العامة. و غالبا ما تلجأ الحكومة الى هذه الآلية في حالات وجود معارضة شديدة تجاه السياسة المنتهجة كونها تعتبر بمثابة رد فعل على المعارضة، ففي حالة تصويت البرلمان لصالحها، فان ذلك يعد انتصارا للحكومة. و في حال عدم منح الحكومة الثقة التي طلبتها تجد نفسها مجبرة على تقديم الاستقالة كما يتم اللجوء الى التصويت بالثقة في حال نشوب خلافات كبيرة بين الوزارة الأولى و رئيس الجمهورية. فان تم التصويت و منحت الحكومة الثقة التي تطلبها فان ذلك يعزز مركز الحكومة أمام رئيس الجمهورية، و العكس ان لم تمنح الحكومة الثقة فإنها تقدم استقالتها مباشرة الى رئيس الجمهورية(3).

فطلب التصويت بالثقة حق مكفول دستوريا من خلال نص المادة 84 من دستور 1996 في فقرتها الخامسة، و الفقرة التي تليها أعطت لرئيس الجمهورية الحق في اللجوء الى أحكام

(1) لحياني، عثمان، "أويحي مطالب بتقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان"، يومية الخبر، 2012/01/25

(2) دنش رياض: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة الجزائرية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بسكرة، الجزائر، العدد الأول، ماي 2005، ص 122.

(3) ليلي بن بغيلة: آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2004، ص 60.

المادة 129 التي تخوله حل البرلمان في حالات عدم الموافقة على لائحة الثقة اذا اقتنع رئيس الجمهورية أن البرلمان هو السبب في تأزم العلاقة مع الحكومة مما ينعكس سلبا على أداء الدولة بصفة عامة.

## خاتمة:

لقد حاول المشرع الدستوري الجزائري في دستور 1996 الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، تكريسا لدولة القانون وللبعد الديمقراطي الذي يضمن الحريات ويصون الحقوق وذلك بإيجاد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ من خلال تحديد اختصاصات كل سلطة ومجالات عملها وتوضيح العلاقة المتبادلة بينهما سواء كانت تعاونا أو رقابة.

لكن بالتمعن في النصوص الدستورية المنظمة للسلطتين (كما رأينا في ثنايا البحث) يتضح لنا أن الأمر لم يكن كذلك فهناك تفاوت كبير في الصلاحيات والسلطات لصالح السلطة التنفيذية خاصة من جانب رئيس الجمهورية - رئيس السلطة التنفيذية - و عدم وضوح الحدود الفاصلة بين المجالين التشريعي والتنظيمي المستقل. يمكن أن نلاحظها في النقاط التالية:

1- تكريس هيمنة السلطة التنفيذية بفضل ما أتاحت لها النصوص القانونية من آليات وأدوات ، تبتدأ بحصر المجال الذي يتحرك فيه البرلمان في مقابل فسح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق اقتحام مجال البرلمان - رغم حصره - بمنح حق التشريع بالأوامر والسلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية وحرية المطلقة في اللجوء إلى الاستفتاء وفي اخطار المجلس الدستوري، ثم عن طريق مبادرة الحكومة التشريعية نفسها والتي تتميز بأفضلية عن المبادرة البرلمانية بما يضمن له التفوق في هذا المجال أيضا ،حتى بعد تبني ثنائية المجلس بل تقحم الحكومة نفسها حتى في سن النظام الداخلي للبرلمان. (فالحكومة مثلا وحدها المبادرة في كل تشريع يتعلق بالشؤون المالية أو له انعكاسات على الميزانية أو على العلاقات مع دول أخرى أو مؤسسات دولية..).

2- تحكم السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية من خلال جملة آليات:

كحل البرلمان وآلية اصدار القوانين وحق الاعتراض وطلب مداولة ثانية...

3- الرقابة الممنوحة للبرلمان على الحكومة لا تعدو أن تكون رقابة شكلية فكل ما يترتب عنها من أثر لا يعدو أن يكون إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ،ولا يملك البرلمان أكثر من ذلك فلا يمكنه اصدار أوامر للحكومة ،كما لا يمكنه إلغاء قرار أصدرته أو يعدله أو يوقف تنفيذه وليس له اجبارها على اصدار ما امتنعت عن اصداره أو اتخاذ ما يجب اتخاذه حتى ولو كان ذلك ما تقتضيه المصلحة العامة.

4- مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان دون رئيس الجمهورية ومن هنا يبدو البرلمان هيئة محدودة الدور الرقابي أمام رئيس الجمهورية الذي لم يكن على الإطلاق محل إخضاع لرقابة

السلطة التشريعية دستوريا وقانونيا واقتصر على الحكومة فقط التي هي من صنع رئيس الجمهورية نفسه.

5- إذا كان الدستور قد خول لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني فإنه لم يخول البرلمان بالمقابل المبادرة بطلب التصويت بالثقة بل جعلها حكرا على رئيس الحكومة. وفي الغالب فإن اللجوء إلى التصويت بالثقة هدفه بيان موقف المجلس من الحكومة لكن في جوهره أسلوب للضغط على المجلس لمجاراة سياسة الحكومة أو جر هذا المجلس إلى الحل.

6- لم يضع المؤسس الدستوري الجزائري آليات خاصة لرقابة حدود المجالين التشريعي والتنظيمي على خلاف نظيره الفرنسي، بل يختص المجلس الدستوري بهذه المهمة وفقا للقواعد العامة التي تحدد اختصاصاته، ورغم الجهود التي قام بها المجلس في هذا الإطار إلا أن ذلك يبقى غير كاف للقيام بهذه المهمة لوجود خلل في توزيع الوظائف التشريعية لصالح السلطة التنفيذية، ويبقى اجتهاده غير كاف ومحدود نظرا لتقييد جهات إخطاره وعدم منحه حق الاخطار الذاتي.

7- استحداث غرفة ثانية للبرلمان " مجلس الأمة " طرحت تساؤلات حول جدواها في البناء الدستوري، و بالتالي في مجال التوازن المؤسساتي حيث رأى البعض ان وضعها جاء للحد من احتمال سيطرة اغلبية برلمانية في الغرفة الأولى ،حيث ينتخب ثلثا مجلس الأمة بطريقة غير مباشرة من المنتخبين المحليين و الثلث الباقي من تعيين الرئيس لمراقبة المجلس الشعبي الوطني الذي قد يسيطر عليه حزب قوي.

ففي دستور 1996 هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية لا يمكن تبريرها في ظرف تمر فيه الجزائر بتحويلات وطنية هامة من شأنها أن تكون فرصة لتوسيع مشاريع الإصلاحات من خلال خلق توازن بين السلطات وتكثيف التنسيق فيما بينها من أجل الوصول إلى منظومة تشريعية متكاملة وقوية تعزز الممارسة الديمقراطية وتحل مشاكل المواطن ومختلف الفاعلين بهدوء.

وعلى ضوء هذا ولتفادي النقائص التي ميزت المراحل السابقة من الحياة السياسية الوطنية، وحتى تبني دولة القانون نقدم التوصيات التالية:

1- وضع قواعد وآليات لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات على أرض الواقع، بالحسم الواضح في طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأدواته الدستورية وضمانات استقلاليتها

لأن الغموض والمبالغة في ترجيح سلطة التنفيذ مضر ويؤسس للهيمنة والاستبداد ، ويفقد التمثيل حقيقته.

2-تفادي الخلط بين الأنظمة بالجمع بينها بطريقة تشوه صورة الحكم ،بل تحديد طبيعة النظام بدقة.

3-عدم التركيز على شكل العلاقة بين السلطتين إنما ينبغي التركيز على جوهر هذه العلاقة وثمارها.

4-إعادة النظر في صلاحيات رئيس الجمهورية بتقييد سلطته في التشريع بالأوامر وسلطته في اللجوء إلى الاستفتاء. ومنح البرلمان وفق ضوابط معينة هذا الحق أيضا.

5- التقليل من قيود التشريع على السلطة التشريعية من خلال مراجعة الدستور الذي يضع الكثير من القيود ، ومنه يجب توسيع تلك المجالات لمنح حرية أكثر للنواب. كما نتساءل عن إلزامية توفر 20 نائبا لقبول مبادرة تشريعية حيث يجب الأخذ بعين الاعتبار قيمة المبادرة بدلا من التركيز على عدد المبادرين.

6- منح مجلس الأمة صلاحيات المبادرة بالتشريع والتعديل وعدم جعله منصة فقط للمناقشة والمصادقة.

7-توفير الإمكانيات لنواب الشعب لتقديم مشاريع قوانين في المستوى، وهذا من خلال توفير المستشارين وخبراء القانون ومختلف المجالات حتى تكون المقترحات في المستوى وعدم جعل النواب ينتظرون المناقشة لتقديم تعديلات.

وفي الأخير فإن الوصول إلى فصل وتوازن دقيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل نظام ديمقراطي صادق هو أمر لا يدرك وغير محسوم نظرا لقيام الديمقراطية الحقيقية على التنافس والتجدد المستمر، وإنما هو توازن قلق وغاية يسعى إليها باستمرار على شرط وجود فضاء حقيقي للحريات والتداول السياسي في ظل احترام القوانين، كما أنه مرهون بالمستوى الثقافي والاجتماعي والاقتصادي واکراهات الواقع ودرجة الوعي لاسيما لدى النخب.

**المراجع:**

## أولاً : المؤلفات بالعربية:

- 1- أحمد الرشيدى، المؤسسة التشريعية في العالم العربي. مركز البحوث والدراسات السياسية القاهرة، 1997.
- 2- أندري هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد المحسن سعد، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، بيروت، 1977.
- 3- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 4- ثروة بدوي : النظم السياسية ، الجزء الأول ، النظرية العامة للدولة ، دار النهضة العربية 1975.
- 5- حافظ الدليمي علوان حمادي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية و الولايات المتحدة . دار وائل للطباعة و النشر، الأردن، 2001 .
- 6- جون لوك. الحكومة المدنية. ترجمة محمود شوقي الكيال. مطابع شركة الاعلانات الشرقية.
- 7- زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري . ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، ط 3 ، 1994.
- 8- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر 1993.
- 9- سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، القاهرة 1974 .
- 10- عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية و القانون الدستوري . دار المعارف بالإسكندرية ، مصر، 1997 .
- 11- عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري، نشأة - فقها - تشريعا، ط 3 ، دار الهدى ، الجزائر ، 2005.
- 12- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية ، الجزائر، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009 .
- 13- عبد الوهاب محمود رفعت ، الأنظمة السياسية . منشورات الحلبي الحقوقية ، 2007.
- 14- عروس الزبير وآخرون، النزاهة في الانتخابات البرلمانية مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية. بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 2008 .
- 15- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2007 .
- 16- فدوى، مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي. بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية، 2010.
- 17- فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة، القاهرة، 1975.

18- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003.

19- قيرة إسماعيل وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002.

20- محمد اسماعيل فضل الله. رواد الفكر السياسي الحديث، مكتبة بستان المعرفة. الاسكندرية، 2005.

21- محمد عثمان حسين عثمان ، النظم السياسية . منشورات الحلبي الحقوقية ، 2002 .

### ثانيا: المؤلفات باللغة الاجنبية(الفرنسية):

1- Burdeaux George, Droit constitutionnel et institution politique, 16 edition, Paris, 1974.

2- Montesquieu Charles Louis de Secondat ,De l'esprit des lois,éd gf-flammarion,1988

3- Paul Marie Gaudement, Le pouvoir exécutif dans des pays occidentaux, ed monchrestien Paris,1966.

### ثالثا: الرسائل والمذكرات:

1- رابح شامي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة تلمسان ، 2011.

2. عمر ثامري ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، أطروحة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الادارية جامعة الجزائر، 2006.

3. عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة باتنة ، 2010 .

4. ليلي بن بغيلة: آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2004.

5. نورالدين رداة ، التشريع عن طريق الأوامر و اثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، رسالة ماجستير، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة ،سنة 2005.

### رابعا: النصوص القانونية:

1. دستور الجزائر لسنة 1963 جريدة رسمية رقم: 64 المؤرخة في: 10 سبتمبر 1963.
2. دستور الجزائر لسنة 1976، جريدة رسمية رقم: 94 المؤرخة في، 24/ نوفمبر 1976.
3. دستور الجزائر لسنة 1989، جريدة رسمية رقم: 09 المؤرخة في، 01 مارس 1989.
4. دستور الجزائر لسنة 1996، جريدة رسمية رقم: 61، المؤرخة في: 16 أكتوبر 1996 المعدل ب: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

5. القانون رقم 79-01 المؤرخ في 9 جانفي 1979، المتضمن القانون الأساسي للنائب.
6. الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
7. القانون رقم 89-14 المؤرخ في 8 أوت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب
8. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ويتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

9. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلسين وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، القانون العضوي لمجلس الدولة.
10. القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012، والمحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

11. القانون العضوي رقم 12 - 01 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات
12. لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29-10-1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

### خامسا: الجرائد الرسمية:

1. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في: 10 سبتمبر 1963، عدد 64.
2. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في، 24 نوفمبر 1976، عدد 94.
3. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في 16 جانفي 1979، عدد 03
4. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في أول مارس 1989، عدد 09.
5. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في 09 أوت 1989، عدد 33.
6. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989، عدد 52



7. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في: 16 أكتوبر 1996،  
عدد 61.

8. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، عدد 76 .

9. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في 6 مارس 1997، عدد 12

10. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في 14 أبريل 2002، عدد 25.

11. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 ،

عدد 63.

12. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخة في 14 جانفي 2012 عدد 01.

23. الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، رقم 7 المؤرخة في 27 - 10 - 1997

### سادسا: المجالات والجرائد:

1. دنش رياض: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة الجزائرية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بسكرة، الجزائر، العدد الأول،  
ماي 2005.

2. لحياني، عثمان، " أويحي مطالب بتقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان"، يومية الخبر،  
2012/01/25.

### سابعا: الندوات :

1. سليم قلاله، مداخلة تناولت: المهام، الدور الاتصالي، الدور السياسي، العلاقة مع الكتل البرلمانية، ... الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، 24-25 أكتوبر 2000، نشر الوزارة  
المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2000.

2. مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة  
والبرلمان، 24-25 أكتوبر 2000 نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2000.

## الفهرس

	شكر وعرفان
	اهداء
أ	مقدمة
6	فصل تمهيدي: الاطار المفاهيمي لمبدأ الفصل بين السلطات
7	المبحث الأول: نشأة وتطور مبدأ الفصل بين السلطات
7	المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات قبل ظهور نظرية مونتيسكيو
8	الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم
8	أولاً . مبدأ الفصل بين السلطات عند أفلاطون ( 427 . 347 ق. م )
9	ثانياً . مبدأ الفصل بين السلطات عند أرسطو ( 384 . 322 ق. م )
10	الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث
10	أولاً . مبدأ الفصل بين السلطات عند كرومويل Cromwell
11	ثانياً . مبدأ الفصل بين السلطات عند جون لوك John Locke ( 1632 . 1704 )

15	المطلب الثاني : نظرية مونتسكيو (1689- 1755) في الفصل بين السلطات
15	الفرع الأول : عرض النظرية
19	الفرع الثاني :أثر نظرية مونتسكيو
20	أولاً: فكرة الفصل المطلق
21	ثانياً: فكرة الفصل النسبي
22	المبحث الثاني: مبررات الأخذ بالمبدأ والانتقادات الموجهة له
22	المطلب الأول: مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات
22	الفرع الأول :منع الاستبداد وصيانة الحريات
24	الفرع الثاني :تأكيد مبدأ المشروعية في الدولة
25	الفرع الثالث: تحقيق الفوائد المترتبة على مبدأ تقسيم العمل
26	المطلب الثاني: الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات
26	الفرع الأول : المبدأ يمس بوحدة الدولة
27	الفرع الثاني: عدم تحدد المسؤوليات في الدولة
28	الفرع الثالث: المبدأ لا يتناسب والعصر الحديث
28	الفرع الرابع: مبدأ الفصل مبدأ وهمي وغير واقعي
31	<b>الفصل الأول: مظاهر الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور 1996</b>
32	المبحث الأول: مظاهر استقلال السلطة التشريعية
33	المطلب الأول: الاستقلال العضوي
35	الفرع الأول: طريقة الانتخاب
37	الفرع الثاني: العضوية في مجلس الأمة
38	المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي
38	الفرع الأول: سلطته في إعداد النظام الداخلي
39	الفرع الثاني :تحديد المجال التشريعي العادي والعضوي
39	أولاً: تحديد مجال التشريع العادي
45	ثانياً: تحديد مجال القانون العضوي
48	الفرع الثالث: المقترح البرلماني

49	الفرع الرابع:السلطات الممنوحة لمجلس الأمة
50	المبحث الثاني: مظاهر استقلال السلطة التنفيذية
50	المطلب الأول: الاستقلال العضوي
50	الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية
52	الفرع الثاني: رئيس الحكومة أو الوزير الأول
54	المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي في المجال التشريعي العائد للسلطة التنفيذية
54	الفرع الأول: سلطة التشريع لدى رئيس الجمهورية
55	أولاً: التشريع عن طريق الأوامر
56	ثانياً: التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة
58	ثالثاً: التشريع عن طريق الاستفتاء
59	الفرع الثاني : مساهمة الحكومة في التشريع
59	أولاً: المبادرة الحكومية (مشروع القانون)
61	ثانياً: امتيازات المبادرة الحكومية على المبادرة البرلمانية
63	<b>الفصل الثاني: مظاهر التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور 1996</b>
64	المبحث الأول: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية
64	المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وفي انعقاده
64	الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان
65	الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في انعقاد البرلمان
68	المطلب الثاني: آليات التحكم في العمل البرلماني
68	الفرع الأول :حل البرلمان
69	الفرع الثاني :اصدار القوانين
69	الفرع الثالث: الاعتراض على القوانين
71	المبحث الثاني: علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية
71	المطلب الأول : وسائل الرقابة التي لا ترتب المسؤولية السياسية على الحكومة
72	الفرع الأول: حق الاستجواب
73	الفرع الثاني: الاسئلة

73	أولا :الأسئلة الشفوية
73	ثانيا :الأسئلة المكتوبة
76	الفرع الثالث: حق إجراء التحقيق
77	المطلب الثاني :الوسائل التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة
77	الفرع الأول: مناقشة برنامج الحكومة
78	الفرع الثاني: بيان السياسية العامة للحكومة و ملتزم الرقابة
81	الفرع الثالث: التصويت بالثقة
83	خاتمة
86	المراجع
90	الفهرس