

جامعة زيان عاشور - الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية



مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة ماستر "دولة ومؤسسات"

بعنوان:

الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري في

ظل دستور 1996

تحت إشراف الأستاذ:

د. ثامري عمر

من إعداد الطالب:

نجاوي عبد الحفيظ

السنة الجامعية: 2015/2014 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

ربِّ أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت
عليّ وعلى والدي وأن أعمل صالحاً ترضاه
وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين.

- سورة النمل - 19 -

وما توفيقي إلا بالله
العليّ العظيم

إهداء

إلى من أجلسني على مقعد الدراسة، فغرس في نفسي حب العلم، وأمدني بما
أسعفني على تحصيله.

إلى والدي العزيز، رحمه الله.

إلى التي كانت ولا زالت تتعب معي، إلى من غمرتني بدعائها وبعناها،
كيف لا والجنة تحت قدميها. إلى والدي العزيزة قدرني الله على طاعتها.
إلى جميع الإخوة و الأخوات.

إلى الأهل في حياتي

إلى الذين أعانوني خلال دراستي: الأستاذ بن علي عبد القادر، حمود مشتوي،

بن عامر عبد الحفيظ

إلى كل أصدقائي و طلبة دفعتي،

إلى كل هؤلاء، أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

تشكرات

أول شخص أتوجه له بالشكر بعد الحمد والثناء لله سبحانه وتعالى على توفيقه لنا
في إتمام هذا العمل المتواضع، هو أستاذي الفاضل

الدكتور ثامر عمر

الذي وافقني طيلة انجاز هذا العمل، بنصائحه وتوجيهاته القيمة، والتي
ساعدتني كثيرا في انجاز هذه الرسالة، والتي كذلك ستكون لنا إن شاء الله
كأساس للقيام بما ينتظرنا في
المستقبل من نشاط علمي.

ومن خلاله إلى كل الأساتذة الذين أطروني بجامعة زيان عاشر بالجلفة
و في الأخير أتوجه بالشكر لمن ساعدني من أصدقائي في إنجاز هذا العمل،

وهم:

نور الدين، اسماعيل، هشام، إسحاق.....

مقدمه

مقدمة

تعد الديمقراطية من أهم المبادئ التي طالما ناضلت من أجلها الشعوب ، ولعل أكثر السبل للوصول إليها هو اختيار الشعب للممثلين عن طريق الانتخاب ، بهدف تسيير شؤون العامة و توفير متطلباتهم، أو المطالبة بها. وتطورت هته الفكرة مع تطور مفهوم الدولة إلى أن وصلت إلى ما يعرف بانتخاب المجالس النيابية أو البرلمانات، هاته الأخيرة التي تعنى بتمثيل المواطن على المستوى المركزي و تضطلع بمهمة اساسية متمثلة في سن أو صناعة القوانين التي تسري في الدولة كأصل عام، ناهيك عن الوظائف الرقابية التي تمارسها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية.

وبقراءة للدساتير الجزائرية بدءا من دستور 1963 إلى الدستور الحالي لسنة 1996 المعدل نجد أن المؤسس الدستوري وفي تناوله للعلاقة الوظيفية ما بين السلطتين قلص من دور السلطة التشريعية سواء من جانب الاختصاص التشريعي أو من الجانب الرقابي الذي تمارسه هته الهيئة على الهيئة التنفيذية، ففي دستور 1963 اتجه النظام صوب وحدة السلطة التنفيذية و مركزيتها حيث يتولى رئيس الجمهورية الجانب الفعلي من السلطة التنفيذية وهو الذي يرسم و يحدد و ينسق السياسة الداخلية و الخارجية وله الحق في المبادرة بتقديم القوانين كما له الحق أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني التفويض له حق تدابير ذات صبغة قانونية. وكما في دستور 1963 جاء دستور 1976 الذي وسع من صلاحيات رئيس الجمهورية في الجانب التشريعي مقارنة بالسلطة صاحبة الاختصاص ثم جاء دستور 1989 و لأول مرة ليكرس التعددية الحزبية معتمدا في ذلك، مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتسم بالمرونة في التعامل بين السلطتين في المجال التشريعي وهو توجه دستوري يوصف بأنه نظام مختلط يأخذ من النظام الرئاسي و النظام البرلماني مع ترجيح كفة السلطة لرئيس الجمهورية.

إن دستور 1996 و الذي جاء بنظام الازدواجية التشريعية وذلك من أجل تقوية السلطة التشريعية و إعطاءها صلاحيات أوسع و بذلك مشاركة أوسع للمواطن في تسيير شؤون البلاد، إلا أنه أبقى على صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية موسعا الهوة بينها و بين السلطة التشريعية. وجاء بعدها التعديل الدستوري الصادر بالقانون رقم 19/08 بتاريخ 15 نوفمبر 2008 الذي كرس النظام الرئاسي موسعا من صلاحيات رئيس الجمهورية في شتى المجالات لاسيما في المجال التشريعي متعديا على الاختصاص الاصيل للبرلمان. هذا ما أدى إلى تراجع رهيب في دور البرلمان في صناعة القانون و ذلك إذا ما قراها بالسلطة التنفيذية و برئيس الجمهورية.

إن هذا التراجع للبرلمان في ممارسته لاختصاصاته من كافة الجوانب سواء التشريع أو الدور الرقابي أو التمثيل هو نتاج لمجموعة من العوامل أدت به للوصول إلى هذا الوضع. هناك من لها علاقة بالجانب القانوني و أخرى لها علاقة بالجانب الشخصي و أخرى ذات علاقة بالبيئة التي يمارس فيها هذا الاختصاص.

لذا سأركز في هذه الدراسات على إبراز هته العوامل القانونية و الشخصية التي أدت إلى انحصار دور البرلمان الجزائري وضعفه في ممارسة اختصاصاته مركزا على الاختصاص الأساسي و الأصيل المتمثل في تشريع القوانين في دستور 1996. وذلك مقارنة بتوسع صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي و هذا ما أتناوله في إشكالية البحث:

ما مدى سيادة و فعالية البرلمان الجزائري في صناعة التشريع في ظل دستور 1996 ؟

و للوصول لإجابة على هته الاشكالية سأدرس:

- ✓ ماهي العوامل التي أدت إلى تراجع الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري ؟
- ✓ مدى علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان و التأثير المتبادل بينهما و تحديد درجة كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى؟
- ✓ الكشف عن مستوى التعاون القائم بين السلطتين في المجال التشريعي وما هي درجة الفصل بينهما وهل هو فصل متوازن و مرن أو فصل قائم على هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ؟
- و ندرس الموضوع وفق المنهج الوصفي التحليلي وهو المنهج المناسب لتحليل و تفسير المواد الدستورية والقانونية بشكل دقيق من خلال استخدام الوثائق الدستورية والقانونية المتعلقة بتطبيق هذه العلاقة في النظام الدستوري الجزائري .
- حسب خطة نضعها في فصلين، الفصل الأول نتناول فيه العوامل التي أدت إلى ضعف البرلمان في اختصاص التشريع مركزا على العوامل القانونية و الشخصية، و في الفصل الثاني نعرض أن نتائج هذا الضعف مركزا في هذا الفصل عن أهم نتيجة آل وهي الهيمنة المطلقة لرئيس الجمهورية على الاختصاص التشريعي في الظروف العادية والاستثنائية مع إبراز آفاق و وسبل تطوير البرلمان للوصول إلى هيئة تشريعية فعالة وسيدة في ممارسة اختصاصاتها.

أهمية الموضوع:

تأتي أهمية الموضوع في مدى ممارسة السلطة التشريعية لاختصاصات الدستورية التي تتمحور حول التمثيل النيابي وكذا رقابة الحكومة اثناء أداء مهامها بالإضافة إلى ممارسة اختصاصها الأصيل و المتمثل في صناعة التشريع، ومن هذا

الجانب الوصول إلى خلق نوع من التوازن ما بين السلطات، و ترقية المؤسسة التشريعية لما لهذه الاخيرة من دور في تكريس المبدأ الدستوري الداعي للفصل ما بين السلطات.

أسباب إختيار الموضوع:

رغم كثرة البحوث العلمية حول موضوع ضعف البرلمان في كافة اختصاصاته من عدة جوانب، إلا أن هديني هو تبيان الاسباب الشخصية و القانونية و العلاقة بينها، ثم الوصول إلى ما نتج عن هاته الأسباب لمعالجتها أو محاولة إعطاء حلول لها، وذلك بهدف الوصول إلى مؤسسة تشريعية فعالة و سيدة وسبل وتطويرها، ومن خلال ذلك الوصول إلى دولة ديمقراطية مبنية على أساس و مبدأ القانون فوق الجميع.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة للوصول إلى:

- ✓ إبراز العوامل القانونية و الشخصية لضعف البرلمان في ممارسة اختصاصه المتمثل في صناعة القانون.
- ✓ إبراز هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على الاختصاص التشريعي.
- ✓ محاولة الوصول الى السبل و الافاق لتطوير البرلمان الجزائري.

الفصل

الأول

الفصل الأول

عوامل ضعف البرلمان في الاختصاص التشريعي

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة. ذلك أنّها تعدّ الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية، واكتساب البرلمان في العالم لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطوّرات تاريخية أمكنها من أن تصبح المشرع باسم الشعب. لكن ونظرا للأسباب المتعددة لم يصل البرلمان إلى درجة معتبرة من النضج تمكّنه من ممارسة سلطاته كاملة في المجال التشريعي، ممّا يعكس الموقف الضعيف للبرلمان في علاقته الوظيفية مع السلطة التنفيذية ما ينبئ بشكل علني عن الأزمة التي يعاني منها. ما دفع إلى التساؤل حول مدى تدخّل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، هل يقتصر تدخّلها في الحالات العادية وتظهر بمظهر المكمل لدور البرلمان وكبديل عنه أحيانا أخرى، أم يمتدّ تدخّلها في الحالات غير العادية خاصة إذا كانت البلاد مهدّدة بمشاكل وأزمات تستعص على البرلمان إيجاد موقف أو حلّ مناسب لها.

سنحاول في هذا الفصل أن نسلط الضوء على إشراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي كعامل لإضعاف دور البرلمان (المبحث الأول) ثم امتداد التدخّل في حالة ممارسة البرلمان لاختصاصه الأصيل (المبحث الثاني)، ثم نتحدث عن الثقافة السياسية والاجتماعية للنائب كعوامل شخصية لإضعاف العمل النيابي لاسيما في الاختصاص التشريعي.

المبحث الأول

إشراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي كعامل لإضعاف البرلمان

أقرّ المؤسس الدستوري صراحة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه¹، إلا أن هذا لا يعني الحرية المطلقة والاحتفاظ كلية بالمجال التشريعي، بل من ناحية الممارسة العملية قد فسخ المجال للتدخل المباشر للسلطة التنفيذية مما أدى إلى تضاعف الدور التشريعي للبرلمان. وضمن هذا السياق، فقد تعاضم تدخلها بكثرة في تنظيم المبادرات القانونية كما أنّها حُضيت من قبل المشرع² وليس المؤسس الدستوري هذه المرّة، بمساهمتها في سير الإجراءات التشريعية إلى جانب تعزيز مكانة رئيس الجمهورية على الصعيد الداخلي من خلال تخويله سلطات في إدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القوانين من طرف البرلمان، وعلى الصعيد الخارجي من خلال تقرير السياسة الخارجية و توجيهها و إبرام المعاهدات الدولية.

1 - نص المادة 98 من الدستور لسنة 1996 المعدل « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه »

2 - أنظر القانون العضوي رقم 99-02 للمؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

المطلب الأول

حق المبادرة و اقتراح القوانين

يعدّ حقّ المبادرة والاقتراح بالقوانين أوّل إجراء من الإجراءات التشريعية في بناء صرح أيّ قانون، حيث يستهدف وضع الأسس الأولى للتشريع بشرط أن يكون هذا الموضوع من المسائل التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة ، أي التقيّد بالحدود الدستورية التي تبيّن نطاق القانون. كما يشترط أن يتقدّم به كل من أنيط به الدستور هذه المهمة، أي التقيّد بالحدود الدستورية التي تبيّن المبادرة الحكومية والاقتراح البرلماني¹.

قد اختلف الفقه بشأن مزايا وعيوب كل مبادرة صادرة من الجهتين إلى غاية الاتفاق على أن المبادرات القانونية ضرورة لا غنى عنها ولتفادي عيوب انفراد الحكومة أو البرلمان بهذا الحق.

كما أنه يعد في الواقع إحدى الضرورات التي تستلزم طبائع الأمور. ولذلك فقد مكّنت بدوره في الدساتير التي تبنت نظام الاقتراح المنفرد فقد كان ينصّ في صلب الدستور على حقّ البرلمان و الحكومة في لفت نظر السلطة التي تملك حقّ الاقتراح إلى بعض الأمور الهامة، فقد نص الدستور الجزائري على اشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما يخص المبادرة بالقوانين، على أن السيطرة باتت واضحة للسلطة التنفيذية التي تفوّقت تدريجيًا "نصا وواقعا"² على مجال المبادرة، لدرجة أنّ التفوق باتت تبرره وتفرضه عدة عوامل كجدية الأفكار المقدمة منها وعمق الدراسة وحسن الصياغة في المبادرات المقدمّة منها مع السياسية العامة للدولة، وانسجامها مع الحدود المرسومة للإمكانيات المالية المتاحة لها .

1 - الغري إيمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة الجزائر 2011، ص 09.

2 - نصر الدين معمرى، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب العدد ، 04، 2004 ، ص 02

الفرع الأول

مبادرة الحكومة بالتشريع

إنّ الاتجاه السائد في الدساتير الجزائرية يقضي إلى أن المبادرة بمشاريع القوانين تعود إلى الحكومة؛ حيث أنّه في حكم دستور 1963 و 1976 كان رئيس الجمهورية المصدر الأساسي لهذه المبادرة، لأنّ النظام السياسي قائم على مبدأ وحدة السلطة، لكن لا يبدو أنّ هناك سببا يمنع من أن تحوّل المبادرة بمشاريع القوانين للوزير الأول¹ نتيجة الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في ظلّ دستور 1989 وكذا في دستور 1996 المعدل سنة 2008. أين يظلّ رئيس الجمهورية الراعي الرسمي لمشروع القانون.

ولهذا فإن ممارسة الحكومة حق المبادرة بالقوانين من خلال الوزير الأول لا تصطدم بأية قيود موضوعية مهمّة تحدّ منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون عناء، حيث نسجّل أن مشروع القانون يمرّ بمجموعة من مراحل تحضيرية قبل أن يصبح جاهزا للإيداع أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني. حيث في البداية تتولّى الوزارة المعنية أو اللجنة الفنية الوزارية أمر إعداد المشروع ثم تقوم بإرساله بعد ذلك إلى الأمانة العامة للحكومة التي تقوم بدراسته حتى تضمن تناسقه مع الإطار القانوني المعمول به، ويتمّ إطلاع الجهة صاحبة المبادرة بالملاحظات والاقتراحات إن وجدت. وبعد ذلك يتمّ توزيعه على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها من حيث الشكل و الموضوع.

بعد الاتفاق بشأن الصياغة والمحتوى في اجتماعات تنسيقية لكل الأطراف المعنية مباشرة بالنص على مستوى الأمانة العامة للحكومة، وقبل أن يعرض على مجلس الوزراء للمداولة واتخاذ القرار بإيداعه، يبدي مجلس الدولة رأيه بشأنه² طبقا للمادة 3/199 .

في نهاية المطاف يتولّى الوزير الأول مهمّة إيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتلقّى مجلس الأمة نسخة من مشروع القانون المودع للاطلاع عليه، وهذا مراعاة لنظام المجلسين ، وبهذا لا يملك مكتب المجلس الشعبي الوطني إمكانية تقييم قابلية نص مشروع القانون المعروض للمناقشة والتصويت حيث تحضى بالموافقة التلقائية³ باستثناء ما تعلق بالشروط الشكلية الواردة في المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99 الصادر في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم

1 - أنظر المادة 119 من التعديل الدستوري سنة 2008.

2 - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 12.

3 - أ / أحمد وافي و د / بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي في دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992، ص 279.

المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ومن هنا يتضح أن إعطاء الطابع القانوني للمبادرة التشريعية يجعل منها تستفيد من امتيازات ترحح كفتها وتدعم حضورها في المجال التشريعي:

01/ أولوية مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة في حالة الاستعجال. ذلك أنّ الاستعجال يعتبر أمرا واقعا وحلا للخلافات، خاصة من شأنه منع النواب من التباطؤ في النظر في المشروعات التي تقدمها الحكومة إذا كانت هذه الأخيرة في الغالب لا تتمتع بالأغلبية داخل البرلمان أو أنّ هذا الأخير مشكّل من اتجاهات حزبية سياسية غير متجانسة وذلك استنادا لنص المادة 1/17 و 2 من القانون العضوي 02/99 والتي تنص على: «يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون، أن تلجّ على استعجاله..... عندما يصرّح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة الجارية»¹

02/ أتاح القانون العضوي 02/99 للحكومة امتياز بقائها عن قرب كمرقب لصيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة وذلك حينما سمح لأعضاء الحكومة أو ممثلها حضور أشغال اللجان الدائمة وحسب ما نصّت عليه المادة 1/27 و 2 من القانون العضوي رقم: 02/99 أنّ هذا الحضور يتم بناء على طلب من اللجان الدائمة وإذا تعذر ولم تبادر هذه الأخيرة بالدعوة إلى الحضور، تكون فرصة للحكومة من أجل شرح وجهات النظر حول المشروع المقدم من طرفها والدفاع عن الأفكار التي يتضمّننها وتحضير نفسها للرد على كلّ التساؤلات والإشكالات التي يثيرها أعضاء اللجان الدائمة².

03/ إن كان الحضور ضروريا ليس فقط من أجل شرح ودراسة المبادرة فحسب، بل خشية أن تمسّ مشاريعها تعديلات جوهرية أو تعمد وجود معارضة من طرف أعضاء البرلمان لهذا، فإنّ القانون العضوي رقم 02/99 أعطى للحكومة إعمال سلطة السحب حسب نص المادة 22 التي تنص «مراعاة لأحكام الفقرة 06 من المادة 120 من الدستور يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني»³

1 - أنظر المادة 17 من القانون العضوي رقم 02-99 .

2 - نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 02 .

3 - الغري إيمان، المرجع السابق، ص 15.

الفرع الثاني

القيود الواردة على المبادرة البرلمانية بالتشريع

بالرجوع إلى دستور 1996 لاسيما المادة 02/199 التي تنص على «تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا»¹ نجد أن المؤسس الدستور أشرط نصاب عشرين نائبا من أجل اعتبار المبادرة مشروعا للقانون ويمكن مناقشتها. وبهذا تم استبعاد أعضاء مجلس الأمة، والاقتراحات المقدمة من طرف عشرين على الأقل تعرف ضعفا ملحوظا ويعود ذلك لأسباب متعددة ومتنوعة منها ما يتصل بالقيود الشكلية والموضوعية التي فرضتها النصوص القانونية لممارسة هذا الحق.

✓ القيود الشكلية:

وتتمثل هذه القيود في ما يلي:

* قيد العدد الواجب توفّره لقبول اقتراح قانون من طرف النواب، ويعدّ قيد دستوري وقانوني في نفس الوقت حيث نصّت عليه في المادة 02/119 من الدستور و المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 23 من القانون 02/99.

* قيد صياغة المبادرة التشريعية وتسببها، هو شرط يمسّ كلّ مبادرة حكومية كانت أو برلمانية وفقا لما نصّت عليه المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99 التي تنص «يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب، وأن يحزّر نصّه في شكل مواد».

* مفاده أنّ مكتب المجلس الشعبي الوطني بمثابة هيئة مراقبة تراقب مدى احترام وخضوع اقتراحات النواب للإجراءات والشكليات المنصوص عليها دستوريا وقانونيا ونظاميا، فهو بوسعه أن يصدر قرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين، وترجّح له صلاحية رفضها، بحيث تصبح كأن لم تودع أصلا.²

* طبقا لما جاء في نص المادة 25 من القانون العضوي 02/99 على أنه في حالة قبول اقتراح القانون يتم إبلاغ الحكومة به فورا من أجل إبداء الرأي فيه وذلك خلال أجل لا يتجاوز شهرين، وإذا لم ترد الحكومة على الاقتراح خلال هذه المدة يتولى

¹ - أنظر المادة 199 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

² - نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 24.

رئيس المجلس الشعبي الوطني إحالة الاقتراح على اللجنة المختصة،¹ ويمكن لثلاثي أصحاب الاقتراح سحبه في أي وقت قبل التصويت على النص بكامله، ويترتب على هذا الإجراء إعلام مجلس الأمة والحكومة به، ويترتب على سحب الاقتراحات من أصحابها عدم إسناد النص إلى اللجنة المختصة وبالتالي لا يكون ضمن جدول الأعمال إلا إذا قررت اللجنة المختصة التكفل به.

✓ القيود الموضوعية:

* القيد المتعلق في عدم قبول اقتراح أيّ قانون يكون خارج المجالات المحدد للقانون:

في حقيقة الأمر أنه لا يكفي أن تجتاز اقتراحات القوانين القيود الشكلية، بل تبقى رهينة التقيد بالشروط الأخرى وهي تتصل بالموضوع، وأول قيد هو الخضوع للمبدأ العام؛ وهو مجال القانون مبيّن حصراً في مواد الدستور، غير أنه في حالة ما إذا حدث العكس أمكن للحكومة أن تدفع بعدم قبول الاقتراحات التي يتقدّم بها البرلمان الخارجة عن المجالات المخصصة له للتشريع فيها، وذلك بالاعتراض أو اللجوء إلى إخطار المجلس الدستوري الذي له كامل الحرّية في النظر إلى مدى دستورية القوانين.²

* القيد المتعلق في عدم قبول اقتراح أي قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة النفقات العمومية:

حيث تنص المادة 21 من الدستور «لا يقبل أي اقتراح قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها»³.

1 - أنظر المادة 3/25 من القانون رقم 99-02

2 - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 19.

3 - أنظر المادة 21 من الدستور.

المطلب الثاني

التشريع المالي حق انفرادي للسلطة التنفيذية

من المعروف أنّ التشريع في الجوانب المالية ظلّ رهينة الصراعات التاريخية بين الملوك الذين كانوا يحتكرون هذا الاختصاص، وبين ممثلي الشعب لا سيما في بريطانيا، حيث انتقلت هذه السلطة المالية إلى البرلمانات¹، إذ أصبحت هذه الأخيرة صاحبة الاختصاص المالي، لكن سرعان ما استرجعت الحكومات حق المبادرة في المجال المالي، وباتت تنفرد به في كثير من الأنظمة وذلك كنتيجة حتمية لاختلال التوازن بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم، ليصبح ميدان السلطة التنظيمية هو الأصل وميدان التشريع هو الاستثناء، هذا الأمر أدّى إلى وضع قيود أمام المبادرة البرلمانية بصفة عامة، وعلى المبادرة في المجال المالي بصفة خاصة. والوضع في الجزائر وتحديدًا في التعديل الدستوري لسنة 2008، لم يشد عن القاعدة التي ذكرت سابقًا، فالحكومة أصبحت تحتكر المجال المالي ويظهر ذلك من خلال بسط نفوذها على إعداد مشروع قانون المالية على دوائرها الوزارية دون أن يشاركها في ذلك البرلمان أو حتى يناقشها فيها في جلساته المخصصة لذلك².

الفرع الأول

الانفراد التام للحكومة بتحضير مشروع قانون المالية

يعرف على قانون المالية على أنه قانون ميزانية الدولة التي تحدد للسنة المقبلة. وقد اعتمدت الجزائر على النظام الأوربي في إعدادده، حيث يخول للحكومة وحدها تحضيره، وهذا ما أكدته المادة 44 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 02/99 التي تنص على أن «يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور» لكن بالعودة إلى نص المادة 212 من دستور 1996، نجد أنّها تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، إلا أن ذلك يبدو ظاهريا فقط باعتبار أنه في الحقيقة لا يوجد إطلاقا ما يسمى باقتراح قوانين المالية³.

1 - د / بوالشعير سعيد ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر ، الحقوق 1984، ص 223.

2 - الغري إيمان، المرجع السابق، ص 20.

3 - مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة تخرج في القانون العام، الجزائر 2011 ، ص 110.

فاستنادا إلى المادة 67 من القانون العضوي رقم 89-24 المتعلق بقوانين المالية، يودع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ هو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المعنية، ليحال بعدها إلى لجنة الميزانية والمالية للمجلس الشعبي الوطني لدراسته، ثم عرضه للمناقشة أمام النواب والتصويت عليه.¹

الفرع الثاني

المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان

رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية في نشاط الدولة، إلا أن دور البرلمان في مناقشة هذا القانون يبقى ضعيفا ومحدودا، إذ أن مناقشته ودراسته تتمان تحت الرعاية السامية للحكومة التي تتواجد في جميع الإجراءات المتخذة على مستوى غرفتي البرلمان، بداية بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، والذي بدوره يحيله على لجنة المالية والميزانية التي تعقد جلسات خاصة لدراسته، والتي غالبا ما تكون بحضور الحكومة الممثلة في وزير المالية.²

إضافة إلى ذلك فالبرلمان ملزم بالمصادقة على مشروع قانون المالية في آجال أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا لنص المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996. أما في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان خلال هذه المدة القانونية، فإن رئيس الجمهورية يتولى إصداره بموجب أمر له نفس قوة قانون المالية.³

إن ما يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على الجانب المالي هو امتداده إلى السيطرة على قوانين المالية التكميلية، التي عادة ما تصدر بواسطة أوامر لا يجوز إطلاقا للنواب مناقشتها أو تعديلها، كما أن الحكومة ملزمة بموجب المادة 160 من الدستور بتقديم عرض حال عن استعمالها للاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان، حيث يجب أن تحتتم كل سنة مالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية. لكن تبقى هذه السلطة الجهورية غير ممارسة من طرف البرلمان الجزائري بسبب امتناع السلطة التنفيذية عن تطبيق أحكام هذه المادة، وهذا ما سيشكل حتما عقبة أما تطور الديمقراطية البرلمانية وحق النائب في إبداء ملاحظاته والتعبير عن رأيه بكل حرية واستقلالية دون أي قيود تفرض عليه.

¹ أنظر قانون المالية لسنة 1990. الصادر بالقانون العضوي رقم 89-24 المتضمن قانون المالية لسنة 1990.

² - مزباني حميد، المرجع السابق، ص 111.

³ - أنظر المادة 120 من الدستور.

المطلب الثالث

التعديلات على المبادرة بالتشريع

انطلاقاً من اعتبار الديمقراطية البرلمانية تقاس بمدى تمتّع أعضاء البرلمان بالحقوق والحريات والصلاحيات والإمكانيات القانونية، وكذا بمدى تمتّع الأقلية في مواجهة الأغلبية، أو التعامل معها من أجل التعبير عن طموحاتها والعمل على تمريرها إلى التطبيق¹، لاسيما عن طريق الاعتراف لها بحقّ التعديلات كما وصفه الأستاذ: jean pierre Cambay أنه لبّ المبادرة بالقانون والذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين².

الفرع الأول

تساوي كل من البرلمان والحكومة في حق التعديل

بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 02/99 نجد أنّ المادة 01/28 منه تمنح إمكانية تقديم التعديلات إلى كلّ اللجان المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة. ونظراً لأن مسألة التعديلات على المبادرة بالتشريع تعدّ من القضايا الأكثر حساسية من حيث ممارسة أعضاء المجلس الشعبي الوطني لهذا الاختصاص التشريعي، يقتضي أن تحترم بعض الضوابط والشروط التي تكون محددة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³.

فبداية توجب المادة 1/78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997 ما يقابلها 1/61 من نفس النظام المعدل سنة 2000 أن يقدم التعديل من طرف عشرة نواب، أي وجوب النصاب القانوني وهو شرط قاسي كما هو واضح يعيق بالتأكيد دور النواب في تعديل المبادرات القانونية المقدمة أمامهم، وقد تمّ التضييق على النواب من حيث المدة، بحيث يجب أن تودع اقتراح التعديلات في مدّة زمنية قصيرة نسبياً⁴ ابتداءً من الشروع في المناقشة العامة للنص محلّ التعديل، خاصة إذا علمنا أن النائب في البرلمان خلال انعقاد الدورة لديه انشغالات ومهام كثيرة تشمل عموماً حضوره للجلسات العامة، والمشاركة في اجتماعات اللجان الدائمة إذا كان عضواً في إحداها، والسعي لسماع انشغالات المواطنين في الدائرة

¹ - د / الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص 112.

² - أ / عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 33.

³ - أنظر المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02.

⁴ - أنظر المادة 01/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

التي انتخب فيها عضوا على الأقل، إضافة لباقي الأنشطة البروتوكولية والأنشطة الرسمية وتنسيق مهامه مع الكتلة البرلمانية التي ينتمي إليها، كل ذلك فإنّ النائب يفتقر بداية إلى المعطيات القانونية المتعلقة بموضوع المبادرة محلّ التعديل.

الفرع الثاني

الصعوبات التي تعيق ممارسة النائب لحق التعديل

على ضوء ما تقدّم، يظهر بأنّ الحق الممنوح للنائب في مجال التعديلات نظّم بطريقة تجعل من ممارسته صعبة وشاقة، من خلال التباين الواضح بين النواب والحكومة، هذه الأخيرة التي لا يرد بشأن حقّها في تقديم التعديلات أي شروط أو قيود، بل لها امتيازات تجعل تفوّقها حاسما على المؤسسة التشريعية. ويظهر هذا من حيث الإطار الزمني الواجب لتقديم التعديلات فهو غير مقيّد، ذلك أنّها تستطيع تقديم تعديلات في أي وقت.¹

وفي هذا الإطار فإنّ مكتب المجلس الشعبي الوطني هو المخول قانونا لدراسته وتقدير قبولية التعديلات المقدمة من النواب التي تمّ إحالتها على اللجان المختصة، مع ضرورة تبليغها، كذلك إلى الحكومة وتوزيعها على نواب المجلس الشعبي الوطني. ويتمّ الفصل في الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس خلال المناقشة التي تتمّ مادة مادة، يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل، عند الاقتضاء يتدخل مكتب اللجنة المختصة، وممثل الحكومة على أنّ طريقة التصويت على التعديلات المقدمة تكشف أسبقية تعديلات الحكومة على اللجنة المختصة، والنواب وأشارت المادة 35 من القانون العضوي رقم 02/99 في هذا السياق إلى أنّه يعرض للتصويت²:

- ✓ تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- ✓ تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضها.
- ✓ تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه.
- ✓ مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضها المتتالي.

¹ - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 26 .

² - أنظر المادة 35 من القانون رقم 02-99 .

هذا التسلسل يسمح للحكومة بالتموقع الفعلي في قلب العمل التشريعي من خلال أخذها لفكرة عامة لكافة التعديلات المقدمة، ومراقبتها للاتجاه العام الذي تسير فيه التعديلات، ومن ثمة اختيار الوقت المناسب للتدخل وترجيح كفتها عن طريق تقديمها لتعديلات أخرى

كما بإمكانها المحافظة على نص المشروع المقدم من طرفها، أو تعديل اقتراح القانون المقدم من طرف النواب بما يخدم نظرتها وسياساتها العامة من اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول الأحكام محل الخلاف، حيث لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.¹

المبحث الثاني

دور الحكومة أثناء ممارسة البرلمان لاختصاص التشريع

تمثل العلاقة بين الحكومة والبرلمان أكثر العلاقات حركية ونشاطا في الدولة، وفي ضوء التطور الحاصل سواء في الداخل أو في الخارج والذي يتطلب السرعة والكفاءة في أداء الدولة لجميع وظائفها، كان من الضروري أن تكثف العلاقات بين هاتين السلطتين، ويندرج عملهما في إطار تعاوني متوازن حتى يسمح للأعمال التشريعية والتنفيذية من أن تثبت فعاليتها في الواقع. واعتبارا أن القانون العضوي رقم 02/99 هو القانون المحوري في تنظيم العلاقة بين السلطتين، فقد حدّد هذا الأخير والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان سلطات وحقوق الحكومة على جدول الأعمال وحضورها الفعّال لأشغال اللجان والجلسات العامة لغرفتي البرلمان، والتحكّم في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان. كل هذا كأدوار تلعبها الحكومة أثناء ممارسة البرلمان لاختصاص التشريع، وتعد كعوامل تدخل لإضعاف دور البرلمان.²

¹ - أ/عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 35.

² - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 29.

المطلب الأول

تأثير الحكومة في إعداد جدول الأعمال

إن مسألة تحديد جدول الأعمال البرلماني، حتى وإن كانت تبدو إجراء شكلياً فقط، إلا أنه إجراء مهم ورئيسي لكونه يعد مفتاح النشاط البرلماني، لذلك وحسب تعبير الأستاذ Philippe Ardant، فهو يعد إما ترجمة حقيقية لتحكم البرلمان في تنظيم سير أعماله (فرع أول) و إما خضوعه للجهاز التنفيذي (فرع ثاني)

الفرع الأول

البرلمان سيد جدول أعماله كأصل عام

إذا كان الأسلوب التقليدي الذي كان سائداً في العديد من الدول ولا يزال مطبقاً في كثير من البرلمانات حالياً، هو أن يتولى البرلمان تحديد جدول أعماله استناداً لقاعدة عرفية مؤداها (البرلمان سيد جدول أعماله)¹ عبارة طالما رددت في قاعات المجالس التشريعية للتعبير عن هيمنة البرلمان على تنظيم وإدارة سير العمل داخله فيما يتعلّق بنشاطه التشريعي كأساس لإنجاز المواضيع المطروحة للنقاش.

ونظراً لزيادة مشروعات القوانين المعروضة على المجلس التشريعي، أصبح لا يمكنه أن ينجز الأعمال المنوطة به دون أن ينظّم وقته تنظيمًا دقيقاً، وذلك بإعداد برنامج يراعي فيه مختلف العوامل المحيطة بالعمل التشريعي داخل البرلمان والمتمثلة في الاعتبارات الفنية والسياسية التي تتحكّم في العمل التشريعي على وجه العموم، والعمل داخل البرلمان على وجه الخصوص².
إلا أنّ ظاهرة تأخّر المشاريع بقيت مستمرة ولا سبيل للحكومة إلاّ الإسراع بمناقشتها، هذا ما يتعارض مع القاعدة المسلّم بها منذ القدم وأدى حتمياً إلى تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال وذلك من أجل تسريع عملية إعداد العمل التشريعي لما لهذا الأخير من دور في سير أعمال الحكومة وبرامجها.

¹ - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 96.

² - د/عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان "دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة 1986، العدد الثالث، ص 12/11.

الفرع الثاني

تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال

إذا كان وضع جدول الأعمال من اختصاص البرلمان بنفسه هو القاعدة العامة، فإنه وإستنادا إلى الواقع العلمي، فقد حوّل للحكومة المشاركة الفعلية في إعداده. وتفسير ذلك أن جدول الأعمال يجرى تحديده من قبل المجلس الشعبي الوطني والحكومة في مقر الغرفة الأولى في اجتماع مكتب أي من الغرفتين ومع ممثل عن الحكومة، وذلك لكي تضبط المسائل وترتب المواضيع وفق الأولوية التي تراها الحكومة، الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعف وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه.

زيادة على ذلك فالحكومة لها حق تعديل جدول الأعمال، سواء بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجالها و إدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية أو بناء على طلبها و بموافقة مكنتي الغرفتين البرلمانيتين على تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات الذي لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريرها في أجل شهرين.¹

أما ما يتعلق بجدول أعمال الجلسات فيتم ضبطه من طرف مكتب كل غرفة على حدى، لكن دائما باستشارة الحكومة.²

وما يمكن قوله في أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع، أنها تنجم عنها انعكاسات سلبية على عمل البرلمان وازدياد الهوة بينه وبين الحكومة. و هذا عامل آخر لإضعاف الدور الأصيل للبرلمان المتمثل في إعداد القوانين.

المطلب الثاني

حضور أعضاء من الحكومة لجلسات البرلمان

تمتد مساهمة الحكومة في العمل التشريعي إلى مراحل متقدمة منه، إذ أنها تتواجد في مرحلة دراسة النص القانوني على مستوى اللجنة الدائمة المختصة (فرع أول) ، كما تتعدى إلى مرحلة المناقشة التي تنتهي بالتصويت (فرع ثاني).

¹ - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 97.

² - أنظر المادة 18 من القانون العضوي رقم 99-02.

الفرع الأول

مساهمة الحكومة في دراسة المبادرة بالقوانين على مستوى اللجان الدائمة

إن أول إمكانية متاحة للحكومة هي حضور أشغال اللجان عن طريق مشاركتها في دراسة النص القانوني بصورة واضحة. فإذا تعلّق الأمر بمشروع قانون، تشرع اللجنة الدائمة لدراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثّل الحكومة ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة، هذا الأخير الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة له مدافعا على وجه الخصوص عن الموضوع، حتّى وإن تعلّق الأمر باقتراح قانون، فلا يوجد ما يمنع الحكومة من حضور جلسات اللجان الدائمة على أساس المادة 2/27 من القانون العضوي رقم 02/99 التي حولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة بالاستماع إليهم بناء على طلب توجهه الحكومة إلى رئيس الغرفة التابعة للجنة التي تجري بها دراسة النص القانوني. كما يمكنها أن تدعو أشخاصا مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، ويساعدها طاقم إداري تشريعي يتولى عملية تحضير الملفات والوثائق الضرورية للعملية¹، ومهما يكن، فإنّ العلاقة التي تربط الحكومة باللجان الدائمة تبقى ضرورة حتى تمكّن الحكومة من ضبط رقابتها وسيطرتها على أعمال البرلمانين²، وتظهر أساسا في الردّ على كلّ تساؤلات أعضاء اللجنة الدائمة، أو أن تبادر بتقديم تعديلات على مشاريعها إذا رأت أنّ رأي اللجنة لا يتماشى مع مشاريعها ويمسّ بالسياسية التنفيذية التي تريد الحكومة تطبيقها.

الفرع الثاني

مساهمة الحكومة أثناء عملية المناقشة والتصويت

تبدأ المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالاستماع إلى ممثل الحكومة في حالة مشروع قانون أو إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون في حالة اقتراح قانون، ويتم الشروع في المناقشة العامة حول النص كله ثم موادّه، وذلك في شكل ملاحظات واقتراحات بحضور ممثل الحكومة دائما والذي يمكنه أن يرد عليها بناء على طلبه عقب اختتام المناقشة. كما يمكن كذلك لرئيس و مقرر اللجنة المختصة و مندوب أصحاب اقتراح القانون تناول الكلمة. بعد ذلك يحال النص من جديد على اللجنة المختصة لإثرائه على ضوء التدخلات المقدمة، وعلى إثر ذلك يتم التصويت عليه في جلسة علنية.

¹ - العيد عاشوري، إجراءات و مراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 3، جوان 2003، ص 68.

² - الغري إيمان، المرجع السابق، ص 37 .

بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص القانوني، سواء بالأغلبية المطلقة في القوانين العضوية أو بأغلبية الأعضاء الحاضرين في القوانين العادية، يباشر مجلس الأمة مناقشة هذا النص طبقا لنص المادة 39 من القانون العضوي رقم 02/99 بالاستماع إلى ممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة ثم المتدخلين مع حق ممثل الحكومة أو مقرر اللجنة بأخذ الكلمة عند طلبها، غير أنه يمكن الخروج عن هذه القاعدة بتقرير التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب من ممثل الحكومة أو مقرر اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.¹

المطلب الثالث

دور الحكومة في حالة الخلاف

عندما نكون بصدد نظام الغرفتين، فإنه تطرح إشكالية التصويت على نص بنفس الصيغة، لذلك فإنّ اختلاف وجهات النظر بين الغرفتين وارد و يطرح الإشكال في كيفية تسوية الخلاف. من المفروض أنّ عملية تسوية الخلاف برلمانية بحتة على اعتبار أن سنّ القوانين هو اختصاص أصلي للبرلمان، فمن البديهي أن تحاول الغرفتان معا التوصل إلى اتفاق من خلال تقريب وجهات النظر لغرض الحفاظ على النص التشريعي.

لكن المؤسس الدستوري الجزائري لا يمنح هذا الحق للغرفتين بل يمنحه للسلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة، ويبرّر ذلك دائما أنّ الحكومة هي المكلفة بتسيير الشؤون العامة حسب المادة 2/85 من الدستور فهي الأكثر حرصا على صدور القانون من أي هيئة أخرى²، فإذا حدث ما يعطل صدور القانون في الوقت المناسب لاختلاف في وجهات النظر بين الغرفتين فإن لها الحق بتحريك الآلية، ويندرج هذا في إطار أحكام المادة 120 الفقرة الرابعة من الدستور التي تنص «وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين»³

¹ - أ شفار علي ، نظام المجلسين و أثره على العمل التشريعي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2003 ، ص96.

² - أنظر المادة 85 من دستور 1996.

³ - انظر المادة 120 من دستور 1996.

الفرع الأول

تشكيل و استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء

يتم استدعاء اللجنة من طرف الوزير الأول لتبدأ إجراءات حلّ الخلاف، فطبقاً للمادة 88 من القانون العضوي رقم 02/99 فإنّ اللجنة المتساوية الأعضاء باعتبارها لجنة مختلطة تتكون من أعضاء غرفتي البرلمان بالتساوي والتي تحدّد بعشرة (10) أعضاء عن كلّ غرفة، إلاّ أنّه بالرجوع للمادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث يقوم مكتب المجلس بتعيين ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء ويكون من بينهم خمسة (05) أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها ويعيّن خمسة (05) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب¹.

ولعلّ ما يلاحظ أنّ طريقة تعيين ممثلي الغرفة السفلى في اللجنة المتساوية الأعضاء هو أنّ أعضاء اللجنة المكلفة بدراسة النص هم الأكثر اطلاعا، و بالتالي الأكثر إقناعا بوجهات نظر المجلس الشعبي الوطني، وبالمقابل فإنّ النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يتطرق إلى طريقة تعيين ممثليها في اللجنة المتساوية الأعضاء، ممّا يعني أنّ رئيس مجلس الأمة هو الذي يقوم بذلك.

الفرع الثاني

طريقة عمل اللجنة و تأثير السلطة التنفيذية فيها

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء على كلّ نص قانوني بالتناوب إمّا في مقرّ المجلس الشعبي الوطني أو بمقرّ مجلس الأمة، و يعقد الاجتماع الأول للجنة بدعوة من أكبر أعضاءها سنّا، وتقوم بانتخاب مكتب لها من بين أعضاءها ويتكون من رئيس، ونائب رئيس، و مقررين اثنين. و يكون رئيس اللجنة من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع بمقرها اللجنة على أن يكون نائب الرئيس من الغرفة الثانية، وينتخب مقرّر لكل غرفة. وتتولى اللجنة المتساوية الأعضاء دراسة الأحكام محلّ الخلاف التي أحييت عليها، و تكون بنفس الإجراءات المتبعة في اللجان الدائمة من حيث دراسة النص و مناقشة وإعداد تقرير ثمّ التصويت عليه و هذا حسب ما هو منصوص عليه في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع بمقرها اللجنة².

إن اجتماع اللجنة بمقر المجلس الشعبي الوطني يمكن أعضاء الحكومة من حضور أشغال اللجنة، وأن تستمع لكل عضو من أعضاء البرلمان، أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها، لكن يجب أن يرسل رئيس اللجنة طلب الاستماع لعضو البرلمان إلى رئيس الغرفة التي ينتمي إليها العضو المعني. كأنّ بذلك أراد المشرع أن يمكّن الحكومة من أن تشارك في

¹ - انظر المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

² - أنظر النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 84، سنة 1999.

عمل اللجنة بأكثر من وزير، هذا الحضور الوزاري له تأثير على إرادة اللجنة،¹ وتتمثل مهمّة اللجنة في اقتراح نص حول الأحكام محلّ الخلاف، وهي الأحكام التي تقدّم اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة "توصيات وملاحظات" مصانة في شكل مواد والمتعلقة بحكم أو الأحكام محلّ الخلاف التي تمثّل رأي مجلس الأمة الذي يشكل نواة الاقتراح الذي قد تتبناه اللجنة المتساوية الأعضاء.²

وبعد انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من إعداد تقريرها، يقوم رئيس اللجنة بتسليمه إلى رئيس الغرفة التي انعقدت اللجنة بمقرّها والذي يسلمه بدوره إلى الوزير الأول، هذا الأخير يبلغ لرئيسي الغرفتين رغبة الحكومة في عرض نصّ اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة عليه، وفي هذه الحالة فإنّ الحكومة عليها أن تعرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على المجلس الشعبي الوطني ثمّ يحال إلى مجلس الأمة هذا ما نستنتجه من خلال قراءتنا للمادة 01/95 من القانون العضوي رقم 02/99، إلاّ أنّه أثبت مسألة هامة تطرقت لها الفقرة الخامسة من المادة 120 من الدستور والفقرة الثانية من المادة 95 من القانون العضوي رقم 02/99 هي مسألة التعديلات حيث تنص الفقرة الخامسة من المادة 120 على أنّه «تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أيّ تعديل عليه إلاّ بموافقة الحكومة» وتضيف المادة 02/95 على أنه «تبثّ كلّ غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله»³ يفهم من نص المادتين أنّ كلا من الغرفتين لهما كامل الحق في إدخال تعديلات على اقتراح هذا النص، بشرط موافقة الحكومة على تلك التعديلات. وعليه فالأمر في نهاية المطاف يعود بيد الحكومة فهي التي توافق أو ترفض إدخال تعديلات على اقتراح النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الغرفتين.⁴

¹ - د/ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي "دراسة مقارنة" العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، 2009، ص174.

² - د/ بوزيد لزهارى، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع السابق، ص 59.

³ - أنظر المادة 120 من الدستور و، والمادة 95 من القانون رقم 99-02 السابق ذكرهما.

⁴ - د/ بوزيد لزهارى، المرجع السابق، ص 68.

المبحث الثالث

الثقافة السياسية و الاجتماعية للنائب عوامل لإضعاف الدور التشريعي للبرلمان

تعني الحياة النيابية في مفهومها الغالب، الاندماج اليومي في الحياة العامة والاستجابة لتطلعات المواطنين وطموحاتهم، والعمل على بناء دولة حديثة قادرة يعم فيها العدل للجميع¹. و للتمثيل النيابي سمات فارقة تجعل الوكالة النيابية متميزة عن الوكالة المدنية، فالأولى هي وكالة عن الأمة و ليست عن أشخاص معينين. و المهام التي يضطلع بها النائب قد تكون صعبة أو متشابكة و يمكن حصرها في ثلاث؛ حيث تنبثق المهمة الأولى و الثانية من المبدأ الدستوري القائل بأن النائب يمثل الأمة جمعاء ، فيناط به على المستوى الوطني اختراع القوانين و مراقبة الحكومة، و هما مهمتان دستوريتان شموليتان، أما المهمة الثالثة فتكمن في التمثيل المكاني المحدد، ويتصف دور النائب من خلاله بالطابع التنموي في إطار الدائرة التي انتخب فيها².

تبقى فعالية أداء النائب لهذه المهام مرتبطة بمدى استعدادده و رغبته الشخصية في القيام بها أولا و مقدار الضمانات التي يتمتع بها "سواء أكانت قانونية أو قيمية " أثناء تأديته لوظيفته النيابية ، والتي تؤثر بشكل أو بآخر في نوعية و جودة المخرجات البرلمانية.

المطلب الأول

تأثير الثقافة السياسية على العمل البرلماني

ما من شك، أن الثقافة السياسية *political culture* تعتبر جزءا من الثقافة العامة وهذا ما يجعل كلا من المفهومين متداخلين إلى حد كبير، كما أن التراث العلمي يعكس الكثير من التعريفات التي ارتبطت بالثقافة ككل، هذا ما جعل بعض علماء الاجتماع من أمثال "كلوكهين" *KLUKHOHN* " كروبر" *KROBER* " يشيرا إلى أكثر من 164 تعريفا متباينا للثقافة، هذا بخلاف الأعداد الكبيرة من المفاهيم التي ترتبط بالثقافة بصورة عامة³.

¹ - طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجزائر، 2009، ص 70.

² - طارق عاشور، المرجع السابق، ص71.

³ - د عبد الله محمد عبد الرحمان، علم الاجتماع السياسي، النشأة و التطور والاتجاهات الحديثة و المعاصرة، دار النهضة ، بيروت 2001، ص 434.

الفرع الأول

تعريف الثقافة السياسية

تبعاً للتعريف الشهير الذي قدمه "إدوارد تايلور" سنة 1971 يشير مفهوم الثقافة إلى تلك "الكلية المعقدة الشاملة للمعارف و المعتقدات و الفنون والقوانين والأخلاق والعادات، وكل قدرة أخرى أو عادة اكتسبها الإنسان بصفته عضواً في المجتمع." وفي هذا التعريف لا يفرق تايلور "TAYLOR" بين الثقافة والحضارة، شأنه شأن باقي علماء الاجتماع والنفس و الليبراليين واليساريين، فلم يجد الماركسيون، ولا المحللون النفسيون أي مبرر لفصل "الثقافة" عن "الحضارة". فكتب فرويد في هذا الشأن "إنني أزدري التمييز بين الثقافة والحضارة" وبهذا تصبح الثقافة السياسية جزءاً من الحضارة.¹

وفي نفس السياق، "يضيف فيليب برو" في تعريفه للثقافة السياسية أن هذا المفهوم يتداخل مع كثير من المفاهيم والمصطلحات العلمية الأخرى، مثال على ذلك تداخله مع مفهوم الإيديولوجيات، فهذه الأخيرة، تعني بحسب "المهراسي" منظومة المعايير والمعتقدات والمشاعر السياسية السائدة في مجتمع ما وفي فترة زمنية معينة، والتي تحدد درجة الإحساس وتنوعه وتنظيم المواقف وتحدد طرق الالتزام الفردي وأساليبه وتحديد أنماط المشاركة والاتصال، وكذلك واجبات من يمثلون الدولة "فكل منهما يتفقان على موضوع مشترك بينهما تقريباً، ألا وهو المعتقدات المتعلقة بالنظام السياسي، ولكن بالطبع إن الفرق بين المفهومين يتجسد في نظرة كل منهما إلى هذه المعتقدات المرتبطة بالنظام السياسي.²

بصفة عامة، فإن الثقافة السياسية تشير إلى مجموعة المعتقدات السياسية والأحاسيس والرموز والقيم السائدة في المجتمع في فترة زمنية معينة، وعلى هذا الأساس فإنها تشمل الكثير. وعموماً، تتشكل الثقافة السياسية من مجموعة مكونات سواء تلك التي تتبناها الدولة (ثقافة الحكام) أو الثقافة الرسمية، وتلك السائدة لدى أفراد المجتمع (المحكومين) والتي تسمى الثقافة غير الرسمية.

1 - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 79.

2 - د عبد الله محمد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 437.

الفرع الثاني

مكونات الثقافة السياسية

تشكل الثقافة السياسية للسياسي بصفة عامة، و للنائب بصفة خاصة من مجموعة من المكونات تكون هي الأساس في تشكيل ثقافته و هي المرجع في مدى تأثيره في العمل السياسي وهي¹:

أ. المرجعية:

تعني الإطار الفكري الفلسفي المتكامل، أو المرجع الأساسي للعمل السياسي، فهو يفسر التاريخ ويحدد الأهداف والرؤى، ويبرر المواقف والممارسات ويكسب النظام الشرعية، وغالبا ما يتحقق الاستقرار بإجماع أعضاء المجتمع على الرضا عن مرجعية الدولة، ووجود قناعات بأهميتها وتعبيرها عن أهدافهم وقيمهم، وعندما يحدث الاختلاف بين عناصر النظام حول المرجعية تحدث الانقسامات وتبدأ الأزمات التي تهدد شرعية النظام وبقائه واستقراره، ومن أمثلتها المرجعيات الديمقراطية، و الاشتراكية والرأسمالية والعلمانية... الخ، وأغلب الظن أنه لا يوجد أثر محسوس للاختلاف بين عناصر المجتمع في الديمقراطية الغربية، إذ أن هناك اتفاقا عاما على الصيغ المناسبة لشكل النظام السياسي الاجتماعي والاقتصادي، أما في الدول النامية فالمسائل المتعلقة بشكل نظام الحكم وطبيعة النظام الاقتصادي والعلاقة بين الدين والدولة لم تحسم بعد وما تزال مثار خلاف وصراع.²

ب. التوجه نحو العمل العام :

هناك فرق بين التوجه الفردي الذي يميل إلى الإعلاء من شأن الفرد وتغليب مصلحته الشخصية، وبين التوجه العام الجماعي الذي يعني الإيمان بأهمية العمل التعاوني المشترك في المجالين الاجتماعي والسياسي والتوجه نحو العمل العام والإحساس بالمسؤولية الاجتماعية تجاه المجتمع، و قضاياها من أهم مكونات الثقافة السياسية، ذلك أن هذا الشعور بالمسؤولية يدفع المواطن إلى الإيجابية في التعامل مع القضايا والموضوعات في ظل ثقافة متشابهة مؤداها الإحساس بالولاء للجماعة.

1 - د / السيد عليو ومنى محمد، المشاركة السياسية، القاهرة 2001، ص 07.

2 - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 83.

ج . التوجه نحو النظام السياسي:

الاتجاه نحو النظام السياسي والإيمان بضرورة الولاء له والتعلق به من ضرورات الإحساس بالمواطنة وما ترتبه من حقوق والتزامات، فكل ثقافة سياسية عليها أن تحدد النطاق العام المعقول للعمل السياسي، والحدود المشروعة بين الحياة العامة والحياة الخاصة. ويتضمن هذا النطاق تحديد الأفراد المسموح لهم بالمشاركة في العملية السياسية ووظائف المؤسسات ككل على حدة، كما تفرض الثقافة السياسية معرفة حدود المشاركة في هذا النظام مثل السن والجنس والمكانة الاجتماعية والوضع العائلي، بالإضافة إلى أن بعض الثقافات السياسية تحرص على تحديد الأبنية والوظائف السياسية في الدولة، وكذلك الأجهزة المنوطة بتحقيق الأهداف التي تحددها الدولة. فالثقافة السياسية هي التي تدعم النظام وتحدد أطره، و تغذيه بالمعلومات المستمدة من واقع البيئة وخصوصيتها، وتحافظ عليه وتضمن بقاءه.

د . الإحساس بالهوية:

يعتبر البعض أن الإحساس بالانتماء من أهم المعتقدات السياسية، ذلك أن شعور الأفراد بالولاء للنظام السياسي يساعد على إضفاء الشرعية عليه، كما يساعد على بقاء النظام وتخطيه الأزمات والمصاعب التي تواجهه، فضلا على أن الإحساس بالولاء والانتماء للوطن يساعد على بلورة وتنمية الشعور بالواجب الوطني وتقبل الالتزامات، كما يمكن من فهم الحقوق والمشاركة الفاعلة في العمليات السياسية من خلال التعاون مع الجهاز الحكومي والمؤسسات السياسية، وتقبل السلطة السياسية و الإيمان بالدور الفاعل لها في كافة مجالات الحياة.

ضمن هذا الإطار، ينبغي الإشارة إلى أن هذه المكونات تتحد من خلال نوعية التنشئة السياسية، التي يتعرض لها الفرد عن طريق التعليم السياسي الرسمي وغير الرسمي، المخطط وغير المخطط، في كل مرحلة من مراحل حياته وأن الثقافة السياسية للفرد هي نتاج لعملية التنشئة السياسية. انطلاقا من هذا، فإن تحليل البرامج البيداغوجية للتعليم المتوسط في مادة التربية المدنية في الجزائر، أوضح أن مجمل الدروس في الأطوار الثلاثة لا تركز إلا على السلطة التنفيذية مع إهمالها للسلطات الأخرى، كما تركز مفهوم السيطرة، سيطرة الدولة على المجتمع، إضافة إلى الغموض والخلط الواضح المعتمد في استعمال السلطة والدولة، إلى السلطة، هذا إذا اعتبرنا أن الولاء للدولة تشكل أساسا من قبل¹.

ومن هذا الجانب أصبح ينظر للنيابة السياسية في الجزائر على أنها وسيلة للوصول إلى مركز النفوذ وإعادة توزيع الربح بغرض الحفاظ على مصالح العرش ومكتسباته لخدمة المنتميين له بدلا من خدمة المواطن بغض النظر لانتماءاته، ما يزيد

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 84.

في توسيع الهوية بينه وبين المؤسسة التمثيلية التي من المفترض أنها تعمل على تكريس مفهوم المواطنة كقيمة من خلال ما تضطلع به من مهام موجهة أساساً لخدمة الأمة (النيابة وكالة عن الأمة) لا لخدمة مصالح ضيقة¹.

المطلب الثاني

ضعف المعارضة وانعكاساتها على العمل النيابي

تضطلع المعارضة السياسية كفاعل غير رسمي وأساسي في نفس الوقت في العملية السياسية بأدوار فعالة وحيوية داخل النظام السياسي لاسيما فيما يتعلق بالجوانب الانتخابية والبرلمانية ومن خلال طرح البدائل المتعددة والمتنوعة (على مستوى التشريع أو السياسات) . وكشف كافة أوجه الثغرات والنقائص في أداء العمل الحكومي داخل الدولة.

وتبقى المعارضة مفهوم معقد و غير واضح خاصة إذا ارتبطت بمفهوم الصراع السياسي الذي بالرغم من القدر الهائل من التأمل والتنظير والبحث فإن فهمنا لهذا الأخير مازال محدودا وهو ما يذهب إليه " روبرت دال " في كتابه التحليل السياسي الحديث " POLITICAL ANALYSIS MODERN"²

الفرع الأول

تعريف المعارضة السياسية

جرت محاولات لإعطاء تعاريف للمعارضة منها محاولة " عبد اللاي واد " فيعرفها على أنها " فعل إظهار العدوان إزاء قرار صادر عن مؤسسة دون أن تكون هذه القدرة تشمل إمكانية إبطال نفس القرار، أو رفض تطبيقه، لكنها تقر إمكانية الطعن بإجراءات البطلان.

و إذا ما تخصصنا في مجال الرقابة البرلمانية أو بالأحرى اتجهنا إلى العملية البرلمانية، فإن مفهوم المعارضة يعني "عملية نقد أعمال الحكومة " وتجري طبقا لحدود مفهومة ومرسومة اقتضتها الحياة البرلمانية، ولهذا النقد قواعد تضمن الخط الدقيق الفاصل بين مشروعية النقد، وبين ما يمكن تسميته بالتشبه بالرأي "

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 86.

² - د علا أبو زيد، التحليل السياسي الحديث، (كتاب منزل من موقع الأهرام للترجمة و النشر) ، مصر 1993 ، ص91.

OBSTRUCTION " ويذهب الأستاذ " عبد الإله بلقزيز " إلى أن هدف كل معارضة سياسية في كل مكان و زمان هو الوصول إلى السلطة (سلطة الدولة) وهو بذلك يزاوج بين المعارضة و الحزب السياسي.¹

يتضح من هذا، أن الرقابة البرلمانية هي رقابة الأحزاب المعارضة، فهي رقابة الأقلية لأن الحزب أو الأحزاب المعارضة عادة لا تحكم، لذلك تسعى إلى نقد الحكومة حتى يضعف مركزها أمام الناخبين، فالأحزاب السياسية هي الشكل الأكثر حداثة للمنظمات الاجتماعية بحسب تعبير الأستاذ سارتوري. ويتجلى هذا النوع من المعارضة بوضوح في النظام البريطاني وهو ما يطلق عليه " معارضة صاحبة الجلالة " لأن النظام السياسي في حاجة داخل البرلمان إلى حزب معارض تماما كحاجته لحزب أكثرية لتشكيل الحكومة، ويتألف فريق المعارضة من عناصر متشابهة يقوده زعيم الحزب الذي يشغل في مجلس العموم منصب زعيم المعارضة، ويتلقى راتباً من التاج وللمعارضة حكومتها، أو ما يطلق عليه (حكومة الظل). فالمعارضة بهذا الشكل، هي حزب الأقلية الذي يستعد في حالة استقالة الحكومة ليتولى الحكم، فهي منظمة، و لكل عضو منها معلومات متخصصة كونه مارس في أغلب الأحيان مسؤوليات رسمية في إدارة انتقاد السياسة الحكومية داخل الحزب بحثاً عن دعم الأمة. لهذا تلعب البيئة السياسية التي تشتغل فيها المعارضة مؤشراً أساسياً يحدد مدى فعالية هذه المعارضة أو ضعفها، ثم ما في الحقوق التي تستند إليها في عملها، وما هي أكبر المشكلات التي تعترضها؟²

الفرع الثاني

المعارضة السياسية في الجزائر

من أكبر مشكلات المعارضة السياسية في الجزائر بشكل خاص، وفي الوطن العربي بشكل عام، أنها تعمل في مجال سياسي نابذ أو انتبادي، نعني في مجال سياسي لا يقدم لها إمكانية حقيقية للاشتغال الطبيعي، بل هو لأداء دور محدد مسبقاً من طرف النخب الحاكمة، فالغالب على البنى السياسية العربية ككل، غياب هذا المجال الوسيط بين الدولة و المجتمع بالمعنى الحقيقي لمفهوم المجال أو الحقل السياسي، إذ هو لم يتكون بعد (بمعناه الحديث) كفضاء عمومي لممارسة المنافسة السياسية السلمية و الصراع الديمقراطي على كسب الرأي العام، من زاوية أخرى، فإن المعارضة تعتبر أحد الدواليب الإجبارية لميكانزمات الديمقراطية، فالمعارضة السياسية في مجتمعاتنا العربية (بوصفها تجليات

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص، ص 94، 95.

² - طارق عاشور، المرجع السابق، ص، ص 96.

التعبير عن الممارسة السياسية) هي أكثر من يتلقى نتائج الانسداد الذي تنتهي إليه الدينامكية المحجوزة للسياسة بسبب غياب مجال اشتغالها الطبيعي.¹

وعليه، نلاحظ أن الديمقراطية في الجزائر هي ديمقراطية انتقائية، سواء تجلى ذلك في ممارسات السلطة، أو حتى الأحزاب السياسية فهذه الأخيرة غيرت خطابها الديمقراطي مستعينة منه بخطاب يجعل الفكرة الجمهورية و فرضية المجتمع المدني على ديمقراطية تأتي بالتيار الإسلامي إلى السلطة، لذلك ما كان مستغربا اصطفااف الأحزاب اليسارية و اليمينية (الفرنكوفونية)²، و الأحزاب العرقية، والأحزاب الإسلامية الموالية للجيش (وتحديدا حركة مجتمع السلم . حماس)، وراء سلطة الضباط العسكريين الانقلابيين تحت عنوان حماية الجمهورية و المجتمع المدني من الخطر الأصولي ممثلا في الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وإن كان مستغربا أن تتبرع على النظام العسكري بتأييد لا مشروط لسياسته الاستثنائية التي انتهجها ضد المعارضة الإسلامية. إضافة إلى هذا، عانت الأحزاب الجزائرية على غرار الأحزاب السياسية في المنطقة العربية . من قصور ديمقراطي داخلي وهو ما يعبر عن انسداد تنظيمي في حياتها الداخلية إلى ما يشبه قانونا حاكما أو ناظما، فالقيادات الحزبية تبقى في سدة القرار إلى أن ترهل فيخرجها المرض أو الموت من المشهد الحزبي، فرؤساء الأحزاب إما شيوخ مرجعيون أو زعماء تاريخيون أو قادة مؤسسون يشبه مسارهم مسار من يصل إلى السلطة في العالم الثالث فلا يغادرها إلا باستقالة جبرية، أو انقلاب عنيف، أو اغتيال غادر أو موت طبيعي... فلا تكاد تجد أمينا عاما ل " جبهة التحرير الوطني " تنحى جانبا طواعية، ولا زعيم " جبهة القوى الاشتراكية " تقاعد لأحد نشطاء حزبه، و لا رئيس " التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية " تحمل وجود منافسة داخلية، ولا شيوخ الأحزاب الإسلامية احترموا مجالس شورايم ، فجل الأحزاب لم يتم التداول على قيادتها مند أن كانت سرية، ولم تعمل بجدية على إشراك قواعدها في اتخاذ القرارات الحاسمة المرتبطة مثلا بمخلفات الأزمة الناجمة عن إلغاء انتخابات 1991 (الخيارات السياسية و الاقتصادية...)، مما جعل السلطة غالبا ما تتعامل مع شخصيات سياسية وليس أحزابا.³

1 - عبد الإله بلقزيز، المعارضة و السلطة في الوطن العربي (كتاب منزل من موقع مركز دراسات الوحدة العربية) بيروت 2001، ص 13

2 - أ/ أميرة محمد عبد الحليم ، الجزائر بين سباق الرئاسة ومستقبل الانفتاح السياسي، الجزائر 2003، ص 195.

3 - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 99.

المطلب الثالث

ضعف المجتمع المدني كمحدد لضعف البرلمان

استقرت فلسفة السلطة السياسية في الجزائر حديثة العهد بالاستقلال، على فكرة إقامة دولة قوية و مستقرة، لذلك قامت على أساس إدارة سلطوية ونظام مركزي للتخطيط، هذه القناعة أمدت السلطات الإدارية بصلاحيات تقديرية واسعة و مبهمة، مما أدى كما يرى الأستاذ " عبد الحفيظ أوسكين " إلى تعطيل الديمقراطية التي تعتبر أساسا للحرية و الحق في الإعلام، وأدت طبيعة النظام السياسي والاقتصادي المنتهج في الجزائر، والذي كان يقوم على التسيير الانفرادي و المركزي، إلى انسحاب المجتمع المدني و انتكاس الحركة الجمعوية طيلة هذه الفترة.¹

الفرع الأول

المجتمع المدني الجزائري

إن سبب تراجع دور المجتمع المدني و انتكاسته هو إخضاع الحركة الجمعوية إلى مستويين من الرقابة أولها تتمثل في الرقابة السياسية في إطار المجالس المنتخبة على الأنشطة شبه المدنية وثانيها على مستوى تمثيل المصالح الاجتماعية والاقتصادية المشروعة في إطار اتحادات مهنية واجتماعية، والتي كان يخضع تأطيرها لحزب جبهة التحرير الوطني، و تجسد هذا الاحتواء السياسي لمختلف فعاليات المجتمع المدني في الاتحاد العام للعمال الجزائريين، و الاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين ، والاتحاد الوطني للشبيبة الجزائرية، و الاتحاد العام للنساء الجزائريات، والاتحاد الوطني للطلبة الجزائريين... الخ، ولم يتوقف الأمر عند هذه الوصاية بل أصبحت هذه التنظيمات تمثل قاعدة نضالية للحزب، هذا الوضع أدى إلى إضفاء صفة مؤسسات الدولة على المجتمع المدني ، و مراقبته عن قرب في كل مجالات الحياة ومنع أي مبادرة و تجنيد خارج الإطار الرسمي للدولة و حزبها.

حقق قانون الجمعيات لسنة 1990 بعض المميزات لمنظمات المجتمع المدني، كما خفف من بعض الإجراءات الخاصة بالتأسيس، إلا أنه أعطى الإدارة إمكانية (مفتوحة) لإقصاء أو تجميد أية جمعية إذا كانت أهدافها تخالف النظام التأسيسي، أو الآداب العامة، وهذا ما أكده أيضا القانون 06/12 الساري المفعول حيث أكد على عدم التداخل ما بين الجمعيات و الأحزاب السياسية و أن تخلوا النظم الداخلية للجمعيات من أي أهداف سياسية أو دينية

¹ - وناس يحي، تطور النظام القانوني لتأسيس الجمعيات في الجزائر، مجلة الحقيقة 07 ، سنة 2007، ص 63.

مع التأكيد على استقلالية أعضاء هاته الأخيرة، إلا أنه و رغم كل هاته المحاولات بقي المجتمع المدني في الجزائر يعاني من جملة من العراقيل باتت تحيل بينه و بين لعبه لدوره الأساسي.¹

الفرع الثاني

عراقيل بناء مجتمع مدني فعال

يعني المجتمع المدني الجزائري من مجموعة من العراقيل و المعوقات حالت دون الوصول إلى مجتمع مدني فعال²:

أ . عراقيل سياسية:

و تتمثل أساسا في طبيعة العلاقة بين الدولة و المجتمع المدني، التي تتميز بسيطرة الدولة على مجال المجتمع المدني، أو ما يعرف بعسكرة النظام السياسي، و هذا النمط يتخذ صورا عديدة منها العراقيل الإدارية البيروقراطية التضيق و التهميش... الخ، ينبع كل هذا من قاعدة عدم الثقة بين الطرفين، فتتحول الدولة إلى مراقبة المجتمع بدل أن يراقبها، و عليه فإن لم يخضع نظام التأثير إلى تراتبية بين المؤسسات الثلاث و هي النظام الحزبي، التمثيل السياسي، و المؤسسة العسكرية بحيث يكون النظام الحزبي في أعلى مرتبة و المؤسسة العسكرية في المرتبة الثالثة فإنه من المنطقي الاستنتاج بأن الدولة لم تفلح في اجتياز مرحلة التحول الحرج نحو المدنية " رالف غولد مان " .

وأيضا ضمن المعوقات السياسية، يلاحظ غياب السلوك الديمقراطي الحقيقي، وسيادة العنف السياسي، و شيوع ثقافة الإقصاء و النفي بين مؤسسات المجتمع المدني ذاتها .

ب . عراقيل اقتصادية:

إن استقلالية مؤسسات المجتمع المدني ووجودها بصفة فعالة يتوقف على مدى قوة الأساس الاقتصادي للمجتمع، الذي يفترض وجود مجال اقتصادي قادر على تحقيق المطالب الاجتماعية من ناحية، و تقليص التبعية المفروضة على المجتمع و الدولة من ناحية أخرى، وفي الجزائر في ظل المساومات الناجمة عن مشكلة المديونية، يصعب تدارك الأعباء الاقتصادية و أثارها الاجتماعية التي لا تسمح بوجود مجتمع مدني قادر على إدماج 25% من أفراد المجتمع البطالين، وهنا تظهر أهمية وجود قطاع خاص حر و مستقبل يعمل على تدعيم و بناء مؤسسات المجتمع المدني بتقديم الدعم

¹ - انظر القانون 06/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتضمن قانون الجمعيات.

² - زياني صالح، معوقات قيام مجتمع مدني صالح، مجلة الحقيقة ، المرجع السابق، ص 32.

المالي و المادي له، و هذا الأمر مازال القطاع الخاص الموجود في الجزائر بعيدا عنه و لا يقوم بهذا الدور بالفاعلية المطلوبة.¹

ج . عراقيل اجتماعية:

فبالرغم من تطور البنية الاجتماعية للمجتمع الجزائري بانتشار التعليم، و الإعلام، الثقافة و غيرها، إلا أنها تعاني غياب الترشيح في مجال المشاركة الاجتماعية، و نقصد بعملية الترشيح السعي نحو عقلنة السلوك و المشاركة الاجتماعية، سواء كان جمعية أو نقابة... حيث يكون العمل به محكوم بقوانين عقلانية بعيدة عن منطق الخصوصية القبلية و الجهوية.²

إن ما يعوق العمل داخل الجمعية أو أي مؤسسة مدنية، استمرار هذا المنطق الذي يعمل على تعزيز الولاء الأسري القبلي، و يعيد إنتاج فكرة الزبونية و يخلق ما يسمى بمنطق الجماعات، بدل تجمع الإيرادات من أجل تحقيق أهداف مشتركة تخدم الجمعية أو النقابة و المنخرطين فيها.

إن المعوقات الاجتماعية لا تشمل فقط ما سبق ذكره وإنما هناك عوامل أخرى منها، انتشار ظاهرة التلبد السياسي و الاجتماعي التي تدفع إلى الانعزال، و عدم الاكتراث بالآخرين، و كذا عدم الرغبة في المشاركة الاجتماعية و السياسية و العمل الجماعي بصورة خاصة، و تركيز الاهتمام على المصالح الشخصية و شيوع روح عدم الانتماء.

د . المعوقات الثقافية:

وهو جوهر العراقيل السابقة، فالإشكال الذي يطرحه الأساس الثقافي ينبع من التفكير في كيفية إعادة بناء مضامين ثقافة سياسية حديثة قادرة على تكريس شيم المشاركة و الانتماء إلى تنظيمات المجتمع المدني، وهذا العمل يحتاج إلى مدة زمنية للقضاء على مظاهر وسلوكيات ثقافة التعبئة التي كرسها الفترة التي سبقت التحول الديمقراطي في الجزائر.

إن هذه الثقافة، تجعل دور الفرد يتسم بنوع من السلبية التي لا تدفع به إلى المساهمة في الحياة العامة، فهو يتقبل كل ما تقدمه السلطة، ويعتمد عليها في تلبية حاجاته و يخشى معارضتها و نقد سياستها، هذه الثقافة كرسها الإرث الاستعماري و دعمها فيما بعد الحزب الواحد فتغلغت هذه الثقافة إلى الأسرة، فأصبح النظام الأسري الأبوي التسلطي يجسد النظام على مستوى العائلة و نفس الشيء ينطبق في المدرسة بين المعلم و التلميذ، و هكذا تكرست

¹ - المرجع نفسه، ص 34.

² - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 102.

ثقافة العنف بدل الحوار و الروح النقدية المبنية على التسامح، و هي غائبة في عملية بناء المجتمع المدني وفاعلية الحركة الجموعية، فهذه الأخيرة بالرغم من التطور العددي إلا أنها ما تزال تفتقر بين أعضائها إلى ثقافة سياسية و مدنية حديثة.¹

¹ - المرجع نفسه، ص 103 .

خاتمة الفصل الاول :

من خلال ما تطرقنا له في هذا الفصل تبين أن أسباب ضعف البرلمان في اختصاص التشريع، وانحصار دوره الرقابي على السلطة التنفيذية، يرجع إلى عديد الأسباب والعراقيل وفي مقدمتها النصوص الدستورية التي وسعت وأشركت السلطة التنفيذية في هذا الاختصاص، بل سهلت من عملية التشريع للسلطة التنفيذية مقارنة بالسلطة التشريعية من حيث الاجراءات هذا من جهة و من جهة أخرى أشركت السلطة التنفيذية حتى في عملية التشريع التي هي من الاختصاصات الأصلية للبرلمان كالتدخل في إعداد جدول الأعمال و كذا في حالة الخلاف، ناهيك عن الاسباب الاخرى المتعلقة بالنائب و بيئته التي يمارس فيها نشاطه السياسي كضعف الاحزاب السياسية وماله من تأثير على ثقافة المنخرطين فيها و كذا المجتمع المدني الذي يتأثر به النائب و يؤثر فيه و كلها عوامل تشترك في توسعة الهوة ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وانحصار هاته الاخيرة و اضمحلال دورها الاساسي.

الفصل

الثاني

الفصل الثاني

هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي، و آفاق تطوير البرلمان

مكّن المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حقّ ممارسة الاختصاص التشريعي بشكل مباشر عن طريق التشريع بالأوامر، وهي تنطوي على قدر كبير من الخطورة على الحياة التشريعية للبرلمان لأنها تؤسس قاعدة قانونية قوية لانفراد رئيس الجمهورية بالقانون لغياب ضوابط حقيقية تحدّ من استعمالها كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يجد مجالاً تشريعياً مخصصاً له من خلاله يشرع عن طريق المراسيم الرئاسية المستقلة كأداة للتعبير عن التشريع الحكومي وهذا لا يكفي بحيث يعد رئيس الجمهورية المحور الأساسي في تحريك المبادرة بتعديل الدستور. لذا سنبرز في هذا الفصل لآليات ممارسة رئيس الجمهورية للاختصاص التشريعي سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية هذا من جهة و نحاول تبيان آفاق و سبل تطوير البرلمان الجزائري لكي يصبح جهازاً فعالاً لا سيما في ممارسة اختصاصه الأصيل و المتمثل في تشريع القوانين من جهة أخرى.

المبحث الأول

الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات السائد في معظم أنظمة العالم والذي أخذت به الجزائر فان عملية التشريع هي عمل أصيل للبرلمان إلا انه ووفقا للدستور الجزائري لسنة 1996 فقد تم تعزيز المركز التشريعي لرئيس الجمهورية من خلال منحه صلاحية التشريع المادي عن طريق الأوامر مع العلم أن دستور 1989 لم يمنحها له تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات والرغبة التخلي عن الوحدوية في الحكم التي كانت سائدة في الدساتير السابقة.

فقد أقر التعديل الجديد 1996 لرئيس الجمهورية بصلاحيه التشريع في ظروف عادية بإصدار الأوامر و هذا ما سندرسه في هذا المبحث مركزين أيضا عن صلاحية رئيس الجمهورية في تعديل الدستور و آثار هاته الاختصاصات على العمل التشريعي للبرلمان.

المطلب الأول

التشريع عن طريق الأوامر صورة لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه التشريعي

لقد نظم المؤسس الدستوري سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، حيث لم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة، بل حدد حالتين واردتين على سبيل الحصر، يشرع فيهما رئيس الجمهورية بموجب أوامر وهما: سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي، وسلطة التشريع بأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور¹.

الفرع الأول

شروط ممارسة التشريع عن طريق الأوامر

لقد لجأ المؤسس الدستوري إلى إحاطة حق استعمال الأوامر المخول لرئيس الجمهورية بجملة من القيود والشروط ورد البعض منها صراحة ضمن فحوى المادة 124 من الدستور، أما البعض الآخر فقد تمّ استيفائه بطريقة ضمنية وفقا لما تمليه "روح و جوهر النص الأساسي"².

¹ - أنظر المادة 124 من الدستور لسنة 1996.

² - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 70.

أولاً: الشروط الصريحة /

حدّدت المادة 3/82 ثلاثة شروط للتشريع بالأوامر، فالأمر يتعلّق بالإطار الزمني المسموح خلاله لرئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر (أ) والشروط الثاني يتعلق بوجود عرض الأوامر المتخذة في الإطار الزمني السابق على البرلمان للموافقة عليها (ب) والشروط الثالث يتعلق بضرورة اتخاذها في مجلس الوزراء (ج)¹

أ- الشرط المتعلق بالزمن:

لقد حددت المادة 124 من الدستور الجزائري هذا الشرط بطريقة صريحة، وحصرته في حالتين، فلكي يتمكن رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية لا بدّ من أن يكون المجلس الشعبي الوطني شاغراً، أو أن يتم بين دورتي انعقاد البرلمان، فالملاحظة التي يمكن إبداءها على هذا الشرط تتمثل في أنّه تفادياً للخلاف الفقهي والقضائي في تفسير المادة 124 من الدستور، إن كان على المشرع أن يكون واضحاً في تحديد الحالات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية فإذا كانت هذه المادة لا تثير أيّ إشكال فيما يتعلق بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني فإنّ المادة تثير إشكالا فيما يتعلق بعبارة "بين دورتي انعقاد البرلمان" فهل مدّة تأجيل انعقاد البرلمان يعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان؟²

إنّ الرأي الراجح في الفقه، يذهب إلى اعتبار أنّ فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعدّ واقعة بين أدوار الانعقاد ومن تمّ لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، وتفسير ذلك أنّ هذه الفترة تقطع دور انعقاد البرلمان، وحينما يعود البرلمان إلى الانعقاد من جديد فإنّ سيستكمل الدورة نفسها التي قطعت ولا يعتبر في حالة انعقاد جديد بل يطيل دورته مدة مساوية لمدّة التأجيل.³

وبهذا يظهر بأنّ الأوامر تمثل تشريعات استثنائية كامل من حيث المحتوى الموضوعي، لكنّها غير دائمة لتحديد و تقييد امتدادها الزمني، لهذا نعتبرها ظرفية ومؤقتة تبعا للفترة المحددة بمقتضى التفويض التشريعي، أو بتحقيق الحالة التي تثبت غيبة البرلمان وبمفهوم المخالفة، لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في المجالات المخولة للبرلمان بمقتضى الأوامر مع ثبوت حضور البرلمان، لأنّ ذلك من سبيل الخرق الصارخ لمبدأ الفصل بين السلطات واعتداءً فضيح على سيادة السلطة التشريعية فإذا

¹ - أنظر المادة 82 من الدستور لسنة 1996.

² - أ/ عبد الحليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة ما بين السلطات و انعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه 2008 بسكرة - الجزائر، ص168.

³ - أ/ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور النظام القانوني للأوامر -، مجلة الإدارة، 2000، ص 15.

حصل ذلك يتعين على المجلس الدستوري التدخل لإبطالها وإلغاءها لمخالفتها شرط موضوعي جوهرى يتعلق بالأجل الزمني المحدد لممارسة هذا الاختصاص¹.

ب - الشرط المتعلق بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له :

في هذا السياق، نلاحظ بأنّ المؤسس الجزائري قد حاول إحداث التوفيق بين الاختصاصين المتوازيين للسلطتين التشريعية و التنفيذية، فمن جهة، نلاحظ بأنّ رئيس الجمهورية و أثناء غيبة البرلمان يملك سلطة تقديرية واسعة في سن ما يراه ملائما من التشريعات بمقتضى الأوامر في غياب أدنى القيود الموضوعية التي من شأنها عرقلة ممارسة هذا الاختصاص لكن هذا القول على إطلاقه قد يدلّ على فتح المجال أمام الرئيس للاعتداء على الاختصاص التشريعي المحول للبرلمان بشكل مستقل و ذلك ما يتناقض مع أحكام الدستور .

هكذا نستشف بأنّ البرلمان يسيطر على اختصاصاته التشريعية بصفة مستمرة، فهو يمارس الاختصاصات بكامل سيادة أثناء انعقاد دوراته السنوية دون أية مشاركة من السلطة التنفيذية وحتى خارج هذه الفترات فإنّه يبقى محتفظا و مسيطرا على الاختصاص على الأقل من الناحية الشكلية ، فهو إن لم يشارك في إعداد هذه النصوص فإنّه يملك إجراء جوهريا متعلق بالموافقة عليها².

ج - الشرط المتعلق بضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

بالرجوع إلى فحوى المادة 124 من الدستور، نلاحظ أنّ المؤسس الجزائري قد أدرج شرط اتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء مباشرة بعد التنصيب على إمكانية اتخاذ هذه التدابير خلال الحالة الاستثنائية³، لكن ذلك لا يوحي بأنّ احترام هذا الشرط مقترن فقط بالحالة الأخيرة ، بل هو شرط جوهرى يتعيّن احترامه في كل مرّة يلجأ فيها الرئيس إلى سنّ هذه التشريعات والدليل على ذلك، أنّ الفقرة الأخيرة من المادة 124 التي أدرجت هذا الشرط قد جاءت بشكل مستقل عن الفقرة المرتبطة بالحالة الاستثنائية، ممّا يدعو للقول بأنّ الشرط الذي تبنته يشكّل عنصرا مشتركا بالنسبة لسائر أنواع الأوامر.

¹ - د. أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري - السلطات الثلاث - ، الجزء الثالث ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 ص 163.

² - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 71.

³ - انظر المادة 124 من الدستور.

ومن جهة أخرى، فإنّ التعبير الوارد ضمن هذه الفقرة جاء بشكل عام يدلّ بأنّ اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يشكّل شرطاً عاماً يتعيّن على الرئيس احترامه في كل مرة يلجأ فيها على اتخاذ هذه التدابير مهما كان شكلها، وهكذا يظهر، بأنّ عرض الأوامر على مستوى مجلس الوزراء يمثل قيوداً دستورياً على الرئيس، لكن التنصيص الوارد لا يمكنه أن يتعدّى إطاره الشكلي، بمعنى أنّ الرئيس ملزم باتخاذ هذه التدابير على مستوى مجلس الوزراء، ولكنه غير مقيّد من الناحية الدستورية بإشراك ممثلي الحكومة في صياغة هذه النصوص، طالما أنّ المادة 124 لا تحمل أيّة إشارة إلى هذه المسألة.

ومن ثمّ، فإنّ هذا القيد لا يعد مجرد إجراء شكلي يلزم الرئيس في شيء، وبذلك يملك هذا الأخير حرية واسعة في تقدير حالات اللجوء إلى استعمال الأوامر وكذا السلطة المطابقة في إعداد و تحضير مضمون هذه المعايير.

ثانياً: الشروط الضمنية

إنّ هذه الشروط لم تعبر عنها صراحة المادة 124 من الدستور، بل عبّر عنها ضمناً، وهي تتمثل في لجوء رئيس الجمهورية إلى استعمال سلطته في إصدار الأوامر في حالة الضرورة (أ) وأن يكون اختصاصه التشريعي هذا في حدود معينة (ب)

أ- الشرط المتعلق بحالة الضرورة:

مفاد هذا الشرط أنّه إذا كان تدخّل رئيس الجمهورية في المجال المخصّص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر فذلك يعدّ استثناء وليس قاعدة عامة، فمعنى ذلك أنّ هذا التدخل يجب أن تفرضه فكرة الضرورة أي الحاجة الملحة كانتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية.... إلخ¹ تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة.

وهكذا يظهر بأنّ فكرة الضرورة تجد تبريرها ضمن الحاجة الملحة التي تقتضي التعجيل عن طريق تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة ظروف طارئة لا تحتمل التأخير، و هذا بالموازاة فإن انتظار عودة البرلمان من غيبته لإصدار مثل هذه التشريعات قد يؤدي إلى انتفاء الحاجة بسبب تأخر وسائل المعالجة القانونية.

¹ - د/ مراد بدران المرجع السابق، ص 20.

ومفهوم المخالفة، لا يمكن الرئيس سن هذه النصوص إذا كانت التشريعات العادية المسنونة من قبل البرلمان كافية للسيطرة على هذه الظروف، أو إذا كانت الظروف الموضوعية التي اقتضت إصدار هذه التشريعات تحتل انتظار عودة البرلمان من غيبته ومعالجتها بقوانين عادية أي ليست بحجة الخطورة والاستعجال¹.

ب- الشرط المتعلق بحدود نطاق الأوامر:

نظرا إلى أنّ الأوامر تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع - أي اعتبارا لتعرضها لذات المجالات المحجوزة للبرلمان - هذا يعني أنّ رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر أن يعدّل أو يلغي تشريعات قائمة بذاتها أو أن يخلق مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية، وذلك بحكم ارتقاء قوّتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية².

نلاحظ بأنّ صياغة المادة 124 جاءت بصيغة العموم لأنّها ذكرت « يشرع بالأوامر » دون أن تتحدد المجالات المسموح بالتدخل فيها، وبذلك فإنّ التعميم يفيد الإطلاق اعتبارا أنّ القوانين العضوية لم تستثنى من حكم المادة 124 من الدستور، فذلك يدلّ أنّه بإمكان رئيس الجمهورية التشريع فيها أيضا - بمقتضى الأوامر خلال فترة غيبة البرلمان - بحكم أنّ القوانين العضوية تتميز عن القوانين العادية من حيث إلزاميتها بخضوعها للرقابة الدستورية، وكذلك حيازتها على موافقة البرلمان بالأغلبية المطلوبة.

يتضح ممّا سلف، أنّ التأهيل الدستوري الذي يخوّل لرئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر غير مشروط وغير مقيد، فلا يقع على عاتق رئيس الجمهورية التزام طلب رخصة من البرلمان وتبرير هذه الرخصة، بل يجب أن تتوفر الشروط المذكورة سلفا لضمان دستورية استخدام سلطة الأوامر وهو ما يرجع كفة الميزان لصالح رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان.

¹ - - مزياي حميد، المرجع السابق، ص 113.

² - د / راجي أحسن، ، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتورا في القانون، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر 2006 ، ص 363.

الفرع الثاني

حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية

لقد نظم المؤسس الدستوري سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، حيث لم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة، بل حدد حالتين واردتين على سبيل الحصر، يشرع فيهما رئيس الجمهورية بموجب أوامر وهما سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي، وسلطة التشريع بأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور¹.

أولا / سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي:

لقد كانت السلطة المالية وبالتالي التشريع المالي فيما مضى من اختصاص الملوك، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها² وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري هذا التطور في دستوري 1976 و دستور 1989 و أكده دستور 1996 حيث نصت المادة 120 منه في فقرتها 07 على أنه « يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما 75 من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة» وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 122 المحددة للمجالات التي يشرع فيها البرلمان حيث نصت الفقرة 12 منها على ما يلي: " التصويت على ميزانية الدولة"³

إلا أن التطور الذي تضمنه دستور 1996 من خلال المادة 120 منه، ولم يكن مقرا في أحكام الدساتير الفارطة، هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في الآجال القانونية⁴ وبناء على ذلك، سنتعرض أولا سبب التشريع بأوامر في المجال المالي، وثانيا لخصائص الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي.

أ- سبب التشريع بأوامر في المجال المال:

لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد، يمكن بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي، وهذا السبب يتمثل في عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما وهذا ما تضمنته الفقرة 08 من المادة 120

1 - أنظر المادة 124 من الدستور.

2 - د/ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993 ص 223.

3 - أنظر المواد 120-122 من الدستور.

4 - د/ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2002 ص 189.

من الدستور حيث نصت على ما يلي : "وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

فالمقصود بعبارة "في الأجل المحدد سابقا" الواردة في المادة السابقة، هي مهلة 75 يوما التي تم تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية، والتي تضمنتها الفقرة 07 من المادة 120.¹ وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية، وذلك إذا لم يصادق البرلمان على مشروع القانون في مدة أقصاها 75 يوما تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة.

وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا.² وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسيها الميزانية في الدولة. فلا بد من توافر موازنة مالية للدولة قبيل بداية العام الجديد، ودون ذلك تصبح الدولة في ريبة. كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية بالغة، وذلك باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والإدارات العمومية، فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التجهيز والتسيير، ولن يتأتى ذلك إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك.

وقد نصت المادة 44 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 و المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، على المدة التي تصادق فيها كل غرفة من البرلمان على قانون المالية، فالمدة المخصصة لمصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه هي 75 يوما تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس.³

فبعد أن تعد الحكومة مشروع قانون المالية، تقوم بإيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك في كل

دورة خريفية للبرلمان، ثم تقوم اللجنة المكلفة بالمالية في المجلس بالاستماع إلى العرض الذي يقدمه كل وزير عن الاعتمادات المالية المخصصة للقطاع الذي يشرف عليه، ثم تعد هذه اللجنة تقرير عن مشروع

¹ - انظر المادة 07/120 من الدستور.

² - أ/ بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 رسالة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1999، ص 01.

³ - أنظر المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02.

الميزانية وتقدمه لرئيس المجلس لكي يعرضه على أعضاء المجلس لكي يطلعوا عليه. ثم بعد ذلك يقوم وزير المالية وفي جلسة علنية بالمجلس بعرض مشروع قانون المالية على أعضاء المجلس الشعبي الوطني.¹

و بعد ذلك تأتي مرحلة المناقشة فمرحلة التصويت على القانون. فكل هذه الإجراءات يجب أن لا تتجاوز مدة 75 يوما، فإن استغرقت الإجراءات أكثر من هذه المهلة، اعتبر أن المجلس الشعبي الوطني لم يصوت على مشروع قانون المالية.

* أما بالنسبة للمهلة المخصصة لمصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية فهي 20 يوما تحسب ابتداء من نهاية مهلة 75 يوما المخصصة للغرفة الأولى لكي تصوت على مشروع القانون، وإن كانت المادة 44 من القانون العضوي سالف الذكر لم تأت بحل في حالة إذا لم ينتهي المجلس الشعبي الوطني من مناقشة المشروع المالي في المهلة المقررة. فهل يجوز للمجلس الأمة أن يناقشه بمجرد انقضاء المدة المحددة قانونا أما الإجراءات التي يمر بها مشروع قانون المالية في مجلس الأمة، فهي نفسها المتبعة في المجلس الشعبي الوطني.²

ب- خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي:

تمتيز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من الخصائص، تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، وهذه الخصائص هي كالتالي:

- ✓ أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي، هي سلطة مقيدة شكلا و موضوعا وأداة.³
- ✓ لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، إنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقا لنص دستوري صريح وهو نص المادة 120 منه، ومن ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذا تحقق سبب اتخاذها.
- ✓ لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية. فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع، بمرور 75 يوما التي يمنحها لها الدستور للمصادقة على قانون المالية.⁴

1 - د/عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 195.

2 - بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تلمسان، الجزائر 2008. ص 16 15.

3 - بركات أحمد، المرجع السابق، ص 17.

4 - أ/ بشير بن مالك، المرجع السابق، ص 173.

✓ كما يرى بعض شراح القانون أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملا دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه، ولا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إن بقي النص مراوح مكانه لدى الغرفة الثانية.

✓ إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية. وهذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 90 الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية. وهذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 90 من الدستور التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية حيث تنص الفقرة 03 من هذه المادة على أنه: >> لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين 45 يوما والستين 60 يوما المنصوص عليها في المادتين 88 و 89 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 77 والمواد 78 و 124 و 129 و 136 و 137 و 174 و 176/177 من الدستور.

✓ ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في 75 يوما، إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه. وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية، لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى الشلل الكلي للدولة، وإن كان المؤسس الدستوري لم ينص على الحل في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بعد عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الآجال المقررة قانونا، بل لم ينص حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالي¹.

المطلب الثاني

سلطة التشريع عن طريق التنظيم

لئن كانت الهيئة التي تعد القوانين هي الجهة صاحبة السلطة الأعلى باعتبارها المؤهلة لممارسة أسمى وظائف الدولة المتمثلة في التعبير عن الإرادة العامة للشعب بواسطة التشريع، فإن الدساتير الجزائرية حولت رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب مباشر و حامى الدستور و مجسد وحدة الأمة ممارسة السلطة السامية و اللجوء إلى الشعب مباشرة، إلى جانب إطلاق سلطته التنظيمية الواسعة على حساب اختصاص البرلمان المقيد دستوريا و الخاضع لقيود في مجال المبادرة و اقتراح القوانين بما يضمن للرئيس الاستحواذ على سلطة التنظيم من جهة و

¹ - د/ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 190.

المشاركة في التشريع من جهة ثانية لذا سأبرز في هذا المطلب أسباب تراجع التشريع لصالح التنظيم (فرع أول)
ثم مجالات التنظيم وأشكاله (فرع ثاني)

الفرع الثاني

تراجع التشريع لصالح التنظيم

من المعلوم أن سلطة التنظيم تخرج عن المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع و يعود لرئيس الجمهورية و كذا مجال تنفيذ القوانين الذي يعود لرئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 و للوزير الأول بعد ذلك .¹
فإذا كان دستور 1976 قد أسند السلطة التنظيمية كاملة بمفهومها الواسع (التنظيم المستقل و تنفيذ القوانين) إلى رئيس الجمهورية حيث جاء في المادة 10/111 و 11 على أن « يضطلع بالسلطة التنظيمية ويسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات» فإن دستور 1989 و 1996 أسندا سلطة التنظيم إلى كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ثم الوزير الأول بعد التعديل فقد نصتا المادتين 116 و 125 على التوالي « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة»²

والثابت أن سلطة التنظيم حديثة العهد في الأنظمة المعاصرة نتيجة تراجع البرلمان و احتلال السلطة التنفيذية الصدارة بسبب عجز البرلمان عن مواجهة الأزمات التي تعرض لها العالم لاسيما أسباب و نتائج الحربين العلميتين و الأزمة الثلاثية. فقد كان البرلمان بعد أن أطيح بالحكم المطلق ، هو المعبر عن إرادة الشعب لوحده دون منازع يسن القوانين و ما على السلطة التنفيذية ، باعتبارها كذلك، إلا أن تتولى تنفيذها وهي خاضعة و تابعة للسلطة التشريعية التي لا قيد يحد من سلطتها ، بحيث لا نجد مجالاً محظوراً عنها تتدخل في مختلف النشاطات و تنظمها بما تسنه من قوانين.

غير أن ما أصاب البرلمان من عجز في مواجهة المشاكل السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية الخطيرة التي عرفتها الشعوب الأوروبية و عدم قدرتها على مسايرة التطور السريع و كثرة المطالب أدى إلى تراجع لصالح السلطة

¹ - د/ السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996. السلطة التنفيذية ج 3، ص 84.

² - انظر المواد 116 و 125 من الدستور .

التنفيذية و التسليم في الأخير باحتلالها الصادرة - و لو عمليا - في النظام السياسي، مما يتطلب الاعتراف بضرورة تملك وسائل خاصة للتدخل من أجل مواجهة متطلبات و مقتضيات العصر، و بالتالي الاستيلاء على معظم الوسائل التي كانت تتمتع بها السلطة التشريعية أو تسخيرها لها، واستعملت سلطتها ليس من أجل استقرار النظام فحسب، ولكن لإيقاف كل محاولة تهدف إلى عرقلة تدخلها لإنجاز برامجها وتحقيق أهدافها المتعددة، وتجمعت بذلك في يدها التقنية التي فرضت نفسها كنظام لحل المشاكل التي يعاني منها الشعب، والسلطة التي تمكنها من اتخاذ القرار السريع لمواجهة الوضع.¹

إن الدساتير الحديثة ، و للأسباب سالفه الذكر ، قلصت من إطلاق سلطة البرلمان في بعض مجالات الحياة بحيث أوكلت لها و ضع القواعد أو المبادئ أو الأسس العامة المتعلقة بما دون التطرق للتفاصيل التي عهدت بها إلى السلطة التنفيذية، و هو ما ضاعف من اختصاصاتها، فلم تعد مهمتها تقتصر على التنفيذ المحض بمفهومه التقليدي الذي يعني السهر على تنفيذ المسروع، بل امتدت تكملة النصوص ذات الصيغة العامة بتبيان إجراءات و كفاءات تنفيذها مع السهر على تنفيذها. وبذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية وتقلص دور السلطة التشريعية و أصبحت الأولى ذات اختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستوريا، تتولى مهمة التنظيم بمفهومه العام المتمثل في تنفيذ القوانين و التشريع بمفهومه المادي بموجب التنظيم المستقل في المجالات غير المحصنة للبرلمان، مما ترتب عنه انقلاب القاعدة القائلة بأن الأصل العام هو إطلاق سلطة البرلمان وتقييدها هو الاستثناء، و حلت محلها قاعدة عكسية مفادها أن تقييد سلطة البرلمان هو القاعدة و إطلاقها هو الاستثناء.²

1 - د/ السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة.....، المرجع السابق ص 85.

2 - أ / مولود ديدان مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، الجزائر 2003 ، ص 113.

الفرع الثاني

ممارسة سلطة التنظيم

بالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري واستنادا للمادة 1/125 من الدستور بقي النشاط التنظيمي المستقل حكرا على رئيس الجمهورية،¹ والغرض من ذلك أنّ نية المشرع الدستوري كانت تهدف إلى إبراز مدى أهمية هذه السلطة سواء من حيث اتساع مجالها على حساب مجال التشريع وكذا فعاليتها في إدارة وتنظيم والمرافق العامة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة وتتحمل في هذا الإطار مسؤولية إدارتها لأنها من صميم اختصاص الوظيفة الإدارية في الدولة ، ولذا وجب أن يترك هذا التنظيم إلى مطلق حرية الإدارة لأنها الأقدر من غيرها على إدراك مقتضيات تلك المرافق العامة ، وبهذا تتخذ اللوائح التنظيمية العامة التي تأخذ شكل مراسيم رئاسية حيث تنص المادة 8/77 « يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية»

ويبدو من خلال هذه المادة أنّ المؤسس الدستوري أولى بعين الاعتبار حق إصدار اللوائح التنظيمية التي تعد بمثابة اختصاص لصيق بشخص رئيس الجمهورية ، وهذا ما جعل منها سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض والدليل على ذلك أنّ المادة 2/87 من الدستور قد منعت رئيس الجمهورية من تفويض سلطته في توقيع المراسيم الرئاسية مهما كانت الأحوال.

إن نص المادة 125 من الدستور و إن جاءت لتبيان صاحب السلطة التنظيمية إلا أن النظام القانوني الجزائري يبقى غامض حول فكرة مدى تقسيم السلطة التنفيذية ما بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة أو الوزير الأول بعد التعديل.

لكن المثير للانتباه، أنّ المؤسس الدستوري لم يذكر المادة 1/125 من الدستور والمتعلقة بالسلطة التنظيمية المستقلة ضمن قائمة المواد المشمولة بحظر التفويض، ولكن أحاطها بطريقة غير مباشرة عندما منع تفويض المراسيم الرئاسية المدرجة ضمن المادة 77 من الدستور.

فكلّ التوجه إلى حرمان الوزير الأول من ممارسة سلطة التنظيم المستقل و ذلك بغية التركيز على الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية، وهذا ما يقتضي بالمقابل في منع أية منافسة في ممارسة لهذه الوظيفة نظرا لأهميتها و

¹ - انظر المادة 125 من الدستور .

خطورتها في مواجهة المؤسسات الدستورية المعنية بالنشاط التشريعي . اعتبارا أنّ المراسيم الرئاسية لا تشكل مجرد اختصاص تشريعي موازي للتشريع البرلماني بل تعد كذلك أدوات لتدعيم مركز رئيس الجمهورية وتوسع نفوذه.¹

المطلب الثالث

اختصاص رئيس الجمهورية بتحريك المبادرة بتعديل الدستور

عادة ما تكشف التعديلات المتكررة للدستور عن حجم الصعوبات التي يواجهها الحكام في إيجاد الحلول المقبولة لمشاكل الحكم، و عدم استقرار النظام في الدولة، وكل الدساتير الجزائرية السابقة عرفت مصدرا واحدا لتحريك المبادرة بتعديل الدستور وهو رئيس الجمهورية، و باعتبار الدستور القانون الأسمى والأقوى واعترافا لمبدأ سمو الدستور، هذا الأخير الذي "يتكون من مجموعة القواعد العامة الدستورية المتعلقة بتحديد مبادئ وأسس تنظيم المجتمع وسلطة الدولة، وضبط علاقات التوازن والتوافق بين الحريات والحقوق والسلطة، وطبيعة نظام الحكم وآلياته الدستورية المختلفة،²

وقد عرفت الدولة الجزائرية الظاهرة الدستورية من خلال حركات وعمليات دستورية رئيسية وجوهرية تجسدت في دساتير 1963 ، 1976 ، 1989 ، 1996 أين جاءت كل عملية من هذه العمليات استجابة ملحة وأمنية ، لعوامل وأوضاع سياسية واجتماعية واقتصادية جوهرية وجديدة دمغت كل دستور بطبيعتها ودواعيها وأبعادها الخاصة فيما تضمنه من مبادئ وأسس وأحكام

وهكذا صدر دستور 1963 لعوامل ودواعي وأبعاد تأسيس النظام الجديد المنبثق من فلسفة ثورة أول نوفمبر 1954 بنظام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية، وتمت المصادقة الشعبية المباشرة بواسطة آلية الاستفتاء على دستور 1976 الذي رسخ ملامح النظام الوطني الاشتراكي الديمقراطي الشعبي، بينما صدر دستور 1989 بفعل عوامل وأوضاع اقتصادية واجتماعية سياسية داخلية وخارجية جديدة ملحة جعلت لهذا الدستور يؤسس لنظام ليبرالي جديد يقوم على مبدأ التعددية، وانبثق في ظل ظروف الأزمة الوطنية وتأثيراتها السلبية الخطيرة المعروفة دستور 1996 ، هذا الأخير عدل سنة 2002 بموجب القانون 02-03 لسنة 2008 بموجب القانون 08-19.³

¹ - د/ السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة.....، المرجع السابق ص 87 (بتصرف)

² - أ/ وسيلة وزاني ، النظرية العلمية والقانونية لعملية تعديل الدستور في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني ، مجلة تصدر عن مجلس الأمة ، عدد 16 ماي 2006 ص 91 (تم تنزيلها من موقع مجلس الأمة بتاريخ 2015/05/19)

³ - أ/ وسيلة وزاني ، المرجع السابق ، ص 93.

الفرع الأول

طرق تعديل الدستور

لقد خص دستور 1996 التعديل الدستوري بأحكام تضمنتها المواد من 174 إلى 178 ، حيث اعتمد على ثلاث

طرق لتعديل الدستور ولرئيس الجمهورية يد فيها وهي كما يلي :

• الطريقة الأولى :

تأتي المبادرة بالتعديل من رئيس الجمهورية، وبعد أن يصوت البرلمان على مشروع التعديل حسب الإجراءات نفسها المتبعة أثناء التصويت على نص تشريعي، يعني أن المشروع يمر على التوالي من المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، يكون التصويت عليه بالأغلبية، يمكن أن تكون بسيطة في المجلس الأول، وبثلاثة أرباع في المجلس الأمة، يطرح مشروع التعديل للاستفتاء، إذا حصل المشروع على مصادقة الشعب اعتبر التعديل محققا فيصدره رئيس الجمهورية ويدخل حيز التطبيق، وفي حالة عدم مصادقة الشعب عليه يلغى ولا يمكن أن يعرض من جديد أثناء الفترة التشريعية الجارية.

• الطريقة الثانية :

تتميز باختصار الطريق من خلال الاستغناء على الاستفتاء، وتتم بمبادرة رئيس الجمهورية بمشروع التعديل ويعرضه على المجلس الدستوري، إذا ارتأى هذا الأخير أن التعديلات المقترحة لا تمس بالتوازنات الأساسية للسلطات العمومية، ولا بالمبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع والدولة، ولا بالحريات العامة وحقوق المواطن؛ بعبارات أخرى إذا اعتبر المجلس الدستوري أن مشروع التعديل لن تترتب عليه آثار سياسية وتأسيسية كبيرة، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرضه على الاستفتاء شريطة أن يحصل مشروع التعديل على ثلاثة أرباع من أصوات أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.

• الطريقة الثالثة :

في هذه الحالة تنطلق العملية من البرلمان وتذهب إلى رئيس الجمهورية ومنه إلى الشعب.

تجدر الإشارة إلى أن المبادرة بتعديل الدستور كان حقا دستوريا مقتصرًا على رئيس الجمهورية منذ دستور 1976 لكن الدستور الحالي نص في مادته 177 على أنه " يمكن ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي"، إذن هناك توسيع لسلطات البرلمان في هذا المجال، إلا أن الخطوة تمت باحتشام كون الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية بطرح المبادرة على الشعب ولوجود جزاء في حالة عدم امتناعه

عن القيام بذلك، وبالتالي يظل رئيس الجمهورية صاحب القول والفصل في تعديل الدستور. تعديل لا يمكن أن يتم من دون مبادرته أو موافقته على مبادرة برلمانية في الموضوع.¹

الفرع الثاني

ضمانات تعديل الدستور

أمام السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في تعديل الدستور نتساءل عما إن كان هناك قيود على هذه السلطة أو لا؟ و للإجابة عن هذا التساؤل نحاول أن نبرز مجموع القيود التي تقيد حق أو صلاحية رئيس الجمهورية في هذا الاختصاص أما الضعف الواضح للبرلمان بغرفتيه.

* الحظر الزمني لتعديل الدستور:

لضمان سريان الدستور واستقراره، غالبا ما تلجأ الدساتير إلى منع تعديله في مدة زمنية معينة، ويحدث هذا في الغالب عند إقامة نظام سياسي حتى يقبله المواطنون، أو للتخفيف من حدة المعارضة، والمثال على هذه الحالة دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 الذي منع تعديل قواعده قبل 1808 والدستور الفرنسي لعام 1791، الذي منع تعديل قواعده قبل مضي أربع سنوات من وضعه، وكذا الدستور المصري لعام 1930 الذي نص على عدم جواز تعديله قبل مضي عشر سنوات من وضعه، وفي الجزائر يحظر الدستور الحالي 1996 تعديل الدستور عند تولي رئاسة الدولة بالنيابة في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين 88 و 89.

* الحظر الموضوعي لتعديل الدستور:

هذا الحظر الذي ينطوي على الضمانات الدستورية لعملية التعديل الدستوري، وأن "تم هذه العملية في نطاق الحدود الدستورية لعملية التعديل، وطبقا للطرق والإجراءات الدستورية المقررة لعملية تعديل الدستور، وفي ظل الرقابة اليقظة والصارمة للمجلس الدستوري على عملية تعديل الدستور هذه.

أين حددت أحكام المادة 178 حدود وقيود عملية تعديل الدستور بكل دقة ووضوح، إضافة إلى أن هذه الأحكام المقررة في المادة 178 هي المعيار الرقابي والجمالي المحدد على سبيل الحصر، لعملية رقابة المجلس الدستوري لنص اقتراح

¹ - د/ السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة..... المرجع السابق، ص 256 (بتصرف)

التعديل. إضافة إلى ذلك أن تتم عملية تعديل الدستور بصورة سليمة وشرعية من خلال مطابقتها للطرق والإجراءات المحددة في الدستور المطابقة لأحكام المواد 8/77 / 174 / 177 منه دائما تحت رقابة المجلس الدستوري الوجودية و اليقظة طبقا لأحكام المواد 176/ 174 من الدستور، 168 / 171 من القانون المتعلق بنظام الانتخابات وأحكامه.¹

المبحث الثاني

دور رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

أسند المؤسس الدستوري - كقاعدة عامة - للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية سلطات واسعة و ذلك بهدف ضمان السير الحسن لمؤسسات الدولة و استمراريتها في إطار احترام المبادئ والأسس التي يقوم عليها المجتمع والنظام، واحترام اختصاصات المؤسسات الأخرى وحماية حقوق وحرية الأفراد و ضمانات ممارستها، غير أن المؤسس الدستوري إلى جانب ذلك وضع قواعد دستورية أخرى ضرورية لمواجهة الظروف غير العادية تلجأ إليها السلطة التنفيذية عند الضرورة و شريطة مراعاة الإجراءات المحددة مسبقا كفالة لحقوق وحرية المواطنين و المقصود بها هنا الحالة أو الظروف غير العادية. هاته الأخيرة التي تتمثل في حالة الطوارئ والحصار (المطلب الأول) والحالة الاستثنائية (المطلب الثاني) وحالة الحرب (المطلب الثالث).

المطلب الأول

حالات الطوارئ و الحصار

نظمت المادة 91 من دستور 1996 التي تنص «يقرّر رئيس الجمهورية ، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ التدابير اللازم لاستتباب الوضع ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا »² هاتين الحالتين و الملاحظ من القراءة القانونية للمادة أن سلطة إعلان حالة الطوارئ و الحصار تعود لسلطة رئيس الجمهورية وحده، مع تنظيمها باستشارة بعض رؤساء الهيئات الوطنية

¹ - - منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير بسكرة ، الجزائر 2014 ص 253.

² - أنظر المادة 91 من الدستور

كالمجلس الدستوري ورئيس مجلس الأمة و يبرز دور البرلمان في حالة التمديد فقط لذا سنتطرق في هذا المطلب لتعريف حالي الحصار و الطوارئ ثم نبين الشروط الشكلية و الموضوعية لإعلانهما.

الفرع الأول

حالة الطوارئ

أكد المؤسس الدستوري ممارسة نجد مصدرها في فرنسا، أقرت أثناء الحرب التحريرية الجزائرية ، وكان الغرض منها مواجهة الأوضاع السائدة في الجزائر عن طريق توسيع سلطات الشرطة في مجال الأمن ، و بالتالي تقييد الحريات العمومية، وذلك في حالة وقوع مساس خطير بالنظام العام و الغرض هنا هو ضمان الأمن العمومي.¹

و ما من شك في أن الدستور الجزائري لم يعتمد على نفس الأسباب و الدوافع، و اقر هذه الحالة للمحافظة على الأمن العام، و يترتب على أعمال حالة الطوارئ تقييد الحريات العامة في مجالات محددة كتنظيم تنقل الأشخاص و البضائع²، و إن كانت السلطات المخولة للولاية في هذا المجال إسنادا للقانون الولاية كافية لمواجهة هته الأوضاع، بحيث يقتصر الرئيس على توجيه تعليمات في هذا الشأن لتوسيع سلطات الشرطة دون حاجة لإعلان تلك الحالة، إلا إذا كان المبتغى هو كفالة احترامها و تأكيدها بواسطة أحكام دستورية، لأن الاقتصار على تنظيمها بواسطة قانون الولاية يمكن أن يترك مجالاً لتدخل المجلس الشعبي الوطني بواسطة مبادرة باقتراح قانون للتقليص من سلطة المؤسسة التنفيذية عن طريق فرض قيود تمكن الجهة القضائية من إلغاء كل تصرفاتها المشوبة بالتعسف في استعمال السلطة³ لا سيما و أن الدستور ينص في مادته 92 علة أنه « تحدد حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي»⁴

* أسباب إعلان حالة الطوارئ:

بتاريخ 09 فبراير 1992 تمّ إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم رئاسي رقم 44/92 هذا الأخير يتضمّن أهمّ

الأسباب التي أدّت إلى إعلان حالة الطوارئ وهي:

✓ اعتبار للمساس الخطير والمستمر للنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني.

1 - د/ السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة..... المرجع السابق، ص 308.

2 - بوضياف . عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، 1999 ، ص 88.

3 - د/ السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة..... المرجع السابق، ص 308

4 - انظر المادة 92 من الدستور.

✓ اعتبار التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات، والمساس الخطير والمتكرر بأمن وسلامة المواطنين.
ومن أهداف إعلان حالة الطوارئ:

- ✓ استتباب النظام العام.
- ✓ ضمان أفضل لأمن الأشخاص و الممتلكات.
- ✓ تأمين السير الحسن للمصالح العمومية.¹

الفرع الثاني

حالة الحصار

إن حالة الحصار تجدد مصدرها أيضا في فرنسا، و تعتمد كذلك مثل حالة الطوارئ على المادة 91 من الدستور و هي ضرورية باعتبارها المرحلة التي حالة الطوارئ من حيث الخطورة و تسبق الحالة الاستثنائية، فرغم اعتمادها على عنصر الضرورة الملحة الغامضة، إلا انه يمكن إعطاءها تفسيرا أوسع باعتبارها تحول الرئيس التدخل لاتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع و لتفادي ، إن أمكن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، رغم ما في ذلك من احتمال المساس الخطير بحقوق و حريات المواطنين.

حيث تتصل قيام حالة الحصار بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان و التمرد وهي حالة أقل خطورة من الحالة الاستثنائية ، حيث تمكنّ الرئيس من التدخل لاتخاذ كلّ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع و لتفادي إن أمكن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية رغم ما في ذلك من إمكانية المساس الخطير بحقوق و حريات المواطنين، فيتمّ انتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش.²

بتاريخ 04 جويلية 1991 بالجزائر تمّ الإعلان عن تقرير حالة الحصار عبر كامل التراب بالوطني ومن أهداف الإعلان عن حالة الحصار:

- ✓ الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية و الجمهورية.
- ✓ استعادة النظام العام و السير العادي للمرافق العمومية بكلّ الوسائل القانونية و التنظيمية.
- ✓ أمن الأملاك و الأشخاص.

¹ - منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 259.

² - د/ السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة..... المرجع السابق، ص 309.

لتحقيق هذه الأهداف منحت السلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة عن طريق الحكومة أن تقوم بعدة تدابير

من بينها:

✓ كل شخص راشد يتبين أنّ نشاطه خطيرا على النظام العام أو السير العادي للمرافق العمومية أن يعتقل أو يخضع للإقامة الجبرية.

✓ تمنع مرور الأشخاص و التجمعات و المنع من الإقامة و منع الإضرابات و تسخير الموظفين بهدف تمكين المرافق العامة من تقديم خدماتها (المادة 8 من المرسوم)

✓ تفتيش المساكن و المحلات العامة و الخاصة ليلا و نهارا و منع إصدار المنشورات والاجتماعات و النداءات العمومية التي تمسّ بالأمن العام.

✓ الأمر بتسليم الأسلحة و الذخائر قصد إيداعها (المادة 7 من المرسوم)¹

الفرع الثالث

الشروط الشكلية و الموضوعية لإعلان حالي الطوارئ و الحصار

جاء في المادة 91 من دستور 1996 أنه لإعلان حالي الطوارئ و الحصار لا بد من توافر مجموعة من الشروط، بالإضافة إلى ضرورة أتباع إجراءات قانونية محددة.²

أولا: الشروط الموضوعية :

يمكن حصر الشروط الموضوعية في الضرورة وتحديد المدة.

1/ شرط الضرورة الملحة: و هو الشرط الذي يعني أنه لا يحق دستوريا لرئيس الجمهورية تقرير إحدى الحالتين، إلا إذا استعدت الضرورة الملحة ، ذلك مما يفيد بأن رئيس الجمهورية مطالب بمعالجة الوضع وفق قواعد الدستور العادية في إطار السير العادي للمؤسسات و تمتع الأفراد بحقوقهم و حرياتهم و ممارستهم لها إلا إذا لم يعد أمامه أي خيار لمواجهة الأوضاع المتردية، عندها فقط يستطيع أن يقرر حالة الطوارئ أو الحصار، لذلك نجد رئيس الجمهورية في إصدار مرسومه يستند إلى مبررات موضوعية لتقرير إحدى الحالتين، حيث نجد أنه في المرسوم الرئاسي المتعلق بحالة الحصار حدد أهداف الحصار في المادة الثانية، بعد أن حدد المدة بأربعة أشهر مع إمكانية رفعها قبل ذلك لدى استتباب

¹ - د / بوكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1994 ، ج 02 ص 329-332.

² - أنظر المادة 91 من الدستور .

الوضع ، في أن « هدف حالة الحصار الحفاظ على مؤسسات الدولة » ، أما في المرسوم الرئاسي المتعلق بحالة الطوارئ فإنه أستند على ملاحظة المساس الخطير و المستمر للنظام العمومي والتهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات و المساس الخطير و المتكرر بأمن المواطنين.....

2/ شرط تحديد المدة : إن سلطة إعمال حالي الطوارئ و الحصار مقيدة هنا بالعامل الزمني، فلا يحق لرئيس الجمهورية دستوريا أن يعلن تطبيق المادة 91 من الدستور بدون أن يتضمّن إعلان مدة معينة لسريان هذه الحالة وبمجرد انتهائها ترفع الحالة المقررة، إلاّ إذا استمرت الأوضاع متدهورة هنا يلزم رئيس الجمهورية اللجوء إلى طلب موافقة البرلمان على تمديد تلك المدة.

إنّ هذا الشرط يعدّ قيديا هاما لرئيس الجمهورية في إعلان إحدى الحالتين، ذلك أنّ رفض البرلمان للتمديد يحدّد على رئيس الجمهورية رفع الحالة المقررة، لكن نسجل هنا أنّ عدم النص على الحدّ الأقصى لهذه المدة ما ينقص من فعالية هذا الشرط نوعا ما ، وحبذا لو نصّت المادة على المدة القصوى التي لا يجب أن يتجاوزها الإعلان الأول للحالة المقررة ، ومن المؤكّد أنّ هذا التحديد يوفر حماية أكثر للحقوق والحريات لأنّ اشتراك البرلمان في قرار الإعلان من شأنه يكبح أيّ تجاوز أو مبالغة في هذا الأمر¹.

ثانيا: الشروط الشكلية:

تتمثل هذه القيود في فرض جملة من الاستشارات أمام بعض المؤسسات الدستورية، وإن كانت هذه الاستشارات حسب نص المادة غير ملزمة دستوريا لرئيس الجمهورية إلاّ أنّ لها ما يبررها سياسيا وواقعيا.

1/ اجتماع المجلس الأعلى للأمن :

إنّ هذا الاجتماع يعتبر شكلي ، لا يفيد رئيس الجمهورية بأية نتيجة خاصة وأنّ هذا الأخير يتأسسه و يتولّى كفاءات تنظيمه وعمله ، إلاّ أنّ رئيس الجمهورية لا يمكنه تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، إلاّ بعد اجتماع هذا المجلس الذي يضمّ «قياديين في السلك المدني والعسكري»².

1 - د/ السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة..... المرجع السابق ، ص 314.

2 - - منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 289.

2/ استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

نظرا للدور الذي يلعبه البرلمان على الصعيد الداخلي من تشريع ورقابة ، لهذا أوجبت المادة 91 على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة قبل إعلان حالة الطوارئ، لما في ذلك من أبعاد قانونية لأنّ بإعلان إحدى الحالتين يجوز إصدار مراسيم وقرارات تتضمن أحكاما لا يصحّ - من حيث القاعدة - فرضها إلا بقانون كتقرير جرائم الجنايات وفرض عقوبات عليها، كما لهذه الاستشارة أيضا أبعاد سياسية ، خاصة في ظلّ التعددية الحزبية الحقيقية وما قد تسفر عنها الانتخابات التشريعية من أغلبية برلمانية تتعارض مع الأغلبية الرئاسية، وفي هذه الحالة يجب على رئيس الجمهورية أن يحسن تحديد الظروف وتقدير نتائج قراره.

3/ استشارة الوزير الأول:

إنّ استشارة الوزير الأول الذي هو عضوا في المجلس الأعلى للأمن ضرورية لدى تقرير إحدى الحالتين لأنّه هو المكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات فلا يمكن إهمال طلب استشارته وذلك لتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات التنسيقية اللازمة.

4/ استشارة المجلس الدستوري:

إن استشارة المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية حول إعلان حالي الحصار و الطوارئ الهدف منها إضفاء المشروعية على تصرفاته، و تجدر الإشارة هنا إلى أن الاستشارة تكون موجهة الى المجلس الدستوري و ليس إلى رئيسه كون أن النظام الداخلي للمجلس الدستوري الصادر في 06 أوت 2000 ينص في أحكامه على ذلك.¹

المطلب الثاني

الحالة الاستثنائية

«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...»² بقراءة في أسطر المادة 93 من دستور

¹ - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 106 .

² - أنظر المادة 93 من الدستور.

1996 يتضح جليا أن الحالة الاستثنائية تختلف عن حالي الطوارئ و الحصار لطبيعتها الخاصة المرتبطة بالخطر الداهم الذي يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة الدستورية، أو استقلالها أو سلامة ترابها. لذا أعطى المؤسس الدستور السلطة الواسعة لرئيس الجمهورية لإعلان الحالة الاستثنائية و بذلك اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. هذا من جهة و من جهة أخرى قيده بمجموعة من القيود الشكلية و الموضوعية التي يجب أن يتبعها قبل أن يقوم بهذا الأجراء.¹

الفرع الأول

الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية

حددت الفقرة الأولى من المادة 93 من الدستور الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية وتمثل في وجود الخطر الداهم ، وأن يكون الخطر الداهم له انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة تشكّل اعتداء على وحدة الدولة واستقلالها و سلامة إقليمها.

أولا: أن يكون هناك خطر مهدد للبلاد:

الخطر في معناه القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تندر بضرر يصيب الدولة فيهددها بالزوال أو الانقراض،² ولإمكانية القول بتوفر شرط الخطر، لا بدّ أن يتوفر فيه شيئين هما:

أن يكون جسيما، وأن يكون حالا ويستوي أن يكون الخطر خارجيا أو داخليا، أو داخليا وخارجيا في نفس الوقت.

ومع الاعتراف بصعوبة تحديد المقصود بدقة جسامته الخطر، فإنّه يمكن القول بصفة عامة أن الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة و المألوفة. أما الخطر الحال فيقصد به الخطر الذي يكون قد بدأ فعلا ولم ينته بعد، أو أنه مستقبلي. أما الخطر المحتمل، فلا يعتبر من قبل الأخطار التي تسمح بإعمال المادة 93 ونفس الحكم ينطبق على الخطر الذي وقع و انتهى. و يترك تقدير جسامته الخطر لرئيس الجمهورية يمارسها - من المفروض - تحت رقابة البرلمان و القضاء . و إذا تحقق الخطر بالشروط المحددة سابقا، فلا بدّ أن يقع ذلك الخطر على أحد الموضوعات التي حدتها المادة 93 على سبيل الحصر وهي المؤسسات الدستورية للبلاد، أو استقلالها أو سلامة ترابها.³

¹ - د/ السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة..... المرجع السابق، ص 334. (بتصرف)

² - وجدي ثابت غبريال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1980 ، ص 100.

³ - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 109.

ثانيا: أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة ويشكل اعتداء على وحدة الدولة و استقلالها و سلامة إقليمها :

نلاحظ بأنّ المؤسس الدستوري لم يحدّد هذا الخطر من حيث مصدره، وعليه فإنّ اعتباره داخليا أو خارجيا لا يؤثّر في التّكييف العام للوضع لكنّه في المقابل توخّى تحديد النتائج والآثار الناتجة عن حلول هذا الخطر معتبرا إيّاها بدرجة عالية من الجسامة تسمح بالتأثير على السير العادي لمؤسسات الدولة أو اعتداء على وحدة الدولة واستقلالها و سلامة إقليمها.

استعمل المشرع الجزائري عبارة " يوشك أن يصيب " التي تثير عدّة تساؤلات فهل يقصد بتلك العبارة أن تتوقّف المؤسسات الدستورية عن السير المنتظم أم تتوقّف كلية عن أعمالها؟¹

على هذا المستوى من التفكير وبقدر ما نستطيع ترجمته إلى واقع عملي، أن الخطر الذي يصيب المؤسسات الدستورية يؤدي إلى تعطيل السير العادي لها يدل على مدلول واسع لها، حيث أنه كلما وجدت صعوبة في السير العادي للمؤسسات الدستورية، يجد في ذلك رئيس الجمهورية مبررا لتفعيل المادة 93 من الدستور تحت ستار ليس وسعه أن يمارس سلطاته بصورة عادية، وبالانتقال من العقل العملي إلى العقل النظري نلمس مدى غموض المادة 93 وإيجازها الشديد، إذن ما المقصود بعبارة" السلطات العامة الدستورية "هل الدستور يعني بذلك البرلمان؟ أو الحكومة أو المجلس الدستوري؟ والذي لا يجب أن يغيب عن البال أن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية مرده سلطة رئاسية تقديرية. أي أن لرئيس الجمهورية" الحرية المطلقة من حيث تقدير نوعية الخطر الوشيك الوقوع، وتحول له سلطة تقدير حجم الأضرار التي تنجر عن حدوث الخطر، وبالتالي فإن رئيس الدولة يتمتع بمقتضى الدستور بسلطة تقديرية واسعة في هذا المضمار، ولا يفوتنا القول أن الدستور يمنح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية من حيث تقرير وإنهاء الحالة الاستثنائية المعلنة من قبله.²

¹ - مراد بدران المرجع السابق، ص 30 .

² - د / وجدي ثابت غبريال ، المرجع السابق ، ص 105 .

الفرع الثاني

الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية

وتتمثل هذه الشروط في جملة من الاستشارات اللازمة من حيث مبدأ إجراءاتها، والاختيارية من حيث الأخذ بها " وهذه الشروط ما هي إلا شكلية تتوقف عند الاستشارة لا غير، وما يؤكد أن المادة 93 ومثيلاتها في الدساتير السابقة قاطعة في هذا الصدد، لأنها تعقد لرئيس الجمهورية وحده سلطة تقدير الخطر وتقرير الحالة الاستثنائية.

أولاً: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

وهو الشرط الذي لم يكن معتمدا في دستور 1989 فيما يتعلق برئيس المجلس الشعب الوطني، وهي استشارة قد تكون ذات أثر نسبي في المجال السياسي خاصة إذا كانت الأغلبية معارضة للرئيس، لكن ذلك لا ينبغي أن يفهم على أنها توقف قرار الرئيس، صاحب السلطة التقديرية في تقرير أو عدم تقرير الحالة الاستثنائية.¹

ثانياً: استشارة المجلس الدستوري:

اشترط الدستور قبل تقرير الحالة الاستثنائية استشارة المجلس الدستوري، المكلف بالسهر على احترام الدستور، ولم تقتصر الاستشارة على رئيسه فحسب والسبب في ذلك يعود إلى أهمية ذلك القرار وخطورته على حقوق وحرية الأفراد، كما أن طالب الاستشارة تلك يعد ضماناً و تدعيماً لموقف رئيس الجمهورية، من الناحية الدستورية أما المؤسسات الأخرى و الأفراد و ذلك أن المجلس الدستوري مكلف بموجب المادة 163 بالسهر على احترام الدستور.²

ثالثاً: الاستماع للمجلس الأعلى للأمن:

هنا ورد مصطلح الاستماع بدل مصطلح الاجتماع الذي جاء في المادة 91 المتعلقة بحالتي الطوارئ والحصار، ولا وجود لأهمية التمييز بين المصطلحين كون الاستماع لا يكون إلا عن طريق الاجتماع، وتكمن الحكمة من سماع رأي المجلس الأعلى للأمن في تشخيص حالة الخطر الوشيك تشخيصاً أميناً بتحليل مواطنه وأسبابه وتحديد سبل المقاومة.³

1 - د/ السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة.... المرجع السابق، ص 342. (بتصرف)

2 - د/ السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة.... المرجع السابق، ص 343.

3 - د/ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، الجزائر 1998، ص 552.

رابعاً: الاستماع للمجلس الأعلى للأمن:

هو هيئة دستورية يرأسها رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 4/77 ويتشكل من مجموع الوزراء اللذين يتألف منهم الطاقم الحكومي، ولا شك أن عرض الأمر على هذه الهيئة يمثل صورة من صور توسع دائرة الاستشارة، ويجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية

خامساً: الاجتماع الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني:

إنّ اجتماع البرلمان بغرفتيه وجوباً يعدّ ضرورة حتمية لدى الإعلان عن الحالة الاستثنائية إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بمخطر وشيك الوقوع و النواب في عطلة، كما أنّ هذا الاجتماع يمكن النواب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار. رغم هذا الإجراء لا يغيّر في الأمر شيئاً، فهو لا يتطلب إبداء الرأي والتزام الرئيس باستشارة البرلمان أو الأخذ برأيه، كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الدستورية الأخرى لكن اعتباراً أنّ الغرض الأساسي من هذا الإجراء هو إعلام وإحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية المزمع اتخاذها مستقبلاً من قبل رئيس الجمهورية.

المطلب الثالث

حالة الحرب

تنص المادة 95 من الدستور «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة. و يجتمع البرلمان وجوباً. ويوجّه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك»¹

يظهر من هذه المادة، أنّ المشرع الجزائري استبعد القيام بإعلان الحرب الهجومية على دولة أخرى لأنّ سياسية الجزائر الخارجية تقوم على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة وعلى مبادئ وأهداف التي تضمنتها الميثاق الخاص للأمم المتحدة، إنّ المادة 95 قيّدت سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب الدفاعية بوجوب توافر أحد الشرطين هما وقوع العدوان، أو كونه على وشك الوقوع الذي يمكن تبياناه من الملابسات المادية، كالاغتيال على البلاد.

¹ - أنظر المادة 95 من الدستور.

إنّ حقّ رئيس الجمهورية في إعلان الحرب مقيّدة بضرورة إتباع بعض الإجراءات وإلاّ عدّ القرار معيباً و غير مشروع، و بعض هذه الإجراءات سابق لإعلان الحرب (فرع أول) الآخر لاحق لإعلان الحرب (فرع ثاني) ويستلزم إجراءات خاصّة لإنهاء الحرب والموافقة على الهدنة (فرع ثالث).

الفرع الأول

الإجراءات الواجب اتخاذها قبل إعلان الحرب

نصّت المادة 95 من الدستور على جملة من الإجراءات وجب على رئيس الجمهورية إتباعها قبل الإعلان عن الحرب، فالغاية هنا ليس طلب الموافقة من بعض الهيئات وإنما استشارتها قرار إعلان الحرب أكثر مصداقية لدى الرأي العام الداخلي والخارجي.

أ - اجتماع مجلس الوزراء:

تنص المادة 95 من الدستور: « يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء... » نلاحظ أنّ مصطلح "اجتماع" واسع المفهوم بموجبه ترك لرئيس الجمهورية الحرية داخل هذا الاجتماع في أن يستمع أو يستشير أو يقرّر، ومن ثمّ فإنّ تأكيد فعالية الحكومة من عدمه داخل مجلس الوزراء وفقاً لمصطلح "اجتماع" يبقى في يد رئيس الجمهورية، لأنّه يترأس مجلس الوزراء، فله إشراك الحكومة معه في تقرير إعلان الحرب، وذلك بأخذ مشورتها ورأيها بعين الاعتبار، أو الاكتفاء بإعلامها بقرار إعلان الحرب¹.

ب - الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

من المؤكّد أنّ الاستماع لهذا المجلس له دور جدّ مهم في مثل هذه الحالة بالذات، بحكم اختصاصه وفقاً للمادة 173 من الدستور فهو المؤهل دون غيره بتقديم الاستشارة العسكرية والحرية لرئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة، الذي يبقى القرار النهائي بعد الاستماع لأعضاء المجلس وبيان وجهة نظرهم خاصة منها الاستراتيجية والعسكرية والفنية ومدى سلامة إعلان الحرب أو تأجيل ذلك.

ج - استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

إنّ إشراك البرلمان في اتخاذ قرار الإعلان عن طريق استشارة رؤساء غرفتي البرلمان، والسؤال المطروح لماذا هذه الاستشارة؟.

¹ - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 109.

من الملاحظ بأن اجتماع رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء ، والإمام بجميع الجوانب العسكرية إلى جانب الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن بواسطة التقرير الذي يقدمه المجلس الأعلى للأمن ، ومن ثمّ فإنّ استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ليس الغرض منها إبداء الرأي لأنّ اتخاذ قرار إعلان الحرب الدفاعية يحتاج إلى سرعة فائقة من أجل مواجهة الوضع حسب ما تقتضي به الطريقة البراغماتية على أرض الواقع. ما يتوجب في مقدور رئيس الدولة حرية الحركة ، لكي يتخذ ما يتلاءم من إجراءات مستعجلة ومواجهة الموقف المستحدث. ومثال على ذلك الأسلحة المستخدمة في الحروب ذات الطاقة التدميرية الهائلة. ومن ثمّ فإنّ الغرض من هذه الاستشارة ، هو إبلاغ البرلمان بقرار إعلان حالة الحرب ، والآثار المترتبة عن هذا القرار المتمثلة في اجتماع البرلمان بقوة القانون، وتوقيف العمل بالدستور¹.

الفرع الثاني

الإجراءات اللاحقة لإعلان الحرب

أ - اجتماع البرلمان وجوبا:

تنص المادة 02/95 من الدستور: « يجتمع البرلمان وجوبا »، من خلال هذه المادة يبقى البرلمان مجتمعاً في حالة الحرب بقوة القانون، و دون حاجة إلى دعوته لذلك من أيّ جهة أخرى والتساؤل الذي يمكن إثارته هنا يتعلق بالهدف من هذا الاجتماع؟ فهل تقرير اجتماعه دستوريا يعني إمكانية ممارسة لصلاحياته؟ وهل يمارس هذه الصلاحيات بصفة عادية بما فيها الصلاحيات الرقابية التي يمتلكها دستوريا في مواجهة السلطة التنفيذية، خاصة أنّ الحقوق أبعد والحريات تتراجع إلى مدى ، بل وقد تنعدم تماما طالما أنّ حالة الحرب تسفر عن وضع تحتفي معه كلّ الضمانات المخولة للمواطنين في مواجهة تعسف السلطة، أم أنّ البرلمان يبقى مجتمعاً يمارس صلاحياته التي تتناسب مع ظروف الحرب فقط؟ كما أنّ هناك تساؤلا آخر يطرح نفسه بالحاح في الاجتماع طالما أنّ أخطر أثر يترتب على إعلان الحرب هو توقيف العمل بالدستور؟. ثمّ ما هو النص الذي يسمح للبرلمان بالبقاء مجتمعاً طيلة مدّة الحرب طالما أنّ الدستور مجمّد؟. ألاّ يتضمّن ذلك تناقضا غريبا بين أحكام الدستور؟.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 02 جسور للنشر و التوزيع ، 2007،ص201.

يرى الدكتور سعيد بو الشعير " أنّ تقرير اجتماع البرلمان في حالة الحرب يعني أنّه يبقى مجتمعا، و يمارس صلاحياته التي تتناسب و ظروف الحرب.....و أنّ القول بغير ذلك يتنافى ونص الدستور وأنّه لو كان المقصود إيقاف العمل بالدستور بمفهومه الشامل فما معنى اجتماع البرلمان و على أيّ أساس يتمّ هذا الاجتماع طالما أنّ الدستور معلق¹"

ب - توجيه خطاب للأمة:

تنص المادة 03/95 من الدستور «ويوجّه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك» من خلال هذه المادة تستدعي على رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا للأمة يعلمها بأنّ البلاد تمرّ بمرحلة الحرب، وبوجوب مشاركة كلّ المواطنين فيها، وذلك بالتجنيد العسكري للأفراد بالأموال والعتاد. فقد يتمّ مصادرة العقارات والمنقولات لصالح الحرب وتحويل بعض الصناعات إلى الاختصاصات الحربية، وغير ذلك من القيود التي توضع على الأفراد وممتلكاتهم في إطار التعبئة العامة.

المبحث الثالث

آفاق تطوير العمل البرلماني في الجزائر

إن عملية التفعيل و التطوير عملية متكاملة و شاملة تتطلب تحديد مدخلات و مخرجات ووسائط العملية والتطبيق، وهي تطل الأنظمة و القوانين و العلاقات المؤسسية و الإجراءات العملية المتبعة، كما تشمل التغيير في أنماط الوعي و التفكير ومنظومة القيم وأشكال الممارسة السياسية، و طبيعة الأدوار التي تؤديها المؤسسات الرسمية المختلفة و المرتبطة بمدى التطور الحاصل في بنية المجتمع الثقافية و الاجتماعية و الأنثروبولوجية. كما يمكن التطرق إلى آليات تعزيز القدرات لدى البرلمانيين و بذلك تقوية العمل البرلماني.

المطلب الأول

تفعيل الأداء البرلماني

إن الهدف من تفعيل الأداء البرلماني هو الوصول إلى سلطة تشريعية متكاملة، يتم من خلالها لعب الدور الأساسي للبرلمان و تمثيل المواطن و الأمة، و بذلك خلق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و يتم هذا التفعيل من خلال إعادة النظر في الجانب القانوني المؤسسي (الفرع الأول) ثم إبراز العوامل و السبل التي تؤدي إلى إنشاء برلمان ناجح و فعال (الفرع الثاني)

¹ - د/ السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة..... المرجع السابق، ص 354. (بتصرف)

الفرع الأول

مدخل قانوني مؤسسي في تفعيل الدور النيابي

بداية ، يعتبر القانون الداخلي امتدادا للإطار الدستوري والقواعد الحاكمة لعمل النظام السياسي ككل، لكن قد يكون له (في أغلب الأحيان) أثر أبلغ من أثر الدستور في تسيير الأعمال العامة، و لذلك نجد في معظم الدساتير نصوصا هي في طبيعتها من صلب الأحكام التنظيمية التي تحول دون مجاوزة أي من مقتضيات الدستور. في هذا الصدد يقول « أوجين بيار » بأن: " النظام الداخلي ، لمجلس النواب هو أداة مؤثرة في يد الأحزاب لأنه غالبا ما يكون أعظم و أكثر فعالية من الدستور نفسه. و الميزة التي يتوفر عليها القانون الداخلي، هو أنه يعيش طويلا بعد المجلس الذي أقره، إنه يعيش ما دامت الأسس الدستورية باقية على حالها، و لكن تجدر الإشارة إلى أن المجالس النيابية في العالم بصفة عامة كانت ولا تزال تتناول هذا النظام بالتعديل، و أن القانون الداخلي لا يعمل في فراغ، و إنما يتأثر بالبيئات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الدستورية و القانونية التي ينشأ في إطارها . فهو خلاصة التفاعل بين متطلبات التطوير و ضرورات الاستقرار في أعمال البرلمان لأنه ذو طبيعة متحركة يتفاعل مع المتغيرات السياسية و الدستورية مما يجعله مرنا قابلا للتغيير و التعديل.¹

من هذا المنطلق، يصبح تطوير القانون الداخلي للبرلمان الجزائري في الاتجاه الذي يؤدي إلى دعم و تعزيز قدرات البرلمانين و من ثم البرلمان ككل من أهم و أولويات أجندة الإصلاح البرلماني . و هنا يمكن الإشارة إلى ما يلي :

✓ يشير التقرير الختامي للندوة البرلمانية الإقليمية حول "الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية الواقع و تحديات الإصلاح " إلى أن قضية غموض القوانين الداخلية و عدم وضوح أحكامها أو محدودية مقتضياتها و ضعف حبكة صياغتها، التي يفترض فيها الدقة و البساطة في دلالات اللغة و معانيها، قد تؤدي إلى إشكاليات كثيرة، لعل أبرزها و أخطرها على سير العمل البرلماني و جودته، إشكالية تفسير و تأويل مقتضيات القانون الداخلي عند التطبيق و الممارسة، والتي قد ينجم عنها إضرار بحقوق وواجبات أعضاء البرلمان و طريقة أدائهم.

✓ إن القانون الداخلي للمناقشات يجب أن لا يتعارض مطلقا مع حرية التعبير عن الرأي و الفكر لكافة الأعضاء أو مع تنوع الاتجاهات أو الانتماءات السياسية أو الحزبية داخل البرلمان؛ في هذا الشأن فإن الاختلافات الحزبية أو الانتماءات السياسية لا تنتقص من الحق الطبيعي في أن يكون للجميع و على قدر المساواة حق المشاركة في اللجان

¹ - د/ عدنان محسن، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية (بيروت)، ص 17.

النوعية و الخاصة داخل المجلس ، و حق الاشتراك في قيادة البرلمان و لجانه . و هنا تثار إشكالية المعارضة و الأقلية السياسية في متن نصوص القانون الداخلي للبرلمان، و مدى تأثير ذلك سلبا أو إيجابا على العمل البرلماني ككل، فليس ثمة شك أن مقاييس الحكم على وجود ديمقراطية من عدمها هو الموقع المخول للمعارضة في الحياة الداخلية للبرلمانات و ثقافة ممارستها، و الحال أن استحضار النقاش هنا عن مكانة المعارضة في أحكام القانون الداخلي للبرلمان الجزائري، ليس الهدف منه التنبيه إلى جوانب القصور في القوانين على أهمية هذه العلاقة، بل كان المبتغى إثارة إشكالية التمثيلية و مدى توازنها و شموليتها، و قدرتها على جعل البرلمان فضاء مفتوحا على الاختلافات، و إطارا لتعميق الحوار الوطني بين كل مكونات المجتمع.

إن النظرة الجامدة للقانون الداخلي باعتباره المرجعية الأساسية في تنظيم عمل البرلمان، أي الإطار الملزم للكافة فيما يتعلق بنظام العمل بالبرلمان و ممارسته لاختصاصاته التشريعية و الرقابية و المالية، لا يجب أن تحول دون مناقشة تطويرها على نحو مستمر. في هذا الشأن يصبح من الضروري مناقشة إمكانية أن يشكل البرلمان لجنة خاصة منتخبة و ليست معينة يطلق عليها " لجنة المسائل اللائحية " تختص بمسائل تطوير و تعديل اللائحة (القانون الداخلي)¹

الفرع الثاني

شروط العمل البرلماني الفعال

وفي هذا الجانب، يمكن رصد ستة (6) شروط يعتمد عليها العمل البرلماني :

أ - استقلالية البرلمان :

تعتبر أساسية و تستند إلى ركيزتين جوهريتين هما " حرية التعبير "، أي إمكانية التعبير بحرية مطلقة عن الآراء الفردية في حرم البرلمان، و تخصيص موازنة للبرلمان تحول البرلمانين المتمتع باستقلالية مالية كافية كي لا يعتمد البرلمان دوما على السلطة التنفيذية.

ب - معلومات كاملة:

يستند العمل البرلماني إلى شفافية المعلومات و البيانات الخاصة بالموازنة، حيث يجب أن تتوخى وثائق الموازنة التي ترفعها الحكومة الشمولية والتفصيل والدقة، و يجب أن تنبثق بيانات الاقتصاد الكلي التي ترافقها عن مصادر حكومية و دولية مستقلة عن السلطة التنفيذية، بمعنى التنوع في مصادر المعلومات حتى يعزز البرلمان من استقلاليته اتجاه الحكومة .

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 133 .

ج . وجود موظفين برلمانيين كفنيين و فعالين:

تشكل الوظيفة العامة البرلمانية عنصرا أساسيا من عناصر توطيد فعالية البرلمان، و يجب أن تتسم هذه الوظيفة بالاستقرار و بالمستوى الرفيع، فلا ترتبط بالسلطة التنفيذية، و توفر للبرلمانيين مساعدة تقنية و خاصة لجهة الموازنة.

د . مساعدة مجلس المحاسبة(ديوان المحاسبة):

فيما يختص بمراقبة الموازنة، يجب أن يتمتع مجلس المحاسبة بعلاقة وثيقة مع البرلمان (وإن كان يعتمد عليه غالب الأحيان) فيحيطه علما بشرعية وفعالية إيرادات السلطة التنفيذية التشريعية ونفقاتها.

هـ . صلاحية تعديل الموازنة:

متى تولى البرلمان كامل مهامه لجهة الموازنة، تعين عليه ممارسة الحق في تغييرها عن طريق تعديلها بشرط إنشاء آلية مصالحة بين البرلمان و الحكومة في حال تعارض الاثنين على أن يكون للبرلمان الكلمة الفصل.

و . الإعلام عن عمل البرلمان:

يشكل الإعلام الذي يرافق عمل البرلمان خير ضمانة لتولية و وظيفته لجهة الموازنة بالشكل الأمثل، و تؤدي الصحافة دورا أساسيا في ترجيح صدى نقاش الموازنة و تعميمه و شرحه و تحويله إلى نقاش سياسي جوهري بمتناول العدد الأكبر من الأشخاص.¹

خلاصة القول، إن الرقابة البرلمانية تعتمد على ما يتمتع به البرلمان من سلطة اتجاه الحكومة، وأن كلمة "السلطة" تعني القدرة على التأثير في خيارات الحكومة و أعمالها و ذلك بناء على إرادة الشعب² التي يعبر عنها هذا الأخير، كما يشمل ذلك أيضا القدرة على ممارسة الرقابة على عملية تنفيذ السياسات و التشريعات و القرارات و العمليات الخاصة بالموازنة بعد موافقة البرلمان عليها.³

المطلب الثاني

البيئة البرلمانية- محاولة نحو الإصلاح

بداية لا تقتصر أدوات التفعيل البرلماني على المداخل الدستورية و القانونية فقط، وإنما تتعداه لتشمل أبعادا قيمية ثقافية لا بد على بيئة الحكم التي يعمل في إطارها البرلمان أن تحتضنها، مما ينعكس على فعالية القدرة التشريعية و الرقابية

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 138 .

² - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 135.

³ د/ عدنان محسن، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية (بيروت)، ص 23.

لهذا الأخير. من هذا الباب، فإن ما يلاحظ و للأسف على بيئة الحكم في الجزائر، هو عدم توازنها في اتجاه يعزز و يقوي من سلطة الحكومة و يضعف السلطة التشريعية بل و يهملها. و عموما، تتميز هذه البيئة بمجموعة من الخصائص يمكن تلخيصها ما بين خصائص لها علاقة مباشرة بالبرلمان وخصائص ذات علاقة غير مباشرة.

الفرع الأول

الخصائص ذات العلاقة بالبرلمان

✓ البرلمان مهمش و يحتاج للعديد من الوسائل منها المعلومات، الموظفين، والفنيين حتى يستطيع أو يسمح له بتأدية دور مؤثر و فعال في الحكم بدل أن تمتطي الحكومة و المعارضة معارك منمقة داخله، ويؤدي أعضاء المجالس المحلية محدودة السلطة و التي ينفق فيها العضو وقته في البحث عن فوائد و مصالح شخصية

✓ قمة و قاعدة الأحزاب السياسية، فهناك العديد من الدلائل التي توضح تفرد القيادة بالسيطرة على الأحزاب السياسية و التي تعمل على تحطيم معايير المسائلة و الشفافية و المشاركة في العمليات الخاصة بها. أما الانتخابات و مجالات التنافس السياسي بين الأحزاب داخل البرلمان فهي عادة ما تكون مركزة في اتجاه الفوز أو الحصول على المناصب و الوظائف عكس الكفاح و التنافس المفتوح على الأجندة السياسية. فتظهر الانتخابات في كثير من الأحيان على أنها "سلع GOODS" أو "أسلحة GUNS" أو "عملة GOLD".

✓ ضعف المجتمع المدني و الإعلام، فالضعف في مؤسسات الدولة مركب من ضعف المجتمع المدني و المعارضة السياسية، فبدل تقوية و توسيع مجالات التأثير القادرة على التمسك بمحاسبة الحكومة فإن منظمات المجتمع المدني في كثير من الأحيان تكون تابعة أو حليفا دائم لها. للحكومة. كما يبدو الإعلام هو الآخر، في كثير من الأحيان تابعا للسلطة التنفيذية حتى و إن لم يكن تحت الرقابة المباشرة لها.

الفرع الثاني

الخصائص البيئة البرلمانية الخارجية

✓ دولة مركزية: تسيطر فيها السلطة التنفيذية، و مؤسسات الدولة تبدو أكبر وأقوى في علاقتها مع المجتمع المدني و المعارضة السياسية، فهما. المعارضة السياسية و المجتمع المدني. مهمشان، و أصغر حجما داخل الدولة فالسلطة التنفيذية تسيطر على كل من السلطة التشريعية و القضائية، و تسيطر المؤسسات المركزية على كل من المؤسسات الإقليمية و المحلية للحكم.

✓ حوكمة مغلقة و محصورة، تعرف بخطوط ضبابية قائمة و مبهمة بين الدولة، المجتمع المدني و المعارضة السياسية، هذا النموذج غير المتوازن يتصف بانغلاقه و هو غير شفاف و غير تشاركي، المعلومات فيه مراقبة . محمية . والمشاركة غير مشجعة و غير مرحب بها، أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فهي التي تعلم و تنفذ بصورة واسعة إذا ما قورنت بالمؤسسات الأخرى و المواطنين.

✓ الافتقار لاستقلالية القضاء، فالعديد من البرلمانيين ينظرون للسلطة القضائية على أنها من بين نقاط الضعف الكثيرة التي تحدث خللا أو شرخا لنظام الحكم داخل الدولة فبدلا من استقلالية القضاء هناك تبعية في الوظيفة القانونية القضائية لجهة السلطة التنفيذية، فجل المحاكم تقع تحت الوصاية المباشرة للسلطة التنفيذية و هي في كثير من الأحيان عرضة للارتشاء؛ الأمر الذي ينعكس على جانب الثقة . ثقة المواطن في هذه المحاكم . ويخلق مجالا من الفوضى و عدم حكم القانون و يوسع من ظاهرة الفساد، أكثر من ذلك، فهي تؤثر بالسلب على الاستقرار الاجتماعي ككل.

✓ مركزية الحكم، بحيث تسيطر السلطة التنفيذية على مجال التعبير عن نفسها من خلال طريقتين الأولى في علاقتها مع الفروع الأخرى للحكم وبالخصوص مع السلطة التشريعية و القضائية؛ و الثانية في علاقتها مع الحكومة المركزية و المستويات الأخرى للحكم و خاصة في المستوى المحلي، فالعديد من البرلمانيين يرون أنه من الأهمية بمكان تحويل أو نقل السلطة و الموارد نحو الخارج . خارج المركز. وإلى أسفل، مع أنهم يقرون أنها تعمل على تفشي و ازدياد الفساد على المدى القصير في ظل وجود ضعف في أنظمة المساءلة المحلية.¹

المطلب الثالث

تعزيز قدرات البرلمانيين كمدخل لتعزيز و تقوية عمل السلطة التشريعية

إن عملية تطوير أداء المؤسسة التشريعية ينصرف في أحد جوانبه إلى تعزيز كفاءة أعضائها من منتخبي و موظفين على السواء و تتجلى هذه العملية في استراتيجية تعمل على زيادة القدرات المؤسسية للبرلمان بما تعنيه من أمور فنية و إجرائية، مثل تحديث أنظمة العمل الإداري، و رفع مستوى مهارة العاملين في الجهاز الفني المعاون للأعضاء، وتحديث أنظمة المعلومات لدعم العملية التشريعية و الرقابية و تطوير القدرات البحثية اللازمة لعمل الأعضاء. كما تتجه هذه الاستراتيجيات إلى دعم شفافية الأعمال البرلمانية من خلال الاهتمام أكثر بالإعلام البرلماني و دعمه.

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 150.

الفرع الأول

دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب

إن تعزيز القدرات الشخصية للنائب من النواحي العلمية والثقافية وكذا السياسية تعد من أهم العوامل التي قد تعمل على تعزيز وتقوية المؤسسة التشريعية وذلك لما هذا الأخير من دور فعال في رسم السياسة التشريعية للدولة. ومن خلال الدراسة سأحاول إبراز أهم التوصيات المنبثقة عن الملتقيات و الأيام الدراسة التي عاجلت مثل هذا الموضوع. حيث تهتم هذه الدراسات بمحاولة زيادة كفاءة الأعضاء (النواب) من خلال الاهتمام أكثر بمجال الدعم الفني للبرلمان و البرلمانين، و الذي يركز على عملية التدريب و أهمية المعلومات و من يعمل على توفيرها لفائدة البرلمان، إن كان خارجيا كالمؤسسات و المعاهد البحثية التي يتم التعاقد معها خاصة في مسائل و قضايا صنع السياسات العامة و تسمى " بيوت الخبرة البرلمانية " أو داخليا بدعم المكتبة البرلمانية و خدمات البحوث التي تعتبر هي الأخرى مجالا حيويا ومهما في تقوية القدرات التشريعية و الرقابية لدى الأعضاء، بما توفره من بحوث و معلومات سواء أكان ذلك بوسائل تقليدية أم حديثة تؤسس لعلاقة تكاملية بين السياسي من ناحية (النواب) و الفني من ناحية أخرى (المتخصصين).¹

انطلاقا من هذا، فانه و على الرغم من أهمية بيوت الخبرة البرلمانية، إلا أن المتتبع للعمل البرلماني في الجزائر يجد أنها منعدمة، و لا شك أن غياب هذه الآلية للتعرف على احتياجات الأعضاء من الخبرات المتخصصة والخدمات التقنية يجعلنا أمام أمرين كلاهما ليس في صالح جودة العمل البرلماني، الأول هو الحفاظ على الوضع الراهن للمؤسسة البرلمانية بالرغم من أن تطويرها أصبح مطلبا مهما و استراتيجيا؛ و الثاني هو فقدان التناغم بين ما يحدث و ما يجب أن يحدث في مجال الخدمات الفنية للأعضاء.²

إن بيوت الخبرة تختلف عن المؤسسات البحثية الأخرى في أنها تركز في أبحاثها على المسائل التي ترتبط بصنع السياسات، و تتلخص أعمالها في بحث السياسات العامة، فهي تقوم بأبحاث و تقدم تحليلات و بدائل للأفكار ذات الصلة بالهيئات الحكومية و أولئك الذين يضعون هذه السياسات، و عادة ما تعمل هذه البيوت في المجالات السياسية و الاقتصادية و القانونية و العسكرية و الاجتماعية و الفنية.

¹ - د/ جلال البنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، القاهرة، مصر 2011، ص 59.

² - د/ جلال البنداري، المرجع السابق، ص 63.

و لكي تقوم هذه المنظمات بوظائفها بكل كفاءة و حيادية لا بد أن تعمل في إطار من الاستقلالية حتى تستطيع تحقيق أهدافها و تساهم بشكل جدي و فعال في ترقية و تحسين عمل البرلمان و البرلمانين على السواء، عموماً، يمكن إجمال أهداف بيوت الخبرة في الآتي:

أ . وضع السياسات و تقديم البدائل و الحلول و الخيارات أمام صانع القرار، و ذلك عن طريق إتاحة توافر المعلومات الدقيقة و اللازمة لعملية اتخاذ القرار.

ب . تنمية التنافس الذي يعد أمراً حيوياً للنظام الديمقراطي، فهي تقدم للبرلمان بدائل عن السياسات التي ترسمها الحكومة، أو تعمل كجهات مساعدة تقدم استشارات لأعضاء البرلمان.

ج . تقوية نزعة الممارسات المدنية، فهي بمثابة محرك لتوسيع مشاركة المواطنين في العملية السياسية الأمر الذي يؤدي إلى تعميق التطور الديمقراطي و تأكيد و تدعيم الممارسات الديمقراطية.

د . كسر احتكار الحكومة لعملية صنع القرار، و ذلك بتوفير و تقديم و تحليل السياسات المختلفة.

هـ . توفير كوادرات ذات قدرة عالية على الاستجابة لمهمة تحليل المعلومات داخل نطاق الهيئة التشريعية، و يشمل ذلك زيادة قدراتهم التحليلية و البحثية اللازمة لرسم السياسات العامة.

ك . توفير البرنامج و الدورات التدريبية لأعضاء المجالس التشريعية و العاملين فيها، و تعريفهم بالدور الهام الذي يمكن لتكنولوجيا المعلومات الحديثة أن تؤديه للارتقاء بمستوى أدائهم بصفة خاصة.

و . ترتيباً على ما سبق فإنه يمكن لبيوت الخبرة أن تمثل ضماناً مهماً لحماية حقوق الأفراد و حرياتهم العامة، ويتأكد ذلك الدور المهم حينما تكون هذه البيوت مكاناً لالتقاء الأفراد و أعضاء المجالس التشريعية، فيتحدثون و يتناقشون و يسمعون أصواتهم لصنع القرار، فبيوت الخبرة هنا تكون بمثابة محرك ديناميكي لتوسيع مشاركة المواطنين في العملية السياسية.¹

أما المستوى الثاني، و هو المستوى الداخلي، فيتعلق أساساً بتطوير و تدعيم المكتبة البرلمانية و الخدمات البحثية التي يضطلع بها طاقم من الموظفين و الفنيين يتبعون البرلمان بشكل دائم. فقسم المكتبة و الخدمات البحثية يوجد من أجل:

1 . ترقية العملية التشريعية و الديمقراطية من خلال توفير المعلومة و المعرفة للبرلمان .

1 - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 161.

2. ترقية المعرفة في التشريعات و العملية التشريعية بالنسبة للمواطنين من أجل شفافية أكثر و تقوية المشاركة الديمقراطية.

3. خدمة تبادل الخبرات، و المعرفة و قضايا مواجهة المشاكل و تشابكها خاصة في البيئة السياسية.

4. ترقية أحسن الممارسات في التزويد بالمعلومة و المعرفة البرلمانية.

إن تفعيل العمل البرلماني في الجزائر لن يتأكد ما لم تتوفر له شروط تعد ضرورة بالنسبة للبرلمانات المعاصرة، كما لن يتحقق ذلك التوازن في العلاقة بين الحكومة و البرلمان في ظل احتكار السلطة التنفيذية لمصادر المعلومات و النتيجة هي أن البرلمان دون هياكل و مصادر معلوماتية تساعده على الاضطلاع بمهامه التشريعية و الرقابية سيكون من المنطلق برلمانا تابعا للحكومة.

الفرع الثاني

الإعلام البرلماني كمدخل لتعزيز و تقوية عمل البرلمانيين

يعد الإعلام البرلماني بمثابة البنية التحتية لتنمية المؤسسة البرلمانية في الجزائر و إنعاش المناخ الديمقراطي فيها و هو إعلام متخصص يعرض و يناقش و يحلل كل ما يدور من مناقشات و آراء و مقترحات و قرارات و تكتلات نيابية من مؤيد أو معارض و ذلك من أجل تعزيز ثقافة المشاركة و الشفافية.

من هذا الجانب يضطلع الإعلام بدور كبير اليوم في جعل المعلومة في متناول الجمهور كما انتقل من دوره التقليدي القاصر على المساعدة في النقد و مناقشة المشاكل إلى مصدر للمعلومة و فاعل أساسي في طرح بدائل وخيارات السياسة خاصة في ظل العولمة الأمر الذي يتطلب تعديلا في سياق علاقة البرلمان بالمجتمع السياسي فليست هذه العلاقة قاصرة على مرحلة الانتخابات ثم تنقطع لتعود لفترة مؤقتة و هكذا، و إنما الأمر يتطلب توفير إطار يضمن استمرارية هذه العلاقة.

والإعلام البرلماني هو إعلام موجه، العرض منه خدمة وإبراز العملية البرلمانية وذلك عن طريق نقل كل ما يتصل بأعمال البرلمانيين والبرلمان للمواطنين بهدف تدعيم التواصل والاتصال بينهم وبين أفراد الجمهور ومؤسسات المجتمع

المدني، وتوسيع المشاركة الشعبية في صناعة القرار، وتكريس مبدأ الشفافية ونشر المعلومات، على أن تكون التغطية التي يضطلع بها هذا النوع من الإعلام تشمل الجانب الإخباري والتحليلي.¹

ويهدف الإعلام البرلماني بشكل عام، وخاصة من خلال الجانب المرئي المسموع منه إلى تحقيق الآتي:

- ✓ رفع درجة الوعي الثقافي والسياسي لدى الجماهير، وكسر حالة العزلة السياسية التي يعيشونها.
- ✓ تحقيق نوع من الرقابة على النواب من قبل الجماهير التي اختارتهم، فالعلاقة لا يجب أن تنتهي بين المواطن ونائبه عقب ظهور النتائج الانتخابية، بل من الضروري أن يصبح لدى المواطن القدرة على متابعة نشاط النائب من خلال التلفاز وتقييم، ذلك النشاط للحكم على أهلية ذلك النائب.
- ✓ توسيع دائرة المشاركة الشعبية في صنع القرار السياسي مما يحقق المزيد من ترشيد القرارات من ناحية، وتقبل المواطنين لمزيد من القرارات الصعبة من ناحية أخرى.²

¹ - طارق عاشور، المرجع السابق، ص 166.

² - نفس المرجع، ص 167.

خاتمة الفصل الثاني:

بعد تطرقنا في الفصل الاول الى العوامل التي تشاركت و أدت إلى ضعف البرلمان في اختصاص التشريع حاولت أن أبرز في الفصل الثاني عواقب هذا الفراغ السياسي و ما نتج عنه، ومن أهم النتائج المتوصل لها هو الهيمنة المطلقة لرئيس الجمهورية على الاختصاص التشريعي سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية وذلك بالهيمنة الدستورية على الاختصاص التشريعي حيث يستمد رئيس الجمهورية هذا الاختصاص من خلال مركزه القوي الذي يستمد قوته من انتخاب و تزكية الشعب له. وكذا حاولت ابراز التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في عمل البرلمان بدءا من دعوته للانعقاد، إلى غاية اعتراضه على القوانين، مع الاشارة إلى الدور الهام الذي يلعبه في التوقيع على القوانين وإصداره، معرجا في الأخير على آفاق والسبل المقترحة لتطوير البرلمان.

خاتمة

خاتمة :

لقد تبين من خلال محطات البحث المنجز، علو مكانة السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية وبذلك هيمنتها على تسيير النظام السياسي الجزائري منذ دستور 1963 إلى غاية الدستور الحالي، ولعل آخر تعديل سنة 2008 زاد من هذه الهيمنة و ذلك من خلال تبني النظام الرئاسي، لكن في جانب هيمنة رئيس الجمهورية على زمام الأمور دون الأعمال بمبدأ الفصل ما بين السلطات.

إن تراجع مكانة السلطة التشريعية سواء في مرحلة العمل بنظام الغرفة الواحدة - قبل دستور 1996- أو حين تبنى المؤسس الدستوري نظام الازدواجية - بعد تعديل 1996- كان نتاجا لتظافر مجموعة من الأسباب قانونية كانت أو قننت بعد ذلك ، بالإضافة إلى عوامل تاريخية و بيئية كلها عملت على الوصول إلى برلمان أقل ما يقال عنه أنه مؤسسة وضعت من أجل إكمال ديكور النظام السياسي، فإذا كانت دسترة اختصاص التشريع لصالح رئيس الجمهورية في الظروف العادية و الاستثنائية، وتحكم هذا الأخير في زمام اللعبة التشريعية، وتدخله في أهم صلاحيات السلطة التشريعية من خلال دعوة البرلمان للانعقاد و عدم سريان القوانين إلا بعد توقيعه عليها و نشرها..... من أهم الأسباب القانونية التي أدت إلى ضعف الهيئة التشريعية فإن ضعف الأحزاب السياسية بشقيها معارضة كانت أو من أحزاب الموالاتة، و تراجع النشاط الاعلامي ونشاط المجتمع المدني هي عوامل أخرى كانت سببا في تراجع هاته السلطة.

إن هذه الدراسة إذا كانت قد بينت الأسباب التي أدت الى انحصار دور البرلمان وضعفه في المجال التشريعي، قد بينت ما نتج ن هذا الضعف و من أهم ما يمكن استنتاجه هو الوصول إلى:

- دور البرلمان لا يتعدى التصويت على القانون في مجال ضيق و اقتراح القوانين محصور على عشرين نائبا على الأقل، كما أن البرلمان لا يستطيع رغم التعديل الأخير لا يستطيع منافسة السياسة الخارجية إلا بمبادرة رئيس الجمهورية أو بمبادرة رئيس إحدى الغرفتين.
- للحكومة دور كبير في إعداد و ضبط جدول الأعمال حيث لا يترك مجال المبادرة القوانين لنواب المجلس الشعبي الوطني الممثل للإرادة الشعبية.
- تكريس إرادة السلطة التنفيذية على الإرادة الشعبية المتمثلة في البرلمان و ذلك في تخصيص السلطة التنفيذية بصلاحيات واسعة في التنظيم و التشريع عن طريق الأوامر و احتكار المبادرة بقوانين لاختصاصها شبه الكلي.
- الائتلاف الحزبي في السلطة التنفيذية يكرس تحالف الأحزاب في توجيه التصويت على القوانين ولا يترك المجال للمعارضة إن وجدت في التعبير عن إرادتها بالوسائل الدستورية المتوفرة لها عن طريق ملتصق الرقابة كما أن أغلبية 3/2 المطلوبة للتصويت على ملتصق الرقابة يصبح حاجزا يصعب تجاوزه ضمانا لاستمرارية السلطة التنفيذية في

أداء مهامها و سيطرتها على البرلمان ، هذا إذا أخذنا في الحسبان دور الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة الذي يسير على خطى السلطة التنفيذية . وهو الثلث المعرقل لكل عمل تشريعي فإذا كأداة امتناع في التصويت لا يتحقق $\frac{3}{4}$ للمصادقة على القانون وهذا حسب إرادة السلطة التنفيذية فإذا أرادت القانون يمر أولاً يمر ، فالأعضاء المعينين مع الأعضاء المنتمين للحزب الواحد هو بمثابة حصن منيع تستعمله السلطة التنفيذية لتحقيق مآربها بهذا المنظور أصبح دور مجلس الأمة دون فاعلية لتمثيل إرادة الشعب بل معين لهيمنة السلطة التنفيذية.

هذه الوضعية طالما كانت محاور لقاءات و ندوات، على مستوى الهيئات المختصة وذلك بهدف الرقي و تطوير البرلمان الجزائري و من أهم الاقتراحات المقدمة نجد:

✓ الرفع من المستوى الثقافي و السياسي للنائب البرلماني لما لهذا الاخير من دور في تطوير المؤسسة التشريعية.

✓ العمل على تطوير الاحزاب السياسية و برامجها من اجل تطبيقها على المستوى الواقعي.

✓ تطوير الاعلام البرلماني من أجل اعلام المواطن بالدور الحقيقي للنائب.

ناهيك عن السبل و الطرق الاخرى التي تكون سببا في ترقية العملية السياسية و النهوض بالهيئة التشريعية للتوازن

بينها و بين الهيئة التنفيذية.

قائمة

المراجع

قائمة المراجع:

1. أبو زيد علا، التحليل السياسي الحديث، (كتاب منزل من موقع الأهرام للترجمة و النشر)، مصر 1993.
2. أميرة محمد عبد الحليم، الجزائر بين سباق الرئاسة ومستقبل الانفتاح السياسي، الجزائر 2003.
3. أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري - السلطات الثلاث - ، الجزء الثالث ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994.
4. بلقزيز عبد الإله ، المعارضة و السلطة في الوطن العربي (كتاب منزل من موقع مركز دراسات الوحدة العربية) بيروت 2001.
5. البنداري جلال ، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، القاهرة، مصر 2011.
6. بوالشعير السعيد ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية ج 3.
7. بوالشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
8. بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، 1999.
9. بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 02 جسر للنشر و التوزيع، 2007.
10. بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي " دراسة مقارنة " العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الهيئة التنفيذية ، دار هومة ، الجزائر ، 2009.
11. بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2002.
12. بوكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1994 ، ج 02.
13. خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية ، الجزائر 2007..
14. عبد الله محمد عبد الرحمان، علم الاجتماع السياسي، النشأة و التطور والاتجاهات الحديثة والمعاصرة، دار النهضة، بيروت 2001.
15. ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، الجزائر 2003، ص 113.
16. السيد عليو ومنى محمد، المشاركة السياسية ، بدون دار نشر، القاهرة 2001.
17. شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، الجزائر 1998.
18. محسن عدنان ، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية (بيروت)، 2001.
19. وافي أحمد و بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي في دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992.

20. وجددي ثابت غبريال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 1980.

الرسائل و الاطروحات:

1. بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تلمسان، الجزائر 2008
2. بلورغي منيرة ، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير بسكرة ، الجزائر 2014.
3. بن مالك بشير ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1999.
4. بوالشعير سعيد ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر ، الحقوق 1984.
5. راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر 2006.
6. شفار علي ، نظام المجلسين و أثره على العمل التشريعي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2003.
7. عاشور طارق، تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجزائر، 2009.
8. الغري إيمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة الجزائر 2011.
9. مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة تخرج في القانون العام، الجزائر 2011.
10. مفتاح عبد الجليل، آليات الرقابة المتبادلة ما بين السلطات و انعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه 2008 بسكرة - الجزائر.

المجلات و الدوريات:

1. بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور النظام القانوني للأوامر-، مجلة الإدارة، 2000.

2. زياني صالح، معوقات قيام مجتمع مدني صالح، مجلة الحقيقة 07 ، 2007.
3. شريط الأمين، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003.
4. الطبطبائي عادل ، جدول أعمال البرلمان " دراسة مقارنة "، مجلة الحقوق، جامعة الكويت السنة العاشرة 1986 ، العدد الثالث.
5. عاشوري العيد ، إجراءات و مراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 3، جوان 2003.
6. وزاني وسيلة ، النظرية العلمية والقانونية لعملية تعديل الدستور في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني ، مجلة تصدر عن مجلس الأمة ، عدد 16 ماي 2006 ص 91 (تم تنزيلها من موقع مجلس الأمة بتاريخ 2015/05/19)
7. وناس يحيى ، تطور النظام القانوني لتأسيس الجمعيات في الجزائر، مجلة الحقيقة 07، سنة 2007.

النصوص القانونية :

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 28 نوفمبر 1996.
2. القانون رقم 12-06 الصادر بتاريخ: 21 يناير 2012 المتضمن قانون الجمعيات.
3. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتضمن تنظيم بين الغرفتين والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، العدد 15 الصادرة في 1999.
4. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر العدد 46، 2000.
5. النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر العدد 77 ، 2000.

الفهرس

إهداء

شكر

04	مقدمة
08	الفصل الأول: عوامل ضعف البرلمان في الاختصاص التشريعي
10	المبحث الأول: إشراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي كعامل لإضعاف البرلمان
11	المطلب الأول: حق المبادرة واقتراح القوانين
16	المطلب الثاني: التشريع المالي حق إنفرادي للسلطة التنفيذية
18	المطلب الثالث: التعديلات على المبادرة بالتشريع
20	المبحث الثاني: دور الحكومة أثناء ممارسة البرلمان لاختصاص التشريع
21	المطلب الأول: دور الحكومة في حالة خلاف البرلمان.
22	المطلب الثاني: حضور أعضاء من الحكومة (الوزراء) لجلسات البرلمان
24	المطلب الثالث: تأثير الحكومة في إعداد جمل الأعمال
27	المبحث الثالث: الثقافة السياسية و الاجتماعية للنائب كعوامل لإضعاف الدور التشريعي للبرلمان
27	المطلب الأول: تأثير الثقافة السياسية على عمل البرلماني
31	المطلب الثاني: ضعف المعارضة و انعكاستها على العمل النيابي
34	المطلب الثالث: ضعف المجتمع المدني كمحدد لضعف البرلمان
38	خلاصة
39	الفصل الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي، و آفاق تطوير البرلمان
41	المبحث الأول: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية.
41	المطلب الأول: التشريع عن طريق الأوامر صورة لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه التشريعي
49	المطلب الثاني: التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة
53	المطلب الثالث: اختصاص رئيس الجمهورية بتحريك المبادرة بتعديل الدستور
56	المبحث الثاني: دور رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية.
56	المطلب الأول: إعلان حالة الطوارئ أو الحصار
61	المطلب الثاني: إعلان الحالة الاستثنائية
65	المطلب الثالث: إعلان الحرب.

68	المبحث الثالث: آفاق تطوير العمل البرلماني في الجزائر
69	المطلب الأول : تفعيل الأداء البرلماني
72	المطلب الثاني: البيئة البرلمانية: محاولة نحو الإصلاح
74	المطلب الثالث: تعزيز قدرات البرلمانيين كمدخل لتعزيز وتقوية عمل البرلمانيين
79	خلاصة
80	الخاتمة
83	المراجع