

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الجزائرية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة قسنطينة 01

كلية الحقوق

الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية
على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور
1989 والتعديلات اللاحقة عليه

فرع المؤسسات الإدارية والسياسية

إشراف الأستاذ الدكتور:

محمد زعداوي

إعداد الطالب:

حسين بوالطين

لجنة المناقشة

أ.د. الأمين شريط	أستاذ التعليم العالي	جامعة قسنطينة	رئيسا و مناقشا
أ.د. محمد زعداوي	أستاذ التعليم العالي	جامعة قسنطينة 01	مشرفا و مقورا
د.بن شعبان علي	أستاذ محاضر	جامعة قسنطينة 01	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2013 – 2014

شكر وعرفان

الحمد لله أولا وآخرا. اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك
و عظيم سلطانك. ولك الحمد على ما يسرت . ولك الشكر على ما
وفقت ولك الحمد إذا رضيت. ولك الحمد بعد الرضى.

أتقدم بأسمى معاني الشكر و التقدير إلى الأستاذ الدكتور "محمد
زغداوي"

على قبوله الإشراف على هذه المذكرة حيث لم تمنعه انشغالاته على
متابعتها و إثرائها بروح علمية وعلى توجيهاته و نصائحه القيمة . له
مني كامل الشكر والاحترام والتقدير.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأساتذة أعضاء اللجنة الذين تفضلوا
بالإشراف على مناقشة هذه الرسالة . و إلى كل من ساعدني في إنجاز
هذا العمل من قريب أو من بعيد.

الإهداء

أتقدم بإهداء هذا العمل إلى

روح أبي الطاهرة .

إلى الصدر الدافئ و القلب النابض بالحب و الحنان ...

إلى من علمتني أولى الخطوات . أمي الكريمة .

إلى كل الإخوة.

إلى زوجتي . وابنتي الغالية "فرح" .

إلى كل أصدقائي و رفاقي الذين ساندوني في مشوار حياتي

إلى كل من يعرفني أهدي هذا العمل

راجيا من الله عز و جل التوفيق فيه

مقدمة

يتم تقسيم السلطات في الدساتير المعاصرة على العموم إلى ثلاث سلطات رئيسية وهي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، تختص السلطة الأولى بوضع نصوص قانونية تنظم مختلف مجالات الحياة، فيما تختص السلطة الثانية بتنفيذ برنامجها وفق الأطر القانونية التي حددتها السلطة التشريعية وبما يضمن الحماية والاستقرار في الدولة، في حين تقوم السلطة القضائية بالفصل في النزاعات التي تعرض عليها دون تدخل أي جهة أخرى، والحقيقة أن تنظيم السلطات وتحديد اختصاص كل سلطة بالشكل المشار إليه سابقا ليس مطلقا، ذلك أن التداخل في الصلاحيات والمهام، ولاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يشكل نقطة صراع حقيقي ومتواصل عبر الزمن، الأمر الذي تفتنت له بعض الأنظمة مكرسة في ذلك مبدأ الفصل بين السلطات، فلجأت إلى وضع حدود بين هذه السلطات بالقدر الذي يضمن استقلال كل سلطة عن الأخرى، مع إقامة نوع من التوازن والتعاون فيما بينهما وفي الحدود التي لا تهيمن أي سلطة على الأخرى.

ومبدأ الفصل بين السلطات كان في بداية ظهوره مجرد أفكار ساقها كثير من الفلاسفة والمفكرين في كتاباتهم كأفلاطون وأرسطو، في حين يرتبط هذا المبدأ بالمفكر الفرنسي مونتسكيو الذي قام بتوزيع السلطات على ثلاث هيئات مستقلة، حيث يرى أن تركيز السلطات في هيئة واحدة من شأنه أن يؤدي إلى الاستبداد وضياع الحقوق ومن هنا جاءت عبارة «السلطة توقف السلطة» «Le pouvoir arrête le pouvoir» .

غير أن تبني هذا المبدأ وتطبيقه في الأنظمة المعاصرة يختلف من دولة إلى أخرى، وعلى حسب الوعي والنضج السياسي والقانوني داخل كل دولة.

الجزائر شأنها شأن العديد من الدول حديثة الاستقلال لم تعرف مبدأ الفصل بين السلطات كون نظامها السياسي اعتمد في بدايته على مبدأ وحدة السلطة، ولكن نتيجة لظروف عاشتها الجزائر بعد أحداث أكتوبر 1988 التي جاءت كرد فعل جماهيري على الأوضاع المزرية والقاسية واحتكار الحزب الواحد للسلطة أدت إلى فقدان الثقة في النظام والمطالبة بالتغيير، وفي ظل هذه المرحلة الصعبة التي مرت بها مؤسسات الدولة جاء دستور 23 فيفري 1989 ليعلن عن بداية ميلاد جديد للنظام الجزائري، حيث كرس نهاية الحزب الواحد، وإقرار التعددية السياسية والتخلي عن الفلسفة الاشتراكية وتبني مبدأ الفصل بين السلطات كإحدى الركائز

الأساسية لتنظيم السلطات في الدولة، دون التصريح بهذا المبدأ في أي نص دستوري أو قانوني وإنما يفهم ذلك ضمناً من خلال تفحص طريقة إعادة تنظيم السلطات، وتوزيع الاختصاصات والصلاحيات فيما بينها.

كما لم يصرح المؤسس الدستوري الجزائري أي نظام تم الأخذ به، هل النظام البرلماني أم النظام الرئاسي، غير أن الظاهر قد اعتمد على النظام البرلماني كاعتماده الثنائية في السلطة التنفيذية وإقامة تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي الذي يقوم على تقوية مركز رئيس الجمهورية ومنحه سلطات وصلاحيات واسعة لا تقيدتها أي سلطة، ولا تقرر بشأنها أي مسؤولية مما أدى بالقول أن النظام الجزائري هو نظام من نوع خاص.

كما تم الأخذ بالازدواجية البرلمانية لأول مرة في دستور 1996 وذلك من أجل إكمال المسار الديمقراطي الوطني، فإلى جانب الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) تم استحداث غرفة ثانية هي مجلس الأمة، وهذا دليل على إعطاء البرلمان أهمية بالغة حيث أصبح هذا الأخير يضطلع بوظيفتي التشريع والرقابة، على اعتبار أن الرقابة الفاعلة هي الأداة التي تؤكد نقل سلطة البرلمان في النظام السياسي، وتكون ممارستها وفق آليات دستورية وقانونية مختلفة والتي يستقي من خلالها البرلمان المعلومات التي تمكنه من الإطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية، واتخاذ القرارات بشأن أعمال الحكومة سواء بتزكية عملها، أو زعزعة مكانتها وإقرار مسؤوليتها السياسية.

وعليه فإن البحث في مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه ينطوي على جانب كبير من الأهمية، لما سيفرضه من دراسة وتعمق سواء فيما يتعلق بمدى استقلالية السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما البعض، وإعادة تنظيمهما، مع إبراز وسائل وآليات الرقابة المتبادلة فيما بينهما والإشكاليات الناتجة عن هذه الرقابة، وذلك بهدف تحديد مكامن الخلل وإيجاد الحلول لذلك.

أهمية الموضوع:

إن دراسة الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه هو موضوع ذو أهمية بالغة لأنه يحدد طبيعة النظام

داخل الدولة ومدى التزام هذه الأخيرة وتبنيها لمبادئ الديمقراطية المعاصرة، إضافة إلى معرفة التطورات التي عرفتها التجربة الدستورية الجزائرية، من خلال إعادة تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية بتبني الثنائية التنفيذية، وإعادة رد الاعتبار للسلطة التشريعية بخلق غرفة ثانية (مجلس الأمة) إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وتدعيم دور السلطة التشريعية في المجال التشريعي والرقابي، مع مراعاة المحافظة على تحقيق وتدعيم الاستقلالية بين السلطات بما يحقق التوازن والتعاون بينهما.

كما تبين هذه الدراسة الدور الجوهري للعلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومدى تأثير كل سلطة على الأخرى، مع ترجيح الكفة لحساب السلطة التنفيذية مما يولد ظاهرة سلبية في العلاقة بين السلطتين.

كما تظهر أهمية الموضوع من خلال إبراز مدى فعالية آليات الرقابة وإقرار المسؤولية على عمل السلطة التنفيذية مما يؤدي إلى التوازن في العلاقات بينهما والوصول إلى أحسن النتائج.

دوافع اختيار الموضوع:

إن موضوع الدراسة يعد من الموضوعات القديمة إذا نظرنا إليه من زاوية مبدأ الفصل بين السلطات، لكن في نفس الوقت يعد من المواضيع الحديثة والجادة، وذلك مقارنة مع حجم الأعباء والتغيرات التي تضطلع بها الدولة الحديثة، والتغيرات التي طرأت على بنية وهياكل الدولة الجزائرية والتي مست كل المستويات، كل هذه العوامل جعلت موضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل هذه التطورات موضوع الساعة.

إن هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وعدم تمكن هذه الأخيرة من محاسبة الحكومة واتخاذ أي إجراء قد يمس بها أو يخضعها للمسؤولية، يدفعنا إلى البحث عن الأسباب التي تعطل آليات الرقابة الممنوحة للسلطة التشريعية.

أما عن الأسباب الذاتية التي جعلتني أتناول الموضوع هي الاهتمامات الشخصية باعتباره الركيزة الأساسية ضمن مؤسسات الدولة، ومحاولة تسليط الضوء على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الجزائر ومعرفة دور كل واحدة منهما في ترقية النظام السياسي من خلال امتلاكهما لآليات رقابة مستمرة على بعضهما البعض، كما أن ضعف آليات رقابة السلطة التشريعية وأن الجهاز التشريعي منفذ لا منتج فوددت معرفة الخلل الذي يحول دون تحريك تلك

الآليات.

كذلك نظرا للأهمية التي يمثلها هذا الموضوع على المستوى العلمي والعملي، ومحاولة التعمق في دراسة الآليات القانونية لتحقيق الرقابة وإثرائها قدر الإمكان آملا ولو بالقليل في تزويد المكتبة الجزائرية وكل من يرغب في الاطلاع على مثل هذه المواضيع.

إشكالية الموضوع:

في إطار مبدأ الفصل بين السلطات وإقرار التعددية السياسية والتي أحدثت تغييرا سواء على مستوى تنظيم السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، وحتى وعلى مستوى الرقابة والتأثير المتبادل بينهما، وتقييم مدى فعالية هذه الآليات والوسائل الممنوحة للسلطة التشريعية ومدى تقريرها للمسؤولية، لهذا قمت بطرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى تعتبر عملية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية عملية فعالة ومجدية لتقييم أداء السلطة التنفيذية من طرف السلطة التشريعية؟ وهل العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات وإقرار التعددية الحزبية علاقة توازن وتعاون؟ أم هي علاقة هيمنة وتبعية؟

من خلال هذه الإشكالية الرئيسية قمت بطرح بعض التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي العلاقة التي اتخذتها الجزائر في إعادة تنظيمها للسلطة التشريعية والتنفيذية؟ وما دور وصلاحيات كل سلطة.

- ما هي علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية في إطار آليات ووسائل الرقابة والتأثير المتبادل بينهما؟

- ما هي الأدوات والوسائل التي تستعملها كل سلطة لمواجهة السلطة الأخرى؟

- هل الآليات التي أقرها المؤسس الدستوري، تلقى التطبيق على أرض الواقع بدون قيود وعوائق؟

- هل استطاع البرلمان تطبيق هذه الآليات وتوقيع المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية؟

- هل يتم توقيع المسؤولية السياسية على رئيس الجمهورية؟

- هل استطاع البرلمان الجزائري تحقيق أهم الأهداف التي توصلت إليها البرلمانات

الحديثة المتقدمة في ظل التطورات والتغيرات الداخلية والخارجية؟

منهجية البحث:

إن معالجة مثل هذه المواضيع يتطلب اعتماد **المنهج الوصفي**، وهو المنهج الذي يدرس الظاهرة كما توجد في الواقع ويقوم بوصفها وصفا مناسباً، وهنا سوف أقوم بوصف السلطتين التشريعية والتنفيذية ومكانتهما ضمن مؤسسات الدولة، وإبراز مواطن القوة والضعف التي تتمتع بها كل سلطة، كما استعنت بمنهج مهم وهو **منهج تحليل المضمون** وذلك من أجل تحليل مختلف الدساتير الجزائرية، والقوانين المرتبطة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، كما استعنت **بالمنهج التاريخي** الذي يدرس الظواهر والأحداث وذلك بالرجوع إلى تاريخها.

ومن أجل الإلمام بأهم جوانب البحث والإجابة عن الإشكاليات المطروحة تناولته من خلال خطة مقسمة إلى ثلاث فصول، يتناول **الفصل الأول** مدى استقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية وتنظيمهما غداة التعددية الحزبية، وقد قسمت هذا الفصل إلى مبحثين، تناولت في المبحث الأول مظاهر استقلال السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في دستوري 1989 و1996، ومبحث ثاني يتناول تنظيم السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في دستوري 1989 و1996، ويتناول **الفصل الثاني** وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام القانوني الجزائري وهو مقسم إلى مبحثين يتناول المبحث الأول مدى فعالية المجال الرقابي المخصص للبرلمان على عمل السلطة التنفيذية أما المبحث الثاني فيتناول مدى تدخل وتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وعملها.

أما **الفصل الثالث** والأخير فيتطرق إلى مدى فعالية آليات الرقابة لإقرار المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية وتقييم عام لأداء السلطة التشريعية في مجال التشريع والرقابة وهو مقسم أيضاً إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول مدى قدرة آليات الرقابة لإقرار المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية، أما المبحث الثاني فيتناول تقييم عام لأداء السلطة التشريعية في مجال التشريع والرقابة.

الفصل الأول

مدى استقلال السلطين التشريعية والتنفيذية
وتنظيمهما لحماية التعددية الحزبية

إذا كان مونتيسكيو يعد من الأوائل الذين دعوا إلى عدم تركيز وظائف الدولة في يد واحدة، وإنما توزع على هيئات متعددة بتعدد هذه الوظائف، مع مراقبة كل واحدة للأخرى فإن هذا التوزيع لا يعني استقلال هذه السلطات عن بعضها البعض استقلالاً تاماً، إذ ليس هناك ما يمنع من وجود تعاون متبادل بين هذه السلطات⁽¹⁾، فالسلطة التشريعية من اختصاص البرلمان، والسلطة التنفيذية من اختصاص رئيس الدولة، وعن طريق هذا الاستقلال العضوي الذي لا يسمح لأي شخص أن يجمع بين العضوية في البرلمان والوظيفة التنفيذية في نفس الوقت، وهذا لا يعني كذلك عدم المشاركة الجزئية أو الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، بل المقصود من ذلك هو رفض قيام أي سلطة بالاستيلاء على وظائف السلطة الأخرى، لكون هذه الاختصاصات التي تمارسها السلطين تتداخل فيما بينها، مما يحقق الفصل النسبي والذي على أساسه تصنف الأنظمة الديمقراطية، فالنظام البرلماني الإنجليزي تمارس فيه السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية اختصاصات تعتبر هي أعمال من اختصاص السلطة الأخرى⁽²⁾.

والمؤسس الدستوري الجزائري دعم في تطبيقه لمبدأ الفصل بين السلطات بمظاهر الاستقلال العضوي، كما اعتمد مبدأ التخصص الوظيفي لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تدعيماً لمبدأ الفصل بين السلطات، وهذا التغيير جاء نتيجة الأحداث التي عرفت الجزائر نتيجة الاضطرابات التي وقعت سنة 1988، حيث عرفت تحولاً كبيراً أدى إلى التخلي عن نظام الحزب الواحد وتبني التعددية السياسية⁽³⁾.

ووفقاً للمنظور الذي كرسه دستور 1989 ومن بعده دستور 1996 بتصوير وتنظيم جديد للسلطين التنفيذية والتشريعية، فبموجب دستور 1989 تم تبني ثنائية السلطة التنفيذية كما أصبح البرلمان الجزائري بموجب دستور 1996 يمارس من طرف برلمان متكون

(1) - د.عبد العزيز شيجا، مبادئ الأنظمة السياسية الدول والحكومات، الدار الجامعية للطباعة والنشر 1972، ص 235.

(2) - د.عدنان حمودي الجليل، فكرة الجمع بين السلطات بين مذهب روسو ومذهب ماركس، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الثانية عشر، العدد الأول مارس 1988 ص 123.

(3) - د.رعد صالح الأوسلي، التعددية السياسية في عالم الجنوب، دار مجدلاوي، عمان الطبعة الأولى 2006، ص 108.

من غرفتين⁽¹⁾، وسنتطرق في هذا الفصل إلى مظاهر استقلال السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في دستوري 1989 و1996 (المبحث الأول)، ثم تنظيمهما كذلك في ظل هذين الدستورين (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مظاهر استقلال السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في دستوري 1989

و1996

إن استقلال السلطات يعني عدم خضوعها لأي شكل من أشكال الضغوطات التي تعيقها عن أداء وظائفها، كما يعني عدم تدخل أي سلطة في أعمال ومهام السلطات الأخرى مما يؤدي إلى تحقيق التوازن في توزيع الصلاحيات، وهذا تجسيدا لأهم مبدأ تنشده الأنظمة المعاصرة وهو مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أن مظاهر الفصل بين السلطات التي اعتمدها المؤسس الدستوري اشتملت على الفصل العضوي الذي يدعم استقلالية السلطات الثلاث من حيث التشكيلة حتى لا تتدخل سلطة في تكوين سلطة أخرى والفصل الوظيفي الذي يعتمد على التخصص الوظيفي لكل سلطة، واستقلالية كل سلطة بصلاحياتها المحددة.

وعليه سيتم دراسة هذا المبحث خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مظاهر استقلالية البرلمان.

المطلب الثاني: الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية ومركزه داخل السلطة

التنفيذية دعامة لاستقلالية السلطة التنفيذية.

(1) - د. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 82.

المطلب الأول

مظاهر استقلالية البرلمان

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظام الثنائية البرلمانية من خلال دستور 1996 وذلك بالرجوع إلى نص المادة 98 منه والتي جاء في نصها ما يلي: «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

وبهذا استحدث غرفة ثانية تسمى «مجلس الأمة»⁽¹⁾، وبقراءة أحكام الدستور يتبين أن إنشاء مجلس الأمة يرمي إلى تحقيق غايتين هامتين هما، تحسين التمثيل داخل الهيئة التشريعية، وتحقيق التوازن بين السلطتين⁽²⁾.

وعليه فالمؤسس الدستوري الجزائري قد دعم استقلالية البرلمان بغرفتيه ومنح لكل غرفة نظامها الداخلي، وبالتالي ضمان استقلالية أعضاء البرلمان (الفرع الأول) وتكريس نظام قانوني مالي وإداري خاص بالبرلمان وهذا تدعيما لاستقلالته أيضا (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ضمانات استقلالية أعضاء البرلمان

جرت التقاليد على توفير ضمانات للمجالس النيابية سواء لحماية أعضائها، أو لحماية الوظائف التي تضطلع بها، وتتجلى أهمية هذه الضمانات في تأمين استقلال أعضاء المجلس النيابي في مواجهة السلطة التنفيذية من جهة، وأمام الناخبين من جهة أخرى⁽³⁾ وذلك حتى يؤدوا واجبهم على أحسن وجه والعمل على تحقيق المصلحة العامة، وقد تضمن الدستور بعض الضمانات الممنوحة وكرسها القانون الأساسي للنائب وأهمها:

(1) - قبل دستور 1996 عرفت الجزائر نظام أحادية الغرفة البرلمانية، سواء في دستور 1989 «المجلس الشعبي الوطني» وعرف نفس التسمية في دستور 1976، أما دستور 1963 فقد عرف بـ «المجلس الوطني».

(2) - د. ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالم، 2006، ص 187.

(3) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 1997، ص 640.

أولاً: استقلال المجلس بإعداد نظامه الداخلي: نصت المادة 115 في فقرتها الثالثة من دستور 1996 على ما يلي: «يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما» يتبين من خلال هذه المادة استقلال غرفتي البرلمان في إعداد نظامهما الداخلي وتنظيم أعمالهما واجتماعاتهما وسير لجانهما⁽¹⁾.

كما تناول دستور 1989 فكرة النظام الداخلي في المادة 109 الفقرة الثانية «يعد المجلس الشعبي الوطني نظامه الداخلي ويصادق عليه».

إن يعتبر النظام الداخلي ذلك النص الذي تضبط من خلاله قواعد تنظيمية وسير أعمال المجلس على أن يصدر في شكل لائحة وهذا تطبيقاً لفكرة استقلالية البرلمان، وبالرغم من اعتبار السلطة التشريعية سلطة قائمة بذاتها وحقها في إعداد نظامها الداخلي صلاحية دستورية مخولة لها بناء على نص دستوري صريح وواضح، على أنه عندما تقوم هذه الأخيرة بإعداد نظامها الداخلي عليها أن تحترم ما ورد في أحكام الدستور والقوانين (عضوية أو عادية) وهذا أمر منطقي ناتج عن مبدأ التدرج الهرمي للقوانين.

وعليه ففكرة توزيع قواعد تنظيم وسير البرلمان على مختلف المصادر المختلفة يكمن في قياس درجة استقلاليته في تحديده لقواعده بنفسه، وبالتالي كلما يتم تناول قواعد تنظيم وسير البرلمان من قبل الدستور والقوانين بطريقة أكثر توسع يضيق مجال النظام الداخلي والعكس صحيح، أي كلما تم تضيق مجال الدستور والقوانين (عضوية، عادية) في تناول قواعد تنظيم وسير البرلمان تم فتح مجال أكثر للنظام الداخلي وبالتالي منح أكثر استقلالية للبرلمان، كما أن الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) لها كامل الحرية في إعداد نظامها الداخلي بعيداً عن مشاركة الجهاز التنفيذي، حتى وإن ساهم أعضاء الحكومة في التدخل والمشاركة فهذا يعود إلى تقبل البرلمانين لهذا التدخل حيث أنهم يرون في الحكومة المعرفة بالمسائل الدقيقة والتجربة في هذا المجال نظراً لديمومة الجهاز التنفيذي وما للبرلمان من تجديد مستمر في تشكيلته⁽²⁾.

(1) - د. أحمد وافي، بكرة إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992، ص 274.

(2) - د. بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر

وكذلك استنادا لفكرة التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهذا عكس الغرفة المستحدثة (مجلس الأمة) فمن خلال تكوينها يتضح على أنها مزيج بين تمثيل للمجموعات المحلية من جهة، واستحداث نوع من الديمقراطية غير المباشرة من جهة أخرى باعتبار أن الشعب لا يشارك مباشرة في تشكيل هذه الغرفة كما نجد أن ثلث أعضاء مجلس الأمة يعينهم رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وبالتالي التنافي مع فكرة التمثيل في إعداد النظام الداخلي، علما أن مضمون النظام الداخلي ذو امتداد دستوري.

ثانيا: عدم الجمع بين عضوية المجلس ووظائف أخرى: يعد هذا الشرط من بين الشروط الهامة لضمان استقلالية البرلمان وتحرره من كافة الضغوط، ويعد ذلك إحدى ركائز الفصل العضوي بين السلطات المعمول به في النظام الرئاسي والذي أخذ به النظام الجزائري، وهذا ما نصت عليه المادة 105 من دستور 1996: «مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى».

يتضح من نص هذه المادة أنه ليس بإمكان عضو البرلمان أن يمارس مهام أو وظائف أخرى إلى جانب النيابة أو العضوية في البرلمان وهذا بهدف إبعاده عن كل أشكال الضغوطات المختلفة، وعليه فإن إدراج المشرع الجزائري لحالات التنافي ما هي إلا نتيجة ووسيلة لتأكيد اعتماده الفصل العضوي بين السلطات، وإبعاد النائب عن كل ما من شأنه أن يؤثر على حسن تمثيله وعمله داخل المجلس ويعد كل قبول لوظيفة تتنافى مع ممارسة النيابة في البرلمان تنازلا عن الصفة والمهمة البرلمانية⁽¹⁾.

كما يفقد عضو البرلمان سواء كان نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو عضوا في مجلس الأمة صفته البرلمانية في حالة قبوله لمنصب حكومي، وتنتهي عهده ويستخلف بالمرشح المرتب مباشرة بعد المنتخب الأخير في قائمته، أما النائب الذي يعين في

2002، ص 41.

(1) - نور الدين فكايير، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، العدد 01، سنة 2003، ص 30.

منصب لا يكسبه العضوية في الحكومة أو المجلس الدستوري لا تستفيد القائمة المرشح فيها من حق استخلافه بمرشح آخر ولو عين في منصب أعلى⁽¹⁾.

وهذا ما نصت عليه المادة 102 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات والتي حصرت حق الاستخلاف في حالتين فقط دون سواهما، وهما إما حالة العضوية في الحكومة أو في المجلس الدستوري.

كما نصت المادة 164 من دستور 1996 على أن المجلس الدستوري يتكون من تسعة (09) أعضاء من بينهم عضوان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني وعضوان ينتخبهما مجلس الأمة، حيث يفقدون العضوية في البرلمان بمجرد انتخابهم ويستخلف العضو المنتخب بالعضو الذي يلي مباشرة في الترتيب آخر منتخب في قائمته سواء كان في المجلس الشعبي الوطني أو منتخب في مجلس الأمة، ويستخلف بعضو يعينه رئيس الجمهورية إذا كان العضو المنتخب بالمجلس الدستوري من بين الأعضاء المعنيين.

ثالثا: صلاحية البرلمان في إثبات العضوية وإسقاطها: تناولت نصوص الدستور والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحكاما تقضي بصلاحية البرلمان في إثبات أو إسقاط العضوية و هذا من اختصاص كل غرفة على حدة.

1- **إثبات العضوية:** نصت المادة 98 من دستور 1989 على أن إثبات عضوية النواب من اختصاص المجلس الشعبي الوطني، وهو ما تبناه دستور 1996 في مادته 104 حيث نصت على ما يلي: «إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل من الغرفتين على حدة».

يتضح من هذه المادة أن صلاحية إثبات العضوية موكلة دستوريا لكل غرفة على حدة دون تدخل أية جهة أخرى وهذا ما تم تدعيمه من خلال النظام الداخلي لكل مجلس.

خلاصة القول أن البرلمان خول دستوريا صلاحية إثبات العضوية لنوابه أو أعضائه حسب الحالة، لكن قيد بإشراك المجلس الدستوري الذي يقدم الإعلان الرسمي لنتائج الانتخابات والفصل في النزاعات الانتخابية والذي تعمل على ضوئه اللجنة الخاصة بإثبات

(1) - نور الدين فكايير، المرجع نفسه، ص 29.

العضوية، علما أن الطريقة التي كانت سائدة للفصل في صحة العضوية لأعضاء المجالس النيابية هي قيام البرلمان ذاتها بهذه المهمة حتى لا يسمح لأي سلطة أخرى بتولي هذا الأمر، لكن هذه الطريقة نتج عنها عدة مساوئ أهمها أن أغلبية أعضاء المجالس النيابية غير مؤهلين لهذه المهمة ذات الطابع القانوني من ناحية، ولغلبة النزعة السياسية على قرارات البرلمان من جهة أخرى⁽¹⁾.

2- إسقاط العضوية: تنص المادة 100 من دستور 1989 على ما يلي: «كل نائب لا يستوفي شروط قابلية انتخابه، أو يفقدها يتعرض لإسقاط صفته النيابية. ويقرر المجلس الشعبي الوطني هذا الإسقاط بأغلبية أعضائه».

كما نص دستور 1996 في مادته 106 على ما يلي: «كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية. ويقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، هذا السقوط بأغلبية أعضائهما».

من خلال ما تضمنته هذه النصوص الدستورية سواء في دستور 1989 أو دستور 1996 يتبين أن عدم توفر شروط قابلية العضو للانتخاب أو فقدانها لا يترتب عليه السقوط التلقائي لصفته البرلمانية، وإنما يعرضه لذلك بحكم الفقرة الثانية من نفس المادتين، أي موافقة أغلبية أعضاء المجلس الذي ينتمي إليه⁽²⁾.

إضافة إلى ذلك فحتى مسألة العزل وفي حالة اقتراح عضو البرلمان فعلا يخل بشرف مهمته أو الإقصاء تعود لغرفتي البرلمان وبإجراءات خاصة نص عليها الدستور⁽³⁾

(1) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 627.

(2) - انظر: نور الدين فكايير، مرجع سابق، ص 31.

(3) - المادة 107 من دستور 1996.

هذا الاتجاه الذي انتهجه المؤسس الدستوري الجزائري جاء مدعما لاستقلالية البرلمان.

رابعا: الحصانة البرلمانية: إن الحصانة البرلمانية ليست مزية مقررة لصالح البرلمانيين وإنما جاءت لصالح الشعب والمؤسسة التي تمثلها، فالهدف الأسمى للحصانة البرلمانية هو ضمان قيام البرلمان بمهامه بدون عرقلة، فهي تضمن استقلالية وسيادة البرلمان في حد ذاته وتحميه من تدخلات قوى الدولة الأخرى، ومنها الجهاز التنفيذي⁽¹⁾، كما تستهدف الحصانة البرلمانية تجسيد وترسيخ التطبيقات الوظيفية لمبدأ الفصل بين السلطات في إطار دولة القانون والمؤسسات.

رغم ما نسب للحصانة الإجرائية من عيوب فإن مبدأ الحصانة في حد ذاته يتوجب الدفاع عنه والتمسك به نظرا لما يحققه من مزايا، تمكن ممثل الأمة من القيام بمهامه البرلمانية على أحسن وجه⁽²⁾.

إن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية تختلف عن الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية حيث أن الأولى تثار دائما بسبب جنائية أو جنحة لا علاقة لها بإطلاقا بالنشاط البرلماني للعضو الذي لا يفلت من العقاب إذا ما ثبت في حقه ارتكاب جريمة⁽³⁾، والحصانة البرلمانية تمثل استثناء من القانون العام اقتضته الضرورة لجعل السلطة التشريعية الممثل الحقيقي للأمة، وهذا بعيدا عن اعتداء السلطات الأخرى⁽⁴⁾.

وإذا كانت بريطانيا موطن نشأة الظاهرة البرلمانية أصلا، فإن الدولة الجزائرية وفي

(1) - السيدة، انغيرغ شوارز INGEORGSGHZARZ، مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد الحادي عشر، جانفي 2006، ص 226.

(2) - د. مصطفى قلوب، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المؤسسة البرلمانية بالمغرب، عدد 23، الطبعة الأولى، سنة 2000، ص 106.

(3) - د. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة 1994، ص 05 وما بعدها.

(4) - د. خالد الشرفاوي السموني، الحصانة البرلمانية، في القانون الدستوري المقارن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 23، سنة 2000، ص 110.

ظل نظامها عرفت وكرست أسس ومبادئ وضوابط نظام الحصانة البرلمانية في كل دساتيرها المتواترة⁽¹⁾، وهذا حماية وضمانة للبرلمانيين أثناء ممارستهم لعهدتهم دون التعرض لأي ضغوطات خارجية خاصة من قبل السلطة التنفيذية⁽²⁾، والأحكام المتعلقة بالحصانة البرلمانية تعطي نوعين من الضمانات، حصانة موضوعية (عدم المسؤولية) وحصانة إجرائية.

1- **الحصانة الموضوعية:** يتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة البرلمانية الموضوعية وذلك عما يبذونه من أفكار وآراء، وأساس هذه الحصانة هو استناد إلى أن السيادة للشعب وحده ويمارسها على الوجه المبين في الدستور، ولهذا قيل أن الحصانة البرلمانية تعتمد على أن الأمة نفسها تعبر عن نفسها من خلال أصوات وآراء ممثليها⁽³⁾، ولهذا يقال اللامسؤولية البرلمانية، أو الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية⁽⁴⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 109 من دستور 1996 في فقرتها الثانية: «لا يمكن أن يتابعوا أو يقفوا وعلى العموم، لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلب عليهم أي ضغط بسبب ما عبوروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية».

إذن فمبدأ عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن آرائهم وأفكارهم وجد بهدف تمكينهم من ممارسة الوظيفة المستندة إليهم دون خوف أو تردد، وعليه فهي لا تشمل الأفعال المادية التي تحدث من العضو كالاغتداء بالضرب مثلا، فتقرير مبدأ المسؤولية على أساس حدين⁽⁵⁾، يجب ألا يتعداهما العضو حتى يمكن أن يتمتع بهذه الضمانة فالأولى أن يكون ما صدر عن النائب هو رأي أو فكر عبر به في البرلمان، والثاني أن يكون هذا

(1) - الوثائق البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني صادرة عن مجلس الأمة العدد الرابع والعشرون، جانفي 2010، ص 212.

(2) - د.وليد العقون، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد 04، سنة 2004، ص 39.

(3) - د.أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق القاهرة، الطبعة الثانية، 2002، ص 232-233.

(4) - ملاوي إبراهيم، الحصانة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 12، أفريل 2006، ص 160.

(5) - ملاوي إبراهيم، نفس المرجع، ص 168.

الرأي قد تم أثناء ممارسة الوظيفة البرلمانية، غير أن هذا لا ينحصر على الأفكار والآراء التي يبيدها العضو فحسب بل تشمل كافة ما يتعلق بأنشطة أعضاء البرلمان في مختلف أجهزته ويكون له صلة بالعمل النيابي.

2- **الحصانة الإجرائية:** هذا النوع يطلق عليه الحصانة الإجرائية البرلمانية وتعني حماية كرامة عضو البرلمان في مواجهة الضغوطات والاتهامات القانونية والقضائية ولاسيما الجنائية منها، والمطالبة بإسقاط الحصانة البرلمانية عنه بواسطة أعضاء المجلس الذي ينتمي إليه، كما تنص عليه المادة 110 من دستور 1996 أو في حالة توقيفه متلبسا بجناية أو جنحة حسب نص المادة 111 من دستور 1996.

إن هذه الإجراءات والآليات البرلمانية التي أسسها الدستور ومنحها لأجهزة ومجلسي غرفتي البرلمان تعد بحق حصانة إجرائية فعالة لحماية أعضاء البرلمان من مخاطر المس بكرامتهم.

نخلص مما سبق أن الحصانة البرلمانية ما هي إلا امتياز دستوري يتمتع به عضو البرلمان لا لشخصه وذاته وإنما باعتباره ممثلا للأمة، وضمان للعمل النيابي ككل.

الفرع الثاني

الاستقلال المالي والإداري أساس آخر يدعم استقلالية البرلمان

إن البرلمان باعتباره هيئة تداولية، يتمتع باستقلالية على صعيد التنظيم الداخلي لاسيما في جانبه المالي (أولا) وكذلك في جانبه الإداري (ثانيا).

أولا: الاستقلال المالي: إن استقلالية البرلمان من الناحية المالية تبدو منطقية وهذا باعتراف من النصوص القانونية والأنظمة الداخلية للغرفتين فبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فالنظام الداخلي عالج هذه الاستقلالية في المادة 80 منه والتي نصت على: «يتمتع المجلس الشعبي الوطني بالاستقلال المالي»⁽¹⁾.

(1) - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر، العدد 46.

أما المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد نصت على: «يتمتع مجلس الأمة بالاستقلال المالي والإداري»⁽¹⁾، إن استقلالية الغرف البرلمانية في إعداد وتحضير ميزانيتهم يبدو واضحا دون أي غموض، إذ يعتبر مكتب كل غرفة المؤهل في تحضير وإعداد دراسة مشروع ميزانيته باعتباره إحدى الأجهزة الأساسية في تنظيم وسير البرلمان وهو بذلك يمارس إحدى صلاحيته.

كما خول النظام الداخلي لكلا الغرفتين سلطة الأمر بالصرف لرئيسي الغرفتين⁽²⁾.

ثم تأتي مرحلة دراسته وتثمينه على مستوى اللجنة المختصة، بعد أن يحال المشروع من قبل المكتب فيقوم هذا الأخير بدراسة وتقديم آراء وكذا تعديلات قد يأخذ بها المكتب قبل أن يحال إلى الحكومة لإدماجه ضمن مشروع ميزانية الدولة، فعلى مستوى هذه المرحلة تتضح صور الاستقلالية وهو عدم تدخل أي جهاز خارجي في تحضير وإعداد مشروع الميزانية.

وأخيرا حرية المجلس في المصادقة على ميزانيته دون تدخل أية جهة وهذا ما أقرته المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في فقرتها السادسة.

إن لا وجود لتدخل وزارة المالية في إعداد وتحضير وإقرار ميزانية البرلمان ومن ثمة عدم وجود تدخل لأية هيئة خارجية في تحديد ميزانية الغرف البرلمانية، فكيف هو الأمر بالنسبة لمرحلة التنفيذ؟

ريثما يصادق على قانون المالية وبالتالي تتم المصادقة على ميزانية البرلمان، تأتي مرحلة ثانية وهي مرحلة تنفيذ ميزانية كل غرفة، ويتولى ذلك رئيس كل غرفة باعتباره الأمر بالصرف وهذا بمساعدة مصالحه الإدارية وعلى رأسها الأمين العام، هذه الاستقلالية تظهر من خلال حرية تسيير وتنفيذ الميزانية، ويتضمن هذا من خلال المادة 81 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي تنص: «يجدد مكتب المجلس عند الحاجة القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني»، إن هناك إقرار

(1) - النظام الداخلي المجلس الأمة ج ر، العدد 84.

(2) - انظر: المادة 9 الفقرة 10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 8 الفقرة 7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

حتى في حرية إعداد قواعد خاصة في محاسبة المجلس من قبل مكتبه وبالتالي الاعتراف بحرية الخروج عن القواعد العامة ألا وهي قواعد المحاسبة العمومية، فالأصل هي قواعد وإجراءات المحاسبة العمومية، والاستثناء هو إقرار قواعد خاصة بالمجلس يحددها المكتب وهذا يستوحي من خلال صياغة «...عند الحاجة...»، في حين تتضح هذه الاستقلالية من خلال تنفيذ لعملية النفقات وهذا في غياب رقابة سابقة للنفقة العمومية عن طريق المراقب المالي والذي يمثل وزارة المالية، إذن غياب فكرة الرقابة السابقة للنفقة العمومية وبالتالي تجسيد أكبر لاستقلالية البرلمان ويستوحي أيضا من خلال المادة 14 الفقرة الخامسة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وهو صلاحية المكتب في إعداد كيفية وقواعد مراقبة المصالح المالية للمجلس الشعبي الوطني، وبالتالي إقرار رقابة داخلية دون توضيح هل أنها سابقة أم لاحقة وأخير فإن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان يخضع لرقابة مجلس المحاسبة، وهذا وفق القواعد العامة أي أنها رقابة لاحقة.

من خلال ما تم تقديمه يتضح أن البرلمان يتمتع باستقلالية مالية سواء في مرحلة التحضير والإعداد وكذا التنفيذ، أما فيما يخص رقابة مجلس المحاسبة فما هي إلا رقابة خارجية وضرورية باعتبارها لاحقة ومن نوع آخر، لأن في أي دولة لا يتصور استقلالية تامة لكل أجهزة الدولة وإنما ينبغي تكريس رقابة الأجهزة فيما بينها، دون أن يكون هذا قيذا أو مساسا باستقلالية السلطة التشريعية، وإنما تدعيما لدولة القانون.

فما هو الأمر بالنسبة للاستقلال الإداري؟

ثانيا: الاستقلال الإداري: إن الاعتراف لمكتب كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من إعداد قانوني أساسي ومصادق عليه من قبل المجلسين كل على حدى خاص بموظفي البرلمان هو بمثابة إحدى أسس الاستقلالية، أي هناك اعتراف بخصوصية هؤلاء الموظفين وهو تجسيد آخر لاستقلالية البرلمان، من خلال هذا القانون الأساسي يتضح مدى إرادة البرلمان في صياغة نظام قانوني خاص بأعوانه وبالتالي عدم الاعتماد على موظفين محالين من قبل إدارات أو هيئات أخرى هذا من جهة، وكذا معيار آخر للحصول على أعوان دائمين (من خلال قانون أساسي) وهو ما يتماشى مع النوعية في العمل البرلماني، لمدى أهمية أعوان المصالح الإدارية والتقنية في تدعيم العمل البرلماني.

يعمل القانون الأساسي على تنظيم الحياة المهنية للموظفين، وبالتالي فما هو إلا أساس يضاف لقوة البرلمان واستقلاليته، ومن ناحية أخرى خضوع هؤلاء الموظفين إلى السلطة الرئاسية للأمين العام الذي يعينه رئيس المجلس، كما يعمل على تعيين باقي المناصب الأخرى فهو إذن أحد معايير التبعية للبرلمان وليس لهيئة أخرى.

المطلب الثاني

الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية ومركزه داخل السلطة التنفيذية تعزيزا لاستقلاليته

تتميز دساتير الجمهورية باختيار رئيس الدولة عن طريق الانتخابات وبتحديد مدة الرئاسة⁽¹⁾، إذ أن رؤساء الجمهورية لا يصلون إلى مقاعد الرئاسة بالوراثة، وإنما يتم اختيارهم وفقا للطرق التي تحددها دساتير دولهم، كما أن رؤساء الجمهوريات يباشرون سلطات واسعة خاصة في الدول التي ينتخب فيها رئيس الجمهورية من طرف الشعب مباشرة، إلا أنهم لا يسألون سياسيا عما يفعلون نتيجة لتطبيق مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ووقوع المسؤولية على عاتق الوزراء⁽²⁾، ويمكن تمييز ثلاث طرق لانتخاب رئيس الجمهورية، إما انتخابه بواسطة أعضاء البرلمان، وهذه الطريقة تؤدي إلى إضعاف مركز الرئيس، أو انتخابه من طرف الشعب مباشرة وهذا يؤدي إلى تقوية مركزه بإحساسه بالاستقلال في مواجهة البرلمان، وأخيرا انتخاب رئيس الجمهورية بطريقة وسط بين الطريقتين السابقتين بإشراك البرلمان وهيئات شعبية في انتخاب رئيس الجمهورية بوسيلة أو بأخرى⁽³⁾.

بالرجوع إلى النظام الجزائري فإن منصب رئيس الجمهورية تحكمه ضوابط دستورية يتم بموجبها تدعيم استقلالية السلطة التنفيذية، كونه ينتخب وفق الطريقة الثانية

(1) - د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدول العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة 1975، ص 258.

(2) - د. عبد الغاني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995، ص 102.

(3) - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، نفس الصفحة. راجع في طرق انتخاب رئيس الجمهورية. د. سعيد السيد علي المبادئ السياسية المعاصرة، دار أبو المجد للطباعة بالهرم "ط1"، 2005، ص 267 وما بعدها.

أي من طرف الشعب مباشرة دون تدخل أي سلطة أخرى، مما يضيف على منصبه شرعية دستورية وهذا ما أكده الدستور بأن جعله مجسدا لوحدة الأمة، وصاحب الحق في مخاطبة الشعب بكل الطرق والرجوع إليه مباشرة إضافة إلى ما خوله إياه الدستور إذ جعله الضامن للدستور واحترامه، فهو المراقب وبالتالي هو الحاكم للمؤسسات والحامي للدستور، كل هذا جعل رئيس الجمهورية مستقلا باعتباره الركيزة الأساسية للنظام السياسي الجزائري وهذا ما سيتم تناوله من خلال هذين الفرعين.

الفرع الأول

انتخاب رئيس الجمهورية بعيدا عن تدخل السلطين التشريعية والقضائية

إن تطور المعطيات السياسية والاقتصادية وتعميم الانتخاب وتنوع أشكال الاقتراع رافقه تعدد في أساليب المشاركة الشعبية في الحياة السياسية⁽¹⁾، وتشكل عملية انتخاب رئيس الجمهورية في أي نظام سياسي مقياسا لدرجة التحول السياسي، وتكريس مبدأ التداول على السلطة واشتراك المواطنين في الاختيار الحر لممثليهم على كافة المستويات⁽²⁾.

وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد أحاط طريقة وإجراءات انتخاب رئيس الجمهورية بمبادئ هامة نظرا لمكانته الدستورية وصلاحياته الهامة أساسها عدم تدخل السلطين التشريعية والقضائية في العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها، وذلك دعما للاستقلالية المنشودة من خلال إقراره مبدأ حرية الترشيح للمنصب وتدخل الشعب مباشرة في عملية الاقتراع واختيار رئيس الجمهورية فضلا عن إسناد مهمة رقابة العملية الانتخابية القبلية والفصل في الطبيعة الخاصة بها إلى هيئة دستورية محايدة هي «المجلس الدستوري» كضمانة لإجراء هذه العملية في ظروف نزاهة.

(1) د. رقية المصدق، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار توبقال للنشر المغرب، ج1، 1990، ص 121.

(2) د. بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 03.

أولاً: إقرار مبدأ حرية الترشح: الترشح هو عمل يقوم بموجبه أحدهم بترشيح نفسه (فردياً أو ضمن قائمة) لانتخابات معينة وحرية الترشح لمنصب رئيس الجمهورية هو مبدأ تفرضه قواعد التعددية السياسية⁽¹⁾.

فالمجال للترشح ليس مقصوراً على حزب معين أو فئة معينة، وإنما مفتوح لكل من تتوفر فيه تلك الشروط الدستورية والقانونية المطلوب توافرها، وإن كانت هذه القواعد المنظمة لشروط وإجراءات الانتخابات تشكل هي الأخرى مقياساً لدرجة حرية الترشح، وذلك تطبيقاً لأحكام دستور 1996 من خلال المادة 50 منه: «لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب».

ومبدأ المساواة الذي يعتبر الإطار العام لممارسة الحقوق والحريات الدستورية، إذ جاء نص المادة 51 من الدستور مؤكداً حرية الترشح دون قيد، ما عدا تلك الشروط التي يحددها القانون، هذه المبادئ تجد مرجعيتها في نص المادة 29 من الدستور على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون.

بالرغم من تبني المؤسس الدستوري لمبدأ حرية الترشح إلا أنه وضع شروطاً تضبط الترشح، إضافة إلى شروط أخرى تضمنها قانون الانتخابات ومن هذه الشروط الدستورية الواجب توافرها في المترشح لرئاسة الجمهورية ما نصت عليه المادة 73 من دستور 1996 على ما يلي: «لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:

- يتمتع فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية.
- يدين بالإسلام.
- يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب.
- يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية.
- يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته.
- يثبت مشاركته في ثورة نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل يوليو 1942.
- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً

(1) - بوكرا إدريس، المرجع نفسه، ص 05.

بعد يوليو 1942.

- أن يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية المنقولة داخل الوطن وخارجه». وعليه يتبين أن هذه المادة أوجبت توفر الشروط التالية في المترشح لمنصب رئيس الجمهورية وهي كالتالي:

1- الجنسية الجزائرية الأصلية: إن منصب رئيس الجمهورية يتسم بالأهمية البالغة ولهذا من الطبيعي أن يكون الشخص الذي يتولى رئاسة هذا المنصب الحساس والمهم جزائريا أصيلا⁽¹⁾، ويعتبر هذا الشرط ضروريا لأن حامل الجنسية الجزائرية أصلا يكون أكثر ارتباطا وتمسكا بالوطن والأمة ومصالحها⁽²⁾.

فدستور 1996 سار على ما كان عليه الحال في الدساتير الجزائرية السابقة 1963⁽³⁾، 1976⁽⁴⁾، 1989⁽⁵⁾.

2- يدين بالإسلام: إن دستور 1996 وفي مادته الثانية كرس ما جاءت به مختلف الموائيق والدساتير من قبل بأن الإسلام دين الدولة الجزائرية⁽⁶⁾.

فالإسلام هو دين الدولة السائد والغالب في المجتمع الجزائري ومن ثم اشترط الدستور شرط الانتماء للدين الإسلامي للمترشح لمنصب رئيس الجمهورية.

3- يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب: فالشخص في سن الأربعين من المفترض أن يتمتع بالحنكة والدراية التامة والنضج العقلي والتجربة لممارسة السلطة وتولي الرئاسة.

4- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: من البديهي أن يشترط الدستور في الشخص المتقدم للترشح لرئاسة الجمهورية شرط التمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية.

(1) - راجع المادة 6 و 7 من قانون الجنسية الصادر في 15 ديسمبر 1975.

(2) - د. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الثانية 1993، ص 207.

(3) - المادة 39 من دستور 1963.

(4) - المادة 107 من دستور 1976.

(5) - المادة 70 من دستور 1989.

(6) - وهو ما عبر عنه بيان فاتح نوفمبر 1954 إقامة الدولة الجزائرية الاجتماعية ذات سيادة في إطار المبادئ الإسلامية.

فلا يمكن للمشرع أن يمنح هذه الفرصة لمن فقد حقوقه المدنية أو السياسية أو حرم منها جميعا.

فالتمتع بالحقوق المدنية هي قوة معنوية معتبرة، تجعل صاحبها يكتسب الثقة كإنسان أما الحقوق السياسية تجعله يتمتع بثقة المواطن داخل مجتمعه⁽¹⁾.

5- **يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته:** إن أهمية منصب رئيس الجمهورية جعلت المشرع الدستوري يشترط على المرشح لهذا المنصب أن يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته وهو ما بينته المادة 73 الفقرة الخامسة من دستور 1996، إلا أنه لم يحدد طبيعة الجنسية في هذا الشأن إن كانت أصلية أم مكتسبة.

6- **يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل يوليو 1942:**

لقد حرص المؤسس الدستوري على إدراج هذا الشرط في دستور 1996، وقد برزت أهميته في الانتخابات الرئاسية العام 1999⁽²⁾، غير أننا نرى أن هذا الشرط ليس بأهمية لجعله ضمن شروط الترشيح إلى منصب رئيس الجمهورية فقد يكون الشخص قد شارك في الثورة التحريرية، ولا يحوز أي وثيقة رسمية.

7- **يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة نوفمبر 1954، إذا كان مولودا بعد يوليو 1942:** فيجب على المترشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد الثورة بأي شكل من الأشكال كالولاء والانحياز إلى الفرنسيين، التي تجعله في حكم الخائن.

8- **تقديم التصريح العلني بملكاته العقارية والمنقولة داخل وخارج الوطن:** يعد منصب رئيس الجمهورية أهم منصب في الدولة، مما جعل المؤسس الدستوري يشترط في المترشح لهذا المنصب التصريح بالملكات، بقيام هذا الأخير بتوقيع محرر يتضمن

(1) - د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص 553.

(2) - حيث تم رفض ملف محفوظ نحناح من حزب حمس للمشاركة في الانتخابات الرئاسية من قبل المجلس الدستوري بسبب عدم استيفائه هذا الشرط.

التصريح بالامتلاكات، ويشهد فيه بشرفه على نزاهة وصحة المعلومات التي جاءت فيه⁽¹⁾ ويحتوي على جرد للعقارات والمنقولات التي يحوزها المكتب وأولاده القصر، ولو على الشيوع في الجزائر، أو في الخارج⁽²⁾، يودع التصريح لدى لجنة التصريح بالامتلاكات، يسلم للمكتب نسخة من التصريح موقع عليها قانونا وتعد كوصل إيداع⁽³⁾ وتتكون لجنة التصريح بالامتلاكات من:

- ممثل مجلس الدولة.

- ممثل عن مجلس المحاسبة.

- حائزي (اثنين) عضوية انتخابية وطنية يعينهما رئيس الهيئة التشريعية من بين أعضائها.

- رئيس الغرفة الوطنية للموثقين⁽⁴⁾.

ويتم التصريح بالامتلاكات خلال الشهرين اللذين يعقبان انتخابه ويكون محل نشر في الجريدة الرسمية، كما يتم نشر التصريح بالامتلاكات حسب نفس الأشكال خلال الشهرين اللذين يعقبان انتهاء عضويته⁽⁵⁾، ويتعين على الرئيس المنتخب أن يصرح بأي تغيير معتبر في ممتلكاته عند حدوثه⁽⁶⁾.

هذه هي الشروط الدستورية التي يجب توفرها للمترشح لمنصب رئيس الجمهورية.

* أما عن الإجراءات القانونية الواجب القيام بها من طرف المترشح لمنصب رئيس الجمهورية تكون كالتالي:

- **التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية:** يتم هذا التصريح بإيداع طلب تسجيل لدى

(1) - انظر: المادة الأولى من الأمر رقم 04/97 المؤرخ في 02 رمضان 1417، الموافق 11 يناير سنة 1997 يتعلق

بالتصريح بالامتلاكات، جريدة رسمية رقم 03.

(2) - انظر: المادة 2، نفس المرجع.

(3) - انظر: المادة 3، نفس المرجع.

(4) - انظر: المادة 4، نفس المرجع.

(5) - انظر: المادة 12، نفس المرجع.

(6) - انظر: المادة 15، نفس المرجع.

المجلس الدستوري مقابل وصل، ويتضمن طلب الترشح، اسم المعني ولقبه وتوقيعه ومهنته وعنوانه على أن يرفق الطلب بملف يحتوي على عدة وثائق إدارية والقيام بالتوقيع على تعهد كتابي⁽¹⁾.

- تقديم قائمة توقيعات: على المترشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يقدم قائمة تتضمن 600 توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس بلدية أو ولائية أو برلمانية على الأقل وموزعة عبر 25 ولاية على الأقل، وإما قائمة تتضمن 60000 توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في القائمة ويجب أن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل، وينبغي ألا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيع وتودع لدى المجلس الدستوري في نفس الوقت الذي يودع فيه ملف الترشح⁽²⁾.

وعلى ضوء ما هو جاري العمل به، أن الشخص المترشح للرئاسيات يستند على ما لحزبه من ممثلين في المجالس المنتخبة، كما ترتكز على ماله في الهيئة الناخبة من مساندين، ولعل ما يفهم من ذلك عقد الترشح سوى للأحزاب الفاعلة على الساحة الوطنية⁽³⁾.

إذن تعتبر الشروط الدستورية والقانونية الواجب توفرها في المترشح لمنصب رئيس الجمهورية، تبدو أمرا طبيعيا تأخذ بها العديد من الأنظمة المعاصرة.

ثانيا: تدخل الشعب مباشرة في عملية الاقتراع: يقوم الشعب أي هيئة الناخبين بانتخاب الشخص الذي ترى الأغلبية بأنه جدير بتولي رئاسة الدولة والنهوض بأعبائها⁽⁴⁾.

وتبنى المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المادة 71 من دستور 1996 على

(1) - انظر: المادة 136 من الأمر رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير عام 2012 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (ج ر رقم 01 مؤرخة في 14-01-2012) .

(2) - انظر: المادة 139 من الأمر رقم 01-12 المتضمن قانون الانتخابات.

(3) - د. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دا رهومة، الجزائر 2002، ص 106.

(4) - د. عبد الغني بسبوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 104.

الطريق الديمقراطي لاختيار رئيس الجمهورية، المتمثل في الانتخاب من طرف الشعب مباشرة دون أية وساطة.

1- انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب تدعيم للشرعية الدستورية: تنص المادة 71 من دستور 1996 على ما يلي: «ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

ويحدد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية».

فالمؤسس الدستوري الجزائري تبنى نظام الاقتراع العام المباشر والسري على اسم واحد فيما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية، فيعتبر الفائز بمنصب رئيس الجمهورية المرشح الذي حصد الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها للناخبين⁽¹⁾.

كما يقصد بالاقتراع العام والشامل باشماله على جميع المواطنين الذين بلغوا سن الانتخاب ذكورا وإناثا مهما كان مستواهم المادي وتأهيلهم العلمي، معنى هذا أن يتساوى الأفراد في الأصوات مع تمتع الفرد بحق إبداء رأيه بالتصويت، أما الاقتراع المباشر فيكون عندما يقوم الناخبون مباشرة باختيار ممثليهم من دون أية وساطة وهو عكس الانتخاب غير المباشر.

- أما عن سرية الاقتراع فيكون الاقتراع سريا عندما يعبر الناخب بكل حرية عن إرادته في اختيار من يمثله أو في اتخاذ موقفه بشأن الدستور أو القانون المعروض عليه ويضمن هذا الشكل من الاقتراع حماية الناخب من تدخل الإدارة أو احتمال تعرضه لأي شكل من أشكال الضغط أو التهديد بسبب موقفه⁽²⁾.

2- انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام يقوي مركزه: إن حصول الرئيس

(1) - سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر طبعة نوفمبر 2010، ص 33، 34.

(2) - د. بكرة إدريس، الوجيز في القانون الدستوري، والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث الجزائر، الطبعة الأولى، 2003، ص 157.

لولايته عن طريق الشعب مباشرة، يعطيه وزنا أدبيا هائلا⁽¹⁾، فبمجرد انتخاب رئيس الجمهورية يتحول من ممثل لفئة محدودة العدد إلى ممثل الأمة بأكملها فيه تتجسد وحدتها وقوتها، وهذا يحقق للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية استقلال عضوي من حيث التكوين وقد يؤدي حتى للمنافسة، إذ بذلك يتفوق رئيس الجمهورية من حيث تمثيل الأمة على المجلس الشعبي الوطني، وعليه فهناك من حذر بتحول هذا النوع من الأنظمة إلى الديكتاتورية، إذا زود الرئيس بالاستقلال والسلطة⁽²⁾.

لذا علينا التوقف لما لهذه الطريقة في الانتخابات من مزايا وعيوب⁽³⁾ وتأثيرها على العلاقة بين السلطات.

2-1- مزايا انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية: إن أبرز ما ذكره الفقه الدستوري من مزايا يتمثل في أن ذلك يعتبر تعبيراً عن ممارسة الشعب لسيادته التي يملك بمقتضاها انتخاب هيئاته العليا، وهذا يعني العودة إلى الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات لكي يختار بنفسه الشخص الذي يراه مناسباً لتولي منصب الرئاسة، دون وساطة ممثليه في البرلمان⁽⁴⁾.

أما الميزة الثانية فتتجلى في انتخاب رئيس يتمتع بثقة غالبية هيئة الناخبين التي اختارته من بين من رشحوا أنفسهم للوصول إلى هذا المنصب السامي⁽⁵⁾، وما يؤدي إليه ذلك من منحه قوة كبيرة للعمل من أجل الصالح العام وضمان استمرار رضا الشعب عنه حتى يعاد انتخابه مرة أخرى أو عدة مرات حسب ما يحدده دستور الدولة.

وعليه فإن انتخاب رئيس الدولة من الشعب يضمن له الاستقلال في مواجهة البرلمان وتجنب الخضوع لسيطرة السلطة التشريعية كما يحدث عند انتخابه بواسطتها.

(1) - د.صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي...؟ دار النهضة العربية، مصر 1991، ص 09.

(2) - د.محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، بدون دار النشر، الطبعة السادسة 1983، ص 138.

(3) - Dominique Chagnoland, droit constitutionnel contemporain, Edition Siery.Paris 1999. P 237.

(4) - د.عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 110.

(5) - المرجع نفسه، نفس الصفحة.

2-2- عيوب انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية: أظهر انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب عيوباً واضحة وخطيرة في بعض الأحيان كان أهمها أن مركز الرئيس المنتخب من الشعب يصبح مرموقاً ونفوذه يكون ساحقاً، كما يملك سلطة واضحة تتفوق بالمقارنة كتلك التي للهيئة التشريعية لأنه يمثل الشعب، في حين أن أعضاء البرلمان لا يمثل كل نائب منهم إلا جزءاً من الشعب.

لهذا يرى جانب من الفقه أن مثل هذه الطريقة تبدو بمثابة الطريق الذي يؤدي إلى الديكتاتورية، ومما لا شك فيه أن رئيس الدولة الذي ينتخبه شعبه قد يمتلكه الشعور بالغرور ويغلب عليه الإحساس بأنه ممثل للشعب كله وقد ينتهي به الأمر إلى الاستئثار بالسلطة ويطغى على صلاحيات السلطة التشريعية.

لذا لجأت دساتير بعض الدول إلى اختيار رئيس الجمهورية بطرق مختلفة كحل وسط لتجنب العيوب المذكورة سلفاً، وللاستفادة مرة أخرى من المزايا التي يتحقق منها وذلك بتقوية مركز الرئيس مع الحيلولة في نفس الوقت دون استبداده⁽¹⁾.

لكن بالرغم ما لهذه الطريقة من عيوب، إلا أن مزاياها تغلب مما جعلنا نأخذ بها لما لها من تمثيل حقيقي للإرادة العامة للأمة ومن إسهام في تدعيم شرعية رئيس الجمهورية وبالتالي يستمد شرعيته من المبدأ التالي: «الأمة حرة في اختيار مباشرة من يتولى أمر السلطة نيابة عنها»⁽²⁾.

نتيجة لما سبق ذكره فإن طريقة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع ومن طرف الشعب مباشرة، ما هو إلا مظهر من مظاهر تدعيم استقلالية السلطة التنفيذية، فتحقق لرئيس الجمهورية استقلالية عضوية اتجاه البرلمان وتجعل منه المعبر مباشرة والناطق باسمه، وهذا ما أكده الدستور حيث جعله مجسداً لوحدة الأمة، وصاحب الحق في مخاطبة الشعب والرجوع إليها مباشرة.

3- تحديد العهدة الرئاسية ضماناً ضد الديكتاتورية: لقد اختلفت الدساتير الجزائرية

(1) - د.محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، مصر سنة 1994، ص 254.

(2) - د.عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 102.

من دستور لآخر فيما يتعلق بعهدة الرئيس إلى فكرة إمكانية التجديد من عدمه وبذلك نجد أن المؤسس الدستوري قد خرج عن قاعدة الدساتير في التشريعات المقارنة التي عادة ما تخصص فقرة من المادة الدستورية المتعلقة بعهدة الرئيس التي تشير صراحة إلى إمكانية التجديد من عدمه فدستور 1963 لا توجد إشارة في المادة الدستورية المتعلقة بعهدة الرئيس إلى إمكانية التجديد من عدمه، فمجرد قراءة المادة 39 من دستور 1963 التي لا تحتاج إلى أي تدقيق نستنتج أنه قد تم تخصيص الفقرة الأولى من هذه المادة إلى إسناد السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية ثم جاءت الفقرة الثانية بتحديد مدة العهدة الرئاسية المبدئية وكذا طريقة انتخاب الرئيس، فنصت الفقرة الثالثة من نفس المادة على الشروط الواجب توافرها في الشخص المرشح للرئاسة.

أما فيما يتعلق بدستور 1976 فنلاحظ أنه قد كرس التجديد غير الحصري للعهدة الرئاسية بصريح العبارة في المادة 108 منه حيث جاء في الفقرة الثانية: «يمكن إعادة انتخاب رئيس الجمهورية».

أما دستور 1989 فلم يأت بجديد يذكر فيما يخص فكرة إمكانية تجديد عهدة الرئاسة من عدمها حيث نصت المادة 71 الفقرة الثانية «يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية».

غير أن دستور 1996 سجل نقلة نوعية فريدة من نوعها في تاريخ التجارب الدستورية الجزائرية السابقة التي أحدثت عدم الاستقرار والأزمات فقد جاء في نص المادة 74 من دستور 1996 قبل تعديل سنة 2008 ما يلي: «مدة المهمة الرئاسية خمس (05) سنوات يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة».

فمن خلال تحليل نص هذه المادة يستنتج أن الأصل في تحديد التجديد الرئاسي بمرة واحدة فقط، لن يسمح إذن بمزاولة هذه الوظيفية لأكثر من عشر (10) سنوات متتالية وهذا هو قمة التداول على السلطة⁽¹⁾.

لكن بعد التعديل الجزئي الذي حصل بتاريخ 15 نوفمبر 2008 الصادر بموجب قانون رقم 19/08، طرأ تعديل على نص هذه المادة فأصبح النص كالتالي: «مدة المهمة

(1) - انظر: سعاد بن سرية مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، مرجع سابق، ص 88.

الرئاسية خمس (05) سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية».

والتي يفهم منها أن مدة العهدة الرئاسية بقيت 05 سنوات، لكن تجديد العهدة لم يحدد بمرات محددة، بل ترك المجال مفتوحا لإرادة رئيس الجمهورية حسب رغبته في الترشح من جديد لرئاسة الجمهورية لهذا يجب التطرق إلى ما للمدة الرئاسية وفتح مرات التجديد من أثر على تدعيم وقوة مركز رئيس الجمهورية من جهة وما لها من خطر على تحول النظام الديمقراطي إلى نظام ديكتاتوري من جهة أخرى.

3-1- **مدة العهدة الرئاسية:** الثابت أن المدة الرئاسية لم تثر بشأنها مناقشات أثناء إعداد دستور 1989 نظرا لكونها معقولة، تضمن استقرار مؤسسة رئاسة الجمهورية وتسمح للرئيس من التحكم في تسيير الشؤون العامة للدولة⁽¹⁾.

كما تمكن الشعب من مراقبة رئيس الجمهورية بواسطة الانتخاب خلال خمسة سنوات هذه المدة التي احتفظ بها دستور 1996، وعليه فإن تحديد المدة الرئاسية بهذا الشكل تدعم مبدأ هاما من مبادئ النظم الديمقراطية، وهو مبدأ التداول على السلطة فالملاحظ أن كل الدساتير الجزائرية عملت على تحديد العهدة الرئاسية تكريسا لأهم ركن من أركان الحكم الجمهوري.

ولكن ما تجدر الإشارة إليه هو حول طول المدة الرئاسية أو قصرها فهذه المدة تعتبر معقولة ومقبولة لأن أغلبية الدول تحدد المدة الرئاسية بين 04 سنوات و07 سنوات.

3-2 - **تحديد عدد مرات التجديد تفعيل لمبدأ التداول على السلطة:** بالرجوع إلى الفقرة الثانية من نص المادة 74 من دستور 1996 والتي نصت على ما يلي: «يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة».

فخير ما فعل المؤسس الدستوري في دستور 1996 عندما حدد تجديد العهدة الرئاسية بمرة واحدة، بمعنى أن المرشح الذي يفوز بالانتخابات الرئاسية تكون له مدة خمس سنوات للحكم، ويجوز له تجديد ترشحه عند انتهاء عهده الأولى، وفي النهاية فإن

(1) - د. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 215.

تولي رئيس الجمهورية لهذا المنصب لمدة 10 سنوات دون انقطاع تعتبر كافية لتجسيد وتنفيذ مشروعه وبرنامجه السياسي.

غير أن التعديل الأخير للدستور الذي فتح عدد مرات الترشح لمنصب رئيس الجمهورية دون تحديد يعتبر ضربة قاسية لمبادئ الديمقراطية التي تناشد بها النظم المعاصرة، كما أن هذا يعود إلى طبيعة الظروف والأوضاع السياسية التي تعيشها الدول النامية كالجائر والتي لم تترسم لدى القائمين على السلطة فيها مبادئ التداول على السلطة، ويا حبذا لو احتفظت هذه المادة 74 من دستور 1996 بنصها دون تعديل لأن غالبية الفقه حذروا من هذا الوضع الذي سيحول الجمهورية الديمقراطية إلى ملكية على أساس الانتخاب، والذي يتم تعيينه في المنصب لن يتركه إلا بأمرين وهما الوفاة أو كبر السن الذي يشكل له عجزا في ممارسة مهامه.

فحتى الدول المتقدمة في أنظمتها الديمقراطية لم تعتمد هذا النوع من اللاتحديد في عدد مرات الترشح حفاظا منها على قواعد الديمقراطية وعلى رأسها مبدأ التداول على السلطة ونظمته بعدد معين لمرات الترشح، وأن تجارب الدول تؤكد أن العهدة الثانية تحصل على مساندة أو إجماع أقل من طرف الشعب والبرلمان من ذلك الذي كان للعهدة الأولى⁽¹⁾ وأنها تكون لمصلحة صاحب المنصب أكثر منها للشعب، فتراجع المؤسس الدستوري الفرنسي وحسم موقفه كان له ما يبرره بعد أخذ ورد جاء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008 الذي أعلن التكريس الصريح لعهدة رئاسية خماسية لا يمكن أن تجدد إلا لمرة واحدة وهو الأمر الذي من شأنه لن يسمح لأي رئيس جمهورية فرنسي بتولي أكثر من عهدين رئاسيتين⁽²⁾.

(1)–Dominique Chagnoland, droit constitutionnel contemporain, Op.cit. p 28.

(2) – سعاد بن سريية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، مرجع سابق، ص 77.

ثالثا: مراقبة المجلس الدستوري للانتخابات الرئاسية ضمانة للاستقلالية: تنص المادة 163 في فقرتها الثانية من دستور 1996 على ما يلي: «كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عملية الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية ويعلن نتائج هذه العمليات».

هذه الفقرة تعطي للمجلس الدستوري مهمة ذات أهمية كبرى في الدولة، متعلقة بالتعبير الديمقراطي واختيار الإرادة الشعبية لممثليها، خاصة عند الاقتراع على رئيس الجمهورية وإن كانت مهمة الرقابة على هذه العمليات الانتخابية هي إجرائية، لكنها تنصب عليها منذ بدء العملية ومن مرحلة إيداء الترشح والفصل في صحة شروطه إلى الفصل في الطعون ووصولاً إلى الإعلان عن النتائج وتحديد الفائز.

وتدخل عملية تدعيم المجلس الدستوري لهذه المهمة في إطار تعزيز استقلالية رئيس السلطة التنفيذية «رئيس الجمهورية» وذلك تحقيقاً للاستقلالية العضوية المفترضة بصدد تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أسندت مهام رقابة العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها إلى مؤسسة دستورية محايدة بعيدة عن تدخل السلطين التشريعية أو القضائية وحماية لما قد يصيب هذه الاستقلالية ومن ثم إهدار مبدأ الفصل بين السلطات في حد ذاته وتكون هذه العملية وفق الإجراءات التالية:

1- تلقي ملفات المترشحين والفصل فيها: بعد استدعاء الهيئة الانتخابية يتم تقديم

التصريح بالترشح ويكون الإيداع من طرف المترشح نفسه مصحوبا بطلب وملف الترشح في ظرف خمسة عشر (15) يوما على الأكثر الموالية لنشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية، يقوم الأمين العام للمجلس الدستوري في هذه المرحلة بدور كاتب ضبط للمجلس الدستوري، فهو الذي يستقبل التصريحات بالترشح⁽¹⁾، وبعد تقديم طلب الترشح، يقوم رئيس المجلس الدستوري بتعيين أعضاء مقررين لدراسة ملفات المترشحين وبعد الانتهاء من هذه الدراسة يتم الانتقال إلى دراسة الاستمارات المقدمة مع ملف الترشح وبعد فرز الاستمارات تظهر نتيجة دراسة ملفات المترشحين، فيعلن المجلس

(1) - د.نذير زريبي، مناهج عمل المجلس الدستوري الجزائري لمراقبة صحة عملية الانتخابات الرئاسية والاستفتاء، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد الحادي عشر (11) جانفي 2006، ص 89.

الدستوري عن النتيجة بقبول الترشح أو رفضه لمنصب رئيس الجمهورية بواسطة قرارات فردية نهائية غير قابلة للطعن، تبلغ إلى أصحابها وتنتشر في الجريدة الرسمية، كما يفصل المجلس الدستوري في صحة الترشيحات في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ إيداع التصريح بالترشح، هنا تنتهي المرحلة الأولى من عمل المجلس الدستوري بنشر أسماء المترشحين لمنصب رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية.

2- دراسة الطعون والفصل فيها: إن الطعون في الانتخابات الرئاسية تخضع لشروط حددتها المادة 167 من القانون العضوي المتضمن قانون الانتخابات، حيث تتضمن هذه المادة أنه يحق لكل مترشح أو ممثله قانونا أن يطعن في صحة عمليات التصويت.

- يجب أن يدرج احتجاجه في المحضر الموجود في مكتب التصويت.
- إخطار المجلس الدستوري فوراً بواسطة البرق بهذا الاحتجاج⁽¹⁾.
- أما بالنسبة لشروط هذه الطعون فإنه يجب أن تحتوي على:
 - توقيع صاحب أو أصحاب الطعن.
 - اسم أو أسماء المحتجين وألقابهم.
 - عنوان صاحب أو أصحاب الاحتجاج.
 - تسجيل كل احتجاج في الأمانة العامة للمجلس الدستوري⁽²⁾.

لدراسة هذه الطعون يقوم رئيس المجلس الدستوري بتعيين مقرراً أو عدة مقررين من بين أعضاء المجلس الدستوري لدراستها أين يمكن للمقرر طلب إحضار أية وثيقة تتعلق بالموضوع محل النزاع ويمكنه الاستماع لأي شخص له علاقة بالعمليات الانتخابية، يفصل المجلس الدستوري بعد انتهاء التحقيق في الطعون ومدى قبولها وتأسيسها في جلسة مغلقة باستدعاء من رئيس المجلس الدستوري، وللإشارة فإن القرارات التي يصدرها المجلس الدستوري بصدد مراقبة العملية الانتخابية هي قرارات نهائية ولا يمكن الطعن فيها.

(1) - د.نذير زريبي، مناهج عمل المجلس الدستوري الجزائري لمراقبة صحة عملية الانتخابات الرئاسية والاستفتاء، مرجع سابق، ص 92.

(2) - د.نذير زريبي، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

خلاصة القول أنه رغم محاولة المؤسس الدستوري الجزائري إسناد مهمة رقابة الانتخابات الرئاسية إلى هيئة دستورية محايدة بعيدا عن تدخل السلطين التشريعية والقضائية، إلا أن هذا يشوبه النقص، لأن قرارات المجلس الدستوري التي تصدر في هذا الشأن تبقى غير معللة وتأخذ في جلسات مغلقة دون التمكن من الإطلاع على الحجج والمبررات، فتنقصها الشفافية اللازمة لكل نظام ديمقراطي.

الفرع الثاني

مركز رئيس الجمهورية باعتباره ضامن للدستور واحترامه دعامة لاستقلالته

لقد اتجه المؤسس الدستوري إلى وضع رئيس الجمهورية فوق التسيير العادي للشؤون العامة، وذلك من خلال المهمة التي كلف بها و منحه إياها دستور 1996 في مادته 70 والتي نصت على ما يلي: «يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة».

بدخول الجزائر مرحلة جديدة اعتمدت فيها نظام التعددية السياسية ودخول أحزاب عديدة إلى البرلمان، فإن وظيفة الحكم تصبح ضرورية بين الجهاز التنفيذي والتشريعي والغاية من تقاسم هذه الوظائف هو إبعاد رئيس الجمهورية عن كل مبارزة سياسية، خوفا من فقدان سلطته وشعبيته، من جراء الانتقادات التي يمكن أن يتعرض لها من جراء التسيير ورغم هذا التخلي إلا أن سلطاته لم تتقلص.

وتجسيدا لهذه الاستقلالية، وأمام المركز الذي أصبح يحتله رئيس الجمهورية، فقد أعفاه المؤسس الدستوري من المسؤولية السياسية، عن سياسة يعد صاحبها الأول من الناحية العملية، ويتجلى ذلك من خلال تنفيذ الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية، وبذلك احتفظ الدستور بالقاعدة البرلمانية في هذا الخصوص والتي تقرر عدم مسؤولية رئيس الدولة وتحمل الوزارة أو الحكومة وحدها المسؤولية السياسية.

كما أصبح لرئيس الجمهورية طبقا للدستور 1996 مكانة هامة من تلك التي حولها له دستور 1989، حيث استرجع بعض الصلاحيات التي لم يذكرها دستور 1989، ومن

تلك الصلاحيات نجد صلاحية أو سلطة التشريع بالأوامر التي نصت عليها المادة 124 من دستور 1996، كما تجسدت مكانته في العلاقة المباشرة التي تقام بين رئيس الجمهورية وبين الشعب، حيث يتم اختياره بطريقة مباشرة، ويمكن اللجوء إليه كلما أراد ذلك، لأن سلطة رئيس الجمهورية تتجلى في استمرارية الدولة، وقد أعطي له عن طريق حق الاستفتاء وحق الحل مهمة فعالة.

كما تتجلى مكانته في كونه يجسد وحدة الأمة وهو حامي الدستور، وبمجرد انتخابه يصبح رئيس الجمهورية ممثلاً للأمة، تتجسد فيه وحدتها وقوتها ومميزاتها، وبذلك يترفع عن الأحزاب والتيارات السياسية المختلفة، مما يجعله دستورياً في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات فرئيس الجمهورية أضحي فوق كل السلطات، مهمته حماية الدستور، وهو الضامن لاحترامه، والضامن للسير الحسن للمؤسسات العامة واستمراريتها وهو الضامن لاستقلال الوطني والمحافظة على الهوية والوحدة الوطنية ودعمها⁽¹⁾.

وهو يباشر صلاحياته بمجرد أدائه اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة 76 من دستور 1996، وله حق ممارسة السلطة السامية، وبصفة عامة فإن الدستور منحه مكانة هامة ومركز جعله الضامن للدستور واحترامه، كما أن لرئيس الجمهورية مواجهة الظروف الاستثنائية وهو الذي يقررها إذا توفر لها الأساس القانوني، ولقد كان يتجاذب هذه المسألة اعتباراً من الأول قانوني يتمثل في الحفاظ على حد أدنى من قواعد المشروعية يجب التمسك بها، والثاني واقعي يتمثل في ضرورة مواجهة الأخطار، ومن أجل التوفيق بين هذين الاعتبارين أبدع الفكر القانوني نظرية الضرورة والتي بمقتضاها يتم إضفاء المشروعية على الإجراءات المخالفة للقانون حتى تتمكن الدولة المجسدة في رئيسها مواجهة الظروف الاستثنائية⁽²⁾.

(1) - انظر: المادة 2 من دستور 1996.

(2) - د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، طبعة 1،

خلاصة القول أن رئيس الجمهورية دعمت مكانته أكثر حيث جعله الدستور فوق كل السلطات فهو القاضي الأول للبلاد، بالنسبة للسلطة القضائية، وهو يشرع بالأوامر بالنسبة للسلطة التشريعية، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، حيث يتولى مسؤولية الدفاع الوطني ويقرر السياسة الخارجية للأمم ويوجهها، وهو المعد لبرنامج تطبقة الحكومة بالنسبة للسلطة التنفيذية وهو قائدها في نفس الوقت لأنه يجسد في يده وحدة القيادة ووحدة السلطة كما أنه يتمتع باستقلالية وفي منأى عن أية مسؤولية وهو يمارس هذه الاختصاصات الهامة في الدولة استنادا إلى الشرعية الدستورية.

المبحث الثاني

تنظيم السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في دستوري 1989 و 1996

مرت الجزائر في مسيرتها السياسية منذ الاستقلال بعدة مراحل، فكان لكل مرحلة خصائصها السياسية ومميزاتها الدستورية، وهذا نتيجة الأحداث السياسية الكبرى التي شاهدها الجزائر فكان أهم نتائجها صدور دستور 1989 ودستور 1996 وهما من أهم الدساتير التي عرفها النظام السياسي الجزائري، فدستور 1989 هو أول دستور كرس التعددية الحزبية، وكرس مبدأ التداول على السلطة وجاء هذا الدستور نتيجة الانغلاق السياسي الذي عرفته الحياة السياسية آنذاك، وعدم مواكبة النظام الدستوري القديم للمتطلبات الجديدة والمتزايدة لأفراد المجتمع، أما دستور 1996 فهو تعديل لدستور 1989، في بعض جوانبه إلا أنه أتى بأشياء جديدة في النظام المؤسساتي للدولة فبموجب دستوري 1989 و 1996 نشأت مؤسسات جديدة في نظام الدولة بناء على مفاهيم إيديولوجية جديدة، تجد صورتها في مختلف النظم الغربية، فعرفت كل من السلطة التشريعية والتنفيذية تنظيما متميزا، وهذا ما يتم التطرق إليه من خلال هذين المطلبين:

المطلب الأول: التجربة البرلمانية في ظل التعددية الحزبية.

المطلب الثاني: تنظيم السلطة التنفيذية في ظل التعددية الحزبية.

المطلب الأول

التجربة البرلمانية في ظل التعددية الحزبية

إن مسيرة التجربة البرلمانية الجزائرية الضاربة جذورها في أعماق التاريخ مسيرة تتسم بالعراقة والتجدد والتقدم دوما إلى الأفضل بصورة متواصلة في بناء التجربة الجزائرية الأصلية في التمثيل البرلماني الشعبي الديمقراطي، فكان أولى هذه المعطيات الجديدة ما جاء به دستور 1989 من تعددية حزبية وفصل بين السلطات كتغيير منطقي للوضع السابق لاسيما فيما يتعلق بالمؤسسة التشريعية، هذه الأخيرة التي تم إعادة تنظيمها ليتم تحريرها من مختلف القيود التي تعيقها، خاصة ما تعلق بطريقة انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني التي تحررت من ترشح الحزب الواحد، حيث أصبح بإمكان

جميع الأحزاب تقديم مرشحين كما أبقى التعديل الدستوري ليوم 23 فيفري 1989 على مبدأ أحادية الغرفة البرلمانية من خلال الحفاظ على المجلس الشعبي الوطني وهذا تماشيا مع المناخ السياسي السائد، غير أنه ومنذ سنة 1996 ولأول مرة اقتنع المؤسس الدستوري بأن الوقت قد حان لتبني الازدواجية البرلمانية عن طريق إيجاد غرفة ثانية إلى جانب الغرفة الأولى، خاصة في ظل نظام السياسي فتي يسعى لتحقيق الديمقراطية عن طريق الانفتاح السياسي والتعددية السياسية، فتم تأسيس غرفة ثانية في البرلمان سميت مجلس الأمة، وعليه سيتم التطرق إلى نشأة وتطور البرلمان في الجزائر (الفرع الأول) وسلطاته (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نشأة وتطور البرلمان في الجزائر

لقد ربط العالم موريس دوفريجه مفهوم البرلمان بالمجالس التي عرفها على أنها أجهزة حكومية جماعية تتكون من عدد كبير من الأعضاء⁽¹⁾، وفي تحليله السياسي يشير إلى أن الثنائية البرلمانية هي على العموم وسيلة لتقوية العناصر المحافظة، بإعطائها أكبر سلطة في الغرفة الثانية⁽²⁾.

كما عرف سعيد بوالشعير البرلمان بأنه، تلك الهيئة السياسية المشكلة من مجلس أو مجلسين يضم كل منهما عددا من النواب ويتمتع بسلطة البث في المواضيع التي تدخل في اختصاصاته وأهمها التشريع والمراقبة، ولكل مجلس لجان مشكلة من عدد قليل من الأعضاء⁽³⁾.

وفي التاريخ الحديث للتجربة البرلمانية الجزائرية وبعد اندلاع الثورة التحريرية في أول نوفمبر 1954 تم تأسيس هيئات ومؤسسات إدارية وعسكرية وطنية ثورية، وفي

(1)–Maurice (Duverger), institution politique et droit constitutionnel 6^{eme} édition presse universitaire de France, 1962 p144.

(2)–Ibid, p 145.

(3) – سعيد بوالشعير، القانون الدستوري، والنظم السياسية المقارنة، ج1، ط4، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 1992، ص 197.

مقدمتها المجلس الوطني للثورة كمؤسسة برلمانية تمثيلية رسمية تجسد السياسة الشعبية في تنظيم وقيادة العمل الوطني الثوري، وبعد الاستقلال مباشرة دخل البرلمان الجزائري مرحلة أخرى جديدة بدأت مع تبني الدستور الأول للجمهورية الجزائرية المستقلة في 1963 والذي كرس نظام الحزب الواحد، وإنهاء مهمة المجلس التأسيسي بإنهاء المهام الموكلة إليه، فنظمت انتخابات تشريعية للعضوية في المجلس الوطني بتاريخ 20 سبتمبر 1964، ووفق هذا المنظور تم تحديد موقع الهيئة التشريعية في النظام السياسي ورسم إطار التشريع الذي نظر إليه على أنه وظيفة وليس سلطة، غير أن الأوضاع التي شاهدها الجزائر بعد الإطاحة بالرئيس «أحمد بن بلة» في 19 جوان 1965 سارع نواب المجلس الوطني إلى مباركة هذه الحركة التي قادها العقيد «هواري بومدين» ضد الرئيس بن بلة، وأصدروا عريضة قدموا فيها المبررات الدافعة لتبني موقف المساندة لعزل الرئيس السابق أحمد بن بلة، واعتقدوا أن هذه الحركة قد توصلت لوضع حد لأساليب الإدارة غير المنسجمة مع القواعد الأساسية للديمقراطية... وتحرير الحركة العادية للأجهزة المعطلة في سبيل تشييد السلطة الشخصية⁽¹⁾.

غير أن هذا الاعتقاد عاكسه «هواري بومدين» بإصداره القرار المعروف باسم 10 جويلية 1965 المنظم للسلطات بشكل مؤقت وهكذا غيب المجلس الوطني التشريعي وألغى من الوجود السياسي والقانون بفعل الظروف الجديدة التي أحدثتها حركة 19 جوان 1965.

وأمام هذا الفراغ وغياب الهيئة التشريعية، تولى مجلس الثورة مهمة التشريع طوال سنوات الفراغ المؤسساتي للهيئة التشريعية وصدرت بذلك مراسيم وقوانين سارت وفقها الدولة الجزائرية، وتواصل الوضع السياسي على هذا المنوال في ظل أحادية الحكم والحزب، وغياب برلمان منتخب مما دفع بأربعة شخصيات وطنية⁽²⁾ إلى إصدار بيان أسموه «نداء إلى الشعب الجزائري» انتقدوا فيه السياسة المتبعة ودعوا إلى إجراء نقاش

(1) - نص العريضة الموقعة من طرف النواب الحاضرين بمدينة الجزائر، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 56 الصادرة بتاريخ 6 جويلية 1965، ص 12.

(2) - وهم: فرحات عباس والشيخ محمد خير الدين، ويوسف بن خدة وحسين لحول.

عام على المستوى الوطني حول مجلس وطني اشتراكي للبلاد يكون فيه الممثلون قد اختيروا بحرية من قبل الشعب.

بعد اعتماد الميثاق الوطني والدستور الجديد في سنة 1976 وتكريس نظام الحزب الواحد واشتراكية التسيير والتوجيه في إطار سياسي وإيديولوجي، حددت معالمه في الميثاق الوطني والدستور، مارس المجلس الشعبي الوطني مهمة التشريع على مدار خمس سنوات على أساس أنها وظيفة وليس سلطة، وهذا ما أكدته المادة 126 من دستور 1976: «يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة».

وقد تم انتخاب المجلس الشعبي الوطني ثلاث مرات سنة 1977، 1982، 1987، كما ارتفع عدد النواب إلى 282 نائبا في العهدة الثانية و 295 نائبا في العهدة الثالثة⁽¹⁾، مر هذا المجلس بمرحلة استمر فيها العمل وفق دستور 1976 وفي إطار أحادية الحزب، وفي ظل بداية إعادة النظر في الخيارات الاقتصادية القائمة على الاشتراكية قبل أن يدخل مرحلة أخرى إثر اعتماد دستور 1989، حيث تم تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون الأساسي للنائب ليطماشى وأحكام الدستور الجديد الذي منح الهيئة التشريعية صفة السلطة وأقر مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية، لكنه أبقى على الأحادية البرلمانية.

وهكذا لم يعرف البرلمان الجزائري توجها في إضفاء التعددية، في تشكيلته السياسية إلا بمناسبة إجراء الانتخابات التشريعية المتعددة الأحزاب الأولى في الجزائر في 26 ديسمبر 1991، أي سنتان بعد إقرار الانفتاح السياسي، الذي تضمنه دستور 23 فيفري 1989 إلا أن هذه الانتخابات لم تكتمل وتم إلغائها وعاشت الجزائر مرحلة لا توجد فيها أي مؤسسة منتخبة لمدة أربع سنوات⁽²⁾ وانتهى الأمر بدخول الجزائر في دوامة من العنف والدماء كلفتها خسائر كبيرة على كل المستويات، وتزامن مع هذه الأحداث قدم الرئيس

(1) - إسماعيل مرزوق، مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد التاسع جويلية 2005، ص 102.

(2) - إسماعيل مرزوق، نفس المرجع، ص 103.

«الشاذلي بن جديد» استقالته في 11 جانفي 1992، وتأكيذ المجلس الدستوري الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية لاقتران هذا الشغور بالاستقالة وحل المجلس الوطني الذي كان رئيسه سيتولى دستوريا رئاسة الجمهورية بالنيابة إلى غاية إجراء انتخابات رئاسية جديدة، لو لم يتم حل هذه الهيئة التشريعية، والقرار الذي اتخذه المجلس الأعلى للأمن في اجتماعه، استحالة مواصلة المسار الانتخابي حتى تتوفر الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات، وتكلفه بتسيير شؤون البلاد إلى غاية إيجاد حل لشغور منصب رئيس الجمهورية، وقد توصل إلى ما يسمى بالمجلس الأعلى للدولة كقيادة جماعية تتكون من خمسة أعضاء على أن يكون «بوضياف» رئيسا إلى هذا المجلس إلى غاية ديسمبر 1993.

كما أنشئ المجلس الوطني الاستشاري بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-16 المؤرخ في 11 أبريل 1992 متكونا من ستين عضوا وكان «رضا مالك» رئيسا لهذا المجلس وبعدها أصبح عضوا للمجلس الأعلى للدولة بعد اغتيال الرئيس «محمد بوضياف»⁽¹⁾.

ودامت عهدة المجلس سنتين وانتهت مهمته بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-130 المؤرخ في 17 ماي 1994.

وتماشيا مع هذه الأوضاع تم تعيين «اليمين زروال» رئيسا للدولة وهو يمثل في نفس الوقت وزيرا للدفاع في 30 جانفي 1994، كما حددت أرضية الوفاق الوطني الأهداف الكبرى وتنظيم المرحلة الانتقالية بإنشاء هيئات منها «المجلس الوطني الانتقالي» بعهدة واحدة تدوم ثلاث سنوات ويتكون المجلس الوطني الانتقالي من مائتي عضو يمثلون مؤسسات الدولة والأحزاب السياسية والقوى الاقتصادية والاجتماعية، وقد رفضت عدة أحزاب شعبية الانضمام إلى المجلس الانتقالي بحجة عدم شرعيته واستحالة عدم تعويضه للمجلس الشعبي الوطني، ومع ذلك فقد عمل أعضاء المجلس الوطني الانتقالي في هذه الظروف مند تنصيبه في 18 ماي 1994، ورغم الانتقادات الموجهة له إلا أنه يبقى

(1) - إسماعيل مرزوق، نفس المرجع، ص 104.

مجرد هيئة انتقالية لا يستند في نشأته إلى الدستور، إلا أنه استطاع القيام ببعض الأعمال في مثل هذه الظروف الصعبة كضمان لاستمرارية الدولة كما كان له دور خارجي في تحسين صورة الجزائر أمام المجتمع الدولي، إن هذه التجربة على الرغم من تكريس التعددية الحزبية أكدت عجز المؤسسة التشريعية على القيام بدورها وتم الاستغناء عن ممثلي الشعب وهذا إن دل إنما يدل على أن المؤسسة التشريعية لم تستطع أن تحتل المكانة اللائقة بها⁽¹⁾.

وبالتالي تعتبر مرحلة الأزمة مرحلة غير تشريعية، تم تجميد الدستور واجتهدت السلطة بخلق هذه الهيئات الانتقالية غير المنتخبة لتمرير قوانين هامة، وفي ظل هذه الظروف الصعبة التي كانت تمر بها البلاد، سعت السلطات السياسية إلى محاولة العودة إلى حياة سياسية طبيعية وذلك بتأسيس دستور جديد وإنهاء المرحلة الانتقالية، وبدأت العودة التدريجية لسير عادي للمؤسسات سنة 1995 وذلك بإجراء الانتخابات الرئاسية وفوز المرشح «اليمين زروال» بالأغلبية.

وبموجب دستور 1996 ولأول مرة تم تأسيس نظام الازدواجية البرلمانية في الدولة الجزائرية المعاصرة لدواعي وأبعاد وطنية إستراتيجية، فتم تأسيس مجلس الأمة كغرفة برلمانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ليصبح البرلمان الجزائري يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، ولكل واحد منها وظيفته وصلاحياته⁽²⁾.

(1) - هوشات فوزية، مكانة المؤسسة التشريعية في ظل التعددية السياسية، مذكرة ماجستير في القانون العام جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، سنة 2005-2006، ص 47-48.

(2) - رسالة مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع والعشرون، جانفي 2010، ص 06.

الفرع الثاني

سلطات البرلمان

إن بروز البرلمان وتحديد دوره كمعيار أساسي لقياس مدى تفتح الأنظمة الحاكمة على الأحزاب والمعارضة وكمؤشر لوجود الديمقراطية والتمثيل الشعبي، واكتساب هذه الهيئة سلطة سياسية عززت مكانتها ضمن مؤسسات الدولة وجعلها وسيلة مؤثرة في التعبير عن السيادة الشعبية عن طريق الانتخابات، من دون أن يخفي الصراع مع السلطة التنفيذية حول ممارسة الصلاحيات، ويتمتع البرلمان بصلاحيات ومهام عديدة بغية أداء دوره وتحديد علاقته بالسلطة التنفيذية، إلا أن هذه الصلاحيات لم تصل بعد إلى درجة معتبرة من النضج تمكن البرلمان من ممارسة سلطاته كاملة في المجال التشريعي، بالرغم من أن سلطة التشريع هي مبرر وجود البرلمان ومنها استمد تسمية «السلطة التشريعية»⁽¹⁾.

فالمؤسس الدستوري الجزائري لعام 1996 عمل على توسيع مجالات القانون العادي بإضافة مجالات أخرى مقارنة مع دستور 1989، حيث تم توسيع هذه المجالات إلى ثلاثين ميدانا بموجب المادة 122 من دستور 1996⁽²⁾.

فإذا كانت هذه المادة من التعديل الدستوري قد عدت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، إلا أن هذا التعداد لم يرد على سبيل الحصر بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى بشرط أن يرخص الدستور بذلك⁽³⁾.

(1) - د. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 217.

(2) - الميادين الجديدة المذكورة في المادة 122 من دستور 1996 هي:

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.

(3) - الميادين الأخرى التي يمكن للبرلمان التشريع بقوانين عادية وردت في عدد من المواد المتناثرة في الدستور نذكر

- كما أضافت المادة 123 من دستور 1996 ميادين هامة يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية وحددت هذه الميادين بسبعة (07) مجالات⁽¹⁾.

للإشارة فإن الفارق بين القانون العضوي والقانون العادي تتمثل في أن القانون العضوي يوجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي.

إضافة إلى أحكام أخرى يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية واردة في الدستور⁽²⁾ مع احترامه للمجالات التي خصصتها نصوص الدستور للتشريع فيها بموجب قوانين عضوية فإنه يشترط ما يلي:

- يجب أن يحصل القانون العضوي حسب نص المادة 2/123 من دستور 1996 على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة، وكذلك يجب عند سن القوانين العضوية طبقاً لأحكام المادة 165 الفقرة الثانية وكذا المادة 123 فقرة الثالثة من الدستور أن تخضع إلزامياً للرقابة الدستورية ورقابة المطابقة في آن واحد من طرف المجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية وهذا حتى يبدي المجلس رأيه فيها وجوباً بعد أن يصادق عليها البرلمان.

منها المواد التالية: 05، 17، 20، 37، 40، 45، 49، 51، 55، 57، 67، 170.

(1) - تتمثل هذه المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية في مايلي:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

(2) - المجالات الأخرى التي خصصها دستور 1996 للبرلمان للتشريع بقوانين عضوية قد تضمنتها أحكام المواد: 89،

92، 103، 108، 112، 115، 1، 153، 157، 158.

وبالتالي فإن التعداد الوارد فيما يخص مجالات القانون العادي أو القانون العضوي وارد ليس على سبيل الحصر، بل يمكن للمجال التشريعي بصفة عامة أن يقبل الامتداد لكن وعلى حسب قول الأستاذ **مورو (Jacques Moreau)** فإن فاعلية امتداد المجال التشريعي المخول للبرلمان مرهون بمدى الحماية المؤمنة لهذا المجال من اعتداء الحكومة عليه⁽¹⁾.

كما أقر المجلس الدستوري صراحة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه بموجب المادة 98 من دستور 1996 بعد اعترافه بالثنائية البرلمانية، حيث أصبح البرلمان الجزائري متكونا من غرفتين هما المجلس الشعبي والوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أن هذا لا يعني الحرية المطلقة للبرلمان في حق المبادرة بالقوانين إذ أن هذا الحق مكفول للحكومة والنواب فقط، وهو ما يعني حرمان أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون، الوضع الذي من شأنه أن يخلق عدم التوازن بين الغرفتين⁽²⁾ بالرغم من أن المادة 98 السالفة الذكر أكدت على أن مجلس الأمة يحتل نفس المركز القانوني الذي يحتله المجلس الشعبي الوطني في ممارسة السلطة التشريعية، كما أن هذه المادة وردت في قمة النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية إلا أن هذا المبدأ العام ورد عليه استثناء يحد بموجبه من حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، وهذا ما نصت عليه المادة 119، حيث تم استبعاد مجلس الأمة نهائيا وبصفة واضحة وصريحة من مجال المبادرة بالقوانين، وهذا الاستبعاد من شأنه أن يؤدي إلى المساس بمبدأ المساواة المقررة دستوريا بين المجلسين، كما أن هذا الإبعاد يعتبر تناقضا بين النصوص القانونية⁽³⁾ ويعتبر خلافا في توزيع الصلاحيات بين المجلسين، ومن ثم يجب تدارك هذا الخلل في التعديل الدستوري المقبل ليتم تدعيم البرلمان أكثر، ويصبح سلاحا ذي حدين في مواجهة السلطة التنفيذية، إذن فالمبادرة بالتشريع تعتبر اختصاصا مشتركا بين الحكومة والبرلمان ولأهمية هذا الحق المشترك فقد كان محل صراع بين

(1) - عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري، لـ 8 نوفمبر 1996، دار الخلدونية الجزائر، 2007، ص 22.

(2) - عقيلة خرباشي ، نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 142-143.

الحكومات والبرلمان غير أنه قد أطلق على النص المقدم من طرف السلطة التشريعية باقتراح القانون، والنص المقدم من طرف السلطة التنفيذية مشروع قانون، ومن ذلك فقد حدد الدستور والقانون العضوي رقم 99-02 مجموعة من الإجراءات والضوابط تحدد بدقة المبادرة الحكومية ومن جهة المبادرة البرلمانية وأحاط هذه الأخيرة بقيود وشروط.

أولاً- المبادرة الحكومية: إن الاتجاه السائد في الدساتير الجزائرية يقضي إلى أن المبادرة بمشاريع القوانين تعود إلى الحكومة حيث أنه وفي ظل الحزب الواحد كان رئيس الجمهورية المصدر الأساسي لهذه المبادرة، لكن ليس هناك ما يمنع من أن تحول هذه المبادرة بمشاريع القوانين للوزير الأول نتيجة الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، ولهذا فإن ممارسة الحكومة حق المبادرة بالقوانين من خلال الوزير الأول لا تصطدم بأي قيود موضوعية مهمة تحد منها باستثناء القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون عناء، حيث نسجل أن مشروع القانون يمر بمجموعة مراحل تحضيرية قبل أن يصبح جاهزا للإيداع أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليتولى الوزير الأول في نهاية المطاف مهمة إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

كما أن الحكومة تتمتع بمكانة متميزة في هذا المجال حيث يعود لها طرح مسألة الاستعجال لدراسة المشاريع التي تقدمها، ذلك أن مسألة الاستعجال تعتبر 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، وأن هذا الأخير مشكل من اتجاهات حزبية وسياسية غير متجانسة فالمادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة تنص على ما يلي : «يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون، أن تلح على استعجاله» إن الحكومة من خلال هذه المادة تمارس سياسة «القفز العالي» على جميع المبادرات البرلمانية استنادا إلى مبرر الاستعجال الذي يمنح إلى مشاريعها ضمان التسجيل الآلي والآني في جدول أعمال الدورة، والأكثر من ذلك أن تطلب أولوية مشروع القانون والتصريح في نفس الوقت باستعجاله⁽¹⁾.

(1) - قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة

ثانيا: المبادرة البرلمانية: إن النظام السياسي الجزائري الذي يرتكز على مبدأ السيادة الوطنية أي تمثيل الأمة من قبل السلطين التشريعية والتنفيذية ارتأى المشرع أن يكون حق المبادرة بالتشريع حقا للسلطين، فالتطور الدستوري الجزائري مكن نواب المجلس الشعبي الوطني من المبادرة باقتراح القوانين، غير أن المادة 2/119 من دستور 1996 اشترطت التقيد بالنصاب القانوني وبالتالي التأكيد على المبادرة الجماعية حيث حدد بعشرين (20) نائبا، إضافة إلى قيود شكلية وأخرى موضوعية فرضتها النصوص القانونية لممارسة هذا الحق.

1- القيود الشكلية: تتمثل هذه القيود فيما يلي:

- قيد العدد الواجب توفره لقبول اقتراح قانون من طرف النواب، ويعد قيودا دستوريا وقانونيا في نفس الوقت حيث نصت المادة 2/119 السابق ذكرها والمادة 23 من القانون العضوي رقم 99-02 والتي تنص: «يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا».

- قيد صياغة المبادرة التشريعية وتسبيبها وهو قيد عام يمس كل مبادرة حكومية أو برلمانية وفقا لنص المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص على: «يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد».

كما لا يقبل أي اقتراح أو مشروع قانون مضمونه نظير لموضوع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثنا عشرة (12) شهرا وهذا ما نصت عليه المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02.

- وطبقا للمادة 25 من نفس القانون التي ورد فيها 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 رئيس المجلس الشعبي الوطني إحالة الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته.

2- القيود الموضوعية: ويتمثل هذا القيد في عدم قبول اقتراح أي قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، وهذا ما نصت عليه المادة 121 من دستور 1996: «لا يقبل أي اقتراح أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها».

إن منع البرلمان واستبعاد المقترحات البرلمانية المبادرة في المجال المالي، معناه حصر هذا الاختصاص للحكومة فقط فهي وحدها التي تقدم مشروع قانون المالية، فاقتصاص البرلمان في المجال المالي يبقى محصورا بشأن أحكامه وتدابيره ثم التصويت عليه، مادام أن المادة 121 السالفة الذكر جعلت الاقتراح في المجال المالي مستحيلا، هذا ما يحتم على النواب إثبات عدم تضمن اقتراحاتهم تخفيضا للموارد العمومية أو زيادات للنفقات العمومية وإن حصل فعليهم البحث وإيجاد التدابير والإجراءات اللازمة لاستدراك الموقف⁽¹⁾.

هذه المادة التي يجمع الباحثون على أنها تجسيد نهائيا للمبادرة البرلمانية، حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالدولة وتسييرها، لذا فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة.

تتم المصادقة على قانون المالية في مهلة خمسة وسبعين (75) يوما، وقد تكفل القانون العضوي رقم 99-02 بتفصيل هذه المهلة وتقسيمها بين المجلسين طبقا للمادة 44 منه التي يستنتج منها أن المجلس الشعبي الوطني يأخذ حصة الأسد من الفترة المحددة إذ له قرابة ثلثي (3/2) المهلة لمناقشة قانون المالية والتصويت عليه وهذا مقارنة مع مجلس الأمة، وفي حالة حدوث خلاف بين المجلسين يعود للجنة المتساوية الأعضاء مهلة ثمانية (08) أيام لحل الخلاف، لكن يمكن لرئيس الجمهورية أن يجتاز إرادة البرلمان بكاملها ويصدر مشروع قانون المالية بأمر وذلك في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان، أي أن إعطاء الخيار للسلطة التشريعية برفض مشروع قانون المالية وعدم المصادقة عليه

(1) - د.مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب المجلس الشعبي

الوطني، الجزائر، العدد 02، 2003، ص 11.

يصبح بلا معنى ولا يرتب عدم المصادقة أي أثر، ما دام أن رئيس الجمهورية سيصدره بأمر وتباشر الحكومة فوراً تنفيذه⁽¹⁾.

وعليه فالمبادرة التشريعية تكاد تكون من اختصاص السلطة التنفيذية، حيث أن المساواة بين السلطة التنفيذية والبرلمان في مجال اقتراح القوانين التي تقرها عادة الدساتير تبقى في نظر البعض نظرية إلى حد بعيد.

- كما لا يفوتنا هنا أن نشير إلى الدور الذي تلعبه المادة 120 من الدستور في نطاق العملية التشريعية فقد نصت هذه الأخيرة على ما يلي: «يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشته من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

تتصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه.

يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه».

قد تضمنت أحكام هذه المادة النص على وجوب دراسة مشروع القانون والاقتراح بقانون قبل عمليتي التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني وقبل المصادقة عليه من قبل مجلس الأمة، كما تم النص فيها على وجوب أن تتصب دراسة ومناقشة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني فقط.

كما يستنتج من هذه المادة مبدأ وجوب دراسة ومناقشة مشروع القانون والاقتراح بقانون من طرف مجلسي البرلمان قبل التصويت والمصادقة عليه من قبلهما.

فبعد إيداع مشروع قانون من قبل الوزير الأول، أو الاقتراح بقانون من قبل عشرين (20) نائباً بالمجلس الشعبي الوطني لدى مكتب هذا الأخير يحيل رئيسه المشروع أو الاقتراح على اللجنة الدائمة المختصة لدراسة طبقاً للمادتين 27 و 28 من القانون

(1) - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 04،

العضوي 99-02 الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وطبقا لأحكام المواد 56-62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وبعد الانتهاء من عمليات مناقشات هذا المجلس تتم عملية التصويت بالأغلبية على النص التشريعي وذلك طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور، ويحال ذلك النص فورا على مجلس الأمة، ويقوم مجلس الأمة بنفس الإجراءات قبل المصادقة على هذا النص المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى.

وهكذا يحيل رئيس مجلس الأمة النص إلى اللجنة المختصة لدراسته وإعداد تقريرين تمهيدي وتكميلي بشأنه طبقا لأحكام المادتين 39-40 من القانون العضوي رقم 99-02 ويصادق مجلس الأمة على النصوص التشريعية بأغلبية أعضائه، وفي حالة مصادقة هذا الأخير على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني هذا النص على الوزير الأول خلال مدة عشرة (10) أيام، كما تنص على ذلك أحكام المادة 42 من القانون العضوي السابق الذكر.

أما في حالة اعتراض مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني فهذا يعني حدوث خلاف بين المجلسين مما يؤدي إلى اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء لحل هذا الخلاف⁽¹⁾.

(1) - الوثائق البرلمانية، أحكام المادة 120 من الدستور والعملية التشريعية في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة الجزائر، العدد 19 مارس 2008، ص 214 وما بعدها.

المطلب الثاني

تنظيم السلطة التنفيذية في ظل التعددية الحزبية

إن السلطة التنفيذية في ظل الحزب الواحد الممثلة في رئيس الجمهورية ظلت هي الأقوى تتمتع بنفوذ كبير وتؤثر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في المؤسسات الأخرى، وبحكم هذا المركز قامت بدور مؤثر في عملية التحول نحو التعددية الحزبية نتيجة الضغوطات والأحداث العنيفة التي عرفتها الجزائر 1988، فكان البديل بتبني الازدواجية في السلطة التنفيذية، وفقا للمنظور الذي كرسه دستور 1989، ومن بعده دستور 1996 بتصور هيكلية وتنظيم السلطة التنفيذية بطريقة تجعل رئيس الجمهورية مركزها، وخلافا لما توحى به مواد الدستور من تبني ازدواجية السلطة التنفيذية، إلا أنها كانت ازدواجية شكلية بمعنى أحادية فعلية أكدتها الممارسة الرئاسية، هذا الطرح تدعمه العديد من الأدلة التي أكدت التبعية المطلقة للوزير الأول وأعضاء الحكومة سواء من الناحية العضوية (فيما يخص التعيين وإنهاء المهام) أو الناحية الوظيفية (فيما يخص إعداد برنامج الحكومة وكذا تنفيذه) لرئيس الجمهورية.

لكن الإشكال المطروح يتمثل في أن النظام الدستوري الجزائري يعترف بثنائية السلطة التنفيذية أي قيامها على هئتين مختلفتين، وفي إطار هذه الثنائية نتساءل عن سلطات رئيس الجمهورية (الفرع الأول) وسلطات الوزير الأول (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطات رئيس الجمهورية

لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مكانة هامة ومتميزة، فعلى الرغم من إقرار دستور 1989 ثنائية السلطة التنفيذية، وتقاسم الصلاحيات بينه وبين الوزير الأول، إلا أنه بقي يتمتع بصلاحيات كبيرة وسلطات واسعة، وذلك راجع لعدة أسباب:

- إبقاء الرئاسة مسيطرة من خلال الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية من طرف الشعب، وهذا تدعيم لمركز رئيس الجمهورية في المنظومة السياسية.

- لقم تم وضع دستور 1989 في وقت تتعدم فيه المعارضة وما تحويه من دور التوعية، فالمطالبة بالتغيير معناه رفض الوضع القائم وهذا ما حدث للجزائر في تلك الفترة.

- كما أن المؤسس الدستوري عند وضعه لدستور 1996 لم ينقص شيئاً أو يخفف من السلطات الضخمة التي منحت لرئيس الجمهورية في دستور 1989، رغم إبقائه على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، الذي كان من المفترض أن يوسع من صلاحيات البرلمان.

ففيما يتعلق بسلطات رئيس الجمهورية على الوزير الأول لقد تبنى دستور 1996 تماماً نفس النظرة التي جاء بها دستور 1989 من قبل فيما يخص تعيين الوزير الأول، ولم يأت بجديد يذكر حيث أصبحت المادة 74 الفقرة 5 من دستور 1989، المادة 77 الفقرة 5 في دستور 1996 والخاصة بصلاحيات رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول.

فالدستور لم يضع أي شرط أو معيار يلتزم به رئيس الجمهورية عند تعيينه للوزير الأول، وعليه يمكن له أن ينصب أية شخصية وطنية، وبمجرد تعيينه يقوم باقتراح الوزراء ويعينهم رئيس الجمهورية، وقد يفترض وجود تعايش وثقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يقول: « **George Pompidou** » في إعلان له أمام الجمعية الوطنية في 21 جوان 1961، الثقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة عنصر أساسي لكي يبقى هذا الأخير في منصبه وإذا فقد ثقته مع رئيس الجمهورية فعليه بالاستقلالية⁽¹⁾.

أما فيما يخص إنهاء مهام الوزير الأول فنص المادة 74 من دستور 1989 ونص المادة 77 من دستور 1996 صريح في هذه النقطة، حيث يعتبر رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص وحده في إنهاء مهامه كما أنه يمنع بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول⁽²⁾.

فدستوري 1989 و 1996 أسندا لرئيس الجمهورية سلطة دستورية تمكنه من إنهاء

(1) - Mansour Mouloud- Le dualisme de l'exécutif dans la constitution Algérienne du 23 février 1989 mémoire de magister, au droit public, université d'Alger, p 107.

(2) - المادة 83 من دستور 1989، والمادة 87 من دستور 1996.

مهام الوزير الأول في مقابل تعيينه عملا بمبدأ «توازي الأشكال».

كما أن التعديل الدستوري لسنة 2008 أبقى على مسألة تبعية الوزير الأول، حيث أصبح هذا الأخير مجرد موظف حكومي تنحصر مهمته على الإشراف على الطاقم الحكومي كما يسعى جاهدا إلى تنسيق عمل الجهاز الحكومي من أجل تنفيذ البرنامج الرئاسي، حيث يعكس هذا المركز القاعدة المستمرة للصورة الخيالية والوهمية التي كان يتمتع بها الوزير الأول سابقا، فما قام به المؤسس الدستوري من خلال هذا التعديل يتعدى إضفاء طابع الرسمية أو الشرعية على حقيقة مركز الوزير الأول، وينتج عنه امتداد قاعدة السيطرة الرئاسية فيما يتعلق بتعيين الوزير الأول والطاقم الحكومي⁽¹⁾. وهذا طبيعي لأنه لم يعد الوزير الأول أحد قطبي الجهاز التنفيذي بل مثله مثل باقي الوزراء، مهمته هي التنسيق والإشراف على الطاقم الحكومي بهدف تنفيذ البرنامج الرئاسي، لذا فمن البديهي أن يتم تعيينه من طرف رئيسه الإداري صاحب السلطة السلمية عليه.

فالتصور البرلماني لمنصب الوزير الأول الذي لم يتم الأخذ به في دستور 1989 ودستور 1996 نظرا لتبني ازدواجية شكلية، فما بالك بالتعديل الدستوري لسنة 2008 الذي أعلن صراحة عن التخلي عن الازدواجية وبالتالي حسم الأمر نهائيا وأزال الغموض حول مركز الوزير الأول وطبيعة العلاقة بينه وبين رئيس الجمهورية.

- أما فيما يتعلق بالأغلبية البرلمانية، تعتبر قيما مهما في مواجهة رئيس الجمهورية لا يمكن له تجاهلها، بحيث له أن يختار الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية حتى لا تصطدم بالمعارضة في منح الثقة لها وكل العمل الحكومي، وقد أكد هذا تصريح الشاذلي بن جديد المنشور في جريدة الشرق الأوسط العدد 3961 المؤرخة في 2 أكتوبر 1989 يقول: «هناك من يقول بأن الدستور غامض بالنسبة للمستقبل وقد يؤدي إلى مشاكل وهذا غير صحيح فلو تحصل غدا حزب من الأحزاب غير جبهة التحرير الوطني على الأغلبية في البرلمان، فإنني سأعين رئيس الحكومة من هذا الحزب وهو حر أن يختار حكومته من حزبه فقط أو يأتي بهم من حزب آخر فهذا شأنه ويطبق برنامجه⁽²⁾».

(1) - سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 119.

(2) - مقال الأستاذ: بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، العدد الأول لسنة

لكن دستوريا رئيس الجمهورية غير ملزم بتعيين الوزير الأول من الحزب صاحب الأغلبية⁽¹⁾ في البرلمان، ف دستوريا يتمتع إذا رئيس الجمهورية بحرية كبيرة في هذا المجال فبإمكانه تعيين الوزير الأول من الأغلبية أو من الأقلية أو حتى من الأحرار⁽²⁾.

* ولرئيس الجمهورية أيضا سلطات واسعة للتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية⁽³⁾ إذ يعتبر التعيين في مثل هذه الوظائف ذات الأهمية البالغة إذ يمكن أن نكتشف من خلالها الهيئة التي تسيطر على الجهاز الإداري كأداة فاعلة لإنجاز البرنامج الحكومي وممارسة السلطة الحكومية كما حدد دستور 1996، وعلى غرار سابقه، وظائف يعين فيها رئيس الجمهورية بنفسه طبقا للمواد 77، 78، 79، 101، 164، 172، ولا تثير هذه التعيينات أية إشكالية إذ أن الضابط القانوني الذي يحددها هو الدستور في حد ذاته بأن نص عليها صراحة.

- كما أن المادة 125 من الدستور الحالي منحت لرئيس الجمهورية اختصاص ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، أي كل المجالات التي تخرج عن اختصاص البرلمان تصبح مجالاً تنظيمياً لرئيس الجمهورية.

كما عزز المؤسس الدستوري لعام 1996 المركز التشريعي لرئيس الجمهورية بتحويله صلاحية التشريع عن طريق الأوامر بعدما تخلى عنها دستور 1989 من أجل تكريس مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁴⁾، ولا يزال يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحية إدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون فهو وحده من يحق له الاعتراض على

1998، ص 31.

(1) - أحمد أيحي تولى رئاسة الحكومة لفترة طويلة في زمن لم يكن فيه حزبه «التجمع الديمقراطي» يملك الأغلبية في البرلمان التي كانت آنذاك بأيدي جبهة التحرير الوطني.

(2) - لقد عين إسماعيل حمداني رئيسا للحكومة، وكان من قبل عضو في مجلس الأمة، كما عين السيد أحمد بن بيتور رئيسا للحكومة وكان عضوا في مجلس الأمة.

(3) - المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 17 رجب 1420 هـ الموافق لـ 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السنة 99، العدد 76 المؤرخ في 31/10/1999.

(4) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 52.

القوانين وطلب قراءتها مرة ثانية من طرف البرلمان بشروط أكثر صرامة، وهو من يتحكم في رقابة دستورية القوانين، وله امتياز إدخال القانون حيز التنفيذ بإجرائي الإصدار والنشر حيث تنص المادة 116 من دستور 1996: «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين في أجل ثلاثين يوماً، يبدأ سريانها من تاريخ تسلمه إياها».

فالأليات المتوخاة من الإصدار عديدة، إذ يعد الإصدار بمثابة شهادة ميلاد للقوانين وأنها قد استوفت كل إجراءات إقرارها من طرف السلطة التشريعية بصورة نهائية⁽¹⁾.

كما يعتبر إعلانا للحكومة للقيام بتنفيذ هذه القوانين والسهر على توفير كل الإمكانيات اللازمة لذلك⁽²⁾.

لتأتي عملية النشر وهي المرحلة الثانية بعد الإصدار وقد عرفه الدكتور محسن خليل بأنه مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون من تاريخ محدد أي إبلاغ الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بمعلوم⁽³⁾.

إذن فالنشر هو إعلان وإعلام لكافة الأفراد ولكل مؤسسات الدولة بأن قانونا ما قد دخل مجال التطبيق، فالنشر إذن قرينة قاطعة لعلم كافة الأفراد بوجود نص قانوني، فلا يمكن بأي حال من الأحوال الإدعاء بجهل القانون.

ومن جهة أخرى يحق لرئيس الجمهورية اللجوء مباشرة للشعب عن طريق الاستفتاء الذي يعد حقا خالصا له يستعمله متى يشاء، كما يعد المحور الأساسي في العملية التأسيسية لأنه الوحيد الذي يمكن تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور.

* أما سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية تكمن في الصلاحيات الاستثنائية التي يحق له أن يستخدم إجراءات لا تخول له الأحكام الدستورية القيام بممارستها في الأحوال الطبيعية، ولهذا فإن هذه الصلاحيات الاستثنائية تقتصر على الحالات التي يحدث فيها الخطر بالبلاد ويعرضها للكوارث الطبيعية والهزات الاجتماعية

(1) - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 721.

(2) - أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 627.

(3) - انظر محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة منشأة المعارف، الجزء الأول، 1971، ص 465.

والفتن السياسية⁽¹⁾.

فيحق له حينئذ إصدار القرارات ومباشرة الأعمال التي تمكنه من مواجهة هذه الظروف حتى لو تعارضت مع القوانين العادية أو وثيقة إعلان الحقوق الحريات⁽²⁾.

وحالات الظروف الاستثنائية التي نص عليها دستور 1996 هي:

1- حق رئيس الجمهورية في إقرار حالة الطوارئ أو الحصار: وهذا ما نصت عليه المادة 91 من دستور 1996 "يقرر إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة، بعد اجتماع مجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ والحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".

باستقراء المادة المذكورة أعلاه يلاحظ بالرغم من إقرار الحق لرئيس الجمهورية في أن يعلن حالة الطوارئ أو الحصار، إلا أنه مع ذلك نجده مقيدا، وذلك تجنباً للتعسف في استعمال هذا الحق، خاصة أن واقع كثير من الدول يؤكد بأن رئيس الجمهورية قد يلجأ إلى استعمال حقه هذا دون وجود ما يستدعي ضرورة ذلك⁽³⁾.

2- حق رئيس الجمهورية في إقرار الحالة الاستثنائية: تعتبر الحالة الاستثنائية أكثر تعقيدا من حالة الطوارئ وحالة الحصار وقد نظمها دستور 1996 في المادة 93 منه والتي أوجبت التقيد بجملة من الشروط وهي ما أقرتها الفقرة الأولى من نص المادة 93 السابقة الذكر حيث نصت: «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها، أو سلامة ترابها» ومن ثمة يتوجب وجود خطر وشيك الوقوع يهدد البلاد ومؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها فلا يكفي وجود خطر محتمل أو متوقع حدوثه في المستقبل، بل يتعين

(1) - انظر د.قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارنة،

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت سنة 1996، ص 351.

(2) - د.سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية سنة 1988، ص 112.

(3) - أنظر: د.سعید بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 266.

أن يكون هذا الخطر حالا، لكن رغم ذلك يبقى مصطلح الخطر الوشيك الوقوع ذا مفهوم يتسم بالعمومية في الصياغة ، وهذه العمومية تعطي للرئيس إمكانية التحجج بها وبالتالي لا ينتظر أن تصاب المؤسسات الدستورية بالشلل بل له السلطة التقديرية في لجوئه إلى استعمال أحكام المادة 93 من الدستور دون تردد.

3- حق رئيس الجمهورية في إعلان التعبئة العامة: جاء في نص المادة 94 من دستور 1996 ما يلي: «يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة».

إن حالة التعبئة العامة تعتبر حالة متقدمة سابقة عن حالة إعلان الحرب، لكن الملاحظ أن المؤسس الدستوري وضع السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لإعلان هذه الحالة وذلك للاستعداد والتحضير المسبق لحالة الحرب، من خلال رصد كل الإمكانيات الوطنية العامة والخاصة والتي تساهم في تدعيم المجهود الحربي عددا أو عتادا، كالتسلح الشعبي وإحداث فرق للمقاومة وتقوية الحس المدني⁽¹⁾.

كما أن المؤسس الدستوري وضع شروطا يلتزم بها رئيس الجمهورية قبل الإعلان عن حالة التعبئة العامة والمنصوص عليها في المادة 94 من الدستور.

4- حق رئيس الجمهورية في إعلان حالة الحرب: تنص المادة 95 من الدستور على ما يلي: «إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد استماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. يجتمع البرلمان وجوبا.

(1) - انظر: اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 134 وما بعدها.

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك».

من خلال استقرائنا لنص هذه المادة يتبين أن هناك شروطا يلتزم بها رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الحرب وهي أخطر الظروف غير العادية.

إن استعمال مثل هذه السلطات في الظروف غير العادية يجعل السلطات الممنوحة للبرلمان تنقلص أو تتعدم تماما حسب درجة خطورة الحالة غير العادية، كما أن مثل هذه السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ليس لها ما يحدها مما يجعل المؤسسات الدستورية تخضع بشكل كلي لسلطة وقرار رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني

صلاحيات الوزير الأول

إن المهمة الأساسية للحكومة في ظل نظام الفصل بين السلطات، تتمثل في العمل على سيادة النظام العام، وتسيير المرافق العامة في الدولة طبقا للتشريعات الصادرة من البرلمان.

ويعد الوزير الأول، الرئيس الإداري الأعلى في جهاز الحكومة، فبعد تعيينه يقوم باختيار أعضاء حكومته ويعمل على تنظيم الطاقم الوزاري، ويتولى بموجب مرسوم تنفيذي تحديد صلاحيات كل وزير باعتباره المسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية فقد أسند له الدستور مجموعة من الصلاحيات تتمثل فيما يلي:

1- التعيين في الوظائف المدنية العليا: يتمتع الوزير الأول في إطار ممارسة اختصاصاته الدستورية، بحق تعيين طائفة من موظفي الدولة، المصنفين ضمن فئة الوظائف العليا وذلك بمقتضى أحكام الفقرة الخامسة من المادة 85 من دستور 1996 غير أن الدستور وضع قيودا على هذا الحق يتمثل في عدم إمكانية التعيين في الوظائف ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 من الدستور، كما أن الصلاحيات المخولة للوزير الأول

في مجال التعيين لم يرد ذكرها في الدستور بشكل مفصل⁽¹⁾ مقارنة برئيس الجمهورية الذي حدد له الدستور الوظائف التي يمكن أن يعين فيها لذلك بقيت سلطة الوزير الأول في التعيين غامضة .

2- **الصلاحيات التنفيذية للوزير الأول:** تتمثل صلاحيات الوزير الأول في هذا المجال في رئاسة مجلس الحكومة، وتنفيذ القوانين والتنظيمات، والتوقيع على المراسيم التنفيذية.

2-1- **السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات:** ينقسم المجال التنظيمي إلى فرعين الأول هو المجال التنظيمي المستقل، والآخر هو المجال التنظيمي لتنفيذ القوانين وهذا الأخير هو الذي يعود إلى الوزير الأول كما هو مبين في أحكام المادة 125 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 2008 حيث تنص على «يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول».

إن تنفيذ القوانين التي يصادق عليها البرلمان هي من اختصاص الوزير الأول بعد أن كانت من اختصاص رئيس الجمهورية في ظل دستور 1976 وكذلك دستور 1963.

2-2- **توقيع المراسيم التنفيذية:** نصت المادة 85 الفقرة الثالثة (03) من التعديل الدستوري 2008 أن الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك أي أن كل أنواع المراسيم التي يوقعها الوزير الأول تسمى بالمراسيم ومنها:

- المراسيم التي تدرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات (المادة 85 الفقرة الثانية).
- المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين وإنهاء موظفي الدولة في الوظائف العليا الذين يدخل تعيينهم في إطار اختصاصات الوزير الأول (المادة 85 الفقرة الرابعة).

(1) - المادة 85 الفقرة 05 من دستور 1996 «يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78».

- المراسيم التي بمقتضاها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية لرئيس الحكومة والمصالح الإدارية في الولايات⁽¹⁾.

- المراسيم التي بمقتضاها يتم تحديد الاختصاصات لأعضاء الحكومة ومنهم وزير العلاقات مع البرلمان⁽²⁾.

3- **تسيير مصالح الإدارة العمومية وتنظيمها:** تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول، فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات ومصالح رئاسة الحكومة، ومصالح إدارة الولاية، وفي كل الأحوال يتولى مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح، كما توجد مصالح مساعدة له لأداء مهامه وهي مدير الديوان، الأمين العام للحكومة، ورئيس الديوان، المكلفون بمهمة، المندوب للإصلاح الاقتصادي، والمدير العام للوظيفة العمومية⁽³⁾.

بالإضافة إلى الصلاحيات المبينة أعلاه ضمن نص المادة 85 فإن الوزير الأول يمارس صلاحيات أخرى بموجب مواد متفرقة من الدستور نوردها كما يلي:

- ضبط مخطط عمل الحكومة وعرضه على مجلس الوزراء (المادة 79 الفقرة الثالثة من القانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري).

- تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني وكذا تقديم عرض مخطط العمل لمجلس الأمة (المادة 80 من القانون رقم 19/08 الأنف الذكر).

- تقديم بيان سنوي عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني وإلى مجلس الأمة، كما يمكن أن يطب تصويتنا بالثقة من المجلس الشعبي الوطني وهذا حسب (المادة 84 من دستور 1996).

(1) - ومنها المرسوم التنفيذي رقم 03-144 المؤرخ في 29 ماي 2003 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العلاقات مع البرلمان.

(2) - المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 يناير 1998 يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

(3) - يعيش تمام شوقي، مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد الثامن والعشرون، نوفمبر 2011، ص 141.

- حق المبادرة بالقانون .
- تلقي الاستشارة من قبل رئيس الجمهورية بشأن تقرير حالي الطوارئ أو الحصار وهذا حسب المادة 91 من دستور 1996.
- يترأس اجتماعات الحكومة في حالة تفويض رئيس الجمهورية جزءا من صلاحياته⁽¹⁾ مع مراعاة ما تنص عليه المادة 87 من الدستور 1996.
- طلب اجتماع البرلمان في دورة غير عادية وهذا ما نصت عليه المادة 118 من دستور 1996 في فقرتها الثانية على أنه يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.
- فالوزير الأول خول له الدستور إمكانية عقد جلسة استثنائية حتى ولو لم يكن ذلك بطريقة مباشرة أي تبقى المبادرة بذلك لرئيس الجمهورية حسب نص المادة المذكورة وهذا ما يفرضه رئيس الجمهورية عليه، حيث يقوم الوزير الأول بهذا الأمر لمعالجة المستجدات في مجال اختصاصاته⁽²⁾.
- طلب اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء وهذا ما نصت عليه المادة 120 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة على أنه: «...في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف...».
- وبالتالي فقد منح الدستور للوزير الأول اختصاصا يمكن الهيئة التنفيذية من التدخل المباشر في عمل البرلمان ومن ثم يؤثر في العمل التشريعي⁽³⁾.
- من خلال التعرض إلى نطاق الصلاحيات التي يضطلع بها الوزير الأول في

(1) - المادة 77 ف 6 من القانون 08-19 المتضمن التعديل الدستوري التي تنص: «يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة».

(2) - د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 306.

(3) - د. بوزيد لزهاري «اللجنة المتساوية الأعضاء، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، 2002، ص 40.

الجزائر تظهر أهمية وقيمة هذه السلطات، والتي على أساسها لم يتطرق التعديل الدستوري إلى إمكانية تفويض جزء منها إلى أي جهة حكومية، الأمر الذي يدعم مركزه الدستوري، وهذا عكس ما جاء في الدستور المغربي، وتحديدا في الفصل الرابع والستين منه الذي نص صراحة على أن الوزير الأول الحق في تفويض سلطاته للوزراء⁽¹⁾.

خلاصة القول أن غياب الاستقلالية والمساواة هما الميزتان الأساسيتان للعلاقة ما بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية، جعلتا الوزير الأول في علاقة تبعية وظيفية تامة لرئيس الجمهورية كما أن سلطات الوزير الأول محدودة وضيقة مما يجعل مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية يفقد معناه الحقيقي.

(1) - موسى بودهان ، الدساتير المغربية، دار جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر 2009، ص77.

خلاصة الفصل الأول

رغم التحولات التي عرفها النظام السياسي الجزائري، خاصة على مستوى المؤسسة التشريعية والتنفيذية في ظل دستوري 1989 و 1996، أفضى إلى إعادة هيكلة وتنظيم جديد للسلطين التشريعية والتنفيذية، وتطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات بوضع حدود بين هذه السلطات بالقدر الذي يضمن استقلال كل سلطة عن الأخرى، فقد تدعم استقلال الجهاز التشريعي بحصانة، بمفهومها الواسع عن طريق إقرار نظام حمائي، من شأنه أن يضع هذا الجهاز بعيدا عن أي ضغط، عن طريق نظام يتماشى ومهام الهيئة، بحماية أعضائها وضرورة حصانتهم خاصة من ناحية التسيير المالي والإداري، كما أن إقرار المشرع الجزائري للازدواجية البرلمانية ومحاولة إقامة نوع من التوازن بين الغرفتين، بحرمان مجلس الأمة من أهم حقوقه التشريعية ألا وهي حق المبادرة بالقوانين.

ويعد الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية ضمانا وتدعيما لاستقلالية السلطة التنفيذية، كونه ينتخب من طرف الشعب مباشرة دون تدخل أي سلطة أخرى، كذلك تبني المشرع للثنائية التنفيذية زاد من مركز رئيس الجمهورية وبتبين لنا هذا التفوق من خلال مختلف الأدوات الصلاحيات التي يتمتع بها، والتي يستعملها متى يشاء وهذا ضمان لتفوقه وهيمنته.

وعليه فمن خلال قراءتنا لتنظيم السلطات وصلاحيات كل منهما يتضح لنا تعزيز أكثر للسلطة التنفيذية وبسط نفوذها وهيمنتها على باقي السلطات، حيث جعلها المشرع سلاحا ذا حدين.

ولهذا فهل الخلل يكمن في ضعف آليات ووسائل الرقابة التي تمتلكها السلطة التشريعية، أم في عملية تطبيقها التي تخضع لاعتبارات أخرى، أم أن وسائل التأثير التي تمتلكها السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية لا تخضع لأي قيد؟ هذا ما يتم تناوله في الفصل التالي.

الفصل الثاني

وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية
والسلطة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري

تتجه النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني إلى تضمين دساتيرها قواعد تكفل رقابة سلطاتها لبعضها البعض، خاصة الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، بما يضمن سلامة تحقيق كل منها المصلحة العامة، وتجنب أي اعتداء على اختصاصاتها التي كفلها الدستور.

لكن بعد تراجع دور ومكانة البرلمان خاصة في المجال التشريعي لم يتبق له لمواجهة نفوذ السلطة التنفيذية وتعسفها سوى مباشرة وظيفته الرقابية على عمل السلطة التنفيذية وهذا راجع لاعتبارات كثيرة، وتعود هذه الانتكاسة البرلمانية إلى بروز دور السلطة التنفيذية واحتلالها مكانة الصدارة وذلك لما تملكه من إمكانيات ووسائل لمواجهة باقي السلطات وفي مقابل هذه الحقوق التي يقرها المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية تقر الدساتير للسلطة التنفيذية الوسائل التي تؤثر على عمل البرلمان وفي وجوده أحياناً.

وسنتناول في هذا الفصل مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية والتأثير فيما بينهما في النظام القانوني الجزائري ضمن مبحثين متتاليين، نتناول في المبحث الأول مدى فعالية المجال الرقابي المخصص للبرلمان على عمل السلطة التنفيذية، ومبحث ثان نتناول فيه مدى تدخل وتأثير السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية.

المبحث الأول

مدى فعالية المجال الرقابي المخصص للبرلمان على عمل السلطة التنفيذية

لقد حظيت وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، أو ما يطلق عليه وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية بأهمية خاصة وهذا نظرا لأهم التطورات وسرعتها في مختلف الميادين الاجتماعية والسياسية والاقتصادية على نحو كبير أدى إلى تزايد دور السلطة التنفيذية في الحياة السياسية، كما أدى إلى اتساع نشاطها في مختلف المجالات لإشباع الحاجات العامة وفرض احترام القانون والنظام، الأمر الذي يتطلب وجود رقابة فعالة ومؤثرة على أعمالها، وإجبارها على عدم الخروج على القواعد الدستورية والقانونية، ومنعها من تجاوز مهامها، أو إساءة استعمال سلطاتها.

وتعرف الرقابة البرلمانية على أنها: «تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته⁽¹⁾».

كما عرفها السيد العيد عاشوري: «أنها مجموع الإجراءات المقررة دستوريا خول بموجبها البرلمان صلاحية الرقابة على عمل الحكومة، والإدارة العامة»⁽²⁾.

إذن فالرقابة البرلمانية هي رقابة تقرها الدساتير وتحدد القوانين عادة إجراءاتها وشروط ممارستها، وهذه الرقابة البرلمانية في النظام القانوني الجزائري، تتعدد فمن وسائل لجمع المعلومات والحقائق أي رقابة غير مترتبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية (المطلب الأول)، إلى وسائل رقابية مترتبة للمسؤولية السياسية على عمل السلطة التنفيذية (المطلب الثاني).

(1) - د. إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، عالم الكتب، ص 17.

(2) - العيد عاشوري، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع عشر، نوفمبر، ص 55.

المطلب الأول

وسائل الرقابة البرلمانية غير المترتبة للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية (رقابة لجمع المعلومات والحقائق)

تملك السلطة التشريعية وسائل متعددة لممارسة وظيفتها الرقابية على عمل السلطة التنفيذية، وهي رقابة دائمة ومستمرة من دون البحث عن تقرير المسؤولية السياسية للحكومة بل إن الهدف من استخدام هذه الوسائل هو مجرد الحصول على المعلومات والتي ربما تسمح لهم باللجوء إلى اقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص والفراغات المسجلة، والانطلاق من أن الأساس من الرقابة هو الحوار والاستعلام، كذلك تقوم هذه الرقابة على أساس بحث البرلمان عن مدى تطابق أنشطة وأعمال الحكومة مع مخطط العمل الذي وافق عليه هذا الأخير.

لقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري مجموعة من الوسائل لمراقبة السلطة التنفيذية لكن دون أن تثير هذه الوسائل المسؤولية السياسية للحكومة، وإن تعددت هذه الوسائل، إلا أننا سنركز في هذا المطلب على أهم هذه الآليات وأكثرها استعمالاً من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: (آلية السؤال)

الفرع الثاني: (آلية الاستجواب)

الفرع الثالث: (آلية التحقيق)

الفرع الرابع: (مناقشة السياسة الخارجية)

الفرع الأول

آلية توجيه السؤال البرلماني للحكومة

يعد السؤال الوسيلة الأكثر استخداماً وشيوعاً في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، فهو في حقيقته مجرد استفهام أو استفسار من عضو البرلمان عن أمر يجهله، أو رغبته في التأكد من حدوث واقعة معينة، أو الاستعلام عن

نية السلطة التنفيذية في مسألة ما⁽¹⁾.

ويعرفه جيرارد بورديو **Gérard Burdeau** «ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب

نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة»⁽²⁾.

كما يعرف على أنه: «تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس

الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل»⁽³⁾.

من خلال هذا نرى أن العناصر الرئيسية قد توافرت في هذا التعريف وهي أن

السؤال يلقي من عضو البرلمان لأنه مختص به، وأنه يوجه إلى الوزير المختص، أو

الوزير الأول بالموضوع الذي يتضمنه السؤال، إذا فالسؤال هو استفهام عن أمر يجهله

العضو، أو يريد من خلاله التحقق من حصول واقعة معينة، ومعرفة ما تفعله الحكومة

بشأنها، فمن خلال هذه التعاريف نبين ما هي أقسام السؤال؟ وما هي شروط وإجراءات

طرح الأسئلة البرلمانية؟

أولا - أقسام الأسئلة: تنقسم الأسئلة إلى أسئلة شفوية وأخرى مكتوبة حيث جاء في

المادة 134 الفقرة الأولى من دستور 1996 على أنه: «يمكن لأعضاء البرلمان أن

يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة»، وقد تأسست آلية السؤال

بداية مع الدستور الأول للجمهورية الجزائرية، كما نصت على ذلك الدساتير اللاحقة،

ومن هذا يتبين أن المشرع الجزائري أعطى للبرلمان إمكانية توجيه أسئلة مباشرة

للحكومة في قضية ما وتبرز أهمية هذه الآلية كونها أحسن وسيلة لتمكين النائب من

التعبير عن مشاغله، وبالتالي تمكين الحكومة من توضيح برامجها ومخططاتها إذ يؤدي

إلا إقامة حوار بين البرلمان والحكومة وهناك من يرى بأن السؤال يعتبر آلية جديدة

لمراقبة عمل الحكومة في تطبيقها للقواعد والنصوص القانونية والدستورية، وفيه لفت

(1) - عقيلة خرباشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس

الأمة، العدد الثالث والعشرون، جويلية 2009، ص 19.

(2) - Gerard Burdeau, « Le contrôle parlementaire » Documentation d'étude de droit constitution politique, N° (14), 1970. P 25.

(3) - د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 27.

نظر الحكومة إلى مخالفات معينة لاستدراكها، وبالتالي فهو إحدى آليات الاتصال بين الحكومة والبرلمان، وعن طريقه يتسنى للبرلمان التعرف على العديد من القضايا العامة، والتدقيق فيها⁽¹⁾.

1- الأسئلة الشفوية: ترتبط الأسئلة الشفوية بتطور النظام البرلماني، فمنذ اللحظة التي يقوم فيها الحوار بين الحاكمين ومراقبي الحكام يعتبر تبادل الأسئلة والأجوبة الوسيلة البديهية لهذا الحوار.

فالسؤال الشفوي يقوم على حقيقة وجود شخصين، الأول يسمى السائل وهو البرلماني والثاني يسمى المجيب وهو الوزير المختص، فالسؤال الشفوي ما هو إلا حق دستوري يسمح لكل عضو من أعضاء البرلمان بأن يطلب من الحكومة إيضاحات حول مسألة معينة⁽²⁾.

في بريطانيا يسمى هذا النوع من الأسئلة الشفوية بالأسئلة المنجمة أي تلك التي يؤشر على المستند الخاصة بها بعلامة النجمة (Asteris)، وذلك لتميزها عن الأسئلة التي يطلب فيها مقدمها من المسؤول الحكومي الإجابة عليها بصورة كتابية ومثل هذه الأسئلة موجودة في مجلس العموم وكذلك مجلس اللوردات⁽³⁾.

أما في فرنسا، فالسؤال الشفوي لم يكن منصوصا عليه في الدستور إنما كان تنظيميا أو عرفيا، ثم نص عليه الدستور الصادر سنة 1958، وقد كان هذا النوع من الأسئلة قليل الفعالية من حيث استخدامه كوسيلة لرقابة الحكومة، ومن أجل ذلك تم إدخال إصلاحات على هذا النوع من الأسئلة فأصبحت تخصص جلسة كل أسبوع على الأقل لطرحة⁽⁴⁾، مع العلم أن الأسئلة الشفوية تنقسم بدورها إلى:

(1) - صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة وتحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة، العربية 1994، ص 4.

(2) - عزيزة شبري، أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثامن والعشرون، نوفمبر 2011، ص 81.

(3) - عزيزة شبري، نفس المرجع، ص 81-82.

(4) - Philippe ARDANT, institution politique et droit constitutionnel, 16^{eme}, ed.L.G-D.J, Paris, 2004, P 582.

1-1- الأسئلة الشفوية البسيطة: تطرح هذه الأسئلة في وقت قصير جدا، وتتحصر العلاقة فيها بين السائل والمسؤول فقط، ولا يسمح لغيرهما بالتدخل سواء بالتعليق على الإجابة أو المناقشة فيها، وهناك نوع آخر أضيف إلى الأسئلة الشفهية البسيطة ويسمى السؤال الإضافي وهو سؤال تابع للسؤال الأصلي، ومن ثم فلا يسمح للنائب طرح سؤال إضافي يبعد موضوعه عن موضوع السؤال الأصلي وإلا اعتبر سؤالا جديدا، وهذا النوع من الأسئلة ظهر لأول مرة في إنجلترا في منتصف القرن التاسع عشر⁽¹⁾.

وتعتبر هذه الآلية الوسيلة الأكثر استعمالا حيث يخصص البرلمان الجزائري جلسة خاصة بالأسئلة كل خمسة عشر (15) يوما خلال الدورات العادية⁽²⁾.

1-2- الأسئلة الشفوية مع المناقشة: السؤال الشفوي مع المناقشة هو أوسع مدى من السؤال الشفوي دون مناقشة إذ يفتح باب المناقشة سواء للعضو السائل أو لبقية أعضاء البرلمان وتجري المناقشة بتدخل ثلث الأعضاء ولكن رغم ذلك لا تقترن هذه الأسئلة بتصويت منها⁽³⁾.

والأسئلة الشفوية مع المناقشة عرفتها الدساتير الجزائرية، كما نصت على ذلك الأنظمة الداخلية للبرلمان بغرفتيه، والقانون العضوي 02/99 السابق الذكر.

2- الأسئلة المكتوبة: الأسئلة المكتوبة هي الأداة البرلمانية المستخدمة والأكثر شيوعا وهي تسمح للبرلمانيين بطلب توضيحات وطلب معلومات من مختلف أعضاء الحكومة.

فالأسئلة المكتوبة يقصد بها طلب معلومات موجهة من قبل البرلماني كتابيا إلى عضو من أعضاء الحكومة، الذي يتوجب عليه أن يرد خلال مهلة محددة ويكون الرد كتابيا، هذه الأسئلة تعد مصدرا ثميناً للمعلومات، تساهم في حل المسائل العديدة المعروضة على النواب من قبل ناخبهم، وآلية للحصول على الاستشارة القانونية المجانية، لأن الذين

(1) - د. مدحت أحمد يوسف غانم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي

للإصدارات القانونية، 2011، ص 143-144.

(2) - القانون رقم 99-02 مرجع سابق المادة 70.

(3) - عزيزة شبري، نفس المرجع، ص 87.

يتولون الإجابة عليها في الغالب أكفاء⁽¹⁾.

كما عرفت التجربة الدستورية الجزائرية نظام الأسئلة الكتابية في جميع دساتيرها المتتالية، ويكمن الاختلاف بين السؤال الكتابي والسؤال الشفوي إلى اختلاف دور كل منهما فالسؤال الكتابي في الغالب يتعلق بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني، أو تنظيمي معين أو الحل الذي أعطته الإدارة أو ستعطيه لمشكل معين أو لفت نظر الحكومة إلى مشكل يحتاج لتدخلها، مما يدل على ضيق مجال السؤال الكتابي، إضافة إلى أثره المحدود على الرأي العام، ذلك أنه يقتضي نشره في النشرة الداخلية لمداومات المجلس، مما يعني عدم إطلاع الرأي العام عليه، وحتى للبرلمانيين أنفسهم.

أما بالنسبة للسؤال الشفوي فهو ذو بعد سياسي، له تأثير على الرأي العام كون مجاله غير مقيد ومن ثم يكون له أثر في إقامة المسؤولية السياسية للحكومة، ذلك أنه يكشف الكثير من الخبايا، والتي ترتكبها الحكومة أثناء تنفيذها لبرامجها أمام الرأي العام⁽²⁾.

مع ذلك فإن كلاهما يعد آلية للرقابة البرلمانية، تهدف إلى جمع الحقائق والاطلاع عليها .

ثانيا - شروط وإجراءات طرح السؤال: حددت أحكام المادة 134 من الدستور 1996 وأحكام المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق الذكر شروط وإجراءات صحة ممارسة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية، من حيث مدة طرح السؤال، وميعاد جواب عضو الحكومة عليه، وأين يكون السؤال الشفوي والإجابة عليه ومتى يمكن أن يكون السؤال الشفوي أو الكتابي مصحوبا بالمناقشة العامة، ووجوبية نشر الأسئلة والإجابات في محاضر الجريدة الرسمية لكل غرفة من غرفتي البرلمان.

بينما عالجت أحكام المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وأحكام

(1)-Michel AMELLER, Les question usurairement du contrôle parlementaire, paris : L.G.D.J, 1964, P 239.

(2) - الأمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية مداخلة أقيمت بمناسبة اليوم الدراسي حول: موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فندق الجزائر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، سبتمبر 2001، ص 61.

المواد 74 و 75 و 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مسألة تحديد مدة طرح الأسئلة والإجابة عليها.

1- شرط ضبط الأسئلة وتحديد مواعيد جلساتها: لكي تتم عملية ممارسة وتفعيل آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة على أعمال الحكومة، لا بد من التحكم في ضبطها من طرف مكتب كل غرفة ضبطا جيدا ومدروسا بالإضافة إلى حتمية وجوب التشاور والتنسيق بين مكنتي غرفتي البرلمان والحكومة بصورة مسبقة وتحديد آجال جلسات الأسئلة الشفوية وتبليغها لكل غرفة وبالاتفاق مع الحكومة⁽¹⁾.

هذه الإجراءات والشروط تنص عليها أحكام المادة 70 من القانون العضوي رقم 99-02، حيث تخصص جلسة كل 15 يوم خلال الدورات العادية للأسئلة الشفوية المطروحة على الحكومة كما تحدد مواعيد هذه الجلسات بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة.

كما أن جلسات مناقشة الأسئلة الشفوية تحدد حسب حجم الأسئلة المسجلة بمكتب كل غرفة، حيث يمكن لأعضاء مجلسي البرلمان من طرح أسئلتهم الشفوية أثناء الجلسة المخصصة لهذا الغرض.

أما بالنسبة للسؤال الشفوي، وحسب المادة 72 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 99-02، فإنه يودع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة وكذا المادة 74 الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة، على أن يتم تدوين هذه الأسئلة في سجل خاص وقت إيداعها.

2- مدة طرح الأسئلة والإجابة عنها: بالنسبة للسؤال الشفوي فقد تعرضت إليه أحكام المادة 69 من القانون العضوي رقم 99-02 التي اشترطت أن يودع هذا السؤال لدى مكتب الغرفة البرلمانية خلال عشرة (10) أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض.

(1) د.عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13 جوان 2006، ص 135.

أما المدة المقررة لقراءة السؤال من طرف عضو البرلمان المعنى فقد تناولته أحكام المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بأن مكتب المجلس هو الذي يقدر مدة طرح السؤال ورد عضو الحكومة عليه وتعقيبهما حسب الأسئلة بينما قررت أحكام المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أن مدة طرح السؤال الشفوي يقدرها رئيس الجلسة وبعد رد عضو الحكومة على السؤال يمكن لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمس (5) دقائق ويمكن عضو الحكومة المعني الرد عليه في حدود عشرة (10) دقائق.

أما بالنسبة للسؤال الكتابي الذي يوجهه عضو البرلمان إلى أي عضو في الحكومة فقد نصت عليه المادة 134 في فقرتها الثانية من دستور 1996 على أن يكون الجواب على السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

3- إمكانية فتح مناقشة على إثر السؤال: حسب نص المادة 134 فقرة 4 من دستور 1996، إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

كما نصت على ذلك المادة 74 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنه: «إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة تفتح هذه المناقشة وفقا للنصوص المنصوص عليها في النظام الداخلي لكلا المجلسين».

كما أنه يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة.

وقد اشترطت المادتين 75 و76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة توقيع ثلاثين (30) عضوا على طلب يودع لدى مكتب مجلس الأمة، وسواء تعلق الأمر بالإجابة الكتابية أو الإجابة الشفوية.

4- نشر الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة عنها في الجريدة الرسمية: بناء على نص المادة 134 الفقرة الأخيرة من دستور 1996 والمادة 75 من القانون رقم 99-02 فقد نصت على وجوب نشر كافة الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة عنها طبقا للشروط

التي تخضع لها عملية نشر محاضر مناقشات البرلمان.

هذه هي أهم إجراءات وشروط صحة ممارسة وتطبيق آليات الأسئلة الشفوية والكتابية كعنصر من عناصر النظام القانوني لآليات الأسئلة الشفوية والكتابية في القانون البرلماني الجزائري.

5- تقييم مدى فعالية الأسئلة البرلمانية: تعتبر الأسئلة الشفوية والكتابية سلطة وآلية دستورية وقانونية برلمانية يمارسها أعضاء البرلمان خلال ممارسة عهدتهم البرلمانية، وهذا ما نصت عليه أحكام الدستور وأحكام القانون العضوي الناظم لغرفتي البرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، كما أن ممارسة هذه الأسئلة متعددة الصور والاستعمالات حيث تمكن العضو الذي يباشرها بأن تفتح له المجال في أن يختار الصورة التي يراها ملائمة لطرح سؤاله، خاصة أن السؤال شفويا كان أو كتابيا قد يفتح مناقشة بينه وبين عضو الحكومة، والعضو السائل يختار إن كان يرى ضرورة فتح هذه المناقشة بناء على جواب عضو الحكومة.

كما تمارس آلية الأسئلة بكل شفافية وفق إجراءات محددة مسبقا بالقوانين الأساسية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، علاوة على أنها تكون علانية وفي جلسات مخصصة لهذا الغرض أمام جمهور المواطنين والرأي العام، وكافة وسائل الإعلام والصحافة⁽¹⁾ كما تعتبر الأسئلة وسيلة حوار وتواصل وتنسيق بين البرلمانيين والحكومة وبين الحكومة والمواطنين، حيث ينقل عضو البرلمان انشغالات المواطنين، وي طرح أسئلة بهدف طلب التفسير والإيضاح حول مسائل معينة، واعتبارا لهذه الخصائص التي تجعل من الأسئلة الوسيلة الرقابية الأكثر استعمالا من طرف البرلمانيين، فخلال العدة البرلمانية الثانية لنظام الثنائية البرلمانية الممتدة من (2001-2006) بلغت الأسئلة الشفوية والكتابية في المجلس الشعبي الوطني ما يفوق عن 420 سؤالا شفويا وكتابيا بينما بلغ هذا بمجلس الأمة الذي يتشكل من 144 عضوا 104 أسئلة منها الشفوية والكتابية⁽²⁾.

(1) - د. عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 139.

(2) - د. عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص 142.

وتتراوح عدد الأسئلة الشفوية والكتابية في البرلمان الفرنسي بين 9000 إلى 12000 سؤالاً في العهدة بالغرفة الأولى، بينما يتراوح هذا العدد بالغرفة الثانية ما بين 5000 إلى 9000 في العهدة، وهذا حسب ما ذكرته بعض المراجع والإحصائيات الرسمية⁽¹⁾.

بالرغم من الدور الهام الذي تلعبه آلية الأسئلة في الرقابة البرلمانية على الحكومة إلا أن هذه الآلية تحد من فعاليتها جملة من الظروف منها ما يتعلق بالآلية في حد ذاتها ومنها ما يتعلق بإجراءاتها وشروطها وآثارها، ومنها ما يتعلق بالظروف العامة التي تحيط بعضو البرلمان، كما نجد استياء من طرف البرلمانين على أجوبة أعضاء الحكومة، كذلك عدم قدرة البرلمان سحب الثقة من خلال المساءلة مما يجعل من هذه الآلية ناقصة الفعالية ومجرد وسيلة إعلامية ودعائية، تخدم بالدرجة الأولى البرلماني أمام ناخبيه لأنه غالباً ما يدور حول ما تتطلبه دائرته الانتخابية، كما يوجد خلل في الالتزام بعقد الجلسات المخصصة للأسئلة الشفوية بصورة منتظمة والمحددة كل خمسة عشرة (15) يوماً، مما يؤدي إلى تكديس الأسئلة وفقدان بعضها لقيمتها وأهميتها، كما تعتبر هذه المدة طويلة مقارنة مع بعض الدول الغربية والتي تخصص يوماً جزءاً للأسئلة الشفوية.

نخلص إلى أن آلية السؤال حتى وإن كانت تفتقر لجزاء قانوني صارم إلا أنها تظل وسيلة مهمة لمتابعة نشاط الحكومة، ولفت نظرها لمواطن القصور التي ترتكبها.

الفرع الثاني

الاستجواب البرلماني

إذا كانت الأسئلة كرستها الممارسة البرلمانية في النظام السياسي البريطاني، فإن الاستجواب وليد التجربة الدستورية في فرنسا⁽²⁾ والاستجواب يعتبر وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، والتعاريف الفقهية لم تستقر على معنى واحد للاستجواب.

(1) - د. عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص 142-143.

(2) - د. إيهاب زكي سلام، المرجع سابق، ص 85.

فقد عرفه بعض من الفقه المقارن، بأنه العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسميا وزير لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة⁽¹⁾، كما عرفه الدكتور سعيد بوالشعير، بأنه وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول قضايا الساعة، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به⁽²⁾.

وهناك من يرى بأن: «الاستجواب عبارة عن طلب يقدمه النائب أو عدد من النواب إلى رئيس المجلس، لتوجيه اتهام إلى الحكومة أو أحد الوزراء أو إلى من تجيز اللائحة توجيه الاستجواب إليهم، حول موضوع محدد يقع في اختصاص الموجه إليه الاستجواب وذلك لمناقشته في المجلس، واتخاذ قرار بشأنه»⁽³⁾.

بناء على هذا التعريف فإن الاستجواب هو أكثر شدة من السؤال لأنه يتضمن سؤالا مصحوبا باتهام ونقد وحساب للحكومة عن تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة الوطنية وقد نص، عليه دستور 1996 في المادة 133: «يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة» والفرق بينه وبين السؤال أن العضو يستجوب ليس لشيء لا يعلمه كما هو الحال بالنسبة للسؤال، بل يهدف إلى الانتقاد، والعلاقة في الاستجواب لا تنحصر بين المستجوب والوزير، بل تتضمن إمكانية إثارة مناقشة عامة، يتدخل فيها كل من يرغب من أعضاء المجلس⁽⁴⁾. وللاستجواب شروط وإجراءات يجب مراعاتها:

أولا - شروط استخدام الاستجواب حسب المؤسس الدستوري الجزائري: نظرا لخطورة آثار الاستجواب وأهميته، فإنه قد يؤدي إلى تكوين تحقيق إذا كان رد الحكومة غير مقنع⁽⁵⁾.

(1) - د. إيهاب زكي سلام، المرجع نفسه، ص 86

(2) - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 401.

(3) - د. مدحت أحمد يوسف غانم، المرجع سابق، ص 376.

(4) - حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار الجامعة، 1989، ص 163.

(5) - د. أحمد وافي، بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 30.

لذا أحاط المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي رقم 99-02 والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان هذا الحق ببعض الشروط وهي:

1- أن يكون موضوع الاستجواب متعلقا بإحدى قضايا الساعة: يستفاد هذا الشرط من الفقرة الأولى من نص المادة 133 من دستور 1996، لكن من دون أن يتم ما المقصود بقضايا الساعة فهذا اللفظ عام يحتمل أن يدخل تحته أي موضوع، ومنه يثار الجدل حول المعيار الذي يمكن من خلاله اعتبار موضوع ما، من قضايا الساعة. وطالما لم يتم تحديد مضمون قضايا الساعة فيمكن لأعضاء البرلمان توجيه استجواب للحكومة في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة على حد سواء⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد يرى **خالفة معمري** بأن الموضوع الذي يمكن اعتباره من قضايا الساعة هو كل قضية تكون موضوع انشغالات آنية⁽²⁾.

فقد يعتبر موضوع ما من قضايا الساعة إذا تناولته الصحافة الوطنية بشكل واسع واعتبرته من الأحداث التي تركز عليها في صفحاتها الأولى، وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية خاصة في الاستجواب المتعلق بعدم اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل، والجبهة الديمقراطية⁽³⁾.

2- أن يتم التوقيع على نص الاستجواب من طرف ثلاثين (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة حسب الحالة: وهذا الشرط نصت عليه المادة 65 الفقرة الثانية من القانون العضوي 99-02 يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحال على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة، إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه».

(1) - خرباشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس والعشرون، أبريل 2010.

(2) - د. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، ص 166.

(3) - د. عباس عمار، المرجع نفسه، ص 167.

فما يلاحظ على هذا الشرط الذي اشترط ثلاثين (30) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا لمباشرة الاستجواب هو تقييد لا مبرر له، ضف إلى ذلك أن تحقيقه على أرض الواقع في غاية الصعوبة، كما يؤدي هذا القيد إلى كسر هذه الآلية⁽¹⁾.

3- أن يبلغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول من طرف رئيس المجلس حسب الحالة في غضون 48 ساعة من تاريخ إيداعه: وهذا طبقا لنص المادة 2/65 من القانون العضوي 99-02.

4- الكتابة: يشترط في تقديم الاستجواب أن يكون مكتوبا، وهذا الشرط أجمعت عليه معظم التشريعات كما أكده المشرع الجزائري، وإن لم يشترطه صراحة، ولكن يمكن استنتاجه ضمنا من المادة 65 من القانون العضوي 99-02 والتي أشارت إلى نص الاستجواب وهو ما يفهم دون شك أن النص يقدم مكتوبا إلى رئيس المجلس قبل أن يعرضه أو يبلغه إلى الحكومة فالمشرع لم ينص على حرفية تقديم الاستجواب كتابة لأنه يدرك أن الاستجواب أكبر من أن يقدم شفاهة لأن طبيعته تستدعي شروط وإجراءات لا بد من توافرها حتى يكون مقبولا⁽²⁾.

ولقبول الاستجواب لا بد من توفر مجموعة من الشروط العامة تحددها النظم الداخلية للبرلمانات تتمثل في عدم مخالفة موضوع الاستجواب لنص الدستور، وهذا أمر بديهي ما دام حق الاستجواب دستوريا فلا يجوز أن يتعارض مع نص قانوني أو دستوري آخر، كما يجب أن لا يمس بالمصلحة العامة، كما يجب أن لا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة أو تمس بالأشخاص، حيث لا يمكن أن يكون وسيلة لتصفية حسابات أو يكون للنيل من كرامة وزير والمساس بسمعته، كما يشترط في الاستجواب كذلك عدم مساسه بأمر معلق أمام القضاء وهذا حرصا على استقلالية القضاء، والفصل بين السلطات وتحقيقا للمصلحة العامة وتحقيق التعاون بين السلطات.

(1) - ياسين بن بريج ، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري ، دراسة مقارنة جامعة الدول العربية ، معهد البحوث والدراسات العربية الطبعة الأولى 2009، ص 40.

(2) - ياسين بن بريج، المرجع السابق، ص 55.

ثانيا- إجراءات الاستجواب: يتم تحريك آلية الاستجواب وفق مرحلتين أساسيتين حين يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة أو مكتب المجلس الشعبي الوطني بحسب الحالة، ويوزع على أعضاء الغرفة المعنية، كما يلزم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بتبليغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) بسرعة ثمانية وأربعين (48) ساعة، اعتبارا من وقت إيداعه رسميا، وهو زمن قياسي مقارنة ببقية الإجراءات المنصوص عليها دستوريا⁽¹⁾.

بعدها يقوم المجلس المعنى بالاستجواب وبالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب والتي حددتها المادة 66 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 99-02 بخمسة عشر (15) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ ايداع الاستجواب، بمعنى آخر يتوجب على الحكومة عقد هذه الجلسة في أقل من أسبوعين على أكثر تقدير وخلال الجلسة المخصصة للاستجواب يقدم صاحب الاستجواب عرضا يتناول موضوع الاستجواب وتلتزم الحكومة بالإجابة على الاستجواب الموجه لها⁽²⁾.

ثالثا- الأثر المعلوم للاستجواب: إن تفحص النصوص القانونية المنظمة للاستجواب سواء الواردة في دستور 1996 أو في القانون العضوي رقم 99-02 أو حتى في النظام الداخلي لمجلس الأمة، لم يسفر عنه أي أثر يمكن أن يترتب على الاستجواب خاصة في حالة عدم تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة، وحتى نتائج الاستجواب في النظام الدستوري الجزائري فأقصاها إجراء مناقشة أو تكوين لجنة تحقيق في الموضوع محل الاستجواب وعليه فما دام لا يمكن تحريك الاتهام الحكومي حتى بثبوت الإدانة، فما فائدة الاستجواب بمناقشة أو تحقيق برلماني؟ وبمعنى لو وصلت لجنة التحقيق إلى فتح تقرير إدانة، فما هو مصير الحكومة في ظل هذا الإجراء؟

وهل تستمر في الحكم بعد استجواب ومناقشة وتقرير لجنة تحقيق يدينها؟ أم أنها تبقى مستمرة في الحكم وعلى مرأى الرأي العام والبرلمان، فلماذا يا ترى لم يعالج

(1) - أحمد طرطار، دور الاستجواب والمسائلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس عشر، فيفري 2007، ص 66.

(2) - المادة 67 من القانون رقم 99-02.

المؤسس الدستوري هذه الحالة رغم خطورتها؟

إنّ فما هي قيمة وفعالية هذه الآلية، وهل يبقى دور البرلمان المشاهدة من دون أي سلطة قرار وهو ممثل للشعب والمدافع عن مصالحه، وعليه فالأثر القانوني اللازم لهذه الآلية مفقود تماما، لأن القيمة الحقيقية للاستجواب ونجاعته كآلية رقابية لا تكون إلا إذا تقرر للبرلمان تحريك مسؤولية تحقق هدفها وآثارها، وهذا عكس ما كرسته بعض الدساتير التي لا تجرد آلية الاستجواب من آثارها، أي أنها لا تخرج عن النظرية العامة والمسلم به أن الاستجواب ينتهي به المطاف إلى أحد ثلاثة أمور:

1- قد يتبين من المناقشة أن الحكومة قامت بواجبها وتستحق الشكر بدلا من اللوم.

2- أن الحكومة لم تخطئ أو أن خطأها يمكن تجاوزه، وعندها عادة يقرر المجلس الانتقال إلى جدول الأعمال.

3- قد ينتهي إلى صدور قرارا بإدانة الحكومة أو بعض أعضائها، وهناك قد يتم طرح الثقة بها⁽¹⁾.

وعليه فالمؤسس الدستوري الجزائي احتاط بكل الشروط والوسائل التي لا تؤدي بالبرلمان إلى تحريك مسؤولية الحكومة وطرح الثقة بها، عند استعمال هذه الأداة الرقابية وذلك عكس طبيعة الاستجواب في النظرية العامة، فرغم أن الاستجواب يعتبر مشروع اتهام إلا أن إجراءاته لن تفضي إلا لتكوين لجان تحقيق والتي هي الأخرى ليس لها أثر قانوني وتنتهي مهامها بإيداع تقريرها بمكتب المجلس، ويبحث في تقرير اللجنة عن طريق التصويت لكن دون إمكانية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، أو لوزير معين وطرح الثقة به.

لهذه الأسباب وغيرها فقد ظل استخدام الاستجواب محتشما من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني مقارنة بالتجارب المقارنة، فخلال العهدة التشريعية من عام 2002 إلى عام 2007 قدمت تسع (09) استجوابات، منها استجوابان كانا مؤجلين من الفترة

(1) - د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة 2003، ص 49-50.

التشريعية السابقة، أي بمعدل يتراوح من استجواب إلى استجوابين في كل سنة، وهو رقم ضعيف⁽¹⁾.

أما مجلس الأمة، وعلى امتداد العهدة الأولى وإلى غاية الدورة الخريفية لعام 2009 فلم يستخدم أبدا الاستجواب⁽²⁾.

هذا الأخير الذي يقف موقف المتفرج بالنسبة للاستجواب ويبقى عاجزا على أن يشكل دعامة للغرفة الأولى في مواجهة الحكومة.

الفرع الثالث

التحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني آلية هامة وحساسة من آليات عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ونظرا لدقة وحساسية هذه الآلية فيما يتعلق بالعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة بصورة عامة، وفيما يتعلق بقيم وضوابط مبدأ الفصل بين السلطات في هذا المجال بصورة خاصة، تخضع هذه الآلية لتنظيم وضبط شروط وإجراءات تحريكها وممارستها بدقة في النظام القانوني الجزائري، وهذا ما سيتم التطرق إليه وفق العناصر التالية:

أولاً- المقصود بالتحقيق: يعد التحقيق البرلماني شكلا من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، حيث تقوم لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان بالتحقيق في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة بهدف الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية لها، ويحق للجنة الإطلاع على كل المستندات والوثائق المتعلقة بها، والاستفسار عن جميع ملبساتها، ووقائعها، كما يحق لها استدعاء المسؤولين للمثول أمامها⁽³⁾.

(1) - عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 48.

(2) - عقيلة خرباشي، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

(3) - د. سعيد السيد علي، القانون الدستوري، الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، ط1، القاهرة، دار الكتاب الحديث، 2009، ص 14.

فالتحقيق إذن عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، سواء كان الوضع مالياً أو اقتصادياً أو قانونياً أو أخلاقياً... الخ⁽¹⁾.

فمن خلال التحقيق يحاول البرلمان الوقوف على الحقيقة بنفسه، إذا ما دخله ريب لسبب أو لآخر، ولا قيد على مجال التحقيق، فقد يستهدف به البرلمان التحقيق من فساد بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو شركات القطاع العام، وقد يريد من ورائه فحص بعض المسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيداً لاتهامه⁽²⁾.

وقد لا يعتمد البرلمان في ممارسة حقه في التحقيق على المعلومات التي يقدمها إليه الوزراء، أو على ما يصرحون به من حقائق، وإنما يستقي المعلومات بنفسه مباشرة، عن طريق الاتصال بالأفراد والموظفين والإطلاع على الملفات والمستندات الحكومية⁽³⁾.

للقيام بعملية التحقيق يقوم البرلمان بإنشاء لجنة تسمى لجان التحقيق قصد الوصول إلى الحقيقة، وقد نص دستور 1996 على ذلك في المادة 161: «يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة» وتعتبر لجان التحقيق أقرب آلية للاستجواب لأن هدفها وخطورتها تحتوي على اتهام مصحوب بمناقشة، وإن كانت غير مرتبطة بالاستجواب فربما تسبقه، وقد تكون معاصرة له، وفي بعض الأحيان تكون لاحقة على تقديمه، حيث يبدأ في التحقيق بعد انتهاء الاستجواب بقرار لتشكيل لجنة التحقيق، إذن فموضوع تشكيل لجان التحقيق حق أصيل تشترك فيه كل برلمانات العالم بكل أنظمتها سواء كانت رئاسية أو برلمانية، فقد جرى العمل على سبيل المثال في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا على تولي البرلمان سلطة إنشاء لجان التحقيق⁽⁴⁾.

على هذا تعد لجان التحقيق من الموضوعات الهامة التي تضمنتها دساتير الجمهورية

(1) - د. إيهاب زكي سلام، المرجع سابق، ص 120.

(2) - د. سليمان محمد الطماوى، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 551.

(3) - د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 2004، ص 56.

(4) - د. سعيد السيد علي، القانون الدستوري والاستجابات والتحقيقات البرلمانية، المرجع السابق، ص 86.

الجزائرية، وتحديد اختصاصاتها، وإحاطتها بضمانات لممارسة عملها.

ثانيا- شروط وإجراءات تطبيق رقابة التحقيق البرلماني: لقد جاءت المادة 161

من الدستور المشار إليها سابقا عامة، واكتفت أنها قررت الحق لكل غرفة من غرفتي البرلمان أن تنشئ لجان تحقيق بخصوص قضايا ذات مصلحة عامة، بل يؤخذ على أحكام هذه المادة أنها أتت بمعيار مطاط وفضفاض⁽¹⁾ في تحديدها الهدف من تشكيل لجنة التحقيق وربطتها بقضية ذات مصلحة عامة، والذي يعطيها مفهوما واسعا، فالمصلحة العامة مفهوم غامض في الجزائر، لأن تكييف القضية ذات المصلحة العامة يصعب تحديدها أحيانا.

تبعاً لذلك نظم القانون العضوي رقم 99-02 الناظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبين الحكومة إجراءات وشروط وخطوات هذه الآلية الرقابية وأحاطها بضمانات.

1- تشكيل لجنة التحقيق: بناء على نص المادة 76 من القانون العضوي رقم 99-

02، أنه بإمكان كل من المجلسين إنشاء لجان تحقيق، وفي أي وقت بشرط أن تتعلق القضية بالمصلحة العامة، بحيث تنشئ هذه اللجان حسب المادة 77 من القانون العضوي المذكور أعلاه بالتصويت من طرف أعضاء كل مجلس حسب الحالة على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة، وإن كان الهدف من إجراء التصويت على مستوى غرفة البرلمان بشأن الموافقة على لائحة تأسيس لجنة التحقيق من شأنه أن يمنحها الشرعية والمصدقية لمواجهة الحكومة.

يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه أعضاء لجان التحقيق بنفس الشروط المحددة في النظام الداخلي لكل غرفة والخاصة بإنشاء اللجان الدائمة فيها وهذا طبقاً لنص المادة 78 من القانون العضوي السابق بشرط أن تعلم كل غرفة الغرفة الأخرى بإنشاء هذه اللجان، كما اشترطت المادة 81 من القانون العضوي السالف الذكر

(1) - د.عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 129.

على أن نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة الموقعين على لائحة إنشاء لجان التحقيق لا يمكن لهم أن يعينوا أعضاء في اللجنة، وهذا ضمنا للحياد والموضوعية والشفافية أثناء ممارسة التحقيق، كما أشارت المادة 79 من القانون العضوي رقم 99-02 إلى عدم إمكانية إنشاء لجنة تحقيق إذا كانت الوقائع ما تزال جارية أمام الجهات القضائية بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف، وهذا تطبيقا واحتراما لمبدأ التخصص والاستقلال الوظيفي لكل سلطة.

2- الشروع في التحقيق وسريته: بعد تشكيل لجان التحقيق وانتخاب مكتبها تقوم بما لها من مهام، وتحدد مهام لجنة التحقيق بنص المادة 83 و84 من القانون الأنف الذكر تمارس لجان التحقيق البرلماني كافة الصلاحيات التي يتطلبها التحقيق البرلماني⁽¹⁾ فلها أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان، وأن تطلع على أي معلومة أو وثيقة ترى أنه لها علاقة بموضوع التحقيق ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

فاستبعاد مجال الدفاع الوطني يعتبر أمرا معقولا، أما المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة فيشكل إخراجهما من مجال تدخل لجان التحقيق تقليصا لسلطات البرلمان في رقابة الحكومة⁽²⁾.

من جهة يجب أن تنقيد لجنة التحقيق بالسرية المطلقة في أعمالها، لأن ذلك يظل الموضوع الرئيسي لنشاطها⁽³⁾، وهذا ما أكدته المادة 82 من القانون العضوي رقم 99-02 والتي نصت على: «يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشاتهم» وتعتبر السرية ضمنا للثقة بين الجهة المعنية بالتحقيق ولجان التحقيق.

(1) - الوثائق البرلمانية، النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد العشرون (20) جويلية 2008، ص 239.

(2) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 154.

(3) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر 2009، ص 418.

وتكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا إذ تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء مدة ستة (06) أشهر مع إمكانية تمديد هذا الأجل لمرة واحدة ولمدة ستة (06) أشهر على الأكثر مع عدم إمكانية إعادة تشكيل لجنة تحقيق لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها⁽¹⁾.

3- إعداد وتسليم لجنة التحقيق: بعد انتهاء لجنة التحقيق من تقصي الحقائق والاستماع إلى كل شخص، ومعاينة كل مكان له علاقة بموضوع التحقيق وجمع كل الحقائق التي تبني عليها تقريرها النهائي تعد تقريرا خاصا بموضوع التحقيق وتسلمه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة.

كما يبلغ هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بنشر التقرير جزئيا أو كليا، فإن غرفتي البرلمان تبث فيه بناء على اقتراح مكتبيهما أو رؤساء المجموعات البرلمانية وهذا بعد أخذ رأي الحكومة⁽³⁾. وقد يكون البث في مسألة النشر بدون مناقشة من أعضاء غرفتي البرلمان بعد عرض موجز لرئيس اللجنة عن التقرير أو تفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير في حالة الموافقة على نشر التقرير ينشر في الجريدة الرسمية للمداولات في غضون ثلاثين (30) يوما وهذا ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 77 منه، ومن المفروض أن يتم نشر التقرير للجنة لإعلام الرأي العام وبدون أخذ رأي الحكومة، لأن الحكومة من غير المنطق أن تؤيد نشر تقرير يدينها.

نستخلص مما تقدم أن لجان التحقيق في النظام الجزائري لا تشكل آلية لطرح المسؤولية السياسية على عاتق السلطة التنفيذية، إذ هي آلية استعلامية خاصة في حالة عدم نشر التقرير، وتبقي آلية التحقيق البرلماني وسيلة رقابية محدودة الأثر إن لم نقل معدومة الأثر فهي لا ترتب أي جزاء أو مسؤولية على الحكومة وينتهي عملها بإيداع تقريرها.

(1) - المادة 80 من القانون العضوي 99-02.

(2) - المادة 85 من القانون العضوي 99-02.

(3) - المادة 86 من القانون العضوي 99-02.

الفرع الرابع

مناقشة السياسة الخارجية

تنص المادة 130 من دستور 1996 على ما يلي: «يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين.

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

قبل التطرق إلى تحليل هذه المادة المذكورة أعلاه، يشار أن معظم الدساتير العربية ومن بينها الدستور المصري، الذي يعتبر أول من يقر بهذا منذ عام 1956، وكذلك دستور السودان لعام 1973، والدساتير اليمنية [1970-1990] ودستور الكويت تقر بمنح الحق لأعضاء السلطة التشريعية بطرح موضوع عام للمناقشة، سواء تعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للدولة⁽¹⁾.

إلا أن المؤسس الدستوري فتح المناقشة على السياسة الخارجية للدولة فقط دون السياسة الداخلية، وتعتبر هذه الآلية وسيلة من وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام الجزائري، وإن كانت محصورة بهيئات معينة لها الحق في طلبها ومعدومة الأثر في نتائجها فطبقا لنص المادة 130 من الدستور المذكورة أعلاه فإن فتح المناقشة محدد بمواضيع السياسة الخارجية فقط ومقيد بإجراء الطلب الذي هو من حق رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان.

فيكون طلب فتح مناقشة بناء على طلب رئيس الجمهورية لأن هذا الأخير هو القائد الأعلى للشؤون الخارجية، ويمثل الدولة خارجيا، ويحتاج أحيانا لمعرفة موقف البرلمان من السياسة الخارجية العامة ويسعى الرئيس بهذا الطلب رغبة منه في تأييد البرلمان لسياسته مقويا بذلك مركزه السياسي أمام المعارضة، وإما يكون طلب فتح مناقشة بناء على طلب من رئيس إحدى الغرفتين، فالى جانب انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعيتين لمناقشة السياسة الخارجية بطلب من رئيس الجمهورية، يمكن لرئيس المجلس الشعبي

(1) - د.قائد طربوش محمد، المرجع السابق، ص 395-398.

الوطني أو رئيس مجلس الأمة طلب فتح مناقشة لنفس الغرض، ويتبين أن هذا النوع الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية لا يتم إلا بطلب من أحد الرؤساء الثلاث السابق ذكرهم ويكون بانعقاد الغرفتين معا وليس كل غرفة على حدى بحيث لا يمكن لغرفة برلمانية دون الأخرى أن تجري مناقشة للسياسة الخارجية وطبقا للفقرة الثانية من المادة 130 من دستور 1996 يمكن أن تنتج عن هذه المناقشة لائحة تبلغ لرئيس الجمهورية، وهذه اللائحة لا تصدر إلا عند الاقتضاء بصريح النص وإبلاغها لرئيس الجمهورية لا يتوقف فقط في حالة ما إذا هو من طلب المناقشة محل الدراسة، بل وحتى وإن فتحت المناقشة ليس بناء على طلبه، وإنما بطلب من أحد رئيسي الغرفتين فإنه من اللازم إذا صدر عن البرلمان لائحة عليه إبلاغ رئيس الجمهورية بمحتواها.

لكن في ظل غياب النصوص الصريحة التي توحى بالزامية الأخذ بمضمون اللائحة من قبل رئيس الجمهورية، يتبين بأن اللائحة الصادرة عن البرلمان المنعقد بغرفتيه لمناقشة السياسة الخارجية عديمة الأثر، فلرئيس الجمهورية السلطان المطلق في تقدير اللائحة، أي ترك المشرع الجزائري السلطة التقديرية في الأخذ بمضمون اللائحة أو بجزء منها، أو عدم أخذها بعين الاعتبار أساسا.

ومهما يكن في الأمر إلا أن المادة 130 من الدستور تبقى المادة الوحيدة⁽¹⁾ التي تمنح مظهرا رقابيا في مواجهة رئيس الجمهورية وإن كانت لا تقيم مسؤوليته السياسية أمام البرلمان فإنها تسمح لهذا الأخير بإبراز موقفه بشكل رسمي لرئيس الجمهورية اتجاه السياسة الخارجية المنتهجة تأييدا أو رفضا.

(1) - باستثناء المادة 158 من دستور 1996 التي تنص على مسؤولية رئيس الجمهورية عند ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى وإن كانت لم تحدد طبيعة هذه الجريمة هل هي سياسية أم جريمة جنائية، ويبقى هذا الاستثناء غامض ومستحدث.

المطلب الثاني

آليات الرقابة البرلمانية التي تترتب عليها مسؤولية الحكومة

إذا كان البرلمان الجزائري يمارس الرقابة على عمل الحكومة بوسائل عديدة ومختلفة دون أن يترتب على تحريكها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فقد دعمت السلطة التشريعية بآليات رقابية يمكن من خلالها البرلمان أن يثير مسؤولية الحكومة وتحتيتها عن منصبها، ويعتبر هذا الدعم أمرا ضروريا للحفاظ على هذا التوازن نظرا لما تملكه السلطة التنفيذية من وسائل للرقابة هي الأخرى.

بعد المصادقة على دستور 1989 وبنفس الاصطلاحات السياسية والدستورية التي عزم عليها المؤسس الدستوري للاتجاه نحو تحقيق دولة ديمقراطية حيث كانت هذه الأخيرة مطلبا شعبيا، ليقرر عمليا إسقاط سياسة الحزب الواحد والخروج إلى التعددية السياسية⁽¹⁾.

وتأثرا بالنظام البرلماني أقر المؤسس الدستوري الجزائري سنة 1989 فكرة المسؤولية السياسية للحكومة صراحة وذلك عند عرضها لبرنامجها أمام البرلمان، وحدد مجالات مسؤولية الحكومة بمناسبة عرض البيان السنوي لسياستها العامة وهذا ما كرسه أيضا دستور 1996 في المادة 99 منه والتي تنص على ما يلي: «يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80 و84 و133 و134 من الدستور.

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور».

وتتم هذه الرقابة عن طريق مناقشة مخطط عمل الحكومة (الفرع الأول)، وبيان السياسة العامة (فرع ثان)، والتي حددت ضوابط ممارستها من خلال القانون العضوي الناظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان وكذلك النظامين الداخليين لكل مجلس، وهذا ما يتم التطرق إليه.

(1) - أبو جرة سلطاني، الجزائر الجديدة، الزحف نحو الديمقراطية، ج1، شركة زعايش للطباعة، الجزائر، بدون سنة نشر ص 155.

الفرع الأول

مناقشة مخطط الحكومة

إن ضبط الوزير الأول لمخطط عمل حكومته وعرضه أمام مجلس الوزراء وتقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة يعني أن بقاء حكومته متوقف على تلك الموافقة، الذي يترتب عنه ضرورة عرض هذا المخطط على مجلس الأمة، أما في حالة الرفض فيقبله تحي الحكومة عن السلطة وتقديم استقالته وهذا وفق إجراءات محددة.

أولا - مناقشة وإجراءات عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني:
يعد مخطط عمل الحكومة الذي يصمم من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وعاء السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة للنشاط الحكومي في كافة مجالاته ونشاطاته المختلفة، للإشارة فقبل تقديم الوزير الأول برنامج عمله أمام المجلس الشعبي الوطني يقدمه ويعرضه على مجلس الوزراء حسب ما نصت عليه المادة 79 من دستور 1996 المعدلة سنة 2008 والتي نصت على ما يلي: «بضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء».

إن الوزير الأول عند قيامه بضبط مخطط عمله يتوجب عليه عرضه على مجلس الوزراء، برئاسة رئيس الجمهورية، مما يخول هذا الأخير إمكانية تقديم ملاحظاته وتوجيهاته⁽¹⁾، هذا ما أكده الأستاذ بوالشعير عدم استقلالية الحكومة اتجاه رئيس الجمهورية بالتالي فإن رئيس الجمهورية قد يؤثر في صياغة البرنامج الحكومي وتكون بصماته واضحة المعالم على هذا البرنامج، حتى يمكن القول أن البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية⁽²⁾

حيث جاء في المادة 80 فقرة 1 و 2 من دستور 1996 والمعدلة في 2008 ما يلي: «يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة».

(1) - د. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ص 389.

(2) - BRAHIMI MOHAMED: Le droit de des solution dans la Constitution de 1989 R.A.S.J.A.P.N°1, 1990, p 65-66.

إذن فالوزير الأول ملزما بتقديم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويتم مناقشة البرنامج وفق إجراءات محددة.

1- إجراءات مناقشة البرنامج: بالرجوع إلى أحكام الدستور لا نجد نصا يحدد الإجراءات التي يجب أن تتبعها الحكومة عند تقديمها للبرنامج من أجل المناقشة فجاء القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، ونص على مجموعة من الآجال الواجب احترامها وهي:

1-1- آجال تقديم البرنامج: لا يتضمن الدستور آجالا يلتزم خلالها الوزير الأول بتقديم برنامج حكومته، وبالرجوع إلى القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان ولاسيما المادة 46 منه التي تنص: «يعرض رئيس الحكومة برنامجها على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة.

ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة»، وذلك حتى يتمكن الوزير الأول من إعداد مخطط عمله تنفيذيا لبرنامج رئيس الجمهورية، آخذا بعين الاعتبار التعددية الحزبية الموجودة داخل المجلس الشعبي الوطني، وحتى يتوصل إلى مخطط عمل قد يحوز على ثقة الأغلبية الفاعلة بالغرفة الأولى والمكونة عن طريق الائتلاف الحزبي، على أن ينظم المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة بغرض مناقشة مخطط عمل الحكومة.

1-2- آجال مناقشة البرنامج: تحدد المادة 47 من القانون العضوي رقم 99-02 «لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج الحكومة إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب».

قد منحت هذه المهلة بغرض تمكين النواب من الإطلاع على البرنامج وتحضير ملاحظاتهم وانتقاداتهم حوله، ولكن تعتبر مهلة سبعة (7) أيام قصيرة نسبيا بالنسبة لأهمية مناقشة برنامج الحكومة، لأن البرنامج الحكومي يتعلق بمستقبل النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للدولة، بل ويحتوي هذا البرنامج على بعض المسائل التي تتطلب دراسات وأبحاث وإحصائيات معمقة لاسيما فيما يتعلق بالجوانب المالية والضريبية والسياسات التشريعية المختلفة.

وعليه فمن الأفضل أن تخصص مدة زمنية كافية، أي زيادة المهلة الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني لدراسة مشروع البرنامج الحكومي دراسة دقيقة، حتى يتسنى له رقابة مركزة على بنود هذا البرنامج، كما أن هذه الآجال تطرح مسألة عدم التكافؤ بين الحكومة والنواب فقد منح القانون العضوي رقم 99-02 مهلة خمسة وأربعين (45) يوماً للحكومة لإعداد البرنامج بينما لم يمنح سوى سبعة (7) أيام للنواب بغرض الإطلاع عليه وإبداء الملاحظات بشأنه.

2- تكييف برنامج الحكومة: بعد عرض الوزير الأول برنامج حكومته على مجلس الوزراء، وتقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، يمكن للوزير الأول أن يكيف برنامج حكومته على ضوء المناقشات التي يجريها نواب المجلس الشعبي الوطني حيث نصت المادة 80 الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدلة بقانون رقم 08-19 على: «ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية»، الملاحظ على هذه الفقرة أن تكييف البرنامج أصبح واضح المصدر فهو لرئيس الجمهورية، ويلتزم الوزير الأول بالرجوع والتشاور مع رئيس الجمهورية، لضبط مخطط عمله بعد مناقشته على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

3- التصويت على برنامج الحكومة: فبخصوص مسألة التصويت على المخطط بعد مناقشته وتكييفه من طرف نواب المجلس، فإنها تتم خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة وهذا وفقاً لنص المادة 48 من القانون العضوي رقم 99-02 إن المدة الممنوحة للنواب للتشاور والاتصال والتصويت حول برنامج الحكومة تعد كافية من أجل الوصول إلى اتفاق بين الهيئتين (الحكومة والمجلس الشعبي الوطني).

ففي حالة حصول الحكومة على الموافقة البرلمانية فإنها تباشر مهامها بعد ذلك، وفي هذه الحالة لم يشترط أي شكل من أشكال التصويت، ولا أي نوع من أنواع الأغلبية وهنا يقع عبء تنفيذ المخطط الحكومي على عاتق كل من الحكومة والبرلمان⁽¹⁾.

(1) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 115.

4- **رفض مخطط الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني:** يعتبر رفض مخطط الحكومة من أخطر الوسائل التي يمتلكها البرلمان لإسقاط الحكومة وهو وسيلة حاسمة في عملية الرقابة حيث إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه المادة 81 من دستور 1996 المعدلة سنة 2008 وطالما أن الحكومة قد فقدت ثقة البرلمان فلا تقسيم للمسؤولية بأن تستقيل بعض الوزارات والبعض الآخر يبقى وإنما الاستقالة هنا تكون جماعية⁽¹⁾.

والتالي إذا رفض الأغلبية من النواب البرنامج الحكومي فتقوم تلقائيا وبقوة القانون مسؤولية الحكومة ويقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية وما على هذا الأخير سوى قبولها، ويعين وزيرا أول من جديد والذي يقع على عاتقه إعداد مخطط عمله ويقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني بنفس الإجراءات السابقة، لكن في حالة رفض أعضاء المجلس الشعبي وعدم موافقته على مخطط عمل الحكومة الجديدة مرة ثانية ينحل وجوبا وبقوة القانون.

ثانيا - تقديم عرض حول مخطط عمل الوزير الأول لمجلس الأمة: تنص المادة 80 من دستور 1996 المعدلة بقانون 08-19 في فقرتها الثالثة على أنه " يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

إن العرض الذي يتقدم به الوزير الأول أمام مجلس الأمة لن يتم إلا بعد حصول برنامج الحكومة على موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني، لذا وجب التعرض إلى الإجراءات التي تضبط هذا العرض، وصولا إلى إمكانية إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة بشأن مخطط عمل الحكومة.

1- **إجراءات تقديم عرض حول مخطط عمل الوزير الأول أمام مجلس الأمة:** نظمت المادة 49 من القانون العضوي رقم 99-02 إجراءات عرض حول مخطط عمل الوزير

(1) - د. محمد نسيب أرزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني 1999-2000، شركة دار الأم للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 184.

الأول على مجلس الأمة حيث حددت مدة تقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة من طرف الوزير الأول إلى مجلس الأمة خلال عشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني، غير أن ما يعرض على مجلس الأمة ليس كما هو الحال بالنسبة للغرفة الأولى، لأن الغرض من تقديم عرض عن مخطط عمل الوزير الأول إلى مجلس الأمة هو الإعلام والاطلاع على هذا المخطط فقط بهدف تكوين رؤية ومعيار رقابي لممارسة صلاحيات ووسائل الرقابة المقررة دستوريا لمجلس الأمة، ففي كل الأحوال فمجلس الأمة لا يستطيع أن يقرر مسؤولية الحكومة، فرقابته هي دائما رقابة معلومات فقط⁽¹⁾، إضافة إلى أن هذا العرض يعد بمثابة القراءة الثانية المعتمدة في منهجية العمل البرلماني، وعليه فأقصى ما قد ينتج عن هذا العرض هو إمكانية المجلس من إصدار لائحة.

2- إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة: تنص المادة 80 من الدستور 1996 في فقرتها الرابعة على ما يلي "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة". إن إصدار لائحة بشأن البرنامج المقدم من طرف الحكومة هو حق مخول دستوريا لأعضاء مجلس الأمة حيث يمكنهم من إعداد رأيهم بشأن برنامج الحكومة، غير أن هذه اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة ليس لها أثر قانوني على الحكومة، إذ تعتبر مجرد وسيلة يدرج بموجبها بعض الملاحظات والتوجيهات، ومن ثم يلفت نظر الحكومة لبعض النقائص التي لم تكن في البرنامج، أو توجيه انتقادات للمخطط الذي انتهجته الحكومة في برنامجها، ولكن بإمكانها التأثير سياسيا على مكانة الحكومة بإضعاف مركزها السياسي واستقرارها.

فيما يخص إجراءات وشروط إيداع هذه اللائحة نظمتها المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والتي حددت شرط قبول اللائحة بأن تكون موقعة من قبل عشرين (20) عضوا، كما يجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثمانية وأربعين (48) ساعة من تقديم العرض.

(1) - د.عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 123.

الفرع الثاني

البيان السنوي للسياسة العامة

لا تكفي الرقابة السابقة على المخطط الحكومي من طرف البرلمان بل لا بد من رقابة لاحقة بعد مدة زمنية من المصادقة على المخطط أي رقابة على واقع أداء العمل التنفيذي على ضوء المخطط المتفق عليه، وذلك بتقديم الحكومة أمام البرلمان بيان سنوي عن سياستها العامة، ولتنظيم إجراءات تقديم البيان السنوي للسياسة العامة حددت المادة 48 من دستور 1996 إجراءاته، كما حدد القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة إجراءات تقديم بيان السياسة العامة والآثار المترتبة على ذلك.

أولاً - تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني: بالرجوع لأحكام الدستور والقانون العضوي رقم 99-02 فإنهما يحددان مجموعة من الشروط والإجراءات الواجب إتباعها عند تقديم بيان السياسة العامة كما رتبت مجموعة من الآثار على ذلك:

1- شروط تقديم البيان: حددها المؤسس الدستوري بشرطين أساسيين هما:

1-1- **تقديم البيان سنوياً:** تنص المادة 84 من دستور 1996 الفقرة الأولى على أن تقدم الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة، ويقصد بهذا الشرط أنه لا يجوز تقديم البيان إلا بعد مضي سنة كاملة من تاريخ المصادقة على برنامج الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني وذلك حسب نص المادة 50 من القانون العضوي⁽¹⁾، فالحكومة التي لم تنته سنة كاملة من ولايتها غير ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة وقد أكدت الممارسة الدستورية في بلادنا ذلك⁽²⁾.

(1) - تنص المادة 50 من القانون العضوي رقم 99-02: «تقدم الحكومة كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة طبقاً لأحكام المادة 84 من الدستور».

(2) - الحكومات الجزائرية التي لم تقدم بياناً عن السياسة العامة لأنها لم تنتهي سنة كاملة من ولايتها:

- حكومة قاصدي مرياح: دامت 09 أشهر و 04 أيام.

- حكومة رضا مالك: بقيت 06 أشهر و 18 يوماً.

- حكومة أحمد بن بيتور: دامت 08 أشهر و 03 أيام.

أما في حالة إجراء تعديلات حكومية فإن هذا التعديل لا يعتبر تشكيلا لحكومة جديدة ما لم يتم تغيير الوزير الأول، فهي استمرار لحكومة السابقة والتي سبق لها وأن قدمت برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني.

1-2- تقديم البيان السنوي من طرف الوزير الأول: إن الوزير الأول وطبقا للمادة 80 من الدستور 1996 والمعدلة سنة 2008 والمادة 49 من القانون العضوي واللتان تخصان الوزير الأول عند الإشارة إلى مخططة المقدم إلى البرلمان، وعليه وإن جاء نص الدستور والقانون العضوي بأن تقدم الحكومة عرضا سنويا عن السياسة العامة للبرلمان فإنه من الناحية السياسية يلزم الوزير الأول شخصيا بتقديم البيان السنوي نتيجة لأهمية هذا الأخير.

2- إجراءات تقديم البيان ومناقشته: إن تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة أمام البرلمان كوسيلة رقابية لم تكون موجودة في دستوري 1963 و 1976 وإنما استحدثت بموجب دستور 1989 المادة 80 منه، وبعده دستور 1996 مؤكدا على تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للبرلمان.

أما بخصوص مناقشة البيان فنصت عليه المادة 84 من دستور 1996 الفقرة الثانية حيث تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة، أما بخصوص إجراء عرض البيان أمام المجلس، فإنه يستخلص أن مكتب المجلس يتولى تنظيمها والإشراف عليها، وحسب الممارسة الدستورية لهذا الإجراء، فالمناقشة عادة ما تدوم يومين كاملين.

3- الآثار المحتملة لتقديم بيان السياسة العامة: لكي يؤدي المجلس الشعبي الوطني مهمته الرقابية بطريقة فعالة على نشاط الحكومة حول الدستور إمكانية اختتام المناقشة إما بلائحة أو بإيداع ملتمس الرقابة.

3-1 إصدار لائحة: تنص المادة 84 الفقرة الثالثة من دستور 1996 على ما يلي: «يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة» وفي نفس السياق جاء نص المادة 50 فقرة 2 من القانون العضوي رقم 99-02: «يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة».

إن اقتراح لائحة أو عدة لوائح بشأن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة حق مخول دستوريا للنواب إذ يمكنهم من إبداء رأيهم ومراقبة نشاط الحكومة، إلا أنه

يخضع لشروط وضوابط حددت في القانون العضوي، وما لهذه اللائحة من أثر
3-1-1 شروط وإجراءات إصدار اللائحة: حسب القانون العضوي رقم 99-02 فإنه تم
تحديد ثلاث شروط أساسية وهي:

* **الشرط الأول:** يتعلق بعدد النواب المطلوب لاقتراح لائحة فقد حددت المادة 52
عدهم بعشرين (20) نائبا على الأقل وفي هذا الإطار يمكن تقديم عدة لوائح حول بيان
السياسة العامة، غير أنه لا يجوز للنائب الواحد أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة واحدة
حسب المادة 53⁽¹⁾، وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي
الوطني.

* **ويتعلق الشرط الثاني:** بأجل تقديم اللوائح بناء على نص المادة 51 من القانون
العضوي، فإن اقتراح اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة يجب أن تقدم خلال الاثنتين
والسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة التي تعقب تقديم البيان.

* **أما الشرط الثالث:** وتأسيسا على المادة 54 من القانون العضوي ففي حالة
الاقتراحات تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها ومصادقة نواب المجلس الشعبي
الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه تبطل الاقتراحات الأخرى.

* أما عن إجراءات مناقشة اللائحة فقد حددتها المادة 55 من القانون العضوي 99-
02 والتي تتم: - بتدخل الحكومة بناء على طلبها.

- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.

- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح لائحة.

- نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح لائحة.

الملاحظ حول هذه الشروط والإجراءات التي تضبط إصدار اللائحة التي يمكن
إصدارها عقب مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، أنها شروط تحد من مبادرات النواب
لاشترط عدد عشرين (20) نائبا لتوقيع اللائحة، أضف إلى ذلك موافقة المجلس بالأغلبية

(1) - تنص المادة 53 من القانون العضوي على: «لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة».

على إحدى اللوائح يلغي اللوائح الأخرى مما يجهض مبادرات النواب الآخرين.

للإشارة فإن التصويت على اللائحة التي تتضمن موقفا مضادا للحكومة لا ينجر عنه أي أثر قانوني على مستقبل الحكومة فهي ليست مجبرة على تقديم استقالتها، ولا تسقط تلقائيا من جراء هذا التصويت، ولكن أثر التصويت على هذه اللائحة يؤدي إلى إضعاف مركز الحكومة تجاه المعارضة وفي نفس الإطار فإن التصويت على لائحة لصالح الحكومة من شأنه أن يعزز ويقوي مركزها سواء في علاقتها مع البرلمان أو اتجاه رئيس الجمهورية.

3-2- المبادرة بملتمس الرقابة: يعد التصويت على ملتمس الرقابة أداة دستورية شديدة الحسم تسمح بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة عند تنفيذ برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني وهي وسيلة هامة يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة، فهي تقابل الحل الممنوح للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

إن ملتمس الرقابة الذي اعتمد في دستور 1996 يؤكد الاتجاه نحو منح المجلس سلطة رقابية على الحكومة تؤهله لإسقاطها إن حادت عن التوجهات المحددة في مخطط العمل الموافق عليه من المجلس، إلا أن ربط مسألة اللجوء إلى اقتراح ملتمس الرقابة لمناقشة السياسة العامة للحكومة الذي يكون سنويا من جهة وهذا ما نصت عليه المادة 84 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة: «كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 135 و 136 و 137 أدناه» ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد أحاطه الدستور والقانون العضوي بشروط وإجراءات قد يكون الهدف من ورائها تحقيق نوع من الاستقرار الحكومي.

3-2-1- شروط وإجراءات ملتمس الرقابة: لقد حددت المادة 135 إلى المادة 137 من دستور 1996، وكذلك المواد من 57 إلى المادة 61 من القانون العضوي رقم 99-02 شروط وإجراءات ممارسة هذا الحق وتتمثل فيما يلي:

- لا يمكن التصويت على ملتمس الرقابة إلا مرة واحدة في السنة.

(1) - أحمد وافي، بوكري إدريس، مرجع سابق، ص 315.

- يتعين لتقديم لائحة ملتتمس الرقابة أن تكون موقعة من سبع (1/7) عدد النواب على الأقل⁽¹⁾.

- أن النائب لا يحق له التوقيع على أكثر من ملتتمس رقابة واحد⁽²⁾.

- ايداع نص ملتتمس الرقابة من طرف مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتعين نشر نص ملتتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب⁽³⁾.

كما أنه لا يتدخل أثناء هذه المناقشة التي تسبق التصويت على ملتتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا:

* الحكومة بناء على طلبها.

* مندوب أصحاب ملتتمس الرقابة.

* نائب يرغب في التدخل ضد ملتتمس الرقابة.

* نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتتمس الرقابة⁽⁴⁾.

3-2-2- نتائج ملتتمس الرقابة (التصويت على اللائحة أو رفضها): في حالة توفر

الشروط لإيداع اللائحة وبعد المناقشة يتم التصويت عليها، وهنا يقدم الوزير الأول استقالته وهذا ما نصت عليه المادة 137 من دستور 1996 وفي نفس السياق جاء نص المادة 61 الفقرة الثالثة من القانون العضوي رقم 99-02 «إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتتمس الرقابة يقدم رئيس الحكومة استقالته حكومته».

أما الاحتمال الثاني فيمكن أن ترفض لائحة ملتتمس الرقابة في بدايتها وذلك في حالة عدم توفر النصاب المتمثل في سبع (1/7) عدد النواب، كذلك يمكن أن يكتمل النصاب القانوني لقبول ملتتمس الرقابة، غير أنه عند المرور إلى مرحلة التصويت يمكن للحكومة

(1) - حسب المادة 135 فقرة 1 من دستور 1996 والمادة 57 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - حسب نص المادة 58 من القانون العضوي رقم 99-02.

(3) - حسب نص المادة 59 من القانون العضوي رقم 99-02.

(4) - حسب نص المادة 60 من القانون العضوي رقم 99-02.

في المهلة المحددة بثلاثة (03) أيام أن تكسب بعض المترددين للوقوف إلى جانبها وبالتالي تتمكن من إفضال هذا الإجراء إذا لم يكتمل هذا النصاب المحدد بالتثنيين (3/2) وهو نصاب مبالغ فيه يجعل أمر إسقاط الحكومة صعب التحقيق.

وعليه فإن ملتصم الرقابة يعتبر من الآليات التي تؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان فيترتب عليها فقدانها للوظيفة المسندة لها، وعلى هذا النحو يظهر الدور الرقابي والفعال للإجراء، الذي يكتنفه تهديد وخطورة على استقرار مؤسسات الدولة لاسيما إذا أصبح أداة لتحقيق أغراض سياسية تحيد به عن أهدافه الدستورية الموضوع لأجلها، وهنا يحدث اختلال في المؤسسات السياسية.

أن تتم الموافقة على ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (2/3) النواب، ولا يمكن التصويت على ملتصم الرقابة إلا بعد مرور ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعه⁽¹⁾.

ما يمكن ملاحظته حول هذه الشروط والإجراءات المنصوص عليها هو المبالغة فيها حيث أصبحت قيودا تنقل كاهل النواب وتحول دون رقابة البرلمان على أعمال الحكومة فعلى سبيل المثال ربط المؤسس الدستوري إمكانية إيداع ملتصم الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، يجعل الحكومة في مأمن طول السنة عن أي إجراء يزيحها عن السلطة، كما أن ضرورة توقيع ملتصم الرقابة قبل إيداعها من طرف سبع (1/7) نواب المجلس الشعبي الوطني، تعتبر نسبة مرتفعة ونصابا قانونيا يصعب تحقيقه في ظل التعددية الحزبية، كذلك فيما يخص مسألة الموافقة على ملتصم الرقابة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني والتي لا تكون إلا بتوافق أغلبية ثلثي (2/3) نواب المجلس، فهي أغلبية مشددة جدا يصعب تحقيقها، نظرا للتعددية الحزبية واختلاف التشكيلات السياسية في المجلس.

كما ان ربط مسألة اللجوء إلى آلية ملتصم الرقابة بتلك الشروط والإجراءات المبالغ فيها، يفرغ هذه الآلية من فعاليتها الرقابية.

ثانيا: مبادرة الحكومة بطلب التصويت بالثقة: تنص المادة 84 الفقرة الخامسة على

(1) - حسب المادة 136 من دستور 1996، والمادة 61 من القانون العضوي 99-02.

ما يلي: «لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته.

في هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه».

يستنتج من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري قد منح الحكومة عن طريق الوزير الأول الحق في طلب التصويت بالثقة الذي يطرحه أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، فقد خول الدستور للمجلس الأول حق مراقبة الحكومة بموجب ملتصق الرقابة، فإنه في مقابل ذلك أقر للحكومة إجراء تدعم به موقفها أمام المعارضة وحتى رئيس الجمهورية⁽¹⁾ من خلال هذه الأداة التي تكون بمبادرة من الحكومة، كما يتضح أن طلب التصويت الذي يتقدم به الوزير الأول مرتبط بالدرجة الأولى والأخيرة ببيان السياسة العامة وتعتبر هذه الحالة الوحيدة التي نص عليها المشرع الجزائري في المادة المشار إليها أعلاه، بمعنى أن اللجوء إلى هذه الآلية لا يتم إلا مرة في السنة، أثناء عرض الوزير الأول لبيان السياسة العامة ليكون هذا الارتباط القيد الأول لسحب الثقة، كما أنه قد تطرح مسألة الثقة على المجلس الشعبي الوطني في بعض الحالات:

- في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة، يلجأ الوزير الأول إلى طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني كرد فعل على المعارضة، وكتأكيد على أن الحكومة لا زالت تتمتع بثقة الأغلبية في المجلس، وخاصة إذا ما صوت البرلمان لصالحها، إذ يعتبر ذلك انتصارا لها وتأكيدا لاستمرارية سياستها، أما إذا لم تمنح الثقة التي طلبتها من المجلس فإنها تضطر إلى تقديم استقالته لرئيس الجمهورية.

- قد يكون لجوء الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة في حالة نشوب خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية فإن نالت الحكومة ثقة النواب، فذلك يؤدي إلى تدعيم موقفها أمام رئيس الجمهورية، أما إذا حدث العكس فيتحتّم عليها تقديم استقالته، وهذه الحالة نادرة الوقوع.

(1) - د. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 399.

بالتالي ربط المؤسس الدستوري الجزائري التصويت بالثقة بالمادة 84 من دستور 1996 والمتعلقة ببيان السياسة العامة، وهذا ما يتضح أيضا من نص المادة 62 من القانون العضوي 99-02.

كذلك تتبع في التصويت بالثقة عدة إجراءات تضمنتها المواد من 62 إلى 64 من القانون العضوي 99-02، حيث يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوبا وذلك بناء على طلب الوزير الأول⁽¹⁾، ويتدخل خلال جلسة المناقشة المتعلقة بالتصويت بالثقة لفائدة الحكومة زيادة عن الحكومة، نائب يؤيد التصويت ونائب آخر معارض للتصويت⁽²⁾، ويتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة لنواب المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

ما تجدر الإشارة إليه بخصوص هذه الإجراءات أن المشرع لم يحدد الآجال لإدراج طلب التصويت بالثقة في جدول الأعمال، بل تركها مفتوحة.

إضافة إلى أنه قيد في المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة أن تكون مناقشة محدودة إذ بعدما يتناول الوزير الأول الكلمة، ويشرح خلالها طلبه ويبين الهدف الذي تسعى الحكومة إليه، يكون للنواب التدخل والمناقشة نائب مؤيد وآخر معارض، ويسعى كل منهما إلى تقديم الدعم من أجل الوصول إلى مبتغاه.

الأكثر من ذلك أن عملية التصويت تكون علنية وهذا يسبب إحراجا للنواب الذين يريدون التصويت بالرفض، كما كرس المشرع نسبة الأغلبية البسيطة في التصويت على طلب الثقة، وهذه النسبة يسهل توفرها وتتل الحكومة مبتغاهها، فالنسبة البسيطة تسمح بمنح الثقة بسهولة للحكومة.

أما في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته وهذا طبقا لنص المادة 84 الفقرة الخامسة من دستور 1996، وأكدته كذلك المادة 64 الفقرة الثانية من القانون العضوي 99-02.

(1) - المادة 62 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - المادة 63 من القانون العضوي رقم 99-02.

(3) - المادة 64 من القانون العضوي رقم 99-02.

كما ربط المؤسس الدستوري حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة والتصويت عليها بالرفض، بإلزام الوزير الأول تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية. لكن ما تجدر الإشارة إليه أن الفقرة السادسة (06) من المادة 84 من الدستور المذكورة أعلاه والتي تنص على: «في هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه».

يتضح أنه حتى قبل قبول الاستقالة من طرف رئيس الجمهورية أن يلجأ هذا الأخير إلى حل المجلي الشعبي الوطني، وبهذا يتضح أن طلب التصويت بالثقة آلية تقوي وجود الحكومة أكثر من أنها آلية للرقابة لإقرار مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

إن الملاحظة الهامة هنا تتمثل في أن آليات الرقابة التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة أمام البرلمان صعبة التحقيق، ذلك لربطها بشروط وإجراءات تعطل مسارها وتضعف فعاليتها، وتقلل ممارستها على أرض الواقع ذلك أن المشرع ظاهريا أرجع سبب ذلك إلى الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، لكن السبب الرئيسي يتمثل في الإبقاء على تفوق السلطة التنفيذية على باقي السلطات وجعلها دائما في مركز القوة.

المبحث الثاني

مدى تدخل وتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

يقوم النظام البرلماني كأصل عام على ضمان التوازن والتعاون المتبادل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، دون تبعية أو سيطرة إحداها على الأخرى⁽¹⁾.

لكن الواقع العملي يمكن السلطة التنفيذية من التدخل على نطاق واسع في دائرة عمل السلطة التشريعية، وإن لم يخول الدستور للسلطة التنفيذية القيام بذلك، فهي تمنح لنفسها الحجة للقيام بهذه الإجراءات.

مما يدفعنا إلى التساؤل، حول مدى التدخل المباشر للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي، ومدى توسعها في هذا المجال، وهذا من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول

التدخل المباشر للسلطة التنفيذية في العمل التشريعي كعامل لتضييق دور البرلمان

لقد أقر المؤسس الدستوري صراحة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه 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 تضؤل الدور التشريعي للبرلمان، والخلاف لا يثور حول إمكانية ممارسة السلطة التنفيذية أو مشاركتها للبرلمان في اختصاصه التشريعي، لكن حول تجاوز الاختصاص التنفيذي إلى الاختصاص التشريعي، وهو ما يعتبر تعدياً على اختصاصات البرلمان ومساساً بمبدأ الفصل بين السلطات وهذا ما سيتم التطرق إليه من خلال احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي (الفرع الأول)، والدور الذي تلعبه في توجيه أعمال البرلمان (الفرع الثاني) وكذلك حضور الحكومة لأشغال اللجان والجلسات العامة لغرفتي البرلمان (الفرع الثالث).

(1) - د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 146.

الفرع الأول

احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي

من المعروف أن التشريع في الجوانب المالية ظل رهينة الصراعات التاريخية بين الملوك الذين كانوا يحتكرون هذا الاختصاص، وبين ممثلي الشعب لاسيما في بريطانيا على وجه الخصوص، حيث انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات⁽¹⁾، إذ أصبحت هذه الأخيرة صاحبة الاختصاص في هذا المجال، لكن سرعان ما استرجعت الحكومات حق المبادرة في المجال المالي وظلت 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، وبهذا اتجهت غالبية الدساتير الحديثة إلى قصر إعداد الميزانية إلى السلطة التنفيذية، وقصر دور البرلمانات على مجرد إقرارها من حيث المبدأ، دون أن يكون لها الحق في تعديلها كما قيدت حق أعضاء البرلمانات في تقديم الاقتراحات في المسائل المالية⁽²⁾، والوضع في الجزائر لا يختلف عن الاتجاه الذي يولي احتكار الحكومة للمجال المالي، 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، بحجة أنها قادرة على الإحاطة الشاملة بمعطيات الميزانية وقدرتها الكافية على امتلاكها لأجهزة وخبراء ومحاسبين، وتبدأ عملية تقدير النفقات والإيرادات من مستوى قاعدي إلى مستوى وزاري - وزارة المالية - حين تقوم هذه الأخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات وسلامة الأسس التي بنيت عليها وعدم المغالاة أو الإنقاص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة ليتم عرضها مباشرة أمام مجلس الوزراء.

ونظرا لخصوصية قانون المالية إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا حتى بعد الإعداد ويعود ذلك للأسباب التالية:

(1) - د. سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1984، ص 223.

(2) - د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 172.

- دراسة مشروع قانون المالية يتم برعاية الحكومة التي تتواجد في كل الإجراءات التشريعية المتخذة على مستوى البرلمان، التي تبدأ بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على لجنة المالية والميزانية وبهذا يحدد في أول اجتماع للجنة جدول أعمالها، وكذا منهجية الدراسة والاستماع، تعقد لجنة المالية والميزانية لغرض دراسة مشروع قانون المالية في جلسات عادة ما تكون بحضور ممثل الحكومة- وزير المالية- لعرض مشروع القانون، كما يمكن الاستماع إلى عضو من أعضاء الحكومة ومختصين وذوي خبرة في أداء مهامها⁽¹⁾.

تتوج أعمال هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه لتبدأ بعدها جلسات المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني وتتطلق الأشغال عادة بعرض ممثل الحكومة - وزير المالية- المحاور والخطوط العريضة للمشروع يتبع بعد ذلك بتقديم تقرير لجنة المالية والميزانية ثم بتدخل أعضاء المجلس بحسب ترتيب تسجيلهم⁽²⁾، ليقدموا آراءهم وملاحظاتهم وكذا تعديلاتهم إن وجدت ليأتي رد الحكومة عنها.

- تعد مرحلة التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية الرخصة التي تمنح من خلالها للحكومة تنفيذ بنودها وأحكامها، فقد تولى المشرع تقييد البرلمان بمهلة زمنية للمصادقة على قانون المالية، وهذا طبقا للمادة 120 الفقرة السابعة والتي تنص على «يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعين يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة، ونظرا للطابع الخاص للتصويت على قانون المالية قد تولى القانون العضوي رقم 99-02 تفصيلا لهذه المهلة الزمنية طبقا للمادة 44 منه، مانحا مدة سبعة وأربعين (47) يوما للمجلس الشعبي الوطني، ومدة عشرين (20) يوما لمجلس الأمة.

وفي حالة الخلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه.

(1)- المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(2)- انظر المادة 33 من القانون العضوي رقم 99-02.

-أما في حالة عدم المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة القانون المالية.

الفرع الثاني

دور السلطة التنفيذية في توجيه أعمال البرلمان

تتدخل السلطة التنفيذية في توجيه أعمال البرلمان ذات الصلة بأداء مهمة التشريع وذلك من خلال التحكم في جدول أعماله، وتقييد حق التعديل، والتأثير على عمل اللجان الدائمة وحضور جلساته والمناقشات التي تتم بداخله، والتأثير على اللجان المتساوية الأعضاء.

أولاً- التحكم في جدول أعمال البرلمان: يعترف الدستور الجزائري للحكومة بحق مراقبة أعمال البرلمان، فيضبط مكتب مجلسه مع ممثل الحكومة في بداية كل دورة برلمانية جدول أعمالها لترتيب الأولوية التي تحددها الحكومة⁽¹⁾ كما يضبط مكتب كل مجلس جدول أعمال جلساته ومواعيد عقدها باستشارة مع الحكومة⁽²⁾.

إن فتح جدول الأعمال هو عملية يشترك فيها كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة وممثل الحكومة وليست عملاً خالصاً للبرلمان، بل إن هذه الشراكة نفسها شراكة غير متوازنة، لأنه باستكمال المادة 16 بدليل ما جاء في آخر المادة بنصها: «... تبعا لترتيب الأولوية التي تحددها الحكومة» نستنتج أن الطرف الفاعل في عملية ترتيب وتنظيم جدول الأعمال يعود للحكومة حسب الأولويات والأهداف التي أدرجتها في برنامجها، فيمكن للحكومة أن ترتب المواضيع حسب الأولويات التي تبديها مع ما يترتب عن ذلك من رجحان لصالحها، فتنحرف إلى صاحبة السلطة القانونية والفعلية في توجيه وتسطير عمل المجلس والتدخل كلما تطلب الأمر لإدراج موضوع جدول

(1)- راجع المادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - راجع المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المعدلان سنة 2000.

الأعمال باسم حق الأولوية⁽¹⁾.

يبلغ تاريخ الجلسة، وجدول أعمالها إلى نواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة خلال سبعة (07) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية⁽²⁾، وخمسة عشر (15) يوما على الأقل لأعضاء مجلس الأمة والحكومة بالنسبة لجلسات وجدول أعمال هذا المجلس الأخير⁽³⁾.

نخلص مما سبق إلى أن الحكومة في إطار تحكمها في جدول أعمال البرلمان لا تكفي بإعطاء الأسبقية لمشروعاتها، بل أن مقترحات القوانين التي يتقدم بها البرلمان لا يمكن إدراجها ضمن جدول الأعمال إلا بعد موافقة الحكومة على ذلك، الأمر الذي يمكن أن تستبعد من المناقشة كل اقتراح قانون لا ترغب فيه، وقد تقبل بعض الاقتراحات إلا أنها ترتبها في آخر جدول الأعمال وبذلك لا تتاح الفرصة لمناقشتها بسبب فترة انعقاد دورات البرلمان وازدحام جدول أعماله في غالب الأحيان⁽⁴⁾.

ثانيا- تقييد حق التعديل: إن الغرض من ممارسة حق التعديل هو الوصول بالمقترح إلى التصويت والمصادقة عليه في جلسة عامة حتى يكتسب قيمته القانونية باعتبار أن التعديل كيفية من كفيات المبادرة التشريعية، الغاية منها هو أن تتحول من مشروع قانون إلى قانون وفق إجراءات مرتبطة بمراحل ضرورية⁽⁵⁾.

كما قد يكون الغرض من التعديل ليس إدخال تعديلات فعلية على النص، وإنما فرصة للنواب أو للحكومة لتقديم اقتراحات أو مشاريع قوانين لما توفره هذه الطريقة من

(1) - حميد محيد، التشريع بالأوامر في دستور 1996، وتأثيره على استقلالية البرلمان، مطبعة الفنون الجزائرية، الطبعة الأولى الجزائر، 2008، ص 277.

(2) - أنظر: المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(3) - أنظر: المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) - د.سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المملكة المغربية، الطبعة الأولى، 2001، ص 419

(5) - سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه التطبيقية الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 «دراسة تحليلية»، يومي 06 و 07 ديسمبر 2004، ص 04.

ربح الوقت واختصار الإجراءات.

قد منح المؤسس الدستوري -من حيث المبدأ- حق التعديل لكل من الحكومة والبرلمان، بمعنى أنه يكون من حق الحكومة أن تتقدم باقتراحات ترمي إلى تعديل مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، كما أنه من حق أعضاء الهيئة التشريعية كذلك اقتراح إدخال تعديلات على مشاريع القوانين الصادرة من طرف الحكومة، غير أن سلطة البرلمان في هذا المجال ليست مطلقة بل ترد عليها بعض القيود تتمثل فيما يلي:

1- رفض التعديلات التي لم تعرض على اللجنة المختصة: المقصود باللجنة المختصة تلك التي يعينها الأمر، أي اللجنة التي درست مشروع أو اقتراح القانون المراد تعديله من طرف مقدم التعديل.

إذا كان تعديل مقترحات ومشروعات القوانين حقا مشتركا بين أعضاء البرلمان والحكومة، إلا أن الدستور أعطى لهذه الأخيرة الحق في أن تعترض على التعديلات التي تعرض أولا على اللجنة أو اللجان التي يعينها الأمر، وبذلك تتمكن السلطة التنفيذية من رفض التغييرات التي يطالب بها البرلمانين خلال المداولات، في حين أن الحكومة تكون حرة في اقتراح ما تشاء من التعديلات دون أن يحد سلطتها في هذا الصدد أي قيد أو شرط.

لا شك أن لهذا الاتجاه ما يبرره، لأنه من النادر أن تكون مثل هذه التعديلات والاقتراحات التي تقدم خلال الجلسة مدروسة بشكل كاف وإنما يسودها في بعض الأحيان عدم الدقة مما يعرض التشريع إلى هفوات يمكن تجنبها بالدراسة والتمحيص الذي تجريه اللجنة المختصة حول التعديلات التي تعرض عليها⁽¹⁾.

2- رفض المقترحات والتعديلات المكلفة لمالية الدولة: هناك قيد آخر على سلطة البرلمان في ميدان التشريع نصت عليه المادة 121 من دستور 1996، وهو ما تتمتع به الحكومة من سلطة الدفع بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل ما يتقدم به أعضاء البرلمان إذا

(1) - انظر: د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 421

كان قبوله قد يؤدي إلى إضافة تكاليف جديدة تلزم مالية الدولة⁽¹⁾.

3- رفض التعديلات التي لا يقدمها عشرة (10) نواب: توجب المادة 61 الفقرة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يقدم التعديل من طرف عشرة (10) نواب أي وجوب توفر النصاب القانوني وهو شرط قاس يعيق النواب في تعديل المبادرات القانونية المقدمة أمامهم، وقد تم توضيق على النواب من حيث المدة، بحيث يجب أن يودع اقتراح التعديلات في مدة زمنية قصيرة نسبيا⁽²⁾.

4- عدم جواز تقديم التعديلات من قبل أعضاء مجلس الأمة: لا يجوز لأعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات، فأعضاء المجلسين في البرلمان الجزائري غير متساويين في حق المبادرة بالتعديل، وطالما أن الدستور يقر بحق مجلس الأمة في أن يكون له حق في التعديل الذي يكون بطبيعة الحال أمام أو عن طريق اللجنة المتساوية لأعضاء⁽³⁾.

غير أن المجلس الدستوري الجزائري يرى خلاف ذلك وقد علل رأيه بأن الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور أسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول والنواب دون سواهم.

5- امتياز الحكومة في مجال التعديل: أضافت المادة 34 من القانون العضوي رقم 02-99 للحكومة امتيازين هامين يتمثلان في إمكانية تقديم الحكومة لتعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة، إضافة إلى جواز طلب ممثل الحكومة توقيف الجلسة وجوبا في حالة تأثير التعديل المقدم شفويا على فحوى النص في حالة تصاعد اختلاف وجهات النظر بين الحكومة والنواب بحيث تصبح مشاريع القوانين التي قدمتها الحكومة مهددة بتغييرات جذرية بعد إصرار النواب على تعديلاتهم.

(1) - انظر: د.سيدي محمد ولد سيد أب، نفس المرجع، ص 424.

(2) - جاء في المادة 61 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: «يودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل».

(3) - د.أمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم، ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول: «نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة» الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر، أكتوبر 2002، ص 22.

كما أشارت المادة 35 من القانون العضوي رقم 99-02 في هذا السياق إلى أنه يعرض للتصويت أولاً تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، ثم تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما، ثم تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني في حالة انعدام اللجنة أو في حالة رفضه وإن اقتضى الأمر فالتصويت على مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضها المتتالي.

هذا التسلسل يسمح للحكومة بالموقع الفعلي في قلب العمل التشريعي من خلال أخذها لفكرة عامة في كافة التعديلات المقدمة، ومراقبتها للاتجاه العام الذي تسير فيه التعديلات ومن ثم 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 وسياستها 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.

الفرع الثالث

حضور الحكومة لأشغال اللجان والجلسات العامة لغرفتي البرلمان

إن إقرار المؤسس الدستوري لثنائية السلطة التشريعية جعل من بين أهدافه تكريس الممارسة الديمقراطية من خلال الحرص على تحقيق التوازن المؤسساتي، مما يضمن تعزيز الأداء البرلماني بصورة مستقلة وبكل سيادة من خلال ما تنشده النصوص القانونية، ويعتبر المهام التشريعي المعتمد من قبل غرفتي البرلمان والمتمثل في إعداد النص القانوني وإقراره المحور الأساسي الذي تحكمه إجراءات تشريعية التي تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه المهام.

فلا يكفي أن يعمل كل من المجلسين فقط لهذه العملية بل لا بد من وجود شريك آخر وهو السلطة التنفيذية، وذلك من خلال إظهار مساهمة الحكومة بشكل واضح في دراسة القانون والمشاركة في سير عمل اللجان التابعة لكل غرفة من البرلمان (أولاً)، ومن أجل اكتمال مسار العمل التشريعي لا بد من مساهمة الحكومة في مرحلة المناقشة التي تنتهي

بالتصويت على مستوى الجلسات العامة لغرفتي البرلمان (ثانياً).

أولاً- مساهمة الحكومة في دراسة المبادرة القانونية على مستوى اللجان الدائمة: أتاح القانون العضوي رقم 99-02 امتياز بقاء اللجان الدائمة عن قرب كمراقب لصيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة، وذلك حينما سمح لأعضاء الحكومة أو ممثليها حضور أشغالها ذلك أن البرلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجانه الدائمة التي تضع التقارير اللازمة حول المشاريع والاقتراحات بعد دراسة معمقة وهو يتبع عادة توصيات، لذلك فإن كل تأثير عليها ينعكس على البرلمان نفسه.

هذا الحضور الذي يتم بناء على طلب اللجان الدائمة عن طريق رئيس كل مجلس أو بناء على طلب الحكومة⁽¹⁾، أي أن هذا الحضور مدعم قانوناً وفي كل الحالات حتى ولو افترضنا عدم مبادرة اللجان الدائمة لدعوة أعضاء الحكومة للحضور والاستماع إليهم، فإن لهذه الأخيرة أن تطلب ذلك.

استدعاء الحكومة للجان الدائمة يعني حضورها بقوة «قلب العمل التشريعي» والمقصود بذلك الدراسة المعمقة للمبادرات التشريعية واقتراح التعديلات المنصبة على شكل أو مضمون المبادرة التي تقوم بها اللجان الدائمة، ذلك أن المبادرة التشريعية تعرض للنقاش في الجلسة العامة وهي في طبيعتها الجديدة في شكل تقرير تعده اللجنة المختصة ومن هنا كانت أهمية حضور الحكومة المستمرة في اللجان الدائمة من أجل شرح وجهات نظرها حول مشروع قانون مقدم من طرفها والدفاع عن الأفكار التي يتضمنها، وتحضير نفسها للرد على جميع التساؤلات والإشكالات التي يثيرها أعضاء اللجان الدائمة، الأمر الذي يسمح بعرض المشروع على الجلسة العامة مع تغييرات طفيفة تكون الحكومة قد وافقت عليها، في حين أن الاقتراحات المقدمة من طرف النواب لا تقدم إلى المناقشة وإنما تنصب المناقشة على النص المقدم من قبل اللجنة المختصة، الأمر الذي يسمح للحكومة في غالب الأحيان بتحضير وتقديم التعديلات حسب وجهات نظرها، ولها أن تعترض على الاقتراح بل لها أن تقدم التعديلات على تعديلات أعضاء اللجان الدائمة⁽²⁾.

(1) - المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 25.

مهما يكن فإن العلاقة التي تربط الحكومة باللجان الدائمة تبقى ضرورة حتى تمكن الحكومة من ضبط رقابتها وسيطرتها على أعمال البرلمانين⁽¹⁾.

ثانيا- مساهمة الحكومة في عملية المناقشة والتصويت على مستوى الجلسات العامة لغرفتي البرلمان: تكتسي المناقشات العامة التي تجري على مستوى جلسات غرفتي البرلمان أهمية خاصة في العمل البرلماني لإثراء الموضوع والتعرض إلى الجوانب السلبية التي تؤثر على إعداد مشروع أو اقتراح قانون مراعاة لتنظيم الوقت حتى يتمكن النواب من الدفاع عن أفكارهم ومراعاة إجراءات الانضباط⁽²⁾، وذلك تقاديا للفوضى والخروج عن الموضوع محل النقاش، وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 99-02، فإن دراسة مشاريع واقتراحات القوانين تدرس حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو التصويت مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة.

1- التصويت مع المناقشة العامة: تعتبر طريقة التصويت مع المناقشة العامة الطريقة العادية المفترضة لدراسة المبادرات القانونية المقدمة سواء مشاريع أو اقتراحات القوانين حسب المادة 32 من القانون العضوي رقم 99-02 ويعود سبب إقرار هذا الإجراء باعتباره الأسلوب الجاري العمل به بشكل واسع من قبل أعضاء البرلمان لكونه ينطوي على مبدأ دستوري يتلخص في المشاركة الواسعة لهم في التصويت على مختلف النصوص القانونية المعروضة عليهم.

تبدو أهمية التصويت مع المناقشة العامة في إعطاء صلاحية المجلس الشعبي الوطني في التدخل والتوجه للمسار التشريعي عن طريق إثراء النصوص موضوع الدراسة، حيث يتم الشروع في المناقشة التي تتعلق بمشروع قانون، بالاستماع إلى ممثل الحكومة أولا والذي تعتبر فرصة له لعرض أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها في محاولة منه الوصول إلى إقناع الأعضاء، وفي إطار مدة زمنية محددة.

(1)- Voir le commentaire : Ben Abbou-Kirane fatiha, droit parlementaire Algérie, tome2, OPU, 2009, p37.

(2) - انظر: المواد 75 إلى 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمواد من 84-88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

في حالة ما إذا كانت المناقشة تتعلق باقتراح قانون فيشرع في المناقشة بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة الذي يبدي حول اقتراح قانون إما بالمعارضة، أو بالتأييد حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين من النواب حسب ترتيبهم في قائمة المسجلين المعدة سلفاً.

ثم يقرر المجلس الشعبي الوطني إثراء المناقشات، إما التصويت على النص بكامله وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، ولا يبيت المجلس الشعبي الوطني فيه إلا بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة ثم إلى اللجنة المختصة بالموضوع، وخلال المناقشة العامة لا يمكن تقديم أية تعديلات سواء كانت كتابية أو شفوية، أما خلال مرحلة المناقشة مادة مادة فيسمح بتقديم تعديلات لكن بشرطين:

- أن تكون شفوية.

- يجب أن تقدم من طرف ثلاثة (03) أطراف وهم، ممثل الحكومة، مكتب اللجنة المختصة، مندوب أصحاب الاقتراح، وبالتالي فالنواب لا يملكون أي حق في تقديم تعديلات في هذه المرحلة، وفي نهاية المطاف وخلال المناقشة مادة مادة تكون التدخلات على الاقتراح أو المشروع محل المناقشة من مندوبي أصحاب التعديل أي النواب الذين قدموا بدائل لمواد ذلك المشروع أو الاقتراح، وبطبيعة الحال يمكن لممثل الحكومة ومكتب اللجنة المختصة بالتدخل إذا كان ذلك ضرورياً إذا عرفنا أن المبادرات التشريعية غالباً ما يكون مصدرها الحكومة الأمر الذي يضعها في مركز أقوى سواء من حيث المبادرة بالتشريع أو من خلال تقديم تعديلات شفوية إذا ما رأت أن النواب قد يؤثرون بالتعديلات التي تقدموا بها مسبقاً على النص الذي تقدمت به⁽¹⁾.

بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني يتولى رئيسه إرسال النص إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام مع إشعار الوزير الأول بهذا الإرسال⁽²⁾.

2- التصويت مع المناقشة المحدودة: إذا كان الأصل العام في القوانين أنها تخضع

(1) - قاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص 25.

(2) - المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02.

للمناقشة العامة قبل التصويت عليها فإنه يمكن أن ترد بعض القيود على طريقة المناقشة بحيث تجعلها محدودة⁽¹⁾.

يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة العامة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون وفي هذه الحالة لا تفتح المناقشة مادة مادة، ولا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوبو أصحاب التعديلات⁽²⁾، وكما هو عليه الحال في المجلس الشعبي الوطني يقرر مكتب مجلس الأمة المصادقة مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها الموضوع⁽³⁾.

3- التصويت بدون مناقشة: تنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02

«يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور.

وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة».

من خلال هذه المادة يتبين بأن التصويت بدون مناقشة ينصب فقط على الأوامر الرئاسية دون فتح أي مجال للمناقشة وتقديم تعديلات عليه من قبل النواب، مما يتيح مجالا واسعا للرئيس للتدخل في المجال التشريعي خاصة أن تدخله سيكون محضا ضد كل تعديل أو تغيير من طرف النواب من جهة، ومن جهة أخرى فاحتمال رفض النواب الأوامر الرئاسية مستبعد، خاصة إذا كانوا منتمين لأحزاب تشكل الأغلبية الرئاسية فلا ضرورة لتقديم تعديلات فهم مجبرون على الموافقة على هذا الأمر الرئاسي⁽⁴⁾.

(1) - نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 30.

(2) - المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02.

(3) - المادة 41 من القانون العضوي رقم 99-02.

(4) - وهذا ما ثبت لحد الآن أن البرلمان صوت على الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية، انظر بالتفصيل ما تبينه الحصيلة التشريعية لأشغال غرفتي البرلمان (الفترة التشريعية السادسة 2002-2007).

- يتبين أن الحكومة كان لها دور فعال في الإجراءات التشريعية المتبعة سواء على مستوى الجلسات العامة لغرفتي البرلمان، بحيث لا يكفي لممثل الحكومة التدخل وطلب الكلمة أثناء سير المناقشات لإبداء الرأي، والدفاع عن قناعات الحكومة المترجمة في مشاريعها القانونية، وحق الرد على الآراء المعارضة بل تتعدى ذلك إلى تأثير أعضاء الحكومة عن طريق المناقشة والتصويت وفقاً للصلاحيات التي تدخل في صلب العمل البرلماني.

المطلب الثاني

توسيع وسائل مشاركة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي

رأينا في السابق أن السلطة التنفيذية تشارك في العمل التشريعي ابتداءً من اقتسام المبادرة إلى غاية التصويت، ومن جهة أخرى تملك السلطة التنفيذية وسائل رقابة تمكنها من مراقبة السلطة التشريعية حتى تكبح جماحها إذا لاحظت ذلك فالرقابة مستمدة من مبدأ التوازن الذي ينتج عن التطبيق النسبي لمبدأ الفصل بين السلطات، فحتى لا تميل إحدى السلطات كفتها على الأخرى وتستبد بوظيفتها يمكن للسلطة أن توقف السلطة، وفي سبيل ذلك أقر المؤسس الدستوري الجزائري وسيلتين هامتين تملكهما السلطة التنفيذية بمفردها دون حاجة للرجوع إلى البرلمان وهما:

* حل المجلس الشعبي الوطني كوسيلة مقابل المسؤولية الوزارية التي يثيرها المجلس في مواجهة السلطة التنفيذية (الفرع الأول).

* والنفوذ التشريعي للسلطة التنفيذية عن طريق التشريع بالأوامر كتقنية لمنافسة البرلمان في صميم اختصاصاته التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التشريع عن طريق الأوامر

يعتبر إصدار الأوامر التشريعية من الإجراءات الخطيرة لأنه انتهاك صارخ لإحدى الاختصاصات الأصلية للبرلمان ويرجع سبب وصف الأوامر الرئاسية بأدوات تشريعية منافسة للعمل التشريعي البرلماني كونها تعالج نفس المجال الذي كان من المفترض أن

يعد محل احتكار السلطة التشريعية.

قد عالج المؤسس الدستوري في المادة 124 من دستور 1996 التشريع عن طريق الأوامر بنصه على: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

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

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء».

من خلال هذه المادة نجد أن المؤسس الدستوري أقر لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر وفق حالات وشروط معينة وهي كالتالي:

أولاً- استعمال الأوامر بين الدورتين: إن ممارسة سلطة التشريع من قبل رئيس الجمهورية بشكل صريح لا يمكن اعتبارها ظاهرة استثنائية، فقد أعطى لرئيس الجمهورية حق التشريع فيما بين دورة وأخرى للعلم أن البرلمان يعقد دورتين في السنة، وهي دورة الخريف ودورة الربيع، ومدة كل دورة هي أربعة (04) أشهر، بحيث يصدر رئيس الجمهورية أوامر لها صفة القانون، ويتم العمل بها، فتتثنى التزامات ومراكز قانونية، وتعرف فترة ما بين أدوار الانعقاد هي فترة العطلة السنوية التي تتخلل دوري انعقاد متتابعين أحدهما انتهى والأخر قادم لنفس المجلس⁽¹⁾، كما يشمل هذا العنصر أيضاً الفترة الواقعة بين دوري انعقاد غير عادي.

تتجلى حرية المؤسسة التنفيذية أكثر في مجال التشريع بالأوامر، في انعدام القيود عليها، فالمادة 124 من الدستور لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس

(1) - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة: 1977، ص514 وما بعدها.

التشريع فيها بل أن رئيس الجمهورية يمارس اختصاصاته طبقا للمادة 124 في التشريع بصفة أصلية ودستورية وفي مختلف المواضيع التي نص عليها الدستور صراحة، والتي تدخل ضمن اختصاصاته، فأصدار الأوامر من قبل رئيس الجمهورية إذن لا يقيد أي شكل ولا أي إجراء بالمقارنة مع التشريع البرلماني الذي يتطلب إجراءات طويلة ومعقدة إلا أن أهم شكل يفرضه الدستور على تلك الأوامر هو عرضها على أقرب دورة من دورات البرلمان للموافقة عليها.

كما أن سلطة التشريع بين الدورتين هي سلطة شخصية لا يجوز للرئيس تفويضها وفقا للمادة 87 من الدستور، كما لا يجوز للرئيس بالنيابة أن يمارسها في فترة خمسة وأربعين (45) يوما من رئاسته طبقا للمادة 90 الفقرة الثالثة من الدستور.

ثانيا- استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني: لقد استحدث دستور 1996 حالة جديدة في نص المادة 124 الفقرة الأولى وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بنصها: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني» ويتمثل ذلك أن رئيس الجمهورية أن يحل محل السلطة المخولة للتشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وحله، وهذا تفاديا لما كان قد حصل إبان استقالة رئيس الجمهورية سنة 1991 والتي كانت متزامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني، وما نجم عنه من فراغ دستوري، ومنه استخلص المؤسس الدستوري العبر من المرحلة الانتقالية التي عاشتها بلادنا.

ثالثا- استعمال الأوامر في الظروف الاستثنائية: على الرغم من أهمية الاختصاص التشريعي الذي يمارسه رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان إلا أن المشرع الدستوري الجزائري، قد أضاف لرئيس الجمهورية اختصاصا تشريعيا آخر، وذلك بمقتضى المادة 124 من الدستور والتي أشارت إلى حالة من حالات الظروف الاستثنائية وهي الحالة الاستثنائية والتي نظمتها المادة 93 من الدستور.

لقد أقرت فكرة الظروف الاستثنائية في الجزائر في ظل دستور 1963 بحكم المادتين 59 و44، فالأولى تتعلق بالحالة الاستثنائية والثانية تتعلق بحالة الحرب دون إيراد

حالي الطوارئ والحصار، أما دستور 1976 فقد خصص للظروف الاستثنائية خمسة (05) مواد مرتبا الحالات حسب درجة الخطورة، واستحدث حالي الطوارئ والحصار بنص المادة 119 والحالة الاستثنائية بنص المادة 120 والتعبئة العامة وحالة الحرب بنص المواد 121 إلى 124، وبعدها جاء دستور 1989 من المادة 86 إلى المادة 91 منه منظما كيفية اللجوء إلى مثل هذه الحالات، وهي ذات القواعد التي تضمنها دستور 1996 مع إيراد بعض الشروط الشكلية البسيطة حيث استعمل المؤسس الدستوري هذه الحالات بتتابع وتسلسل مثله مثل دستور 1976 و 1989 أي حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب⁽¹⁾.

سننطلق إلى حالة واحدة من الحالات الاستثنائية، وهي الحالة التي نصت عليها المادة 93 من الدستور، فلرئيس الجمهورية أن يتخذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، وهذا نظر للمكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية، فهو إذن الحاكم في الظروف العادية بين المؤسسات الدستورية ليصبح في ظل الظروف الاستثنائية هو الحامي والضامن لاستمرارية المؤسسات والنظام وهذا ما منحه إياه الدستور في إقرار الحالة الاستثنائية، فالشيء الهام الذي كرسه دستور 1996 في المادة 124 هو أنه خول لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر، وبذلك يكون قد قضى على الغموض الذي كان في السابق حول سلطات رئيس الجمهورية في مواجهة الحالة الاستثنائية، بحيث لم يتعرض الدستور في السابق بأي شكل من الأشكال إلى وسيلة رئيس الجمهورية خاصة من الناحية القانونية، أين ترك له سلطة التشريع بصفة عامة سواء كان ذلك بمراسيم أو أوامر، وبالتالي ترك له السلطة الكاملة في اختيار الشكل المناسب والأداة القانونية المناسبة.

أما في ظل دستور 1996 وفي المادة 124 منه والتي تنص في الفقرة الرابعة على ما يلي: «يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور».

⁽¹⁾– Ghozali et Benouniche (M), La politique extérieure de l'Algérie travers la charte Nation et la constitution, problème juridique, RASJEP. Numéro 03, septembre/ 1978. Page 471.

فالتشريع بالأوامر بموجب أحكام المادة 124 المذكورة أعلاه يعتبر تدخلا في اختصاصات السلطة التشريعية، فإن المادة 93 من الدستور وسعت بشكل كبير الاختصاصات التي يمارسها في الحالة الاستثنائية عندما سمحت أيضا لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، ولتقدير الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية لا بد من توافر شروط وفق إجراءات محددة، كوجود خطر جسيم أحوال، وأن يؤدي هذا الخطر إلى استحالة قيام مؤسسات الدولة بواجباتها الأساسية والمعتادة، كما يجب استشارة بعض الأشخاص والهيئات العامة في الدولة، وبذلك يتمتع رئيس الدولة عند لجوئه لهذه الحالة باختصاصات واسعة يترتب عليها آثار بالغة الخطورة خاصة بالنسبة للحريات العامة، إذ يعد في مثل هذه الظروف رجل الإدارة الوحيد الذي يضع السياسة العامة للدولة وينفذها والمشرع الوحيد الذي يحل محل البرلمان في كافة سلطاته اللازمة لمواجهة هذه الظروف، وقاضي القضاة الذي يستطيع محاكمة الثوار، وإنشاء محاكم خاصة تابعة له لهذا الغرض ووفق الضمانات الأساسية التي يتمتع بها القضاة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

حل البرلمان

يعتبر حق الحل أخطر الحقوق المقررة في النظم الدستورية البرلمانية، إذ تستطيع بموجبه السلطة التنفيذية مواجهة السلطة التشريعية ويمثل أكثر صور الرقابة فعالية ولا يعرف حق الحل الدستوري في الأنظمة البرلمانية التي يقوم فيها التوازن والتعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية، فلا وجود له في الأنظمة الرئاسية حيث لا يستطيع رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية حل أي من مجلسي البرلمان، كما لا يعرف نظام الجمعية حق الحل حيث الحكومة تابعة للبرلمان ولا يتصور أن تحله⁽²⁾.

ويعرف الحل الرئاسي في النظامين الفرنسي والجزائري على صورة «سلطة

(1) - د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المرجع السابق، ص 258.

(2) - د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 156.

تقديرية» التي يمكن تفعيلها في أي وقت بمعنى آخر

« La dissolution est un pouvoir discrétionnaire du président et peut être prononcé tout moment ».

قد نشأ الحل في إنجلترا بعد عدة تطورات تاريخية أين كان الصراع بين البرلمان والسلطة التنفيذية والحل قد يكون رئاسيا أو وزاريا، فالحل الرئاسي يكون بناء على طلب رئيس الدولة ملكا كان أو رئيسا للجمهورية، ويحدث ذلك في حالة إثارة الخلاف في الرأي بين رئيس الدولة من جانب وبين البرلمان من جانب آخر⁽¹⁾، أما حل البرلمان حلا وزاريا وهو الأكثر أهمية والذي ينسجم أكثر مع طبيعة التوازن بين الوزارة والبرلمان، ويتحقق الحل الوزاري في حالة نشوب خلافا مستحکم بين الوزارة والبرلمان⁽²⁾.

بالرجوع إلى النظام الجزائري فإن هذا الاختصاص المتعلق بحل المجلس الشعبي الوطني يعود لرئيس الجمهورية دون سواه بناء على ما له من سلطة تقديرية في هذا المجال ويتم الحل في حالتين، هما الحالة المنصوص عليها في المادة 82 من دستور 1996 والحالة المنصوص عليها في المادة 129 من نفس الدستور.

أولاً- حل المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 82 من الدستور (الحل التلقائي)
تنص المادة 82 من دستور 1996 على ما يلي: «إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا».

إن الحكومة الجديدة عندما تتقدم أمام المجلس الشعبي الوطني بعد رفض التصويت على برنامج الحكومة الأولى، والتي قدمت استقالتها طبقا للمادة 81 من التعديل الدستوري سنة 2008 وعندما لا تحصل على ثقة نواب المجلس الشعبي الوطني، فإن الأثر المباشر على عدم حصولها على ثقة المجلس هو الحل الوجوبي للمجلس دون حاجة لاتخاذ قرار من طرف رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة تستمر الحكومة الجديدة التي عينها رئيس الجمهورية في تسيير الشؤون العادية حتى يتم انتخاب مجلس شعبي وطني آخر طبقا لما

(1) - د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص 60.

(2) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 332.

جاء في الفقرة الثانية للمادة 82 من الدستور.

إثر إجراء انتخاب مجلس شعبي جديد يتم تعيين حكومة جديدة التي يتعين عليها الحصول على ثقة المجلس الشعبي الوطني بنفس الإجراءات المنصوص عليها في المواد 79 و 80 و 81 من الدستور.

إذن فسلطة الحل تعتبر حماية قوية للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كما أن سلطة الحل لا تعدو أن تكون أداة من أدوات تحقيق التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية، فإذا كان المؤسس الدستوري يقر للسلطة التشريعية الحق في طرح الثقة بالحكومة فإنه من حق السلطة التنفيذية أن تتوصل إلى مواجهة ذلك بشهر سلاح الحل لمواجهة البرلمان، فالممارسة الرئاسية للحل تثير نقطة نظام بعيدة المدى، لأن هذه الوسيلة الدستورية مفادها تغليب الحكومة على المجلس التشريعي أليس بمجرد اللجوء لهذه الأداة أو التلويح بها، يكون رئيس الدولة قد ساند الحكومة؟⁽¹⁾.

ثانيا- حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 129 من الدستور (الحل الرئاسي): تنص المادة 129 من دستور 1996 على ما يلي: «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر».

باستقراء هذه المادة يتبين أن سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال لم ترد عليها قيود قانونية وسياسية⁽²⁾ فإن ذلك لا يتقرر إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، مما يسمح لهم بإبداء رأيهم وإن كان استشاريا يكون له أثر على قرار الرئيس، لأن قرار الرئيس في ظل التعددية الحزبية يمكن أن يصطدم بمعارضة الشعب فيعيد نفس الأغلبية مما يجعل الرئيس في موقف حرج هو في غنى

(1) - د.بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، نشأة- فقها- تشريعا، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر طبعة الثالثة 2005، ص 165.

(2) - د.سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 254.

عنه(1).

إذن رئيس الجمهورية يملك سلطة غير مقيدة بأي ضابط ويلجأ إلى استعمال المادة 129 متى أراد ذلك، فمعظم الدساتير لم تقصح عن أسباب الحل ولكن لا بد من وجود أسباب صحيحة تؤدي إلى هذا الحل، وهذه الأسباب على اختلافها فقد يكون حل البرلمان عند عدم اتفاقه مع الرضا الشعبي العام، أو يكون الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان(2)، وقد يكون الحل بسبب قرب انتهاء مدة إنابته، والحل بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان، والحل بسبب تغيير نظام الدولة الانتخابي، والحل بسبب دعم الأغلبية البرلمانية، إن بيان الأسباب التي قد تؤدي إلى لجوء رئيس الدولة إلى حل المجلس النيابي والمذكور أعلاه، لا يوجد لها نص في الدستور الجزائري، فلم تحدد المادة 129 من الدستور الأسباب التي قد تؤدي برئيس الجمهورية إلى اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، فله السلطة التقديرية الواسعة والقرار الأخير بشأن الحل.

نخلص من ذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري، أعطى للسلطة التنفيذية سلاحا تشهريه في وجه المجلس الشعبي الوطني، في مقابل حق هذا الأخير سحب الثقة منها إذ لو اقتصر الأمر على مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني دون حقها في حله، لغدت الحكومة لقمة سائغة في يد المجلس، وأن تقرير حق الحل يكون الحل النهائي لفض نزاع قائم بين البرلمان والحكومة أو بين الرئيس والبرلمان، وبالتالي ستكون له فعالية هامة في إقامة الاستقرار وتسوية النزاعات لكن بالمقابل لهذا الدور الفعال لحق الحل المخول لرئيس الجمهورية فعلى المؤسس الدستوري الجزائري، أن يحيطه بضمانات أكثر، فتلك الضمانات الموجودة غير كافية لضمان عدم تعسف السلطة التنفيذية في استعمال هذا الحق واستعمال هذه الآلية الخطيرة تصبح عائقا أمام المجلس عند ممارسته لنشاطه التشريعي وخاصة الرقابي، لأن النواب يشعرون أنهم مهددون في حالة ممارسة وظائفهم ومهامهم إذا اعترضوا على مصالح السلطة التنفيذية وتمادوا في استعمال وسائل الرقابة الممنوحة لهم.

(1) - د. سعيد بوشعير، نفس المرجع، نفس الصفحة.

(2) - د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،

خلاصة الفصل الثاني

من خلال استعراضنا للآليات الدستورية والقانونية التي يؤثر بها كل من البرلمان والسلطة التنفيذية على بعضها البعض، يتضح لنا عدم فعالية آليات الرقابة البرلمانية، رغم كثرة هذه الوسائل وتعددتها، بداية من الأسئلة بنوعها إلى آلية الاستجواب والتحقيق البرلماني، ومناقشة السياسة الخارجية، فهذه الآليات بسيطة لا يتعدى دورها جمع المعلومات والحقائق، وإن كان لها تأثير معنوي اتجاه الحكومة، إلى وسائل ردعية كملتصم الرقابة ورفض مخطط الحكومة، وسحب الثقة، والتي يتقرر على إثرها المسؤولية السياسية اتجاه الحكومة إلا أن المشرع عمل على إفراغ هذه الآليات الرقابية من محتواها ومن تأثيرها عندما أحاطها بقيود، مما جعل نسبة اللجوء إليها منعدمة تقريبا، وهذا ما أدى إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية، حيث أصبحت تتحكم في العمل التشريعي، نظرا للامتيازات التي تمنحها إياها النصوص الدستورية والقانونية، لهذا يعد تدخل السلطة التنفيذية كشريك أساسي في العمل التشريعي وتفوقها في العملية التشريعية من بدايتها، سواء على مستوى التسجيل في جدول الأعمال أو الحضور في الجلسات أو خلال المناقشة... الخ ومن احتكارها المجال المالي في اقتراح ميزانية الدولة، كما أن التدخل المباشر لرئيس الجمهورية واستحواده على العمل التشريعي عن طريق التشريع بالأوامر، حيث مكنه المؤسس الدستوري في اللجوء إلى هذه السلطة من دون قيود أو مبررات كافية، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وهذا على حساب السلطة التشريعية أين يكون رئيس الجمهورية مصدر القرارات المتخذة.

وله أيضا آلية أخطر من ذلك لمواجهة البرلمان وهي سلطة الحل التي تعتبر أقوى الوسائل التي تدعم مكانة السلطة التنفيذية أمام البرلمان.

الفصل الثالث

مدى فعالية آليات الرقابة لإقرار المسؤولية السياسية
على السلطة التنفيذية وتقييم أداء السلطة التشريعية
في مجال التشريع و الرقابة

إن تطور النظام السياسي الجزائري وتبنيه للتعددية السياسية، ومحاولة إيجاد نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك خلق نوع من التوازن المفقود داخل كل سلطة على حدى، أدى إلى تبني ثنائية السلطة التنفيذية، فإلى جانب رئيس الجمهورية أصبح هناك وزير أول، كما دخل البرلمان الجزائري مرحلة جديدة بتبني الأزواجية البرلمانية وإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية.

الواقع أن هذه الخصائص والمميزات التي تميز بها النظام الجزائري تعطي نتيجة حتمية بتواجد علاقة بين كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وبين البرلمان بغرفتيه، هذه الأقطاب الثلاثة ومن خلال العلاقة والرقابة المتبادلة فيما بينها ستصطدم بمواجهات غير متوقعة أثناء أداء وظائفها، قد تتراوح درجاتها بين القوة والضعف، وحتى لا يكون هناك تعدي على اختصاصات كل سلطة، والتملص من المسؤولية تم إيجاد مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، وهذا يعني أي سلطة لا بد وأن تقابلها مسؤولية، فيا ترى إلى أين تمتد حدود هذه المسؤولية؟ هل إلى طرفي السلطة التنفيذية أم إلى طرف واحد؟

كما أن التساؤل المطروح هل يشكل البرلمان الجزائري فعليا الهيئة والأداة التي يعول عليها لتحقيق تلك الغايات التي وجد من أجلها؟

هذا ما سيتم التطرق إليه من خلال هذين المبحثين، حيث نتناول في المبحث الأول مدى قدرة آليات الرقابة لإقرار المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية، والمبحث الثاني نتناول فيه تقييم عام لأداء البرلمان.

المبحث الأول

مدى قدرة آليات الرقابة لإقرار المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية

تعرف المسؤولية بصفة عامة بأنها استعداد الشخص للالتزام بعمل قام به والاعتراف بأنه صاحبه وتحمل النتائج المترتبة عليه⁽¹⁾.

والمسؤولية السياسية عقوبة السلطة السياسية، فهي إذن معادلة تستلزم طرفين تتمتع بالسلطة من جهة وضرورة تقديم الحسابات من جهة أخرى⁽²⁾.

وعليه تتعدد أوجه المسؤولية وتختلف بحسب طبيعة الفعل الممارس، فالمسؤولية السياسية إذن هي التزام كل من يمارس (فرد أو جماعة) بأفعاله وأقواله أمام الجماعة التي يمثلها وتحمل النتائج المترتبة عن هذه الأفعال والأقوال والتي يكون منشؤها خطأ أو أخطاء يرتكبها الرجل السياسي أثناء ممارسته للسلطة، وينتج عنها ضرر يلحق بمصالح الجماعة، وقد تنشأ المسؤولية السياسية أيضا عند عدم تحقيق الأهداف السياسية للجماعة، المتمثلة أساسا في تأمين الحماية على الصعيد الخارجي، والاستقرار والرفاهية على الصعيد الداخلي وتحدد وفق ذلك بثلاث عناصر، هي الهدف السياسي، الوسائل المستخدمة لتحقيقه، والنتائج الملموسة المترتبة عنها واستعمال هذه الوسائل قد يكون بالإيجاب أو السلب، وفي كلتا الحالتين تكون كأداة لتقييم المسؤولية فبواسطتها يمكن التأكد من نجاحه أو فشله وبرأته أو ذنبه⁽³⁾.

عند قيام المسؤولية السياسية فإنها تفرض وجود العقاب المتمثل في الإطاحة بالحاكم وإبعاده عن السلطة، كما تطبق المسؤولية السياسية في حالة خلاف سياسي ما بين مجلس شعبي وحكومة منبثقة منه، حيث يتخذ القرار بأغلبية المجلس والنتيجة عقوبة سياسية تترجم بفقدان المنصب⁽⁴⁾.

هذا بذكرنا مبدأ أساسي هو تلازم السلطة والمسؤولية، فحيث توجد السلطة تقوم المسؤولية وحيث توجد المسؤولية تقوم السلطة⁽⁵⁾، أي أنه أينما توجد السلطة تقابلها مسؤولية.

(1) - عبد الوهاب الكيلاني، الموسوعة السياسية، ط2، ج3، بيروت المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1993، ص178.

(2) - Trope Michel, « Responsabilité et fonction gouvernement, d'escortes et Cie, 1999, p34.

(3) - الكيلاني، مرجع سابق، ص 179-180.

(4) - Trope Michel, Op.cit, page 33.

(5) - د.مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 563.

انطلاقاً من هذا الافتراض سيتم البحث في واقع المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية (المطلب الأول)، وواقع المسؤولية السياسية للوزير الأول (المطلب الثاني).

المطلب الأول

واقع مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام القانوني الجزائري

إن تلازم السلطة مع المسؤولية يوحي بأن رئيس الجمهورية مسؤولاً سياسياً، لكن بالرجوع إلى دستور 1989، والتطور الدستوري لسنة 1996، وحتى في الدساتير السابقة عليهما يتضح لنا خلوها جميعاً من النص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام القانوني الجزائري وهذا راجع إلى المكانة الهامة التي يحتلها رئيس الجمهورية داخل النظام السياسي ومن خلال ما يلي نتطرق إلى مسؤولية رئيس الجمهورية في ظاهر النصوص الدستورية (الفرع الأول) والمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من خلال الممارسة العملية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مسؤولية رئيس الجمهورية في ظاهر النصوص الدستورية

إن المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية إضافة إلى السلطات القوية التي يحتفظ بها، لم يفكر المؤسس الدستوري الجزائري في إعمال المسؤولية السياسية للرئيس فهو غير مسؤول سياسياً عن سياسة يعد صاحبها الأول، ومن المعلوم أن عدم مسؤولية الرئيس قاعدة يعمل بها في النظام البرلماني نظراً لتغيير سلطات الرئيس ونقلها إلى الحكومة التي تمارس سلطات فعلية ويعرف هذا النظام بقاعدة «لا سلطة حيث لا مسؤولية».

فالقاعدة التي عهدتها النظام البريطاني هي أن «الملك لا يخطئ»، والدستور فعلاً جسد هذه القاعدة حيث جعل ذات الملك مصونة لا تمس، ولا يمكن مساءلته على الإطلاق عن أي جريمة كانت، وبالتالي فهو غير مسؤول جنائياً تطبيقاً لهذه القاعدة⁽¹⁾.

فمسؤولية رئيس الجمهورية مثلت معضلة قانونية لطالما حيرت رجال القانون في الأنظمة السياسية المعاصرة، وحتى في النظام السياسي الجزائري الذي ساد فيه لا مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً رغم غموض هذه القاعدة وعدم استجابتها لمنطق التوازن الذي يفرضه مبدأ

(1) - بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، مرجع سابق، ص 30.

تلازم السلطة والمسؤولية.

أولاً- رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً: بالرجوع إلى أحكام الدساتير الجزائرية نجد أنها اعتمدت قاعدة عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية باستثناء دستور 1963 إذ جاءت المادة 47 منه والتي تقتضي بأن رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني والمادة 55 منه التي نصت على أنه: «يدين المجلس الوطني مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس».

والمادة 56 منه نصت كذلك: «يوجب التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، استقالة رئيس الجمهورية الحل التلقائي للمجلس».

إلا أنه من الناحية العملية من الصعب إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية نظراً لطبيعة النظام الجزائري الموصوف بأنه رئاسي مغلق⁽¹⁾، وتواجد حزب جبهة التحرير الوطني الحزب الوحيد في القاعدة وعلى مستوى هياكل ومؤسسات الدولة ككل.

فإذا كان دستور 1963 يقر إمكانية عزل رئيس الجمهورية بواسطة لائحة سحب الثقة فإن دستور 1976 لم يشر إطلاقاً على إمكانية محاسبة رئيس الجمهورية مما عد تراجعاً عن المبدأ القاضي بحيث أين توجد السلطة توجد المسؤولية، وهذا على الرغم من أن المؤسس الدستوري في ظل دستور 1976 قد جعل من رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب مجسد وحدة القيادة السياسية العامة للأمة في المجالين الداخلي والخارجي.

أما إذا رجعنا لدستور 1989 فإننا لا نجد أثر لمسؤولية رئيس الجمهورية، وإن كان هذا الدستور تبنى الازدواجية في السلطة التنفيذية حيث أصبح إلى جانب رئيس الجمهورية رئيس الحكومة، هذا الأخير مسؤولاً دستورياً أمام المجلس الشعبي الوطني وواقعياً أمام رئيس الجمهورية الذي يعينه وينهي مهامه، فهذه الوضعية تتجافى مع قاعدة «حيث توجد السلطة توجد المسؤولية».

ومن هنا يتضح أن لا وجود لأي شكل من الأشكال التي تدل على إمكانية طرح المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، ولا حتى الجنائية وخاصة في ظل دستور 1989.

(1)- André Hauriou-Droit Constitutionnel et institution politiques 4^{ème} édition- paris 1970- p 604-605 et 607.

خطوة ثانية تم تأسيس ولأول مرة مسؤولية جنائية لرئيس الجمهورية بموجب دستور 1996 حيث أصبح رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الخيانة العظمى كبديل عن لا مسؤوليته سياسياً.

ثانياً- المسؤولية الجنائية بدل اللامسؤولية السياسية: تنص المادة 158 من دستور 1996 على ما يلي: «تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأقوال وعن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامهما.

يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة».

إن المؤسس الدستوري أقام مسؤولية جنائية لرئيس الجمهورية عن الخيانة العظمى كنوع من التعويض عن لمسؤوليته سياسياً، شأنه شأن العديد من الدساتير المعاصرة وعلى رأسها الدستور الفرنسي والأمريكي، وبما أن الرئيس غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان أوجد مسؤولية جنائية بفعل تصرفات مجرمة كالخيانة والرشوة وما إلى ذلك من الجرائم⁽¹⁾.

إذن فمسؤولية الرئيس عن الخيانة العظمى، تعتبر الجديد الذي أتى به دستور 1996 هذا الأخير أرسى قضاء تحت اسم «المحكمة العليا للدولة» مهمتها الوحيدة هي محاكمة رئيس الدولة بتهمة الخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها خلال ممارسة مهامهما.

غير أن الدستور لم يشر أبداً إلى غير ذلك مثل طريقة تشكيل المحكمة وتنظيمها وكيفية سيرها والإجراءات المطبقة أمامها وأحال ذلك إلى قانون عضوي⁽²⁾.

كما أن المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية لم تشغل كثيراً بال المؤسس الدستوري الذي خصص لها مادة واحدة فقط، ولم يبين تماماً كيفية الاتهام وطريقة المحاكمة، كما لم يحدد الجريمة ولا العقوبة.

(1) - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة العاشرة، 2009، ص 222.

(2) - Ahmed Mahiou, « Notes sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996, AAn, Tome XXXV, CNRS édition, 1996 page 489.

والغريب في الأمر أن هذه المحكمة لم ترى الوجود إلى يومنا هذا، كما أن القانون العضوي المنظم لها لم يصدر إلى يومنا هذا، وهي الوضعية التي لم تعرفها التجربة الدستورية الفرنسية حيث صدر الأمر المتضمن القانون العضوي للمحكمة العليا المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة بعد مرور ثلاثة أشهر فقط على دستور 1958، في حين لم يصدر هذا القانون في الجزائر على الرغم من مرور ما يقارب الآن عشرين سنة على وضع دستور 1996⁽¹⁾.

الشيء الملفت للانتباه أن المشرع الجزائري ترك المجال مفتوحا ولم يضع تعريفا أو مفهوما لجريمة الخيانة العظمى، ولهذا فإن المسؤولية التي تثار بشأنها تبدو وهمية ومستحيلة التطبيق وذلك راجع لعدم تحديد عناصر قيامها، والعقوبة المقررة لها، وهذا الغموض الذي تبناه المشرع لا يمكن تبريره بأسباب قانونية بل بأسباب سياسية هدفها المحافظة على مكانة رئيس الجمهورية وتقوية مركزه داخل الجهاز التنفيذي كما أن انعدام نص تشريعي واضح وصريح يمكن أن ينتج عنه في مثل هذه الأحوال التفسير الواسع، لمفهوم الخيانة العظمى.

الفرع الثاني

ظهور المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية

إن المكانة التي يتمتع بها رئيس الدولة ضمن مؤسسات الدولة واتساع السلطات التي يمارسها سواء في الظروف العادية أو الظروف غير العادية، ولا يقع على عاتقه أية مسؤولية إلا في حالة الخيانة العظمى، ونظرا لصعوبة إثارة هذه المسؤولية فإنه يتعين أن تكون هناك وسائل غير مباشرة تعمل على إقامة التوازن المفقود بين سلطته ومسؤوليته، وبناء على ذلك برزت المسؤولية السياسية غير المباشرة على سلطة الحكام والتي تمارس من قبل ممثلي الشعب، ومن الشعب نفسه، وإن كانت هذه المسؤولية غير منصوص عليها في نصوص الدستور وإنما تتاح عن طريق الممارسة السياسية، كما أن تطبيقها محكوم بدرجة وعي الأفراد ومؤسسات النظام بالقيم الديمقراطية.

أولاً- المسؤولية غير المباشرة أمام البرلمان: في الأنظمة التي يتم فيها انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان يخضع رئيس الجمهورية للمسؤولية المباشرة أمام البرلمان، مما

(1) - د.عمار عباس العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية الجزائر، الطبعة الأولى، 2010، ص 187-188.

يؤدي إلى تدعيم مركز البرلمان وإضعاف مركز رئيس الجمهورية، وقد تبنى هذا النمط الدستور الفرنسي لسنة 1875 حيث يرى هوريو: «رغم أن رئيس الجمهورية في ظل دستور 1875 كان غير مسؤولا سياسيا وجنائيا إلا في حالة الخيانة العظمى، فإن ذلك كان مرهونا بعدم تدخله في الحياة السياسية، إذ أن الجمعية الوطنية كانت ترغم رئيس الجمهورية على الاستقالة عندما يتصرف كعضو سياسي⁽¹⁾».

غير أن الأنظمة التي يتم فيها انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة ومنها النظام الجزائري، حرم هذا الوضع البرلمان من مكانته المتفوقة، وأفقدته حقه في المساءلة المباشرة لرئيس الجمهورية، نتيجة المركز الذي يحتله هذا الأخير.

بالرغم من مكانة البرلمان المفقودة إزاء رئيس الجمهورية فإنه يملك مجموعة من الآليات يمكن من خلال تحريكها أن يتصدى لسلطات رئيس الجمهورية، الأمر الذي يؤدي إلى مسؤولية هذا الأخير، وتتجلى هذه الآليات في الحالات الآتية:

1- في حالة التصويت بالثقة على الحكومة: يمتلك البرلمان بمناسبة منحه الثقة في الحكومة المعينة من قبل رئيس الجمهورية فرصتين لإظهار موقفه منها يتحدد من خلال مصير الحكومة في البقاء أو الاستقالة، وهو الموقف الذي ينطوي على مدى مساندة المجلس وقبوله للسياسة المنتهجة من قبل رئيس الجمهورية، على اعتبار أن المساندة بالحكومة التي وضع الرئيس ثقته فيها هو بالأساس مساندة بالرئيس نفسه.

تبرز الحالة الأولى في لجوء رئيس الجمهورية إلى تعيين حكومة جديدة خلفا للحكومة السابقة التي أنهيت مهامها، فطبقا لنصوص الدستور أن هذه الحكومة تضبط مخطط عملها وتعرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، فإن رفض هذا الأخير مخطط عملها فإن ذلك يؤدي إلى عزل الحكومة بناء على طلب يقدمه الوزير الأول لرئيس الجمهورية، ويعين هذا الأخير حكومة جديدة وبنفس الكيفية تتولى هذه الحكومة ضبط برنامجها وتقديمه للموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، ويعد موقف البرلمان في هذه الحالة على قدر من الأهمية لاعتبار أنه دلالة تتجاوز نطاق مسؤولية الحكومة إلى مسؤولية رئيس الجمهورية، إذ في حالة رفض مخطط الحكومة الثانية ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا، مقابل تنظيم انتخابات

(1) - عمرو فؤاد، محمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية المقارنة، بدون دار نشر، 1984، ص 155.

تشريعية مسبقة وتثير هذه الانتخابات التي يتم إجراؤها عقب هذا الحل مسؤولية الرئيس إذا لم تسفر عن أغلبية مؤيدة لسياسته وهذا دليل على عدم ثقة الشعب فيه، وهكذا يتيح البرلمان للشعب إقرار المسؤولية على رئيس الجمهورية.

فعند إعادة انتخاب نفس التشكيلة البرلمانية السابقة التي حركت المسؤولية يكون قد أقرها الشعب وفي هذه الحالة يفترض أن يقدم رئيس الجمهورية استقالته.

أما الحالة الثانية التي يمكن أن تظهر من خلالها المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية هي عندما يقدم الوزير الأول الذي يلجأ في حالة خلاف مع رئيس الجمهورية إلى طلب التصويت بالثقة من قبل المجلس الشعبي الوطني وذلك لتدعيم موقف حكومته أمام الرئيس بضم الأغلبية البرلمانية إلى صفه ولا يمكن للحكومة طلب التصويت بالثقة إلا في حالة واحدة وهي عند تقديم الوزير الأول للبيان السنوي عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني وهذا خلافا لبعض الأنظمة التي تسمح للحكومة بطلب التصويت بالثقة في مناسبات أخرى خاصة عند تقديم مشاريع القوانين أمام النواب.

الواقع أن الوزير الأول لا يلجأ لمثل هذا الإجراء إلا إذا كان متأكدا من مساندة الأغلبية البرلمانية له، فالإقدام على مثل هذا الإجراء دون ضمانات يجعل تصرفه مجازفة قد تتعكس عليه في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، فتقدم الحكومة استقالتها وجوبا.

ما يمكننا استخلاصه للتدليل على وجود مسؤولية سياسية غير مباشرة أما البرلمان هو وجوب وجود أغلبية برلمانية قوية ومتماسكة حتى تكون كأداة ضغط حقيقية لمواجهة المركز القوي لرئيس الجمهورية.

2- الاعتراض على القوانين: هناك آلية أخرى قدمها الفقه الدستوري تظهر في حالة

الاختلاف بين رئيس الجمهورية والبرلمان، وذلك عند ممارسة رئيس الجمهورية حقه في الاعتراض على مشروع قانون ما صوت عليه البرلمان بالأغلبية المشروطة بعد طلب مداولة ثانية.

فإقرار الأغلبية البرلمانية لقانون اعترض عليه رئيس الجمهورية يعد في حد ذاته مواجهة لرئيس الجمهورية أمام الأمة وإلى نشوء صراع بين الرئيس والبرلمان، قد ينتهي الأمر في الأنظمة البرلمانية إلى لجوء رئيس الدولة إلى حل البرلمان، والرجوع إلى الشعب للاحتكام إليه بواسطة انتخابات تشريعية جديدة، ويؤدي في الأنظمة الرئاسية إلى جفاف العلاقة بين الطرفين

تكون نتيجته استقالة رئيس الدولة.

هذا الطرح يبقى أثره ضعيفا نوعا ما في التطبيق الدستوري الجزائري، على أساس أنه حتى في حالة التصويت بالأغلبية المشروطة لإجراء المداولة الثانية فإن المشرع أعطى لرئيس الجمهورية وحده سلطة الإصدار التي بموجبها يستطيع تعطيل أي نص صادق عليه البرلمان.

ثانيا- مسؤولية رئيس الجمهورية غير المباشرة أمام الشعب: يلعب الشعب في الأنظمة الديمقراطية، دورا كبيرا في إدارة الحكم بوصفه صاحب المرجعية لإسناد السلطة في الدولة وهو المبدأ الذي تبنته أغلب الدول في دساتيرها.

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية لم تورد أي نص صريح بقيام مسؤولية سياسية لرئيس الجمهورية أمام الشعب، إلا أن الممارسة الفعلية كشفت عن تواجد مسؤولية أمام الشعب وهذا في حالة إعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمناسبة لجوء هذا الأخير إلى الاستفتاء الشعبي.

1- عند إعادة انتخاب رئيس الجمهورية: إذا تقدم رئيس الجمهورية لإعادة ترشيح نفسه لفترة رئاسية أخرى، فهو بذلك يدعوا هيئة الناخبين إلى الحكم على تصرفاته الماضية من أجل تجديد الثقة به⁽¹⁾، وبذلك تتجلى المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بصورة فاعلة أثناء عملية إعادة انتخابه، والعقوبة المترتبة في حالة عدم تجديد الشعب ثقته برئيسه، هي بمثابة هزيمة وانسحاب من الحياة السياسية، وتعبير عن عدم رضا الشعب عليه، والمسؤولية السياسية يفترض أن تكون إما إيجابية أو سلبية وعلى أي حال تبقى المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بواسطة تجديد انتخابه الأداة التي يمتلكها الشعب في تقييم وتزكية الرئيس والحكم عليه مباشرة بالقبول أو الرفض.

2- الاستفتاء الشعبي كوسيلة غير مباشرة لإثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية: إن رئيس الجمهورية له أن يضع مسؤوليته عن طريق طرح الثقة أمام الشعب صاحب السيادة وذلك في استشارة استفتائية.

فكثير من الرؤساء يعلنون عن تجاهل مسؤوليتهم بخصوص السياسة التي يسهرون على تطبيقها أمام الأمة ولكن لا يوجد نص دستوري يقرر مسؤوليتهم.

فيمكن أن تثار مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب عندما يستفتي الشعب في المسائل

(1)- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 242.

الهامة التي تتصل بمصالح البلاد وهذا ما أقرته المادة 77 من دستور 1996 المعدلة بقانون رقم 08-19 في فقرتها العاشرة، بطبيعة الحال فإن نتيجة مثل هذه الاستفتاءات ستحظى باهتمام كبير من رئيس الجمهورية ومن الرأي العام لأنه إذا جاءت هذه النتيجة موافقة على الموضوع المطروح محل الاستفتاء فإن هذا يعتبر تأييدا شعبيا للسياسة التي اتبعها رئيس الجمهورية، أما إذا حدث العكس وكانت النتيجة غير موافقة على الموضوع المطروح فإن هذا قد يثير مسؤولية رئيس الجمهورية، ويضعه في موقف حرج أمام الرأي العام حتى نهاية عهده والقرار بيده في إعادة النظر في أفكاره وسياسته وله أن يحدد بدقة مدى دعم الشعب له.

فالاستفتاء يشكل تقنية هامة لمعرفة رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس إذ يستطيع المواطن من إبداء رأيه بخصوص الموضوع المطروح، ويتمكن الشعب من المشاركة في الحياة السياسية والحكم في بعض المسائل ذات الأهمية الوطنية التي تستطيع هيئات الدولة الفصل فيها من خلال ما سبق ذكره يتضح أنه بالرغم من ما خصص لرئيس الجمهورية من سلطات إلا أنه لا يمكنه الاستغناء عن رأي وحكم هيئة الناخبين.

كما أن مسؤولية رئيس الجمهورية التي لا تظهر في الدستور والتي حاول الفقه الدستوري إظهارها من خلال الممارسة السياسية، ومحاولة منه إعادة التوازن النسبي بين السلطة والمسؤولية لرئيس الجمهورية، وعلى اعتبار أن التجربة السياسية الديمقراطية في الجزائر ما تزال دون مستوى النضج السياسي المطلوب لإعمال هذا النوع من المساءلة السياسية، فإن مسؤولية رئيس الجمهورية تبقى معدومة في النظام الجزائري، وهو ما يجب تداركه.

المطلب الثاني

المسؤولية السياسية للحكومة (مسؤولية بدون سلطة)

تعتبر الحكومة في النظام الجزائري الطرف الثاني في المؤسسة التنفيذية (وللتذكير فإن تسمية رئيس الحكومة تغيرت بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 وأصبح يطلق عليه اسم الوزير الأول)، وهي تتكون من الوزير الأول ومن عدد من الوزراء يعينهم رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول، يجتمعون في مجلس واحد يسمى مجلس الحكومة وبحضور رئيس الجمهورية يسمى مجلس الوزراء⁽¹⁾ وتتخذ في المجلس الأخير أهم القرارات.

(1) - د. ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 206.

ويتم تنفيذ المخطط الحكومي الذي وافق عليه البرلمان إحدى المهام التي يتولاها الوزير الأول في جميع المجالات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية وغيرها، ويسهر على مراقبتها وتنفيذها، وهو مسؤول على ذلك.

وقد أظهرت الممارسة السياسية علاقة التبعية التي نجدها بين رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء ودور رئيس الجمهورية وعلى الخصوص في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم، بحيث يصبح رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة الفعلية في تحديد سياسة الأمة، ومن ثمة فإن الحكومة من الناحية الواقعية لا تشكل كيانا مستقلا عن رئيس الجمهورية بقدر ما تشكل وسيلة في يده يستعين بها لتنفيذ سياسته العامة.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح رئيس الحكومة مجرد وزير أول، حيث جرد هذا الأخير من أهم سلطاته والتمثلة في برنامجه الحكومي، وهكذا ظهر للعيان أكثر فأكثر اختلال قاعدة تلازم السلطة مع المسؤولية في النظام الدستوري الجزائري، وبذلك أصبح الوزير الأول مسؤول مسؤولية مزدوجة أمام رئيس الجمهورية والبرلمان، حيث يجب أن ينال ثقة رئيس الجمهورية الذي يعينه ويمكن أن يعزله، وثقة المجلس الشعبي الوطني الذي يمكن أن يرفض مخطط عمله أو أن يسحب منه الثقة بواسطة التصويت على ملتصق الرقابة أو عدم التصويت بالثقة التي يطلبها الوزير الأول.

إن هذه الوضعية تصعب من مهمة الوزير الأول الذي على الرغم من أنه يتحمل كامل المسؤولية، إلا أنه لا يتمتع بكامل السلطة حيث نجده مسؤول مسؤولية مزدوجة أمام رئيس الجمهورية عن كيفية تطبيق برنامجه الرئاسي، ومسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني عن سياسة يعد رئيس الجمهورية صاحبها الأول.

الفرع الأول

مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية

خلافا لمسؤولية الوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني المقيدة زمنيا وإجراءيا، تعتبر مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية دائمة وغير مشروطة ترجع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية حيث لا تحتاج إلى أي شرط أغلبية أو أي إجراء حيث تقوم بقرار وبإمضاء

منه فقط⁽¹⁾.

الملاحظ أن كافة الدساتير الجزائرية لم تنص صراحة على مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية لكنها تستنتج ضمنا من خلال صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه، فرئيس الجمهورية إذا يمكنه في أي وقت أن يقيل الوزير الأول إذا لم يؤد واجبه أو أنه لم يعد على اتفاق معه، هذه الحالة تعززت في التعديل الدستوري الأخير باستبدال برنامج الوزير الأول ببرنامج رئيس الجمهورية الذي يمكنه متى شاء أن يستعمل سلطته في إنهاء مهام الوزير الأول متى رأى منه مخالفة أو تقصير تجاه برنامجه السياسي، وهو ما يثير مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية⁽²⁾، كما أن وجود أغلبية برلمانية معارضة للرئيس في هذه الحالة لا يمكنها التأثير في حق الرئيس في إقالة الحكومة ما دام أنه منذ البداية غير ملزم بتعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية لا دستوريا ولا حتى عرفيا مثلما هو الحال في فرنسا، حيث تطرح هذه المسألة كثيرا إذ أنه في حالة التعايش لا يصبح لمسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية وجود أصلا بحيث يصبح مسؤولا سياسيا فقط أمام البرلمان غير أن هذا لا ينفى وجود وسائل تأثير أخرى للرئيس على الوزير الأول.

الدستور الجزائري ومن خلال المركز الذي منحه للوزير الأول جعله في حالة تبعية عضوية ووظيفية دائمة ومستمرة لرئيس الجمهورية بشكل لا يمكن اعتباره هيئة مستقلة أبدا.

فوجوده يعتمد على مرسوم رئاسي يتضمن تعيينه، كما أنه يمارس مهامه تحت رقابة رئاسية مستمرة، ومن خلال التكريس لمسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية يكون قد أرسى هرمية وتبعية بينه وبين الوزير الأول، وأصبح هو رئيس السلطة التنفيذية بلا منازع وهو الأمر الذي زاد من تدهور واضمحلال سلطات الوزير الأول كما زاد من تعزيز وتقوية مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية نظرا إلى تحول الوزير الأول إلى سكرتير لدى رئيس الجمهورية والذي بإمكانه إنهاء مهامه متى أراد ومتى رأى منه تقصيرا في تنفيذ برنامجه الرئاسي والسياسي⁽³⁾.

(1) - Taleb Tahar, « Du monocéphalisme dans le régime politique algérien », 2^{eme} partie, RASJEP, Numéro 04, Année 1990, page 710.

(2) - طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، سنة 2010، العدد 4، ص 6.

(3) - طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 10.

الأمر الذي يجعلنا نستنتج أن مواطن الغموض في الدستور والنصوص التي تحكم العلاقة الوظيفية بين طرفي الهيئة التنفيذية كانت عبارة عن حيل قانونية لجأ إليها المشرع لإظهار جانب الاستقلالية بين الطرفين وإخفاء دورها الحقيقي في إعاقة تلك الاستقلالية عبر تعميق تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية.

إن فسلطة التقرير السياسي هي بيد رئيس الجمهورية، وللوزير الأول ممارسة أعمال الحكومة اليومية والموافقة على قرارات رئيس الجمهورية مع أن هذا الأخير غير مسؤول فيختل بذلك مبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فيظهر أن ثنائية السلطة التنفيذية قائمة على اختلال التوازن بين الصلاحيات والمسؤولية بالاتجاه نحو تقوية رئيس الجمهورية وفعالية السلطة السياسية، والسبب في ذلك يعود أن الدور الإيجابي للمسؤولية إنما يتحقق لما تقابله سلطة فعلية أما في حالة غياب ممارسة فعلية للسلطة السياسية، فإنها لن تؤدي إلا لفرض التبعية والضعف أمام الجهة المخول لها حق الرقابة.

الفرع الثاني

مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان

لقد أقر الدستور الجزائري الحالي بمبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان فالوزير الأول بعد تعيينه وتعيين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الجمهورية، يجب أن يقدم مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه حتى يواصل مهامه، ومن جانب آخر خول للبرلمان مجموعة من الآليات الرقابية الكفيلة بتقويم أداء الحكومة باستمرار، والضامنة لعدم انحرافها عن المخطط المسطر والموافق عليه مسبقاً، وقد تصل فعاليتها إلى حد إسقاط الحكومة إن ثبت تقصيرها أو عجزها.

يعود ظهور نظرية مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في إنجلترا التي تعتبر مهد النظام البرلماني، ثم عممت إلى بقية الدول التي أخذت بهذا النظام.

إن فالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان من الضوابط المميزة للنظام البرلماني تتقرر من خلال وضع برنامج واتجاهات الحكومة أمام البرلمان للموافقة عليها من خلال منح الثقة للحكومة، أي أن أساسها اتفاق ما بين الأغلبية البرلمانية والحكومة المنبثقة عنها.

فهل يمكننا تطبيق ذلك على نظام السلطة والمسؤولية في النظام السياسي الجزائري؟.

منذ تبني الازدواجية التنفيذية بإنشاء منصب الوزير الأول وفي المقابل إقامة مسؤوليته

أمام المجلس الشعبي الوطني، إذ أن هذا التنبؤي للازدواجية التنفيذية خلق معضلة قانونية وفقهية جديدة وهي معضلة تحويل المسؤولية بدون تحويل السلطة الفعلية، فمسؤولية الوزير الأول بالشكل التي هي عليه لا يمكن اعتبارها أبداً مسؤولية سياسية، حيث تصبح هذه المسؤولية رقابة من نوع خاص لا تحل خلافاً سياسياً، بل تجعل من الوزير الأول مجرد كبش فداء يضحى به من أجل حماية الوظيفة الرئاسية.

فالمسؤولية السياسية تستلزم حكومة ذات سلطة فعلية هذه الحكومة تكون نابعة من الأغلبية البرلمانية عند تعيين الحكومة، وبالتالي موافقة المجلس على البرنامج الذي تقدمت به الحكومة والذي من المفروض أن يكون نفسه البرنامج السياسي لحزب الأغلبية، أي أن المسؤولية السياسية تقوم على عنصرين هامين هما:

- استقلالية الحكومة ورئيسها العضوية عن رئيس الدولة بحيث تكون نابعة من الأغلبية البرلمانية.

- استقلالية الحكومة ورئيسها الوظيفية عن رئيس الدولة على اعتبار أن البرنامج الذي سوف يعمل به الوزير الأول وحكومته هو برنامج الحكومة، على اعتبار أن الوزير الأول هو الذي يقود الوظيفة الحكومية ويرسم السياسة العامة التي وافقت عليها الأغلبية البرلمانية.

أي اختلال أو تخلف في هذين العنصرين يقضي على فكرة المسؤولية السياسية التي تم تصورها في النظام البرلماني التقليدي.

إذن كيف يمكن تصور مسؤولية الوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني، وهو نفسه مسؤول سياسياً أمام رئيس الجمهورية وكذلك عن تنفيذ برنامجه الرئاسي وهو تابع إليه عضوياً ووظيفياً.

فالمسؤولية السياسية تستدعي استقلالية الوزير الأول، إلا عن الأغلبية البرلمانية التي أوجدته وأن يكون مصيره متوقفاً عليها فقط وليس لرئيس الجمهورية الذي له السلطة التقديرية الواسعة في إقالته في أي وقت شاء ولأي سبب كان ودون أي قيد إجرائي أو زمني فقط لكونه مسؤولاً أمامه.

فالمسؤولية التي نص عليها دستور 1989 ومن بعده دستور 1996 يشوبها الكثير من الغموض والغرابة لأن خصوصية المسؤولية السياسية للوزير الأول في النظام السياسي الجزائري والوسائل الدستورية التي يمتلكها المجلس الشعبي الوطني لمواجهة الوزير الأول لا

يمكن اعتبارها رقابة من النوع التي تثير المسؤولية السياسية للوزير الأول، لأنه ببساطة ليس هو من يقود السياسة العامة، ولا الوظيفة الحكومية ولا من يضع المخطط الحكومي.

أي نعم قد تنجح هذه الرقابة في إسقاط الحكومة والوزير الأول، لكن ما الفائدة من ذلك ما دام من قام الخلاف السياسي معه لم يتم المساس به.

إذن فالمسؤولية السياسية للوزير الأول في النظام السياسي الجزائري لا يمكن اعتبارها مسؤولية سياسية شبيهة بمسؤولية الوزير الأول في النظام البرلماني، ليس فقط لأنها ضيقة ومحدودة بل كذلك لأنها ليست ذات طبيعة سياسية⁽¹⁾، إذ أنها لا تحل خلافا سياسيا قائما ما بين الحكومة والأغلبية البرلمانية لأنه في الأساس لم يكن هناك اتفاق حتى يكون هناك خلاف سياسي ما.

من المفروض أن يكون هنالك اتفاق ما بين الأغلبية البرلمانية والحكومة أو ما يسمى بالثقة التي يمنحها المجلس للحكومة عن برنامجها، وأي حياد للحكومة عن هذا الاتفاق يسبب تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وبالتالي إقالتها، هذه الوضعية المثالية والدقيقة هي ما يميز النظام البرلماني لأن المسؤولية السياسية هي ما يضمن التجانس والتوافق ما بين الحكومة والأغلبية البرلمانية⁽²⁾.

فكيف يمكن تصور الوزير الأول مسؤول عن مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني بينما مخطط العمل هذا جاء لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وهذا بصفة صريحة ودستورية بنص المادة 79 من دستور 1996 المعدلة بقانون رقم 08-19 في فقرتها الثانية والتي نصت على أن ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية.

هذا ما يبرهن لنا أن تحويل المسؤولية قد تم فعلا في دستور 1989، ولكن لم يرافقه أبدا تحويلا للسلطة بحيث بقية الوظيفة الحكومية بين يدي الرئيس الذي يعتبر وحده صاحب السلطة التنفيذية لكنه ليس مسؤول أمام ممثلي الشعب، لأن الوزير الأول هو المسؤول مكانه.

(1)- Benbou Fatiha, « La nature du régime politique Algérien », RASJEP, Année 2007, N°1, page 237.

(2)- Armel le divellec, « LA responsabilité dans le parlementarisme majoritaire », in ouvrage collectif, « La responsabilité des gouvernements », dextres et Cie, 1999, page 191 et 192.

المبحث الثاني

تقييم عام لأداء البرلمان

يشكل البرلمان الجزائري مكانة هامة وحيوية في تكريس وظائف الدولة المختلفة السياسية والتأسيسية والاجتماعية والاقتصادية، بما له من سلطات ووظائف تشريعية ورقابية وتحسيسية بهدف تجسيد قيم الديمقراطية وعلاقتها بالممارسة البرلمانية والتي تنعكس بصورة واضحة في ممارسة البرلمان لدوره في التعبير عن إرادة الأمة.

ففعالية دور البرلمان مرتبطة ارتباطا مباشرا بإزالة المعوقات الموجودة بالأنظمة الداخلية وما تواترت عليه الممارسة، وبتفعيل مقومات الحكم الراشد، وتكريس مقومات عصرنة نظام الحكم الوطني.

والتجربة البرلمانية في الجزائر لم تكتسب بعد كافة عناصر الفعالية والعصرنة رغم اعتمادها النظام البرلماني المزدوج المجلسين في ظل التعددية السياسية، وهذا يعود إلى حداثة التجربة البرلمانية في الجزائر التي لا تزال في مرحلة العطاء والأداء، وعليه سيتم التطرق في هذا المبحث إلى شكلية الازدواجية البرلمانية في النظام الجزائري (المطلب الأول)، وتفعيل وتطوير العمل البرلماني في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الأول

شكلية الازدواجية التشريعية في النظام الجزائري

تظهر كل الحقائق والمؤشرات إلى أن نشأة وتطور نظام الغرفتين في العالم هو نظام الحاضر والمستقبل حيث تم تسجيل ظاهرة تزايد الدول التي تتبناه، حيث بلغ عدد النظم الدستورية التي تطبقه ما يقارب 80 دولة تطبق نظام الثنائية البرلمانية وهناك ما بين 7 إلى 13 دولة في مرحلة التحضير لاعتماد هذا النظام البرلماني⁽¹⁾، والدولة الجزائرية قد اقتنعت بمزايا وأسس هذا النظام بعدما جربت نظام المجلس البرلماني الواحد في ظل مرحلة نظام الحزب الواحد منذ صدور دستور 1963، وفي ظل مبدأ الفصل بين السلطات

(1) - الفكر البرلماني، نظام الثنائية البرلمانية في العالم، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد السادس والعشرون، نوفمبر 2010، ص 287.

والتعددية السياسية ابتداء من دستور 1989، وأسست نظام الازدواجية البرلمانية بموجب أحكام المادة 98 من دستور 1996⁽¹⁾، اقتناعاً منها بقيم ومزايا هذا النظام البرلماني العصري، وتجاوباً مع مقتضيات والدواعي الوطنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية، وإنه لمن عوامل تبني الثنائية البرلمانية تفعيل العمل البرلماني بصورة أكثر قوة وفعالية في ممارسة مهام التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، وكذا ترقية وحماية التجربة الديمقراطية التعددية وضمان استقرار مؤسسات الدولة الدستورية ووقاية المجتمع والدولة من كافة مخاطر الفتن والفوضى وعدم تكرار نفس السيناريو الذي اقترن بحالة شغور رئاسة الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني حين وجدت الجزائر نفسها في حالة فراغ دستوري خطير، في حين أن الواقع يؤكد أن هذه الازدواجية باتت شكلية نظراً للاختلاف الموجود بين الغرفتين البرلمانيتين والذي يظهر في جانبين أساسيين يتمثلان في انعدام التوازن بينهما سواء بالنظر إلى تشكيلتهما (الفرع الأول) أو اختصاصهما (الفرع الثاني)⁽²⁾.

الفرع الأول

انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى تشكيلتهما

يظهر عدم التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى تشكيلتهما من حيث اختلاف طريق اختيار أعضاء المجلسين وعددهم (أولاً) وكذلك من حيث اختلاف العضوية في المجلسين وكذا عهدة أعضائهما (ثانياً)

أولاً- اختلاف طريقة اختيار أعضاء المجلسين وعددهم: اعتمد المؤسس الدستوري على عامل الانتخاب والتعيين في تحديد تكوين الغرفتين البرلمانيتين، حيث يتم انتخاب كامل أعضاء المجلس الشعبي الوطني بطريقة مباشرة، بينما يتم الجمع بين الانتخاب

(1) - تنص المادة 98 من دستور 1996: «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

(2) - قدياري حرز الله، لمحة عن نظام الغرفتين في العالم، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد السادس، جويلية 2004، ص 77.

والتعيين بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة.

1- تشكيل المجلس الشعبي الوطني وعدد أعضائه: نصت المادة 101 من دستور 1996 على أن الطريقة المعتمدة في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني هي طريقة الاقتراع العام المباشر والسري.

ونصت المادة 84 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات على أن «...تحدد الدائرة الانتخابية الأساسية المعتمدة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب الحدود الإقليمية للولاية، ويمكن أن تقسم الولاية إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر وفقا لمعايير الكثافة السكانية واحترام التواصل الجغرافي...»، وتوزع المقاعد لكل دائرة انتخابية حسب عدد سكان كل ولاية حيث تحدد عدد المقاعد في كل دائرة انتخابية على أساس تخصيص مقعد واحد لكل حصة تتضمن ثمانين ألف (80000) نسمة، على أن يخصص مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل أربعين ألف (40000) نسمة ولا يمكن أن يقل عدد المقاعد عن أربعة (04) مقاعد بالنسبة للولايات التي يساوي عدد السكان في كل منها ثلاثمائة وخمسين ألف نسمة (350000) أو يقل عنها⁽¹⁾.

كما اعتمد القانون على طريقة الاقتراع النسبي على القائمة في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، حيث يسجل المترشحون بالترتيب في كل دائرة انتخابية في قوائم تشمل على مناصب محددة حسب عدد المقاعد المطلوبة مع إضافة ثلاثة مرشحين إضافيين⁽²⁾.

يترتب على هذه الطريقة أن توزع المقاعد حسب نسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى غير أنه لا تأخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة خمسة (5) بالمائة على الأقل من الأصوات

(1) - انظر المادة 03 من الأمر رقم 97-08 مؤرخ في 06 مارس 1997 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوبة شغلها في انتخابات البرلمان ج ر عدد 12 مؤرخ في 06 ماي 1997 معدل بالأمر رقم 02-04 مؤرخ في 25 فيفري 2002، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان ج ر عدد 15 مؤرخ في 28 فيفري 2002.

(2) - انظر المادة 84 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات.

المعبر عنها⁽¹⁾.

أما بالنسبة للمقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي الوطني وحسب الجدول الملحق بالأمر رقم 97-08 المعدل بالأمر رقم 02-04 المؤرخ في 25 فيفري 2002 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان فهي تبلغ 381 مقعد، وخصصت المادة 05 من هذا الأمر ثمانية 08 مقاعد لتمثيل الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج ليلبلغ المجموع العام للمقاعد 389 مقعدا.

2- تشكيل مجلس الأمة وعدد أعضائه: يعتبر مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري وعلى غرار الغرفة الأولى، يتألف من أعضاء منتخبين وآخرين معينين وبه أجهزة مختلفة ومتنوعة⁽²⁾.

طبقا لنص المادة 101 من دستور 1996 ينتخب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث (1/3) الآخر من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

يتكون مجلس الأمة من 144 عضوا، أي ما يعادل تقريبا نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ويتم انتخاب 96 عضو، بينما يعين رئيس الجمهورية 48 عضو⁽³⁾.

كما يكون لكل دائرة انتخابية مقعدان اثنان، وتحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية⁽⁴⁾.

ويتم انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة بطريق الاقتراع غير المباشر والسري

(1) - انظر المادة 85 من القانون العضوي رقم 12-01 المرجع نفسه.

(2) - سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس عشر، فيفري 2007، ص 26.

(3) - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 36-37.

(4) - المادة 06 من الأمر رقم 97-08 المعدل بالأمر رقم 02-04، المرجع السابق.

وذلك حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وأعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية ويكون التصويت إجباريا ما عدا في حالة مانع قاهر⁽¹⁾.

والمؤسس الدستوري لم يكتف بجعل عملية تشكيل مجلس الأمة تخضع لأسلوب الانتخاب غير المباشر بل أضاف أسلوب آخر مكمل له، يتمثل في تعيين الثلث (1/3) من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية⁽²⁾، وقد لاقت فكرة التعيين من طرف رئيس الجمهورية انتقادات شديدة كونها لا تتماشى مع الممارسة الديمقراطية، كما اعتبرها البعض وسيلة هيمنة من طرف السلطة التنفيذية⁽³⁾، لكن هذه الانتقادات قد لاقت ردود فعل موضوعية تبين عدم صحتها، فالعديد من الدول التي تتبنى نظام المجلسين، تعتمد أسلوب التعيين، كما أن التعيين الرئاسي لا ينصب إلا على الشخصيات المعروفة بالكفاءة والخبرة والتجربة.

ثانيا: اختلاف شروط ومدة العضوية في المجلسين: تختلف شروط عضوية ومدة عهدة النواب في المجلس الشعبي الوطني، من شروط عضوية ومدة عهدة أعضاء مجلس الأمة اختلافا كليا وهذا يظهر من خلال ما يلي:

1- شروط العضوية ومدتها في المجلس الشعبي الوطني: نصت المادة 90 من القانون رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات على ما يلي: «يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي⁽⁴⁾

(1) - انظر المادة 105 من القانون العضوي رقم 12.01 المتعلق بنظام الانتخابات.

(2) - انظر المادة 101 من دستور 1996 الفقرة الثانية.

(3) - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 45.

(4) - تنص المادة الثالثة على أنه: يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثماني عشر (18) سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به.

ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.

- أن يكون بالغا خمسا وعشرين (25) سنة على الأقل يوم الاقتراع.

- أن يكون ذا جنسية جزائرية.

- أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها.

- ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون العضوي⁽¹⁾ ولم يرد اعتباره.

- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به».

إذا نظرنا إلى هذه الشروط يتضح أنها شروطا معقولة ومبررة، حيث أن اشتراط سن 25 سنة هو شرط يسمح للشباب بالمشاركة في الحياة السياسية، أما الشروط الأخرى فهي تتعلق بسمعة المترشح وولائه للوطن.

أما بالنسبة لمدة العضوية في المجلس الشعبي الوطني فقد حددتها المادة 102 من دستور 1996 بخمس 05 سنوات.

وهي مدة معقولة، حيث تسمح للنواب خلال هذه الفترة بإتمام أشغالهم ونشاطاتهم.

2- شروط العضوية ومدتها في مجلس الأمة: نصت المادة 107 من القانون

العضوي رقم 01-12 على أنه: «يمكن لكل عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي تتوفر فيه الشروط القانونية، أن يترشح لعضوية مجلس الأمة.

غير أنه لا يمكن عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي محل قرار توقيف بسبب

(1) - تنص المادة 05 من هذا القانون على أنه لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من:

- سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن.

- حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره.

- حكم عليه بعقوبة الحبس في الجناح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد 9 و 9 مكرر 1 و 14 من قانون العقوبات.

- أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره.

- المحجوز والمحجور عليه.

المتابعة القضائية وفقا للتشريع المعمول به الترشح للعضوية في مجلس الأمة».

وتضيف المادة 108 من نفس القانون: «أنه لا يترشح للعضوية في مجلس الأمة إلا من بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع».

يبدو الفرق واضحا بالنسبة للسن المطلوبة للعضوية في مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني والذي يقدر بعشرة (10) سنوات وهو فرق معتبر حيث يرى البعض أن مجلس الأمة يمثل الرزانة والحكمة والتبصر، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بوجود أعضاء متقدمين في السن وقد كان شرط السن في قانون الانتخابات السابق يشترط في المترشح سن الأربعين سنة حيث تم خفض هذه المدة بخمسة (05) سنوات في قانون الانتخابات الجديد.

- كما حدد المؤسس الدستوري مدة العضوية في مجلس الأمة ست (06) سنوات على أن تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاثة (03) سنوات، ويعود السبب في تحديد هذه المدة بستة سنوات هو ضمان واستقرار وديمومة السلطة التشريعية ويتم تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث (03) سنوات وفي هذه الحالة تمثل كل ولاية بمقعد واحد بالنسبة للانتخابات من أجل تجديد أعضاء مجلس الأمة المنتخب، وإن كان البعض يرى أن هذه المدة طويلة نسبيا وإن اتفقت مع التجارب الأخرى فإن الفقرة الثالثة من المادة 102 من الدستور فقد قلصت منها، عن طريق التجديد النصفى لأعضاء المجلس كل ثلاث (03) سنوات⁽¹⁾.

كما نصت المادة 181 من دستور 1996 على أنه: «يجدد نصف 1/2 عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة، ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم».

لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ستة (6) سنوات»

(1) - انظر المادة 102/ ف 03 التي تنص: «تجدد تشكيلة مجلس الأمة كل ثلاث (03) سنوات».

الفرع الثاني

انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى اختصاصهما

لقد تبين مما سبق أن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يختلفان من حيث تكوينهما، وذلك انطلاقاً من فكرة مفادها أن أعمال نظام المجلسين في أية دولة من الدول لا بد أن يكون هناك مغايرة بينهما حتى لا يصبح المجلس الأول صورة عن المجلس الآخر، لذلك نجد أن هناك اختصاصات محددة يستأثر بها المجلس الشعبي الوطني لوحده (أولاً) وهناك اختصاصات ينفرد بها مجلس الأمة (ثانياً).

أولاً: الاختصاصات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني: ينفرد المجلس الشعبي الوطني باختصاصات يقوم بها دون اشتراك مع الغرفة الأخرى وهي:

1- حق نواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقوانين: عند قراءتنا لنص المادة 98 من دستور 1996 التي تنص: «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله سيادة في إعداد القانون التصويت عليه».

يتضح من خلال هذه المادة أن البرلمان يمارس من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهما على مستوى واحد في ممارسة الصلاحيات المتعلقة بالتشريع، وذلك بإشراك الغرفتين معا في إعداد القوانين حيث تتضمن هذه العملية كل المراحل والإجراءات التي يمر بها النص التشريعي إلى غاية صدوره، وعليه مبدئياً فإن مجلس الأمة يملك حق المبادرة باقتراح القوانين، لكن المادة 119 من الدستور وضعت قيوداً مهماً على مبدأ المساواة بين الغرفتين البرلمانيتين عندما منحت للحكومة حق المبادرة بالقوانين بينما منحت لعشرين نائباً فقط حق المبادرة باقتراح القوانين، وبالتالي استبعاد أعضاء مجلس الأمة بصفة قاطعة من هذا المجال.

مع ملاحظة أن المجلسان لا يتمتعان بهذا الحق في المجال المالي الذي يعود للحكومة وحدها وهو اتجاه تكاد تسلكه أغلب برلمانات العالم.

2- اقتصار حق تعديل القوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني: إذا رجعنا إلى الأحكام القانونية التي عالجت حق التعديل في النظام الجزائري نجدها قليلة سواء على مستوى الدستور نفسه أو غيره من النصوص إلى درجة إمكانية القول أن هناك فقر قانوني بخصوص حق التعديل⁽¹⁾.

وتماشيا مع هو معمول به في معظم النظم البرلمانية ذات الغرفتين فإن النص التشريعي لا بد أن تصادق عليه الغرفتان بنفس الصيغة ودون اختلاف، وبالنظر إلى المادة 98 من دستور 1996 فإنها أرست مبدأ مساواة الغرفتين في ممارسة السلطة التشريعية كما بينت المادة 120 من الدستور كيف يتم إعداد القانون والتصويت عليه من طرف الغرفتين وما هي المراحل التي تتبع لتحقيق هذا الغرض، فالمادة 120 لا تهدف إلى معالجة حق التعديل ولكنها تذكره بصفة عرضية، أما تنظيم هذا الحق وتبيان شروطه وإجراءاته فيعود دائما إلى الأنظمة الداخلية للغرف، ومع ذلك فإن المادة 120 تثير ملاحظتين هامتين.

- إنها المادة الوحيدة في الدستور التي يذكر فيها حق التعديل.

- أنها تذكر حق التعديل بالنسبة للغرفتين، حل حد سواء وهذا من وجهة⁽²⁾ نظر الأستاذ شريط أمين غير أن هناك اتجاه يرى عكس ذلك، حيث لا يملك مجلس الأمة حق تعديل النصوص القانونية التي تصله بحجة أن المادة 98 من الدستور وردت في صياغة عامة غير أن 28 من القانون العضوي رقم 99-02 قد بينت من هم الذين يتمتعون بحق التعديل وهم ثلاث أصناف:- اللجنة المختصة.

- نواب المجلس الشعبي الوطني.

- الحكومة.

رغم اختلاف وجهات النظر حول مسألة حق مجلس الأمة في التعديل إلا أن المجلس

(1) - د. الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد العاشر أكتوبر، 2005م، ص 60.

(2) - د. الأمين شريط، نفس المرجع، ص 62-63.

الدستوري حسم هذا الاختلاف والذي قضى بانعدام حق مجلس الأمة في التعديل في رأيه رقم 98/04 المؤرخ في 10 فيفري 1998⁽¹⁾.

3- الموافقة على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية:

إن أهم الصلاحيات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني هي الموافقة على مخطط عمل الحكومة وهذا ما نصت عليه المادة 80 من دستور 1996: «يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

حيث يقوم المجلس الشعبي الوطني بدراسة هذا المخطط بتقديم نوابه لمختلف الاقتراحات والأفكار التي يرونها مناسبة، وبناء على ذلك تمنح للحكومة فرصة لتكييف عملها مع مقترحات المجلس قبل التصويت عليه، وعقب هذا الإجراء يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت إما بالموافقة أو الرفض، فإذا وافق عليه تشرع الحكومة في تجسيده وأما إذا رفضه تستقيل بقوة القانون وفقا لنص المادة 81 من الدستور.

ثانيا: الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الأمة: من بين الأهداف التي يرمي إليها

تحسين نوعية الإنتاج التشريعي وعقلنته، بحكم أن أعضاء مجلس الأمة يكونوا أكبر سنا وأكثر دراسة حول موضوع نص القانون بحكم اختصاصهم، وإذا كان المشرع الدستوري الجزائري قد أرسى ازدواجية غير متكافئة حيث فضل المجلس الشعبي الوطني في العديد من المسائل، إلا أنه في المقابل أعاد الاعتبار والأهمية المميزة لمجلس الأمة وذلك من خلال:

1- حق الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني: إن

مجلس الأمة باعتباره غرفة ثانية لمراجعة القوانين التي تمت المصادقة عليها من قبل الغرفة الأولى دون أن يكون له حق التعديل، ولكن له حق في الاعتراض على أي نص من النصوص المحالة عليه من طرف الغرفة الأولى، وفي هذه الحالة يدخل في حالة خلاف مع الغرفة الأولى، فيحال النص على اللجنة المشتركة بين الغرفتين والمتساوية

(1) - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 175.

لأعضاء لمناقشة هذه الخلافات وإيجاد صيغة توفيقية بينهما.

إن مسألة الاعتراض هي حق دستوري، وهي مسألة استثنائية جدا في سير نشاط مجلس الأمة، فمقابل التحفظ الشديد في استعمال صلاحية الاعتراض على النصوص ومقابل عدم صلاحية المجلس في التعديل المباشر للنصوص المحالة عليه، فإن المجلس قد لجأ إلى استعمال حقه بكثافة في توجيه التوصيات إلى الحكومة تتعلق بمجال تطبيق تلك النصوص⁽¹⁾.

2- إمكانية المجلس إصدار لائحة شكلية حول مخطط عمل الحكومة: تنص المادة

80 من دستور 1996 على وجوب تقديم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ويمكن لمجلس الأمة إصدار لائحة ويجب أن يتم ذلك خلال عشرة أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه⁽²⁾، فقد أصدر مجلس الأمة منذ تأسيسه بموجب دستور 1996 أول لائحة بتاريخ 25 ماي 2004 زكى فيها برنامج الحكومة الجديدة المنبثقة عن الانتخابات الرئاسية للثامن أفريل سنة 2004 بعد أن قدمه السيد رئيس الحكومة وتمت دراسته ومناقشته من طرف أعضاء مجلس الأمة، حيث بلغ عدد المتدخلين في جلسات المناقشة 53 مت دخلا من بين عدد الحاضرين⁽³⁾ إن إصدار هذه اللائحة من طرف مجلس الأمة ولأول مرة في تاريخه دليل على حرص أعضائه على تحريك وتفعيل كافة الوسائل والآليات الدستورية البرلمانية.

يذكر أن هذه اللائحة مجردة من أي جزاء ولا تتمتع بأي قيمة قانونية إلزامية بينما يقتصر تأثيرها على الجانب السياسي فقط دون التأثير على الجاني القانوني للحكومة التي ستظل قائمة حتى في حالة عدم موافقة مجلس الأمة على مخطط عملها.

إن موافقة مجلس الأمة على مخطط عمل الحكومة، سيعزز موقف الحكومة ويحفزها

(1) - محمد بوديار، مجلس الأمة الجزائري كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها

مجلس الأمة، الجزائر، العدد الحادي عشر، جانفي 2006، ص 59.

(2) - انظر: المادة 49 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق

(3) - الوثائق البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، العدد السابع- ديسمبر 2004، ص 187.

على حسن تنفيذ هذا المخطط لإنجاز وتحقيق أهداف برنامج رئيس الجمهورية بكل فعالية ورشادة⁽¹⁾.

3- رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية: يعتبر رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في النظام الدستوري الجزائري بعد رئيس الجمهورية هذا الواقع هو نتيجة لظروف عصبية مرت بها الجزائر منذ بداية التسعينات، حيث تزامنت استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني.

أمام هذا الوضع لم يجد المؤسس الدستوري آنذاك تفسيراً لنص المادة 84 من دستور 1989، ذلك أن هذه المادة لم تنص على الشغور المزدوج، أي من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة بعد رئيس المجلس الشعبي الوطني، وفي مقابل ذلك صرح المجلس الدستوري بأنه يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية المنصوص عليها في المواد 24، 75، 79، 129، 130، 153 من الدستور آنذاك أن تسهر على استمرارية الدولة وتوفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، هذا الفراغ سرعان ما تم تداركه في دستور 1996 الذي نص صراحة في المادة 88 منه على ما يلي: «إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن يجتمع المجلس الدستوري وجوباً وبعد أن يثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معاً، بثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوماً رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة المادة 90 من الدستور وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين (45) يوماً يعلن الشغور بالاستقالة وجوباً حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقاً لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة.

(1) - وسيلة وزاني، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 21 نوفمبر 2008، ص 39.

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

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

يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون (60) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية...».

من خلال هذه المادة يتبين بأن رئيس مجلس الأمة هو الشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية، حيث يسعى رئيس مجلس الأمة إلى تحقيق الاستمرارية والديمومة في مؤسسات الدولة عن طريق ضمان استمرارية رئاسة الدولة.

كما أن من دعائم وجود مجلس الأمة، هو تأكيد على ضمان وجود السلطة التشريعية ولو بغرفة واحدة هي مجلس الأمة وذلك في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، لأن الغرفة الثانية- مجلس الأمة- لا يمكن أن تحل من طرف رئيس الجمهورية مثلما هو الحال بالنسبة للغرفة الأولى وهذا ما تناولته المادة 129 من الدستور.

إن خاصية الاستمرارية التي تميز بها مجلس الأمة، تم تكريسها عمليا بواسطة ثلاث تقنيات وهي: - عدم قابلية مجلس الأمة للحل.

-مدة العضوية في مجلس الأمة أطول من مدة العضوية في مجلس الشعبي الوطني.

-التجديد الدوري النصفى لأعضاء مجلس الأمة، الذي يسمح بضمان وجود مجلس الأمة في كل وقت.

رغم الإصلاح الهام الذي جاء به دستور 1996 في مجال الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان تماشيا مع ما هو معمول به الأنظمة المعاصرة، إلا أن ذلك لم يغير من طبيعة العمل التشريعي للبرلمان الجزائري، باعتبار أن نظام المجلسين في بلادنا يتميز بانعدام التوازن بين السلطات الممنوحة لكلا الغرفتين البرلمانيتين، وهذا ما أدى إلى نشأة علاقة تبعية بينهما.

حيث يرتبط اختصاص مجلس الأمة دوما باختصاص المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يجعله في تبعية مستمرة له، لدى فإن إصلاحات يجب القيام بها في هذا الشأن لتكريس

بيكاميرية فعالة وهادفة انطلاقا من إشراك المجلسين بشكل متساوي في العملية التشريعية وتحقيق التوازن في توزيع الاختصاصات الخاصة بكل غرفة.

المطلب الثاني

تفعيل وتطوير العمل البرلماني في الجزائر

إذا كانت القاعدة العامة في عملية تنظيم الدولة وقيادة المجتمع أن المؤسسات الدستورية ومنها السلطة التشريعية تعد مقوما حتميا من مقومات تنظيم الدولة وإدارة وظائفها وفعالية أدائها في جوهر الحكم الراشد في ظل دولة القانون، لذلك كان واجبا على البرلمان أن يكون قادرا وفعالاً في رفع تحديات العصر والمستقبل في كافة المجالات، فحقيقة البرلمان وفعاليته في الدولة الديمقراطية المعاصرة أن يكون أداة تواصل واستمرارية عبر كافة وسائل الاتصال والإعلام، وأن يجيد فن الصياغة التشريعية الرشيدة والرقابة الفاعلة ويحرص دوماً على حسن العلاقة بينه وبين المجتمع بصورة خاصة وحسن العلاقة بين الشعب والدولة بصورة عامة⁽¹⁾.

وفي إطار هذا السياق سيتم البحث حول البرلمان وعلاقته بالحكم الراشد (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى بعض المقترحات من أجل تحسين وتطوير الدور الرقابي للبرلمان الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

البرلمان وعلاقته بالحكم الراشد

إن التطور الذي شهدته المجتمعات الحديثة أدى إلى تزايد مطالبها وضغوطاتها من أجل وضع هذه المطالب ضمن سياسات ناجحة وقرارات فعالة، لهذا يطالب المواطنون والمجسدون في المجتمع المدني بالمشاركة في صناعة السياسات العامة واتخاذ القرارات وتسيير الشؤون العامة وذلك لانعدام الثقة في المسؤولين السياسيين، إما لغياب المشروعية أو الفعالية في وضع وتنفيذ السياسات العامة، مما أدى إلى وجود عدم الرضا من طرف

(1) - الفكر البرلماني، البرلمان وتحديات المستقبل، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد 27 أبريل 2001، ص 208.

مجموعات المجتمع المدني وفرض إصلاحات سياسية واقتصادية، وهذا ما دفع بالعديد من الدول النامية إلى محاولة تطبيق الأسلوب الديمقراطي في الحكم ومحاولة تجسيد الحكم الراشد من أجل تحقيق الفاعلية في تجسيد الشؤون العامة، والقانون يلعب دور أساسي ومحرك حيوي في تنظيم الدولة والمجتمع في كافة المجالات تنظيما محكما ورشيدا بصورة تضمن تحقيق قيم وأهداف السلم والأمن الاجتماعيين، وحتى يضطلع القانون بهذه العمليات والوظائف وتحقيق أهداف وقيم دولة القانون لا بد من صياغة نصوص تشريعية وتقنين منظومة قانونية شاملة ومحكمة منهجيا وموضوعيا.

فقبل أن ننتظر من القضاء أن يصدر أحكاما قضائية عادلة ومن الإدارة العامة حسن تطبيق القانون في التعامل مع المواطنين لابد من المشرع أن يحسن صياغة النص التشريعي الرشيد والعاقل.

أولا - مفهوم الحكم الراشد وأسسها: ظهر مصطلح الحكم الراشد في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح الحكومة⁽¹⁾، وأعيد استعماله منذ عقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسات السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع، أي أن الحكم الراشد هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وبتقديم المواطنين وعبر مشاركتهم ودعمهم.

ليتكسر هذا المفهوم مع تبني المؤسسات المالية الدولية له وعلى رأسها البنك الدولي⁽²⁾ الذي استخدمه لأول مرة عام 1992 تحت عنوان « Gouvernance and de velopment » .

وجاء تعريفه في اتفاقية شراكة كوتونو الموقعة بين الاتحاد الأوروبي وسبعة وسبعين دولة من جنوب الصحراء الإفريقية ودول الكاريبي ودول المحيط الهادي « بأنه الإدارة الشفافة والقابلة لمحاسبة الموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية

(1) - نور الدين بن براهيم، الشراكة بين المجتمع المدني والحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة الجزائر، العدد 15، فيفري 2007، ص 187.

(2) - قلاتي عبد الكريم، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جويلية 2009م، ص 54.

لغرض التنمية المنصفة والمستمرة ، وذلك ضمن نطاق بيئة سياسية ومؤسسية تحترم حقوق الإنسان ومبادئ الديمقراطية وحكم القانون»⁽¹⁾.

وبغض النظر عن الخلفية الأيديولوجية لأي مفهوم للحكم الراشد فإن الشروط التي ينص عليها عميقة وواقعية لتطور المجتمعات وأنظمة الحكم في العالم، فلا يتصور وجود الحكم الراشد من دون منظومة سياسية تقوم على أساس الشرعية والتمثيل فهذان الآخران هما اللذان يعبران عن الصلة بين الحاكم والمحكوم.

• **أسس الحكم الراشد:** يعتمد مفهوم الحكم الراشد الذي يستند على نمط الحكم الديمقراطي على أربعة دعائم أساسية وهي:

- **المشاركة:** وهي تضمن لجميع أفراد المجتمع المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان، كما يسمح بإنشاء الأحزاب والجمعيات السياسية ويشجع التعددية مما يضمن التداول على السلطة بين الأحزاب والجماعات عن طريق الانتخاب، ويفضي ذلك أيضا إلى تعددية في الهيئات النقابية وهيئات الدفاع، كما يسمح ذلك بتوسيع دائرة المجتمع المدني، وإذا كان هذا يعد في بلدنا الجزائر في مرحلته الأولى، فقد حضي بالتشجيع والاهتمام وخاصة إذا ما قارنا ذلك ببلدان عربية وأخرى أجنبية⁽²⁾.

- **المساءلة:** لا شك أن المحاسبة والمساءلة جاءت كضمان لاستمرار الرشادة في الحكم وهي وسيلة ضرورية لبقاء النجاعة وإيقاظ الضمير، والمساءلة هي من صلاحيات الشعب وهذا الأخير يوكل عنه من ينوبه من الأفراد الذين يضطلعون بمثل هذه المهمة ومن هنا يبرز الدور الرقابي البرلماني، ومنها الدستور الجزائري الذي يخول الرقابة لنواب الشعب الذين يملكون حق الرقابة على المسؤولين ومحاسبتهم، وتأخذ المساءلة ثلاثة أشكال وهي:

(1) - قلاتي عبد الكريم، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

(2) - قداري حرز الله، مفهوم الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة الجزائر، العدد 08 مارس 2005م، ص 82-83.

- **المساءلة التشريعية:** هي أهم المساءلات في النظام الديمقراطي لأن البرلمان يلعب دوراً مهماً في تنفيذ سياسات الحكومة والرقابة عليها⁽¹⁾.

- **المساءلة التنفيذية:** خضوع الجهاز التنفيذي نفسه للمحاسبة.

- **المساءلة القضائية:** تشكل ركن أساسي من أركان ضبط عمل الجهاز الحكومي وغير الحكومي حيث تلعب دوراً بارزاً في أسلوب الحكم الراشد عن طريق تسيير عمل التنفيذ وتوجيه التهم للموظفين⁽²⁾.

- **الشفافية:** وهي تعني إتاحة كل المعلومات وسهولة تبادلها بأن تكون متاحة لكافة المؤسسات ولجميع الأطراف المعنية، إذن الشفافية هي توفر المعلومات في الوقت المناسب وبطريقة يمكن الاعتماد عليها، ويمكن تقسيمها إلى ثلاث عناصر:

- شفافية القضاء لأن العدل هو أساس الحكم الراشد.

- شفافية القرارات والمداولات.

- شفافية البرامج والتداول المالي والمصرفي.

- **سيادة حكم القانون:** لا يمكن أن نتصور حكماً راشداً بدون سيادة القانون على الجميع وفي كل المستويات، وما يعيق تطبيق القانون وإحداث خلل في تطور النظام هو الممايزة في تطبيق القانون، فالمسؤول لا يكون راعياً على رعيته إلا إذا عمل على إرساء ثقافة النظام والقانون في تربية المجتمع، فالأمم المتحضرة تعمل على تعميم هذه المسألة على الناس كافة والقيام بالقسط فيها، وهذا ما ذهب إليه الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه أثناء خلافته وقبله محمد صلى الله عليه وسلم، عندما قال في سيدة نساء العالمين فاطمة، وقد نهر أسامة بن زيد عند الشفاعة في الحدود قائلاً: يا أسامة أئتشفع في حد من حدود الله! إنما هلك بنو إسرائيل أنهم إذا سرق فيهم الشريف تركوه وإذا سرق الضعيف أقاموا عليه الحد، والذي نفس محمد بيده لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها.

وربما كان غياب سيادة القانون والعدل في المجتمعات السبب المباشر لانبعاث العنف

(1) - قلاتي عبد الكريم، المرجع السابق، ص 56-57.

(2) - قلاتي عبد الكريم، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

وخلق الأزمات، وما مثال الجزائر في التسعينات هنا ببعيد.

ونأمل أن يكون الناس سواسية كأسنان المشط، ونحن رغم تفاؤنا في مسار إرساء دولة الحق والقانون، نحذر من اعتماد التوازنات السياسية التي كثيرا ما تكون على حساب القانون وعلى حساب الشعب لأن أي انزلاق قد يؤدي إلى الرجوع إلى نقطة البداية.

ثانيا- عوائق تطبيق الحكم الراشد ودور البرلمانات الإفريقية في ترقيته: انبثق عن المؤتمر السابع والعشرين للاتحاد البرلماني الإفريقي الذي انعقد بالجزائر يومي 29 و30 نوفمبر 2004 وبتنظيم من البرلمان الجزائري ثلاثة توصيات هامة حول ترقية الحكم الراشد كما أن موضوع دور البرلمانات الإفريقية في ترقية وترسيخ أسس ومقومات الحكم الراشد يعتبر من صميم وظائف ومهام البرلمانات الإفريقية الوطنية والقارية في نطاق إستراتيجية إعادة نهضة إفريقيا وتطويرها ديموقراطيا نحو حياة أفضل بمساهمة ممثلي الشعوب الإفريقية وإن كل ذلك يشكل في حد ذاته ركنا أساسيا وحيويا من أركان نظام الحكم الراشد، حيث خرج المؤتمر بتوصية ورد فيها أن الحكم الراشد يتضمن ما يلي⁽¹⁾:

- الحكم السياسي الذي يقتضي إرساء الديمقراطية ودولة القانون والحريات الأساسية والفصل بين السلطات.

- الحكم الاقتصادي الذي يتطلب أساسا حسن التسيير ومحاربة الفساد والعدالة الاجتماعية.

- إن الديمقراطية تفترض على الخصوص سلطة الشعب في تقرير مباشرة أو عن طريق ممثليه، المسؤولية السياسية للحاكمين أمام الشعب.

- التأكيد على أن الحكم الراشد، يجب أن ترافقه الإدارة السياسية لإقامة هذا الحكم من جهة ومسؤولية البرلمانيين في مراقبة العمل الحكومي وتقييم نتائجه والتأكد من أن الميزانية قد تم إنفاقها طبقا للقانون من جهة أخرى.

- كما يأسف لكثرة العوامل التي تحد وتعيق من المراقبة البرلمانية مثل ضعف

(1) - الوثائق البرلمانية، دور البرلمانات الإفريقية في ترقية الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد 15 فيفري 2007م، ص 222 وما بعدها.

مشاركة المجتمع المدني والإعلام... الخ.

- إن من أهم المبادئ التي يقوم عليها الحكم الراشد هو مشاركة جميع شرائح المجتمع في تعريف الاستراتيجيات والبرامج وفي اتخاذ القرارات، ويأمل أن تكون تلك المشاركة حقيقية ومفيدة.

- إن الفساد هو عدم التقدم وتصاحبه الفوضى والعنف ويؤدي إلى الإفلات من العقاب ويعطل العمل السياسي ويفرغ كل آليات المراقبة من كل معنى لها، وتعد مكافحة الفساد اليوم شرطا لازما للحصول على أية مساعدة للتنمية.

إن البرلمانين كمثلين شرعيين للشعوب لهم دور هام في إدارة الموارد الداخلية والخارجية الضرورية لتنمية القارة.

وعليه فهو يدعو إلى:

- يحث البرلمانات على ترقية الديمقراطية وحقوق الإنسان والشعوب.

- يدعو البرلمانات إلى خلق مناخ سياسي وقانوني ملائم بإجراء إصلاحات مؤسساتية وتنظيمية عن طريق تبني معايير أساسية في مجال الحكم الراشد وعلى الخصوص تقوية المراقبة البرلمانية وإصلاح المنظومة القضائية ومكافحة الفساد والرشوة والاختلاس.

- يحث البرلمانات على العمل سويا في كل البلاد الإفريقية لاعتماد مسارات سياسية أكثر مساواة تسمح بالمشاركة الحقيقية والفعالية لكل المواطنين في الحياة السياسية.

- يناشد البرلمانات بتقوية الفصل بين السلطات لجعل آلية المراقبة ومعارضة السلطة حقيقة ملموسة.

- يطالب البلدان التي ليس لديها قانون أساسي للمعارضة بوضعه وتطبيقه تطبيقا فعليا.

- يحث البرلمانات على تطوير حوار مع المجتمع المدني... الخ.

* إذن تضمنت هذه الوثيقة على رؤية شاملة وبعيدة المدى وعميقة التحليل إلى دور

الحكم الراشد في حل الكثير من المشاكل الموروثة ورفع تحدياتها التي تواجهها بلدان القارة وشعوبها، كما كرست مبادئ وقيم الديمقراطية ودولة القانون واحترام حقوق وحرريات الإنسان وترسيخ مبادئ العدالة والمساواة، والعمل على وقاية الحياة العامة من مخاطر الفساد كما رصدت وحددت هذه الوثيقة أهم مشاكل وتحديات دول القارة الإفريقية حيث بلورت تصور استراتيجيات للتغلب عليها وركزت على إقامة وترسيخ الحكم الراشد هو العالم الحاسم والشامل والفعال للقضاء على هذه المشاكل ورفع كافة التحديات الراهنة والخطيرة.

وأكدت هذه التوصية على حقيقة أن دور البرلمان في إقامة وترسيخ الحكم الراشد هو الضمانة الأصلية والفعالة في كل ذلك.

الفرع الثاني

بعض المقترحات من أجل تحسين وتطوير الدور الرقابي للبرلمان الجزائري

إن عملية التفعيل والتطوير عملية متكاملة وشاملة في دراسة التحول الديمقراطي وفي كيفية تطوير العمل البرلماني وملاساته وكيفية الاستفادة من التجارب المعاصرة حولنا خاصة أن التقدم نحو الحكم الديمقراطي يعتمد على وجود برلمان قوي، على اعتبار أن المد الديمقراطي يمكن أن يزداد رسوخا كلما زاد إحساس الجماهير بأنها التي صنعت وكونت البرلمان، لذلك يعد تفعيل دور البرلمان مطلبا أساسيا حيث أصبح يكتسب أهمية خاصة في نطاق النظم السياسية المعاصرة، وترجع هذه الأهمية إلى أن الأداء البرلماني على مستوى التشريع أو الرقابة قد أصبح له تأثير هام على النشاط الاقتصادي بصفة عامة، وعلى قدرة النظام السياسي على التكيف مع المستجدات الجديدة في عالم سريع التغير.

كما أن العلاقة بين الديمقراطية والممارسة البرلمانية تتعكس بصورة واضحة في ممارسة عضو البرلمان لدوره في التعبير عن إرادة الأمة، والدفاع عن حقوق وحرريات الأفراد في إطار توافر الضمانات الدستورية والقانونية والتنظيمية والممارسات العملية.

كما أن نجاح وتفعيل دور البرلمان في أداء وظائفه، يتطلب أن يكون مستقلا بوضع نظامه الداخلي والمحافضة عليه حتى يتمكن البرلماني من مواولة عمله النيابي، وعليه فإن

فعالية الدور النيابي ترتبط ارتباطاً مباشراً بإزالة المعوقات الموجودة بالأنظمة الداخلية للبرلمان وما تواترت عليه الممارسة.

فالمؤسسة التشريعية المنتخبة من الشعب وفقاً للشروط المعروفة تدرك أن ورائها رأياً عاماً لا يقبل من نائبه إلا العمل الجاد في تحمل المسؤولية أمانة الوكالة النيابية مما يؤدي إلى رشادة الأداء البرلماني، وإذا تميزت علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية برشادة الأداء كانت النتيجة أن يكتسب المجتمع برلماناً قوياً وحكومة قوية يحكمها الإطار الدستوري.

أولاً - التفعيل على المستوى السياسي: من بين متطلبات تمكين البرلمان على حسن أدائه لوظائفه ضرورة توافر أعضائه على مستوى معين من الجاهزية والاستعداد للعمل البرلماني وإدراك أهميته، فكلما تمتع البرلماني بخبرات علمية وثقافية واسعة، استطاع أن يؤدي دوره على النحو المطلوب.

إن أهمية دعم عمل أعضاء البرلمان ترجع بالأساس إلى المهمة الأساسية لهذا العضو ومن خلاله البرلمان وهي تتمثل في أمرين:

الأول: هو تجميع المصالح والتعبير عنها وهذا ما يعكس الجانب النيابي والتمثيلي للعضو.

الثاني: هو تجسيد تلك المصالح في شكل سياسات عامة ثم العمل على تطبيقها عن طريق السلطة التنفيذية ومراقبة أدائها في هذا المجال وهذا ما يمثل الجانب التشريعي والرقابي في عمل العضو.

في هذا الإطار تبرز لنا أهمية توفر بعض الأنشطة المقصودة والهادفة التي توجه للأعضاء، فأولى المهام التي تواجه أي جهاز تشريعي هي تعريف الأعضاء بمختلف المعلومات والأسس المنظمة للعمل البرلماني، والإلمام بالجوانب الحيوية المتصلة بكيفية سير العمل البرلماني والمهام والإجراءات التشريعية والتنظيمية في مؤسسة البرلمان، ولم تعد مثل هذه الأنشطة التثقيفية المهمة مجرد نشاط احتفالي للبرلمانات، وإنما أصبح من المتطلبات الحيوية إنشاء وبناء مؤسسة قوية ولذلك لا بد من ما يلي:

1- صياغة برامج دعم الأعضاء: وهذا بغرض تزويدهم بالمعلومات الأساسية المتعلقة بمهام السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطات الأخرى والمجتمع ككل، ويجب أن تكون هذه البرامج مسطرة ومخططة وأن تجمع بين الخبرة والمعرفة من داخل البرلمان ومن خارجه لتزويد الأعضاء بكل ما يتعلق بأعمالهم.

2- صياغة برامج حوارية في شكل حلقات نقاش للأعضاء: يقوم البرلمان بالإشراف عليها وتنفيذها، جزء منها يركز على الإجراءات ونظم المجلس وتقاليد العمل البرلماني (مثلا حقوق وواجبات العضو، كيفية وضع جدول أعمال المجلس، تكوين المجلس وأجهزته... الخ)، والجزء الآخر يركز على المضمون من خلال التعرض للمسائل المتخصصة التي تعرض على المجلس ولجانته (مثلا قضايا التنمية، الاتفاقيات الدولية، السياسة الخارجية... الخ).

3- الاحتكاك المستمر بتجارب ونماذج برلمانية أخرى: سواء المتعلقة بالدول العربية لتقييم الذات، أو بالدول الديمقراطية ذات التقاليد البرلمانية العريقة طلبا للتطور، ليتم البحث وتبادل الخبرات مع المتخصصين في العمل البرلماني في العالم.

4- التواصل مع المؤسسات البحثية

5- دعم القدرة التشريعية للأعضاء: خاصة أن المبادرة التشريعية للنواب تظل ضعيفة في مقابل سيطرة السلطة التنفيذية على هذا الجانب.

6- بلورة آليات جديدة لدعم قدرات الأعضاء في صنع وتقييم السياسات العامة: مثل آلية الاستماع للمواطنين والخبراء لتقييم سياسة كل وزارة.

7- تزويد اللجان بكافة الوسائل الفنية اللازمة لقيامها بمهامها: وذلك بتزويدها بكافة البيانات والوثائق والمعلومات والدراسات والأبحاث، وذلك بغرض نجاحها في دراسة ومناقشة كافة جوانب الموضوعات التي انعقدت لبحثها، وتساعدتها على إعداد التقارير التي ترفعها للمجلس.

8- تطوير نظام مؤسسي لعلاقات أعضاء البرلمان بدوائرهم الانتخابية خصوصا والمواطنين عموما من خلال توفير الإمكانيات المادية والبشرية التي تسمح للأعضاء

بتأسيس مكاتب مداومات في دوائرهم، ومن ثم إدارة علاقاتهم بالمواطنين وتغطية أنشطتهم المختلفة في الدوائر.

ثانيا- دور الدعم الفني في تعزيز عمل البرلمانيين: تبدو أهمية الدعم الفني بالنسبة للمؤسسة البرلمانية بالنظر إلى طبيعة العمل البرلماني ذاته وقضاياها المتجددة، فمفهوم الدعم الفني للبرلمان يدور حول أمرين، الأول هو تلبية الحاجة المعرفية للنواب، والثاني هو خلق الحاجة للمعرفة للنواب بشأن موضوع ما⁽¹⁾.

وفي كلتا الحالتين فإن جوهر الدعم الفني هو الخدمات المعرفية المتخصصة في العمل البرلماني، والتي توسع الخيارات والبدائل أمام البرلمان فلماذا يا ترى أصبح الدعم الفني للبرلمانيين ضرورة ملحة؟

يكشف استقراء الواقع السياسي والبحثي المعاصر عن نقص شديد في الخدمات الفنية المتاحة للأعضاء، وأن الأعضاء النشطاء يعتمدون كثيرا على جهودهم الخاصة.

فمعظم الأحزاب السياسية لا تبدي اهتماما كافيا بهذه الخدمات وإنما تركز على قضايا الالتزام الحزبي لنوابها وسلوكهم التصويتي من ناحية، وتحفيزهم على ممارسة الوسائل الرقابية من ناحية أخرى.

كما أن الجهاز الفني بالبرلمان قد لا يتيح للأعضاء الخدمات الفنية اللازمة حسب متطلباتهم واتجاهاتهم السياسية والحزبية وهو أمر ضروري في البحوث البرلمانية، وإنما يهتم أكثر بتوثيق أنشطة المجلس، وإعداد تقارير دورية عن أداء المجلس وغيرها من أعمال وأمر هامة، ولكنها غير كافية لدعم وتطوير الأداء البرلماني للأعضاء، أمام هذا الوسط كله ربما لا يجد العضو أمامه سوى الاجتهاد والبحث عن وسائل ذاتية، بداية من القراءة النقدية الموضوعية الشاملة لبرنامج الحكومة ومرورا بصياغة أفكاره في قالب تشريعي ومناقشة مشروعات القوانين، وانتهاء بالممارسة الفعالة والبناءة للوسائل الرقابية.

لذا تصبح أولى المهام التي تواجه البرلمان الجديد لمجرد تشكيله إعداد نفسه لاستقبال أعضائه الجدد وتعريفهم به وبالقواعد التي تحكم عملهم داخله، ولا يكفي أن يستلم

(1) - علي الصاوي، مجلة الفكر البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، العدد 11 جانفي 2006، ص 122.

الأعضاء في بداية الدورة البرلمانية رزنامة من الكتب أو القوانين أو الفهارس، فهذه الأنشطة الموجهة لقدرات الأعضاء لم تعد مجرد نشاط احتفالي واختياري أمام البرلمان المعاصرة وإنما أصبحت من علامات أو مؤشرات البرلمان الحديث⁽¹⁾.

من هنا تأتي أهمية الحديث عن أنشطة مقصودة وهادفة لتعريف وتدريب الأعضاء خصوصاً الجدد منهم، بمختلف المعلومات والأسس المنظمة للعمل البرلماني، كذلك فإن الأمر الذي يجعل الأنشطة الموجهة للأعضاء ضرورية اليوم هو زيادة وزن المسائل القانونية والفنية المتخصصة على عاتق عمل البرلمان، كما أصبح عضو البرلمان اليوم يمارس العديد من وسائل الرقابة البرلمانية التي تتطلب إعداد وجهد متخصصاً لما فيها من اشتراطات وجوانب الأعضاء من أجل الفهم الدقيق والتقييم الموضوعي للقضايا المعروضة على المناقشات، وتتعاظم أهمية الدعم الفني الموجه لعضو البرلمان ودوره في رفع كفاءته ومن ثم رفع كفاءة المؤسسة البرلمانية.

كما تزداد حاجة عضو البرلمان إلى الدعم الفني مع ازدياد دور البرلمان في العلاقات الخارجية وتناول القضايا الدولية، وبالتالي تمثيل الأعضاء للدولة والمجتمع في المحافل الدولية مع ممثلي الدول والمنظمات الدولية الأخرى، وهو ما يحدث في المحافل البرلمانية مثل البرلمان الدولي، والاتحاد البرلماني العربي، والاتحاد البرلماني الإفريقي واتحاد برلمانات الدول الإسلامية⁽²⁾ وغيرها من المنتديات الأخرى.

كل تلك العوامل مجتمعة وغيرها، تأتي أهمية القوى الدافعة للتطوير سواء من خارج البرلمان (برامج الدعم الفني المختلفة) أم من داخله (تنمية الموارد البشرية للعوامل في البرلمانات، بالتدريب وقياس الأداء).

وفي هذا السياق نتساءل عن أهمية إصلاح الجهاز الإداري للبرلمان؟

إن الجهاز الإداري في البرلمان الجزائري بغرفتيه يتمثل في الأمانة العامة بصفة خاصة لكل مجلس، والتي تتشكل من الأقسام الداخلية في الهيكل التنظيمي للجهاز من

(1) - علي الصاوي، نفس المرجع، ص 126.

(2) - علي الصاوي، نفس المرجع، ص 128.

المجلس بعد أن يضبط من طرف رئيسه وتتولى الأمانة العامة وظيفة الإدارة البرلمانية من خلال أداء الأعمال اللازمة لمساعدة المجلس وجميع أجهزته البرلمانية في مباشرة اختصاصاتها ومسؤوليتها، وذلك طبقاً للقواعد التنظيمية العامة التي تصدر بقرار من مكتب المجلس والقرارات التي يصدرها رئيسه، فالدور الأساسي للأمانة العامة لأي برلمان هو تسيير الأعمال الإدارية والمالية اللازمة لتدبير هذه المؤسسة، وتقديم كافة الخدمات والتسهيلات (الدعم الفني والمادي) اللازمة لقيام أعضاء البرلمان بوظائفهم الدستورية والقانونية، حيث لا يتصور أن يتسنى للبرلمان (خاصة اللجان) مباشرة مهامهم بمعزل عن الدعم الإداري والمعلوماتي وغيرها من التسهيلات التي توفرها الإدارة البرلمانية، خاصة وأن أعضاء البرلمان غير مؤهلين للقيام بالدور المنوط بهم بدون تقديم مساعدة مناسبة، وفي هذا الإطار هناك جملة من المقترحات لتطوير الأمانة العامة.

1- إنشاء وحدة البحوث والمعلومات البرلمانية: تعتبر وحدة البحوث والمعلومات

البرلمانية من أهم أدوات تطوير العمل البرلماني وزيادة القدرة المؤسسية للبرلمان، فهذا يحتاج أكثر من غيره من المؤسسات السياسية إلى إدارة حديثة ومتخصصين مدربين في ترتيب وتنظيم وتحليل المعلومات لتقديمها في الوقت المناسب وبالشكل الملائم للأعضاء لممارسة مهامهم البرلمانية المتنوعة، لهذا فإن البرلمان الجزائري يحتاج إلى ثروة معلوماتية لا تكتفي فقط باقتناء الحواسب الآلية وإنما تهدف إلى استخدام وتوظيف تكنولوجيا حديثة في مجال المعلومات البرلمانية، وتطوير نظم إدارة المعلومات وإتاحتها إلى النواب وحتى للمجتمع في الوقت المناسب.

2- تطوير الإعلام البرلماني: الإعلام البرلماني هو إعلام متخصص يعرض

ويناقش ويحل كل ما يدور من مناقشات وآراء ومقترحات وقرارات وتكتلات نيابية من مؤيد ومعارض وذلك من أجل تعزيز ثقافة المشاركة والشفافية⁽¹⁾ ويهدف الإعلام البرلماني إلى:

- إبراز دور المجالس البرلمانية في التشريع والرقابة ومحاربة الفساد.

(1) - محمد حسين الخياط، مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، الجزائر العدد 11 جانفي 2006، ص 152.

- تفعيل دور المواطن في تقويم أداء المجلس البرلماني ورفع المشاركة الشعبية في صناعة القرارات التوصيات البرلمانية من خلال قياس اتجاهات الرأي العام.
- إبراز حجم العمل والممارسة الرقابية والمبادرات التشريعية للأعضاء ونتائج الانتخابات المحلية والعالمية والقرارات والتوصيات التي تصدر عن المحافل البرلمانية والإقليمية والدولية، من خلال وسائل الإعلام المختلفة المسموعة والمرئية والمقروءة وشبكة المعلومات (الانترنت).
- تعزيز مبدأ الحوار وتقبل الرأي الآخر عن طريق التواصل المباشر بين أعضاء البرلمان والمواطنين.
- إضفاء المزيد من الشفافية والموضوعية على العمل البرلماني من خلال التغطية الإعلامية لجلسات البرلمان ولجانه.
- التعريف بالمجلس البرلماني وقراراته وتوصياته وآلياته ونشاطات أعضائه⁽¹⁾.
- وتوجد وسائل متعددة لتفعيل العمل البرلماني مثل:
- القنوات التلفزيونية والشبكات الإذاعية.
- الصحافة.
- النشرات البرلمانية.
- شبكة المعلومات الدولية (الانترنت).
- وتطرح بعض التوصيات لرفع مستوى أداء الإعلام البرلماني:
- إتاحة الفرصة أمام وسائل الإعلام لنشر ملخصات عن الجلسات كي يتمكن الجمهور الإطلاع على المقترحات التشريعية المطروحة.
- البث المباشر لوقائع جلسات البرلمان العلنية لإعطاء العملية البرلمانية مزيداً من الشفافية والموضوعية.
- التوسع في استخدام البريد الإلكتروني، الذي يتيح إمكانية إجراء الحوار بين

(1) - محمد حسين الخياط، المرجع نفسه، ص 152-153.

المواطنين والبرلمانيين وتوجيه أسئلة لهم.

- تطوير المنتديات الالكترونية التي من شأنها أن توفر كافة المعلومات عن المجلس البرلماني للمواطنين.

- تزويد المجالس البرلمانية بالمكتبات الالكترونية المزودة بأحدث الأجهزة التقنية والكتب والمراحل البرلمانية التي يستطيع عن طريقها العضو البرلماني أن يلجأ إليها كمصدر للمعلومات.

ربط وإقامة علاقة بين المجالس البرلمانية إلكترونيا بالجامعات لرفع مستوى جودة الأطروحات البرلمانية المعززة بالبحوث والدراسات.

- العمل على إعداد نشرات ترفق مع الصحف المحلية تتضمن شرح للمصطلحات البرلمانية.

- توثيق صلة التعاون بين المجالس البرلمانية ومؤسسات المجتمع المدني.

- إدخال مقررات دراسية تتناول مبادئ متعلقة بالبرلمان وكل ما له علاقة به.

- السماح وتشجيع القيام بالزيارات الميدانية للطلبة والطالبات الحضور لجلسات البرلمان، خاصة للذين يقومون بإعداد البحوث والرسائل التي لها علاقة بجوانب البرلمان.

- فتح المجال أمام المواطنين والإعلاميين لحضور جلسات الاستماع والتحقيق والمساءلة، والتي تجري للمسؤولين الحكوميين أسوة ببعض الدول المتقدمة.

- نشر ثقافة تفاعل مع الآخرين وتفعيل الرأي الآخر والعيش في ظل التنوع ومواجهة الحجة بالحجة الأقوى.

- تحقيق نوع من الرقابة على أعضاء البرلمان من قبل ناخبيهم من خلال متابعة نشاطهم.

بالرغم من حقيقة مصداقية وموضوعية الاستنتاجات السابقة والمتعلقة بتطوير وتفعيل العمل البرلماني، إلا أن عوامل ومقتضيات التطوير والتجديد والتكيف تتطلب مواصلة الجهد والعمل والتجاوب مع هذه العوامل من أجل تطويرها وتجديدها إلى ما هو أفضل وأنجع.

خلاصة الفصل الثالث

انطلاقاً من مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية الذي يفرض أينما توجد السلطة توجد المسؤولية والعكس صحيح، فإنه لا يمكن التسليم بانتفاء المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، رغم سكوت المشرع عن التصريح بقاعدة لا مسؤولية رئيس الجمهورية، إلا أنه يفهم من مضمون المادة 158 من الدستور؛ بإقرار المؤسس مسؤولية مستتناة تقوم على ارتكاب رئيس الجمهورية لفعل يأخذ وصف الخيانة العظمى، غير أنه أحاط هذا المصطلح بغموض من كل نواحيه، وهذا يدل على نية المؤسس الدستوري في تجنيد رئيس الجمهورية تحريك مسؤوليته على هذا الأساس، وتحصينه من خلال هذا الغموض، كما يمكن إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً وبصورة غير مباشرة عندما يلجأ لحل البرلمان ودعوة الناخبين لإجراء انتخابات تشريعية جديدة، غير أن نتيجة الانتخابات تفرز فوز نفس الأغلبية البرلمانية في البرلمان السابق، مما يقلل من دور رئيس الجمهورية، ويكون في وضع حرج كما تؤكد الممارسة العملية عن قيام مسؤولية مباشرة أمام الشعب، وذلك في حالتين في حالة الترشح لانتخابات رئاسية جديدة من أجل تجديد العهدة الرئاسية، والحالة الثانية تنقرر عند لجوء رئيس الجمهورية للاستفتاء الشعبي.

أما بالنسبة للوزير الأول فبعد تعيينه وتعيين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الجمهورية، وعرض المخطط الحكومي على البرلمان، يجعل الوزير الأول غير مستقر بمسؤوليته المزدوجة أمام رئيس الجمهورية والبرلمان.

كما أن نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية، يظهر بأنه غير متعادل نظراً لأن السلطات الممنوحة للغرفتين غير متكافئة، وبالتالي فإن مجلس الأمة يقع في مركز التابع للمتبوع في الاختصاص التشريعي.

كما أن ضعف البرلمان ليس هناك ما يبرره من الناحية القانونية، لأن الدستور زوده بمهام وصلاحيات تتوزع على قرابة أربعين (40) مادة، كما أنه زود كلا المجلسين بنظام خاص به وأنشأ قانون عضوي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

خاتمة

لقد سمحت لنا هذه الدراسة المتواضعة التي تمحورت حول الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية من تقدير مكانة السلطة التشريعية.

فرغم تكريس المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات وإعماله لمظاهره التي توحى بالاستقلالية، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى نسبية لا تحقق المشاركة والتعاون المتوازن بين السلطات، مما أدى إلى تفوق السلطة التنفيذية على باقي السلطات وإهدار لهذا المبدأ.

كما حاول المؤسس الدستوري إقامة نظام سياسي مبني على التوازن بين مؤسسات الدولة، من خلال إعادة تنظيم للسلطات، حيث تم تكريس نظام ثنائية السلطة التنفيذية داخل الجهاز التنفيذي بداية من دستور 1989، وإعادة التوازن داخل السلطة التشريعية، وهذا باستحداث لأول مرة غرفة ثانية بموجب دستور 1996، والمتمثلة في مجلس الأمة غير أن هذا التوازن بين مؤسسات الدولة لم يتحقق، حيث تجسدت مكانة رئيس الجمهورية أكثر داخل الجهاز التنفيذي، وتوسعت صلاحياته أكثر وتعززت بصريح النصوص الدستورية والقانونية فأصبح يمارس سلطات ذات أهمية تعطيه امتيازات الهيمنة والتفوق في المؤسسة التنفيذية كما أصبح يمارس سلطات تمتد إلى الاختصاص التشريعي الذي يعد اختصاصا أصيلا للبرلمان لا إلى السلطة التنفيذية، لأن المؤسس الدستوري مكن رئيس الجمهورية من مباشرة سلطة التشريع بالأوامر، وهي سلطة مطلقة يمارسها متى يشاء ودون أية قيود.

من جهة أخرى نجد المشرع قيد سلطة البرلمان في مجال التشريع بميادين محددة ومعينة، وهذا تقييد وتدخل صارخ لأهم سلطاته التي وجد من أجلها البرلمان، لهذا يمكن القول أن العلاقة القائمة بين السلطات هي علاقة يغيب فيها مبدأ سيادة القانون وغياب التوازن بين السلطات القائم على مبدأ التعاون، إذن فواقع العلاقة الرقابية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والوسائل التي تمتلكها كل سلطة لمواجهة السلطة الأخرى تتحدد من خلال ما يلي:

لقد لاحظنا عدم فعالية الرقابة البرلمانية الممارسة على الحكومة، رغم كثرة هذه الوسائل وتنوعها، لأن حقيقة الأمر لا توجد وسيلة من هذه الوسائل إلا وأحيطت بسياج

من القيود مما يجعل نسبة اللجوء إليها ضعيفة جدا وأحيانا منعدمة، فكثرة هذه الوسائل لم يرفع من مستوى الرقابة الممارسة من طرف البرلمان، فافتقار السؤال للجزاء القانوني يصعب من تحقيق رقابة برلمانية فعالة، كما أن التحقيق البرلماني يبقى عقيما للقضايا سواء بتقييد اللجوء إليه، أو بطمس وإلغاء أعمال اللجان المكلفة به، أو بالتحقيق في القضايا التي أصبحت لا قيمة لها، كما يظل الاستجواب البرلماني غير ذي أثر يذكر، كما حصر المؤسس الدستوري مسألة التصويت بالثقة، وملتصم الرقابة في دائرة ضيقة، فلا يمكن استخدامهما إلا بمناسبة تقديم الحكومة لبيان سياستها العامة، مرة واحدة في السنة، وهي ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وبالتالي يبقى دور هذا الأخير في المجال الرقابي مهمش ومحدود دستوريا.

رغم توسيع المشرع الجزائري لمجال الرقابة البرلمانية على الحكومة، وإضافة غرفة ثانية تضطلع بهاته المهمة، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، إلا أن استمرار ضعف الرقابة البرلمانية واضح، إذ لا يمكن التعويل على الاستجواب والمناقشة لطرح مسؤولية الحكومة، طالما أن الحكومة تتمتع بأغلبية برلمانية مباشرة أو غير مباشرة، كما أن البرلمان لم يخرج بعد من أزمة الخلط التي يعاني منها بين تغليب الاعتبارات الحزبية على المصالح العامة ومهمة التمثيل الحقيقي لناخبيه، مما يبين أن التعددية السياسية بالمفهوم الديمقراطي لم تترسم مبادئها بشكل جيد في البرلمان، وحتى لدى الشعب.

لهذا يجب القيام بإصلاحات عميقة في المستقبل القريب، يكون موضوعها إعادة الصلاحيات الفعلية للبرلمان في المجالين التشريعي والرقابي، وتطبيقها بالشكل السليم وعلى النحو الذي يحقق نوعا من التوازن في العلاقة بين الحكومة والبرلمان ويضمن استقرار مؤسسات الدولة ويرسخ مبادئ الديمقراطية، ولو بصورة نسبية، ولا يمكن تصور وجود رقابة سياسية دون أحزاب حقيقية لا أحزابا مصطنعة.

ومن جهة فإن الرقابة السياسية يطلب تعزيزها بوجود قوة تدعمها غير قوة القانون تتمثل في قوة الرأي العام، فإذا لم تكن البرلمانات فعلا منبثقة من الشعب، كيف يمكن لها أن توفر التضامن الشعبي معها في ممارسة دورها الرقابي، وفي المقابل كيف لنا أن نطلب من مجالس حصلت الأكثرية فيها على نسبة مرتفعة من الأصوات، أن تمارس

الرقابة السياسية على من صنعوها وسهلوا لها تلك الانتخابات لكي تكون على قياسهم.

إن وجود نظام رقابي شامل هو ضمان يجسد دولة القانون، ويضمن حريات الأفراد ويحقق المصلحة العامة، لذا لا بد أن يكون لهذا النظام سياسة عامة وإستراتيجية واضحة المعالم، وقابلة للتطوير والإثراء، وأن تتنوع وسائل الرقابة على النشاط العام في الدولة من عملية الرقابة السياسية الرسمية إلى عملية الرقابة الشعبية الرسمية، وعملية الرقابة الإدارية والاقتصادية، كما يشترط في النظام الرقابي أن يكون ذا منظور وآفاق مستقبلية، وأن يكون مدعوما بكافة الضمانات السياسية والدستورية والقانونية والتنظيمية لحماية هيئات وأشخاص وأعمال النظام الرقابي.

كما يتطلب هذا النظام أن يعتمد في عمله، على أساليب ومعايير ووسائل فنية وقانونية وتكنولوجية وسلوكية سليمة وملائمة لاكتشاف الأخطاء والانحرافات والعمل على تصحيحها وتداركها في الوقت المناسب، إذ أن عدم امتلاك الكفاءة العالية للبرلمانيين وافتقارهم للخبرة والتخصص المطلوبين لمراقبة بعض القضايا والمواضيع الدقيقة يؤثر سلبا ويحول دون ممارسة الرقابة الفعالة.

كما تستخدم الرقابة البرلمانية في معظم الأحيان كوسيلة لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة، كما يسخرها بعض البرلمانيين لكسب تأييد ناخبهم وإرضاء حزبهم أو إظهار براعتهم ومهارتهم أمام الرأي العام ووسائل الإعلام في اتهام وزير وملاحقته، وأحيانا تصل إلى تحقيق مصالح شخصية على الرغم من أنها وسيلة لتحسين أداء دورهم النيابي ورعاية مصالح الشعب.

كما سجلنا في الأخير أهم المعوقات التي قد تحول لتحقيق رقابة برلمانية فعالة واقترحنا حولا لمعالجتها أو على الأقل تفاديها وأهم هذه المعوقات بالإضافة إلى ما سبق هي:

غياب رقابة حقيقية على الأعمال التنفيذية وصعوبة الرقابة في بعض المجالات، عدم الكفاءة والخبرة المطلوبين ووجود وزارة العلاقات مع البرلمان كوسيط بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وهي جزء من هذه الأخيرة.

كما أن المؤسس الدستوري يسعى في كل مرة لإبعاد رئيس الجمهورية من دائرة

رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، وإن كان المخطط مخطط رئيس الجمهورية والحكومة تعمل تحت إشرافه بواسطة الوزير الأول، والذي يعد مسؤولاً عن عمل ليس من صنعه وبالتالي يفقد هنا مبدأ أين توجد السلطة توجد المسؤولية معناه الحقيقي، وهذا يحدث في ظل نظام بقدر ما أخذ من النظام البرلماني أخذ كذلك بخصائص النظام الرئاسي، مما جعل منه نظاماً منفرداً يتميز عن هذا وذاك، يسعى إلى إرساء قواعد ومبادئ الديمقراطية بدون إرساء قواعد ثابتة، وفي ظل ما سبق ذكره، يستوجب دائماً على السلطة التنفيذية أن تكون حريصة من تلقاء نفسها على احترام الدستور والقواعد القانونية، وتحقيق العدالة وإرساء دولة القانون.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

1. أبو جرة سلطاني، الجزائر الجديدة الزحف نحو الديمقراطية ج1، شركة زاعياش للطباعة، الجزائر.
2. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، القاهرة، 2003.
3. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، ط2، 2002.
4. أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة والنشر، 1992.
5. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
6. إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، 1983م.
7. بشير محمد علي باز، حق المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الإسكندرية، 2004.
8. بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
9. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، ط1، 2003.
10. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحربة في الأنظمة الدستورية دراسة مقارنة، ط1، 2009.
11. حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، 1989م.
12. حميد محديد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان،

- مطبعة الفنون الجزائرية، ط1، الجزائر، 2008م.
13. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م.
14. رعد صالح الألوسي، التعددية السياسية في عالم الجنوب، دار مجدلاوي، عمان، ط1، 2006.
15. رقية المصدق القانون الدستوري والنظم السياسية، دار توبقال للنشر، المغرب، ج1، 1990.
16. رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
17. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، 1988.
18. سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008م، دار بلقيس الجزائر، طبعة نوفمبر، 2010.
19. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2000.
20. سعيد السيد علي، المبادئ السياسية وأنظمة الحكم المعاصر، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، ط1، 2005.
21. سعيد السيد علي، القانون الدستوري، الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، ط1، القاهرة، 2009.
22. سعيد بوالشعير، القانون الدستور والنظم السياسية المقارنة، ج1، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، 1992م.
23. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، ط2، 1993.
24. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط10، 2009.
25. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدول العربية وفي الفكر السياسي

- الإسلامي دراسات مقارنة، دار الفكر العربي، ط3، 1974.
26. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2006.
27. سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، المملكة المغربية، ط1، 2001.
28. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
29. صلاح الدين فوزي، دراسة مقارنة وتحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، 1994.
30. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي، دار النهضة العربية، مصر، 1991.
31. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
32. عبد العزيز شيحا، مبادئ الأنظمة السياسية للدول والحكومات، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1972.
33. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط - دراسة مقارنة-، القاهرة، 2004م.
34. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
35. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995م.
36. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2000.
37. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة-، 2002.

38. عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود - دراسة مقارنة -، دار الهدى، الجزائر، 2006.
39. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة فقها تشريعا، دار الهدى، الجزائر، ط3، 2005.
40. عبد الوهاب الكيلاني، الموسوعة السياسية، ط2، ج3، بيروت، 1993.
41. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ8 نوفمبر 1996، الجزائر، 2007.
42. عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، ط1، 2010.
43. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر.
44. عمرو فواد، محمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية المقارنة، 1984.
45. قايد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارنة، بيروت، 1996.
46. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري منشأة المعارف، القاهرة، ج1، 1971.
47. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
48. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي، لبنان، 2005م.
49. محمد نسيب أرزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج2، الجزائر، 1999-2000.
50. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، ط6، 1983.

51. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الفكر العربي، مصر، 1994.
52. مدحت أحمد يوسف غانم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011.
53. موسى بودهان، الدساتير المغاربية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009م.
54. ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية "السياسية، مديرية النشر لجامعة قالم، 2006.
55. ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة الجزائري والنظام المصري -دراسة مقارنة، جامعة الدول العربية، ط1، 2009م.
56. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.

2- الرسائل الجامعية:

1. سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1984.
2. قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2001.
3. هوشات فوزية، مكانة المؤسسة التشريعية في ظل التعددية السياسية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005-2006.

3- المقالات:

1. إبراهيم ملاوي، الحصانة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع4، أبريل، 2006.
2. أحمد طرطار، دور الاستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع15، فيفري 2007.
3. إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة،

- ع1، 1998.
4. إسماعيل مرزوق، مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع9، جويلية، 2005.
5. أمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع10، 2005.
6. انغبرغ شوارز، مجلة الفكرة البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع11، جانفي، 2006.
7. العيد عاشوري، نحو تطوير عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، الجزائر، ع14، نوفمبر، 2006.
8. الفكر البرلماني الدولي، نظام الثنائية البرلمانية في العالم، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع26، نوفمبر 2010.
9. الفكر البرلماني، البرلمان وتحديات المستقبل، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع27، أبريل، 2011.
10. الوثائق البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع24، جانفي 2006.
11. الوثائق البرلمانية، أحكام المادة 120 من الدستور والعملية التشريعية في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع19، مارس 2008.
12. الوثائق البرلمانية، النظام القانوني لتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع20، جويلية، 2008.
13. الوثائق البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع7، ديسمبر 2004.
14. الوثائق البرلمانية، دور البرلمانات الإفريقية في ترقية الحكم الرشيد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع15، فيفري 2007.

15. بوزيد لزهوي، اللجنة المتساوية الأعضاء، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع1، 2002.
16. حرز الله قدايري، مفهوم الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع13، جويلية 2009.
17. حرز الله قدياري، لمحة عن نظام الغرفتين في العالم، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع6، جويلية، 2004.
18. خالد الشرقاوي السموني، الحصانة البرلمانية في القانون الدستوري المقارن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع23، 2000.
19. رسالة مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع24، جانفي 2010.
20. سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع15، فيفري 2007.
21. سعيد بوالشعير، التشريع بالأوامر وتأثيره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ع1، مارس 1988.
22. عبد الكريم قلاتي، الاستقرار السياسي وعلاقته بالحكم الراشد والتنمية المستدامة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع13، جويلية، 2009.
23. عدنان حمودي الجليل، فكرة الجمع بين السلطات بين مذهب روسو ومذهب ماركس، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة، الكويت، ع1، مارس 1988.
24. عزيزة شبري، أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع28، نوفمبر 2011.
25. عقيلة خرباشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع23، جويلية 2009م.

26. عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع25، أبريل 2010.
27. علي الصاوي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع11، جانفي 2006.
28. عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر.
29. طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، 2010.
30. محمد بوديار، مجلس الأمة الجزائري كمركز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع11، جانفي 2006.
31. محمد حسين الخياط، الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين العرب، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع11، جانفي 2006.
32. مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ع2، 2003.
33. مصطفى قلوش، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المؤسسة البرلمانية بالمغرب، ع23، ط1، 2000.
34. ندير زربي، مناهج عمل المجلس الدستوري الجزائري لمراقبة صحة عملية الانتخابات والاستفتاء، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، ع11، جانفي 2006.
35. نصر الدين معمري، التشريع عن طريق الأوامر، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ع4، 2004.
36. نور الدين بن براهيم، الشراكة بين المجتمع المدني والحكم الراشد، مجلة الفكر

- البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع15، فيفري 2007.
37. نور الدين فكائر، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، ع1، 2003.
38. وسيلة وزاني، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع12، نوفمبر 2008.
39. وليد العقون، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، س2، ع4، 2004.
40. يعيش تمام شوقي، مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع28، نوفمبر 2011.

4-الملتقيات والأيام الدراسية:

1. أمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي، 29-30 أكتوبر 2002، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ج1.
2. أمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، مداخلة أقيمت بمناسبة اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، الأوراسي، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، سبتمبر 2001.

4-النصوص القانونية:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر

- 1996، والتعديل الدستوري الصادر بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخ في 2008/11/15.
5. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر عدد 15 المؤرخة في 9 مارس 1999.
6. قانون عضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات.
7. الأمر رقم 97-04 المؤرخ في 11 يناير 1997، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات.
8. الأمر رقم 97-08 مؤرخ في 6 مارس 1997 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان معدل بالأمر رقم 02-04 مؤرخ في 25 فبراير 2002، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان.
10. مرسوم رئاسي رقم 99-240 المتعلق بتعيين في الوظائف العليا في الدولة.
11. المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 يناير 1998، المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.
12. المرسوم التنفيذي رقم 03-144 المؤرخ في 29/03/2003، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية مع البرلمان.
13. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر 46 مؤرخة في 30 جويلية 2000.
14. النظام الداخلي لمجلس الأمة ج ر 84 مؤرخة في 28 نوفمبر 1999 معدل بإضافة مادتين جديدتين ج ر 77، مؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

1. Dominique Chagnoland, droit constitutionnel contemporain, Edition Siery.Paris 1999.
2. Maurice (Duverger), institution politique et droit constitutionnel 6^{eme} édition presse universitaire de France, 1962.
3. Mansour Mouloud- Le dualisme de l'exective dans la constitution Algérienne du 23 fevrier 1989 mémoire de magister, au droit public, université d'Alger,.
4. Gerard Burdeau, « Le contrôle parlementaire » Documentation d'étude de droit constitution politique, N° (14), 1970..
5. Philippe ARDANT, institution politique et droit constitutionnel, 16^{eme} , ed.L.G-D.J, Paris, 2004.
6. Michel AMELLER, Les question usurairement du contrôle parlementaire, paris : L.G.D.J, 1964 ,.
7. BRAHIMI MoulouD : Le droit de dessolution dans la Constitution de 1989 R.A.S.J.A.P.N°1, 1990.
8. Ben Abbou-Kirane fatiha, droit parlementaire Algérie, tome2, OPU, 2009,
9. Ghozali et Benouniche (M), La politique extérieure de l'Algérie travers la charte Nation et la constitution, problème juridique, RASJEP. Numéro 03, septembre/ 1978
10. Trope Michel, « Responsabilité et fonction gouvernement, d'escortes et Cie, 1999
11. André Hauriou-Droit Constitutionnel et institution politiques 4^{eme} édition- paris 1970-.
12. Ahmed Mahiou, « Notes sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996, AAn, Tomme XXXV, CNRS édition, 1996.
13. Taleb Tahar, « Du monocéphalisme dans le régime politique algérien », 2^{eme} partie, RASJEP, Numero4, Année 1990,.
14. Benbou Fatiha, « La ture du régime politique Algérien », RASJEP, Année 2007, N°1,
15. Armel le divellec , « LA responsabilité dans le parlementarisme majoritaire », in ouvrage collectif, « La responsabilité des gouvernements », dextres et Cie, 1999.

الملحق

قانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 يتضمن التعديل الدستوري.

إن رئيس الجمهورية، لا سيما المواد 5 و62 و74 و77 و79 و80 و81 و83 و84 و85 و86 و87 و90 و91 و116 و118 و119 و120 و185 و129 و137 و158 و176 و178 منه.

- و بعد أخذ رأي المجلس الدستوري المعلن،

- و بعد مصادقة البرلمان المنعقد بغرفتيه،

يصدر القانون المتضمن التعديل الدستوري الآتي نصه :

المادة 1: تعدل المادة 5 من الدستور و تحرر كما يأتي :

" المادة 5: العلم الوطني و النشيد الوطني من مكاسب ثورة أول نوفمبر 1954 وهما غير قابلين للتغيير.

هذان الرمزان من رموز الثورة، هما رمزان للجمهورية بالصفات التالية:

1- علم الجزائر أخضر و أبيض تتوسطه نجمة و هلال أحمر اللون.

2- النشيد الوطني هو "قسما" بجميع مقاطعه.

يحدد القانون خاتم الدولة .

المادة 2: تضاف مادة 31 مكرر وتحرر كما يأتي :

" تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة.

يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق هذه المادة ".

المادة 3: تعدل المادة 62 و تحرر كما يأتي :

المادة 62: على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية.

التزام المواطن إزاء الوطن وإجبارية المشاركة في الدفاع عنه، واجبان مقدسان دائماً.

تضمن الدولة احترام رموز الثورة و أرواح الشهداء وكرامة ذويهم والمجاهدين .

وتعمل كذلك على ترقية كتابة التاريخ و تعليمه للأجيال الناشئة ."

المادة 4: تعدل المادة 74 من الدستور و تحرر كما يأتي :

" المادة 74 : مدة المهمة الرئاسية (5) سنوات.

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية."

المادة 5: تعدل المادة 77 من الدستور و تحرر كما يأتي :

المادة 77:" يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه

صراحة أحكام أخرى من الدستور بالسلطات و الصلاحيات الآتية :

1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية

2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني

3- يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهه

4- يرأس مجلس الوزراء

- 5- يعين الوزير الأول و ينهي مهامه
- 6- يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور
- 7- يمكنه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه و ينهي مهامهم
- 8- يوقع المراسيم الرئاسية
- 9- له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها
- 10- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء
- 11- يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها
- 12- يسلم أوسمة الدولة و نياشينها و شهاداتها التشريعية ."

المادة 6: تعدل المادة 79 من الدستور و تحرر كما يأتي :

"المادة 79: يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ، ويعرضه في مجلس الوزراء ."

المادة 7: تعدل المادة 80 من الدستور و تحرر كما يأتي :

"المادة 80: يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة .

و يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة ."

المادة 8: تعدل المادة 81 من الدستور و تحرر كما يأتي :

"المادة 81: يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله.

يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها ."

المادة 9: تعدل المادة 85 من الدستور وتحرر كما يأتي:

"المادة 85: يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية

2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

3- يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك

4- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقتي الذكر

5- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"

المادة 10: تعدل المادة 87 من الدستور وتحرر كما يأتي:

"المادة 87: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 87 و 91 ومن 93 إلى 95 و 97 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور."

المادة 11: تعدل المادة 90 من الدستور وتحرر كما يأتي:

"المادة 90: "لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه.

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

لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوما والستين (60) يوما المنصوص عليها في المادتين 88 و 89، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 9 و 10 من المادة 77 والمواد 79 و 124 و 129 و 136 و 137 و 174 و 176 و 177 من الدستور.

لا يمكن، خلال هاتين الفترتين، تطبيق أحكام المواد 91 و 93 و 94 و 95 و 97 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن."

المادة 12 : تعدل المادة 178 من الدستور و تحرر كما يأتي :

"المادة 178 : " لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس :

- 1- الطابع الجمهوري للدولة
- 2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية
- 3- الإسلام باعتباره دين الدولة
- 4- العربية باعتبارها اللغة الوطنية و الرسمية
- 5- الحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطن
- 6- سلامة التراب الوطني و وحدته
- 7- العلم الوطني و النشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة و الجمهورية."

المادة 13 : تستبدل وظيفة "رئيس الحكومة" بوظيفة "الوزير الأول" في المواد 83 و84 و86 و91 و116 و118 و119 و120 و125 و129 و137 و158 من الدستور.

المادة 14 : ينشر هذا القانون المتضمن التعديل الدستوري في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

حرر بالجزائر في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008

عبد العزيز بوتفليقة .

الفهرس

أ	مقدمة.....
	الفصل الأول
	مدى استقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية عادة التعددية الحزبية
3	المبحث الأول: مظاهر استقلال السلطة التشريعية والسلطة والتنفيذية في دستوري 1989 و1996.....
4	المطلب الأول : مظاهر استقلالية البرلمان.....
4	الفرع الأول: ضمانات استقلالية أعضاء البرلمان.....
11	الفرع الثاني: الاستقلال المالي والإداري أساس آخر يدعم استقلالية البرلمان
14	المطلب الثاني: الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية ومركزه داخل السلطة التنفيذية تعزيزا لاستقلاليتها.....
15	الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية بعيدا عن تدخل السلطتين التشريعية والقضائية
29	الفرع الثاني: مركز رئيس الجمهورية باعتباره ضامن للدستور واحترامه دعامة لاستقلاليتها
32	المبحث الثاني: تنظيم السلطة التشريعية والتنفيذية في دستوري 1989 و 1996
32	المطلب الأول: التجربة البرلمانية في ظل التعددية السياسية.....
33	الفرع الأول: نشأة وتطور البرلمان في الجزائر.....
38	الفرع الثاني: سلطات البرلمان.....
46	المطلب الثاني: تنظيم السلطة التنفيذية في ظل التعددية السياسية.....
46	الفرع الأول: سلطات رئيس الجمهورية.....
53	الفرع الثاني: صلاحيات الوزير الأول.....
58	خلاصة الفصل الأول.....

الفصل الثاني

وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام القانوني الجزائري

61	المبحث الأول: مدى فعالية المجال الرقابي المخصص للبرلمان على عمل السلطة التنفيذية.....
62	المطلب الأول: وسائل الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية (رقابة لجمع المعلومات والحقائق).....
62	الفرع الأول: آلية توجيه السؤال البرلماني للحكومة.....
70	الفرع الثاني: الاستجواب البرلماني.....
76	الفرع الثالث: التحقيق البرلماني.....
81	الفرع الرابع: مناقشة السياسة الخارجية.....
83	المطلب الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي تترتب عليها مسؤولية الحكومة.....
84	الفرع الأول: مناقشة مخطط الحكومة.....
89	الفرع الثاني: البيان السنوي للسياسة العامة.....
98	المبحث الثاني: مدى تدخل وتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.....
98	المطلب الأول: التدخل المباشر للسلطة التنفيذية في العمل التشريعي كعامل لتضييق دور البرلمان.....
99	الفرع الأول: احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي.....
101	الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في توجيه أعمال البرلمان.....
105	الفرع الثالث: حضور الحكومة لأشغال اللجان والجلسات العامة لغرفتي البرلمان....
110	المطلب الثاني: توسع وسائل مشاركة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي.....
110	الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر.....
114	الفرع الثاني: حل البرلمان.....
118	خلاصة الفصل الثاني.....

الفصل الثالث

مدى قدرة آليات الرقابة لإقرار المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية وتقييم عام لأداء السلطة التشريعية في مجال التشريع والرقابة

121	المبحث الأول: مدى قدرة آليات الرقابة لإقرار المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية.....
122	المطلب الأول: واقع مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام الجزائري.....
122	الفرع الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية في ظاهر النصوص الدستورية.....
125	الفرع الثاني: ظهور المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية.....
129	المطلب الثاني: المسؤولية السياسية للحكومة (مسؤولية بدون سلطة).....
130	الفرع الأول: مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية.....
132	الفرع الثاني: مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان.....
135	المبحث الثاني: تقييم عام لأداء البرلمان.....
135	المطلب الأول: شكلية الازدواجية التشريعية في النظام الجزائري.....
136	الفرع الأول: انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى تشكيلتهما.....
142	الفرع الثاني: انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى اختصاصهما.....
148	المطلب الثاني: تفعيل وتطوير العمل البرلماني في الجزائر.....
148	الفرع الأول: البرلمان وعلاقاته بالحكم الراشد.....
154	الفرع الثاني: بعض المقترحات من أجل تحسين الدور الرقابي للبرلمان الجزائري..
162	خلاصة الفصل الثالث.....
163	الخاتمة.....
168	قائمة المراجع.....
180	الملحق.....
186	الفهرس.....
	الملخص

المخلص

يقوم مضمون مبدأ الفصل بين السلطات على فكرة جوهرية هي منع جمع السلطات في يد واحدة، وذلك لمنع التعسف في استغلال السلطة ومنع الاستبداد، والمؤسس الدستوري الجزائري في تنظيمه للسلطات اعتمد على هذا المبدأ دون أن يصرح بذلك، في أي نص دستوري، لكن طريقة تنظيم السلطات وتوزيع اختصاصاتها يبين ذلك، كما لم يصرح المؤسس الدستوري أي نظام تم الأخذ به، فالظاهر أنه اعتمد مظاهر من النظام البرلماني كالثنائية في الجهاز التنفيذي، وإقامة تعاون ورقابة متبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومظاهر من النظام الرئاسي أساسها تقوية مركز رئيس الجمهورية بمنحه صلاحيات واسعة وفعالية دون تقرير مسؤوليته السياسية. غير أن الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أفضى إلى تفوق هذه الأخيرة على حساب السلطة التشريعية.

لدى وجب البحث في مدى فعالية الآليات والوسائل التي تملكها السلطة التشريعية لمواجهة ومراقبة عمل السلطة التنفيذية، وهل ترتب هذه الآليات الأثر المرجو منها؟ وعليه فمعظم الآليات والوسائل التي تمتلكها السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية فمعظمها عديم الأثر، ولا يرتب أي جزاء قانوني، كما تم تقييد هذه الوسائل بنصاب معين من طرف المشرع، مما يجعل نسبة اللجوء إليها ضعيفة جدا، وحتى الوسائل التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة والتي ترتب الأثر المرجو من إثارها، فإن المؤسس ربطها بتقديم بيان السياسة العامة السنوي الذي تقدمه الحكومة مرة في السنة، مما يجعلها محصنة طيلة السنة. وأخيرا حتى وإن كان مستبعد قيام علاقة متوازنة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية مهما كانت طبيعة النظام السياسي القائم، إلا أنه أصبح من الضرورة إعادة النظر في هذه الآليات الرقابية، وبالخصوص تلك التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، وهذا لمواجهة السلطة التنفيذية، مقابل امتلاك السلطة التنفيذية وسائل رقابية تضع البرلمان دوما في موقع حذر، وبإمكانها إزاحته أو تعطيل وظيفته التشريعية، ومن ثم وجب رفع هذه الشروط والقيود لممارسة هذه الآليات الرقابية الفعالة، حتى تصبح النصوص الدستورية والقانونية تترجم الواقع العملي لها، ولا تبقى نصوص جوفاء تؤدي الجانب النظري فقط.

الكلمات المفتاحية:

السلطة، التشريعية، التنفيذية، البرلمان، الآليات.

Résumé:

Le principe de la séparation des pouvoirs est basé sur une idée fondamentale à savoir : ne pas réunir tous les pouvoirs entre les mains d'un seul, et ce en vue d'éviter l'abus de pouvoir, et le despotisme.

Le fondateur de la constitution Algérienne, dans son organisation des pouvoirs, a adopté ce principe sans mention expresse dans la constitution, malgré que sa façon d'organiser les pouvoirs et de distribuer les compétences le montre clairement. Par ailleurs, il appert que le fondateur de la constitution a adopté des aspects du régime parlementaire comme la bipolarité du dispositif exécutif, la coopération et le contrôle mutuel qu'exercent les pouvoirs législatif et exécutif, et des aspects du régime présidentiel basés sur le fait d'attribuer au président de la République des pouvoirs colossaux sans pour autant déterminer sa responsabilité politique.

Bien qu'il ait un contrôle mutuel entre les deux pouvoirs législatif et exécutif, mais celui de l'exécutif qui l'emporte.

Pour cela, il s'avère nécessaire de voir à quel point les techniques et moyens que le pouvoir législatif possède sont-ils efficaces, afin d'orienter et contrôler le travail du pouvoir exécutif ? et si ces derniers ont l'impact voulu ?

La plupart des moyens et des techniques dont dispose le pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif sont inefficaces dans le sens où aucune sanction pénale n'est imposée, d'autant plus que le législateur a limité l'ampleur ces moyens ce qui a rendu le recours à ces derniers très faible. Même pour les moyens qui relèvent de la responsabilité politique du gouvernement et qui possèdent l'impact voulu, le fondateur les a lié à la présentation d'un bilan de politique générale annuel, que le gouvernement dresse une fois par an pour qu'il soit conforté durant toute l'année.

En somme, même si le fait d'équilibrer entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif s'avère difficile, quelque soit la nature du régime politique en vigueur, il est nécessaire de réviser ces techniques de contrôle, surtout celles qui impliquent la responsabilité du gouvernement, et ce pour confronter le pouvoir législatif.

Pour que le pouvoir exécutif détienne des moyens de contrôle, il met toujours le parlement en position de prudence, il peut même l'écarter ou entraver son rôle législatif, c'est pourquoi, il serait préférable de supprimer ces conditions et jous sur les techniques de contrôle efficaces, afin de rendre les textes de la constitution et les textes légaux applicables, et non des textes vides purement théoriques.

Mot clé : gouvernement, législatif, exécutif, parlement, mécanismes.

In The Name of ALLAH; The Most Gracious, The Most Merciful

Synthesis

The Theory of Means in the Islamic Legislation (Fundamentality-Study)

The Means are the original Technical Term in the Fundamental Studies; ruled by the Jurisprudents & the fundamentalists' scholars in both schools « school of Theologians and Hanafites » tended especially by them on what the practice of duty or banned matter, for it is obligatory to leave it. Also their usage signifies what is the reached thing after a context use which is limited to the Bug Measurement, and others.

A number of Likes, Isotopes and Jurisprudence Maxims' Scientists also used the term Means linking it to the topic of Fundamentals. The legal sense of the Duty is the given order and what is forbidden legally.

The research approach is the establishment of Means Theory; across the Fundamentalist Advanced Thought, in order to obtain a theory in Islamic Legislation ties between the rules and the Means and the Legal Fundamentals; including the context of "General Theory for Fundamentals in the Islamic Legislation" where the Means were considered as its basis, further formed its rules and its building's roots on which the Theory of Fundamentality constructed later will show the fruits of these rules and their aims, either in a partial or total vision; even the total vision is adopted in the study of purposes of the Islamic Legislation, for this the centrality and laxity of the Means in the Fundamentality research following its existing areas.

The Research-Paper urges to reach due to the Means' Theory to admit it as an analytical tool can contribute in downloading the legal rules on the designated doers; that's why (the research-paper) considered this theory and the actions as its inputs and the legal rules as its outputs, the latter express the Means' Contexts and its work sphere; thus it states a base indicated in the Islamic Legislation" non-vinegar fact contain a legal law about it".

According to the two last concepts " as two terms", we find the first of them is related to Jurisprudent impact resulted from the action "Verdict"(i.e the Jurisprudences' Sections), but the rule belongs to the Fundamentality research despite " the Designated Did" refers to the Principals of Jurisprudence's research as well – the result of the action and its verdict, it means: the fruit of doing and the verdicts that are the goals and purposes expected in the Legislation's Totality; then its validity in any time and place.

Through the previous analysis, the report stresses on the Islamic Legislation Fundamentals so that there is a response about the call for separation between Science of Jurisprudence Fundamentals and the objectives of the Islamic Legislation. If the separation is built on the independent identity of each science on what this study disagree; because it is not possible to divide them sothat; the rules depend on the

Fundamentals and the latter are based on them, meaning the various spheres of acts serve a specific field like: family, economy and politics. It is more near to totality than to partiality arriving to abstraction closed to objectives and to interests that the legislation's globalism and unqualifiedly.

In this context, the research does not deny the fact that the rules have identities different from the Fundamentals that have several identities as two various concepts; yet the respect of the necessity to link between them in the field of their study is the Islamic Legislation that is centralization which is established on legislation rules for the designates' interest urgently and in deadlines.

The Research-Paper wishes to arrive by the Term of Means into an abstractive significance, then consider it as a tool of analysis inside a perspective and a theoretical vision not only restricted to the sense of Jurisprudence's Theory including the changes surrounding the act such as: the human reality, thus downloading the legislative rules on doers' actions in order to get the ruler's objectives that do not go out of the general context of the Islamic Legislation.

From this and as a presentation of a model for what this study expected in the practical field, used to apply the political act and fact to download legal provisions on it, it means the study of political act choice; so that is a human work belonged to the General Rule by which the regulation is regulated is tied to a legal commissioning, then attempt to discover the objectives of a political act; also the report stresses on the relationship between politics and religion reforming a Unified Creed.

The study's goal due to its both two axes "rules as means and legislative fundamentals" has applied Modern Concepts in the political domain and has sought for a manner to invent an approach between the Jurisprudence and political downloading and has looked for a collection of rules in a Modern Islamic Environment without adopting a western concepts. The reason is to prove its authenticity through this Practical Model; otherwise, the verdict will be the denial of the hypothesis.

All in all, the Means can be a general abstract concept expresses a collection of Legal Rules (in both contexts total and partial) able as a tool to analyse facts and events from the bases that regulated and link this concept with Fundamentals that have a great force to serve in different spheres and fields of humanitarian deeds either of individuals or collectivises, or natural and abstract persons; despite whatever is the sphere of employment: social, economical or political...etc.

Key words : Government, Legislative, Executive, Parliament, Mechanisms.

And ALLAH is the HELPER-He is The Almighty-Know the Intentions.