

جامعة سعد دحلب بالبليدة

كلية الحقوق

قسم القانون العام

التخصص: القانون الدستوري و الأنظمة الدستورية

طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996

من طرف

عيسى طيبي

أمام اللجنة المشكلة من

رئيسا
مشرفا و مقرا
عضوا مناقشا
عضوا مناقشا
و مشرفا مساعدا.

أستاذ محاضر، جامعة البليدة
أستاذ محاضر، جامعة البليدة
أستاذ محاضر، جامعة الجزائر
أستاذ مكلف بالدروس، جامعة البليدة

العشاوي عبد العزيز
قزو محمد اكلي
حمادو الهاشمي
خريف عبد الوهاب

البليدة، جويلية 2006

ملخص

تميل الأغلبية الساحقة من الدول المعاصرة إلى اعتماد النظام النيابي، و ذلك نظرا لتلائمه مع ظروف الحياة الدستورية المعاصرة، و من خلال استعراض أركان النظام النيابي التي من أهمها وجود برلمان منتخب ذو عهدة مؤقتة حيث ينوب فيه النواب عن الأمة جمعاء غير خاضعين للناخبين، وجدنا أن هذه الأركان متوفرة في النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996، مما يوحى بتبني المؤسس الدستوري الجزائري لهذا النظام بصفة أساسية و تطعيمه بتقنية الاستفتاء المستعارة من الديمقراطية شبه المباشرة مما يدعو إلى القول بأن النظام الجزائري يغلب عليه بجلاء طابع النظام النيابي، هذا النظام الذي يأخذ أحد الصور الثلاث وهي: النظام البرلماني، النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية وباستبعاد الصورة الأخيرة يبقى تأرجح النظام النيابي الجزائري بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي رغم ما يتميز به عنهما وعليه فما هي طبيعة النظام النيابي الجزائري؟

من خلال استعراض مظاهر النظام البرلماني في النظام الجزائري وجدنا أن ثنائية السلطة التنفيذية قد أفرغت من محتواها نظرا لتواضع مكانة رئيس الحكومة أمام مكانة رئيس الجمهورية. و فيما يخص ما تبقى من مظاهر النظام البرلماني في النظام الجزائري، كالرقابة و التعاون المتبادلين بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، فإن الدراسة دلت على وجود هذه المظاهر الدالة على تأثر النظام الجزائري بالنظام البرلماني التقليدي من هذه الناحية إلى حد ما، غير أن ما يلاحظ بالأخص على رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية هو عدم فعالية هذه الأخيرة وذلك لانعدام الجزاء الناتج عن حق السؤال وفي أحيان أخرى الاستجاب، أما فيما يخص تأثر النظام الجزائري بالصورة الثانية وهي النظام الرئاسي ، فجاء متأرجحا بين مظاهر من هذا الأخير وترجيح لكفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فمن مظاهر النظام الرئاسي في النظام الجزائري نجد انتخاب رئيس الجمهورية واتساع صلاحياته وكذا عدم الجمع بين مناصبي العضوية في البرلمان والوزارة في آن واحد، غير أن ما تتميز به النظام الجزائري عن هاتين الصورتين من صور النظام النيابي هو ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية و ذلك من خلال إضعاف السلطة التشريعية و تقوية السلطة التنفيذية.

و بالنظر إلى ما سبق يمكننا أن نكيف طبيعة النظام النيابي الجزائري على أنه نظام شبه رئاسي مدعم يتميز بترجيح واضح لكفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية مما يخلق عدم توازن بينهما و هو الأمر الموجود في كل من النظامين المذكورين. لذا نرى أنه من الضرورة بمكان إعادة النظر في الدستور من هذه الناحية وبناء توازن حقيقي بين السلطتين المذكورتين.

شكر

أتقدم بجزيل الشكر و وافر التقدير و العرفان لأستاذي الفاضل و المشرف على هذا العمل الدكتور محمد أكلي قزو و كذا لأستاذي الكريم الأستاذ عبد الوهاب خريف المشرف المساعد على قبولهما الإشراف على هذا العمل، و على ما قدماه لي من نصائح و إرشادات مستضيئة و على روح التعاون و التواضع الذين أبدياهما معي طيلة إنجاز هذا العمل.

كما لا يفوتني أن أسدي شكرا خاصا لأساتذتي في الدراسة النظرية، خاصة الدكتور عبد العزيز العيشاوي، الدكتور عبد القادر بلقيراط، و الأستاذ عبد المجيد لطيف، كما لا أنسى أن أشكر كل من قدم لي يد المساعدة من قريب أو من بعيد و أذكر هنا من عملوا معي على كتابة هذه المذكرة على جهاز الحاسوب و هم الإخوة : محمد بونوة، فرحات العيد، نور الدين، إبراهيم.

كما أشكر و أحبي باعتزاز من غمرتني بتضحياتها وتشجيعها لي لشق هذا المشوار زوجتي أم حسام و كذلك والدتي العزيزة على دعواتها المباركة.

الفهرس

ملخص

شكر

الفهرس

مقدمة.....

5

101. النظام النيابي الجزائري و تأثيره بالنظام البرلماني التقليدي و المتطور.....

101.1. النظام النيابي و مدى تجسيده في دستور 1996.....

111.1.1. مفهوم النظام النيابي و صورته.....

172.1.1. قيام أركان النظام النيابي في دستور 1996.....

233.1.1. طبيعة مبدأى السيادة و الفصل بين السلطات المطبقة في دستور 1996.....

272.1. ثنائية السلطة التنفيذية في دستور 1996 كمظهر للنظام البرلماني المتطور.....

281.2.1. ثنائية السلطة التنفيذية عضويا في دستور 1996.....

362.2.1. شبه انعدام ثنائية السلطة التنفيذية وظيفيا في النظام الجزائري.....

403.1. الرقابة و التعاون المتبادلين بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.....

411.3.1. رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.....

532.3.1. رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.....

583.3.1. مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية.....

2. تأرجح النظام النيابي الجزائري بين التأثر بالنظام الرئاسي و ترجيح كفة السلطة التنفيذية على

65السلطة التشريعية.....

661.2. مظاهر النظام الرئاسي في النظام النيابي الجزائري.....

661.1.2. انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب.....

722.1.2. سلطات رئيس الجمهورية.....

893.1.2. حالة تنافي الجمع بين العضوية في الحكومة و العضوية في البرلمان.....

942.2. مظاهر إضعاف السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية.....

941.2.2. استحداث مجلس الأمة.....

1042.2.2. تقييد مجال القانون و انحصار القوانين العضوية أمام رقابة المجلس الدستوري.....

109 3.2. مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية
109 1.3.2. التشريع بالأوامر
122 2.3.2. المبادرة بالاستفتاء كمظهر لتقوية رئيس الجمهورية على البرلمان
 3.3.2. استغلال مجلس الأمة ووزارة العلاقات مع البرلمان لتغليب السلطة التنفيذية على
128 السلطة التشريعية
133 الخاتمة

مقدمة

إن الأغلبية الساحقة من الأنظمة الديمقراطية المعاصرة تتبنى الديمقراطية النيابية بصفة أساسية و يتفرع عن هذه الديمقراطية النيابية أو النظام النيابي أنظمة تقليدية رئيسية ثلاث هي : النظام البرلماني، النظام الرئاسي، ونظام حكومة الجمعية.

فالنظام البرلماني يعرف على انه ذلك النظام الذي يقوم في كيانه الأصلي على أركان ثلاثة هي : ثنائية السلطة التنفيذية، المساواة والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال الرقابة المتبادلة بينهما و أخيرا الفصل مع التعاون بين هاتين السلطتين.

أما النظام الرئاسي فهناك اتجاهان لتعريفه :

- الاتجاه الأول : ويعرف على أنه ذلك النظام الذي يقوم على ركنين هما: رئيس منتخب من طرف الشعب يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة والفصل التام أو المطلق بين السلطات، أو هو النظام الذي يعتمد على فردية السلطة التنفيذية وتركيزها في يد الرئيس وعلى توازن واستقلال السلطات العامة.

- أما الاتجاه الفقهي الثاني، فيعرف النظام الرئاسي على انه ذلك النظام الذي يتقرر فيه لرئيس الدولة الرجحان في كفة ميزان السلطان.

غير أن أغلب الفقه يرجح الاتجاه الأول على الثاني بعلته أنه لو سلمنا برجحان كفة رئيس الجمهورية على كفة البرلمان لكنا اقرب للنظام الدكتاتوري.

أما نظام حكومة الجمعية فهو ذلك النظام الذي يركز على مبدأ دمج السلطات بعكس النظامين السابقين اللذان يقرران مبدأ الفصل بين السلطات ففي هذا النظام يحتكر البرلمان كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية. هذا عن الصور الرئيسية الثلاث للأنظمة الديمقراطية النيابية، إلا أن بعض الأنظمة الدستورية الحديثة أصبحت تحاول التكيف مع الظروف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية وفي أحيان كثيرة مع مصلحة السلطة التنفيذية قصد الاستئثار بالحكم وهذا ما يلاحظ في دول العالم الثالث التي حاولت استحداث نظم مرقعة وهجينة قصد الأخذ بما يخدم مصالحها من بعض من النظم التقليدية المعروفة في بعض المواضع والابتعاد عنها في مواضع أخرى، وهو ما سنحاول معرفة مدى تأثير النظام النيابي الجزائري به، حيث يبقى من الصعوبة بمكان تصنيفه ضمن نظام بعينه من الأنظمة الكلاسيكية الثلاث، كما أن الأمر يختلف من حيث كيفية اعتماد مظاهر هذه الأنظمة كأساس لمعرفة طبيعة نظام ما، فهل العبرة بكم هذه المظاهر أم بكيفيةها ؟

فإذا نظرنا إلى مظاهر النظام البرلماني في النظام النيابي وجدناها تبدو كثيرة، وهذا على الأقل شكليا حيث نجد ثنائية للسلطة التنفيذية رغم ما لرئيس الجمهورية من هيمنة على الحكومة، وما لإضعاف

دور رئيس الحكومة من تأثير على طبيعة هذا المظهر، الأمر الذي يبتعد فيه النظام الجزائري عن النظام البرلماني التقليدي مقتربا من النظام البرلماني المتطور ذي الشكل الفرنسي، رغم ما يميز النظام الجزائري عن هذا الأخير، أما عن بقية مظاهر النظام البرلماني الموجودة في النظام الجزائري خاصة منها مظهر الرقابة؛ فهو يبدو مظهرا من مظاهر النظام النيابي البرلماني التقليدي رغم ما فيه من نقص للفعالية وعدم جدوى بعض الأنماط التقليدية للرقابة.

لكن من جهة أخرى إذا أمعنا النظر في أهمية صلاحيات رئيس الجمهورية واتساعها لدرجة الهيمنة على النظام برمته دونما أية مسؤولية سياسية تذكر له باستثناء حالة الخيانة العظمى التي تبقى حالة نادرة الحدوث وممعنة في الجانب النظري، وإذا تفحصنا علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة ورئيسها واضمحلال مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية أمام هيمنة رئيس الجمهورية على الحكومة ورئيسها إضافة إلى تحمل رئيس الحكومة للمسؤولية السياسية بدلا من رئيس الجمهورية، كل هذا يوحي بأن طبيعة النظام الجزائري في دستور 1996 متأثرة بالنظام الرئاسي، لكن هناك ابتعاد عن هذا النظام في العديد من المواضيع، فهل في النظام الرئاسي يمكن لرئيس الجمهورية أن يحل البرلمان؟، طبعا لا يوجد هذا، وكذلك فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين السلطين والرقابة المتبادلة بينهما، فهذا الأمر دفع ببعض الفقه وهم قلة من فقهاء فرنسا باعتبار هذا النوع من الأنظمة هو نوع مستقل بذاته، وهو ما يسمى بالنظام شبه الرئاسي، لكن أغلب الفقه لا يعترف إلا بالأنظمة الثلاثة المعروفة والمعروضة سابقا.

حيث يعود ابتكار هذا النوع الهجين من الأنظمة النيابية إلى فرنسا نتيجة لظروف خاصة مرت بها منها :

-اندلاع ثورة التحرير الجزائرية.

-إضعاف البرلمان للسلطة التنفيذية.

أما ما تأثر به النظام النيابي الجزائري من مظاهر النظام الرئاسي كانتخاب رئيس الجمهورية المفضي إلى اتساع صلاحياته وأهميتها فهو قد جاء تماشيا مع النظام الفرنسي الذي كان قد استعار هذه المظاهر من النظام الرئاسي للظروف التي سبق شرحها، حيث أن المؤسس الدستوري الجزائري استغل هذا الأمر في خدمة ترجيح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية مصطنعا في ذلك مبررات كثيرة ؛ منها :

1-حاجة البلاد لسلطة تنفيذية قوية، ترجع هبة الدولة التي ضاعت (أو ضيعت) في فترة سياسية كانت تمر بها البلاد غداة الخروج عن الحياة الدستورية إثر توقيف المسار الانتخابي سنة 1991.

2-الإسراع في التنمية والإصلاح لإزالة آثار الأزمة الخطيرة التي مرت بها البلاد في العشرية الأخيرة.

3-مسايرة مختلف الأنظمة العصرية في إعطاء مكانة معتبرة للسلطة التنفيذية... إلى غير ذلك من حجج ومبررات.

غير أن ذلك لا يعني أن تفرد لهذه السلطة التنفيذية صلاحيات ومكانة تمكنها من بسط نفوذها وهيمتها شبه المطلقة على السلطة التشريعية الممثلة لإرادة الشعب التي لا تعلوها إرادة، فالنظام النيابي الذي جاء به دستور 28 نوفمبر 1996 تم وضع أسسه في مرحلة استثنائية وخاصة كانت تمر بها البلاد منها غياب المؤسسات الدستورية الشرعية، والأخطر من ذلك تم وضع هذا الدستور الجديد في غياب كلي لسلطة تأسيسية سيدة حيث وضع من طرف لجنة خبراء كعادة أغلبية دساتير الجزائر، فكان لهذه الظروف وقعها في وضع ما يخدم تعزيز السلطة التنفيذية وبالأخص رئيس الجمهورية وإحاطة هذه السلطة بجملة من الحصون المنيعه متمثلا ذلك في استحداث غرفة ثانية للبرلمان وظيفتها الظاهرية عقلنة التشريع وسد الفراغ الدستوري (المصطنع سابقا) وباطنيا الوقوف في وجه كل نص تشريعي لا ترضى عنه السلطة التنفيذية وهذا احتياطا من القائمين على السلطة آنذاك لاحتمال حصول أي حزب معارض قوي على الأغلبية البرلمانية، مثلما حدث في التسعينات، كحصن أول، الذي أضيف له خط دفاع آخر متمثلا في وزارة العلاقات مع البرلمان ذات الاختصاص الذي يظهر تنسيقيا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والذي يحمل في طياته أدوات ووسائل السلطة التنفيذية للتدخل في السلطة التشريعية.

إن طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996 تشغل بال الكثيرين من رجالات القانون والفكر والسياسة، وذلك من خلال الغموض المخيم على طبيعة هذا النظام الذي أخلط بين مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي تارة، وابتعد عنهما تارة أخرى مقتديا في ذلك بالنظام الفرنسي الذي تختلف ظروفه وتاريخه عن طبيعة المجتمع والظروف في الجزائر، إضافة إلى استحداث دستور 1996 لمجلس الأمة الذي يعد بمثابة تفتيت للسلطة التشريعية، وكذلك بالنظر للنظام الانتخابي المعتمد والمتمثل في نظام التمثيل النسبي المفضي إلى افتقاد الفاعلية الحزبية وانعدام المسؤولية الوزارية و السياسية للأحزاب المشاركة في الحكم على اعتبار أنها حكومة ائتلافية، ومن خلال ترويج بعض الأوساط في دواليب السلطة مؤخرا لمسألة تعديل الدستور بغرض توضيح طبيعة النظام وهو ما جاء في تصريح السيد وزير الدولة السابق السيد عبد العزيز بلخادم، وكذلك إفصاح السيد رئيس الجمهورية عن رغبته في هذا الأمر في مناسبات أخرى، وهذا بغض النظر عن الغرض من هذا التعديل المرتقب والذي يرى فيه البعض أنه يهدف أساسا إلى عدم تحديد تجديد العهدة الرئاسية بمرة واحدة وتركها غير محددة .

وبالنظر إلى ما تقدم تكمن أهمية هذا الموضوع خاصة في كشف طبيعة النظام النيابي المعتمد في الجزائر في ظل دستور 1996، والوقوف على حقيقة وخبايا هذا النظام قصد تعزيز محاسنه والابتعاد عن مساوئه في أقرب تعديل دستوري مرتقب وذلك خدمة لحكم ديمقراطي شعبي حقيقي.

تعتبر الأهمية البالغة للموضوع والتي سبق ذكرها من أهم الدوافع الموضوعية للبحث، فأهمية الانتقادات الموجهة لطبيعة النظام النيابي الجزائري في الدستور الحالي 1996، وما هو مطروح من انشغالات حول موضوع تعديل الدستور بغرض توضيح طبيعة النظام النيابي المعتمد، يعتبر كل هذا دافعا قويا لطرق هذا الموضوع .

كما أن الذي يدفعني شخصيا إلى تناول هذا الموضوع وميلي هو ميلي الشخصي إلى الدراسات المتعلقة بالأنظمة النيابية خاصة وأنظمة الحكم عامة، وهو أيضا طموحي في أن أساهم بكل جدي واجتهادي في تحسين نظامنا كي يصبح أكثر ديمقراطية وتمثيلا لنبض الشعب وأكثر وفاءً لدماء وأرواح شهداء ثورة نوفمبر المجيدة قصد بناء دولة يسودها العدل والحكم الراشد والكرامة.

أما عن الصعوبات التي اعترضتني في طرق هذا الموضوع فتتمثل في قلة بل شحة المراجع خاصة منها المراجع المتخصصة وبالأخص المراجع المتناولة لطبيعة نظام الحكم الجزائري، مما أرغمني على الإسقاط على ما هو مشابه للنظام الجزائري من الأنظمة الدستورية المقارنة خاصة منها النظامين الفرنسي والأمريكي أحيانا، والنظامين المصري والمغربي في أحيان أخرى.

إذا كان البحث العلمي ينطلق من نهاية الأوائل و بداية الأواخر و إذا علمنا بأن النظام الجزائري في ظل دستور 1996 و من قبله دستور 1989 هو نظام ديمقراطي إلى حد ما على الأقل شكليا و إذا كان النظام النيابي هو الغالب على النظام الجزائري فإن موضوع البحث ينحصر في تحديد طبيعة هذا النظام النيابي.

وبناء على ما تقدم وفي خضم ما تميز به النظام النيابي الجزائري من مظاهر هجينة من النظامين البرلماني والرئاسي وتميز بترجيح صارخ للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وبالأخذ بالنظام النيابي بصفة أساسية رغم ما أضيف له من مظهر الاستفتاء المستعار من الديمقراطية شبه المباشرة و الذي أفرغ من محتواه من خلال حصر المبادرة به في رئيس الجمهورية وحده ، نسوغ إشكالية بحثنا كالاتي :

ما هي طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996 ؟

وبالتالي فأى صورة من صور النظام النيابي تم اعتمادها في هذا النظام ؟ وهل تعتبر طبيعة النظام النيابي الجزائري برلمانية، رئاسية أم من طبيعة خاصة ؟ و كيف ذلك ؟

للإجابة عن هذه الإشكالية ومن خلال عنوان البحث وطبيعة الموضوع والهدف المرجو تحقيقه من خلال الكشف عن طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996 يتوجب علينا أن نسير وفق المنهجين الوصفي والتحليلي وذلك لعرض وتفصيل طبيعة هذا النظام .

حيث يتبع المنهج الوصفي عند استعراض حقائق النظام وما يقابلها من جانب الفقه، ويتبع المنهج التحليلي في تكييف وتحليل مختلف مظاهر النظام حسب ما يقابلها من الجانب النظري والفقه، غير أنه يتحتم علينا الاستعانة بمنهج تحليل المضمون لما تصب الدراسة على محتوى مواد الدستور (دستور 1996) ونصوص القوانين العضوية الخاصة به، وقد قسمنا دراستنا لهذا الموضوع إلى فصلين، حيث سنتناول في الفصل الأول : النظام النيابي الجزائري وتأثره بالنظام البرلماني التقليدي والمتطور، ومن خلاله سنتعرض إلى ثلاث نقاط نراها أساسية في هذا المقام وهي :

-النظام النيابي الجزائري ومدى تجسيده في دستور 1996.

-ثنائية السلطة التنفيذية كمظهر للنظام البرلماني المتطور في النظام النيابي الجزائري.
-الرقابة والتعاون المتبادلين بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كمظهر للنظام البرلماني التقليدي في النظام الجزائري.

أما الفصل الثاني فسنتطرق فيه إلى تأرجح النظام النيابي الجزائري بين التأثير بالنظام الرئاسي وترجيحه لكفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهذا من خلال :
-توضيح مظاهر النظام الرئاسي في النظام الجزائري.
-مظاهر إضعاف السلطة التشريعية في النظام النيابي الجزائري.
-مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهو ما يمثل مظاهر ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

الفصل 1

النظام النيابي الجزائري و تأثيره بالنظام البرلماني التقليدي و المتطور

يعتبر النظام النيابي أو نظام الديمقراطية غير المباشرة، النظام الأوسع انتشارا عبر العالم وهذا يعود لعرقلة النظام من جهة و لتلاؤمه مع كثافة السكان و تعقيدات الحياة المعاصرة من جهة أخرى. إن أساس النظام النيابي هو البرلمان الذي يقوم بممارسة مظاهر الحكم و السيادة بالوكالة عن الشعب وهو المعبر عن الإرادة العامة له. فإذا كانت السيادة للشعب، فإن ما يصدر عن النواب من قوانين يعتبر صادرا عن الشعب و بإرادته، لذلك قامت للنظام النيابي أركان و كانت له صورا هي ثلاث و هي على التوالي :

النظام البرلماني ، النظام الرئاسي، و نظام حكومة الجمعية و باستثناء النظام الأخير، فإن كل الأنظمة النيابية تعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات لذا كان من الضروري التعرض لهذه المفاهيم المجسدة للنظام النيابي في النظام الجزائري

القائم في ظل دستور 1996 (1.1) و من خلال ذلك سنتطرق للصورة الأولى للنظام النيابي والمؤثر في النظام الجزائري نظرا لوجود مظاهرها بكثرة رغم ما يمكن القول فيها من شكلية وهو النظام البرلماني التقليدي منه والمتطور حيث سنتعرض بداية لثنائية السلطة التنفيذية كمظهر للنظام البرلماني المتطور (2.1) ثم سنرى الرقابة والتعاون المتبادلين بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كمظهر للنظام البرلماني التقليدي (3.1) (وهو ما سنتناوله في هذا الفصل).

1.1 . النظام النيابي و مدى تجسيده في دستور 1996

يعتبر النظام النيابي أو النظام الديمقراطي غير المباشرة، النظام الأوسع انتشارا عبر العالم، و هذا يعود لعرقلة النظام من جهة و لتلاؤمه مع كثافة السكان و تعقيدات الحياة المعاصرة. إن أساس النظام النيابي هو البرلمان الذي يقوم بممارسة مظاهر الحكم و السيادة بالوكالة عن الشعب و هو المعبر عن الإرادة العامة للشعب، فإذا كانت السيادة للشعب فإن ما يصدر عن النواب من قوانين يعتبر صادرا عن الشعب بإرادته [1]ص 257 ، لذلك فسوف نتطرق لمفهوم النظام النيابي و صوره (1.1.1) ثم نتعرض لقيام أركان النظام النيابي في النظام الجزائري في ظل دستور 1996 (2.1.1) و أخيرا و باعتبار النظامين النيابيين البرلماني و الرئاسي يقومان على مبدأ الفصل بين السلطات فإننا سنتعرض له

مقرونا بتطبيقه في الجزائر (3.1.1) وأخيرا ، فإننا سنرى مدى قيام أركان النظام النيابي في دستور 1996 (4.1.1) .

1.1.1 . مفهوم النظام النيابي و صورته

لقد انتهجت الجزائر منذ استقلالها الديمقراطية النيابية، شأنها في ذلك شأن الأغلبية العظمى من الدول المعاصر، إن لم نقل كلها باستثناء بعض المقاطعات السويسرية المطبقة لنظام الديمقراطية المباشرة أو نظام الجماهيرية العربية الليبية المنتهجة لنظام ذو طبيعة خاصة يقترب من الديمقراطية المباشرة، لذا سنتعرض لمفهوم النظام النيابي (1.1.1.1) ثم نتعرض لصورته التقليدية (2.1.1.1)

1.1.1.1 . مفهوم النظام النيابي

لتناول مفهوم النظام النيابي، سنتناول، أولا تعريفه، ثانيا نشأته وتطوره، و ثالثا أسباب ذبوع تطبيقه.

أولا : تعريف النظام النيابي

إن النظام النيابي أو الديمقراطية غير المباشرة أو الديمقراطية النيابية حسب اختلاف التسميات هو ذلك النظام النيابي الذي يتولى فيه الشعب ممارسة الحكم بواسطة نوابه المنتخبين في البرلمان أي بطريقة غير مباشرة [2]ص156، كما يعرف النظام النيابي أيضا على أنه ذلك النظام الذي يقوم الشعب فيه بانتخاب من يمثله لمباشرة شؤون السلطة نيابة و استقلالاً عنه [3] ص98. هو كذلك (النظام النيابي) اصطلاح يدل على الذي لا يتولى الشعب فيه مظاهر السيادة بنفسه مباشرة، بل يكتفي باختيار أشخاص يطلق عليهم اصطلاحا اسم النواب، حيث ينوبون عنه في ممارسة هذه السيادة فيتم اختيار هؤلاء النواب لفترة محددة، حيث أن وظيفة الناخبين السياسية تتمحور أساسا في اختيار هؤلاء النواب لممارسة الحكم [1] ص334 و هذا استنادا لنظرية سيادة الأمة.

كما تختلف النيابة أو الصفة التمثيلية حسب المعنى اللغوي و المعنى القانوني لكلمة النيابة.

1. المعنى اللغوي لكلمة نيابة : ويعني وجود أشخاص يعبرون بصورة سليمة عن آراء أشخاص آخرين .

2. المعنى القانوني لكلمة نيابة : تعني كلمة نيابة قانونا و بربطها بنظرية سيادة الأمة أنها تعبير النواب عن السيادة الوطنية أو سيادة الأمة [3] ص20.

ثانيا: نشأة و تطور النظام النيابي

تعد إنجلترا مهد النظام النيابي و منبع الديمقراطية التمثيلية برمتها و ذلك لأن أقدم الأنظمة النيابية هو النظام البرلماني و هي مهده أيضا، و تعود نشأة النظام النيابي إلى عصر الملكية المطلقة لما كان الملك يملك و يحكم، أو كما يقال يملك الأرض و من عليها و هذا قبل أن يكون الملك يسود و لا يحكم، حيث كانت الملكية المطلقة بأنم معنى الكلمة و في عهد الإقطاع كان الملك يدعو رجال الدين و النبلاء لاستشارتهم في بعض المواضيع، ثم شيئا فشيئا ظهرت النواة الأولى للنظام النيابي مجسدة في مجلس

استشاري يتكون من رجال الدين و النبلاء، و إن كان لا يعد تمثيلا نيابيا شعبيا و حقيقيا، لكنه يعد خطوة أولى في اتجاه النظام النيابي، غير أنه بعد الصراع الذي دار بين الفئات الممثلة في المجلس الاستشاري و الملك أضيفت المزيد من الاختصاصات لهذا المجلس الاستشاري [1] ص 257 ، و بعد احتياج الملوك للأموال عن طريق فرض الضرائب على المقاطعات و المدن استمالوا ممثلي هذه الأخيرة و ضموا إلى المجلس الاستشاري الذي عرف فيما بعد المجلس الكبير، هؤلاء الذين يعتبرون بحق أول نواب أي ممثلين للشعب و ذلك في نهاية القرن الثالث عشر و هم من يعرفون "بفرسان الإمارات" و هم أنفسهم من تكون منهم مجلس اللوردات الممثل للنبلاء و مجلس العموم برئاسة الملك الذي اعتبر كطرف أساسي في البرلمان[4] ص 25 وهو ما توصلت إليه الملكية القديمة في فرنسا فيما كان يعرف بمجلس الطبقات (état généraux) حيث انه منذ سنة 1614 إبان حكم هنري الرابع بقي معطلا إلى غاية 1789 في عهد لويس السادس عشر. و منذ ذلك الحين و نتيجة لاختلاف الأهداف و الأفكار بين النبلاء و رجال الدين من جهة و ممثلي المدن و المقاطعات من جهة ثانية انقسم ما يعرف بالمجلس الكبير إلى مجلسين حيث كون ما أصبح يسمى بمجلس اللوردات الذي يضم النبلاء و رجال الدين و هذا عن طريق الوراثة و التعيين بينما المجلس الثاني يحتوي على ممثلي المقاطعات و المدن و هو ما يعرف اليوم بمجلس العموم و المشكل بطريقة الانتخاب العام من قبل الشعب. أما عن اختصاصات المجلسين فإنه في البداية تم انتزاع كل من المجلسين صلاحيات ملزمة للملك فيما يخص الضرائب و القوانين المالية و في مرحلة لاحقة أصبحت إلزامية الموافقة تخص كل القوانين و هو صميم اختصاص المجالس النيابية الحديثة و بما أن مجلس العموم هو الأكثر تمثيلا للشعب فإنه استحوذ على مجمل الميدان التشريعي بما في ذلك الحق في رقابة الحكومة، و سحب الثقة منها إذا ما لزم الأمر و لم يبقى لمجلس اللوردات إلا إمكانية تأجيل نفاذ مشروع القانون المصادق عليه من طرف مجلس العموم. و هكذا تم اكتمال النظام النيابي و ظهوره إلى الوجود. و قد انتشر النظام النيابي في مختلف أرجاء العالم وهو الممثل للصورة الغالبة له ممارسة الديمقراطية[5] ص 37 و هذا للأسباب التالية :

1. استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة و صعوبة تطبيق الديمقراطية شبه المباشرة :

فنظرا لارتفاع الكثافة السكانية للدول المعاصرة ، فإنه أصبح من المستحيل أن يمارس الشعب الحكم بنفسه و لهذا تم اللجوء للنظام النيابي و ذلك بأن ينتخب الشعب نوابا عنه ليتولوا السلطة لفترة محددة و معقولة أي ألا تكون هاته الفترة بالطويلة حتى لا يستبد البرلمان بالحكم و لا تكون بالقصيرة أيضا و هذا كي تسمح مدة النيابة باستكمال أعمالهم .

2. قدرة النظام النيابي في انتقاء أكفأ العناصر :

حيث أن الدولة المعاصرة بحاجة لممثلين أو نواب قادرين على التشريع و الرقابة و لهم الجرأة و الكفاءة اللازمة لذلك و ذلك نظرا لتعدد الحياة العامة في عصرنا هذا مما يحتم على أفراد الشعب اختيار أفضلهم قصد حسن تمثيله لهم [1] ص 257.

أما عن سبب اختيار المؤسس الدستوري الجزائري للنظام النيابي فيتمحور أساسا في أهمية و انتشار هذا النظام في الغالبية العظمى من الدول المعاصرة و خاصة فرنسا و هي الدولة التي نقل عنها المؤسس و المشرع الجزائري جل قوانينها و أحيانا بحرفيتها فاختار النظام النيابي كنظام حكم دون تردد، و بغض النظر عن حقيقة النظام النيابي المطبق في الجزائر خاصة في عهد دستور 1996 و ذلك من حيث خصائص هذا النظام و طبيعته يبدوا أن اختياره كان لحاجة ماسة لبناء نظام دستوري ديمقراطي يفرضه الواقع و المحيط الدولي و إن كان هذا النظام قبل التعددية تغيب فيها حرية النيابة لان الحزب الواحد كان هو المهيمن على السلطة و لا مكان للترشح خارجه.

2.1.1.1 . الصور التقليدية للنظام النيابي

للنظام النيابي صور تقليدية تختلف باختلاف درجة الفصل بين السلطات و وجوده فإذا كان الفصل بين السلطات مرنا مع وجود تعاون و توازن بينهما فإن النظام النيابي يأخذ صورة النظام البرلماني(أولا)، و إذا كان الفصل بين السلطات شديدا فإن النظام النيابي يصبح رئاسيا(ثانيا) أما إذا استبعد نظام الفصل بين السلطات و استبدل بنظام دمج السلطات مع تبعية الهيئة التنفيذية للهيئة التشريعية فإننا نكون بصدد نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي (ثالثا) .

أولا : النظام البرلماني

يعد النظام البرلماني أكثر النظم النيابية انتشارا، كما أنه يقوم على ركنين أساسيين هما : ثنائية السلطة التنفيذية و التعاون و الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية و هذا نتيجة الفصل المرن بين السلطات لكن بعض أنصار الفقه يتناول أركان النظام النيابي بتقسيم آخر و هذا كالاتي

أ – ثنائية السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من عنصرين هما :

1- رئيس دولة غير مسئول سياسيا.

2- وزارة مسئولة سياسيا أمام البرلمان.

1 - رئيس دولة غير مسئول سياسيا

يتميز النظام البرلماني بوجود رئيس دولة لا يمارس السلطة التنفيذية الفعلية بل يمارسها عن طريق وزارة تكون مسئولة سياسيا أمام البرلمان و من ثم تصبح سلطة رئيس الدولة في النظام البرلماني سلطة شرفية و بالتالي فهو غير مسئول سياسيا و هذا استنادا لمبدأ :

" حيث توجد سلطة توجد مسؤولية " و بناءا عليه فرئيس الجمهورية يسود و لا يحكم[1] ص321

- غير أن من خلال تطور النظام البرلماني انقسم الفقه بشأن صلاحيات رئيس الجمهورية فهناك الرأي المحافظ الذي أبقى على الدور الشرفي لرئيس الدولة و ذلك استنادا لمقولة " حيث تنتهي السلطة تنتهي المسؤولية" أما الاتجاه الثاني فهو لا يرى مانعا من منح سلطات فعلية لرئيس الدولة غير أنه يشترط لذلك شرطين :

1- أن تتحمل الوزارة مسؤولية أعمال رئيس الدولة

2- أن تغطي الوزارة أعمال الرئيس و تتحمل مسؤولية أعمالها [6] ص 128

2- الوزارة

تعد الوزارة في النظام البرلماني مسئولة سياسيا أمام البرلمان و ذلك بصفة تضامنية أو فردية حيث يعتبر مجلس الوزراء هو الذي يصنع السياسة العامة للدولة و يقوم بتنفيذها بخلاف رئيس الدولة الذي يجب حسب هذا النظام أن تكون المراسيم الصادرة عنه موقعة من طرف رئيس الوزراء أو الوزير المختص إلى جانب توقيعه كي تكون نافذة، و هو ما يعرف بالتوقيع المجاور.

ب – التعاون و الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية

أولا : مظاهر التعاون بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية: و تتلخص فيما يلي :

1- جواز الجمع بين عضوية البرلمان و منصب الوزارة.

2- جواز دخول الوزراء للبرلمان.

3- حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين أمام البرلمان تقدم من رئيس الوزراء أو الوزير المختص.

4- إعداد قانون الميزانية يعد عملا مشتركا بين الوزارة و البرلمان.

ثانيا: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

لا شك أن هذا النوع من الرقابة هو الذي يميز النظام البرلماني عن غيره من صور الأنظمة النيابية الأخرى .

أ – رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية و تتمثل هذه الرقابة فيما يلي :

1- حق السؤال

و هو حق لأي عضو من أعضاء البرلمان قصد الاستفسار عن موقف الوزارة من مسألة معينة.

2- حق الاستجواب

و هو يعني حق محاسبة الوزير أو الوزارة كلها ، بسبب خطأ في سياستها.

3- حق إجراء التحقيق

و هو يهدف إلى التعرف على مدى انتظام سير مرفق من المرافق العامة [1] ص 326.

4- المسؤولية الوزارية

و هي قد تكون فردية خاصة بوزير بذاته أو جماعية لكل الوزارة و هي مسؤولية تضامنية

ب – رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

في مقابل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية أقم النظام البرلماني رقابة أخرى مضادة و هي رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية و هذا عملا بمبدأ السلطة توقف السلطة و تتمثل هذه الرقابة فيما يلي :

1. حق دعوة البرلمان للانعقاد و حق فض دوراته.

2. حق الاعتراض على القوانين و حق التصديق.

3. حق حل البرلمان.

و سنأتي إلى تفصيل هذه العناصر في الفصل الموالي. لكن بعض الفقهاء يتناول أركان النظام النيابي بتقسيم آخر و هو كالتالي :

المساواة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، الفصل مع التعاون و التوازن بين السلطات.

أ – المساواة بين السلطتين و تتمحور في ثلاث عناصر هي :

1/ أن يكون رئيس الدولة مستقلا عن البرلمان و ذلك ضمانا لاستقرار الرئيس في منصبه، و بالتالي عدم مسؤولية الرئيس أمام البرلمان فإذا كان ملكا فهو غير مسؤول سياسيا و لا جنائيا أما إذا كان رئيس جمهورية فهو مسؤول عن جرائم القانون العام و الجرائم السياسية خاصة جريمة الخيانة العظمى .

2/ مسؤولية الحكومة سياسيا و هذا ناجم عن عدم مسؤولية رئيس الجمهورية.

3/ تقسيم البرلمان إلى مجلسين : و هذا منعا لتغول البرلمان لأنه كما يقال كل تقسيم للسلطة فهو إضعاف لها [7] ص 236. لكن الواقع يؤكد أن المجلس المعين أو الذي فيه جزء معين غالبا ما يخدم مصالح السلطة المعينة له و هي السلطة التنفيذية و هذا ما يتسبب في هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

ب- الفصل مع التعاون بين السلطات

أما عن الفصل بين السلطات في النظام البرلماني فهو فصل مرن، حيث أنه يوجد تعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، إذ أن الحكومة تشارك في التشريع عن طريق إصدار التشريعات من جهة و من جهة أخرى البرلمان يشارك في وضع الميزانية و هما معا يشاركان في رسم السياسة الخارجية و وضع المعاهدات.

و من مظاهر التعاون إمكانية جمع الوزراء بين منصب الوزارة و العضوية في البرلمان.

ج – التوازن بين السلطات

حيث أنه لكل من الحكومة و البرلمان وسائله للتأثير على الآخر فللبرلمان على الحكومة المسؤولية الوزارية – و للحكومة على البرلمان حق الحل.

ثانيا : النظام الرئاسي

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي الذي حددت خصائصه في الدستور الأمريكي و الموضوع في الجمعية التأسيسية أو ما يعرف بـ: "Convention" التي انعقدت سنة 1787 في فيلادلفيا.

تعريف النظام الرئاسي

عرف الفقه الدستوري اختلافا حول تعريف النظام الرئاسي حيث انقسم إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول و يعرف النظام الرئاسي على أنه يقوم على ثلاث ركائز:

1- رئيس منتخب من الشعب .

2- فردية السلطة التنفيذية .

3- الفصل الشديد بين السلطات [1] ص 339 .

و هذا ما ذهب إليه كل من الأستاذين: سليمان الطماوي و فؤاد العطار و هو رأي أغلبية أهل الفقه و هو الرأي الراجح. أما عن الأساس الذي يقوم عليه هذا النظام فهو التخصص العضوي الوظيفي معا فالاستقلال العضوي هو أن تستقل كل سلطة ذاتيا عن السلطة الأخرى أما الاستقلال الوظيفي فيعني أن تمارس كل سلطة عملا معيناً أو وظيفة محددة بذاتها ، فلا يجوز أن تتدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية و العكس صحيح [6] ص 124.

أما الاتجاه الثاني

فيعرف النظام الرئاسي على أنه: ((ذلك النظام الذي يتقرر فيه للرئيس الرجحان في كفة ميزان السلطان)) و هذا ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي و آخرون إلا أنه يمثل الأقلية من الفقهاء

و تبعا للاتجاه الأول سنتعرض بإيجاز إلى أركان النظام الرئاسي.

1 : فردية السلطة التنفيذية

حيث يجمع رئيس الجمهورية بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة كما يضع السياسة العامة للدولة و الحكومة أما الوزراء فهم مجرد معاونين فنيين للرئيس و لذا يسمون بـ : " Secretaries " كما إن الوزارة تعتبر سكرتاريا أو مصلحة تقنية تنفيذية فحسب.

2: انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب

قياسا على الدستور الأمريكي فان رئيس الجمهورية يتم انتخابه من الشعب و ليس من البرلمان كما هو موجود في بعض الأنظمة (كالنظام الدستوري المصري السابق مثلا) و هذا كي لا يكون الرئيس خاضعا للبرلمان، و مع ذلك فهو ليس انتخاب مباشر، حيث يتم الاقتراع بطريقة غير مباشرة و هذا منعا لطغيان الرئيس ووفقا لإمكانية تحول النظام الرئاسي إلى نظام ديكتاتوري، حيث ينتخب الشعب الأمريكي هيئة تعرف بـ " كبار الناخبين " وهم مندوبين عن كل ولاية و الذين يقومون فيما بعد بانتخاب الرئيس و نائب له أما عن عدد هؤلاء المندوبين فهو نفس عدد نواب الولاية إضافة إلى العضوين المقررين للولاية في مجلس الشيوخ غير أنه النظام الحزبي المتمثل في الثنائية الحزبية (الحزب الجمهوري و الحزب الديمقراطي) فان هذا الأمر يكاد يجعل الانتخاب مباشرا لكن بنظام انتخابي خاص [1] ص 345. ، حيث بمجرد انتخاب كبار الناخبين يتم معرفة انتماء غالبيتهم و لذلك يتحدد الرئيس الفائز تبعا لغالبية عدد الناخبين و انتمائهم الحزبي .

3-الفصل الشديد بين السلطات و التوازن بينهما

و تتمثل مظاهره في الآتي:

1. عدم الجمع بين منصب الوزارة و عضوية البرلمان.
2. عدم دخول الوزراء إلى البرلمان بصفتهم كوزراء.
3. عدم مسؤولية الوزارة أمام البرلمان.
4. عدم امتلاك رئيس الدولة حق دعوة البرلمان للانعقاد أو فض دوراته.
5. عدم مساهمة رئيس الدولة في أمور التشريع.
6. عدم إمكانية حل البرلمان من قبل الوزارة [8] ص 429
7. عدم مراقبة الوزراء من قبل البرلمان.

ثالثاً: نظام حكومة الجمعية

يعتمد هذا النوع من الأنظمة على نظام تركيز السلطات أو دمجها ليس مبدأ الفصل بين السلطات حيث ترجح فيه كفة البرلمان على الحكومة و ذلك بأن يستحوذ على كلا السلطتين التشريعية و التنفيذية حيث يولى البرلمان أفراداً أو هيئة لممارسة الحكم، إلا أنه يبقى له الحق في استبدالها أو تركها [9] ص 221.

كما يقوم هذا النظام على وحدة السلطة في الدولة، لأنه حسب الإحساس الفلسفي له أن البرلمان الممثل لسيادة الشعب هو وحده المخول بممارستها على جميع الأصعدة [1] ص 365. كما كان لأفكار "جان جاك روسو" بالغ التأثير على ظهور نظام حكومة الجمعية النيابية، حيث عرض ما ذهب إليه "مونتيسكيو" عن فكرة مبدأ الفصل بين السلطات، لأن ذلك يناقض وحدة سيادة الدولة و يقوم نظام حكومة الجمعية على أركان ثلاث هي :

1. خضوع الحكومة للبرلمان في التعيين.
2. حق البرلمان في عزل الحكومة متى شاء.
3. مسؤولية رئيس الدولة و إمكانية عزله.

2.1.1. قيام أركان النظام النيابي في دستور 1996

لقد جمع الفقه أو يكاد على أن للنظام النيابي أربعة أركان هي :

- قيام برلمان منتخب ذو سلطات فعلية. (1.2.1.1)

- تأقيت عهدة البرلمان. (2.2.1.1)

- تمثيل عضو البرلمان للأمة جمعاء. (3.2.1.1) استقلال البرلمان عن الناخبين مدة العهدة البرلمانية. (4.2.1.1)، وبالرجوع إلى دستور 96 نجد أن كل هذه الأركان متوفرة فيه

1.2.1.1. قيام برلمان منتخب من قبل الشعب وذو سلطات فعلية

من المسلم به أن أي نظام نيابي لابد أن يوجد به مجلس نيابي منتخب شعبياً، وهو ما يعرف بالبرلمان وهذا كي يتسنى للشعب ممارسة سيادته فعلياً وذلك من خلال النواب المنتخبين في البرلمان، وعلى ضوء ما تقدم يمكن تقسيم هذه النقطة إلى عنصرين:

1. قيام برلمان منتخب من قبل الشعب

في الحقيقة أن انتخاب البرلمان من طرف الشعب، هو ما يعطي لطبيعة النظام الطابع أو الصفة النيابية، إذ بغير الانتخاب لا يمكن إطلاق صفة النيابية أو التمثيل للشعب من طرف من هم في البرلمان، وبناء على ذلك فكل هيئة مشكلة كلها أو غالبيتها من خلال التعيين لا تعتبر هيئة نيابية على الإطلاق [1] ص 259. حيث يكون هذا الأمر أكثر وضوحا في الأنظمة التي تأخذ بنظام المجلسين حيث انه غالبا ما يكون المجلس المتكون عن طريق الانتخاب هو المحتر لجل اختصاصات البرلمان وترجح كفته على كفة المجلس الثاني المحتوي على عدد معين من الأعضاء المعينين، وعلى سبيل المثال الدستور الفرنسي مادته 45 المتعلقة بظهور خلاف بين المجلسين، حيث تشكل لجنة مختلطة و هو ما يسمى عندنا باللجنة المتساوية الأعضاء، فإذا استمر الخلاف يتم السبب في النص من قبل الجمعية الوطنية وهو المجلس المنتخب وهذا بخلاف ما هو موجود في دستور الجزائر لسنة 1996 مادة 120 .

انتخاب البرلمان

لقد انقسم الفقه إلى اتجاهين في تحديده لطبيعة الانتخاب فبينما يرى الاتجاه الأول: أن الانتخاب هو حق شخصي وهذا ما ذهب إليه أنصار سيادة الشعب مما ينجم عنه نتيجتان هما:

1. أن الانتخاب يعتبر عاما أي لجميع المواطنين الناخبين أو لكل الشعب أو جميع المواطنين الذين يعيشون في الدولة فالسيادة هي لكل فرد من أفراد الشعب باستثناء بعض الفئات غير القادرة على ممارسة هذا الحق [3] ص 98.

2. أن المواطن حر في استعمال حقه في الانتخاب أو عدم استعماله.

أما الاتجاه الثاني

ويتزعم هذا الاتجاه أنصار سيادة الأمة حيث اعتبروا أن الانتخاب ليس حقا شخصيا بل يعتبر وظيفة أو تكليف خدمة للأمة، حيث يختار نخبه من المواطنين لتمثيل الأمة في البرلمان وهذا ما يتبناه رجال الثورة الفرنسية حيث تجسد هذا في الجمعية التأسيسية للثورة الفرنسية سنة 1791 وما ينتج عن هذا الاتجاه نتيجتان هما:

1. أنه يحق للمشرع تقييد حق الانتخاب وذلك ضمانا لحسن اختيار نواب الأمة [1] ص 273
كما قررت ذلك الجمعية التأسيسية الفرنسية سنة 1791 حينما حصرت حق الانتخاب على العالمين.

2. إجبارية الانتخاب: وما يكمن قوله هنا أن الاتجاه الأول يعتبر أكثر ديمقراطية وهو ما اخذ به مؤسس الدستور الجزائري في دستور 1996 من خلال ما نصت عليه المادة 101.

حيث ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، أما أعضاء مجلس الأمة فيتم انتخاب (2/3) ثلثهم عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي أما الثلث الآخر فيعين من قبل رئيس الجمهورية من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، المهنية، الاقتصادية والاجتماعية.

ب- مدى فعالية سلطات البرلمان في ظل دستور 1996

إن المقصود بفعالية سلطات البرلمان المنتخب في حدها الأدنى تتمثل في حقه في اقتراح القوانين وإقرارها وكذا حق التقرير في المسائل المالية بمناقشة ميزانية الدولة وإقرارها وكذا حق تقرير الضرائب والموافقة أي أن يكون للبرلمان سلطة تقرير ملزمة عند سن القوانين [1] ص 260 حيث تكمن فعالية سلطات البرلمان في مزاولته لبعض خصائص السيادة وسيطرة المنتخبين على دواليب السلطة التنفيذية [7] ص 159، 160.

و يضيف بعض الفقه لمعنى السلطة الفعلية للبرلمان أنه يجب أن تكون له سلطات فعلية حقيقية في ميدان الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية [8] ص 368. إضافة إلى اختصاصات أخرى كإقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية [10] ص 26. و إذا رجعنا إلى الدستور الجزائري لعام 1996 نجد أنه حدد سلطات معينة للبرلمان و حصرها في ثلاثين (30) مجالا كما نصت على ذلك المادة 122 من دستور 1996 إضافة إلى تقييد اختصاصات البرلمان على سبيل الحصر نجد أنه قيد حق الاقتراح لأعضاء البرلمان من ناحيتين، فمن جهة منع النواب من حق اقتراح القوانين إلا إذا بلغ عدد الأعضاء المقترحين عشرون (20) نائبا و هذا ما نصت عليه المادة 19 من الدستور و المادة 23 من القانون العضوي رقم 99-02 و هذا بعكس الدستور المصري الذي أعطى هذا الحق لكل نائب. ومن جهة ثانية نجد أن المادة 121 تنص على ألا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

كما أضافت المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02 [11] ق 99-02 قيدا آخر متمثل في عدم قبول أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظيرا لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ اقل من اثني عشر شهرا، مما يوحي بمساواة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مجال هو أصلا من اختصاص هذه الأخيرة وليس هذا فحسب بل يصل الأمر لدرجة تقوية الحكومة على حساب المجلس الشعبي الوطني وذلك من خلال تسليحها بوسائل تجعلها تتفوق على البرلمان ومن هذه الوسائل المدة حيث أن 2/3 اقتراحات القوانين التي تم قبولها وفقا لأحكام المادة 23 من القانون العضوي رقم 99-02 [تبلغ فورا إلى الحكومة

وهذا بغرض تمكين هذه الأخيرة من الاعتراض عليها [12] ص 375 لكن خلال أجل شهرين وهي مدة طويلة قد تفقد الاقتراح جدواه وفاعليته وتأتي الفقرة الرابعة من المادة 25 من القانون أعلاه لتضيق مرة أخرى من الاختصاص الفعلي للبرلمان وذلك بعدم قبول أي اقتراح قانون تم رفضه عملاً بنص المادة 121 من الدستور حيث يلاحظ في صياغة هذه الفقرة ذكر اقتراح قانون وليس مشروع قانون. وهذا ما يفسر التمييز بين مشاريع و اقتراحات القوانين حيث أن عدم القبول لا يخص إلا اقتراحات القوانين دون مشاريع القوانين كما امتد تقييد سلطات البرلمان إلى حصر المجالات المخصصة للقوانين العضوية في سبع مجالات على التوالي : تنظيم السلطات وعملها ، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية والقانون المتعلق بالأمن الوطني. إضافة إلى تقييد اختصاصات البرلمان التي سبق لنا التطرق إليها بإيجاز، اعتمد الدستور الجزائري لسنة 1996 آلية أخرى لإضعاف دور البرلمان تتمثل في إمكانية طلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره كما أضاف حاجزا آخر في مواجهة البرلمان يتمثل فيما نصت عليه الفقرة الثانية من نفس المادة وهي المادة 127 من الدستور 1996 وذلك عندما نصت على عدم إتمام إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني مما يؤثر سلباً على الاختصاص الفعلي للبرلمان فبالرغم من تجاوزات السلطة التنفيذية وتعديها لاختصاصات أصيلة للسلطة التشريعية تظل هذه الأخيرة هي المؤسسة الأكثر تمثيلاً للديمقراطية وإن كانت أقل فعالية بسبب سيرها و تباطؤ نشاطها. [13] م 123 ومن أجل رد اعتبار ولو شكلي للبرلمان دأبت بعض الدساتير المعاصرة والأخذ ببعض مظاهر الأنظمة البرلمانية على إعطاء دور رقابي للسلطة التشريعية على أعمال الحكومة ومنها الدستور الجزائري لعام 1996، حيث أعطى لأعضاء البرلمان إمكانية استجواب وتوجيه الأسئلة الشفوية والكتابية إلى أي عضو في الحكومة وهذا في كل من المادتين 133 و 134 من الدستور كما خص المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة بإمكانية طرح ملتمس رقابة يتعلق بمسؤولية الحكومة وهي سلاح خطير في يد البرلمان وينجم عن تطبيقه تقديم استقالة الحكومة.

و سنتعرض لرقابة السلطة التشريعية لأعمال الحكومة بالتفصيل في الفصل الموالي، لكن رغم هذه الصلاحيات الرقابية إلا أن هناك عامل آخر يقلل من فعالية المجلس النيابي المتمثل للشعب والمنتخب من طرفه بصفة كلية ومباشرة حيث باعتماد المؤسس الدستوري لنظام المجلسين في دستور 1996 واستحداثه لمجلس الأمة الذي ثلث 1/3 أعضائه معينون من قبل رئيس الجمهورية والمدنيون بالولاء له ، نجد انه لا تتم المصادقة على مشروع أو اقتراح لقانون ما إلا بالموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة تبعاً إلا أن مصادقة مجلس الأمة على النص القانوني المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني لا تتم إلا بأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضائه. [13] م

120 و في هذه النسبة المرتفعة قصد ينم عن إقحام الثلث 1/3 المعين في مجلس الأمة من قبل رئيس الجمهورية مما يبقى على المجلس الشعبي الوطني حبيس موافقة الجزء المعين من قبل رئيس السلطة التنفيذية مما يقلل كثيرا من فعالية دور المجلس النيابي الأكثر تمثيلا للشعب هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه في حالة استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فإنه يسحب النص ما يوحي بان لكل من المجلسين نفس القوة في التمثيل والدور وبالتالي هذا يجافي الحقيقة ويجانب النظام النيابي الحقيقي ويجمد نشاط المجلس الشعبي الوطني وبالتالي البرلمان برمته وهذا بخلاف الدستور الفرنسي الذي ينص في المادة 45 منه أي في حالة قيام خلاف بين المجلسين يمكن للحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية أن يفصل نهائيا، وعليه إما أن يتمسك بالنص الذي أعدته اللجنة المشتركة و إما أن تأخذ بالنص الأخير المصادق عليه مع إمكانية إضافة واحد أو أكثر من التعديلات التي تبناها مجلس الشيوخ . فلم ينص الدستور على هذا الحل، حيث أن عددا من النصوص التي رفضها مجلس الأمة توقف دون استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء مما يؤدي إلى عرقلة وجمود نشاط البرلمان.

كما يرجع تقييد اختصاص البرلمان والتقليل من فاعليته لابتعاد المؤسس الدستوري الجزائري عن أصول النظام البرلماني وذلك من خلال تهميش دور البرلمان في تعيين أعضاء الحكومة بما فيهم رئيس الأغلبية البرلمانية حيث أن هذا النظام يعهد رئيس الدولة إلى زعيم الأغلبية البرلمانية بتأليف الوزارة من حزبه فينص الدستور انتزع هذا الحق من البرلمان واسند لرئيس الدولة فأصبح هذا الأمر من الاختصاص الأصلي لرئيس الجمهورية. كما أرى أن ما هو واقع اليوم أي منذ تعيين السيد احمد أويحي كرئيس حكومة لم يهشم البرلمان فحسب بل همش حتى زعيم حزب الأغلبية فكما نرى اليوم السيد أحمد أويحي هو ليس وزعيم حزب الأغلبية إضافة إلى العديد من الوزراء الذين لا ينتمون للحزب الفائز بالأغلبية و هو حزب جبهة التحرير الوطني مما يفرغ البرلمان من فاعليته في أداء دوره في الوزارة وبالتالي فإن مسؤوليته تتلاشى أمام الشعب نظرا لفقدانه الفاعلية في السلطة وبالتالي ما الجدوى من الفوز بالأغلبية إذا كانت تبقى مهمشة ولا يتولى رئيسها رئاسة الحكومة وبالتالي أين البرنامج الذي انتخب على أساسه أعضاء الأغلبية البرلمانية ؟ وما هو البرنامج السياسي المطبق بالتحديد ؟ هل هو برنامج حزب الأغلبية ، هل هو برنامج الحكومة الائتلاف ؟ هل هو برنامج رئيس الجمهورية ؟

2.2.1.1 تأقيت عهدة البرلمان

يتم انتخاب البرلمان لعهدة معينة أو مدة زمنية محددة والحكمة من ذلك هي ضمان رقابة الشعب للنواب حول مدى تمثيلهم الحقيقي لإرادته [13] م 77. وتظهر هذه الرقابة عند انتهاء العهدة البرلمانية حيث إذا ترشح أحد النواب من جديد وكان قد أوفى بما تعهد به للشعب فلا شك انه سيعيد انتخابه أما إذا لم يقم بالمسؤولية الملقاة على عاتقه، فلا شك انه لن يحصل على عهدة ثانية هذا من جهة ومن جهة أخرى فان توقيت مدة النيابة يعد منعا لاستبداد البرلمان، حيث أنه إذا أحس النائب بان نيابته لا تنتهي فلا شك أنه لا يكثر كثيرا لطموحات وآمال الناخبين لان بقاءه في منصبه مضمون ، أما بخصوص طول

مدة النيابة فإنها تختلف من دولة إلى أخرى ، إلا أنها غالبا ما تكون مدة متوسطة الطول تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات حيث انه لا يجب أن تكون بالمدة الطويلة لدرجة إضعاف رقابة الشعب عن نوابه ولا قصيرة لحد إضعاف استقلال البرلمان[1] ص260. وعدم إكمال مشاريع البرلمان.

فيما يخص الدستور الجزائري لسنة 1996، نجد انه قد أخذ بهذا الركن الهام للنظام النيابي وذلك بأن نص عليه في المادة 102 من الدستور، حيث تنص الفقرة الأولى من هذه المادة على أن ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (05) سنوات أما الفقرة الثانية فتحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ست (06) سنوات، وتضيف الفقرة الثالثة بأن تجدد تشكيله مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات و جاءت الفقرة الرابعة لتؤكد على عدم تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية لتختتم المادة بفقرتها الخامسة ناصة على أن يثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري، هذا فيما يخص إمكانية تمديد عهدة البرلمان ، لكن من ناحية أخرى فانه يمكن أيضا ألا يكمل البرلمان عهده وذلك بحل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة ، غير أن إجراء الحل في دستور 1996 لا يمس مجلس الأمة وهذا سعيًا من المؤسس الدستوري لتمكين مجلس الأمة من المحافظة على توازنه أمام المجلس الشعبي الوطني لان مسؤولية الوزارة تقوم أمام هذا الأخير فقط و كذلك منعا للفراغ الدستوري الممكن حدوثه إذا تزامن حل المجلس الشعبي الوطني و شغور رئاسة الجمهورية كما حدث في دستور 1989 إثر استقالة أو إقالة الرئيس الأسبق الشاذلي بن جديد بعد حله للمجلس الشعبي الوطني.

3.2.1.1 تمثيل عضو البرلمان للأمة جمعاء و استقلاله عن الناخبين

يعتبر النائب في النظام النيابي ممثلا للأمة جمعاء و ليس للدائرة التي انتخبته فقط و هذا ضمانا للمصلحة العامة و حرصا على استقلال النائب على ناخبه و عدم خضوعه لضغوطاتهم، غير أن هذا الركن هو في الحقيقة مظهر من مظاهر سيادة الأمة التي و إن سبقت نظرية سيادة الشعب فان الوكالة الإلزامية للنواب سبقت الوكالة العامة أو أن النائب يمثل الأمة جمعاء و نتيجة كفاح المجالس النيابية الطويل تم فك قيد النائب من تحكم ناخبيه فيه و هكذا حلت محل الوكالة الإلزامية ((نظرية الوكالة العامة للبرلمان)) [8] ص369 و هذا ما أخذ به الدستور الجزائري لعام 1996، حيث نص في مادته 105 على أن مهمة النائب و عضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد و لا يمكن الجمع بينها و بين مهام أي وظائف أخرى.

و من النتائج المترتبة عن هذا الركن ما يلي :

1. حرية النائب في إبداء آرائه دون التخوف من أي تعليمات ملزمة من قبل من انتخبوه.
2. عدم إمكانية عزل النائب أثناء عهده النيابية.
3. عدم مسؤولية النائب من قبل ناخبيه و عدم حسابهم له.
4. دفع مخصصات النائب من قبل خزينة الدولة[1] ص262.

4.2.1.1 استقلال البرلمان عن الناخبين خلال العهدة النيابية

و يعني هذا الركن أن يعمل البرلمان فور انتخابه بكل حرية دون أي تدخل أو تأثير من الناخبين طيلة العهدة النيابية [8] ص 269. و الحكمة من ذلك هو منع الفوضى و منع إرباك البرلمان و الحد من تعطيل سيره من قبل الناخبين و هذا بفعل اختلاف الآراء و تمايز المصالح الشخصية [1] ص 263. غير أن استقلال النائب عن الناخب لا يجب أن يصل إلى حد الانفصال و بالتالي ابتعاد النائب عن مصالح الناخبين و انشغالاتهم و الحقيقة أن هذا الركن هو متفرع عن الركن السابق له و هو تمثيل النائب للأمة جمعاء و هذا بدوره أحد نتائج الوكالة العامة، إلا أن هناك بعض الانتقادات الموجهة لهذه النظرية منها :

1. أن البرلمان لا يمثل الأمة و إنما أغلبية الناخبين.
 2. تقيد البرلمان برغبات الأمة أو الشعب حين يتبين للقائمين على السلطة أنه قد أخطأ الاتجاه.
 3. قد يوافق البرلمان على قوانين لا تتنازل عن رضا الشعب [6] ص 107.
- غير أن الدستور الجزائري لسنة 1996 لم ينص بصراحة عن هذا الركن إلا إذا فسرنا الأمر على أنه بارتباط استقلال النائب عن ناخبيه بتمثيل هذا الأخير للأمة فيمكن أن يقال أن المادة الناصة على أن مهمة النائب هي وطنية و هي المادة 105 هي أيضا تدل على استقلاله عن ناخبيه.
- أما التفسير الثاني و هو الفرض الأرجح هو أن المؤسس الدستوري يكون قد قصد عدم التنصيص على استقلال النائب عن ناخبيه صراحة ليبقى المجال مفتوحا أمام إمكانية مشاركة الشعب في أن يبدي رأيه عن طريق الاستفتاء و هذا كي لا يقع في تناقض عند ضمه لهذا المظهر من مظاهر الديمقراطية الشبه المباشرة (الاستفتاء) عن الأصل الذي هو الديمقراطية النيابية أو النظام النيابي المنتهج من قبل المؤسس الدستوري الجزائري بصفة أساسية، كما سبق تبيانه.

3.1.1 طبيعة مبدأى السيادة و الفصل بين السلطات المطبقة في دستور 1996

انتهج دستور 1996 مبدأ سيادة الأمة إلى جانب سيادة الشعب فالى أي منهما يميل أكثر؟ (الفرع الأول) ثم أنه يقال بأن المؤسس الدستوري الجزائري طبق مبدأ الفصل بين السلطات تجسيدا للديمقراطية فالى أي مدى وصل في ذلك (الفرع الثاني). ، إلا أن الفقه في الجزائر قد انقسم على نفسه إذ يرى جانب منه بأن سيادة الشعب [14] ص 120 هي المغلبة، غير أن هناك جانب آخر يرجح سيادة الأمة، وفي الحقيقة لا يوجد تغليب لأحدهما، فالمشرع الجزائري قد أخذ بكليهما [12] ص 376 .

1.3.1.1 طبيعة السيادة المطبقة في الدستور 1996

انتهينا فيما سبق و من خلال التعريف القانوني لمصطلح النيابة أنها تعني تعبير النواب عن السيادة الوطنية بكل حرية، و بانتهاج المؤسس الدستوري الجزائري لهذا النظام النيابي بصفة أساسية، لذا فقد حاول الأخذ ببعض أهم مظاهر مبدأ سيادة الأمة و مزجها ببعض مظاهر مبدأ سيادة الشعب، حيث جاء في المادة 02/06 أن السيادة الوطنية ملك للشعب و باستقراء كل الدساتير الجزائرية المستقلة نجد

أن هذه المادة بقيت عبر كامل مراحل التطور الدستوري محافظة على شكلها دونما أدنى تغيير، كما أن صياغة هذه المادة بهذا الشكل يوحي و بجلاء بأن المؤسس الدستوري الجزائري حاول المزج بين سيادة الأمة و سيادة الشعب في نفس الوقت، إلا أن عبارة السيادة الوطنية نقلت حرفيا من الدستور الفرنسي و هي تعني سيادة الأمة و ذلك بالرجوع للأصل اللغوي للكلمة الفرنسية (_souveraineté national) و التي اشتقت من عبارة (Nation) و التي تعني الأمة، كما أن تكرار هذه المادة عبر كل الدساتير الجزائرية يفيد أن المؤسس الدستوري الجزائري حاول من خلال ذلك ترجيح سيادة الأمة و موازنة الديمقراطية في الانتخاب مسايرة لديمقراطية في عهد التعددية و هي ديمقراطية نيابية صرفة بصفة أساسية[15]ص52. أو هكذا تكاد أن تكون في أخذ المؤسس الدستوري بنظام الاستفتاء و طبقا لنص المادة 08/77 من دستور 1996 يكون قد ضم مظهرا من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة و هو الاستفتاء، غير أنه يمكن إرجاع هذا المزج بين مدلولي الشعب و الأمة إلى فرضين اثنين و هما:

الفرض الأول : و هو عدم التمييز بين مدلولي الشعب و الأمة و هذا استنادا للترجمة الحرفية من الدستور الفرنسي[16] ص25

الفرض الثاني : اعتبار اللفظين لهما نفس المدلول و هذا استنادا إلى بعض المرجعيات السياسية كالميثاق الوطني لسنة 1976 و الذي جاء فيه في هذا الخصوص ((الأمة هي الشعب نفسه باعتباره كيانا تاريخيا)) [17] ص23. و يستشف من خلال القراءة المتعمنة لهذا المزج بين المبدئين أو بالأحرى بين اللفظين الشعب و الأمة، أن المؤسس الدستوري أراد من خلال ذلك أن يظهر أن الشعب هو صاحب السلطة و مالك السيادة، لكن في حقيقة الأمر و بإضافة عبارة "السيادة الوطنية" يوحي بترجيح سيادة الأمة على سيادة الشعب لأنها تتلاءم و طبيعة الديمقراطية النيابية أو النظام النيابي الذي انتهجه المؤسس الدستوري الجزائري منذ الاستقلال.

2.3.1.1 مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه في دستور 1996

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات احد أهم المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية النيابية العصرية وبما أننا بصدد دراسة طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996 فلا شك أن هذا النظام ينتمي إلى زمرة الأنظمة النيابية المعاصرة و المعتمدة على هذا المبدأ الذي ارتأينا أن نتعرض لتطور مفهومه و تقديره (أولا) ثم نرى تطبيقه في دستور 1996 (ثانيا)

أولا: تطور مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وتقديره

1. تطور مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

تعود جذور مبدأ الفصل بين السلطات إلى ما قبل التاريخ وذلك من طرف الفيلسوف والمفكر اليونانيين أفلاطون وأرسطو، حيث توصل الأول إلى أنه من الضرورة بمكان توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات وإقامة توازن بينهما وذلك لوقف تعدي إحداها على الأخرى.

أما الفيلسوف العالم "أرسطو" فيرى أن للدولة وظائف ثلاث هي:

- أ. وظيفة التقرير
ب. وظيفة الأمر و التنفيذ.
ج. وظيفة القضاء.

أما من حيث المصادر الفقهية والفلسفية للمبدأ فنجد أول من تعرض لهذا المبدأ في العصر الحديث هو العالم الإنجليزي "جون لوك" وذلك في مؤلفه ((الحكومة المدنية)) لعام 1690 حيث انه قسم السلطة في الدولة إلى أربع سلطات هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة الاتحادية [1] ص 184 وسلطة التاج وهي امتيازات خاصة للملك وتيريره للأخذ بهذا المبدأ يتمثل في اعتبارين أولها منع الاستبداد و ثانيهما إحترام اختصاص كل سلطة. إلا انه اعتبر أن السلطة القضائية غير مستقلة وهذا راجع لتأثره بالنظام الملكي والذي يخول للملك مطلق السلطات بما فيها القضاء. أما عن شرح مبدأ الفصل بين السلطات وإبراز خصائصه فإن ذلك ارتبط إرتباطا وثيقا باسم الفقيه الفرنسي «مونتسكيو» في كتابه "روح القوانين" الصادر سنة 1848 والذي هدف من خلاله إلى عدم تركيز وظائف الدولة في سلطة أو جهة واحدة وهذا منعا لاستبداد الحكام وحماية للمحكومين من حكومات المطلقة .

لقد تأثر المؤسس الدستوري الفرنسي كثيرا بهذا المبدأ وذلك من خلال تبني الثورة الفرنسية له، حيث نص عليها في إعلان الحقوق الصادر سنة 1789 وذلك في المادة السادسة عشر منه الناصة على أن: ((كل جماعة سياسية لا تتضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات، لا دستور لها)).

وهكذا أصبح هذا المبدأ احد أهم الركائز التي تقوم عليها كل الأنظمة النيابية ما عدا نظام حكومة الجمعية الذي يعتمد على نظام دمج السلطات، غير أن نظام الفصل بين السلطات الذي كان يقصده مونتيسكيو هو الفصل المرن بين السلطات والمطعم بالتعاون بينهما كما يعرفه مونتسكيو بقوله: ((مبدأ الفصل بين السلطات هو ذلك النظام حيث السلطة توقف السلطة)).

2. تعريف مبدأ الفصل بين السلطات حسب الفقه الحديث

إن مبدأ الفصل بين السلطات يعني : عدم تركيز وظائف الدولة أي سلطات الثلاثة في الدولة في جهة أو هيئة واحدة بل يجب توزيعها على عدة هيئات [8] ص 397. غير أن هذا الفصل بين السلطات لا يقف عند حد توزيع السلطات بل يتطلب فصلا عضويا تكون معه كل الهيئات متساوية وأن كل واحدة من هاته الهيئات تكون ضابطا لغيرها من الهيئات تماشيا مع ((مقولة السلطة توقف السلطة)) [18] ص 211 وله أركان ثلاث هي :

- أ. عدم تغليب أي سلطه على الأخرى والمساواة التامة بينهما (السلطتين التنفيذية والتشريعية)
ب. التخصص الوظيفي : (الفصل الوظيفي)

أي أن لكل سلطة وظيفتها الخاصة بها فالسلطة التشريعية وظيفتها وهي التشريع وللسلطة التنفيذية وظيفتها وهي تنفيذ القوانين لا غير.
ج. الاستقلال العضوي أو الفصل العضوي

وهذا يعني أن لكل عضو أو سلطة أو هيئة مستقلة في هيكلها وسيرها وعملها ولا يوجد أي تدخل بينهما.

3. تقدير مبدأ الفصل بين السلطات

على رغم من أهمية مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه بتطور الدول الحديثة، أضحى من الضروري العمل على تكامل وتدرج هذه السلطات بعكس فصلها عن بعضها فصلا مطلقا ويعزى هذا إلى ما أشتتمل عليه مبدأ الفصل بين السلطات من انتقادات يمكن ذكر أهمها فيمايلي :

- أ. أصبح مبدأ الفصل بين السلطات في الوقت الحاضر بلا مبرر لأن الغاية التي جاء من أجلها قد تحققت وهي انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك
- ب. يبقى المبدأ مجرد فكرة نظرية وهمية لأنه مهما كان تطبيق هذا المبدأ فإن إحدى السلطات لا بد أن ترجح على حساب السلطات الأخرى.
- ج. فصل السلطات يؤدي إلى تمييع المسؤولية وضياعها فكل سلطة تلقى عبء تلك المسؤولية على غيرها.

د. فكرة الفصل التام بين السلطات تؤدي إلى وضع تصبح فيه هذه السلطات و كأنها دول داخل الدولة الواحدة مما يؤدي إلى عجز الدولة عن أداء دورها وبالتالي انهيارها.

هـ. بما أن السيادة غير قابلة للتجزئة استنادا إلى فكرة سيادة الأمة فإنه يصعب توزيع وظائف الدولة وسلطاتها وبظهور مبدأ سيادة الشعب، اتجه مبدأ الفصل بين السلطات نحو التلاشي لما صار الشعب هو صاحب السيادة الوحيد و انتهاء الغرض من فكرة توزيع السلطة كوسيلة لمنع الاستبداد وبالتالي ظهرت فكرة ما يعرف بتضخيم اختصاصات للجهة الممثلة للشعب بقوة حيث أبقى على التعدد الهيكلي للسلطات وتركيز السلطة في يد هيئة واحدة وبالتالي تحولت العلاقة بين السلطات في النظم المعاصرة من المساواة بينها إلى علاقة تدرج السلطات [18] ص 212.

غير أن لأنصار مبدأ الفصل بين السلطات يردون على هذه الانتقادات بأنها موجهة لمبدأ الفصل التام بين السلطات حيث أنه يبقى هذا المبدأ من أهم دعائم النظام الديمقراطي لأن بتطبيق هذا المبدأ يمنع الاستبداد و تصان الحريات و تحقق شرعية الدولة و تسود دولة القانون و تقسم أعمال السلطات و تتقن.

ثانيا : تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1996

إن الدارس للدستور الجزائري لعام 1996 يلاحظ للوهلة الأولى أن تنظيم السلطات الثلاث جاء ضمن فصول منفصلة، لكن التساؤل الذي يطرح هو هل احترام اختصاص كل سلطة من السلطات لا سميها السلطة التشريعية والتنفيذية ؟ فهل اخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا المبدأ ؟

فكما رأينا سابقا أن لمبدأ الفصل بين السلطات نوعين هما الفصل العضوي والفصل الوظيفي

فبأي النوعين اخذ المؤسس الدستوري الجزائري إذا كان قد تبنى هذا المبدأ ؟ وهل من تأثيرات عليه ؟

لقد ذهب رأي من الفقه إلى حد القول أن مؤسس الدستور الجزائري لسنة 96 قد وضع مبدأ الفصل بين السلطات على أرض الواقع هذا بتكريسه لما يربو عن تسعين مادة بشأن هذا المبدأ حيث أصبح هذا الأخير من المبادئ الدستورية الراسخة منذ انتهاج التعددية السياسية في دستور 1989. [19] ص 20

غير أنه إذا كان يفهم من بعض المواد وجود فصل بين السلطات مثل المادة 98 والتي تنص على أن يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، فإن موادا أخرى تفيد خرق مبدأ الفصل بين السلطات وذلك يتمثل في تدخل السلطة التنفيذية في المجال المخصص للسلطة التشريعية وهذا من خلال التشريع بالأوامر، تعيين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة ، حق حل البرلمان حلا رئاسيا ، إنشاء وزارة العلاقات مع البرلمان

2.1 ثنائية السلطة التنفيذية في دستور 1996 كمظهر للنظام البرلماني المتطور

يقصد بثنائية السلطة التنفيذية أن يكون هناك رئيس دولة إلى جانب رئيس حكومة وبالتالي وجود منصبين مختلفين عضويا ووظيفيا أي أن لكل منهما سلطاته الخاصة به [10] ص 27. غير أن هناك رأيا مفاده أن ثنائية السلطة التنفيذية ليست بالضرورة مطلقة كما هي موجودة في الأفكار التقليدية حيث أن رئيس الدولة حتى في الأنظمة البرلمانية خاصة المتطورة منها أو شبه الرئاسية له تأثير على الحكومة وعلى القرار السياسي، خاصة إذا كان حزبه حائزا على الأغلبية البرلمانية [12] ص 308.

لكنه كما يقول الأستاذ أندري هوريو: فإنه يصعب على العقول الجديدة فهم ثنائية الأجهزة التنفيذية، فلماذا يوجد رئيس دولة وإلى جانبه رئيس حكومة مادام من يتولى السلطة التنفيذية هو رئيس الدولة [20] ص 14 ؟

إن الفصل بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة يعود أساسا إلى عدم مسؤولية رئيس الدولة "L' irresponsabilité de président" حيث أنه لا بد من شخص أو هيئة أخرى حتى تكون مسؤولية، مسؤولية سياسية كاملة وهي الوزارة بشكل تضامني أو فردي [4] ص 34.

تعود ازدواجية الجهاز التنفيذي في الجزائر إلى التعديل الدستوري الذي جرى في 03 نوفمبر 1988، غير أن ما جاء في ذلك التعديل الدستوري يختلف عما جاء بعده من دستوري 1989 و 1996 وهذا من حيث إجراءات دراسة برنامج الحكومة والمصادقة عليه، ففي التعديل الدستوري لسنة 88 كان رئيس الحكومة يقوم بتحديد وضبط السياسة الحكومية وتنفيذها [20] ص 60 فقط، أما في دستوري 1989 و 1996 فقد أضافا للصياغة الأولى وجوب عرض رئيس الحكومة برنامجه على مجلس الوزراء قبل أن يقدمه للموافقة عليه من قبل البرلمان [13] م 83 ، وأمام هذا الوضع يتبادر للذهن السؤال

التالي: ما مدى سلطة رئيس الحكومة في ضبط برنامج حكومته وبالتالي ما هي طبيعة ثنائية السلطة التنفيذية في دستور 1996؟

وبما أن ثنائية السلطة التنفيذية تشكل مظهرا من مظاهر النظام البرلماني فهل هي ثنائية حقيقية أم أنها لا تعدو أن تكون ثنائية شكلية وهيكلية فحسب؟ وبالتالي وعلى ضوء تحديد طبيعة هذه الثنائية فهل يمكن اعتبارها مظهرا حقيقيا أو تقليديا للنظام البرلماني؟ وما مدى اعتبارها مظهرا من مظاهر النظام البرلماني المتطور؟ ومنه فكيف هو قيام السلطة التنفيذية عضويا في النظام الجزائري؟ (1.2.1)، وما مدى ثنائية السلطة التنفيذية وظيفيا في النظام النيابي الجزائري؟ (2.2.1)، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث.

1.2.1 ثنائية السلطة التنفيذية عضويا في دستور 1996

إن الثنائية العضوية للسلطة التنفيذية اختلفت كثيرا من النظام البرلماني التقليدي إلى النظام البرلماني المتطور، فما مدى تأثر النظام النيابي الجزائري بهذين النظامين وبالتالي فإلى أيهما يميل؟، وذلك من خلال معرفة مدى الاستقلال بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية (1.1.2.1) وما مدى قيام مسؤولية رئيس الجمهورية في دستور 1996/11/28؟ (2.1.2.1)

1.1.2.1 مدى استقلال رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة عن بعضهما عضويا

ينفرد النظام البرلماني بخاصية تعيين رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، لكن هذا النظام وضع قيودا على صلاحية رئيس الدولة في تعيين رئيس الحكومة، فهل التزم المؤسس الدستوري الجزائري بهذه القيود؟

إن تعيين رئيس الحكومة في الدستور الجزائري لعام 1996 يعتبر صلاحية مطلقة لرئيس الجمهورية وهذا بنص المادة 77 فقرة 5، فبغض النظر عن الانفصال الشكلي بين رئيسي الجمهورية والحكومة فإن النظام البرلماني التقليدي يضع أول شروطه لتحقيق آلية ثنائية السلطة التنفيذية عضويا وهي بشرط:

أ- أن يكون رئيس الحكومة هو زعيم حزب الأغلبية البرلمانية وعند عدم توافر هذه الأغلبية فإن رئيس الدولة عليه أن يختار الشخص محل الثقة من أغلبية أعضاء البرلمان [21] ص 329، وبالرجوع للنظام النيابي الجزائري وبتفحص الدستور فإنه لا يوجد أي نص صريح أو ضمني حول إجبارية تعيين رئيس الحكومة من الحزب الفائز بالأغلبية أما من حيث الواقع فإننا نجد خرقا واضحا لهذا المبدأ، ونقتصر توضيح ذلك على الحكومتين: الأسبق والحالية.

فالحكومة السابقة كان رئيسها السيد علي بن فليس وهو من حزب جبهة التحرير الوطني في حين أن الأغلبية البرلمانية كانت لصالح التجمع الوطني الديمقراطي RND بينما الحكومة الحالية فرئيسها السيد أحمد أو يحيى وهو من حزب التجمع الوطني الديمقراطي، بينما الأغلبية البرلمانية هي لحزب جبهة التحرير الوطني FLN، ويلاحظ أيضا أن السيد بن بيتور ترأس الحكومة وهو شخصية مستقلة ضمن

أ- 1/3 المعين من قبل رئيس الجمهورية السابق في مجلس الأمة، مما يعني عدم التزام رئيس الجمهورية بأهم قيود النظام البرلماني الضامنة لآلية ثنائية السلطة التنفيذية عضويا، فهدف النظام البرلماني التقليدي من خلال شرطه لوجوب تعيين رئيس الحكومة من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية هو أن يكون رئيس الحكومة ممثلا حقيقيا عن الرأي العام ومجسدا للإرادة الشعبية وهذا هو مبتغى النظام النيابي البرلماني التقليدي، بل والمتطور أيضا مثلما هو حاصل في النظام الفرنسي، فحق تعيين رئيس الحكومة من قبل رئيس الدولة هو حق نظري محض.

ب- أن يعين رئيس الحكومة أعضاء وزارته من قبل الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية أو من أعضاء الأحزاب المشكلة للائتلاف الحكومي. وهذا القيد أيضا غير محترم في النظام الجزائري لدستور 1996، فبعض الوزراء لا ينتمون للحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية ولا للأحزاب المشكلة للائتلاف الحكومي [20] ص 60. هذا عن الجانب العملي، أما عن النصوص فلا يوجد نص دستوري صريح أو ضمني يتضمن هذا الشرط، مما يعني عدم الالتزام بهذا القيد وفي هذا ابتعاد عن النظام النيابي البرلماني التقليدي ولا نكون هنا بصدد ثنائية السلطة التنفيذية الموجودة في النظام البرلماني التقليدي بقدر ما نكون في نظام الحكومة فيه هي تابعة لرئيس الدولة وهو ما يعرف بالنظام البرلماني المزدوج (Le parlementarisme dualiste) [21] ص 320.

1.1.2.1. مسؤولية رئيس الجمهورية في دستور 1996

أولا: انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية في دستور 1996

يعد انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية أحد مظاهر النظام البرلماني وتعود جذور هذه القاعدة إلى عصر الملكية المطلقة في إنجلترا لما ساد اعتقاد أن الملك لا يخطئ (The king can do no wrong) ومنه لا يتحمل أية مسؤولية لعدم وجود أي خطأ [10] ص 28. لكن هذا الأمر يمكن تقبله في النظام البرلماني التقليدي أما في الأنظمة التي طورت أو حرقت هذا النظام بما يخدم السلطة التنفيذية كما في النظام الفرنسي والنظام الجزائري خاصة، فإنه يصعب استيعابه لأن رئيس الجمهورية فيها لا يسود فحسب بل يحكم أيضا وله اختصاصات فعلية في ممارسة السلطة فكيف يعقل ألا تكون له مسؤولية سياسية ؟

ففي النظام البرلماني التقليدي ينجم عن عدم مسؤولية رئيس الدولة نتيجتان هما:

1- انتقال اختصاصات رئيس الدولة إلى الحكومة وذلك في وضع سياسة الدولة ومشاريع القوانين.

2- عدم عمل رئيس الدولة منفردا لذلك تقرر الإمضاء المجاور [13] م 124.

إن هاتين النتيجتين تبيانان انتقال السلطات الفعلية من رئيس الدولة غير المسؤول سياسيا إلى الحكومة، لذلك فهي مسؤولة سياسيا وبالرجوع للدستور الجزائري لعام 1996 لا نجد هاتين النتيجتين، فاخصاصات رئيس الدولة ينفرد بها لوحده وله برنامج

سياسي على ضوءه تحدد سياسة الدولة كما له الحق في التشريع في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتيه، وفي الحالة الاستثنائية، هذا بخصوص النتيجة الأولى وأما بخصوص النتيجة الثانية فلا نجد لها أثرا أيضا فعمل رئيس الجمهورية دوما كان منفردا وهذا ما يؤكد غيباب الإمضاء المجاور في دستور 1996 وفي كامل الدساتير الجزائرية.

حيث أن الأوامر الرئاسية واللوائح التنظيمية لا توقع إلا من طرف رئيس الجمهورية وهذا ما ينافي انتقال السلطة الفعلية السياسية من رئيس الدولة إلى الحكومة، حيث أنها بقيت بيد رئيس الجمهورية وبصورة جد واضحة، إضافة إلى انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية إلا بخصوص جريمة الخيانة العظمى وهي مسؤولية قانونية بغرض تغطية المسؤولية السياسية للرئيس [16] ص 266 وهي تتمثل في إمكانية محاكمة رئيس الجمهورية جنائيا، حيث تنص المادة 1/158 على ما يلي: "تؤسس محكمة عليا للدولة وتختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، ورئيس الحكومة عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها"، غير أن الواقع العملي أثبت عدم قيام هذه المحكمة واستبعاد قيامها بأي إجراء في حالة تشكيلها، وهذا نظرا لعدم الاستقلال الفعلي للقضاء خاصة إذا علمنا بأن رئيس الجمهورية هو القاضي الأول في البلاد وهو من يعين القضاة، كما يطرح السؤال عن من له حق تحريك الدعوى ضد رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة؟، وفي غياب ضبط هذه الإجراءات تبقى هذه المحكمة منعقدة الجدوى.

إن عدم مسؤولية رئيس الجمهورية يتنافى والمادة الثانية من الدستور الناصة على أن الإسلام دين الدولة، وإذا كان حقا أن الإسلام دين الدولة فإن الإسلام قد أوجب مسؤولية الحاكم ومحاسبته.

وما يمكن قوله حول مسؤولية الوزارة -التي سنتعرض لها بالتفصيل في المطلب الموالي- هو قيام النظام البرلماني مرهون بقيامها، فإذا كانت هذه المسؤولية تقوم أمام رئيس الدولة فلا يمكن إطلاقا وصف هذا النظام بالبرلماني [7] ص 239، حيث تميز النظام الجزائري بإقامة مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية، وهو ما يمكن استنتاجه من نص المادة 86 من الدستور والتي تحمل نوعين من الاستقالة: إحداهما بمحض إرادة رئيس الحكومة والأخرى بضغط من رئيس الجمهورية [22] ص 102. وهو ما نصت عليه المادة 5/77 حول سلطة رئيس الجمهورية في تعيين وإنهاء مهام رئيس الحكومة، وهو ما ينأى بالنظام النيابي الجزائري عن النظام البرلماني التقليدي نحو النظام البرلماني المتطور أو شبه الرئاسي.

إن إنهاء مهام رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية في النظام الجزائري الحالي أمر مرهون بمسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية قبل مسؤوليته أمام البرلمان وهي ما تعرف بالمسؤولية العرفية [16] ص 259 لعدم النص عليها صراحة في الدستور، وهذا الأمر لا نجده حتى في البلدان التي انتهجت النظام البرلماني المتطور أو المختلط كفرنسا، فرغم عدم نص الدستور الفرنسي لعام 1958 على عزل رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية نجد العرف الدستوري الفرنسي، قد جرى على أن

يقدم رئيس الحكومة استقالته وليس أن يعزل، وتكون هذه الاستقالة في حالتين اثنتين لا ثلاثة لهما وهما: - حالة انتخاب رئيس الجمهورية - وحالة تجديد البرلمان، ففي حالة انتخاب رئيس الجمهورية نجد مثلا رئيس مجلس الوزراء Drefaure قدم استقالته إلى رئيس الجمهورية إبان الجمهورية الثالثة وظل الأمر كذلك حتى في الجمهورية الفرنسية الرابعة رغم ما حدث من تغيير في مجال صلاحية رئيس الجمهورية في قبول أو عدم قبول استقالة رئيس الحكومة واستمر الأمر كذلك حتى في ظل الجمهورية الخامسة كما حدث مع السيد George Pompidou عقب الانتخابات الرئاسية لسنة 1965 ومع حكومات أخرى لاحقة له.

أما بخصوص حالة تجديد البرلمان فإن تقديم رئيس الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية برره الفقه بأن في ذلك ترك مجال لرئيس الجمهورية للتغييرات التي يمكن أن يحدثها حسب الأوضاع والنتائج التي أسفرت عنها الانتخابات، فرئيس الحكومة يسأل فقط أمام البرلمان ولا مسؤولية عليه أمام رئيس الجمهورية.

ومن خلال التطرق لمدى سلطة رئيس الجمهورية في عزل رئيس الحكومة يتبين بأن النظام النيابي الجزائري يتميز في هذه الناحية ليس عن النظام النيابي البرلماني التقليدي فحسب بل يتميز حتى عن أقرب الأنظمة إليه وهو نموذج النظام الفرنسي وما يشبهه من أنظمة كالنظام اللبناني الذي قيد صلاحيات رئيس الجمهورية في إقالة الوزارة برأي الأغلبية في مجلس النواب [23] ص 255، حيث لم يحدث أن أقيمت وزارة في لبنان إلا مرة واحدة في 18 ديسمبر 1952 وأبقى على رئيس الوزراء في منصبه.

ثانيا : تناقض غياب مسؤولية رئيس الجمهورية حسب النظام الإسلامي و المادة الثانية من الدستور

الذي ينظم علاقة الإنسان بخالقه بغيره من أفراد المجتمع فهو بذلك لا ينحصر في الجانب الديني التعبدية فحسب بل يتعداه إلى الجانب المتمثل في مصالح العباد وما يتعلق حين القيام بالأعمال وتنفيذ الأحكام ومنه فالإسلام دين ودولة، حين القيام [24] ص 273، 274 بمختلف الأعمال.

وإذا كانت الشريعة الإسلامية هي المصدر المهم والثاني في التشريع في الجزائر وإذا كان تقليد النظم الغربية المختلفة وعلى رأسها النظام الدستوري الفرنسي فإنه حري بالمؤسس الدستوري الجزائري أن يستلهم من دين الأمة و تراثها الحضاري ما يدعم أركان المؤسسات الدستورية و يعزز شرعيتها الدستورية والسياسية [25] ص 118، 119، خاصة عندما يغيب المنطق في بعض أحكام الأنظمة الغربية المقلاة كما هو الحال في غياب مسؤولية رئيس الجمهورية الذي يمارس سلطة واسعة في حين المنطق يقول حيثما توجد سلطة توجد مسؤولية وهو الأمر الموجود في النظام الإسلامي حيث نظمت مسؤولية رئيس الدولة بقدر سلطاته وذلك على نحو من الواقعية و المنطق قل له نظير حيث جاد ذلك في جملة عناصر موجزة مركزة وهامة وهي:

سلطة رئيس الدولة (أ)، غياب القداسة والعصمة لرئيس الدولة (ب)، حق الأمة في مراقبة رئيس الدولة (ج)، مساواة رئيس الدولة بسائر أفراد الأمة أمام القانون وأمام القضاء (د)، حق الأمة في عزل رئيس الدولة (ه).

أ- سلطة رئيس الدولة مقيدة شرعا

يعتبر رئيس الدولة في النظام الإسلامي (ال خليفة أو الإمام) ذو سلطة مقيدة بالكتاب والسنة ولا يخرج عن نطاقهما، كما انه لا يمكن لسلطاته أن تمتد إلى التشريع بأي شكل من الأشكال لأن التشريع الأساسي هو ما شرعه الله في كتابه وعلى لسانه رسوله ومقيد بإجماع الأمة، كما يرى أغلب فقهاء الإسلام بوجود الشورى باعتبارها حقا للأمة وذلك استنادا لقوله تعالى: (وشاورهم في الأمر)، وفي ردهم على من يرون بأن الشورى تعد أمرا مستحبا لا وجوبيا استنادا لقوله تعالى: (فإذا عزمتم فتوكل على الله يقول الرأي الراجح في هذا الصدر بان هذه الآية الأخيرة ليس معناها كما فسرها هؤلاء بان الله الراجع في هذا الصدر بان هذه الآية الأخيرة ليس معناها كما فسرها هؤلاء بان الله أمر رسوله بالشورى. فإذا عزم على أمر، يمضي فيه ويفعله ويتوكل على الله، لا على مشورتهم، بل معناها أن، الشورى واجبة على الحاكم أو رئيس الدولة كي يصل إلى الصواب الذي يجب عليه أن يتبعه ويعد ذلك يتوكل على، طالبا منه العون والساد فکان نظام الشورى منع إطلاق حرية رئيس الدولة و إبعاد عن الاستبداد حيث اعتبر بعض للفقهاء الإسلامي، الشورى فرض وفي تركها كفر وهناك من اعتبرها أمر مستحب لكن إذا اشترطها المسلمون علمية (رئيس الدولة) أصبحت واجبة فان تركها كفر وزالت إمامته وسقطت عن الرعية طاعته [26] ص 32.

ومن خلال الرجوع لدستور 1996 لا نجد أثرا لهذا التنفيذ لرئيس الجمهورية بل كما رأينا سابقا نجد سلطة تكاد تكون مطلقة له في مجالات واسعة جدا والأخطر من ذلك هو تعدي سلطاته إلى المجال التشريعي كما رأينا بالنسبة للأوامر التشريعية وحرية في المبادرة بالاستفتاء هذا الأخير الذي ليس به أي تحديد للمجالات الممكن استفتاء الشعب فيها مما يمكن رئيس الجمهورية من اختراق الاختصاص من التشريعي هذا الاختصاص الذي هو في الفكر الإسلامي من الله تعالى وليس للخليفة حق التشريع لكونه رئيسا للسلطة التنفيذية، غير أن ذلك لا يمنعه من الاجتهاد كباقي مجتهدي الأمة في حال توفره شروطه [18] ص 235.

ويرى البعض أن التشريع الإسلامي (الذي تقوم به الأمة) هو وضع قواعد قانونية منظمة لمختلف مجالات الحياة والتي تم وضع قواعدها العامة من طرف الشارع الحكيم [7] ص 180-181، والسنة النبوية واجتهاد المجتهدين من إجماع وقياس وهو ما بين بأنه تشريع تنفيذي للتشريع الإلهي [18] ص 234.

ب- غياب القداسة والعصمة لرئيس الدولة في الإسلام

يعتبر الخليفة أو رئيس الدولة في الإسلام فرد من أفراد الأمة الإسلامية وظيفته رئاسة عامة في أمور الدين والدنيا الهدف منها حراسة الدين وإقامة سياسة الدنيا من خلال أحكام الشريعة وهو بذلك مجرد من كل صفة من صفات القداسة أو العصمة من الخطأ [24] ص 273 .

وبذلك فهو مسؤول عن ارتكاب أي خطأ سواء تعلق بأدائه لوظيفته كرئيس دولة أو شخصية وفي حياته الخاصة وهذا ما يناقش تماما المبدأ الإنجليزي القائل: " بأن الملك لا يخطئ" حيث جاء في الحديث الشريف (كل بني آدم خطاء وخير الخطاءين التوابون) [27] ابن ماجة ر 4241 ، حيث أن منصب رئيس الدولة في الإسلام لا يخوله سلطانا دينيا لفهم الدين وتفسيره أو اكتساب حصانة تجعله في منأى عن أي عقاب أو مساءلة أو لوم، فقد روي أن رجلا قال للفاروق عمر رضي الله عنه : (اتق الله يا أمير المؤمنين) ، فقل له: (أتقول لأمر المؤمنين اتق الله؟) ، فقال عمر: (دعه فليقلها ، نعم ما قال، لا خير فيكم إذا لم تقولوها لنا ولا خير فينا إذا لم نقبلها منكم)

وبالرجوع للدستور الجزائري في هذا الخصوص فعلى الرغم من عدم وجود قداسة لرئيس الجمهورية إلا إن في العصمة ما يقال فإذا كان رئيس الجمهورية لا يسأل عما يقوم به من سلطات جد واسعة بصوابها وخطئها وجل من لا يخطأ أفلا يعد هذا شيء من العصمة باستثناء جريمة الخيانة العظمى التي تختص بها محكمة خاصة لا وجود لها في الواقع ؟

ج- حق الأمة في مراقبة رئيس الدولة

قال تعالى : (ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون) [28] آل عمران 110 ، كما جاء النص الإلهي عن رقابة رئيس الدولة في عدة آيات أخرى منها : قوله تعالى : (والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر) [28] التوبة 71 ، وقوله تعالى : (ولا تطيعوا أمر المسرفين الذين يفسدون في الأرض ولا يصلحون) [28] الشعراء 151 ، وقوله تعالى: (كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله) [28] آل عمران 110 .

هذا عما جاء في كتاب الله فيما يخص رقابة رئيس الدولة في الإسلام، أما فيما يتعلق بالأحاديث النبوية في هذا الشأن فنجدها كثيرة ونقتصر على بعض منها؛ حيث قال رسول الله عليه وسلم: (من رأى منكم منكرا فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، ، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان) [29] ص 81، وقال صلى الله عليه وسلم أيضا: (أفضل الجهاد، كلمة حق عند سلطان جائر) [30] ر 4138، وقال أيضا : (إن الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يديه أو شك أن يعمهم الله بعقاب من عنده) [31] ر 2094 ، وقوله صلى الله عليه وسلم : (لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر أو ليوشكن الله أن يبعث عليكم عقابا منه ثم تدعونه فلا يستجاب لكم) [32] ر 2095 .

و إذا سرق الضعيف أقاموا عليه الحد ، و أيم الله لو أن فاطمة بنت محمد سرقت لقطعت يدها) [34] ر 1350 ، فما أوجبنا لعدالة كهذه في وقت أصبح فيه المواطن العادي أو الضعيف يتنازل عن حقه أمام فقدان العدالة في أحكام القضاء نظرا لتفشي الرشوة و استغلال المناصب و النفوذ والمحاباة والمحسوبية، فهل يصلح إصلاح العدالة في الجزائر وترقيع جزء من النظام إذا كان الكل مستوحى من نظم غريبة عن طبيعة المجتمع و تراثه و خصوصيته ، نظم لا تقر بمسؤولية رئيس الدولة القاضي الأول في البلاد ، نظم يقول أحد الفقهاء في إحداها بأن رئيس الدولة لا يسأل و لو قتل جميع وزرائه بل يسأل رئيس الحكومة بدله و لو قتل رئيس الدولة فيها رئيس الحكومة فإن أحدا لا يسأل

هـ - حق الأمة في عزل رئيس الدولة

يوجب الإسلام طاعة رئيس الدولة كأصل عام ما دام ملتزما بأحكام الشرع لقوله تعالى: (يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول و أولي الأمر منكم) [28] النساء 59. و لحديث الرسول الكريم عليه الصلاة و السلام: ((على المرء السمع و الطاعة فيما أحب و كره إلا أن يؤمر بمعصية ، فإن أمر بمعصية فلا سمع و لا طاعة) [35] ر 3423 ، و إذا كان رئيس الدولة في الإسلام (الخليفة) يعتبر نائبا عن الأمة و هي صاحبة السلطة فمن حقه عزله إذا عجز عن أداء مهامه أو ظلم و جار [24] ص 276 ، غير أن فكرة عزل رئيس الدولة في الإسلام المندرجة ضمن مقاومة طغيان السلطة و الخروج عليها، تعتبر من المسائل الفقهية التي كانت محل خلاف، حيث انقسم الفقه الإسلامي بشأنها إلى اتجاهات:

الاتجاه الأول و يتزعمه الخوارج و هو يدعو إلى الثورة و الخروج عن الحاكم الجائر الذي لم يعتمد الشورى مبدأ من مبادئ الحكم المستبد من خلال تهيمشه للرأي المخالف لأبناء الأمة [18] ص 244 ، أو لعدم التزامه تولية من له دراية بالمهمة المنوطة به أو لعدم اتصافه بالاستقامة والعدل [26] ص 34 ، أو لفقدانه الأهلية العقلية أو السلامة الجسمية [24] ص 277

الاتجاه الثاني لقد ظهر بعد الآثار السلبية للاتجاه الأول الذي اتسم بنوع من الغلو ويدعو هذا الاتجاه الثاني إلى الصبر والمقاومة السلمية ، وقد استند أنصار هذا الرأي على بعض الآيات التي توجب طاعة أولي الأمر لقوله تعالى : (يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم) [28] النساء 39 ، وقول الرسول الله عليه وسلم في حجة الوداع : (لا ترجعوا بعدي كفارا يضرب بعضكم رقاب بعض) [36] ر 118 ، وقوله صلى الله عليه وسلم: (من رأى من أميره شيئا يكرهه فليصبر فإنه من فارق الجماعة شبرا فمات إلا مات ميتة جاهلية) [37] ر 6531 ، وقال صلى الله عليه وسلم: (تسمع وتطيع الأمير وإن ضرب ظهرك واخذ مالك فاسمع وأطع) [38] ص 202 ، لكن نظرا للطبيعة السلبية والاستسلامية المميزة لهذا الاتجاه فقد وجهت له سهام النقد وهو الآخر ليظهر في أعقابها اتجاه ثالث.

الاتجاه الثالث ويدعو هذا الاتجاه إلى الثورة على الحكام بشرط التمكن من نجاح الأمة في قيامها في تغيير رئيس الدولة و تمكثها من قيام نظام صالح بعد نجاح عملية التغيير [18] ص 244 وأن يكون هذا التغيير

أقل ضررا من لقاء رئيس الدولة في منصبه و هذا بالنسبة لمصلحة الأمة و ليس للمصلحة الشخصية و المآرب الذاتية.

هذا و يعتبر البعض بخصوص هذا الاتجاه، أن مقاومة ظلم الحكام بالثورة عليهم أمر مشروع إذا ما استوفى الشروط التالية: [18] ص 244-245

(1) أن يكون الفساد في النظام الاجتماعي العام في درجة الكفر البواح أو ما دونه و ألا يكون هناك مجال أمام الأمة للقيام بالتغيير السلمي.

(2) أن تبذل الجماعة جهدها في علاج الوضع القائم سلميا.

(3) أن تتوفر الجماعة على القدرة من خلال تهيئة كل الوسائل القادرة على إنجاح الثورة و أن يكون الضرر المتوقع من الثورة و الخروج أقل من ضرر النظام القائم.

إلا أنه بالنظر لخطورة الموضوع فإنه يتوجب على أهل الاختصاص من علماء الأمة أن ينظموه حسب ما تمليه الحياة العصرية و المقاصد الشرعية و هذا درءا لما يمكن أن ينجم عن الاجتهادات الفردية التي غالبا ما لا تكون نابعة من ذوي الاختصاص و الفهم السليم و الصحيح للإسلام يغذيها في ذلك تردي ظروف المعيشة و طغيان الأنظمة و استبداد الحكم من خلال إصرار رئيس الدولة على إبقاء الأوضاع كما هي دون إصلاح و إصرار الأمة على التغيير يحدث الصراع الذي قد يطول أمده و يتعاطم ضرره دون ما تغير خاصة في أنظمة العالم الثالث التي لا تعترف الشعوب بحق تغيير الحكام إلا إذا كان هذا التغيير من نفس القوة أو الجهة التي تدعم الرئيس .

و بالرجوع لدستور 1996 فإنه لا ينص على إمكانية عزل الشعب لرئيس الجمهورية من خلال قيام مسؤوليته إلا إذا فسرنا رفض الشعب لإعادة انتخابه عزلا رغم اختلاف معنى اللفظي.

و هكذا يبدو التباين واضحا بين عدم مسؤولية رئيس الجمهورية من جهة، و المادة الثانية من الدستور التي تعترف بأن الإسلام دين الدولة من جهة أخرى ، غير أن الإسلام يقيم مسؤولية رئيس الدولة كما تم بيانه و بالتالي فالأمر يحتاج لتصويب.

2.2.1. شبه انعدام ثنائية السلطة التنفيذية وظيفيا في النظام الجزائري :

إن ثنائية السلطة التنفيذية من الناحية العضوية أو الوظيفية يعني أن يفرد لكل من رئيسي السلطة التنفيذية اختصاصات خاصة به و مساوية في القوة لاختصاصات الطرف الآخر، فهل كفلت النصوص الدستورية (لدستور 1996) هذه المساواة و التكافؤ بين وظائف رأسي السلطة التنفيذية ؟ (1.2.2.1) وهل هناك من تأثير على طبيعة اختصاصات الرئيسين في حالة توافق (2.2.12) أ. و تضاد الأغليبتين البرلمانية و الرئاسية ؟ (3.2.2.1)

1. 2.2.1. سلطات رئيس الحكومة مقارنة برئيس الجمهورية

إن تنصيب الدستور 1996 بحد ذاته تميز بتخصيص الفصل الأول للسلطة التنفيذية و هذا تماشيا مع دستور 1989 الذي اعتبر هذا التنصيب الفاصل للسلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية، القضائية)

بمثابة فصل بين السلطات، غير أن هذا الفصل لم يتم بخصوص ثنائية السلطة التنفيذية حيث لم يفرد لكل من رئيسي السلطة التنفيذية فصل خاص به، وإنما جاء ذكر السلطة التنفيذية بشقيها في فصل واحد، وهذا بعكس الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي أفرد فصلا كاملا وهو الفصل الثالث للحكومة، وهذا تأكيدا للفصل بين سلطات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة [21] ص 396

إن الدارس للدستور 1996 يلاحظ أن سلطات رئيس الحكومة تكاد تكون مهمات إدارية تابعة لسلطات رئيس الجمهورية. وهو ما تبينه المادة 85 من دستور 1996، لكن يبقى أيضا أن لشخصية رئيس الحكومة وتحكيم ضميره دور كبير في استعمال سلطته على الأقل كما كفلها له الدستور.

لقد جاء ذكر اختصاص رئيس الحكومة في دستوري 89 و 96 على أن رئيس الحكومة يعتبر المساعد لرئيس الجمهورية والمنفذ لبرنامجها كما أن أغلب مهامه هي وظائف تنفيذية وليست سلطات سيادية وذلك باستثناء المبادرة باقتراح القوانين، حيث باستعراض المواد من 79 إلى 87 لا نجد سوى مهام إدارية ومسؤوليات سياسية لرئيس الحكومة، وهذا على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي نص في المادة 20 من دستور 1958 أن الحكومة هي التي تحدد وتفقد السياسة العامة للأمة وهي التي تتصرف في الإدارة والقوات المسلحة.

أما في النظام الجزائري فلا توجد لرئيس الحكومة أية سلطات تذكر في المجالات الإستراتيجية كالسياسة الخارجية ومسؤولية الدفاع الوطني والقوات المسلحة، بل إن هذه السلطات هي من صلب اختصاص رئيس الجمهورية [13] م 77 / 3، 2، 1

والفرق الجوهرى الثانى بين النظامين الفرنسى والجزائرى هو ما يعرف بـ"التوقيع المجاور" الذى نصت عليه المادة 19 من الدستور الفرنسى حيث استلزمت توقيع الوزير الأول والوزير المسؤول على أغلب قرارات رئيس الجمهورية إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية، وهو الأمر المنعدم تماما فى النظام الجزائرى.

إن أهمية الإمضاء المجاور تكمن فى أنها سلاح فى يد الحكومة حيث أنه يمكن لرئيس الحكومة أن يرفض التوقيع إلى جوار توقيع رئيس الدولة فى القرارات التى يصدرها هذا الأخير، وهذا عملا بالمادة 19 من دستور 1958 الفرنسى، كما أنه لرئيس الحكومة أن يقفز على رفض رئيس الجمهورية لتوقيع المراسيم والأوامر المتداول عليها فى مجلس الوزراء من خلال تقديم مشروع القانون للجمعية الوطنية وإرفاقه بطرح الثقة على حكومته [21] ص 396

وبمراعاة هذه الفروقات الجوهرية بين النظامين النيابيين الفرنسى والجزائرى، وباعتبار أن أغلب الفقه يكيف النظام الفرنسى على أنه نظام برلماني متطور أو عقلاني فإن النظام الجزائرى من خلال إضعاف سلطات رئيس الحكومة يكون قد ابتعد كثيرا عن جوهر النظام البرلماني التقليدي، بل وابتعد أيضا عن النظام البرلماني المتطور أو العقلاني متجها نحو النظام شبه الرئاسي، وما يدعم قولنا فى هذا المقام هو الصلاحيات الواسعة والفعالة لرئيس الجمهورية [13] م 70-78، 91-124، 93-132 .

إن انعدام التوقيع المجاور في النظام الجزائري يستدعي تحمل رئيس الجمهورية لمسؤوليته كاملة نظرا لعدم تغطية أعماله من طرف الحكومة عن طريق الإمضاء المجاور، وهو الأمر المنعدم تماما في دستور 1996.

2.2.2.1. طبيعة الثنائية الوظيفية للسلطة التنفيذية في حالة التعايش في ظل دستور

1996

في هذه الحالة تكون الأغلبية البرلمانية والمشكلة للحكومة من حزب معين والأغلبية الرئاسية من حزب آخر، وهنا يصبح موقف رئيس الجمهورية حرجا إذا ما تعارضت سياسته مع سياسة رئيس الحكومة، حيث لا يبقى أمامه إلا التعايش (Cohabitation) أو الانسحاب، وباعتبار أن الخيار الثاني خطير ومستبعد في دول ما زالت حديثة العهد بالديمقراطية فإن التعايش هنا هو الخيار الوارد في مثل هذه الحالة، حيث ينكمش دور رئيس الجمهورية ويتوسع دور الحكومة، غير أن هذا الوضع لم يثبت على أرض الواقع بالنسبة للجزائر، والذي يصبح فيه رئيس الجمهورية مجرد حكم ويتراجع حتى في اختصاصاته الدستورية [12] ص 308، وهذا ما وجد في النظام الفرنسي في انتخابات ربيع 1986، حيث بعد فوز تحالف اليمين بأكثرية المقاعد النيابية أمام رئيس الجمهورية "فرانسوا ميتران" الاشتراكي لم يكن أمامه (رئيس الجمهورية) إلا الاستقالة أو التعايش فاختر التعايش، وهي الفترة التي يقول عنها الأستاذ موريس دوفيرجي أنها أول فترة يطبق فيها الدستور الفرنسي كاملا لأنه على حد قوله كان يطبق نسبيا ولصالح رئيس الجمهورية [3] ص 262.

غير أن حالة التعايش في النظام الجزائري على الرغم من عدم حدوثها في التجربة الدستورية الجزائرية إلا أنها في حالة حدوثها تبقى صعبة وحرجة على كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وهذا يعود لطبيعة الفصل بينهما، والذي هو فصل عضوي فحسب، بينما وظيفيا فلا يمكن تصور ذلك وهذا ما يؤكد عرض رئيس الحكومة لبرنامج حكومته على مجلس الوزراء [13] م 2/79 الذي يرأسه رئيس الجمهورية.

كما أن حالة التعايش تعني من جهة أخرى أن الحكومة مشكلة من حزب الأغلبية البرلمانية، وهذا ما يؤدي إلى إضعاف رقابة السلطة التشريعية على الحكومة ويتحول دور البرلمان من مراقب للحكومة إلى مساند لها إلى أبعد الحدود [39] ص 63، خاصة إذا كانت في صراع مع سياسة رئيس الجمهورية. وبالرجوع للنظام البرلماني التقليدي نجد أن الحكومة دائما مشكلة من الأغلبية البرلمانية، ومع ذلك فرقابة البرلمان على الحكومة فعالة وقوية وهذا مرده لأن رئيس الدولة في النظام التقليدي يسود ولا يحكم، بينما تتميز الرقاب البرلمانية على الحكومة بالضعف في نظام نيابي رئيس الدولة فيه يسود ويحكم بل ويتحكم في كامل دواليب السلطة كالنظام النيابي الجزائري.

وبالنظر لحالة التعايش في النظام النيابي الفرنسي، وبالرغم من عدم حدوث هذه الحالة في التجربة الدستورية الجزائرية، إلا أنه يمكن أن يقترب النظام النيابي الجزائري قليلا من النظام البرلماني

التقليدي في مثل هذه الحالة (حالة التعايش)، وذلك لأن مركز الحكومة يتدعم أكثر وتصبح هي الطرف الفعال في ميدان السلطة التنفيذية [40] ص 164.

3.2.2.1. طبيعة الثنائية الوظيفية للسلطة التنفيذية في حالة توافق الأغليبتين في ظل دستور

1996

تعني حالة توافق الأغليبتين أن يصبح رئيس الدولة ورئيس الحكومة من نفس اللون السياسي ، فيصبح رئيس الحكومة تابعا سياسيا لرئيس الدولة ، فأدنى معارضة له لسياسة رئيس الدولة قد تكلف عزله واستبداله بآخر ، وما دام رئيس الدولة من نفس الحزب ، فإن الأغلبية البرلمانية يسير عليها أن تضحي برئيس الحكومة بدلا من رئيس الدولة ، وما يزيد من تفضيل رئيس الدولة على رئيس الحكومة هو أن رئيس الجمهورية في النظام الجمهوري منتخب من طرف الشعب، أما رئيس الحكومة فهو معين من قبل رئيس الجمهورية ، وهذا ما يجعله أدنى من رئيس الجمهورية، فهو مجرد تابع أو معاون لرئيس الجمهورية ، كما يقول الرئيس الفرنسي الأسبق شارل ديغول : " qu' il soit mon second " أي التابع والمعاون للرئيس.

وهكذا في حالة توافق الأغليبتين البرلمانية والرئاسية يطغى مركز رئيس الجمهورية على مركز رئيس الحكومة الذي يذوب أمام هيلمان و سلطان رئيس الجمهورية، فيصبح رئيس الحكومة مرتبطا برئيس الجمهورية بما يسببه عقد الإذعان ، وما عليه إلا تطبيق سياسة رئيس الجمهورية أو الانسحاب ، وهذا بالفعل ما كان يفعله الرئيس شارل ديغول ، حيث كان يطلب من رئيس الوزراء قبل تعيينه أن يقدم له خطابا موقعا منه على بياض محتويا استقالته [21] ص 393-400

ونكون في ظل نظام الإمارة كما يقول الفقيه (V. Bertrand de Jouvenel)، وتصبح ثنائية السلطة التنفيذية شكلية أكثر منها موضوعية [21] ص 400 ، أو ثنائية واجهة كما يسميها بعض الفقه، وهذا باعتبار الحكومة تكون مسؤولة أكثر أمام رئيس الجمهورية منها أمام البرلمان [41] ص 28.

وهذا تماشيا مع ما يتطلبه مركز رئيس الجمهورية المهيمن في النظام البرلماني المتطور كما هو النظام الفرنسي أين تظهر قوة مركز رئيس الجمهورية لحد لتفوق مركز نظيره في النظام الرئاسي الأمريكي، حيث تستمد هذه القوة من جهتين، فمن جهة من خلال انفراد رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية، ومن جهة أخرى نظرا لتطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية الذي يعتبر سببا رئيسيا لإعطاء رئيس الجمهورية سلطة عليا مطلقة، حيث يعتبر هذا التطابق للأغليبتين بمثابة حل للتناقضات الموجودة في هذا النوع من الأنظمة والمعتمدة على دمج منطقي كل من النظامين البرلماني والرئاسي [42] ص 227

وقد شهد النظام النيابي الجزائري هذا التوافق في الأغليبتين ، وذلك في عهد حكم الرئيس السابق اليمين زروال حيث حدث وأن توافقت الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية ، فرغم ترشح السيد زروال لرئاسة الجمهورية كان كمتتر شح مستقل للرئاسيات إلا أنه وفور فوزه في الانتخابات — رغم ما قيل عنها

من تزوير صارخ- سارعت لجان مسانده لتكوين حزب الرئيس وهو التجمع الوطني الديمقراطي RND وهو الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية ، والتي تكونت أغلبية الوزارة من أعضائها رغم أنها كانت حكومة ائتلافية ، حيث أن رئيس الحكومة آنذاك كان ينتمي إلى نفس حزب الرئيس وبرنامجه وهو كذلك صاحب الأغلبية البرلمانية[43] ر 230-97.

غير أن الوضع منذ تولي السيد عبد العزيز بوتفليقة رئاسة الجمهورية منذ 16 أبريل 1999 (أي العهدة الأولى) فالوضع يختلف ، وهو وضع خاص ، إذ يعتبر السيد بوتفليقة مترشحا حرا رغم أن ترشحه كان بمساندة تحالف ثلاثة أحزاب وهي: جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي، حركة مجتمع السلم، واستمر هذا التحالف في العهدة الثانية للرئيس عبد العزيز بوتفليقة وهو بهذا الوضع (أي الرئيس) يصبح في موقع مريح يجعله فوق الأحزاب وفي منأى عن الصراع الحزبي وهو وضع رغم خصوصيته وما يمكن أن يقال عن شكلته إلا أنه يمكن أن يحسب لصالح الاستقرار السياسي، إلا أنه من جانب آخر يمكن أن يطلق يد الرئيس في الهيمنة على النظام برمته وذلك نظرا لأن رئيس الحكومة ما هو إلا مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية من جهة ، وبالنظر للسلطات الواسعة لرئيس الجمهورية والعودة بالمؤسس الدستوري إلى إمكانية التشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية ، وهكذا تتغير طبيعة النظام النيابي في حالة توافق الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية نحو النظام البرلماني المتطور على النموذج الفرنسي، ويصبح الابتعاد عن النظام البرلماني التقليدي واضحا ، وبالتالي الاقتراب من النظام الرئاسي.

ومنه يمكن القول بأن ثنائية السلطة التنفيذية خاصة في حالة توافق الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية في النظام النيابي الجزائري تفرغ من محتواها وتصبح مظهرا بلا جوهر وشكلية أكثر منها موضوعية، وفي هذا ابتعاد عن النظام البرلماني التقليدي واقتراب من النظام البرلماني المتطور أو شبه الرئاسي، لكنه يبقى متميزا عن النموذج الفرنسي نظرا للدور المتدهور لرئيس الحكومة مقارنة مع رئيس الجمهورية.

3.1 . الرقابة و التعاون المتبادلين بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في ظل دستور

1996

يعتبر التعاون و الرقابة المتبادلين بين السلطتين التنفيذية و التشريعية الركن الثاني من النظام البرلماني التقليدي و هما في ذات الوقت يعدان الأثر المباشر للفصل المرن بين السلطات، غير أن ما يميز النظام البرلماني التقليدي هو قيام مبدأ الفصل بين السلطات على المساواة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية حيث ان هذه المساواة تفترض وجود نوع من التوازن بين كل من السلطتين المذكورتين آنفا، و لا ترجح لإحدهما على الأخرى و يكفل هذا التوازن من خلال رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية(1.3.1)، و كذا من جراء قيام رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (2.3.1) هذا فيما يخص التوازن و المساواة بين السلطتين، أما فيما يتعلق بتحقيق الفصل المرن بين السلطات، خاصة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية فيتم من خلال مظاهر التعاون بين السلطتين المذكورتين(3.3.1) فما مدى

تواجد هذه المظاهر المكونة للركن الثاني من النظام البرلماني التقليدي في النظام الجزائري من خلال دستور 1996؟

1.3.1 . رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

تعتبر رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية أحد أهم المظاهر الدالة على تواجد النظام البرلماني ، وهو ما يدخل في الركن الثاني للنظام البرلماني والمتمثل في التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية [1] ص 323 ، حيث أن للسلطة التشريعية عددا من الوسائل تستعملها في رقابتها على السلطة التنفيذية وهي رقابة في إطار التعاون والتكامل والنقد البناء المبني على ممارسة الحوار الذي يعتبر معيارا مميزا بين وسائل هذه الرقابة ونتائجها [44] ص 25 [44] ص 25 ، وبما أن موضوعنا ليس هو الرقابة فإننا سنركز دراستنا على وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التي جاء بها دستور 1996 ومدى تطابقها مع وسائل الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني التقليدي والمتطور. فهل تعتبر هذه الرقابة في النظام النيابي الجزائري مظهرا من مظاهر النظام البرلماني شكلا وموضوعا ؟ أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مظاهر شكلية كما وجدنا خلال دراستنا لمظاهر ثنائية السلطة التنفيذية ؟ وإذا وجدنا وسائل رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في النظام النيابي الجزائري تشكل مظهرا للنظام النيابي البرلماني، فهل هو النظام البرلماني التقليدي أم المتطور ؟ وتتمثل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في الآتي:

حق السؤال والاستجواب (1.1.3.1)، حق إجراء التحقيق (3.1.2.1)، وحق إقامة المسؤولية الوزارية (4.1.2.1)

1.1.3.1 . حق السؤال والاستجواب

يعتبر كل من السؤال والاستجواب ذوي طبيعة استفهامية حول حقائق معينة، إلا أنهما يختلفان من حيث مدلوليهما القانونيين حسب الفقه الدستوري، ولذلك سنتعرض في هذا المطلب لحق السؤال (أولا)، وحق الاستجواب (ثانيا) تباعا فيما يلي:

أولا : حق السؤال

هو طلب معلومات من وزير ما حول موضوع محدد، والجواب عليه لا يمكن أن يؤدي إلى قيام مسؤولية الحكومة [45] ص 549 ، وهو أيضا: " يعني حق أي عضو من أعضاء البرلمان في أن يوجه سؤالا أو أسئلة إلى أي وزير أو حتى رئيس الوزراء بقصد استيضاح موقف الوزراء حول موضوع معين [1] ص 326 . " ويذهب تعريف آخر يبدو أكثر دقة إلى أن السؤال هو : " تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزراء ككل [44] ص 27 " كما تنقسم الأسئلة إلى نوعين : أسئلة كتابية (أ) وأسئلة شفوية (ب)، وهذا ما نصت عليه المادة 1/134 من دستور 1996 حيث جاء فيها : " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة بأن: "الجواب عن السؤال الكتابي

يكون كتابيا خلال أجل أقصاه 30 يوما" كما تتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس. وفي هذا المجال نلاحظ تطابق جميع الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1976 الذي حذف السؤال الشفهي.

أ- السؤال الكتابي في دستور 1996

وهو ذلك السؤال الذي يحرره عضو البرلمان (كتابة) إلى عضو معين في الحكومة عن طريق إيداعه من صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يبلغه فوراً للحكومة بواسطة الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والتي يدورها تبليغه لعضو الحكومة المعني والذي عليه الرد كتابة في أجل أقصاه 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه السؤال.

كما يسجل الجواب الكتابي في الجداول الخاصة فور إيداعها وترتب حسب ترتيب تسجيلها بهدف معرفة تاريخ إرسالها [12] ص 403 .

ومن شروط السؤال الكتابي في النظام البرلماني التقليدي ما يلي:

1- يجب أن يكون السؤال الكتابي محررا بالكتابة وخاليا من العبارات غير اللائقة.

2- يجب أن يوجه السؤال من عضو واحد إلى وزير واحد.

3- يجب أن يكون السؤال محمدا ودون تعليق.

4- يجب أن يخلو السؤال من المصلحة الشخصية.

ونظرا لأهمية السؤال الكتابي فإن هناك ميولا لدى البرلمانات المعاصرة في النظم البرلمانية والمختلطة إلى استعمال الأسئلة الكتابية أكثر من الأسئلة الشفهية، وهذا ربحا للوقت سواء للبرلمان لمعالجة قضايا أخرى أو للحكومة لإعطاء الوقت الكافي للإجابة عنها [45] ص 574 ، غير أنه يلاحظ أن دستور 1996 لم يقيد حرية عضو البرلمان في مجال طرح السؤال الكتابي على عكس دستور 1976 الذي يربط السؤال الكتابي.

أما بخصوص جواب السؤال الكتابي فيتم خلال ثلاثين يوما الموالية لتبليغه كما جاء في المادة 2/134 غير أنه لم يتعرض لحالة عدم الإجابة عن السؤال الكتابي، وهذا ما حدث بالفعل أكثر من مرة، حيث أنه من مجموع الأسئلة الكتابية للدورة الخريفية لسنة 2003 والبالغ عددها 31 سؤالا، لم يجب إلا عن 18 سؤالا كتابيا وبقي 13 سؤالا لم يجب عنها [46] ، وهذا بخلاف أنظمة نيابية أخرى شبيهة بنظامنا كالنظام الفرنسي.

بالإضافة إلى عزوف بعض الوزراء عن الإجابة عن بعض الأسئلة أو التهرب منها أو الإجابة عنها سطحيا وبصفة عامة فإن الأسئلة تفقد جدواها من عدم النص على الجزاء المترتب عن رفض الإجابة عنها، أو عن تجاوز مدة 30 يوما المحددة للإجابة عنها. ومع ذلك يبقى السؤال الكتابي يشكل أحد مظاهر النظام البرلماني التقليدي في النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996.

ب- السؤال الشفهي

وهو ذلك السؤال الذي يطرح من عضو البرلمان على أحد أعضاء الحكومة في مجال اختصاصه ويجب عنه من قبل العضو المختص شفويا في جلسات معدة لهذا الغرض وهذا بعد أن تكون قد بلغت من طرف عضو البرلمان إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني 07 أيام قبل الجلسة، كما يمكن أن يتبع السؤال الشفوي أو الكتابي بمناقشة في حالة ما إذا كان جواب عضو الحكومة غير مقنع [47] ص 66-67 ، غير أن هذه المناقشة لا تتم إلا بناء على طلب يوقعه عشرون (20) نائبا، هذا أمام المجلس الشعبي الوطني، أما أمام مجلس الأمة فالمناقشة تكون بناء على طلب موقع من قبل ثلاثين (30) عضوا على ألا تتعدى المناقشة حدود السؤال، وينتهي مطاف الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بها بنشرها في الجريدة الرسمية حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان [11] م 75.

غير أن الواقع العملي يثبت أن غالبية الأسئلة الشفوية لا يجاب عنها لسبب أو لآخر، ففي خلال الدورة الخريفية لسنة 2003 ومن مجموع 119 سؤالا شفويا على مستوى المجلس الشعبي الوطني لم يجب سوى عن 31 سؤالا وبقي 88 سؤالا بدون رد وهذا خلال 04 جلسات [46] مخصصة للرد. أما على مستوى مجلس الأمة فمن أصل 21 سؤالا لم تتم الإجابة إلا على سؤالين وبقي 19 سؤالا بدون إجابة وهذا خلال جلستين، مما يثبت مدى تهميش الأسئلة الشفوية وبما أنها مجرد استفسار عن مواضع معينة دون ترتب أية مسؤولية للحكومة عنها، فإنها تبقى وسيلة رقابية تقليدية غير ناجعة.

والملاحظ أن الأسئلة الشفهية المنصوص عليها في دستور 1996 تبقى قريبة من مظاهر النظام البرلماني التقليدي إلا أنها غير ناجعة.

ثانيا : حق الاستجواب

يعتبر الاستجواب من أهم عناصر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وهو ما يمثل أحد مظاهر النظام البرلماني (التقليدي) في النظام النيابي الجزائري، كما يعد أصل الاستجواب فرنسي، وكان يعرف بالسؤال مع المناقشة، غير أن الدستور الإنجليزي يحتوي على إجراء شبيه بالاستجواب وهو ما يعرف بـ (Motion for adjournment) ومعناه الحرفي الاقتراح بالتأجيل أما مضمونه اصطلاحا فهو السؤال مع المناقشة وهي المقطع الأول من صيغة مطولة هي: " (Motion to djurn for the purpose of discussing a definite of an urgent public importance) وتعني: الاقتراح بالتأجيل بغرض مناقشة مسألة محددة ذات أهمية عامة مستعجلة [44] ص 85.

ويعرف الاستجواب على أنه: "وسيلة دستورية (في النظام الجزائري) يستطيع بموجبها النائب أن يطلب من الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين ذو مصلحة عامة [48] ص 333".

ويتبين من نص المادة 133 من دستور 1996 أن المؤسس الدستوري أعطى: (لأعضاء البرلمان بغرفتيه حق مراقبة الحكومة في كل قضايا الساعة ذات الأهمية [13] م 1/133. وما يلاحظ على صياغة

هذه المادة أنها جاءت خالية من أية قيود أو شروط على أعضاء البرلمان، غير أن القانون العضوي رقم 99-02 في المواد 65، 66، 67 قد وضع شروطا لا بد من مراعاتها وهي:

- 1- أن يوقع نص الاستجواب على الأقل ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة.
- 2- أن يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة (حسب الحالة) نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة.
- 3- أن يبلغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه [11] م 65.
- 4- أن يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها [11] م 66 / 1
- 5- أن: (تكون الجلسة خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب [11] م 66 / 2 .
- 6- وأخيرا يمكن عرض الاستجواب أمام إحدى الغرفتين والإجابة عليه.

من خلال القراءة لهذه الشروط يتبين أن القانون العضوي رقم 99-02 قد قيد عضو البرلمان في ممارسته لحق الاستجواب، وذلك من خلال اشتراطه لعدد كبير من التوقيعات (30) مما يقصي مبادرات النواب الشخصية بالاستجواب، وهذا على عكس بعض الأنظمة المقارنة كالنظام المصري، حيث ينص الدستور المصري على ما يلي: ((لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، وتجري المناقشة حول الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة)) [49] م 125، وهذا ما يبين بأن المؤسس المصري أخذ بالاستجواب المعروف في النظام البرلماني التقليدي، حيث مكن أي نائب من أن يبادر بالاستجواب، وهو ما لا يوجد في النظام الجزائري، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مدة الرد عن الاستجواب في النظام الجزائري خمسة عشر (15) يوما تفرغ الاستجواب من محتواه وتفقد النواب من حماسهم للموضوع، وقد يتجاوز (الاستجواب) الزمن، لأنه كما جاء في المادة 1/133 من دستور 1996 سألفة الذكر فالاستجواب يدور حول قضايا الساعة *question of time* ، وقد تكون القضية موضوع الاستجواب مستعجلة مما يفقد الاستجواب أهميته. كما يلاحظ سكوت الدستور والقانون العضوي وكذا النظام الداخلي للغرفتين عن حالة تصادف طرح الاستجواب مع نهاية الدورة التشريعية، فكيف تحترم مدة الجواب عنه والبرلمان في حالة عطلة [16] ص 541 ؟

فإذا كان من غير الممكن أن يستدعى البرلمان أو الغرفة المعنية لحضور الإجابة عن الاستجواب للدورة التشريعية المقبلة وبالتالي لا تحترم المدة المحددة قانونا للإجابة عن السؤال، وفي هذا المجال يظهر قصور الدستور وكذا القانون العضوي والنظام الداخلي للغرفتين من هذه الناحية.

كما أن الاستجواب بمفهومه الحالي في الدستور الجزائري لا ينطبق ومفهوم "Motion for adjournment" أو الاقتراح بالتأجيل وهو الوسيلة الموجودة في النظام البرلماني التقليدي أي في النظام الإنجليزي وهو ما يقابل الاستجواب المأخوذ به في فرنسا حيث ظهر أول مرة في دستور 1791 واختفى ثم ظهر من جديد [44] ص 88

غير أن ربط الاستجواب بموضوع الساعة، فهذه العبارة مأخوذة من السؤال الحال (question of time) وهي ذات أصل إنجليزي إلا أنها لا تتعلق بالاستجواب بل بالسؤال، مما يظهر أن وسيلة الاستجواب في النظام النيابي الجزائري هي مظهر من مظاهر النظام النيابي الفرنسي أي النظام البرلماني المتطور، ومن جهة أخرى فإذا كان الاستجواب يتعلق بموضوع من مواضيع الساعة فإنه يستدعي الاستعجال في الرد عليه، وإذا كان الأمر كذلك فلماذا تعطى كل هذه المدة (15 يوما) للرد عليه، في حين أن تبليغ الاستجواب إلى الحكومة يكون على وجه السرعة في مدة أقصاها 48 ساعة، وهو أمر لا يمكن تفسيره إلا بخدمة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وذلك بإعطاء وقت أكثر من الكافي للوزير قصد الرد على الاستجواب، وهو أمر يبدو منطقيا لكن في حالة الاستعجال فإن هذه المدة تفقد الاستجواب جدواه.

2.1.3.1. التحقيق

يعرف التحقيق كما هو معروف في النظام البرلماني على أنه : عملية تهدف إلى تقصي الحقائق عن حالة ما في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسها لجنة متكونة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي قصد الكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية وكذا لوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين أو تفادي أخطاء معينة) [44] ص 120

لقد كرس دستور 1996 على غرار بقية الدساتير الجزائرية أداة التحقيق بنصه في المادة 161 على أنه: يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

إن نص هذه المادة جاء عاما ولم يبين كيفية إنشاء هذه اللجان ولا عدد أعضائها، غير أن القانون العضوي رقم 02-99 جاء بتفسير ما سكت عنه الدستور، حيث أن : (إنشاء لجان التحقيق يتم من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة وذلك عن طريق التصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها على الأقل عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة [11] م 77). كما وضع القانون شروطا أخرى هي:

1- (لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف [11] م 79 .

2- (لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشاء هذه اللجنة [11] م 82.

3-(يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشاتهم).

وقد أكد نص القانون العضوي رقم 99-02 في مادته 1/78 إبقاءه على نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان في تشكيل اللجان الدائمة وتطبيقها على لجان التحقيق [50] م 32-37 .

ومن خلال دراسة كل من الدستور والقانون العضوي رقم 99-02 يتبين أنهما قد أجمعا على عدم التفريق بين صلاحيات كل من لجان المجلس الشعبي الوطني ولجان مجلس الأمة، بل إن صياغة المواد المخصصة لصلاحيات هذه اللجان جاءت موحدة وبنفس العبارات، حيث جاءت عبارة لجنة التحقيق مشتركة، وبالتالي فلا يوجد فرق بين لجنة التحقيق المشكلة من قبل المجلس الشعبي الوطني ونظيرتها المشكلة من قبل مجلس الأمة من حيث الصلاحيات ، والظاهر أنه لهذا السبب جاء في القانون العضوي رقم 99-02 في المادة 02/78: (تعلم الغرفة التي أنشئت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك)، وهذا لتفادي تكرار الأعمال بما أنها متماثلة، حيث جاء في المادة 02/33 من الدستور: (يمكن للجان البرلمان (كلا الغرفتين) أن تستمع إلى أي عضو من الحكومة).

غير أن الأمر يختلف بالنسبة للنظام البرلماني التقليدي (النموذج البريطاني)، حيث تعطى للمجلس المنتخب (مجلس العموم) صلاحيات أوسع للجان التحقيق كطلب الشهود أو المستندات، بينما لا تعطى مثل هذه الصلاحيات للجان التحقيق المشكلة من قبل مجلس اللوردات [44] ص 131.

بينما في فرنسا فإن مهمة التحقيق توكل للجان الدائمة، مما يظهر بأن النظام النيابي الجزائري اقترب من النظام النيابي التقليدي من هذه الناحية.

إن نص المادة 161 من دستور 1996 يوحي بأنه لا يمكن للبرلمان أن ينشئ لجنة تحقيق تتعلق بالمواضيع التي لا تدخل في اختصاصه المحدد في المادتين 122 و 123 من الدستور [47] ص 70 ، وهذا يعود لقضية تفيد التشريع.

كما يجدر الذكر بأن الدستور لم يتعرض لتشكيلة لجان التحقيق من حيث الطبيعة الحزبية، فهل هي شبيهة بتشكيلة اللجان الدائمة المتكونة وفق التمثيل النسبي لكتل الأحزاب السياسية [16] ص 560 ؟ في هذه الحالة يطغى على هذه اللجان طابع حزب الأغلبية أو الحزب الحاكم، وبالتالي يصعب على الذهن تصور أن تقوم هذه اللجان بدورها كاملا خاصة إذا كانت نتيجة التحقيق ستؤثر سلبا على مكانة ومستقبل حزب الأغلبية السياسية.

3.1.3.1 . حق إقامة المسؤولية الوزارية

تعتبر المسؤولية الوزارية إحدى أهم مظاهر النظام البرلماني التقليدي بطريقة غير مباشرة عن طريق مناقشة برنامج الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني [7] ص 240 (أولا) ، أو بطريقة مباشرة عن طريق الاستجواب أو ملتصق الرقابة وبمناسبة تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة (كما هو موجود في النظام الجزائري) (ثانيا) ، أو عن طريق عرض الثقة على البرلمان (ثالثا).

أولا : المسؤولية الوزارية كأثر للرقابة السابقة للمجلس الشعبي الوطني عن طريق مناقشة برنامج الحكومة

تعتبر مناقشة برنامج الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني بمثابة رقابة سابقة من طرف المجلس الشعبي الوطني على الحكومة، حيث جاء في المادة 80 من دستور 1996 بأن: (يقدم رئيس الحكومة برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني قصد الموافقة عليه وهذا قبل مباشرته لمهامه)، حيث من خلال هذه المناقشة الشاملة لجميع محاور برنامج الحكومة للوهلة الأولى يمكن لرئيس الحكومة أن يكيف برنامجها، كما يمكن له ألا يأخذ باقتراحات النواب لكن عليه أن يقنعهم بصحة نظره [47] ص 63 مما يعني بأن بعض اقتراحات النواب ستأخذ بعين الاعتبار إذا تم إقناع رئيس الحكومة بها، حيث يتم تصويت النواب على البرنامج الحكومي بعد سبعة (7) أيام على الأكثر من عرضه وذلك بعد التكيف عند الاقتضاء [50] م 92-93-94.

غير أن الواقع العملي يبين أن التكيف إن وجد لا يكون في مسائل ذات أهمية ولا يعدو كونه إجراء شكليا، وهو الأمر الملاحظ عند مناقشة برنامج حكومة السيد علي بن فليس حيث كانت التعديلات طفيفة ومدخلات النواب شكلية، حيث جاء ذلك على لسان أحد النواب وهو السيد عاشور غازي بان بقوله: "أتساءل سيدي الرئيس عن نية الحكومة في الأخذ بملاحظات وتوصيات النواب، هل ستجد تلك الملاحظات طريقها إلى برنامج معدل أو سيكون مصيرها الإهمال مثلما وقع مع حكومات سابقة ألفت المصادقة سلفا على برنامجها بحكم الأغلبية المضمونة، حصلت القناعة أم لا ؟ وتبقى المناقشات حينئذ مجرد مناقشات" [39] ص 25 .

ثانيا : المسؤولية الوزارية عن طريق تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة السنوي

نص دستور 1996 على تأسيس مناسبة سنوية لتقييم مدى التزام الحكومة بتنفيذ برنامجها وهو ما يعني قيام مسؤولية الوزارة أمام البرلمان [13] م 84 ، وهذا من خلال اختتام مناقشة عمل الحكومة بلائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني (أ) أو بإصدار ملتمس رقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني (ب) وهو ما يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة نهائيا [13] م 84 / 4 ، 135-137 أو بإصدار لائحة من طرف مجلس الأمة (ج). ومنه فإننا سنتناول هذه النقاط تباعا :

أ- اختتام مناقشة البيان السياسي للحكومة بلائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني

تنص الفقرة الثالثة من المادة 50 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنه: (يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة) وهو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 84 من الدستور، حيث: (يتم تقديم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال مدة لا تتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة تعقب اختتام مناقشة بيان السياسة العامة [11] م 51 .

أما عن فحوى هذه اللائحة فهي إما أن تأتي مؤيدة للحكومة وبالتالي معبرة عن رضا المجلس الشعبي الوطني عن عمل الحكومة وهو ما يعتبر دعما للحكومة وتجديدا للثقة فيها، وإما أن تأتي اللائحة بتحفظ

عن سياسة الحكومة وهو ما ينبهها إلى مواطن التقصير وعدم احترام البرنامج محل الاتفاق، وهو ما يعتبر تحذيرا للحكومة حيث إن لم تأخذ هذه التحفظات في الحسبان فإن مشاريع قوانينها ستواجه إما بالرفض أو بالتعديلات الجبرية [14] ص 25

كما أن هذا الوضع يجرح الحكومة أمام الرأي العام غير أنه يبقى أقل خطورة من الإجراء الثاني وهو ملتصق الرقابة الذي سينتهي بسحب الثقة من الحكومة كليا وهو ما سنراه الآن؛ فكيف يكون ذلك؟

ب- اختتام مناقشة البيان السياسي للحكومة بملتصق رقابة

يعتبر إجراء ملتصق الرقابة أهم وأخطر الآثار التي من الممكن أن تترتب عن مناقشة البيان السياسي السنوي للحكومة، حيث بحصوله تقدم الحكومة استقلالها مباشرة لرئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه المواد 4/84، 135، 136، 137 من دستور 1996 والمادة 126 من دستور 1989، غير أن هذا الإجراء (ملتصق الرقابة) ينفرد به المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وهذا بنص الدستور [13] م 1/135، كما أنه مقيد بشروط وهي :

1- لا يلجأ إلى تقديم ملتصق الرقابة إلا مرة واحدة كل سنة وهذا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة المقدم من قبل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

2- يجب لتقديمه أن يوقعه 1/7 النواب على الأقل.

3- لا يصبح ملتصق الرقابة نافذا إلا إذا وافق عليه ثلثي 2/3 النواب.

4- لا يتم التصويت على ملتصق الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة.

ونظرا لخطورة هذا النوع من الرقابة أحاطه المؤسس الجزائري بهذه الشروط الصعبة مما جعله (ملتصق الرقابة) غير قابل للتطبيق في أرض الواقع [48] ص 397، كما أن مدة الثلاثة أيام التي تفصل بين تقديم ملتصق الرقابة والتصويت عليه تعد هي الأخرى مدة جد كافية لإقناع من يمكن إقناعهم من النواب بالعدول عن ملتصق الرقابة، إلا أن هذه المدة تبقى أقصر من مثيلتها في دستور 1963 والتي كانت محددة بخمسة أيام.

ويعود مصطلح ملتصق الرقابة إلى المؤسس المغربي الذي نص على ذلك في دستور 1992 [51] ف 75. أما المؤسس التونسي فقد أخذ بإجراء ملتصق الرقابة لكن بمصطلح آخر وهو لائحة اللوم [52] ف 63.

إن استعمال ملتصق الرقابة في النظام الجزائري يمكن أن يكون مباشرة ودون المرور بلائحة [48] ص 396، وإن كان كلاهما يقوم بعد اختتام مناقشة البيان السياسي السنوي للحكومة.

غير أن فاعلية ملتصق الرقابة تبقى محدودة وهذا بالنظر للأغلبية البرلمانية التي تتمتع بها الحكومة والتي تقف حاجزا يحول دون اللجوء إلى ملتصق الرقابة هذا. كما أن الأمر لا يختلف كثيرا في دستور 1963 على الرغم من وحدة السلطة التنفيذية، إلا أن الفرق بين الوضع آنذاك وما هو عليه في دستور 1996، أن ملتصق الرقابة في دستور 1963 كان يقترح ضد رئيس الجمهورية باعتباره المجلس

للحكومة [53]م 55. غير أن تحريك ملتزم الرقابة كان أصعب مما هو موجود في دستور 1996، حيث كان يستلزم لتوقيع لائحة ملتزم الرقابة توقيع 1/3 النواب [53] م 55. وهو ما ينجر عنه استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس الوطني في حالة تصويته على ملتزم الرقابة بالأغلبية المطلقة للنواب [53] م 56. غير أن تحقيق هذا النصاب وتحريك هذه الرقابة ضد رئيس الجمهورية المنتمي لنفس الحزب وهو أمينه العام يبقى مستحيلا [16] ص 185.

غير أن الأمر يختلف بالنسبة لدستوري 1989 و 1996 اللذان أتيا بثنائية السلطة التنفيذية، وبالتالي المسؤولية السياسية تتعلق بالحكومة وليس برئيس الجمهورية لأنه غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، ومنه فملتزم الرقابة يقترح ضد الحكومة.

أما من حيث نطاق المسؤولية الوزارية فإنها تقسم إلى مسؤولية فردية وأخرى تضامنية، وقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري النوع الثاني، فالوزراء ليسوا مسؤولين فرديا بل هم متضامنين [39] ص 54.

وبما أن المسؤولية للوزارة تعد الركن الأساسي في بناء النظام البرلماني التقليدي والمتطور ومن غيرها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته [10] ص 54، فإن ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري في هذا المجال في ظل دستور 1996 يعد مظهرا ولو شكليا من مظاهر النظام البرلماني إلا أنه يفتقر للفاعلية والتمثلة في تسهيل إجراءات تحريك ملتزم الرقابة.

هذا إضافة إلى معوقين آخرين يثبطان عمل ملتزم الرقابة وهما: النسبة المطلوبة للموافقة على ملتزم الرقابة وكذا اقتصارها على مرة واحدة سنويا فمن جهة تبقى النسبة المطلوبة في التصويت على ملتزم الرقابة للموافقة جد مرتفعة بل ومبالغ فيها حيث أنه بالإمكان أن تغلت الحكومة من هذا النوع من الرقابة إذا ساندتها نسبة من النواب تقدر بـ 1/3 + نائب واحد بينما تبقى نسبة 2/3 النواب ناقص نائب واحد غير قادرة على إسقاط الحكومة مما يثبت مقولة "أن الأقلية تحكم والأغلبية تعارض" [48] ص 397-398، وهذا بخلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي يعطي للجمعية الوطنية الحق في إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق اقتراح ملتزم رقابة يجب لقبوله توقيع عشر (1/10) النواب، كما أن التصويت عنها يتم بعد ثمانية وأربعين (48) ساعة [54] م 2/49، وفي هذا تفعيل لدور ملتزم الرقابة، وهو يخفض النسبة المطلوبة لقبولها (1/10) النواب، وكذا في قصر المدة الممتدة بين تقديم ملتزم الرقابة والتصويت عليها (48 ساعة)، وهذا عكس ما هو موجود في النظام النيابي الجزائري.

ومن جهة أخرى فإن اقتصار استعمال ملتزم الرقابة مرة واحدة كل سنة بمناسبة مناقشة البيان السياسي للحكومة يفرغ هذه الأداة الرقابية من محتواها وهو قيد لا وجود له في دساتير الجمهورية الخامسة الفرنسية ولا في المملكة المغربية ولا حتى في الجمهورية التونسية.

كما يظهر الفرق بين النظامين الفرنسي والجزائري من حيث عدد لوائح اللوم، فبينما المؤسس الدستوري الفرنسي أعطى الحق للنائب في أن يصوت على ثلاث لوائح لوم في الدورة العادية الواحدة

وعلى لائحة لوم واحدة خلال الدورة غير العادية[45] ص 583، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعط الحق للنائب في التوقيع إلا على ملتمس رقابة واحد في الدورة الواحدة.

كما لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة أو نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة[11] م 59-60.

ومن أخطر آثار مناقشة برنامج الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني إمكانية عدم موافقة هذا الأخير على البرنامج المعروض عليه، ففي هذه الحالة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 1/81 من الدستور، غير أن الواقع العملي لم يثبت لحد الآن عدم موافقة البرلمان على أي برنامج حكومي، مما يفيد بأن الموافقة على البرنامج الحكومي تكاد تكون مفروغا منها، وهذا مرده أن الأغلبية البرلمانية أو الائتلاف الحزبي هو المشكل للائتلاف الحكومي، وبالتالي تأتي أغلبية أصوات النواب مؤيدة لبرنامج الحكومة، وهذا الأمر موجود في الأنظمة التي تأخذ بالأغلبية البرلمانية مثل النظام البريطاني، غير أن الأغلبية البرلمانية في هذا النظام تعد أغلبية برلمانية صرفة نظرا لوجود نظام الثنائية الحزبية وهذا بدوره يعود لطبيعة الاقتراع الأغليبي بدور واحد، وهذا ما يضيف على الحكومة أغلبية متجانسة وثابتة[55] ص 202.

وبالنظر للنتيجة الخطيرة على الأقل نظريا، والتي من الممكن أن تؤدي لها مناقشة برنامج الحكومة وهي استقالة هذه الأخيرة فإنه يمكن اعتبار هذه المناقشة كوسيلة من وسائل الرقابة السابقة أو الأولية من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وذلك لأن بقاء الحكومة أو ذهابها رهين بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها[47] ص 63.

ويعتبر أمر استقالة الحكومة في حالة عدم إقرار المجلس الشعبي الوطني لبرنامجها كحل لحالة الانسداد التي يمكن أن تحدث في حال تطبيق برنامج الحكومة ورفض النواب لجميع القوانين التي تستعرضها الحكومة على المجلس، وبالتالي جاء النص على وجوب استقالة الحكومة في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها قصد ترك المجال لرئيس الجمهورية لتعيين حكومة أخرى تكون محل رضا المجلس الشعبي الوطني[14] ص 22-23.

غير أن هذه الحالة تبقى نظرية ويستبعد تصورها ما دام النظام النيابي على شكله الحالي، خاصة فيما يتعلق بتمتع الحكومة بالأغلبية البرلمانية وتلويح رئيس الجمهورية بإمكانية حل المجلس الشعبي الوطني.

ج - مدى فاعلية لائحة مجلس الأمة لإقامة المسؤولية الوزارية

جاء في المادة 3/80، 4 أنه: ((يقدم رئيس الحكومة عرضا حول برنامجها لمجلس الأمة. كما يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة))، غير أن المادة 80 المذكورة أعلاه لم تبين المدة التي يمكن خلالها عرض رئيس الحكومة لبرنامجها أمام مجلس الأمة وإن كان أنه من الأكيد أن يكون بعد موافقة المجلس

الشعبي الوطني عليه، لتأتي المادة 49 من القانون العضوي رقم 99-02 تحدد هذه المدة بـ عشرة (10) أيام بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني.

وتضيف الفقرة الثانية من المادة أعلاه أنه يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من القانون 99-02، وبمقارنة هذه المواد (52-55) بالنظام الداخلي لمجلس الأمة في هذا الخصوص نجد أن هذه الفقرة تفتقر للدقة في الصياغة، فالمادة 52 من القانون أعلاه تتكلم عن النصاب القانوني لتوقيع اللائحة في المجلس الشعبي الوطني وهو عشرون (20) نائبا، بينما هذا النصاب غير مطلوب في مجلس الأمة حيث تكفي المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بتوقيع خمسة عشر (15) عضوا [56] م 74

لكن السؤال الممكن طرحه في هذا المضمار هو ما مدى جدوى هذه اللائحة ؟

فإذا كان الدستور قد نص بأن المجلس الشعبي الوطني هو من يترتب على عدم موافقته تقديم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية [13] م 13/81، إذن فمما لا شك فيه بأنه في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني للبرنامج الحكومي فإنه لا يعرض على مجلس الأمة إطلاقا لكون أن الحكومة تكون قد استقالت.

أما في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة فإن هذا الأخير يعرض على مجلس الأمة، غير أنه ما دام الأمر قد حسم من قبل المجلس الشعبي الوطني لصالح الحكومة فإن عرض البرنامج على مجلس الأمة يبدو الهدف منه هو إعلام هذا الأخير لا غير، خاصة وأنه يشارك في التشريع وبالتالي عليه أن يعلم بالقوانين التي سيصوت عليها مستقبلا وهذا تفاديا لإعاقة العمل الحكومي [14] ص 22. فإذا أسفرت مناقشة مجلس الأمة عن رضا هذا الأخير على الحكومة فمن الأكيد أن ذلك سيدعم الحكومة في عملها ويمدها بثقة أكبر.

أما بخصوص لائحة مجلس الأمة وهذا في حالة تحفظه عن البرنامج الحكومي وإن كان يبدو عديم الأثر على بقاء الحكومة أو ذهابها إلا أن الحكومة يمكنها أن تأخذ تلك التحفظات بعين الاعتبار وهذا تفاديا منها لعدم مصادقة مجلس الأمة على بعض تلك القوانين [14] ص 22-23، (وهذا ما يدعو إلى القول بأنه في الحقيقة أن الحكومة تعد مسؤولية أمام المجلس الشعبي الوطني فقط كما هو الحال بالنسبة لفرنسا [41] ص 78).

ثالثا: المسؤولية الوزارية عن طريق طلب التصويت بالثقة

يعتبر طلب التصويت بالثقة أحد آثار تقديم الحكومة لبيانها للسياسة العامة السنوي، حيث تنص المادة 84 من دستور 1996 على أنه لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، إلا أنه في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته.

فلئن اعتبر طلب التصويت بالثقة أحد مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة فإن تحريك هذا الطلب ليس بيد البرلمان بل من اختصاص رئيس الحكومة لوحده، وهذا بعكس ملتزم الرقابة المخصص أصلا

لنواب المجلس الشعبي الوطني، ومما يلاحظ على المادة 84 المذكورة أعلاه أنها جاءت خالية من أية شروط تتعلق بطلب التصويت بالثقة أو بالأغلبية المطلقة للموافقة على لائحة الثقة بل اكتفى النص بأنه في حالة عدم الموافقة (على التصويت بالثقة) يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته بصفة تضامنية [47] ص 69 غير أن القانون العضوي 99-02 استدرج ذلك في مادته 64 وذلك بنصه على أن : ((التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة))، وهكذا يتضح بأن طلب التصويت بالثقة يبقى وسيلة رقابية تنقصها الفعالية، وهذا بالنظر لطبيعة المبادرة بهذا الطلب المخولة دستوريا إلى الحكومة وليس إلى البرلمان، وبالتالي فلا يمكن تصور أن يبادر رئيس الحكومة بطلب التصويت بالثقة وهو يدرك أنه سيقابل بالرفض [39] ص 56 بل على النقيض من ذلك فلا يلجأ إلى مثل هذا الإجراء إلا وهو على يقين بأنه سيحصل على موافقة عريضة من قبل البرلمان.

بالنظر للآثار التي من الممكن أن تترتب على طلب التصويت بالثقة على البرنامج الحكومي فإنه يمكن اعتباره في كل الأحوال في صالح الحكومة.

فإن كان تصويت البرلمان على طلب التصويت بالثقة بالرفض فإن الحكومة تستقيل وجوبا، لكنه بموجب نفس المادة 6/84 فإنه يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني فور تصويته بعدم الموافقة، وهذا أمر لا يخفى على النواب مما يجعلهم يتفادون هذه المغامرة قدر الإمكان، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الأغلبية البرلمانية سواء في حالة حزب ذي أغلبية أو في حالة ائتلاف حكومي فإنه لا يمكن معها أن يرفض نواب الأغلبية طلب التصويت بالثقة على برنامج حزبهم، مما يفيد بأن حالة الرفض تبقى مستبعدة جدا.

أما إذا صوت البرلمان بالموافقة فإنه يلتزم بتأييد الحكومة ومساندتها والامتناع عن عرقلتها في تنفيذ برنامجها مستقبلا، مما يعني أن المجلس يتحمل المسؤولية عن تدهور العلاقة بينه وبين الحكومة من تلقاء نفسه.

أما عن مجلس الأمة فإنه استبعد في طلب التصويت بالثقة واقتصرت الفقرة السابعة من المادة 84 على إمكانية تقديم الحكومة إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة، وعبارة "يمكن" تفيد أن الحكومة غير ملزمة بتقديم هذا البيان أمام مجلس الأمة.

غير أن هناك رأي مفاده أن الحكومة ملزمة بتقديمه، وتبريره في ذلك هو أن مجلس الأمة شريك في العملية التشريعية وبالتالي فأعلامه بالحصيلة السنوية لبرنامج الحكومة أمر ضروري، كما أنه قد يعدل البرنامج خلال هذا العرض، كما قد يصدر المجلس لائحة مساندة للحكومة إذا ما أعيق عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني [14] ص 400 لكن رغم محاولة التبرير هذه تبقى الحكومة غير ملزمة بتقديم البيان السياسي أمام مجلس الأمة لأن النص واضح ولا اجتهاد مع النص رغم أنه عمليا تحاول الحكومة كسب رضا مجلس الأمة وتعرض البيان أمامه، وهذا ما يدعو إلى القول بأن الحكومة تعد مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني فقط كما هو الحال بالنسبة لفرنسا كما يراه البعض [41] ص 78

ونظرا لربط أدوات الرقابة السابق ذكرها ببيان السياسة العامة والذي من شأنه أن يؤدي إلى معارضة الحكومة من قبل النواب من خلال القيام بتعديلات جوهرية على مشاريع القوانين [48] ص 400، فإنه جاء التنصيص قانونا على أن تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال يكون وجوبا وذلك بناء على طلب رئيس الحكومة وفقا لأحكام المادة 84 من الدستور [11] م 62 وهذا ما يجعلنا نقول أنه رغم اعتماد المؤسس الدستوري لبعض الأدوات من النظام البرلماني فإنه قد راعى استقرار الحكومة وتفوقها وأبقى على مكانة رئيس الجمهورية كضابط للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [48] ص 400.

2.3.1 . رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

يعد من أهم مظاهر النظام البرلماني هو الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ففي مقابل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية كما رأينا فيما سبق يتيح النظام البرلماني وسائل أخرى للسلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية، وهو ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري إلى حد ما، وتتمثل هذه الوسائل في الآتي: حق دعوة البرلمان للانعقاد وفض و تأجيل دوراته (1.2.3.1) ، حق اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين (2.2.3.1)، حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني (3.2.3.1).

1.2.3.1 . حق دعوة البرلمان للانعقاد و فض و تأجيل دوراته

للسلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد (أولا) كما لها حق فض دورات البرلمان (ثانيا) و حق تأجيلها (ثالثا) وهو ما سنتناوله فيما يلي :

أولا : حق دعوة البرلمان للانعقاد

بالنسبة للدورات العادية فقد حددت في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل وهذا طبقا لنص المادة 118 من الدستور، فانعقاد هذا النوع من الدورات محدد بنص القانون، إذ تنص المادة 05 من القانون العضوي 99-02 على أن: (دورة الربيع تبتدئ في يوم العمل الثاني من شهر مارس، أما دورة الخريف فتبتدئ في اليوم الثاني من شهر سبتمبر، وهناك حالات يجتمع فيها البرلمان وجوبا)، مما يفيد بأن دورات البرلمان العادية لا تكون بدعوة من رئيس الجمهورية كما هو حاصل في بعض الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني أو ببعض مظاهره، بل تتعقد هذه الدورات بنص القانون، أما الدورات غير العادية فالدعوة إليها تتم من قبل رئيس الجمهورية وهذا بنص الدستور، حيث أنه يمكن اجتماع البرلمان في دورته غير العادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة، أو بطلب من 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني [13] م 118 / 2 ، وهذا بخلاف المؤسس الفرنسي الذي خول هذا الأمر للوزير الأول [11] م 4/3.

كما أن المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية يحدد أيضا جدول أعمال تلك الدورة [54] م 29، وفيما يخص طلب النواب فلا بد أن يحظى بقبول رئيس الجمهورية الذي يصدره في مرسوم رئاسي.

ففيما يخص الدعوة إلى الدورات غير العادية يظهر بأن النظام النيابي الجزائري قد ساير في ذلك النظام البرلماني، غير أنه لم ينص على الحالات التي تعقد من أجلها الدورات الاستثنائية.

ثانيا : حق السلطة التنفيذية في فض دورات البرلمان

فيما يخص الدورات العادية فإن تاريخ اختتامها يحدد بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة [11] م 5/3 أما فيما يخص الدورات غير العادية فإنها تختتم بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله [13] م 3/118

وما يلاحظ على حالات فض دورات البرلمان فإن الأمر يعكس حالات الدعوة للانعقاد، حيث أن للحكومة دخل في فض الدورات العادية للبرلمان، بينما في الدورات غير العادية ففضها محدد قانونا، وهو بمجرد الانتهاء من جدول الأعمال المرفق مع المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد الدورة غير العادية.

ثالثا : حق إمكانية تأجيل السلطة التنفيذية لدورات البرلمان

إن النص القانوني جد واضح فيما يخص عدم إمكانية تأجيل دورات البرلمان سواء العادية منها أو الاستثنائية أو الوجوبية، فأما الدورات العادية فإن بدايتها محددة بنص المادة 05 من القانون العضوي رقم 99-02 كما سبق ذكره، وبالتالي لا يوجد نص دستوري ولا قانوني على إمكانية تأجيل هذه الدورات من أية جهة، أما الدورات الاستثنائية والوجوبية فطبيعتها تفرض الاستعجال وعدم التأجيل، وبالتالي لا وجود لتأجيل دورات البرلمان على اختلاف أنواعها.

2.2.3.1 . حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين أو حق إجراء مداولة ثانية

إن حق الاعتراض على القوانين أو حق التصديق هو حق رئيس الدولة في رفض التصديق على قانون ما أقره البرلمان وهذا لعد ملاءمته للمصلحة العامة حسب تقدير الرئيس، غير أن هذا لا يعني إلغاء القانون المعارض عليه، بل القصد أن يرد القانون للبرلمان الذي بإمكانه أن يتشبت به ويوافق عليه للمرة الثانية لكن بأغلبية مشددة [1] ص 331.

لقد كرس النظام الدستوري الجزائري هذا الحق عبر مختلف الدساتير [13] م 127 وصولا إلى دستور 1996 حيث تنص المادة 127 منه على: (أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره).

غير أنه اشترط لإقرار هذا القانون بعد رده إلى المجلس الشعبي الوطني أغلبية مشددة تمثلت في نسبة 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني [13] م 127 وهو ما يعرف بالاعتراض الموصوف، أي

يتطلب القانون عند المداولة الثانية نسبة جديدة غير التي أقر بها، لكن هذه النسبة العالية قد يصعب تحقيقها في ظل التعددية الحزبية [48] ص 275، وكذا في ظل نظام انتخاب التمثيل النسبي.

إن حق الاعتراض على القوانين أو ما يعرف بالاعتراض التوقيفي كان منذ نشأته في النظام البريطاني محل خلاف فقهي وصراع بين الملك والبرلمان، حيث منذ تبلور النظام البرلماني في ظل الملكية المقيدة عزف الملوك عن استعمال هذا الحق باستثناء الملكة إليزابيث الأولى التي استعملت حقها في الاعتراض 48 حالة وهذا بعكس الملك شارل الأول الذي لم يعترض على أي قانون طوال مدة حكمه من (1625-1649)، هذا ويرى مونتيسكيو أن التشريع اختصاص منوط بالسلطة التشريعية دون وأن ملوك إنجلترا (في عصره) لم يستعملوا مطلقاً حقهم في رفض التصديق، الأمر الذي دعا الفقه إلى القول بأن الملكة تكاد تصدق على القانون الصادر متضمناً الحكم بإعدامها [10] ص 197-199 حيث استقر النظام البرلماني في بريطانيا على ثبات عرف دستوري مفاده عدم استخدام ملوك إنجلترا حق الاعتراض التوقيفي [10] ص 202.

أما في النظام الفرنسي فرغم نص دساتير فرنسا السابقة على دستور 1958 وكذا في هذا الأخير الذي تعرض لموضوع حق اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين في مادته العاشرة والذي أضاف ما يعرف بالاعتراض الجزئي وهو الاعتراض على بعض نصوص القانون فقط، فإن الواقع العملي يبين عدم استخدامه منذ دستور 1875 وظل كذلك حتى دستور 1958 باستثناء مرتين حين استعمله الرئيس الفرنسي السابق فرنسوا ميتران سنتي 1983 و 1985.

وبخصوص أسباب لجوء الرئيس لهذا الحق فإن الدستور لم ينص عليها، بخلاف الفقه الذي أورد بعض الأمثلة لذلك كأن يكون تحرير القانون سيئاً (mouvaise rédaction) أو لعدم أهميته (Importance)، وهو ما يفتقد إليه الدستور الجزائري الحالي بخلاف دستور 1963 الذي نص على سبب طلب إجراء المداولة الثانية [53] م 50.

أما عن مدة إجراء المداولة الثانية المحددة بـ 15 يوماً فإنها ليست دوماً محترمة، إذ عند عرض القانون على رئيس الجمهورية يتعين عليه فحصه، فإذا وجده يخالف الدستور فإنه يعرضه على المجلس الدستوري وتتوقف بذلك مدة الإصدار حتى ينتهي المجلس الدستوري من فحصه عملاً بالمادة 61 من الدستور، فإذا كانت نتيجة الفحص بعدم دستوريته فإن رئيس الجمهورية لا يصدره، غير أن اللافت للانتباه في هذا الخصوص هو عدم نص الدستور الفرنسي على أغلبية مشددة مثلما هو حاصل في النظام الجزائري بل المطلوب هو الأغلبية العادية فقط [10] ص 188.

من خلال ما تقدم حول واقع حق اعتراض رئيس الدولة على القوانين في كل من إنجلترا وفرنسا يتبين بأن هذا الحق وإن كان يعد نظرياً أحد مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وبالتالي أحد مميزات النظام البرلماني، إلا أن الواقع العملي يثبت بأن كلا النظامين يحاول تقييد استعماله نظراً لخطورته في المساس بالاستقرار السياسي إذا تكرر استعماله، وبالتالي فإن الوضع في الجزائر لا يختلف

كثيرا عنه في هذين البلدين، فمنذ استقلال الجزائر لم يحدث وأن اعترض رئيس الجمهورية على قانون ما إلا مرتين في عهد الرئيس الأسبق الشاذلي بن جديد [14] ص 268.

وبخصوص مدة إجراء المداولة الثانية فإنه بالنظر للمادة 43 من القانون العضوي 99-02 وبالنظر للمادة 127 من الدستور فإن المدة الحقيقية الخاصة بإجراء المداولة الثانية هي عشرون (20) يوما منذ يوم تسلم رئيس الجمهورية للقانون، وهذا بحذف عشرة (10) أيام التي تمتد من إقرار القانون من المجلسين إلى تسليمه إلى رئيس الجمهورية. كما أن عبارة "مداولة ثانية" لا تنسجم والنسبة المرتفعة المطلوبة لذلك وهو ما يستدعي استبدالها بعبارة "مداولة استثنائية".

3.2.3.1 . حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني

يعتبر حق حل البرلمان أهم وأخطر سلاح في يد السلطة التنفيذية في مقابل سلاح سحب الثقة من الحكومة الذي هو بيد السلطة التشريعية كما رأينا، وهما أهم أداتي رقابة متبادلة أتى بهما النظام البرلماني ضمنا لتوازن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبدون ذلك لا يمكن تكييف النظام النيابي على أنه نظام برلماني [10] ص 59.

ويعرف حق الحل بأنه: (قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، أي هو الإنهاء المبصر أو المعجل للفصل التشريعي) [4] ص 58، وهو ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري في كامل الدساتير الجزائرية، حيث نص في دستور 1996 في المادة 1/129 على أنه: (يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وذلك بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة)، ومن خلال هذا النص يتبين أنه لرئيس الجمهورية حرية مطلقة وسلطة تقديرية في الحالات التي يمن له فيها أن يلجأ إلى إجراء حل المجلس الشعبي الوطني، وما استشارة الأطراف المذكورة أعلاه إلا أمر شكلي الغرض منه إبلاغ الرأي العام بأن الرئيس لم ينفرد باتخاذ قرار الحل [16] ص 295 وقد يكون إجراء الحل في بداية عهدة رئيس الجمهورية إذا ما وجد أمامه مجلس معادي أو مناقض لسياسته، فبإمكانه الاستفادة من ديناميكية انتخابية، فيعمل على إيجاد مجلس جديد مناسب لسياسته كما حدث بنجاح مع الرئيس الفرنسي فرا نسو متران سنة 1981، كما يمكن أن يعتبر حل رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي الوطني وسيلة للخروج من أزمة وطنية مثلما حدث في فرنسا سنة 1968 [57] ص 400.

وللحل نوعان: حل رئاسي (أولا)، وآخر وزارى (ثانيا)

أولا : الحل الرئاسي

يتلخص مفهوم الحل الرئاسي في أنه في حالة خلاف الوزارة والبرلمان مع رئيس الدولة يقبل هذا الأخير الوزارة وفي نفس الوقت يحل المجلس النيابي الذي يؤيدها ويعين وزارة جديدة تشاركه رأيه ويرى فيها تأييد الأمة له [4] ص 312، لأن الحكومة في النظام البرلماني التقليدي تتكون من حزب

الأغلبية المكونة للبرلمان، غير أن هذا النوع من الحل غالبا ما يحمل نزعة تسلطية لدى رئيس الدولة الساعي في أغلب الأحيان إلى برلمان يتماشى وآرائه الذاتية [1] ص 333.

بالنظر لدستور 1996 فإن هذا النوع من الحل نصت عليه المادة 129 السالف ذكرها، غير أن حق حل الرئيس للمجلس الشعبي الوطني في النظام الجزائري يتميز بحرية الرئيس المطلقة في ذلك دونما قيد أو شرط باستثناء استشارة رئيسي مجلسي البرلمان ورئيس الحكومة مسائرا بذلك النظام الفرنسي وإن كان قد تميز عن النظام الجزائري بأن منع حل الجمعية الوطنية في حالي عدم إكمال مدة سنة [54] م 12-16 وفي الظروف الاستثنائية [58] ص 76. وهذا بعكس النظام المصري الذي ربط الحل الرئاسي لمجلس الشعب بشرطين هما :

1- أن يكون هناك ضرورة تحتم الحل.

2- أن يوافق الشعب على الحل في الاستفتاء الشعبي [10] ص 61.

كما أن دستور 1996 لم ينص على الحالات التي يمكن أن يلجأ فيها رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني وترك ذلك لتقديره، وهذا ما يبين التدخل الفعلي لرئيس الجمهورية في الممارسة السياسية مبتعدا بذلك عن دور الحكم.

ثانيا : الحل الوزاري

يتم هذا النوع من الحل عند قيام خلاف بين الوزارة والمجلس فتطلب الوزارة من الرئيس أن يحل البرلمان [7] ص 243 ، وفي النظام الجزائري قد يتم هذا الخلاف بمناسبة تقديم ملتمس رقابة من المجلس الشعبي الوطني طبقا للمواد 135، 136، 137 من الدستور، كما يمكن أن يحدث عند عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني بالثقة لصالح الحكومة حسب المادة 5/84، ففي هذه الحالة تقدم الحكومة استقالتها، وهنا تأتي الفقرة السادسة من المادة 84 أعلاه لتبين أنه في هذا الظرف يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129؛ إذا اقتنع بأن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة وعرقلة حسن سير شؤون الدولة، كما يمكن أن ينحل المجلس وجوبا في حالة تعيين حكومة جديدة بعد رفض برنامج الحكومة السابقة حسب المادتين 81 و 82 من الدستور، وهذا يعود لكون رئيس الجمهورية له برنامج سياسي منتخب على أساسه، فإذا ما لاحظ أن الحكومة ملتزمة بهذا البرنامج وأن المجلس يحاول عرقلتها يلجأ لخيار الحل [14] ص 26 27 غير أنه يطرح هنا إشكال آخر وهو أن نواب المجلس منتخبون أيضا على أساس برنامج سياسي (حزب الأغلبية) ومن حقهم الدفاع عنه فلماذا يلغى هذا الحق؟ وينشأ هذا الخلاف وبخاصة في حالة تعايش الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية، لكن الاحتكام إلى الشعب مرة أخرى يعد هو الحكم الفاصل بين أيهما على حق وبالتالي وضع الثقة فيه، غير أن السؤال الذي يطرح هنا يكون في حالة عودة نفس النواب في المجلس الجديد، لكن في هذه الحالة نعود ونتساءل مرة أخرى : هل يمكن أن تقام مسؤولية رئيس الجمهورية في

مثل هذه الحالة؟، فمن ناحية النصوص الدستورية أو القانونية فلا يوجد نص على ذلك، لكن منطقياً وأدبياً يترتب عن حالة كهذه استقالة رئيس الجمهورية لأن ثقة الشعب قد وضعها في خصم الرئيس وهو المجلس.

3.3.1 . مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يعتبر النظام البرلماني التقليدي النظام النيابي الوحيد الذي يتميز بالتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتمثل مظاهر هذا التعاون في:

- أعمال السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية (الفرع الأول)، أعمال السلطة التشريعية في مجال السلطة التنفيذية (الفرع الثاني).

سنحاول التطرق لهذه المظاهر من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك قصد معرفة مدى تأثير النظام النيابي الجزائري بالنظام البرلماني التقليدي.

1.3.3.1 . أعمال السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية

تتصف أعمال السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية بالكثرة و بخصوص جدواها فسناحول معرفته من خلال التطرق إلى مختلف هذه الأعمال و المتمثلة فيما يلي: حق السلطة التنفيذية في اقتراح مشاريع القوانين و المشاركة في العملية التشريعية (أولاً) و إعداد مشروع الميزانية و دخول الوزراء إلى البرلمان (ثانياً).

أولاً : حق السلطة التنفيذية في اقتراح مشاريع القوانين و المشاركة في العملية التشريعية.

يتميز هذا الحق باتساعه فبالإضافة إلى حق السلطة التنفيذية في اقتراح مشاريع القوانين (أ) هناك حق السلطة التنفيذية في المشاركة في العملية التشريعية (ب) .

أ- حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين.

أ- : حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين

تسمى اقتراحات القوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية بـ "مشاريع القوانين الحكومية"، وقد نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 119 حين نص على أنه لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين، على أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة فيها، ثم تودع مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الحكومة [13] م 3،1/119 مما يجعل هذه الإجراءات شبيهة بإجراءات ما يعرف برسائل التصويب "Lettres rectificative" في النظام الفرنسي.

وتعود سلطة رئيس الحكومة في المبادرة بالتشريع بالاشتراك مع أعضاء المجلس الشعبي الوطني إلى دستور 1989، وقد كرس ذلك دستور 1996 وذلك في المادة 119 التي تنص على: ((لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني)) ، وهذا بعكس دستوري 1963 و 1976 اللذان منحا سلطة المبادرة باقتراح مشاريع القوانين وكذا الأوامر التشريعية إلى رئيس الجمهورية بدلا من رئيس الحكومة، وهذا نظرا لوحدة السلطة التنفيذية في النظام السياسي السائد آنذاك، بينما ما يميز دستور 1989 عن كامل الدساتير الجزائرية بما فيها دستور 1996، حيث ألغى التشريع عن طريق الأوامر، بخلاف دستور 1996 الذي أعاده وذلك بنص المادة 124 منه : ((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 لافية 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)) ، غير أن التعديل الدستوري لسنة 1988 لم يضع أية قيود على إجراءات مبادرة رئيس الحكومة ويفسر ذلك بأن سلطة رئيس الحكومة في المبادرة باقتراح القوانين كانت شكلية وهذا بالنظر لمكانة رئيس الحكومة مقارنة بمكانة رئيس الجمهورية.

وما يجدر قوله في هذا الصدد هو أن الدستورين الأخيرين قد أتيا بقيد جديد على مبادرة رئيس الحكومة بمشاريع القوانين وهو وجوب عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، لكن دستور 1996 انفرد على كامل الدساتير الجزائرية بأن أضاف قيودا آخر وهو وجوب عرض مشاريع القوانين من قبل رئيس الحكومة على مجلس الدولة، هذه الهيئة القضائية الإدارية المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية والاستشارية بالنسبة للإدارة لذا وجب عرض اقتراح مشاريع القوانين على مجلس الدولة باعتباره "عملا إداريا" صادرا عن السلطة التنفيذية، لذا أخضع للرقابة القضائية وهي الجهة التي يخضع لها كل قرار إداري [20] ص 171 وهذا ما جاء به دستور 1996 من حيث إحداثه لنظام قضائي مزدوج.

ب- حق السلطة التنفيذية في المشاركة في العملية التشريعية

يمكن أن نقسم هذه المشاركة إلى قسمين قسم أول و هو الخاص بالمشاركة في عملية التشريع عموما (ب-1) أما القسم الثاني فيتمحور أساسا في مشاركة السلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية (ب-2).

ب-1 مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية عموما

تتمثل مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في ما يلي:

1. تقوم السلطة التنفيذية بالتشريع خارج المجال المحدد في المادة 122 من الدستور و ذلك عن طريق التنظيم طبقا للمادة 125 من الدستور.

2. يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و هذا طبقا للمادة 124 من الدستور و هو ما سنتعرض له في الفصل الموالي.

3. ج - يمكن للسلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة أن تبادر بمشاريع القوانين طبقا للمادة 119 من الدستور و بالرجوع للواقع العملي نجد أن جل التشريعات كانت مشاريع قوانين للحكومة بنسبة قد تصل إلى 99% من التشريعات. و يرى البعض أن المجلس الشعبي الوطني لا يمارس حقه في الاقتراح نظرا لعدة أسباب منها ما يرجع إلى النصوص و منها ما يعود إلى ممارسات السلطة التنفيذية و هو ما يعتبر أحد مظاهر ضعف البرلمان الذي يعتبر سلبيا بانتظاره لما يأتي إليه من مشاريع قوانين عن طريق مبادرة الحكومة بتلك المشاريع. [14] ص 30، 31.

ب-2. مشاركة السلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية

حدد القانون العضوي رقم 99-02 بصفة دقيقة مشاركة السلطة التنفيذية في العمل الداخلي للبرلمان

و التي تتمثل في ما يلي :

1. حضور الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة و كذا ترتيب الأولوية، و هذا طبقا للمادة (162) من القانون أعلاه.

2. يمكن للحكومة أن تستعجل مشروع قانون ما لإدراجه وجوبا في جدول أعمال الدورة الجارية و هذا حسب ما تنص عليه المادة (172) من القانون أعلاه.

3. مشاركة الحكومة في ضبط جدول أعمال جلسات كل غرفة طبقا للمادة (18) من القانون أعلاه.

4. إمكانية سحب مشروع أي قانون و في أي وقت من طرف الحكومة على أن يكون ذلك قبل تصويت المجلس الشعبي الوطني، و هذا ما جاءت به المادة (22) من القانون أعلاه.

5. للحكومة أن تبدي رأيها وجوبا في اقتراح أي قانون و هو ما ورد ذكره في المادة (25) من القانون أعلاه.

6. بإمكان الحكومة تسجيل مشروع أو اقتراح أي قانون في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني في أجل شهرين من تسلمها له طبقا للمادة 26 من القانون المذكور أعلاه.

7. بإمكان الحكومة أن تطلب الاستماع إليها من طرف اللجان [11] م 27 حسب ما تنص عليه المادة 27 من القانون أعلاه.

8. بإمكان الحكومة أن تتقدم باقتراحات تعديل أمام اللجنة المختصة حسب المادة 28 من القانون أعلاه.

9. مشاركة الحكومة في المناقشة العامة و حقها في اقتراح التعديلات حسب ما جاء في المادتين 32-36 من القانون أعلاه. إضافة إلى إمكانية طلب المناقشة المحدودة و المشاركة فيها.

على الرغم من ضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كما هو معمول به في بعض الأنظمة البرلمانية أو التي تأخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني غير أن ما يمكن ملاحظته في هذا الشأن هو أن بمقابل هذا التدخل من السلطة التنفيذية في صميم اختصاص السلطة التشريعية فإن البرلمان ليس له مثل هذه الامتيازات و هو ما يحول هذا التعاون بين السلطتين إلى تدخل للسلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية أكثر من كونه تعاوناً بين السلطتين المذكورتين.

ثانياً : إعداد مشروع الميزانية و دخول الوزراء إلى البرلمان

يعتبر إعداد قانون مشروع الميزانية (أ) أحد الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية في مجال هو من اختصاص السلطة التشريعية لكن نظراً لحساسية موضوع الميزانية و تطلبه للسرعة فقد درجت الأنظمة الديمقراطية على إيكال إعداده للسلطة التنفيذية على أن تناقشه السلطة التشريعية و من مظاهر التعاون من أعمال السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية دخول الوزراء إلى البرلمان دون أدنى خاص و هذا للدفاع عن سياسة الحكومة (ب) .

أ- إعداد مشروع قانون الميزانية:

يعتبر قانون المالية كثمرة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظم البرلمانية، حيث تعد الحكومة مشروع الميزانية من جهة ويتولى البرلمان مناقشته وتعديله إن استلزم الأمر من جهة أخرى [1] ص 325، وهذا ما هو معمول به في النظام الجزائري؛ إذ ينص القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم الغرفتين والعلاقة الوظيفية بينهما في المادة 44 على أن: ((يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية)) مما يعني من خلال صياغة المادة عبارة "مشروع قانون" أن قانون المالية يعد من قبل الحكومة، غير أن المادة 121 من الدستور يفهم من قراءتها عكس هذا المدلول إذ تنص على: ((لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها))، فعبارة "اقتراح قانون" تعني أنه بإمكان النواب اقتراح قانون المالية إلى جانب مشروع القانون المقدم من قبل الحكومة، وهذا ما يناقضه الواقع العملي، وقد يرجع أمر ذلك إلى عدم اختصاص النواب بشؤون المالية وافتقارهم للمعلومات في هذا المجال، حيث يتمركز العمل البرلماني في لجنة المالية والميزانية التي يستمع فيها الأعضاء للحكومة [11] م 44، غير أن مظهر التعاون هذا يتلشى إذا تجاوز البرلمان مدة خمسة وسبعين (75) يوماً المحددة في الفقرة السابعة من المادة 120 للمصادقة على مشروع قانون الميزانية، حيث يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

أما عن ضبط الميزانية فإنه رغم نص الدستور في المادة 160 على تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وأن تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان، لكن هذه المادة لم تحدد الوقت الذي على الحكومة تقديمه فيه، كما أن الواقع العملي في دستور

1996 لم يظهر استعمال مشروع قانون ضبط الميزانية، ومرد ذلك عدم تقديم الحكومة لهذا المشروع وكذا لتجاهله من قبل البرلمان، وهذا بخلاف القانون رقم 89-24 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17.

ب- حق دخول الوزراء للبرلمان دون دعوى خاصة :

يعد حق دخول الوزراء إلى البرلمان أمرا اعتياديا في النظام البرلماني بنوعيه التقليدي والمتطور، فهم يجلسون في نفس القاعة مع أعضاء البرلمان كما يمكنهم أيضا الاشتراك في مناقشات المجلس. [8] ص 416 ويتضح هذا الأمر أكثر في نظام كالنظام الجزائري حيث الوزراء ليسوا أعضاء في البرلمان لأنه في الأنظمة التي تسمح بالجمع بين مناصبي الوزارة والبرلمان يعتبر دخول الوزراء إلى البرلمان أمرا مفروغا منه، لكن في النظام الجزائري يعتبر هذا الأمر مميذا مقارنة بالنظام البرلماني التقليدي ويكون دخول الوزراء للبرلمان بغرض شرح البرنامج الحكومي أو الدفاع عنه [1] ص 324.

2.3.3.1 . أعمال السلطة التشريعية في مجال السلطة التنفيذية

تتميز أعمال السلطة التشريعية في مجال السلطة التنفيذية بقلتها و بساطتها فهي تنحصر في افتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية (أولا)، تولي رئيس مجلس الأمة لمهام رئيس الجمهورية في حالة ثبوت المانع (ثانيا)، و أخيرا إمكانية مبادرة 3/4 أعضاء البرلمان لاقتراح تعديل الدستور (ثالثا).

أولا : افتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية

إن افتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية للدولة و إن كان بإمكان هذا الأخير المبادرة بها إلى أنها تبقى صلاحية غير خاصة به لوحده حيث أنه : (يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين).

يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء ، بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية [13] م 130.

إن ما تجدر ملاحظته بخصوص هذه المادة هو تواضع دور البرلمان في افتتاح هذه المناقشة من جانبين : فمن جانب يتساوى في المبادرة بالافتتاح كل من رئيسي المجلسين مع رئيس الجمهورية و من جانب آخر فإن نتيجة القصى التي من الممكن أن تنجر عن هذه المناقشة هي إصدار لائحة يبلغها البرلمان إلى رئيس الجمهورية، و هنا تتساءل عن جدوى هذه اللائحة و مدى إلزاميتها لرئيس الجمهورية، إذا كان هو من (... يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها ...) [13] م 77 بنص الدستور.

ثانيا : تولي رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الجمهورية عند ثبوت المانع

جاء في دستور 1996 أنه : (يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه و يكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة و أربعون (45) يوما، رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من

الدستور). [13] م 2 / 88 و كذلك (في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و يثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية. و يبلغ فوراً شهادة تصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا).

يتولى رئيسي مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون (60) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية. [13] م 88 / 4 ، 5 ، 6 يمكن قوله حول تولي رئيس مجلس الأمة لمهام رئيس الجمهورية هو أن هذا الأمر يتم بصفة مؤقتة إضافة إلى أن صلاحياته في هاته الفترة محددة و لا يمكنه أن يمارس بعض الصلاحيات الهامة و الخطيرة بنص الدستور، كمنعه من حق إصدار العفو و حق تخفيض العقوبات أو استبدالها و منعه أيضا من إمكانية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء. و كذا منعه من تعيين الوزراء و من التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، إضافة إلى منعه من صلاحيات أخرى هامة. [13] م 90 مما يبين مدى تواضع مهمة تولي رئيس مجلس الأمة لمهام رئيس الجمهورية في حالة ثبوت المانع له و هذا نظرا تأقيت مدة الرئاسة و لعدم انتخاب رئيس مجلس الأمة كرئيس للدولة.

ثالثا : إمكانية مبادرة (3/4) أعضاء البرلمان باقتراح تعديل الدستور

ورد في المادة 177 من دستور 1996 أنه : (يمكن 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي و يصدره في حالة الموافقة).

تعتبر مبادرة 3/4 أعضاء البرلمان باقتراح تعديل الدستور مظهرا من مظاهر تعاون السلطتين التشريعية و التنفيذية و ذلك لأنه بالمقابل يوجد (... لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري ...) [13] م 174 و هذا رغم تواضع مبادرة أعضاء البرلمان أمام مبادرة رئيس الجمهورية و هو ما سنوضحه بالتفصيل في الفصل الموالي.

إذا كان النظام البرلماني التقليدي قد أجاز الجمع بين المنصيين البرلماني والوزاري فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يجز ذلك، وهذا بنص المادة 105 من دستور 1996 بأن نصت على عدم إمكانية الجمع بين مهمة النائب وبين مهام أو وظائف أخرى، وقد نص القانون الأساسي للنائب على أنه: ((إذا عين نائب في وظيفة عضو في الحكومة أو انتخب عضوا في المجلس الدستوري فإنه يفقد تلقائيا انتماءه للبرلمان)). و من هذا يتبين جليا بأن النظام النيابي الجزائري لم يأخذ بهذا العنصر الذي يعتبر أحد أوجه التعاون في النظام البرلماني التقليدي.

ثانيا : حق الوزراء في دخول البرلمان بدون دعوة خاصة

يحق للوزراء دخول البرلمان بدون دعوة خاصة في النظام البرلماني وهذا نظرا لكون الوزراء هم أعضاء في البرلمان في نفس الوقت وهو ما يعتبر أمر منطقي ومفروغ منه، بينما يختلف الأمر إذا كان

الوزراء ليسوا أعضاء في البرلمان لكونهم لا يجمعون بين العضوية في كل من الوزارة والبرلمان كما هو الأمر بالنسبة للجزائر. رابعاً: قانون المالية

يعتبر قانون المالية ثمرة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حيث أن الأولى تحضر مشروعا لهذا القانون وذلك بالنظر إلى اطلاعه على المعلومات الكافية فيما يخص ميزانية الدولة، أما الثانية فتناقش هذا القانون وتعدله زيادة ، نقصانا أو حذفاً إذا ما استلزم الأمر وهذا نزولاً عند التوفيق بين المصالح الإستراتيجية للدولة ومصالحه المواطن.

وإجابة للتساؤل الذي طرحناه سابقاً عما إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد اكتفى بهذه المظاهر التقليدية للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نقول إن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكتف بهذه المظاهر المذكورة سابقاً بل أضاف إليها مظاهر أخرى تتمثل فيمل يلي [39] ص 33.

- 1- توجيه رئيس الجمهورية لخطاب إلى البرلمان [13] م 128 .
- 2- افتتاح البرلمان لمناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب كل من رئيس الجمهورية أو رئيسي إحدى غرفتي البرلمان [13] م 130.
- 3- حق رئيس الجمهورية في دعوة البرلمان للانعقاد من تلقاء نفسه أو بطلب من رئيس الحكومة لدورة غير عادية [13] م 118.
- 4- تولي رئيس مجلس الأمة لمهام رئيس (الجمهورية) الدولة في حالة ثبوت المانع لرئيس الجمهورية من طرف كل من المجلس الدستوري والبرلمان المنعقد بغرفتيه معا بأغلبية الثلثين (2/3) [13] م 88.
- 5- تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر في حالة شغور البرلمان بين دورتيه في الحالة الاستثنائية.
- 6- ازدواج المبادرة باقتراح تعديل الدستور لكل من رئيس الجمهورية و 3/4 أعضاء البرلمان، وقد أثرنا أن نثير هاتين النقطين في الفصل الموالي لإثبات ترجيح السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

الفصل 2

تأرجح النظام النيابي الجزائري بين التأثير بالنظام الرئاسي وترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

إن المتأمل للنظام النيابي الجزائري يلاحظ بجلاء أن المؤسس الدستوري قد تأثر بالنظام النيابي الرئاسي حينما قرر أن انتخاب رئيس الجمهورية يكون من طرف الشعب مباشرة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، مما يجعل رئيس الجمهورية في نفس قوة البرلمان أو بالأحرى المجلس الشعبي الوطني المنتخب من طرف الشعب هو الآخر، وهذا بدوره يؤدي إلى اتساع صلاحيات فعلية وخطيرة لرئيس الجمهورية، فمن هذه الناحية تبتعد طبيعة النظام البرلماني المتطور عن النظام السياسي التقليدي لأن في هذا الأخير تنقلص صلاحيات رئيس الدولة إلى حد الصلاحيات الفخرية أو البروتوكولية، بينما حينما ينتخب الرئيس من طرف الشعب فلا يمكن حين ذاك أن تقتصر صلاحياته على البروتوكولات، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإن مظاهر النظام الرئاسي هذه في الحقيقة جاءت نقلا عن النظام الدستوري الفرنسي الذي انتهج نظاما هجينا يجمع بين النظام البرلماني والرئاسي على خلفية ظروف تاريخية مرت بها فرنسا، كانت لتغول وفساد البرلمان فيها الأثر العميق على انتكاسات سياسية هزت أركان الدولة وعرضت استقلالها للخطر، فأخذ بهذه المظاهر للنظام الرئاسي، لكن هذا لا يعد اعتناقا منه للنظام الرئاسي بقدر ما هو ترجيح لكفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية الذي كان ناقما عليها، فاستحدث نظام المجلسين إضعافا منه للبرلمان، وجاء بانتخاب رئيس الجمهورية من الشعب ووسع من صلاحياته، وأعطى له من خلال الوزارة إمكانية التشريع عن طريق لوائح التفويض التي تميز عنها المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 بأن أعطى لرئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر دونما حاجة لأخذ إذن البرلمان، وهو ما يفيد ترجيحه لكفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، كما أعطى لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالاستفتاء كوسيلة لتخطي البرلمان إن لزم الأمر، كما قيد مجال التشريع، وهذا ما يمثل إضعافا للسلطة التشريعية في مقابل تقوية السلطة التنفيذية، حيث استغل هذا التوجه حاجة البلاد لتقوية السلطة التنفيذية قصد استرجاع هيبة الدولة بعد الخروج عن دستور 1989 وانحراف النظام عن الحياة الدستورية، وذلك بغرض تسريع قرارات الإصلاح والتنمية، غير أنه إذا كان هذا هو ظاهر الأمر

فإن باطنه يوحى باستنثار ثلثة من الأفراد بالحكم تحت غطاء المشروعية الثورية والبقاء في السلطة إلى أبعء الحدود لأنه من خلال المكانة المرموقة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام يمكن التحكم في جميع دواليب السلطة، لذلك تولى الانتخابات الرئاسية في الجزائر أهمية قصوى وإن كانت الانتخابات التشريعية مهمة إلا أنها لا تصل درجة الرئاسيات، وهكذا يظهر بأن ما تأثر به المؤسس الدستوري الجزائري من مظاهر للنظام الرئاسي (1.2) و هذا بغرض ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال إضعاف السلطة التشريعية (2.2) من جهة، وتغليب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (3.2) من جهة أخرى، وهذا ما سنحاول تبيانه في هذا الفصل.

1.2 . مظاهر النظام الرئاسي في النظام النيابي الجزائري

للنظام الرئاسي ثلاث أركان أساسية تتمثل فيما يلي:

1- وحدة السلطة التنفيذية.

2- انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب واتساع صلاحياته.

3- الفصل الشديد بين السلطات، وهو ما يكاد يعاكس مظاهر النظام البرلماني [1] ص 341

ومن خلال تعرضنا له من مظاهر تعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية فمن الأكد أن وحدة السلطة التنفيذية على الأقل شكليا كما رأينا سابقا لا مكان لها في النظام النيابي الجزائري، أما بخصوص انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب فهو أمر محقق في النظام الجزائري (1.1.2) كما أن اتساع صلاحيات رئيس الجمهورية (2.1.2) ، أما من مظاهر شدة الفصل بين السلطات -رغم اعتماد المؤسس الدستوري لمظاهر التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية مما يستدعي الفصل المرن بين السلطات- فيتمثل في حالة تنافي الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان (3.1.2).

1.1.2 . رئيس الجمهورية منتخب من طرف الشعب

يعرف الانتخاب حسب المعجم الدستوري على أنه : ((إجراء من خلاله تخول الهيئة الانتخابية وكالة لشخص أو عدة أشخاص تقوم بانتخابهم)) [59] ص 137 ، ومنه يصبح رئيس الجمهورية المنتخب ممثلا للشعب وحائزا للشرعية التي يتمتع بها البرلمان بل أقوى من ذلك لأنه منتخب على المستوى الوطني بينما النائب ينتخب في إطار دائرته الانتخابية [60] ص 10 وإن كانت مهمته وطنية عند ممارسته لوظيفته النيابية كما حددت ذلك المادة 105 من دستور 1996. فكيف يتم انتخاب رئيس الجمهورية؟ (1.1.1.2) ، وما هي الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية في النظامين الرئاسي الأمريكي والجزائري؟ (2.1.1.2). وكيف عالج المؤسس الدستوري الجزائري حالة شغور منصب رئيس الجمهورية (3.1.1.2) وكيف حدد العهدة الرئاسية؟ (4.1.1.2).

1.1.1.2 . كيفية انتخاب رئيس الجمهورية

تنص المادة 71 من دستور 1996 على ما يلي: ((ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري. ويتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات

الناخبين المعبر عنها))، وهذا بخلاف دستور 1976 الذي يتطلب الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المسجلين [61] م 105. مما يتطلب مشاركة قوية جدا في العملية الانتخابية [62] ص 85 . حيث جاء في الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون المتعلق بنظام الانتخابات في المادة 155: ((يجري انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها)).

وهذا خلال الثلاثين يوما السابقة لانقضاء مدة رئاسة الجمهورية [63] م 53 ، مما يعني أن القانون قد نص على اللجوء إلى الدور الثاني في حالة عدم حصول أي مترشح من المتنافسين على الأغلبية المطلوبة، غير أنه لا يشارك في هذا الدور سوى المترشحين اللذان أحرزا أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول [63] م 2 / 156 ، وهذا دون اشتراط تحقيق نسبة معينة، حيث يكفي في الدور الثاني بالحصول على أكثرية الأصوات وذلك يرجع لعدد المترشحين المحدد باثنين، مما يعني أن أحدهما سيفوق الآخر في عدد الأصوات الصحيحة [59] ص 206.

ويبقى من النادر أن يتساوى المترشحان ، إلا أنه لا يوجد أي أثر للنص على مثل هذه الحالة في الدستور ولا في الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون المتعلق بنظام الانتخابات ، وهو ما يفيد بأن المؤسس الدستوري قد استبعد حصول مثل هذه الحالة ، لكن الأنظمة المعاصرة تضع في الحسبان كل الظروف لتفادي أي فراغ دستوري وهو ما يرجى مراعاته من قبل مؤسسا الدستوري في مثل هذه الحالة وغيرها.

وهناك حالة أخرى يمكن أن تثار وهي حالة حدوث مانع لأحد المترشحين في الدور الثاني، فإذا كان هذا المترشح ينتمي إلى حزب معين؛ هل يمكن لحزبه أن يقدم مرشحا آخر لتعويضه؟ أم سيتم تعويضه بالمرشح صاحب المرتبة الثالثة؟ أم أن الدور الثاني في الانتخابات سيؤجل [48] ص 210- 211؟ أم أن المجلس الدستوري هو من سيعود له أمر حل هذا الإشكال؟، إن هذا الإشكال كان قد وجد في دستور 1989 وبقي في دستور 1996 دون معالجة لكن الأمر 07-97 قد أجاب عن هذا الإشكال في مادته 163 في فقرتيها الثالثة والرابعة اللتين تنصان على ما يلي: ((في حالة وفاة أو انسحاب أو حدوث أي مانع لأحد المترشحين الإثنين في الدور الثاني يعلن المجلس الدستوري ضرورة القيام من جديد بمجموع العمليات الانتخابية .

وفي هذه الحالة يمدد المجلس الدستوري آجال تنظيم الانتخابات الجديدة لمدة أقصاها ستون (60) يوما))

2.1.1.2. الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية حسب النظام الرئاسي

الأمريكي والجزائري

أولا: الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية حسب النظام الرئاسي الأمريكي

يشترط الدستور الأمريكي في رئيس الجمهورية شروطا ليست بالكثيرة لكنها هامة ومركزة وهو ما يختلف عن العديد من الدول المتخلفة التي كثيرا ما تشترط شروطا تعجيزية للترشح لرئاسة الجمهورية،

وهذا سعيها منها لاحتكار السلطة وعدم إيمانها بالديمقراطية الحقة والتداول على الحكم، وخير مثال على ذلك ما جرى في جمهورية مصر العربية مؤخرا حول الاستفتاء المتضمن شروطا تعجيزية للترشح لرئاسة الجمهورية ضمنا لبقاء الرئيس الحالي في منصبه وتكريسا للديكتاتورية المقنعة ، وهذا حال الكثير من دول العالم الثالث التي لا تعرف من الديمقراطية والحكم الراشد إلا الشكليات ومن دولة الحق إلا ما كان في صالحها، فهذا النظام الدستوري الأمريكي يضع هذه الجملة المتواضعة من الشروط لرئاسة الجمهورية دونما تعجيز ولا غلو في مواصفات من يترشح لرئاسة الولايات المتحدة الأمريكية، وتتمثل هذه الشروط في الآتي:

- 1- أن يكون مواطنا مولودا في الولايات المتحدة الأمريكية أو كان عند إقرار هذا الدستور مواطنا للبلاد.
 - 2- أن يكون قد بلغ الخامسة والثلاثين من عمره.
 - 3- أن يكون قد أقام في الولايات المتحدة أربعة عشر عاما [64] م 6/2 وفي سنة 1800 أضيف شرط رابع بموجب عرف دستوري وهو :
 - 4- أن يكون المرشح ينتمي إلى أحد الحزبين الرئيسيين الجمهوري أو الديمقراطي.
- غير أن هذا الشرط لم يعمل به في انتخابات 1996 حينما كان أحد المترشحين مستقلا وقبل ترشيحه رسميا [6] ص 191 ..

ثانيا : الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية حسب النظام النيابي الجزائري

جاء دستور 1996 بالعديد من الشروط الواجب توافرها في المترشح لرئاسة الجمهورية والتي لا يمكن وصفها بالتعجيزية إلا أنها كثيرة وجاءت في جزء منها ظرفية ولحسابات ضيقة وشخصية الهدف منها إقصاء بعض الشخصيات التي من الممكن أن تشكل منافسا قويا لمرشح ما ، كما أن دور المجلس الدستوري يبقى ميسرا ، و دليل ذلك هو النتيجة التي توصل إليها بخصوص انسحاب المرشحين الستة في الانتخابات الرئاسية لسنة 1999 ، و التي اقر بموجبها صحة تلك الانتخابات رغم ذلك الانسحاب الواسع و بقاء مرشح وحيد و كأن ذلك الانتخاب قد تحول إلى استفتاء على شخص واحد، حيث نجد من المواد التي تضيق من حرية الترشح لرئاسة الجمهورية، المادة 73 منذ دستور 1996 التي أضافت شروطا لم تكن موجودة في دستور 1989 وتتمثل الشروط المطلوبة في المترشح لرئاسة الجمهورية في الآتي :

- 1- أن يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- 2- أن يدين بالإسلام.
- 3- أن يكون عمره أربعين سنة كاملة يوم الانتخاب.
- 4- أن يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
- 5- أن يثبت الجنسية الجزائرية لزوجه.

6- أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1945 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942.

7- أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة (أول نوفمبر 1954) إذا كان مولودا بعد يوليو 1942.

8- أن يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

هذا وأضاف الأمر رقم 07-97 شروطا أخرى تتمثل في : -تعهد كتابي يوقعه المترشح يتضمن ما

يلي :

1- عدم استعمال المكونات الأساسية للهوية الوطنية في أبعادها الثلاثة (الإسلام والعروبة و الأمازيغية) لأغراض حزبية.

2- ترقية الهوية الوطنية في أبعادها الثلاثة (الإسلامية والعروبة و الأمازيغية).

3- احترام مبادئ أول نوفمبر سنة 1954 وتجسيدها.

4- احترام الدستور والقوانين المعمول بها والالتزام بها.

5- نبذ العنف كوسيلة للتعبير و/أو العمل السياسي والوصول و/أو البقاء في السلطة و التنديد به.

6- احترام الحريات الفردية والجماعية واحترام حقوق الإنسان.

7- رفض الممارسات الإقطاعية و الجهوية والمحسوبية.

8- توطيد الوحدة الوطنية.

9- الحفاظ على السيادة الوطنية.

10- التمسك بالديمقراطية في إطار احترام القيم الوطنية.

11- تبني التعددية السياسية.

12- احترام مبدأ التداول على السلطة عن طريق الاختيار الحر للشعب الجزائري.

13- الحفاظ على سلامة التراب الوطني.

14- احترام مبادئ الجمهورية.

15- يجب أن يعكس برنامج المترشح المنصوص عليه في المادة 175 من هذا القانون مضمون التعهد

الكتابي [63] م 157 / 2

إضافة إلى كل هذه الشروط جاءت المادة 159 من نفس القانون لتضيف شروطا أخرى هي:

-على المترشح أن يقدم إما:

-قائمة تتضمن 600 توقيعاً لأعضاء منتخبين داخل مجالس بلدية أو ولائية أو برلمانية وموزعة عبر 25

ولاية على الأقل. وإما قائمة تتضمن 75.000 توقيعاً فردياً على الأقل وينبغي ألا يقل العدد الأدنى من

التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيعاً. بينما النظام الفرنسي يتطلب

توقيع 500 منتخبا من الشعب في البرلمان في: مجلس المناطق، مجالس المحافظات، المجلس البلدي

لمدينة باريس، مجالس إقليم ما وراء البحار، المجلس الأعلى للفرنسيين، الخارج أو من العمد

[21] ص 323 كما اشترط القانون أن يكون هذا بالإضافة لشروط شكلية أخرى، العدد موزع على (30) منطقة، وبمقارنة هذه الترسانة من الشروط بالشروط المطلوبة في الرئيس الأمريكي نجد أن النظام الجزائري أكثر تشددا في هذه الشروط، وهذا مرده لعدة أسباب منها :

- 1- حداثة الدولة الجزائرية وتجربتها الديمقراطية.
- 2- طبيعة انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع المباشر.
- 3- محاولة الاستئثار بالسلطة قدر الإمكان.
- 4- مراعاة طبيعة الفرد الجزائري ومنعا للاستخفاف بجسامة هذه المسؤولية أو استغلالها.

3.1.1.2 . معالجة المؤسس الدستوري الجزائري لحالة الشغور

تنص المادة 88 من الدستور 1996 على أنه: ((إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، و بعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالاجتماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع . يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي 2/3 اعضاءه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما، رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور . وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء (43) يوما ، يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة . في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية .

ويبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي البرلمان الذي يجتمع وجوبا بتولي رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون (60) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية. ولا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا . ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون (60) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية، ولا يحق لرئيس الدولة المعني بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية. وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة .

وفي هذه الحالة ، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة ، يضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط المبينة أعلاه بمهمة رئيس الدولة طبقا للشروط المحددة في الفقرات السابقة وفي المادة 90 من الدستور ، ولا يمكنه أن يترشح لرئاسة الجمهورية)).

وما يلاحظ هنا هو أن تحديد المانع المؤقت لرئيس الجمهورية في المرض قد أسقط حالات أخرى من الممكن حدوثها وتشكل بدورها مانعا كالحوادث أو الأسر وكذا الأمر بالنسبة للمانع الدائم الممكن حدوثه بسبب أسر أو المحاكمة بتهمة الخيانة العظمى [12] ص 212 وهو الأمر الذي تنبه له المؤسس الدستوري الأمريكي [64] م 6 / 2 .

وما يميز الدستور الجزائري عن الدستور الأمريكي أيضا هو أن نائب الرئيس الأمريكي يتولى الرئاسة مرة واحدة حسب التعديل الدستوري الثاني والعشرين بخلاف الدستور الجزائري لسنة 1996 الذي حرم رئيس مجلس الأمة من الترشح لرئاسة الجمهورية في حالة رئاسته للدولة عقب عجز الرئيس [13] م 7/88 .

4.1.1.2 . العهدة الرئاسية في دستور 1996

كانت و لا تزال مسألة تحديد أو عدم تحديد عهدات رئيس الجمهورية محل جدل و نقاش و رغم شبه إجماع كل هذه الآراء على ضرورة تحديد تجديد عهدة رئيس الجمهورية، حيث انه في بداية المرحلة الديمقراطية و نقصد بذلك في عهد دستور 1989 انقسمت الآراء حول هذا الأمر إلى رأيين [12] ص 214-215.

الرأي الأول: و يقضي هذا الرأي بأنه لا يمكن لأي شخص أن يتولى رئاسة الدولة أكثر من مرتين مقتدين في ذلك بالدستور الأمريكي و هذا الرأي إن دل على شيء فإنما يدل على رفض كل ما من شأنه أن يمنع أو يقلل فرص التداول على السلطة و احتكارها خاصة في دول حديثة العهد بالديمقراطية كالدول النامية.

الرأي الثاني: و إن كان أنصار هذا الرأي لا يختلفون من حيث الهدف مع أصحاب الرأي الأول إلى أنه لا يرون أهمية في تحديد عدد المرات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية أن يترشح ما دام هناك تعددية سياسية و نظام ديمقراطي يسمح لكل جزائري تتوفر فيه الشروط المطلوبة دستورا أن يترشح لرئاسة الجمهورية، و بما أن الشعب هو صاحب السيادة فيمكنه أن يجدد ثقته في الرئيس المشارك في انتخابات رئاسية تعددية، كما يمكنه أن يقصيه من خلال الانتخاب على مرشح آخر.

إذا كان هذان الرأيان سائدين إبان بروز التعددية السياسية في الجزائر و تحول النظام الجزائري إلى نظام ديمقراطي، فإنه بالنظر للوضع الراهن و بداية التطور في الحياة الدستورية للدولة الجزائرية، يعتبر التثبيت بالبقاء في منصب رئاسة الجمهورية أكثر من العهدين المنصوص عليهما دستورا أمر غير مرغوب فيه نظرا للرغبة الجامحة للشعب في التغيير نحو الأحسن، لكن بمقابل هذه الرؤية و بالنظر للتحسن النسبي الذي طرأ على الصعيدين الأمني و الإقتصادي، رغم ما يقال في ذلك بأن الظروف

الدولية كان لها عميق الأثر في بلوغ هذا التحسن، فإنها قد بدأت تتشكل بعض القناعات التي يروج لها القائمون على السلطة الحالية مفادها رغبة هؤلاء في بقاء الرئيس الحالي لعهدته رئاسية ثالثة، خاصة بعد إحساس هؤلاء بالتفاف الشعب حول الرئيس و ذلك اعتمادا على النسبة العالية التي تحصل عليها رئيس الجمهورية في انتخابات 08 أبريل 2003 ، غير أن هؤلاء يصطدمون بالمادة 2/74 من دستور 1996 التي حصرت تجديد انتخاب رئيس الجمهورية في عهدة واحدة بعد عهده الأولى، و هو الأمر الذي دفع بهؤلاء إلى الترويج لفكرة تعديل الدستور بحجة توضيح طبيعة النظام [65] ص 3 . فهل سيترك مجال تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مفتوحا كما كان عليه الحال في دستور 1989 و بالتالي فتح المجال واسعا لاحتكار السلطة و العودة بالبلاد إلى مرحلة ما قبل اعتناق الديمقراطية في مطلع التسعينات و بالتالي الرجوع بالتجربة الديمقراطية إلى الوراء؟ أم أن الأمر سيتوقف عند زيادة عهدة ثالثة لا غير للرئيس؟. الجواب عن هذين التساؤلين سيعرف بعد التعديل الدستوري المرتقب الذي لحد كتابة هذا البحث لم يحدث بعد. لقد حددت كامل الدساتير الجزائرية مدة العهدة الرئاسية بخمس سنوات [53] م 39 باستثناء دستور 1976 الذي حدد هذه المدة الرئاسية بست سنوات [61] م 108 ثم قلص المدة بخمس 05 سنوات، وهذا بموجب تعديل 07 جويلية 1979 وهي مدة معقولة تجمع بين الاستقرار السياسي وتمكين الشعب من مراقبة رئيس الجمهورية من خلال الانتخاب بعد خمس سنوات، لكن التساؤل الممكن طرحه في هذا الصدد هو في عدد المرات الممكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية فيها ؟ فبينما نجد دستور 1989 قد سكت عن هذا الأمر نجد أن دستور 1996 قد حدد تجديد انتخاب رئيس الجمهورية بمرة واحدة وهذا ينص المادة 74 على أن : ((مدة مهمة الرئاسة خمس سنوات)).

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية بمرة واحدة))، وهو ما ذهب إليه الدستور الأمريكي باستثناء مدة الفترة الرئاسية المحددة بأربع (04) سنوات [64] م 1/2 .

2.1.2. سلطات رئيس الجمهورية مما لا شك فيه أن لرئيس الجمهورية صلاحيات جد واسعة وعبر مختلف الدساتير الجزائرية مما مكنه من احتلال مكانة مرموقة في النظام وهو الأمر الذي له بالغ الأثر في التأثير على طبيعة وشكل النظام النيابي المنتهج في الجزائر في ظل دستور 1996، وتبعاً لذلك سننتعرض إلى اختصاصات رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية (1.2.1.2)، واختصاصاته كقائد للجيش والشؤون الخارجية (2.2.1.2) ثم صلاحياته باعتباره ممثلاً للسلطة السامية في الدولة (3.2.1.2).

1.2.1.2 . اختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف العادية

أولاً : صلاحية التعيين يعتبر اتساع صلاحيات التعيين من قبل رئيس الجمهورية إحدى سمات النظام الرئاسي الذي يعهد فيه تعيين الوزراء والموظفين الاتحاديين وكذا السفراء والممثلين الدبلوماسيين لرئيس الجمهورية، وبالرجوع للنظام الجزائري نجدها تفوق في اتساعها صلاحيات التعيين في النظام الرئاسي الأمريكي فزيادة على صلاحية تعيين الوزراء التي في مقابلها يوجد تعيين رئيس الحكومة نفسه وقبول

الوزراء المقترحين وتعيينهم شكليا من قبل رئيس الجمهورية [13] م 79 ، نجد بقية التعيينات أوسع نطاقا وأكثر خطورة وأهمية من تلك التعيينات الموكلة لرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، فبالإضافة لتعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه [13] م 77 نصت المادة 78 من دستور 1996 على أن : ((يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام التالية :

1-الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور / 2-الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة
3-التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء ، 4-رئيس مجلس الدولة ، 5-الأمين العام للحكومة ،
6-محافظ بنك الجزائر ، 7-القضاة ، 8-مسؤولي أجهزة الأمن ، 9-الولاة، كما يعين رئيس الجمهورية
سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين
الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم)).

إضافة إلى تعيينات أخرى لم تشملها المادة وهي على التوالي :

-تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة [13] م 101.

-تعيين ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري، من بينهم الرئيس [13] م 164.

-تعيين أعضاء ورئيس المجلس الإسلامي الأعلى [13] م 172.

غير أن المادة 5/85 من الدستور منحت جزءا يسيرا من التعيينات في وظائف الدولة لرئيس

الحكومة دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78.

ثانيا : اختصاص التنظيم

لقد خصت المادة 125 من دستور 1996 رئيس الجمهورية بسلطة التنظيم في كل المسائل التي تخرج عن القانون الذي حدد هذه الصلاحيات على سبيل الحصر في المادتين 122 و 123 من الدستور : ((يتولى رئيس الجمهورية تنظيم هذه المجالات بالمراسيم الرئاسية)). وهو ما يثبت بأن دستور 1996 على غرار دستوري 1976 و 1989 جعل الأصل هو التنظيم و الاستثناء هو التشريع، وهذا عكس ما ذهب إليه دستور 1963، فباستثناء هذا الأخير فإن باقي الدساتير الجزائرية سايرت الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي قلب موازين القوة بين التنظيم والتشريع رأسا على عقب وهو ما أطلق سلطة التنظيم على حساب سلطة التشريع. إن كلا من دستوري 1989 و 1996 قد ميزا بين نوعين من مجالي التنظيم وهما المجال لتنظيمي المستقل "pouvoir réglementaire autonome" المخصص برئيس الجمهورية ومجال تنفيذ القوانين "Exécution des lois" الخاص برئيس الحكومة، غير أنه ربط تنفيذ القانون بالتنظيم وهذا في المجال الذي يعود لرئيس الحكومة، بخلاف الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي ينص في مادته الثانية على: ((أن الوزير الأول يقود عمل الحكومة ، وهو مسؤول عن الدفاع الوطني ويضمن تنفيذ القوانين مع مراعاة أحكام المادة 13 ، يمارس سلطة التنظيم ويعنى بالوظائف المدنية والعسكرية)) . ويرى بعض الفقه أن السلطة التنظيمية قد تأخذ مظهرا تنفيذيا لنص تشريعي عام فيأتي التنظيم لتفصيله [12] 236 ومثاله المادة 16/122 التي تنص على أن: ((يشرع البرلمان من

خلال وضع القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي))، حيث أن هذه القواعد تحتاج إلى تفصيل وهو ما تتولاه اللوائح التنظيمية، كما يمكن للسلطة التنظيمية أن تنظم نشاطا ما بطريقة تفصيلية وما يبقى للسلطة السلطة التنفيذية إلا تنفيذ النصوص المفصلة ومثاله تنفيذ قانون الانتخابات.

وكان توسيع اختصاص التعيين لصالح رئيس الدولة في إطار دستور 1996 قد أقر بتدخل رئيس الجمهورية بالمرسوم رقم 99-240 المستند على الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور المتعلقة بالمجال التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية، إن ما يلاحظ على المرسوم رقم 99-240 أنه جاء محددًا للوظائف التي يعين فيها رئيس الجمهورية مثل سابقه المرسوم الرئاسي رقم 89-44 حيث جاء بتحديد هذه الوظائف حصريا وترك التعيين لبقية الوظائف لرئيس الحكومة، لكن رئيس الحكومة في ممارسته لهذا الاختصاص يستمد سلطته من الدستور مباشرة وليس عن طريق التفويض لأن نص الدستور واضح في هذا المجال [60] ص 39 ، والجدير بالذكر في هذا الصدد هو أن رئيس الجمهورية لا يمكنه التفويض فيما يخص صلاحيته بالتعيين وهذا عملا بالمادة 87 من دستور 1996.

أما عن طبيعة صلاحية التعيين فهي انفرادية تقديرية لرئيس الجمهورية في حالة اشتراط التعيين لتوقيع رئيس الجمهورية وكذا في حالة اشتراط التعيين في مجلس الوزراء وذلك نظرا لمكانة رئيس الجمهورية داخل مجلس الوزراء [60] ص 40-43 إذا كانت طريقة التعيين المتبعة في النظام الجزائري لا تمت بصلة لقرينتها في الأنظمة البرلمانية التي تنص دساتيرها على أن تعيين وعزل الموظفين يكون محددًا في القانون [66] ص 370 ، كما يختلف هذا الأمر حتى عما هو موجود في النظام الرئاسي.

وتتميز سلطة التنظيم المستقل بأنها المتمثلة في المرسوم الرئاسي فهي:

1- سلطة أصلية أي أنها تجد مصدرها في ذاتها من حيث أنها لا تتفرع عن سلطة أخرى ولا تخضع لها، كما لا تستند في وجودها عليها، بل تنشئ أحكامها من الدستور مباشرة، وما يميزها عن سلطة تنفيذ القوانين - التي تعتبر تشريعا ثانويا، في حين يعتبر التنظيم المستقل، أو ما يعرف بالتنظيم الرئاسي- أنها تعتبر تشريعا أصيلا صادرا عن رئيس الجمهورية طبقا للدستور. غير أن هذا التمييز الذي تتمتع به السلطة التنظيمية المستقلة لا يجعلها في رتبة القانون بصفة مطلقة، حيث يرى جانب من الفقه أنه لا يمكن مساواة التنظيم المستقل مع القانون رغم زوال مبدأ خضوع اللائحة للقانون، بينما يرى جانب آخر أن التنظيم المستقل مبتكر للقانون ، والفرق بينه وبين القانون هو من حيث السلطة المصدرة له فحسب [20] ص 47.

كما أن عدم خضوع التنظيم المستقل (المرسوم الرئاسي) للقانون لا يفسر على أنه سمو للمرسوم الرئاسي على القانون أو على تساويهما في المرتبة بل يعود ذلك إلى انعدام القوانين في مجال اختصاص المرسوم ، مما يعني أنه مستقل عن القانون ، غير انه لا يكون كذلك في حال تحديد القانون للمبادئ الأساسية حسب بعض الكتاب .

2-التنظيم المستقل مجال واسع

يتمثل اتساع التنظيم المستقل أو (المرسوم الرئاسي) في أنه يتناول كل المواضيع غير المخصصة للقانون أي أنه يمتد حسب رغبة رئيس الجمهورية التي كل المسائل المستجدة في الحياة الوطنية والتي لم يدخلها المؤسس الدستوري في مجال القانون ، إضافة إلى المسائل نصف التشريعية وهي تلك المسائل التي يضع المؤسس الدستوري قواعدها العامة فقط .

إن السلطة التنظيمية في الجزائر في ظل دستور 1996 تعتبر بحق أداة لهيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية وعلى النظام بصفة عامة وهذا من خلال استعمال هذه الأداة لتنفيذ برنامجه على حساب برنامج الحكومة [20] ص 48.

و هذا ما يميز النظام الجزائري حتى عن نظيره الفرنسي، حيث أن اللوائح المستقلة في هذا النظام من اختصاص الوزير الأول بينما في الجزائر فهي تندرج ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية مما يبين بجلاء أن شكل النظام النيابي الجزائري يميل إلى النظام الرئاسي من هذه الناحية وما يثبت هذا عمليا هو الأوامر الرئاسية المنشئة للجان الإصلاح [67] م ر 234/99 التي قام بإحداثها السيد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة وهو من عين أعضائها وهذا لتنفيذ برنامجه الذي انتخب على أساسه، وبالتالي ما محل البرنامج الحكومي من التطبيق؟ إذا اكتسحت سلطة رئيس الجمهورية حتى المجال المخصص إلى الحكومة في حين تعتبر آراء هذه اللجان بالنسبة لرئيس الجمهورية ذات رأي بسيط استشاري غير مجبر بالأخذ به ، إن على الصعيد الهيكلي - حيث تستعمل هيكل الهيئات العامة التي تعود أصلا إلى إدارة الحكومة طبقا للمادة 85 من طرف هذه اللجان وبالتالي يظهر تفوق سلطات رئيس الجمهورية على الجهاز الإداري ومن خلاله الحكومة- أو على الصعيد الوظيفي حيث أنه بإمكان تقارير اللجان الإصلاح المذكورة أنفا أن تؤثر في المبادرات التشريعية لرئيس الحكومة [60] ص 47 ، وهكذا يظهر بوضوح تأثير السلطة التنظيمية (المراسيم الرئاسية) ، كأحد السلطات العامة والواسعة لرئيس الجمهورية على الحكومة بصفة خاصة وعلى طبيعة النظام بصفة عامة .

ثالثا : إصدار القوانين

تنص المادة 1/126 من دستور 1996 على أن : ((يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسليمه إياه)) يتضح من نص هذه المادة إن إصدار القوانين هي صلاحية خاصة برئيس الجمهورية ، إذ أن له أن يصدر القوانين المصادق عليها من طرف البرلمان كما له أن يمكنه أن يؤخر أو يتمهل في إصدارها دونما أي جزاء على ذلك [12] ص 229 وهذا بخلاف دستور 1963 الذي نص في مادته 51 التي تنص على: ((إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الأجل المنصوص عليها فان رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها)) وهو ما يفيد تجسيد الجزاء في نقل الاختصاص من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الوطني وهو الأمر الغائب تماما في باقي الدساتير .

والإشكال الذي يمكن أن يثار في هذا الصدد هو: ألا تعد سلطة إصدار القوانين الممنوحة لرئيس الجمهورية أداة لتهميش دور البرلمان بالكامل إذا ما صادق هذا الأخير على قانون يتعارض مع برنامج رئيس الجمهورية؟ حيث أنه يمكن أن يرفض هذا الأخير إصدار هذا القانون دون التخرج من أي جزاء حيث يثور هذا الإشكال أكثر في حالة المعاشة "cohabitation" الممكن حدوثها بالنظر للنظام الحزبي الموجود في الجزائر لممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته فعلياً وهو الأمر المختلف تماماً عما هو موجود في النظام البرلماني التقليدي فنظراً لمكانة رئيس الدولة في هذا النظام خاصة في بريطانيا التي يسود فيها ولا يحكم ونظراً لطبيعة النظام الحزبي (الثنائي) [16] ص 297 والنظام الانتخابي المعتمد لنظام الأغلبية فإنه لا يمكن إثارة هذا الإشكال لأن ((حق التصديق)) أي إصدار القوانين في بريطانيا هو حق شكلي من طرف الملك، كما أنه لا يمكن أن يثار خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لأن الحكومة نابعة من الأغلبية البرلمانية.

رابعاً: سلطة نشر القوانين

يعتبر النشر عمل مادي ويتم بتحرير نص القانون في الجريدة الرسمية للدولة وابتداء من ذلك يبدأ في السريان وهذا ما لم ينص على تاريخ معين لإصداره [68] ص 158 ، ويرى الدكتور محسن خليل أن النشر هو : ((مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد ، أي إبلاغه في كافة و إعلامهم بأحكام هذا التشريع ، إذ لا تكليف إلا بمعلوم)) [69] ص 465 .

حيث في الجزائر يعتبر القانون بعد نشره في الجريدة الرسمية ملزماً في العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ النشر وبعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة في غير العاصمة ، و يشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول [70] م 4.

خامساً : قيادة الجيش والشؤون الخارجية ورئاسة مجلس الوزراء

يظهر للوهلة الأولى أن دستور 1996 على غرار دستور 1989 نقل صلاحية قيادة الإدارة من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة وهذا من خلال تبني مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وهذا باعتبار هذا الأخير مسؤولاً أمام البرلمان على تنفيذ برنامجه بخلاف دستوري 1963 و 1976، غير أن الواقع غير ذلك فالدستور 1996 حول لرئيس الجمهورية صلاحية التعيين في كل من الوظائف العسكرية والوظائف المتعلقة بالشؤون الخارجية ، إضافة إلى صلاحية هامة أخرى وهي تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه مما يفيد بان رئيس الجمهورية لازال يمسك بزمام الأمور وبأهم المراكز في النظام.

1- قيادة الجيش

حيث تنص المادة : 77 من الدستور 1996 على ما يلي : ((يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي حولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، بالسلطات والصلاحيات الآتية : 1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية ، 2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني ، 3- يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها ، 4- يرأس مجلس الوزراء ، ...)) .

إن تحويل هذه الاختصاصات الهامة والخطيرة دستوريا لرئيس الجمهورية يبعد شكل النظام النيابي الجزائري عن النظام البرلماني التقليدي بل و حتى المتطور منه كالنموذج الفرنسي ففي هذا الأخير توكل مسؤولية الدفاع القومي إلى رئيس الحكومة [54] م 21 الذي يتولى السلطة اللائحية ويعين كذلك الموظفين المدنيين والعسكريين كما يمكنه استثناءً أن يحل محل رئيس الدولة في رئاسة مجلس الوزراء من خلال تفويض صريح شريطة أن يكون جدول الأعمال محددا ومحدودا وفي مقابل هذا التمييز للنظام الجزائري عن النظام الفرنسي ومن خلاله عن النظام البرلماني المتطور ، يوجد تأثير ببعض مظاهر النظام الرئاسي كاتساع و أهمية صلاحيات رئيس الجمهورية، حيث ينص الدستور الولايات المتحدة الحالي على أن ((الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة (البرية) والبحرية للولايات المتحدة ولقوات الجيش في مختلف الولايات ويمكنه أن يستجوب أي مسؤول سام في أي مصلحة تابعة للسلطة التنفيذية حول أي موضوع يتعلق بالقيام بواجبات المصالح التابعة لها . وله حق إصدار العفو باستثناء حالات الاتهام الجنائي [64] م 2/2)). فبالإضافة إلى تأثير النظام الجزائري بالنظام الرئاسي على هذا المستوى فإنه بالنظر للواقع العملي فإن رئيس الجمهورية الحالي قد احتفظ لنفسه بصلاحيات تزيد من اتساع صلاحياته الدستورية.

وما يلاحظ على النظام النيابي الجزائري في هذا الصدد من الجانب العملي أن رئيس الجمهورية الحالي السيد عبد العزيز بوتفليقة إضافة إلى اتساع صلاحياته دستوريا في مجال قيادة الجيش احتفظ لنفسه بوزارة الدفاع منذ توليه الرئاسة في عهده الأولى وهذا تعزيرا لمكانته في النظام غير أن هناك من يرى في ذلك إبعاد الجيش عن التدخل في الحياة السياسية و العودة بالشعب من المشروعية الثورية إلى الشرعية الدستورية كما جاء في خطاب الرئيس .

قيادة الشؤون الخارجية

تنص المادة 77 / 3 على مايلي: ((يقرر (رئيس الجمهورية) السياسة الخارجية للأمة ويوجهها)). وبناء على ذلك فهو الذي يعني سفراء الجمهورية فوق العادة إلى الخارج ، وينهي مهامهم ، وهو الذي يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم [13] م 78 ، وهناك رأي يذهب للقول بأن وزير الخارجية لا يعدو أن يكون مجرد منفذ لسياسة الرئيس باعتباره مساعدا له لأكثر ويستدل على ذلك من خلال اختبار رئيس الجمهورية لوزير الخارجية وتعيينه وعزله متى أراد، وهو ما جرى العمل به [16] م 378 ، حيث ينحصر دور الحكومة ووزير الخارجية في الاتفاقيات ذات الطابع التقني المحدد والبسيط ، بينما توكل المصادقة على المعاهدات باللغة الأهمية لرئيس الجمهورية ، لتعرض لاحقا على البرلمان بغرفتيه قصد الموافقة عليها وهي بالخصوص باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد وكذا المعاهدات ذات العلاقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تتطلب المصادقة عليها نفقات لم تكن منصوص عليها في ميزانية الدولة [13] م 131 ، وما يلاحظ على عقد هذه المعاهدات أن رئيس الجمهورية يستحوذ على أجل وأهم اختصاصات إبرام

المعاهدة وهما اختصاصيين الإبرام والتصديق، وهذا مقابل انحصار دور البرلمان في المصادقة الشكلية لا غير، دون أحقيته في تعديل بنود المعاهدة حيث أثبت الواقع العملي أنه لم يحدث وان رفض البرلمان المصادقة على أية معاهدة أبرما رئيس الجمهورية .

وإذا رجعنا إلي النظام الأمريكي باعتبار النموذج الرئيسي للنظام الرئاسي فإنه رئيس الدولة في هذا النظام لا يتمتع بمطلق صلاحيات عقد المعاهدة خاصة في مرحلة المفاوضات ، حيث جرى العرف الدستوري الأمريكي على إشراك مجلس الشيوخ في المفاوضات وإن تم الخروج عن هذا العرف منذ حكم الرئيس (واشنطن) لكن بقي التشاور مع بعض أعضاء مجلس الشيوخ و بخاصة لجنة الشؤون الخارجية قائما خاصة إذا كان الرئيس ليس متأكدا من موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدة [6] ص 378 أما في مرحلة الإقرار فإنه يتشترط لصحة المعاهدة موافقة (3/2) أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين [64] م 2 / 2 / 2 فطبقا لهذا النص فإنه أحيانا يمكن لمجلس الشيوخ إقرار أو تعديل المعاهدة بل و رفضها إن لم يقتنع بها أعضاء المجلس .

و قد تم في الواقع رفض العديد من المعاهدات من قبل المجلس، كمعاهدة فرساي 1919 وهذا ما لم يحدث في النظام الجزائري.

إن تحليل المادة 131 من دستور 1996 يبين أن المؤسسي الدستوري الجزائري حاول التفريق بين نوعين من المعاهدات، فالنوع الأول وهو المعاهدات المنصوص عليها في المادة أعلاه وهي تتطلب موافقة البرلمان بغرفتيه، أما النوع الثاني فهو كل المعاهدات أو الاتفاقيات التي تخرج عن هذا الإطار فهي من اختصاص رئيس الجمهورية وحده دون الرجوع إلى البرلمان وهي ما يعرف بالاتفاق المبسط ((l'accord en forme simplifie)) [16] ص 203 و هو ما يجري النظام الرئاسي الأمريكي في هذا الخصوص، وما يقابل هذا النوع من المعاهدات هو ما يعرف بالاتفاقيات التنفيذية ((Exécutive agreement)) التي لم ينص عنها الدستور الأمريكي وإنما نشأت عن طريق عرف دستوري فهذا النوع من المعاهدات لا يتطلب سوى توقيع رئيس الدولة عليه دون عرضه على الكونجرس للمصادقة عليه ، ورغم ذلك فإن رئيس الدولة لا يمارس هذه الصلاحية إلا بعد تفويض سابق من الكونجرس مثل ما حدث في اتفاقيات التبادل التجاري المخولة بموجب قانون التعريف لسنة 1934 ، واتفاقيات التطوير الدولي بموجب القانون الصادر سنة 1950.

إن توجيه العلاقات الخارجية من طرف رئيس الجمهورية في النظام الجزائري يتم من خلال اختيار أعضاء السلك الدبلوماسي مما يتلاءم و أهمية الأهداف المسطرة و بما يخدم نجاح العمل السياسي الخارجي [71] ص 132 ، غير أن في هذا الاختيار يتم مراعاة ما يخدم البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية.

2- رئاسة مجلس الوزراء

ظهر جهاز مجلس الوزراء في الجزائر عمليا بعد الاستقلال مباشرة وذلك بموجب القانون الدستوري 1962/09/26 ، حيث اعتبر رئيس الحكومة المعني من طرف المجلس الوطني التأسيسي برئيس مجلس الوزراء ثم أكد دستور 1963 على: "إمكانية رئيس الجمهورية للتفويض له في مدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء" [53] م 58. غير أن ما يفسره رئاسة رئيس الدولة آنذاك هو كونه مسؤولا أمام المجلس الوطني ، أما عن بقاء الأمر كذلك في الدساتير اللاحقة ، خصوصا دستور 1976 بعد التعديل و دستوري 1989 و 1996 وبعد تبني نظام ثنائية السلطة التنفيذية، فإن هذا يمكن رئيس الجمهورية من التدخل الفعلي في ممارسة السلطة و يحرم البرلمان من مسائلة رئيس مجلس الوزراء الذي هو رئيس الجمهورية باعتباره غير مسؤول أمام هذا الأخير [72] ص 736.

و بغض النظر عما إذا كان مجلس الوزراء جهاز مناقشة أم جهاز مداولة فهو مدين بالولاء لرئيسه من خلال السلطة الرئاسية (السامية)، وكذا من خلال تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة وولاء الوزراء لهذا الأخير، لتبعيتهم له، و بالتالي فرئيس الجمهورية هو صاحب القرار و الكلمة الفصل في مجلس الوزراء.

إن أهمية رئاسة مجلس الوزراء من لدن رئيس الجمهورية تتمثل أكثر عند عرض رئيس الجمهورية الحكومة لبرنامج في مجلس الوزراء، فالغرض من ذلك هو تمكين رئيس الجمهورية من إدراج السياسي المنتخب على أساسه ضمن برنامج الحكومة ، و هنا نتساءل عما إذا كان هذا الوضع يمثل أمرا صحيا في الدستور أم موطنا للخلل ؟

إن هذا الإشكال لا يظهر في حالة توافق الأغليبتين الرئاسية و البرلمانية سواء كانت أغلبية برلمانية لحزب واحد أو لتحالف أحزاب كما هو واقع الآن بل يظهر في حالة تعايش الأغليبتين. وهنا كيف يمكن لرئيس الجمهورية أن يوافق على برنامج رئيس الحكومة في حال تعارضه مع برنامجه مع العلم أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء و سلطة التقرير بيده ؟

ألا يمكن لحالة كهاته في حال عدم تقديم تنازلات بين الطرفين أن تؤدي إلى قيام تصادم حقيقي بين طرفي السلطة التنفيذية من شأنه شل نشاط المؤسسات الدستورية في الدولة و بعث عدم الاستقرار فيها ؟

إن حداثة الحياة الدستورية الجزائرية و بخاصة ازدواجية السلطة التنفيذية تخلو من سوابق في هذا المجال ، لكن هذا لا يعني إمكانية عدم حدوثها مستقبلا نظرا لتوفر شروط قيامها في الدستور الحالي دستور 1996.

كما أن رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء و مكانته داخله كما هو الشأن في النظام المعرض ينم عن رجحان بعض مظاهر النظام الرئاسي على النظام البرلماني في هذا المجال [72] ص 732.

سادسا : ممارسة السلطة السامية

جاء في المادة 72 من دستور 1996 ما يلي : ((يمارس رئيس الجمهورية ، السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور)) وبناء على ذلك خص رئيس الجمهورية طبعاً للمادة 07/71((وله حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها)) كما نص على أن : ((يرأس (رئيس الجمهورية) ، المجلس الأعلى للقضاء)) حسب نص المادة 154 من دستور 1996 ، هذا ومن خلال مكانة رئيس الجمهورية في المجلس الأعلى للقضاء الذي يعني القضاة وينقلهم ويسير سلمهم الوظيفي طبقاً للشروط التي يحددها القانون[13] ص 154. فإنه يهيمن على السلطة القضائية وهذا رغم التنصيص في الدستور على إمكانية إبداء المجلس الأعلى للقضاء رأياً استشارياً قبلياً في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو [13] م 156 (أولاً)، حيث يبقى الرأي الاستشاري للمجلس الأعلى للقضاء رأياً غير ملزم وان كان ضرورياً[48] ص 252 له خاصة وهو رئيسه، ولذلك سنتطرق لحق إصدار العفو وتخفيض العقوبات ثم رئاسة رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء (ثانياً) ، ثم حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى استفتاء الشعب (ثالثاً)، وأخيراً صلاحية في اللجوء إلى الشعب أو ممثليه أو كليهما (رابعاً).

1- حق رئيس الجمهورية في إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها

لقد جاء دستور 1996 يحق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها، كما جاء في المادة 07/77 أعلاه على غرار دستور 89 في مادته 71 وهذا بخلاف دستور 1963 الذي خول حق العفو لرئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء في مادته 46 وهذا ما أخذ به الدستور الفرنسي لسنة 1958 في مادته السابعة عشر(17) غير أن دستور 1976 قد ناقض هذه القاعدة المعتمدة في النظم الديمقراطية التقليدية بان أعطى رئيس الجمهورية الحق بإلغاء العقوبات أو تخفيضها ، وكذلك حق إزالة كل النتائج القانونية أياً كانت طبيعتها والمرتبة عن الأحكام التي تصدرها المحاكم [61] م 111 .

وقد يثار السؤال عن الطبيعة القانونية لحق العفو (la grâce) حول ما إذا كان يعد عملاً إدارياً ، قضائياً أم تشريعياً ؟ ففي حال اعتباره عملاً إدارياً فهو يصدر بتنفيذ القانون وبالتالي يمكن الطعن فيه بالإلغاء ، لكن مرسوم العفو (la grâce) يصدر مستقلاً من طرف رئيس الجمهورية المستمد لهذه السلطة من الدستور مباشرة . فهو ليس عملاً إدارياً ، أما إذا اعتبر عملاً قضائياً فإن قرار رئيس الجمهورية ليس غرضه مراقبة شرعية الحكم بقدر ما هو رافة بالمحكوم عليه فهو أيضاً ليس عملاً قضائياً، يبقى رأي مرجح مفاده أن حق العفو يعد عملاً تشريعياً ذو طبيعة فردية تعد من أعمال السيادة التي لا تقبل الطعن ولا المراقبة[48] ص 252، وهو ما يبين إطلاقاً لسلطة رئيس الجمهورية في هذا الجانب وهو ما يتميز به النظام النيابي الجزائري عن النظام الرئاسي الأمريكي الذي أسند للرئيس

الأمريكي ((...حق إجراء تنفيذ من العقوبات وحق العفو على الإساءة للولايات المتحدة باستثناء في حالات الاتهام (Impeachment))).

2- رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء

بموجب نص المادة 154 من دستور 1996 سابقة الذكر فإن رئيس الجمهورية يرأس المجلس الأعلى للقضاء الذي يقرر تعيين القضاة ونقلهم ويسير سلمهم الوظيفي . لكن رئاسة رئيس الجمهورية لهذا المجلس ألا تمكنه من تعيين ونقل بل وتوقيف بعض القضاة ؟

رغم ما ذهب إليه بعض الكتاب[48] ص 253 من أن عبارة ((يقرر المجلس الأعلى للقضاء)) تدل على أن المجلس سيد قراره مقارنة مع دستور 76 الذي استعمل عبارة ((يقر المجلس الأعلى للقضاء ...)) وطبقا للسلطة الرئاسية فإن على المرؤوس إطاعة رئيسه وبالتالي وجب انصياع المجلس الأعلى للقضاء لرئيس الجمهورية الذي هو رئيسه في أي أمر يصدره بخصوص قطاع القضاء والعدالة .

3- حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء

يعتبر لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء حقا أصيلا لرئيس الجمهورية وذلك بنص الدستور بناء على المادتين 1/174 و 8/77 من الدستور، والملاحظ في هذا الصدد أن المبادرة بالاستفتاء وكذا تحديد المواضيع المستفتى حولها يعود إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لأن الدستور يشير صراحة إلى : ((أن يستشير الشعب في كل قضية وطنية ذات أهمية عن طريق الاستفتاء)) [13] م 77، سنقتصر على ما تم ذكره في هذا المقام حول الاستفتاء كسلطة من السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية وسننقل فيه باعتباره مظهرا من مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أثناء تطرقنا لذلك لاحقا.

4- صلاحية رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب بغرض تعديل الدستور

يتم لجوء الرئيس للشعب في عدد من الحالات منها حالة حله المجلس الشعبي الوطني ودعوته للهيئة الناخبة لانتخابات تشريعية مسبقة يعد استثماره رئيس الغرقتين ورئيس الحكومة وهذا ما ذكرناه فيما سبق. كما يمكن أن يتم في حالة لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء وهو ما سنتعرض له لاحقا، كما يمكن أن يلجا رئيس الجمهورية إلى ممثلي الشعب في حالة طلب قراءة ثانية لقانون تمت الموافقة عليه وكما سبق وأن رأينا ذلك .

أما عن حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب وممثليه معا فيتم في حالة التعديل الدستوري وهو ما سنتطرق إليه من خلال: الجهة المبادرة بالتعديل الدستوري المتمثلة في رئيس الجمهورية (أ) و 3/4 من أعضاء البرلمان و ما مدى جدوى مبادرة هذا الأخير (ب).

أ- رئيس الجمهورية :

لقد خول دستور 1996 حق المبادرة بالتعديل لرئيس الجمهورية بصفة واسعة ، حيث نص في المادة 174 على أن: ((الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري ، وبعد أن يصوت عليه

المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال خمسين (50) يوما الموالية لإقراره .

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري ((وهذا بخلاف دستور 1963 الذي أرجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني[53] م 71، مما يستوجب القول بان دستور 1996 خص السلطة التنفيذية بالدرجة الأولى ورئيس الجمهورية بالتجديد بحق المبادرة بالتعديل الحكومة متميزا بذلك عن النظام الفرنسي ، الذي أعطى حق المبادرة لكلا طرفي السلطتين التنفيذية والتشريعية كما ميز بين طرفي السلطة التنفيذية معطيا بذلك حق التقدم بمبادرة تعديل الدستور للوزير الأول[54] م 89 الذي ألغى دوره في هذا المجال في النظام الجزائري.

ب- مدى جدوى مبادرة 3/4 أعضاء البرلمان بتعديل الدستور

جاء في المادة 177 من الدستور 1996 أنه : ((يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا ، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدر في حالة الموافقة عليه)).

إن أول ما يلاحظ على صياغة هذه المادة هو النسبة العالية جدا والتي بها وحدها يمكن أعضاء البرلمان أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور وهي النسبة المشددة 3/4 وهذا على نقيض النسبة المطلوبة في حالة مبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل حيث اشترط نفس الشروط المطلوبة في التصويت على نص تشريعي أي الأغلبية البسيطة ، إضافة إلى إمكانية تأثير رئيس الجمهورية على مجلس الأمة الذي ثلث (1/3) أعضائه معين من قبله، وهو ما يفسر ترجيح كفة سلطة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية ، هذا من جهة ومن جهة أخرى ، فإن مبادرة رئيس الجمهورية جاءت بصيغة واضحة في المادة 174 من الدستور دالة على حق رئيس الجمهورية في هذه الصلاحية . بينما المادة 177 نصت على إمكانية مبادرة 3/4 أعضاء البرلمان باقتراح تعديل الدستور وليس بمبادرة تعديل الدستور مباشرة كما هو الشأن بالنسبة لرئيس الجمهورية ، وهذا ولم يكتف المؤسس الدستوري في إضعاف دور البرلمان في هذا المجال بل أضاف له عائقا آخر متمثلا في رغبة الرئيس وحرية المطلقة في إمكانية عرضه على الاستفتاء الشعبي . والدليل على ذلك عبارة ((يمكنه)) التي تقيد الاختيار بين أن يصدره إذا ارتأى المجلس الدستوري أنه لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحياتهما ، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه[16] ص 439 أو أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، وهذا ما يظهر مدى هيمنة رئيس الجمهورية على صلاحية المبادرة بالتعديل الدستوري وعلى إضعاف دور البرلمان في المجال وان كان هذا الأمر صعب وخطير على رئيس الجمهورية [16] ص 423.

لقد تأثرت بعض الأنظمة الأوروبية ببعض مظاهر النظام الرئاسي رغم اعتمادها النظام البرلماني لا يعتبره النظام الأقرب لها والمعروف لديها نظرا لعراقته ولتواجده أثناء قيام الديمقراطيات الليبرالية، ومن جملة مظاهر التأثير بالنظام الرئاسي هاته نجد حالة تنافي الجمع بين منسبي الوزارة والعضوية في البرلمان، كما كان النظام الفرنسي من أهم الأنظمة التي أخذت بهذه الحالة.

2.2.1.2 . اتساع وخطورة سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

تعرف الظروف غير العادية التي تطرأ في دولة ما في القانون الدستوري بحالة الضرورة التي ظهرت في أواخر القرن التاسع عشر (19) بألمانيا حينما اعترف الأمير بسلطة اتخاذ أوامر مستعجلة لها قوة القانون. ثم ظهرت في الفقه الدستوري الفرنسي لتدستر كمحاولات غير مكتملة في كل من دستوري 1799 و 1814، لتظهر بعد ذلك كبدائية فعلية وجادة في المادة 16 من دستور 1958، وهي تعتمد على تحقق فعل يعتبر خطرا يتهدد مصلحة جوهرية يحميها القانون، يليه رد فعل لمواجهة قصد حماية المصلحة الجوهرية المهددة والتي لا تستطيع النصوص القانونية العادية حمايتها [73] ص 9.

ورغم إجماع الفقه الدستوري على أن الحالة الاستثنائية والضرورة العاجلة تمكن الحكومة من اتخاذ إجراءات ليست من اختصاصها يمكن خضوعها للرقابة اللاحقة للبرلمان أو للرقابة القضائية، إلا أنه اختلف حول تحديد طبيعة تصرفات الحكومة وقيمتها القانونية [48] ص 265، فهل هذه التصرفات هي تصرفات قانونية باعتبار أن الضرورة هي مصدر القانون كما يقول أنصار هذه النظرية أم أنها تصرفات سياسية لخروجها عن القانون قصد حماية الدولة والمجتمع؟، ولذلك ظهرت نظريتان في هذا الصدد هما: النظرية القانونية للضرورة التي يترجمها هوريو و دوجي ، والنظرية السياسية التي من أنصارها إيزمان ونيزار، ديملبرغ ودويز.

-وترى النظرية القانونية لحالة الضرورة حسب الفقه الفرنسي أنه من حق السلطة التنفيذية إصدار لوائح لها قوة القانون في الظروف الاستثنائية ولكن ليس بصفة مطلقة شريطة ألا يكون البرلمان مجتمعا وأن يقترن ذلك بضرورة اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة هذه الظروف دون انتظار لدعوة البرلمان وانعقاده، كما يشترط على الحكومة أن تنوي عرض تلك اللوائح التي تصدرها على البرلمان متى كان ذلك ممكنا [74] ص 20. ، وهو ما ناد به العلامة دوجي.

-أما النظرية السياسية فيرى أنصارها بأن القانون يعتبر وسيلة لتحقيق غاية كبرى هي حماية المجتمع والحفاظ عليه، ولأن الدولة هي من يضع القوانين فإن ذلك يستوجب الاعتراف بأحقية إصدار الأوامر للضرورة، وبذلك ينتهي رواد هذه النظرية إلى أن الدستور يسمو عن كل ضرورة، لكن الفكرة المستصاغة هي الضرورة السياسية الخارجة عن الدستور [48] ص 266.

وفي النظام الجزائري فإن دستور 1996 على غرار بقية دساتير الجزائر قد حول لرئيس الجمهورية سلطات جد واسعة وخطيرة في حالة الضرورة وهذا لتمكينه من القيام بالإجراءات الضرورية

قصد مواجهة الحالات غير العادية، غير إن هذه الحالة يضمها قانون عضوي كما نصت عليه المادة 92 من دستور 1996 ، لكنه لم يطبق حتى الآن، فهذه الحالات هي كالتالي : حالي الطوارئ أو الحصار، فما مدى سلطة رئيس الجمهورية في إعلان إحدى هاتين الحالتين ؟ (أولاً)، إضافة إلى الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، فكيف هي صلاحيات رئيس الجمهورية للتعامل مع مثل هاتين الحالتين من خلال الإجراءات المقررة دستورياً لذلك ؟ (ثانياً).

أولاً : سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالي الطوارئ أو الحصار

لمعرفة مدى سلطة رئيس الجمهورية في حالي الطوارئ والحصار اللتين نظمتها المادة 91 من دستور 1996، سنتناولهما بالدراسة والتحليل تباعاً من خلال هذا الفرع، كالتالي : سلطة رئيس الجمهورية في حالة الطوارئ (1)، سلطة رئيس الجمهورية في حالة الحصار (2).

1- سلطة رئيس الجمهورية في حالة الطوارئ

تعود جذور حالة الطوارئ إلى النظام الفرنسي الذي لجأ إلى استحداث هذا النوع من إطلاق صلاحيات الشرطة في المجال الأمني بسبب حرب التحرير الجزائرية، أما اقتباس المؤسس الدستوري الجزائري لهذه الحالة فيعود لمواجهة أي خطر يهدد النظام العام، وما يلاحظ على هذه الصلاحية (صلاحية إعلان حالة الطوارئ) أنها تتوقف على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وما قيل هنا يقال أيضاً على صلاحية رئيس الجمهورية في حالة الحصار.

أما في ظل دستوري 1989 و 1996 فإنه رغم ما في إسناد تقرير حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية من توسيع لصلاحيات هذا الأخير فإن في ذلك نوع من الحماية لحقوق المواطنين وتقليص لسلطات الولاية رغم اعتمادهم في ذلك على قانون الولاية، وهذا لأن رئيس الجمهورية هو من يعينهم وهو حامي الدستور الذي يمنعه من تفويض إعلان حالي الطوارئ والحصار بنص المادة 83 من دستور 1989 والمادة 87 من دستور 1996، وهذا بخلاف دستور 1963 في مادته 59 ودستور 1976 في مادته 119 اللذان لم يحددا سوى بعض الشروط الشكلية وإطلاق سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال.

2- سلطة رئيس الجمهورية في حالة الحصار

تعتبر حالة الحصار ضرورية تجعل الرئيس يتدخل لوضع التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع القائمة وتفاذي قدر الإمكان تطبيق الأحكام المتعلقة بالحالة الاستثنائية وهي تتميز عن حالة الطوارئ بأن لها علاقة بالأعمال التخريبية أو المسلحة مثل حالة العصيان أو التمرد أو حالة الحرب، وتبقى حالة الحصار أقل حدة من الحالة الاستثنائية وجد قريبة من حالة الطوارئ [48] ص 269، حيث تم النص عليهما في نفس المادة 91 من دستور 1996 وتركت حرية الاختيار لرئيس الجمهورية في إعلان إحداها متى دعت الضرورة لذلك.

لكن كلا من الحالتين الطوارئ والحصار لا يمكن لجوء رئيس الجمهورية إليهما إلا بعد تحقق

شروط موضوعية (أ) ، وشكلية (ب) هي :

أ-الشروط الموضوعية لحالتي الطوارئ والحصار

أ-1- الضرورة الملحة تعرف حالة الضرورة بأنها تلك الأوضاع التي يكون بها إخلال بالأمن والنظام بصورة عامة، كأن تتعرض البلاد لحالة طوفان أو وباء أو حالة عصيان[75] ص 368، حيث أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى إحدى حالتي الطوارئ أو الحصار إلا بعد تحقق شرط الضرورة الملحة ذلك، ومن دون تحقق هذه الضرورة على الرئيس أن يعالج الوضع وفق الدستور، كما أنه في حالة تحقق شرط الضرورة الملحة على الرئيس أن يستعمل حالة الطوارئ لقلّة خطورتها لتتلوها حالة الحصار إذا استمرت حالة الضرورة الملحة في السريان[48] ص 271.

وما يمكن ملاحظته بهذا الخصوص هو تميز النظام الجزائري عن النظام الفرنسي الذي خول إعلان حالة الطوارئ لمجلس الوزراء حسب ما نصت عليه المادة 36 من دستور 1958 الفرنسي، وهذا رغم رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء طبقا للمادة 09 من الدستور وكذا إلزامية توقيع المراسيم من قبل رئيس الجمهورية حسب المادة 13 من الدستور، حيث أنه لو أراد المؤسس الدستوري الفرنسي تحويل إعلان حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية لنص على ذلك صراحة. بل ويذهب أحد الآراء إلى حد القول بأن نص الدستور على إسناد إعلان حالة الطوارئ لمجلس الوزراء يهدف إلى انفراد مجلس الوزراء برئاسة الوزير الأول بممارسة هذه الصلاحية وإبعاد رئيس الجمهورية عنها[10] ص 593.

وهذا عكس ما كرسه المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 حيث تفهّرت مكانة رئيس الحكومة عند إعلان حالة الطوارئ إلى مجرد أحد الأعضاء المستشارين من قبل رئيس الجمهورية عند همه بإعلان حالة الطوارئ بل ويأتي ترتيبه في الدستور في المرتبة ما قبل الأخيرة بعد كل من رئيسي غرفتي البرلمان[13] م 91 مما يبين مدى خضوع مواصفات حالة الضرورة للسلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية.

أ-2- أن تقرر إحدى حالتي الطوارئ أو الحصار لمدة محددة

جاء في المادة 91 من دستور 1996 أنه ((يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة...))، غير أن هذه المادة تبقى غير محددة دستوريا، ورغم نص الفقرة الثانية من المادة أعلاه على أنه: ((لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا))، فإن المدة التي تمدد هي التي تكون معلومة الأجل وعند نهايته تمدد، غير أن مدة حالتي الطوارئ أو الحصار غير محددة في الدستور، ولرئيس الجمهورية مطلق الحرية في تقديرها وذلك من خلال تقييمه لمدى انتهاء الظروف التي أدت إلى إعلان إحدى هاتين الحالتين، ورغم ربط المؤسس الدستوري الجزائري تمديد مدة حالتي الطوارئ أو الحصار بموافقة البرلمان الذي يمكنه أن يرفض طلب الرئيس إذا كانت الأغلبية البرلمانية في غير صالحه فإن دستور 1996 يبقى غير واضح

فيما يخص انتهاء حالتى الطوارئ والحصار وترك ذلك الأمر للسلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية الذي عليه أن يقدر مدى رفض أو قبول البرلمان سواء لطلبه تمديد الحالة المعنية أو لرفعها ومراعاة مدى انعكاس ذلك على مستقبله السياسي [48] ص 272.

ب- الشروط الشكلية لحالتى الطوارئ والحصار

تتمثل الشروط الشكلية لقيام إحدى حالتى الطوارئ أو الحصار في كل من : اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة غرفتي البرلمان ، واستشارة رئيس الحكومة، واستشارة المجلس الدستوري.

ت-1 - اجتماع المجلس الأعلى للأمن

رغم نص الدستور على وجوب اجتماع المجلس الأعلى للأمن لإعلان إحدى حالتى الطوارئ أو الحصار فإن ذلك لا يعدو كونه إجراء شكلياً بدليل أن رئيس الجمهورية هو من يتولى رئاسة هذا المجلس، وهو من يتولى تحديد كليات تنظيمه وعمله [13] م 173 ومع ذلك ورغم عدم إلزام الدستور لرئيس الجمهورية للتقيد بأي رأي فإنه في هذا الاجتماع تتضح بعض الأمور له قبل القدوم على هذا الإجراء الخطير لأن معظم أعضاء المجلس الأعلى للأمن يعتبرون مختصين في مجالاتهم [48] ص 272.

ت-2- استشارة كل من رئيسي غرفتي البرلمان

قد تعتبر استشارة كل من رئيسي غرفتي البرلمان ضماناً لحماية حريات وحقوق الأفراد من العرقلة التي من الممكن أن تعترض السير العادي للمؤسسات الدستورية كما يرى البعض، لكن هذا ليس دائماً صحيحاً، ففي حالة تمتع رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية فإن رأي رئيس المجلس الشعبي الوطني خاصة لا يكون فاعلاً، بالإضافة إلى كون هذا الرأي هو استشاري أصلاً، غير أن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار لا يتم إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً [13] م 91.

ت-3- استشارة رئيس الحكومة

تعود أهمية استشارة رئيس الحكومة إلى طبيعة وظيفته المتمثلة في تنفيذ القوانين والتنظيمات باعتباره جزء من السلطة التنفيذية وواجهتها أمام البرلمان، ولدرايته بأوضاع وتطورات المجتمع، وهذا قصد تجنب رئيس الجمهورية لسوء تقدير القرار المقدم على اتخاذه [48] ص 273، ووضع احتياطاته اللازمة لذلك، ومع ذلك يبقى غير ملزم دستورياً برأي أي كان ممن يستشيرهم.

ت-4- استشارة رئيس المجلس الدستوري

تعد استشارة رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري في صالح الأول من ناحيتين ، فمن جهة تعتبر كرقابة شكلية على سلطة الرئيس في اتخاذه القرار ومن الجهة الأخرى تعد كغطاء قانوني وتدعيماً لشرعية التصرف المقدم على ممارسته.

ثانيا : سلطة رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب

تتميز الحالة الاستثنائية وحالة الحرب عن سابقتيهما ونعني بذلك حالتي الطوارئ والحصار بدرجة خطورتها، لذلك جاء التنصيص عنهما في الدستور تبعا لخطورتها، حيث تم على حالتي الطوارئ والحصار أولا بنص المادتين 91 و 92 ثم تدرج المؤسس الدستوري في النص على الحالتين الأكثر خطورة أي الحالة الاستثنائية وذلك في المادة 93 من دستور 1996 (أولا)، ثم حالة الحرب أكثر هذه الحالات خطورة حيث نص عليها في المادتين 95 و 96 من دستور 1996(ثانيا).

1- الحالة الاستثنائية

تتميز الحالة الاستثنائية عن حالتين الطوارئ والحصار السالف ذكرهما بأن هناك خطر ويشك الوقوع وداهم يكاد أن يصيب مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها وفي هذه الحالة خول الدستور الجزائري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية [13]م 93 .

ونظرا لخطورة إعلان هذه الحالة على حقوق وحرقات الأفراد حاول المؤسس الدستوري أن يحيطها ببعض الشروط الموضوعية (أ) والشكلية (ب) فإلى أي مدى وفق في ذلك ؟

أ- الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية

يمكن أن نستشف الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية من خلال نص المادة 93 من الدستور 1996 وهي :

1- أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم ووشيك .

2- أن يهدد هذا الخطر الوشيك مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

إن ما يلفت الانتباه في هذا الخصوص هو عدم تحديد جسامه الخطر دستوريا مثل ما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي بوصفه لهذا الخطر بأن يكون جسيما (grave) [54] م 16 هذا من جهة ومن جهة أخرى ترك مطلق السلطة التقريرية لرئيس الجمهورية في تحديد جسامه هذا الخطر وبالتالي إعلان الحالة الاستثنائية وهو ما يعزز من صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا الميدان .

ب- الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية

جاءت الشروط الشكلية لهذه الحالة مختلفة نوعا ما عن الشروط الشكلية المقررة لحالتي الطوارئ أو الحصار حيث بالإضافة إلى استشارة كلا من رئيس غرفتي البرلمان أضيف استشارته المجلس الدستوري كاملا بدلا من الاقتصار على رئيسه وأوجب الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن بدلا من استشارة واجتماع البرلمان وجوبا، وكذا الاستماع إلى مجلس الوزراء بدلا من استشارة رئيس الحكومة لوحده.

إن ترأس رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء يجعل من الاستماع لهذا الأخير مجرد مناقشات وتبادل الرأي لا غير وهذا قصد تقديره مختلف النتائج المتوقع ترتبها على إعلان الحالة الاستثنائية ليبقى رئيس

الجمهورية حر في الأخذ بهذه الآراء أو عدم الأخذ بها ، وبالتالي رأي هذه الهيئات غير ملزم دستوريا لرئيس الجمهورية إلا أنه معنويا لا يمكنه تجاهلها [48] ص 277.

وما يجدر ذكره في هذا الصدد أنه بالإضافة لاستحواذ رئيس الجمهورية على تقدير وتقرير الحالة الاستثنائية فقد منحه الدستور سلطة اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستدعيها المحافظة على استقلال الأمة والسير العادي للمؤسسات الدستورية، كما أنه هو الذي ينهيها حسب الشروط والإجراءات التي أدت إلى إعلانها .

2- حالة الحرب

تعتبر حالة الحرب أشد الحالات السابقة خطوة ويشترط لذلك أن يكون العدوان واقعا فعلا أو على وشك الوقوع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة ، ((وعندها)) يعلن رئيس الجمهورية الحرب ، بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمة واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة [13] م 95،96.

ولإعلان حالة الحرب تشترط توافر شروط موضوعية(أ) ، وأخرى شكلية (ب) ، وإذا كانت هذه الشروط مطلوبة لإعلان حالة الحرب فإنه بعد إعلانها لا توجد أي قيود على رئيس الجمهورية بعد أن يوقف العمل بالدستور ويتولى جميع السلطات (ج).

أ- الشروط الموضوعية

تتمثل الشروط الموضوعية لقيام حالة الحرب في : وقوع العدوان أو وشك وقوعه من خلال ظهور نذره مما يبين بأن قيام الحرب أصبح أمرا مؤكدا كالتحضير العسكري وحشد الجيش.

ب- الشروط الشكلية

تتمثل الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب في :

اجتماع مجلس الوزراء، الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لتبقى هذه الشروط مجرد استشارات غير ملزمة لرئيس الجمهورية، القصد منها توكي الحذر وإظهار للرأي العام بأن الرئيس ليس منفردا بقراره في إعلان حالة الحرب.

ج- تأثير حالة الحرب على صلاحيات رئيس الجمهورية

إن أهم ما ينتج عن حالة الحرب هو ما جاءت به المادة 96 من الدستور من أمر بالغ الخطورة وهو وقف العمل بالدستور وما ينجر عنه من نتائج وخيمة خاصة ما يتعلق منها بالمساس بالحقوق والحريات العامة للأفراد ، وهذا ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 16 من دستور ، هاته المادة 1958 التي وجه لها الفقه الدستوري الفرنسي سهام النقد بشكل واسع.

3.1.2. حالة تنافي الجمع بين العضوية في الحكومة و العضوية في البرلمان

لقد تأثرت بعض الأنظمة الأوروبية ببعض مظاهر النظام الرئاسي ، رغم اعتمادها النظام البرلماني لاعتباره النظام الأقرب لها و المعروف لديها نظرا لعراقتة و لتواجده أثناء قيام الديمقراطيات الليبرالية، ومن جملة مظاهر التأثير بالنظام الرئاسي هاته ، نجد حالة تنافي الجمع بين مناصبي الوزارة و العضوية في البرلمان ، كما كان النظام الفرنسي من أهم الأنظمة الأوروبية غير الرئاسية التي أخذت بهذه الحالة 1.3.1.2 ، أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد اعتمد هذه الحالة رغم غموض مبرر اعتمادها 2.3.1.2.

1.3.1.2 . نشأة حالة التنافي في النظام الفرنسي

يعود ظهور حالة تنافي الجمع بين مناصبي الوزارة و العضوية في البرلمان في النظام الفرنسي إلى عهد الملكية المقيدة (1789، 1814) وهي ما تسمى بمرحلة البرلمانية الأورليانية، حيث تم استلهاً هذه الحالة الناتجة عن أعمال مبدأ الفصل بين السلطات الذي كان عرضه آنذاك كفالة الحقوق والحريات من اعتداء الدولة [76] ص 244 ، وذلك حسب فهم الساسة الفرنسيين لآراء مونتيسكيو (Montisqieu) ومن بعده توكفيل (Tocqueville)، هذا الأخير المعبر عن النظام الرئاسي الأمريكي في كتابه : (الديمقراطية في أمريكا) [77] ص 233.

كما يعزي البعض اعتماد شدة في فرنسا وفي هذه الفترة بالذات إلى التفسير الخاطئ لهذا المبدأ والذي أعطاه رجال الثورة الفرنسية إلى آراء مونتيسكيو الذي لم يكن على الإطلاق يقصد استقلالاً تاماً لكل هيئة عن الأخرى، بل ما كان يقصده هو عدم تجميع اختصاصات السلطة العامة وحصراً وظائف الدولة في جهة واحدة وأن توزع السلطة على هيئات مختلفة أي أن تصبح كل سلطة من السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية والقضائية، بمثابة رادع لغيرها من السلطات تماشياً مع مقولة "السلطة توقف السلطة" [18] ص 211.

أما رجال الثورة الفرنسية فقد فسروا هذا الفصل بين السلطات على أنه فصل مطلق لا وجود معه إلى أي تداخل بين السلطات وهذا اعتماد على تبني مبدأ سيادة الأمة التي جزأت السيادة من خلال تقسيم السلطة في الدولة إلى سلطات مختلفة وهذا كله لأجل الحد من السلطان المطلق للملوك آنذاك.

فالتطبيق الخاطئ لمبدأ الفصل الشديد بين السلطات في هاته الفترة كان يهدف أساساً إلى حماية الحقوق والحريات من طغيان الملوك، حيث أعطي للملك حق تعيين الوزراء من غير النواب، هذه الحالة التي لم تكن موجودة في النظام البرلماني التقليدي المتمثل في النموذج الإنجليزي وهو النمط الوحيد العريق والذي كان يعرفه رجال الثورة الفرنسية آنذاك، غير أن إعطاء الملك صلاحية أخرى وخطيرة هي حق "الفيتو" الذي من خلاله يمكنه تجميد القرارات الصادرة عن الجمعية الوطنية لمدة عامين أدت إلى حدوث أزمات عجلت بنهاية الملكية المقيدة التي كادت أن تعود

إلى الحكم المطلق خلال حكم الملك لويس السادس عشر الذي انتهى بقيام ثورة 10 جويلية 1792 [76] ص 244.

غير أن تبني النظام الفرنسي القديم لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات ومن خلاله تبني حالة التنافي بين العضوية في الوزارة والبرلمان لم ينتهي بانتهاء الملكية المقيدة بل استمر بعد ذلك لكن ليس من خلال التأثير بأفكار مونتيسكيو فحسب بل من خلال التأثير بالنظام الأمريكي في هذا المجال وهذا في الجمهورية الثانية (1848، 1851) واستمر هذا التأثير جزئيا حتى في الجمهورية الخامسة وذلك من خلال الإصلاح الدستوري لعام 1962، الذي أضاف إلى حالة التنافي مظهرا آخر من مظاهر النظام الرئاسي وهو انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع الشامل، وهو الأمر الذي يدعو البعض إلى اقتراح استبدال فرنسا لنظامها الحالي وهو شبه الرئاسي بنظام رئاسي [77] ص 233.

إن اشتراط الدستور الفرنسي على أعضاء الحكومة الاكتفاء بمناصبهم كوزراء [54] م 23، مع إمكانية أن يكونوا منتخبين على المستوى المحلي [76] ص 270 - وهو الأمر الذي ناد به الجنرال ديغول- لدليل واضح على تبني النظام الفرنسي لهذا المظهر الأصيل للنظام الرئاسي، حيث جاء في القانون العضوي الفرنسي الخاص بشروط عدم القابلية للترشح وحالات التنافي أنه: ((يمنع الجمع بين عضوية البرلمان للنواب وأعضاء مجلس الشيوخ والوظائف الأخرى خلال مدة العهدة البرلمانية [78] ر 58/998)).

أما المادة 153 من نفس القانون فقد وضحت أكثر اعتماد المؤسس الدستوري الفرنسي حالة التنافي حيث تنص هذه المادة صراحة على أن: ((حالة التنافي بين عضوية النائب ووظيفة الحكومة تسري عند انقضاء أجل شهر، ابتداء من التعيين كعضو في الحكومة. خلال هذا الأجل، لا يستطيع النائب العضو في الحكومة أن يشارك في أي انتخاب، لا تسري حالة التنافي هاته إذا استقالت الحكومة قبل انقضاء الأجل المذكور.))

وفي سياق تأثير النظام النيابي الجزائري بالنظام الفرنسي المتأثر هو الآخر بالنظام الرئاسي الأمريكي جاء تبني المؤسس الدستوري الجزائري لهذا المظهر من مظاهر النظام الرئاسي.

2.3.1.2 . حالة التنافي في دستور 1996 ومدى مبرر اعتمادها

يعتبر عدم الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب الوزارة أحد مظاهر النظام الرئاسي حيث أنه إذا ما تم اختيار أحد الوزراء وهو عضو في البرلمان وجب عليه تقديم استقالته [8] ص 424 من منصبه البرلماني فوراً، ويعود سبب بروز هذا المظهر إلى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتميز به النظام الرئاسي [79] ص 8.

لقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري حالة التنافي منذ دستور 1976 الذي أشار إلى هذه الحالة وترك أمر ضبطها للقانون [61] م 130 هذا القانون الذي جاء فيه صراحة بأنه: ((لا يجوز الجمع بين العضوية في الحكومة والعضوية في المجلس الشعبي الوطني. تسقط عضوية النائب في مدة ثمانية أيام بعد تعيينه في الحكومة)) [80] م 03 ، واستمر الوضع بعد ذلك في ظل دستور 1989 لكن من خلال القانون الأساسي للنائب فقط الذي جاء في مادته 24: ((يوضع النائب الذي أثبتت صحة نيابته في حالة انتداب قانونا ويتفرغ كليا ودائما لنيابته)).

فبالإضافة لتنافي شغل النائب لأي من الوظائف والأعمال المأجورة. نجد أنه يفقد انتماءه تلقائيا ودونما حاجة لتقديم استقالته إذا عين كعضو في الحكومة أو انتخب كعضو في المجلس الدستوري [76] ص 326.

أما إذا رجعنا إلى دستور 1996، فإننا نجده يقر بوجود هذا المظهر من مظاهر النظام الرئاسي حيث ينص في مادته 105 على أن: ((مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى)).

لقد جاء النص عاما في هذه المادة حيث لم ينص صراحة على حالة تنافي الجمع بين العضوية في البرلمان والوظيفة في الحكومة، غير أن تفسير النص على عموميته يفيد اعتماد المؤسس الدستوري لحالة التنافي باعتبار أن الوظيفة في الحكومة هي أحد المهام الموكلة إلى الوزير.

وأمام هذا الغموض، جاء القانون الأساسي للنائب ليشير إلى أنه: ((لقد نص دستور 1996 على مبدأ عدم الجمع بين المهام النيابية والمهام أو الوظائف الأخرى، المادة 105 من الدستور.

إن التشريع الحالي لم يحدد بصفة صريحة حالات التنافي، لكنها تبرز من خلال قراءة المادة 119 من الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات التي تنص على استخلاف النائب المنتخب لدى المجلس الدستوري أو المعين في الوظيفة الحكومية)) [81] م 01.

فإذا كان: ((يستخلف النائب بعد شغور مقعده بسبب وفاته أو قبوله وظيفة حكومية أو عضوية في المجلس الدستوري بالمرشح المترتب مباشرة بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة الذي يعوضه خلال الفترة النيابية المتبقية)) [63] م 119. فهل ينطبق الأمر نفسه على أعضاء مجلس الأمة باعتبار أن النص هنا اقتصر على النواب ؟

الإجابة عن هذا السؤال نجدها في المادة 150 من الأمر رقم 97-07 التي تنص على أنه: ((في حالة شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة بسبب الوفاة أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة، أو عضو بالمجلس الدستوري، أو الاستقالة أو الإقصاء أو أي مانع شرعي آخر، يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه)).

وهو ما يؤكد حرص المؤسس الدستوري على عدم الجمع بين مناصبي العضوية في البرلمان و الوزارة ، فإذا كان منع النائب أو عضو مجلس الأمة من الجمع بين عضويته في البرلمان وأي

نشاط مأجور آخر يبدر على أن في ذلك حماية للنائب من التهديد والمساس بحقوقه أو التعرض لمختلف الضغوط أو الإغراءات من الجهة الموظفة له [12] ص 326، فإن منعه من الجمع بين منصب الوزارة والعضوية في البرلمان لا ينطبق عليه التبرير، مما يدعونا للبحث عن تبرير آخر أكثر منطقية ويتلاءم مع طبيعة النظام المعتمد، فمبرر الأخذ بحالة التنافي هاته يشوبها نوع من الغموض (أولاً)، مما يستدعي البحث عن القصد للخلفية الحقيقية والمنطقية من وراء الأخذ بهذه الحالة (ثانياً).

أولاً : غموض مبرر الأخذ بحالة التنافي

إن اعتماد دستور 1996 لحالة تنافي الجمع بين عضوية البرلمان و الحكومة الذي يعتبر أحد مظاهر النظام الرئاسي إضافة لرجوع للتشريع بالأوامر الذي لم يكن موجودا هو الآخر في دستور 1989 يعتبر خطوة أخرى واقترب حقيقي للنظام النيابي الجزائري من النظام الرئاسي لأن حالة التنافي هذه معاكسة تماما لما يقتضيه منطوق النظام البرلماني الذي يشترط أن يكون الوزراء جميعا بما فيهم رئيس الوزراء أعضاء في البرلمان [10] م 35.

والأكثر من ذلك هو أن النظام البرلماني خاصة التقليدي منه يعتمد أساسا على الفصل المرن والتعاون بين السلطات، وهو ما ينافي إلى حد ما الأخذ بحالة التنافي.

إن التساؤل الممكن طرحه في هذا المقام هو: ما هو مبرر اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري لحالة التنافي هذه مادام أنه أخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات المفضي إلى التكامل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كما رأينا بالنسبة لمظاهر تأثر النظام النيابي الجزائري بالنظام البرلماني ؟

فإذا كان النظام الرئاسي قد اعتمد هذا الآلية تماشيا مع الفصل الشديد بين السلطات فإن اعتمادها في النظام الجزائري يغدو لا سند فقهي له نظرا لوجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.

إن استخدام النظام الرئاسي لآلية تنافي الجمع بين العضوية في الوزارة والعضوية في البرلمان يعود إلى شدة الفصل بين السلطات وإلى عدم إمكانية استدعاء البرلمان للوزراء للحضور إليه لأنهم ليسوا بأعضاء فيه، وليس لهم الحق في الحضور إلا كزوار [5] ص 456 ، وهم ليسوا بمسؤولين أمامه، أما في النظام الجزائري فإن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ومنه يمكن حضور الوزراء أمام البرلمان للدفاع عن سياسة الحكومة فيما يخص وزاراتهم وهذا رغم عدم عضويتهم في البرلمان.

وبالتالي، فإذا كان للنظام الرئاسي هذه المبررات المقنعة للأخذ بحالة التنافي بين عضوية الوزارة و البرلمان فإن مبررات أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذه الحالة تبقى محل تساؤل، فما هي خلفية اعتماد المؤسس الدستوري لحالة التنافي في النظام الجزائري ؟

ثانيا : محاولة استنتاج خلفية اعتماد حالة التنافي

إن عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف أو الأعمال التي يمارسها النائب في مختلف المؤسسات العمومية الوطنية و المحلية[80] م 5. منها، هو أمر محمود وموجود في النظام الدستوري الجزائري، حيث يعود ذلك إلى القانون رقم 01-79 المتضمن القانون الأساسي للنائب والملغى بالأمر 02-82 الذي يضبط النظام التعويضي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، حيث يهدف إلى عدم الجمع بين هذه الوظائف والعضوية في المجلس الشعبي الوطني آنذاك إلى تكريس النائب كل جهده ووقته لمهمة النيابة[48] ص310 ، لكن نص المادة 105 من دستور 1996 جاء عاما حيث أنه لم يحدد هذه الأعمال والوظائف على سبيل الحصر كما في القانون أعلاه بل نص على أنه: ((لا يمكن الجمع بين العضوية في البرلمان وبين مهام أو وظائف أخرى)) لا على التحديد ، وبما أن العضوية في الحكومة تعتبر بلا شك أحد المهام المنوطة بوزير ما فإنها تدخل في إطار حالة التنافي هذه ، وما يؤكد هذا الطرح هو الواقع العملي في هذا الخصوص ، حيث أن كل الوزراء بما فيهم رئيس الحكومة ليسوا أعضاء في البرلمان ومما يؤكد بأن إدراج هذه الحالة (حالة التنافي) في المادة المذكورة أعلاه لم يرد دون قصد.

فإذا كان إقحام هذه الآلية عن قصد -في دستور 1996- ، وإذا علمنا بأن كل الوزراء وكذا رئيس الحكومة ليسوا أعضاء في البرلمان بل وكثير منهم ليسوا من الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان وأكثر من ذلك أن منهم من هو من الشخصيات المستقلة والتي لا تنتمي حتى لأي من أحزاب التحالف كالسيد وزير الخارجية الحالي، يتبدى لنا المغزى من وراء إدراج حالة التنافي هذه هو أنه بما أن تعيين الوزراء يعود في حقيقة الأمر إلى رئيس الجمهورية وأن دخل رئيس الحكومة في الموضوع لا يتعدى اقتراح بعض الوزراء وعرضهم على رئيس الجمهورية الذي له الكلمة الفصل في الموضوع، إضافة إلى أن بعض الوزارات السيادية التي ينفرد رئيس الجمهورية بالتعيين فيها كوزارتي الخارجية والدفاع ، فإن إدراج حالة التنافي هاته جاء تماشيا مع السياق العام للنظام المبتعد عن النظام البرلماني في هذا المقام -المنتج لوزارة تابعة عن البرلمان ومسؤولة أمامه من خلال برنامج واحد وواضح هو برنامج حزب الأغلبية في البرلمان، الذي من خلاله يقيم أداء الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية ومدى وفائه بالتزاماته أمام الشعب من خلال الانتخابات التشريعية الموالية- والمقرب من النظام الرئاسي الذي يعود تعيين الوزراء فيه إلى رئيس الجمهورية وحده، هؤلاء الوزراء أو معاوني الرئيس الذين لا عضوية لهم في البرلمان ولا علاقة لهم بالسلطة التشريعية .

وهكذا يظهر بأن الفصل العضوي للوزراء عن البرلمان يهدف إلى الفصل الموضوعي أو الوظيفي للبرلمان عن الحكومة أي استبعاد حكومة ناجمة عن البرلمان ولاقترب أكثر من نظام حكومة الرئيس[7] ص231 وهو الوصف الذي يطلق على النظام الرئاسي نظرا للمكانة الخاصة التي يحظى بها رئيس الدولة في النظام الرئاسي.

2.2 . مظاهر إضعاف السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية

إن الأنظمة النيابية على اختلاف صورها باستثناء النظام المجلسي تساوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القوة وهذا عملاً بالمبدأ القائل بأن السلطة توقف السلطة، وهو الذي نجم عن مبدأ الفصل بين السلطات، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى بعضاً من الأساليب والأنظمة إضعاف سلطة دون الأخرى وهذا استناداً للمقولة: "في تقسيم السلطة إضعاف لها"، فعمد إلى تقسيم البرلمان إلى مجلسين وهذا إضعافاً لدور المجلس النيابي المنتخب مباشرة من قبل الشعب، وفي هذا إصابة للنظام النيابي من جهة، وإضعافاً للسلطة التشريعية من جهة أخرى، كما أن هذا البرلمان يتم انتخابه بإتباع نظام التمثيل النسبي، الأمر الذي ينجم عنه ضياع للمسؤولية الحزبية فيما يتعلق بأحزاب الائتلاف، حيث أن المؤسس الدستوري الجزائري في إطار ترجيحه لكفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أدخل في النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996 جملة من الأساليب توجي بتصميمه على إضعاف السلطة التشريعية، ومن جملة هذه الأساليب استحداث مجلس الأمة (1.2.2)، تقييد مجال التشريع (2.2.2)

1.2.2 . استحداث مجلس الأمة

إن نظام المجلسين يقوم على دعائم فقهية محددة (1.1.2.2) و أمام تداعي مبررات هذا النظام من جراء انتشار المبادئ الديمقراطية (2.1.2.2.) فما هو دور مجلس الأمة في إضعاف السلطة التشريعية في دستور 1996 (3.1.2.2)

1.1.2.2 . الدعائم الفقهية للنظام المجلسين

يعتمد نظام المجلسين ثلاث دعائم أساسية هي : المغايرة في تكوين المجلسين (أولاً)، اختصاص المجلسين بمهمة التشريع بصفة أساسية (ثانياً) ثم ضرورة موافقة المجلس الأعلى على التشريعات التي يقرها المجلس الأدنى (ثالثاً).

أولاً : المغايرة في تكوين المجلسين

يقصد بالمغايرة بين المجلسين أن لا يكون أحدهما مطابقاً للآخر و إلا فما الفائدة من وجود مجلس ثان. و المغايرة في تكوين المجلس تكون من أربع نواحي هي : المغايرة من حيث تشكيل المجلسين (أ)، المغايرة من حيث عدد الأعضاء بكل من المجلسين (ب)، المغايرة من حيث سن الناخب و سن العضو بكل من المجلسين (ج)، المغايرة من حيث مدة النيابة و طريقة التجديد بكل من المجلسين (د).

أ- المغايرة بين المجلسين من حيث التشكيل

تتم هذه المغايرة في أن يكون المجلس الأدنى منتخبا انتخاباً شعبياً لكونه هو الممثل الحقيقي للأمة و المعبر الأول عن الرأي العام فيها كما هو الحال في دستور 1996 [13] م 102.

أما المجلس الأعلى فيكون تشكيله مختلفاً عن تشكيل المجلس الأدنى و غير أن هذا الأمر يختلف من دولة لأخرى و يمكن حصر طرق التشكيل هاته إلى خمس نواحيها فيما يلي :

1. جعل عضوية المجلس الأعلى بالوراثة

حيث تخصص أغلبية المقاعد في هذا المجلس لطبقة معينة من خلال التوارث و مثاله مجلس اللوردات، و ما يلاحظ على هذه الطريقة أنها تنافي الديمقراطية المعتمدة للانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة.

2. إسناد تعيين كل أعضاء المجلس الأعلى للسلطة التنفيذية

تعين السلطة في هذه الطريقة السلطة التنفيذية كل أعضاء المجلس الأعلى و هو ما اتبعه الدستور الليبي في عهد الملكية فكان الملك يعين كل أعضاء مجلس الشيوخ المتكون من أربعة و عشرون عضواً. [8] ص 345.

كما قد يكون هذا التعيين منحصر في طبقة معينة غير أن هذه الطريقة هي الأخرى تتنافى تماما و مبدأ الديمقراطية كما تتنافى أيضا مع جوهر النظام النيابي الذي من متطلباته أن تتألف المجالس النيابية عن طريق الانتخاب و ليس بطريقة سواه.

3. الجمع بين الانتخاب و التعيين في اختيار أعضاء المجلس الأعلى

حيث يتم في هذه الطريقة الجمع بين الانتخاب و التعيين لأعضاء المجلس الأعلى و هو ما تم الأخذ به في النظام الجزائري حيث ينتخب 2/3 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من المنتخبين المحليين أما الثلث المتبقي فيتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية من أي الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الإجتماعية. [13]م 101.

و يعزي الفقه حكمة الجمع بين التعيين و الانتخاب في المجالس العليا إلى أن يتدارك التعيين ما قد يفوت الانتخاب من كفاءات علمية لا يمكنها خوض المعارك الانتخابية أو التي امتنعت عن المشاركة في الانتخابات لما فيها من صعوبات مالية و مهاترات كلامية [8] ص 346-347، غير أنه إذا كان هذا هذا يصح في الدول الديمقراطية فإن الدول الحديثة العهد بالديمقراطية فإنها تستعمل التعيين كوسيلة لتعزيز مكانة السلطة التنفيذية من خلال استعمال الجزء المعين في المجلس الأعلى لكبح جماح المجلس المنتخب و توظيف ولاء ذلك الجزء المعين لخدمة السلطة التنفيذية المحلية له.

4. طريقة الجمع بين الانتخابات و التعيين بقوة القانون

معنى ذلك أن جزءا من أعضاء المجلس الأعلى يتم انتخابهم أما الجزء الآخر يتكون من أشخاص يمارسون مهامهم في مراكز معينة بنص القانون. [8] ص 347 و مثال ذلك ما نص عليه الدستور الروماني الصادر سنة 1923 و الدستور الإيطالي لعام 1948 الذي جعل من رؤساء الجمهورية السابقة أعضاء في مجلس الشيوخ و هذا بنص القانون.

5. طريقة انتخاب كل أعضاء المجلس الأعلى

في هذه الطريقة ينتخب كل أعضاء المجلس الأعلى إما على درجة واحدة أو على درجتين كما أخذ بذلك الدستور الفرنسي لعام 1875 غير أنه لا بد من مغايرة هذا المجلس مع المجلس الأدنى سواء من خلال اشتراط الانتماء إلى طبقات معينة أو إطالة مدة العضوية في هذا المجلس أو اشتراط سنا مرتفعة.

ب- المغايرة من حيث عدد الأعضاء المكونين لكل من المجلسين

و معنى ذلك أن يكون عدد أعضاء المجلس الأدنى يختلف عن عدد أعضاء المجلس الأعلى، كما هو معتمد في النظام الجزائري في ظل دستور 1996، حيث جاء في الدستور أن ((... عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني...)) [13] م 103.

ج- المغايرة بالنظر لسن الناخب و سن العضو بكل من المجلسين

تخفيض بعض الدساتير بين الناخبين الذين يقومون بانتخاب أعضاء المجلس الأدنى بين يرفع سن الناخبون الذين ينتخبون أعضاء المجلس الأعلى أما فيما يخص سن العضو، فأیضا تعمل جل الدساتير التي تأخذ بنظام ثنائية المجلسين على جعل سن عضو المجلس الأعلى أكبر من سن عضو المجلس الأدنى و هو ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري حيث جعل سن النائب ابتداء من 30 سنة بينما سن عضو مجلس الأمة يكون ابتداء من 35 سنة.

د- المغايرة من حيث مدة النيابة و طريقة التجديد لكل من المجلسين

عادة ما تنص الدساتير على قصر المدة نيابة المجلس الأدنى مقارنة بمدة نيابة المجلس الأعلى و هو الأمر المعمول به في النظام الجزائري حيث حدد الدستور مدة نيابة المجلس الشعبي الوطني بخمس سنوات بينما حدد مدة نيابة مجلس الأمة بست سنوات مع وجوب تجديد نصفه كل ثلاثة سنوات [13] م 102.

و الهدف من هذا هو إقامة رقابة فعالة على المجلس الشعبي الوطني و إقامة رقابة شعبية سريعة على عضو مجلس الأمة الذي يجدد نصف أعضائه كل ثلاث سنوات مما يسمح لعضو البرلمان الذي أحسن إستعمال نيابته أن يحافظ على منصب في المجلس لمدة ثلاث سنوات أخرى أما العضو الذي لم يؤدي ما عليه على الوجه المطلوب فيقضى من البقاء في المجلس.

ثانيا : اختصاص المجلسين بمهمة التشريع بصفة أساسية

تعمل معظم الدساتير على تساوي كل من المجلسين في ممارسة مهمة التشريع، أما المؤسس الدستوري الجزائري، فيرى البعض أنه سوى تماما ما بين هذين المجلسين و يستدلوا على ذلك من خلال المادة 98 التي يرون فيها إعطاء لمجلس الأمة نفس صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي، فالسلطة يمارسها برلمان يتكون من غرفتين.

و بناء على ذلك يضيف هذا الرأي، بأن المساواة تامة و كاملة بين غرفتين البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية التي تتمثل في السيادة في إعداد القوانين و السيادة في التصويت على القوانين [82] ص 96.

غير أن هذا الرأي سرعان ما يجد نفسه متناقضا مع نص المادة 119 / 221 من الدستور التي تنص مراجعه على أن : لكل من رئيس الحكومة و النواب حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا مما يعني أنه لا مكانة لمجلس الأمة في المبادرة بالتشريع و إذا كان الأمر كذلك فأين سيادة مجلس الأمة في إعداد القوانين؟ بل أين الدور التشريعي لمجلس الأمة إذا افتقد إلى أهم عناصر عملية التشريعية و هو المبادرة بالتشريع؟ و بالتالي ما هي المهمة المنوطة بمجلس الأمة، إذا لم تكن عرقلة أي مشروع لم ترضى عنه السلطة التنفيذية؟

أقول السلطة التنفيذية لأن 1/3 أعضاء مجلس الأمة معين من طرف رئيس الجمهورية و إذا ربطنا المادة 120 / 3 التي تشرط مصادقة مجلس الأمة على النص المناقش من طرفها و المنصوص عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضائه ألا يمكن إعتبار هذا إضعاف واضح للسلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني من خلال استحداث مجلس الأمة كمكبح و أداة رقابة فعالة إلى المجلس الشعبي الوطني. و هذا ما يمثل تهميشا و إضعاف دور المجلس الشعبي الوطني و منه إضعاف السلطة التشريعية أما السيادة في التصويت على القوانين فإنه رغم أن الدستور خص بذلك العبارة المجلس الشعبي الوطني بالدرجة الأولى، لكنه يبقى أن مجلس الأمة يمكنه أيضا التصويت.

أما بخصوص مبادرة مجلس الأمة بالتعديل فإن هناك رأي هذا الشأن مفاده أن مجلس الأمة له الحق في التعديل [82] ص 4 غير أن النقاش في هذا الأمر قد حسمه قرار المجلس الدستوري رقم : 40/ر.ن.د.م.د/98 الذي يعتبر أنه لا يوجد لمجلس الأمة أي حق لتعديل النصوص التي تصله من المجلس الشعبي الوطني.

ثالثا : ضرورة موافقة المجلس الأعلى على التشريعات التي يقرها المجلس الأدنى

تعتبر هذه الدعامة هي المهمة الأساسية للمجلس الأدنى و هي ما استهوت المؤسس الدستوري الجزائري الذي جعلته يختار نظام المجلسين، غير أنه يربط هذه الدعامة تهميش دور السلطة التشريعية كما سبق الإشارة إلى ذلك.

غير أن هذه الحجة قد تداعت نتيجة لإيقاع المستوى العلمي و الثقافي لدى الناخبين هذا من جهة و من جهة أخرى فإن المجلس الأعلى باعتبار مدة عهده أطول من المدة المخصصة للمجلس الشعبي الوطني، فإنه يمكن ألا يكون منسجما مع تطلعات المجتمع المتمثلة في البرنامج المستجد و الذي يكون قد جاء به المجلس الأدنى الجديد مما يؤدي بالمجلس الأعلى إلى كبح جماح هذا النجاح الجديد للمجلس

الأدنى، و هذا نظرا لاختلاف الرؤى و تغيير المعطيات السياسية، الإجتماعية، و الإقتصادية منها مما يغدو معه المجلس الأعلى غير منسجم مع هذه التحولات و بالتالي قد يؤدي هذا الأمر إلى وقوف هذا الأخير في وجه روح التغيير التي يحملها المجلس الأدنى مما يؤدي إلى إضعاف هذا الأخير.

2.1.2.2 . تداعي مبررات نظام المجلسين أمام انتشار المبادئ الديمقراطية

لنظام المجلسين مبررات يقول بها أنصار هذا النظام، غير أن هذه المبررات نظرا لانتشار مبادئ الديمقراطية عبر دول العالم و بتطور الحياة الإجتماعية و الإقتصادية و الثقافية و السياسية في هذه الدول فقد بدأت هذه المبررات بالتلاشي و الاندثار و لمعرفة مدى منطقية هذه المبررات سنتناولها إتباعا كما يلي :

مدى اعتبار نظام المجلسين كأداة للحفاظ على التوازن بين طبقات الشعب (أولا)، مدى اعتبار نظام المجلسين كوسيلة لرفع مستوى المجالس النيابية (ثانيا) ، مدى ملائمة نظام المجلسين للتعبير عن بعض ذوي المصالح الإقتصادية (ثالثا) ، مدى اعتبار نظام المجلسين كحائل دون التسرع في إصدار التشريعات (رابعا)، مدى نجاعة نظام المجلسين في منع الاستبداد (خامسا) ، مدى فعالية نظام المجلسين في حل النزاع بين الحكومة و البرلمان (سادسا) ، مدى ملائمة نظام المجلسين للدول الاتحادية (سابعاً).

أولا : مدى اعتبار نظام المجلسين كأداة للحفاظ على التوازن بين طبقات الشعب

يعود سبب استحداث مجلس ثان أو ما يسمى بالمجلس الأعلى إلى محاولة إيجاد نوع من التوازن بين عموم الشعب و بعض الطبقات الخاصة و هذا الأمر الذي كان قائما بإنجلترا، غير أن انتشار مبادئ حقوق الإنسان و الديمقراطية قد قضى على هذا المبرر الطبقي، حيث جاء في إعلان الحقوق الفرنسي أنه: لا يولد الأفراد و يعيشون أحرارا و متساوين في الحقوق.

و هكذا يتلاشى مبرر التوازن بين الطبقات، و بالعودة لدستور 1996، نجده قد تضمن المساواة و أفرد لذلك فصلا خاصا و هو الفصل الرابع المتعلق بالحقوق و الحريات حيث جاء في المادة 29 من الدستور أن : ((كل المواطنين سواسية أمام القانون)) و لا يمكن أن ينتزع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي (().

ثانيا : مدى اعتبار نظام المجلسين كوسيلة لرفع مستوى المجالس النيابية

يعتبر أنصار نظام المجلسين أن هذا النظام يساعد على رفع مستوى المجالس النيابية، فبعد انتشار مبدأ الاقتراع العام، أصبح البرلمان مفتوحا لكل أفراد الشعب و الأمر الذي يخدم دخول ذوي الخبرة و الاختصاص في المجلس، فإضافة مجلس ثان قد يصلح هذا الخلل و ذلك من خلال تعيين السلطة التنفيذية لجزء من هذا المجلس يكون فيه ذوي الخبرة و الاختصاص الذين لا يمكنهم خوض غمار الحملات الانتخابية، فاعتماد نظام المجلسين يوفق بين مبدأ الاقتراع العام و حسن اختيار أعضاء

غير أن هذا المبرر نجدة هو الآخر قد قلت أهميته و ذلك بالنظر لارتفاع المستوى العلمي و الثقافي

لدى الناخبين هذا من جهة.

ثالثا : مدى ملائمة نظام المجلسين للتعبير عن بعض ذوي المصالح الاقتصادية

يضيف أنصار نظام المجلسين مبرر آخر و هو أن هذا النظام يصلح لبعض الكيانات الديمقراطية مثل حكومة ولاية فكتوريا بأستراليا التي تفوق فيها المسائل الاقتصادية المسائل السياسية أهمية غير أن مبرر قيام هذا المجلس الممثل لهذه الطبقة، يبقى غير مقتع ما دام أنه يمكن تحديد نسبة معينة من مقاعد المجلس لتمثيلها.

رابعا : مدى اعتبار نظام المجلسين كحائل دون التسرع في إصدار التشريعات

يعتبر حيال نظام المجلسين – أو بالأحرى المجلس الأعلى – دون التسرع في إصدار التشريعات و ذلك من خلال فحص و مراجعة هذا الأخير [6] ص 110 (المجلس الأعلى) للتشريعات التي يقرها المجلس الأدنى و هو ما يمثل نوعا من الرقابة على هذا الأخير و مشاركته في السلطة التشريعية. غير أن الملاحظ على أعمال المجالس الدنيا أنها تعاني من التأخر و البطء في إجراءات التشريع نظرا لطبيعة هذه الأخيرة المعقدة و لا تعاني من التسرع هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن تكرار إجراءات كل من المجلسين كالمناقشة و التصويت على مشاريع أو اقتراحات القوانين قد يؤدي إلى مضاعفة البطء الذي يعاني منه المجلس الأدنى أصلا، خاصة في حالة قيام خلاف بين المجلسين.

خامسا : مدى نجاعة نظام المجلسين في منع الاستبداد

توزيع السلطة التشريعية بين مجلسين نيابيين يمنع من استبدال و يساعد على وجود توازن بين السلطات العامة في الدولة [6] ص 110 غير أن الواقع يثبت عكس ذلك فمن المنطقي أن العضو المعين مدين للجهة المعينة له و بالتالي تستشري محاباة و الولاء للسلطة التنفيذية صاحبة التعيين كما هو الحال بالنسبة للثلث الرئاسي في النظام الجزائري.

سادسا : مدى فعالية نظام المجلسين في حل النزاع بين الحكومة و البرلمان

في حالة بروز نزاع بين الحكومة و البرلمان يلعب المجلس الأعلى أو الثاني دور التوفيق بينهما. في حين أن الواقع يثبت عكس ذلك تماما فقد يحدث أن يكون أحد المجلسين و خاصة المجلس الأعلى هو المتسبب في بروز هذا النزاع نتيجة لتعنته في الوقوف في وجه النصوص التي صادق عليها المجلس الأدنى كما حدث في البرلمان الجزائري بمناسبة مناقشة قانون النائب المشار إليه سابقا.

سابعا : مدى ملائمة نظام المجلسين للدول الاتحادية

نظام المجلسين يناسب الدول الاتحادية فأحد المجلسين و هو المجلس الأعلى يمثل دويلات الاتحاد كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ الأمريكي الذي به شيخان عن كل دويلة أما المجلس الأدنى فهو يمثل الأمة جماعة.

رغم منطقية هذا المبرر إلى حد ما فإن هناك دول إتحادية و تأخذ بمجلس واحد قصد تعزيز الروابط الوطنية بين أفراد الشعب و هذا ما يفترقه نظام المجلسين.

بالنظر إلى ما سبق فإن مبررات الأخذ بنظام المجلسين تبدو واهية و متداعية لافتقادها لأسباب وجودها في معظم الأحيان، و إذا كان الأمر كذلك بالنسبة لهذا النظام في الديمقراطيات الغربية فما هو مبرر إعتقاد نظام المجلسين و استحداث مجلس الأمة في النظام الجزائري. و بالتالي ما هو دور هذا الأخير في التأثير على السلطة التشريعية من خلال علاقة هذا المجلس بالمجلس الشعبي الوطني؟

3.1.2.2 . دور مجلس الأمة في إضعاف السلطة التشريعية في دستور 1996

يتميز دستور 1996 عن كل الدساتير الجزائرية السابقة بأن أقر نظام المجلسين، وهذا بنص المادة 1/98 التي تقضي بما يأتي: ((يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه)).

إن تشكيلة مجلس الأمة في حد ذاتها تظهر مدى خضوع السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية (أولا) كما أنه في حالة نشوب خلاف حول نص ما بين المجلس الشعبي الوطني و بين مجلس الأمة فإنه طبقا للمادة 120 من الدستور فإن هذا النص يسحب من طرف الحكومة و من خلال هذه الوسيلة و كذا رفع نسبة المصادقة من طرف مجلس الأمة يتم إضعاف هذا الأخير للمجلس الشعبي الوطني (ثانيا).

أولا : خضوع السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية من خلال تشكيلة مجلس الأمة

إن تشكيلة مجلس الأمة المكونة من 1/3 معين من قبل رئيس الجمهورية، و 2/3 من أعضاء المجالس المحلية و الولائية تتم عن عدم تمثيل ديمقراطي خاصة من قبل الثلث (1/3) المعين من قبل رئيس الجمهورية مما يجعل هذا المجلس كهيئة مساندة لرئيس الجمهورية وبالتالي للحكومة لأن رئيس الجمهورية يمثل الرئيس الفعلي والحقيقي للسلطة التنفيذية، فالظروف التي نشأ فيها هذا الدستور والسياسة المعتمدة في ذلك الوقت كانت تدور حول مقولة: "استرجاع هيبة الدولة واستقرار المؤسسات الدستورية"، وكان الحل الذي اهتدى إليه القائمون على السلطة في ذلك الوقت هو تقوية مكانة رئيس الجمهورية [60] ص6 وبناء السلطة من الأعلى، وكأن المؤسس الدستوري أراد القطيعة مع كل الأساليب المتبعة في فترة ما قبل إيقاف المسار الانتخابي والانقلاب على الديمقراطية، والدليل القاطع على ذلك هو استحداث مجلس الأمة وجعله مكبحا للمجلس الشعبي الوطني وصمام أمان للسلطة التنفيذية وعامل تغلبها على السلطة التشريعية خاصة إذا علمنا أن دور مجلس الأمة هو المصادقة على ما يمكنه الموافقة عليه مما صوت عليه المجلس الشعبي الوطني من قوانين.

لقد كانت ولا تزال العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية معيارا لتمييز طبيعة الأنظمة النيابية [83] ص364 ، لكن كما هو معلوم فإن كل الأنظمة الديمقراطية النيابية الآخذة بمبدأ الفصل بين

السلطات ونعني بذلك النظام البرلماني والنظام الرئاسي، ففي كليهما يوجد توازن بين السلطتين مع الفصل بينهما [7] ص 230.

فهيمنة الرئيس في النظام الرئاسي ليست على حساب السلطة التشريعية بل على حساب السلطة التنفيذية، وهذا لا يؤثر على التوازن المطلوب بين السلطتين، أما في النظام البرلماني فالتوازن ملحوظ بين السلطتين، إلا أن بعضا من التطورات التي أدخلت على هذا النظام اختل فيها هذا التوازن بين السلطتين، تارة لصالح السلطة التشريعية وهذا ما حدث في فرنسا في عهدي الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وتارة أخرى لصالح السلطة التنفيذية وهذا ما حدث في فرنسا في عهد الملك لوي فيليب، وكذا في ألمانيا إبان جمهورية فيمار، وهذا ما يشبه الوضع الحاصل في دستور 1996 في الجزائر وذلك فيما يخص اختلال التوازن بين السلطتين وترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

إن تأثير نظام المجلسين أي بعد استحداث مجلس الأمة على طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996 يتمحور أساسا في مظهرين هما على التوالي : إضعاف السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني، (وهذا ما سنتناوله الآن)، تقوية السلطة التنفيذية (وهذا ما سنتناوله لاحقا) .

يتمثل دور مجلس الأمة في إضعاف المجلس الشعبي الوطني، حيث أن في تقسيم أي سلطة إضعاف لها كما يقال، وانطلاقا من هذا المنظور وسعيا لبناء حزام أمني إضافي حول السلطة التنفيذية قصد منع فرض قوانين باقتراح المجلس الشعبي الوطني على السلطة التنفيذية [84] ص 11 ، جاء تأسيس مجلس الأمة المبرر وجوده حسب القائمين على السلطة بأن دستور 1989 برزت به بعض الثغرات يجب ملؤها على حد قول هؤلاء، خاصة بعد توقيف المسار الانتخابي؛ قصد حصن التوجه الديمقراطي وحماية النظام الجمهوري [82] ص 2 كما يقول البعض ، وهنا نتساءل عن حماية الديمقراطية والنظام الجمهوري ممن ؟، فإذا كان القصد أن تحمي هذه المبادئ من إرادة الشعب فإننا نتساءل مرة أخرى؛ هل هذه المبادئ المكونة للسلطة تعلق إرادة الشعب أم إرادة الشعب هي التي تعلق كل سلطة، وهي التي تنبثق عنها السلطة التأسيسية الحقيقية منبع الدستور وكل المؤسسات الدستورية ؟

إن تشكيلة مجلس الأمة المحتوية على الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية واقترانها مع النسبة الجد عالية للمصادقة على النصوص التشريعية ((3/4) [13] م 3/ 120 أعضاء مجلس الأمة) كما أشرنا سابقا لدليل قاطع على أن مهمة مجلس الأمة تتمثل في الوقوف في وجه المجلس الشعبي الوطني إذا ما حاز به حزب معارض قوي على الأغلبية الساحقة، وبالتالي في حالة مصادقة هذا الأخير (المجلس الشعبي الوطني) على اقتراح قانون لا ترضى عنه السلطة التنفيذية فسيكون له مجلس الأمة بالمرصاد، وهذا حتى وإن افترضنا أن (2/3) أعضاء مجلس الأمة هم أعضاء من هذا الحزب المعارض القوي فإنه يبقى الثلث (1/3) المعين من قبل رئيس الجمهورية يكفي لتوقيف اقتراح القانون المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، لأنه يكفي لتوقيفه (1/4) أصوات أعضاء مجلس الأمة +1، فما بالكم بالثلث كاملا ؟

ثانيا : سحب النص و رفع نسبة المصادقة وسيلتا مجلس الأمة لإضعاف المجلس الشعبي الوطني

إن المادة 6/120 تضيف تفوقا آخر لمجلس الأمة على المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا إضعاف لهذا الأخير، حيث أنه في حالة استمرار الخلاف بين المجلسين حول نص قانوني ما فإنه سيسحب النص من قبل الحكومة، وهذا يعني أن للمجلسين نفس القوة، كما يعني أنه بإمكان مجلس الأمة إيقاف النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني من خلال استمراره في الخلاف مع المجلس الآخر، في حين لا نجد هذا في الدستور الفرنسي في مادته 45 التي في مثل هذه الحالة تعطي الكلمة للفصل للجمعية الوطنية المنتخبة.

يظهر من خلال استحداث مجلس الأمة ورفع نسبة مصادقته إلى (3/4)، ومراقبة مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني المستمرة أن المؤسس الدستوري الجزائري أراد من خلال هذا أن ينقل أي صراع محتمل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى صراع داخلي في البرلمان نفسه مما يفقد المجلس الشعبي الوطني فعاليته، وبالتالي التقليل من دوره وإضعاف السلطة التشريعية، حيث أنه استنادا إلى الفقرة السادسة من المادة 6/120 فإنه لا يوجد ما يمنع استمرار مجلس الأمة في خلافه مع المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فإذا أراد منع أي نص فإنه يمكنه أن يعتمد الاستمرار في الخلاف، وبالتالي سيسحب النص تلقائيا من قبل الحكومة، والدليل على ذلك هو أن المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد والمنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة؛ قد حددت مدة 10 أيام لإرسال النصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني، وفي المقابل لم تحدد المدة لمجلس الأمة لدراسته مما يدفعه للتماطل في دراسته وتناسيه، والدليل المادي على ذلك هو الخلاف الذي نشب بين المجلسين حول تأجيل دراسة قانون البرلمان [16] ص130.

وأمام حالات كهذه فإن القصور يبدو واضحا بغض النظر عن إن كان متعمدا أم لا في الدستور الجزائري لعام 1996، وهذا بخلاف الدستور المغربي الذي تفتن لهذا الأمر حيث أنه ينص على أنه بعد مناقشة النص مرتين أمام المجلسين أو مرة واحدة إذا أعلنت الحكومة الاستعجال فتجتمع اللجنة المختلطة لدراسة نقاط الخلاف بين المجلسين فإنه يجوز للحكومة أن تعرض مشروع أو اقتراح القانون على مجلس النواب دون مجلس المستشارين، وذلك بعد إدخال التعديلات المتداولة في المناقشة عند الاقتضاء [51] ف2،3/58 أي أن النص لا يسحب مثلما أقره المؤسس الدستوري.

هذا ويرى البعض [82] ص3 أنه يستوحي من المادة 98 من دستور 1996 أن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى لمجلس الأمة وبصفة صريحة نفس صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في ميدان التشريع، وهذا اعتمادا على عبارة أن "البرلمان يتكون من غرفتين"، ويذهب هذا الرأي إلى أن المساواة تعد تامة بين غرفتي البرلمان في المجال التشريعي وهذا استنادا للفقرة الثانية من المادة أعلاه التي تنص على: ((وله (البرلمان) السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه)). .

غير أنه إذا سلمنا جدلا بتمائل صلاحيات كل من غرفتي البرلمان فما الجدوى من استحداث مجلس الأمة إذن؟!

أما بخصوص البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه فإن السيادة البرلمانية التي عنها الفقه متمثلا في رأي الفقيه كاري دومالبرغ "Carre de Malberg" هي تلك السيادة التي تأخذ شرعيتها وسلطتها من التمثيل الفعلي لصاحب السيادة وهو الشعب، ومن الأكد أن هذا التمثيل المقصود هو ما تقوم به المجالس الشعبية المنتخبة أو ما يعرف بالمجالس السفلي لأنها هي الأكثر تمثيلا للشعب والأقرب لتجسيد طموحاته وتطلعاته نظرا لتمثيله الحقيقي للشعب وذلك لانتخاب كل أعضاءه من الشعب مباشرة، فإذا كان إعداد القوانين يعني جميع المراحل التي يمر بها النص التشريعي من المبادرة بالقوانين حتى وصولها إلى مراحل التصويت مروراً بالقبول، الدراسة داخل اللجان، وأخيرا التعديل وإقرار التقارير، فإن مجلس الأمة قد أبعد عن كل من المبادرة بالتشريع بنص المادة 119 من دستور 1996 التي خصت رئيس الحكومة وعشرين نائبا بحق المبادرة بالقوانين دون ذكر مجلس الأمة . أما بخصوص حق مجلس الأمة في ثاني أهم عملية في التشريع وهي حق التعديل فقد صدر بشأنه رأي للمجلس الدستوري مؤرخ في 10 فبراير سنة 1998 مفاده أنه ليس بإمكان مجلس الأمة تعديل النصوص التي تصله من المجلس الشعبي الوطني تأسيسا على عدم إمكانه المبادرة باقتراح القوانين بصفة رئيسية وهذا من خلال اعتباره حق التعديل حقا ناجما عن المبادرة بالقوانين [14] ص 10.

ومن هنا يثار التساؤل حول جدوى استحداث مجلس الأمة إذا لم يمارس أهم عناصر الوظيفة التشريعية وهما المبادرة بالقوانين والحق في التعديل ليتضح الهدف من استحداث هذه الغرفة والمتمثل في وقوفها سدا منيعا في وجه المجلس الشعبي الوطني وعدم مصادقتها على ما صوت عليه، إذا ما لزم الأمر ذلك .

وإذا كان أنصار البيكاميرالية في الجزائر يرون بأن مجلس الأمة يعد مجلس ترو وتعمق وحكمة يهدف إلى تحسين الأداء التشريعي وتنويعه [82] ص2، وغايته تفادي القرارات المتسارعة، فإن هذا التبرير يفتقد للواقعية، فجل برلمانات العالم تعاني البطء في سير أعمالها وليس التسرع [77] ص121 ، فالمجلس الشعبي الوطني ليس في حاجة إلى مكبح يقلل من اندفاعه بقدر هو في حاجة إلى إصلاح وتنظيم عمله الداخلي، ورفع مستوى جاهز يته من خلال تبسيط إجراءات اقتراح القوانين والتصويت عليها خاصة في الحالات غير العادية لاستعادة صلاحياته المسلوبة من طرف السلطة التنفيذية كالتشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية الذي يتخذ من بطء إجراءات البرلمان وعطلته ذريعة للإحلال محله (أي محل البرلمان) في صلب اختصاصه.

كما أن بعض البلدان العريقة في الأخذ بنظام الثنائية البرلمانية مثل إنجلترا التي أخذت تميل إلى المجلس الواحد وذلك من خلال الإلغاء التدريجي لسلطة اللوردات [77] ص121 ، حيث تم إبعاد اللوردات الوراثنين المكونين للأغلبية الساحقة لمجلس اللوردات بمجموع 800 عضو من 1200 عضو

وهو عدد أعضاء المجلس سنة 1999، وهذا نظرا للصراع الذي قام بين الحكومة وغرفة اللوردات، والذي وصفه الوزير الأول البريطاني Tony Blair بالإهانة للديمقراطية [19] ص 61.

وما يجرّد ملاحظته بخصوص استعمال المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الأمة كأداة لإضعاف السلطة التنفيذية عامة والمجلس الشعبي الوطني خاصة؛ هو استثنائه من أن يكون به ممثلين عن الجالية الجزائرية بالخارج، حيث اقتصر تمثيل هذه الفئة من المواطنين على المجلس الشعبي الوطني [77] ص 121 [63] م 11.

ويذهب أحد التفسير لهذا التمييز في التعامل مع الغرفتين إلى أن الأمر يهدف إلى إبقاء مجلس الأمة بتركيبته المدروسة حسب ما يخدم السلطة التنفيذية دون إدخال أعضاء يعيشون بالخارج خاصة بالبلدان الغربية قد تطبعوا بالديمقراطية الحقيقية هناك مما قد لا يستساغ لهم لعب الدور المرسوم لمجلس الأمة [19] ص 64، لذا تم إبعادهم من هذا المجلس المؤمن للسلطة التنفيذية من أي نص قانوني قد يقوم المجلس الشعبي الوطني بفرضه عليها.

2.2.2 . تقييد مجال القانون وانحصار القوانين العضوية أمام رقابة المجلس الدستوري

لقد دأبت دساتير الجزائر وصولاً إلى دستور 1996 على تقييد مجال القانون حصراً في مجال محددة دستورا على شاكلة ما هو حاصل في الدستور الفرنسي لعام 1958 في مادتيه 34 و 37، وهذا تماشياً مع الطريقة الحديثة في تنظيم العلاقة ما بين القانون والسلطة التنظيمية العامة، وذلك باعتبار كل ما يخرج عن المجالات المحددة للقانون تدخل مباشرة في مجال السلطة اللائحية حيث حصرت المادة 122 المواضيع التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها حيث تنص المادة 122 من دستور 1996 على ما يلي: ((يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ، وكذلك في المجالات الآتية :

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية ، لا سيما نظام الحريات العمومية ، وحماية الحريات الفردية ، وواجبات المواطنين .

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق ، والبنوة ، والأهلية والتركات

3- شروط استقرار الأشخاص.

4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية .

5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب .

6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي ، وإنشاء الهيئات القضائية .

7- قواعد قانون العقوبات ، والإجراءات الجزائية ، لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها ، والعفو الشامل وتسليم المجرمين ، ونظام السجون .

8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ .

9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ، ونظام الملكية .

- 10-التقسيم الإقليمي للبلاد .
 - 11-المصادقة على المخطط الوطني .
 - 12-التصويت على ميزانية الدولة
 - 13-إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها .
 - 14-النظام الجمركي .
 - 15-نظام إصدار النقود ، ونظام البنوك والقرض والتأمينات .
 - 16-القواعد العامة المتعلقة بالتعليم ، والبحث العلمي .
 - 17-القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان .
 - 18-القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي ، وممارسة الحق النقابي .
 - 19-القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة ، والتهيئة العمرانية .
 - 20-القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية .
 - 21-حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه .
 - 22-النظام العام للغابات والأراضي الرعوية .
 - 23-النظام العام للمياه .
 - 24-النظام العام للمناجم والمحروقات .
 - 25-النظام العقاري .
 - 26-الضمانات الأساسية للموظفين ، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي .
 - 27-القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
 - 28-قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص .
 - 29-إنشاء فئات المؤسسات.
 - 30-إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية))، غير أن دستور 1996 قد تميز بنقل مجال نظام الانتخابات إلى القوانين العضوية المستحدثة في هذا الدستور كما أضاف خمس مجالات جديدة لم تكن موجودة في دستور 1989 وهي المجالات المتعلقة بـ:
 - 1-النظام العقاري.
 - 2-الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
 - 3-القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
 - 4-قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
 - 5-إنشاء فئات من المؤسسات.
- وهو ما يشير إلى أن دستور 1996 قد تميز بنقل مجال نظام الانتخابات إلى القوانين العضوية المستحدثة في هذا الدستور. كما أضاف مجالات أخرى لم تكن موجودة في دستور 1989 وهي المجالات:

1-النظام العقاري، 2-الضمانات الأساسية للموظفين و القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، 3-القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني و استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة ، 4-قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، 5- إنشاء فئات من المؤسسات. إن اختصاص البرلمان لا يقبل تحت أي ظرف التجزئة أو المشاركة الفعالة في طبيعة عمله حيث إنه كان من الأنسب أن تحدد مجالات تشريع رئيس الجمهورية عوض أن تحدد مجالات البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل [16] ص 116 ، وذلك نظرا لخطورة الانفراد بالتشريع، كما أننا لو رجعنا إلى بعض الأنظمة الدستورية العربية كالنظام الدستوري لجمهورية مصر العربية فإننا لن نجد ظاهرة التحديد للمجال القانوني أو التنظيمي، حيث جاء في الدستور المصري لسنة 1971 ما يلي: ((يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبني في الدستور)) [49] م 86.

لكن رغم تحديد المؤسس الدستوري الجزائري لمجال القانون، فقد ترك له بعض الميادين القليلة للتدخل فيها وهو ما يفهم من مستهل المادة 122 من دستور 1996 التي جاء فيها بأن: ((يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية))، مما يلاحظ أن كلمة "كذلك" تفيد بوجود مجالات أخرى تنظم بقوانين، وهو ما نجده في المواد: المادة 5: ((العلم الوطني، وخاتم الدولة، والنشيد الوطني، يحددها القانون))، والمادة 18: ((الأملك الوطنية يحددها القانون))، والمادة 20: "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون، ويترتب عليه تعويض قبلي عادل ومنصف))، والمادة 3/170: ((يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته))، وأخيرا المادة 4/101: ((يحدد القانون كليات تطبيق الفقرة الثانية سابقا وهي الفقرة المتعلقة))، وهي الفقرة المتعلقة بانتخاب 2/3 أعضاء مجلس الأمة وتعين الثلث 1/3 الآخر من قبل رئيس الجمهورية، إن ما يلاحظ على هذه المواد أعلاه أنها تختلف عما جاء في المادة 122 من دستور 1996 فالمجالات المحددة بهذه المادة تتعلق بقواعد عامة وهذا لا ينفي وضع تفاصيل لتلك القواعد العامة، أما المواد المنظمة لبعض المجالات الخارجة عن مضمون المادة 122 فهي تتميز باختصاص القانون بوضع التفاصيل.

ورغم إضافة هذا القسط من الاختصاص التشريعية يظل ضئيلا مقارنة بالسلطة التنظيمية الموكول أمرها لرئيس الجمهورية غير المحدودة والتي اعتبرها المؤسس الدستوري الجزائري بمثابة الأصل العام واعتباره القانون هو الاستثناء، وهذا تماشيا مع ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي في هذا المجال [54] م 37، 34.

وبهذا يكون دستور 1996 قد حدد مجال القانون بثلاثين مجالا [13] م 123 بدلا من 26 مجالا في دستور 1989 بالإضافة إلى قوانين العضوية التي أدخلت لأول مرة في النظام الجزائري وتتميز هذه القوانين العضوية بميزتين اثنتين وهما :

1- خصوصية مواضيعها.

2- طريقة المصادقة عليها.

1- خصوصية طبيعة مواضيع القوانين العضوية

إن ما يميز هذه القوانين هو طبيعتها الخاصة حيث تشكل هذه القوانين لها ميدانا خاصا بها ومحددا، إذ تتعلق مواضيع القوانين العضوية بأساليب تنفيذ الأحكام الدستورية الخاصة بتنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات الذي نقل من مجال القوانين العادية إلى مجال القوانين العضوية، القانون المتعلق بالأحزاب والإعلام، القانون الأساسي للقضاة والتنظيم القضائي، المالية والأمن الوطني [13] م 123.

2- طريقة المصادقة على القوانين العضوية

جاءت المصادقة على القوانين العضوية متميزة هي الأخرى عن باقي مجالات القانون العادية الأخرى، حيث نصت المادة 123 في فقرتها الثانية على أن المصادقة على القانون العضوي، يتم بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء مجلس الأمة. ويعود ارتفاع نسبة المصادقة على هذا النوع من القوانين إلى قيمتها القانونية إلا أنها لا تصل إلى درجة القانون الدستوري، وهي تحتاج لمراقبة مطابقة للنص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري وذلك قبل صدوره [13] م 3/123 ، ويعود الغرض من هذه الإجراءات المشددة إلى إيلاء هذا النوع من القوانين أهمية خاصة نظرا لتنظيمها مسائل على درجة عالية من الأهمية، غير أن عرض القوانين العضوية على المجلس الدستوري وإن كان يعتبر ضمانا لاحترام وسمو الدستور إلا أنه يبقى يشكل من الجانب الآخر إضعافا لمهام البرلمان وتقييدا لمجال التشريع فيها يتعلق بالقوانين العضوية [20] ص 142 وهذا ما دفع البعض [85] ص 8-9 إلى حد القول أن سلطة البت الحقيقية في القوانين ليست من اختصاص البرلمان وحدة وذلك نظرا لدور المجلس في إلغاء القانون (أولا)، وفي تعديل القوانين من خلال التحفظ عليها (ثانيا) مما يجعله عضوا مساهما في الوظيفة التشريعية "Législateur associes".

أولا: دور المجلس الدستوري في إلغاء القانون

جاء في المادة 169 من دستور 1996 أنه ((إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس)).

غير أن هذه الرقابة تختلف في ديمومتها ووجوبها حسب نوع القانون، فإذا كان القانون عاديا فلاشك أن هذه الرقابة لا تقوم إلا إذا أخطر المجلس الدستوري بذلك من طرف أحد رئيسي غرفتي البرلمان أو من طرف رئيس الجمهورية [13] م 166 ، أي أن الأمر، مؤقتا وليس دائما واختياريا حسب رغبة الأطراف المخول لها الإخطار، بينما الأمر يختلف فيما يخص القوانين العضوية فهي دائمة أي تلقائية وفي جميع الأحوال بالإضافة إلى إلزاميتها من طرف المجلس الدستوري وهذا بنص الدستور وليست اختيارية كما رأينا بالنسبة للقوانين العادية هذا.

إن رقابة المجلس الدستوري للقوانين العضوية هي رقابة مطابقة، مما يعني أنها رقابة صارمة لدرجة اعتبار أن كل ما لم ينص عليه الدستور صراحة فهو محظور على البرلمان من أن يشرع فيه ، وفي هذا الإطار يرى الفقيه النمساوي كيلسن بأن إلغاء القانون هو عبارة عن وضع قاعدة لها نفس العمومية لكن بعلامة سالبة أو قاعدة مضادة مما يقربها من العمل التشريعي [85] ص 9 ، إلا أنه وإن كان هذا الرأي يذهب بعيدا في اعتبار إلغاء القوانين العضوية غير الدستورية من طرف المجلس الدستوري بمثابة ما يشبه التشريع إلا أن ذلك في الواقع يمثل تضيقا على السلطة التشريعية وحصرها لمجال هو من الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية.

ثانيا : دور المجلس الدستوري في تعديل القوانين من خلال التحفظ عليها

إذا كان الشعب يمارس سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها من خلال الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين، فإنه يصعب القبول بأي رقابة على ممثلي الشعب من طرف هيئة تجمع بين الانتخاب والتعيين، إضافة إلى الانتقادات الموجهة للرقابة السياسية على دستورية القوانين بصفة عامة، غير أنه يبقى وجود الرقابة السياسية أفضل من عدم وجوده، وذلك لافتقاد البديل المتمثل في الرقابة القضائية خاصة إذا كان استقلال القضاء والفصل بين السلطات مجسدين في النظام روحا ونصا وعملا، كما هو واقع في الولايات المتحدة الأمريكية؛ وإن كانت الرؤية التقليدية تحذر مما يعرف بما يسمى بحكومة القضاة التي طغت على ممثلي الأمة في الولايات المتحدة الأمريكية في وقت من الأوقات. أما عن انتهاج المؤسس الدستوري للرقابة السياسية على دستورية القوانين التي كانت منذ دستور 1963 مرورا بدستور 1989 وصولا إلى دستور 1996، كان فيه دور المجلس الدستوري مشابها لنظيره الفرنسي، غير أن المؤسس الدستوري الفرنسي كان هدفه من إحداث المجلس الدستوري هو الحد من هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية نظرا لتغلب سيادة الأمة الممثلة في البرلمان فجاء بهذا النوع من الرقابة على دستورية القوانين لغاية أساسها هي عقلنة النظام البرلماني عن طريق تشديد الحصار على مجالات اختصاص البرلمان وعدم السماح له بالخروج عنها منعاً لتوغله [86] ص 4 ، غير أن ما يثير التساؤل هنا هو عن الهدف من انتهاج المؤسس الدستوري الجزائري لهذا النوع من أساليب الرقابة على دستورية القوانين ؟ مع أن البرلمان الجزائري لم يتفوق يوما على السلطة التنفيذية منذ استقلال الجزائر، بل بالعكس فقد سلبت منه بعض اختصاصاته باستمرار، ومع هذا فهو محاصر من جانب المجلس الدستوري ضمنا لعدم خروجه عما حدد له من مجالات ، فبالإضافة إلى دور المجلس الدستوري في إلغاء القانون فهو أيضا له دور في التحفظ على بعض القوانين التي يرى أنها غير دستورية، ويمكن أن تنقسم هذه التحفظات إلى قسمين هما : -تحفظات بناءة (1) -وتحفظات مجردة (2).

1- تحفظات تفسير

يتمثل هذا النوع من التحفظات في تصحيح تفسير معنى النص أي تفسير النص وإبقاء شكل النص بالصياغة التي حرر بها وهو ما يجعل المجلس الدستوري يحل محل إرادة ممثلي الشعب [85] ص 11

الذين قد لا يقصدون التفسير الذي ذهب إليه المجلس الدستوري الذي يكون بهذا قد أضعف السلطة التشريعية وتدخل في اختصاصها بأسلوب ملتو ومقنن .

2- تحفظات مجردة (على العناصر غير الدستورية)

وهي تمثل في حذف العبارات غير الدستورية من النص وإعادة صياغته من طرف المجلس الدستوري، مما يقحم هذا الأخير في العملية التشريعية، وبما أن للتحفظات طابعها الإجمالي فهي تفرض إرادة المجلس الدستوري على البرلمان [85] ص 11 ، 12.

إن ما يشكل عيوباً حقيقية في المجلس الدستوري هو افتقاره للمختصين لرفع مستوى الأداء الرقابي هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تضيق حق الإخطار يعتبر أيضاً معيقاً لعمل هذا الجهاز مما يستدعي توسيعه إلى جهات أخرى، كما أن تعيين رئيس المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية يدفع الأول إلى الولاء للثاني مما يستوجب انتخابه من قبل أعضاء المجلس [86] ص 14 ، وهو ما ذهب إليه مشروع إصلاح المجلس الدستوري الفرنسي الذي تقدم به الرئيس الفرنسي السابق فرنسوا ميتران في 30 مارس 1990، إلا أن ذلك لا يرقى لدرجة الرقابة القضائية على دستورية القوانين التي تبقى مطمحاً لبناء رقابة دستورية سليمة، فعالة وحيادية.

3.2 . مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

ينقسم ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية إلى قسمين فالقسم الأول تمثل في إضعاف السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية أما القسم الثاني فيتمثل في تقوية السلطة التنفيذية وتفوقها على السلطة التشريعية ويتمثل ذلك من خلال عدة مظاهر نقتصر على أهمها مما لم نذكره سابقاً وهذا تفادياً منا للتكرار، وتتمثل هذه المظاهر فيما يلي : التشريع بالأوامر الرئاسية (الفرع الأول)، مبادرة رئيس الجمهورية بالاستفتاء كمظهر لتفوقه على البرلمان (الفرع الثاني)، استغلال مجلس الأمة ووزارة العلاقات مع البرلمان لتغليب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (الفرع الثالث).

1.3.2 . التشريع بالأوامر

جاء دستور 1996 إعادة التشريع بالأوامر بعد أن تخلى عنها دستور 1989، وبهذا يعد المؤسس الدستوري الجزائري قد عزز مكانة السلطة التنفيذية ومس بمبدأ الفصل بين السلطات في الصميم، حيث جاء في المادة 124 ما يلي: ((لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بيت دورتي البرلمان.

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

تعد لاجية الأوامر التي يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء)).

إن أول ما يلاحظ على هذه المادة هو ترك المجال مفتوحا أمام رئيس الجمهورية حيث لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها أو أنه مفوض في ممارستها من قبل البرلمان [87] ص 344 ، وهذا بعكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي أحاط التشريع بالأوامر بسلسلة من الشروط والقيود وذلك في المادة 38 من دستور 1958 الفرنسي، والتي حددت الشروط كالتالي:

1- أن يكون التشريع بالأوامر بتفويض بقانون.

2- أو بطلب من الحكومة.

3- أو لتنفيذ برنامجها المحدد.

4- أن يعطى للبرلمان حق المصادقة الصريحة أو الرفض.

-أما القيود فهي :

1- ألا يكون التفويض على بياض.

2- أن تحدد مدة التشريع بالأوامر وتقدم في صيغة مشروع قانون للمصادقة عليها.

3- ضرورة وضع برنامج يوافق عليه البرلمان.

4- عدم استمرار التفويض إذا تغيرت الحكومة، لأن ذلك يعني تغير برنامجها.

وهكذا فإن في ترك مجال التشريع بأوامر بدون ضوابط خرق لمبدأ الفصل بين السلطات.

لقد سعى المؤسس الدستوري في دستور 1996 إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية إلى درجة إحلال رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل، وقد أرجع الأستاذ بيردو "Burdeau" هذا الترجيح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية المختصة إلى ازدياد مهام السلطة التنفيذية وعدم نجاعة السلطة التشريعية في مواجهة المسائل الصعبة المتداخلة التي تحتاج إلى التدخل السريع والفعال [87] ص 345 لكن رغم عدم تشكيكنا فيما ذهب إليه الفقيه بيردو في هذا المجال، إلا أن الظروف السياسية التي كانت سائدة في فرنسا تأثيرها على الفقه الفرنسي عامة والأستاذ بيردو خاصة وذلك نظرا لعدم الاستقرار السياسي وكذا للفساد والانحراف اللذين أصيبت بهما السلطة التشريعية في فرنسا حينما أعاق البرلمان الحكومة من 1870 إلى 1958، مما أدى إلى فرض قواعد صارمة على البرلمان وتبني المؤسس الدستوري الفرنسي للنظام البرلماني العقلاني [55] ص 242.

لقد خول دستور 1996 رئيس الجمهورية اختصاصا تشريعيا عن طريق إصدار الأوامر في

الحالات التالية :

- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، طبقا للمادة 1/124 من دستور 1996 (1.1.3.2).

- بين دورتي البرلمان، حسب نفس المادة أعلاه (2.1.3.2). حالة أوامر الميزانية، حسب نص المادة

8/120 من دستور 1996 (3.1.3.2).

1.1.3.2 . سلطة التشريع بأوامر رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

لكي يباشر رئيس الجمهورية سلطته في التشريع بأوامر اشترط المؤسس الدستوري أن يكون المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور، وبالرجوع للمادة 129 من دستور 1996 نجد أن شغور المجلس الشعبي الوطني يتحقق في حالتين هما :

1- أن يحل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية.
2- أن يحل المجلس الشعبي الوطني بغرض إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

لكن إجراء هذه الانتخابات التشريعية يحتاج لوقت مقدر دستوريا بثلاثة أشهر [13] م 13 م 129، مما يتيح فرصة رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق أوامر خلال هذه المدة.

أما الحالة الثالثة فقد نصت عليها المادة 82 من دستور 1996 والمتمثلة في حالة الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني عندما لا يوافق على برنامج الحكومة للمرة الثانية. ولانتخاب المجلس الشعبي الوطني الجديد لا بد أن يكون ذلك أيضا في أجل أقصاه ثلاثة أشهر حسب الفقرة الثانية من المادة أعلاه، مما يفتح المجال أمام رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر خلال هذه الفترة.

تتمثل فترة غيبة البرلمان في الفترة السابقة لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فترة حل المجلس الشعبي الوطني حلا رئاسيا، وأخيرا الفترة الفاصلة بين انتهاء صلاحيات المجلس القديم وانتخاب المجلس الجديد [10] ص 409.

من خلال هذا النص يمكن استخراج شروط تتعلق بالتشريع بالأوامر في غيبة البرلمان (أما فيما يخص شروط التشريع في الحالة الاستثنائية فسنعرض لها لاحقا)، كما يمكن تقسيم هذه الشروط إلى شروط صريحة (أولا)، ثم شروط مفترضة (ثانيا) وسنرى مدى توافرها في المادة 124 من دستور 1996.

أولا: الشروط الصريحة المتعلقة بالأوامر في حالة غيبة البرلمان

يمكن حصر الشروط الصريحة التي وردت في المادة 124 من دستور 1996، في ثلاث شروط أساسية هي : شرط المدة الزمنية (1)، شرط عرض الأوامر على البرلمان (2) ، وأخيرا شرط عرض الأوامر في مجلس الوزراء (3).

1- شرط المدة الزمنية

تتمثل المدة الزمنية التي يمكن لرئيس الجمهورية فيها التشريع بأوامر في المدة التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني شاغرا مهما كان سبب الشغور أو بين دورتي البرلمان أن غير أن صياغة المادة 1/124 بتوسط عرف أو بين حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان يمكن أن يفهم منه الخيار بين إحدى الفترتين (حالة شغور المجلس أو بين دورتي البرلمان) وفي هذه الحالة يفترض أنه لو قام رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، فإنه لا يمكنه ذلك في ما بين دورتي البرلمان لأن "أو" تفيد الخيار ، بينما أن الحقيقة أنه يمكن لرئيس

الجمهورية أن يشرع في كلتا الحالتين و بالتالي كان الأجدر بالمؤسس الدستوري استبدال "أو" استبدال "أو" بالحرف "و" لتصبح صياغة الفقرة الأولى من المادة 189 مطابقة للحقيقة و يزال بذلك اللبس ، تحديد هذه المدة المخصصة للتشريع بالأوامر و المتمثلة في مدة شغور المجلس الشعبي الوطني و المدة الفاصلة بين دورتي البرلمان، يصبح كل تشريع رئيسي عن طريق الأوامر خارج هذه المدة المحددة دستورا مخالفا للدستور واعتداء على السلطة التشريعية [88] ص 62 .

و تتمثل فترة شغور المجلس الشعبي الوطني بين دورتيه في الآتي :

(1) فترة ما بين الفصلين التشريعيين.

(2) فترة حل المجلس الشعبي الوطني حلا رئيسيا.

1- فترة ما بين الفصلين التشريعيين

و يعد تلك الفترة الفاصلة ما بين انتهاء الفصل التشريعي عند انتهاء عهده الطبيعية وبين تجديده في فترة حل المجلس الشعبي الوطني، و هي الفترة الفاصلة بين المجلس الشعبي الوطني و بين انتخاب المجلس الجديد و المقدره دستورا بثلاثة أشهر [88] ص 63.

و بخصوص مدى اعتبار تأجيل انعقاد البرلمان جزءا من فترتي البرلمان فإن هنالك رأي يعتبر فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعتبر واقعا بين أدوار الانعقاد و بالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يتعدى للمجال المخصص للسلطة التشريعية بالتأجير يعتبر انقطاعا لانعقاد البرلمان و عند عودته للانعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة المقطوعة و بالتالي لا يعتبر في حالة انعقاد من جديد بل تمتد دورته بقدر مدة التأجيل.

2- شرط عرض الأمر على البرلمان

رغم حرية رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الأوامر التشريعية في الفترة المحددة دونما الحاجة إلى طلب تفويض بذلك فإنه ملزم دستورا بعرض الأوامر التي أصدرها على البرلمان في أول دورة موالية له ، وهذا منعا لإمكانية تماطل رئيس الجمهورية في عرض تلك الأوامر على البرلمان مما يسمح لهذا الأخير في مراقبة هذه الأوامر إما بمسائلة الحكومة عنها أو بإخطار المجلس الدستوري عن طريق حد رئيسي عرفتي البرلمان إذا ارتأى إحداهما أن تلك الأوامر غير دستورية .

غير أن السؤال الممكن طرح في هذا المقام هو هل يعتبر رئيس الجمهورية ملزم يعرض الأوامر

التشريعية التي اتخذها خلال غيبة برلمان سابق على برلمان لاحق؟.

الحقيقة أنه بالرجوع إلى دستور 1996 أو باستثناء المادة 179 من الدستور التي تمنح لرئيس الجمهورية الحق في إمكانية التشريع بأوامر إلى غاية انتخابت المجلس الشعبي الوطني الجديد دون إلزامه يعرضها عليه، فإنه (رئيس الجمهورية) ملزم بنص الدستور يعرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان المنتهية عهده على البرلمان الجديد [88] ص 63-64، لأن سريان النص الدستوري يبدأ من تاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني و ما يؤكد ذلك أيضا هو عمومية النص الذي لا يفرق بين المجلس

السابق أو اللاحق و هذا رغم عدم تعرض النص على مثل الحالة المفترض فإن النص يفسر على عموميته مادام لم يوجد نص صريح على مثل هذه الحالة .

3- شروط وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

إن وراء هذا الشرط في آخر المادة 124 من الدستور بشموله لأنواع الأوامر الرئاسية جميعها ، سواء تلك المتخذة في غيبة البرلمان أو بين دورتيه أو حتى في الحالة الاستثنائية ، غير أن الجدوى من ذلك تبقى محل تساؤل نظرا لمكانة رئيس الجمهورية داخل مجلس الوزراء الذي هو رئيسه أيضا . و بالتالي يعتبر هذا الشرط مجرد إجراء شكلي الغرض منه إطلاع الحكومة على هذه الأوامر كي تدافع عنها و تبررها عند عرضها على البرلمان . و هكذا تبين عدم إلزامية موافقة مجلس الوزراء على الأوامر الرئاسية [48] ص 324 و أن غرض عرض الرئيس لهذه الأوامر ليس الغرض منه نيل موافقة هذا المجلس بقدر ما هي التنسيق بين رئيس الجمهورية و الحكومة حول هذه الأوامر و إيضاح أهميتها و تبريرها المسبق و الذي سيقدم لاحقا من طرف الحكومة أمام غرفتي البرلمان في أول دورة مقبلة له ، كما يمكن أن تكون هذه الأوامر بطلب من الحكومة التي تكون قد اعترضها بعض الصعوبات في تبرير مشاريعه القانونية أمام البرلمان و بالتالي تعتمد إلى سحبها و عرضها على رئيس الجمهورية ليتخذها على شكل أوامر في المدة المحددة لذلك [88] ص 64 غير أنه يمكن إثارة تساؤل آخر في هذا السياق ، فإذا كانت الحكومة التي سبق و أن حاولت عرض هذه المشاريع على البرلمان و أرخصت على سحبها هي ذاتها التي ستحاول تبرير المشاريع عن طريق الأوامر التشريعية فإنها ستضطر مرة أخرى لتبريرها و الدفاع عنها عند عرضها على البرلمان فور انعقاد أول دورة موابية و بالتالي لا يمكن تبرير هذه المشاريع إلا في حالة توافق الأغليبتين الرئاسية و البرلمانية .

ثانيا : الشروط المفترض وجودها لصحة الأوامر أثناء غيبة البرلمان

اقتصرت المادة 124 من دستور 1996 على الشروط الصريحة السابق شرحها غير أن طبيعة التشريع بأوامر تتطلب وجود شروط أخرى من أهمها: توفر حالة الضرورة الموجبة للسرعة لاتخاذ هذه الأوامر وكذا نطاق هذه الأوامر فما مدى مراعاة المؤسس الدستوري لهذين الشرطين المهمين .

أ- مدى مراعاة المؤسس الدستوري لشرط الضرورة في الأوامر التشريعية

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات احترام كل سلطة لاختصاصها لكن قد تواجه الدولة ظروفًا تستلزم الإسراع في اتخاذ تدابير تعجز عنها الوسائل القانونية العادية [10] ص 402، 403، مما يظهر السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة أن تشرع بأوامر حالة بذلك محل السلطة التشريعية، مراعاة للسرعة لغياب البرلمان، على أن تأخذ هذه التدابير صفة التأقيت بما يتلاءم وحالة الضرورة [74] ص 63، هذه الحالة التي عرفت منذ القديم عبر مختلف القوانين والشرائع ومن أبرزها الإسلام الذي نص عليها على أن تقدر بقدرها حيث يقول الشارع الحكيم في هذا المقام: "فمن اضطر غير باغ ولا عاد فلا إثم عليه إن الله غفور رحيم" [28] البقرة 178 .

و بالرجوع لدستور 1996 فإنه على الرغم من اعتبار البعض أن هناك اعتراف نظري من المؤسس الدستوري الجزائري بحالة الضرورة [88] ص 66 فإن نص المادة 124 من دستور 1996 واضح ولا اجتهاد مع النص ، فلا يوجد في هذه المادة ما يوحي بوجود توفر حالة الضرورة كي يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ولو أراد المؤسس الدستوري النص على ذلك لفعل ، مثل ما نص على ذلك الدستور المصري لسنة 1971 في مادته 147 التي تنص في مستهلها على أنه: إذا حدث في غيبة مجلس الشعب مايو جب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانونفرغم عدم ذكر لحفظ الضرورة في المادة أعلاه فإن سياق النص يؤكد ذلك وهو ما نص عبر عنه المؤسس الدستوري المصري باشتراط قيام حالة توجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة ومؤقتة ، وهو الأمر المفتقد تماما في المادة 124 من دستور 1996 الجزائري ، وإذ كان يعاب على المادة 147 من دستور 1971 المصري ، عدم تحديد الحالات التي تتطلب الإسراع في مواجهتها أو ذكر مواضعها أو مواصفاتها وكذا إعطاء رئيس الجمهورية سلطة تقريرية واسعة في مدى اعتبار الحالات المشرع فيها بأوامر حالات ضرورية .

كما يتميز الدستور الجزائري لسنة 1996 في هذا المجال حتى عن الدستور الفرنسي لسنة 1958 وهو الأقرب إليه ، حيث ينص هذا الأخير في مادته 38 للحكومة أن تطلب بهدف تنفيذ تعهداتها أو برامجها من البرلمان الأذن بإصدار أوامر خلال مدة محدودة ، تدخل عادة في نطاق القانون . حيث أنه يتضح بأن المؤسس الدستوري الفرنسي رغم أنه لم يفصح عن تطلب تحقيق شرط الضرورة المتمثل الحاجة الملحة للتشريع إلا أنه حاول ربط هذه الضرورة المستوحاة من صياغة المادة بمجرد رغبة الحكومة في تنفيذ تعهداتها أو خططها أو برامجها.

أما الدستور الجزائري في مادته 124 المذكورة أنفا فهو لم يذكر دواعي لجوء رئيس الجمهورية إلى هذه الأوامر ولا نوع الحاجة أو الضرورة المتطلبية لذلك ، بل الغاية ما في الأمر أنه سمح لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دولتين البرلمان أنا شاء شريطة عرض تلك الأوامر على غرفتي البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها ويعاب النص الدستوري على الحالات المستوجبة لتشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر يتلاشى شرط الضرورة الموجبة لإصدار تلك الأوامر مما يصعب من إمكانية رفضها عن طريق الرقابة البرلمانية خاصة ، حيث تبين انعدام دور البرلمان في تقدير الضرورة أو الحاجة التي أدت إلى إصدار الأوامر التشريعية [16] ص 253 وترك المجال مفتوحا تماما لرئيس الجمهورية التي أدت به إلى إصدار الأوامر التشريعية لأنه لا يوجد نص يلزمه بذلك .

أ- نطاق الأوامر التشريعية

إذا كان الأوامر تعلم أدوات تشريعية تدخل ضمن المجال المحجوز للبرلمان وإذا كانت لا تكاد توجد شروط وتضبط الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها ، فما مدى نطاق الأوامر

التشريعية؟ وهل يمكن لها تجاوز نصوص الدستور ، إضافة أو مخالفة؟ وهل بإمكان رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية؟

للإجابة عن التساؤل الأول يمكن القول أنه إذا كانت القوانين لا يمكنها تعديل أو إلغاء الأحكام الدستورية كما لا يمكنها مخالفتها فإنه من باب أولى من المنطق ألا تتجاوز الأوامر التشريعية بحدود الخاصة بالتشريع الأصلي لأن عن طريق التشريع بهذه الأوامر يكون رئيس الجمهورية قد حل محل المجلس الشعبي الوطني ومنه لا يمكن للتشريع بالأوامر أن يخالف الدستور [88] ص 67 فحدوده هي حدود التشريع العادي .

أما بخصوص التساؤل الثاني المتعلق بإمكانية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية فإن ما يصدق على السؤال الأول يصدق على هذا السؤال وهو ما دام أن القوانين العضوية تعتبر من اختصاص السلطة التشريعية وبالنظر لعدم تحديد الأوامر التشريعية ضمن مجال معين فإنه يمكن رئيس الجمهورية التشريع عن طريق أو أمر في مجال القوانين العضوية ما دام لا يوجد نص دستوري أو قانوني يمنعه من ذلك ، غير أنه عليه مراعاة النصاب المطلوب للمصادقة عليها ، إضافة إلى إلزامية خضوعها لمراقبة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره [13] م 123.

2.1.3.2 . سلطة التشريع بأوامر رئيس الجمهورية في ما بين دورتي البرلمان

باستثناء الدورات الاستثنائية فإن البرلمان ينعقد في دورتين عاديتين لمدة أربعة أشهر لكل منهما [13] م 118، مما يعني ثمانية أشهر في السنة وتبقى أربعة أشهر كاملة يحل فيها رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية ويشرع بأوامر بحرية تكاد تكون مطلقة، غير أن هذه الأوامر الصادرة من قبل رئيس الجمهورية قد نص الدستور على عرضها على كلتا غرفتي البرلمان، وفي أول دورة مقبلة قصد الموافقة عليها إذا نالت رضاه بينما إذا لم تحظى بقبول أعضاء البرلمان فإنها تعد لاغية [13] ص 124 / 03.

و قد يثار السؤال حول جدوى التشريع بين دورتي البرلمان إذا لم يكن مقصودا منها ترجيح كفة رئيس الجمهورية ومن خلاله السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، والقول بأن تلك الأوامر تأتي لمواجهة ما يستجد من أمور تشريعية بين دورتي البرلمان؛ قول يجانب الصواب، فالمجلس الشعبي الوطني غير منحل، ومنه يمكن استدعاؤه في دورة طارئة قصد التشريع لما حدث من مستجدات [16] ص 247.

و بالنظر لما تم عرضه بهذا الشأن يمكن القول بأن التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان جاء لتقوية السلطة التنفيذية وخصوصا لتعزيز مركز رئيس الجمهورية في مواجهة السلطة التنفيذية، مما يمس بالإرادة التشريعية للبرلمان وهو ما يعد تدخلا صارخا في مجال هو من صلب الاختصاص الأصلي

للسلطة التشريعية، وما يثبت إضفاء الصبغة التشريعية على الأوامر الرئاسية هو إدراج المادة المتعلقة بها وهي المادة 124 في الفصل المتعلق بالسلطة التشريعية.

3.1.3.2. سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

لقد أضاف دستور 1996 حالات أخرى لرئيس الجمهورية للتشريع فيها بأوامر وهي بمناسبة الحالة الاستثنائية، حيث جاء النص صريحا في هذا الصدد بأنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور" [13] م 124 ، لقد رأينا في المبحث السابق أن من الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية هو اجتماع البرلمان وجوبا، وهنا يثار التساؤل حول الفائدة من بقاء البرلمان مجتمعا ؟ ، فكيف يتميز التشريع بالأوامر (المعمول به في الجزائر) عن لوائح التفويض المعمول بها في كل من النظامين الفرنسي والإنجليزي ؟ (أولا) ، وهل بإمكان البرلمان القيام بدوره التشريعي والرقابي لما يتخذه رئيس الجمهورية من تصرفات في هذه الحالة ؟ (ثانيا)

أولا : التمييز بين التشريع بالأوامر ولوائح التفويض

بالنظر للجانب العملي يعتبر هذا الأمر جد صعب نظرا لعدم تأهيله لذلك [22] ص 104 هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في حالة شغور البرلمان يعد تدخلا صارخا في مجال السلطة التشريعية فإن الأمر يعد في غاية الغرابة لما يشرع رئيس الجمهورية بأوامر والبرلمان موجود بل ومجتمع وجوبا بنص الدستور، فالأمر لا يتعلق بسد فراغ تشريعي بل يعتبر تجاهل لتواجد البرلمان تماما وهو في حالة انعقاد. وهنا نلمس بوضوح تميز النظام الجزائري عن النظامين النيابيين التقليديين البرلماني والرئاسي، بل وعلى النظام البرلماني المتطور من شكل النظام الفرنسي، حيث أن التشريع بالأوامر يختلف تماما عما يسمى بلوائح التفويض التي تطلبها الحكومة من البرلمان، حيث راعى المؤسس الدستوري الفرنسي احترام اختصاص البرلمان ولم يعمد إلى تحويل الحكومة للتشريع تلقائيا بأوامر في حالة تواجد البرلمان بل أوجب عليها الحصول على إذن من البرلمان عند إصدار هذه الأوامر (Ordonnances) والتدابير (Mesures) في مجال من المجالات المخصصة للقانون بغرض تنفيذ برنامجها [54] م 38 ورغم عدم النص على اشتراط تعرض البلاد لظروف استثنائية عند ممارسة التفويض إلا أن توافر هذه الظروف يعتبر شرطا ضروريا لإعمال لوائح التفويض وذلك نظرا للسببين التاليين :

1- لما تطلب الحكومة من البرلمان أن يأذن لها فإن ذلك يعني عدم كفاية المجال اللائحي مما يؤكد حدوث ظروف استثنائية.

2- جاء النص على أن التفويض يكون لمدة محددة، والتأقيت يرتبط بالظروف الاستثنائية وليس العادية [10] ص 326

و هو ما ذهب إليه المؤسس الدستوري المصري في المادة 108 من دستور 1971 المصري الذي أعطى لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب طلب تفويض الأول في التشريع، غير أن

جمعا من فقهاء القانون الدستوري المصري يرون أنه لا يجوز لأعضاء مجلس الشعب أن يسعوا إلى تفويض رئيس الجمهورية وهذا مراعاة لمنطق الأمور [10] ص 242.

أما النظام الإنجليزي فقد كان واضحا في شروطه للتفويض التشريعي، إذ بالإضافة إلى اشتراطه من الحكومة طلب التفويض من البرلمان قصد التشريع في أمور استثنائية ومستعجلة اشترط أن تكون هذه الأمور في ظروف استثنائية، وهذا ما يميزه عن النظام الفرنسي الذي سوى بين الحالات العادية والاستثنائية في طلب التفويض التشريعي.

هذا ويرجع الفقه اللجوء إلى لوائح التفويض للأسباب التالية :

1-عدم وجود الوقت الكافي للبرلمان لدراسة كل القوانين المستجدة أو كل تفصيلات القوانين التي أصدرها.

2-افتقاد البرلمان للخبرة الإدارية "Administrative experience".

يرى البعض أن هذين الشرطين يتعلقان أكثر باللوائح العادية.

3-بطء إجراءات وضع القوانين من طرف البرلمان وتعقيدها "Slowness and complicated" ، وهو ما لا يتلاءم وبعض المسائل التي تستدعي السرعة.

4-مرونة التشريع المفوض في التعديل والإلغاء مقارنة بالتشريع الأصلي.

أما من الجانب العملي في النظام الإنجليزي فقد تم وضع قيود على التفويض التشريعي في الحالة الاستثنائية أهمها :

1-أن البرلمان هو الجهة الوحيدة المخولة بمنح التفويض باعتباره صاحب السيادة والاختصاص الأصلي في التشريع.

2-أن يحتوي مضمون التفويض على تشريعات ثانوية "Secondary".

3-أن تقتصر اللوائح التفويضية بتعرض البلاد لظروف استثنائية وأن تلتزم الحكومة بعدم الخروج عن الحدود الواردة في التشريع الأصلي وإلا اعتبرت قابلة للبطان [10]A avoidable ص 377.

وما يجدر قوله بخصوص تحديد مدة الحالة الاستثنائية فإن الدستور الجزائري لسنة 1996 لم يكن واضحا في تحديده لشروط أو مواصفات تحديد مدة الحالة الاستثنائية سوى بنصه على أن: ((تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها)) [13] م 93.

وهذا بعكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي نص في المادة 38 السالفة الذكر على وجوب إصدار اللوائح التفويضية خلال "مدة محددة" وهذا حرصا منه على عدم استمرار التفويض لأجل غير مسمى نظرا لخطورته على مبدأ الفصل بين السلطات، فعدم تحديد القانون لمدة التفويض يصبح هذا الأخير باطلا، وهو ما ذهب إليه المؤسس الدستوري المصري في المادة 108 من دستور 1971.

إن ربط المؤسس الدستوري الجزائري انتهاء الحالة الاستثنائية بانتهاء أسباب وظروف إعلانها من شأنه أن يشكل تهديدا بالغا بحقوق وحرريات الأفراد نظرا لاحتواء هذه المدة المحددة بهذا الشكل على

الطابع التقديري لرئيس الجمهورية، فمهما يكن من أمر فإن ذلك لا يعتبر مبررا للتخلص من القيد الزمني كما يقول الأستاذ الدكتور: محسن خليل، والأستاذ الدكتور: محمود أبو السعود وآخرون، إذ يجب تحديد مدة الحالة الاستثنائية بوحدة من وحدات الزمن كأن تكون سنة أو شهرا أو أسبوعا.

وهذا ما يفتقد له النظام النيابي الجزائري الذي أسقط طلب التفويض من البرلمان وترك تحديد مدة الحالة الاستثنائية للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في مراعاة مدى انتهاء الظروف التي أدت به إلى إعلانها.

ثانياً: مدى قيام البرلمان بدوره التشريعي والرقابي لتصرفات رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية

وبناء على ذلك سنتناول: مدى قيام البرلمان بسلطة التشريع بالتوازي مع الأوامر التشريعية (أ)،

ثم مدى خضوع الأوامر التشريعية للرقابة (ب).

أ- مدى قيام البرلمان بسلطة التشريع بالتوازي مع الأوامر التشريعية

إن بقاء البرلمان في حالة انعقاد بقوة القانون طيلة الحالة الاستثنائية يدعو إلى التساؤل عن الغرض من ذلك إذا كان رئيس الجمهورية يمكنه التشريع عن طريق الأوامر في هذه الحالة [13] م 194، فهل يمكن للبرلمان ممارسة اختصاصه التشريعي إذا تمكن من الانعقاد إلى جانب الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية؟ وفي هذه الحالة ألا يمكن حدوث تضارب بين تشريعات البرلمان والأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية خاصة إذا كانت في نفس المجال؟

للإجابة عن السؤال الأول نجد أن الفقه قد انقسم إلى رأيين في هذه الحالة:

يرى أصحاب الرأي الأول أن المغزى الأكيد من اجتماع البرلمان بقوة القانون هو تمكينه من ممارسة اختصاصه الأصلي ألا وهو التشريع لأن نص المادة 16 من الدستور الفرنسي المقابلة للمادة 93 من دستور 1996 الجزائري لا يوجد بها أي قيد على اختصاص البرلمان في الظروف الاستثنائية، ومنه تصبح الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية مقيدة ما دام أن البرلمان يمكنه التشريع [89] ص 622.

بينما يذهب أنصار الرأي الثاني إلى عكس ما ذهب إليه الرأي الأول حيث يرون أن انعقاد البرلمان بقوة القانون في الحالة الاستثنائية لا يعني بالضرورة إمكانية اضطلاع سلطة التشريع، بل يجتمع البرلمان وهو مجرد من سلطة التشريع وكذا من سلطة الرقابة خاصة منها ما يتعلق بإلغاء قرارات وأوامر الرئيس.

وبالنظر لصمت الدستور عن هذه الحالة وأمام غموض النص وعموميته في هذا الأمر فإن الرأيين السابقين يبقين احتمالين قائمين، وترجيح أحدهما على الآخر يعود إلى عدة أسباب منها: طبيعة الظروف الاستثنائية وحجم خطورتها على المؤسسات الدستورية في الدولة، إضافة إلى مدى توافق أو تعاضد الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية.

و بخصوص السؤال الثاني إذا سلمنا جدلاً بقيام البرلمان بسلطة التشريع في الحالة الاستثنائية موازاة مع تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر فإن ذلك قد يحدث نوعاً من التضارب فيما بين التشريعين

خاصة إذا كان التشريعان في نفس المجال، وبالأخص في حالة تعايش الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية، مما يحدث إرباكا كبيرا في المؤسسات الدستورية للدولة، أما في حالة تشريع البرلمان في مجالات تختلف عن تلك التي أصدر رئيس الجمهورية بشأنها أوامر، فإن ذلك لا يسبب أي تضارب بين تشريعي البرلمان والرئيس، لكنه في ذات الوقت يمكن أن يشكل تقليصا لسلطة رئيس الجمهورية فيما يتعلق بمجال الأوامر.

ب- مدى خضوع الأوامر التشريعية للرقابة في الحالة الاستثنائية

إذا علمنا أن الأوامر التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان تخضع لرقابة البرلمان كما نص على ذلك الدستور [13] م 124، ومن ثمة فهي تخضع للرقابة الدستورية والقضائية قبل عرضها على البرلمان والبت فيها، فهل ينطبق هذا الأمر على الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية؟ وهذا من خلال الرقابة البرلمانية (1)، والرقابة القضائية والدستورية (2).

1- الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية

إذا سلمنا بإزاحة البرلمان عن التشريع في الحالة الاستثنائية بحجة بطء إجراءاته التشريعية أو بسبب ما تخوله المادة 93 من دستور 1996 من الإجراءات استثنائية لرئيس الجمهورية قصد المحافظة على استقلال الأمة وللمؤسسات الدستورية في الجمهورية [88] ص 87، فهل تم إبعاده أيضا عن دوره الرقابي خاصة فيما يتعلق بالأوامر التشريعية.

جاءت الفقرة الرابعة من المادة 124 الخاصة بإمكانية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية [13] م 93 بعد الفقرة الثالثة من المادة أعلاه المتعلقة بالرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية، ولهذا الترتيب الشكلي لهذه الفقرات دلالاته ومغزاه ولا مجال للصدفة في هذا المقام، وحيث أن لهذه الصنعة وبهذا الشكل تفسيرها وهو إبعاد الأوامر التشريعية عن الرقابة البرلمانية لأن هذه الأخيرة قد سبقت الأولى وبالتالي فهي لا تشملها، فإذا كان النص الدستوري المنظم للأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية هو بهذا الشكل فكيف يفسر اجتماع البرلمان وجوبا في الحالة الاستثنائية، إذا لم يكن ليمارس اختصاصاته الأصلية من تشريع ورقابة خاصة هذه الأخيرة بخصوص ما يتخذه رئيس الجمهورية من أوامر، وإذا كان لا يمكن استساعة رفض البرلمان للأوامر التشريعية في هذه الحالة غير العادية نظرا لاعتبارات عملية تفرضها الحالة الاستثنائية إذا كانت على درجة من الخطورة فإنه من حق البرلمان ممارسة الرقابة من خلال الأسئلة والاستجواب لأعضاء الحكومة مما يقلل من استبداد الرئيس استعمال السلطات الجد واسعة وان كانت هذه الرقابة غير ناجعة نظرات لانعدام الجزء فيها كما أسلفنا الذكر.

2- الرقابة القضائية والدستورية على الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية

أ- الرقابة القضائية

اختلف الفقه في مدى اعتبار الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية خاضعة للرقابة القضائية، وذلك قياسا على قرارات اللجوء إلى الحالة الاستثنائية وإنهاؤها حسب ما تنص عليه المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 نظرا لوحدة الهدف منهما وهو الحفاظ على السير العادي لمؤسسات الدولة، واستنادا

إلى أن السلطات الاستثنائية التي يباشرها رئيس الجمهورية في هذه الحالة مستمدة مباشرة من الدستور [88] ص 90، أما البعض الآخر من الفقه فإنه يضر بين هذه الأوامر، فبينما يعتبر الأوامر المتخذة في مجال القانون لا تخضع للرقابة القضائية بالرقابة البرلمانية لكونها مكتبة لقوة القانون ابتداء من صدورها نجده يعتبر ما يخرج من أوامر عن مجال القانون قرارات دراسة خاضعة لرقابة القضاء الإداري [88] ص 90، في حين يذهب رأي آخر إلى اعتبار كل ما يصدره رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية من أوامر ذات طبيعة إدارية كونها صادرة منه بوصفه رئيس السلطة التنفيذية أي سلطة إدارية وليس بوصفه سلطة تشريعية، ومن ثم وجب خضوع هذه الأوامر للرقابة القضائية [16] ص 478-479 غير أن فريق آخر من الفقه، يميز بين هذه الأوامر زمنيا فهو يعتبرها خلال مدة قيام الحالة الاستثنائية ذات طبيعة قانونية، لا تخضع للرقابة القضائية بل البرلمانية أما بعد انتهاء الحالة الاستثنائية فهي تعود إلى طبيعتها الإدارية وبذلك تخضع للرقابة القضائية، وبالرجوع لدستور 1996 من خلال المادة 124 منه المتعلقة بالتشريع بالأوامر والمادة 93 المتعلقة بتنظيم الحالة الاستثنائية فأنهما تخلوان من أي إشارة صريحة على الرقابة بشكل عام على الأوامر المتخذة في هذه الحالة، وإذا كان هناك احتمال للرقابة فهي الرقابة القضائية استنادا للمادة 143 من الدستور التي تنص على أن ينظر القضاء في قرارات السلطات الإدارية وذلك نظرا لعمومية النص الذي لم يميز بين القرارات الصادرة في الحالة العادية وتلك التي تصدر في الحالة الاستثنائية وهذا إذا ما اعتبرنا هذه الأوامر ذات طبيعة إدارية وإذا كان البعض لا يعرف بوجود الرقابة القضائية على الأوامر في الحالة الاستثنائية.

4.1.3.2 . سلطة رئيس الجمهورية في إصدار أوامر الميزانية

تنص المادة: 8/120 على أنه ((في حالة عدم المصادقة عليه (قانون المالية) في الأجل المحدد سابقا(75يوما) يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر))
يعتبر تدخل رئيس الجمهورية بإصدار مشروع الحكومة بأمر بمثابة الأثر المترتب عن عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مهلة 75يوما فعدم احترام هذه المهلة يفوت على البرلمان إمكانية إدخال تعديلات على هذا القانون بالغ الأهمية، ورغم خلو الواقع العملي من إشكاليات فيما يتعلق بقانون المالية، حيث لم يثبت أن اعترض مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بعد إدخال التعديلات عليه، لكن هذا قد يعود لحدائثة التناحية البرلمانية بالجزائر إلا أن المادة 44 من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية جاءت بعبارة يمكن أن تستعمل لتجاوز المهلة المحددة بـ 75يوما ليسهل بعد انتهائها تدخل رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية كما قدمته الحكومة ويحرم بذلك البرلمان من إدخال أي تعديل في هذا القانون الهام، حيث نصت المادة أعلاه على أن: (عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يؤدي إلى إصدار مشروع الحكومة في شكل أمر).

فعبارة لأي سبب كان هاته يمكن أن تفتح الباب واسعا لتفويت هذا الأجل مادام الأمر يتعلق بأي سبب ودون أي ضابط ومنه يمكن تصور الحالات التالية:

1- إذا لم يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية فان مجلس الأمة لا يمكنه مناقشة النص أصلا

2- عند استخدام الحكومة لحق سحب مشروع القانون قبل تصويت المجلس الشعبي الوطني عملا بالمادة 22 من القانون العضوي المشار إليه أما يحرم مجلس الأمة من مناقشة مشروع القانون وتفوت مهلة الخمسة والسبعون يوما (75).

3- عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني قد يكون مثلا لعدم اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء على المجلسين.

4- عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى حل يرضي الغرفتين [82] ص 26.

ويمكن بإضافة حالة جوهرية باعقادي وهي :

5- قد يعارض مجلس الأمة التعديلات المدخلة على مشروع القانون من طرف المجلس الشعبي الوطني بإيجاز من طرف الثلث المعني من قبل رئيس الجمهورية وبالتالي تفوت مدة 75 يوما لأنه لا يوجد مانع قانوني يحضر تماطل مجلس الأمة أو عرقلته للنص المعروض عليه لأي سبب كان لاستمرار الخلاف

كما يمكن استنتاج حالات أخرى بالإضافة إلى هذه الحالات وذلك من خلال الفقرة السادسة من

المادة 120 وهي:

1- حالة رفض المجلس الشعبي الوطني لاقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء.

2- حالة رفض الحكومة لتعديل المجلس الشعبي الوطني وتمسك الأخير لما قام به من تعديل.

3- حالة عدم مصادقة مجلس الأمة على الاقتراح المقدم من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء سواء تعلق الأمر بالاقتراح المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو الاقتراح الذي أدخل المجلس الشعبي الوطني عليه تعديلات.

إن هذه الحالات المذكورة أعلاه هي حالات استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان وهو الأمر الذي يؤدي بالحكومة إلى سحب النص مما يؤدي إلى تفويت مدة 75 يوما وحرمان البرلمان من إدخاله التعديلات التي ينوي إدخالها على مشروع قانون المالية مما يمهد الطريق لتدخل رئيس الجمهورية بإصدار أوامر الميزانية.

و بعد عرض هذه الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يسرع فيها أوامر يجدر القول بأن دستور 1996 في مادته 3/124 قد أوجد نوعا من الرقابة البرلمانية على ما يصدره رئيس الجمهورية من أوامر انتقدها في دستور 1976 إذا أصبح بإمكان غرفتي البرلمان أن تصادق كل واحدة منهما على الأمر التشريعية لرئيس الجمهورية أو أن ترفضها جملة وليس تفصيلا [16] ص 251 حيث أن هذه الرقابة تتجلى أكثر في حالة التعايش "cohabitation" أرى في اختلاف الأغليتين الرئاسية

و البرلمانية مما يؤدي إلى برئيس الجمهورية إلى التقليل أي الابتعاد عن التشريع بأوامر إذا كان يخشى معارضة البرلمان لتلك الأوامر ،بينما في حالة اقتران الأغليبتين فان رئيس الجمهورية يشرع بالأوامر بارتياح مما يؤدي إلى ترجيح السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وتدخلها في اختصاصها الأصيل .
 وإنه باتساع الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر وبافتقاد هذا المبدأ (التشريع بأوامر) لطلب التعويض من البرلمان ،يصبح هذا الأمر بالغ الخطورة وأداة جد مؤثرة لترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وهو ما يضر النظام النيابي الجزائري عن مختلف الأنظمة النيابية بما فيها الأنظمة الأقرب إلى طبيعته كالنظام الفرنسي.

2.3.2 . المبادرة بالاستفتاء كمظهر لترجيح كفة رئيس الجمهورية على البرلمان

رغم أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالنظام النيابي بصفة أساسية مثله في ذلك مثل غالبية الأنظمة المعاصرة إلا انه تأثر بالتطور الذي عملت به بعض الأنظمة كالنظام الفرنسي وهو تدعيم النظام النيابي بأحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وهو الاستفتاء بأنواعه (1.2.3.2)، كما أن للمبادرة بالاستفتاء في إضعاف سلطة البرلمان (2.2.3.2)، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن لها دورا آخر في تقوية مكانة رئيس الجمهورية وتغليبه على البرلمان (3.2.3.2).

1.2.3.2 . الاستفتاء في النظام الجزائري

يعرف الاستفتاء بأنه: ((الرجوع إلى جمهور الناخبين لأخذ قرارهم أو رأيهم في موضوع معين يعرض عليهم دون الاكتفاء بقرار البرلمان في هذا الموضوع)) [1] ص 309، حيث أنه لا يعد المشروع المستفتى حوله قانونا نافذا إلا بعد موافقة الشعب عليه في الاستفتاء، أما في حالة رفضه من قبل الشعب فإن البرلمان لا يستطيع المصادقة عليه حتى ولو كان ذلك بالإجماع [7] ص 162، وقد يتعلق الاستفتاء بمسألة تعديل الدستور وهو ما يعرف بالاستفتاء الدستوري (أولا)، وقد تتعلق بمجال التشريع وهو ما يعرف بالاستفتاء التشريعي، كما قد تخص المجال السياسي وهو ما يسمى بالاستفتاء السياسي (ثانيا).

أولا : الاستفتاء الدستوري

((يعتبر الاستفتاء دستوريا إذا كان موضوع الاستفتاء يتعلق بوضع الدستور أو تعديله)) [8] ص 381، فهو عبارة عن طلب رأي الشعب حول تعديل الدستور، إن كان بالموافقة أو الرفض. بالرجوع لدستور 1996 و من خلال ما نصت عليه المادة 174 /1 سالف الذكر وبعد تصويت البرلمان بغرفتيه على مبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل الدستوري فإنه يعرض ذلك التعديل الدستوري على استفتاء الشعب خلال الخمسين يوما الموالية لإقراره، حيث عرفت الجزائر منذ الاستقلال حتى كتابة هذا البحث تعديلين دستوريين فحدث التعديل الأول في 03 نوفمبر 1988 وهو الخاص بتعديل المادتين 1/111 و113 من دستور 1976 ، فكان هذا التعديل تأكيدا على تفوق رئيس الجمهورية على مختلف المؤسسات وأدخل لأول مرة ازدواجية السلطة التنفيذية ومن خلال هذا تم تأسيس منصب رئيس الحكومة و المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان و من ثم الرقابة المتبادلة بين الحكومة والبرلمان [90] ص 76، 77، أما التعديل

الثاني فلم يتم من خلال استفتاء دستوري بل تم إصداره من طرف رئيس الجمهورية عن طريق القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 وهو المتعلق بالمادة الثالثة مكرر حول اعتبار: ((تمازيغت هي كذلك لغة وطنية ، تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطن)).

ثانيا : الاستفتاء التشريعي والسياسي

((يتعلق الاستفتاء التشريعي بمشروع قانون عادي)) [1] ص 310 ((أما الاستفتاء السياسي وهو أخذ رأي الشعب في موضوع يتعلق بإقرار خطة معينة أو إتباع سياسة معينة[8] ص 381 غير أنه يمكن أن يتحول إلى استفتاء على شخص الرئيس كما جرى مع الجنرال ديغول)).

إن دستور 1996 قد حول لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الشعب مباشرة دون وساطة على غرار دستوري 1976 و1989، وهذا ما نصت عليه المادة 7 في فقرتها الثالثة والرابعة بنصها على أن ((يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين . لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة . كما نجده قد حول المادة 8 / 77 من الدستور لرئيس الجمهورية إمكانية : ((أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء)).

من خلال هذه النصوص يظهر بأن رئيس الجمهورية مطلق السلطة التقديرية في اللجوء أو عدم اللجوء إلى الاستفتاء خاصة إذا علمنا بان هذه النصوص لم تحدد وقت إجراء (الاستفتاء) ولا موضوعه ، كما أنها لم تطلب أي شروط لإجرائه عدا رغبة الرئيس في ذلك واعتبار الأمر يشكل قضية ذات أهمية وطنية. هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن صياغة المادة 8 / 77 تدعو إلى التساؤل عن مدى إلزامية الاستفتاء، حيث أنها تنص على أنه: ((يمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب (...))، فعملا بهذه المادة فان رئيس الجمهورية يبدو مخير في استعمال هذه الحق ، فلا يوجد قانون ما يجبره على التقيد نتيجة الاستفتاء طالبا رأي الشعب هو استشاري في هذا المقام ، غير أنه أدبيا على الأقل يفترض في رئيس الجمهورية أن يعمل بما استقر عليه رأي الشعب لأنه هو مصدر السلطة التأسيسية الأصيل وهو من انتخب الرئيس [12] ص 262-263-264 وكل المؤسسات الدستورية فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء في غير صالح رئيس الجمهورية فما عليه منطقيا إلا تقديم استقالته .

بينما يختلف الوضع إذا ما لجا لرئيس الجمهورية إلى الاستفتاء اعتمادا على المادة 7 فإنه يكون مجبرا على العمل بإرادة الشعب السيدة وبهذا يمكنه أن يستعمل هذه المادة ويمكنه أن يتخطى البرلمان كمؤسسة دستورية مختصة ليمرر ما يريد تمريره خاصة عند تعديل الدستور .

إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب قصد استشارته في كل قضية ذات أهمية وطنية وإعطاء كامل السلطة التقريرية في ذلك لرئيس الجمهورية يبرز رأي مفاده أن هذا الأمر يعد "إحياء لمبدأ الزعيم" واعتبار كل ما جاء به الدستور الفرنسي فهو صائب بحيث اقتبس هذا المبدأ من دستور 958 الفرنسي الذي عزز مكانة رئيس الجمهورية "De Gaulle" باعتباره زعيما لفرنسا

إن تأثير الاستفتاء على طبيعة النظام النيابي يكون حسب طبيعة نوع الاستفتاء كما أسلفنا القول فإن كان الاستفتاء تشريعياً فإن تأثيره ينصب بالأساس على إضعافه وتهميش دور البرلمان في المجال المخصص له أي المجال التشريعي ، أما إذا كان الاستفتاء شخصي أو سياسي أو استراتيجي حسب اختلاف التسميات فلا شك أن تأثير هذا النوع من الاستفتاء يتمثل في تقوية رئيس الجمهورية ضمن النظام النيابي ككل وسموه على البرلمان وذلك في إمكانية تخطيه بل وعلى الشعب نفسه باعتباره هو صاحب المبادرة وكذا على الحكومة وهذا ما يظهر احتياط المشرع لإمكانية تواجد حكومة مؤلفة من أغلبية برلمانية واحدة ومعارضة لسياسة الرئيس فإسناد تقنية المبادرة بالاستفتاء لرئيس الجمهورية يمكنه أن يتخطى كلا من الحكومة و البرلمان وبالتالي تمريره لكل ما يريده من قوانين.

غير أن من عيوب الاستفتاء الاستراتيجي هو نوع الطلب المقدم التصويت عليه وذلك بانتصاره على التصويت بنعم أو لا حيث أنه لا يقبل التجزئة أو التعديل وهذا ما يؤدي تقييد حرية الشعب وتصويته على بعض الأمور غير الراضي عنها وهذا ما ذهب إليه الفقيه "care de malberg" [60] ص 65-66 وهناك من يطيل في هذا المجال إلى حد القول إن التصويت على الاستفتاء بصيغة نعم أو لا يعتبر تدجيل على الديمقراطية فالذين يقولون نعم والذين يقولون لا لم يعبروا حقيقة عن إرادتهم ، بل أجموا بحكم الديمقراطية الحديثة ولم يسمح لهم إلا التفوه بكلمة واحدة وهي نعم أو لا وذلك أقصى نظام دكتاتوري كبحي لأنه يفتقد لتعليل إجابة كل من الفريقين في ماذا يريد بالضبط [91] ص 418-419.

غير أنني أرى أن المهم ليس في تعليل الاختيار بقدر ما هو المبادرة للاستفتاء وأصلاً فيستحسن كثيراً أن تكون المبادرة للاستفتاء من قبل الشعب أو على الأقل من قبل هيئات مختلفة وليس اقتصارها على رئيس الجمهورية مما قد يؤدي به للاستبداد ...

إن نوع الاستفتاء المقضي إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية هو الاستفتاء الاستراتيجي الذي يعني طلب موافقة الشعب على توليه الرئيس ومنحه الثقة وتوليته دون منافس .

و قد يكون حول موضوع معين يتبناه الرئيس وهذا ما يعرف بالاستفتاء السياسي الذي قد يمزج مع الاستفتاء التشريعي غالباً ما تكون الغاية منه إضفاء الشرعية على حكم الرئيس، وإمداده بسلطات أوسع من تلك التي يمنحها الدستور وهذا مالا ينطبق إلى حد ما مع استفتاء 1999 حول الوئام المدني الذي بادر به رئيس الجمهورية الحالي السيد عبد العزيز بوتفليقة.

إن الاستفتاء السياسي أو الاستراتيجي يهدف أساساً إلى معرفة رأي الشعب حول خطة سياسية أو شخص معين كرئيس الدولة غير أن هذا النوع من الاستفتاء غالباً ما يظهر في شكل استفتاء عادي حيث يستشار الشعب في موضوع ما لكن قصد حصول رئيس الجمهورية على ثقة الشعب فهو استفتاء ذو شقين: أحدهما : يتعلق بقبول الطرح الذي تقدم به رئيس الدولة وأن يكون دستورياً أو برامج عمل أو تصرف من تصرفاته.

أما ثانيهما : فالقصد منه الحصول على الثقة التي يحتاجها الرئيس [24] ص 232-233 ومن أمثلة الاستفتاء الذي قام به الجنرال ديغول عام 1969 قصد الحصول على صلاحيات أكبر لكنه جوبه بالرفض.

2.2.3.2 . تأثير مبادرة رئيس الجمهورية بالاستفتاء على تهميش دور البرلمان

إن الأخذ بنظام الاستفتاء وحرص المؤسس الدستوري على الإبقاء عليه عبر مختلف الدساتير التعااقبية وصولا إلى دستور 1996 ليؤكد على الإبقاء على المكانة المرموقة لرئيس الجمهورية وذلك بأن يمكنه الاتصال مباشرة بالشعب، وبالتالي تخطي كل الهيئات النيابية المنتخبة والمختلفة وعلى رأسها البرلمان.

لا شك في أن الاستفتاء يعد مظهرا من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وهو ما لا يتفق مع الديمقراطية النيابية التي انتهجها المؤسس الدستوري الجزائري بصفة أساسية ورسمية، لكن هذا المظهر المعزول والدخيل على طبيعة النظم النيابية يبقى مظهرا دون جوهر، وذلك نظرا لافتقاد الشعب لمفتاح هذا الاستفتاء وهو المبادرة إليه، فمن خلال تخصيص حق استعمال المبادرة إلى الاستفتاء لرئيس الجمهورية فقط، يظهر وكأن الشعب وكل هيئاته النيابية المنتخبة غير قادرة على تقدير المواضيع ذات الأهمية للأمة وبالتالي غير مؤهلة لأن تكون مبادرة لطرح موضوع ما للاستفتاء.

كما أن غالبا ما يعتمد إلى استخدام الاستفتاء كوسيلة لتقوية مركز رئيس الجمهورية وهذا ما يعرف بالاستفتاء الاستراتيجي [60] ص 64 وهو ما سنأتي إلى تفصيله لاحقا.

فقد نصت المادة السابعة من دستور 1996 في فقرتها الرابعة أن لرئيس الجمهورية وحده اللجوء لإرادة الشعب مباشرة، وهذا ما تثبته صياغة الفقرة المذكورة، كما أن سبقها بحرف اللام كحرف جر يفيد حيازة الشيء أو التمتع بحق ما، وهذا ما يعني عدم وجود هيئة نيابية أخرى مشاركة لرئيس الجمهورية في حق اللجوء إلى الشعب أو المبادرة إلى استفتاءه حسب نص المادة 8/77.

3.2.3.2 . دور المبادرة بالاستفتاء في تعزيز مكانة رئيس الجمهورية

إن مبادرة رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء ولجؤه مباشرة إلى الشعب يؤدي بالفعل إلى تدهور وتهميش دور البرلمان كهيئة نيابية ممثلة للشعب، وهذا ما يمكن رئيس الجمهورية من أن يستخدم الشعب كوسيلة لضرب وتهميش دور البرلمان، ويبرز هذا التهميش بالإضعاف، إذا كان الاستفتاء تشريعيًا مما يبعد السلطة التشريعية عن مجال هو أصلا من صميم اختصاصها.

ويظهر هذا التخطي للبرلمان بوضوح إذا ما طرح موضوع الاستفتاء على البرلمان وأصر رئيس الجمهورية على استعمال حقه في الذهاب إلى الاستفتاء، وهذا ما حدث في استفتاء الوثام المدني، وهنا ليس أمام البرلمان إلا الموافقة على موضوع الاستفتاء لأنه يعلم أنه في حالة رفضه لموضوع الاستفتاء وقبوله من طرف الشعب سيكون مهددا بالحل طبقا للمادة 129 من دستور 1996، أما في حالة موافقته على مشروع الاستفتاء فهذا يعني أن موافقته تبقى غير كافية [60] ص 71.

إن دور مبادرة رئيس الجمهورية بالاستفتاء في تهميش دور البرلمان يتضح أكثر إذا كان الاستفتاء تشريعياً، أي أن مدى تأثير إرادة رئيس الجمهورية على فعالية البرلمان يكون حسب طبيعة ونوع الاستفتاء، حيث أنه لا شك أن الاستفتاء التشريعي يكون في صميم اختصاص البرلمان، ومن ثمة فإذا أراد رئيس الجمهورية تمرير قانون ما وكانت الأغلبية البرلمانية ليست في صالحه فإنه يعمد إلى القفز على البرلمان واللجوء على الشعب مباشرة لتمرير هذا القانون، ومما لا شك فيه أن مبادرة الرئيس بالاستفتاء لا تتم إلا إذا كان (هذا الأخير) على يقين بأنه سيحظى بالموافقة، فإنه وكما هو معلوم تسبقه حملة دعائية واسعة في وسائل الإعلام بكل أنواعها قصد إقناع الشعب بضرورة الموافقة على الاستفتاء المزمع إجراؤه.

لكن السؤال الذي يطرح في هذا المضمار هو : في حالة ما إذا كانت نتيجة الاستفتاء هي الرفض، هل تترتب عنها مسؤولية رئيس الجمهورية وبالتالي ضرورة تقديم استقالته كما حدث في سابقة الجنرال ديغول في استفتاء عام 1969 ؟

حيث أنه يرى البعض قيام مسؤولية رئيس الجمهورية في مثل هذه الحالة ويترتب عليها على الأقل استقالته [68] ص 166.

الواقع أن الدستور قد سكت فيما يخص هذه الحالة، ولا نرى أدبياً في تفسير هذا السكوت، إلا الثقة الكبيرة للمؤسس الدستوري الجزائري في أن نتيجة الاستفتاء دوماً تكون بالموافقة، حيث أنه إذا رجعنا إلى نتائج الاستفتاءات المتعاقبة منذ استقلال الجزائر نجد أن كل نتائج الاستفتاءات كانت بالموافقة بل وبنسب جد مرتفعة، وهي تسع استفتاءات منذ الاستقلال.

إن عمومية النص سواء في المادة 1/7 أو المادة 8/77 تمكن رئيس الجمهورية من أن يعرض كل موضوع يدخل في المجال التشريعي للاستفتاء، مما يزيد من تهميش البرلمان في عمق اختصاصه [60] ص 70، وتقوية مكانة رئيس الجمهورية إلى أبعد الحدود.

تعتبر المبادرة بالاستفتاء سلاحاً ذو حدين في يد رئيس الجمهورية، فإذا كانت من جهة تعد أداة لتهميش أو تجاوز البرلمان فهي في الآن ذاته وسيلة هامة لتعزيز مكانة رئيس الجمهورية وتكريس تفوقه على السلطة التشريعية وفي النظام بصفة عامة من خلال مايلي من أسباب:

- حصر المبادرة في اللجوء إلى الاستفتاء في يد رئيس الجمهورية.
- عدم تقييد مجال الاستفتاء.

أولاً : حصر المبادرة في اللجوء إلى الاستفتاء في يد رئيس الجمهورية

خصت كل من المادتين 4/7 و 8/77 حق رئيس الجمهورية دون سواه في ممارسة حق المبادرة بالاستفتاء في كل قضية ذات أهمية وطنية [13] م 8/77، لتضيف المادة 1/174 حق رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل الدستوري، وكذا المبادرة بعرضه على الاستفتاء على الشعب بعد التصويت عليه من قبل البرلمان بالصيغة نفسها المطبقة على النص التشريعي، أما المادة 1/177 التي

خصت 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان بإمكانية مبادرتهم باقتراح تعديل الدستور، وعلى الرغم من صعوبة تحقيق هذه النسبة فإنه بخصوص المبادرة بالاستفتاء تبقى بيد رئيس الجمهورية الذي "يمكنه" -حسب نص المادة المذكورة سابقا- أن يعرض اقتراح تعديل الدستور على الاستفتاء الشعبي.

إن عبارة "يمكنه" تبقى محل إثارة تساؤل، فهل يعني المؤسس الدستوري بذلك أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض على مبادرة أعضاء البرلمان، لأن الصياغة تقيد عدم الإجماع، فلو أراد المؤسس الدستوري ذلك لنص عليه صراحة وذلك بحذف كلمة "يمكنه" لتصبح الصياغة كالتالي: "... الذي يعرضه على الاستفتاء ...".

وفي هذا الخصوص يتميز الدستور الجزائري لسنة 1996 عن نظيره الفرنسي الذي عوض رئيس الجمهورية خص الحكومة أو البرلمان بالمبادرة بالاستفتاء على أن يتولى بعد ذلك رئيس الجمهورية طرح موضوع الاستفتاء على الشعب [54] م 11 ، وهو ما يفيد بأن صلاحية اللجوء إلى الاستفتاء صلاحية مشتركة بين رئيس الجمهورية والحكومة ممثلة في رئيسها أو البرلمان [55] ص 240 ، وهذا بخلاف الدستور الجزائري الذي خص رئيس الجمهورية بصلاحية المبادرة بالاستفتاء باستثناء حالة التعديل الدستوري التي منح فيها المؤسس الدستوري الجزائري البرلمان إمكانية المبادرة "باقتراح" تعديل الدستور وعرض ذلك الاقتراح على رئيس الجمهورية، لكن النسبة المشددة (3/4) تبقى هي الأخرى عائقا حقيقيا أمام مرور هذه المبادرة أمام رئيس الجمهورية لتجد أمامها مرة أخرى حاجزا أخطر من الأول متمثلا في حرية الرئيس في أن يعرض تلك المبادرة على الشعب أو أن يرفضها وتصبح كأنها لم تكن، ليتأكد بذلك القول بأن استعمال تقنية المبادرة بالاستفتاء أمر خاص برئيس الجمهورية دون غيره ليضاف سلاح آخر للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

ثانيا : عدم تقييد مجال الاستفتاء

ورد نص المادة 8/77 بصيغة لا تترك مجالا للشك بأن لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في اللجوء إلى الاستفتاء نظرا لعدم تحديد المواضيع التي يمكن أن يستشير الشعب فيها من جهة، ونظرا لعودة السلطة التقديرية لمدى أهمية هذه القضايا إلى رئيس الجمهورية دون سواه. فبخصوص عدم تحديد مجالات الاستفتاء فإنه يمكن لرئيس الجمهورية من تمرير ما يريد من برامج وسياسات متجاوزا بذلك البرلمان في حالة وجود أغلبية برلمانية معادية له، أما في حالة توافق الأغلبتين فهو في حل من ذلك، كما أنه لا محدودية لمجال الاستفتاء فقد تؤدي برئيس الجمهورية إلى استعمال هذه الصلاحية لتعديل ما شاء من مواد الدستور- غير الخاضعة للحضر المطلق- خدمة لبقائه في السلطة، كأن يعمد إلى إلغاء تجديد انتخابه أكثر من مرة ضمن تعديلات شكلية أخرى إضفاء للطابع الجدي للتعديل الدستوري كما هو جاري التحضير كذلك بحجة تعديل الدستور لتوضيح طبيعة النظام [92] ص 5.

وهذا ما يعرض النظام النيابي للخطر نظرا لتقليله من أهمية الانتخابات العامة باعتبار الرأي الناجم عن الاستفتاء يعلو رأي البرلمان باعتباره ناجم عن الشعب مباشرة مما يقلل من سلطات البرلمان

ويحد من سيادته [93] ص 53 ، كما أن هذه الحرية المفرطة في استعمال تقنية الاستفتاء وعدم تحديد مجال استخدامها من شأنه أن يحول الرئيس إلى شخص مهيمن على النظام برمته من خلال إمكانية تعديله للدستور بما يعزز مكانته في النظام ويبقيه على رأسه أطول مدة ممكنة محييا بذلك مبدأ الزعيم كما فعل الجنرال ديغول في استفتاء 1962، وهو ما يدعو إلى تصديق عنوان أحد المقالات بأن "لكل رئيس دستوره" ويقصد المقال بأن أي رئيس للجمهورية الجزائرية إلا وأتى بدستور جديد وعلى مقاسه واصفا الدستور السابق بالقاصر والمهمل من خلال كثرة الثغرات به.

فإذا كان الأمر يصبح بالنسبة للدساتير أو التعديلات الماضية مع الرؤساء السابقين فهل سيتكرر الأمر ذاته مع دستور 1996 وفي ظل حكم رئيس الجمهورية الحالي ؟
إن كل المؤشرات تدل على ذلك ويبقى التأكيد للمستقبل القريب.

3.3.2. استغلال مجلس الأمة ووزارة العلاقات مع البرلمان لتغليب السلطة التنفيذية على

السلطة التشريعية

إن ربط موافقة مجلس الأمة بنسبة 3/4 على نص تشريعي عادي ليس له تفسير إلا خشية المؤسس الدستوري من عدم وجود أغلبية برلمانية مساندة للرئيس [16] ص 185 وحرصا على تقوية وتعزيز مركز رئيس الجمهورية اشترط المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 3/120 من دستور 1996 على أن تكون النسبة مشددة (3/4 أعضاء مجلس الأمة)، حيث باقتران هذه النسبة بالثلث (1/3) المعين من الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية يمكن تأكيد التفسير المفترض لاشتراط هذه النسبة المشددة المطلوبة للمصادقة على نص تشريعي عادي، إذ أن نسبة 1+1/4 من عدد أعضاء مجلس الأمة تكفي لتوقيف المصادقة على النص محل التصويت ونسبة الثلث (1/3) كفيلة بذلك.

و نظرا لأن هذه المادة جاءت في دستور تم وضعه في ظروف خاصة كانت تمر بها البلاد فإنه يتميز في بعض محطاته (مواده) بالظرفية والخصوصية، فهذه الفقرة من المادة 120 هي في حد ذاتها بزوال الظروف التي وضعت فيها قد تصبح في غير صالح السلطة التنفيذية بقدر ما هي في صالحها وذلك في حالة حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة تصادفت مع رئيس جمهورية جديد، وفي هذه الحالة يبقى في مجلس الأمة الثلث (1/3) المعين من قبل الرئيس السابق الذي قد لا تروقه سياسة الرئيس الجديد مما قد يتسبب في معارضة مشاريع القوانين أو حتى اقتراحات القوانين [19] ص 65 إذا ما اقترنت الأغليبتين البرلمانية (المجلس الشعبي الوطني) والرئاسية، أي في حالة مساندة المجلس الشعبي الوطني لرئيس الجمهورية.

و من خلال الواقع العملي نجد شيئا شبيها بهذا لما عين السيد عبد العزيز بوتفليقة في عهده الأولى السيد بن بيتور الذي كان ضمن الثلث المعين من قبل الرئيس السابق السيد اليمين زروال كرئيس للحكومة، وبعد مدة من أدائه لمهامه لم ترقه سياسة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة خاصة فيما يخص هيمنته

(رئيس الجمهورية) على صلاحيات رئيس الحكومة فعارض هذا الوضع بشدة، ولما رأى أنه لا يمكنه أداء مهامه وهو مسلوب الصلاحيات قدم استقالته.

إن المؤسس الدستوري الجزائري باستحداثه لمجلس الأمة كان لغرض استغلاله لخدمة السلطة التنفيذية وذلك من خلال تعيين 1/3 أعضائه من طرف رئيس الجمهورية (الفرع الأول)، وإضافة لهذه الآلية أضاف آلية أخرى لتقوية السلطة التنفيذية وتغليبها على السلطة التشريعية وهي وزارة العلاقات مع البرلمان (الفرع الثاني).

1.3.3.2. تعيين 1/3 أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية

لقد جاء دستور 1996 بنظام المجلسين، وفي إطار تعزيز مكانة السلطة التنفيذية عموماً ورئيس الجمهورية خصوصاً حيث جاءت الفقرة الثانية من المادة 101 من دستور 1996 ناصة على أن يعين رئيس الجمهورية الثلث المتبقي من مجلس الأمة، حيث تظهر الحكمة من ذلك إذا قرأنا الفقرة الثالثة من المادة 120 التي تشترط للمصادقة على نص القانون المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني أن يصادق عليه مجلس الأمة بنسبة 3/4 أعضائه، فإذا ربطنا هذه النسبة بالثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية نفهم المغزى من اشتراط هذه النسبة العالية من جهة، ومن جهة أخرى يتبدى لنا مدى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، وذلك من خلال امتداد السلطة التنفيذية وتدخلها في مجال هو أصلاً من اختصاص السلطة التشريعية.

حيث يفهم من رفع نسبة المصادقة إلى 3/4 أعضاء مجلس الأمة إلى اعتماد رئيس الجمهورية على 1/3 المعين من قبله إذا أراد إيقاف اقتراح قانون ما، ويظهر هذا خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية ليست في صالح رئيس الجمهورية، وما يؤكد صحة هذا الطرح هو الدور الرقابي لمجلس الأمة على المجلس الشعبي الوطني، حيث أن مناقشة ومصادقة مجلس الأمة لا تنصب على النص الأصلي بل على النص المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني [94] ص 8، وهنا يطرح السؤال عن مدى ممارسة البرلمان لعمله بكل سيادة، كما تنص على ذلك المادة 98 من دستور 1996، وهكذا يضاف المساس الثاني بمبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996.

2.3.3.2. استغلال وزارة العلاقات مع البرلمان لترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة

التشريعية

من بين أهم الأدوات المستحدثة في دستور 1996 بهدف ترجيح وتغليب للسلطة التنفيذية على السلطة على التشريعية، هي العلاقات مع البرلمان فرغم ضرورة وجود جسر يجمع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وهو ما يوجد في بعض الأنظمة البرلمانية، فمن بين مهامها أنها تقوم بتنسيق العلاقات وتنظيمها فيما بين السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة من جهة السلطة التشريعية من جهة أخرى، كما تمثل الحكومة التزاماتها اتجاه البرلمان أراء هذا الأخير نحو الحكومة.

وبالنظر للدور الذي يلعبه الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان فإنه عادة ما يكون شخصا لبقا ويحظى بقبول وتقدير من الآخرين من الأغلبية الممثلة للسلطة والمعارضة [95] ص 34، وهذا نظرا لموقعها القريب من السلطة التشريعية إضافة إلى كونها جزءا من السلطة التنفيذية.

لقد تم استحداث مجلس الأمة للمرة الأمانة وزارات العلاقات مع البرلمان بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المؤرخ في 19 رمضان 1418 الموافق لـ 17 يناير 1998 وهو الأمر المتعلق بتحديد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، أما عن تنظيم الإدارة المركزية للوزارة المعنية فينظمه المرسوم التنفيذي رقم 144-03 المؤرخ 26 محرم 1424 الموافق لـ 21 مارس 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 05-98 المؤرخ في 17 يناير 1998.

فمهام وزير العلاقات كما جاء في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 04-98: ((تتمثل في مهمة تمثيل الحكومة لدى البرلمان وبهذه الصفة يمثل الحكومة لدى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة))، وتتجم عن هذه المهمة اختصاصات الوزير وتتمثل في الآتي [96] م 3.

- 1-تنسيق العلاقات بين غرفتي البرلمان والهيكل الحكومية.
- 2-متابعة عملية المصادقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي.
- 3-المساهمة في إثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي.
- 4-المساهمة في تعيين القوانين السارية المفعول.
- 5-تقييم علاقات واتصالات مع أعضاء البرلمان والمجموعة البرلمانية.
- 6-المشاركة في اللقاءات البرلمانية.

لقد جاء إنشاء وزارة العلاقات مع البرلمان ضمن السياسة المدعومة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، حيث وإن ظهرت هذه الوزارة حديثة النشأة كأداة تنسيقية في مظهرها فإنها وسيلة كاسحة واليد الطولي للحكومة في جوهرها، حيث يظهر من خلال نص المادة 6 من المرسوم التنفيذي المنشئ لوزارة العلاقات مع البرلمان أن مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان تتمثل في تدخله المكثف في مجال السلطة التشريعية، حيث يتبين ذلك من خلال الفقرتين 2 و 3 اللتان تذهبان بعيدا بتدخل السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية إلى حد تبليغ رأي الحكومة واقتراحاتها حول التعديلات المقترحة من طرف أعضاء البرلمان، مما يعني أن وزارة العلاقات مع البرلمان تعد هيئة ثانية لمراقبة البرلمان وبالأخص المجلس الشعبي الوطني وهو الهيئة الأكثر تمثيلا للشعب إن صح التعبير.

ولم يقتصر دور وزارة العلاقات مع البرلمان على الرقابة بل تعداه بكثير، ولن نغالي إذا وصفنا تعدي السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية لدرجة الهيمنة، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 14 من القانون المنظم لهذه الوزارة على أن يشارك الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة بهدف تحديد جدول أعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية، فإذا علمنا بأن جدول الأعمال هو ذلك العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد النشاط الرسمي

للبرلمان في دورة تشريعية واحدة وأنه مفتاح العمل البرلماني من حازه حاز على الأقل معظم ذلك العمل [12] ص 351، فإنه يظهر جليا بأن السلطة التنفيذية قد أحكمت هيمنتها مرة أخرى على البرلمان مخترقة بذلك مبدأ الفصل بين السلطات، في هذا المجال الفقرة 3 من المادة 4 من القانون أعلاه تؤكد ذلك [96] م 3/4 ، وتتمثل وظائف وزارة العلاقات مع البرلمان في مجالين أساسيين هما : مجال التنسيق (أولا)، وإثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي (ثانيا).

أولا : مجال التنسيق

في مجال التنسيق يشارك في اجتماعات مكثبي غرفتي البرلمان بهدف تحديد جدول أعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية، كما يضبط بالتشاور مع الأجهزة البرلمانية المعنية كليات دراسة مشاريع واقتراحات القوانين والآجال المحددة لها طبقا للأحكام السارية المفعول [96] م 4.

وما يثير الانتباه البند المالي المتعلق بحضور وزير العلاقات مع البرلمان أشغال الجلسات العلنية والمغلقة وكذا جلسات اللجان البرلمانية بهدف تبليغ موقف الحكومة بخصوص النقاط المدرجة في جدول الأعمال وتوضيحه، وبالإضافة إلى تنظيمه لكليات تبليغ الأسئلة الشفوية والكتابية من أعضاء البرلمان إلى الحكومة وتلقي أجوبتها فهو يتابع الإجراءات الخاصة بالمراقبة التي يمارسها البرلمان.

إن ما يمكن ملاحظته بخصوص مجال التنسيق (المزعم) هو في الحقيقة طلب تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة التشريعية بغرض الهيمنة عليها، وإلا فما تفسير مشاركة وزير العلاقات مع البرلمان في تحديد جدول أعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية ؟

كما أنه يلزم في بعض مهام ما يسمى بالتنسيق نوع من الرقابة الكبحية من طرف السلطة التنفيذية (الحكومة) على السلطة التشريعية، وهو ما يلاحظ حول ضبط الوزير المعني لكليات دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في الآجال المحددة لها، إضافة إلى تبليغه لموقف الحكومة بخصوص النقاط المدرجة في جدول الأعمال وتوضيحه، وهو ما يبين بأن الهدف الأول من وراء إنشاء هذه الوزارة هو التدخل في اختصاص السلطة التشريعية ومراقبته وتلبيته وتوجيهه نحو خدمة أهداف السلطة التنفيذية.

ثانيا : في مجال إثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي

تتمثل مهمة وزير العلاقات مع البرلمان في مجال إثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي في الآتي :

- 1- إبداء الرأي في المشاريع التمهيدية للقوانين من حيث الشكل والموضوع.
- 2- تبليغ تحفظات الحكومة المحتملة حول اقتراحات القوانين إلى مكتب الغرفة المعنية.
- 3- ضمان متابعة التعديلات التي يقترحها أعضاء البرلمان، وعند الاقتضاء يبلغ رأي الحكومة أو اقتراحاتها المرتبطة بذلك.

إن ما يجدر ملاحظته بالنظر لاختصاصات وزير العلاقات مع البرلمان في مجال إثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي، هو التدخل الصارخ في مجال هو أصلا من اختصاص السلطة

التشريعية خاصة فيما يتعلق بإبداء وتبليغ التحفظات حول اقتراحات القوانين، وإبداء وتبليغ رأي الحكومة فيما يتعلق باقتراح التعديلات من طرف أعضاء البرلمان، وكأن المؤسس الدستوري أراد بذلك وضع سد منيع ثان للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، حيث أن مهمة الوزارة تعتبر كخط دفاع أول مهمته لفت انتباه البرلمان ومراقبته بدقة كي لا يحدد عن خط سير الحكومة، وهذا ما يفسره الحضور القوي والمستمر لهذه الوزارة (الأداة) وتدخلاتها الكثيرة والمستمرة في مجال أعمال البرلمان التشريعية و الرقابية على السواء [39] ص 22، مما يصح معه القول بأن ذلك يعتبر بحق تعزيزاً و دعماً للحكومة، ومن خلالها للسلطة التنفيذية وتغليبها على السلطة التشريعية عن طريق تجريدتها من أية رقابة فعالة لها، بل وقلب القاعدة بأن أصبحت هذه الوزارة تقيم رقابة على أعمال البرلمان وكذا التدخل السافر في اختصاصه الأصيل ألا وهو التشريع.

الخاتمة

ختاماً لموضوعنا، نخلص إلى أن النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996 بالرغم مما طرأ عليه من تحول وما شهده من مظاهر للنظام البرلماني المتطور خاصة كما وجدنا في ثنائية السلطة التنفيذية وإن كان قد تميز عن هذا النظام (وهو النموذج الفرنسي) في انعدام التوقيع المجاور وما احتوى عليه من مظاهر للنظام البرلماني التقليدي والتي على الرغم من كثرتها تبقى مظاهر شكلية تفتقد للفعالية مثلما رأينا بالنسبة لمظاهر الرقابة المتبادلة والتعاون بين السلطتين، غير أنه استحدث بعض العناصر منها ما كانت بدستور 1976 كالتشريع بالأوامر ومنها ما هو جديد كمجلس الأمة ووزارة العلاقات مع البرلمان كأداتين لتعزيز تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وبإضافة هذه العناصر المستجدة في النظام النيابي الجزائري إلى ما تميز به من مظاهر للنظام الرئاسي كانتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من طرف الشعب واتساع صلاحياته وخطورتها، وإذا كان النظام النيابي الجزائري في دستور 1989 يعتبر نظاماً شبه رئاسي حسب البعض وبرلمانياً عقلانياً حسب البعض الآخر نظراً للعناصر الكثيرة من النظام البرلماني وخلوه من تقنية التشريع بالأوامر، فإن النظام البرلماني الجزائري في دستور 1996 كيف بأنه نظام شبه رئاسي مدعم، وذلك نظراً لاشتماله على عناصر من النظام الرئاسي بالرغم من قلتها إلا أنها مؤثرة، لكن ما يميز طبيعة النظام النيابي الجزائري عن كل الأنظمة التقليدية كالنظام البرلماني والنظام الرئاسي هو افتقاده للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يتميز به كل من النظامين المذكورين على الرغم من تناقضهما وابتعادهما عن بعضهما تباعداً شاسعاً حيث يتمثل هذا التميز في اختلال رهيب للتوازن بين السلطتين وترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية الأمر الذي لا نجده في كل الأنظمة النيابية التقليدية، وإذا ما قارنا النظام النيابي الجزائري بما يشبهه في الأنظمة البرلمانية المتطورة وهو النظام الفرنسي المعروف على أنه نظام برلماني عقلاني حسب بعض الآراء وبأنه نظام شبه رئاسي على الأصح فإننا نجد أن النظام النيابي الجزائري قد تميز عنه أيضاً في جانبين :

- فمن جهة، وبنص الدستور نجد أن زعيم حزب الأغلبية هو دائماً الوزير الأول في النظام الفرنسي، وهو ما يقربه من النظام التقليدي، ومن جهة ثانية فإن النظام الفرنسي يحتوي على إجراء التوقيع المجاور وهو أيضاً مظهر هام من مظاهر النظام التقليدي، أما في النظام النيابي الجزائري وكما رأينا فإنه يفتقد

لهذين الجانبين المهمين، الأمر الذي جعلنا نكيف النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996 بأنه نظام شبه رئاسي مدعم نظرا لاقترابه من النظام الرئاسي بخصوص مكانة رئيس الجمهورية من خلال انتخابه وصلاحياته التي تفوق صلاحيات الرئيس الأمريكي أحيانا ونظرا لابتعاده عن النظام البرلماني فرغم كثرة مظاهر النظام التقليدي فهي لا تعدو كونها مظاهر شكلية مفرغة من محتواها.

إننا في بحثنا هذا لا نميل إلى نظام دون آخر ولا لسلطة دون أخرى كما أننا لا نعيب التأثير بهذه النمط النيابية إلا أننا نرى بأن لكل أمة ماض تستلهم منه هويتها وتستغله لصنع حاضرها الذي ينبغي أن يمثل أساسا قويا ومعززا لبناء مستقبلها، فلنأخذ من نظم العالم ما يخدم نظامنا ودولتنا ولكن دون أن ننسى من نحن وماذا كان نظامنا قبل أن نجر جرا إلى نظام المستدمر المتباهي باستدماره والمجد له واعتباره رسالة حضارة قدمها لنا لأننا نسينا أو تناسينا أصولنا وارتمينا في أحضانه من خلال تقليده في كل شيء، ونأخذ عنه كل قوانينه بما فيها القانون الأساسي للأمة وهو الدستور، بل والأخطر من ذلك أننا لم نأخذ ما يمكن أن يكون مفيدا (كالتوقيع المجاور ورئاسة الحكومة من طرف زعيم الأغلبية) بل أخذ المؤسسة الدستورية الجزائري ما يخدم السلطة التنفيذية من كلا النظامين البرلماني المتطور والنظام الرئاسي، وهذا كله تقليد يفتقد للتأثير البناء، فرغم ما هو معروف بأن للسلطة التنفيذية نوعا من التفضيل في أنظمة كثيرة نظرا لحاجة الأمة لسرعة القوانين كي تواكب ما يستجد من أمور في الحياة العصرية للشعوب، لكن لا يمكن أن يتخذ هذا كذريعة لترجيح السلطة التنفيذية لدرجة هيمنتها على السلطة التشريعية وهدم مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتمده أهم الأنظمة النيابية ثم إن مرد كل هذه التحريفات عن الأنظمة التقليدية والأخذ بهذه الطبيعة الهجينة من الأنظمة، هي أسباب ظرفية نشأ فيها دستور 1996، وهو ما نأمل عدم تكراره إذا ما تم تعديل الدستور والابتعاد عما أصبح يعرف في الجزائر بأن لكل رئيس دستور، فكانت حسب واضعي هذا الدستور الأولوية هي لاسترجاع هيئة الدولة، وهذا حسبهم لا يكون إلا بتقوية السلطة التنفيذية وعلى رأسها تعزيز مكانة رئيس الجمهورية، لكن عند وضع أمور مصيرية كالدستور لا ينبغي التقيد بالظواهر الظرفية بل النظر إلى بناء دولة قوية عادلة منسجمة المؤسسات الدستورية ولا تتزعزع أركانها مهما هبت العواصف السياسية. دولة لا تغليب فيها لسلطة على حساب الأخرى ولا محاباة غيرها لشخص أو فئة أو جيل دون الآخر، وهذا كله ما يجسده النظام النيابي الذي بعد أن عرفنا طبيعته فإننا نأمل من أن تزال مساوئه وتعزز محاسنه في أقرب تعديل دستوري مقبل على أن يعمل على الاستقرار الدستوري السياسي وأن تضعه جمعية تأسيسية سيده، وأن يراعى فيه التوازن بين السلطات مهما كانت طبيعة النظام المختار، لأن هذا التوازن موجود في كل من النظامين التقليديين البرلماني والرئاسي على اختلاف طبيعتهما، وحتى النظام البرلماني المتطور إلى حد ما.

إن لكل نظام نيابي أركانه المميزة له، وعند ترقيع أي من هذه الأنظمة بأركان من نظام آخر فإن النظام الناتج لا يمكن وصفه بأي من النظامين فهو نظام نيابي هجين وهو حال نظامنا النيابي الجزائري ذي الطبيعة المتميزة بترجيحها لكفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

و في الأخير فإننا نرجو من مؤسنا الدستوري إعادة النظر فيما يلي :

أولا : المادة 3/120 المتعلقة بمصادقة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني والمتعلقة بالنسبة المشددة (3/4 أعضاء مجلس الأمة) واستبدالها بالأغلبية البسيطة؛ إذا ما أبقى على نظام المجلسين أو ما يعرف بالبيكاميرية أساسا.

ثانيا : من جهة أخرى فإننا نهيب بمؤسنا الدستوري اعتماد نظام الأغلبية كنظام انتخابي وهو ما سيؤدي إلى فعالية الحكومة وتحمل الحزب الفائز بالانتخابات التشريعية لمسؤوليته كاملة عوض اضمحلال هذه المسؤولية والفعالية في الحكومة الائتلافية كما هو واقع اليوم في الحكومة الحالية.

ثالثا : إن اعتماد نظام الأغلبية في الانتخاب يؤدي من جهة أخرى إلى قيام معارضة قوية تكون مقومة ومراقبة للأغلبية البرلمانية ، وهو ما يعزز من فعالية الحكومة وترشيد حكمها، كما يؤدي إلى بروز ثنائية حزبية، وحصرا ما يعرف بالأحزاب المجهرية التي لها دور في إضعاف المعارضة نظرا لتشتيتها لهذه الأخيرة أو لسيرها الدائم في ركاب الحزب الحاكم أو التيار الحاكم، وهو ما يمثل مغالطة للشعب من خلال الترشح على أساس برنامج معين ثم التخلي عن ذلك البرنامج بحجة مساندة الحكومة الائتلافية، و هذا ناجم عن عيوب نظام التمثيل النسبي الذي وإن كان أكثر ديمقراطية فهو أقل فعالية، ولا ديمقراطية دون فعالية لأن الديمقراطية هي حكم الأغلبية للأقلية دون إلغاء رأي هذه الأخيرة.

رابعا : وفيما يخص ثنائية السلطة التنفيذية، فإذا ما تم اختيار النظام البرلماني كنظام للحكم فإنه لا بد من إعادة الاعتبار كمركز رئيس الحكومة وقيامه بصلاحياته كاملة دون تدخل من رئيس الجمهورية، وذلك فيما يخص توجيه سياسة الدولة واعتماد قاعدة التوقيع المجاور، وأن يكون رئيس الحكومة هو زعيم حزب الأغلبية بنص الدستور، أما في حالة اختيار المؤسس الدستوري للنظام الرئاسي وهو الأمر المرجح، فإنه يرجى إدراج مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب، وذلك من خلال التقصير في العهدة الرئاسية بأن تكون أربع سنوات كما هو موجود في النظام الأمريكي كي يتمكن الشعب من مراقبة رئيس الجمهورية، فيجدد عهده مرة واحدة كما هو منصوص عليها في الدستور الحالي، أو يقصيه إذا لم يجسد البرنامج الذي انتخب على أساسه. وأن يكون كل هذا في إطار احترام كل سلطة لاختصاصها وفصلها عن الأخرى فصلا شديدا، وترك مجال محدود للتأثير والتأثر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قصد تمكين سير المؤسسات الدستورية في الدولة، وأن يكون ذلك على سبيل الاستثناء وليس القاعدة، كما هو موجود في النظام الرئاسي الأمريكي.

خامسا : كما نناشد مرة أخرى مؤسنا الدستوري بأن لا يعتمد مرة أخرى إلى اعتماد نظام هجين آخر والانتقال بالنظام الجزائري إلى نظام رئاسي مغلق عوض النظام الرئاسي.

و الله من وراء القصد

و هو يهدي السبيل.

قائمة المراجع

1. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، (2004).
2. عبد الكريم علوان، النظم السياسية و القانون الدستوري، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع،الأردن (1999).
3. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول (القانون الدستوري و المؤسسات السياسية)، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، الطبعة الثالثة، لبنان، (2004).
4. بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، (2004).
5. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، القاهرة، مصر، الطبعة الثالثة، (1974).
6. علي يوسف الشكري، القانون الدستوري والنظم السياسية، ايتراك للطباعة و النشر و التوزيع، القاهرة، مصر، (2003).
7. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، (2003).
8. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية (الدول والحكومات)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، (2003).
9. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، (2003).
10. أحمد سلامة بدر، رسالة دكتوراه- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ((دراسة مقارنة ، مصر – فرنسا – إنجلترا))، دار النهضة العربية، مصر، (2003).
11. القانون العضوي رقم 99 – 02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 هـ الموافق لـ 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
12. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى،الجزائر، (1993).
13. دستور الجزائر لسنة 1996.

14. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، (2002).
15. Mohamed Brahimi, Le Pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, O.P.U, Alger,(1995).
16. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، (2003).
17. الميثاق الوطني للجزائر لسنة 1976.
18. قزو محمد آكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، (2003).
19. عبد القادر بن هني، مقال بعنوان (الأسس العامة لتنظيم السلطة التشريعية في دستور الوم. أ و دستور الجزائر، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 دراسة تحليلية يومي 06-07 ديسمبر (2004) .
20. دحيمين محمد الطاهر، (السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996) بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، (2002).
21. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971، (دراسة مقارنة، الدستور الكويتي والفرنسي)، دار النهضة العربية، مصر، (2001).
22. زغوم كمال و بوديار حسني، (علاقة الحكومة بالبرلمان، مطبوعة وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر ، 23، 24 أكتوبر (2000) .
23. قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، لبنان، (1996).
24. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي، مصر، (1974)
25. Mouhamed Tahar saada, Le régime politique Algérien, ENAL, Alger, (1989).
26. إبراهيم بن يوسف، الحكم والسياسة في الإسلام ، مطبعة تقنية الألوان، الجزائر، (1991).
27. رواه ابن ماجه في سننه، الرقم 4241، كتاب الزهد، باب ذكر التوبة، دار إحياء التراث العربي، طبعة (1975).
28. القران الكريم
29. رواه الترمذي، رياض الصالحين، مؤسسة الرسالة، بيروت، ط 11، ص 81.
30. رواه النسائي في سننه ، الرقم 4138، كتاب البيعة، فضل من تكلم بالحق عند إمام جائر، دار البشائر الإسلامية، (1986).

31. رواه الترمذي في سننه ، الرقم 2094، كتاب الفتن عن رسول الله، باب ما جاء في نزول العذاب إذا لم يغير المنكر، دار الفكر، (1983).
32. رواه الترمذي في سننه ، الرقم 2095، كتاب الفتن عن رسول الله، باب ما جاء في نزول العذاب إذا لم يغير المنكر، دار الفكر، (1983).
33. رواه مسلم في صحيحه، كتاب الإمارة، الجزء الثالث، دار إحياء التراث العربي، بيروت (1955).
34. رواه الترمذي في سننه ، الرقم 1350، كتاب الحدود عن رسول الله، باب ما جاء في كراهية أن يشفع في الحدود، دار الفكر، (1983).
35. رواه مسلم في صحيحه، الرقم 3423، كتاب الإمارة، باب وجوب طاعة الأمراء في غير معصية وتحريمها في البيعة على السمع والطاعة فيما استطاع، دار إحياء التراث العربي، (1972).
36. رواه البخاري في صحيحه، الرقم 118، كتاب العلم، باب الإنصات للعلماء، دار القلم، بيروت، (1987).
37. رواه البخاري في صحيحه، الرقم 6531، كتاب الفتن، باب قول النبي سترون بعدي أمورا تنكرونها، دار القلم، بيروت، (1987).
38. رواه ابن عباس، عبد الرحمن طالب، موسوعة الأحاديث النبوية، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، وحدة الرغبة، الجزائر، (1996).
39. خلوفي خدوجة، (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996)، رسالة ماجستير مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري، جامعة الجزائر، (2001).
40. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بحث تحليلي مقارنة في سلطة و مسؤولية رئيس الدولة ومدى التوازن بينهما في النظام البرلماني والبرلماني المتطور، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان، (1995).
41. Dominique Turpin, Le régime Parlementaire, Dalloz, Toulouse, France, (1997).
42. Nassr Eddine Ghazali, Cour De systèmes Politiques Comparés, O P U, Alger, (1983).
43. المرسوم الرئاسي رقم 97-230 المؤرخ في 24 يونيو 1997 المتضمن تعيين رئيس الحكومة السيد أحمد أو يحيى المنتمي إلى الحزب صاحب الأغلبية والمؤيد لبرنامج الرئيس. و المرسوم الرئاسي رقم 97-231 المؤرخ في 25 يونيو سنة 1997 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، سنة 1997.

44. إيهاب زكي إسلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، مصر (1983).

45. Philippe Ardant, institutions Politique et Droit constitutionnel, 8^{eme} Edition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.G.A, France, (1995).

46. حصيلة الدورة الخريفية لسنة 2003 في المجال الرقابي على الموقع المبين
www.mcrp.gov.dz

47. إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، من وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 23-24 أكتوبر 2000.

48. سعيد بوشعير، رسالة دكتوراه: (علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري)، جامعة الجزائر، (1983).

49. الدستور المصري لسنة 1971.

50. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

51. الدستور المغربي لسنة 1992.

52. الدستور التونسي لسنة 1959.

53. الدستور الجزائري لسنة 1963.

54. الدستور الفرنسي لسنة 1958.

55. موريس دو فيرجيه، المؤسسات السياسية، ترجمة الدكتور جورج سعد، لبنان، (2003).

56. النظام الداخلي لمجلس الأمة.

57. Bernard Chantebout, droit constitutionnel et science politique,

16^e edition, Armand Colin Paris, France, (1999).

58. Mohamed Brahim Le Pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, O.P.U, Alger, (1995).

59. M. de Villiers, dictionnaire de droit constitutionnel. Armand colin, Paris, (1998).

60. أسى لزيم، (الدور التشريعي للسلطة التنفيذية)، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 1999.

61. الدستور الجزائري لسنة 1976.

62. Khalfa Mameri, Réflexion sur la constitution Algérienne, E,N,A,L, O,P,U, Alger, (1983).

63. الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
64. دستور الولايات المتحدة الأمريكية
65. شفيق.ب، (الأفان يفتح النقاش حول تعديل الدستور) ، جريدة صوت الأحرار، العدد 2321، 2005/10/15.
- انظر: محمد أنس: "تعديل الدستور من أجل نظام رئاسي والعهد الثالثة تحصيل حاصل"، جريدة الشروق اليومي، عدد 1419 بتاريخ 2005/06/30.
66. إسماعيل بدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، (1993).
67. المرسوم الرئاسي رقم 99 / 234 المؤرخ في 09 رجب 1420 هـ الموافق لـ : 19 / 10 / 1999 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 74 ل: 1999/10 / 20.
68. أحمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الإسلامي، مصر، (1990).
69. محسن خليل ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، منشآت المعارف ، الجزء الأول، القاهرة، (1971).
70. القانون المدني الجزائري.
71. A.K. Hartani, ((le Pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996)), Thèse Doctorat d'Etat, Université d'Alger, (2003).
72. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (1998).
73. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، (1984) .
74. محمد أحمد عبد النعيم، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، (2002).
75. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط 1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، (1980).
76. سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 2 ، طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (1997).
77. Maurice de vergier, institutions politiques, Armand Colin, France (1977).

78. المرسوم رقم 58-998 الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1958 والمتضمن القانون العضوي الخاص بشروط عدم القابلية للترشح وحالات التنافي للبرلمانيين. الموقعين: www.senat.fr و www.assemble-nationale.fr.
79. فكاير نور الدين، "الطبيعة القانونية للنظام السياسي الجزائري و اختلالات دستور 1996"، مقال بجريدة الشروق اليومي، العدد 1468، بتاريخ 2005/08/21.
80. القانون 01-79 المؤرخ في 09 يناير 1979.
81. القانون الأساسي للنائب.
82. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور من الملتقى الوطني حول المادة 120 من دستور (1996).
83. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، القاهرة، مصر (1999).
84. محمد بوسلطان، تفسير القاعدة القانونية، نظريات و تقنيات، من مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تحليلية يومي 6-7 ديسمبر 2004 .
85. يلس شاولش بشير، "صانعو القانون" من الملتقى الوطني حول إشكاليات تطبيق المادة 120 من دستور 1996.
86. مسعود شيهوب، "الرقابة على دستورية القوانين-النموذج الجزائري"، من الملتقى الوطني حول إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996.
87. سعيد بوشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد رقم 01 شهر مارس 1988.
88. قاوي إبراهيم، "دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري"، جامعة الجزائر، (2002).
89. G.Morange:Le contrôle de décisions pris au titre de l'article 16,(1972) .
90. خريف عبد الوهاب , مطبوعة الحريات العامة , جامعة البليدة , السنة الجامعية 2002 / 2003 ,
91. محمد فرح الزائدي، مذكرات في النظم السياسية، منشورات الجامعة المفتوحة، ط 2، ليبيا، (1997).
92. محمد أنس: "تعديل الدستور من أجل نظام رئاسي والعهدا الثالثة تحصيل حاصل"، جريدة الشروق اليومي، عدد 1419 ، بتاريخ 2005/06/30.
93. Mathiou, La loi, Dalloz, France (1996) .
94. عمر صدوق، دراسة قانونية تحليلية للمادة 120 من دستور 1996، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تحليلية يومي 6، 7 ديسمبر 2004.

95. الأمين شريط، مقال بعنوان: "علاقة الحكومة بالبرلمان"، من وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، سنة 2000 .

96. المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المؤرخ في 9 رمضان 1418 الموافق لـ 17 يناير 1998.