

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

الميدان : الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة : الحقوق

التخصص : القانون العام للأعمال

إعداد الطالب : تمبكتو أحمد

بعنوان:

أثر التعديلات الدستورية على النظام السياسي في الجزائر

نوقشت وأجيزت بتاريخ: 01 جوان 2015

أمام اللجنة المكونة من السادة:

- سويقات احمد أستاذ محاضر ب (جامعة قاصدي مرباح ورقلة) رئيسا
- لعبادي سماعيل أستاذ محاضر ب (جامعة قاصدي مرباح ورقلة) مشرفا ومقررا
- قشار زكرياء أستاذ مساعد أ (جامعة قاصدي مرباح ورقلة) مناقشا

السنة الجامعية: 2014/2015

شكر و تقدير

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة، وأعاننا على أداء

هذا العمل ووفقنا إلى انجازه على الكبر.

نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد على انجاز هذا العمل وفي تذليل ما واجهناه من صعوبات، ونخص بالذكر الأستاذ المشرف الدكتور لعبادي اسماعين الذي لم ييخل علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة التي كانت عوناً لنا في إتمام هذا البحث .

إلى كل الأساتذة والطاقم الإداري لكلية الحقوق والعلوم السياسية الذين صوبوا مساري الدراسي، و البعض منهم أتمنى أن أكون صديقاً لهم ، إلى أمين مغارة العلم مكتبة مستخدمي الجماعات المحلية

إهداء

الى نبع الحنان الذي لا ينضب أُمي الغالية رحمها الله و اسكنها فسيح جنانه
إلى والدي حفظه الله ،الى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي وشبابي إخوتي وأخواتي
إلى زوجتي الغالية أم أولادي التي سارت معي الدرب كله و صوبت خطاي طيلة هاته الفترة
الى من ضاقت السطور عن ذكرهم فوسعهم قلبي إلى فلذات كبدي أبنائي و بناتي الأحباء .

إلى كل من علمني ، وأخذ بيدي ، وأنار لي طريق العلم والمعرفة .

إلى كل من شجعني في رحلتي إلى التميز والنجاح .

إلى كل من ساندني ، ووقف بجانبي .

إلى كل من قال لي : لا ، فكان سببا في تحفيزي

إليكم جميعا الشكر والتقدير والاحترام

المقدمة

الدستور هو الركيزة الأساسية في المجتمع فهو الذي ينظم العلاقة بين الحاكم و المحكومين داخل الدولة ، كما يتوجب على الحكام إذا ما أراد الوصول إلى السلطة من انتهاج الأطر التي تحددها أحكام هذا الدستور، وتتنوع الدساتير حسب طبيعتها إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة و دساتير عرفيه و دساتير مدونه .

وباعتبار الدستور الجزائري من الدساتير المرنة فهو قابل للتعديل من فترة إلى أخرى و هذا تماشيا مع تطور الحاصل في المجتمع وكذا التحولات الدولية و الايديولوجيه العالمية التي أصبحت تؤثر في تشكيل و مضمون الدساتير، ولمحاولة المؤسس الدستور الجزائري إلى الوصول إلى نظام سياسي مستقر و ابتعاد عن الهزات التي تعصف باستقرار الدولة و لامتناس أي رد فعل قد تطرأ على نظام المجتمع كالانقلابات و الثورات لجأت الجزائر إلى سياسة التعديلات الدستورية كلما دعت الحاجة إلى ذلك وهذا منذ استقلالها سنة 62 عن المستعمر الفرنسي وبداية بناء مؤسسات الدول فانتهجت مبدأ تشكيل المؤسسة الدستورية وهذا ما حدث في الدستور سنة 1963 ثم جاء الدستور سنة 1976 ثم دستور التعددية سنة 1989 إلى دستور 1996 وهذا ما حدى بالقول أن لكل رئيس دستور خاص به وكذا تعديلات المرافقة له والتي مست جوانب عدة من النظام الأحادي إلى النظام التعددي ومن الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الليبرالي وكذا تنظيم السلطات داخل الدولة والفصل بينهم ،وشكل نظام السلطة التنفيذية من النظام الشبه رئاسي إلى نظام رئاسي مغلق و من الازدواجية في تسييرها والعودة إلى القطبية . وتنظيم السلطة التشريعية من خلال منحها سلطات في الدساتير والانتقال حول اختصاصها في دساتير أخرى إلى أن اقتضى الامر إلى إقرار تدعيمها بغرفة ثانية أو ما أطلق عليه مجلس الأمة فهل كان هذا التحول حماية للهيئة التشريعية أم هو السطو على سلاطتها الممنوحة لها من طرف الشرعية الشعبية .

كما نستنتج من خلال هذه الدراسة التوجه العام للنظام السياسي الجزائري أنه نظام رئاسي مشدد أي تركيز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية بطريقة أو بأخرى من خلال التعديلات الدستورية التي تخدم هذا التوجه و إذا كانت التعديلات الدستورية لها جانب ايجابي في بعض النواحي السياسية إلى أن كثرتها أي التعديلات الدستورية يعطي إحياء بهشاشة الدستور وان بإمكان السلطة القفز عليه متى شاءت لذلك يسعى المؤسس الدستوري إلى وضع دستور مستقرا ودائما يتماشى مع التطورات و التحولات التي يمر بها المجتمع .لذا الإشكالية التي نريد طرحها :

كيف يمكن للتعديلات الدستورية من التأثير على النظام السياسي؟ وكيف نخلق التوازن مابين السلطات؟ وكذا الحفاظ على الصلاحيات واستقرار الدستور وحاجيات المجتمع، و السلطة لمسايرة متطلبات حركية التطور في الميدان الاجتماعي والاقتصادي و السياسي ؟ وإجلاء الغموض على ما يمكن توضيحه .



وقد اعتمدت في معالجة الموضوع على المناهج العلمية التالية:

-المنهج التاريخي :وتم التطرق فيه إلى نشأة الدساتير الجزائرية من الناحية التاريخية و التسلسل الزمني لها لمعرفة أصولها.

-المنهج المقارن : وهو دراسة الأنظمة المختلفة وهذا للمقارنة بينها ومن ثم وضع إسقاط على النظام الجزائري خصوصا النظام الفرنسي و الانجليزي

-المنهج التحليلي / قصد تشريح الأنظمة والسلطات داخل النظام السياسي الجزائري، ومدى تداخل السلطات أو التوازن فيما بينهم .

-اما من حيث أهمية الموضوع فهو موضوع الساعة وله دور في تنشيط الحياة السياسية و الاجتماعية ويعطي حركة لعجلة التطور الاقتصادي والاجتماعي و السياسي لما لها اثر بالغ في سن القوانين لذلك و بلورتها في ارض الواقع .

-اما عن سبب اختياري للموضوع فهو يلبي رغباتي الداخلية، و التطلع إلى كشف بعض خبايا النظام السياسي في بلادي و إشباع طموحي في المعرفة

- فيما يخص هدف البحث هو توضيح الرؤى، و التصورات في معالجة الموضوع يهتم به أهل السياسة كما يهتم به الحقوقيين لما له دور في استقرار المجتمعات و كذا الوصول بالدستور الذي هو محور أساس استمرار الدولة واستقرارها لبناء دولة لا تزول بزوال الرجال.

-صعوبات البحث: لم أجد صعوبات تذكر اللهم إلا بعض الصعوبات الذاتية لكوني موظف حكومي

و العمل يصعب من سرعة الحركة و التفرغ التام لإتمام البحث في راحة ومن حيث المراجع فهي متوفرة والموضوع تطرق إليه الكثير من الباحثين والطلبة ، وقصر الوقت يعتبر عائق في إتمام البحث .

ولقد اعتمدت في انجاز بحثي هذا على خطة متكونة من فصلين كل فصل من مبحثين على الشكل

التالي :

المقدمة

الفصل الأول : تداعيات التعديلات الدستورية على السلطة التنفيذية

المبحث الأول : السلطة التنفيذية كنظام رئاسي مغلق في الجزائر

المطلب الأول :العلاقة العضوية بين رئاسة الجمهورية و الحكومة

المطلب الثاني : هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية

المبحث الثاني :الحكومة في السلطة التنفيذية بين التمثيل السياسي و الوظيفي

المطلب الأول : السلطة التشريعية كسلطة لسن واقتراح القوانين .

المطلب الأول : قلة مبادرة السلطة التشريعية في اقتراح القوانين

المطلب الثاني : ضبط البرلمان لعمل السلطة التنفيذية

المبحث الثاني : التشريع الرئاسي وثنائية السلطة التشريعية إضعاف لمهامها

المطلب الأول : التعديل الدستوري ونظام الغرفتين و أثره على استقلالية نشاط البرلمان

المطلب الثاني : التشريع بأوامر النفاذ على مهام السلطة التشريعية

الخاتمة

الفصل الأول: تداعيات التعديلات الدستورية على السلطة التنفيذية

تختلف الأنظمة المتبعة في دول العالم من حيث نمط تشكيل السلطة التنفيذية لديها فمنها من يرى إتباع أسلوب تشكيل سلطة تنفيذية مركزية في شكل نظام رئاسي أو شبه رئاسي وكمثال: السلطة التنفيذية في فرنسا و أمريكا .

وهناك من يفضل السلطة التنفيذية غير ممرزة تحكمها سلطة مركزية ونجد هذا النمط في الكثير من الأحيان في الدول المركبة مثل الاتحاد السوفيتي سابقا أو روسيا حاليا الهند، ومهما تعددت الأساليب والمفاهيم لشكل أو عمل السلطة التنفيذية ، فان لبها يبقى أو يكمن في حصرها في يد قوية تعمل على وضع إرادة الشعب موضع التنفيذ، ولو حملنا هذا المدخل على محمل قانوني نجد إن جل التعديلات و الإشكاليات الدستورية تنصب مباشرة على السلطة التنفيذية لما لها من دور فعال في إبراز السياسات العامة للدولة، وكذا التفاعل وتطبيق القوانين الصادرة من الهيئات المختصة سواء كانت تشريعية أو تنظيمية ،ولارتباطها الوثيق مع الشعب صاحب الشرعية والسيادة في الأنظمة الحديثة .

المبحث الأول : السلطة التنفيذية كنظام رئاسي مغلق في الجزائر

التعريف المبسط لنظام السلطة التنفيذية في الجزائر يدعونا الى قول التعريف التالي :

(السلطة التنفيذية هي مجموعة من الهيئات الدستورية التي تخص أساسا بتنفيذ القانون الذي تسنه السلطة التشريعية ،وعرضا تقوم بسن القوانين التنظيمية التي تسهل العمل الإداري كما تسعى الى عرض مشاريع القوانين على البرلمان كما أن لها وظيفة رقابية داخلية وفقا لأحد أساليب التنظيم الإداري ، و طبيعة النظام والحكم السائد .وتتشكل السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والحكومة وجميع الموظفين من كافة الدرجات والمستويات).¹

كما يعتبر رئيس الجمهورية أعلى هرم في السلطة التنفيذية كما انه يجسد وحدة الأمة وحامي الدستور ويجسد أيضا الدولة داخل البلاد وخارجها .

إن قراءة بعض الألفاظ المتجسد في دساتير الجزائر من خلال المادة 39 من الدستور 1963² أو المادة 104 من دستور 1976³ والمادة 67 من دستور 1989⁴ وأخيرا المادة 70 من دستور 1996⁵ فالكلمات لها دلالات عميقة مثل: تجسيد-قيادة ، لها مفاهيم متعددة وتوحي الى استحواذ رئاسة الجمهورية على سلطات واسعة داخل النظام السياسي للدولة.

1رياض دنش ، المسؤولية السياسية والجناية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996 ،مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الرابع.

2دستور سنة 1963، وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 08 سبتمبر 1963 واصدر في 10سبتمبر 1963 ج ر رقم 64 .

3دستور سنة 1976 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 19 نوفمبر 1976 واصدر بأمر رقم 97/76 في 22نوفمبر 1976 ج ر رقم 94.

4دستور سنة 1989 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 23 فيفري 1989 واصدر بمرسوم رئاسي رقم 18/89 في 28فيفري 1989

ج ر رقم 09 بتاريخ 01 مارس 1989.

5دستور سنة 1996 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 28نوفمبر 1996 واصدر بمرسوم رئاسي رقم 438/96 في 07سبتمبر 1996 ج ر

رقم 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

المطلب الأول : العلاقة العضوية بين رئاسة الجمهورية و الحكومة

يمكن لنا معرفة العلاقة بين رئاسة الجمهورية والحكومة من خلال كيفية الوصول إلى كل منصب والصلاحيات المخولة لكل منهما منذ استقلال الجزائر سنة 1962، وتبنى أول دستور لها سنة 1963 لم يتغير نمط هيكل السلطة التنفيذية إلا ما بين توسعة المهام أو تضيقها بالنسبة إلى من يسير الحكومة ولهذا لا بد لنا من فهم كل منصب على حدة حتى نعرف تلك العلاقة .

1-: رئاسة الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية أعلى هرم في السلطة التنفيذية وكذا يحتل مركز مرموق في النظام السياسي ككل وهذا من خلال هيمنته الواسعة على المشهد العام في الدولة، سواء كانت السلطات الواسعة الممنوحة له من طرف الدستور أو طريقه الشرعية التي اكتسبها في طريقة انتخابها.

فكل الرؤساء الذين تعاقبوا على هذا المنصب يريدون و من خلال الدستور أن يكونوا أصحاب صلاحيات كاملة غي منقوصة ،وعلى هذا الأساس (اخذ الرئيس عبد العزيز بوتفليقة ولمجرد استلام مهامه سنة 1999 حيث يؤكد انه لن يكون ثلاثة أرباع الرئيس .وانه سوف يمارس صلاحياته كاملة غير منقوصة)¹.

النظام السياسي الجزائري رجحان كفة رئيس الجمهورية لقيام هذا الأخير بتركيز السلطة بيده وتشخيصها ، ويقصد بهذا الحاجة إلى ربط الدولة بشخص طبيعي للتعرف عليها ، ويعنى التشخيص أن يمثل السلطة شخص طبيعي هو عادة الزعيم ، فالسلطة ليست مجردة وإنما لها وجه تظهر من خلاله هو وجه القائد، وبهذا تصبح مرتبطة بإنسان و متحركة وحيه.²

كما أن المدة الزمنية التي يقضيها رئيس الجمهورية تعتبر كافية للبقاء في السلطة ، فهي فترات مفتوحة وغير مقيدة و هذا في كل من دساتير 1963-1976-1989 ، لكن لما جاء دستور 1996 في عهد الرئيس ليامين زروال أراد أن يحد من هذه الفترات وجعلها عهدتين فقط ، لكن بعد مجئ الرئيس عبد العزيز بوتفليقة وعودة النظرة الأحادية للسلطة و تركز السلطات ، عمل جاها على فتح العهديات وهذا ما تم في التعديل الدستوري لسنة 2008 من خلال العبارة التالية (يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية) بدل (يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة)³.

¹صالح بلحاج، أبحاث و آراء في مسائل التحويل الديمقراطي بالجزائر، الطبعة الأولى، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش .الجزائر .2012. ص103

²عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات و انعكاساتها في ضل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه ، جامعة بسكرة 2007-2008. ص228

³المادة 74 في الفقرة الأولى من دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل

وهذه الهالة التي أحيطت بمنصب الرئيس أخذها منذ تبني الجزائر للنظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي من خلال البند التاسع من جدول أعمال المجلس الوطني التأسيسي في أول جلسته له بتاريخ 25 سبتمبر 1962، و لقد جسد هذا الطرح الذي لقي موافقة نواب المجلس التأسيسي وتجسد لاحقا في دساتير الجزائر وفي المادة الأولى منه و من خلال الدستور ذاته فان شكل انتخاب الرئيس من طرف الشعب فان ذلك يعني أن الشعب هو من أعطى ذلك التفوق الرئاسي(التولية الشعبية) ،وعليه فان (التولية الشعبية مفادها التفوق الرئاسي).¹

هذا السمو الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في الجزائر وكذا المركز القانوني له سواء في الفترة المشروعية الثورية في أول دستور جزائري من الفترة 1963.الى 1976 وكذا في الفترة الشرعية الشعبية في ظل دستور 1989 و دستور 1996، وكذا تقوية هذا المركز من خلال التعديل لسنة 2008 والذي يعكس التوجه السلطوي القوي ويمتد الى تأثير على النظام السياسي ككل مقارنة مع المؤسسات الدستورية الأخرى.

(إن عملية الانتخاب المباشرة توفر للرئيس سلطة كبيرة جدا لأنه ينبثق من السيادة الشعبية مما يعطيه قوة أكثر من البرلمان نفسه. باعتبار أن التمثيل البرلماني يتجزأ بين عدة مئات من الافراد ينتخب كل فرد منهم من قبل فئة من الجسم الانتخابي و في إطار محلي . على عكس من ذلك يرتكز التمثيل الرئاسي بين أيدي رجل واحد ينتخبه كل جسم الانتخابي في إطار وطني).²

2-الحكومة :

تعتبر الحكومة اللبنة الثانية في الجهاز التنفيذي بعد رئاسة الجمهورية ، و لقد دأب المؤسس الدستور على تسمية الوزير الأول في أول ظهور للحكومة الجزائرية المستقلة مصطلح رئيس المجلس و الذي ظهر في حكومة احمد بن بله ثم تغيرت هذه التسمية بعد الانتقادات الموجهة إليه واختيار مصطلح الوزير الأول وهو شبيه بالنمط البريطاني . و لقد اصطدم هذا النمط بالسلطات الواسعة الممنوحة الى رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي (الملك يملك ولا يحكم)³ .

إن التداخل و التجاذب الحاصل داخل السلطة التنفيذية أعطى مفهوم غامض للحكومة وكيفية تشكيلها ففي الدول التي تعتمد على النظام البرلماني أو الشبه الرئاسي فغالبا ما يكون رئيس الحكومة أو الوزير الأول مشكل من طرف الأغلبية البرلمانية أو حزب الائتلاف الفائز في الانتخابات التشريعية .لكن هذا لم يتم توضيحه بشكل صريح في الدساتير الجزائرية وبقي الغموض يكتنف هذا المنصب بالرغم أن دستور سنة

¹ عبد الله بوقفة ،السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد،دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع،الجزائر 2010 ص239

² موريس دو فرجية ،المؤسسات السياسية و القانون الدستوري،ترجمة جورج سعد .المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع بيروت لبنان 1992 ص136

³السعيد بو الشعير ،النظام السياسي الجزائري،دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع عين مليلة الجزائر، دون سنة الطبع، ص 286

1976 نص على تعيين الوزير الأول إلا انه لم يتم ذلك الى غاية التعديل الدستور الذي حصل في سنة 1979 ليلازم رئيس الجمهورية بتعيين منصب الوزير الأول وينص على بعض اختصاصاته في صلب الدستور.¹

و لقد أعطى الدستور الجزائري لرئيس الحق في تعيين الحكومة ، كما تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أو تنحية الحكومة وأعضائها سلطة مطلقة لا حدود لها، حيث يستطيع رئيس الجمهورية أن يختار أي شخص في منصب الوزير ، ولا يعرض رئيس الجمهورية الشخص الذي اختاره على البرلمان مع أن الشخص الذي تولى منصب الوزير الأول ليقوم بعد مدة قصيرة بعرض مخطط عمله على البرلمان للموافق عليه.²

وهنا يلاحظ المؤسس الجزائري لم يلزم رئيس الجمهورية إجراء المشاورات البرلمانية ، ولم تحدد المعايير لاختيار الشخصية الكفيلة بتولي مهام الوزارة الأولى ، وهذا في حد ذاته من مظاهر سمو رئاسة الجمهورية على جميع المؤسسات الدستورية الأخرى.³

ولقد ورد في النص المادة (6) من قانون 06/79 المتضمن التعديل الدستوري على أن اختصاص الوزير الأول هي كالتالي:

(يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة من بينهم وزير الأول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء و يمارس الوزير اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية وفقا لمادة 111 (الفقرة 15) من الدستور).⁴

ولقد حددت تلك الصلاحيات كما يلي

- ❖ *تحضير اجتماعات مجلس الوزراء
- ❖ *رئاسة المجالس الوزارية
- ❖ تنشيط النشاطات الوزارية
- ❖ *السهر على تنفيذ قرارات مجلس الوزراء
- ❖ *السهر على تنفيذ القوانين و الأنظمة و حسن سير الادارة و المصالح العمومية
- ❖ *التعيين في الوظائف المدنية بتقويض من رئيس الجمهورية
- ❖ *ممارسة السلطات التنظيمية المفوضة له من طرف رئيس الجمهورية .

¹دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976 المعدل مرجع سابق

²المادة 80 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 07 من القانون رقم 19-08 ج ر ، رقم 63 مؤرخة في 15 نوفمبر 2008

³افطوش براهيم ،المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008،بحث لنيل درجة الماجستير .جامعة مولود

معمري بتيزي وزو لسنة 2012، ص13

⁴المادة السادسة من القانون 06/79 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1979

كما تبقى اختصاصات الوزير الأول تتزايد حسب الضرورة التي يراها رئيس الجمهورية ، و عليه فان تعيين رئيس الحكومة من طرف رئيس الجمهورية لا يعني أن هذا الأخير(أي رئيس الجمهورية)يتمتع بالحرية المطلقة وبوصفه حامي الدستور و يجسد وحدة الأمة ومن ثمة ضامن استقرار المؤسسات لذا عليه أن يراعي لدى بحثه عن الشخص المناسب لهذا المنصب العديد من الاعتبارات أهمها الكفاءة العالية و السمعة الطيبة و الانتماء السياسي.¹

ومن خلال هذين التعريفين لمنصبي (رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة) ، يمكن لنا وضع إطار عن العلاقة و الرابط بينهما في التسيير و المسؤولية في الجهاز التنفيذي .

فإذا كانت رئاسة الجمهورية هي المقرر للسياسة العامة للحكومة في ضل ما قبل 1989 بناء على الصلاحيات الممنوحة له من طرف الدستور، و اعتمادا على الميثاق الوطني و الذي يعتبر مرجعا أساسيا و إنما الوزير الأول هو عبارة عن مساعد له إذ هو منسق للجهاز الحكومي و نشاطه .²

اما بعد 1989 و التحولات السياسية و الاجتماعية التي رافقته فان رئيس الحكومة هو الذي أصبح يتولى تحديد السياسة العامة للحكومة الذي يترأسها و يتولى كذلك تنفيذها " يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته و يعرضه على مجلس الوزراء "³.

لرئيس الحكومة مسؤولية مزدوجة أمام كل من رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني فهو بين رئيس الجمهورية الذي عينه ، و يمكن له عزله و الذي ينفذ برنامجه في الأساس و عليه أن ينال ثقة البرلمان الذي له الحق في الموافقة على برنامجه أو سحب الثقة منها ، ان مهام رئيس الحكومة قد تنتهي بالاستقالة حسب نص المادة 115-02 "لرئيس الحكومة أن يقدم استقالته لرئيس الجمهورية ."⁴

كما تنتهي بالإقالة من طرف رئيس الجمهورية لأنه هو الذي يملك سلطة التعيين ،و كذلك حق العزل ، و هذا ما نصت عليه الفقرة الرابعة من التعديل الدستوري سنة 1988 في مادته 111 التي تنص " يعين رئيس الحكومة و يمهامه "⁵ كما نجد حالة لم ينص عليها المؤسس الدستوري و هي حالة الوفاة .

لقد أدخلت تعديلات جوهرية في دستور 1989 و الذي أعطى دفعة قوية الى تبني النظام الديمقراطي على النمط الغربي، و التخلي على النظام الأحادي الحزب ووحدة السلطة والاختيار الاشتراكي.

¹السعيد بو الشعير .النظام السياسي الجزائري .مرجع سابق ص287

²المادة 133 من الدستور 1976 مرجع سابق

³المادة 75 من دستور 1989 مرجع سابق

⁴المادة 02/115 من التعديل الدستوري لسنة 1988

⁵المادة 4/111 من التعديل الدستوري لسنة 1988

و أدى هذا التغيير بالمؤسس الدستوري الجزائري الى تكريس بعض النظم الدستورية الغربية مثل " التعددية الحزبية و الفصل بين السلطات و ثنائية الهيئة التنفيذية"¹.

و هنا نلمس التجسيد الفعلي لولادة مؤسسة رئيس الحكومة رغم أن النظام الرئاسي في الجزائر يتبنى محور السلطة التنفيذية حول شخص الرئيس ، و دستور سنة 1989 و كذا دستور 1996 أعطى سلطات فعلية لرئيس الحكومة و أصبحت الثنائية في السلطة التنفيذية أمرا مجسدا و ملموسا، لكن حدثت انتكاسة اثر التعديلات الدستورية لسنة 2008، إذ تغيرت معها المعطيات و تم الرجوع الى تمركز السلطة التنفيذية في يد شخص رئيس الجمهورية و على عكس ما نجده في الأنظمة الشبه الرئاسي أين يكون ريس الحكومة المسؤول الفعلي أمام المسائل البرلمانية و له سلطات واسعة في تسيير النظام التنفيذي لاعتباره جاء من الأغلبية البرلمانية و في هذه الأنظمة يظهر ضعف رئيس الدولة عكس النظامي الرئاسي في الجزائر إذ يتمتع بسلطة قوية مستندا الى الشرعية التي اكتسبها من اختيار الشعب له لذلك نجد إن المؤسس الدستوري أكد على مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام و المباشر "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري"².

إن التجاذبات التي حدثت في بناء المؤسسات الدستورية في الجزائر بعد الاستقلال أدت الى غموض فكرة بناء مؤسسة دستورية تمثل السلطة التنفيذية بكل واضح ففي دستور 1963 ظهر بان رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء و بعد تجميد هذا الدستور الذي كرس فكرة ارتباط الدولة بحزب جبهة التحرير الوطني اعتبا هذا الحزب الممثل و مصدر الشرعية لأي نظام و لأي سلطة في الجزائر و ارتباط الدولة به يمنحها شرعية تاريخية مطلقة³.

ثم جاء انقلاب 19 جوان 1965 و إسقاط الدستور و الاستحواذ بالشرعية الثورية و تركيز السلطة في مجلس الثورة ممثلة بشخص الرئيس الراحل هواي بومدين، و يعد هذا مظهر من مظاهر عدم استقرار المؤسسات السياسية في تلك الفترة .

وبعدما جاء التصحيح إعادة مسار المؤسسات الدستورية و السلطات فيها الى مسارها الصحيح من خلال دستور سنة 1976 المنبثق عن الميثاق الوطني، ففيه أصبح رئيس الجمهورية ذو صفتين صفة رئيس الدولة و صفة رئيس الجهاز التنفيذي مع حقه في تفويض بعض الاختصاصات المنصوص عليها في المادة 111 من الدستور، كما أن هناك اختصاصات لصيقة برئيس الجمهورية غير قابلة للتفويض و المنصوص عليها صراحة في المادة 116 من الدستور⁴ .

¹اومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة دكتوراه ، جامعة -تيزي وزو 2012/12/07 ص19

²المادة 71 فقرة 1 من ديسمبر 1996.

³بورايو محمد، السلطة تنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية ، أطروحة الدكتوراه ، جامعة الجزائر ، 2012، ص33

⁴المواد 111 و 116 من دستور سنة 1976.

و بعد انتهاء الأحادية السياسية و إقرار دستور سنة 1989، أعطى فكرة على انه "دستور قانون" مقرا بذلك الثنائية في السلطة التنفيذية اشتراكا بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ،كما اعتبر اختيار و تشكيل الحكومة عملية دقيقة تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من التوازنات سواء من حيث اختيار الشخصية الملائمة التي يقع عليها الإجماع من طرف القوى السياسية ،و بعد اختيار الشخصية التي تتولى رئاسة الحكومة و الذي بدوره يقوم باختيار الطاقم الوزاري الذي يقدمه لرئيس الجمهورية للموافقة عليه¹ عكس دستور 1996 الذي لا يجبر رئيس الجمهورية على اختيار رئيس الحكومة من الشخصيات السياسية ذات الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني .

كما تم تقليص المركز القانوني لرئيس الحكومة من خلال المادة 79 من الدستور، و من خلال التصادم الحاصل داخل السلطة التنفيذية ما بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة من خلال أحكام دستوري 1989 و 1996، فانه لا يمكن أن تصمد أمام رغبة كل منهما في الاستحواذ على السلطة التنفيذية (استقالة احمد بن بيتور).

و هنا تمخض عنه ولادة نظام سياسي يتلخص في المعاملة في كون رئيس الجمهورية يملك السلطة الفعلية و يمارس جميع الصلاحيات و الاختصاصات في جميع أجهزة الدولة ، و هو ما يتيح لنا القول أن السلطة التنفيذية هي وحدة السلطة الفعلية في يد شخص الرئيس و أن الثنائية هي ظاهرة فقط .

¹المادة 76 من دستور سنة 1989 .

المطلب الثاني : هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية

التطرق الى السلطة التنفيذية يؤدي بنا حتما الى التطرق الى النظم السياسية من النظام الديمقراطي الذي يتبنى الثنائية في السلطة التنفيذية ، او النظام الذي يتبنى النظام الأحادي في السلطة، فالنظام الثنائي في السلطة التنفيذية مثل فرنسا مر بمراحل وتقلبات حكمتها الظروف السياسية والمحيط الإقليمي سواء قبل الحرب العالمية الثانية او بعد الحرب او أثناء التقلبات السياسية في خضم حركات التحرر في المستعمرات ، حتى وصل الامر الى تبني الفقه الدستوري الى مصطلح سقوط الجمهوريات أخرها الجمهورية الخامسة التي أتت على أنقاض سقوط الجمهورية الرابعة بفعل الضربات لمجاهدي ثورة التحرير الجزائرية ، واتخاذ شارل ديغول خطوات هامة في حصر السلطات التنفيذية في شخصه، باعتباره يمثل الشرعية الديمقراطية اثر انتخابه بالأغلبية الشعبية وكذا الشرعية الديغولية من خلال مساهمته الكبيرة في تحرير فرنسا أثناء الحرب العالمية الثانية ، ورغم انه قام بتعديل الدستور فرنسا سنة 1958 وفي مدة قياسية (3 أشهر) ، و وجود رئيس وزراء من كتلته السياسية إلا أن ديغول قام بقبضة حديدية على الجهاز التنفيذي نظرا لصلاحيات الواسعة الممنوحة له من خلال التعديل الدستوري وبهذا فقدت الثنائية في السلطة التنفيذية بريقها وعملها المنوطة لها، الى غاية الحكم الاشتراكي في فرنسا في بداية الثمانينات في عهد فرنسوا ميثيران أين فقدت الأغلبية البرلمانية واضطر الى التعامل مع المعارضة في شخص جاك شيراك ، وتم تعيينه رؤسا للوزراء وعليه تم تقليص سلطات رئيس الجمهورية بعدما طلب رئيس الوزراء بالصلاحيات الممنوحة له دستوريا وهنا بدأ ظهور الثنائية في الجهاز التنفيذي واصطبحت فرنسا نموذجا.¹

اما في ما يخص الجزائر فان الحديث عن السلطة التنفيذية يعتبر ذو تأسيس ثنائي حسب النمط الفرنسي ، وهو يوحي لنا أيضا عن عدم استقرار في توزيع المهام و السلطات و محاولة كل طرف سواء كانت رئاسة الجمهورية او رئاسة الحكومة في إثبات أحقيتها في التسيير، وكذا شرعيته في ممارسة مهامه كاملة غير منقوصة حسب ما أعطى له في الدساتير، ففي دستور 1963 لم يكن هناك أي مبرر لوجود تصادم او تنازع في الاختصاصات، إذ يعتبر رئيس الدولة هو ممثل السلطة التنفيذية ورئيس مجلس الوزراء اما في خلال فترة دستور 1976 ودستور 1989 ، فان الأمور سارت في سلاسة رغم إنشاء منصب الوزير الأول في التعديل سنة 1979 إلا انه لم تكن أهمية جهاز على أخر إذ يعتبران يمثلان الخط الذي رسمه الميثاق الوطني ووضع السياسة العامة للبلاد و المتمثلة في الأحادية الحزبية (حزب جبهة التحرير الوطني)و التوجه الاشتراكي، كما انه يعتبر رئيس الجمهورية هو الموجه لتلك السياسة بحكم منصبه وكيفية اختياره من خلال الشرعية الشعبية في دستور سنة 1989، او من خلال الشرعية الثورية سنة 1976 .

¹ احمد مهدي ومحمد الشويخات وآخرون، الموسوعة العربية العالمية، الجزء 11 ، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر و التوزيع السعودية 1999 ، ص 101 .

وهناك من الآراء من يقول او يعتبر الحكومة مفيدة سياسيا و عمليا بالعمل على تنفيذ البرنامج الذي يضعه رئيس الجمهورية في خطوطه العامة و في جزئياته، وان ذلك يمثل التزاما قانونيا و سياسيا بل عقد بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية تفرضه العلاقات القائمة بينهما وتفرضه طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي هو نظام رئاسي ، وهذا يجعل الحكومة و الوزير الأول أدوات التي يسخرها رئيس الجمهورية لتنفيذ السياسة التي يقرها كما هو الحال في النظام السياسي الفرنسي عندما تكون الحكومة و رئيس الجمهورية ينتميان الى نفس العائلة السياسية و يتمتعان بالأغلبية السائدة في المجلس التشريعي¹.

01- :الوضعية السائدة بين الحكومة ورئيس الجمهورية في دستور 63 و 76

طبيعة نشوء الدولة الجزائرية حدد معالم السلطة التنفيذية فيها فتأثير المستعر الفرنسي فيها و الذي دام أكثر من 130 سنة وتأثر النخبة السياسية آنذاك بالثقافة الفرنسية، كما أن الرصيد التاريخي للجزائر و المتمثل خاصة في عصر التواجد العثماني إذ يوضح المؤرخ الألماني jurais myomow بقوله (إن ديات الجزائر لم يكونوا ملوكا وراثين بل كانوا رؤساء جمهورية عسكرية . كما ظل الدايات يعتقدون المعاهدات الدولية باسم جمهورية الجزائر، ليأتي بيان أول نوفمبر 1954 معلنا عن قيام النظام الديمقراطي في الجزائر ، وأكدته المجلس الوطني للثورة الجزائرية في دورته المنعقد عام 1959 بالقاهرة . وتأتى هذا على اثر تعيين الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية بتاريخ 19 سبتمبر 1958 وعليه فالنظام الجمهوري اعتمد في الدولة الجزائرية قبل أن يعلن عليه المجلس الوطني التأسيسي في جلسته بتاريخ 25 سبتمبر 1962² وباعتبار الجزائر حديثة العهد بالاستقلال فان الحكم الفردي او النزعة الدكتاتورية تبقى واردة في النظام السياسي باسم الشرعية الثورية وتحقيق طموح الأمة من خلال تجسيد ذلك في الحزب الواحد و مؤسساته وعليه فان رئس الجمهورية هو أعلى من يمثل احد أهم المؤسسات الدستورية التي تتولى قيادة السياسة الوطنية .

وهو أن يستتبط رئيس الجمهورية ممارسة السلطة السياسية المعقودة للهيئة التنفيذية بموجب الدستور من مصدر منشئه الانتخابي الذي هو الشعب بالأغلبية المطلقة سواء مباشرة او بواسطة الحكومة ، و عليه رئيس الجمهورية يحكم بواسطة الوزير الأول والطاقم الوزاري. و أن كان في عهد الرئيس الأول احمد بن بله ومن خلال دستور 1963 الفترة ما بين (1963-1965) فان السلطة التنفيذية كانت مجسدة في شخص الرئيس فهو رئيس مجلس الوزراء و رئيس الدولة و لقد حدث صراع ما بين النخبة المثقفة و المتشعبة بالقيم الديمقراطية الغربية وبين الثوار الذين يرو انفسهم الأحق و الجدر بقيادة البلاد. و قد تجلى ذلك في وضع دستور سنة 1963 وترجم هذا الأخير بشكل جلى وجود إرادة مزدوجة لدى واضعي الدستور من جهة ،

1 Michel JOBERT, "Le partage du pouvoir exécutif", Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°04, 04 - La Ve République , p.7-15. Consulté le 2015-05-11 20:01:22 . URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-partage-du-pouvoir-executif.html>

² عبد الله بوقفة ، القانون الدستوري تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2008 ، ص 47

برز توجه نحو تقليد المؤسسات الموجودة في القانون الدستوري الغربي، ومن جهة ثانية برزت حركة التخلي عن القانون الدستور الغربي.¹

وتم هذا التخلي اعتمادا على وسيلتين هما وضع مبرر الأحادية الحزبية الذي اتفق عليه زعماء الثورة آنذاك باستثناء حسين أيت احمد ومحمد بوضياف، وكذا بعض النخب السياسية أمثال فرحات عباس ويوسف بن خده، أما الوسيلة الثانية فكانت تقوية مركز رئيس الجمهورية.

فكان مبرر الأحادية الحزبية مبني على القومية العربية و المد الناصري آنذاك، الذي لا يؤمن بالتعددية إضافة الى التغلغل المد الاشتراكي اليساري، وصراع الطبقات، إضافة أيضا الى التوجيه الإسلامي من خلال الحركة الإسلامية التي ترى التعددية تغتيت للأمة وان القواعد الإسلامية هي التي لها الحق في تسيير النظام، وباعتبار جبهة التحرير آنذاك تشمل كل تلك التوجهات فقد مسكت بزمام الأمور (جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر).²

ورغم كل محاولات التوثيق الدستورية الى تثبيت نظام الحزب الواحد، إلا أن التفوق الذي أبداه رئيس الجمهورية احمد بن بلة وهواري بومدين في اخذ زمام الأمور التنفيذية ورئاسة الدولة على دور حزب جبهة التحرير الوطني كحزب طلائعي، ودخل احمد بن بلة في صراع مع الحزب أين بداء هذا الأخير فقدان السيطرة وبعد انقلاب هواري بومدين في 19 جوان 1995 يمكن القول انه النهاية الفعلية لدور جبهة التحرير، وتركيز السلطة التنفيذية في يد الرئيس .

والانقلاب الذي قام به بومدين لم يكن يراد به إنعاش دور الحزب بقدر السلطة ما كان يهدف من خلاله الى بناء الدولة من القاعدة وإبعاد الحزب عن ممارسة السلطة، وتهميش دوره من الحياة السياسية وإعطاء الدور نفسه لمجلس الثورة الذي يرأسه رئيس الجمهورية، وبالتالي سحب دور الحزب لصالح رئيس الجمهورية الذي هو أمينه العام ورئيس الحكومة في نفس الوقت.³

أما فيما يخص الوسيلة الثانية وهي تقوية مركز رئيس الجمهورية، فان دستور سنة 1963 أعطى لرئيس الجمهورية كل الصلاحيات بالنسبة لتسيير السلطة التنفيذية، وهو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، كما يعتبر المنسق العام لسياسة الداخلية والخارجية للبلاد ويعين في جميع المناصب المدنية والعسكرية .

¹ إدريس بوكرا، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني مجلة تصدر عن مجلس الأمة، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص 133

² المادة 23 من دستور سنة 1963 مرجع سابق

³ عبد النور ناجي، مكانة المؤسسة التنفيذية في ظل نظام التعددية السياسية الجزائرية، مجلة الفكر مجلة تصدر عن جامعة بسكرة العدد الأول، مارس 2006، ص 182

أما في دستور سنة 1976 فيمكن اعتبار السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية فهي عبارة عن ديكتاتورية مقننة ، فهو رئيس مجلس الوزراء وقائد القوات المسلحة و رئيس الحزب الواحد وهو تجسيد لشخصه السلطة ، كما يمكن له اتخاذ أي قرار يراه مناسباً وتنفيذه دون الرجوع لأي سلطة، و مع قوة شخصية الرئيس الراحل هواري بومدين فإنه كان يجسد وحدة القيادة فهو يمتلك الشرعية الثورية إضافة إلى الشرعية القانونية.

02- السلطة التنفيذية في ظل التعددية :

ونقصد بالتعددية السياسية ذلك التحول الذي حصل في الجزائر بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 و التي أفرزت عدة تحولات داخل النظام السياسي للبلاد، وأعطى توجيه آخر لنمط السلطة داخله و من بين أهم إفرازاته هو الانفتاح السياسي، وتبني التعددية الحزبية وكذا نمط تسيير السلطة التنفيذية .

فكان أول تعديل دستوري جزئي لدستور سنة 1976 من خلال التعديل 03 نوفمبر 1988 ومن بين أهم تلك التعديلات .

-خلق منصب رئيس الحكومة

-تعديل المادة الخامسة من دستور 1976 وهذا بإعادة بلورتها لتصبح أكثر وضوحاً وهو رجوع رئيس الجمهورية مباشرة إلى الشعب كلما استدعت الظروف لذلك.

كما يعتبر رئيس الحكومة في دستور 1989 شريكاً متأسلاً في السلطة التنفيذية . إذ الغي النص الذي يجسد الوحدة القيادية السياسية للحزب و الدولة ، و أصبح دوره منوطاً فقط إلى تعيين رئيس الحكومة بعد أن كان هو الذي يعين الحكومة . كما كان رئيس الحكومة مساعداً لرئيس الجمهورية فقط.

وفي ظل دستور 1989 وفي مادته 75 يعين أعضاء الحكومة الذين اختارهم ويضبط برنامج حكومته ثم يعرضها على مجلس الوزراء ، الذي يرئسه رئيس الجمهورية قبل أن يقدمه للمناقشة و الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني وهذا ما نصت عليه المادة 76¹.

بعد وصول الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى سدة الحكم سنة 1999، فإنه فرض منطق تجميع السلطات في شخصيته ، مثلما كان حاصلًا في الدساتير الأحادية الحزبية لسنة 1963 ، ودستور سنة 1976، إذ لم يرضى أن يكون ثلث رئيس أو رابع رئيس ، و إنما يريد أن يكون رئيساً تتجسد فيه كل معالم السلطة التنفيذية ، وهذا بعد حصوله على 73.79 من أصوات الناخبين ، بوصفه كان مرشحاً حراً لا ينتمي إلى أي حزب سياسي ، ولا يدين لأي حزب بأي التزام أو وعود² كما وصف دستور 1996 بأنه نظام هجين

¹ المادة 75. 76 من دستور 1989 مرجع سابق.

² كلمة رئيس الجمهورية ، عبد العزيز بوتفليقة ، جريدة المجاهد اليومية بتاريخ 18/08/1999

ليس بالنظام الرئاسي ولا النظام البرلماني، لذلك قال الرئيس : أنا شخصيا أريد إن يكون لنا دستور يحدد المسؤوليات بشكل واضح كل حسب المركز الذي يشغله، إن الدستور الحالي جعل الكل مسؤول ولا احد مسؤول.¹

كما رفض أحكام المادة 77 من الدستور المتعلق بتعيين رئيس الحكومة .كما قفز على أحكام المادة 79 من دستور 1996 إذ قام باختيار جميع أعضاء الحكومة وهذا ما خلق صداما مع الرجل الثاني في السلطة التنفيذية (رئيس الحكومة) السيد احمد بن بيتور والذي قدم استقالته بعد الانسداد الذي حصل له مع رئيس الجمهورية بعدما قال انه لم يتمكن من ممارسة صلاحيته الدستورية كرئيس حكومة خصوصا صلاحياته المنصوص عليها في المادة 79 من الدستور.²

كما قام رئيس الجمهورية باستنزاف جميع صلاحيات رئيس الحكومة بداية من :

-سلطة تعيين رئيس الحكومة و أعضائها دون النظر إلى انتمائهم السياسي أو الالتفات إلى الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني.

-سلطة تحديد و تنفيذ السياسة الخارجية للدولة.

-توحيد برامج رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة إذ لا يمكن تجزئته أو تقسيمه .

كما أصبح رئيس الحكومة و أعضاء حكومته غير مسؤولة أمام البرلمان ، كما تنص المادة 80 والمادة 84 من دستور 1996 و أنما مسؤولة أمام رئيس الجمهورية ،كما يلاحظ ملامح هذا التدخل من خلال تلك الجلسات الرمضانية لمساءلة أعضاء الحكومة و التنقلات و الزيارات الميدانية التي يقوم بها رئيس الجمهورية من اجل الإطلاع و الوقوف على مستوى التنمية الوطنية و الجهوية.³

كما تم تحويل صلاحياته تعيين الموظفين السامين للدولة بشكل كامل إلى اختصاص رئيس الجمهورية على حساب رئيس الحكومة وهذا بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 10/04/1999 والذي أفرغ المادتين 79.85 الفقرة الخامسة من الدستور من محتواه.

كما يعتبر المرسوم 239/99 المتضمن إلغاء المرسوم 14/89 المؤرخ في 10/04/1989 الذي يعتبر سحب اختصاصات الدستورية لرئيس الحكومة.

إن هذه الانتكاسة في مجال ثنائية تسيير السلطة التنفيذية جاءت رغبة لتسلط رئاسة الجمهورية على رئاسة الحكومة ، فكيف يعقل لرئيس الحكومة من تنفيذ سياسة حكومته وتنفيذ برامجه وهو لا

¹ كلمة رئيس الجمهورية ، عيد العزيز بوتفليقة ، جريدة المجاهد الصادرة بتاريخ 1999/11/22 الصفحة-7-

² محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية، أطروحة الدكتوراه، جامعة الجزائر بن عنون.ص90

³ محمد بورايو نفس المرجع السابق الصفحة 95

يستطيع في نفس الوقت من تعيين موظفين ومساعدين له وامتد الأمر في التعديلات الدستورية لسنة 2008 إلى حد التغيير تسمية من رئيس الحكومة إلى مصطلح الوزير الأول .

من خلال ما تقدم و تطبيقيا حتى النصوص الدستورية لدستور سنة 1989 و1996 واللذان يمثلان لدى بعض الفقهاء القانونيين تجسيدا للثنائية فان المتعمق فيها ما هو إلا عبارة عن بداية نظام سياسي في منح رئيس الجمهورية السلطات الواسعة ، وكذا توزيع أدوات السلطة داخل الجهاز التنفيذي ، هذا النموذج خلافا للاعتقاد السائد انه ثنائي للسلطة التنفيذية المعلن عنها ، و إنما هي ثنائية ظاهرية فقط وهي إعادة لعملية تنظيم السلطة .

المبحث الثاني: الحكومة في السلطة التنفيذية بين التمثيل السياسي و الوظيفي

إن المتتبع لتشكيل الحكومات عبر جميع أصقاع الأرض نجد تباينا واضحا في إجراءات تسيير الجهاز التنفيذي لها فمنها من يأخذ بأسلوب الازدواجية في التسيير ومنها من يأخذ بتركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية رغم وجود رئيس الحكومة و هناك من يتخذ رئيس الحكومة كواجهة سياسية عامة و مسؤول أمام الشعب و ممثليه و هذا النمط من النظام السياسي موجود حيث تكون الملكية الدستوري مثل بريطانيا¹ ، و هولندا و المغرب كما نجد بعض الأنماط أين يتمتع رئيس الحكومة بسلطة واسعة حتى في النظام الرئاسي مثل ايطاليا .

أما في الجزائر فإنها أخذت عدة أشكال و أنماط منذ الاستقلال إلى يومنا ،فمن الوزير الأول في دستور 1963 و 1976 إلى رئيس الحكومة في دستور 1989 و1996 ثم العودة مرة أخرى إلى الوزير الأول في التعديلات الدستورية لسنة 2008.

فما هو دور الحكومة داخل الجهاز التنفيذي؟ و ما هي التجاذبات التي تحركه؟ و من أين تبدأ؟ و أين ينتهي دورها ؟

¹أومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري،رسالة الدكتوراه ،جامعة تيزي وزو، سنة 2013 ، ص54

المطلب الأول : قرار تشكيل الحكومة واختصاصها

تعتبر رئاسة الحكومة الجهة الثانية في السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية و من جملة من الوزراء يسمى الطاقم الحكومي يقدمهم لرئيس الجمهورية.

وعندما يكون اجتماع الحكومة في شكل متجانس يسمى مجلس الحكومة أما عندما يكون بحضور رئيس الجمهورية يسمى مجلس الوزراء و يعني مفهوم الحكومة تلك الإدارية التي تقع في سلم الإدارة العليا لدولة و تهتم بتنفيذ السياسة العامة لهذه الأخيرة بشكل أساسي إضافة إلى أنها قد تشترك في عملية التشريع وضع القانون في إطار صلاحيات يحددها الدستور و القوانين المحكمة له.¹

ولقد وقع المؤسس الدستوري الجزائري في تناقض لعدم نصه على تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية. فمنطق التعددية التي تبناها الدستور تقتضي أن يستمد رئيس الحكومة شرعية من الهيئة الانتخابية، لأنه يتحمل المسؤول أمام البرلمان. وكذا أمام رئيس الجمهورية نظرا لامتلاك هذا الأخير صلاحية تعيينه. فرئيس الحكومة يجب أن يجوز على الثقة كليهما.²

ونلاحظ انه هناك اختلاف من طريقة تعيين الحكومة فبعض الأنظمة فالحكومات فيها تتم من طرف رئيس الدولة دون أدنى تدخل من طرف الهيئة التشريعية (البرلمان) وهناك بعض الأنظمة الأخرى يتطلب أمر ممارسة مهامها إلى اختيار البرلمان لها.

و في الجزائر فان تعيين رئيس الحكومة منوط لرئيس الجمهورية فله سلطة التعيين و كذا تتحيتها أي الحكومة و طاقمها سلطة واسعة بحيث بمقدور رئيس الجمهورية أن يختار أي شخص يراه مناسباً لتولي هذا المنصب دون الرجوع لأي سلطة أخرى حتى و أن كانت تشريعية وإنما يقوم بعد تعيينه بعرض مخطط عمله على البرلمان للموافقة عليه.³

مع الملاحظة أن هناك من الوزراء من يحمل لقب وزير دولة و هو لقب فخري ووزير منتدب و هو معاون لوزير آخر و ليس لهذه الألقاب أي آثار فكل الوزراء متساوون و متضامنون.⁴

ففي دستور 1963 وبعدهما اختفى أول حكومة بعد الاستقلال و التي تم تعيينها من طرف المجلس التأسيسي في مادته الثانية (02) و التي تنص على أن يعين المجلس التأسيسي رئيس الحكومة و الذي

¹ طارق عاشور، تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 97-07، مذكرة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، سنة 2008-2009، ص 10

² افطوش براهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل15 نوفمبر 2008، رسالة الماجستير، جامعة تيزي وزو، بتاريخ: 2012/09/29، ص 07

³ المادة 80 من الدستور المعدلة بالمادة 07 من القانون 19-08 ج-ر رقم 63 في 2008/11/15

⁴ علي الصغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية و الحكومة في ظل دستور 96/11/28، رسالة الماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر سنة 2002، ص 58

يتكفل بدوره بتعيين حكومته و التي يعرضها على المجلس التأسيسي للموافقة عليها¹ و أعطى مصطلح رئيس المجلس و أصبح رئيس الجمهورية رئيس الدولة و رئيس الحكومة و هو المسؤول الوحيد و المباشر أمام المجلس التأسيسي .

و هذا النمط من الحكومات نجده في دستور 1946 الفرنسي المستمد من قانون 09/03/1946 للجمهورية الفرنسية الثالثة .

و لقد تنبه المؤسس الدستوري أثناء وضع دستور 1976 إلى إعادة تسمية رئيس الحكومة الوزير الأول و هي بريطانية المنشأ.

ولقد تم إجبار رئيس الجمهورية على تعيين وزير أول بعدما كان مثيرا في ذلك و لكن مهام الوزير لم تكن سوى مساعدة لرئيس الجمهورية لتنفيذ برنامجه و سياسته فهو مساعد له فقط و لقد نصت المادة 113 من دستور 1976 على ما يلي :

"يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة و منهم وزيرا أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي و تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء يمارس الوزير الأول اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 111 الفقرة 15 من الدستور"² كما تم تحديد مهام و صلاحيات الوزير الأول من خلال المادة 114 من الدستور " تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية و لقد خضع دستور 1976 إلى ثلاثة تعديلات

- الأول كان في 07 جويلية 1979
 - الثاني كان في 12 جانفي 1980
 - إما التعديل الثالث و هو أخطرها على الإطلاق فقد كان في 03 نوفمبر 1988 و قد قضى بإعادة تنظيم العاقبة بين المؤسستين التشريعية و التنفيذية و كذلك إنشاء مركز حكومة³،
- و هذا التعديل الذي مس مهام و صلاحيات رئيس الحكومة من خلال الفقرة الأولى من المادة 115 من التعديل الدستوري لسنة 1988 و تتمثل في :

- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة
- رئاسة مجلس الحكومة
- السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات

¹المادة 02 من لائحة المجلس التأسيسي صادرة بتاريخ 1962/09/26 ، ج ر رقم 02 ، ص 19

²المادة 113 من الدستور سنة 1976 مرجع سابق.

³حسني بو ديار ،الوجيز في القانون الدستوري ، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، سنة 2003 ، ص 91.

- توقيع المراسيم التنفيذية
- التعيين في وظائف الدولة طبقا للقانون

إضافة إلى صلاحيات حددها التعديل لسنة 1988 مثل :

- ضبط برنامج الحكومة و تنسيقه و تنفيذه (المادة 113)
- تشكيل أعضاء الحكومة بعد استشارات واسعة و تقديمهم إلى رئيس الجمهورية الذي يعينهم (المادة 1/114).

و هنا بقي التساؤل مطروح حول تفسير مصطلح استشارات واسعة هل المقصود بها انتقاء أعضاء الحكومة من الحزب (حزب جبهة التحرير الوطني) أم من شخصيات خارج إطار الحزب باعتبار في ذلك الوقت لم يتم فتح المجال أمام التعددية السياسية بعد او انه توجه سلس إلى عدم احتكار السلطة التنفيذية في يد واحدة فقط و إعطاء مساحة من الحرية لرئيس الحكومة لاختيار مساعديه دون قيد، و باعتباره سيكون مسؤولا أمام البرلمان لمناقشته و من ثم قبوله أو رفضه و هنا يمكن القول بتحمل الحكومة المسؤولية السياسية المنصوص عليها في الفقرات (2-3-4-5-) من المادة 114¹.

أن هذه الصلاحيات التي منحت لرئيس الحكومة و كذا حقه في طلب استدعاء المجلس الشعبي الوطني للاجتماع في دورة استثنائية (المادة 147) و المبادرة بتقديم مشاريع قانون أمام المجلس الشعبي الوطني (المادة 148) أو طلب إجراء مداولة ثانية فيها و ذلك في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ إقراره من قبل المجلس الشعبي الوطني المادة (154) و كذا تقديم اقتراحات لرئيس المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها المادة 153 بالإضافة إلى تنفيذ القوانين و التنظيمات و التعيين في وظائف الدولة .

ولقد نتج عن كل هذا أن أصبح الجهاز التنفيذي في تعديلات 1988 يشهد فعلا التوجه من القطبية إلى الثنائية في أسمى معانيها و التوجه الفعلي إلى النظام الشبه رئاسي ، و أول من ابتكر تعبير (النظام الشبه رئاسي) Herbert beuve –Mery مؤسس صحيفة لوموند و التي اشرف عليها منذ ربع قرن و هذا لدى دخول ديغول قصر الايليزية في 08 جانفي 1959 و قد ادخلها إلى لغة القانون الدستوري و علم السياسة olivier Duhamel في المؤتمر الدولي المخصص له جرى تعريفه على انه يدل على عنصرين

1- رئيس الجمهورية ينتخب بالاقتراع العام و مزود بسلطات هامة و خاصة به

¹سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص 187

2- وزيراً أول و حكومة مسؤولين أمام مجلس النواب.¹

و هذا النظام أي النظام الشبه رئاسي يجمع خصائص كل من النظام البرلماني و النظام الرئاسي

أما في دستور سنة 1989 فان السلطة التنفيذية عرفت قفزة نوعية وكرست نظام الثنائية داخلها ، وان كانت صورية فقط حسب الفقهاء القانونيين ولقد جاء هذا الدستور ليعلن القطيعة النهائية مع النظام الأحادي في الحياة السياسية وكذا الخيار الاشتراكي كمنهج اقتصادي واجتماعي ، وتم الانتقال من الشرعية الثورية إلى الشرعية الشعبية ولقد تم إقرار دستور 1989 من خلال استفتاء دستوري بتاريخ : 23 فيفري 1989 بأغلبية الأصوات المعبر عنها 73.43 % ولقد جاء في الفقرة الخامسة من المادة 49 " يعين رئيس الحكومة وينهى مهامه " ².

كما نصت المادة 75 من دستور 1989 على أن رئيس الحكومة يقدم أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم أي أن رئيس الحكومة هو صاحب القرار في اختيار أعضاء حكومته و لا دخل لرئيس الجمهورية في ذلك كما انه يضبط برنامج حكومته و يعرضه على مجلس الوزراء و هذا ما يدل على أن رئيس الحكومة هو من يعد برنامج حكومته و نستشف التوجه الفعلي إلى استقلالية رئاسة الحكومة عن رئاسة الجمهورية في بعض الصلاحيات، يقدم رئيس الحكومة برنامجاً إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و هذا في المادة 76

ومن خلال المواد 77 و 78 و 79 من انه مسؤول أمام البرلمان قبل أن يكون مسؤول أمام رئيس الجمهورية كما نلاحظ الترابط العضوي بين استمرار الحكومة و حل البرلمان المادة 78³

كما منح بعض الصلاحيات المنصوص عليها دستوريا في المادة 81

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية

2- يرأس مجلس الحكومة

3- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات

4- يوقع المراسيم التنفيذية

5- يعين في وظائف الدولة دون الماس بأحكام الفقرتين 7 و 10 من المادة 74

¹ غسان سليمان عرنوس ، العلاقة المتبادلة بين السلطين التنفيذية والتشريعية ، مجلة الشريعة والقانون ، السنة السادسة والعشرون

العدد الخمسون ، افريل 2012 ، ص 287

² دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 مرجع سابق .

³ دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 مرجع سابق.

أن سرعة وضع دستور 1989 نظرا للاضطرابات التي حدثت، و من اجل امتصاص الغليان الشعبي بعد أحداث أكتوبر 88 وكذا انعدام الثقافة الديمقراطية لدى المجتمع، و مؤسسات الدولة الدستورية اضافة إلى استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد و ما اتبعه من فراغ دستوري في أجهزة و المؤسسات الدستوري آنذاك ، و توقيف المسار الانتخابي للانتخابات التشريعية لسنة 1992 و دخول البلاد في دوامة عنف ، أدى كل هذا إلى شل الحياة الدستورية مما حدا بالسلطة بعد (04) سنوات و في عهد الرئيس لمين زروال إلى القيام بتعديلات دستورية لسنة 1996 و هو بمثابة جرعة حياة للدستور 1989 كما يعتبر دستور 1996 تكريسا للمبادئ التي أتى بها دستور 1989 إذا بقي مفهوم الحكومة و اختيار رئيسها مبهما كما انه لم تجبر رئيس الجمهورية على اختياره من الشخصيات السياسية التي تنتمي إلى الأغلبية السائدة في البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) و من هذا المنطلق قام رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة بتعيين السيد احمد بن بيتور و هو شخصية مستقلة لا ينتمي لأي حزب سياسي و إنما كان عضو في مجلس الأمة من الثلث الرئاسي، أي انه حتى لم يكن في المجالس المنتخبة .

أن التدقيق في محتوى أحكام المواد الدستورية في دستور سنة 1989 و 1996 فان الاختصاصات التي يمنحها الدستور لرئيس الحكومة و الممارسات التي استقرت عليها وظيفته يوضح أن المركز الذي يشغله رئيس الحكومة و دوره لم يتطور و لم يتغير كثيرا في أحكام الدستور الجديد ذلك أن رئيس الحكومة و الحكومة بكاملها ينحصر دورها في حقيقة الأمر في خدمة رئيس الجمهورية من اجل تنفيذ برنامج الحكومة الذي هو في آخر المطاف برنامج رئيس الجمهورية.¹

أن هذا الاختلاف في الرؤى والممارسات على الحكومة سواء من حيث تشكيلها واختصاصها وهذا النمط الهجين في اختيار طريقة لتجسيد مبدأ الفصل بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة ،ومن الجانب الواقعي فان طريقة اختيار كل من قطبي الجهاز التنفيذي أدى إلى هذه السلوكيات فرئيس الجمهورية منتخب من طرف الشعب و مسؤول أمامها أما رئيس الحكومة ، فهو معين بمرسوم من طرف رئيس الجمهورية و ابرز مثال على هذا الانسداد هو استقالة احمد بن بيتور من رئاسة الحكومة، مبررا تلك الاستقالة على انه لم يتمكن من ممارسة صلاحياته الدستورية كرئيس للحكومة و منها الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 79 من الدستور جاء في هذه الرسالة :

" Lors d'un meeting publique organise le 06/08/2008 a Oran , vous avez clairement et publiquement escrime votre désaccord avec les dispositions de l'article 77 de la constitution relative a la nomination d'un chef de gouvernement , a lors qu' en ignorance de la article 79 de la constitution vous

¹بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية مرجع سابق ، ص74

avez choisi l'ensemble des membre de gouvernement me privent de facto de la plus importante de mes attribution constitutionnelle"¹ .

و هذا اعتراض صريح من طرف رئيس الجمهورية لتقاسم السلطة التنفيذية مع رئاسة الحكومة، و عدم رضاه عن أحكام مواد الدستور المنظمة لذلك .

¹رسالة احمد بن بيتور، جريدة المجاهد الناطقة بالفرنسية بتاريخ 2000/08/27

المطلب الثاني: التعديل الدستوري بين مفهوم رئيس الحكومة و الوزير الأول

تعتبر سلطة المؤسس الدستوري في الجزائر سلطة مطلقة ليس هناك الثابت منها وخير مثال على ذلك هو إسقاطه في التعديل الدستوري لسنة 1996 لمبدأ التوجه الاشتراكي للدولة ،باعتباره قد تجاوزها الزمن، و التطور الحاصل داخل المجتمع وعليه يمكن تغيير أي ثابت أو التضييق أحكام و قواعد لها قيمة دستورية في الشكل الذي تراه مناسباً وأنه لا يوجد أي مانع يحول دون إدخال أحكاماً جديدة على النص الدستوري قد يلغي قاعدة دستورية أو مبدأ له قيمة دستورية.¹

ولقد استغل رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة ما تسمح به المادة 176 من الدستور وعدم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي (إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس ألبته المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري .وحقوق الإنسان و المواطن و حرياتهما . ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية وعلل رأيه. يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان).²

ولقد شمل التعديل الدستوري لسنة 2008 في اقله المساس بالسلطة التنفيذية وهي فتح العهدة الانتخابية لرئيس الجمهورية لفترة غير محدود بعدما كانت مقتصرة على فترة واحدة وكذا تعيين وتسمية وزير أولاً بدلاً من رئيس الحكومة .

مع إمكانية تفويض جزء من صلاحية رئيس الجمهورية في مجال رئاسة الحكومة و تقليص دور الوزير الأول ليصبح جهازاً مساعداً لرئيس الجمهورية مهمته تنفيذ برنامج الرئيس و توزيع المهام على أعضاء الحكومة و تنفيذ القوانين و بتوقيع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية بعدما كانت اختصاص أصيل له في دستور 89 و 96 و السهر على سير المرافق العامة و الإدارات العمومية .

هذا التقليص الذي حد من سلطات رئيس الحكومة يعود بالأساس إلى قناعة كل رؤساء الجمهورية في فترة التعددية الحزبية مفادها انه هم أصحاب السلطة و القرار و هذا ما وضحناه سابقاً من انه يستمد شرعيته ووجوده من سلطة الشعب التي فوضها له من خلال الاقتراع العام و انه يمثل كل الجزائريين و بالنسبة لرئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب التسمية ما هو إلا مساعداً له ووجد فقط لتنفيذ برنامجه و ترجع كذلك إلى مزاج كل رئيس و تكوينه السياسي باعتبار أن كل الرؤساء يتمتعون بالشرعية الثورية إضافة إلى الشرعية الشعبية مما اكسبهم قدسية التعامل معه و ربما هذا كله حدا بالرئيس بوتفليقة إلى

¹ رأى المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 1992/09/02 ،حول دستورية معاهدة الاتحاد الأوروبي ، الرأي رقم: 92/321/ د س المؤرخ في: ديسمبر 1992 منشور في مدونة المجلس الدستوري الفرنسي .

² المادة 176 من دستور سنة 1996 مرجع سابق

تعديل الدستور سنة 1996 ووضع قطيعة مع الثنائية في السلطة التنفيذية فالمادة 77 الفقرة الخامسة و التي تمنح السلطة لرئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول و هنا ألغي مصطلح رئيس الحكومة.¹

وهذا كله يجعل رئاسة فردية (قطب) على رأس الجهاز التنفيذي و أضافت المادة 79 والتي تحدثت عن تعيين أعضاء الحكومة وكذا مهام الوزير الأول المؤشر الأقوى على هذه القضية إذ تنص صراحة (يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول).

- ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية .وينسق من اجل ذلك عمل الحكومة
- يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه .ويعرضه في مجلس الوزراء هنا أصبح الوزير الأول منفذا لبرنامج رئيس الجمهورية و ليس برنامج حكومته كما أنها أو صدت الأبواب أمام إمكانية وصول أو تعيين وزيراً أولاً من الأغلبية البرلمانية في حالة وصول المعارضة للسلطة التشريعية.²

كما أن نص المادة 85 و التي تنص باختصاصات الوزير الأول و التي أصبحت تقتصر فقط على توزيع المهام بين أعضاء الحكومة و السهر على تنفيذ القوانين و توقيع المراسيم التنفيذية لكن بعد موافقة رئيس الجمهورية مع الحرص على السير الحسن للإدارة العمومية .

و لقد اعتبر المجلس الدستوري أن التعديلات المقترحة من قبل الرئيس الجمهورية في ضل أحكام المادة 176 من الدستور تتفق مع روحه إذ تعتبر مجرد تنظيم داخلي للسلطة التنفيذية و لا تمس بالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري و لا بالتوازنات الأساسية للسلطات.³

يرى بعض الفقهاء أن المس بمنصب رئيس الحكومة يعتبر مساساً بجوهر السلطة التنفيذية و التي بدأت بوادر الوصول بها إلى الثنائية في ضل التعددية و حتى و إن كانت في دستور 1989 و 1996 تعيين و مهام رئيس الحكومة صورية أكثر منها واقعية إلا أنها توحى ببعض التوازنات في الفصل بين السلطات كما أنها أسست لفكرة المسؤولية السياسية أمام المجلس الشعبي الوطني

و يرى الأستاذ طيبي عيسى أن التعديل الذي جاء به دستور 2008 بمثابة التحول في الثنائية الشكلية و العضوية السابقة للسلطة التنفيذية إلى أحادييتها وظيفياً و عملياً .و أن هذا التعديل أزال الغموض الذي كان يسود حول طبيعة البرنامج السياسي المطبق فعلياً بهذا يكون الوزير الأول قد جرد من أهم سلطاته كقطب ثان في السلطة التنفيذية لتصبح بذلك السلطة التنفيذية برأس واحد فقط.⁴

¹المادة 77 الفقرة 05 من دستور سنة 1996 المعدل بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر 63 مؤرخة في 2008/11/16

² المادة 79 من دستور 96 المعدل مرجع سابق

³ رأي المجلس الدستوري رقم: 01/ 08 المؤرخ في 2008/11/07

⁴ طيبي عيسى ، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية عدد 04 ، سنة

2010 ، ص 07

كما أن المادة 90 و التي مضمونها "لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه" . هنا استفاد المؤسس الدستوري من الفراغ الذي حدث إبان أزمة 1992 و كذا الحفاظ على السير العادي لمؤسسات السلطة التنفيذية .

فبمجرد القراءة الأولى يظهر أن هناك اختلاف كبير بين أن يكون لرئيس الحكومة برنامج و أن يفقد الوزير الأول لذلك في الصيغة الجديدة و أن هناك فرق بين القول " ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية " و الصيغة القديمة التي جاء فيها " ينفذ رئيس الحكومة و ينسق البرنامج الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني " أو أن يقول "إن الوزير الأول يقدم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني " أو القول في الصيغة قبل التعديل يقدم رئيس الحكومة برنامجه للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه " إن الفرق بين الوضعيتين هو فرق جوهري ليس فقط فرق في الألفاظ و التسمية المعتمدة إذ أن حالات هذا الاختلاف من الناحية القانونية و السياسية تكون متباينة و تؤكد هذا التباين و التباين الجذري بين الحالتين فالمشروع لا يكون مرادفا للمخطط من حيث المعنى لان لفظ المشروع يحتوي في مفهومه حق المبادرة و أن صاحب المشروع هو الذي يبادر و أن الفكرة و القناعة و الرؤى الخاصة تعود له اما المخطط فيوحي بترتيب الأولويات فلفظ المخطط يحتوي في مفهومه التنفيذ و الانجاز و المبادرة و هو بذلك يكون تابعا للمشروع السابق لا غير ¹.

يظهر من التعديلات الدستورية أن وظيفة الوزير الأول ما هي إلا عمل تنسيقي داخل الحكومة و أن الدستور أعطى رئاسة الحكومة لرئيس الجمهورية و الوزير الأول إنما هو وزير في الحكومة و أن الثنائية ألغيت تماما داخل الجهاز التنفيذي .

و حتى المراسيم و القرارات التنظيمية تم سحبها من الوزير الأول في التعديل الأخير لسنة 2008 وهي من المسلمات في الأنظمة التي تعتمد الثنائية و هذا ما تجسد فعليا في دستور سنة 1989 إذ نصت المادة 74 يوقع المراسيم الرئاسية في حين نصت المادة 81 أن لرئيس الحكومة سلطة توقيع المراسيم التنفيذية و تم تأكيد هذا الدور في دستور 1996².

و هي تلك المراسيم التنظيمية التي يوقعها رئيس الحكومة و التي بها يمكن للحكومة من تنفيذ القوانين و كذا يتم تعيين و إنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا و كانت لرئيس الحكومة سلطة واسعة في هذا المجال كي يتسنى له التنفيذ العادي و السير الحسن لدواليب الجهاز الإداري اللبنة الأولى للسلطة

¹ عمر شاشوة ، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو بتاريخ 2013/03/18، ص 11.
² المادتان 74 و 81 من دستور سنة 1989 مرجع سابق.

التنفيذية و كان يكفيها فقط عرضها على مجلس الوزراء و هذا رغم وجود بعض التصادم في بعض التعيينات بحكم تسلط رئيس الجمهورية قد يؤدي إلى إنهاء مهام رئيس الحكومة.

و كانت التعديلات لسنة 2008 و في مادتها 85 هو المجلس الفعلي بان رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الفعلي لاتخاذ المراسيم التنفيذية و يظهر جليا بان المؤسس الدستوري تعمد إبعاد الوزير الأول عن هذا الاختصاص و حتى و إن قام بالتوقيع على المراسيم التنفيذية فان الفقرة في نص المادة 85 تجبره على موافقة رئيس الجمهورية عن ذلك كما يستحوذ رئيس الجمهورية على صلاحيات لتعيين في وظائف الدولة. والتي تعتبر اختصاص أصيل لرئيس الحكومة في النمط النظام الشبه رئاسي. وبالفعل كان يسمح لرئيس الحكومة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 307/91 الصادر في 07 سبتمبر 1991¹.

تطبيق للمرسوم الرئاسي رقم: 44/89 وذلك قبل إلغاء أحكامه بموجب المرسوم الرئاسي رقم : 239/99 بالتعيين بمرسوم تنفيذي يتخذ، في مجلس الحكومة في عدة وظائف علينا في المادة الأولى تتمثل في

- مدير ديوان الوزارة
- مفتش عام
- مدير عام أو مركزي
- رئيس قسم
- مدير إدارة مركزية
- مفتش
- أمين عام ولاية
- مدير عام أو مدير مؤسسة عمومية ذات طابع وطني لم يتقرر شأنه أية طريقة أخرى للتعيين فيه.

كما يعين أيضا بمرسوم تنفيذي لكن دون اشتراط اتخاذه في مجلس الحكومة وذلك في الوظائف الآتية

- الوظائف العليا المحدث لدى رئيس الحكومة و المصالح التابع له (المادة الثانية)
- الوظائف العليا غير الوظائف المنصوص عليها في المادة الأولى أعلاه بناء على اقتراح الوزير المعني أو الوزراء المعنيين (المادة الثالثة)

¹مرسوم تنفيذي رقم 307/91 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 ، يحدد كفاءات التعيين في الوظائف المدنية للدولة المصنف وظائف عليا ، جريدة رسمية عدد 43 صادرة في 18 سبتمبر 1991.

- الوظائف العليا للإدارة الإقليمية غير الوظائف المنصوص عليها في المادة الأولى أعلاه (المادة الرابعة)
- الوظائف العليا لرئيس ديوان الوزير المعني ومكلف بالدراسات و التخصص عن طريق التفويض بقرار من الوزير المعني وذلك بصرف النظر عن أحكام المادة الثالثة (المادة الخامسة) .
- ويعين أخيرا عن طريق التفويض .في الوظائف العليا لرئيس ديوان للوالي بقرار من الوالي المعني حسب الإجراءات المقررة في مجال تعيين في الوظائف العليا (المادة السادسة).

ورغم محدودية هذه الصلاحيات فإنها تعتبر مؤشر لمشاركة رئيس الحكومة في السلطة التنفيذية إلى حد معين في عملية تنفيذ و تجسيد السياسة العامة للدولة التي يكون اختصاص التعيين في الوظائف العامة إحدى أدواتها . التي لا يمكن الاستغناء عنها¹.

أصبحت الازدواجية في السلطة التنفيذية في حكم العجز و الفشل بحكم تسلط رئيس الجمهورية عليها و تركيز جميع السلطات التنفيذية في يده و أصبح الوزير الأول تابعا عضويا لرئيس الجمهورية . و أصبح من المنطق تابعا وظيفيا و أصبح رئيسا للدولة ورئيس للحكومة كما كان في دستور 63 ودستور 1976 ، حيث كانت الأحادية الحزبية و الحكم الفردي الشمولي .ولم يبق من النظرية (التسيير برأسين) للفقير دو فيرجي إلا التنظيم الشكلي و الدستوري لعضو رئيس الحكومة (أو الوزير الأول)²، وتكريسا للتبعية الحكومة لرئيس الجمهورية فان المادة 77 في فقرتها 07 على انه يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التنفيذية في تعيين نائب أو أكثر للوزير الأول.³ و بهذا تظهر تبعية نواب الوزير الأول لرئيس الجمهورية أكثر من تبعية الوزير له ليس من حيث سلطة تعيينهم و إنهاء مهامهم فحسب و إنما أيضا من حيث إدراج منصبه أو منصبهم ضمن تنظيم الحكومة و من حيث اختيارهم فان لا دخل للوزير الأول فيه على عكس الحكومة التي نص التعديل الدستوري فيه صراحة على استشارة رئيس الجمهورية في حكم منفصل مما يوحي بان اختيارهم كسلطة مطلقة لرئيس الجمهورية على غرار تعيينهم⁴.

كما أننا نلمس بعض التعيينات التي لم تذكر سواء في دستور 1996 و حتى في التعديلات الخاصة به و هو منصب وزير الدولة هذا المنصب يعتبر من اختصاص رئيس الجمهورية و لا دخل للوزير الأول فيه و يعتبر هذا المنصب مرتبط أكثر بالشخص المعني فيه و عادة ما يكون احد النافذين السياسيين أو شخصية له تجربة سياسية و هو لا يرقى إلى منصب الوزير الأول و اقل فاعلية في الجهاز التنفيذي من رتبة وزير . كما تم إلغاء مجلس الحكومة في سنة 2008 و هذا تأكيدا على وحدة السلطة التنفيذية ففي

¹أومايوف محمد .على الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري .مرجع سابق .ص 134

² أومايوف محمد مرجع سابق ،ص 144

³المادة 77 من التعديل الدستوري 2008 بموجب المادة الخامسة منه في القانون 19/08 في 15/11/2008

⁴افطوش إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ،جامعة تيز وزو، بتاريخ 2012/09/29 ،ص 16

المادة 77 في فقرتها السادسة و تبعا لتفويض من رئيس الجمهورية أن يرأس الوزير الأول اجتماعات الحكومة .¹

اما المادة 125 من التعديل الدستوري لسنة 2008 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون .

يندرج تنفيذ القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول² و يعتبر هذا من أهم مهام الوزير الأول في الحفاظ على النظام العام و كذا تطبيق القوانين الصادرة عن الهيئة التشريعية و كذا اتخاذ القرارات الادارية اللازمة لتنفيذ هذه الأعمال .

و من خطاب رئيس الجمهورية عند افتتاحه للسنة القضائية 2008-2009 أكد أن الغاية من استبعاد الازدواجية الحقيقية هي حتى يكون في إمكان السلطة التنفيذية تحمل المسؤوليات و اتخاذ القرارات الناجمة بسرعة بما يمكنها من تجنب الازدواجية و التعارض و تجاوز سلبيات التوفيق بين برامج مختلفة تؤدي في النهاية إلى تشتيت و تمييع المسؤوليات و تضارب القرارات بما يعطل تنفيذ البرامج و انجاز المشاريع و يضر لا محالة بمصالح العباد و البلاد .³

الفصل الثاني: السلطة التشريعية في التعديل الدستوري بين القوة و الإضعاف

¹المادة 77 الفقرة السادسة من دستور 1996 المعدل و المتمم، مرجع سابق

² المادة 125 من التعديل الدستوري 2008 مرجع سابق

³ جريدة المساء بتاريخ 2008/10/29

إن السلطة التشريعية ما هي إلا سلطة لتمثيل الشعب، و تعتبر إبرازا لتعدد السلطات داخل النظام السياسي و لها كفاءات و أنواع متعددة داخل تلك الأنظمة فمنها نظام برلماني صرف مثل النظام البريطاني او نظام رئاسي مثل النظام الأمريكي و النظام شبه الرئاسي مثل فرنسا و الجزائر .

و ما يهمننا هو السلطة التشريعية في الجزائر باعتبارها تعتمد على النظام الرئاسي في تسيير نظامها السياسي فإنها تعتمد أيضا على الفصل بين السلطات أي الفصل بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و لا يجوز التماثل بينهما سواء في التمثيل او الاختصاص كما لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان و الحكومة بالنسبة للنواب و كذا بالنسبة للوزراء.¹

و لقد عرف النظام الإسلامي أيضا نوعا من التمثيل و إن كان محدودا في مضمونه و المتمثل في نظام الحل و العقد او ما يسمى أهل الشورى و كان مقتصرا فقط على الصفة من المجتمع ، كما أن مجال التشريع فيه محدود باعتبار أن القرآن و السنة هما مصدر التشريع .

الحديث عن الفضائل أو عيوب الغرفة البرلمانية الثانية، كانت محور ندوة مخصصة للنظام التشريعي الثنائي في الجزائر والقانون المقارن" يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، المؤتمر الذي نظّمته وزارة العلاقات مع البرلمان. باختصار ما جاء في الندوة : أنه لدينا دعاة ترجح الحماية ضد الإساءة ومخاطر الانحراف بالنص التشريعي وتطويره، على نحو أفضل لتمثيل المجتمع المحلي.²

المبحث الأول: السلطة التشريعية كسلطة لسن واقتراح القوانين

¹ سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر ، سنة 1986 ، ص5

²Communication de Madame GHAOUTI-MALKI Souâd Professeur de Droit Public à L'Université D'Alger, Faculté de Droit-Ben- Aknoun, www.mrp.gov.dz/Ministere/ghaouti.pdf

تعتبر السلطة التشريعية السلطة التي خول لها القانون سن التشريعات ،فهي الهيئة التي لها حق إصدار القوانين العامة الملزمة التي تطبق على الأشخاص المتواجدين داخل إقليم الدولة، فهي تعبر عن إرادة الشعب و تمارس السيادة باسمه .

و تتشكل السلطة التشريعية في الجزائر من برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وهذا حسب نص المادة 98 من دستور سنة 1996¹.

و يتكون من 489 نائبا بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و 144 عضوا بالنسبة لمجلس الأمة يعين ثلثه رئيس الجمهورية و لقد مرت الهيئة التشريعية بعدة مراحل في الجزائر منذ الاستقلال الى آخر تعديل سنة 2008 .

فمنذ سنة 63 الى غاية 1965 تاريخ الانقلاب على الشرعية الدستورية كان هناك ما يسمى بالمجلس الوطني اما المرحلة من 1965 الى 1976 أي مدة عشر 10 سنوات فلم يكن هناك اثر لهيئة تشريعية إلا مجلس الثورة الذي منح كل السلطات التشريعية الى السلطة التنفيذية اما الفترة من 1976 الى 1989 فشهدت العودة الى الحياة البرلمانية و انتخب أول مجلس شعبي وطني اما المرحلة الحاسمة فكانت مع دستور 1989 حيث تبني النظام السياسي الجزائري التعددية الحزبية حتى جاء دستور 1996 حيث أعلن عن نظام الغرفتين أي الازدواجية البرلمانية²

المطلب الأول : قلة مبادرة السلطة التشريعية في اقتراح القوانين

¹المادة 98 من دستور 1996 مرجع سابق.

² مزباني لونس ، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة ماجيستر ، جامعة تيزي وزو ، سنة 2011 ، ص8

يعود سن القوانين و إعدادها في النظام الدستوري الجزائري إلى السلطة التشريعية ، و هذا حسب المادة 98 من الدستور " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه ".¹

و عند التمعن في مواد الدستور لسنة 1996، خصوصا المواد 122 و 123 نعرف المجالات التي أعطاهها المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية للتشريع فيها و قد اختلف فقهاء القانون حول هذا التمديد هل هو على سبيل الحصر أم على سبيل المثال؟²

و يوجد هناك تمييز بين المصطلحات فإذا كان الاقتراح من طرف الوزير الأول فإنه يسمى مشروع قانون و اما إن كان من طرف النواب (20 نائب) فيسمى اقتراح قانون.

و لقد مر على سن التشريع منذ دستور 1963 حيث أسندت هذه المهمة إلى المجلس الوطني التأسيسي و أصبح السلطة الوحيدة المخول لها اختصاص التشريع سواء بتعديل أو إلغاء النصوص السابقة باعتبار الجزائر حديثة عهد الاستقلال و اغلب النصوص كانت فرنسية النشأة بحكم قانون 1963/12/31 الذي يجيز العمل بالقوانين الفرنسية ما لم تتعارض مع السيادة الوطنية.³

و سن ما يراه ضروريا و مناسبا لحسن سير المؤسسات و أنظمة الدولة لكن الواقع كان عكس ما هو وارد في النصوص القانونية إذ أن المجلس لم يتم القيام بالمهام المنوطة له نتيجة لعدة ظروف متداخلة منها قلة الخبرة في التشريع بالنسبة لأعضاء المجلس إذ يعتبر اغلبهم نزل من الجبال كمجاهدين و ذوي مستويات ثقافية محدودة لأغلبهم، و غياب الوزراء عن اجتماعات المجلس إضافة إلى عدم وصول الاستدعاءات في وقتها المحدد و عدم توفر النصاب القانوني مما أدى بالحكومة إلى التشريع بواسطة مراسيم حتى في مجال اختصاص المجلس التأسيسي.⁴

وفقا للأستاذ مسعود شيهوب من جامعة قسنطينة، ففي الجزائر السلطة التنفيذية لديها القدرة على التشريع، لا حدود لها في مجالات التشريع خلافا لمجلس النواب الذي لا بد عليه من تجاوز سلسلة من العقبات. المادة 21 من الدستور، وقال: كما يحظر أن يشرع البرلمان في بعض المجالات.⁵

و لقد أعطى المؤسس القانوني في المواد 120 إلى 132 من اللائحة النظامية للمجلس الوطني التأسيسي، الحق لرئيس الحكومة في إمكانية إصدار و نشر القوانين التي وافق عليها المجلس، و التي أصدرها كتنظيمات فرعية هنا ألغى مبدأ الذي يقول يشرع المجلس باسم الشعب، و بعدها بدأت حقبة ما

¹ المادة 98 من الدستور 96 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² بركات احمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، جامعة تلمسان ، سنة 2007-2008 ، ص15

³ الأمر رقم: 157/62 المؤرخ في 1962/12/31.

⁴ سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة الجزائر ، ص 45.

⁵ Slimane Akkouche - Alger (Le Soir), Le Soir d'Algérie, 6 mai 2015.

بعد الانقلاب على الشرعية في 19 جوان 1965 ، حيث تركزت السلطات كلها في يد مجلس الثورة و أصبحت السلطة التنفيذية التي يترأسها رئيس مجلس الثورة و رئيس مجلس الوزراء في آن واحد و المتمثلة في شخص الرئيس هواري بومدين ، و قد أعلن مجلس الثورة انه اتخذ جميع التدابير من اجل ضمان سير المؤسسات القائمة في ضل النظام و الأمن¹، و رغم ذلك فان هذه الفترة تميزت بصور قوانين أعطت أو أوحت إلى الجميع على بداية استقلال التشريع الجزائري عن التشريع الاستعماري (الفرنسي) مثل قانون الوظيف العمومي ،قانون البلديات و القانون الجنائي و قانون الاجراءات المدنية و الجزائية و التسيير الاشتراكي للمؤسسات التي ألغت الامر رقم 157/62 بتاريخ 1962/12/31 المتضمن سريان القوانين الفرنسية باستثناء تلك التي تمس بالسيادة الوطنية و هذا تتويجا بالأمر رقم 29/73 المؤرخ في 05 جويلية 1973 الذي ألغاه، اما المرحلة التالية هي مرحلة العودة إلى الشرعية الدستورية من خلال دستور 1976، و بناء مؤسسات الدولة من خلال العمل بالفصل بين السلطات و تحديد مهام و مفهوم كل واحدة منها على حدة و لقد حدد دور السلطة التشريعية من خلال المواد 126 إلى 163 .بالقول "يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني و المجلس في نطاق اختصاصه سلطة التشريع بكامل السيادة " .²

كما حددت المادة 148 أن المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني . إضافة إلى ذلك حددت المادة 151 المجالات التي يخولها الدستور للمجلس الشعبي الوطني للتشريع فيها و هي 26 اختصاص و نظرا لخصوصية تلك المرحلة و اعتماد الجزائر في نظامها السياسي على مبدأ الحزب الواحد و هو نفسه موجه للسياسة العامة للبلاد و كل التشريعات داخل أجهزة الدولة تمر عبره فان أعضاء المجلس الشعبي الوطني هم أنفسهم أعضاء في حزب جبهة التحرير الوطني و رئيس المجلس عضو المكتب السياسي دون أن ننسى الولاء الحزبي و كيفية اختيار النواب و الترشيحات المادة 128 لذا تمخض عن ذلك مقولة الأستاذ باردو: إذ يرى أن النائب في البرلمان تحول إلى مصفق و مسجل صامت و في نضرة فان الاختيارات السياسية الكبرى لا تحدد ضمن المجالس و لكن في اجتماعات قادة الحزب.

ومن خلال ما ذكر يتبين لنا أن المجلس الشعبي الوطني في دستور سنة 1976 مقيد سياسيا تحت مظلة الحزب الواحد و باعتبار انتماء كل النواب له و رغم منح الدستور ل20 نائبا حق المبادرة بالقوانين إلا أن الانتماء السياسي و الولاء الحزبي يلجم النواب عن استعمال ذلك الحق ، و ترك الباب مفتوح أمام السلطة التنفيذية للمبادرة في ذلك ، و لاسيما وان حسب النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال كل دورة بالتشاور مع الرؤساء اللجان و باتفاق مع الحكومة

¹ سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 67.

² المادتان 126 و 148 من دستور 1976 ، مرجع سابق.

حسب الأولويات التي تبديها هذه ¹ أي لا يمكن للمجلس أن يناقش أي موضوع لم يدرج ضمن أعمال هذه الدورة و توافق عليه الحكومة ، و من ابرز الولاءات الحزبية هو ما حدث في التعديل الدستوري سنة 1979 ، حيث تدخل الحزب بموجب توصية لاقتراح تعديل الدستور، حيث جاء في كلمة ممثل الحكومة " أن هذا الاجتماع ...يستهدف زيادة على ما تقدم تطبيق توصية من توصيات المؤتمر الرابع الذي حدد التغيير في ست نقاط " و هذا يعني أن المجلس تحول إلى هيئة تنفيذية فهو مطالب بتطبيق توصية حددت سلفا في ستة نقاط ².

أما فيما يخص دستور 1989 أو ما يسمى بدستور الأزمة و فيه لجأ رئيس الجمهورية آنذاك الشاذلي بن جديد الى الاستفتاء الدستوري دون إحاطة المجلس الشعبي الوطني أو اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني بهذا التحول السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي لأنه يعلم في قرارة نفسه انه سيكون اعتراض كثير على هذه التعديلات و الانفتاح الذي يريده و الذي حصل على إقرار دستور 28 ديسمبر 1989 على نسبة 73.43 من الأصوات المعبر عنها بنعم ³.

ويعتبر دستور سنة 1989 من أهم الدساتير التي مرت على الجزائر من حيث منح التوازن بين المؤسسات الدستورية إذ الغي مبدأ التشريع بأوامر و أعاد للسلطة التشريعية وضعيتها الأساسية وهي سن التشريعات لكن الواقع ومن خلال بعض اللوائح النظامية ومنها المادة 25 من اللائحة النظامية للمجلس الصادرة بتاريخ 10/29/1989 بحصر عدد لجان المجلس إلى 10 لجان مع حضور أعضاء الحكومة لجلسات تلك اللجان صاحبة الاختصاص و هذا ما نصت عليه المادة 31 من القانون 89-16 و هذا ما يؤثر على عملها و يحد من حريتها و في نفس السياق و بالرجوع للقانون 89-16 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و تسييره ⁴.

كما تصوغ المادة 36 من القانون 89-16 إذ تتطلب استشارة الحكومة و ليس موافقتها و لكن السلطة التنفيذية لها اليد الأولى في تحديد أولويات جدول أعمال المجلس كما يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني النقاش في جلسات مغلقة المادة 2/39 كما يمكن لها أي للحكومة حسب المادة 73 من القانون 89-16 من طلب التصويت بدون مناقشة و هذا ما يوحي أن المجلس الشعبي الوطني يصبح اختصاص التمثيل الشعبي له منعما، ما دام لا يستطيع مناقشة حتى مشروع القانون .

¹المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

²سعيد بو الشعير .النظام السياسي الجزائري .مرجع سابق ص 168

³عبد الله بوقفه، القانون الدستوري الجزائري تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، دار الهدى عين مليله الجزائر، سنة 2010، ص 226

⁴ قانون رقم: 16/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وتسييره ج ر رقم 52 بتاريخ 11/12/1989

و رغم التعددية الحزبية و السلطات الممنوحة للمجلس في دستور 1989 إلا أننا نلاحظ أيضا قلة المبادرة من طرف النواب في اقتراح مشاريع قانون نظرا لغياب الثقافة السياسية المبنية على التعددية و كذا بقاء النواب في حالة ولاء لرؤساء الأحزاب أكثر من ولائهم للشعب الذي انتخبهم .

كما أن النظرة العامة للنائب بأنه شخص يريد الحصول على وضع اجتماعي مرموق و أن يتميز في المجتمع بمظهر براق و هدفه هو تحقيق مكاسب شخصية و أن وصوله لقبه البرلمان يكون بشراء الأصوات و الذمم ومن ثمة لا يههمه تطلعات الأمة¹.

إن تحرير المبادرة التشريعية للبرلمان لتمكين النواب من الإسهام الفعلي في التشريع لم يتحقق أيضا في دستور سنة 1996 رغم تبني نظام الغرفتين في السلطة التشريعية

❖ المجلس الشعبي الوطني
❖ مجلس الأمة

إذ بقي دورهم مقتصرًا على مناقشة و إقرار النصوص القانونية التي تتقدم بها الحكومة، و التي لم يتم المصادقة عليها في اغلب الأحيان دون حصول أي تعديلات جوهرية عليها .

و لقد نصت المادة 98 على للسلطة التشريعية ممثلة في غرفتين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، بان له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه كما نصت المادة 119 أن لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين و تكون قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا².

كما يلاحظ أن أهم قرار متعلق بالحالة العامة مستثناء منه السلطة التشريعية في حق المبادرة في اقتراح القوانين فيه و إنما يعتبر حق أصيل للسلطة التنفيذية ، هو و قانون المالية معلا ذلك بديرية السلطة التنفيذية بالنفقات و احتياجات المجتمع و كذا السرعة في اتخاذ القرار باعتبار الأمور المالية و النفقات استعجاليه .

إن التخوف من تكرار تجربة تشريعات ديسمبر 91 و التي أدت إلى تعديل دستور 89 أفضت إلى خروج النص الدستوري في شكل أثقل السلطة التشريعية بالقيود و اضعف مكانتها في بناء النصوص و مشاريع قوانين تساهم في توطيد دعائم مؤسسات الدولة .

يرى بعض الحقوقيون أن المادة 122 هي بمثابة عائق و تحديد لمهام الهيئة التشريعية في المبادرة و المشاركة الفعالة في المجال التشريعي و كذا حصر الهيئة التشريعية في حيز زمني اثر على مردود

1 طارق عاشور، تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 97-07، مذكرة الماجستير، جامعة باتنة -2008-2009، ص 63

2 ناصر لباد، دساتير الجزائر ، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2010 ، ص 304

المبادرة بالتشريع (المادة 118) و كذا القانون العضوي رقم 02/99 في فقرتها الرابعة و الخامسة و التي حددت مدة دورة البرلمان بـ :04 أشهر (أربعة أشهر) منذ افتتاحها و في دورتين فقط هما دورتي الخريف و الربيع.¹

و عليه فان دورتي البرلمان تغطي فقط 08 أشهر من السنة و يبقى فراغ 04 أشهر تمكن للسلطة التنفيذية من التشريع فيها و استغلالها أيما استغلال .

كما أن شرط 20 نائبا لاقتراح القوانين حتى تكون قابلة للنقاش إنما هو احد معوقات المبادرة باقتراح التشريعات، إن نصت المادة 119 جعل هيمنة الأغلبية البرلمانية ، و التي تكون غالبا من تحالف الرئيس في سن القوانين .

و حتى و إن قبلت فان المشرع وضع شروط لا يمكن إلا وصفها بالتعجيزية وفقا لنص المادة 23 من القانون العضوي رقم 02-99، و هو أن يكون ذو صياغة قانونية من تبويب و عنونة و يرفق النص بالأسباب و يكون قرار قبول الاقتراح من عدمه عائد لمكتب المجلس و حتى و ا نقبلها مكتب المجلس فإنها تبلغ للحكومة لإبداء رأيها فيه ، في اجل شهرين و بعد انقضاء المدة يحيل رئيس المجلس الاقتراح إلى اللجنة المختصة لدراسته و هذا تطبيقا للمادة 25 من القانون العضوي 02-99 و مدة شهرين تعتبر طويلة.²

و هناك معوقات أخرى جعلت النواب يزهدون في المبادرة باقتراح القوانين، فمنها مثلا القيود الواردة على المناقشة و التصويت و هذا وفقا للمادة 33 من القانون 02/99 و هي طول الإجراءات من الاستماع إلى المناقشة و التسجيل في جدول الأعمال، و انتظار المصادقة عكس الحكومة التي قد تطلب الاستعجال في المصادقة على مشروع القانون الذي تقدمت به .

و حتى عدم مبالاة النواب في متابعة اقتراحاتهم و كذا مبادراتهم تعطي الفرصة للحكومة حرية التصرف و غياب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن الدورات كلها مركز قوة للحكومة في التشريع ، ومن خلال هذا الجدول يمكن توضيح الصورة أكثر عما تم ذكره³

¹ محمد اومايوف ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ، ص 215.

² القانون رقم: 02/99 المؤرخ في : 08 مارس 1999 المتضمن القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³ حصيلة دورات المجلس الشعبي الوطني من الجلسات التأسيسية إلى دورة الربيع 2002، الأمانة المساعدة المكلفة بشؤون التشريع والطبع والنشر سنة 2002 .

الدورات	مشاريع القوانين	النسبة	اقتراح القوانين	النسبة
دورة خريف 1997	11	78.57	03	21.43
دورة ربيع 1998	23	88.46	03	11.54
دورة خريف 1998	24	92.30	02	7.70
دورة ربيع 1999	10	90.90	01	9.10
دورة خريف 1999	04	100	00	00
دورة ربيع 2000	04	100	00	00
دورة خريف 2000	14	82.35	03	17.65

و هناك مفارقة في أن مجلس الأمة مغيب تماما عن التشريع، فهو عبارة عن مراقب لأعمال الغرفة السفلى للبرلمان و هذا ما يعطي انطباع عن مدى مصداقيته ووجوده أصلا .

ولقد اعترف وزير العلاقات مع البرلمان محمد خذري و كذا مجموعة من البرلمانيين المشاركين في اليوم الدراسي حول (العملية التشريعية ونظام التعديلات)، بسيطرة و هيمنة السلطة التنفيذية عن المبادرة بالقوانين في المجلس الشعبي الوطني أمام ضعف و ندرة المبادرات من طرف النواب ، و هذا لعدة اعتبارات لكون الحكومة مرتبطة بالتزام بتنفيذ برنامج الرئيس و كذا توفرها على الخبرة و الأعوان في تحرير النصوص .

و لقد كشف مدير عام التكوين و الدراسات التشريعية بالمجلس الشعبي الوطني بوعلام طاطاح عن حصيلة نشاط العهدين التشريعيين 2002 إلى غاية 2012 حيث أكد على تصويت النواب على 171 قانون تضمن في مجملها 9620 مادة قانونية كما تم اقتراح 45 قانون 5033 تعديل منها 2217 تمت المصادقة عليها .

كما نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري، قد استورد من الدستور الفرنسي لسنة 1958 مادة مفادها انه في حالة عدم التوصل البرلمان إلى الموافقة على قانون المالية في الأجل المحدد دستوريا، يتولى رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة بأمر رئاسي المادة 8/120 من الدستور ¹.

إضافة إلى وجود نصوص قانونية تتطلب الموافقة الأولية للمجلس الدستوري لصرامتها، و هي القوانين العضوية التي لها خصوصية نظرا للمواضيع التي تناولها و نجدها في المادة 1/123 و كذا المادة 3/123 و هذا ما يحصر مجال التشريع فيه ¹

¹ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري الجزائري تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 356-357.

كما تجاهلت الحكومة 713 سؤال شفوي تقدم به النواب ، كما لم يتم تبني أي قانون ذو شأن اقترحه النواب مثال ذلك قانون تجريم الاستعمار رفع التجريم على الصحفيين و الأئمة و كذا مقترح تعديل قانون الانتخاب .

المطلب الثاني: ضبط البرلمان لعمل السلطة التنفيذية

يتجسد ضبط البرلمان أكثر في الأنظمة السياسية التي تعتمد مبدأ الفصل بين السلطات أي أن كل سلطة لها آليات و نظام مراقبة السلطة الأخرى وهذا ما قاله مونتسكيو (السلطة توقف السلطة و باعتبار أن الرقابة البرلمانية تعرف مراقبة العمل السياسي و الإداري للسلطة التنفيذية).²

وهي عبارة عن حق البرلماني في محاسبة السلطة التنفيذية بناء على أحكام الدستور الذي تمنحه لها في رقابة نشاط الحكومة ، أو أنها(الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تطلع بها الهيئات البرلمانية

¹ المادة 123 / 1 من دستور 1996 التي تنص على اضافة المجالات المخصصة للقوانين العضوية المادة 3/123 تنص على :
(يخضع للقانون العضوي لمراقبة النص مع الدستور من المجلس الدستوري قبل صدوره.)
² سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 2، ط5، د.م.ج، الجزائر 2003، ص164

المختصة دستورا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة و إدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور ، و المنظم بموجب قوانين أساسية عضوية ، وفي حدود الشروط و الإجراءات الدستورية و القانونية السارية المفعول. وذلك لحماية المصالح العليا و الحيوية للمجتمع و الدولة حقوق و حريات الإنسان و المواطن من كافة أسباب و مخاطر و مظاهر البيروقراطية و الفساد السياسي و الإداري،¹

ومن خلال هذا التعريف نعرف مدى أهمية الرقابة البرلمانية في كبح جماح السلطة التنفيذية و تعلم هذه الأخيرة أن هناك سلطة توازيها تسهر على عدم الحيف عن المسار الذي رسمه لها القانون .

وهناك ثلاث صور للرقابة يساعد بعضها البعض وهذا حتى يستقر النظام السياسي و يتحقق التوازن بين السلطات وكذلك الإرادة الشعبية وهي رقابة البرلمان على عمل الحكومة .

و اما النوع أو الصورة الثانية فهي رقابة الحكومة على البرلمان وهذا حتى تكون هناك نوع من الندية فكما يستطيع البرلمان مساءلة الحكومة و حجب الثقة عنه ، فان الحكومة تستطيع حل البرلمان و الالتجاء مباشرة إلى صاحب السيادة وهو الشعب إذا رأت المبالغة في تقدير الأمور دون وجه مقبول، أما الصورة الثالثة فهي الرقابة الشعبية سواء أثناء الانتخابات أو عن طريق الجمعيات و المجتمع المدني أو ما يسمى السلطة الرابعة (الصحافة).

لكن ما يهمنا هو الصورة الأولى أي الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة وهي من أهم و أقدم وظائف البرلمان على الحكومة لان في بعض النظم السياسية فان البرلمان هو من يعين الحكومة و بالتالي يستطيع أن يعزلها (سحب الثقة منها) مثل بريطانيا او ايطاليا وقد لا يستطيع البرلمان ذلك وهنا تظهر الصورة المثلي للفصل بين السلطات مثل الولايات المتحدة اما حيث النظام الشبه الرئاسي فان كل منها يستطيع إقالة الآخر مثل الجزائر.

ولقد حدد دستور سنة 76 للجزائر آليتين للنواب ولكن دون مسؤولية تقع على الحكومة وهما الاستجواب و الأسئلة المكتوبة² وهذا في المواد 161 و 162 من دستور 76 وهو طرح غريب في قرأته فهو مقيد بموجب النظام الداخلي حيث لا يجوز طرحه و الرد عليه إلا بعد موافقة الحكومة على ذلك إما الأسئلة الكتابية، فان الدستور حدد مدة 15 يوم دون مساءلة قانونية بعدم الرد، أما لجان المراقبة و التحقيق فإنها تنشأ بموجب لائحة مقترحة من طرف 10 نواب أو من قبل مكتب المجلس³،

¹عمار عوابدي ، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002 ص52

²افطوش براهيم ،المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر ،2008، مرجع سابق ص81

³سعيد بو الشعير ،النظام السياسي الجزائري،مرجع سابق ص 169

وهذا مواصلة لتوصيه بشير بومعزة الذي اقترح في 62/09/25 إلى مجلس التأسيسي يقضي في مادته الثانية بان رئيس الحكومة و الوزراء مسؤولون أمام المجلس الذي يمكنه سحب ثقته من الحكومة بمجموعها أو احد أعضائها كما يمكن أيضا قبول استقالة الحكومة أو احد وزرائها أو أكثر.¹

وهذا يترك انطبعا بان المؤسس الدستوري الجزائري أرد منذ استقلال البلاد انتهاج منهج القيادة الجماعية إضافة إلى الرقابة الذاتية و رقابة مؤسساتية حتى في ضل التوجه الأحادي و الحزب الواحد، لكن الفعالية كانت تنقصها في تجسيد الرقابة البرلمانية بأسمى معانيها ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 1988 حيث تمكن المجلس الشعبي الوطني من مساءلة الحكومة عند تقديمها لبرنامجها أمام المجلس أو لدى طلب الثقة منه عند مناقشة بيان السياسة العامة.²

وعند صدور دستور سنة 1989 و تبني التعددية السياسية و تكريس مبدأ الفصل بين السلطات فانه تم تكييف رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بالرقابة السياسية إذ أن كل مقومات و أسس و أهداف ووسائل الرقابة السياسية مقررة دستورا للبرلمان بموجب أحكام الدستور لسنة 89 و 1996.³ وهو مناقشة و مراقبة برنامج الحكومة الذي حددته المواد 126 و 127 و 128 من دستور سنة 1989 بالقول : يمكن المجلس الشعبي الوطني أن تختتم هذه المناقشة بلائحة أو إيداع ملتمس رقابة حسب المواد المذكورة سلفا .وهذا ما نستخلصه من المادة 80 من الدستور بان تضع الحكومة بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني ويطلب التصويت بالثقة.

هذا التوجه كان بمثابة اللبنة للتأسيس إلى النظام سياسي متعدد قد يكون فيه الأغلبية البرلمانية غير الأغلبية الرئاسية وهنا يحدث التزاوج بين السلطتين وكذا الثنائية داخل الجهاز التنفيذي بين رئيس جمهورية منتخب ورئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية فيكون هناك رقابة لكن هذا لم يحدث بسبب توقيف المسار الانتخابي سنة 1992 .

فللمجلس الشعبي الوطني و باعتباره السلطة التشريعية الوحيدة في دستور 1989، وضعت لها آليات وفق شروط قانونية لتمكينه من مساءلة الحكومة ، باعتبار أن السلطة التنفيذية أصبحت برأسين يمكن التكلم عن رئاسة الجمهورية كما يمكن التكلم عن رئاسة الحكومة، و أبقى على آليات الرقابة القديمة و أضاف آليات رقابة جديدة وذلك حتى يتماشى مع المناخ الديمقراطي الذي تم اعتماده من طرح مسؤولية الحكومة لدى تقديم برنامجها،⁴ وعند تقديم بيان السياسة العامة للحكومة وما يترتب من إيداع المجلس ملتمس رقابة أو طلب تصويت بالثقة من طرف الحكومة ،كما أعطى دستور 89 للمجلس عدة آليات

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق، ص42.

² المواد 1/144 . 2/144 . 3/144 . المادة 5/144 من المرسوم رقم 223/188 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988 المتعلق بسير التعديل الدستوري ح ر رقم 45 لسنة 1988

³ عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق ص54

⁴ المواد من 76 إلى 79 من دستور سنة 1989 مرجع سابق

لمتابعة أعمال ونشاط الحكومة وذلك عن طريق الأسئلة الكتابية و الشفهية وتوجيه استجابات و تسوية الميزانية و إنشاء لجنة تحقيق برلمانية¹.

بعد مرور 04 سنوات على الأزمة السياسية التي عصفت بالجزائر وأدت إلى تجميد كل القوانين ذات الطابع الدستوري أي تعطيل دستور 89 جاء دستور 1996 ليكرس مبدأ الرقابة البرلمانية لعمل الحكومة مع إضافة مولود جديد للسلطات التشريعية و المتمثلة في الغرفة الثانية مجلس الأمة وهذا حسب نص المادة 98 من دستور 96 ولم نشهد أي تغيير من نمط الرقابة اللهم إلا بعض الفروقات في الإجراءات حيث نصت المادة 99 " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80 و 84 و 133 و 134 من الدستور يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 الى 137 من الدستور".² هذه المواد حددت الآليات والطرق التي يمكن من خلالها ممارسة الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة .

وهنا نلاحظ اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري القانون العضوي في هرم القوانين كمكمل للدستور و مفسرا لهمن خلال القانون العضوي 02/99 الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة³.

ونظرا لارتباط مجال الرقابة البرلمانية بالجانب السياسي و تجاذب المصالح داخل كل كتلة سياسية و حتى مابين الغرفتين نجد صعوبة بالغة في الوصول إلى الرقابة المنشودة التي توهي أن الفاعلية المرجوة منها مؤكدة لذا سنركز على الموضوع من خلال دستور سنة 1996 المواد 80 المتعلقة ببرنامج الحكومة و 84 الخاص بالسياسة العامة وكذا المادة 133 المتعلقة بالاستجواب و 134 بالأسئلة الشفهية والكتابية 135 ملتصق الرقابة و 136 الأغلبية المطلوبة لملتصق الرقابة والمادة 137 المصادقة على ملتصق الرقابة إضافة إلى التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة في المادة 161 ، ومراقبة اعتمادات المالية من طرف الحكومة المادة 160 من دستور 96 وتنشأ لذلك أطوار وتدرج في وضع الحكومة أمام المساءلة البرلمانية وتتم بمرحلتين :

01- تحريك المسؤولية عند تقديم برنامج الحكومة .

02- تحريك المسؤولية لدى مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة.

¹المواد 124- 125- 150- 151، من دستور 89 مرجع سابق

²المادة 99 من دستور سنة 1996 مرجع سابق

³القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 09/03/99 وهذا تطبيق للنص المادة 115 من الدستور في فقرتها الأولى والتي تنص يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

في المادة 49 من القانون العضوي 02/99 انه "يقدم رئيس الحكومة إلى مجلس الأمة عرضا حول برنامجه خلال العشر (10) أيام على أكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 80 من الدستور"¹

و بالرجوع إلى المادة 80 من الدستور انه يقدم رئيس الحكومة برنامج حكومته بإجراء مناقشة عامة حوله لان لها تأثير بالغ على مصير هذا البرنامج و المجلس الشعبي الوطني ليس مخيلا في هذه المناقشة و نظرا لأهميتها ومن ثمة ضرورة القيام بها بصورة إلزامية يتوجب على النواب من خلالها التطرف إلى جميع المحاور و الوسائل المدرجة في برنامج و المتعلق بمختلف جوانب حياة المواطن و الدولة سياسيا و اقتصاديا و اجتماعيا .ومن بعد ذلك تمكن تلك المناقشات من إعطاء التوجيهات و التحفظات أن و جدت لتأخذها الحكومة من المفروض بعين الاعتبار في حالة الموافقة عليه² وحسب المادة 80 من الدستور إذ يمكن لرئيس الحكومة تكييف برنامجها حسب تلك المناقشة كما يفرض عليه أي رئيس الحكومة من تنفيذ وتنسيق البرنامج الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني³

و قد يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة دون المساس به و هذا ما يسمى بحدوث توافق بين الهيئتين و قد يحدث اختلاف في بعض المسائل أو جلاها فيجدر من الحكومة من تكييف برنامجها وفق الملاحظات المقدمة من المجلس أو قد تتمسك الحكومة ببرنامجه دون إغارة أي اهتمام بتلك الملاحظات و هنا ينظر هل الاختلاف حول نقاط جوهرية أو أمور ثانوية و قد يؤدي إصرار الحكومة على موقفها إلى حجب الثقة عنها و من ثم تقديم استقالته⁴.

أما بالنسبة لبيان السياسة العامة فهو إجراء يعمد إلى المراقبة اللاحقة لعمل الحكومة، فلا تظن الحكومة نفسها حينما أخذت التصويت بالموافقة على برنامجها هو نهاية المطاف، و إنما هناك عين ساهرة تتبع خطواتها و تقدم تقريرا عنه في نهاية كل سنة ،و يعتبر دور مجلس الأمة أو الغرفة الثانية لديها دور محدود جدا و قصير فيما يخص مناقشة برنامج الحكومة، و بيان السياسة العامة و دورها سياسي أكثر منه إجرائي إذ يمكن لها إصدار لائحة فقط بالنسبة للبرنامج الحكومة كما أن القانون العضوي لا يلزم الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة للغرفة الثانية⁵ أي مجلس الأمة . المادة 50 من القانون 99-02 ، كما نشير أن قد تتوالى عدة تبعات جراء مناقشة السياسة العامة و برنامج الحكومة منها ما يتصل بالمجلس الشعبي الوطني الذي قد ينجر عنه حله في حالة عدم الموافقة كما قد يؤدي إلى استقالة الحكومة و هو منصوص عليها في المواد 81 و 82 من دستور 1996 .

¹المادة 49 من القانون العضوي 02/99 مرجع سابق

²بو سالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير ،سنة 2006 – 2007 ص 30

³المادة 83 من دستور سنة 1996

⁴عبد القادر بن صالح :تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان القانون الواقع و التصور، مجلة الفكر البرلماني ،العدد الثالث جوان 2003 ص20

⁵بو سالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق ص50

لقد أعطى المؤسس الدستوري آليات حوار و متابعة للمجلس الشعبي الوطني لأعمال الحكومة و ذلك من خلال توجيه أسئلة سواء كانت شفوية أو كتابية ، وكذا إمكانية استجواب الحكومة أو ما يسمى بالاستفهام الإتهامي .

1- توجيه أسئلة للحكومة و هذا ما نصت عليه المادة 134 من دستور سنة 1996 بالقول : يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي لأي عضو من أعضاء الحكومة . و يكون الجواب عن السؤال الكتابي خلال اجل أقصاه ثلاثون 30 يوم و تتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس.¹

و يعتبر السؤال وسيلة حوار بين عضو البرلمان و عضو الحكومة و هو حق شخصي لكل نائب لا يشاركه احد في تقديمه، و لقد عرف على انه استفهام عضو من رئيس الوزراء أو الوزراء على أمر يجمله في شان من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، أو التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور .

و لقد نصت المادة 68 من القانون 99-02 على ما يلي : "طبقا لأحكام المادة 134 من الدستور يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي لأي عضو في الحكومة ، كما حددت المادة 69 من القانون 99-02 نوع السؤال و هو السؤال الشفوي و المدة الزمنية له و المحددة له بـ10 أيام قبل الجلسة المقررة و المواد 70 و 71 تنص على ضبط و كفاءات طرح و الإجابة عنه .

أما المادة 72 من القانون 99-02 فانه يتكلم عن إمكانية طرح سؤال كتابي من طرف أعضاء البرلمان على الحكومة مع إمكانية طرح السؤال من طرف مجلس الأمة كما تنص المواد 73 و 74 من نفس القانون على الشروط و الكفاءات التي تطرح بها الأسئلة الكتابية أما المادة 75 فتتص على كيفية نشر الأسئلة و المحاضر أما الآلية الأخرى للرقابة فهي لجان التحقيق و التي نصت عليها المادة 161 من الدستور "يمكن أي غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"²

و لقد ذكر القانون العضوي رقم 99-02 في نص مواده من 76 إلى 86 محددآ آلياته و كفاءاته و النصاب القانوني لطرحه و كذا كيفية نشره³ دون الغوص أكثر في تفصيلات و تقريرات الرقابة البرلمانية ،فإننا نقول أن الرقابة ما هي إلا وسيلة لتصويب السلطة التنفيذية و متابعة نشاطها و الكشف عن مواطن النقص و البقاء على صلة بالناخبين فلقد أكدت المادة 100 من دستور 1996 بان " واجب البرلمان في

¹المادة 134 من دستور 1996 مرجع سابق

²المادة 161 من دستور 1996 مرجع سابق

³المواد من 76 إلى86 من القانون العضوي رقم :02/99 مرجع سابق.

إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيًا لثقة الشعب و يضل يتحسس تطلعاته " كما يعطى مفهوم الرقابة العامة و الرقابة الشعبية .

و لا بأس من إعطاء بعض الإحصائيات التي تبين مدى توازن السلطة التشريعية في طرح الانشغال كما توضح أيضا إلى تجاهل السلطة التنفيذية لتلك الانشغالات في اغلب الأحيان .

الفترة التشريعية الرابعة

الأسئلة الشفوية	
500	عدد الأسئلة المودعة
351	عدد الأسئلة التي تمت الإجابة عنها
32	عدد الأسئلة المسحوبة
30	عدد الأسئلة المحولة إلى أسئلة كتابية
87	عدد الأسئلة التي بقيت دون إجابة

كان اكبر عدد من الأسئلة المودعة من نصيب النواب دون الانتماء لمجموعات برلمانية (139 سؤال)

الأسئلة الكتابية	
703	عدد الأسئلة المودعة
616	عدد الأسئلة التي تم الرد عليها
05	عدد الأسئلة المسحوبة
82	عدد الأسئلة التي بقيت دون رد

كان اكبر عدد من الأسئلة المودعة من نصيب حركة مجتمع السلم (213 سؤال) إما القطاعات الخمسة الأولى حسب عدد الأسئلة الموجهة إليها بنوعها فهي الداخلية - التربية الوطنية - الطاقة - العمل و الضمان الاجتماعي و رئيس الحكومة و يلاحظ هنا أن عدد الأسئلة الكتابية يفوق عدد الأسئلة الشفوية .

- الفترة التشريعية الخامسة إلى غاية 15 افريل 2006

الأسئلة الشفوية	
462	عدد الأسئلة المودعة
21	الأسئلة الموجهة إلى رئيس الحكومة

288	عدد الأسئلة التي تمت الإجابة عنها (منها 5 لرئيس الحكومة)
43	عدد الأسئلة المحولة إلى كتابية
22	عدد الأسئلة المسحوبة
24	عدد الأسئلة المرفوضة
11	الرد بعدم الاختصاص

1

الأسئلة الكتابية	
271	عدد الأسئلة المودعة
231	عدد الأسئلة التي تم الرد عليها
10	عدد الأسئلة المرفوضة

فالقول بأهمية الرقابة البرلمانية و أساسها باعتبار أن الحكومة سواء كانت ثنائية (رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة) أو أحادية التشكيل فإنها تعتبر هي واضحة السياسة العامة ، و هي صاحبة التنفيذ و البرلمان ما هو إلا عبارة عن بوصلة توجيه حتى لا تحيد عن الطريق المرسوم و بالتوازن بين السلطات pouvoir arrête le pouvoir السلطة تحد السلطة و على هذا المنوال فان الرقابة هي استوثاق من أداء الحكومة لمهامها و خوفا من عدم قدرتها على المحافظة على التوازنات خصوصا إذا كانت تمثل مجموعة من الأحزاب داخل قبة البرلمان و لا سبيل للمعارضة داخله إلا الرقابة البرلمانية كما أن الرأي العام ينظر إلى الرقابة بعين الرضا، و هذا ما نلاحظه أثناء المناقشات العامة ووضع الأسئلة حيث يظهر كل نائب أنيابه ليبين للرأي العام مدى حرصه على الصالح العام و انه يمثلهم أحسن تمثيل .

و تمتد الرقابة البرلمانية إلى حد رقابة أعضائه أي سلوك النواب و أدائهم و هي تعتبر أو سع من الرقابة القضائية لكنها اقل أثرا منها .

¹مداخلة العيد عاشوري، مستشار شؤون التشريع لدى رئيس مجلس الشعبي الوطني، في: 20/04/2006

المبحث الثاني : التشريع الرئاسي وازدواجية السلطة التشريعية إضعاف لمهامها

الفصل بين السلطات في الدول الديمقراطية هو منهج أصيل متأصل لا تقوم الحياة السياسية بدونها في إطار احترام كل سلطة للأخرى وعدم المساس بمهام كل واحد منها .

كما أن الدستور يعتبر الفيصل في تحديد مهام لكل منهم وأداة للحفاظ على النظام السياسي المعتمد.

لكن نلاحظ في الدول التي تنتهج النظام الرئاسي المغلف أو النظام الرئاسي المشدد فإن التوازن لا يصبح هو المصطلح المعتمد وإنما يقوم كل طرف لضم جزء من السلطة الأخرى وباعتبار إن الرئاسة هي الأكثر قوة سواء بسبب وصوله إلى المركز الرئاسي بطريق الانتخاب الشعبي أو الشرعية الشعبية أو

عن طريق الشرعية الثورية والحلقة الأضعف في أي نظام سياسي في الدول النامية أو الديكتاتورية هي السلطة التشريعية فيسهل القفز على سلطاتها واختصاصها و تصبح أداة على طيعة في يد رئيس الجمهورية أو عبارة عن واجهة تجميلية للنظام السياسي.

المطلب الأول : التعديل الدستوري ونظام الغرفتين وأثره على استقلالية نشاطه

لكل فعل ردة فعل وان ما حدث في الجزائر سنة 1992 اثر توقيف المسار الانتخابي وحل البرلمان واستقالة رئيس الجمهورية والفرغ الدستوري الذي صاحبه و دخول البلاد في دوامه العنف والانهييار المؤسساتي كلها عوامل أدت بالمؤسس الدستور الجزائري للبحث عن قواعد جديدة وآليات تسد بها تلك النقائص و تساير ركب الدول الديمقراطية ف جاء التعديل الدستوري لسنة 1996 معتمد على إنشاء غرفه برلمانية ثانية مستحدثا نمطا جديد في السلطة التشريعية لم يكن موجودا في الدساتير السابقة للجمهورية الجزائرية ألا و هو مجلس الأمة بمقتضى المادة 98 من الدستور " يمارس السلطة التشريعية برلمان

يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وله السيادة في إعداد القوانين و التصويت عليه).¹

و هذه الهيئة التشريعية أي مجلس الأمة تختلف عن مجلس الشعبي الوطني من حيث التمثيل حيث تعتمد على نظامين وهما نظام الانتخابات الغير المباشرة ونظام التعيين.

- كيفية تشكيل مجلس الأمة

تنص المادة 101 في فقرتها الثانية " ينتخب ثلث أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير مباشر و السري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و مجلس الشعبي الولائي و يعين رئيس الجمهورية الثلث الأخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية"²، و من خلال القراءة المبسطة لنظام تشكيل مجلس الأمة نستشف مدى حرص المؤسس الدستور من خلق توازن داخل الهيئة التشريعية و إعطاء تنوع داخله من حيث النوعية في تركيبته، و هذا التنوع يقرره الثلث الرئاسي المعين و الذي يكون من الكفاءات المختلفة داخل المجتمع و هذا يحدث الفارق أثناء مناقشة المشاريع القوانين و يكون هناك أشخاص تيقنوا قراطين يعلمون عما يناقشون في المجلس الشعبي الوطني حيث يكون الانتخابات المباشرة وسيلة للوصول إلى قبة البرلمان حيث لا تمكن الوصول إلى تنوع داخله من جميع شرائح الشعب و يستطيع مناقشة الحكومة في جميع المجالات بطريقة تقنية صادرة عن مختصين و يكون النقاش أكاديمي و ليس النقاش من أجل النقاش فقط حيث تتغلب السلطة التنفيذية صاحبه الاختصاص و المبادر في اقتراح القوانين لما لها من تقنيين و خبراء في المجالات المطروحة للنقاش و لقد اختلف في تسمية ما بين مجلس الأمة المعروف الثانية مجلس الشيوخ لكن الجزائر لها خصوصياتها لذلك

رد أول رئيس مجلس أمة بشير بو معزة: (أنا ارفض تماما عبارة مجلس الشيوخ كما إن مجلسنا لا يسمى senat و الحقيقة أن ترجمه كلمة senat تعني مجلس الشيوخ لكني أقول إن هذه ليست دار للتقاعد ولكن ليست كغيرها من الغرف الأخرى الموجودة في بعض البلدان التي تعتبر ديمقراطية والتي ترى أنها غرفة اللوردات التي تتميز بخاصية العمر و المال و الطبقة الاجتماعية و ليست مجلس قدماء المجاهدين بآتم معنى الكلمة مع الشرف لكل قدماء المجاهدين فهذه الغرفة تدخل ضمن نظرة جديدة في بناء الديمقراطية لكن المنبع الأساس لها هو العبقريّة الجزائرية أي عبقريّة الشعب الجزائري).³

¹ المادة 98 دستور سنة 1996 مرجع سابق.

² المادة 101 من الدستور 96 مرجع سابق .

³ - نقلا من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، والسنة الأولى، العدد 01، في 05/12/1998، ص 14

لذلك لا بأس من استخدام اسم الغرفة الثانية كتعبير مرادف لمجلس الأمة مع إعطاء المجلس الشعبي الوطني اسم الغرفة الأولى دون إن تعني الدرجة فكلا الغرفتين لهما كفاءات و إن كان الزخم الشعبي له دور في الانتخابات المباشرة¹.

كما أصبح مجلس الأمة و حسب تواتر الأحداث و مراعاة إلى مسايرة النظام البرلماني المعاصر و بغية تحقيق بعض الأهداف

- ترسيخ الديمقراطية التعددية و التعبير الحر .
 - ضمان تمثيل وطني متنوع و منسجم من خلال اعتماد معيار الإقليم إلى جانب معيار السكان
 - تفعيل دور الجماعات المحلية و خلق حركية داخلية من خلال اللامركزية
 - ضمان توازن الدولة من خلال مؤسساتها و الحفاظ على استقرارها
- ويتشكل مجلس الأمة من 144 عضو يتم انتخاب ثلثي أعضائه (3/2) عن طريق الاقتراع العام غير مباشر و السري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي بعدد عضوين عن كل ولاية أي بمجموع 96 عضو كما يعين رئيس الجمهورية الثالث الآخر (3/1) أي 48 عضو من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية ...²

و يشترط في عضوية مجلس الأمة سن الأربعين وهذا لاعتبارات دستورية ، و هو في حالة شعور منصب رئيس الجمهورية فيتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بيد أن تجري انتخابات رئاسية وشروط السن مطلوب في رئيس الجمهورية وهو أربعون (40) سنة³ المادة 88 من الدستور، كما حددت عهدة عضو مجلس الأمة بست (06) سنوات ، و يتم تجديد نصف أعضاء المجلس كل ثلاث (03) سنوات و تسمى هذه العملية التجديدي الجزئي كما إن المؤسس الدستوري تقطن إلى الفراغ الزمني ما بين الغرفتين باعتبار المجلس الشعبي الوطني محدد ب (05) سنوات وهذا حتى لا تقع في فراغ مؤسساتي.⁴

كما تطرقنا سابقا أن تركيبة مجلس الأمة التي مزجت بين البنى الانتخابي و التعيين وتغليب الأولى على الثانية ، ما هو إلا نظرة إلى التمثيل شعبي حقيقي داخل هذه الهيئة البرلمانية بتدعيم المجالس البلدية و الولائية باعتبارهم الخلية الأساسية الأولى في المجتمع لنقل انشغال تلك الشريحة الواسعة إلى السلطات المركزية في الدولة، أما التساؤل الذي يطرح نفسه هو انه منذ إقرار الغرفة الثانية في دستور سنة 1996 طرحت تساؤلات حول جدوى في بناء الدستور و بالتالي في مجال التوازن المؤسساتي حيث يرى البعض إن و ضعها جاء للحد من احتمال سيطرة أغلبية برلمانية في الغرف الأولى، حيث ينتخب

¹ عقيلة خربا شي ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه ، جامعة باتنة 23 ماي 2010 ،ص 11

²المادة 98 من دستور 96 مرجع سابق

³المادة 102 من دستور 96 مرجع سابق

⁴الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات المعدل و المتم بالقانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/18

ثلث مجلس الأمة بطريقة غير مباشرة بين المنتخبين المحليين و الثلث الباقي من تعيين رئيس الجمهورية لمراقبة المجلس الشعبي الوطني الذي قد يسيطر عليه حزب قوي.¹

و الازدواجية البرلمانية في الجزائر ما هي إلا عبارة عن وسيلة لتأطير الانتخابات التشريعية و ليس كما يروج له الخطاب الرسمي ترسيخ المسار الديمقراطي و تعميقه بتوسيع التمثيل السياسي في ظل توازن مؤسسات الدولة الدستورية و في ظل مبدأ الفصل بين السلطات بل هذه الازدواجية تذهب عكس الفاعلية و الرشاد في العمل التشريعي و بالتالي تذهب عكس ما تصبو له الانتخابات .

كما لا نبخس المؤسس الدستوري نظريته إلى التنوع داخل مجلس الأمة و الفوائد التي تنجر عن ذلك في مجال التشريع و كذا وجود كفاءات قانونية أو مهنية مختصة في هذا المجال أو ذاك خصوصا في الثلث الرئاسي المعين و الذي نص الدستور على كونه يكون من الكفاءات المهنية و النقابية و ابرز مثال على ذلك إحالة السيد رئيس مجلس الأمة بتاريخ 03 مارس 1998 و طبقا لأحكام المواد المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس اجتمعت لجنة الشؤون القانونية و الادارية و حقوق الإنسان بمقر مجلس الأمة و المتكونة من السادة الآتي ذكرهم :

- عمار عوابدي
- مصطفى درويش
- عبد المجيد جبار
- رشيد عبيد
- بوقرة وارث
- الطاهر حويضر
- لمين شريط
- غولي مكاشة
- بوجمعة صويلح
- سنوسي بوشنوف
- ميلود اوشريف
- محمد لمين مزعاش
- منصور شيكر السعيد

و هذا لدراسة نص القانون العضوي المتعلق بالصلاحيات محكمة التنازع و تنظيمها و سيرها و خصصت لذلك عدة جلسات صباحية و مسائية.¹

¹مصطفى بلعور، التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني في الجزائر، ملتقى التطوير البرلماني المنعقد بورقلة سنة 2012

إن الملاحظ في تشكيلة هذه اللجنة و الأسماء التي تحويها و تنوعها و النظرة الثاقبة للمشرع، فلا يمكن أو مستبعدا إن تجتمع هذه الأسماء من أساتذة حقوقيون و محامون و ممثلين لجمعيات حقوقية في قبة المجلس الشعبي الوطني لكن يمكن جمعهم في مجلس الأمة في تعيينات الثلث الرئاسي ومن ثم دراسة مشروع القانون دراسة أكاديمية و تتحصل على قراءات و نتائج للمشروع ذات مصداقية و أبعاد كبيرة في استقرار التشريع .

و إذ يكفل النظام الإجرائي المعمول به داخل مجلس الأمة فاعلية تشريعية تضمن تدفق تشريع يتناسب مع واقع الدولة المتنامي فان هذه الغرفة عبارة عن غرفة تفكير فان تصميمها جاء استجابة لاحتياجاتها فيما يظهر في أحيان أخرى كجهاز للكبح و الإرجاء و هذا حتى لا يتم المساس بالسلم الاجتماعي في وضع النصوص لذلك و هذا خلال تصويت سلبي بخصوصه لتصل بذلك المقاومة البرلمانية التي يستطيع مجلس الأمة قيادتها²

و هناك من يرى إن مجلس الأمة ما هو إلا التقاف على السيادة التشريعية للشعب بحيث يسوى بين نائب منتخب من طرف الشعب و بين نائب معين من طرف رئيس السلطة التنفيذية هذا داخل مجلس الأمة و إن كان حتى المنتخبون داخل الغرفة إنما انتخبوا للتسيير و التمثيل على المستوى المحلي (المجالس الشعبية البلدية و الولائية) و الشبهات التي تحوم حول كيفية وصولهم إلى هذا المنصب من شراء الذمم الو لاءات أثناء الانتخابات فكيف مساواتهم مع نواب تم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر و السري أي لديهم شرعية شعبية مع نواب يتم انتخابهم عن طريق انتخابات غير مباشرة إضافة التعيين ألا يشكل وضع المؤسس الدستوري للمادة 88 و التي تشير إلى تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة³ التقاف على حق رئيس البرلمان ذو الشرعية الشعبية من تولي المنصب بغض النظر على الافتراضات التي تقول إن هذه المادة تخدم المنتخبين، ففي حالة وصول رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى رئاسة الدولة مؤقتا و يكون من المعارضة و يريد الترشح إلى الرئاسة فان هذا التعيين المؤقت يحرمه من الترشيح تطبيقا للفقرة التي مفادها (و لا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة إن يترشح لرئاسة الجمهورية) ، كما يمكن حدوث فراغ مؤسستي على غرار سنة 1992 من حل البرلمان و استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد .

كما لم يغيب عن ذهن المؤسس الدستوري الجزائري الانتخابات التشريعية الأولى في ظل التعددية الحزبية و التي جرت سنة 1991 و التي فاز بها تيار واحد بالأغلبية الساحقة و هي (الجهة الإسلامية للانتقاد) دون وجود أي آلية لكبح الهيمنة الحزبية على المؤسسة التشريعية و من ثم التغيير قد يحصل في

¹دفاتر السياسة والقانون، العدد 05 جوان 2001، ص 187.

²محمد بوليفة عمران، الدور المعدل للغرف البرلمانية الثانية في الوظيفة التشريعية (مجلس الأمة نموذجا)، ملتقى التطوير البرلماني مرجع سابق.

³ المادة 88 من دستور سنة 1996، مرجع سابق.

النظام السياسي في الدولة دون أي وجود لمؤسسة دستورية أخرى تقف في وجهها، و هنا تأتي مقولة الفقيه ديسي (إن الحاجة إلى إيجاد المجلسين أصبحت محور السياسة و أساس هذه الحاجة الاعتقاد بميل المجلس الواحد إلى التسرع و الاستبداد و الفساد و بالتالي فإن نظام المجلسين يحول دون استبداد السلطة التشريعية ، ذلك انه إذا كانت الهيئة النيابية تنفرد بسلطة سن القانون و وضع التشريعات المختلفة دون أي وازع في جانب هام من جوانب السلطة العامة في الدولة فإن هذا يعني منح هذه السلطة و بدون مقابل يدا جديدة مستتدة و تقاديا لهذا ينبغي تقادي توزيع السلطات بين المجلسين)¹.

و قد يرى البعض إن نظام الغرفتين في الجزائر ما هو إلا عبئ إضافي على الميزانية العامة للدولة و صرف أموال في غير مواضعها و الواجب كان صرف تلك الأموال إلى تحسين الوضع الاقتصادي و الاجتماعي للمواطن، و لكن حين نرى من زاوية الفائدة المرجاة من الغرفة الثانية و إن كان على المدى الطويل خصوصا في تعطيل بعض مشاريع القوانين و المطالبة الشعبية من هذه الغرفة الوقوف في وجه تمريرها مثل تعديل قانون العقوبات الجديد نعرف مدى صدق حدس المؤسس الدستوري في أن قد يكون هناك تشريعات مصادق عليها من طرف نواب الشعب لا تليي رغباته .

كما يعتبر في تشكيل العددي أيضا في التقاف صريح لهيمنة السلطة التنفيذية و الممثلة في رئيس الجمهورية و الو لاءات التي يزرعها داخل المجلس في تمرير أو إسقاط أي مشروع قانون لا يراه مناسبا لخدمة برنامجه و هذا ما نصت عليه المادة 120 التي تشترط مصادقة مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه.²

كما إن العلاقة الترابطية بينه و بين المجلس الشعبي الوطني، و هي عدم تجاوز السلطات فيما بينهما فلا يجوز لمجلس الأمة القفز على صلاحيات المبادرة بالقوانين طبقا للدستور، و لا يتمتع بحق تعديل القوانين المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني قبل اتخاذ موقفه، و يتبع مجلس الأمة المجلس الشعبي الوطني في مسالة الحصول على المادة التشريعية كما يظل الهيئة المراقبة له بحيث يلغي النصوص التي يرى أنها غير ملائمة شكلا و موضوعا لتصوره لإرادة الأمة.³

إن هذا الإجراء المؤسساتاتي قد لا يلقي الصدى و القبول المرغوب فيه من قبل النظام السياسي لدى القاعدة الشعبية إلا انه يظل صمام أمان يحول دون حدوث مفاجآت غير مرغوب فيها و غير محمودة العواقب خصوصا لدى النخبة الحاكمة .

¹محاضرات مقياس المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، جامعة سيدي بالعباس، سنة 2015

² المادة 120 الفقرة الثانية من دستور 1996 مرجع سابق.

³الطاهر طالب ، دورة اللجنة المتساوية الاعضاء في حل خلاف بين الغرفتين ،الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، ج2 الجزائر ، دار هومة ، ص 71

المطلب الثاني: التشريع بأوامر التفاف على مهام السلطة التشريعية

الفصل بين السلطات يعني أن تلتزم كل سلطة بما هو مشروع لها، وان لا يكون هناك تداخل في الصلاحيات والمهام الموكلة لكل منهم.

ولن تلاحظ أي سلطة داخل النظام السياسي تريد الاستحواذ على السلطات الأخرى مثل السلطة التنفيذية فهي تريد أن تكون المشرع والقاضي والمنفذ، بعبارة أدق تريد إن تكون هي السلطة التي يتجسد فيها النظام السياسي لدولة ، بحيث السلطة التنفيذية لم يقنعها المجال التنظيمي حيث يمكن لها ممارسة الوظيفة التشريعية بحكم التبعية ، وهذا من خلال لوائح الضبط ولوائح التنفيذ بل أرادت التسلط على مجال القانون الذي هو في الأصل خاص بالبرلمان ولم تعدم وسيلة حتى وجدت غطاء ناتج لهذا الغرض انه التشريع بالتفويض والتشريع بالضرورة (الأوامر) التشريع بالتفويض وهو لا يعنينا في بحثنا هذا ولكن لا يمنعنا من الحديث عنه ولو على سبيل الاستئناس ويعتبر فقهاء القانون هو ذلك التشريع الذي يسنه رئيس الجمهورية لمواجهة ظروف معينة بناء على تفويض من السلطة التشريعية.¹

ولم يأخذ المؤسس الدستوري بهذا النمط من التشريع إلا في دستور سنة 1963 وفي مادته 58 بقولها " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من الجمعية الوطنية أن تفوض له بمدة محدودة حق اتخاذ

¹محمد سعيد جعفرور ، مدخل العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، دار هومة الجزائر، ص 148

إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة الجمعية في اجل ثلاثة (03) ¹.

ولعل التخلي عن هذا النمط من التشريع في الجزائر يمكن مرده إلى القول ، لا يجوز للسلطة التشريعية النزول عن اختصاصها المبين في الدستور وكذا على اعتبار إن التفويض خاضع للسلطة التقديرية للبرلمان على عكس التشريع بأوامر، الذي يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وهو الامر الذي لم يستغنه رئيس السلطة التنفيذية فلجأ إلى أسلوب الأكثر رحابة في التشريع وقل مساءلة وهو التشريع بأوامر، وهذا التشريع أقرته الكثير من دساتير العالم وهو من اجل الضرورة الملحة وهو ما كرسته المادة 124 من دستور 1996 " لرئيس الجمهورية إن يشرع بأوامر في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو ما بين دورتي البرلمان ² وهذا الإجراء كان موجودا في الدستور سنة 1963 كما ذكرنا وكذا في الدستور سنة 1976 لكن اختفى في الدستور 1989 حيث كانت فكرة الفصل الوظيفي للمؤسسات تتبلور في إطار التعددية والديمقراطية المنشودة، ويعتبر التأسيس إلى التشريع بأوامر خروجاً عن الأصل العام ،ولو قمنا بتشريح تلك الفقرة نلاحظ أن الشروط الموضوعية لهذا التشريع إي التشريع بأوامر هو:

- وجود حالة ضرورة وهو أمر متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ، فهو أدرى بما يحتاجه الامر من تشريعات استعجاليه لا تتطلب الإبطاء وكذلك باعتباره المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية وهي الأقرب إلى انشغالات الوطن والمواطن والأمور الملحة لتفادي أي خطر أو سد أي ثغرة ،ويرى بعض الفقهاء انه لا ضرر من هذا التشريع في بعض الظروف طالما إنه سيعرض لاحقا على الهيئة التشريعية صاحبه الاختصاص وان كان هناك فجوة كبيرة في ممارسة هذا الحق الذي يكون في أول جلسة له للمجلس الشعبي الوطني من تدخل الو لاءات وان حدث قصور دستوري ومورست الرقابة ولم يصادق المجلس الشعبي الوطني عليه فان أثاره القانونية قد لاتزول بأثر رجعي وعليه لابد للهيئة التشريعية من تفعيل الدور الرقابي على مثل هذا التشريع (التشريع بأوامر) حتى يمنع رئيسالجمهورية من التعسف في استعمال هذا الاختصاص والذي قد يؤدي إلى تهميش دور البرلمان في مجال التشريع وهو اختصاص أصيل.

وعند الذهاب إلى نص المادة 125 من دستور 1996 والتي تنص على ما يلي:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود إلى رئيس الحكومة وهذا الاختصاص هو اختصاص من صلب المهام

¹المادة 58 من دستور الجزائر لسنة 1963 مرجع سابق

²المادة 124 دستور 1996 مرجع سابق

السلطة التنفيذية وأصيل، حتى وان كانت دورات المجلس الشعبي الوطني منعقدة عكس تشريع الضرورة والتفويض¹

ومن الأمور الاستعجالية التي كرسها المادة 120 من الدستور هو في حالة قانون المالية لما له صورة الاستعجال وكذا تضمنه أمور مالية آنية لا تحتمل التأجيل والمناقشات الطويلة في المجلس الشعبي الوطني، وعليه درج المؤسس الدستوري المدة الزمنية للمصادقة و إلا كان مصيره صدوره في شكل أمر .

"يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون(75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للقرارات السابقة و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"²

و في هذا الإطار قد تطرح مسألة طبيعة المراسيم و اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية و مرتبتها بالنسبة للقانون ذلك أن تمكين سلطة التنظيم من إنتاج نصوص منشئة لقواعد قانونية تمس الحياة اليومية سواء بالنسبة لتسيير المرافق العامة أو نشاط الدولة خارج مجالات التشريع المخصصة للسلطة التشريعية يجعل هذه السلطة في نفس مرتبة البرلمان الذي خصص له الدستور عملية إصدار القوانين³ و هو قفز عليها .

و يعتبر التشريع بأوامر غير مقيد إلا بقيد الزمان عكس المجالات التي يشرع فيها المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و هما المادتان 122 و 123 ، و حتى هذه السلطات المقيدة للبرلمان فان للسلطة التنفيذية يد فيها في طرح جزئيتها و كذا إصدار المراسيم و القرارات التوضيحية لها .

و بالعودة إلى نص المادة 124 فان التشريع بأوامر ثابت لرئيس الجمهورية دون سواه و لا يمكن التفويض فيه أو مشاركته فيه كما أن رئيس الجمهورية غير مفوض في اختصاصه التشريعي من طرف البرلمان و إنما يمارس هذا الاختصاص بوصفه اختصاصا أصيلا له و دائم و لا يحتاج لأي تفويض كما تعتبر تلك الأوامر صريحة و دستورية .

و من شروط اتخاذ هذا الشكل من التشريع

- أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان
- أن يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل الغرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليه .

¹قامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة الماجستير، جامعة الجزائر سنة 2005-2006، ص21

²المادة 120 من دستور الجزائري، لسنة 1996. مرجع سابق.

³ محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، مرجع سابق، ص 111

- تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان
- يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالات استثنائية و هنا تكون جميع صلاحيات البرلمان في يده و هذا تطبيقا لنص المادة 93 من الدستور
- أن تتخذ تلك الأوامر في مجلس الوزراء

غير أن البعض من القانونيين يرى أنها ذات طبيعة إدارية رغم مرورها بالسلطة التشريعية و علتهم في ذلك أنها صادرة من طرف مسؤول الهيئة التنفيذية كما يرى البعض أنها ذات طبيعة تشريعية نظرا لمرورها بالمؤسسة التشريعية و إقراره لها يعطيها وصمة تشريعية و عندما نرى و انطلاقا من عدة معايير منها أن الدستور يعطيه الصفة من خلال النص " لرئيس الجمهورية أن يشرع ... " كما أن التطرق لهذا النوع من التشريع في الباب الخاص بالسلطة التشريعية و هو إضفاء المؤسس الدستوري لصفة التشريع على تلك الأوامر كما أن المجلس الدستوري حدد الأوامر التي تخضع للعرض من التي لا تخضع خصوصا تلك التي تتخذ في الحالات الاستثنائية في رأيه رقم 08/99 و المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور، الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية من الخضوع لهذا الإجراء حيث قال فيه " اعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1, 2, 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان و خصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان و الأوامر المستثناة من ذلك.¹

1- التشريع بعد انتهاء ولاية البرلمان :

يقصد بالولاية التشريعية الفترة الزمنية للمجلس النيابي والتي تبدأ منذ تنصيب البرلمان إلى غاية انتهاء ولايته طبيعيا و بعد انتهاء تلك الولاية تجرى انتخابات جديدة و هذا ما يطلبه الدستور لكون البرلمان الممثل الحقيقي لإرادة الشعب و استثناء قد تنتهي ولاية البرلمان دون أن تتمكن الهيئات المختصة من تنظيم انتخابات بسبب ظروف عسيرة و هنا يطرح التساؤل من يقوم بالوظيفة التشريعية بين تاريخ ولاية البرلمان القديم و انتخاب برلمان جديد و للإجابة عن هذا التساؤل نرى أن المادة 102 من دستور 1996 انه لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية و

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 المؤرخ في: 21 فيفري 1999 ، و المتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

يثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية و استشارة المجلس الدستوري¹.

أما في دستور 1976 لم تكن مقررة فيه نظرا لانعدام مؤسسة المجلس الدستوري في النظام الدستوري الجزائري و نص المادة 102 هذه تقابلها المادة 96 من دستور 1989 و المقابلة لنص المادة 129 من دستور 1976 مع استبدال عبارة ظروف خطيرة جدا بعبارة ظروف خطيرة للغاية .

و عند مقارنة الدساتير الجزائرية نخرج بخلاصة أن هذا التشريع يمثل روح ما جاء في المادة 67 من دستور 1989 و هو أن رئيس الجمهورية رئيس الدولة يجسد وحدة الأمة و هو حامي الدستور و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها . و معنى هذا أن رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي الجزائري له دور حكم بين مؤسسات الدولة و معنى ذلك انه لا يبقى محايدا و على هذا الأساس يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس الوظيفة التشريعية في مثل هذه الحالة بعد انتهاء ولاية البرلمان دون تقديم اقتراح منه نظرا لان له جوازيه في تقديمه مستندا على مقتضيات من هذا القبيل.²

2- التشريع بين دورتي البرلمان

لقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري مدة زمنية لانعقاد البرلمان ففي دستور 1963 و في المادة 59 من نظام المجلس الوطني لعام 1964 "يعقد المجلس الوطني أربع 04 دورات في العام مستغرقا في كل واحدة منها ثمانية أسابيع و هي دورة الخريف و دورة الشتاء و دورة الربيع و دورة الصيف".

يعلن رئيس المجلس الوطني عن اختتام كل دورة في نهاية آخر جلسة من الأسبوع الثامن . كما نصت المادة 95 و المادة 146 من قانون المجلس الشعبي الوطني رقم 01/77 على انه يعقد المجلس الشعبي الوطني دورتان في السنة تدوم كل واحدة منها ثلاثة أشهر على الأكثر في دستور سنة 1976 .

أما دستور 89 فلقد نصت المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بدورتين وهما دورة الربيع التي تبدأ من الأسبوع الأول من شهر افريل وكذا دورة الخريف في ثاني يوم عمل من الأسبوع الأول من شهر اكتوبر . اما في دستور 1996 فقد نصت المادة 1/188 على انه يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين في كل سنة مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل . كما جاءت المادة الخامسة من القانون العضوي 02/99 بتبديء دورة الربيع في اليوم العمل الثاني من شهر مارس و تبديء دورة الخريف في اليوم العمل الثاني من شهر سبتمبر كما تدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحه والملاحظ في تحديد المدة الزمنية لدورات البرلمان الجزائري انه هناك فترات زمنية تكون فيها المؤسسة

¹ المادة 102 من دستور سنة 1996 ، مرجع سابق.

²وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال تطور الدستور الجزائري ، أطروحة لنيل دكتوراه جامعة تلمسان ، سنة 2011-2012 ، ص 288

التشريعية غائبة، و قد يحدث أمر طارئ يستوجب تدخل سلطة ما لحلها لذا أعطى المؤسس الدستوري الجزائري منح حق التشريع فيما بين دورتي البرلمان إلى رئيس الجمهورية حيث يتولى إصدار الأوامر لها صفة القانون بعد أن يعرضها طبعا على البرلمان للموافقة عليها و لقد حددت بشروط صريحة لقبول و اتخاذ هذا النمط من التشريع و هو أن التشريع في غيبة البرلمان أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء .

و مما يثير الجدل و التخوف هو الاستعمال المفرط للتشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية مستغلا بذلك الفراغات القانونية في تحديد نوعية التشريع الذي يصدر عن طريق الأوامر إضافة إلى التركيبية لأعضاء البرلمان بغرفتيه و الذي لا يسمح بوجود معارضة حقيقية داخله يمكن لها رفض هذه التشريعات لذا لم نلاحظ أي اعتراض داخل البرلمان بغرفتيه للأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية و إنما هناك امتناع طفيف من بعض أعضاءه و بالرجوع إلى الإحصائيات و للفترة التشريعية الخامسة فقط لسنة (2007-2002) هو تبني 93 نص قانوني من بينها 34 قانون صادر عن طريق أوامر أي بنسبة 36% كما أن نسبة ثلثي النصوص القانونية للفترة السادسة (2007-2012) 54 نص قانوني منها 18 عن طريق التشريع بأوامر أي بنسب 33%.

كما بين الاستغلال المفرط للتشريع بأوامر في تمرير الكثير من النصوص القانونية التي لها صبغة حساسة داخل المجتمع و النظام السياسي للدولة ككل و من هذه التشريعات ترسيم الأمازيغية بالقانون رقم 03/02¹ و هو تأويل للصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في المواد 174 و 176 بحيث أن نص المادة 174 تعطي أو تحيل القانون إلى الإرادة الشعبية من خلال الاستفتاء عليه بعد مصادقة البرلمان و بعد 50 يوما كما تنص المادة الموالية أي نص المادة 175 من دستور 1996 بقولها " يصبح القانون الذي يتضمن المشروع التعديل الدستوري لاغيا إذا رفضه الشعب و لا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية " ².

و خوفا من الرفض الشعبي لهذا القانون نظرا للحساسية الموجودة في موضوع ترسيم الأمازيغية و التباين الديمغرافي لكل طرف و سحب البساط من الذين يريدون توظيف هذا الموضوع سياسيا إذ ارتأت الهيئة التنفيذية إصداره في شكل قانون عضوي و دون المرور على الاستفتاء الشعبي و إنما اخذ برأي المجلس الدستوري الذي رأى و من خلال المادة 176 أن هذا التعديل لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع و لا يمس بالحريات و التوازنات الأساسية للسلطة و المؤسسات الدستورية كما انه لا يمس بالمركز الدستوري للغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية و الرسمية للدولة .

¹ قانون رقم: 03/02 المؤرخ في 10 افريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري يقضي بترسيم الأمازيغية.

² المواد من 174 إلى 176 من دستور سنة 1996 مرجع سابق.

و كذا الأمر المتعلق بتعديل قانون الأسرة الذي يعتبر القانون المنظم للنواة الأولى في المجتمع و هي الأسرة و ما أحدثه هذا التعديل على القانون الأصلي و هو القانون رقم 11/84 المؤرخ في 09 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة¹، الذي كان يعتبره الكثير القانون الوحيد الذي يلقى القبول لدى الأغلبية في المجتمع لما يمثله من إبراز للشخصية الإسلامية فيه لكن نظرا للضغوط الممارسة من طرف الجمعيات النسوية و كذا بعض المنظمات الحقوقية و المجتمع المدني المفضل و كذا انضمام الجزائر لبعض الاتفاقيات الدولية التي حتمت عليها مراجعة بعض النصوص القانونية أدت برئيس الجمهورية إلى إصدار تلك التعديلات عن طريق أمر و هو رقم 02/05²، و الذي أثار جدلا حادا سواء داخل المجتمع أو داخل النخبة السياسية في الجزائر و لقد مرر هذا بهذه الطريقة خوفا من إسقاطه في البرلمان بفعل الضغط الشعبي عليه و كذا بعض التيارات المحافظة و الجمعيات الإسلامية التي أبدت عدم رضاها على هذه التعديلات و طالبت بإسقاطه .

و هناك أيضا الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومي و الذي يعني لشريحة واسعة من المستخدمين أو الطبقة العاملة و رغم الندوات و اللقاءات ما بين النقابات و كذا الاختصاصيين في مجال القانون من أجل إعادة المسار الحقيقي للتوظيف العامة ، بعد التغييرات الاقتصادية و السياسية للدولة منذ تغيير النظام السياسي في الجزائر التعددية و الإقتصاد الحر و بعض الاضطرابات العمالية و الانغلاق و الانسداد مع كل موسم دخول اجتماعي، لم تجد بدا السلطة التنفيذية من إقرار هذا القانون بأمر لقطع الطريق على كل من أراد المتاجرة بهذا الملف .

و الملاحظ انه منذ تولي رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة سدة الحكم سنة 1999 مرر اغلب الملفات الحساسة عن طريق أوامر ، و هو التقاف لافت على مهام و اختصاص الهيئة التشريعية بغرفتيه، و رغم ذلك لم نرى أي معارضة فعلية و فاعلة داخل تلك الهيئة للمطالبة من الحد من اعتداء السلطة التنفيذية على مهامها التشريعية الأصيل لها حسب الدستور، و أو نرى أيضا أي إسقاط لأي أمر من تلك الأوامر ، و إنما زكت جميع تلك القوانين و هنا يطرح التساؤل حول مصداقية التمثيل الشعبي في الغرفتين و آليات تشكيل الهيئة التشريعية و نظام الانتخاب فيها .

¹ القانون رقم: 11/84 المؤرخ في 09 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة

² الأمر رقم: 02/ 05 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المعدل والمتمم للقانون 11/84 المتضمن قانون الأسرة، ج ر 15 ص 19

الخاتمة :

خلال استعراضنا لهذا البحث تبين لنا مدى تخطب النظام السياسي في الجزائر ومن ورائه المؤسس الدستوري في إيجاد آليات و دعائم لاستقرار النظام فيها .

فحداثة استقلال الجزائر ليس مبررا ألبته في إصدار هذا الكم من الدساتير المتتابعة، دستور سنة 1963 وهو الدستور الذي وضعه الرئيس بن بله ،و الذي توقف العمل به بعد شهر من صدوره بدعوى وجود حالة الطوارئ آنذاك ،وهو دخول المغرب للتراب الجزائري وكذا التمرد الذي حصل في منطقة القبائل كلها عوامل أدت إلى تعطيله وتعطيل المؤسسات الدستورية معه، وتركيز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية ، و اعتماد الشرعية الثورية كوسيلة للحكم، إن هذا التخطب السياسي وعدم رسم معالم دولة مؤسساتية أدى بالإخوة الفرقاء إلى القيام بانقلاب على الشرعية ، وتبني نمط جديد للتسيير وهو مجلس الثورة مع التركيز الدائم للسلطات في يد رئيس الجهاز التنفيذي، و إصدار التشريعات بأوامر ورغم أهميتها إذ تعتبر الفترة من 65 إلى 76 من أغزر الفترات صدورا للقوانين ذات الطابع و اللمسة الجزائرية، وقامت بوضع حجر الأساس لجزارة القوانين و الخروج من التبعية للمنظومة القانونية للمستعمر الفرنسي المكرسة بحكم قانون 62/12/31.

ومن هذه القوانين القانون المدني -القانون الإجراءات -قانون العقوبات قانون الوظيف العمومي، إن هذه الفترة والتي حكمها هواري بومدين وبعد عشر سنوات أراد إن يؤسس لدولة القانون، وبناء المؤسسات و أطلق شعار (بناء دولة لا تزول بزوال الرجال) لكن الذهنية الأحادية وحكم الفرد طغى على التوجه العام للإصلاح فبقيت الأحادية السياسية متمثل في حزب الواحد (حزب جبهة التحرير الوطني)، و الخيار الاشتراكي كنهج سياسي واقتصادي ، و هيمنة السلطة التنفيذية على مقاليد الحكم باعتبار إن رئيس الجمهورية هو رئيس الحزب الطلائعي، ورغم وجود مجلس شعبي وطني إلا إن شكل الانتماء إليه

و الصلاحيات الممنوحة له تكبل مسيرته التشريعية و التمثيل الشعبي المرجو منه، فأعضاؤه لا بد أن يكونوا من الحزب الواحد، و اختيارهم يتم على حسب الولاء الحزبي و ليس للاختيار الشعبي مما حكم عليه بالإعاقة التشريعية وكذا ضعف الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية اضافة إلى قوة شخصية رئيس الجمهورية آنذاك هواري بومدين، و تأثيره البالغ على النظام السياسي ككل ورغم كل هذا فان دستور سنة 76 يعتبر اللبنة التي أسست قيام نظام سياسي يعتمد على مؤسسات دستورية مستقلة.

التعديلات التي حدثت في سنة 79 و 80 و 88 لم يوقف المد التغييري الذي حدث في البلاد من انتفاضة تيزي وزو سنة 1980 و انهيار أسعار النفط سنة 1985 وكذا الانتفاضة الشعبية في 05 أكتوبر 1988 التي مهدت الطريق إلى إدخال إصلاحات جذرية على النظام السياسي ككل حتى إن بعض القانونيين اطلقوا على دستور سنة 89 في عهد الشاذلي بن جديد ، الذي أعقبت هذه الأحداث بدستور الجمهورية الثانية، إذ تم التخلي على النظام الأحادي وتبني التعددية السياسية و إلغاء جميع مظاهر التوجه الاشتراكي و الانطلاق نحو الخيار الليبرالي واقتصاد السوق، وقد تجسد مبدأ الفصل بين السلطات تجسيد فعلياً لا يوجد مثيل له في جميع دساتير الجزائر وكان يمهد فعلاً لبناء دستور مؤسسات قوي لكن سرعة انجازه و الثغرات الموجودة به نظراً لكونه جاء لامتناس الغضب الشعبي دون مراعاة الخصوصية للطبقة السياسية و المجتمع الجزائري ككل في نقص الثقافة السياسية لديه وعدم تكييف النخب السياسية مع المعطيات الجديدة ، فعند أول اختبار حقيقي لهذا الدستور وفي الانتخابات التشريعية لسنة 91 والتي سبقتها انتخابات محلية والتي حاز بها حزب سياسي جديد (الجهة الإسلامية للإنفاذ) بأغلب مقاعده و اندحار التيار القومي و ألائكي عن خارطة السياسية ، تم توقيف المسار الانتخابي و استقال رئيس الجمهورية ، وحل البرلمان فأصبحت مؤسسات الدولة في فراغ دستوري رهيب لم يوضع له المؤسس الدستوري احتياطات لهذا النوع من الحالات .

وبعد أربع سنوات جاء دستور سنة 1996 واضعاً نصب عينه غلق جميع الثغرات التي هزت أركان الدولة و أدخلتها في دوامة العنف السياسي ، و أحدث تغيير نوعي في هذا الدستور من خلال نظام الثنائية في تسيير الجهاز التنفيذي بين رئيس الجمهورية ورئيس حكومة ، و الذي كان في دستور 1989 وكذا أحداث غرفة ثانية في البرلمان متمثلة في مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني و العودة إلى الشرعية الشعبية، ووضع خارطة طريق للخروج من الأزمة السياسية للبلاد، وهو ما جاء به الرئيس ليامين زوال في فكرة الحوار الوطني وميثاق السلم و المصالحة التي تبناه الرئيس الحالي عبد العزيز بوتفليقة عند وصوله إلى سدة الحكم سنة 1999، والذي شهد أيضاً تعديلات جوهرية لهذا الدستور ابتداء من 2002 ، و ترسيم الأمازيغية إلى 2008 و إلغاء الثنائية في السلطة التنفيذية و العودة إلى القطبية وكذا التشريعات بأوامر التي لم يشهد لها المشرع الجزائري مثيلاً إلا في عهدة الرئيس بومدين و كأنها انتكاسه حقيقية للفصل بين السلطات و العودة بالنظام السياسي إلى القطبية في الحكم وكما قال الرئيس :

(لا أريد أن أكون ربع رئيس ولا نصف رئيس وإنما أكون رئيساً كاملاً بجميع الصلاحيات) وما تلك الإصلاحات إلا طريقة لتجديد النظام لنفسه من خلال التعديلات الدستورية ووجوه النخب السياسية، كما نلاحظ إن جل التعديلات الدستورية مست فقط المواد المتعلقة بالسلطة التنفيذية لما لها من قوة داخل المجتمع وباعتبارها المحرك العام لها .

و إذا أردنا إن نؤسس إلى دستور قوي لا تطاله أيادي التغيير في كل مرة يصل فيها شخص للحكم و إنما يكون نابع من الإرادة الشعبية، هو تفعيل الهوية الوطنية داخل مضمون الدساتير وعدم الإقصاء في وضع القواعد القانونية للدساتير لأي طرف في المجتمع و السماح للطبقات الشعبية في إبداء ما يروونه مناسباً لهم و يلبي رغباتهم دون توجيه أو فرض (الاستفتاء العام والمباشر) ، أي نزع الوصاية السياسية و العودة إلى الشرعية الشعبية .

* التوصيات :

- عدم الإسراف في التعديلات الدستورية.
- وضع آليات دستورية للتضييق على المساس بالمبادئ الجوهرية للأمة .
- إدخال الموروث الحضاري للأمة في الدستور واعتماده كمرجع أساسي لأي تغيير
- العودة إلى الشعب في تعديل وعدم اللجوء إلى إقراره بقوانين وأوامر رئاسية.
- التعمق أكثر في السلطة الثالثة من طرف الباحثين وهي السلطة القضائية.

قائمة المصادر

الدراسات:

- ❖ دستور سنة 1963 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 08 سبتمبر 1963 واصدر في 10 سبتمبر 1963 ج ر رقم 64 .
 - ❖ دستور سنة 1976 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 19 نوفمبر 1976 واصدر بأمر رقم 97/76 في 22 نوفمبر 1976 ج ر رقم 94.
 - ❖ دستور سنة 1989 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 23 فيفري 1989 واصدر بمرسوم رئاسي رقم 18/89 في 28 فيفري 1989
 - ❖ دستور سنة 1996 وافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء 28 نوفمبر 1996 واصدر بمرسوم رئاسي رقم 438/96 في 07 سبتمبر 1996 ج ر رقم 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
 - ❖ لائحة المجلس التأسيسي صادرة بتاريخ 1962/09/26، ج ر رقم 02 19
- القوانين:

- ❖ القانون رقم: 11/84 المؤرخ في 09 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة
- ❖ قانون رقم: 16/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وتسييره ج ر رقم 52 بتاريخ 1989/12/11
- ❖ القانون رقم: 02/99 المؤرخ في : 08 مارس 1999 المتضمن القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة
- ❖ قانون رقم: 03/02 المؤرخ في 10 افريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري يقضي بترسيم الأمازيغية
- ❖ الأمر رقم: 02/ 05 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المعدل والمتمم للقانون 11/84 المتضمن قانون الأسرة، ج ر 15 .
- ❖ . قانون رقم : 19/08 المؤرخ في: 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري لدستور 1996
- ❖ الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/18 .
- ❖ مرسوم تنفيذي رقم 307/91 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد كفاءات التعيين في الوظائف المدنية للدولة المصنف وظائف عليا .جريدة رسمية عدد43 صادرة في 18 سبتمبر 1991.

الآراء القانونية:

- ❖ رأى المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 1992/09/02 حول دستورية معاهدة الاتحاد الأوروبي
الرأي رقم 92/321/ د س المؤرخ في ديسمبر 1992 منشور في مدونة المجلس الدستوري
الفرنسي
- ❖ رأى المجلس الدستوري رقم 08/99 المؤرخ في: 21 فيفري 1999 ، والمتعلق بمراقبة القانون
العضوي الذي يحدد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

قائمة المراجع:

الكتب :

- ❖ حسني بو ديار الوجيز في القانون الدستوري ، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، سنة 2003
- ❖ سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني المؤسسة الوطنية
للكتاب الجزائر سنة 1986
- ❖ سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة
الجزائر .
- ❖ صالح بلحاج .أبحاث و آراء في مسائل التحويل الديمقراطي بالجزائر .الطبعة الأولى مؤسسة
الطباعة الشعبية للجيش .الجزائر دون سنة نشر
- ❖ عبد الله بوقفة .السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد.دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع
الجزائر 2010
- ❖ عبد الله بوقفة القانون الدستوري تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية دار الهدى للطباعة والنشر
والتوزيع الجزائر 2008
- ❖ محمد سعيد جعفرور ، مدخل العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون دار هومة الجزائر دون
سنة نشر
- ❖ موريس دو فرجية ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري ، ترجمة جورج سعد المؤسسة
الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع بيروت لبنان 1992 .
- ❖ ناصر لباد، دساتير الجزائر ، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية ،سنة 2010 .

الرسائل:

- ❖ اومايوف محمد , عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ، جامعة تيزي وزو 2012/12/07 .
- ❖ بورايو محمد ,السلطة تنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية أطروحة شهادة الدكتوراه جامعة الجزائر 2012 .
- ❖ عبد الجليل مفتاح ,آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات و انعكاساتها في ضل التعددية السياسية في الجزائر , رسالة دكتوراه من جامعة بسكرة 2007-2008.
- ❖ وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال تطور الدستور الجزائري ، أطروحة دكتوراه جامعة تلمسان ، سنة 2011-2012.

المذكرات :

- ❖ افطوش براهيم .المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008 بحث لنيل الماجستير .جامعة تيزي وزو لسنة 2012
- ❖ بركات احمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،شهادة ماجستير جامعة تلمسان ،سنة 2007-2008 .
- ❖ بو سالم دنيا .الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ضل دستور 1996،مذكرة ماجستير ،سنة 2006 – 2007
- ❖ طارق عاشور .تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 97-07 مذكرة الماجستير في العلوم السياسية .جامعة باتنة 2008-2009
- ❖ عمر شاشوة ، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير جامعة تيزي وزو بتاريخ 2013/03/18 .
- ❖ عقيلة خربا شي ,مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري،أطروحة دكتوراه , جامعة باتنة 23 ماي 2010
- ❖ علي الصغير جمال العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية و الحكومة في ظل دستور 86/11/28 رسالة الماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر 2002
- ❖ قامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة الماجستير، جامعة الجزائر سنة 2005-2006.
- ❖ مزياني لونس ، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة ماجستير ، جامعة تيزي وزو ، سنة 2011.

المجلات :

- ❖ احمد مهدي ومحمد الشويخات وآخرون الموسوعة العربية العالمية مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر و التوزيع السعودية 1999
- ❖ إدريس بوكرا.التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر .مجلة الفكر البرلماني مجلة تصدر عن مجلس الأمة .العدد السابع.
- ❖ طيبي عيسى ، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008 المجلة الجزائرية عدد 04 ، سنة 2010 .
- ❖ عبد القادر بن صالح :تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان القانون الواقع و التصور، مجلة الفكر البرلماني ،العدد الثالث جوان 2003 .
- ❖ عبد النور ناجي ، مكانة المؤسسة التنفيذية في ظل نظام التعددية السياسية الجزائرية ، مجلة الفكر مجلة تصدر عن جامعة بسكرة العدد الأول مارس 2006 .
- ❖ عمار عوابدي ،عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني،العدد الأول ديسمبر 2002 .
- ❖ غسان سليمان عرنوس ، العلاقة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مجلة الشريعة والقانون ، السنة السادسة والعشرون العدد الخمسون ،أفريل 2012.
- ❖ رياض دنش ، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996 ،مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الرابع.

الجرائد:

- ❖ جريدة المجاهد اليومية بتاريخ 1999/08/18
- ❖ جريدة المجاهد الصادرة بتاريخ 1999/11/22 .
- ❖ جريدة المجاهد الناطقة بالفرنسية بتاريخ 2000/08/27
- ❖ جريدة المساء بتاريخ 2008/10/29.
- ❖ نقلا من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة , الفترة التشريعية الأولى ،والسنة الأولى ، العدد 01، في 1998/12/05 .

الندوات و المحاضرات :

- ❖ الطاهر طالب ، دورة اللجنة المتساوية الاعضاء في حل خلاف بين الغرفتين ،الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، ج2 الجزائر ، دار هومة
- ❖ حصيلة دورات المجلس الشعبي الوطني من الجلسات التأسيسية إلى دورة الربيع 2002 ،الأمانة المساعدة المكلفة بشؤون التشريع والطبع والنشر سنة 2002
- ❖ محاضرات مقياس المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، جامعة سيدي بالعباس، سنة 2015
- ❖ محمد بوليفة عمران، الدور المعدل للغرف البرلمانية الثانية في الوظيفة التشريعية ، ملتقى التطوير البرلماني بجامعة قاصدي مرباح ورقلة سنة 2012.
- ❖ مداخلة العيد عاشوري مستشار شؤون التشريع لدى رئيس مجلس الشعبي الوطني 2006/04/20
- ❖ مصطفى بلعور، التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني في الجزائر، ملتقى التطوير البرلماني المنعقد بورقلة سنة 2012 دفاتر السياسة والقانون ، العدد 05 جوان 2001

المراجع باللغة الأجنبية:

Communication de Madame GHAOUTI-MALKI Souâd Professeur de Droit Public
à L'Université D'Alger. Faculté de Droit- Ben-
Aknounw.mrp.gov.dz/Ministère/ghaouti.pdf

- ❖ Mechel Jaubert : (le président de la république est la fin .le premier ministre est se moyen).le partage du pouvoir exécutif n° 104 février 1978
- ❖ Slimane Akkouche - Alger (Le Soir), Le Soir d'Algérie, 6 mai 2015

الفهرس

التعديلات الدستورية و أثرها على النظام السياسي في الجزائر

الصفحة	العنوان
أ	المقدمة
01	الفصل الأول : تداعيات التعديلات الدستورية على السلطة التنفيذية
02	المبحث الأول : السلطة التنفيذية كنظام رئاسي مغلق في الجزائر
03	المطلب الأول :العلاقة العضوية بين رئاسة الجمهورية و الحكومة
09	المطلب الثاني : هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية
15	المبحث الثاني :الحكومة في السلطة التنفيذية بين التمثيل السياسي و الوظيفي
16	المطلب الأول : قرار تشكيل الحكومة واختصاصها
22	المطلب الثاني : التعديل الدستوري بين مفهوم رئيس الحكومة و الوزير الأول
28	الفصل الثاني : السلطة التشريعية في التعديل الدستوري بين القوة والإضعاف (الالتفاف)
29	المبحث الأول : السلطة التشريعية كسلطة لسن واقتراح القوانين .
30	المطلب الأول : قلة مبادرة السلطة التشريعية في اقتراح القوانين
37	المطلب الثاني : ضبط البرلمان لعمل السلطة التنفيذية
45	المبحث الثاني : التشريع الرئاسي وثنائية السلطة التشريعية إضعاف لمهامها
46	المطلب الأول : التعديل الدستوري ونظام الغرفتين و أثره على استقلالية نشاط البرلمان
52	المطلب الثاني : التشريع بأوامر التفاف على مهام السلطة التشريعية
59	الخاتمة

ملخص البحث :

التعديلات الدستورية لما لها من ايجابيات في ترسيخ النظم السياسية وتفويت الفرصة عن كل إنزلاقات قد يزعزع استقرار المجتمع لكن في نفس الوقت قد تعرض تلك التعديلات إلى تلاعب النخب السياسية و استعمالها وتوجيهها إلى ما تخدم تلك المصالح ويعطيها الفرصة لتجديد نفسها بنفسها من خلال التعديلات الدستورية كما يجب إحداث ثورة في تركيبة النظام السياسي من خلال التفعيل التام للسلطات الثلاثة عن بعضها البعض وتقوية جهاز الرقابة داخلها

كما أن من الواجب البحث عن اطر وركائز صلبة للحفاظ على قوة البناء العام للدستور و البحث عن صيغة توافقية عامة لذلك البناء

Résumé de recherche :

Les amendements constitutionnels en raison des résultats positifs dans la consolidation des systèmes politiques et ratent l'occasion pour toutes les diapositives pourraient déstabiliser la société, mais en même temps, ces modifications peuvent être offerts pour manipuler les élites politiques et l'utilisation et réalisé pour servir ces intérêts et leur donne l'occasion de se renouveler à travers les amendements constitutionnels doivent également être révolutionner le système politique à travers une combinaison de l'activation complète des .trois autorités de l'autre et de renforcer le dispositif de contrôle à l'intérieur

Il est également de trouver en raison cadres et des substrats solides pour maintenir la construction générale de la Constitution de la force et de la recherche d'une formule de compromis au public que la construction.

Research Summary:

The constitutional amendments because of the positive results in the consolidation of political systems and miss the opportunity for all slides could destabilize society, but at the same time, these changes can be offered to manipulate political elites and the use and built for serve these interests and gives them the opportunity to renew through the constitutional amendments should also be revolutionizing the political system through a combination of full activation of the three authorities of the other and to strengthen the monitoring device to the inside. It is also to find because executives and solid substrates to maintain the general construction of the Constitution of the strength and the search for a compromise formula to the public that the construction.

الكلمات المفتاحية

- البناء الدستوري - التعديلات الدستورية - النظام السياسي - الدساتير الجزائرية - التمثيل السياسي

- Constitution of the strength - systèmes politiques - Les amendements constitutionnels -