خصائص العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية على
ضوء التعديل الدستوري لعام 2020

Characteristics of the relationship between the legislative
and executive institutions in light of the 2020
Constitutional Amendment

ط.د/ باسود عبد المالك*
جامعة سعيدة / الجزائر
abasoude@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2021/05/10- تاريخ القبول: 2021/05/24- تاريخ النشر: 2021/06/20

الملخص:

إن العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية لا تخضع لأي مبدأ من مبادئ القانون الدستوري فلا تخضع العلاقة بين المؤسسات لمبدأ التخصص ولا لمبدأ التوازن، فالعلاقة غير متكافئة والمساواة بينهما منعدمة. فريئس الجمهورية يمكنه استدعاء البرلمان ويمكنه حل المجلس الشعبي الوطني، ويمكنه التشريع بموجب أوامر ويمكنه إصدار قانون المالية بموجب أمر، وفوق ذلك هو يملك الحق في تعيين ثلث مجلس الأمة ويد السلطة التشريعية في التشريع مقيدة وسلطة رئيس الجمهورية في التنظيم مطلقة. فمن الواضح إذا أن العلاقة بين المؤسسات قائمة على الهيمنة والسيطرة، ولا وجود لمبدأ السلطة تحد السلطة، فالمؤسس الدستوري لم يمنح المؤسسة التشريعية أي مكنة أو امتياز للوقوف في وجه رئيس الجمهورية ومنحه في مقابل ذلك كل الامتيازات في الحد من سلطة المؤسسة التشريعية.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية؛ المجلس الشعبي الوطني؛ مجلس الأمة؛
الوزير الأول؛ رئيس الحكومة.

Abstract:

we conclude from the oforementioned that the relation ship between the legilastiv institution and the esecutive institution is unequel ,and equity between the is non escistent . this relationship is not subject to neither the principle of specialization nor the principle of balance .the controle of the president of the republic is clear and the legislative institution does not have amy mechanisms to control of the president of the republic. The constitutional amendment did not grant the legislative. In the face of the suprmacy of the executive institution.

Keywords: Législative institution ,ExecutiveFoundation, Prsident of Republic, Head of Government, First Minister, Parlement, The National People'sAssembly, Assembly Of The Nation

مقدمة

يعتبر القيام بالتعديل الدستوري في ظل الأنظمة السياسية المقارنة المسلك الوحيد نحو زيادة مساحة الحقوق والحريات، أو إعادة النظر في توزيع السلطات. ولأن الدستور الجزائري الحالي يعاني من الأمرين معا، ولأنه لا يمكن البتة القيام بالإصلاح الأول دون الثاني، فزيادة مساحة الحقوق والحريات دون إعادة النظر في توزيع الاختصاصات بين مؤسسات الحكم، لا معنى له. لأن الأهم من إضافة بعض الحقوق والحريات إلى الدستور هو القضاء على تركيز السلطة في يد واحدة.

ويعد مبدأ تجزئة السلطة بين عدة مكونات أهم حدث في العصر الحديث لأنه قضى على مبدأ السلطة المطلقة، ونقل الدول من دولة الشخص إلى دولة المؤسسات، وتعتبر تجزئة السلطة أهم ضمانة لحماية الحقوق الحريات من الاعتداء عليها.

فقد تتضمن الدساتير الكثير من الحقوق والحريات إلا أن آليات حمايتها مفقودة في ظل عدم تجزئة السلطة، فتركيز السلطة لدى جهة واحدة يجعل الحقوق والحريات عرضة للتضييق عليها، بل وإلغائها.

إذا فالعبرة ليس في تعديل الدستور وإنما العبرة في مضمون هذا التعديل، ومدى رغبة صاحب التعديل في الارتقاء بالنظام السياسي والقضاء على الاختلال الذي يعاني منه النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال، وهو تركيز السلطة لدى مؤسسة واحدة بما يجعل الحديث عن الحقوق والحريات لغوا لا معنى له.

ومناقشة هذا كله أعتقد أن الاضطلاع على ما ورد في رسالة التكليف المعلن عنها من طرف رئيس الجمهورية ومطابقتها مع التعديل الدستوري يبدوا مدخلا جيدا للنظر إلى المقدمة والنتائج المترتبة عنها.

لقد ورد في رسالة التكليف المعلن عنها عبر وكالة الأنباء الجزائرية بتاريخ 2يناير 2020 الآتي :

" ستتولى اللجنة تحليل وتقييم كل جوانب تنظيم وسير مؤسسات الدولة على أن تقدم إلى رئيس الجمهورية مقترحات وتوصيات بغرض تدعيم النظام الديمقراطي القائم على التعددية السياسية والتداول على السلطة وصون بلادنا من كل أشكال الانفراد بالسلطة وضمان الفصل الفعلي بين السلطات وتوازن أفضل بينهما وهذا بإضفاء مزيد من الانسجام على سير السلطة التنفيذية وإعادة الاعتبار للبرلمان خاصة في وظيفته الرقابية لنشاط الحكومة "

كما ورد في هذه الرسالة " وفي هذا الصدد أصبحت مراجعة الدستور بصفة معمقة أمرا مستحسنا بل ضروريا، وهو ضروري في نظر رئيس الجمهورية لأنها كما ورد في رسالة التكليف هي السبيل الأوحده الذي من شأنه أن يمكن تجديد أنماط الحوكمة على كافة مستويات المسؤولية لا سيما على مستوى المؤسسات العليا للجمهورية".

كما تابع رئيس الجمهورية القول "في هذا الإطار تعهدت بوضوح أن أضع دستورا جديدا يصون البلاد".

وقد ذكرت الرسالة أن التعديل الدستوري ينبغي أن يشمل سبعة محاور: ندرس في هذه المقالة ثلاثة محاور.

نخص بالذكر منها المحور الثالث المتعلق بتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وأوصى رئيس الجمهورية في هذا المحور بأنه على لجنة الخبراء على وجه الخصوص ضمان أداء منسجم للسلطات عبر توزيعها داخل السلطة التنفيذية وإقامة سلطات مقابلة فعالة تهدف إلى تفادي أي انحراف استبدادي. وكذلك المحور الرابع الذي نص على تعزيز سلطة الرقابة البرلمانية ويتعلق الأمر بوضع آليات فعالة تسمح للبرلمان بممارسة مهامه كاملة في مراقبة وتقييم عمل الحكومة.

ويعد هذان المحوران موضوع مقالتنا.

واعتبر رئيس الجمهورية أن هذه الرسالة هي استرشادية فقط، وأعطى للجنة الخبراء السلطة التقديرية في صياغة نصوص دستورية. وتعليقا على ما ورد في هذه الرسالة فإننا نقول :

- أن رئيس الجمهورية استعمل مصطلحات من قبل دستور جديد، مراجعة الدستور بصفة معمقة، صون بلادنا من كل أشكال الانفراد بالسلطة،

تفادي أي انحراف استبدادي، ضمان فصل فعلي بين السلطات وتوازن أفضل بينهما، إعادة الاعتبار للبرلمان خاصة في وظيفته الرقابية ، ضمان أداء منسجم للسلطات عبر توزيعها داخل السلطة التنفيذية وإقامة سلطات مقابلة فعالة.

يتبين لنا من هذه العبارات الصارمة والدقيقة الظاهرة في صلب الرسالة أن رئيس الجمهورية يتحدث عن النظام السياسي الجزائري في الماضي واستشرافه لطبيعة النظام السياسي في المستقبل.

فقد عانى النظام السياسي الجزائري منذ نشأته من ممارسات استبدادية وانحراف في استعمال السلطة واستغلالها، و عانى النظام السياسي من عدم التوازن والتكافؤ بين مؤسسات الحكم ، وكان شكل السلطة في الجزائر هرمي عمودي مؤسسة تحكم ومؤسسات تنفذ، وللأمانة العلمية فإن هذه الممارسات ليست وليدة لأفعال خارج نطاق الدستور فقط ، بل إن هذه الأفعال هي نتاج حقيقي لدستور تمت صياغته على أساس تفوق المؤسسة التنفيذية على بقية المؤسسات ، الذي وضع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية وأصبحت المؤسساتين الأخيرين أقرب إلى المؤسسات الاستشارية منها إلى مؤسسات قائمة على مبدأ السلطة تحد السلطة

فأصبح النظام السياسي الجزائري وبمقتضى مختلف دساتيره يعاني من متلازمة هيمنة رئيس الجمهورية على بقية مؤسسات الحكم .

إذا فرسالة التكليف واضحة وهي إحداث ثورة دستورية على مستوى النص الدستوري الجديد بما يكفل الوصول إلى إرساء قواعد القانون الدستوري وحماية الحقوق والحريات وإحداث توازن حقيقي لا شكلي بين المؤسسات، وتحقيق التوازن والتخصص و المساواة بين مختلف مؤسسات الحكم .

وسنحاول في هذا المقال الحديث عن العلاقة فيما بين مؤسسات الحكم التشريعية والتنفيذية ، والولوج إلى طبيعة العلاقة داخل المؤسسة التنفيذية ذاتها وإفرادنا لهذه الأخيرة بالتحليل بسبب طبيعتها المزدوجة إن بنص الدستور أو بنص رسالة التكليف.

1-المبحث الأول مضمون العلاقة داخل المؤسسة التنفيذية في التعديل

الدستوري: لقد تبني المؤسس الدستوري الجزائري في هذا التعديل الدستور مبدأ الثنائية القطبية داخل المؤسسة التنفيذية، وهذه تعد من سمات النظام شبه الرئاسي، المبني على الثنائيات داخل مؤسسات الحكم، فالمؤسسة التشريعية مجزأة لقسمين، والمؤسسة التنفيذية يوجد بداخلها قطبين، وهما رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وقد أثارت هذه الثنائية جدلا واسعا داخل المؤسسة التنفيذية ، وخصوصا في فترة الرئيس المستقل عبد العزيز بوتفليقة الذي رفض وجود طرف ثان يقسم معه صلاحياته التنفيذية وبناء على هذا الرفض لجأ لتعديل الدستور في سنة 2008 ، وتحول الوزير الأول لمجرد مكلف بمهمة حمل مشاريع القوانين الخاصة برئيس الجمهورية إلى البرلمان، وللمفارقة فهو يتحمل المسؤولية كاملة عن أخطاء رئيس الجمهورية .

وكان من أهم الانتقادات الموجهة لتعديل 2008 أن رئيس الجمهورية قد غير من طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي تم تبنيه مع دستور 1989 والمبني على مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، وأصبح بعد تعديل 2008 رئيس الجمهورية هو مركز المؤسسة التنفيذية نصا ، دون وجود من يشاركه هذه السلطة رغم استمرارية وجود المنصب مع تغيير في التسمية والاختصاصات

إذا فهل تلافى التعديل الدستوري الانتقادات الموجهة لتعديل 2008 و2016 وأعاد لمركز رئيس الحكومة اختصاصاته وصلاحياته التي جاء بها دستور

1989 رغم عيوب ذلك الدستور في عدة قواعد لا سيما تلك المرتبطة بمسؤولية رئيس الجمهورية.

للإجابة على هذا السؤال علينا النظر في المواد 91-103-110-112¹

أول ما يلفت النظر في هذا التعديل الدستوري هو تبنيه لمصطلحين دستوريين مختلفين من حيث اللفظ والفحوى، وهما الوزير الأول ورئيس الحكومة، فقد أوردت المادة 91² في الفقرة الخامسة أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه.

وأقر هذا التعديل في المادة 103³ أننا نكون إزاء وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ويقود الحكومة رئيس حكومة ينتهي إلى الأغلبية البرلمانية الفائزة بأغلب مقاعد المجلس الشعبي الوطني.

ابتداءً يعتبر هذا النص بدعة دستورية جزائرية ، فلا أعتقد أن هناك دستورا تبني المنصبين معا، ومع ذلك يعد هذا الأمر تطورا إيجابيا في الفكر الدستوري الجزائري ، كما أنه يعد أحد أهم مطالب المعارضة السياسية في الجزائر بحيث أنه يعطي للأغلبية البرلمانية وزنها الحقيقي داخل النظام السياسي الجزائري.

لكن ما أثاره هذا النص من إشكالات أكثر مما قدمه من حلول، لأن تعديل الدستور يفترض فيه تلافي العيوب السابقة ، لأن العبرة بالصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لرئيس الحكومة وليس بالتسمية، وقراءة النصوص

1 - مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 2020/12/30 المتضمن التعديل الدستوري الجديدة الرسمية العدد رقم 82 .

2 مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

3 مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

الواردة في هذا التعديل الدستوري، ابتداء من المادة 103⁴ إلى المادة 113⁵ تجعلنا لا نجد فرقا بين الوزير الأول ورئيس الحكومة إلا في التسمية، رغم أنه من المفترض وجود اختلاف بين الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الاختصاص والصلاحيات الممنوحة لكل واحد منهما، فالأول يحكم باسم رئيس الجمهورية وبإرادته، إذا لا غضاضة في إخضاعه لهذا الأخير لأنه يطبق برنامج رئيس الجمهورية، أما رئيس الحكومة فهو يحكم باسم الأغلبية البرلمانية ويطبق برنامجها فهو يحتاج للتمكين له من أجل تطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية. لذا كان ينبغي تعديل المادة 112 من التعديل الدستوري لأنه إذا تمت المقارنة بين هذه المادة ونظيرتها الموجودة في الدستور السابق وهي المادة 99⁶ فإننا لا نجد إلا اختلاف واحد بين المادتين يتمثل في أن المؤسس الدستوري أضاف في التعديل الأخير المادة 112⁷ ف الأولى عبارة يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة.

والتي كانت تقابل الفقرة الثانية من المادة 93⁸ في الدستور الحالي. وللعلم فإن هذه الفقرة المضافة تطبق على الوزير الأول ورئيس الحكومة

إذا فما جدوى هذا التعديل إذا كان الفرق يتمثل في التسمية والانتماء السياسي، لأن المسألة لم تختلف وظل رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة المطلقة داخل المؤسسة التنفيذية سواء كنا بصدد وزير أول أو رئيس حكومة وسواء كان يملك الأغلبية داخل البرلمان أو كانت الأغلبية البرلمانية تعود للمعارضة.

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

⁵ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

⁶ - قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري العدد 14.

⁷ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

⁸ - قانون رقم 16-01 المرجع السابق..

وحتى بالنسبة لما أوردته المادة 110 من التعديل الدستوري،⁹ من أن رئيس الحكومة عند تكليفه من طرف رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة يكلف أيضا بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، فإننا نتساءل كيف يمكن لرئيس الحكومة تطبيق هذا البرنامج دون أن يعطيه هذا الدستور آليات لتطبيق هذا البرنامج.

وفي نفس السياق أوردت قبل ذلك المادة 91¹⁰ الفقرة الخامسة من أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وينهي مهامه.

يؤخذ على هذا النص أنه منح لرئيس الجمهورية سلطة إنهاء المهام لرئيس الحكومة، رغم أن تعيينه لم يكن بإرادته كالوزير الأول، بل عين بإرادة الدستور ومشيلته الذي أعطى هذا الحق للأغلبية البرلمانية، فالتعيين هنا وجوبي على رئيس الجمهورية وليس اختياريًا. هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا ينبغي أن يكون رئيس الحكومة مسئولًا أمام البرلمان، وفي نفس الوقت مسئولًا أمام رئيس الجمهورية، فوضع هذا الأخير تحت طائلة مسؤوليتين مسألة غير منطقية لأنه سيصبح الطرف الأضعف في نظام الحكم، وعموما هذا الأمر يعد من مساوئ هذا النظام الذي يجعل المؤسسة التنفيذية برأسين. كما أن رئيس الحكومة يكون ممثلاً للأغلبية البرلمانية المعارضة لرئيس الجمهورية، و من غير المعقول منح رئيس الجمهورية سلطة إقالة رئيس الحكومة لأنه سوف يقلبه عند أول فرصة تتاح له.

و ينبغي التذكير هنا بأن النظام شبه رئاسي القائم على مبدأ الثنائية القطبية داخل المؤسسة التنفيذية هو صناعة فرنسية بحتة، ونجاح هذا

⁹ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

¹⁰ مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

النظام في فرنسا يعود بالدرجة الأولى لوجود تقاليد ديمقراطية وحزبية وأعراف دستورية، جعلت التعايش بين اليمين واليسار أمرا ممكنا.

و يعود ذلك لسببين السبب الأول هو أن هذا الأمر لا يحدث كثيرا في فرنسا، لأنه في غالب الأحيان يكون الوزير الأول الفرنسي ورئيس الجمهورية ينتميان لنفس العائلة السياسية. خصوصا بعد تعديل الرزنامة الانتخابية، وجعل الانتخابات الرئاسية تأتي قبل الانتخابات التشريعية، والسبب الثاني هو وجود تقاليد ديمقراطية حقيقية في فرنسا، فنحن نتكلم عن الجمهورية الخامسة التي نشأت قبل استقلال الجزائر في 1958.

إذا فتبني المؤسس الدستوري لمبدأ الثنائية القطبية داخل المؤسسة التنفيذية يعد من قبيل المصادرة على المطلوب

فقد أظهرت الممارسة العملية في الجزائر عند تبني نظام ازدواجية السلطة التنفيذية، أن رئيس الجمهورية لم يتعايش حتى مع رئيس حكومة ينتمي لنفس العائلة السياسية عندما أقال الرئيس الشاذلي بن جديد حكومة قاصدي مرباح وذلك بموجب دستور 1989¹¹. فالجزائر لا تملك هذا النوع من التقاليد، وتكون الأعراف الدستورية يحتاج إلى مدة طويلة نسبيا، إذا كان ينبغي على المؤسس الدستوري أن لا يمنح هذه المكنة لرئيس الجمهورية.

خلاصة القول وباستقراء المواد 91- 103-110-112 نلاحظ أن إضافة عبارة رئيس الحكومة إلى هذا التعديل الدستوري لم تغير شيئا عن الدستور السابق، فالاختصاصات لم تتغير، وسيطرة رئيس الجمهورية على المؤسسة التنفيذية ظلت سيطرة مطلقة وذلك بمقتضى المادة 91.

¹¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثاني/ديوان المطبوعات الجامعية،

المبحث الثاني سمات العلاقة بين المؤسسة التشريعية والتنفيذية

يفترض في العلاقة القائمة بين المؤسسات أنها تقوم على مبادئ التوازن والتخصص والمساواة، وقد تختلف طبيعة هذه العلاقة من نظام سياسي إلى آخر، لكنه تظل قائمة على الأقل على إحدى الركائز المذكورة.

فكيف نظم التعديل الدستوري هذه العلاقة، خصوصاً وأن العلاقة بين المؤسسات كانت علاقة غير سوية، في ظل دستور 1989 ودستور 1996، مع فارق بسيط أن دستور 1989 التزم بمبدأ التخصص وألغى سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر.¹²

للإجابة على هذا السؤال علينا النظر في مضمون المواد 139-141-142-108-151-149-148-147-146

لقد جاء التعديل الدستوري الأخير ببعض التعديلات على بعض المواد الخاصة بالمؤسسة التشريعية على شاكلة المواد 122¹³ والتي منعت على أعضاء البرلمان سواء في مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني الترشح لأكثر من عهدتين برلمانتين منفصلتين وامتاليتين. كما أن المادة 130¹⁴ قيدت من حصانة البرلمان وجعلتها في حدود مهامه البرلمانية، وفي حال ارتكاب أفعال غير مرتبطة بممارسة مهامه فيمكن عندئذ إخطار المحكمة الدستورية.

لا شك في أن هذه التعديلات وغيرها التي أدخلت على التعديل الدستوري هي تعديلات هامة ولا شك وتسعى للوصول إلى دولة القانون عن طريق المساواة بين جميع المواطنين أمام القضاء، فلا تكونه الحصانة وسيلة

¹² - لقد تم العودة للعمل بهذا المبدأ في ظل دستور 1996.

¹³ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

¹⁴ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

للإفلات من العقاب أو لاستغلال النفوذ واستعمال السلطة دون قدرة القضاء على محاسبة مرتكبي هذه الأفعال.

لكن هذه التعديلات ورغم أهميتها لم تعالج جوهر المشكل الرئيسي الذي يعاني منه النظام السياسي وهو متلازمة تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ولأن فساد بعض نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة لا يكاد يقارن بحجم الفساد الذي قامت به المؤسسة التنفيذية بدليل وجود أحمد أويحي وعبد المالك سلال في السجن بتهم الفساد وكلا الرجلين تولى منصب الوزير الأول، إضافة إلى عدد كبير من الوزراء والولاة، ومازلنا لم نعرف ما يخفي المستقبل من قضايا أخرى، إذا فلو أردنا أن نحارب الفساد فالأولى الالتفات إلى المؤسسة التنفيذية لأن أغلب قضايا الفساد مرتبطة بهذه الأخيرة وليس بالمؤسسة التشريعية، إذا فتقييد حصانة أعضاء البرلمان هو أمر جيد ولكنه ليس هو المطلوب لتصحيح مسار النظام السياسي .

ويمكن القول من الممارسات العملية ومن نصوص الدستور الحالي فإن السلطة التشريعية تعد في حالة تبعية للسلطة التنفيذية، فهل قضى هذا التعديل على هذه المتلازمة، وأعاد بناء العلاقة بين المؤسستين على أساس التوازن والاختصاص والمساواة.

المطلب الأول: تنازع الاختصاص التشريعي بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية بالعودة للمادة 139¹⁵ من التعديل الدستوري والتي تقابل المادة 140¹⁶ من الدستور السابق نلاحظ أن المؤسس الدستوري تبني مبدأ تقييد اختصاص المؤسسة التشريعية في صناعة القانون، حيث أنه حدد مجال

¹⁵ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

¹⁶ - قانون رقم 01-16 المرجع السابق.

التشريع للمؤسسة التشريعية في مجموعة من الميادين لا يمكن للبرلمان أن يتجاوزها.

وفي مقابل ذلك أطلق يد رئيس الجمهورية في التنظيم وفقا للمادة 141¹⁷ من التعديل الدستوري، ويعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي بني عليها النظام البرلماني شبه رئاسي، وهو ما جعل هذا النظام مفضلا عند المؤسس الدستوري في الجزائر، وهو عكس ما ذهب إليه بقية الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ التخصص أي أن التشريع هو من اختصاص المؤسسة التشريعية فقط لا ينازعها فيه أحد، وهو غير مقيد بأي نص في الدستور فللبرلمان أن يشرع في أي مجال، إلا المجالات المرتبطة بالقانون الدولي أو بالمعاهدات المصادق عليها، وهو عكس المعمول به في فرنسا والجزائر.

لكن هل اكتفى المؤسس الدستوري بهذا القيد، إذ لو اكتفى بهذا القيد لقلنا أن طبيعة النظام السياسي المتبع تفرض ذلك.

لكن بقراءة المادة 147¹⁸ من التعديل الدستوري نلاحظ أن المؤسس الدستوري حظر على البرلمان التشريع في جميع المسائل المالية، والحضر جاء بسبب الشرط التعجيزي الذي وضعه المؤسس الدستوري فقد نصت المادة 147 من التعديل الدستوري على " لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل، المبالغ المقترح إنفاقها"

¹⁷ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

¹⁸ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

يعتبر هذا النص من النصوص المسترجعة من دستور 1976 فقد ورد في هذا الأخير بنفس الصياغة تقريبا في المادة 149 منه. وقد انتقل هذا النص إلى دستور 1989 ودستور 1996 م وصمد في وجه مختلف التعديلات التي أجريت على دستور 1996 وحتى التعديل الأخير حافظ على هذا النص بنفس الصياغة. الغريب في هذا النص أنه يحظر على المؤسسة التشريعية اقتراح أي نوع من مشاريع القوانين يكون مضمونه تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا قدمت ما يساهم في زيادة إيرادات الدولة أو في توفير ذات المبالغ من جهة أخرى بتخفيض الإنفاق من باب آخر من أبواب الميزانية العامة أي كل مشاريع القوانين ذات الأثر المالي، ويعد هذا شرط تعجيزيا لأن البرلمان لا يملك الأدوات اللازمة لمعرفة الإيرادات والنفقات العمومية بدقة، فإعداد قانون المالية هو من اختصاص المؤسسة التنفيذية، ومن المتعذر على البرلمان أن يحقق هذا الشرط وذلك لغياب القدرة على ذلك، إذا فمن المستحيل أن يقدم البرلمان أي مقترح قانون ذو أثر مالي.

ووجه الغرابة في هذا أن المؤسس الدستوري لا يلزم المؤسسة التنفيذية التي لا تملك الاختصاص الأصلي في التشريع، ويلزم صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع بهذا الشرط التعجيزي، فالمؤسسة التنفيذية لها مطلق الحرية في زيادة النفقات العمومية حتى ولو لم تكن الإيرادات كافية، فهي غير ملزمة بشرط: لا زيادة في النفقات العمومية إلا إذا زادت موارد الخزينة العمومية بل يمكن أن تلجأ إلى آليات أخرى غير تقليدية كطبع النقود والاقتراض من البنك المركزي كما حدث مؤخرا في الجزائر. إذا فلم لا تمكن المؤسسة التشريعية من نفس الآليات.

إذا فالقوانين ذات الأثر المالي وبناء على هذا النص هي حكر على المؤسسة التنفيذية، ويعد هذا في رأينا سلب لاختصاص أصيل للمؤسسة التشريعية ومنحه للمؤسسة التنفيذية.

وفي نفس السياق أورد المؤسس الدستوري في المادة 146¹⁹ من التعديل الدستوري النص الآتي " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

يقابل هذا النص المادة 138²⁰ من الدستور السابق الفقرة ما قبل الأخيرة. إذا هذا النص لم يتم تعديله وبقي بنفس الصياغة كل ما تغير هو أنه أفرد بمادة خاصة به على عكس ما كان معمول به سابقا.

يعتبر هذا النص من أكثر النصوص التي تدلل على هيمنة المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية، فلم يتح هذا النص للبرلمان الحق في رفض قانون المالية، فالعبارة المستعملة جاءت واضحة لا لبس فيها وهي يصادق البرلمان على قانون المالية، وتعني أن رفض هذا القانون غير مطروح البتة في نظر المؤسس الدستوري، بل أن هذا الأخير حرم البرلمان حتى من الاستمرار في مناقشة قانون المالية أكثر من 75 يوما، وإذا تم تجاوز المهلة المحددة ينتقل اختصاص إصداره إلى رئيس الجمهورية بموجب أمر ، فالبرلمان مسموح له بمناقشة هذا القانون وربما تعديل بعض مواده أو تغييرها في إطار ضيق يحول دون تغيير النص الأصلي لكنه لا يمكنه رفضه، وعلى كل حال منتهى هذا الأمر هو بيد رئيس الجمهورية الذي يمكنه إصدار هذا النص بعد مرور 75 يوما من عرضه على البرلمان، إذا فالبرلمان مجبر على المصادقة على قانون المالية دون وجود إمكانية للرفض، لأنه إن لم يفعل ذلك فسوف ينتقل الاختصاص إلى رئيس الجمهورية.

¹⁹ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

²⁰ - قانون رقم 01-16 المرجع السابق.

- وفي سياق مغاير ذكر المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري في المادة 142²¹ للرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة. يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

إن هذا النص ينقل بصراحة وبوضوح اختصاص التشريع وصناعة القانون من البرلمان إلى رئيس الجمهورية في فترة محددة، ورغم أنه وضع بعض الضوابط المتمثلة في أن التشريع لا يكون إلا في فترة شغور البرلمان أي بعد حله من طرف رئيس الجمهورية، أو أثناء العطل البرلمانية، والقيد الثاني هو قيد غير واضح لأن استعمال عبارة المسائل العاجلة دون حصر الحالات العاجلة يعني إطلاق يد رئيس الجمهورية في التشريع متى توفرت الظروف الزمنية لذلك. والقيد الثالث يتمثل في أخذ رأي مجلس الدولة، كما أضافت المادة 142 وجوب إخطار المحكمة الدستورية للبت في مدى دستورية هذه القوانين.

ومن جملة الملاحظات التي أوجدها هذا النص هي :

إن منح رئيس الجمهورية الحق في التشريع أثناء فترة الشغور يعد بمثابة المكافأة له على حله للبرلمان، ثم ألا يخشى من أن يستغل رئيس الجمهورية هذا النص فيكون دافعا له لحل البرلمان من أجل الحصول على هذا الامتياز.

قد يدافع البعض بالقول أن هذه الأوامر تعد لاغية إذا رفضها البرلمان، رغم عدم وجود سوابق في هذا المجال ، أي أن البرلمان لم يسبق وأن رفض قوانين صدرت في شكل أوامر، فإننا نقول سواء قبل البرلمان هذه الأوامر أو

²¹ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

رفضها فإن رئيس الجمهورية له الحق في التشريع وهو اختصاص أصيل عقد له بموجب المادة 142 من التعديل الدستوري ، هذه الأوامر عندما تصدر فإنها ترتب أثرا قانونيا، فحتى ولو رفضت فإن الأمر لن يتغير فيما يتعلق بالأثر الذي تحدثه هذه الأوامر بعد صدورها في شكل أمر. ويرى الأستاذ سعيد بوشعير أن التشريع بأوامر ليس سلطة مطلقة في يد رئيس الجمهورية بل ترد عليها استثناءات وهي أن رئيس الجمهورية لا يمكنه استعمال هذه المكنة الدستورية لإصدار القوانين العضوية وقانون المالية²².

ويعلل رأيه بقوله " التشريع في المجال المالي بأوامر ينحصر في حالة عدم احترام الأجل المحدد سابقا. ومن ثمة فإنه ليس اختصاصا مطلقا يخص الشغور وما بين دورتي البرلمان من جهة، وأن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية، وفقا للإجراءات السابقة، لا يعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة عليه بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور والقانون العضوي، وليس بحكم موافقة البرلمان، كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر."²³

أما بالنسبة للقوانين العضوية يقول الفقيه " القول باستثناء القوانين العضوية من مجال التشريع بأوامر يرجع إلى طبيعتها الخاصة، فمن حيث قوتها تعتبر أسى من القوانين العادية من جهة ومكملة للدستور من جهة ثانية. كما أن خضوعها لرقابة المطابقة للدستور السابقة قبل إصدارها وجوبا يستثنيها من مجال الأوامر التي بمجرد صدورها تكتسب القوة الإلزامية، وأنه من غير المنطق قبول فكرة عرضها على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها قبل موافقة البرلمان عليها وفق الإجراءات المحددة الخاصة بها والمتمثلة في وجوب حصول

²² - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013،

ص193-195

²³ سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص195.

المشروع على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني إلى جانب ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، كما أن الأوامر يسري مفعولها بمجرد إصدارها في حين أن القوانين العضوية لا يجوز إصدارها إلا بعد مطابقتها للدستور.

ومن غير المعقول طرح مشروع أمر لمراقبة مدى مطابقتها للدستور وإصداره بعد ذلك على أساس أنه يندرج ضمن أحكام القوانين العضوية.²⁴

ونعطي مثالا واضحا على خطورة هذا النص وعلى عدم جدوى القيود الواردة فيه، فلقد قام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني بموجب مرسوم رئاسي رقم 21-77 الصادر في 20/21/2021، ثم قام بعد ذلك بإصدار قانون الانتخابات بموجب أمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021. ودعا إلى انتخابات بموجب أمر رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2021، والسؤال الذي يطرح هنا أن قانون الانتخابات الذي يعد قانون عضويا سيعرض على المجلس الشعبي الوطني المنتخب بعد انعقاده رغم أن النص يفرض عرضه قبل إصداره. وحتى لو افترضنا عرضه على البرلمان فهل يعقل أن هذا المجلس سوف يلغي القانون الذي وصل بموجبه إلى سدة المؤسسة التشريعية خصوصا وأن التعديل غير وارد في مثل هذه الحالات، فالغائه يعني أن هذا المجلس يطعن في شرعيته، وهذا غير ممكن من الناحية المنطقية على الأقل.

هذا النص يؤيد ما ذكرناه آنف من أن إعطاء رئيس الجمهورية لهذه المكنة التشريعية هو بمثابة خطأ جسيم خاصة وأنها مرتبطة بفترة شغور المجلس الشعبي الوطني، فإعطائه سلطة حل المجلس والتشريع أثناء فترة الحل يعني جمع السلطات في يد رئيس الجمهورية في الحالة العادية، بينما هذه المكنة يمكن أن تكون مستساغة في الحالات غير العادية. إذا ينبغي مراجعة هذا النص أو إلغائه، لأن الإبقاء عليه يعني منح السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية دون

²⁴- سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 195.

وجود سبب جدي لامتلاكه هذه السلطة والسلطة المطلقة في يد شخص واحد سوف تلحق ضررا جسيما بالنظام الدستوري وبمؤسسات الدولة.

وورد أيضا في التعديل الدستوري في المادة 145²⁵ الفقرة السادسة: "...تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة".

لقد وردت هذه الفقرة تنمة لما ذكرته الفقرة السابقة ومضمونها " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنبهي اللجنة نقاشاتها في أجل خمسة عشر يوما".

إذا فالمسألة تتعلق بالخلاف الذي قد يثور بين غرفتي البرلمان بخصوص مقترح قانون مقدم من لدن الحكومة، ولحله تنشأ لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من غرفتي البرلمان بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بغية اقتراح نص يفك الاشتباك الحاصل بين الغرفتين.

ما يهم هو ما ذكر في الفقرة السادسة من المادة 145 وهي تقابل المادة 138 الفقرة السادسة²⁶ بمعنى أن المادة منقولة حرفيا من الدستور الحالي، هي الجملة التي تقول " ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة".

وهنا أتساءل هل دور البرلمان الجزائري محصور في مناقشة والمصادقة على مشاريع القوانين دون القدرة على تعديلها، فمن الواضح من المنهج المتبع

²⁵ -مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

²⁶ - قانون رقم 01-16 المرجع السابق.

من المؤسس الدستوري أنه يريد السيطرة على صناعة التشريع، وعدم ترك أي فسحة للبرلمان من أجل صياغة القواعد القانونية، بل ولا حتى تعديلها.

- ومن جملة هذه المعوقات التي وضعت في وجه السلطة التشريعية ما أورده التعديل الدستوري في المادة 149²⁷ والتي تقابل المادة 145²⁸ من الدستور المعدل "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين يوماً الموالية لتاريخ المصادقة عليه.

في هذه الحالة لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

يفهم من هذا النص أن لرئيس الجمهورية الحق في إيقاف قانون تمت الموافقة عليه داخل البرلمان. أي أنه يملك حق الاعتراض أو حق النقض اتجاه أي نص قانوني لا يعجبه.

قد يتحجج بعض المدافعين عن هذا النص بكون الدستور الأمريكي يتيح نفس المكنة للرئيس الأمريكي، فما وجه الاعتراض إذا ؟

وجه الاعتراض على هذا القول يكمن في أن الدستور الأمريكي أعطى فعلاً هذه السلطة للرئيس الأمريكي²⁹ لأن هذا الأخير لا يتدخل في صناعة القانون ولا في صياغته لأن تقسيم السلطة مبني على مبدأ التخصص فصناعة التشريع هي عمل خاص بالكونغرس ولا علاقة للمؤسسة التنفيذية بذلك، وإن تدخلت هذه الأخيرة في التشريع فيكون ذلك عن طريق أعضاء الحزب في مجلس الشيوخ أو مجلس النواب.

²⁷ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق

²⁸ - قانون رقم 16-01 المرجع السابق.

²⁹ - محمد مطي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة السادسة، ص 251.

لكن الدستور الجزائري حضر على السلطة التشريعية تقريبا أي دور في صناعة القواعد القانونية، وأصبح دور البرلمان الجزائري هو مناقشة مشاريع القوانين والموافقة عليها، دون امتلاك القدرة على صياغتها أو حتى تعديلها في بعض الأحيان. ولذلك وجود هذا النص في الدستور الأمريكي هو أمر مفهوم و مطلوب للحد من تفوق المؤسسة التشريعية وإمكانية إصدارها قوانين قد يراها الرئيس أنها تضر بالمصلحة العامة في أمريكا فيتدخل لإيقافها، وذلك بناء على قاعدة السلطة تحد السلطة .

لكن وجوده في الدستور الجزائري أمر مستغرب ومستهن ، لأنه لا وجود لمبدأ التخصص وجل نصوص القوانين هي من صناعة المؤسسة التنفيذية .

وتفعيل هذا النص في رأينا لا يكون إلا في إحدى الحالتين، في حالة تعديل القانون المقدم من طرف الحكومة لأعضاء البرلمان، و عدم رضا رئيس الجمهورية على هذه التعديلات . أما الحالة الثانية فتتمثل في أن القانون الموافق عليه لم تتم صياغته من طرف الحكومة، بل تمت صناعته داخل البرلمان بناء على مقترح قانون مقدم من طرف أعضاء البرلمان، وهنا يمكن للرئيس أن يتدخل من أجل إيقاف هذا القانون عن طريق هذا الامتياز الممنوح له دستوريا.

قد يرى المدافعين على هذا النص أن طلب القراءة الثانية لا يعد حق نقض أعطي للرئيس، وإنما هو مجرد لفت نظر للبرلمان من طرف الرئيس لإعادة النظر في قانون ما طالما أن الرئيس سيعيد هذا القانون للبرلمان للتصويت عليه مرة ثانية، وللبرلمان أن يقبل أو يرفض.

الرد على هذا القول هو أنه كان بالإمكان التسليم بهذا الدفع لولا أن المؤسس الدستوري وضع شرطا ويتمثل في أن هذا القانون بعد طلب القراءة

الثانية وإرجاعه للبرلمان لا يمكن الموافقة عليه إلا بتوافر نصاب أغلبية الثلثين للغرفة السفلى والغرفة العليا.

المطلب الثاني: سمات تفوق رئيس الجمهورية على المؤسسة التشريعية

لقد كرس التعديل الدستوري تفوق رئيس الجمهورية على المؤسسة التشريعية، ومن أهم سمات هذا التفوق المادة 121³⁰ الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري والذي يقابل المادة 118³¹ الفقرة الثالثة من الدستور المعدل وهو "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

- فهذا النص هو الدليل العملي والدستوري على عدم وجود أي فصل بين السلطات في الدستور الجزائري ، لأن إعطاء رئيس الجمهورية هذه المكنة الدستورية يعتبر بمثابة إلحاق للغرفة العليا بالمؤسسة التنفيذية لأن مبدأ التعيين لا يكون إلا داخل المؤسسة التنفيذية أو القضائية أما المؤسسة التشريعية فيفترض أنها قائمة على أساس الانتخاب، وليس التعيين.

قد يرى المؤسس الدستوري أن تمكين رئيس الجمهورية من ثلث أعضاء مجلس الأمة لا يؤثر على العملية التشريعية.

ابتداء نقول أن المسألة لا تتعلق بالكم، فلو مكن رئيس الجمهورية من تعيين عضو واحد فقط داخل المؤسسة التشريعية فإن هذا يعد مساسا بجوهر مبدأ الفصل بين السلطات، ولا يمكن أن يدافع بعض رجال القانون على وجهة هذا التعيين اقتداء بمجلس اللوردات في بريطانيا الذي أعطى الحق لرئيس مجلس الوزراء في تعيين بعض أعضائه، لأن الفرق بين مجلس الأمة

³⁰ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

³¹ - قانون رقم 16-01 المرجع السابق.

ومجلس اللوردات هو فرق شاسع، فدور مجلس اللوردات في التشريع يكاد يكون منعزلاً، بل لقد أصبح مجلساً تأملياً³² كما يرى بعض الفقهاء، أما مجلس الأمة فهو يقتسم العملية التشريعية مناصفة مع الغرفة السفلى فالقانون لا يصدر عن البرلمان حتى يحضى بموافقة المجلسين، وإن تخلفت موافقة أحدهم فإن القانون لا يصدر، بل إن مجلس الأمة يختص ابتداء بدراسة مشاريع القوانين الخاصة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي قبل المجلس الشعبي الوطني.

كما أن الثلث الرئاسي قد يصبح ثلثاً معطلاً في حالة طلب القراءة الثانية المذكورة أعلاه في المادة 149 من التعديل الدستوري، لأن المؤسس الدستوري اشترط موافقة أغلبية الثلثين لأعضاء البرلمان حتى يصدر القانون، وهو بطبيعة الحال غير متاح، لأن الثلث الرئاسي بإمكانه رفض هذا القانون، وبالتالي لن يحصل هذا القانون على أغلبية ثلثي مجلس الأمة المطلوبة حتى ولو حاز جميع أصوات الغرفة السفلى.

يمكن أن يقال أن هذا الثلث لن يكون خاضعاً لرئيس الجمهورية بعد تعيينه، فالعلاقة بينهما تصبح وكأنها غير موجودة، يمكن لهذا القول أن يكون صحيحاً لولا وجود الفقرة الثالثة من المادة 122 من التعديل الدستوري والتي تنص على "تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات".

إذا فالكفاءات المعينة ستظل مخصصة لرئيس الجمهورية على أمل تجديد عهدتها بعد ثلاث سنوات داخل قبة الغرفة العليا، لأنه في حالة التمرد، فإنه يمكن للرئيس التخلص منها وعدم التجديد لها، وكأننا إزاء عقد عمل محدود المدة يضل لصاحب العمل اليد الطولى في إنهائه متى شاء.

32- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، 2010،

- لقد أورد التعديل الدستوري في المادة 151³³ والتي تقابل المادة 147³⁴ من الدستور السابق وتنص على " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

قبل المناقشة ينبغي التذكير بأن حل البرلمان هي مكنة دستورية ظهرت في النظام البرلماني وانتقلت منه إلى النظام شبه الرئاسي وهي غير معتمدة البتة في النظام الرئاسي، لأن هذا الأخير قائم على مبدأ الفصل الحاد بين السلطات وبناء على ذلك لا يحق لرئيس الدولة أن يحل البرلمان أو حتى أن يستدعيه، أما في النظامين البرلماني وشبه الرئاسي المبني على أسس برلمانية فقد أخذ بهذا المبدأ .

ويعد هذا الأمر منطقياً ومعقولاً في ظل النظام البرلماني والسبب في ذلك هو أن رئيس الوزراء عندما يلجأ إلى حل مجلس العموم فإنه يغادر معه لأنه عضو فيه وتنقضي رئاسته للوزراء بحله ويضطر لخوض انتخابات جديدة يمكن أن تعيده إلى مجلس العموم ومنه إلى رئاسة الوزراء إذا فاز حزبه بالأغلبية البرلمانية ، ويمكن أن يحرم من ذلك في حالة عجزه عن الوصول إلى مجلس العموم أو عدم حصول حزبه على الأغلبية البرلمانية.

وحتى في ظل النظام شبه الرئاسي ذو الجذور البرلمانية في فرنسا يمكن تصور الأمر والسبب في ذلك أن رئيس الجمهورية مرتبط بالأغلبية البرلمانية، ويصعب عليه الحكم في ظل وجود أغلبية برلمانية معارضة له، وذلك لانتماء رئيس الحكومة إلى هذه الأغلبية، ولأن طبيعة هذا النظام المختلطة تجعل من الصعب على الرئيس ممارسة السلطة في حالة وجود جمعية وطنية معارضة له،

³³ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

³⁴ - قانون رقم 16-01 المرجع السابق.

رغم حصول فترات من التعايش بين رئيس جمهورية يمني ورئيس حكومة يساري، فعنصر المخاطرة موجود، وحل الجمعية الوطنية في فرنسا قد يحمل مخاطرة حقيقية لرئيس الجمهورية كما حصل للرئيس الفرنسي جاك شيراك في 1997 عندما قام بحل الجمعية الوطنية وفقد الأغلبية في البرلمان الفرنسي.

فحل البرلمان في ظل هذه الأنظمة لا يكون إلا إذا أراد رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية الحصول على الأغلبية البرلمانية حتى يمارس السلطة دون مضايقة من البرلمان، كما أن حل البرلمان يحمل مخاطرة كبيرة في ظل هذه الأنظمة. فهل يحمل حل البرلمان في النظام السياسي الجزائري نفس المخاطرة لرئيس الجمهورية، كأن يصبح عاجزا عن تطبيق برنامجه في ظل وجود أغلبية مناوئة له في البرلمان، خصوصا وأن رئيس الحكومة يكون محسوبا على هذه الأغلبية.

في رأينا أن رئيس الجمهورية بإمكانه حل الغرفة السفلى دون أن يجازف لأن المؤسس الدستوري قد جعل مضايقة المجلس الشعبي الوطني للرئيس إلى الحد الذي يعجز فيه عن ممارسة السلطة شبه مستحيل لما ذكرناه سابقا من النصوص التي تجعل رئيس الجمهورية يمارس السلطة بأريحية، وتأتي مكنة حل المجلس على رأسها فالمادة 151 أعطت للرئيس سلطة مطلقة غير مقيدة بأي شرط في حل المجلس متى شاء وفي الوقت الذي يريد.

فحل المجلس لا يوقع أي ضرر بالرئيس بل يوقع كل ضرر بنواب المجلس الذين يخشون لجوء الرئيس إلى استعمال سلطاته في الحل بما تحمله من مخاطرة عدم إعادة انتخابهم مرة ثانية أما الرئيس فيمكنه ممارسة صلاحياته سواء بوجود أغلبية برلمانية مناوئة له أو أغلبية رئاسية موالية له، الدليل على ذلك هو تصريح رئيس الجمهورية الحالي لوسائل الإعلام أنه سيقوم بحل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، رغم أنه لا يزال في

بداية عهده، وتمتعه بأغلبية برلمانية موالية له بدليل قبولها بمشروع تعديل الدستور رغم أن الرئيس لم يكلف نفسه عناء مشاورتها كما فعل مع غيرها من الأحزاب والشخصيات الوطنية.

ومع ذلك هو لا يخشى وصول أغلبية برلمانية معارضة إلى سدة الغرفة السفلى إما لاقتناعه بصعوبة ذلك، أو لأنه يمتلك من الصلاحيات ما يجعله يمارس اختصاصاته الدستورية دون قدرة هذه الأغلبية المعارضة على مضايقته فحل المجلس لا يضر إلا بنواب المجلس.

ونلاحظ أن المؤسس الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية سلطة الحل دون أن يلزمه بأي شيء إلا باستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، وهذه الاستشارة غير ملزمة للرئيس، هذا من جهة ومن جهة أخرى كان ينبغي على المؤسس الدستوري أن يلزم الرئيس بعدم قدرته على الحل في السنة الموالية للانتخابات التشريعية التي تجرى إثر حل البرلمان، وذلك من أجل استقرار المؤسسات السياسية ووضع قيد على هذه السلطة حتى لا يضل سيف الحل مسلطا على أعضاء المجلس الشعبي الوطني مما يجعلهم غير مطمئنين على إتمام عهدهم الانتخابية.

نصت نفس المادة على إعطاء رئيس الجمهورية سلطة الدعوة لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة وهذا إجراء مختلف عن الحل ، فالبرلمان يضل ممارسا لأعماله إلى غاية إجراء هذه الانتخابات بخلاف سلطة الحل التي تنهي عهدة المجلس بمجرد وقوع هذا الإجراء من قبل رئيس الجمهورية وتجنبنا للتكرار فإن هذا الامتياز يعتبر بدوره سوطا مسلطا على الغرفة السفلى ما لم يرتبط بقيد يحد من استعماله كأن يمنع على رئيس الجمهورية استعمال سلطته في

الحل أو في الدعوة لانتخابات مبكرة شرط أن لا يكون ذلك في السنة التي أجريت فيها الانتخابات ، وذلك من أجل ضمان استقرار المؤسسات الدستورية. ذكرت³⁵ المادة 108 والتي توافق المادة 96 من الدستور³⁶ السابق من التعديل الدستوري أن الوزير الأول إذا لم يحصل على موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل وجوبا .

إن وجود هذه المادة في الدستور السابق يبدو منطقيا ومعقولا، والسبب في ذلك أن رئيس الجمهورية عندما كان يعين الوزير الأول هو غير ملزم بتعيينه من الأغلبية البرلمانية بل قد يكون من الأقلية الموالية للرئيس أو من خارج التيار السياسية تماما، فالرئيس له مطلق الصلاحية في تعيين الوزير الأول وسوف يحصل الصدام لا محالة بين الرئيس والوزير الأول إذا كان هذا الأخير لا ينتمي للأغلبية البرلمانية، مما قد يفضي إلى معارضة هذه الأغلبية لمخطط عمل الحكومة في المرة الأولى، وإمكانية معارضته في المرة الثانية.

مما سيؤدي لتعطيل سير دواليب المؤسسة التنفيذية ويحول بينها وبين تنفيذ برنامجها الاقتصادي والاجتماعي، لذلك وضع هذا التهديد المباشر للمجلس الشعبي الوطني بأنه إن رفض مخطط عمل الحكومة فسينحل وجوبا مما يجعله يوافق ولو على مفض على الوزير الأول وحكومته ومخطط عمله بدلا من أن يواجه خطر الحل. ورغم خطورة هذه المكنة الممنوحة للرئيس، والتي كان يمكن الاستغناء عنها في ظل امتلاكه سلطة الحل أو إجراء انتخابات تشريعية مبكرة بدون قيد أو شرط المنصوص عليها في المادة 147 من الدستور السابق.

³⁵ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 المرجع السابق.

³⁶ - قانون رقم 01-16 المرجع السابق.

وفي رأينا أنه كان ينبغي الاحتفاظ بهذا الإجراء المنصوص عليه في المادة 96 من الدستور السابق عوضا عن سلطة الحل المذكورة في المادة 147 لأن إجراء الحل في المادة 96 مرتبط بعرقلة عمل الحكومة للمرة الثانية، بينما إجراء الحل في المادة 147 هو مرتبط بإرادة الرئيس دون قيد أو شرط.

ومع ذلك فإننا نرى أن حتى هذا الإجراء الوارد في المادة 108 من التعديل الدستوري أصبح غير منطقي والسبب في ذلك أن تعيين الوزير الأول لا يكون إلا في حصول رئيس الجمهورية على أغلبية رئاسية، أي أنه يمتلك أغلبية برلمانية موائية للرئيس فهل يعقل أن تعرقل هذه الأغلبية الرئاسية مخطط عمل الحكومة وهي تعلم أن هذا البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية، يبدو هذا غير منطقي وغير معقول ونفس الشيء يقال على رئيس الحكومة الذي كان تعيينه بناء على رغبة الأغلبية البرلمانية فهل يمكن أن تعرقل هذه الأغلبية البرلمانية مخطط عمل لرئيس حكومة هي قامت بفرضه.

خاتمة : نختم هذه المقالة بالقول أن العبرة ليست بتعديل الدستور، وإنما الغاية هي مضمون التعديل، ولأن هذا التعديل لم يصحح الأخطاء التي عاني منها الدستور الجزائري، وخصوصا من جانب انعدام المبادئ العامة الناظمة للفقهاء الدستوري، فالمضطلع على الدستور الجزائري يلاحظ أن مبدأ التوازن بين السلطات، والسلطة تحد السلطة، والتخصص لا أثر لها في الدستور الجزائري.

وما هو واضح للعيان هو استمرار التمكين المؤسسة الرئاسة على حساب باقي المؤسسات ، وخاصة المؤسسة التشريعية التي لم يقدم لها هذا التعديل الدستوري شيئا، بل لا زالت هذه المؤسسة لم تحض بالمكانة التي تستحقها باعتبارها المعبر الأصلي والحقيقي عن الإرادة الشعبية، ومن أجل تصويب العلاقة بين المؤسسات فإننا نقترح مايلي

- تبني نظام محدد المعالم قائم على مبدأ التخصص والفصل المرن بين

السلطات، فإما نظام رئاسي أو نظام برلماني بدلا من نظام جمع خصائص النظامين معا، والذي فشل تطبيقه في الجزائر. وبناء على ذلك ينبغي إلغاء المواد 139-142-146-147-151

- تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي إلغاء المادة 118 من التعديل الدستوري.

- منح رئيس الحكومة صلاحيات حقيقية تمكنه من تطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية، وذلك في حال إصرار المؤسس الدستوري على الاحتفاظ بالنظام شبه رئاسي.

قائمة المراجع:

النصوص القانونية

- 1 - مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30/12/2020 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية العدد رقم 82 .
- 2- قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية رقم 14.

الكتب:

1. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013.
2. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج الثالث، السلطة التنفيذية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013.

3. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة السادسة، 2009.
4. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم الساسية، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء الجزائر، 2010.