

مظاهر الاستقلال والتعاون والاندماج بين سلطتي التنفيذ والتشريع في دستور 96 الجزائري

د/ ذبيح ميلود

أستاذ بكلية الحقوق- جامعة المسيلة

ملخص

لقد رسم الدستور الجزائري لسنة 96 معالم تنظيم السلطات بتبني النظام المختلط الذي يوائم بين النظام الرئاسي والبرلماني، و أقر جملة من مظاهر الاستقلال والتعاون، غير أن درجة الاختلاط أخلت بالتوازن لصالح سلطة التنفيذ وإلى حد الاندماج أحيانا، مما يعني أن دستور 96 وعلى غرار الدساتير التي سبقته تبني برلمانية محتشمة، ورئاسية مشددة، ومساحة اندماج واسعة لصالح الرئيس في مقابل ضيق مساحة استقلالية البرلمان، وتقلص صلاحيات رئيس الحكومة وتضخمها لدى الرئيس، مما يقتضي معه إجراء إصلاحات دستورية جذرية تأخذ بعين الاعتبار توسيع صلاحيات رئيس الحكومة الذي يجب أن يختار من الأغلبية الفائزة في الانتخابات التشريعية، وتقوية مركز البرلمان بالقدر الذي يبوئه المكانة المتقدمة في رسم السياسات العامة وصناعة القرار، وإحلاله المكانة اللائقة به في خريطة التجارب المعاصرة.

الكلمات المفتاحية : السلطة التنفيذية والتشريعية، مظاهر الاستقلال والتعاون، مظاهر الاندماج، بدائل معالجة الاختلال .

Summary

The Algerian Constitution of 96 drew parameters regulating authorities to adopt a mixed system that harmonizes the presidential and the parliamentary systems, And approved a number of aspects of independence and cooperation.

However, the degree of mixing breached the balance in favor of the authority of implementation and sometimes to the extent of integration, which means that the

Constitution of 96 constitutions and similar that preceded built parliamentarily decent, presidentially tight, And the integration of a wide space for the benefit of the president in exchange for a narrow area of the independence of Parliament, and contraction of the powers of the prime minister and amplifying the president's , which requires with it radical constitutional reforms that take into account the expansion of the powers of the prime minister, who must choose from winning a majority in the legislative elections, And of strengthening the status the parliament to the extent that ranks it in an advanced position in the policy-making and decision-making, and is substituted in the rightful place in the map of contemporary experiences.

Keywords: executive and legislative authority, independence and cooperation aspects, aspects of integration, alternatives to address the imbalance.

مقدمة

لقد اعتنق مبدأ الفصل بين السلطات غالبية الدول الغربية، وأخذ جُلها بالفصل المرن الذي يوازن بين سلطتي التنفيذ والتشريع، ويؤكد على التعاون وتبادل الرقابة بينهما وهذا في شكل نظام برلماني، فيما كانت الولايات المتحدة الأمريكية سباقة للأخذ بالفصل الصارم بين السلطات ليأخذ شكل النظام الرئاسي، وكانت سويسرا نموذجا لاعتناق نظام حكومة الجمعية، حينما رجحت سلطة التشريع على سلطة التنفيذ، وجعلت الحكومة جزءا من الجمعية تنتقى منها وتكون مسؤولة أمامها، بينما اعتنقت فرنسا والدول التي سارت في فلكها النظام شبه الرئاسي، وهو نظام يمزج بين بعض خصائص النظام الرئاسي والبرلماني، ولا شك أن هذا التباين في التبني راجع بالأساس إلى عمومية النظرية وغموضها ومرونتها، مما جعل كل طائفة من هذه الدول تفسرها من منظور معين يتفق مع بيئتها وظروفها، أما الدول العربية فاختلفت هي الأخرى في تطبيق النظرية، غير أن غالبيتها لم تخرج عن توجه الدول التي استعمرتها، ولم يكن تبنيها لمبدأ الفصل بين السلطات إلا شكليا في الغالب .

وإذا كان تطبيق مبدأ الفصل في الدول الغربية هو واقع ومجسد بشكل صحيح ومعافى، فإن تبنيه في الدول العربية ومنها الجزائر لا يزال يثير الكثير من التساؤلات

من حيث موقعه في النظام السياسي، فهل تبني المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات كآلية للتنظيم السياسي ؟ وإذا كان كذلك فما هي حدود هذا التبني ؟ وبمعنى آخر ما هو النظام الذي اعتنقه المؤسس الدستوري الجزائري ؟ وإذا كان قد أقر فصلا بين السلطات في دستوري 89، 96 فهل يميل الفصل إلى الاستقلالية أم التعاون أم الاندماج ؟

إن البحث في النظام الذي تبناه المؤسس الدستوري يقتضي منا استكشاف مظاهر هذا التقسيم بين سلطي التشريع والتنفيذ باعتماد دستور 96، والانعكاسات التي نجمت عنها، وتشخيص الاختلالات الحاصلة في هذا التقسيم، واقتراح البدائل العلاجية الممكنة لرسم معالم تنظيم يأخذ بعين الاعتبار التوازن والاعتدال الضروري والمطلوب بين السلطتين، وهذا على غرار ما انتهجته الدول المتطورة بهذا الخصوص، وذلك كالتالي :

المطلب الأول

مظاهر الاستقلال بين سلطي التنفيذ والتشريع وانعكاساتها

إن استقلال السلطات يعني: أن السلطة التنفيذية لا تملك أية صلاحية تجاه السلطة التشريعية⁽¹⁾، التي لا تتعرض بدورها لمسؤوليتها السياسية، وبرأي الحقوقيين لا يتحقق التوازن إلا من خلال تساوي السلطات الخاصة بكل من الأجهزة المعنية، بل بالتساوي في الاستقلالية⁽²⁾ فالاستقلال يتحدد بالفصل بين السلطات الثلاث، وتساويها في السيادة والاستقلالية، والاستقلال يعني عدم إمكانية تأثير إحدى السلطات على الأخرى، الشيء الذي أدى إلى وجود تعاون بينهما بحكم الاستقلالية، وليس بحكم وسائل التأثير المتبادل مثلما هو الحال في النظام البرلماني، ونموذج هذا الفصل نظريا على الأقل هو النظام الرئاسي الذي تطبقه الولايات المتحدة الأمريكية، وهو يجسد الاستقلال بين السلطات في أسوأ مظاهره، غير أن التساؤل الذي يطرح نفسه هو ما مدى استقلالية سلطة التشريع عن سلطة التنفيذ في دستور 96 الجزائري، وإذا كانت كذلك فما هي مظاهرها ؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي منا تناول المظاهر التقليدية لاستقلال السلطات بنظر الفقهاء، واستكشاف هذه المظاهر في دستورنا، وذلك كالتالي :

الفرع الأول

مدلول استقلال السلطات ومظاهره بنظر الفقهاء

إن السلطة التشريعية قد أضحت في ظل التطور العلمي المذهل هي المعبر عن إرادة الشعوب وآمالهم، من خلال سنّها للقوانين التي تراعي مصالحهم وتحافظ على حقوقهم، كما نشهد توجّها من دول العالم إلى الديمقراطية النيابية، التي تعتمد على وجود مجلس نيابي كفء وفعال، فغياب هذا المجلس في الدول المعاصرة أصبح هو الاستثناء، بل أن تهميش دور المجالس النيابية في عملية الحكم أو تحجيم صلاحياتها أو إفراغها من دورها السياسي أصبح استثناء، ولا تستطيع المجالس النيابية أن تلعب هذا الدور الهام إلا إذا كانت ممثلة للشعب عبر انتخابات حرة ونزيهة، وتملك من الاختصاصات ما يمكنها من لعب دور رئيسي في الحكم، من خلال دورها بالتشريع والرقابة الفاعلة على السلطة التنفيذية .

ولأجل ذلك تقرر الدساتير جملة من الضمانات لاستقلالية المجالس النيابية، ولا تقف عند الضمانات التي تتقرر للمجلس وللأعضاء بعد تشكيل المجلس وبدء ممارسته لنشاطاته، بل ترصد لأجل ذلك ضمانات قبلية سابقة على عملية الترشيح له بدءاً بإقرار مبادئ دستورية وقانونية تكفل سلامة النظام الانتخابي، ومن أهمها: التقسيم العادل للدوائر الانتخابية، وتعيين جهة مستقلة ومحيدة للإشراف على العملية الانتخابية، بغية ضمان انتخابات حرة ونزيهة تكفل وصول المترشح الأكفأ إلى المجلس النيابي .

إن استقلال السلطات بنظر الفقه الدستوري يعني عدم خضوع إحدى السلطات للآخرى، وتحررها من كل التأثيرات التي تعيقها عن أداء مهامها، والاستقلال وفقاً لرؤية الفقيه إيسنمان أن السلطة تكون قراراتها حرة وسيدة⁽³⁾، أما لدى الكاتب مصطفى مرعي فيعني أن تكون السلطة مختصة بحكم النظام بأداء وظيفة من

وظائف الدولة، وأن يكون لهذه السلطة بحكم وظيفتها سلطة الأمر والنهي، وأن تكون أوامرها نافذة بمعرفة الدولة التي تمتلك سلطة القهر والإرغام⁽⁴⁾.

ومن مظاهر استقلال السلطات بنظر الفقهاء، وصول الأعضاء إلى البرلمان عبر الانتخابات والتي بموجبها يتشكل المجلس التشريعي، وتحدد تشكيلته، وهي في نفس الوقت ضمانة لاستقلالية هيكلته و المجلسين في وضع القانون الداخلي الذي يحدد قواعد تنظيم المجلس وتسييره، وسيادة واستقلالية المجلس في التعبير عن الإرادة الشعبية وفي التصويت على القوانين، وتمتع المجلس بوسائل الرقابة البرلمانية، وكل ما يؤكد ممارسة المجلس لسيادته بواسطة ممثليه، كما تتحدد الاستقلالية من خلال سيادته في تحديد الوسائل الإدارية والمالية الكفيلة بتسييره، وانفراده بوضع ميزانيته، وإقرار التعويضات الضرورية لأعضائه، وكذا توفير الحصانة لهم موضوعيا وإجرائيا، لكونها مقررة لحفظ البرلمان من الاعتداء، وهي ضمانة تفرضها متطلبات العمل البرلماني⁽⁵⁾، وعدم الجمع بين الوظيفة النيابية والعضوية في الحكومة لتأكيد استقلالية عضو البرلمان، وتفادي التأثير عليه بحكم عضويته في الحكومة، وألا تدعو البرلمان للانعقاد إلا استثناء، وليس لها حق حله من منطلق الفصل العضوي والوظيفي بين السلطتين.

غير أنه ينبغي الإشارة إلى أن تكريس استقلالية السلطة التشريعية هدفه بالأساس تمكين هذه السلطة من التمتع بسيادتها في ممارسة اختصاصها الذي طالما واجه التدخل والتأثير من السلطة التنفيذية، وإلى حد الاحتواء والتغيب لإضعاف دور هذه السلطة، ولا يتعلق الأمر بصراع أو تنافس بين سلطتين، يفترض أنهما وجدتا لخدمة غاية واحدة، بل تتعلق أساسا بضرورة الاستفادة من التجارب الناجحة في الدول المتقدمة، لترسيخ دعائم بناء مؤسساتي ديمقراطي مستقر معبر عن الطموحات العريضة للمجتمع، بعيدا عن المصالح الضيقة، والمكاسب السياسية الآنية⁽⁶⁾، غير أن تناول مظاهر الاستقلال لا تتضح ما لم يتم إسقاطها على النظام السياسي، ولذلك سنستكشف حدود استقلال سلطة التشريع في دستور 96 الجزائري وإفرازاتها، وهذا ضمن الفرع الموالي :

الفرع الثاني

السلطة التشريعية ومظاهر استقلالها في الدستور

أقر لأول مرة دستور 96 البرلمانية الثنائية أي وجود غرفتين يتشكل منهما البرلمان: الغرفة الأولى وهي المجلس الشعبي الوطني (الغرفة السفلى)، والغرفة الثانية هي مجلس الأمة (الغرفة العليا)، وهذا بعد أن كان البرلمان يتشكل من غرفة واحدة . وقد أنشئت الغرفتان وفقاً للمادة 98 من دستور 96 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة"، والظاهر أن تبني الدستور الجزائري لنظام الثنائية يعود لاعتبارات مختلفة، أهمها سعيه إلى الحد من جموح مجلس النواب ومنع انفراد به بالتشريع، وكفالة عدم التسرع في سن القوانين، حيث يتدارك أحدهما النقص الذي أغفله الآخر، كما يتدخل أحدهما لتلطيف الجو في حالة قيام خلاف بين أحدهما والسلطة التنفيذية، وتفادي انخفاض مستوى الكفاءات بين الأعضاء، إذ غالباً ما يشترط في أعضاء المجلس الثاني توفر كفاءات عالية⁽⁷⁾، كما يمتاز الأعضاء المشكلون للغرفة الثانية إضافة إلى كفاءتهم بتوافر عناصر الحكمة والتعقل والتروي في البت في المسائل المتعلقة بالجانب التشريعي، وهذا رغم اعتراض البعض على هذا النظام بحجة أنه لا يحق أن يمثل الشعب مجلسان وإنما مجلس واحد، يعبر عن إرادته لأنه لا يعقل أن يعبر عنها بإرادتي مجلسين⁽⁸⁾، ولكن هل يعني أن إقرار الثنائية وسع من مساحة استقلالية السلطة التشريعية ؟

يقر الدستور جل خصائص استقلالية سلطة التشريع، كما ينص على الشروط التقليدية لاستقلال البرلمان والتي تتمثل في الضمانات القانونية والمادية لتحقيق هذا الاستقلال، فهناك منظومة قانونية تحقق هذه الاستقلالية، كقانون الانتخابات وقانون الأحزاب لضمان استقلال البرلمان على مستوى تكوينه وتشكيله⁽⁹⁾.

ومن أهم خصائص الاستقلالية هو ما تضمنته المادة 98 من الدستور، والتي تنص على ما يلي : " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة . وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه "،

فأقر الدستور فصلاً عضوياً ووظيفياً، وأوكل التشريع للبرلمان كاختصاص أصيل يمارسه بكل سيادة، وأكد على وجوب تفرغ عضو البرلمان لمهامه النيابية بالنص على تنافي العهدة البرلمانية مع العضوية في الحكومة، لأن واجب التمثيل يقتضي من باب أولى التفرغ له، وهذا بموجب نص المادة 105 من الدستور، ولكل مجلس أن يقرر سقوط عضوية النائب أو العضو بأغلبية الأصوات، طبقاً للمادة 106⁽¹⁰⁾.

كما اعترف الدستور للنواب ولأعضاء مجلس الأمة بالحصانة البرلمانية، فلا يمكن متابعتهم قضائياً ولا الضغط عليهم بسبب تعبيرهم عن آرائهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية، طبقاً للمادة 109 ف1، ف2، ويحدد مضمون المادة 115 الضمانات الأساسية لاستقلالية البرلمان (المادية والقانونية)، وهي القانون العضوي المنظم للمجلسين والعلاقة الوظيفية بينهما⁽¹¹⁾، وتنص نفس المادة على أن القانون يحدد لكل غرفة ميزانيتها، وتحدد التعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة، وتؤكد الفقرة الثالثة من نفس المادة على أن يعد كل مجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه، وأكدت المادة 118 على أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة، ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو يستدعيه للانعقاد بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ويختص كل مجلس بإثبات العضوية وفقاً للمادة 104.

وفسحت المادة 119 المجال للمبادرة بالقوانين لكل من النواب ورئيس الحكومة، كما حددت المادة 122 بفقراتها الثلاثين، والمادة 133 بفقراتها السبع المجال التشريعي للبرلمان،، ومن أهم الإضافات استحداث الوزارة المكلفة بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان، كما تعزز دور البرلمان وتعززت استقلاليته بتسليحه بأدوات الرقابة على أعمال الحكومة طبقاً للمادة 99، ومن ضمانات الاستقلالية التي أقرها انتخاب أعضاء البرلمان، إذ ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، فيما ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، ويعين الثلث الباقي رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة 101 من الدستور، والظاهر على مستوى النص على الأقل أن المؤسس الدستوري

لم يتردد في إقرار كل ما يحقق استقلالية البرلمان، وإقرار أهم ضماناتها، ولا تخرج هذه المظاهر المقررة في احكام الدستور عما أقره الفقه الدستوري، غير أن هذه الاستقلالية تبقى محدودة بفعل القيود الذاتية، إذ لا يقر الدستور للبرلمان خاصية للاستقلالية إلا ويقر إلى جانبها مادة تقيدها أو تحد من فعاليتها في الواقع، إضافة إلى قيود الإحالة على القانون، وإقرار الاستقلالية محاط بالعديد من القيود التي تركز هذه المحدودية، ولتشخيص مواقع هذه المحدودية، ينبغي تفصيل ذلك فيما يلي :

1- أن سيادة البرلمان في التشريع المنصوص عليها في المادة 98 تبقى منقوصة إذ تزامم البرلمان الأوامر التشريعية، وغلبة مشاريع القوانين على اقتراحات النواب، إذ أن جل القوانين المصادق عليها هي مشاريع قوانين تعدها الحكومة، إضافة إلى تحكم الحكومة في الإجراءات التشريعية .

2- نسل التعدي على تمثيلية البرلمان، بالجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجلس الأمة، فجعلها منقوصة , إذ لا تكتمل التمثيلية إلا إذا اصطبغت بالرضائية بين الناخب والمنتخب.

3- التردد في الحسم بشأن الاختصاصات المسندة لمجلس الأمة، والتي لا تبوئه لا مركز المشرع المراقب، ولا المجلس الاستشاري.

4- السطو على استقلالية البرلمان في ممارسة اختصاصاته وإدارة شؤونه بنفسه، وانفراده بوضع نظامه الداخلي المحدد لسيره وتنظيمه وضبط آليات عمله، إلى التعدي على المجال التشريعي المحفوظ للغرفة السفلى، بمزاحمته بالأوامر التشريعية، وبالحد منه، ومنعه أحيانا بنص المادة 121 من دستور 96، وإمكانية إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه بموجب نص المادة 127⁽¹²⁾.

5- تعدي المجلس الدستوري على اختصاص البرلمان حينما تحول إلى مشرع مشارك، فهو من يوافق على هذه العبارة أو تلك، وهو من يلغي ويعدلن فهو بهذا يشارك في التشريع بطريقة غير مباشرة .

6- بإمكان الرئيس دعوة البرلمان للانعقاد بنص المادة 118 ف 2، وحل المجلس الشعبي الوطني (المادة 129) وهما إجراءان يتناقضان -ولا شك- مع مظاهر استقلالية السلطة التشريعية.

ولئن اقر الدستور جملة من المظاهر التي تعد ضرورة لاستقلالية البرلمان، فإنها تبقى غير كافية، وهو ما يدعو إلى إعادة النظر في مساحة الاستقلالية التي وفرها للبرلمان بتوسيعها بما يعيد له سيادته واستقلالته وتمثيليته.

المطلب الثاني

التعاون وتبادل المراقبة بين سلطي التنفيذ والتشريع

تتجسد مظاهر التعاون وتبادل الرقابة في النظام البرلماني⁽¹³⁾، ويعتبرها النظام الشكل السليم والنموذج الأمثل المعبر عن التطبيق الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، فما المقصود بهذا النظام؟

إن النظام البرلماني في نظر الفقيه أندريه هوريو: "هو نظام سياسي يحقق فصل السلطات المرنة، أي أنه يقضي بالتعاون الدائم بين رئيس الدولة والبرلمان بواسطة المجلس الوزاري الذي يتقاسم من جهة إدارة الحكومة مع رئيس الدولة، ومن جهة ثانية يعتبر مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان، وبسبب هذه الضرورة المزدوجة التي تقتضي من الحكومة أن تحوز ثقة البرلمان وثقة رئيس الدولة. الفكرة التي أبرزها مونتيسكيو وألح عليها، هي التوازن في القوى بين الملك كمثل للسلطة التنفيذية، وبين البرلمان عن طريق التأثير المتبادل لكل من السلطتين على الأخرى⁽¹⁴⁾.

فيما يرى الأستاذ ميشال مياي في كتابه دولة القانون، بأن ما يميز هذا الشكل من الحكومة أي البرلمانية برأي الحقوقيين الانفصال المرنة بين السلطات، حيث تنقسم السلطة التنفيذية إلى جهاز يتولى أحدهما (وهو الحكومة) المسؤولية أمام جهاز السلطة التشريعية ويملك حق حلها، يبدو هكذا أن التوازن قد تحقق إذ أن مسؤولية الوزراء أمام البرلمان تقابل إمكانية حل البرلمان من قبل الحكومة⁽¹⁵⁾.

فالتعاون يتحقق بامتلاك كل من السلطتين وسائل التأثير على الأخرى (فللحكومة حق الحل، دخول أعضاء الحكومة البرلمان للدفاع عن مشاريع القوانين،

والمشاركة في مناقشتها، والنائب يجمع بين العضوية في البرلمان والحكومة، وللبرلمان مراقبة عمل الحكومة تحت طائلة توظيف سحب الثقة منها، أو توظيف الاستجواب، أو إنشاء لجان التحقيق).

ولذلك يرى الحقوقيون وفقهاء القانون الدستوري أن فكرة التعاون هي ثمرة يتم إنضاجها بفعل التوازن الذي يحققه حق الحل والمسؤولية الوزارية، ونلاحظ أن حق الحل الذي يقابل المسؤولية الوزارية ذو أهمية عظمى في النظام البرلماني لأنه يحدث التوازن والتعاون في هذا النظام⁽¹⁶⁾.

فالتعاون محكوم بالتداخل العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (تبادل التأثير)، ومحكوم بتمتع كل من السلطتين بأدوات ووسائل التأثير على السلطة الأخرى، وفي حال امتلاك كل جهاز وسائل متساوية للتدخل في الأجهزة الأخرى، فإن ذلك يؤدي إلى تساوي فرص التدخل التي يمتلكها كل جهاز، وإلى التوازن فيما بينهما، فكل جهاز يملك وسيلة لإخافة كل من يهدده⁽¹⁷⁾، ولا يقف الأمر عند ضمان التوازن إنما يتجاوزه إلى منع كل سلطة للأخرى من تجاوز حدودها الدستورية، فالتعاون يتم بين سلطات متوازنة، وتساعد الرقابة على تحقيق التوازن المنشود فلكل من السلطتين وسائلها الدستورية الخاصة في مراقبة السلطة الأخرى، وردها إلى دائرة ونطاق المبادئ الدستورية إن حاولت تجاوزها والخروج عنها⁽¹⁸⁾.

الفرع الأول :

التعاون وتبادل التأثير بنظر الفقه الدستوري

يتجسد التعاون وتبادل المراقبة بين السلطتين في النظام البرلماني، فميزته هي تحقيق هذا التعاون، مع محافظة كل سلطة على ذاتيتها بعلاقة محكومة بالتوازن والانسجام، وتمتع كل سلطة بوسائل التأثير على الأخرى، ويبني هذا التعاون على دعامتين أساسيتين هما :

أولاً : ثنائية السلطة التنفيذية : وتشكل من رئيس دولة أو ملك غير مسؤول سياسياً ولا يماس سلطة فعلية⁽¹⁹⁾، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان .

ثانيا : التعاون وتبادل المراقبة بين السلطتين، فالحكومة تمارس وظيفة التنفيذ تحت رقابة البرلمان، وتشارك في التشريع عبر اقتراح القوانين ومناقشتها، وتتمتع بالسلطة التنظيمية، وتتحكم في كل المرافق والأجهزة الإدارية⁽²⁰⁾، ولها حق حل البرلمان عند الضرورة، بينما يقع على عاتق البرلمان وظيفة التشريع، وفي الوقت نفسه يشارك في الوظيفة التنفيذية عبر مراقبة عمل الحكومة، وإسقاطها إن لم تحز ثقته، فالعلاقة محكومة بالتعاون وتبادل المراقبة، وتتجلى مظاهرها في التالي:

1- مظاهر التعاون:

- أ- جواز الجمع بين عضوية البرلمان وشغل الوزارة.
- ب- حق الوزراء دخول البرلمان للدفاع عن سياستهم وشرحها.
- ج- للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين وللبرلمان إقرارها.
- د- قانون الميزانية الذي هو ثمرة التعاون مع الحكومة، فالحكومة تعدّه، والبرلمان يناقشه ويعدله ويقره.

2- مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين:

تمتلك كل سلطة أدوات التأثير على الأخرى، ويتحدد ذلك في التالي :

أولا : أدوات تأثير الحكومة على البرلمان :

- أ- للوزارة حق حل البرلمان حين نشوب خلاف بينهما، أو حين تعارض توجه الأغلبية مع سياسة الحكومة، واستحالة التعايش بينهما .
- ب- مبادرة الحكومة بطرح مسألة الثقة بها لإجبار البرلمان على تعضيدها ومساندتها، أو استقالتها في الحالة العكسية فتحمله مسؤولية موقفه .
- ج- حق أعضاء الحكومة دخول البرلمان لمناقشة القوانين التي يقترحها النواب، أو الدفاع عن مشاريع القوانين المقدمة من الوزارة .
- د- للوزارة حق دعوة البرلمان للانعقاد في الحالات غير العادية، وإمكانية تأجيل عمل البرلمان عند الضرورة .

ثانيا : أدوات تأثير البرلمان على الحكومة :

- أ- للبرلمان سحب الثقة من الحكومة وإجبارها على الاستقالة .

ب- للبرلمان مراقبة عمل الوزراء من خلال توظيف أدوات الرقابة البرلمانية، كتوجيه الأسئلة، أو استجواب الوزراء، أو إنشاء لجان تحقيق، أو رفض الموافقة على برنامج الحكومة .

ج- مناقشة أعضاء الحكومة داخل اللجان البرلمانية .

وإذا كانت هذه هي المظاهر التي تميز النظام البرلماني، فما هي مواقعها في دستورنا على اعتبار أن الجزائرتبني النظام المختلط الذي يوائم بين أهم خصائص النظام الرئاسي والنظام البرلماني؟

الفرع الثاني

مواقع التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين وانعكاساتهما

تجسيدا لما اقره دستور 89 الذي قطع شوطا بعيدا في إحلال الديمقراطية والتعددية، فحاز بذلك شرف الريادة عربياً على الأقل، وذلك للجرأة التي أحل بها التعددية محل الواحدية، والذهاب بعيداً في كسر طوق السلطة المطلقة على مستوى النص على الأقل، فإن دستور 96 قد عمق هذه التجربة، وحسم في مسألة اعتناق مبادئ النظم الدستورية الليبرالية ومقومات وأسس دولة القانون -كمبدأ الفصل بين السلطات- فكسر بذلك واحدة السلطة وتركيزها ليؤسس للتعاون بين السلطات وتبادل التأثير بينها، فما هي هذه المواقع التي يتجلى فيها ذلك في الدستور؟

قبل تناول مظاهر التعاون أشير إلى أن دستور 96 قد دعم وعمق ثنائية السلطة التنفيذية، عندما حدد صلاحيات كل من رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، بالمواد 77، 78 بالنسبة لرئيس الجمهورية، والمواد 79، 80، 83، 85، 86 بالنسبة لرئيس الحكومة، ولا شك أن لهذه الثنائية تأثيراتها على مركز الرئيس وصلاحياته، عندما ينتخب من الشعب مباشرة، مع تخويله سلطات واسعة وضخمة، ولكن من دون مسؤولية سياسية أمام المجلس، فالدستور أخذ بالثنائية لكنها الثنائية التي تعطى للرئيس السلطة، وتحمل رئيس الحكومة المسؤولية .

فثنائية السلطة التنفيذية في دستور 96 لا تتطابق مع ثنائيتها في النظام البرلماني، على اعتبار أن الرئيس يحوز من السلطات ما لا يحوزه الملك أو الرئيس في البرلمانية

التقليدية، ولما أقرها الدستور كمظهر للبرلمانية، فإنه أقر بالمقابل ثنائية السلطة التشريعية وهي ميزة انفرد بها دستور 96 عن غيره من الدساتير الجزائرية، "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة" (م98)، كما تضمن الدستور جملة من مظاهر التعاون والتي تتحدد في التالي:

1- الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة : الملاحظ أن دستور 96 لم يأخذ بالجمع بين العضوية في البرلمان وفي الحكومة و أوجد فصلا – عضويا ووظيفيا – بين النيابة في البرلمان والعضوية في الحكومة ليقترّب بذلك من النظام الرئاسي، فبموجب نص المادة 105 من الدستور أكد حظر الجمع بين مهمة النائب وبين مهام ووظائف أخرى، ومنها تحديدا العضوية في الحكومة

2- حق الوزراء دخول البرلمان للدفاع عن سياستهم وشرحها: إن هذا الحق مكرس دستوريا، ويتجسد هذا الحضور عند مناقشة برنامج الحكومة، وعند إجابة أعضاء الحكومة عن أسئلة النواب، بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة 133 في الفقرة الثانية "يمكن للجان المجلس أن تستمع إلى أعضاء الحكومة" غير أن هذا لا يتم إلا في إطار اللجان، وهو لاشك يستهدف مناقشة مشاريع القوانين، وعرض أعضاء الحكومة لحججهم ودفاعهم عن سياسة الحكومة أمام هذه اللجان، والنص لا يختلف عما ورد في دستور 89 عدا لفظة المجلس الشعبي الوطني التي استبدلت بكلمة البرلمان.

3- حق اقتراح القوانين وإقرارها: ولا يختلف نص المادة 119 من دستور 96 عن نص المادة 113 في دستور 89، وإذ خولت المادة 119 رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين، فإنها لم تخول مجلس الأمة اقتراح القوانين، وتكفي الأغلبية لتصويت المجلس على النص في حين يقتضي التصويت على النص في مجلس الأمة أغلبية ثلاثة أرباع، مما يعدّ قيّداً على المجلس في حد ذاته، وقد استحدث الدستور أيضاً اللجنة المتساوية الأعضاء للحسم في أي خلاف يحدث بينما الغرفتين، كما أضاف نفس الدستور مجالا آخر لتشريع البرلمان وهو مجال "القوانين العضوية"، وحدد مواضيع هذا التشريع طبقاً للمادة 123 وخول

الدستور لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس أو بين دورتي البرلمان، واعتبر هذه الأوامر لاجية إذا لم يوافق عليها البرلمان (م 124)، ويصدر رئيس الجمهورية القانون في خلال 30 يوماً (م 126)، ولكن هذا الأجل يوقف في حالة إخطار المجلس الدستوري وفقاً للمادتين 166.167 إلى حين الفصل في موضوع الإخطار وهو إجراء لم يورده دستور 89.

4- المجال المالي كمظهر للتعاون بين السلطتين: لم يرد تغيير يذكر بشأن التشريع في المجال المالي فهو مطابق تماماً لما ورد في دستور 89، فالاقترح حكر على السلطة التنفيذية، وتدخل السلطة التشريعية فيه صوري.

كما وفر الدستور جملة من الآليات الرقابية للبرلمان على الحكومة كمظهر من مظاهر تبادل الرقابة، وهي نوعان :

1 - الآليات التي لا ترتب مسؤولية الحكومة : وهي الأسئلة بنوعها، والتحقيق البرلماني، والاستجواب، ورقابة اللجان بآلية الاستماع .

أ - الأسئلة :أتاح الدستور لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، كما أقر نشر الأسئلة والأجوبة طبقاً لشروط نشر محاضر مناقشات البرلمان، وفقاً لأحكام المادة 134 من الدستور، وإذا ما استقرأنا مجموع المسالك القانونية التي وفرتها النصوص لتوظيف الأسئلة فإنها لا تخرج في عمومها عن الأطر القانونية لممارسة آلية السؤال بنوعيه في غالبية الدول، إلا أنها في تفاصيلها تجنح إلى تقييد توظيف هذه الآلية، وإلى الحد الذي يكاد يفرغها من محتواها . ب- الاستجواب البرلماني : الاستجواب كما أقره المؤسس الدستوري الجزائري لا يعدو أن يكون آلية رقابية استعلامية، ولا يرتب توظيفه إثارة مسؤولية الحكومة ، كما هو الشأن في الدول التي تتبنى النظام البرلماني، فآلية الاستجواب من أمضى وأغلظ وأخطر آليات الرقابة، وأكثرها فعالية في تهديد الحكومة، بل وإسقاطها. ج- التحقيق البرلماني : خول دستور 96 الجزائري غرفتي البرلمان إمكانية إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، كما خول لها هذا الحق النظامان الداخليان، غير أن هذه الآلية تتسم هي الأخرى بعدم الفعالية ، فإذا ما

بأدر أحد المجلسين بإنشاء لجنة تحقيق فإن كل الشروط والضوابط الإجرائية تدفع إلى إعاقلة اللجنة عن أداء مهمتها على الوجه الأكمل،، وهذا عوض توظيفه في جمع القرائن والأدلة لإثبات مسؤولية الحكومة، ودفعها إلى إصلاح الاختلالات القائمة في أدائها، وتفادي هذه الأخطاء، وإذا أعد التحقيق فقد لا ينشر التقرير، وإذا نشر فإنه لا يؤثر عليها تأثيرا مباشرا . ويوفر الدستور للبرلمان ممارسة رقابته على المالية وعلى السياسة الخارجية، إلا أنها تتسم هي الأخرى بضعف فعاليتها.

2- الآليات المرتبة للمسؤولية : أتاح الدستور للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة توظيف الآليات المرتبة لمسؤولية الحكومة، بنص المادة 81 والمادة 82 بإمكانية رفض مخطط عمل الحكومة، والذي يرتب سقوطها التلقائي، كما يمكنه إسقاطها وفقا لنص المادة 84 بإيداع لائحة أو إيداع ملتمس رقابة، وهذا بمناسبة تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة، غير أن المجلس وعبر تجربيه لم يوظف هذه الآليات خشية سيف الحل الذي يهدده كلما تحرك باتجاه إثارة مسؤولية الحكومة، علاوة على سياق القيود الذي يلف هذه العمليات والذي يجعل توظيفها مستبعدا إن لم يكن مستحيلا، إذ يمكن لرئيس الجمهورية رفض استقالة الحكومة، واللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني إذا ما صوت المجلس على آليات إسقاطها الحكومة، ويمكنه حله تطبيقا للصلاحيات المخولة له دستوريا بموجب نص المادة 129. وبالمقابل يمكن للوزير الأول أن يطلب من المجلس تصويتا بالثقة، بالفقرة الخامسة من نص المادة 84 من الدستور، ويقدم استقالة حكومته إن لم يحز ثقته، غير أنه يمكن رفض هذه الاستقالة واللجوء إلى حل المجلس من الرئيس، فيضع الوزير الأول بهذا الإجراء البرلمان بين سندان تبعيته للحكومة والموافقة على سياساتها ومطابقة حله . إن ما يؤخذ على المؤسس الدستوري حينما تبنى النظام المختلط، وأخذ بالآليات التعاون وتبادل المراقبة التي يتأسس عليها النظام البرلماني لتجسيد التوازن بين السلطتين، هو أنه أقر جملة منها غير أنه بهذا الإقرار لم يحقق هذا التوازن، ففي التشريع نفتقد هذا التوازن والتعاون بالهيمنة التي تكاد تكون كلية على الاختصاص للأصيل للبرلمان، وبالنسبة

الغالبية لمشاريع القوانين على حساب الاقتراح المقيد بموافقة الحكومة، وبسطوة الأوامر التشريعية للرئيس، وبسيف إصدار نص قانون المالية إذا ما تخلف المجلس عن إقراره بالفقرة الرابعة من نص المادة 120 من الدستور، وبسلاح الاعتراض والمنع، كما أن تبادل التأثير يكاد ينعدم بين السلطتين، فالرئيس هو المشرع الحقيقي عبر الأوامر والمراسيم، وهو الذي بوسعه إنهاء مهام البرلمان أو الإطالة في عمره⁽²¹⁾ وهو من يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وفي المقابل ليس للبرلمان أي تأثير على الرئيس. كما يختل التوازن في مجال تبادل المراقبة، إذ أفرغ المؤسس الدستوري بالإحالة على القانون آليات الرقابة الاستعلامية من محتواها حينما قيدها بالنص، وأوجد عواقب غير محمودة تهدد المجلس إذا ما تحرك لإثارة مسؤولية الحكومة، وهي عاقبة حله إثر كل إجراء يتهدها. فالتوازن منعدم بين سلطتي التشريع والتنفيذ في دستور 96، من خلال توجه المؤسس الدستوري إلى ترجيح الكفة لصالح السلطة التنفيذية، كما لم يتجه إلى توسيع مساحة الاستقلالية لصالح السلطة التشريعية بالقدر الذي يحقق سيادة البرلمان وتمثيليته، مما يعني أنه لا يتوجه إلى الإخلال بخاصية الاستقلال مع التوازن، وبخاصية التعاون وتبادل المراقبة بين السلطتين فحسب، إنما توجه إلى تعميق مظاهر اندماج السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية، فما مدى وجهة وصحة هذا القول ؟ هذا ما سنحاول بحثه ضمن المطلب الموالي.

المطلب الثالث

مظاهر اندماج سلطة التشريع في سلطة التنفيذ

إن تناول مظاهر الاندماج في التجربة الدستورية الجزائرية يقتضي منا ابتداء تناول مفهومي دمج أو اندماج السلطات لغة واصطلاحاً، ففي اللغة كلمة دمج تعني الخلط *Fusion* وتعني التوحيد *Unification* وتعني الإدغام *Concentration*، والفرق بين اللفظتين على العموم هو أن كلمة دمج الأولى تعني أن الخلط أو التوحيد يحدث بقوة خارجية، أما لفظة الاندماج فتعني أن الخلط أو التوحيد يتم إرادياً وذاتياً، ومن دون فعل خارجي⁽²²⁾، لكن توظيف اللفظتين لدى الكتاب و

الباحثين للحديث عن توحيد السلطات العامة وتركيزها مختلف، ويتنوع أسلوب الدمج من نظام إلى آخر، فقد يعتمد نظام إلى الدمج لصالح سلطة التنفيذ، فتهيمن هذه الأخيرة إلى جانب وظيفتها الأصلية على وظائف السلطة التشريعية بتحيينها وتغييبها، أو بالهيمنة عليها كلية، وتحيل البرلمان إلى غرفة تسجيل وهيئة للمصادقة، وهو أسلوب الأنظمة التسلطية والشمولية، كما تعتمد بعض الأنظمة إلى دمج سلطة التنفيذ في سلطة التشريع، فتسند هنا السلطة التنفيذية والتشريعية إلى مجلس منتخب، أو يعين هذا المجلس حكومة تمارس السلطة التنفيذية تحت رقابته، على غرار النظام السويسري، كما يقترب مدلول اللفظتين من مصطلح شاع لدى الدول الاشتراكية كالاتحاد السوفيتي سابقا ومن سار في فلكه، وهو مصطلح تدرج السلطات، ويعني علوية سلطة التنفيذ على ما دونها، فهي في أعلى تراتبية السلطات، وتخضع لها بقية السلطات بفعل هذا التدرج، وما دام نظامنا يرجح سلطة التنفيذ على ما دونها، فهو ولا شك يعتمد إلى دمج سلطة التشريع في سلطة التنفيذ، غير أن القول بذلك يقتضي منا بحث مواقع هذا الدمج في الدستور، وهو ما سنستعرضه فيما يلي :

الفرع الأول

مظاهر الاندماج في الدستور

إن أهم ما يرتبه التوجه إلى الدمج لصالح السلطة التنفيذية هو مجموعة من المظاهر التي تؤكد هيمنة هذه الأخيرة على اختصاصات البرلمان ومقدراته، ويتجلى ذلك من خلال التحييد والتغيب بشكل مباشر أو غير مباشر للسلطة التشريعية، وذلك عبر تحكم السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، وتقييد وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية، وهذا ما سنفصله فيما يلي :

أولا : تحكم سلطة التنفيذ في المجال التشريعي والهيمنة عليه إلى حد الاندماج :
لم يرسم الدستور حيزا محدودا للبرلمان للتشريع بموجب نص المادة 122 من الدستور فحسب، بل جعل الحكومة تشاركه في الإجراءات التشريعية، بدءا من ضبط جول الأعمال وإلى أن يناقش القانون ويصادق عليه، علاوة على الهيمنة

الكلية للأغلبية المساندة للحكومة في البرلمان، كما يحتفظ الرئيس بإدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القوانين، وإلى أن تدخل حيز النفاذ⁽²³⁾ ويمكنه ممارسة التشريع عبر الاستفتاء، ومثال ذلك النص المتعلق بالوثام المدني، وللرئيس إمكانية التشريع بالأوامر وفقاً لنص المادة 124، وللبرلمان الموافقة عليها أو رفضها دون أن تكون له سلطة تعديلها أو حتى مناقشتها، وتحظى مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة بامتيازات تجعلها تنافس اقتراحات البرلمان وتضعف مقدرته في هذا المجال، وتتحكم الحكومة في مسألة حل الخلاف بين الغرفتين بشأن نص قانوني معين، وللرئيس سلطة الاعتراض أو طلب القراءة الثانية التي تهدف من بين ما تهدف إليه توسيع سلطة الهيئة التنفيذية، وتوجيه إرادتها إلى المشاركة في التشريع، فوفقاً للمادة 127 يمكن للرئيس طلب إجراء مداولات ثانية، وحتى عند المداولة الثانية فإن المجلس يصعب عليه الاعتراض على إرادة الرئيس بإعدام القانون أو تعديله، ونلاحظ أنه قلما يستطيع البرلمان تجاوز رغبة الرئيس، وأن أكثر من 90% من القوانين المعترض عليها تجهض أو تعدل بما يتفق مع رغبة الرئيس⁽²⁴⁾، وتمنع المادة 122 من الدستور البرلمان من تقديم أي اقتراح قانون مضمونه الزيادة في النفقات أو تخفيض الموارد من دون تدابير للزيادة في الإيرادات. ثانياً: تقييد وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية:

لقد أبقى دستور 96 الجمود على وسائل رقابة البرلمان على الحكومة، وأبقى على ضعفها وعدم فعاليتها، فقد أفرغت الآليات الاستعلامية من محتواها نظراً لتعدد إجراءات وشروط توظيفها، ولا يتحرك المجلس الشعبي الوطني باتجاه إثارة مسؤولية الحكومة برفض الموافقة على برنامجها⁽²⁵⁾، أو إصدار لائحة أو إيداع ملتمس الرقابة، أو رفض التصويت للحكومة على لائحة الثقة التي بادرت بها، إلا وواجه سطوة سيف الحل، وباستعراض مستوى الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري نجد أن الآليات الرقابية التي أقرها، الاستعلامي منها، والمرتب للمسؤولية السياسية للحكومة، وباستقراء واقع تطبيقها تتجلى لنا محدودية هذا الأداء

وضعفه، لمحدودية فعالة الآليات التي أتاحها الدستور، بسبب القيود التي تضيق من مجال تحرك البرلمان، للضغط والتأثير على أداء الحكومة.

وفي مجال السياسة الخارجية، فإن هذا المجال محفوظ لرئيس الجمهورية بموجب الفقرة الثالثة من نص المادة 77 من الدستور " يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها "، ويظهر دور البرلمان في هذا المجال ضعيفا ومحدودا، فالمادة 131 من الدستور تخول للبرلمان الموافقة على جزء من المعاهدات، مما يعني أن البرلمان لا تعرض عليه إلا المعاهدات المتعلقة بسيادة الدولة وأمنها وحالة تحالفها أو اتحادها، والمعاهدات ذات الطابع الاقتصادي، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، وهنا يثور إشكال بشأن تحديد نوع المعاهدة، وما يختص البرلمان بالموافقة عليه وما لا يختص به، فالتأويل هو سيد الموقف، ويبقى رجحان التأويل مشروطا بقوة وتفوق المؤول، فقد يصر الرئيس على أنه ليس من ضمن اختصاص البرلمان الموافقة على هذه المعاهدة أو تلك، كما قد يصر البرلمان على أن هذه المعاهدة هي من اختصاصه.

ولما أقر الدستور للبرلمان دورا في إبرام المعاهدة، فإن هذا الإقرار جاء بصيغة " بعد أن توافق عليها " فالدستور لم يشر إلى حالة الرفض، أو إلى المصير الذي تؤول المعاهدة في حالة رفضها من غرفتي البرلمان، كما لم يشترط نصا ما معينا للموافقة على المعاهدة⁽²⁶⁾، مع أنه من المستبعد رفض الموافقة عليها من البرلمان، ما دام لا يناقش السياسة الخارجية، ولا يعرف عنها إلا ما سمح له بذلك⁽²⁷⁾، وأما اللائحة التي يمكن أن يصدرها المجلس فهي غير ملزمة للرئيس.

ومما سبق نستنتج أن تفوق الرئيس في التحكم في مجال السياسة الخارجية بارز وأكد، وأن دور البرلمان في الرقابة على هذا المجال ضعيف ومحدود للأسباب التي ذكرناها، فرقابة البرلمان على السياسة الخارجية لا تخرج عن الطابع الشكلي، وإن إقحام البرلمان في التصديق على المعاهدات، لا يعني أن الدستور يسند للبرلمان الدور الفاعل في التأثير على هذه السياسة، إذ لم يحدث أن عارض البرلمان سياسة الرئيس الخارجية، أو اعترض على إبرام معاهدة أو اتفاقية، فكل هذه

المظاهر تثبت محدودية دور البرلمان في المجال الرقابي وضعفه وانحساره، ومحدودية فعالية الآليات الرقابية المتاحة له دستوريا.

وفي الحالات الاستثنائية يتعمق ويختل التوازن أكثر لصالح الرئيس وهذا طبقا للمواد 93،92،91، كما خولت المادة 96 تولي جميع السلطات بما فيها السلطة التشريعية في حالة الحرب، ووجوب اجتماع البرلمان، واستشارة رئيس غرفتي البرلمان، وهي استشارة غير ملزمة للرئيس، ويقرر الرئيس الحالة الاستثنائية بموجب نص المادة 93 من الدستور، ونظراً لصعوبة الظرف وخطورتها تتسع دائرة اندماج السلطات في يد الرئيس ويقابلها اتساع دائرة انحسار صلاحيات البرلمان.

وتتجلى مظاهر الاندماج بشكل بارز لدى مقارنة حجم التأثير المتبادل بين البرلمان والرئيس، فباستقراء اختصاصات البرلمان إزاء سلطة التنفيذ نجد أن قدرته على التأثير على الرئيس متواضعة وضعيفة، ولا ترقى إلى مصاف التوازن المطلوب، إذ ليس للبرلمان أي تأثير في تعيين رئيس جمهورية وإنهاء مهامه، فهو ينتخب بالاقتراع السري والمباشر طبقاً لأحكام المادة 71 من الدستور، وليس له إثارة المسؤولية الجنائية للرئيس فمحاكمته تؤول إلى محكمة عليا للدولة بموجب نص المادة 158 من الدستور، ولا شأن للبرلمان باتهامه أو محاكمته، ولا دخل للبرلمان في تعيين أعضاء الحكومة، وإنهاء مهامهم، إنما خول الدستور ذلك للرئيس بموجب الفقرة الخامسة من نص المادة 77، والمادة 79، ولا دخل للبرلمان في ممارسة الرئيس لسلطته السامية طبقاً لأحكام المادة 72، وفي ممارسة الاستفتاء بموجب الفقرة العاشرة من المادة 77، وللرئيس أن يشرع بالأوامر والمراسيم التنظيمية، وهو من يقرر السياسة الخارجية ويوجهها طبقاً للفقرة الثالثة من نص المادة 77، وهو الذي بوسعه حل المجلس الشعبي الوطني بموجب نص المادة 129 من الدستور، بينما تبدو أدوات تأثير البرلمان على الرئيس أقل قوة، فللبرلمان إثبات حالة شغور منصب الرئيس بموجب أحكام المادة 88، وتولي رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة عند شغور منصب الرئيس أو استقالته، فيما يبقى دور البرلمان استشارياً غير ملزم للرئيس في حالة إعلان حالة الطوارئ أو الحصار بنص

المادة 91، أو إعلان الحالة الاستثنائية بنص المادة 93، وتقرير التعبئة العامة بنص المادة 94، وإعلان الحرب بنص المادة 95 من الدستور، فيما لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بموافقة البرلمان، بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 91.

الفرع الثاني

بدائل استعادة البرلمان استقلاله وسيادته

لقد ظل الرئيس وعبر التجربة الدستورية في ظل وحدة السلطة أو في ظل التعددية، هو الهيئة المستقلة والسامية على بقية السلطات، وإذا كان من مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات أن تستقل كل سلطة باختصاصها، وأن تمتلك كل منها آليات للتأثير في الأخرى، ووقفها عند التجاوز (السلطة تحد السلطة)، فإن تجسيد المبدأ في نظامنا قد لحقه التأويل، واصطدم بالعلوية المدسرة لسلطة التنفيذ، مما أدى إلى تضخم في سلطات الرئيس على حساب البرلمان، وجعله مؤسسة تابعة تنشط تحت مظلة الجهاز الحكومي الذي يتسم بالعلوية والسمو على سلطة التشريع، بدلا من التساوي والتوازن في القوى، بحجة عقلنة أخلت بالتوازن لصالح سلطة التنفيذ⁽²⁸⁾، فضعف تأثير البرلمان على الحكومة أخل بالتوازن بين السلطات، وشكلت قوة التأثير لدى الرئيس مساسا باستقلالية البرلمان، الأمر الذي أدى إلى تراجع مصداقيته وتقهرها لدى المجتمع، مما يستدعي إعادة النظر دستوريا في صلاحياته، بتقوية العناصر التي تدعمه في التأثير على السلطة التنفيذية، وإرساء أسس واضحة للتعاون وتبادل الرقابة، لكفالة تفعيل الأداء، وفي كل الأحوال فإن إعادة النظر في موقع البرلمان في النظام السياسي، وفي علاقته بسلطة التنفيذ تحديدا أصبح أمرا ملحا وضروريا لإعادة الاعتبار لهذه المؤسسة، الأمر الذي يشجع على الولوج إلى إصلاح دستوري يعيد النظر في موقع البرلمان في النظام السياسي⁽²⁹⁾، بدعم تمثيليته واستقلاله ومصداقيته وسيادته، وبإعادة توزيع السلطات وإنشاء روابط بينها تتيح تفعيل أداء البرلمان وفقا للإطار المرسوم له، وبإعادة النظر في صلاحيات البرلمان إزاء السلطة التنفيذية، على أن ينصرف البديل الدستوري إلى إصلاح يتجه إلى ترقية

وتفعيل دور البرلمان في الحياة السياسية، وذلك بترقية مركزه في النظام السياسي، وإيجاد آليات ترقى بدوره التمثيلي للمجتمع تمثيلاً صحيحاً وعادلاً، وكذا الآليات التي تجسد استقلاليته في إدارة شؤونه وممارسة سلطاته.

كما نلاحظ اختلالاً في تقاسم السلطة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول فهذا الأخير لا يعدو أن يكون منسقاً ومنفذاً لمخطط عمل الحكومة، طبقاً لأحكام المادة 83 من الدستور "ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني"، فتقسيم السلطة إذا صح القول بأنه تقسيم يظهر برلماناً منقوص الصلاحيات في التشريع والرقابة، وحكومة يستحوذ الرئيس على جل صلاحياتها، مما يعني صلاحيات مضخمة للرئيس في مقابل تقلصها وضعفها لدى البرلمان والحكومة، مما يستدعي إعادة النظر دستورياً في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وتوجيه التغييرات المطلوبة لإعادة الاعتبار للبرلمان، بجعله سلطة فعلية، وليس هيئة تابعة خاضعة، ويمر ذلك عبر تقوية العناصر التي تدعم البرلمان في علاقته مع السلطة التنفيذية، وكذا دعم صلاحيات الوزير الأول بتقليص صلاحيات الرئيس لصالح الحكومة التي يجب أن تنبثق من أغلبية المقاعد في البرلمان، وهذا من شأنه أن يرتب نتائج سياسية وقانونية تصب في اتجاه تقوية مركزها، وبما يكفل التوازن المطلوب بين السلطات.

وفي المجال الرقابي وللارتقاء بدور البرلمان إلى مصاف برلمانات الدول المتطورة التي تأخذ بالتعاون وتبادل المراقبة، ينبغي أن يتوجه المؤسس الدستوري إلى :

- 1- تيسير توظيف وإعمال آليات الرقابة، وبالشكل الذي يحقق هذه الفعالية، وعبر تنزيل النسب المشروطة في اللجوء إلى فتح باب مناقشة الإجابة عن الأسئلة والاستجابات، والنسب المشروطة لتقديم ملتمس الرقابة، ونسبة التصويت عليه.
- 2- ترتيب جزاءات على تخلف أعضاء الحكومة عن الإجابة عن الأسئلة، وعن الاستجابات، وعن تخلف لجنة التحقيق عن إعداد تقريرها وعرضه، وإتاحة الفرصة لمناقشته، وتيسير نشره، وترتيب جزاءات سياسية، أو قضائية على المتسبب والمسؤول عن المخالفات التي تثبتها لجنة التحقيق.

- 3- إعمال المسؤولية الفردية للوزراء إلى جانب المسؤولية التضامنية أمام البرلمان، ليتاح لهذا الأخير المحاسبة الفردية للوزراء بعيدا عن سيف حل المجلس الذي يتوعد النواب في كل إجراء يتجه إلى إثارة مسؤولية الحكومة.
- 4- تحرير آليات ملتمس الرقابة، وإصدار اللائحة، والتصويت بالثقة من شرط اقترانها بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة.
- 5- إيجاد آليات للبرلمان لمباشرة الرقابة البعدية لأداء الحكومة .
- 6- المتابعة الميدانية من خلال لجان الاستطلاع والمراقبة لمدى تنفيذ التوصيات التي يقدمها النواب بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة، أو بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة، أو لدى مناقشة قانون المالية⁽³⁰⁾.
- 7- تفعيل دور البرلمان في الرقابة على الحكومة في المجال المالي بإعداد النصوص القانونية التي تسمح بالرقابة القبلية والبعدية للسياسة المالية. وفي المجال التشريعي ينبغي أن يتوجه المؤسس الدستوري إلى :
 - 1- دعم حظوظ البرلمان في المبادرة بالقوانين وتعديلها، وبالقدر يحقق على أرض الواقع منطوق الفقرة الثانية من المادة "98" وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه "
 - 2- إعادة النظر في النظامين الداخليين للغرفتين بما يتيح للبرلمان إدارة شؤونه بنفسه .
 - 3- إعادة النظر في القانون العضوي الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، وتحرير الغرفة من القيود الواردة بالمواد 16، 17، 18، والمتعلقة بضبط جدول الأعمال، وإعطاء الأولوية للمشاريع المودعة لدى المجلس، وضبط جدول الجلسات في الغرفتين، ومنح البرلمان فرصة إدراج المواضيع التي يراها ضرورية .
 - 4- الحد ما أمكن من مساحة التشريع بالأوامر لصالح مبادرات البرلمان، على اعتبار أن التشريع بالأوامر استثنائي لا العكس⁽³¹⁾ .
 - 5- التخفيف من سطوة الحكومة في التحكم في مسار وأعمال اللجنة المتساوية الأعضاء
 - 6- فسح المجال لمجلس الأمة للمبادرة بالقوانين وتعديلها، على غرار جل الغرف الثانية في الدول المتقدمة.
 - 7- العرض الوجوبي للقرارات المتخذة في الحالات الاستثنائية على البرلمان.

- 8- توسيع حيز المجال التشريعي المنصوص عليه بالمادة 122 .
- 9- التخفيف من سطوة المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، وبما يجعله هيئة رقابية تمنع صدور القوانين المخالفة للدستور، وليس مشرعا مشاركا يزاحم البرلمان ويضيق عليه .
- 10- تمكين البرلمان من الوسائل المادية والكفاءات الإدارية ،لتفعيل أدائه في المجال التشريعي .

إن مجموع هذه الاقتراحات هي جزء يسير من الإصلاحات التي نتوقع أن يأخذ بها المشرع لتفعيل أداء البرلمان، وتبقي غير ناجعة ما لم يتوجه المؤسس الدستوري أساسا إلى إعادة النظر في صلاحيات البرلمان إزاء السلطة التنفيذية، وبما يعيد للبرلمان تمثيله واستقلاله وسيادته، وبما يعيد توصيف نظامنا من نظام رئاسي مشدد إلى نظام مختلط يوازن ويساوي بين السلطات، ويقيم علاقة تعاون وتبادل الرقابة على غرار الأنظمة المختلطة ونموذجها النظام الفرنسي على سبيل المثال، أو التبنى الصريح للنظام البرلماني أو الرئاسي، والتقييد بالمبادئ والأسس التي يقوم عليها كل نظام ،ولا يتم ذلك إلا بتوافر إرادة سياسية تؤسس للتوازن في الاختصاصات والقوى بين السلطات، وبما يرسم لنظامنا المكانة اللائقة به في خريطة التجارب المعاصرة .

الهوامش

- 1- "السلطة تحد السلطة معناها الاعتراف لكل سلطة بوسائل تمكنها من منع الأخرى من أن تضل" انظر: الفصل بين السلطات، الموقع الإلكتروني: (www.albashayer.com)
- 2- ميشال مياي، دولة القانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، سنة 1990، ص 108
- 3- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002، ص 8
- 4- نفس المرجع .
- 5- مزياني الوناس، انتفاء السيادة التشريعية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، سنة 2011، ص 86
- 6- مسلم بابا عربي، آفاق تعزيز مكانة السلطة التشريعية في سياق مشاريع الإصلاح السياسي، الملتقى الوطني حول التطوير البرلماني المنعقد بكلية الحقوق، جامعة ورقلة -2012، ص 13

7-د. سعيد بو الشعير. القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج1. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. سنة1984م. ص199.

8-د. سعيد بو الشعير. القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة. ج1. نفس المرجع. ص197.
9-د الأمين شريط. علاقات الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان المنعقدة يومي 23، 24 أكتوبر 2000، ص19.

10- تنص المادة 105 من الدستور على ما يلي : " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى "، وتنص المادة 106 الفقرة الثانية من الدستور على أنه " يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، هذا السقوط بأغلبية أعضائهما ".

11-انظر القانون العضوي رقم 4-99 المؤرخ في 8 مارس 1999م المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الصادرة بالجريدة الرسمية العدد15 بتاريخ 08مارس 1999م.

12-" إن الجهاز الذي له سلطة الاعتراض على القوانين يكون بالنتيجة عضوا أساسيا في ممارسة الوظيفة التشريعية " انظر: مزياني الوناس، المرجع السابق، ص 186

13- إن النظام البرلماني ليس نتاج نظرية مسبقة، إنما هو نتاج تطور تاريخي تم في إنجلترا بادئ الأمر، وقلد في الدول الأوروبية الأخرى، فسمح بالانتقال من الملكية الأوتوقراطية إلى النظام البرلماني الحديث " انظر مورييس دي فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة د . جورج سعد،

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 1992، ص 129
14-د. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، مدينة نصر، مصر، ط6. سنة 96. ص454، 459.

15-ميشال مياي. دولة القانون، المرجع السابق، ص105.

16 - المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان هي واقعة أنه يمكن للبرلمان أن يرغب الوزارة على الاستقالة، بالتصويت على حجب الثقة، وتشكل هذه المسؤولية العنصر الأساسي للنظام البرلماني، حتى ولو كان العنصران الباقيان مفقودين " انظر: مورييس دي فرجيه، المرجع السابق، ص 127

17-ميشال مياي، نفس المرجع، ص241.

18-د. كامل ليلة. النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة، بيروت، لبنان، سنة 1969، ص952.

19-" في النظام البرلماني الكلاسيكي لرئيس دور فخري، فهو يجسد الأمة، يصدر القوانين ويوقع على المراسيم، يفسر المعاهدات، يعين الوزراء ورئيس الوزراء، ويقرر احتمالا حل البرلمان، لكنه لا يمارس هذه الصلاحيات إلا بشكل رمزي، فالقرارات لا يتخذها هو إنما الوزارة " انظر : مورييس دي فرجيه،

المرجع السابق، ص 126

- 20- د. الأمين شريط، الوحيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 2002، ص 194
- 21- د. صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري. دار قرطبة – الجزائر، سنة 2006، ص 70
- 22- ايف ميني أوليفيه دي هامل، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1991، ص 1051
- 23- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص 53
- 24- زغوم كمال، بوديار حسني، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23، 24 أكتوبر 2000، ص 104
- 25- " لم يحدث عمليا أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج أية حكومة، غير أنه وخلال تقديم السيد قاصدي مرباح برنامج حكومته سنة 1989 أمام المجلس قوبل بانتقادات حادة، وقدم النواب مطالب بتعديل البرنامج، مع أن السبب في الحقيقة راجع إلى ضغوط نواب الأغلبية التابعين لحزب جبهة التحرير، وبإيعاز من مسؤولي الحزب بسبب تمرد قاصدي مرباح على توجهات الحزب وخياراته، ولكن بعد ترقيع البرنامج الذي حافظ على روح النص أوصى الحزب النواب بالموافقة على البرنامج، أما بعد التعددية فلا توجد سابقة واحدة تؤكد رفض المجلس لبرنامج أية حكومة" انظر: د. مفتاح عبد الجليل، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة – الجزائر، سنة 2008، ص 83.
- 26- لقد أفرز حرص الدستور الأمريكي على إشراك الكونغرس في إبرام المعاهدات واشتراط أغلبية خاصة للموافقة عليها رأيا فقهيا يعتبر الكونغرس مقبرة المعاهدات، مع أن الواقع يخالف ذلك، فخلال المائتي سنة فيما بين 1789-1989 وافق المجلس على أكثر من 1500 معاهدة من مجموع ما قدم إليه، ونسبة 90%، وحتى سنة 2004 لم يرفض سوى 21 معاهدة. انظر: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2006، ص 451
- 27- د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 246
- 28- "إن البرلمان الجزائري مقيد ومؤطر أكثر مما هو معقلن، لأن العقلنة عبارة يستعملها رجال القانون الدستوري الفرنسي للدلالة على عقلنة وضعية مفرطة، ويعني الإفراط الانحراف عن الخط القيادي الأولي، ويعني التسلط، فدستور 58 الفرنسي فرض العقلانية على البرلمان المتسلط في الجمهورية الثالثة والرابعة، أما البرلمان الجزائري فلم يسط ويتسلط بعد على سلطة التنفيذ حتى يعقلن" انظر: د. سعاد غوتي، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، دورية ملتقى المؤسسات الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الثاني، جوان 2006، ص 24.

29- بخصوص توجه السلطة إلى إصلاح دستوري يأخذ بعين الاعتبار توازن السلطات واستقلالها، وإجراء تعديلات على النصوص القانونية النازمة لنشاط الأحزاب والجمعيات، وإصلاح القانون الانتخابي، قال الرئيس في خطاب قرأه المستشار بالرئاسة محمد علي بوغازي بمستغانم بمناسبة عيد النصر يوم 19 مارس 2011 ما يلي: "إن رفع حالة الطوارئ خطوة جديدة يخطوها الوطن في اتجاه إزالة كل الآثار الناجمة عن سنوات المحنة والابتلاء، وهي صفحة جديدة على صعيد المضي بالإصلاحات الشاملة التي لا يكتمل عودها ولا يستقيم قوامها إلا إذا أخذت الإصلاحات السياسية نصيبها من الرعاية والاهتمام". انظر: مدني بغيل، بوتفليقة يؤكد نيته في إجراء إصلاحات سياسية، جريدة الخبر اليومية الصادرة بتاريخ 20 مارس 2011، العدد رقم 6300، وهو ما أكدّه الرئيس في خطابه عشية 15 أبريل 2011 إذ وعد بإجراء إصلاح شامل يبدأ بإعادة صياغة البنية التشريعية، والانفتاح على التيارات السياسية والفكرية، ومراجعة قانون الانتخابات والأحزاب والجمعيات لدعم هذا الإصلاح وتجسيده عمليا". غير أن الوعد بالإصلاح تمخض عن إجراء تعديلات على القوانين النازمة لنشاط الأحزاب والجمعيات، وكذا النظام الانتخابي، وصدر قانون لتوسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، وقانوني التنافي مع العهدة البرلمانية، فيما بقيت الإصلاحات الكبرى حبيسة الأدراج.

30- "يتيح المشرع الفرنسي للبرلمان إمكانية تشكيل لجان استطلاع، أو ما يسمى بلجان المهمات الإخبارية (*les commissions des missions d'information*)، والتي تتكون عادة من اللجان الدائمة المختصة بشكل انفرادي، أو باشتراك لجنتين دائمتين أو أكثر، وتتحدد مهمتها في رصد وتتبع مدى تنفيذ القوانين، وذلك وفقا لما تضمنه النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية في المادة 145 الفقرة الثانية منه، والنظام الداخلي لمجلس الشيوخ في المادة 21 الفقرة الأولى منه" انظر: د.عمار عوابدي، مدى فعالية آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية رة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 03، ديسمبر 2006، ص 43، ص 44.

31- "لقد اتسع نطاق التشريع بالأوامر إلى حد كبير، وخاصة في بداية الفترة التشريعية الخامسة، وبهذا الخصوص أوضح أحد النواب بأن برمجة تسعة أوامر لدورة الخريف المقبلة هو تعد صارخ على صلاحيات البرلمان في التشريع" انظر: تصريح ميخايف عباس رئيس المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني، جريدة الأحرار اليومية، عدد 1669 المؤرخة في 25 أوت 2003.

- "أخذت هذه العبارة من الدستور الفرنسي الذي يعد الأمر في منظوره تشريع استثنائي في موضوع محدد وفي مدة محددة، وبصفة متشددة وأمرة، بينما للأمر مفهوم مختلف في النظام الدستوري الجزائري، فهو متأثر بنظم الأوامر لسنة 1965، فهو تشريع غير استثنائي وينافس ويكمل التشريع البرلماني" د. غوتي سعاد، المرجع السابق، ص 29.