مجلة الناقد للدراسات السياسية | المجلد09/ العـدد: 01 (2025)، ص 381– 396

التوازن والتكامل بين السلطات الدستورية في ظل الفصل المرن بين السلطات

Check and Balance between constitutional powers at flexible separation of powers

عياش عيسى [1]، حتحاتي مُحَمَّد [2]

[1] جامعة صفاقس تونس ، ataaissa@yahoo.fr

[2] جامعة الجلفة ، m.hathati@univ-djelfa.dz

تاريخ الاستلام: 2025/01/07 تاريخ القبول: 2025/03/21 تاريخ النشر: 2025/04/15

ملخص:

رغم أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يزال ركيزة المجتمعات الديمقراطية إلا أن العمل به يتم وفق نظرة واقعية في إطار تكاملي بين السلطات الدستورية فالتعديلات التي طرأت على الوثيقة الدستورية بما في ذلك التعديل الأخير للدستور في نوفمبر 2020 تكرّس ما يعرف بالفصل المرن ، وهو جوهر خفي لنظرية الفصل بين السلطات ، وبدون ذلك فإن استقلالية السلطات تصبح عائقا لممارسة السلطة .

كلمات مفتاحية: السلطة التنفيذية .، السلطة التشريعية .، التوازن.،التشريع المنافس .، التشريع المفوض.

Abstract:

Although the principle of separation of powers remains the cornerstone of democratic societies, it is being implemented in a realistic manner within an integrated framework between constitutional powers. The amendments to the constitutional document, including the latest amendment to the constitution in November 2020, enshrine what is known as flexible separation, which is a hidden essence of the theory of separation of powers. Without it, the independence of the powers becomes an obstacle to the exercise of power.

Keywords: executive power; legislative power ; Balance ; Competing legislation ; Delegated legislation.

المؤلف المرسل: عياش عيسى ، ataaissa@yahoo.fr

مقدّمة:

إن مبدأ فصل السلطات هو أحد المبادئ البنيوية الأساسية للمجتمعات الديمقراطية ، وهو مبدأ أساسي في كل مجتمع ديمقراطي حيث يخدم أغراضًا أخرى مثل الحرية وشرعية أعمال الدولة واستقلال بعض الأجهزة التي تمارس السلطة المفوضة لها بموجب قاعدة دستورية محددة ، وقد ناقشه الفلاسفة القدماء ، ويمكن العثور على تحليل عميق له في الأعمال العلمية السياسية والفلسفية في العصور الوسطى، وكحقوقيين مهتمين بالقانون الدستوري نستند في مناقشاتنا المعاصرة له إلى النظرية القانونية التي تم تطويرها بالتوازي مع ظهور الأنظمة الديمقراطية في أمريكا الشمالية وأوروبا في القرن الثامن عشر.

ولكن هذا لا يعني استقلال كل سلطة عن الأخرى استقلالا تاما، ذلك أن الاستقلال التام من الناحية الواقعية غير ممكن تصوره، بل هو استقلال قائم على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بينهما شريطة أن لا يؤدي هذا التعاون وهذه الرقابة إلى «إلغاء الفواصل القائمة بينها أو تركيز السلطة في يد واحدة منها »[1] ، فمفهوم التعاون يتضمن العديد من عناصر التأثيرات "الإيجابية" التي تنطوي على نطاق واسع من الأدوات التي تؤدي إلى مشاركة جهاز واحد في نشاط أجهزة أخرى وكذلك إلى إلهام بعضها البعض .

وفي رأينا ،كما الكثير من فقهاء القانون الدستوري ، فإن الدستور المتوازن جيدًا مستقر دون أن يكون ثابتًا، حيث ينظم المؤسسات على النحو الذي يتيح الحكم الرشيد الذي يشارك فيه الشعب ، ولا يعد توازن أي دستور معين بمرور الوقت بالضرورة وظيفة التصميم الأولي للسلطة التأسيسية فالحفاظ على التوازن (واستعادته) هو مسؤولية مستمرة تقع على عاتق المسؤولين من السياسيين وكذا المواطنين، وهو ما قد يستدعي التغيير.

وبالنسبة للجزائر ففي ظل التعديلات التي عرفها دستور 1996 نجد أن المؤسس الدستوري قد أكد في ديباجة تعديل 2016[2] في الفقرة 13 " يكفل الدستور الفصل بين السلطات " ، ونصَ في المادة 14 منه على محورية هذا المبدأ بقوله " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية ». ونظرا لمطالبات الحراك الشعبي فقد تم اللجوء مجددا لتعديل دستوري هام في غرَّة نوفمبر 2020 في مسعى لإعادة تنظيم السلطات الدستورية بما يكفل استكمال متطلبات الحكم الرشيد .

وقد عمل المؤسس الدستوري في الجزائر على ضمان الحد الأقصى من الفصل مع ضمان الحد الأدنى من التعاون والرقابة في ظل قضاء دستوري جديد يمكن أن يساهم في صيانة مبدأ الفصل بين السلطات . **فهل ساهم التعديل الدستوري لسنة 2020 في تكريس الفصل والتوازن بين السلطات كمبدأ سياسي ودستوري وضمان رقابة وتعاون مثمر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أساسا ؟**

المطلب الأول: تكييف النظرية الكلاسيكية للفصل بين السلطات في التعديل الدستوري 2020:

في البداية يجب أن نذكر أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد غيَر 84 مادة كان البعض منها مخصصا لإقرار وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات ، وأضاف 32 مادة جديدة ، وتمحور التعديل على أربعة محاور كان المحور الثاني يخص تنظيم السلطة والتركيز على الرقابة الدستورية[3].

وفي المقابل تضمن التعديل الدستوري الجديد 2020 تنظيم السلطات الدستورية في البلاد في الباب الثالث منه حيث ، وخلافا لما اعتاد عليه المؤسس الدستوري ، تم تقسيم السلطات عن طريق صياغة دستورية مغايرة ؛ حيث تم الاستغناء عن التقسيم التقليدي (السلطة التنفيذية ، السلطة التشريعية ، السلطة القضائية) ، وتم اللجوء مباشرة في تنظيم المؤسسات الدستورية بتسميتها كالآتي : (الفصل الأول : رئيس الجمهورية ، الفصل الثاني : الحكومة ، الفصل الثالث : البرلمان ، وأخيرا الفصل الرابع : القضاء) .

ورغم الأهمية النظرية التي اكتساها مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير إلا أنه لم يعد بتلك الأهمية السابقة في جميع دول العالم التي أخذت به ، لأنه أتى في ظروف معينة بحيث قضى على فكرة الحكم المطلق في فترة الحكم الملكي الاستبدادي ، وظهرت محله نظريات جديدة تنادي بضرورة اعتماد التوافقية في اعتماد السلطة حيث يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على ما يعرف بالفصل المرن القائم على ضمان التوازن بين السلطات ، وهو ما أخذت به العديد من دساتير الدول مؤخرا على غرار تونس والجزائر ؛ حيث ساهم التعديل الدستوري في تعزيز هذا التوجه الدستوري عن طريق فصل وظيفي بين السلطات يتيح ممارسة السلطة في ظل انفتاح سياسي .

الفرع الأول: من السيادة البرلمانية إلى عقلنة النشاط البرلماني:

مازال لمبدأ الفصل بين السلطات أهميته التي كانت منذ ولادته ؛ إذ لا حرية بدون فصل السلطات وبدون تقسيم السلطة ، ففي فصل السلطات تكمن الضمانة الكبرى للحريات العامة والحقوق الفردية ، وذلك لمنع تمركز السلطة في يد شخص واحد أو حتى مؤسسة واحدة [4] ، لأن التجارب أثبتت أن

كل تركيز للسلطة يؤدي إلى الاستبداد حتى ولو كان النظام السياسي قائما على اختيار الشعب عن طريق الانتخابات .

وبالنسبة للتعديل الدستوري الأخير الذي يعتبره البعض بمثابة دستور حريات فقد نصَ في ديباجته على سمو القانون كهدف محوري ينبغي تجسيده في إطار التحولات الاجتماعية والسياسية " إن الدستور يعكس عبقرية الشعب ومرآته الصافية التي تعبر عن تطلعاته ، وإصراره ، ونتاج التحولات الاجتماعية والسياسية العميقة التي أحدثها ، وبموافقته عليه يؤكد بكل عزم أكثر من أي وقت مضى سموَ القانون " [5] ، ولأن هذا الهدف لا يتأتى الوصول إليه وبلوغه بالمستوى المطلوب إلا بالفصل بين سلطتي التشريع والتنفيذ في إطار القواعد الدستورية .

فالفصل العضوي للسلطات الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري والتونسي يقوم على تكييف النظرية الكلاسيكية للفصل بين السلطات و دسترتها في الفصل المتعلق بتنظيم السلطات ضمانا لمبدأ سمو الدستور الذي يترجم عمليا في علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية المطبقة في الدولة ؛ وهو ما ترجمته المادة 16 من الدستور التي تنص على أنه " تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي ، والفصل بين السلطات ، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية " .

ونظرا لما تكتسيه الوظيفة التشريعية في الدولة من أهمية سياسية ، فقد تكفَل التعديل الدستوري الجديد بالتأكيد على خصوصيتها في إطار النظام السياسي الذي يدعم التعددية السياسية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وذلك بالنَص على سيادتها التامة في الوثيقة الدستورية ؛ حيث جاء في نص المادة 114 ف 02 " كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " ، وهي المادة 112 سابقا التي تم إعادة التأكيد عليها في إطار ما يعرف بمبدأ سيادة البرلمان[6] التي تقتضي احتكار سلطة التشريع سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية .

وحتى بالنسبة للمجلس الدستوري فقد سار في اجتهاداته حال نظره في عدم دستورية بعض القوانين على هذا المنوال ؛ حيث صرح بذلك في قراره رقم 01 المؤرخ في 20 نوفمبر 2019 الذي جاء فيه أنه (بمقتضى مبدأ توزيع الاختصاصات بين السلطات والمؤسسات مثلما يستنبط من الدستور ، فإنه لا يعود للمجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في سنه للقوانين ، ولا أن يملي عليه الطريقة التي يصحح

بها عدم الدستورية المصرح بها ، وأن المعالجة التشريعية للحكم المصرح بعدم دستوريته تبقى من الاختصاص الحصري للسلطة التشريعية)[7] .

ورغم وضوح المادة 114 المتعلقة بمبدأ سيادة البرلمان ، فإنه تماشيا مع تغيرات هذا المبدأ السياسي فقد ظهر ما يعرف بعقلنة النشاط البرلماني[8] Rationalisation du régime parlementaire الذي يهدف أساسا لضمان الاستقرار الحكومي عن طريق التدخل المبالغ للسلطة التنفيذية في التشريع من خلال المبادرة بمشاريع القوانين والحضور المكثف في جميع مراحل العملية التشريعية [9].

الفرع الثاني: إشكالية التشريع المنافس وتفوق الحكومة في مرحلة إعداد القانون :

بالعودة لتاريخ الجزائر المستقلة ، وبالضبط في السنة الثانية للاستقلال في يوم 12 أوت 1963 قدَم فرحات عباس استقالته كأول رئيس للجمعية الوطنية احتجاجا على تدخلات الحكومة في صلاحيات الهيئة التشريعية على اثر تحضير مسودة دستور 1963 خارج الجمعية الوطنية بمساعدة مناضلين من جبهة التحرير الوطني موالين للرئيس الأسبق بن بلة [10] ، ورغم حداثة الممارسة السياسية آنذاك إلا أن هذه تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي فرضت نفسها حتى عبر القواعد الدستورية والتشريعية المنظمة لعمل السلطات .

وعلى هذا الأساس كرَست جلَ الدساتير الجزائرية المتعاقبة هذه القاعدة بدءا بدستور 1963 ودستور 1976 حيث خولَا لكل من رئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بالقوانين ، أما دستوري 1989 و 1996 فقد خولا حق المبادرة بالقوانين للحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني ، وقد عزَز التعديل الدستوري لسنة 2016 من سلطة البرلمان في هذا المجال ؛ إذ خوَل لمجلس الأمة هو الآخر سلطة المبادرة بالقوانين ، أما التعديل الدستوري لسنة 2020 خوَل هو الآخر هذه السلطة للحكومة وأعضاء البرلمان معا مع تخفيف القيود الواردة على المقترح البرلماني[11] .

غير أن التطور الدستوري في العديد من الأنظمة السياسية قد فرض على الدولة مواجهة بعض الظروف الاستثنائية عن طريق الخروج على قاعدة الاختصاص التشريعي المكرسة دستوريا للبرلمان عن طريق تفويض السلطة التنفيذية إصدار التشريعات سواء في غيبة المجلس التشريعي أو حضوره لمواجهة هذه الظروف بالقدر والسرعة المطلوبة .

ولقد وجد هذا الاتجاه إقبالا لدى مختلف الأنظمة الأوربية خاصة الديمقراطية منها كفرنسا عن طريق الأخذ بنظام التشريع عن طريق الأوامر مما أدى إلى تعديل قواعد الاختصاص التي رسمها دستور

1958 فيما بين السلطات العامة لصالح السلطة التنفيذية ، وقد شهدت الولايات المتحدة الأمريكية نفس التجربة ؛ حيث أصبح للرئيس الأمريكي دور يتدخل من خلاله في المجالات التشريعية بمقتضى التفويض التشريعي من الكونغرس ، وقد شمل هذا التفويض كل مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والعسكرية [12].

وقد أطلق عليه فقهاء القانون الدستوري التشريع المنافس أو المفوض كاختصاص استثنائي تمارسه السلطة التنفيذية وفق الأطر التي رسمها الدستور في ظل رقابة بعدية تمارسها السلطة التشريعية لفحص شرعية الإجراءات التي اعتمدت لممارسة هذا الاختصاص الذي استقر في التجربة الدستورية منذ دستور 1963 لكن بصور مختلفة مع تغير الضمانات الدستورية التي تحكمه من مرحلة الحزب الواحد لغاية دساتير التعددية السياسية .

ففي ظل أول دستور للجزائر تم تكريس الوظيفة التشريعية للبرلمان في المادتين 27 و 28 مع منح رئيس الجمهورية الحق في اتخاذ أوامر تشريعية عن طريق تفويض من البرلمان بنص المادة 58 من الدستور الذي تم وقف العمل به بموجب أمر 10 جويلية 1965 الذي خوّل السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس بالانفراد بالاختصاص التشريعي على حساب المجلس الوطني ، وبعد اعتماد الدستور الثاني 1976 ترسخ حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر بموجب المادة 153 منه بين دورات المجلس الوطني ، والتي يتم عرضها على البرلمان في أول انعقاد له للنظر فيها من نواب الحزب الواحد الذي يشغل فيه الرئيس منصب الأمين العام ؛ الأمر الذي لا يمكن معه الاعتراض على الأوامر المتخذة .

ورغم إقرار التعددية السياسية وتنظيم الوظيفة التشريعية بنظام المجلسين (البرلمان ومجلس الأمة) في ظل دستور 1996 فقد تم مجددا إقرار حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر عن طريق توسيع الحالات التي يمكن اللجوء إليها للتشريع بأوامر رئاسية نظمتها المادة 124 من الدستور التي منحت الحق للرئيس في التشريع بين أدوار انعقاد البرلمان ، أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، وكذا عند إقرار الحالة الاستثنائية .

فالأوامر هي الوسيلة التي يحتكرها رئيس الجمهورية لإنتاج التشريع ، وفي المجالات المحجوزة أصالة للبرلمان والتي أملتها حالة الضرورة ، فتخوله الحق في تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة ، فضلا عن التشريع فيها ابتداء ، وذلك لمدة زمنية محددة ، وضمن إجراءات خاصة ينص عليها الدستور [13].

وقد استمر العمل بالأوامر على ما هو عليه في التعديلات الدستورية المتلاحقة بحيث أصبح رئيس الجمهورية بمثابة سلطة موازية للبرلمان لغاية التعديل الدستوري الأخير 2020 الذي ربطها بصفة الاستعجال ، وكذا في حالة تقرير الحالة الاستثنائية المذكورة بالمادة 98 من الدستور ، وكذا في الحالة التي يتعذر معها المصادقة على قانون المالية بعد مرور 75 يوما من إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني .

أما بالنسبة لصفة الاستعجال فقد حدَدتها المادة 142 من التعديل الدستوري في حالتين (شغور المجلس الشعبي الوطني ، و خلال العطلة البرلمانية) ، وقصد تكييف الحالة المراد الاستعجال فيها ربط المؤسس الدستوري ذلك باستشارة مجلس الدولة (م 142/ فقرة 01) ، وكذا بإخطار المحكمة الدستورية بصفة وجوبية على أن تفصل في الإخطار في أجل أقصاه عشرة أيام (م 142 / فقرة 02) ، ويلاحظ هنا أن اللجوء إلى التشريع بأوامر في حالة الشغور التشريعي قد تكون أسبابه الدستورية متعددة منها ما يتعلق بحل المجلس الشعبي الوطني أو الدعوة لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة ، أو في الحالة التي لا يصادق فيها النواب على التصويت بالثقة عقب مناقشة بيان السياسة العامة .

أما الحالة الاستثنائية فيتم تقريرها ، وفق المادة 98 من الدستور ، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية التي يعتبر البرلمان أهمها ، وفي هذه الحالة يشترك المؤسس الدستوري مع أغلب الأنظمة السياسية في تقرير صلاحية رئيس الجمهورية للتشريع كونه يجسد وحدة الأمة .

وفي كل الأحوال فقد ألزم المؤسس الدستوري رئاسة الجمهورية بعرض الأوامر التي تم اتخاذها في فترات الاستعجال والظروف الاستثنائية على البرلمان في أول دورة انعقاد له لكي يتسنى له بسط سلطاته السيادية في مجال مراقبة التشريع المنافس للبت فيها لاعطاءها قوة القانون أو رفضها بقوله في الفقرة الرابعة من المادة **142** (**تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان**) ، وهو ما يعتبر نقلة نوعية جديدة لتكريس نوع من التوازن المطلوب بين السلطات الدستورية .

المطلب الثاني: تكريس مبدأ التكامل بين السلطات:

يتطلب منا العقل أن نضع في اعتبارنا هاتين الضرورتين وهما فعالية السلطة والحد منها، الأول ضمان مصالح الأمة، أي المجتمع، والثاني حماية الحقوق الفردية الأساسية، ويشارك كلاهما في التوازن بين هذين المتطلبين اللذين يحددان اليوم تطور المجتمع السياسي الذي يهدف الدستور إلى حكمه[14].

وقد حاولت الدساتير الجزائرية المتعاقبة تكريس نوع من التكامل بين السلطات في ظل مبدأ الفصل بحيث يفضي إلى تكريس علاقة بين سلطات الدولة في ظل نظام سياسي يتطلع إلى بناء ديمقراطية دستورية تنتقل بالشعب من وحدة السلطة إلى تعددية حقيقية مما أدى إلى بروز وجهين لمبدأ الفصل بين السلطات تجسد في وجود علاقة تباعدية بين السلطات تكرس الفصل الجامد للسلطات ، بينما يتجسد المظهر الآخر في وجود علاقة تكاملية في ظل الفصل المرن الذي تبناه المؤسس الدستوري انطلاقا من دستور 1996 وصولا إلى آخر تعديل للوثيقة الدستورية في نوفمبر 2020 .

الفرع الأول: التداخل الوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

وضع دستور 1996 عدة قواعد وآليات تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بهدف ترقية وتعزيز الديمقراطية وتحقيق المصلحة العليا للأمة ؛ حيث تعددت مظاهر التعاون من خلال عدة آليات دستورية نذكر من بينها الاستجواب الذي يعتبر وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات من أعضاء السلطة التنفيذية (م 133 دستور 1996) ، وهو أخطر من السؤال الذي نصت عليه المادة 134 حيث يصل مداه لحد توجيه اتهام أو نقد لأعمال الحكومة تمهيدا لمحاسبة الوزير [15] ، كما نذكر آلية التحقيق (م 161) واللائحة وملتمس الرقابة التي أوردها لأول مرة القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 09 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الذي تم تعديله بموجب القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 ، والذي خضع لتعديلات قدمتها الحكومة مؤخرا في 2023/02/21 .

وهي الآليات التي ترسخت في القانون الدستوري الجزائري ؛ حيث تعززت بمواد دستورية جديدة تضمنت تعزيز التواصل بين الحكومة والبرلمان أساسا كما ورد في المواد 161/160/159/158/157/155 من تعديل 2020 الذي استحدث المادة 155 التي تنص على إلزام الحكومة بتقديم الوثائق والمعلومات الضرورية التي يطلبها أعضاء البرلمان بمناسبة ممارسة مهامهم الرقابية، مع استثناء تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا، يتعلق بالدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وبالمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وتلك المتعلقة بوقائع تكون محل إجراء قضائي، وهذا تسهيلا للمهام المسندة لأعضاء البرلمان[16].

كما منح التعديل الجديد للقانون العضوي 12/16 أعضاء البرلمان لأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية إمكانية استجواب الحكومة في أية مسألة وطنية وعن حال تطبيق القوانين، ينصب عنها مسؤولية الحكومة، وهو ما يبين بجلاء القفزة النوعية في مجال الممارسة الديمقراطية، والتجسيد الفعلي لمعنى العلاقة النوعية التي يجب أن تكون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ضمانا لمبدأ الفصل بين السلطات ، ويمكن أن نذكر أيضا أهم ما تضمنه القانون العضوي الجديد رقم 23-06[17] المتضمن تعديل القانون العضوي 16-12 في النقاط التالية :

- استحداث فرعْ جديدْ يضبط كيفيات دراسة مشاريع القوانين والمصادقة عليها حسب إجراء الاستعجال الذي يُمَكِنُ الحكومة طلب اللجوء إليه إذا استدعت الضرورة ذلك، حيث تحظى دراسة هذه المشاريع بالأولوية، مما يضفي الطابع القانوني على هذا الإجراء الذي تمت دسترته؛ وفي هذا الشأن، حدد القانون العضوي، مبدئيا، أجل عشرة أيام (10) على الأكثر للمصادقة النهائية على مشاريع القوانين، مع إخضاعها للدراسة والمناقشة والتصويت حسب الإجراءات العادية؛ إن هذا الإجراء الذي تضمنته أحكام القانون ، سيُضفي مرونة أكثر في إجراءات معالجة مشاريع القوانين التي تكتسي خصوصية وأولوية في دخولها حيز التنفيذ، لما تلعبه أحكامها من أهمية بالغة في تسيير شؤون الدولة وتحقيق مقتضيات الشأن العام[18] .
- ضَبْطْ وتوضيح إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، وذلك على ضوء الممارسة البرلمانية، حيث مَكَّنَ القانون العضوي الجديد اللجنة المختصة من توسيع تشكيلتها حتى يتسنى لأكبر عدد من أعضاء البرلمان إبداء أرائهم وملاحظاتهم حول مشاريع واقتراحات القوانين التي تكون محل هذا الإجراء، وذلك في غياب جلسة المناقشة العامة

وإذا كان طلب المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال لا يخضع لقرار مكتب الغرفة المعنية، فإن طلب إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة يخضع حتما لقرار المكتب، حيث يخول له الفصل في طلب الحكومة بالقبول أو الرفض.

- ألغى القانون العضوي الجديد، من جهة أخرى، شرط العدد للمبادرة بالقوانين، على ضوء أحكام المادة 143 من الدستور، التي خولت لكل من النواب وأعضاء مجلس الأمة الحق بالمبادرة باقتراح القوانين دون تحديد عدد معين من نواب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة

للتوقيع عليها، مما يبين الإرادة السياسية للدولة في إشراك أوسع لعضو البرلمان في صناعة القوانين وترجمة تطلعات الشعب ومطالبه؛

- إدراج صيغة جديدة للتصويت على مشاريع القوانين وذلك بالطريقة الإلكترونية، بهدف إضفاء شفافية أكبر على هذه العملية، وتوظيف وسائل التكنولوجيا الحديثة تماشيا مع ما هو معمول به في برلمانات الدول الأخرى، وهو ما يعد تكريسا حقيقيا لأحد أهم مبادئ الديمقراطية، وتحقيقا للأهداف المسطرة الرامية لعصرنة مؤسسات الدولة.[19]
- إستكمالا للإجراءات العملية لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، ينص القانون على أن يكون تبليغ الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، فوريا، بعد حدوث الخلاف بين غرفتي البرلمان حول أحكام نص القانون محل الخلاف، من قبل رئيس الغرفة التي حصل على مستواها الخلاف، كإجراء أولي لطلب استدعاء اجتماع اللجنة من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.[20]

وعلى صعيد آخر، فقد كرّس هذا المشروع مدة الدورة البرلمانية العادية المحددة بعشرة (10) أشهر كأقصى حد، تبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو، وهذا تجسيدا لما جاء به المؤسس الدستوري[21].

إضافة إلى تكريس هذه القواعد الدستورية سعى المؤسس الدستوري إلى ضمان تعاون عضوي بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية عن طريق آلية إدارية على أعلى مستوى ممثلة في وزارة بأكملها تختص بالعلاقات بين البرلمان والحكومة .

الفرع الثاني: استحداث وزارة العلاقات مع البرلمان كتجسيد للتكامل العضوي:

لما كان النظام السياسي الجزائري ، يشبه في بعض صوره النظام البرلماني ، فإن العلاقة المتبادلة بين البرلمان والحكومة ، ينبغي أن تعكس روح التعاون بين العملين التشريعي والتنفيذي ، بشكل تصبح معه الحكومة وغرفتا البرلمان وجهين لقضية أساسية ، تتجسد في ضرورة تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها السلطتان التنفيذية والتشريعية أي الصالح العام [22] ، وفي هذا السياق تم تدعيم التداخل العضوي بين السلطتين بإنشاء هيكل سياسي– إداري متمثلا في وزارة خاصة للعلاقات مع البرلمان لترقية العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل مبدأ الفصل المرن بين السلطات الدستورية في البلاد .

تاريخيا ، إن أول ظهور لوزير العلاقات مع البرلمان كرابط بين الحكومة والبرلمان كان في فرنسا ؛ حيث كانت علاقة الحكومة مع المجالس المنتخبة في فرنسا منذ سنة 1875 أي مع بداية الجمهورية الرابعة تخضع ضمنيا لرئيس المجلس الذي كان يضطلع بدور رئيسي في توجيه الأنشطة البرلمانية للحكومة ، وعادة ما يكون زعيم الأغلبية البرلمانية ، ونظرا لتعقد وتشعب المهام المكلفة لرئيس المجلس فقد قام هذا الأخير بتعيين نائب له مرتين في ظل الجمهورية الرابعة ليكون مسؤولا عن تمثيله في الغرفتين ، وعلى هذا الأساس ظهرت الحاجة إلى ضرورة تعيين صاحب هذه الحقيبة فظهرت هذه الحقيبة لأول مرة في حكومة Pierre Medes France في 19 جوان 1954 لغاية 05 فبراير 1955 حيث كان يطلق عليه وزير الدولة لدى رئاسة المجلس مكلف بالعلاقات مع البرلمان والوظيف العمومي ثم كاتب الدولة لدى رئاسة المجلس مكلف بالعلاقات مع البرلمان [23].

وهكذا فإن زيادة صلاحيات السلطة التنفيذية في المجال التشريعي أو ما يعرف بمبدأ العقلنة البرلمانية قد فرض ضرورة وجود جسر يربط بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية ، وأصبحت وظيفة الوزير المسؤول عن هذه العلاقة أساسية في عمل الحكومة إذ إضافة إلى وظيفته كمنسق للعمل الحكومي في البرلمان أصبح يضطلع كذلك بوظيفة الوساطة بين الوزراء ونواب الأغلبية البرلمانية .

وفي الجزائر يعود إنشاء وزارة العلاقات مع البرلمان إلى سنة 1991 حيث قام رئيس الجمهورية بتعيين السيد أبو بكر بلقائد وزيرا لدى رئيس الحكومة مكلفا بالعلاقات مع المجلس الشعبي الوطني والجمعيات بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-199 المؤرخ في 18 يونيو 1991 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة بموجب صلاحياته الدستورية المكرسة أساسا في المادة 75 من الدستور ؛ حيث ظهرت الوزارة ضمن الوزارات المنتدبة .

ورغم غياب هذه الوزارة في فترة الأزمة الدستورية التي عرفتها البلاد آنذاك إلا أنه وبعد صدور دستور 1996 تم الاهتمام بشكل أكبر بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خاصة بعد نص الدستور في المادة 115 على الإحالة لقانون عضوي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، وكذا استحداث مجلس الأمة كغرفة تشريعية ثانية ، وكنتيجة لذلك أعيد إنشاء الوزارة كوزارة كاملة الصلاحيات ضمن أول حكومة بعد الانتخابات التشريعية لسنة 1997 ؛ حيث نص عليها المرسوم الرئاسي رقم 97-231 المؤرخ في 25 جوان 1997 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة ، وصدر المرسوم التنفيذي 98-04 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع

البرلمان [24] ، ليصدر بعده مرسوم تنظيم الإدارة المركزية لهذا الوزارة الجديدة بموجب المرسوم التنفيذي 98-05 المؤرخ في 17 يناير 1998 .

ورغم إنشاءها كوزارة جديدة إلا أنها لم تتمكن في بداية نشأتها من القيام بمهامها حيث اقتصرت على الدور الإجرائي والإداري للأسباب التالية [25]:

- حداثة النظام البرلماني الذي اعتمدته الجزائر الذي ميَزه غياب تقاليد وممارسات في مجال العمل البيكاميرالي.
- تنوع الفاعلين السياسيين على مستوى البرلمان وكذا على مستوى تشكيلة الحكومة ، يعتبر وضعية جديدة بالنسبة إلى بلد كان مسيرا من طرف الحزب الواحد .

وبصدور القانون العضوي رقم 99-02 في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة [26] بدأ عهد جديد لوزارة العلاقات مع البرلمان في الجزائر ، فتطبيقا لأحكام الدستور وللقانون العضوي 99-02 فإنه " خوَل لوزير العلاقات مع البرلمان بناء على المرسوم التنفيذي 98-04 مهمة في غاية الأهمية والمتمثلة في تمثيل الحكومة لدى البرلمان وتوطيد وترقية العلاقة القائمة بينهما ، وكذا التنسيق ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لتسهيل الأداء الفعلي لعمل كل واحدة منها ، والإصغاء بعناية فائقة لنشاطات ومبادرات البرلمانيين ، وإحاطة الحكومة علما بكل ملاحظاتها واقتراحاتها ، فبتوطيد هذه العلاقة وتحسين أساليب التشاور الدائم والمسؤول تساهم السلطتين في تجسيد دولة القانون ، التي تسعى كل أجهزة الدولة لتحقيقها " [27].

إضافة إلى التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فان القضاء الدستوري يلعب دورا تكامليا من حيث ضبطه لعمل وصلاحيات كل سلطة لتستكمل حلقات التكامل المفضي إلى التوازن .

فبمقتضى الرأي الصادر عن المجلس الدستوري في 19 فيفري 1997 أكَد المجلس الدستوري أنَه " اعتبارا أن المؤسس الدستوري ، باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية ، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها ، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حدَدها لها الدستور صراحة " [28]، كما صرَح المجلس عند مراقبته مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور أنه " اعتبارا أن المؤسس الدستوري حين كرَس ، بمقتضى المادة 115

(الفقرة الثالثة) من الدستور ، مبدأ استقلالية المجلس الشعبي الوطني في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه ، فإنه يقصد حصر اختصاص المجلس الشعبي الوطني ، عند وضع هذا النظام ، في النطاق الخاص به المتميز عن المجالات الأخرى ، واعتبارا أن الاتفاقيات والمعاهدات المذكورة في المادة 67 أعلاه ، تتطلب للموافقة عليها ، تدخل سلطات أخرى ، وبالتالي فهي تمس باختصاص تلك السلطات مما يستوجب إخراجها من نطاق النظام الداخلي ، واعتبارا بالنتيجة ، أن المجلس الشعبي الوطني حين أدرج ضمن نظامه الداخلي موضوعا لا يدخل ضمن مجال هذا النص يكون قد أخلَ بالتوزيع الدستوري للاختصاصات كما هو مبين في المادة 115 من الدستور "[29].

4.خاتمة:

لما كانت قواعد توزيع الاختصاص تعتبر من النظام العام ولها حجية في مواجهة كافة السلطات العامة في الدولة ، فإن مبدأ الانفراد التشريعي للبرلمان يقيد المشرع ويلزمه بضرورة التدخل لتنظيم وتسوية المسائل التي عهد اليه الدستور أمر تنظيمها أو تسويتها ؛ بحيث لا يستطيع المشرع مخالفة قواعد توزيع الاختصاص كأن يزيد من حجم اختصاصاته الدستورية أو أن يضيق منها ، ومن ناحية أخرى تمثل قواعد الاختصاص كذلك قيدا على السلطات الأخرى فتمنعها من التدخل في نطاق عمل المشرع في غير الحالات التي حدَدها الدستور .

وبما أن القضاء الدستوري مكلف دستوريا بالفصل في دستورية النص التشريعي فإنه بالمقابل لا يحل محل المشرع كما لا يوجهه لتصحيح الخلل ، وفي هذا المعنى أكَد المجلس الدستوري أنه " بمقتضى مبدأ توزيع الاختصاصات بين السلطات والمؤسسات مثلما يستنبط من الدستور ، فإنه لا يعود للمجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في سنه للقوانين ، ولا أن يملي عليه الطريقة التي يصحح بها عدم الدستورية المصرح بها ، وأن المعالجة التشريعية للحكم المصرح بعدم دستوريته تبقى من الاختصاص الحصري للسلطة التشريعية طبقا للمادة 112 من الدستور ".[30]

الهوامش :

[1] – دندن بختة ، الحدود الدستورية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، المجلد الثاني ، العدد التاسع ، مارس 2018 ، ص 120

القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية عدد 11 السنة 2016-

[2]

[3]– الطاهر غيلاني ، التعديل الدستوري الجديد وعملية تنظيم سلطة الدولة الجزائرية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات ، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية ، المجلد التاسع ، العدد الثاني ، 2016 ، ص 180

[4]– زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج 1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط 3 ، بيروت 1996 ، ص 174 .

[5]– الفقرة الثانية عشرة من التعديل الدستوري 2020

[6]– تعتبر السيادة البرلمانية تاريخيا مبدأ من مبادئ دستور المملكة المتحدة ، فهي تجعل البرلمان السلطة القانونية العليا في المملكة المتحدة والتي يمكنها إنشاء أو إنهاء أي قانون، وبشكل عام ، لا تستطيع المحاكم إلغاء تشريعاتها ولا يستطيع أي برلمان إقرار قوانين لا تستطيع البرلمانات المستقبلية تغييرها .والسيادة البرلمانية هي الجزء الأكثر أهمية في دستور المملكة المتحدة بل حجر الزاوية فيه . انظر التعريف في الموقع الرسمي للبرلمان الإنجليزي :

https://www.parliament.uk/site-information/glossary/parliamentary-/sovereignty

[7]– الجريدة الرسمية رقم 77 ، الصادرة بتاريخ 2019/12/17 ، ص 12

[8]– يعود أصل كلمة (عقلنة البرلمان) إلى الأستاذ ميشال دوبري Michel Debré رئيس اللجنة الاستشارية المكلفة آنذاك بإعداد الدستور في فرنسا 1958 ، لما قيل له (إنكم بهذا تنتقصون من قيمة البرلمان أمام السلطة التنفيذية) رد عليهم : (إننا بصدد عقلنة النظام البرلماني وليس الإنقاص من قيمة البرلمان) . **بن سعيد صبرينة ، نويري سامية ، أثر عقلنة عمل البرلمان على التشريع المالي في الجزائر ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، المجلد 12 العدد 03 ، 2021 ، ص 142**

تعتبر العقلنة البرلمانية المفهوم الحديث لمبدأ سيادة البرلمان ، تهدف إلى إقامة توازن بين امتيازات البرلمان و تلك العائدة للسلطة التنفيذية أو الحكومة.

ظهر هذا المبدأ في دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 بفرنسا ، وذلك بهدف التقليل من حجم البرلمان وتقييده بوضع إطار محدد يمارس فيه نشاطه التشريعي والرقابي ، تمثلت أهم معالمه في تحديد أو حصر المجال التشريعي وترك ما عدا ذلك للسلطة التنظيمية مع إشراك الحكومة في كامل الإجراءات التشريعية داخل البرلمان إلى

جانب تحكمها في جدول أعماله ، وكذلك إخضاع القوانين أو الأنظمة الداخلية لغرف البرلمان إلى رقابة دستورية سابقة .

الأمين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري ، مجلة المحكمة الدستورية ، المجلد الأول ، العدد الأول ، 2013 ، ص 12

[9]– الأمين سويقات ، الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية (دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب) ، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، قسم العلوم السياسية ، 2017 ، ص ص 250-249

[10]– أنظر : بلفردي جمال ، التوافق والتباين للوظائف والسلطات من خلال دستور 1963 و 1976 ، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية ، المجلد السابع ، العدد الثاني ، جوان 2021 ، ص 393 .

بلفردي جمال ، تصورات السلطة والحكم عند النخبة الثورية الجزائرية الحاكمة 1962-1978 ، أطروحة دكتوراه في التاريخ ، جامعة الجزائر 2 ، 2014 .

[11]– عباد رزيقة ، بن سالم جمال ، المبادرة بالقوانين بيت التفوق الحكومي والتراجع البرلماني (دراسة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020) ، دفاتر البحوث العلمية ، المجلد 10 ، العدد الأول ، 2022 ، ص 533

[12] -Carl J Friedreche , La Démocratie constitutionnelle , imprimerie des presses universitaires de France , 1958 , p 393

[13]– ساكري السعيد ، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي ، 2009 ، ص ص 16-17

[14] -Mathieu, Bertrand. « Les mécanismes de freins et d'équilibre des pouvoirs dans la Constitution : réflexions générales et illustrations françaises ». *La constitution, l'Europe et le droit*, édité par Chahira Boutayeb, Éditions de la Sorbonne, 2013, https://doi.org/10.4000/books.psorbonne.93425.

[15] – ادريس بوكرا و أحمد وافي ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، الجزائر 1991 ، ص 300

[16]– المادة 66 القانون العضوي 16-12 العدلة بموجب القانون العضوي 23-06

[17] – القانون العضوي 23-06 مؤرخ في 28 شوال 1444 الموافق 18 مايو سنة 2023 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، جريدة رسمية رقم 35 ، 2023

[18]– المادة 48 من القانون العضوي 23-06

[19]– المادة 30 من القانون العضوي 23-06

[20]– المادة 88 من القانون العضوي 23-06

[21]– المادة 05 من القانون العضوي 23-06

[22]– عيادي سعاد ، دور وزارة العلاقات مع البرلمان في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة 2022/2021 ، صفحة **ب**

[23]– المرجع نفسه ، ص 10

[24]– المرسوم التنفيذي 98-04 المؤرخ في 17 يناير 1998 المتضمن صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ، الجريدة الرسمية رقم 1998/04 ، ص 08 .

[25]– زياني طاطا وحيدة ، تطور دور وزارة العلاقات مع البرلمان ، مجلة ملتقى المؤسسات ، العدد الثاني ، جوان 2006 ، ص ص 14-15

[26]– الجريدة الرسمية رقم 15 ، 1999 ، ص 12

[27]– كلمة وزير العلاقات مع البرلمان ، آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور ، مجلة ملتقى المؤسسات ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد الأول ، جانفي 2006 ، ص 4

[28]– رأي رقم 04 مؤرخ في 1997/02/19 حول دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي .

[29]– رأي رقم 10 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور .

[30]– القرار رقم 01 المؤرخ في 20 نوفمبر 2019 المتعلق بعدم دستورية نص المادة 416 من قانون الإجراءات الجزائية