

مقدمة :

تمثل الدولة بمفهومها الحديث صورة للمجتمع السياسي المنظم التي لم توجد وجودا عفويا، وإنما ظهرت كظاهرة إنسانية متطورة، نتيجة توافر إرادات مختلفة الطبائع ومتباينة الآثار، فهي وإن كانت تمثل جهازا متكاملا أو شخصية واحدة، إلا أنها لا تصهر أعضائها صهرا كاملا، كما يتعامل الجهاز أو جسم الانسان مع خلاياه، لأن الدولة في كل الأزمنة والأمكنة تتكون من عناصر حية واعية، وأجهزة أوجدها الانسان لتلبي حاجاته وبوسائل مختلفة¹.

ولا يتأتى ذلك إلا بواسطة مجموعة من القواعد والضوابط، تتمثل في قوانين وتشريعات التي تحكم وتنظم العلاقات القائمة، وتضع أسس عامة التي على ضوئها تتعامل الدولة مع مواطنيها وما يترتب عن ذلك من التزامات وحقوق ومسؤوليات متبادلة تقتضيها المصالح المشتركة، هذه الأخيرة تقتضي وجود مؤسسات وسلطات قانونية، هذه الهيئات تتمثل في السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، والتي تقوم بمهامها وفق ما هو مخول لها دستوريا.

ولما كان تركيز السلطة في يد هيئة واحدة، من شأنه أن يؤدي الى الاستبداد والفساد، كان

لابد من وضع قيود عند ممارسة كل السلطة لاختصاصاتها في إطار السلطة والسلطة

المضادة، وهذا ما يجسده مبدأ الفصل بين السلطات، هذا الأخير الذي جاء به الفقيه مونتيسكيو

في كتابه روح القوانين، وهو يقوم على تقسيم وظائف الدولة، الى سلطات وأجهزة تقوم كل منها

بوظيفتها الموكلة إليها، بالإضافة الى أنه من أهم المبادئ الضامنة لحقوق الانسان والمكرسة

للحريات العمومية.

1 - نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، د.ط، 2004

إن التجربة الدستورية الجزائرية تعتبر غنية الى حد ما، بالنظر الى قصر عمر الدولة الجزائرية ذلك أنها عرفت عدة دساتير وتعديلات دستورية بداية من دستور 63 , 76 , 76 الدستورية، مثل ميثاق 1976 و 1986 وكذا أرضية الوفاق الوطني ، بالإضافة الى طول مدة الفترات الانتقالية، التي عاشتها الجزائر فترات عطلت فيها الحياة الدستورية وفترات كان الفراغ الدستوري عنوانها بامتياز، وهو واقع تميز بانعدام الاستقرار المؤسساتي .

بعد صدور دستور 1996 وخروج الجزائر من الازمة التي شهدتها، بدأت مرحلة الاستقرار السياسي والمؤسساتي، إلا ان تداعيات الأزمة التي عاشتها البلاد، لازالت تلقي بظلالها على بعض السلطات بمعنى أنه لازالت مؤسسات دستورية من دون مكانة قوية في النظام السياسي الجزائري، بما يضمن لها الاستمرارية والاستقلالية.

1 – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج.ر. رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 .

2 – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 22 نوفمبر 1976، ج.ر. رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976 .

3 – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 28 فيفري 1989، ج.ر. رقم 09 ، المؤرخة في 01 ماي 1989 .

4 – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 28 نوفمبر 1996، ج.ر. رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 .

5 – التعديل الدستوري لسنة 2008 ، الصادر بموجب القانون 08 – 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. رقم 63 ، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .

6 – التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون 16 – 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، ج.ر. رقم 14 ، المؤرخة في 07 مارس 2016 .

7 – للإشارة فقد عرفت الجزائر مراحل انتقالية بعد الاستقلال : 1965 – 1976 ، 1992 – 1994 ، 1994 – 1996 .

رغم نصوص الدستور التي تخولها صلاحيات وسلطات تبقى مضمونة لها، في إطار تبني الدساتير الجزائرية لمبدأ الفصل بين السلطات، لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن هذا الفصل ليس مطلقا أو جامدا، بل يتسم بالمرونة والتداخل فقد كرس دستور 1996 المعدل والمتمم، التعاون بين السلطتين دون تجاوز سلطة لصلاحياتها.

إن أحداث التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وقيام تعاون بينها يضمن التنسيق المتبادل بينها، وخدمة المصلحة العامة للبلاد، والامة ولن يتحقق ذلك إلا بالتنظيم المحكم لاختصاصات و صلاحيات كل سلطة على حدة .

وعلى هذا الأساس عمل المؤسس الدستوري الجزائري على جعل التشريع اختصاصا ثنائيا للسلطة التنفيذية والتشريعية، مع النص على أن السيادة في اعدادة والتصويت عليه ترجع لهذه الأخيرة، وأنه استثناء يمكن للسلطة التنفيذية ممارسة التشريع لمواجهة المشاكل التي قد تطرأ، وعليه فإن السلطة التنفيذية ومن أجل تلبية المتطلبات المستجدة، ومواكبة المتغيرات وضرورة الاستعجال والسرعة، والذي يسمح بخدمة الوطن والمواطن¹.

إن الهدف من مشاركة السلطة التنفيذية في الاختصاصات التشريعية في البداية، هو إيجاد مجال خاص بها للتشريع فيه وفقا لخصوصية هذا التشريع، وتحقيق التكامل بين السلطتين وفقا لما تمليه الضرورة، إلا أن التنافس دفع بالسلطة التنفيذية لإقحام نفسها في الاختصاص الذي يمثل الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، حيث أصبحت السلطة التنفيذية، تمارس

1 — عيادي سعاد ، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر ، باتنة، 2014 .

صلاحيات تشريعية واسعة الى درجة أين أصبح القانون هو إنتاج تنفيذي خالص، في مقابل ترجع دور البرلمان وانحصاره.

لقد عمل المؤسس الدستوري على تزويد السلطة التنفيذية، بترسانة من الصلاحيات في المجال التشريعي جعلت السلطة التشريعية تقف دون حراك، وهي ترى اختصاصها الأصل يسحب من بين يديها بداية من مشاركة الحكومة في الاجراءات التشريعية، وسيطرتها وهيمنتها عليها مروراً الى رئيس الجمهورية الذي له سلطات استثنائية في الظروف العادية، أما الظروف الغير عادية فإن جميع السلطات تجمع وتوحد في يد رئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الإنسانية بسرعة وفعالية ،هذا الأمر أثر كثيراً على مكانة السلطة التشريعية، وعلى سيادتها في سن القوانين وجعلها جهازاً تابعاً للسلطة التنفيذية.

اختيار هذا الموضوع لم يكن من العدم ، بل تحكمه عدة اعتبارات منها ما يتعلق بالباحث و تعرف بالأسباب الذاتية ، ومنها ما يتعلق بالجانب الموضوعي للبحث وتعرف بالأسباب الموضوعية.

بالنسبة للأسباب الذاتية التي جعلتنا نختار موضوع مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع مصدرها:

- الميل الشخصي بكل ما يتعلق بأنظمة الحكم ، والأنظمة السياسية والمفاهيم التي تقوم عليها الدولة، حتى يتسنى لنا أكثر معرفة كيفية آليات تنظيم المؤسسات الدستورية والأنظمة السياسية.

- المساهمة في طرح بعض الأفكار والملاحظات الشخصية حول الموضوع ، التي قد تفيد ربما الباحثين في ايجاد تصورات حول منظومة حكم قوية قادرة على تجاوز الصعوبات ، التي قد تمر بها البلاد.

- التخصص العلمي و محاولة دراسة وإطلاع اكثر, والاستفادة مما تطرقنا اليه في القانون الدستوري.

أما بالنسبة الى الأسباب الموضوعية فإنها ترجع الى :

- دراسة أليات التشريع المخصصة للسلطة التنفيذية .

بالنسبة لأهمية الموضوع فتكمن أهميته في دور التشريعات والقوانين في تنظيم سلوك وعلاقات الأشخاص في المجتمع ، الأمر الذي يتطلب تحديد الجهة أو السلطة القائمة بإعداده وسنه ، وإعطائها كافة الصلاحيات والضمانات في تقديم تشريعات رشيدة ، تستجيب لتطلعات آمال أفراد الشعب الذي انتخبها.

كذلك يطرح الموضوع مسألة تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الجزائري، بالنظر الى التداخل الكبير بين صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية .

وعلى ضوء ما تقدم نطرح الإشكالية التالية:

فيما تتمثل مظاهر تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة ورئيس الجمهورية في العملية التشريعية ؟ وماهي آثار هذا التدخل على طبيعة النظام السياسي الجزائري القائم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات ؟

و تتفرع عن هذه اشكالية الرئيسية تساؤلات فرعية تساهم الإجابة عنها في استيفاء جوانب
وجزئيات الموضوع:

- فيم تتمثل مظاهر تدخل وهيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية؟

- ماهي صور ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع باعتباره صاحب السيادة الشعبية وحامي
الدستور واستمرارية الدولة؟

- إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري تبنى مبدأ الفصل بين السلطات، فلماذا هذا التداخل في
الاختصاصات؟

- ما الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري الجديد فيما يخص دور السلطة التنفيذية في
التشريع ؟ وهل يمكن ان يعيد التوازن بين السلطات ، وإحياء مكانة السلطة التشريعية ودعم
دورها وسيادتها في إعداد التشريعات؟

لقد تم الاعتماد في هذه الدراسة، على مجموعة من المناهج وذلك في إطار توضيح
العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبيان آثار تدخل السلطة التنفيذية في العمل
التشريعي.

أ - **المنهج الوصفي:** يعتمد هذا المنهج على وصف خصائص الظاهرة ، والعوامل المؤثرة فيها
والظروف المتعلقة بها ، وقد تم استعماله من خلال المعطيات والمعلومات الخاصة بالعلاقة
التي تجمع مل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال التشريع.

ب - **المنهج التحليلي:** تم اعتماده من خلال تحليل نصوص مواد الدستور ، والنصوص
القانونية النازمة للعملية التشريعية لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية والمتمثلة أساسا، في

القانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها مع الحكومة ، بالإضافة الى النظام الداخلي لغرفتي البرلمان وكل ما كتب في الفقه حول الموضوع ، وذلك من منظور نقدي .

ت - المنهج التاريخي: تم اعتماده من خلال الإشارة الى دور كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في المجال التشريعي في الدساتير الجزائرية السابقة، منذ الاستقلال الى آخر تعديل دستوري لسنة 2016 ، وبيان مظاهر التطور واسبابه.

ج - المنهج المقارن: تم اعتماده والاستعانة به في بعض النقاط، لاسيما مع الدستور الفرنسي و الكونغرس الأمريكي.

لقد تمت الاشارة الى هذا الموضوع في معرض الحديث عن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال عدة مؤلفات ومذكرات واطروحات وصلت على حد علمنا الى اكثر من 36 مذكرة ماجستير و 06 اطروحات دكتوراه ، ونذكر منها :

- الأستاذ عبد الله بوقفة في كتابه أساليب ممارسة السلطة ، حيث تناول فيه كل ما يتعلق بالسلطتين التنفيذية والتشريعية، والعلاقة التي تجمعهما ، والصلاحيات الموكلة اليهما .

من خلال الدراسة خلص الباحث الى عدة نتائج من بينها:

- قوة السلطة التنفيذية في مقابل ضعف البرلمان العاجز .

- الفارق الكبير في حجم الصلاحيات والسلطات الممنوحة للسلطتين التنفيذية والتشريعية.

- الأستاذة عقيلة خرباشي في كتابها العلاقة الوظيفية بين الحكومة وبين البرلمان ،

حيث تناولت فيه جوانب العلاقة بين السلطتين.

من أهم نتائج التي توصلت اليها:

- الدور الرئيسي للحكومة في الإجراءات التشريعية، وأثاره الخطيرة على السلطة التشريعية.
- اعتبار رئيس الجمهورية بمثابة المشرع الحقيقي والفعلية نظرا لصلاحياته وسلطاته الواسعة.
- مذكرة ماجستير بجامعة تيزي وزو للطالب لونس مزياني تحت عنوان انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري 1996_ ، حيث تناول أهم الوسائل التي تستطيع السلطة التنفيذية بواسطتها ان تهيمن على المجال التشريعي وليتوصل في الأخير الى عدة نتائج نذكر منها:
- تعاضد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية بالنظر الى المركز السامي الذي يحتله رئيس الجمهورية .
- مذكرة ماجستير بجامعة الحاج لخضر بباتنة للطالبة سعاد عيادي تحت عنوان الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996 ، حاولت فيها تسليط الضوء على وسائل السلطة التنفيذية في التشريع ، بالإضافة الى الدور الضعيف الذي تلعبه السلطة التشريعية .
- من أهم النتائج التي توصلت اليها:
- تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين، وتدخلها في الإجراءات التشريعية التي تعتبر من صميم عمل البرلمان.
- منح المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية الصلاحيات والسلطات، بما يكفل لها السيطرة التامة على ميدان التشريع وفي مقابل إضعاف السلطة التشريعية.

- اطروحة دكتوراه للطالب اومايوف محمد تحت عنوان عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، حاول فيها دراسة النظام السياسي الجزائري وذلك من خلال علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة والسلطة التشريعية ، والصلاحيات والسلطات الممنوحة له .
وتأتي الدراسة الحالية لتعالج بصفة متخصصة دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية،
من خلال بيان مظاهر تدخلها وتفوقها واستحواذها لاسيما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

بقدر توفر الوثائق والمراجع حول هذا الموضوع ، بقدر ما صعب علينا توظيفها،
بالإضافة الى صدور التعديل الدستوري الأخير في مارس 2016 وغياب مؤلفات ومراجع
حديثه تتناوله بالشرح والتحليل و النقد ،مما جعلنا نعتمد على المجهود الذاتي المُحترم
للمنهجية والضوابط العلمية .

لمحاولة الإجابة عن إشكالية البحث وتحقيق أهدافه وفقا لمناهج البحث المعتمدة تم
إعتماد النقاط التالية:

في الفصل الأول المعنون بمظاهر تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي تم التطرق في
مبحثه الأول الى الإجراءات والمراحل لإعداد النص التشريعي، وذلك بوسطة أليات تمكنها من
التدخل ، ومن أهمها المبادرة بالتشريع والتحكم في جدول الأعمال ، بالإضافة الى تأثيرها
على إجراءات المناقشة والتصويت، وفي المبحث الثاني تم تناول اليات التحكم في النص
التشريعي بعد خروجه من البرلمان ، عبر حق الاعتراض وحق الإصدار الى جانب سلطة
رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري.

أما الفصل الثاني عالج الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية، حيث تم التطرق في المبحث الأول الصلاحيات التي يمكن من خلالها رئيس الجمهورية أن يشرع وذلك بواسطة التشريع بأوامر، والسلطة التنظيمية و في مجال المعاهدات الدولية.

وفي المبحث الثاني نصل الى أن رئيس الجمهورية أصبح يشرع بواسطة استفتاءات، وحقه المطلق في تعديل الدستور، ومزاحمته للبرلمان في التمثيل الوطني.

وتجدر الإشارة بأنه ونحن في المرحلة الأخيرة من إنجاز المذكرة، صدر القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، هذا الأخير تضمن تعديلات فيما يخص السلطتين التنفيذية والتشريعية، لذلك تم تخصيص مطلب في نهاية الفصل الثاني، حول هذه التعديلات من زاوية تحليلية نقدية، حيث تم التركيز في الدراسة منذ البداية على دستور 1996، إضافة الى أن تأخر صدور القانون العضوي الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها مع الحكومة، والنظام الداخلي لكل من الغرفتين، مدد العمل بالأحكام الواردة في النصوص السابقة الى غاية صدور النصوص الجديدة.

وقد انتهى هذا البحث بخاتمة، تضمنت حوصلة وجيزة لما جاء في البحث متبوعة بالنتائج المتوصل اليها، ومدعمة بجملة من التوصيات والإقتراحات التي تساهم في ضبط العلاقة الوظيفية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتدعم مكانة هذه الأخيرة وتضمن لها السيادة في إعداد القانون.