

جامعة الحاج لخضر - باتنة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية

تخصص: قانون دستوري

إشراف الدكتور:

علي قريشي

إعداد الطالبة:

ليندة أونيسي

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	المؤسسة الجامعية	الصفة
أ.د/أحمد بنيني	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	رئيسا
د/علي قريشي	أستاذ محاضر - أ-	جامعة باتنة	مشرفا ومقررا
د/نادية خليفة	أستاذ محاضر - أ-	جامعة باتنة	عضوا مناقشا
د/عادل مستاري	أستاذ محاضر - أ-	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا
د/عبد الجليل مفتاح	أستاذ محاضر - أ-	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا
د/صالح لشهب جازية	أستاذ محاضر - أ-	جامعة سطيف	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2015/2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى

أمي وأبي رحمهما الله

إلى زوجي حفظه الله وأطال في عمره

إلى أبنائي ريان وضياء الدين وآلاء حفظهم الله

إلى كل أفراد عائلتي.

كلمة شكر

أشكر الله الذي وفقني وأعانني في أنجاز هذا العمل الذي اعتبره ثمرة نجاح

لسنوات من الجد والمثابرة .

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الفاضل الدكتور قريشي علي، على إشرافه
ومساعدته لي بالتوجيه والنصح والتأطير المستمر وصبره معي طيلة مدة تحضيرتي لهذا

البحث .

وكذلك كل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين سيثرون هذه الرسالة بملاحظاتهم

وعلمهم النافع، مما سيكون له الأثر الطيب في إخراجها بالصورة اللائقة .

قائمة المختصرات:

ج ر: الجريدة الرسمية.

ص: الصفحة

- **L.G.D.J**: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- **P.U.F**: Presses Universitaires de France.
- **R.F.S.P**: Revue Française de sciences politiques.
- **R.F.D.C**: Revue Française de droit constitutionnel.
- **R.D.P**: Revue de Droit Public.
- **O.P.U**: Office des publications universitaires.
- **P**: Page
- **Ed**: Edition
- **Op.cit**: Ouvrage déjà cité.

مقدمتہ

من المبادئ المسلمة في النظم الديمقراطية أن الدستور هو مصدر السلطات جميعها، فهو الذي ينظم السلطات الأساسية للدولة، ويبين اختصاصاتها وطريقة ممارستها للسلطة وعلاقتها ببعضها، كما يحدد الفكرة القانونية، التي تحكم نشاط هذه السلطات، بحيث لا يمكن لهذه الأخيرة أن تباشر عملها من دون وجود السند الدستوري، ولا يمكن الاعتراف بمشروعية أعمالها إلا إذا أصدرت ضمن الحدود التي بينها القواعد الدستورية.

كما أن من الأصول المتفق عليها في هذا المجال، هو الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، ومقتضى ذلك أن تستقل كل سلطة في مزاولة الوظيفة التي أسندها إليها الدستور، فلا يجوز لها أن تجاوزها إلى وظيفة سلطة أخرى ويترتب على ذلك، أن تقتصر وظيفة السلطة التشريعية على إصدار تشريعات هي قواعد عامة ومجردة، فليس لهذه السلطة أن تباشر عملاً يدخل في وظيفة إحدى السلطتين التنفيذية والقضائية، ما لم يوجد نص في الدستور يقتضي ذلك، كما تقتصر وظيفة السلطة التنفيذية على إصدار قرارات عامة أو فردية وبذلك لا يجوز أن تباشر عملاً تشريعياً أو قضائياً إلا بناءً على نص في الدستور. وكذلك الحال بالنسبة إلى السلطة القضائية، فتتفرّد هذه الأخيرة بمزاولة وظيفتها القضائية المتمثلة في تطبيق القانون على المنازعات التي ترفع إليها، سواء أوقعت هذه المنازعات بين الأفراد بعضهم والبعض الآخر، أم بين السلطات العامة والأفراد نتيجة لمزاولة الأولى لوظائفها واحتكاك هذا النشاط وحقوق الأفراد وحرّياتهم، وتفصل السلطة القضائية في هذه الخصومات عن طريق إصدار أحكام لها قوة الشيء المقضي به.

ولكن لا يكفي النص في الدستور على تنظيم السلطات العامة للدولة وتحديد العلاقة بينها، بل يجب كذلك أن يكون هناك من الضمانات ما يكفل احترام السلطات التي أوجدها الدستور للاختصاصات التي أسندت إليها، بحيث لا تجاوزها إلى غيرها ويتحقق ذلك عن طريق رقابة أعمال هذه السلطات، وما يرتبه ذلك من توقيع جزاء من شأنه أن يبطل أعمال سلطات الدولة المنتهكة للقواعد الدستورية، وبذلك يكون دور الجزاء أولاً وقائياً يضمن احترام الدستور والقانون، وثانياً يكون رادعاً بعد وقوع الانتهاك.

من أجل ذلك، فإن السلطة التأسيسية في معظم النظم الدستورية تحرص على أن يتضمن الدستور نصوصاً تتناول بعض الوسائل القانونية التي تكفل نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها، وتحد من محاولة الخروج عليها من جانب السلطات العامة في الدولة، ومن ذلك النص على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لتؤكد من خلالها خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية، ولتكفل إلى حد كبير

عدم طغيان إحدى السلطتين على الأخرى، وعدم تجاوز أيهما الوظيفة التي أسندها المشرع الدستوري إلى وظيفة سلطة أخرى.

تعتمد هذه الرقابة المتبادلة على منح السلطة التشريعية وسائل رقابية تمارسها في مواجهة السلطة التنفيذية وتحقق باستعمالها رقابتها على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، وفي المقابل جعل الدستور للسلطة التنفيذية أيضا وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحيانا، والتي يتحقق بها إيجاد التوازن بين السلطتين، إذ لا يصح أن تكون السلطة التشريعية صاحبة حق في رقابة السلطة التنفيذية دون أن يكون لهذه السلطة الأخيرة وسائل رقابية معادلة.

ليس الهدف من الرقابة المتبادلة وقوف كل سلطة أمام الأخرى موقف الخصم أو الند، بل أن الغرض منها هو تحقيق التعاون والتوازن الذي يكفل في النهاية نفاذ القواعد الدستورية، وتحقق سموها تحقيقا للصالح العام، بعيدا عن دائرة الصراع عن السلطة، لهذا فإن تحديد الوسائل الرقابية لا يخضع للسلطة التقديرية للسلطتين التشريعية والتنفيذية، بل هي وسائل ترد في الدستور على سبيل العد والحصر وتخضع لإجراءات منصوص عليها سلفا، وهي تختلف من دستور إلى آخر، كما أن قيام هذه السلطات بدورها الرقابي يتطلب توافر شروط أولهما يتعلق بالمجالس النيابية والحكومات نفسها، من حيث سلطتهما وقدرتهما ورغبتهما في مراقبة بعضهما البعض، وثانيهما يتعلق بالظروف العامة التي تعمل في ظلها سواء على مستوى الثقافة السياسية السائدة في الدولة، أم على مستوى الانتخابات كوسيلة من وسائل المشاركة في العمل البرلماني، أم على مستوى دور الأحزاب في عملية التطور الديمقراطي وتداول السلطة في أي دولة.

هذه الضمانة تعد من أهم مبادئ النظام البرلماني، والذي يقوم أساسا على أن كل من السلطتين في يدها وسيلة للضغط على الأخرى، فالحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان عن جميع أعمالها، ليكون للبرلمان الوسائل التي بموجبها يستطيع مساءلة الحكومة لسحب الثقة منها وإسقاطها، في مقابل ذلك يكون للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان وما يترتب عن ذلك من إجراء انتخابات لاختيار برلمان جديد، وبالإضافة إلى هذا الحق يكون للسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد والتدخل في تكوينه وسير عمله، وكذلك المساهمة في أمور التشريع، وذلك من خلال حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها.

لكن رغم ذلك، فإن مظاهر الرقابة المتبادلة موجودة في أنظمة الحكم الأخرى، كالنظام الرئاسي وان كانت تختلف عن الوسائل المقررة في النظم البرلمانية، إلا أن لها ذاتيتها المستقلة ومميزات تمكنها من تحقيق

التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أخذت بها أنظمة الحكم المختلطة التي تجمع بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي، وترجح فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساس من التعاون والرقابة.

وبالنسبة للجزائر، يعد دستور 1989 نقلة نوعية مهمة في تاريخ النظام الدستوري الجزائري، أين تم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وتوزيعها على أساس التعاون والتوازن المتبادل خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، رغم أن الدستور لم يتضمن أي نص صريح يؤكد فكرة مبدأ الفصل بين السلطات ومن أهم الخصائص التي ميزت العلاقة بين هاتين السلطتين في ظل هذا الدستور نذكر ما يلي:

- ازدواجية السلطة التنفيذية، فبالإضافة إلى رئيس الجمهورية المستفيد الأكبر من التعديلات الدستورية، باحتفاظه بأهم اختصاصاته مع انعدام مسؤوليته السياسية، توجد الحكومة التي تتولى تنفيذ السياسة العامة للبلاد، التي يتم تحديدها في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية.

- المسؤولية السياسية المزدوجة للحكومة أمام رئيس الجمهورية وأمام المجلس الشعبي الوطني، الذي منحه دستور 1989 أيضا وسائل عديدة ومتنوعة لرقابة النشاط الحكومي.

- سلطة تشريعية تتكون من غرفة واحدة، وهي المجلس الشعبي الوطني ثاني المستفيدين بتخلصه من وصاية الحزب الواحد، وأصبح مراقبا للحكومة ورئيسها.

أما دستور 1996 ف جاء بمجموعة من الإصلاحات السياسية المؤسسية تهدف أساسا إلى تحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية، وذلك بإعادة النظر في تكوينها، هذه الأخيرة أصبحت ثنائية باستحداث غرفة ثانية ممثلة في مجلس الأمة على غرار كثير من الأنظمة الديمقراطية، كما منحها الدستور صلاحيات رقابية من خلال نفس آليات الرقابة التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني، باستثناء تلك التي تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة والمتمثلة في ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة.

أما المراجعة الدستورية لسنة 2008، فقد انصبت أساسا على إعادة النظر في تنظيم العلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية وتحديدها وضبطها وتوضيحها، وتم استبدال رئيس الحكومة الذي أصبح وزيرا أولا، ينسق وينفذ برنامج رئيس الجمهورية، مع بقاء العلاقة بين الحكومة والبرلمان قائمة كما كانت في ظل دستور 1996 دون تغيير.

أمام سعة الموضوع وتشعبه، ارتأيت التركيز على دراسة الوسائل الرقابية المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2008، والتركيز على المجلس الشعبي الوطني لأنه الغرفة المعنية بإعمال المسؤولية السياسية للحكومة، كما أنها الغرفة المعنية بالحل والتركيز على الوسائل الرقابية العادية دون الخوض في المجال المالي، باعتباره مجال محتكر من قبل الحكومة ولا يتعدى دور البرلمان التصويت فقط في أجل معين مسبقا.

أولاً: أسباب اختيار الموضوع

من أسباب اختيار البحث في الموضوع هو قلة الدراسات المتخصصة حوله في الجزائر، لأن جل الباحثين اختاروا البحث في العلاقة بين سلطات الدولة وهيئاتها الدستورية وأجهزتها المختلفة، معتمدين على التحليل النظري للنصوص الدستورية والقانونية، دون الخوض في الجانب المتعلق بالتطبيق العملي للقواعد الدستورية والقانونية المتعلقة بهذا الموضوع.

إلى جانب أهمية الموضوع باعتباره يدرس ضمانات قانونية من ضمانات نفاذ القاعدة الدستورية، وما تتعرض له من صعوبات وعوائق تتصل باستخدام هذه الضمانة، وفعاليتها في الحد من انتهاك سلطات الدولة للقواعد الدستورية. والرغبة في البحث والتعمق في الإشكالات القانونية التي تثار أو قد تطرح في إطار تبادل وسائل الرقابة بين السلطتين، خاصة القوية منها المسؤولية السياسية للحكومة وحل المجلس الشعبي الوطني.

ثانياً: أهمية الموضوع

إن ضبط وتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية شكلت إحدى الجوانب الهامة التي ركز عليها دستور 1996، باعتبارها عنصراً أساسياً في تحقيق الاستقرار السياسي للنظام عامة وللحكومة خاصة ومدخلاً ضرورياً لفهم طبيعة العلاقات القائمة بين السلطتين، والمرتكزة على تبادل آليات التأثير والضغط والرقابة على وجه الخصوص في إطار نظام قانوني كامل وفعال يسود الدولة، وتخضع لأحكامه جميع السلطات في كل ما تقوم به من أعمال وتصرفات في نطاق مبدأ تقسيم العمل والاختصاص، ضماناً لعدم التعسف والاستبداد وحماية لحقوق وحرريات المواطن، ومن الناحية العلمية فإن أهمية الموضوع تكمن في البحث الدائم عن وسائل الرقابة المتبادلة والمؤثرة والفعالة، وإبراز الدور الحقيقي لها في ضمان نفاذ القاعدة الدستورية وكفالة احترامها من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثالثاً: أهداف الدراسة

ويمكن إنجاز أهداف هذه الدراسة في النقاط التالية:

- المساهمة في فهم وسائل عمل السلطتين الرقابية والتي تستخدمها كل منها بهدف التأثير والضغط على بعضها البعض، ومعرفة مدى تكافؤ توزيع هذه الوسائل بينهما من الناحية النظرية.
- العمل على تحديد مدى نجاعة توظيف كلا السلطتين لهذه الوسائل الرقابية وحدود تأثيرها في توجيه عملهما وانعكاساتها على التوازن القائم بينهما.
- رصد وتسجيل الوقائع والممارسات العملية لهذه الوسائل وتحليلها واستخلاص نتائجها في إطارها التطبيقي.

رابعاً: إشكالية الموضوع

ينصب موضوع هذا البحث على تحليل ودراسة الوسائل المقررة دستوريا لتبادل الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر كضمانة قانونية من ضمانات نفاذ القاعدة الدستورية، حيث تتمحور الإشكالية الرئيسية فيما يلي: ما مدى فعالية وسيلة الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ضمان نفاذ قواعد القانون الدستوري في الجزائر، وما إذا كانت قد حققت الغاية المنشودة منها في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بين النصوص القانونية والممارسة العملية ؟

ويتفرع على هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات وهي:

- 1- هل زود المؤسس الدستوري الجزائري كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بالضوابط الدستورية ووسائل التأثير والرقابة المتبادلة والمتوازنة لتحقيق التجاوب المتبادل بينهما طوعاً أو كرهاً، منعا لتفرد وهيمنة إحداهما على الأخرى في سياق الفصل والتوازن بين هاتين السلطتين؟
- 2- هل تظهر الممارسة العملية حسن استخدام السلطتين للوسائل الرقابية الدستورية المتاحة لهما وبشكل صحيح يكفل عدم طغيان إحداهما على الأخرى، أو تجاوز أيهما للاختصاصات المقررة لها دستورياً؟
- 3- إلى أي مدى يمكن خضوع كل من السلطة التشريعية والتنفيذية للقواعد والأحكام الدستورية الأمر الذي يضمن في النهاية نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها؟

خامسا: منهج الدراسة

تم التركيز في هذه الدراسة بالدرجة الأولى على المنهج التحليلي، الذي لا يمكن الاستغناء عنه في الدراسات القانونية الدستورية، فالتحليل القانوني يجب أن يكون حاضرا في البحث بقضايا وآلياته، نظرا لتناوله لمادة القانون الدستوري التي لها نظرياتها الخاصة ومفاهيمها المتميزة.

إن أهمية المنهج التحليلي تكمن في عدم اقتصره على مجرد الوصف للظواهر القانونية والمؤسسية وعدم انحصاره في سرد الضوابط التي تبين كيفية عمل مؤسسة معينة، بل أن ما يميزه هو غوره في القضايا القانونية التي تطرحها الممارسة العملية للنصوص المنظمة للمادة محل الدراسة، أي المنظمة للوسائل المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من أجل رقابة بعضها البعض.

وفي تناوله لمثل هذه القضايا، لا يكفي المنهج التحليلي باستعراض مضامين النصوص القانونية المتمثلة بالنسبة لهذا الموضوع في النصوص الدستورية والقوانين العضوية، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، بل يعتمد أيضا على دراسة التطبيقات العملية لهذه النصوص القانونية، وعلى ما كتب حولها من آراء وتحليلات فقهية.

كما تمت الاستعانة بالمنهج التاريخي، فتم عرض نشأة الوسائل الرقابية وتطورها في سياقها التاريخي من الناحية القانونية، كما عمدنا أيضا إلى الاستعانة بالمنهج المقارن - وذلك على سبيل الاستدلال - لإقامة مقارنة بين الدساتير الجزائرية من جهة، ومن جهة أخرى بإجراء مقارنة بين الدستورين الجزائري والفرنسي بحكم ما لدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة من تأثير بالغ في مختلف الدساتير الجزائرية، التي استوحى معظم نصوصها وقواعدها الدستورية منه.

وإذا كان التركيز في هذه المقارنة منصب على الدستور الفرنسي، فإن ذلك لم يمنعنا من استحضار نماذج لدساتير عربية كلما رأينا فيها فائدة لهذا المحور أو ذاك من هذه الرسالة.

سادسا: المراجع والمصادر

في سياق التقديم لهذه الدراسة، يجب أن نشير إلى المصادر والمراجع ذات العلاقة وآلية التعامل معها، فقد أتاحت الدراسة لنا فرصة الاطلاع على الكثير من المؤلفات والدراسات جملها كتب باللغة العربية وبعضها مترجم إلى العربية وأخرى باللغة الفرنسية، وأشير إلى المعاناة والمراوحة في بعض الحالات بين أهمية تعدد المصادر وتنوعها من جهة، وبين التشابه والتماثل في مضامين معظمها من جهة أخرى، ذلك أن كثرة الكلام وتكراره قد ينسي بعضه بعضا.

كما استندت الدراسة في الأمور ذات العلاقة مباشرة إلى النصوص الدستورية الجزائرية مع التعديلات الواردة عليها، والنصوص القانونية المنظمة للبرلمان والقانون العضوي رقم 02/99 المحدد للعلاقة الوظيفية بين غرفتين البرلمان وبين الحكومة الصادر في سنة 1999.

واستخدم في الدراسة موقع المجلس الشعبي الوطني، وكذا موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، وقد تم استخراج من هذه المواقع حصائل عمل المجلس الشعبي الوطني ومحاضر الجلسات ومداولات ومناقشات المجلس وكل ما يتعلق بنشاطه الرقابي والتشريعي إلى غاية 2012 واستعملت كمصدر من مصادر المعلومات لهذه الدراسة.

سابعاً: تصميم الدراسة ومضامينها

تتكون هذه الدراسة من مقدمة وفصل تمهيدي وبايين وخاتمة، ويمكن عرض مضامينها بإيجاز على النحو التالي:

- مقدمة تعرضت فيها إلى إشكالية البحث وأهدافه وأهميته.
- فصل تمهيدي هو في الواقع فصل ارتكاز بعنوان ماهية القاعدة الدستورية و ضمانات نفاذها، عالج في مبحثين ماهية القاعدة الدستورية وتناول أنواع الضمانات المقررة لحمايتها ونفاذها القانونية والشعبية.
- وتناول الباب الأول من الرسالة في فصلين وسائل السلطة التشريعية لرقابة السلطة التنفيذية، تضمن الفصل الأول دراسة وسائل الرقابة البرلمانية التي لا تؤدي دستوريا إلى مسؤولية الحكومة والفصل الثاني الوسائل الرقابية التي تؤدي دستوريا إلى مسؤولية الحكومة.
- أما الباب الثاني فقد تناول في فصلين وسائل السلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية، ففي الفصل الأول تم دراسة دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان والاشتراك في بعض وظائفه، أما الفصل الثاني تناول حق حل المجلس الشعبي الوطني.
- أما الخاتمة فقد تضمنت الإجابة عن الإشكالية التي كنا قد طرحناها في المقدمة، وكذا النتائج التي توصلنا إليها، كما أدرجنا بعض الاقتراحات المتواضعة التي نتمنى أن نكون قد وفقنا في طرحها.

الفصل التمهيدي

ماهية القاعدة الدستورية

و ضمانات نفاذها

المبحث الأول: ماهية القاعدة الدستورية

المبحث الثاني: ضمانات نفاذ القواعد الدستورية

تعد القواعد الدستورية اللبنة الأساسية التي ينظم مجموعها السلطات العامة، وتبين اختصاصاتها وطريقة ممارستها للسلطة، وتحدد الفكرة القانونية التي تحكم نشاط هذه السلطات، بحيث لا يمكن لهذه الأخيرة أن تباشر عملها إلا إذا صدرت ضمن الحدود التي بينها القواعد الدستورية .

وهذا ما يقتضي ضمان تلك القواعد، بدرء كل انتهاك عنها يسبب لها الشلل أو العطل، وذلك بإقرار مجموعة من الضمانات والجزاءات التي تفضي إلى كفالة الترام السلطات العامة بهذه القواعد.

هكذا تتجلى أهمية الضمان في القاعدة الدستورية، وما يتضمنه من جزاءات تؤمن ثبات واستقرار القاعدة الدستورية وتكفل التنفيذ السليم لها من جهة، ومن جهة أخرى لمواجهة أعمال سلطات الدولة المختلفة المنتهكة للقواعد الدستورية بالجزاء المقرر لها، وبذلك يكون دوره أولاً وقائياً يضمن احترام الدستور، وثانياً يكون دوره رادعاً بعد وقوع الانتهاك.

على أساس ما تقدم، سنحاول تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول ماهية القاعدة الدستورية، ونخصص المبحث الثاني لدراسة أنواع الضمانات المقررة لحمايتها ونفاذها وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية القاعدة الدستورية.

المبحث الثاني: ضمانات نفاذ القاعدة الدستورية.

المبحث الأول: ماهية القاعدة الدستورية

إن الإحاطة بماهية القاعدة الدستورية وبيان مفهومها، يتطلب أولاً تحديد طبيعة هذه القاعدة وذلك للتعرف على مدى توافر الصفة القانونية فيها، ثم نتقل بعد ذلك إلى بيان مدلول القانون الدستوري. وبناء على ذلك، سنتناول ماهية القاعدة الدستورية من خلال مطلبين رئيسيين كمايلي: نتناول في المطلب الأول طبيعة القاعدة الدستورية والمطلب الثاني نبين فيه مدلول القانون الدستوري.

المطلب الأول: طبيعة القاعدة الدستورية

المراد بطبيعة القاعدة الدستورية تحليل عناصرها وتشخيص خصائصها الأساسية، لبيان ما إذا كانت تندرج ضمن القواعد القانونية أم لا، وإذا كان هناك شبه إجماع في الفقه القانوني بصدد بعض خصائص القاعدة الدستورية والمتمثلة في عموميتها وتجريدها وتنظيمها كغيرها من قواعد القانون للروابط الاجتماعية، إلا أنهم اختلفوا بصدد عنصر أو خاصية الجزء القانوني، وهذا ما أدى إلى ظهور مذاهب تفرغت عنها مدارس متعددة، تناولت طبيعة القاعدة القانونية بصورة عامة والقواعد الدستورية على وجه الخصوص، للوقوف على حقيقة الأمر .

لذلك، وبغية الإحاطة بكافة جوانب الموضوع سوف نتناول طبيعة القواعد الدستورية والخلافات التي أثرت بشأنها على النحو التالي:

الفرع الأول: التعريف بالقاعدة القانونية وبيان خصائصها

إن التعريف العام للقانون والمتفق عليه من قبل الفقه القانوني هو أنه: " مجموعة القواعد العامة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، والتي تكفل الدولة احترامها بالقوة عند الاقتضاء عن طريق توقيع جزاء على من يخالفها"¹.

يستخلص من التعريف السابق أن للقاعدة القانونية خصائص هي:²

1. أنها قاعدة اجتماعية تستهدف تنظيم العلاقات الاجتماعية بين الأفراد.

¹ رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري المصري)، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1998، ص.13.

² عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، الطبعة الثانية، دار ربحانة، الجزائر، 2000 ص.18-24.

2. قاعدة عامة ومجردة

3. قاعدة ملزمة تقترب من جزاء قانوني يفرض احترامها.

تأسيسا على ذلك، يمكن القول بأن القواعد القانونية تتميز عن غيرها من قواعد السلوك الاجتماعي الأخرى (كقواعد الأخلاق مثلا)، بأنها تقترب من جزاء يكفل احترامها، ولذا فقد وجد تلازم حتمي بين القانون وفكرة الجزاء والقهر، فالقاعدة القانونية ليست نصيحة أو رجاء بل هي تكليف يعززها الجزاء¹.

يمكن تعريف الجزاء بأنه الأثر المترتب على مخالفة القاعدة القانونية، ويختلف باختلاف القواعد القانونية التي خولفت وتبعاً للمجتمع الذي يطبق عليه، فالجزاء يتناسب مع المصالح التي يحميها حتى يمكن أن يحقق أثرها والمقصود منها، ومن المقرر أن السلطات العامة في الدولة هي التي تتولى توقيع هذا الجزاء.

وقد سلم الفقه في مجمله بأهمية الجزاء وضروره وجوده لحماية قواعد القانون، إلا أن الخلاف ثار حول اعتبار الجزاء ركناً من أركان القانون وعنصراً جوهرياً لا يتصور وجود القاعدة القانونية دونه أم لا؟

ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار الجزاء ركناً جوهرياً لحماية الحقوق والحريات وحسم النزاعات وضبط النظام وتحقيق الاستقرار وإقرار الانسجام في المجتمع، وان تخلف تتجرد القاعدة من صفتها القانونية، وهذا ما أكدته العلامة **اهرنج** بقوله: " أن القاعدة القانونية بغير جزاء هي نار لا تحترق ونور لا يضيء"²، إلا أن جانباً من الفقه يرى أن الجزاء غير ضروري، ولا يشترط سوى شعور أغلبية الناس بضرورة القاعدة القانونية، لأنه أنه أمر بعدى يتأتى بعد اكتساب القاعدة صفة القانون والقاعدة توصف بأنها قانونية ثم يطبق الجزاء متى خولفت³.

كما ثار أيضاً خلاف فقهي حول صور الجزاء ونوعيته، فالمدرسة الشكلية تشترط ضرورة اقتران القاعدة القانونية بجزاء مادي منظم تطبقه السلطة العامة على من يخرق القاعدة القانونية، ويعتبر هذا الاتجاه امتداد لفكرة القوة والقهر كجزاء للقاعدة القانونية⁴.

¹ محمد حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، بلا ناشر، القاهرة، 2000، ص.25.

² حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص.9.

³ أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص.55.

⁴ فتحي فكري، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة) شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2002، ص.29.

أما المدرسة الاجتماعية، فإنها ترى بأن القانون بوصفه قاعدة اجتماعية مزود بجزاء يترتب حتما عند المخالفة، فلا يتصور وجود قاعدة قانونية لا تقترب بجزاء يدعم فعاليتها، كما لا تشترط أن يكون الجزاء متمثلا في صورة الإكراه المادي الذي تقوم السلطة بتوقيعه، وترى أن الجزاء يمكن أن يكون معنويا يتمثل في رد الفعل الاجتماعي ضد المخالف للقانون.¹

الفرع الثاني: أساس الخلاف في قانونية القاعدة الدستورية

في بادئ الأمر، إن المشكلة المرتبطة بالجزاء في القاعدة الدستورية من حيث وجوده أو عدم وجوده فيها ترتبط أيضا بوجود هذه القواعد كقواعد قانونية ملزمة للمخاطبين بها أم غير ملزمة؟
لذا فمن الضروري، وضع حلا لمشكلة وجود الجزاء في القانون الدستوري، فهي وان كانت لا تهدد قانونية القواعد الدستورية - على أساس أن الجزاء لا يعد ركنا في القاعدة القانونية - فإنها بلاشك تهدد فعاليتها أي إمكانية انتهاكها من دون أن تستتبع ذلك توقيع جزاء، وقد أثار هذا الموضوع جدلا بين الفقهاء وظهر مذهبين يندفعان وجود الجزاء في القاعدة الدستورية ويطلق عليه بالمذهب الشكلي وآخر يقر بوجوده ويطلق عليه بالمذهب الموضوعي أو ما يسمى بالمذهب الاجتماعي .
وسوف نتناول هذين المذهبين على التوالي للتعرف على حقيقة وجود الجزاء وطبيعته.

أولا: المذهب الشكلي

أول من نادى بهذا المذهب هو الفيلسوف الإنجليزي هوبز²، ومن أنصار هذا المذهب أيضا هرنج والآنجليزي أوستن، واعتنق هذا المذهب في فرنسا أنصار مدرسة الشرح على المتون، إن أصحاب هذا المذهب يرمون إلى إقامة أساس القانون من خلال توطيد استقلاله بعدة قواعد وضعية، تتقرر مشروعيتها ضمن إطار النظام القانوني نفسه، فالقانون عندهم هو ما يأمر به الحكام أصحاب السلطة السياسية، وأي شيء خارج عما يأمر به الحكام لا يعد قانونا³.

¹. Léon Duguit, traité de droit constitutionnel, tome 2 , 3éd, Ancienne librairie, fontemoig, paris, 1928 p.202.

². محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1963، ص.25.

³. حسن كبره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص.90.

سوف نركز اهتمامنا على رأي جون أوستن لنبيين موقفه من الجزاء في القاعدة الدستورية، فالقانون حسب وجهة نظره "عبارة عن أمر والقاعدة القانونية لا تعد أمرا ما لم تقترن بجزاء يوقعه صاحب السلطات (القباض على السلطة) على من يمتنع عن تنفيذها"¹.

الذي يهيم هنا عنصرا السلطة السياسية والجزاء، فبالنسبة لعنصر السلطة السياسية وهو الذي يعد الأطروحة الأساسية إذ يقوم مذهب أوستن عليه، وعلى أساسه ينكر أوستن قانونية القواعد الدستورية كونها لا يمكن أن تلزم الحاكم وتورد قيودا على سلطته لافتقارها إلى أساس يضفي عليها الصفة القانونية، الذي هو عند أوستن ما يأمر به الحاكم صاحب السلطة السياسية العليا، حيث منه يستمد القانون مشروعيته.

وبما أن القواعد الدستورية توجد خارج إرادة الحاكم فإنه لا يتقيد بها، ومن ثم لا تكون القواعد القانونية (أي غير ملزمة)، وبالتالي فلا يمكن الحديث عن جزاء يوضع عند انتهاكها من قبل الحاكم، فهو لا يخضع لأي سلطة أعلى منه أو لأي قواعد تعلقه، وهو أن التزام - فرضا - ببعض القواعد فذلك راجع لاختياره (تقييد ذاتي) بحيث يمكنه التخلص منها متى وكيف يشاء².

أما بالنسبة لعنصر الجزاء فتفتقر له القواعد الدستورية، فهي من جانب لا تنطوي على جزاء مادي يتخذ صورة القهر، ومن جانب آخر أن الجزاء لا بد أن توقعه السلطة السياسية على المخالفين وبما أنه لا توجد سلطة أعلى تتولى إيقاع الجزاء على الحاكم عند انتهاكه لقواعد الدستور، ولا يعقل أن يستخدم الحاكم سلطة فرض الجزاء ضد نفسه، فإذا تظل القواعد الدستورية بغير جزاء وهذا ما يستدعي إنكار قانونية تلك القواعد والقول بأخلاقيتها كما يذهب إلى ذلك أوستن³، وهكذا يصل إلى نتيجة مفادها، أن القواعد الدستورية قواعد غير قانونية ليس فقط لافتقارها إلى عنصر الجزاء، إنما ليس لها أساس قانوني فهي غير صادرة من الحاكم صاحب السلطة ومنه تستمد المشروعية القانونية .

إن هذه النظرة للأشياء تدخل ضمن نطاق ضيق جدا لا تصف القاعدة بالقانونية إلا إذا كانت مقترنة بجزاء، وما عداها فلا يمكن اعتباره ذا علاقة بمجال القانون، كما أنه لا يتصور السلطة طرفا في القاعدة بل

¹ . سرهنك حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، دار دجلة، عمان، 2009، ص.41.

² . منذر الشاوي، مذاهب القانون، مركز البحوث القانونية، بغداد، 1986، ص.50.

³ . أنظر: - سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، ط1، دار المعارف، الإسكندرية، 1954، ص.9.

- محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص.26.

عليها أن تعمل على تطبيق القاعدة بتوقيع الجزاء من منطلق أنها المعبرة للإكراه البدني الشرعي، ومن ثم فإن فروعاً عديدة من القانون لا تحمل هذا النعت إلا جزافاً ومنها القانون الدولي العام وحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

ثانياً: المذهب الموضوعي (المذهب الاجتماعي) .

يقتضي التنويه في بادئ الأمر، أننا سنوجز القول ونركز الاهتمام لمعرفة حقيقة وجود الجزاء في القاعدة الدستورية لدى أصحاب المذاهب الاجتماعية، حيث لم يتردد دعاؤها من القول بوجوده، ويعد الفقيه ديجي على رأس المناادين بذلك، فهو وإن أقام فصلاً بين الجزاء وقيام القاعدة القانونية، إلا أنه أكد على ضرورة وجوده فلا يتصور وجود قانون من دون جزاء يضمن طاعته، وهو لم يشترط فيه أن يكون مادياً يتخذ صورة القهر والإرغام إنما قال بالجزاء المعنوي الذي يتمثل في رد الفعل الاجتماعي يحدث لدى الرأي العام إذا ما انتهكت إحدى السلطات قواعد القانون الدستوري¹.

من ناحية أخرى يؤكد الفقيه ديجي ومن تأثر به²، بأن الجزاء في القاعدة الدستورية بوصفه الضمان لاحترامها يتحقق عندما تسير الدول في اتجاه منح نفسها تنظيمياً سياسياً معيناً هدفه الحقيقي ضمان تنفيذ القواعد الدستورية، وما النص على ضمانات لمصلحة الفرد إلا نوع من أنواع الجزاءات المنظمة التي يمكن أن تستخدم ضد السلطة السياسية.

ثالثاً: الرأي الراجح

ذهب غالبية الفقه العربي خاصة في مصر³، إلى القول أن القاعدة الدستورية حقيقة هي قواعد قانونية يتوافر فيها كل العناصر بما فيها الجزاء، إذ يترتب على مخالفة قواعد القانون الدستوري العديد من الجزاءات وهذه الأخيرة تأخذ صوراً أو أشكالاً متعددة، منها ما هو منظم تختص السلطة العامة بتوقيعه ومنها ما هو غير منظم يتكفل الشعب بإيقاعه مباشرة، والتي أثرتنا إدراجها لأهميتها كمايلي:

¹ .Léon Duguit, traité de droit constitutionnel, OP .Cit .p203 .

² . تأثر بآراء ديجي جانب كبير من الفقهاء، من بينهم الفقيه الفرنسي بيرو الذي يقر بوجود الجزاء المترتب على إخلال الحاكمين بالقاعدة الدستورية ويقسم الفقيه الجزاءات إلى قسمين: جزاءات منظمة وأخرى غير منظمة، وقد عبر الفقيه اندريه هوريو عن ذلك أيضاً، راجع في ذلك: -Georges Burdeau, Manuel de droit public, les libertés publiques droit sociaux, paris, 1948, p.76.

³ . عبد الفتاح سايرداير، القانون الدستوري، ط1، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة، 1959، ص.268.

1. تتضمن الدساتير نصوصاً تناول الرقابة المتبادلة بين السلطات العامة في الدولة، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتؤكد من خلالها خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية ولتكفل إلى حد كبير عدم طغيان إحدى السلطتين على الأخرى.

2. النص في الوثائق الدستورية على الرقابة على دستورية القوانين، وهذه الأخيرة تمثل الوسيلة القانونية الفعالة لضمان الالتزام بالحدود الدستورية والمبادئ والقواعد التي قررتها الوثيقة الدستورية، ومن ثم تضمن احترام الدستور نصاً وروحاً، كما تمثل الجزء المنطقي على خروج المشرع العادي عن الحدود التي يفرضها الدستور¹.

3. الجزء السياسي الحاسم الذي يتمتع به الشعب في مواجهة الحكام المخالفين للقواعد الدستورية نتيجة خيانة الثقة لا يكون التعبير عنه صراحة في الدستور، بل عن طريق تجريدهم من ثقته وعدم تجديد انتخابهم مرة أخرى، فهو جزء منظم من صاحب السيادة (الشعب) في الوقت الحاضر².

أما الأجزاء غير المنظمة لحماية القواعد الدستورية، تتمثل في رد الفعل الاجتماعي الذي يحدثه الخروج عن هذه القواعد الدستورية والذي يتمثل في الضغط الشعبي والمظاهرات والاضطرابات والعصيان المدني³، إذ يستطيع الشعب استخدامها، فله من الوسائل السلمية والوسائل الثورية إذا اقتضى الحال، ما يمكنه من فرض احترام الدستور وحماية قواعده من الانتهاكات والعمل على تأكيده سموها⁴.

والحقيقة أنه لكي تكون للانتهاكات الدستورية رد فعل اجتماعي من جانب الرأي العام، فإنه يجب إشاعة حرية الإعلام بكافة أنواعه وعدم خضوع الإعلام لسيطرة الدولة، مع الإشارة إلى أن وجود رأي عام فعال مرتبط إلى حد كبير بالوعي السياسي والثقافي للشعوب، يمكنه من إيصال صوته إلى الهيئة الحاكمة ويفرض عليها احترام القواعد الدستورية⁵، والامتناع عن مخالفتها وهو ما يطلق عليه حق الأفراد في مقاومة طغيان

¹ فتحي فكري، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة)، مرجع سابق، ص.31.

² عبد الفتاح سايرداير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص.273.

³ رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970 ص.27_28.

⁴ محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص.28.

⁵ إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ج1، ط1، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1960، ص.11_12.

السلطات الحاكمة، الذي حظي بالإقرار من جانب إعلان استقلال الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1776 والإعلانات الثورية المختلفة التي صاحبت الثورة الفرنسية .

بالإضافة إلى الجزاءات السابقة الذكر، فإن النتيجة المنطقية التي نصل إليها هو توافر الصفة الإلزامية للقواعد الدستورية كونها أسمى القواعد القانونية في الدولة، ولما كانت القواعد القانونية هي الأدنى، فمن البديهي أن تتمتع القواعد الأسمى بصفة الإلزام وبالتالي تتمتع بالصفة القانونية، وإلا كان مبدأ سمو الدستور لا قيمة له¹.

أخيراً، يمكن القول أن هناك صوراً متعددة للجزاء سواء ما كان منها منظماً أو مرسلاً والتي تحمي القواعد الدستورية وتؤكد الصفة القانونية الملزمة لها، وهذا يكفي لاحترامها من قبل سلطات الدولة المختلفة، إلا أنه من الحق القول أن المشكلة تكمن في تنفيذ الجزاء وليس في وجوده، فالجزاء موجود ولا يعني عدم تنفيذه نفي له.

المطلب الثاني: مدلول القانون الدستوري

إن ما نسميه اليوم بالقانون الدستوري هو وليد أحداث تاريخية مهمة كان لها الأثر البالغ في تحديد مواضيعه ونطاق اهتماماته²، ويرجع ظهور المصطلح في حد ذاته في فرنسا إلى الأمر الذي أصدره الوزير جيزو في 22 أوت 1834، ليؤسس بموجبه أول كرسي لتدريس القانون الدستوري في فرنسا، والذي تولى رئاسته الأستاذ الإيطالي بلجربينو روسي المتخرج من جامعة **Pologne** الإيطالية، وفي سابقة غير معهودة قرر الوزير وضع البرنامج الدراسي بنفسه وتسمية مواد وأعطى لهذه المادة أهمية لا تقل عن تلك المعطاة لفروع القانون الأخرى لتلتحق الجامعة الفرنسية بالإيطالية التي كانت السبابة لذلك³.

¹ صبري محمد السنوسي، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص.8.

² «... son non vient de la pratique inaugurée aux états unis en 1787 puis en France en 1791 et généralisée ensuite qui consiste à réunir les règles de droit concernant les organes essentiels de l'état... dans un texte solennel appelé constitution. »

Voir: Maurice Duverger, Institutions politiques et droit Constitutionnel P.U.F 11ème éditions, 1970, p.43.

³ إن مصطلح القانون الدستوري حديث الظهور في الدراسات القانونية، واستعمل لأول مرة في إيطاليا، وتم تدريسه في المدن الإيطالية، terra, Pologne. أنظر بالتفصيل: سرهنك البرنخي، مقومات الدستور الديمقراطي...، مرجع سابق، ص.46.

غير أن الوضع تغير في ظل الإمبراطورية الفرنسية الثانية بزعامة لويس نابليون سنة 1852، وتم إلغاء كرسي القانون الدستوري وأستبدل بكرسي القانون العام، ثم عاد اصطلاح القانون الدستوري إلى الظهور مرة أخرى، وأستقل عن القانون العام كمادة أساسية في قسم الدكتوراه سنة 1879، ثم في قسم الليسانس سنة 1889، ومنذ ذلك التاريخ استقر اصطلاح القانون الدستوري في فرنسا، وانتقلت هذه المادة بعد ذلك من الجامعة الفرنسية إلى بقية جامعات العالم، وأخذ القانون الدستوري بعد ذلك مكانة بين القواعد القانونية كفرع من فروع القانون العام الداخلي باعتباره قانوناً وضعياً، يتميز بأنه يعد الأساس والمنطلق لكل الفروع من القانون .

في الجزائر أنشئ أول كرسي للقانون الإداري والدستوري في مدرسة الحقوق عام 1880، قبل أن تتحول إلى كلية الحقوق عام 1910، وبموجب القرار الوزاري الصادر في 7 أفريل 1889 أصبحت مادة القانون الدستوري تدرس كمادة مستقلة ضمن برنامج الليسانس¹.

أما عن معنى كلمة دستور، فهي فارسية الأصل معناها الأساس، تعود إلى اللغة البهلوية القديمة وتتكون من مقطعين (دست) ومعناها اليد أو القاعدة و(ور) ومعناها صاحب، وفي الجملة تعني صاحب القاعدة، واستعملها العرب في القديم بمعنى سجل الجند وبعد ذلك بمعنى مجموعة قوانين الملك²، ولعل الأتراك الذين أشاعوا المفردة في الوسط العربي استعملها عمومهم من دون ضبط لتتصل باللهجة المشرقية بها " الأذن والرخصة"، مما يعني أن المفهوم ينصرف إلى إتيان أمر على الوجهة المشروعة. ورغم المولد الفارسي، ثم الاستعمال التركي فالتبني العربي إلا أن كلمة دستور لم تفقد معناها ومدلولها وحافظت بشكل دقيق على معناها الأصل الذي يوحى بالسمو والقانونية في آن واحد.

من خلال دراسة أصول الكلمات وتاريخها، نجد أن مصطلح الدستور constitution مشتق من الكلمة اللاتينية constitutio، والتي كانت تشير إلى تشريعات هامة تصدر من قبل الإمبراطور، وكانت مستخدمة بصورة واسعة في القانون الكنسي لتوثيق قرارات محددة ذات علاقة بالبابا³، ويراد بالمصطلح التأسيس والبناء، ويحيل إلى مرجعية مفادها البحث عن الأسس الكفيلة بتأصيل وضبط ممارسة السلطة وتنظيم

¹ بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص.76.

² محمد المجذوب، القانون الدستوري والتنظيم السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت 2002، ص.5_6.

³ المصدر: الموقع الإلكتروني: <http://www.answers.com/topic/constitution>

مؤسسات الدولة، وقد ارتبط هذا المفهوم بالدستورانية الأوروبية الهادفة مع مطلع القرن الثامن عشر إلى إعادة بناء الدولة والسلطة على تصورات فلسفية وآليات تنظيمية¹.

وبوجه عام يمكن القول، أن كلمة دستور تستخدم للدلالة على القواعد الأساسية التي يقوم عليها تنظيم من التنظيمات، إبتداء من الأسرة والجمعية والنقابة وانتهاء بالدستور العام للدولة، وطبقا لهذا المعنى يعرف القانون الدستوري بأنه: " مجموعة القواعد الأساسية التي تبين شكل الدولة ومصادر الأنظمة فيها ومدى سلطتها إزاء الأفراد"².

من الواضح أن الأخذ بهذا المعنى اللغوي لكلمة دستور سيؤدي إلى تعريف القانون الدستوري تعريفا موسعا يمتد إلى كل الموضوعات التي تتعلق بالدولة، مما يجعل هذا القانون لا يقتصر على بيان نظام الحكم في الدولة فقط، وإنما يمتد ليشمل نظامها الإداري والقضائي وأيضا قوانين الجنسية في الدولة³.

هكذا نصل إلى نتيجة مفادها، أن المعنى اللغوي للقانون الدستوري، مفهوما واسعا يتعارض مع الوضع العملي للدراسات الجامعية التي لا تتعرض لدراسته طبقا لهذا المعنى، إذ تستبعد موضوعات تنظيم السلطة الإدارية والقضائية والجنسية من موضوعات دراسة القانون الدستوري وتخصص لها مناهج مستقلة.

لهذا انحصر البحث في تعريف القانون الدستوري وتحديد معناه في الفقه الدستوري، في معيارين أساسيين هما المعيار الشكلي أو العضوي والمعيار الموضوعي أو المادي وسوف نتناولهما كما يلي:

الفرع الأول: المعيار الشكلي

سنتناول بالدراسة المعيار الشكلي في تعريف القانون الدستوري من خلال بيان مضمونه أولا، ثم تقدير هذا المعيار ثانيا وذلك كما يلي:

¹. أحمد مالكي، حول الدستور الديمقراطي، الدستور الديمقراطي والدساتير في الدول العربية نحو إصلاح دستوري، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية، اللقاء السنوي الخامس عشر في 2005، ص.ص. 1-2.

². محمد رواسي قلعجي، حامد صادق قنبي، معجم لغة الفقهاء، دار النفائس، سنة 1985، ص.208.

³. تأخذ الدساتير المكتوبة بالمدلول اللغوي للقانون الدستوري، وتتضمن نصوصا تتعلق بالسلطات الثلاث، بالإضافة إلى نصوص تتعلق بالتنظيم الإداري وأخرى خاصة بالجنسية، مثل الدستور الجزائري الحالي الصادر في 1996/11/28، الذي يتضمن العديد من النصوص المتعلقة بالسلطة القضائية منها مثل نص المادة 138 " السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون " ونص المادة 15 " الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية... " والمادة 30 " الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون".

أولاً: مضمون المعيار الشكلي

يقصد بالقانون الدستوري طبقاً لهذا المعيار: " مجموعة القواعد التي تضمنتها الوثيقة الدستورية، والتي تضعها هيئة خاصة يختلف تموينها باختلاف الدساتير، ويتبع في وضعها وتعديلها إجراءات يختلف تكوينها باختلاف الدساتير، ويتبع في وضعها وتعديلها إجراءات خاصة مشددة تختلف عن إجراءات القوانين العادية"¹. ومعنى ذلك أن كل ما تحتوي عليه وثيقة الدستور من قواعد تعتبر قواعد دستورية، وكل قاعدة لا تتضمنها الوثيقة لا تعتبر دستورية، كما يعتمد هذا المعيار على الشكل الذي تتجسد فيه القاعدة الدستورية وكذلك شكل الجهة التي أصدرتها والإجراءات التي اتبعت في وضعها أو تعديلها التي تختلف عن إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية.

لهذا تكون دراسة القانون الدستوري حسب المعيار الشكلي تنحصر في القواعد المكتوبة في وثيقة الدستور مما يجعل معنى القانون الدستوري مطابق مع مفهوم الدستور أو قانون الدستور المطبق في دولة معينة وزمن محدد.²

ثانياً: تقدير المعيار الشكلي

على الرغم من وضوح المعيار الشكلي وسهولة تطبيقه المرتبط بالوثيقة الدستورية إلا أنه وجه إليه الكثير من أوجه النقد التي أوضحت عدم كفايته في تحديد مدلول القانون الدستوري، وقبل التعرض لها نين أولاً مزاياه، ثم نتناول الانتقادات الموجه له كما يلي:

1. مزايا المعيار الشكلي

أ. يتسم هذا المعيار بالتحديد والوضوح، إذ يعتمد كما بينا سابقاً على مصدر القواعد الدستورية وشكلها وطريقة وضعها وتعديلها.

¹ أنظر بالتفصيل: - إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، " تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف الإسكندرية 2000، ص.7.

- ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص.9.

² عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، الإسكندرية، 2004، ص.424.

ب. يجسد هذا المعيار الأساس الذي قامت عليه فكرة جمود وسمو الدستور على القوانين العادية، مما يسهل التفرقة بين القواعد الدستورية المدونة في وثيقة الدستور وغيرها من القواعد القانونية الأخرى غير المنصوص عليها في الوثيقة، ويفرض على المشرع العادي عدم مخالفة نصوص الدستور فيما يصدره من قوانين¹.

2. عيوب المعيار الشكلي

من الانتقادات الموجهة إلى هذا المعيار ما يلي:

أ. يتنكر المعيار الشكلي لوجود دساتير في الدول ذات الدساتير العرفية مثل بريطانيا، مع أن المسلم به أن لكل دولة دستورا عرفيا كان أم مكتوبا، يبين كيفية ممارسة السلطات العامة لوظيفتها في الدولة.

ب. المعيار الشكلي لا يعطي تعريفا صحيحا وشاملا للقانون الدستوري في دول الدساتير المدونة، إذ أن نظام الحكم في أية دولة لا تحدده النصوص المكتوبة في الوثيقة الدستورية فقط، وإنما تشترك في هذا التحديد قواعد أساسية أخرى ذات طبيعة دستورية، ولكنها موجودة في قوانين عادية أو في قواعد عرفية .

ج. المعيار الشكلي يؤدي إلى تحديد موضوعات القانون الدستوري بصورة واسعة، ومن جهة ينتج عنه إدخال موضوعات غير دستورية في صلب وثيقة الدستور، مثل ما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 1920 في أمريكا على تحريم الخمر ومعاقبة الاتجار فيها وكذلك تعاطيها²، ومن جهة أخرى يؤدي هذا المعيار إلى تحديد نطاق القانون الدستوري بصورة تضيق من مفهومه، وذلك بنفي صفة الدستورية عن أحكام تعد دستورية بطبيعتها مثل قانون الانتخاب، وكذلك القواعد الدستورية التي جرى بها العرف³.

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي

سنتناول بالدراسة المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري من خلال تبيان مضمونه أولا ثم تقديره

ثانيا كمايلي:

¹ . عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، بدون دار نشر، القاهرة، 2004، ص.44.

² . كان ذلك بموجب التعديل الثامن عشر للدستور الاتحادي الأمريكي الذي تم إقراره في 16 يناير 1919.

³ . على سبيل المثال، ماجرى عليه العمل في لبنان من أن يكون رئيس الجمهورية مارونيا، ورئيس مجلس الوزراء مسلما نسبيا، ورئيس مجلس النواب مسلما شيعيا، فهذه قاعدة عرفية استقر عليها العمل رغم انه لم ينص عليها لا في وثيقة الدستور، ولا حتى في قانون عادي.

أولاً: مضمون المعيار الموضوعي

يعتمد المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري على مضمون وجوهر القواعد القانونية، بصرف النظر عن الشكل والإجراءات المتبعة عند إصدارها، وبناء على ذلك يتضمن القانون الدستوري جميع القواعد القانونية ذات الطبيعة الدستورية أيا ما كان مصدرها، سواء نظمتها الوثيقة الدستورية أو نظمت بقوانين عادية أو كان مصدرها العرف الدستوري¹.

ثانياً: تقدير المعيار الموضوعي

من خلال التعريف السابق، نلاحظ أن المعيار الموضوعي يعرف القانون الدستوري تعريفا موضوعيا يتميز بالعمومية، فهو لا يربط القانون الدستوري بدستور دولة معينة ولا يقتصر على ظروفها الخاصة، كما أنه يؤدي إلى أن يكون لكل الدول بغير استثناء قانون دستوري، وفضلا عن ذلك فإنه يؤدي إلى استبعاد القواعد غير الدستورية من دراسة القانون الدستوري حتى ولو نصت عليه وثيقة الدستور.

رغم نقد المعيار الموضوعي ووضوحه لدرجة أن معظم فقهاء القانون الدستوري يأخذون به ويرجحونه على المعيار الشكلي، إلا أنهم لم يتفقوا حول الموضوعات التي يتضمنها القانون الدستوري ويكاد ينحصر الخلاف بينهم في موضوعات ثلاث نبينها باختصار كما يلي:

1. موضوع السلطة والحرية

يعتبر من الموضوعات التي تثار حولها خلاف فقهي كبير بين الفقه التقليدي والحديث حول موقف القانون الدستوري من هذا الموضوع، وما إذا كان ينظم السلطة أو الحرية أم أنه ينظمهما معا، ونتيجة لذلك ظهرت ثلاثة اتجاهات مختلفة كما يلي وهي:

أ. الاتجاه الأول

يرى أن القانون الدستوري هو قانون السلطة، ويتزعم هذا الاتجاه مارسيل بريلو والفقهاء الإنجليزي دايسي ويغلب على تعريفهما للقانون الدستوري الطابع التنظيمي للسلطة، حيث ذهب مارسيل بريلو في

¹ . أنظر بالتفصيل: - عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 426 .

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 13.

- ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية في مصر، مرجع سابق، ص. 24.

تعريفه إلى القول بأنه: " قانون السلطة السياسية أو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد السلطة السياسية وتنظم انتقالها ومزاولتها" أو أنه " علم القواعد القانونية التي بموجبها تقام وتباشر وتنقل السلطة السياسية"¹.

ب. الاتجاه الثاني

يرى أن القانون الدستوري هو تقنية للحرية، ويتزعم هذا الاتجاه فريدريش وميركن غتريفيتش، حيث عرف هذا الأخير القانون الدستوري في كتابه "الدساتير الأوروبية" بأنه: " فن أو صناعة الحرية أي تنظيم لها"²، ففكرة القانون الدستوري عند هؤلاء الفقهاء تتجسد في فرض احترام الفرد من طرف السلطة السياسية، ويجب أن يتجه النظام الدستوري إلى تحقيق هذا الهدف. غير أن ما يؤخذ على هذا الاتجاه مبالغته في مدى الحرية، إذ لا بد من وجود قيود على الحرية أي ضرورة ممارستها في حدود النظام وإلا تحولت إلى فوضى.

ج. الاتجاه الثالث

يرى بأن للقانون الدستوري مفهوما أصيلا واكمه خاصة منذ نشأة الدساتير المكتوبة، يتمثل في كونه أداة للتوفيق بين السلطة والحرية، ويتزعم هذا الاتجاه الأستاذ أندريه هوريو الذي يعتبر القانون الدستوري في جوهره هو: " فن التوفيق بين السلطة والحرية في إطار الدولة"³، وعلى هذا الأساس رفض الأستاذ اندريه هوريو تحديد مهمة القانون الدستوري في تنظيم الحرية فقط أو في تنظيم السلطة فقط، ورأى أن المهمة الأساسية للقانون الدستوري تتحدد في إيجاد الحل التوفيق بين السلطة والحرية، وذلك لأن ممارسة السلطة ليست غاية في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق مصلحة الحكومين، كما أن الحرية ليست مطلقة بلا حدود، بل لا بد من وجود ضوابط معينة لممارستها بواسطة سلطة منظمة وإلا انقلبت بالضرورة إلى فوضى⁴.

يبدو لنا مما سبق، أن الاتجاه الثالث أكثر منطقية من الاتجاهات الأخرى، فالحرية لا تزدهر إلا إذا قامت السلطة برعايتها، والسلطة يجب أن تمارسها الهيئات الحاكمة في حدود معينة ولا يجوز لها تجاوزها، وهو ما يقوم عليه القانون الدستوري الذي يعمل على إقامة نوع من التوازن بين السلطة والحرية .

¹. وقد عبر مارسيل بريلو عن ذلك بقوله:

« ... le droit constitutionnel doit ainsi se dé finir la science des règles juridique suivants les quelles s'établit, s'exerce et se transmet le pouvoir politique. ».

Voir: Marcel prélot, institutions politiques et droit constitutionnel, 4^{ème} éditions, Dalloz, paris, 1963 p.32.

².Mirkin guetzévtch, les constitutions européennes, p.u.f, paris ,1968 ,p.23.

³.André Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, 3^{ème} éditions, paris, 1968, pp 28_29.

⁴.عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري، مطابع السعدني، الإسكندرية، 2007، ص.18.

2. موضوع الدولة

اختلف الفقه الدستوري أيضا حول طبيعة نظرية الدولة وما إذا كانت تدخل ضمن نطاق موضوعات القانون الدستوري أم لا، وانقسم في هذا الشأن إلى اتجاهين:

أ. ذهب غالبية شراح القانون الدستوري إلى إدراج موضوع الدولة ضمن ما يعد دستوريا بطبيعته واستندوا في ذلك إلى كون القانون الدستوري أحد فروع القانون العام الداخلي، ومن ثم تبرز فيه الدولة بوصفها صاحبة السلطان العام¹.

ب. أما الأقلية منهم، ذهبوا إلى استبعاد نظرية الدولة وأركانها ووجودها من إطار الدراسات التي يعنى بها القانون الدستوري، وذلك لأن دراسة الدولة تم القانون العام بكل فروعه وليست موضوعا خاصا بالقانون الدستوري فقط، فضلا عن أن دستور الدولة ليس هو الذي ينشئ الدولة فهي حقيقة سابقة عليه بل هي شرط وجوده² وينتهي أنصار هذا الفريق إلى تعريف القانون الدستوري بأنه: " مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم أي الحكومة في مجتمع سياسي معين وفي وقت معين"³.

3. الاتجاهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يستند إليها نظام الحكم

اختلف أنصار المعيار الموضوعي بشأن الطبيعة الدستورية للقواعد المتعلقة بتحديد الاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يستند إليها نظام الحكم في الدولة، وذلك ما بين مؤيد ومعارض لها، فذهب جانب من الفقه إلى إنكار الطبيعة الدستورية للقواعد المتعلقة بتحديد الاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة، واعتبارها مجرد مبادئ لا تنتمي بذاتها إلى أحكام القانون الوضعي تتجرد من صفة الإلزام، يقتصر دورها على توضيح معالم المجتمع وتوجيه مناهج النظام فيه.

¹ من أنصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي لافيريير، حيث عرف القانون الدستوري بأنه عبارة عن: " مجموعة القواعد التي تحدد طبيعة أو شكل الدولة (موحدة أو فيدرالية) ونظام الحكم فيها (جمهوري أو ملكي)، والمبادئ الأساسية الخاصة بنظام الحكم واختصاصات السلطات العامة الكبرى والعلاقة فيما بينها. أنظر:

- La ferrière, manuel de droit constitutionnel, paris, éditions Domat Montchrestien, 2 édition 1947, p.268.

² طعيمة الجرف، النظرية العامة في القانون الدستوري وتطور النظام السياسي والدستوري في مصر المعاصرة، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة 2001، ص.37.

³ عبد الفتاح سايرداير، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص.161.

تبعاً لذلك، فإن مضمون القواعد الدستورية يجب أن ينحصر في نطاق السلطة العامة من حيث تأسيسها وتنظيمها وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظائفها، وألا يتعدى ذلك إلى المذهب الفكري أو الفلسفي الذي تعتنقه الدولة¹.

في المقابل، ذهب جانب آخر من الفقه إلى إضفاء الصفة الدستورية على القواعد المتعلقة بتحديد الاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة، مما يجعلها تندرج في إطار القانون الدستوري بمعناه الموضوعي الذي لا يقتصر فقط على تنظيم السلطات العامة في الدولة وكيفية مباشرة كل منها لاختصاصاتها وإنما يحدد عناصر الإيديولوجية التي يدين بها الدستور، والتي تعد المرشد لنشاط الدولة والإطار القانوني الذي تفسر من خلاله نصوص الدستور، ويترتب على ذلك عدم خروج السلطات العامة عنها، وإلا عد ذلك انتهاكاً لنصوص الدستور ولروحته².

في ضوء ما سبق، يمكن أن نعرف القانون الدستوري بأنه: " ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يدرس آليات الحكم وإدارة السلطة وتنظيمها، ويرسم الخطوط العامة للعلاقات بين السلطات فيما بينها من جهة وفيما بينها وبين المحكومين من جهة أخرى في إطار التعايش السلمي بين السلطة والحرية".
والتعريف الذي أعطيناه سابقاً، يتمثل في النقطتين التاليتين:

- لكل دولة دون استثناء قانوناً دستورياً، لأن كل الدول تقيم مجموعة من القواعد التي بموجبها تنظم السلطة السياسية وأياً كان نوع هذه السلطة، والهدف من وضع هذه القواعد هو دفع السلطات السياسية لتعمل بنجاحة حتى يتسنى تحقيق الأهداف التي يعمل من أجلها النظام القائم.

- يعبر القانون الدستوري عن الفلسفة السياسية التي يعمل بمقتضاها النظام السياسي في الدولة، ومن هاته الناحية يختلف من نظام سياسي إلى آخر، فهو يعبر عن الفلسفة السياسية للدولة التي يقع بمقتضاها تنظيم السلطة السياسية فيها، وتتأثر بالطبع القواعد التنظيمية للقانون الدستوري بهاته الفلسفة السياسية .

¹ من أنصار هذا الفريق: - الدكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص.23.

والمستشار محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، منشأة المعارف الإسكندرية، 1981، ص.455.

² فنحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص.24.

المبحث الثاني: ضمانات نفاذ القاعدة الدستورية

إن خضوع الدولة للقانون لا يمكن تحقيقه إلا في الحدود التي يستمد الحكام فيها سلطاتهم من القواعد الدستورية، ولهذا كان من الواجب حماية تلك القواعد من انتهاك الحكام لها وهذا ما يمكن تحقيقه على صورة مجموعة من الجزاءات التي يتركز قيامها أساسا على فكرة أن أعمال الحكام الذين من اختصاصهم الحكم باسم الدولة ليس لها قيمة قانونية، إلا إذا كان صدورهما طبقا للإجراءات المقررة وفقا لما تقتضيه القواعد الدستورية الممثلة للفكرة القانونية السائدة¹.

ولما كان في المتصور أن يعمد الحكام إلى انتهاك القواعد الدستورية والخروج عن حدود وظائفهم من حيث الشكل أو الموضوع، لذا كان من الضروري إقرار بعض الضمانات^(*) التي تكفل نفاذ القواعد الدستورية وتطبيقها تطبيقا سليما لكي تكون ضابطا ومعيارا للحد من الانتهاكات.

لقد حاولنا في نطاق دراستنا هذه، أن نخرج عن نطاق الدراسات الدستورية التقليدية والتي أظهرت القضاء كحامي الدستور والمدافع الوحيد عنه من الانتهاكات، دون الإسهاب، أو في بعض الأحيان حتى دون إشارة تذكر إلى دور الضمانات الأخرى في حماية القواعد الدستورية، علما أن أساس مشروعية كل الضمانات هو الوثيقة الدستورية ذاتها²، فالمهمة باعتقادنا تقع على عاتق الجميع بل وحتى على الدستور ذاته وذلك بما يتضمنه من ضمانات، إضافة إلى الدور الرائد للقضاء والسلطة في ذاتها والرأي العام في عملية نفاذ القواعد الدستورية .

هذه الضمانات تنقسم إلى قسمين: ضمانات قانونية تتناولها في المطلب الأول، و ضمانات شعبية تتناولها في المطلب الثاني كما يلي:

¹.Georges Burdeau, manuel de droit public, op. cit. p.67.

^(*) إن كلمة الضمانات مفردتها ضمان، والضمان في اللغة التكفل، الكفالة والالتزام، أما من الناحية القانونية فان كلمة الضمانات كثيرة الاستعمال ولكن غالبا ما تستخدم في لغتي القانون والسياسية وخاصة القانون المدني والتي تدل على معنى الكفالة، ويقصد بالضمانات بأنها الوسائل والأساليب المتنوعة التي يمكن بواسطتها كفالة نفاذ القواعد الدستورية واحترامها.

انظر بالتفصيل: أظين خالد عبد الرحمن، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، دار حامد، عمان، 2008، ص ص. 165_166.
² يعد مؤلف الدكتور رمزي طه الشاعر القانون الدستوري (النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري) من المؤلفات القلائل التي تناولت هذا الموضوع بصورة مفصلة تحت عنوان " الضمانات الشعبية لنفاذ قواعد القانون الدستوري والتي جسدها في الرأي العام ومقاومة الطغيان".

المطلب الأول: الضمانات القانونية لنفاذ القاعدة الدستورية

هي تلك الضمانات التي واجهها القانون الوضعي بالتنظيم سواء ما كان منها منصوصا في الدستور أم في القانون العادي، التي تنظم إجراءات تسمح بضبط نشاط الحكام وتفرض الجزاءات القانونية في مواجهة التصرفات التي تنتهك القواعد الدستورية، وهي تتمثل في الجزاءات الناتجة من فصل السلطات وما يقتضيه هذا الفصل بحسب درجته من رقابة سواء عن طريق الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أو بإسناد الرقابة إلى هيئة معينة تتولى ضمان احترام القانون العادي للقاعدة الدستورية .

لذا ارتأينا، أن نجمع في إطار الضمانات القانونية دراسة كل من مبدأ الفصل بين السلطات (الفرع الأول) والرقابة على دستورية القوانين (الفرع الثاني)، والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات

إن المبدأ الأساسي لتنظيم السلطة هو الفصل بين السلطات، وعلى الدستور الديمقراطي أن يكفل عدم الجمع بين أكثر من سلطة في يد واحدة وذلك عن طريق إعماله، ارتبط هذا المبدأ باسم الفقيه الفرنسي مونتسكيو الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة وساهم في إنشاء نظرية قانونية تصلح لضمان الحرية السياسية، فأصبحت معيارا عالميا للحكومة الدستورية.

وإذا تتبعنا تاريخ الفكر السياسي، نجد أن جذور مبدأ الفصل بين السلطات تعود إلى الإغريق، مما يعني أنه لم يكن مرتبطا بنشأة الدولة الحديثة بل يجد أساسه في فكرة شرعية ومشروعية الحكم تفاديا لتسلط الحكام، وكان الفقهاء يطورون آليات الفصل، إلى حين جاء مونتسكيو الذي وضع نظاما متكاملا لدسترة هذا المبدأ.

وقبل الخوض في تفصيل محتوى مبدأ الفصل وحدوده عند مونتسكيو نتناول نشأته عند كل من أفلاطون وأرسطو وجون لوك وجان جاك روسو كما يلي:

أولا: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات

لقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي كأفلاطون وأرسطو دور هام في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات¹، فقد بين أفلاطون ضرورة فصل وظائف الدولة وفصل الهيئات التي تمارسها عن

¹ . عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص.260.

بعضها على أن تتعاون كلها لكي تصل إلى الهدف الرئيسي للدولة وهو تحقيق النفع العام للشعب، وفي سبيل عدم انحراف هيئات الحكم عن اختصاصاتها وأهدافها، تنقرر لها في مواجهة بعضها وسائل للرقابة يراد بها منع الانحراف ووقف كل هيئة عند حدود اختصاصها المحدد لها.

أما أرسطو في مؤلفه السياسة¹، انطلق من فكرة أن السلطة لا تتبع إلا من الجماعة، وبالتالي لا يجوز أن تستند إلى فرد أو أقلية من الشعب وإنما إلى الجماعة كلها، وما دام القانون في الحقيقة تعبير عن إرادة الجماعة أو بمعنى آخر للشعب، إلا أن وظائف الدولة وتعددتها يستلزم تقسيمها لأن الجماعة - صاحبة السيادة - لن تستطيع أن تقوم بها مجتمعة، ويعد أرسطو بناء على ذلك، مؤسس نظرية تمييز الوظائف في الدول إلى ثلاث " وظيفة التشريع التي تتمثل في وضع المبادئ والقواعد العامة التي تنظم الجماعة، الثانية وظيفة التنفيذ وتتمثل في تنفيذ تلك المبادئ والقواعد العامة والثالثة وظيفة القضاء وتتمثل في الفصل بين الخصومات والمنازعات والجرائم" وليكون الحكم صالحا يجب إسناد هذه الوظيفة إلى سلطات مختلفة²، كما فرق بين ثلاث عمليات سياسية، المداولة الأمر والعدالة³ توافق تقريبا الوظائف الثلاث التشريعية التنفيذية والقضائية، لكن لم يبين الأسس القانونية التي يقوم عليها المبدأ.

أما جون لوك، أول من كتب عن نظرية فصل السلطات وأبرز أهميتها في العصر الحديث في مؤلفه (الحكومة المدنية) الذي نشر سنة 1690 بعد ثورة 1677 في إنجلترا وتتلخص أفكاره⁴ في: ضرورة التمييز بين السلطة التشريعية والتنفيذية والكونفدرالية الأولى، تملك الحق في تنظيم كيفية توظيف قوات الدولة للحفاظ على المجتمع وأفراده، أما دور السلطة التنفيذية فيتمثل في تنفيذ هذه القوانين والمحافظة على قوتها فتكون السلطتان منفصلتان، وتبقى السلطة والكونفدرالية مرتبطة غالبا بالسلطة التنفيذية⁵.

وأكد جون لوك على ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لاختلاف طبيعة عملها، فعمل الأولى يقتصر على وضع القواعد العامة المجردة، فهي ليست في حاجة إلى أن تكون في انعقاد دائم، أما السلطة

¹ . أرسطو طاليس، السياسة، ترجمة للعربية: احمد لطفي السيد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2008، ص.345 وما بعدها.

² . عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص.3.

³ . أنظر بالتفصيل: - فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص.56.

- محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومات)، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص.551.

- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص.281.

⁴ . ثروت بدوي، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص.158_159.

⁵ .Léon Duguit, traité de droit constitutionnel, op.cit,p.663.

التنفيذية فتكون دائمة العمل لضمان تنفيذ القانون على مختلف الحالات الفردية التي تعرض يوميا بصفة مستمرة هكذا تكون السلطة التشريعية أعلى السلطات لأنها من يفرض القانون على الجميع¹.

كما توصل روسو إلى أن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هي العلاقة بين الإدارة أو القوة المعنوية التي لها حق التصرف والقوة الفيزيائية التي تنفذه، فالسلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية، وهي وسيط بين الأفراد وصاحب السيادة - البرلمان - تتلقى الأوامر منه وتطبقها على الأفراد².

مما تقدم، يتبين أن كل الفقهاء لم يوضحوا آليات تحقيق الفصل بين السلطات، حتى جيء مونتيسكيو الذي كان أول من درسها وبين كيفيات تطبيقها على مؤسسات الدولة، وهذا ما سنحاول تبيانه في محتوى مبدئه وحدوده.

ثانيا: محتوى مبدأ الفصل عند مونتيسكيو

عرض مونتيسكيو^(*) مبدأه في كتابه روح القوانين في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر منه وذلك تحت عنوان دستور إنجلترا، حيث حدد الوظائف الأساسية التي تمارسها الدولة بثلاث: الوظيفة الأولى تهدف إلى وضع القواعد المتضمنة تنظيم حياة المجموعة (السلطة التشريعية)، والوظيفة الثانية تهدف إلى إجراء الأعمال واتخاذ المقررات لضمان هذه الحياة (السلطة التنفيذية)، أما الوظيفة الثالثة فهي تفضي بفصل التفاعلات التي تثيرها هذه الحياة (السلطة القضائية)³، وإذا كانت الغاية من وجود الدولة تتجسد في قدرتها على المحافظة على الحريات والحيلولة دون حصول الاستبداد، فإن هذه الغاية وكما يرى مونتيسكيو لا تتحقق إلا بالوصول إلى فصل السلطات، ذلك أن السلطة وكما يقول المفكر اللورد أكتون أحد كبار المفكرين والساسة الانجليز (lord Acton) "أن السلطة مفسدة وأن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة"⁴.

¹. حسن سيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1993، ص.251.

². Carré de Malberg, contribution à la théorie générale de l'état, t₂, centre national de la recherche scientifique, paris, 1922, p.10.

^(*) البارون تشارلز لويس سيكوندات مونتيسكيو، مفكر سياسي فرنسي وكما يدل اسمه انه ينتمي إلى الطبقة الأرستقراطية، ولد في بوردو عام 1689 وتوفي سنة 1755، تلقى تدريبا عمليا في القانون حتى أصبح من أفراد الأسرة القضائية في بوردو واشتغل في 1716 وظيفة قضائية كبيرة ظل فيها 10 سنوات، إلى أن استقال وتفرغ للكتابة وأصدر عدة مؤلفات منها الرسائل الفارسية (1721) ونظرات في أسباب عظمة الرومان وسقوطهم (1734) وأخيرا كتابه الشهير روح القوانين (1748) الذي يعتبر موسوعة قانونية من مواضيع متعددة وفقدان وحدة الموضوع فيه.

أنظر حول ذلك: إبراهيم دسوقي أباطة، حسين عبد العزيز الغنام، تاريخ الفكر السياسي، دار النجاش، بيروت، 1973، ص.226 وما بعدها.

³. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، ط2، دار العلم للملايين، بيروت، 1971، ص.567.

⁴. فيصل شطناوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص.196.

إلا أن تقسيم الوظائف بين الهيئات السياسية لا يضمن في حد ذاته عدم تعدي إحداها على اختصاصات الأخرى، بل يجب إن تحظى كل منها بإمكانية التدخل لوقف تجاوز اختصاصاتها مما يحقق الاستقرار السياسي وفقا لمبدأ الرقابة والتوازن، هذا ما سماه **مونتسكيو** بمكنتي البت والمنع، فأما مكنة البت فهي: " الحق في اتخاذ القرار أو تصحيح الأوامر التي صدرت عن جهة أخرى"، ومكنة المنع هي: " الحق في إلغاء قرار صدر عن جهة أخرى"¹، بهذا يؤكد **مونتسكيو** الرقابة المتبادلة بين خاصة السلطين التشريعية والتنفيذية، بحيث يكون لكل سلطة وسائل تقيد بها السلطة الموازية والحد من علوها، فقد أوضح مقدما أنه لا فائدة من فكرة القيد الذاتي للسلطة ولذلك ينبغي أن يكون هذا القيد خارجيا عنها².

ثالثا: حدود مبدأ الفصل بين السلطات

من الواضح أن **مونتسكيو** وهو يتبنى مبدأ الفصل، إنما ينطلق من خشية التعرض إلى الحريات العامة إذا ما تركزت السلطات في قبضة يد واحدة، والحيلولة دون اعتداء سلطة على أخرى، ولا يهم بعد ذلك توزيع السلطات في الدولة، فكان تقسيمه للسلطات وظيفيا في حقيقته وعضويا في مظهره، وهذا يعني أن **مونتسكيو** لم يرس نظرية قانونية خاصة بطبيعة كل سلطات الدول الثلاث، وهنا يمكن القول أن هذا المفكر لم يضع فصلا مطلقا أو نهائيا للسلطات الذي يؤدي إلى الاستقلال³، بل كل ما أراده هو أن لا تتركز الوظائف في يد هيئة واحدة وذلك أن هذا التركيز لا بد من أن يؤدي إلى إساءة استعمال السلطة، إلا أن واضعي الدساتير الأولى المتأثرون بهذا المبدأ فهموا أن **مونتسكيو** يهدف إلى الفصل المطلق ودونوا ذلك في دساتيرهم باعتبار أن هذا الفصل هو الضمانة الأساسية للحرية⁴.

وكخلاصة للعرض السابق، نجد أن الفقه التقليدي يأخذ بفكرة الفصل الجامد، ونتيجة هذا التفسير الخاطئ تعرض المبدأ إلى مجموعة من الانتقادات تتمثل فيما يلي:

¹.Montesquieu, de l'esprit des lois, t1, ENAG, Algérie, 1990, p.186.

². كمال أبو العيد، ضمانات مبدأ المشروعية، مجلة المحاماة، القاهرة، العدد7_8_سبتمبر / أكتوبر، 1989، ص.57.

³. استعمال Troper للتعبير عن هذه الفكرة عبارة" لم يرد مونتسكيو الفصل بين السلطات، لأن النظام السياسي للمملكة المتحدة، الذي اخذ به مونتسكيو كنموذج لنظريته في تنظيم السلطات في الدولة لم يعرف الفصل التام بين السلطات".
أنظر:

- Michelle Troper, pour une théorie juridique de l'état, presses universitaires de France coll. « Léviathan », 1^{ère} édition, paris1994, p.227.

⁴. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص.130.

– إن مبدأ الفصل بين السلطات لم يعد ما يبرره في وقتنا الحاضر، نظرا للسيطرة التي أحكمها الملوك على جميع السلطات لم يبق لها اثر بتحويل السلطة التشريعية للبرلمانات الممارسة للسيادة نيابة عن الشعب ومراقبة عمل السلطة التنفيذية¹.

– إن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ نظري، بحيث لا يمكن أعماله على ارض الواقع²، وأن تقسيم السلطات على النحو السابق سيقضي على المسؤولية عن طريق التهرب منها وإلقاء كل هيئة المسؤولية على الهيئة الأخرى، وبالتالي تعذر معاقبة المسؤول لعدم التمكن من تحديده³.

– إن اعتماد هذا المبدأ في دستور الدولة يتناقض مع مبدأ أسمى وهو وحدة سيادة الدولة وسلطانها، وهو الأمر الذي سيؤدي إلى ائثارها، كما أن تطبيقه في بعض الدول تمخض عنه سيطرة وهيمنة سلطة معينة على بقية السلطات العامة في الدولة مما قضى على الهدف منه⁴.

أما التفسير الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات يقوم على فكرة الفصل المرن⁵، وذلك أولا نظرا لتعارض الفصل المطلق مع وحدة السلطة في الدولة، والتي تمثل وحدة غير قابلة للتجزئة، غير أن للدولة ثلاثة وظائف مكملة لبعضها تهدف كلها لتحقيق الصالح العام بغض النظر عن تداخل هذه الوظائف⁶، وثانيا لم تعد

¹. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص.238.

². Michel Troper, op .cit.225.

³. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص.861.

⁴. إن المرحلة الأولى التي طبق فيها مبدأ الفصل بين السلطات وبسبب الإيديولوجية التي يركز عليها نتج عنها هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، على أساس أن السلطة التشريعية تسن القوانين والسلطة التنفيذية تعمل في إظهارها، وقد كان فقدان الملك لشرعيته بسبب طريقة تعيينه حيث أصبحت المؤسسة الملكية في مختلف الدول الأوروبية لها دور شرقي وتحولت الشرعية إلى السلطة التشريعية التي تستمد ها من الاقتراع لكن بعد الحرب العالمية الثانية إلى غاية اليوم، شهدت السلطة التنفيذية تفوقا وهيمنة على السلطة التشريعية، وذلك لعدة أسباب منها تفوق السلطة التنفيذية نظرا لإمكاناتها البشرية والمادية وقدرتها على التكيف مع الظروف والمستجدات ومواجهة كل المشاكل الاقتصادية التي تتطلب السرعة في اتخاذ القرارات، كما أن شخصنة السلطة في جميع الدول تقريبا بما فيها الدول الديمقراطية كان لها دور كبير في ظهور ما يسمى بالملكيات الجمهورية التي يحتل فيها رئيس الحكومة الفعلي سواء كان رئيس دولة أو وزير أول مركز السلطة تحت لقب الملك الجمهوري .

– أنظر في هذا الموضوع:

– Bernard Chantebout, droit constitutionnel et science politique, Armand colin, Masson éditeurs, 14éd, paris, 1997, p. 303 et 307.

- Maurice Duverger, les monarchies publicaines, pouvoirs, n°78, 1996, p108.

⁵. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص. 20.

⁶. محمد حسين الخياط، الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانين العرب، الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، العدد الحادي عشر سنة 2006، ص. 55.

البرلمانات المصدر الوحيد للتشريع، فرغم امتياز السلطة التشريعية الذي يرجع إلى كونها الإطار الأساسي للتعبير عن الإرادة الشعبية¹، فإن قيام الثورة الصناعية وما صاحبها من تقدم علمي وتطور لمظاهر الحياة العصرية واستحالة قيام الأفراد بمفردهم بالوفاء بمتطلبات هذه الحياة، حيث أصبح الأمر يعتمد على الإمكانيات المادية والقدرة على مواجهة الأزمات، وجدت الدولة الحديثة نفسها أمام واجب التدخل في الأنشطة المختلفة، مما أدى إلى زيادة دور السلطة التنفيذية لأنها الأجدر على مواجهة المشاكل والأزمات عن غيرها من السلطات، مما ساعد على اختلال التوازن بين هذه السلطات مما كان له مردوده السلبي حيال مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على التعاون والتوازن بين السلطات وعدم هيمنة سلطة على الأخرى².

وأدى ذلك إلى إعادة النظر في صلاحيات السلطة التشريعية والتي فرضت عليها جملة من القيود، مقابل ذلك أصبحت السلطة التنفيذية تجمع مهام التنفيذ والتشريع، ونتيجة لذلك فقد البرلمان سيادته التشريعية والتي أصبحت لا تعني سوى الاختصاص الدستوري.

كان اختلال التوازن بين السلطات في الوقت الحاضر سببا رئيسيا لمناداة بعض الفقهاء بهجر المبدأ واعتناق مبدأ جديد قائم على التدرج بين السلطات لا الفصل بينها³، مضمونه التمييز بين وظائف الدولة الثلاث وتوزيعها على السلطات الثلاث التي اختلفت من دستور لآخر.

من خلال ما سبق، أمكننا التوصل إلى أن مونتكسكيو وضع نظرية خاصة بتنظيم السلطة، وكان هدفه الأساسي هو مواجهة شخصنة الحكم واستبداد الحكام، فحقيقة المبدأ رغم كل الانتقادات تتمثل في إنشاء سلطات متساوية مستقلة عن بعضها البعض، حيث لا تستطيع إحداها عزل الأخرى، ولكنها تملك حق مراقبة بعضها في حدود اختصاصاتها للدفاع عن استقلالها ومقاومتها سلميا بإيقافها عند حدود معينة للحفاظ على الحريات.

ولا ينقص من أهمية ما سبق، أنه لا مفر من تفوق سلطة على نظيرتها دون أن تكون مستبدة، فعند العلم أن الفصل بين السلطات هو توزيع للوظائف مع وجود علاقة تعاون وتضامن بينها، ورقابة متبادلة لأداء

¹.John jack rousseau, du contrat social, édition office national des travaux éducatifs, Alger, 1991,p.31.

². أيمن محمد شريف، ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص.33.

³. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الأمريكي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة 1999، ص.454.

وظائفها على الوجه الأكمل تسقط كل الانتقادات السابقة ويبقى المبدأ مقوماً أساسياً للديمقراطية، و ضمانة هامة لحقوق الأفراد و حرياتهم و صون لقواعد الدستور من كل انتهاك.

إذن النتيجة الأساسية التي سنعتمد عليها في بحثنا، أن الفصل بين السلطات بمعناه التقليدي أو الحديث يعد ضمانة مهمة و أساسية لعدم انتهاك القواعد الدستورية، وهذا ما يهدف إليه الجزاء الدستوري، وهكذا فلا غضاضة إذا ما اعتبر فصل السلطات جزاءً و قائياً يمنع التعسف لا غنى عنه لكفالة الحرية و صون الدستور، فعلى أساس مفهومه و وظيفته يعتمد تبعية الحكام للدستور.

الفرع الثاني: الرقابة على دستورية القوانين

يمكن القول أن جميع الضمانات المنظمة التي سيأتي شرحها لاحقاً من البحث تعتمد في أساسها و وجودها على مبدأ الفصل بين السلطات، و بحسب درجة ذلك الفصل، و الأكثر من ذلك أن بعض المؤسسات القانونية و التابعة لإحدى السلطات - السلطة القضائية - ما تكون منشأة خصيصاً لأجل احترام القواعد الدستورية التي لا تستطيع القيام بمهمتها تلك من دون فصلها عن بقية السلطات و تمتعها بالاستقلال.

يقصد بالرقابة على دستورية القوانين مراقبة مدى توافق و عدم تعارض القواعد القانونية الأدنى للقواعد القانونية العليا و المتمثلة في القواعد الدستورية، و التي تفضي إلى تسليط جزاء على النصوص القانونية التي يثبت عدم دستورتها، بإلغائها إذا كانت سارية المفعول أو منع صدورها إذا لم تصح و اجبة التنفيذ.

تمارس الرقابة على دستورية القوانين بأسلوبين أساسيين هما: الأسلوب السياسي (الرقابة السياسية) و الأسلوب القضائي (الرقابة القضائية) و سوف نتناولهما بإيجاز كما يلي:

أولاً: الرقابة السياسية و تقديرها

تعهد مهمة الرقابة على دستورية القوانين بموجب هذا الأسلوب إلى هيئة سياسية يقررها الدستور، لكي تقوم بمهمة فحص القوانين قبل إصدارها للتأكد من عدم مخالفتها للدستور، فالجزء الناتج من الرقابة السياسية قد يبدو بحد ذاته فعالاً، كونه ينصب على مشروع القانون و هو في مرحلة التحضير فيؤدي إلى التخلص من اللادستورية قبل نفاذها¹.

¹. إحسان المرعجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، 1990، ص.175.

تعد فرنسا الوطن الأم للرقابة السياسية على دستورية القوانين، حيث نشأت فيها وهي مازالت مطبقة فيها حتى تاريخنا هذا¹، وكان أول من طالب بهذا الأسلوب الفقيه الفرنسي سيبير الذي اقترح هذا النمط من الرقابة وفضله على الرقابة القضائية نظرا للحالة والسمعة المتردية للقضاء في وقته، والخشية من أن تعيد المحاكم ذكرى البرلمان التي كانت تتدخل في أعمال السلطات الأخرى وتعرق تنفيذ القوانين².

حاول الفقيه سيبير أن يقنع واضعي دستور السنة الثالثة بإنشاء هيئة محلفين دستورية، هيئة حقيقية تكون مهمتها الفصل في دستورية القوانين لمنع أي مساس بالدستور³، لكن هذه المحاولة باءت بالفشل لأن فكرة سيبير لم تلق قبولا، وكان الاعتراض منصبا على الهيئة التي ستقوم بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، سيكون لها سلطة هائلة ومخيفة في الدولة وستكون سلطة فوق كل السلطات مما يؤدي بهذه الهيئة إلى الاستبداد والسيطرة، كما أن القانون هو تعبير حقيقي عن الإرادة العامة للأمة لا يجوز أن يخضع لسلطة أخرى تكون لها مكنة إلغائه⁴.

انتهز سيبير فرصة اشتراكه في وضع دستور السنة الثامنة في عهد نابليون وتقدم بمشروعه ونجح في تحقيق فكرته وإقامة أول هيئة سياسية سميت باسم مجلس الشيوخ المحافظ⁵، غير أن المجلس المذكور لم يكن موفقا في مهمته الأساسية المتمثلة في الدفاع عن الدستور، ويرجع سبب ذلك إلى افتقاده للاستقلالية الحقيقية، وطابع التعيين الذي طغى على عملية اختيار أعضائه من قبل الإمبراطور، حيث كان وسيلة لإقرار رغبات نابليون وكان لا يتصدى لبحث الدستورية إلا إذا طلب منه الإمبراطور ذلك، وعندما أراد الاستقلال لجأ نابليون إلى إلغائه في 10 أوت 1807.

¹. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر (دراسة مقارنة)، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1978، ص.49.

². يحيى الجمل، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص.44. 45.

³. Marcel Prélôt, Institutions politiques et droit constitutionnel, op.cit. p.206.

⁴. أنظر: - محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة تطبيقية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص.32.

- علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، مرجع سابق، ص.51.

⁵. كان المجلس يتكون من 80 عضوا وكانت هناك ضمانات نظرية كثيرة للأعضاء لضمان استقلال المجلس، كالعزوبة مدى الحياة، وعدم العزل وعدم الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة أخرى في الدولة، وكانت مهمته هي المحافظة على الدستور بواسطة التحقق في دستورية القوانين وكذا القرارات ومراسيم السلطة التنفيذية .

أنظر: - Marcel Prélôt, institutions politique et droit constitutionnel, op, cit ,p.207.

أما المحاولة الأخرى، كانت أثناء وضع دستور 1852 في عهد لويس نابليون، تضمنت إنشاء هيئة حامية للدستور سميت المجلس المحافظ يكون لها الحق في التأكد من مطابقة القوانين للدستور قبل إصدارها وحق إلغاء ما تعارض منها مع الدستور، بل ويكون من حق المجلس تعديل الدستور ذاته¹، ولم يكن هذا المجلس بأفضل من سابقه، ووقع تحت تأثير السلطة الحاكمة وشلت وظيفته الرقابية ولم يقم بإلغاء أي قانون خلال الفترة التي مارس العمل خلالها.

أمام هذا الفشل المتكرر، لم يعاد التفكير في هذه الهيئة إلا بعد صدور دستور 1946 الذي أنشأ لجنة دستورية²، كانت مهمتها في البداية ضئيلة للغاية، واقتصرت فقط على فحص مشروعات القوانين التي وافقت عليها الجمعية الوطنية، وبيان ما إذا كانت إقرارها يتطلب تعديل الدستور من عدمه، وبدأ الأمر هكذا وكأنه يتعلق بتعديل الدستور أكثر من تنظيمه لرقابة دستورية حقيقية، مما عرض اللجنة الدستورية للنقد الشديد من حيث الشكل والاختصاص، وأخطر عوامل ضعفها أن النصوص الخاصة بالحريات العامة لم تكن تدخل في نطاق نشاطها لأن اختصاصها انحصر في الأبواب العشرة الأولى من الدستور، دون المقدمة التي كانت موضع تنظيم الحقوق والحريات³.

بالرغم من عشرات التجارب السابقة، استمرت فرنسا في محاولة إيجاد صيغة جديدة للرقابة السياسية على دستورية القوانين، فنص دستور 1958 على إنشاء المجلس الدستوري لتولي تلك المهمة، وبالتالي هذا الدستور خطا خطوة جد عملاقة ومشجعة يجعل الرقابة على دستورية القوانين والقوانين الأساسية، ولوائح مجلسي البرلمان والمعاهدات الدولية من اختصاص هذه الهيئة.

ولقد أوضحت المادة 56 من دستور 1958 طريقة تشكيل المجلس الدستوري من رؤساء الجمهورية السابقين لمدى الحياة بحكم المنصب، ومن تسعة أعضاء آخرين يعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم، ورئيس

¹ . أنظر: - علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، مرجع سابق، ص.52.

- محمد أنس قاسم جعفر، نفس المرجع، ص.34.

² . تتشكل اللجنة الدستورية برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية رئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الجمهورية، وسبعة أعضاء يختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها، وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه، ويتم ذلك في بداية كل دورة سنوية، على أن يراعى أن يكون تشكيل اللجنة قائما على أساس التمثيل النسبي للهيئات السياسية.

أنظر بالتفصيل حول اللجنة الدستورية: - فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص.198.

- علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، نفس المرجع، ص.63.

³ . فتحي فكري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص.183.

الجمعية الوطنية ثلاثة آخرين، ويعين رئيس مجلس الشيوخ الثلاثة الباقين¹، ويختص رئيس الجمهورية بحق تعيين رئيس المجلس الدستوري من بين أعضاء المجلس الدستوري، بما فيهم الأعضاء بحكم المنصب، ولذلك الأمر أهمية خاصة، حيث أن الدستور ينص على أن لرئيس المجلس الدستوري صوتا مرجحا عند تعادل الأصوات، وقد أحالت المادة 69 من الدستور إلى قانون عضوي الذي يصدر منظما للمجلس الدستوري².

يختص المجلس الدستوري بفحص دستورية القوانين متى أحيلت إليه قبل إصدارها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الوزراء، أو من رئيس الجمعية الوطنية، أو من رئيس مجلس الشيوخ، كما انه يجوز طبقا للتعديل الدستوري الصادر في 29 أكتوبر سنة 1974 لستين نائبا من أعضاء الجمعية الوطنية أو لستين شيخا من أعضاء مجلس الشيوخ التقدم بطلب إلى المجلس الدستوري لفحص مدى دستورية القوانين التي سنها البرلمان، أما الأفراد فليس لهم هذا الحق في البداية إلى أن تغير الوضع في تعديل 23 جويلية 2008³، الذي يشكل نقطة التحول الأكثر أهمية في مسار الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، ولأول مرة في التاريخ الدستوري الفرنسي منح الحق للأفراد في الطعن في دستورية الأحكام التشريعية أمام القضاء مباشرة⁴.

¹ إن تعيين أعضاء المجلس الدستوري من طرف رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية يخالف روح الديمقراطية وأسط القواعد القانونية بحكم عدم حوزة هؤلاء الرؤساء للإجماع داخل مؤسساتهم، ولإمكان تحديد عضوية المجلس فإن كل واحد من لهم حق الاختيار بخيار واحد لمدة ثلاث سنوات، وواحد لمدة ست سنوات وواحد لمدة تسع سنوات وهذه الطريقة تضمن تجديد ثلث أعضاء المجلس المعين كل ثلاث سنوات. أنظر: فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (النظرية العامة للدساتير)، ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008، ص.186.

² صدر هذا القانون العضوي في 7 نوفمبر 1958، ثم عدل في 4 فيفري 1959، كما صدر تعديل آخر بالتشريع الدستوري الصادر في 1974/12/26. أنظر: علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، مرجع سابق، ص.75.

³ هذا التعديل بادر به الرئيس الفرنسي نيكولا ساركوزي، بهدف تحديث مؤسسات الجمهورية الفرنسية وعلى رأسها المجلس الدستوري، حيث تم إضافة المادة 61-1 إلى الدستور والتي تمثل العصب الجوهري لهذا التعديل، والتي تنص على: "عند مناسبة النظر في دعوى مقامة أمام القضاء ودفع احد أطراف الدعوى بان حكما تشريعا ينتهك الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، يستطيع المجلس الدستوري النظر في هذه المسألة بناء على إحالتها إليه من مجلس الدولة أو محكمة النقض الذين يتخذان قرارهما خلال فترة محددة ويحدد بقانون تنظيمي شروط تطبيق هذه المادة".

واستنادا إلى ذلك صدر القانون التنظيمي الذي أشارت إليه المادة في 2009/12/10 الذي يسمى هذه الرقابة - بمسألة الأولوية الدستورية - وللإطلاع على النص القانوني كاملا أنظر: الموقع الإلكتروني الحكومي للتشريعات الرسمية

<http://www.legifrance.gouv.fr>

⁴ . تتمثل معالم التعديل باختصار في:

1. أجاز للأفراد المتخاصمين في دعوى منظورة قضائيا الطعن في دستورية القوانين التي تنتهك الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور أمام القضاء العادي .

هذا التعديل وإن لم يمس مؤسسته المجلس الدستوري من حيث أنها صاحبة الاختصاص في النظر في دستورية القوانين، إلا أنه غير مسار الإحالة إلى هذا المجلس بنفسح المجال أمام الرقابة اللاحقة، وقد برز أثر هذا التعديل جليا في ثلاث مجالات: الأول على منظومة التشريعية الفرنسية والثاني على دور القضاء في ممارسة الرقابة والثالث في حماية حقوق الأفراد¹.

تطبيق هذه الرقابة يسمح بإعادة النظر في دستورية العديد من القوانين، وبما يساهم بشكل أكيد في تنقية منظومة التشريع الفرنسي من القوانين الغير دستورية وفق آلية الأولوية الدستورية، أما بالنسبة لدور القضاء² فقد منحت هذه التعديلات دورا مؤثرا للقضاء الفرنسي سواء العادي أو الإداري من حيث السماح له بمراقبة دستورية القوانين والنظر في هذه الطعون، بل أن القضاء أصبح له القول الفصل في عدم إحالة هذه القوانين إلى المجلس الدستوري ويكون قراره في ذلك نهائيا، كما أصبح للأفراد العديد من الضمانات التي تحول دون انتهاك الحقوق والحريات والحفاظ عليها، وصار من حق الأفراد الطعن مباشرة أمام القضاء في ما يعتقدون أنه ينتهك حقوقهم أو حرياتهم.

على الرغم من وقائية هذا النوع من الرقابة في بداية ظهورها، والتي تقوم على الحد من مخاطر قانون قد يصدر مخالفا للقانون وتجنب الآثار السلبية التي قد تترتب على إصدار هكذا قانون، إلا أن الواقع العملي للرقابة

=2. اختصاص مجلس الدولة إذا كانت الدعوى مرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو محكمة النقض إذا كانت الدعوى أمام المحاكم العادية في إحالة الطعن إلى المجلس الدستوري من عدمه.

3. احتفاظ المجلس الدستوري بصلاحيه البت في هذه الطعون بعد أن يعتمد ثلاث معايير خلال فحص النص محل الطعن وهي:

- + أن يكون النص التشريعي المطعون فيه ينطبق على النزاع بين طرفي الدعوى أو الإجراءات القضائية المطبقة عليهم كركن أساسي في المحاكمة.
- + أن يكون النص التشريعي المطعون فيه غير منظور سابقا أمام المجلس الدستوري أو قضى المجلس بمطابقته للدستور.
- + أن يكون الطعن المقدم ذو طبيعة جدية.

أ نظر بالتفصيل: علي عيسى اليعقوبي، تعديل 23 تموز 2008 الدستوري وأثره في تطور الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد 27، 2012، ص.390-393.

¹ علي عيسى اليعقوبي، تعديل 23 تموز 2008 الدستوري ...، مرجع سابق، ص.420.

² يثار الدفع بعدم دستورية القانون أو مسألة أولوية الدستور كما سماها القانون التنظيمي 2009/12/10 أمام المحاكم وبمختلف درجاتها سواء

أمام محاكم الدرجة الأولى أو الاستئناف أو النقض، وبمختلف أنواعها سواء كانت إدارية تابعة لمجلس الدولة أو عادية تابعة لمحكمة النقض أنظر:

- محمد محمد عبد اللطيف، المجلس الدستوري في فرنسا والتعديل الدستوري في 23 يونيو 2008، مجلة الحقوق الكويتية، العدد3، سبتمبر 2010 ص.37.

- Louis Favoreu, droit constitutionnel, Dalloz, paris, 2010, p.170.

السياسية قبل تعديل 2008 لم يكن مشجعاً، حيث تم توجيه الكثير من الانتقادات والتي أصبح مردود عليها بعد تعديل 2008، تمثلت فيما يلي:

❖ فمن ناحية الجهة التي يحق لها الطعن في القوانين، كان النقد الذي يوجهه هو اقتصار طلب انعقاد المجلس الدستوري وإحالة القوانين على رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ وبالتالي فإن إحالة القوانين للرقابة من عدمه يتم لدوافع سياسية، هذا الإشكال تكفل بمعالجته التعديل الدستوري لعام 1974¹ الذي سمح للمعارضة لتأخذ دورها في إحالة القوانين، واليوم بعد إضافة المادة 61-1 إلى الدستور بموجب تعديل 2008 فلم يتبقى أي أثر لهذا النقد بعد فسح المجال للأفراد لممارسة الطعن أمام القضاء.

❖ أما بخصوص تعيين أعضاء المجلس الدستوري من قبل سلطة سياسية وإمكانية تأثير ذلك على استقلالية أرائهم بزعم أنهم غير مستقلين، فهي حجة مردودة أيضاً، لأن تعيين أعضاء المجلس الدستوري من قبل سلطة سياسية لا يعني مطلقاً التأثير على طبيعة عمل المجلس، وإذا كان الأمر كذلك فإن اختيار قضاة المحكمة العليا في الولايات المتحدة يتم أيضاً من طرف رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، فهذا لا يدل على وجود تأثير سياسي على قضاة المحكمة.

❖ أما بخصوص طبيعة أعضاء المجلس الدستوري ونعتهم بالسياسيين، لأن الدستور لم يشترط أن يكونوا من القضاة واعتبار ذلك مؤشراً على كون هذه الرقابة سياسية، وحصر الطبيعة القضائية للرقابة عند ممارستها من قبل القضاة فقط، ليس من المبادئ المسلم بها في الفقه الدستوري، إذ لا يوجد تلازم بين طبيعة الأعضاء ونوع الرقابة حيث توصف الرقابة القضائية بالعمل الذي تمارسه الهيئة وليس بطبيعة أعضائها².

¹ . ساهم هذا التعديل في الارتقاء بمركز المعارضة إلى حد حمل رئيس الوزراء الفرنسي الذي كانت حكومته آنذاك المبادرة بهذا التعديل على التصريح بان التعديل الدستوري الذي يسمح بموجه للمعارضة بحق إحطار المجلس الدستوري الفرنسي، بشكل اللبنة التي كانت تنقص صرح النظام الديمقراطي الفرنسي وليس مجرد تعديل إجرائي شكلي. أنظر:

- Claude Leclercq , droit constitutionnel et institutions politiques, 1^{er} édition, litec , paris , 1999, pp. 419- 420.

² . ان طبيعة العمل الذي يمارسه الآن المجلس الدستوري الفرنسي والإجراءات المتبعة أمامه ذات منحي قضائي، بل أن أعضاء المجلس الدستوري يتم تسميتهم (بالقضاة الدستوريين) وجرى العادة أن يكونوا جميعاً من الأشخاص الذين لهم خلفيات قانونية، كقضاة أو مستشارين قانونيين تقلدوا وظائف حكومية مهمة، وكذلك دكاترة في القانون العام مارسوا التدريس في الجامعات الفرنسية .

للإطلاع على السير الذاتية لأعضاء المجلس الدستوري، أنظر الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الدستوري الفرنسي:

<http://www.conseil constitutionnel.fr>.

❖ القانون يعبر عن الإرادة العامة فقط عندما يحترم الدستور، لذلك نجد أن التصنيف الذي يقوم على اعتبار الرقابة في فرنسا رقابة سياسية لم يعد مقبولاً، لأن الرقابة في فرنسا باتت أقرب إلى النموذج الأوربي الذي ينيط الرقابة لهيئة مركزية متخصصة ذات طبيعة قضائية يمارس القضاء فيها دور الناقل¹.

هكذا نصل إلى حقيقة مفادها أن وصف الرقابة الدستورية في فرنسا بالسياسية إلى يومنا هذا أمر نجد في بعض المؤلفات العربية فقط، وربما يعود ذلك إلى عدم مواكبة التطورات الدستورية الكبرى في فرنسا خصوصاً التعديل الأخير في 2008.

إن الانتقادات السابقة يمكن أن تصدق على المجلس الدستوري المنشأ قبل دستور 1958 الفرنسي، لكن مع ذلك يجب عدم المبالغة بها، إذ أن المجلس الدستوري قد برهن أنه بإمكانه المحافظة على حقوق وحرريات الأفراد ضد محاولات المساس بها من قبل السلطة التشريعية².

ثانياً: الرقابة القضائية وتقديرها

تعد الرقابة القضائية على دستورية القوانين الوسيلة المثلى والأكثر فعالية لإيقاع الجزاء على القوانين المنتهكة لقواعد الدستور، والذي يختلف أثره بحسب نوع تلك الرقابة والسلطات الممنوحة للمحكمة تجاه القانون غير الدستوري، ظهر هذا النوع من الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية، بالرغم أن الدستور الأمريكي لم ينص على أن للمحاكم الحق في الرقابة على دستورية القوانين، لكن هذه الرقابة فرضت نفسها على الواقع القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية بفضل جهود المحكمة العليا، فقد أعطى القضاء الأمريكي لنفسه الحق في ذلك على أثر حكم شهير صدر عن رئيس المحكمة الاتحادية العليا (جون مارشال) في فيفري 1803 في قضية ماربوري ضد ماديسون³.

¹ علي عيسى اليعقوبي، تعديل 23 تموز 2008....، مرجع سابق، ص.397.

² من أمثلة ذلك، قرار عام 1971 الخاص بحرية الجمعيات غير دستوري وأيضاً قرر المجلس عام 1980 عدم مطابقة القانون الخاص باعتقال المهاجرين لأحكام الدستور.

أنظر: عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، ط1، دار العلوم، الكويت 1985، ص.186_188.

³ . تتلخص وقائع هذه القضية في أنه على إثر نجاح الحزب الجمهوري في الانتخابات الرئاسية وتولي جيفرسون الحكم سنة 1801 خلفاً للرئيس الاتحادي الديمقراطي جون آدمز، وحشيت جبهة الاتحاديين بزعماء آدمز على المكاسب التي حصلت لها، فعهدت قبل ترك السلطة على شغل بعض المراكز الحكومية الثابتة لمن يحمل لواء سياستهم ويستطيع أن يقف في وجه الرئيس والكونغرس الجديدين، واتجهت عنايتهم بصفة خاصة إلى السلطة القضائية، ووقع آدمز قرارات تعيين بعض القضاة في منتصف ليل اليوم السابق على تركه لمنصبه، في هذه الظروف لم يتسلم بعض القضاة قرارات تعيينهم ومن بينهم (ماربوري وثلاثة من زملائه) فقاموا برفع دعوى طالبوا فيها أن تصدر المحكمة العليا أمراً قضائياً إلى ماديسون وزير الرئيس

لم تنفق الدول التي تبنت الرقابة القضائية على طريق واحد لممارستها، حيث تنوعت في ذلك ويمكن تقسيمها تبعاً للأثر الذي يترتب على إجراء الرقابة والسلطات الممنوحة للمحكمة تجاه القانون غير الدستوري إلى طريقتين رئيسيتين هما: رقابة الإلغاء ورقابة الامتناع نحاول شرحها كما يلي:

1. رقابة الإلغاء

للمحكمة وفقاً لهذه الصورة من الرقابة، الحق في إلغاء القانون كجزء إذا ما ثبتت لديها بعد فحص القانون انتهاكه للدستور، ويتمتع حكم الإلغاء بحجية عامة أو مطلقة فيكون نافذاً اتجاه الكافة¹، كما يؤدي هذا الحكم إلى تصفية النزاع حول دستورية القوانين بصفة نهائية²، واعتبار القانون المحكوم بإلغائه كأن لم يكن سواء من تاريخ صدوره أو بالنسبة للمستقبل فقط. ونظراً لخطورة هذا النوع من الرقابة، فإن غالبية الدساتير أعطت السلطة الممنوحة بإلغاء القانون إلى محاكم ذات مكانة مرموقة في الدولة سواء عادية أم ذات تشكيل خاص.

2. رقابة الامتناع

تقتصر مهمة القاضي وفقاً لهذا الأسلوب من الرقابة على إهماله الحكم بالقانون غير الدستوري والامتناع عن تطبيقه في القضية المعروضة عليه³، فهو جزء ذو فاعلية محدودة، أثره يقتصر على التخلص من تطبيق قانون معين من دون المساس به، فلا تملك المحكمة إلغائه، ذلك لأن إلغاء أو تعديل القانون من اختصاص السلطة

=الجديد بتسليم قرارات التعيين، وكان الموقف غاية في الحرج بالنسبة لرئيس المحكمة مارشال، فإن هو أصدر الأمر خاطر بالصدام مع الحكومة الجديدة التي قد لا تدعن له، ولم يكن الحل العكسي أقل عسراً، فالحكم بعدم الاختصاص يحمل معنى التراجع أمام السلطة الجديدة، ويخيب في الوقت نفسه الآمال المعقودة على مارشال من الاتحاديين، رغم هذا التأزم تمكن القاضي مارشال من مواجهة الموقف ببراعة ففي الوقت الذي يقضي فيه بحق ماربوري وأقر التعيين، رفض طلبه بان تأمر المحكمة بتسليم قرار التعيين، وتأسس هذا الرفض وهو ما يهمننا على عدم دستورية القانون الذي حول المحكمة سلطة إصدار هذه الأوامر بصفة أصلية، فالدستور حدد اختصاصات المحكمة على سبيل الحصر وليس من بينها إصدار هذه الأوامر بصفة أصلية، وأقام = مارشال وجهة نظره بصورة رئيسية على أن سلطة القاضي في تطبيق القانون تتضمن عند حدوث التعارض بين القواعد الحاكمة لتزاع معين استبعاد النص الأدنى المخالف لنص أعلى، أنظر بالتفصيل:

أحمد كمال أبو الجهد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1960 ص 21-31.

¹ أنظر: - رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري ... مرجع سابق، ص. 270.

- إحسان المرفحي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص. 177.

² محمد عاطف البناء، الوجيز في القانون الدستوري، شركة مطابع الطوابجي، مصر، بدون سنة طبع، ص. 81.

³ رمزي الشاعر، نفس المرجع، ص. 263-265.

التشريعية، كما أن قرار المحكمة يتمتع بحجية نسبية لأن أثره يقتصر على أطراف الدعوى فقط، فلا يقيد هذا القرار المحاكم الأعلى من المحكمة التي أصدرته، ولا الأدنى منها درجة ولا حتى نفسها في قضية أخرى¹.

كان للولايات المتحدة الأمريكية قصب السبق في تشييد دعائم هذا الأسلوب من الرقابة والذي يتخذ ثلاث صور أساسية وهي:

أ. الدفع بعدم الدستورية

هذه الصورة من الرقابة هي دفاعية وليست هجومية، بمعنى من يجد في قانون ما مخالفة دستورية لا يقوم بمهاجمته عن طريق دعوى أصلية مباشرة يطالب من خلالها إلغاء القانون، بل يفترض أن تكون هناك في الأساس دعوى منظورة أمام القضاء سواء كانت جنائية أم مدنية فيدفع احد الأطراف بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه وعلى المحكمة أن تتفحص القانون المطعون فيه ويكون عملها متفرعا عن الدعوى المنظورة ولهذا السبب يطلق على هذه الصورة من الرقابة بالدفع الفرعي².

ب. الرقابة عن طريق الأمر القضائي

يمكن لبعض المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية أن تصدر أمرا قضائيا إلى موظفي السلطة التنفيذية تأمرهم فيه بالامتناع عن تنفيذ قانون ثبت لها انتهاكه للدستور، وهكذا يلاحظ أن أثر هذا النوع من الرقابة يتمثل في وقف تنفيذ القانون غير الدستوري، وهو ذو فاعلية كبيرة نسبيا بما انه يتمتع بقوة إكراه تضمن نفاذ القواعد الدستورية، وعلى هذا الأساس فإن ذلك الجزاء يتخذ صفة رادعة به يمكن مهاجمة القانون قبل تنفيذه³ ومن هذه الميزة تبدو أهمية أسلوب المنع بالنسبة للأفراد، فهو أكثر فائدة لهم من أسلوب الدفع الفرعي وهو يتيح

1. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دراسة مقارنة، ط3، منشورات دار الملاك، بغداد، 2004، ص.398.

2. يعد أسلوب الدفع الفرعي الأسلوب الأول الذي بوشرت بواسطته الرقابة على دستورية القوانين، ورغم وجود أسلوب أوامر المنع وأسلوب الأحكام التقريرية إلا أن الفقهاء يستمرون في إطلاق اسم الدفع الفرعي على نظام الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية .
نشا أسلوب الدفع الفرعي بواسطة القضاء وليس بمقتضى نص دستوري صريح كنتيجة طبيعية للتفرقة بين القوانين الأساسية والقوانين العادية ونتيجة لاعتبار القضاء أن قيامهم بالفصل في الدفع بعدم الدستورية ما هو إلا جانب طبيعي من مهمتهم الأصلية وهي الفصل في المنازعات.
أنظر: علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، مرجع سابق، ص.167.

3. ومن الجدير ذكره أن الموظف المكلف بتنفيذ القانون يكون ملزما بالانصياع للأمر القضائي الصادر إليه بالامتناع عن تنفيذ ذلك القانون، وإلا عد مرتكبا لجريمة خاصة تسمى احتقار المحكمة، إن ذلك الأمر واجب التنفيذ هو الذي يظهر قوة الإكراه في الجزاء.
أنظر: - رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص.266_267.

- سعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص.181.

لهم ضمانا يزيد عن الضمان الذي يتيح لهم أسلوب الدفع، لأنه يمكن الأفراد من المبادرة بحماية حقوقهم ومنع الإخلال بالحقوق قبل وقوعه¹.

ج . الرقابة عن طريق الأحكام التقريرية

تعد هذه الصورة من أحدث صور الحكم بعدم دستورية قانون معين وقد بدأت المحاكم الأمريكية تستخدمها اعتبارا من سنة 1918، ويقصد بها أنه في حالة تطبيق قانون معين على أحد الأفراد فيعترض على القانون بأنه غير دستوري، فيلجأ إلى المحكمة المختصة ويطلب منها إصدار حكم يقرر ما إذا كان القانون دستوريا أم لا، وحينئذ يعرف من يريد تنفيذه إلى أي مدى يستطيع تنفيذه، فإذا انتهت المحكمة إلى عدم دستورية القانون امتنع عليه تنفيذه.

لاقى أسلوب الأحكام التقريرية استحسان الفقهاء الأمريكيين من حيث إفساح المجال أمام المحاكم لإبداء آرائها الاستشارية بصدد القضايا الهامة، لأنها أكثر تعرضا بطريق مباشر للمشكلة الحقيقية، وهو إجراء أكثر وضوحا من الصورتين السابقتين الدفع بعدم الدستورية وأوامر المنع².

أما فاعلية الرقابة القضائية على دستورية القوانين، فنلاحظ أن الجزاء الواقع بناء على حكم قضائي صادر من المحكمة لكي يوضع موضع التنفيذ، أو بعبارة أخرى لكي توضع الأحكام المتضمنة جزاء الانتهاك موضع التنفيذ لابد لها من القوة المادية، أي تقتضي القوة لتنفيذها وبما أنها موجهة إلى الحكام - أصحاب السلطة - وهم في نفس الوقت موكول إليهم أمر التنفيذ، فإذا عود الأمر من جديد للسلطة فتصبح حكما على نفسها³.

وبذلك يبقى الجزاء الناتج من الرقابة القضائية في منأى عن التنفيذ وهذا بدوره يؤثر في فاعلية الجزاء فالجزاء لا ينتج أثره ولا يكون ذا فاعلية إلا إذا قبل الحكام تنفيذه على أنفسهم وهذا أمر مشكوك. إن تلك المسألة قد تبدو مشكلة لا حل لها، إلا أنه بشأنها يمكن القول أنها ترتبط بطبيعة الجزاء في القاعدة الدستورية وتنفيذه فالامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري يعد جزاء ينتج أثره وتحقق له فاعليته عند الحكم به، في

¹ علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، مرجع سابق، ص.178.

² محمد انس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص.24.

³ أنظر: - محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص.27_28.

و Léon Duguit, traité de droit constitutionnel, op. Cit. p. 204_205.

حين أن إلغاء القانون هو الذي يقتضي التنفيذ بالقوة على من أصدره (السلطة التشريعية)، ويبدو أن تحقيق ذلك ولو بصورة نسبية يفترض وجود قضاء عال يستطيع أن يقف بموازاة السلطين التشريعية والتنفيذية وان يكون له دور ايجابي في هذا التنفيذ.

الفرع الثالث: الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية

تحرص السلطة التأسيسية في الكثير من النظم الدستورية على أن تتضمن الوثيقة الدستورية نصوصا تتناول بعض الوسائل القانونية التي تكفل نفاذ القاعدة الدستورية وحسن تطبيقها، وتحد من محاولة الخروج عليها من جانب السلطات العامة في الدولة، ومنها النص على الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية لتؤكد من خلالها خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية، ولتكفل إلى حد كبير عدم طغيان إحدى السلطين على الأخرى، وعدم تجاوز أيهما الوظيفة التي أسندها المشرع إلى وظيفة سلطة أخرى .

هذه الضمانة تعد من أهم مميزات أو خصائص النظام البرلماني، أين يوجد الفصل بين السلطات الثلاث في الدولة، بحيث يكون لكل سلطة اختصاصات محددة لا يجوز الخروج عنها، ومفاد هذه الرقابة ليس الخصومة بين السلطات ولكن ضمان نفاذ القواعد الدستورية من خلال عدم الاعتداء على اختصاصات السلطة الأخرى.

تعني كلمة رقابة لغويا: الإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة والتحقيق¹، ومن ناحية أخرى فإن مصطلح رقابة مشتق من *Contre rôle* ومن *rôle contre*، وعن اللاتينية *rotuluse*. بمعنى التحقق مما إذا كان جهاز عمومي أو فرد أو عمل يحترم، أو احترام متطلبات الوظيفة والقواعد المفروضة عليه² وبالتعميم تدل على السلطة التي تجري هذه الرقابة والنتيجة السلبية للرقابة رفض إعطاء الإذن، الحذف والنقض.

ومن ناحية ثانية، فإن مصطلح رقابة يحمل معاني عدة في اللغة الإنجليزية مثل السيطرة *domino* أو السمو *supremacy*³.

¹ ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006 ص.10.

² جبرار كورنو، قاموس المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، ج01، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998 ص.847.

³ عيد أحمد الحسان، إشكالية العلاقة بين الأغلبية والأقلية البرلمانية ودورها في الرقابة على أعمال الحكومة في النظم الدستورية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، العدد1، 2004، ص.218.

أما عن التعريف الفقهي والاصطلاحي، فيعرفها بعض الدارسين بأنها: "عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاية والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن"¹، أو هي وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها"².

ونظرا لعدم وجود تعريف محدد للرقابة بصفة عامة وذلك لكثرة استعمالها في شتى النشاطات السياسية والقانونية والإجرائية والإدارية، الأمر الذي زاد مشكلة تحديد مدلولها وبالتالي فإن تحديد الإطار المفاهيمي للرقابة المتبادلة ليس من السهولة بما كان وذلك نظرا لعدم إمكانية التحديد، لكن رغم ذلك فهناك من عرفها بأنها: "التدقيق والإشراف من قبل السلطات الثلاث على أعمال بعضها في الحالات ووفق الإجراءات المحددة دستوريا، وذلك للتحقق من أن تسيير شؤون الدولة يتم في إطار احترام الصلاحيات التي حددها الدستور ولتحقيق المصلحة العامة"³.

مما سبق، يمكن أن نقترح تعريفا للرقابة المتبادلة بأنها: "فحص وتدقيق من قبل مؤسسات دستورية على أعمال بعضها البعض وفق إجراءات وآليات محددة دستوريا أو قانونيا، وذلك للتحقق من مدى مطابقة تلك الأعمال للصلاحيات والمهام المحددة لها في الوثيقة الدستورية".

ومما يقتضي التنويه عنه، أن ما يهم من دراسة وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو كيف تعد تلك الرقابة وما قد تنتهي إليه من جزاءات تترتب على انتهاك القواعد الدستورية، وكذا الوقوف على مدى استعمال السلطتين لرقابتهما المتبادلة لحماية القواعد الدستورية بالكشف عن انتهاكها أو الحيلولة دون وقوعها.

تجنبنا للتكرار، فإننا لن نقوم باستعراض وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لأن ذلك أساسا هو جوهر بحثنا.

¹. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، المكتب العربي الحديث، دون بلد نشر، 1984، ص.416.

². فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص.179.

³. عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه علوم، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2008، ص.19.

المطلب الثاني: الضمانات الشعبية لنفاذ القاعدة الدستورية

لاحظنا فيما سبق، أن الضمانات القانونية لنفاذ القواعد الدستورية والمتمثلة في مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة على دستورية القوانين بإمكانهما المساهمة وبدرجة فعالة في حماية الدستور، غير أن هذه الوسائل غير كافية لكبح جماح السلطات في الدولة ومحاوله تماديها على صلاحياتها المحددة في الدستور، فعندما تفقد المحاكم استقلاليتها وحيادها، ويضحى البرلمان والحكومة يجاملان بعضهما البعض في إطار المصلحة الخاصة بدلا من الرقابة والمساءلة والمحاسبة، فهنا ينبغي البحث عن وسائل أكثر فاعلية لحماية الدستور وهي الضمانات الشعبية. تظهر هذه الضمانات في صورة رد فعل تلقائي لانتهاك القواعد الدستورية دون أن يحكمها بشكل مقرر ابتداء، وتلك الضمانات لا ينقصها الصفة القانونية طالما أنها ترتبط بحماية القواعد الدستورية وضمانها، إلا أنها تختلف على أية حال عن الجزاءات المنظمة من حيث انه ينقصها التنظيم، وهي تتمثل في رقابة الرأي العام وحق الأمة في مقاومة طغيان السلطات واستبدالها، والتي سنتناولها في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: رقابة الرأي العام

إزاء نسبية الضمانات القانونية اقتضى الأمر البحث عما هو أجدى وأقوى فاعلية خارجها، وعندئذ يلاحظ أن القواعد الدستورية تلقى الضمانة الأخيرة في الرأي العام الذي له تأثير لا ريب فيه في السياسات التي تطبقها الحكومات، وإن كان هذا التأثير متباين من بلد لآخر بحسب طبيعة النظام السياسي والإيديولوجية التي يتبناها والمؤسسات الرسمية التي فيها، فضلا عن مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والحضارة وقيمتها ورموزها¹.

لكن مايلفت الأنظار، وما ينبغي تفهمه هو كون رقابة الرأي العام قد تستخدم كأداة ضد القواعد الدستورية غير الديمقراطية، لذلك فإنها سلاح ذو حدين، قد تستخدم كوسيلة لحماية الدستور أو عكس ذلك تماما، وما نحن بصدد دراسته هنا هو استخدام رقابة الرأي العام كوسيلة لضمان نفاذ القواعد الدستورية .

كما أننا لسنا بصدد الخوض في طبيعة الرأي العام من حيث بيان اتجاهاته وتأثيراته وأنواعه وتقسيماته وطرق قياسه، فهذا ما يخرج عن نطاق دراستنا ومما لا نحسن له عرضا، بل أن كل ما هنالك نحن بصدد الوقوف على أهمية الرأي العام ودوره في ضمان نفاذ قواعد الدستور.

¹ . صادق الأسود، الرأي العام ظاهرة اجتماعية وقوة سياسية، المكتبة الوطنية، بغداد، 1991، ص.399.

وعليه سوف نتناول في هذا الفرع التعريف بالرأي العام (أولاً)، ثم دوره وفعالته كضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية (ثانياً).

أولاً: التعريف بالرأي العام

إن مصطلح الرأي العام لم يلق اهتماماً متميزاً من طرف الفقه الدستوري العربي رغم أهميته العلمية والعملية، وبالرغم من ذلك فإن هذا المصطلح لاقى اهتماماً كبيراً لدى الأخصائيين في المجالات الأخرى، بحيث أصبح حقلاً مشتركاً للدراسة بين علم الاجتماع والسياسة وعلم النفس والتاريخ إضافة إلى الأخصائيين في مجال الاتصال والاقتصاد وندرة من رجال القانون¹.

يعد مصطلح الرأي العام أحد أكثر المواضيع التي تناولها الفقه بالتعريف، على الرغم من ذلك فليس هناك تعريف جامع ومانع للمصطلح، لكن القاسم المشترك بين التعريفات المختلفة هو إجماع الأفراد على أمر معين إزاء مشكلة أو حادث ما في حالة انتمائهم إلى مجموعة اجتماعية².

مع ما تقدم، فإننا نميل مع البعض إلى تعريف الرأي العام بأنه: "وجهة نظر الأغلبية تجاه قضية عامة معينة في زمن معين تمه الجماهير وتكون مطروحة للنقاش بحثاً عن حل يحقق الصالح العام"³، وكذلك بأنه: "الرأي الذي يتبناه الجمهور الراشد في قطر من الأقطار أو قطاع كبير منه، إزاء قضية جدلية معاصرة تمس مصالح ذلك الجمهور مسا مباشراً، فيتصلون بشأنها ويتداولون الآراء ويناقشونها، عبر قنوات الاتصال المختلفة ويكونون لجميعهم أو لأغلبهم رأياً حول تلك القضية يعبرون عنه بوضوح سواء بالتأييد أو الرفض أو الحياد، وذلك بهدف التأثير في السياسة العامة"⁴.

هناك عدة أفكار هامة ترتبط بالرأي العام، يمكن من خلالها تحديد خصائص الرأي العام وهي:

- الرأي العام هو نتاج عملية تنصرف فقط على المواقف والظواهر الاجتماعية والسلوك الإرادي، لذا فالانطباعات أو ردود الأفعال حول المواقف الطبيعية كالكوارث والأحوال الجوية لا يمكن أن تسمى رأياً.

¹ . سرهنك حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي...، مرجع سابق، ص.301.

² . رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص.580.

³ . سعيد سراج، الرأي العام ومقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة، الهيئة المصرية للكتاب، مصر، 1978، ص.7.

⁴ . عصام سليمان الموسى، المدخل في الاتصال الجماهيري، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص.221_222.

- الرأي العام هو نتيجة عملية بنائية متتالية المراحل تتضمن كثير من التفاعلات المختلفة تبدأ بملاسات تكوين الرأي ثم التعبير عنه وتنتهي بطرح نتائجه السياسية وما يترتب عليها من ردود أفعال.
- الرأي العام ليس أكثر من مجرد قناعة أو انطباع، فقد بينى الرأي العام على الأهواء والرغبات، تماما كحال الرأي الفردي وقد يتكون الرأي العام بناء على تفكير منطقي أو بناء على انفعالات عاطفية أو بناء على مزيج منهما معا، وهذه الأخيرة تختلف درجاتها باختلاف مستوى الوعي والتقدم الحضاري في المجتمع.
- قد يتعارض الرأي العام مع العادات والقوانين السائدة والتي تشعر الأغلبية أنها مفروضة عليها فرضا أو أنها لم تعد تتواءم مع العصر، وقد تصل فاعلية الرأي العام المعارض لدرجة تكفي للقضاء على تلك العادات والقوانين سيما في الحالات التي تحرر فيها إرادة الأغلبية¹.
- يتسم الرأي العام غالبا بعدم الاستقرار وسرعة التغير نتيجة لتأثير الدعاية والإعلام وغيرها من الوسائل المؤثرة فيه، فضلا عن تأثيرات العامل الزمني والتغيير المتلاحق في السلوك والأذواق والحاجات والاهتمامات.

ثانيا: دور الرأي العام وفعالته كضمانة شعبية في نفاذ القاعدة الدستورية.

سبق القول بأن الحماية التي تحققها الضمانات القانونية للقواعد الدستورية غير كافية، فهي نسبية لا يمكن أن تؤدي إلى حماية أكيدة لتطبيق الدستور، وخاصة في الدول التي يقل فيها الوعي السياسي والقانوني وتكون فيها ممارسة السلطة مشددة، مما يجعل الضمانات القانونية نصوصا نظرية وحر على ورق، وإزاء هذا كان لابد من البحث عن البديل ويعتبر الرأي العام أفضل الضمانات على الإطلاق وأقواها أثرا بما يتمتع به من قوة الضغط الهائلة التي تراقب وتحمي وتوجه.

يختلف دور الرأي العام من نظام إلى آخر، فنجد في النظم الديمقراطية يقوم بوظيفة الحكم، وهذا الحكم يقوم على أساس مناقشة الرأي والوصول به إلى رأي نهائي ملزم وفعال، فالديمقراطية تعتمد أساسا على حرية تكوين الرأي العام وحرية التعبير عنه، لكي يتمكن الرأي العام من أداء وظائفه في التأثير على تصرفات الحاكمين والمحكومين، فالديمقراطية لا تستطيع أن تقوم بوظيفتها إلا بالقدر الذي يتكون فيه الرأي بحرية، ويعبر عنه تعبيرا صادقا وكاملا وبالتالي يمكنه من أداء وظائفه في التأثير على تصرفات الحاكمين وسلوك المحكومين².

¹. جمال سلامة علي، الرأي العام بين الكلمة والمعتقد، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص.26.

². صادق الأسود، الرأي العام ظاهرة اجتماعية وقوة سياسية، مرجع سابق، ص.400.

لذا فإن الحكومات الديمقراطية في العصر الحديث تستمد قوتها من تأييد الشعب، فهي تسعى دائما إلى محاولة كسب الرأي العام وتأييده لها في سياستها وممارستها العديدة حال اضطلاعها بمهمتها الموكولة إليها طبقا للقانون، وبذلك تعطي للشعب مزيدا من الحرية في التدخل في شؤون الحكم والرقابة للمشاركة الإيجابية في الميدان السياسي¹، وليس أدل على قوة الرأي العام ودوره في التأثير على السلطة وعلى العملية السياسية، من قيام الرأي العام بالضغط على الملك شارل العاشر والذي انحرف بالسلطة وأدى ذلك إلى خلع الملك في عام 1830 ووضع دستور جديد².

ومن الأمثلة الحديثة الفضيحة الجنسية للرئيس الأمريكي بيل كلينتون مع موظفة البيت الأبيض مونیکا لونيسكي، وهي الفضيحة التي ما كان يمكن الكشف عنها ومحكمة الرئيس على أساسها لولا دور الرأي العام وقوة تأثيره³.

كما يجدر التنبيه إلى دور الرأي العام ورقابته للسلطة التشريعية سواء كانت هذه الرقابة سابقة تتمثل في اختيار ممثلي الشعب، أو كانت رقابة مساندة لعمل السلطة التشريعية خلال دورات الانعقاد، ومدى تطابق الأعمال والقوانين التي تسن مع رغبات الشعب، كما يمكن أن تكون هذه الرقابة لاحقة تتمثل في احترام ما تم اتخاذه من قوانين وحراسة تنفيذها لصالح الشعب أو البحث في إلغائها أو تعديلها فضلا عن محاسبة الشعب لممثليه بعد انتهاء الفترة التمثيلية.

كما يجب الإشارة أيضا، إلى أن الرأي العام هو المحرك الرئيسي على مر العصور وفي العصر الحديث بتعديل الدستور وتغيير الحكومات، ولعل هذا هو المشاهد في العصر الحديث وما يقوم به من كفاح دستوري بغية تحقيق مصالح الجماعات وهذا ما عبر عنه وليم بيكلي: "إن الذي يكتب عن الدولة وعن القانون وعن السياسة دون أن يقترب من الرأي العام ويتفهمه فإنه ببساطة يتجاهل أهم الأسس التي تقوم عليها الدراسة"⁴.

1. عبد الكريم محمد السروي، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2009، ص.272.

2. محمد الشافعي أبو راس، القانون الدستوري، مطبعة دار الهنا، مصر 1984، ص.217.

3. أنظر: - تيودور لووي وبنيامين جينسبرج، الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة)، ترجمة: عبد السميع عمر زين الدين، رباب عبد السميع زين الدين ط1، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2006، ص.242.

- سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية المعاصرة وعلاقتها مبدأ الفصل بين السلطات، رسالة دكتوراه في القانون العام جامعة دمشق، 2010، ص.113-116.

4. عبد الكريم محمد السروي، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، نفس المرجع، ص.274.

في الأخير، يمكن القول أن سلطات الدولة تتحرك ضمن الحدود التي يطوقها بها الرأي العام المنبثق عن الأمة، الذي يستطيع بقوته واستنارته إيصال صوته إلى الهيئة الحاكمة، ويفرض عليها احترام القواعد الدستورية ومن هنا تطرح نفسها مشكلة الوعي الاجتماعي والوعي القانوني والوعي السياسي، إذ كلما ارتقى هذا الوعي لدى الأفراد وكلما كانت القواعد الدستورية تعبر بصدق عن الفكرة القانونية السائدة لديهم، فإن الحكام سيحسون حساب الرأي العام قبل إقدامهم على انتهاك الدستور أو الاعتداء على حريات المواطنين، وهذا ما عبر عنه **رمزي الشاعر** بقوله " بأنه مهما كانت النصوص التي يتضمنها الدستور ومهما يكن فيها من ضمانات كبيرة للحريات وتحقيق الديمقراطية، فإن الضمانة الكبرى دائما وجود رأي عام ناضج يعمل على حسن تطبيق نصوص الوثيقة الدستورية، حتى لا تكون تلك النصوص جوفاء بعيدة عن مجال التطبيق العام¹ .

الفرع الثاني: حق المقاومة

إن الضمانات القانونية التي تنص عليها الدساتير لضمان حسن تطبيق قواعدها لا تكفي وحدها، فقد أثبتت النتائج العملية أن احترام المبادئ الدستورية لا يتوقف على مقدار ما تحوطها بها النصوص من جزاءات و ضمانات بقدر ما تعتمد على مدى إيمان الشعب وقوة الرأي العام في التمسك بها والحرص عليها، ولذلك فقد شغل الفكر السياسي والاجتماعي وحرصه على منع الحكام من انتهاكه والخروج عليه² .

ولا شك أن الاعتراف بحق المقاومة، يفترض الاعتراف بسيادة الشعوب وبحقها في المشاركة في تنظيم السلطة السياسية في الدولة وفي الرقابة على الحكام لضمان احترامهم لأحكام هذا التنظيم، إلا أن هذا الحق ينطوي في نفس الوقت على تهديد دائم للسلطة السياسية وتمرد من المواطنين على أوامرهم، لذلك كانت الأسس التي يقوم عليها هذا الحق أسسا سياسية أكثر من كونها أسسا واعتبارات قانونية فنية³ ، فيلاحظ انه لا محل لذكر مقاومة الطغيان ضمن نصوص الدستور لأن الدستور يسعى إلى رسم وتقرير السبل التي تغني عن حدوث مقاومة الطغيان فكيف يعترف فيها في نصوصه؟

¹ . رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 9_10.

² . طعيمة الجرف، الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية المتحدة، مكتب القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964، ص. 158.

³ . نفس المرجع، ص. 158_159.

من جانب آخر، فإن القانون الوضعي يدين ذلك الحق في كافة الإجراءات التي تهدف إلى ضمان أمن الدولة واستقرار الحكم فيها، إلا أن موقف القانون الوضعي من حق المقاومة يمس فيه تناقضا عندما تأتي إعلانات الحقوق لتقر به¹.

إن عدم الاعتراف هذا جعل البعض يرى إن حق المقاومة مجرد من كل قيمة، لأن السلطة الحاكمة لا تعترف أبداً بحرقها لنصوص الدستور واغتصابها لحقوق الشعب مما يبرر له مقاومتها، كما أن ليس من المتصور أن ينصب كل مواطن قاضيا ليحكم بمدى احترام السلطة الحاكمة لحقوق الشعب وحرياته².

في حين ذهب رأي آخر، إلى القول أن غياب حق مقاومة الطغيان عن ميدان التطبيق العملي لا يرجع لتجرده من القيمة القانونية، وإنما لتعارضه مع مبدأ النظام الديمقراطي، ذلك لأن حق مقاومة الطغيان يفترض لوجوده قيام حالة اغتصاب لحقوق الشعب وحريته من قبل السلطة الحاكمة في حين أن النظام الديمقراطي يستند على فكرة أن الطغيان والظلم غير ممكن حدوثه في ظلّه³.

إلا أن عدم الاعتراف بحق المقاومة في القانون الوضعي لا يمنع قط من وجوب الاعتراف بأنه وسيلة واقعية لضمان نفاذ القواعد الدستورية، كما أن مقاومة الطغيان لا يقف عند شكل معين للحكم، وإن كان ينبع في الغالب من حكومة مستبدّة.

وهكذا كان من شأن ذلك، أن أيد بعض الفقهاء حق المقاومة وإن اختلفوا في تكييفه، فالفقه الذي يصور الدستور على أساس عقد تم باتفاق الحاكم والشعب يبرر حق المقاومة، إذا خرج الحاكم على أحكام الدستور محل الاتفاق لأن مثل هذا الخروج يبرئ الشعب عن طاعته⁴، وقد أيد فقهاء القرن الثامن عشر والقرن العشرين

¹ إن التكريس الرسمي الأول لحق المقاومة وجد في إعلان استقلال الولايات المتحدة سنة 1776 وقد عبرت عنه: " بان الحكومات لا تنشأ إلا لغرض واحد وهو حماية الحقوق الطبيعية للإنسان، فإذا لم يحترم هذا الغرض أو إذا تكرر خروجها على الدستور كان للشعب كل الحق في أن يخرج عليها وان يلغيها" وكان الظهور الأكبر لحق المقاومة في إعلان الثورة الفرنسية 1789، وذهب إعلان الحقوق الصادر في 1793 إلى أبعد من ذلك = في المواد 33-34-35 حيث نصت المادة 35 على أنه: " إذا اغتصبت الحكومة حقوق الشعب فإن المقاومة الشعبية لتصرفها الاستبدادي تمثيل حينئذ أقدس الحقوق بل ألزم واجباته الطبيعية "

أنظر حول ذلك: . p.93 .op. cit. Georges Burdeau, les libertés publiques

وكذلك يمكن الاطلاع على مواد إعلان حقوق الإنسان لعام 1799 على الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي:

<http://www.consteil-constitutionnel.fr>

² عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص. 169-170 .

³ طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام القانوني الدستوري في الجمهورية المتحدة، مرجع سابق، ص. 169.

⁴ Georges Burdeau, les libertés publiques ,op. cit. p.93.

ذلك، فالفقيه **دوجي** ينتهي إلى إقرار حق المحكومين في مقاومة الحكومة المستبدة بالقوة وذلك عند خرقها وبصورة معتادة وعلى الرغم من الدستور الذي أعدته، فالقاعدة القانونية التي تفرض نفسها عليها سواء بتجاوز سلطاتها أو بتجاهل واجباتها، وأن المحكومين حين يفعلون ذلك فإنهم يؤكدون ويضمنون سيادة القانون¹.

أما العميد **هوريو بيرر** على أساس فكرة الدفاع الشرعي، فحق المقاومة يعد عذرا مانعا من العقاب ولا يغير من ذلك لأن القاعدة المقررة في الوقت الحاضر تقضي بعدم أحقية الأفراد في الاقتصاص لأنفسهم، لأن احترام هذه القاعدة مشروطا بأن تكفل الدولة النظام فيها وتلتزم بقواعده القانونية².

يتجه الفقيه **بيردو** إلى رأي آخر، إذ يرى أن الاتجاهات الديمقراطية التي تسود الدساتير اليوم قد غيرت من مفهوم مقاومة الاستبداد، فبعد أن كان يعني مقاومة الحاكم المستبد، أصبحت اليوم تعني منع طغيان جماعة من الشعب بتسلم الحكم وتماز استبدادها على الجزء الآخر، فعلميا يبقى الجزء الوحيد لرد ذلك هو الاعتراف بحكم المعارضة واستغلال الوسائل الممكنة التي يسمح بها للتعبير عن الرأي العام فحق المقاومة لم يعد بالإمكان بقاءه خارج التنظيم وعلى المعارضة أن تعبر عن رأيها داخل الأجهزة الرسمية للسلطة في مواجهة الرأي العام والقانون الذي توافق عليه لا يعد بذلك محلا للتراع³.

يبدو مما تقدم، أن رأي **جورج بيرو** أقرب إلى الصواب وذلك إذا ما أخذ بالحسبان الحكم السائد في الدولة، ففكرة مقاومة الطغيان قد تطورت تطورا أولي إلى ما نراه في الدولة الحديثة من ضمانات قانونية منظمة فتلك تمثل تبلور ظاهرة الطغيان وتطورها تطورا نزع عنها طابع العنف وأحالتها إلى تلك الوسائل المنظمة التي يرد بها الفرد عن السلطات العامة عن حقوقه وحرياته.

لكن رغم ذلك، تبقى المقاومة الجزء النهائي لانتهاك القواعد الدستورية ولاسيما حقوق الأفراد وحرياتهم وذلك من اللحظة التي تكون فيها الحكومة مستبدة (طاغية) تفرض إرادتها بالقوة، ولا تمثل الصالح العام حق التمثيل، وفي الوقت نفسه ليس ثمة طرق وضعيه مقررة لرد ذلك ففي هذه الحالة لا يسعنا إلا أن نؤيد مشروعية المقاومة باعتبارها الضمانة الأولى والأخيرة لحماية الحقوق، وإن كان جزاءها غير مؤكد الحصول بصفة منتظمة وثابتة، إلا أن ذلك لا يقلل من شأن وجوده وتأثيره الفعال لضمان احترام القواعد الدستورية.

¹. ليون دوجي، دروس في القانون العام، ترجمة: رشدي خالد، بحث منشور في مجلة العدالة، العدد1، السنة 6، مركز البحوث القانونية بغداد 1980، ص.ص.158_159.

².Maurice Hauriou, précis de droit constitutionnel ,10éd ,Sirey paris, 1929, p.712_713.

³.Georges Burdeau, droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J, paris, 1980, p.48.

خلاصة الفصل التمهيدي:

بعد هذه الدراسة التمهيديّة، تمكنا من التوصل إلى أن القواعد الدستورية قواعد قانونية ذات قوة إلزامية تتمتع بجزء يضمن طاعتها، يتخذ معنى وطبيعة تتناسب والدور الذي تؤديه هذه القواعد، وهذا ما أكدته المذاهب الاجتماعية كحقيقة ثابتة.

كما أن الجزء في القاعدة الدستورية جزء غير مادي، لا يمكن أن يوصل بذاته إلى إجبار الحكام على تطبيق القواعد الدستورية ولأن الجزء يحتاج إلى قوة السلطة العامة لوضعه موضع التنفيذ، إذا افتقر إلى ذلك الجزء في القاعدة الدستورية، لذا بات لدينا ضعف القوة المادية للجزء المنظم ونسبية فاعليته في مواجهة انتهاكات سلطات الدولة العامة، وهذا ما استدعى تعزيز الجزاءات المنظمة بأخرى احتياطية ذات قوة وأثر بالغين تعتمد فاعليتها على رد فعل اجتماعي للرأي العام.

إضافة إلى ذلك، هناك الكثير من الصعوبات والعوائق أمام الضمانات القانونية التي تتصل بالدرجة الأولى باستخدامها وفعاليتها ووسيلة إيقاعها للحد من انتهاك سلطات الدولة للقواعد الدستورية، فمبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن الاعتماد عليه لوحده لضمان استقرار نظام الدولة وادخاره كآلية لمواجهة الاستبداد، خاصة بعد التشكيك فيه وعدم الاعتماد عليه لتنظيم السلطة في الدولة الحديثة، حيث أصبح يشكل مصدر تناقض بسبب المحاولات المتكررة لتجسيده في الدساتير وحشو آليات عمله المتضاربة بين المواد، لكن رغم كل ذلك فإن النتيجة الأساسية التي سنعمدها في بحثنا أن مبدأ الفصل هو أساس وجود الضمانات القانونية المختلفة.

أما عن الرقابة الدستورية، فتوصلنا إلى أن الرقابة السياسية تبدو ضماناً فعالة، بما أنها تمنع صدور القوانين غير الدستورية، إلا أن وسيلة إيقاعها مشكوك بفعاليتها كونها قاصرة عن ضمان احترام القواعد الدستورية والمحافظة على سموها، فهي لا تفرض أي حماية لتلك القواعد وبالأخص المقررة للحقوق والحريات العامة، وذلك كله يرجع إلى القيود المفروضة عليها، سواء من حيث اختصاص تحريكها المقصور فقط على السلطات العامة، وكذا عدم السماح للأفراد في بعض الدول بحق الطعن يؤدي إلى التقليل من فاعليتها، وأخيراً من حيث تكوينها الذي لا يضمن استقلالها وحيادها لكي تقوم بعملها الرقابي بكل موضوعية.

أما عن فاعلية الرقابة القضائية كضمانة توصلنا، إلى أن الأحكام المتضمنة جزاء الانتهاك لكي توضع موضع التنفيذ لا بد له من القوة المادية لتنفيذها، وبما أنها موجهة إلى الحكام أصحاب السلطة وهم بنفس الوقت موكول إليهم أمر التنفيذ، فإن الأمر يعود من جديد للسلطة فتصبح حكماً على نفسها، وبذلك يبقى الجزء

الناتج من الرقابة القضائية في منأى عن التنفيذ، وهذا بدوره يؤثر في فاعلية الجزاء، فالجزاء لا ينتج أثره ولا يكون ذا فاعلية إلا إذا قبل الحكام تنفيذه على أنفسهم وهذا أمر مشكوك فيه.

فالضمانة القانونية المتبقية والمتمثلة في الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تحرص السلطة التأسيسية في كثير من الدول على أن تتضمنها الوثيقة الدستورية، لتؤكد من خلالها خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية، ولتكفل إلى حد كبير عدم طغيان إحدى السلطتين عن الأخرى عن طريق رقابة كل سلطة منها للأخرى هي موضوع بحثنا في الجزائر.

في الأخير نصل إلى نتيجة مفادها أن علاج الانتهاك الدستوري يكمن في تطبيق المبادئ الديمقراطية الصحيحة، بمقوماتها القانونية والسياسية، خاصة فكرة التوازن بين السلطات، فعلى أساسه تتقرر الضمانات القانونية لحماية القاعدة الدستورية حيث تحد السلطة، وهذا ما لا يمكن تحقيقه إذا اجتمعت في يد هيئة واحدة فذلك لا بد مفضي إلى الاستبداد، ويكون الحديث عن الضمانات القانونية المنظمة نسجا من الخيال، وهذا الأمر يؤدي إلى البحث عن جزاءات أخرى خارجة عن التنظيم الوضعي إلى الاضطراب وعدم الاستقرار والذي يهدف الدستور والنظام السياسي إلى إقصائها.

الباب الأول

وسائل السلطة التشريعية

لرقابة السلطة التنفيذية

الفصل الأول

الوسائل الرقابية التي لا تؤدي دستوريا إلى مسؤولية
الحكومة

الفصل الثاني

الوسائل الرقابية التي تؤدي دستوريا إلى
مسؤولية الحكومة



حتى تمارس السلطة التنفيذية مهامها ووظائفها المسندة إليها دستوريا، لا بد لها أن تحظى بثقة البرلمان كونه سلطة تمثل الشعب وأحد دعائم قيام النظام البرلماني، ولذلك تعد الوسائل التي يمارس بها البرلمان وظيفته الرقابية على الحكومة أساسا لاكتسابها ثقته.

تمثل المهمة الرقابية للبرلمان الجانب الأهم من نشاطه في الدولة الحديثة، ويعد البرلمان كما يقرر بعضهم جمعية للرقابة على أعمال الحكومة¹، والرقابة التي يقوم بها البرلمان متأتية من فكرة مراقبة نواب الشعب للسلطة المسيرة لشؤون الدولة وتوجيهها إلى الطريق الأمثل بناء عن الإرادة الشعبية²، إذ تجتهد الرقابة البرلمانية أساسها في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789³، وتقوم تلك الرقابة بالأساس على دراسة وتقييم أعمال الحكومة من طرف أعضاء البرلمان، الذين لهم حق إصدار أحكام قد تقود إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة، وتمثل إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أعلى درجات المراقبة⁴.

تسند مهمة الرقابة دائما للمجلس المنتخب بالانتخاب العام والمباشر والسري من قبل الشعب، لكي يبقى حلقة الوصل بين صاحب السيادة والحكومة بصفتها المسيرة للسياسة العامة، لذا سنركز دراستنا على المجلس الشعبي الوطني المنتخب دون مجلس الأمة.

يعمل الدستور على تنظيم الوسائل الرقابية، من خلال وضع شروط لها وكذا تحديد إجراءاتها، ليقوم البرلمان بممارسة وظيفته الرقابية على الحكومة ومحاسبتها على جميع تصرفاتها ومناقشتها في السياسة العامة التي تتبعها فيستطيع بذلك التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي وكيفية أدائه لأعماله المختلفة، ليقوم بمهمته في الإشراف والتوجيه عبر مراجعة الحكومة عن الأعمال والتصرفات التي تتولاها والتأكد من مدى ملائمة الأعمال الصادرة عنها للدستور وللقوانين وأن تنفيذها لا يمثل تعارضا مع المصلحة العامة للدولة، وردها إلى

¹ جابر حاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999 ص.11.

² Bernard Chantebout, droit constitutionnel, 19^{ème} édition Armand colin, Paris, 2002, pp.509ets.

³ أنظر: الفصل 14 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 الذي ينص على:

« Tous les citoyens ont le droit de constater par eux- mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique....d'en suivre l'emploi ».

وأنظر: الفصل 15 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 الذي جاء فيه ما يلي:

« La société a le droit de demander complet a tout agent public de son administration. » .

⁴ صبرية السخري زروق، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت، دراسة مقارنة، منشورات الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2013

جادة الصواب ونطاق المبادئ الدستورية وتقديم المسؤول عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة للمساءلة والمحاسبة، وهذه الأخيرة تعد ضمانا لحقوق الشعب، فممثلوهم في المجلس المنتخب يتخذون السبل الممكنة لتنحية أعضاء السلطة التنفيذية غير الجديرين بالمسؤولية التي تقع عليهم، والحيلولة دون تمادي الحكومة في خرق القواعد الدستورية والقانونية للدولة أو تجاوزها لحدود صلاحياتها المحددة دستوريا.

وفي المقابل، يشترط أن لا تصبح الوسائل الرقابية أدوات للتنكيل والانتقام من الحكومة وأعضائها والترصد للأعمال الصادرة عنهم، بما يشكل عائق أمام ممارسة الحكومة لوظائفها، أو أن تصبح سلاحا يستخدمه أعضاء البرلمان ضدها أو ضد أعضائها متى ما شاءوا للإطاحة بها والعمل على إسقاطها وعزلها عن الحكم من دون إجراءات قانونية مسبقة، لذلك فإن وسائل الرقابة البرلمانية تدرج من خلالها المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان لتصل إلى سحب الثقة منها¹.

تعد الوسائل الرقابية طرائق للحصول على المعلومات اللازمة من الحكومة، واستفسارها حول نشاطها الذي يتميز في الغالب ببعض السرية²، كما تستخدم لمحاسبة الحكومة عن كافة التصرفات المتعلقة بالشؤون والمهام التي تتولى تنفيذها والعمل على محاسبتها تجاه أي تقصير أو خطأ في أثناء أدائها لأعمالها، أو إتيانها لأفعال مخالفة للدستور وللقوانين النافذة، كل ذلك يؤدي إلى ترتيب المسؤولية السياسية على الحكومة وسحب الثقة منها أو من أحد أعضائها وعزلهم سياسيا عن ممارسة الحكم إذا لزم الأمر³.

لقد اقتدى المؤسس الدستوري الجزائري في ضبطه وتنظيمه للعلاقة السياسية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بالنموذج المعقلن الذي يجمع بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني، وترجح فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساس من التعاون والرقابة، فقد أقر المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني محل الدراسة) من الوسائل الرقابية المتعارف عليها في النظام البرلماني فالحكومة تسأل سياسيا عن كافة أعمالها ومخططاتها وسياستها أمام المجلس الشعبي الوطني

¹ ولا يعني ذلك عدم إمكانية استخدام وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية من دون المرور بالوسيلة التي سبقتها، إذ يمكن للبرلمان سحب الثقة من الحكومة دون استخدام وسيلة من وسائل الرقابة التي تسبقها كالسؤال أو تشكيل لجان التحقيق، فالبرلمان يستطيع سحب الثقة عن الحكومة عند تقديم برنامجها لكسب ثقته بعد تشكيلها لأول مرة، بما يؤدي لعدم منحها الثقة، الأمر الذي يعني عدم رضا المجلس عن الحكومة أو عن أعضائها.

² Maurice Duverger, *élément de droit public*, 12^{ème} édition, Paris, 1988, pp. 165 et s.

³ من خلال هذه الوسائل يتم محاسبة الحكومة عن التصرفات المتعلقة بالمهام التي تنفذها، بما يؤدي إلى سحب الثقة منها، أو من أحد أعضائها وعزلهم سياسيا عن ممارسته الحكم من دون أن يقود ذلك القائمين على السلطة إلى استخدام العنف وجر الدولة للحروب الأهلية التي تتطلب كثير من الإمكانات والوقت لإصلاحها.

وهذه المسألة قد تنحصر في اللجوء إلى وسائل دستورية لا يترتب عنها جزاء ولا تؤدي إلى استقالة الحكومة وقد حصر المؤسس هذه التقنيات في السؤال والاستجواب والتحقيق، ولا يمكننا أن نعتبر الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان الذي نص عليه الدستور الجزائري لسنة 1963¹، من الناحية النظرية أداة من أدوات الرقابة، وإنما هو وسيلة للاستفسار وطلب التوضيحات حول المشاريع المقدمة من طرف الحكومة².

وقد يمتد إلى وسائل حادة ينتج عنها تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وبالتالي استقالته، وتقتضي المسؤولية السياسية من ناحية ارتباط وجود الحكومة ابتداء بحصولها على ثقة ممثلي الشعب، ومن ناحية ثانية استمرار هذه الثقة لمواصلة مزاولة مهامها على مدار السنة وأثناء عرض الحكومة لبيانها السنوي الخاص بالسياسة العامة، هنا تتاح الفرصة للنواب للاطلاع على مدى تنفيذ الحكومة للوعود التي قطعتها عند تشكيلها الأمر الذي يسمح للمساندين بتجديد الثقة فيها والمناوئين بنقدها ومحاولة إسقاطها من خلال الوسائل الدستورية المتاحة، سواء بعدم التصويت على الثقة إن طلبها الوزير الأول أو محاولة المبادرة بملتمس رقابة والتصويت عليه بالنصاب المطلوب.

هذه الوسائل إذا ما استخدمت بشكل صحيح، فإنها تكفل بدرجة كبيرة عدم طغيان السلطة التنفيذية أو تجاوزها للاختصاصات المقررة لها دستوريا، وبالتالي تأكيد خضوعها للقواعد الدستورية، الأمر الذي يضمن في النهاية نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها.

لمعرفة هذه الوسائل الرقابية وحدود تأثيرها عمدنا إلى تقسيم هذا الباب إلى ما يلي:

الفصل الأول: الوسائل الرقابية التي لا تؤدي دستوريا إلى مسؤولية الحكومة.

الفصل الثاني: الوسائل الرقابية التي تؤدي دستوريا إلى مسؤولية الحكومة.

¹ لقد حصرت المادة 38 من دستور 1963 أدوات الرقابة التي يمارسها المجلس الوطني على النشاط الحكومي في الآتي: الاستماع إلى الوزراء السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها.

² ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2007، ص.64.

الفصل الأول: الوسائل الرقابية التي لا تؤدي دستوريا إلى مسؤولية الحكومة

يملك المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بمقتضى نصوص دستور 1996 المعدل سنة 2008، الكثير من الوسائل والأدوات التي يستطيع من خلالها مراقبة أعمال الحكومة، وأهم هذه الوسائل: طرح الأسئلة الكتابية والشفوية على الوزراء، أو إجراء تحقيق من خلال لجانه البرلمانية المتخصصة للوصول إلى المعلومات والحقائق الخاصة بالموضوع محل التحقيق وإلى جانب ما تقدم، فإن للمجلس الشعبي الوطني مهام في استجواب الوزراء.

وقد دفعنا أهمية الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني إلى دراسة وتحليل هذه الوسائل الثلاث ومعالجتها في ضوء الأحكام والنصوص القانونية التي تنظمها، وذلك بهدف الوصول إلى نظام قانوني أمثل يجعل من هذه الوسائل سلاحا قويا يستطيع به المجلس الشعبي الوطني إحكام رقابته على أعمال الحكومة، ووضع الإجراءات والضمانات التي تكفل مباشرتها، بما يضمن الدور المؤثر للمجلس الشعبي الوطني في الحياة الدستورية والسياسية.

ولإحاطة بهذه الوسائل سوف نعلمد التقسيم التالي:

— المبحث الأول: السؤال البرلماني

— المبحث الثاني: الاستجواب البرلماني

— المبحث الثالث: التحقيق البرلماني.

المبحث الأول: السؤال البرلماني

يعتبر السؤال البرلماني أشهر الأدوات الرقابية التي يمارسها البرلمان على النشاط الحكومي بكافة صورته وأنشطته، إذ تكفل الأسئلة البرلمانية رقابة فعالة على العمل الحكومي، مما يؤدي إلى الكشف على الكثير من التجاوزات والممارسات التي تقع من الوزارات المختلفة، وتسليط الأضواء عليها بهدف دفع الوزراء المختصين للتحرك نحو معالجة أوجه القصور بأداء وزاراتهم.

والسؤال ليس وسيلة جديدة في النظام الدستوري الجزائري، بل يعد من وسائل الرقابة البرلمانية المعتمد عليها منذ الاستقلال، وقد نصت عليه كل الوثائق الدستورية، وازداد اهتمام المشرع الدستوري الجزائري به خاصة بعد انتقال النظام السياسي من الأحادية إلى مرحلة جديدة من التنوع والتعدد الحزبي، الأمر الذي أدى إلى دخول أحزاب المعارضة إلى البرلمان، ومن ناحية أخرى تبني الجزائر لنظام الثنائية البرلمانية وما ترتب عنه من توسيع دائرة التمثيل الشعبي مما أدى إلى التوسع في استخدام وسيلة السؤال البرلماني.

لهذا سوف نحاول في هذا المبحث، بيان مسار ومدى اهتمام المشرع في الدستور الجزائري النافذ والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل، وكذا القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، في تنظيم حق السؤال البرلماني كأحد الوسائل الرقابية للمجلس الشعبي الوطني، وكذلك محاولة إحاطة النصوص التي تتعلق بحق السؤال بشيء من التعليق والتحليل بقدر ما أمكننا ذلك، ومحاولة تقويم هذه النصوص مما يكفل ممارسته بصورة دقيقة ومؤثرة، وذلك من خلال ثلاث مطالب نبين فيها الإطار النظري للسؤال البرلماني بشكل موجز (المطلب الأول) وإجراءات السؤال والإجابة عليه (المطلب الثاني)، وتقييم السؤال كوسيلة رقابة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الإطار النظري للسؤال البرلماني

لدراسة هذا الإطار النظري، يجب أن نتعرض أولاً لماهية السؤال البرلماني (الفرع الأول)، ثم لنشأة السؤال البرلماني (الفرع الثاني)، ثم لأنواع الأسئلة البرلمانية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: ماهية السؤال البرلماني

إن الإمام بمفهوم السؤال البرلماني وتحديد مضمونه، يقتضي أن نبين معناه اللغوي والاصطلاحي كما يلي:

أولاً: تعريف السؤال لغة

أصل السؤال - سأل- يقال سأل فلان الشيء، أو سألته الشيء بمعنى أعطيته إياه وسألته عن الشيء استخبرته¹.

والسؤال بمعنى الطلب: " سألت الله نعمة"، وإذا كان بمعنى الاستخبار أي سألت عن حاله²، وهو ما يطلب من طالب العلم الإجابة عنه في الامتحان وجمعه أسئلة³.

ثانياً: تعريف السؤال اصطلاحاً

توجد تعاريف فقهية متعددة للسؤال البرلماني، فهناك من عرفه بأنه: " الفعل الذي يطلب بموجبه عضو برلماني من أحد الوزراء تفسيرات حول نقطة معينة ولا يترتب عنه عقاب سياسي حال"⁴، ويؤخذ على هذا التعريف قصره السؤال على مجرد طلب الإيضاح، وهناك من يعرف السؤال بأنه: " استفهام أو استيضاح في شأن من الشؤون العامة يوجهه أحد أعضاء البرلمان إلى رئيس أو أحد أعضاء الحكومة وذلك في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم للاستعلام عن أمر لا يعلمه العضو أو التحقق من حصول واقعة أو للوقوف على ما تعتمزم الحكومة القيام به"⁵، وهذا التعريف يركز على تحديد الأوضاع المختلفة للسؤال.

وهناك من يرى أن السؤال هو: " تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل"⁶، إلا انه يؤخذ على هذا التعريف رغم أنه يبين طرفي السؤال (مقدمه والمقدم إليه)، ولكنه حصر موضوع السؤال في التقصي عن حقيقة أمر معين، إلا أن السؤال قد يهدف عنه الاستعلام عما إذا كانت واقعة معينة صحيحة، كما قد يهدف إلى معرفة نية الحكومة في أمر من الأمور⁷.

¹ ابن منظور، لسان العرب، المجلد الحادي عشر، ط1، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، 1990، ص.319.

² المنجد في اللغة والإعلام، ط25، منشورات دار المشرق، بيروت، 1986، ص.319.

³ المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، طبعة وزارة التربية والتعليم المصرية، القاهرة، 1993، ص.229.

⁴ Michel Ameller, les questions instruments de contrôle parlementaire, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1964, p3.

⁵ عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية (دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري)، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2002، ص.75.

⁶ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص.27.

⁷ زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص.11.

أما الفقه الجزائري، فنجد أن الدكتور كيبش عبد الكريم يعرفه بأنه: " هو توجيه استفسار أو توضيح عن أمر من الأمور المتعلقة بأعمال وزير معين، أو بمقتضى لفت نظر الحكومة إلى أمر أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين قصد تنوير الرأي العام والبرلمان ببعض المعلومات وتبيان الحقيقة"¹، أما الدكتور سعيد بوالشعير فعرفه بأنه: " مجرد وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة"²، ويعرفه الدكتور عمار عباس بأنه: " ذلك الإجراء الذي يفضله يستطيع أعضاء البرلمان الحصول على المعلومات وطرح الاستفسارات على الوزراء المختصين بموضوع السؤال"³.

كل التعاريف السابقة لم تخرج عن وصف السؤال بأنه استفسار أو استعلام، لكن رغم ذلك فإن السؤال يعتبر وسيلة جدية لرقابة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة، لأنه يلفت نظر الحكومة إلى أمور عديدة تكون قد أغفلتها أو ابتعدت عن السياسة العامة التي سطرها⁴.

فالسؤال إذن، هو ذلك الإجراء الرقابي الذي بموجبه يستطيع أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجهه إلى أي عضو من أعضاء الحكومة، يطلب من خلاله استفسار عن أمر يجهله يدخل في نشاط الوزارة المعنية بالسؤال أو الحث على اتخاذ إجراء معين، أو لفت نظر الوزير إلى بعض مظاهر سوء استعمال السلطة أو التعبير عن مشاكل وتظلمات المواطنين من أعمال حكومية معينة⁵.

من خلال ما تقدم، نجد أن التعريف السابق قد اشتمل على كل عناصر السؤال، طرقي السؤال - النائب موجه السؤال والحكومة أو الوزير المختص-، كما اشتمل على موضوع السؤال الذي يدخل في اختصاص من وجه إليه، كما تعرض إلى بعض أغراض السؤال وأهمها الحصول على المعلومات من الوزراء أو الحث على اتخاذ إجراء معين أو لفت نظرهم إلى بعض الأمور.

وقد أقر دستور 1996 المعدل حق عضو البرلمان في توجيه أسئلة إلى أعضاء الحكومة، فنص في المادة 134 على: " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة" وبهذا

¹. كيبش عبد الكريم، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني، مجلة العلوم الإنسانية، منشورات جامعة منتوري قسنطينة عدد 23، جوان 2005، ص.198.

². سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990، ص.399.

³. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص.28.

⁴. كيبش عبد الكريم، نفس المرجع، ص.198.

⁵. وقريب مما تقدم تعريف الدكتور زين بدر فراج للسؤال بأنه: " الإجراء الذي بمقتضاه يقدم عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى غيره من أعضاء الحكومة من تجيز له اللائحة توجيه السؤال إليهم بطلب الاستفسار عن أمر يجهله، مما يدخل في نشاط الوزارة التي يرأسها هذا الوزير".

أنظر: زين بدر فراج، مرجع سابق، ص.13.

النص الدستوري فإنه يمكن لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يتوجهوا بالأسئلة سواء كانت شفوية أو كتابية إلى أي عضو في الحكومة عن أي قضية أو أمر أو موضوع محدد يجهره النائب، أو لفت نظر عضو الحكومة إلى موضوع محدد لاحظته النائب خلال أدائه مهامه النيابية، رغم أن المادة 134 لم تفرق بين مضمون وهدف السؤال الشفوي والكتابي¹.

ويستفاد من المادة السابقة ما يلي:

1- أن حق السؤال مقرر لكل عضو، فلا يحتاج أن يتقدم به عدد من الأعضاء كما هو مقرر بالنسبة لبعض وسائل الرقابة البرلمانية.

2- أن السؤال يتعين أن يوجه إلى أحد أعضاء الحكومة دون سواها، ويقصد بأحد أعضاء الحكومة هنا الوزير الأول والوزراء، ورغم أن المادة غير واضحة، إلا أن الممارسة العملية لهذه الوسيلة أثبتت أنها توجه إما إلى الوزير الأول أو أحد الوزراء، ومن ثم فإن السؤال لا يوجه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو إلى رئيس مجلس الأمة أو إلى أحد أجهزة المكتب أو إحدى اللجان البرلمانية

3- يجب أن يكون موضوع السؤال مما يدخل في اختصاص ممن يوجه إليه، لتفادي عذر عدم الاختصاص².

4- يجب أن يكون الهدف الأساسي من السؤال الحصول على معلومات معينة يراد الكشف من خلالها عن أعمال صدرت بالانتهاك للدستور وللقوانين أو إلى لفت نظر الوزير المختص إلى وقوع انتهاكات ودفعه إلى اتخاذ ما يلزم لرفع تلك الانتهاكات³.

¹ يواجه أعضاء البرلمان صعوبة في التمييز بين موضوع السؤال الشفوي والكتابي، مما حدا ببعض أعضاء البرلمان إلى طرح أسئلة شفوية يمكن أن تكون موضوعا للسؤال الكتابي والعكس، مما يستوجب وضع معايير للتمييز بين موضوع السؤال الشفوي والكتابي. أنظر: العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية كآليات من آليات الرقابة البرلمانية، دورية ملتقى المؤسسات الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر، العدد 3، ديسمبر 2006، ص. 24_25.

² لقد عرفت دورة ربيع 2008 أكبر عدد من الأسئلة التي تم تكييفها بأنها خارجة عن الاختصاص ووصل عددها إلى 11 سؤالا، وأمثلة ذلك السؤال الموجه إلى وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة حول تلوث شاطئ خليج بوسماعيل، وكذا السؤال الموجه إلى وزارة المالية حول إنشاء مكاتب لصرف العملات تطبيقا للقانون وحماية السوق الوطنية من البارونات العاملة في هذا المجال.

أنظر: الأسئلة الشفوية للمجلس الشعبي الوطني، دورة ربيع 2008، على الموقع الإلكتروني: <http://www.apn.dz.org>

³ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص. 26.

الفرع الثاني: نشأة السؤال البرلماني

نستعرض في هذا الفرع أهم المحطات التي نشأ وتطور فيها السؤال البرلماني، بدءا ببريطانيا كأول بلد ظهر فيها حق السؤال، ثم بعدها نعرج على فرنسا، ثم ظهوره في الجزائر كما يلي:

أولا: نشأة السؤال البرلماني في بريطانيا

ظهر السؤال في بريطانيا ونشأ وتطور فيها نظرا للتلازم القائم بين البرلمان وحق السؤال، باعتبار هذا الأخير من الوسائل الرقابية التي يستخدمها البرلمانيون لمراقبة السلطة التنفيذية بكثرة، لأنهم لا يلجأون إلى الاستجواب وقد بدأت شفوية في سنة 1721 في مجلس اللوردات، عندما وجه "ايرل كاوبر" سؤالا للحكومة ممثلة في الوزير الأول عن حقيقة المراقب المالي لشركة بحر الجنوب الذي هرب من البلاد وتم القبض عليه في بروكسل¹، أما بالنسبة لمجلس العموم فإن أول حكم أو قرار مسجل بخصوص الأسئلة كان مقدا من قبل رئيس المجلس في عام 1783، على اثر السؤال الذي وجهه أحد أعضاء المجلس إلى وزير الخزانة، جرت مناقشات استمرت لفترة طويلة وترتب عنها أن قرر رئيس المجلس أنه يحق لأي عضو في المجلس أن يطرح سؤالا ما على أحد الوزراء، الذي يلتزم بالإجابة عليها أو على الأقل يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة .

تطور الأمر بعد ذلك، وأصبح يخصص للأسئلة وقت معين ل طرحها والإجابة عنها، عرف بوقت الأسئلة² وقد دفع الاستعمال المتزايد لهذه الوسيلة إلى تنظيمها اعتبارا من 1869، وظهرت الأسئلة المكتوبة سنة 1902 كإصلاح هام لمواجهة الزيادة المضطردة في عدد الأسئلة المقدمة³.

منذ ذلك الوقت، أصبحت الأسئلة من الوسائل التي يملكها أعضاء البرلمان الإنجليزي والأكثر انتشارا ويعود ذلك إلى عاملين أساسيين هما: بساطة الإجراءات الواجب توافرها لقبول السؤال مقارنة بتلك الإجراءات والشروط المطلوبة لاستعمال وسائل الرقابة الأخرى، وبساطة أسلوب السؤال والسماح لأي عضو في البرلمان اللجوء إليه وتحريره واستعماله على قدم المساواة بين كل من أعضاء المعارضة والحزب الحاكم⁴.

¹ مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2006 ص.142.

² عادل الطبطبائي، " الأسئلة البرلمانية (نشأتها، أنواعها، وظائفها)، إصدار مجلة الحقوق الكويت، 1987، ص.13.

³ زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص.26.

⁴ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة...، مرجع سابق، ص.27.

ثانيا: نشأة السؤال في فرنسا

نشأت الأسئلة الشفوية في فرنسا نتيجة العرف البرلماني¹، وظهر السؤال المكتوب لأول مرة في لائحة الجمعية الوطنية سنة 1909 وفي لائحة مجلس الشيوخ سنة 1911²، ولم تلعب الأسئلة دور كبير في الحياة البرلمانية خاصة في عهدا الجمهورية الثالثة والرابعة، حيث كانت قليلة ونادرة، ولم تدرج في الدستور إلا سنة 1958³ الذي جعل الأسئلة الشفوية أكثر انتشارا، وذلك في المادة 84 منه، التي تنص على تخصيص حصة كل أسبوع لأسئلة وأجوبة أعضاء البرلمان⁴، ولقد أدى تطور العمل بالأسئلة الشفوية في فرنسا إلى توقيف العمل بالاستجواب لأنها أقل خطورة ولا تؤدي إلى إحراج الحكومة.

ثالثا: نشأة السؤال في الجزائر

لقد عرفت التجربة الدستورية الجزائرية نظام الأسئلة البرلمانية في جميع دساتيرها، إذ نصت على الأسئلة الشفوية والكتابية المادة 38 من دستور 1963⁵، والمادة 162 من دستور 1976⁶، لكن بخصوص الأسئلة الكتابية فقط، أما الأسئلة الشفوية فلم تظهر إلا في دستور 1989 في المادة 125⁷، ودستور 1996 من خلال المادة 134 وقد حولها هذا الأخير للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء. وتولى تنظيمها وضبط إجراءاتها بدقة القانون العضوي 02/99 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان وكذا الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان.

¹. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص.26.

². إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص.30.

³. كيبش عبد الكريم، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة...، مرجع سابق، ص.201.

⁴. Philippe Ardant, institutions politiques et droit constitutionnel, 16^{éd}, L.G.D.J, paris, 2004, p.582.

⁵. تنص المادة 38 من دستور 1963 على: "يمارس المجلس الوطني مراقبة للنشاط الحكومي بواسطة:

- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان

- السؤال الكتابي

- السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها"

⁶. تنص المادة 162 من دستور 1976: "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتابة فقط، أي سؤال إلى أي عضو من الحكومة".

⁷. تنص المادة 125 من دستور 1989 على: "يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

الفرع الثالث: أنواع الأسئلة البرلمانية

تنقسم الأسئلة التي يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني طرحها طبقا للمادة 134 المذكورة سابقا إلى أسئلة شفوية وأسئلة كتابية، وسوف تقتصر دراستنا على هذين النوعين فقط الممارسين في الجزائر، على اعتبار أن هناك أنواع أخرى لم تأخذ بها الدساتير الجزائرية كأسئلة الساعة أو المستعجلة وأسئلة الحكومة¹.

أولا: الأسئلة الكتابية

في الحقيقة أن السؤال بنوعيه يقدم كتابة، فلا فرق بين السؤال المكتوب والسؤال الشفوي وإنما الفرق يتجلى في طريقة الإجابة، فإذا كانت الإجابة مكتوبة عد السؤال مكتوبا والعكس صحيح.

يقصد بالسؤال الكتابي، السؤال الذي يقدمه عضو البرلمان ويطلب فيه أن تكون الإجابة خطية، وهو طلب يتضمن الحصول على معلومات حول موضوع ما موجه من أحد البرلمانيين إلى عضو في الحكومة يلزم الإجابة عليه في وقت محدد²، وقد نصت كل الدساتير الجزائرية على تخويل نواب المجلس الشعبي الوطني حق توجيه الأسئلة الكتابية إلى أعضاء الحكومة وإن كانت إجراءاتها اختلفت من دستور لآخر، ورغم أن تجربة

¹ أسئلة الساعة أو الأسئلة المستعجلة إجراء ظهر لأول مرة في بريطانيا، ينظم كيفية توجيه الأسئلة عندما تكون هناك مسائل مستجدة وملحة وعاجلة ويريد عضو البرلمان الحصول على معلومات وحقائق تتصل بها، هذا النوع من الأسئلة لا يتطلب إخطار أو إعلان مسبق، بل يجب على العضو الذي يريد أن يتقدم بهذا النوع من الأسئلة أن يقدمه إلى رئيس المجلس وذلك قبل ظهر اليوم الذي يرغب العضو أن يتم فيه الإجابة على سؤاله من قبل الوزير المختص ويشترط فيه توفر شرطين أساسيين هما: أن يكون ذو صفة ملحة وعاجلة وأن يكون له أهمية عامة، ولكي يدرج في جدول الأعمال، ثم يطرح بعد انتهاء مدة فترة الأسئلة العادية، ويتم الإجابة عنه في نهاية الوقت المخصص للأسئلة، أنظر بالتفصيل: إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية... مرجع سابق، ص. 35_36.

كما أدخل هذا الإجراء في نظام الجمعية الوطنية عام 1962 في فرنسا تحت تسمية الأسئلة الحالة التي تقدم إلى رئيس المجلس قبل ساعتين من وقت اجتماع مؤتمر الرؤساء على أكثر تقدير ويجب أن تحرر بإيجاز شديد، بحيث تعطى الفرصة لمحادثة سريعة ومحددة بين النواب والوزير حول موضوعات الساعة أو الأحداث المفاجئة.

أنظر بالتفصيل: مدحت أحمد يوسف غنام، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية مصر، 2011، ص. 151.

كما عرفت فرنسا أيضا نظام أسئلة الحكومة، الذي يقوم على إيجاد نظام من الحوار المباشر بين الحكومة والبرلمان، وذلك خارج الوقت المخصص للأسئلة، ويتم تخصيص ساعة من يوم الأربعاء لهذا النوع من الأسئلة التي تقدم إلى رئيس المجلس قبل ساعة واحدة من بداية الجلسة المحددة للإجابة حيث يحق للحكومة بناء على طلبها الإطلاع عليها، كما أن الوقت المخصص لهذا النوع من الأسئلة تقسم مناصفة بين الأغلبية والمعارضة ويقوم الرئيس بالتنويه عن السؤال حيث يقوم الحكومة بالإجابة، وينتهي بذلك السؤال أي أن يكون لمقدمه حق التعقيب على إجابة الوزير.

أنظر: وسيم حسام الدين، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008، ص. 237_238.

² عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 30.

الدستور الأول لسنة 1963 لم تسفر عن أية ممارسة تذكر، فإن دستور 1976 عرف نظام الأسئلة الكتابية دون الشفوية، ولعل استبعاد النص عن السؤال الشفوي يرجع إلى مكانة السلطة التنفيذية التي كانت موحدة ويقودها رئيس الجمهورية في مرتبة زعيم وبالتالي غير وارد أن تسأل حكومته شفويا¹.

وقد نص دستور 1989 على حق توجيه الأسئلة الكتابية، وتم إضافة الأسئلة الشفوية كأداة رقابة جديدة وجاء ذلك في نص المادة 125 ف1، وذات النص تكرر بمقتضى أحكام المادة 134 من دستور 1996 المعدل سنة 2008.

وللأسئلة الكتابية مزايا، فهي فضلا عن أنها مصدر إعلامي ثمين توضع حل للعديد من المشاكل التي تلقوها النواب من ناخبينهم²، كما أنها قد تكون أحيانا وسيلة للحصول على استشارة قانونية مجانية، نظرا لأن الموظفين الذين يعدون إجابات الأسئلة يكونون على درجة كبيرة من الكفاءة³.

ثانيا: الأسئلة الشفوية

السؤال الشفوي هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يمكن لأحد نواب المجلس الشعبي الوطني أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين، وإذا كانت الكتابة شرط ضروري لتقديم الأسئلة سواء كانت مكتوبة أم شفوية، فإن ما يميز هذه الأخيرة هو طرحها شفويا من طرف نائب المجلس في الجلسة المخصصة لذلك والرد عليه شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة، الأمر الذي يضيء عليها طابعا مميزا عن الأسئلة الكتابية⁴.

تنقسم الأسئلة الشفوية إلى قسمين: أسئلة شفوية بدون مناقشة وأسئلة شفوية بمناقشة، حيث تختلف الأولى عن الثانية في كونها تأخذ شكل محاورة بين العضو طارح السؤال والوزير المجيب على أن يطرح بصورة شفوية وتتم الإجابة بنفس الصورة، وللنائب السائل إذا لم يقتنع بإجابة الوزير التعقيب على أن لا يتجاوز بضعة دقائق⁵، في حين تتوسع الأسئلة الشفوية بمناقشة إذ تتيح فرصة أكبر سواء للعضو السائل أو لبقية أعضاء

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، 2009، ص. 380.

² "Les questions écrites sont pour les parlementaires une source précieuse de renseignements en vue de la solution des innombrables problèmes, qui leurs sont soumis par leurs électeurs."

نقلا عن: صبرية السخري زروق، وظائف البرلمان...، مرجع سابق، ص. 230.

³ عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص. 84.

⁴ عمار عباس، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص. 31.

⁵ نفس المرجع، ص. 40.

المجلس للتدخل والمناقشة بشأن موضوع السؤال والإجابة عليه¹، وهي في نظرنا شكل من أشكال الأسئلة التبعية وهذا خلاف لما يقول به الدكتور إيهاب زكي، الذي يرى أن الأسئلة التي تليها مناقشة هي أشبه بالاستجواب².

ولكي تقبل الأسئلة سواء شفوية أو كتابية من لدن مكتب المجلس الشعبي الوطني، يجب أن تتوفر فيها جملة من الشروط³، حددتها بدقة التعليمات رقم 8 التي أصدرها المجلس الشعبي الوطني سنة 2000 وهي كما يلي⁴:

1. أن يوجه السؤال ويوقع من طرف نائب واحد.
2. أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا.
3. أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.
4. أن يكون موضوع السؤال خاليا من العبارات النابية⁵.
5. أن يكون السؤال مختصرا، وأن ينصب على مسألة المطلوب الاستفسار عنها ويكون محررا باللغة العربية.
6. أن لا يتعلق بقضية شخصية أو خاصة بفرد أو شخص معين بذاته.
7. لا يكون في السؤال مساس أو إضرار بسمعة الجزائر، وبثورة التحرير الوطني ورموزها، سواء بطريق مباشر أو غير مباشر.

¹مدحت أحمد يوسف غانم، وسائل الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص.145.

²إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص.34.

³كل الدساتير الجزائرية والنظم الداخلية للسلطة التشريعية في مختلف المراحل التي مر بها النظام الدستوري الجزائري، نجدها لم تحدد الشروط الواجب توافرها في السؤال، سواء كانت شكلية أو موضوعية، باستثناء ما تضمنته النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964، الذي أكد على شرط الاختصار وعدم تضمن السؤال انتفاء شخصي تجاه الغير وذلك بذكر أسمائهم والمادة 151 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 الذي نص على أن الأسئلة يجب أن تكون ذات مصلحة عامة.

أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص.40.

⁴أنظر: التعليمات رقم 08 المؤرخة في 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية بالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 211 المؤرخة في: 2000/07/17، ص.31.

⁵ينبغي على مقدمي الأسئلة مراعاة قواعد الأدب وتوخي الحذر في انتقاء الألفاظ والعبارات، بحيث لا تشمل ألفاظ غير لائقة كما يجب أن تكون تكون عبارات السؤال منقولة من الصحف أو ترديدا للشائعات.

8. أن لا يكون السؤال مخالفاً لأحكام الدستور ولا للقانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان.

9. ألا يكون السؤال متعلقاً بموضوع سؤال سبق للوزير المختص أن أجاب عليه مدة تقل عن ثلاثة أشهر. وبناء عليه، فإن على النائب عند ممارسته لحق السؤال أن لا يستهدف في تصرفاته إلا المصلحة العامة لا مصلحة دائرته فقط، فإذا قام بممارسة حقه في السؤال مثلاً فإن عليه ألا يسأل عن أمر خاص به أو بفرد معين وذلك لأنه لو أجاز أن يكون السؤال شخصياً لخرجت وظيفة الرقابة من نطاق مراجعة أعمال السلطة التنفيذية إلى مراجعة الأعمال الشخصية وهذا أمر غير مقبول¹.

المطلب الثاني: إجراءات السؤال البرلماني والإجابة عليه

لا شك أن السؤال البرلماني لا ينتج أثره إلا بالإجابة عنه، فإذا توافرت شروطه - بعد تقديمه إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني - فإنه يكون مؤهلاً للإجابة عنه، ولا تتم الإجابة عن السؤال بنوعيه إلا بإتباع القواعد الإجرائية الضرورية لتوظيفه، وهذا ما سنحاول توضيحه في هذا المطلب كما يلي:

الفرع الأول: إجراءات السؤال البرلماني

تخضع الأسئلة سواء كانت كتابية أو شفوية لمجموعة من الإجراءات وردت في القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، وكذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 وسوف نحاول تبيينها كما يلي:

أولاً: إيداع السؤال وتبليغه

تبدأ إجراءات السؤال برغبة أحد نواب المجلس الشعبي الوطني في أن يوجه سؤالاً كتابياً إلى الوزير المختص أو رئيس الحكومة، وفقاً لأحكام المادة 134 من الدستور، وينبغي عليه أن يودع نص السؤال المكتوب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويرسل رئيس المجلس الشعبي السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة طبقاً لنص المادة 72 من القانون العضوي رقم 02/99، أما بالنسبة لطرح السؤال الشفوي فقد اشترطت المادة 69 من نفس القانون العضوي أن يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني خلال 10 أيام قبل الجلسة المقررة، ويجيله رئيس

¹. أنظر: تدخل رئيس المجلس الشعبي عبد القادر بن صالح، الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 69 المؤرخة في 1998/7/8 والذي طالب عن طريقه الابتعاد فيما يخص الأسئلة الشفوية خاصة عن الطبيعة المشخصة وأن يؤكدوا الطبيعة العامة.

المجلس إلى رئيس الحكومة بشكل فوري، على أن يتكفل بتبليغ الأسئلة إلى أعضاء الحكومة وزير العلاقات مع البرلمان¹.

تفاديا لإيداع الأسئلة خارج دورات المجلس الشعبي الوطني، فقد نصت المادة الثانية من التعلية رقم 8 المشار إليها سابقا على ضرورة إيداع الأسئلة خلال الدورتين العاديتين للمجلس الشعبي الوطني فقط، وهذا ما أكدته المادة 70 من القانون العضوي 02/99²، فإذا لقي السؤال قبولا من طرف مكتب المجلس شكلا ومضمونا، يتم تسجيله في السجل المخصص لها حسب تاريخ إيداعها، وبعدها يتم اطلاع الوزير المعني بموضوع السؤال فوراً، وهذا الإبلاغ يقتصر فقط على السؤال الأصلي دون الإضافي.

ثانياً: إدراج السؤال في جدول الأعمال

يمثل إدراج السؤال بجدول أعمال جلسة النظر فيه رخصة لمناقشته، بحيث أن عدم استيفاء هذا الإجراء لا معنى له غير عدم الإجابة عنه، وعملاً بنص المادة 70 من القانون العضوي السابق، فإن تحديد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية يكون بالتشاور بين مكنتي المجلس الشعبي الوطني وبالاتفاق مع الحكومة التي يتعين على أعضائها الإجابة عنها، وأن يكون السؤال في حدود النصاب المسموح به، بحيث أنه لا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة مع احتفاظ كل من السائل وعضو الحكومة بحق التعقيب³ وهذا خلافاً لما هو معمول به في بريطانيا، فإنه يجوز طرح أكثر من سؤالين في جلسة واحدة ولكن مع إمكانية طرح سؤال إضافي سواء بالنسبة للسائل أو الأعضاء الذين يرغبون بالتعقيب، بشرط أن لا يجوز للعضو الواحد أن يوجه أكثر من ثمانية أسئلة خلال مدة 10 أيام من اجتماع مجلس العموم⁴.

¹ من المهام التي يقوم بها وزير العلاقات مع البرلمان في مجال التنسيق على وجه الخصوص تبليغ الأسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة، وكذلك الأجوبة الخاصة بها.

أنظر: نص المادة 4/5 من المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 جانفم، 1998 والمتعلق بمهام وزير العلاقات مع البرلمان الصادر في الجريدة الرسمية العدد 4 بتاريخ 1998/1/28.

² تنص المادة 70 من القانون العضوي 02/99 على: "تخصص خلال الدورات العادية جلسة لكل خمسة عشر يوماً للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة".

إن هذا التحديد يمثل قيوداً على حق النائب في تقديم الأسئلة وليس القصد منه السماح لأكثر عدد ممكن من النواب لممارسة حقهم في توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة.

³ أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص.140.

⁴ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، القاهرة، 2006، ص.129.

وقد حدد القانون العضوي 02/99 بوضوح وقت الأسئلة الشفوية، وخصص لها جلستان شهريا لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأجوبة أعضاء الحكومة في المادة 19 منه¹، ولكن من دون تحديد يوم الإجابة على غرار ما هو معمول به في فرنسا².

من خلال ما تقدم، نجد أن للحكومة دورا كبيرا في تحديد الجلسات الخاصة بالأسئلة، كما لها دور كبير في تحديد جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يجعلها تتحكم في عدد ونوع الأسئلة التي يجيب عنها أعضاء الحكومة، خاصة إذا كان مكثي المجلس ماليا للحكومة³، وغياب حق صاحب السؤال في إدراج سؤاله في جلسة معينة، الأمر الذي جعل الحكومة تلجأ إلى تكديس جدول العمل بمشاريع القوانين والاقتراحات التي يقدمها النواب، حتى يحول ذلك دون برمجة خاصة أسئلة المعارضة⁴.

الفرع الثاني: الإجابة على السؤال

بعد تقديم السؤال واستفاء كامل إجراءاته التي تعد سابقة على الإجابة، يأتي الحديث عن الرد على الأسئلة من طرف الوزير المعني، ونفرق هنا بين الجواب الشفوي والجواب الكتابي، مع إمكانية إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة إذا كان غير مقنع أو يستدعي تفاصيل أكثر.

أولا: الإجابة على السؤال الشفوي

تتم الإجابة عن السؤال الشفوي في جلسات المجلس الشعبي الوطني، حيث يعرض صاحب السؤال سؤاله في حدود مدة يقدرها رئيس الجلسة كقاعدة عامة وهي الآن ثلاث دقائق⁵، على أن تكون الأولوية في الإجابة للسؤال الأقدم ورودا إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهذا بغض النظر عن مدى أهمية موضوع السؤال أو استعجالته، بعدها يقوم الوزير الموجه له السؤال بالرد في الحدود المنظمة للسؤال، كما يمكنه الامتناع عن التصريح بالرد الفوري إذا تعلق بأسباب مشروعة، كأن ينطوي موضوع السؤال على مسألة تتعارض مع

¹. تنص المادة 19 من القانون العضوي 02/99 على: " تخصص جلستان شهريا للأسئلة الشفوية لأعضاء كل غرفة ولأجوبة أعضاء الحكومة عنها".

². تحدد في فرنسا ثلاث جلسات في الجمعية الوطنية للأسئلة الشفوية أسبوعيا تخصص صبيحة الثلاثاء للأسئلة الشفوية دون مناقشة، ويوم الثلاثاء والأربعاء من الساعة الثالثة إلى الساعة الرابعة تخصص للأسئلة الموجهة إلى الحكومة.

أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص.53.

³. عمار عباس، دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة، المحلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد2، 2009، ص.168.

⁴. أنظر: المادة 4 من تعليمة المجلس الشعبي الوطني رقم 8.

⁵. العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية...، مرجع سابق، ص. 18.

المصلحة العامة، أو تؤدي الإجابة إلى إفشاء أسرار الدولة، أو لأن الإجابة لا تدخل في اختصاص الوزير، على أن هذا لا يعني الامتناع المطلق، بل يؤجل الرد إلى جلسة أخرى لاحقة ويقترن هذا التأجيل عادة بعدم إمكانية جمع المعلومات أو البيانات.

وقد حددت التعليمات رقم (8) مدة الرد على السؤال بسبع دقائق، غير أنها تركت السلطة التقديرية لرئيس الجلسة لتمديد مدة الإجابة إذا رأى أن طبيعة الموضوع تحتاج إلى ذلك¹، كما يحق للسائل بعد رد الوزير أن يعقب على إجابته، وهذا تبعا للفقرة الثانية من المادة 71 من القانون العضوي رقم 02/99² فالتعقيب إجراء يلجأ إليه السائل للرد على إجابة الوزير إذا لم يقتنع بها أو لم تكن كافية أو غير واضحة، على أن يعقب بعد الإجابة مباشرة، ويشترط فيه خلوه من النقد والاتهام والتجريح، وأن يكون موجزا، وأن تكون غايته الاستيضاح³، ويكون في وقت قصير مقدر بدقيقتين، كما يمكن للوزير التعقيب على السائل في حدود دقيقتين أيضا⁴.

أما في حالة غياب النائب السائل عن الجلسة، يتحول سؤاله تلقائيا إلى سؤال كتابي وهذا خلافا للفترة السابقة عن صدور التعليمات (8)، حيث يطرح السؤال حتى وإذا كان صاحبه غائب إذا قام بتوكيل غيره من النواب⁵، ولقد حاول النظام القانوني الجديد للأسئلة البرلمانية من معالجة مشكل الغياب عبر إمكانية تأجيله إلى الجلسة الموالية مرة واحدة فقط⁶، ولكن دون تحديد الحالات التي يمكن فيها تبرير الغياب على سبيل الحصر على النحو الذي سار عليه المشرع الفرنسي⁷.

¹. أنظر المادة 6 من تعليمات المجلس الشعبي الوطني رقم (8).

². تنص المادة 71 من القانون العضوي رقم 02/99 على: "انه يمكن لصاحب السؤال إثر جواب عضو الحكومة أن يتناول الكلمة من جديد، كما يمكن لعضو الحكومة أن يرد عليها".

³. عزيزة شري، النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، أبريل 2010 ص.233.

⁴. أنظر: المادة 7 من تعليمات المجلس الشعبي الوطني رقم (8).

⁵. رغم انه لا يوجد نص صريح يميز للمجيب الحق في الإنابة إلا أن الممارسة البرلمانية تؤكد قيام بعض الوزراء بالإجابة نيابة عن زملائهم، وغالبا ما ما ينوب الوزراء في الإجابة عن الوزير الأول، كما تولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الإجابة نيابة عن الوزير الأول، وكذا بعض الوزراء في العديد من المرات.

⁶. أنظر: المادة 5 من تعليمات المجلس الشعبي الوطني رقم (8).

⁷. إن المادة 137 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية قد أجازت لموجه السؤال الشفوي في حالة عدم إمكانية الحضور أن ينيب أحد زملائه عنه في تلقي الإجابة عن سؤاله والتعقيب عليه، إلا أن الإنابة مشروطة بتوافر إحدى الحالات المنصوص عليها في الأمر البرلماني رقم 1066 والصادر في 7 نوفمبر 1958 وهذه الحالات هي: مرض أو حادث أو ظرف عائلي خطير، مهمة مؤقتة قام بها العضو بتكليف من الحكومة...

ثانيا: الإجابة عن السؤال الكتابي

تتم الإجابة عن السؤال المكتوب في ظرف ثلاثين يوما بعد تبليغه، وتكون الإجابة في شكل كتابي، على أن تودع الأجوبة بمكتب المجلس، وتبلغ إلى النائب المعني، أي صاحب السؤال عن طريق رئيس المجلس الشعبي الوطني¹، وإذا كان واقع الأمر يؤكد عدم الالتزام بهذا الأجل فتاريخ الإجابة عليه يفوق في بعض المرات بكثير الأجل المنصوص عليه دستوريا²، ثم تنشر الأسئلة والأجوبة عليها في محاضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 75 من القانون العضوي رقم 02/99.

ثالثا: إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة

لقد حول دستور 1996 صراحة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني إجراء مناقشة إذا كان جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا غير مقنع³، وهذه المناقشة تجري وفق الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وقد حددها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 باشتراط طلب يقدمه عشرون نائبا⁴، ومعنى هذا أن الكلمة لن يتناولها النائب صاحب السؤال فقط والوزير الموجه له هذا السؤال، وإنما يمكن لعدد معين من النواب أن يشاركوا في المناقشة عندما لا يقتنع نواب المجلس الشعبي الوطني بجواب الحكومة، فيقرر إجراء مناقشة بناء على طلب مقدم من عدد معين من النواب، وفي حين نجد كل من القانون العضوي رقم 02/99 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 لم يتضمن أية أحكام تتعلق بكيفية إجراء المناقشة، كما لم يحدد أية آثار تترتب عن إجرائها، وهو الأمر الذي يخلق صعوبة عند

= أنظر: زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص.145.

¹. أنظر: المادة 73 من القانون العضوي رقم 02/99.

². ومن أمثلة ذلك إجابة وزير المساهمات وترقية الاستثمار على السؤال وجه إليه من طرف نائب المجلس الشعبي الوطني السيد أحمد إسعاد بتاريخ

2006/5/31 إلا في 2007/02/13 وكذلك عدم جواب وزير الداخلية على السؤال الذي وجهه له النائب صالح بوشارب محمد بتاريخ

2005/4/13 إلا في 2005/9/5 انظر: حصيلة النشاط الرقابي للمجلس الشعبي الوطني، 2007/2002، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.mcrp.gov.dz>

³. تنص المادة 134/ف4 من دستور 1996 على: "...إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء

مناقشة تجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة".

⁴. تنص المادة 101/ف4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على: " طبقا للمادة 134 من الدستور إذا ارتأت أغلبية أعضاء

المجلس الشعبي الوطني أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجرى هذه الأخيرة بناء على طلب يقدمه عشرون (20)

نائبا.

الدعوة لإجرائها ويجعلها في حالة الانعقاد عديمة الأثر¹، واشتراط القانون العضوي 02/99 في المادة 2/74 باقتصار المناقشة على عناصر السؤال الشفوي والكتابي، وهو قيد موضوعي يهدف إلى التضييق في مجال النقاش ويغلق الباب أمام الخوض في تفاصيل وغايات المسألة المعروضة للنقاش².

من حيث الممارسة، لم يحدث إلى الآن إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي³، أما بالنسبة للسؤال الشفوي طبقت الفقرة الرابعة من المادة 134 ثلاث مرات⁴، لكنها لم تتوج لا بتوصيات ولا بقرارات ولا بالتزامات تجعل هذه المناقشات مفيدة ينجم عنها أشياء تطبيقية⁵، هذا الوضع جعل النواب يركزون على استعمال الأسئلة الشفوية البسيطة أكثر من استعمال الأسئلة الشفوية المتبوعة بمناقشة، رغم كونها تمثل في نظرنا أكثر أنواع الأسئلة استجابة لمتطلبات المراقبة الفعالة للنشاط الحكومي، لأن اتساع مجال النقاش يساعد المجلس الشعبي الوطني على كشف توجهات الحكومة من خلال المسائل التي تمت مناقشتها.

وإذا كانت معظم النصوص القانونية المنظمة للأسئلة في الجزائر لم ترتب أي جزاء على المناقشة، فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة على العكس من ذلك حول أعضاءه إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة تسري عليها الشروط والإجراءات المنصوص عليها في المادة 75⁶، على أن هذه اللائحة لا يترتب عليها أي جزاء من شأنه أن يهدد وجود الوزير أو الحكومة ككل، مادام أن مجلس الأمة لا يمتلك حق تقرير المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد أعضائها.

¹ بوكر إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق العدد 1، 2002، ص.30.

² تنص المادة 2/74 من القانون العضوي رقم 02/99 على ما يلي: " يجب أن تقتصر المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة".

³ العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية...، مرجع سابق، ص.22.

⁴ لقد تم إجراء مناقشة للوضع الأمني في البلاد، بعد توقيع 172 نائب وصادق المجلس على الطلب في 1998/2/2، ثم أحرقت المناقشة الثانية حول الوضع العام للبلاد وتدخل في هذه المناقشة 197 نائب وصادق المجلس على الطلب في 2001/07/20، أما الثالثة فكانت حول الوضع في العراق بتاريخ 2003/3/30 وقد تدخل في المناقشة 105 نائب، أنظر: العيد عاشوري، نفس المرجع، ص.23.

⁵ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص.144.

⁶ تنص المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 تنص على ما يلي: " إذا تبين أن جواب عضو الحكومة الكتابي يبرر إجراء مناقشة مناقشة تفتح هذه المناقشة بطلب يقدمه 30 عضوا يودع لدى مكتب مجلس الأمة".

المطلب الثالث: تقييم السؤال البرلماني كوسيلة رقابة

لتقييم مدى فعالية الأسئلة البرلمانية بنوعيتها في مراقبة العمل الحكومي، يتطلب الأمر معرفة أولا مدى إقبال النواب على طرح الأسئلة والقطاعات الوزارية التي تستهويهم (فرع أول)، وثانيا مدى تجاوب الحكومي مع هذه المبادرات (فرع ثاني).

الفرع الأول: اللجوء المحدود للأسئلة البرلمانية

سوف نحاول في هذا الفرع تقييم السؤال البرلماني كوسيلة رقابة، من خلال البحث عن مدى إقبال أعضاء المجلس الشعبي الوطني على استعمال هذه الوسيلة الرقابية؟ والقطاعات الوزارية التي تستهويهم؟

أولا: مدى إقبال أعضاء المجلس الشعبي الوطني على استعمال السؤال البرلماني

إن الجواب يكمن في البحث في عدد الأسئلة المطروحة وسنعمد المعدل السنوي للأسئلة¹، التي يتقدم بها النواب خلال الفترة التشريعية الخامسة والسادسة كمؤشر أساسي لمعرفة مدى إقبالهم عليها. وبالرجوع إلى الوثائق الصادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، سنلاحظ انه خلال الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) والفترة التشريعية السادسة (2007-2012)، بلغ مجموع الأسئلة بنوعيتها في الفترة الخامسة 866 سؤالاً أي بمعدل 174 سؤال في السنة، وارتفع هذا المجموع في ظل الفترة التشريعية السادسة إلى غاية 1594 سؤالاً²، أي بمعدل 319 سؤالاً في السنة.

وإذا كان المجموع العام للأسئلة البرلمانية يعرف تزايدا، فما هي حصة كل من الأسئلة الشفوية والكتابية؟ وأيها يفضل نواب المجلس الشعبي الوطني اللجوء إليها أكثر؟ وهل تستعمل بشكل جيد من قبلهم؟ للإجابة على هذه التساؤلات نقوم بقراءة حصائل الأسئلة³ المتوفرة لدينا، والتي جمعناها من موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، وحاولنا إدراجها في الجدول التالي، والذي يبين عدد الأسئلة الكتابية والشفوية الموجهة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة خلال الفترة التشريعية الخامسة والسادسة.

¹ المعدل السنوي للأسئلة هو حاصل قسمة عدد الأسئلة المطروحة خلال فترة تشريعية واحدة على العدد (5) الذي يمثل المدة الانتخابية للمجلس الشعبي الوطني.

² وثائق الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، حصيلة عامة للأسئلة الكتابية والشفوية المطروحة خلال سنة 2002 إلى 2007 وكذلك من سنة 2007 إلى 2012 على الموقع الإلكتروني: www.mrcp.gov.dz

³ نقصد بحصيلة الأسئلة مجموع الأسئلة التي طرحت خلال الفترة التشريعية معينة أو خلال دورة تشريعية، وهي تتكون من شقين: الأول متعلق بالحصيلة على المستوى الكمي، أي عدد الأسئلة المطروحة سواء كانت شفوية أو كتابية، والشق الثاني متعلق بالحصيلة على المستوى الكيفي أي نوعية الأسئلة من حيث الاتجاهات السياسية.

جدول يبين عدد الأسئلة الكتابية ولشفوية لنواب المجلس الشعبي الوطني خلال الفترات التشريعية الخامسة والسادسة:

المجموع	الأسئلة الشفوية المطروحة	الأسئلة الكتابية المطروحة	الفترة التشريعية
866	466	400	الخامسة (2002-2007)
1594	713	881	السادسة (2007-2012)

المصدر: وثائق الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان (حصيلة الفترة التشريعية الخامسة والسادسة)

من خلال قراءة الأرقام المتضمنة في هذا الجدول نلاحظ ما يلي:

- أن معدل الأسئلة المطروحة سنويا ضعيف، فنصيب كل نائب يصل من سؤال إلى سؤالين فقط في السنة وهذا العدد الضعيف يعود بالدرجة الأولى إلى اصطدام النواب بقيود هذه الوسيلة المختلفة وتفضل الحكومة تأجيل الأجوبة أو تحويلها، بحجة جمع المعلومات حول موضوع السؤال، أضف إلى ذلك ضعف تجاوب الحكومة مع هذه الأسئلة في غياب قواعد ملزمة تضمن تطبيق هذه الوسيلة وتفعيلها¹.
 - إن عدد الأسئلة الشفوية المطروحة خلال الفترتين التشريعتين يفوق عدد الأسئلة الكتابية وهذا يعني أن الأسئلة الكتابية لم تكن تحتل سوى مكانة بسيطة أو هامشية في ذهنية النائب الجزائري ويرجع تفضيل النواب للأسئلة الشفوية بالدرجة الأولى إلى طابعها الإشعاري، نظرا لإدراجها في جلسة علنية وخضوعها للبث التلفزيوني المباشر، في حين نجد أعرق البرلمانات يكون التفوق دائما للسؤال الكتابي وذلك ليسر إجراءات الإجابة التي لا تتطلب جلسات خاصة².
- وعموما، فعلى الرغم من تحسن أداء نواب المجلس الشعبي الوطني على مستوى توظيف آلية الأسئلة الكتابية والشفوية في الفترة التشريعية السادسة، فإن المعدل السنوي للأسئلة لازال ضعيفا ودون المستوى المطلوب بالمقارنة مع بعض البرلمانات في الأنظمة العريقة ديمقراطيا، حيث وصل عدد الأسئلة الكتابية المطروحة على مجلس العموم البريطاني في الفترة ما بين 2002 إلى 2003 إلى 114415 سؤالا³.

¹ عقيلة حرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان....، مرجع سابق، ص.141.

² ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه العلوم، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011، ص.345.

³ هذه الأرقام مأخوذة من

أما في فرنسا فنجد عدد الأسئلة الكتابية المودعة لدى الجمعية الوطنية هو 97912 سؤالاً في الفترة التشريعية الثانية عشر¹.

ويعود أيضا ضعف عدد الأسئلة في الجزائر، إلى غياب آلية السؤال الاستعجالي الذي يلعب دور كبير وله من الأهمية التي تهدف إلى الحصول على معلومات مستعجلة لا تحتمل التأخير من الحكومة في مسألة محددة وقد تهدف كذلك إلى محاسبة الحكومة أو انتقادها على سياساتها²، فغياب السؤال الاستعجالي جعل بعض الأسئلة الشفوية عديمة الجدوى، مما أثر في حق النواب في الاطلاع على الإجراءات المتخذة لمعالجة المشكل المطروح في حينه³.

وكذلك يرجع الضعف إلى عدم عقد جلسات مخصصة للأسئلة سواء يوميا أو أسبوعيا على الأقل كما هو الشأن في بريطانيا، فإن الإجابة على الأسئلة شفاهة تتم يوميا عدا يوم الجمعة، إذ تخصص ساعة للأسئلة بداية كل جلسة من جلسات مجلس العموم، وهذه الطريقة أفضل إذ تسمح بتوزيع الأسئلة على جلسات يومية وتخفف من الضجر الذي يمكن أن يشعر به البرلمان من تخصيص جلسة كاملة للأسئلة، كما يسمح بمواكبة وتيرة طرح الأسئلة⁴، وإذا كان عدد الأسئلة التي يطرحها النواب لازال ضعيفا فما هو توزيع هذه الأسئلة على القطاعات الحكومية؟

ثانيا: القطاعات الوزارية الأكثر استفسارا من طرف النواب

لمعرفة القطاعات الوزارية التي تحظى باهتمام أكبر من طرف النواب، سنحاول رصد الوزارات والقطاعات الأكثر استقبالا لأسئلة ممثلي الشعب، من خلال قراءة توزيع هذه الأسئلة على القطاعات الحكومية خلال الفترة التشريعية الخامسة، نظرا لتوفر الوثائق والحصائل الخاصة بها والتي تم الحصول عليها من الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان⁵.

= نقلا عن: حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين...، مرجع سابق، ص.112.

¹ هذه الأرقام مأخوذة من الإحصائيات التي تعدها الجمعية الوطنية الفرنسية تحت عنوان: "حصيلة النشاط البرلماني للجمعية الوطنية للفترة الثانية عشرة على الموقع الإلكتروني: http://www.assemblee_nationale.fr

² Nicolas Clinchamps, parlement européen et droit parlementaire, L.G.D.J. paris, 2006.p247.

³ العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية...، مرجع سابق، ص.24.

⁴ أنظر في ذلك: - زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص. 281_282.

- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص. 34_39.

⁵ هذه الإحصائيات والأرقام موجودة على الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان www.mcrp.gov.dz

بعد دراسة هذه الوثائق والحصائل خلصنا إلى الملاحظات التالية:

أن بعض الوزارات ظلت تحظى خلال الفترة التشريعية الخامسة بأكثر عدد من الأسئلة سواء تعلق الأمر بال مكتوبة منها أو الشفوية¹، وهي الداخلية والجماعات المحلية بنسبة 9%، السكن والعمارة بنسبة 9% التريبة الوطنية بنسبة 6%، المالية أيضا بنسبة 6% وكذلك وزارة الفلاحة بنسبة 5% .

ويرجع أسباب تفضيل النواب لهذه الوزارات إلى:

1. الطبيعة الإستراتيجية والحساسية لهذه القطاعات التي تهم شريحة كبيرة من المواطنين وتمس خدماتها وأعمالها بنسبة هامة جدا من المتعاملين معها، ونظرا لطابعها هذا فهي تستأثر باهتمام المواطنين ويسعى النواب كسبا منهم لأصوات أكبر عدد ممكن من الناخبين إلى ترجمة هذا الاهتمام إلى استفسارات موجهة إلى الوزراء هذه القطاعات.

2. الوزن المالي لهذه الوزارات التي تشغل أعداد كبيرة من الموظفين في إدارتها، وتستحوذ بالتالي على نصيب الأسد من الميزانية العامة للدولة، وهو ما يجعلها المحور الأساسي والحرك الرئيسي للبرنامج الحكومي.

3. إن القطاعات الاجتماعية كالصحة والنقل والعدل والطاقة والتشغيل والتضامن الوطني تأتي في المرتبة الثانية بفارق بسيط عن النسب المسجلة في القطاعات السابقة².

4. هناك وزارات ذات وزن هام، ومع ذلك نجد أن حظها من الأسئلة البرلمانية سواء كتابية أو شفوية ضئيل جدا ونقصد هنا وزارة الخارجية ووزارة الدفاع، وكذلك العدد الضئيل الذي يتلقاه الوزير الأول من الأسئلة فكيف يفسر هذا التهاون من طرف النواب في مساءلة هذه القطاعات وكذلك الوزير الأول؟

يمكن أن نفسر ذلك على أساس أن هذه الوزارات تدخل ضمن المجال المحفوظ لرئيس الجمهورية، فبالنسبة لوزارة الخارجية فرئيس الجمهورية وفقا للدستور سلطات واسعة في مجال السياسة الخارجية والعلاقات الدولية فهو الذي يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها ويشرف على تنفيذها³، ويمارس ضمن هذه الصلاحيات الشاملة كل الاختصاصات المرتبطة بها من تعيين وزير الخارجية والسفراء والمبعوثين فوق العادة، وكذلك

¹ أنظر: حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2007_2012) ص. 31.

² بلغت نسبة الأسئلة الكتابية المطروحة على وزارة التشغيل والتضامن الاجتماعي 5% ووزارة النقل 3%، وكذلك وزارة العدل بـ3%، أما بالنسبة للأسئلة الشفوية فوصلت نسبة وزارة التشغيل والتضامن إلى 2% أما وزارة العدل والنقل 4%.

أنظر: بالتفصيل حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، ص. 31.

³ أنظر: المادة 77 الفقرة الثالثة من دستور 1996.

استلام أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب في الجزائر وأوراق إنهاء مهامهم¹، وهو أيضا الذي يبرم المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويصادق عليها بعد موافقة البرلمان².

أما بالنسبة لوزارة الدفاع، فإن رئيس الجمهورية يحتكر الاختصاصات العسكرية نظرا لأهمية هذا القطاع الحيوي بالنسبة للعلاقات البلاد مع الخارج ووضعها الأمني في الداخل والخارج، وقد تم إسنادها إلى جانب الصلاحيات الدبلوماسية إلى السلطة الأعلى والأكثر استقرارا في الدولة وهي رئيس الجمهورية حامي الدستور وضامن الوحدة الوطنية المسؤول عن دفاع البلاد وأمنها، والهدف من ذلك إضفاء الاستقرار على سياسة البلاد وحمايته من التقلبات، ولكن رغم ذلك فإنه لا مانع من مساءلتها والاستفسار عن شؤونها وسياستها المتبعة ففي الفترة التشريعية السادسة سجلت بعض الأسئلة الكتابية الموجهة إلى وزارة الخارجية ووصل عددها إلى سبعة أسئلة فقط، أما وزارة الدفاع فسجلت ثلاثة أسئلة كتابية فقط، وهذا العدد يبرهن لنا التفسير السابق الذي قدمناه ومؤشر سلبي على عدم تغيير النواب نظرهم بعد للسياسة الخارجية والدفاع الوطني.

أما بالنسبة للوزير الأول، فإنه خلال الفترة التشريعية السادسة (2007-2012) لم يستقبل إلا القليل من الأسئلة التي وصل عددها إلى 26 سؤال فقط بالرغم أنه الموجه والمنسق للعمل الحكومي³.

5. هناك مجموعة من الوزارات لم تحظ خلال الفترتين السابقتين إلا بتر قليل من الأسئلة سواء كانت كتابية أو شفوية نظرا لضعف بنيتها الهيكلية وهزالة اعتماداتها المالية⁴ أو نظرا لحداتها⁵، وإما لأسباب ذاتية تعود بالدرجة الأولى إلى نظرة النواب، باعتبارها وزارات بعيدة بالنسبة لأغلبها كذا الاهتمامات الرئيسية للمواطنين وبالتالي مساءلتها لا تفيد النواب في علاقاتهم مع ناخبهم، وفي ظل الفترة التشريعية السادسة ظلت أغلب هذه الوزارات لا تستقبل سوى عدد ضئيل جدا من الأسئلة، ولم يخرج عن هذه القاعدة سوى وزارة الشؤون الدينية التي تلقت اثني عشر سؤالاً كتابيا واثان وعشرون سؤالاً شفويا⁶.

¹ . أنظر: المادة 78 الفقرة الأخيرة من دستور 1996.

² . أنظر: المادة 77 الفقرة التاسعة وكذلك المادة 131 من دستور 1996.

³ . تنص المادة 79/ف2 من دستور 1996 المعدل على: "...ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك على عمل الحكومة...".

⁴ . نذكر كمثال على ذلك القطاعات التالية: الثقافة، السياحة، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية .

⁵ . مثل وزارة هيئة الإقليم والبيئة التي استحدثت سنة 2001

⁶ . تم جمع هذه الأرقام من حصيلة الفترة التشريعية السادسة الخاصة بالأسئلة الكتابية والشفوية على الموقع الإلكتروني الخاص بالمجلس الشعبي الوطني

الفرع الثاني: مدى تجاوب الحكومة مع أسئلة النواب

إن التحليل الكمي لعدد الأسئلة المطروحة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني يظل غير كاف لمعرفة مدى فعالية هذا الفعل الرقابي، فالأمر يتطلب دراسة مدى تفاعل الحكومة مع هذه الأسئلة سواء كانت كتابية أو شفوية، وفي هذا الإطار قمنا برصد عدد الإجابات الحكومية على الأسئلة منذ الفترة التشريعية الخامسة إلى غاية الفترة التشريعية السادسة.

أولاً: الإجابات الحكومية على الأسئلة الكتابية

لمعرفة مدى إجابة الحكومة على الأسئلة الكتابية المقدمة من طرف النواب المجلس الشعبي الوطني نورد

الجدول التالي:

جدول يبين عدد الإجابات الحكومية على الأسئلة الكتابية لنواب المجلس الشعبي الوطني خلال الفترات التشريعية الثلاث

الأخيرة:

عدد الأسئلة الكتابية المطروحة	عدد الأسئلة المحاب عنها	الأسئلة المسحوبة والخارجة عن الاختصاص	الباقى بدون رد	الأسئلة المحاب عنها	
703	616	05	82	87.60%	الفترة التشريعية الرابعة (1997_2002)
400	372	00	28	92%	الفترة التشريعية الخامسة 2007_2002
881	820	6	55	93%	الفترة التشريعية السادسة 2012_2007

المصدر: وثائق وزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، حصيلة الأسئلة الكتابية والشفوية من بداية الفترة التشريعية

الرابعة إلى غاية دورة ربيع 2011.

من خلال قراءة النسب المتوية للأسئلة الكتابية المحاب عنها، نلاحظ ارتفاع النسبة المتوية للإجابة في الفترة التشريعية السادسة، حيث تضاعف عدد الأسئلة الكتابية في هذه الفترة مرتين عما كان عليه في الفترة التشريعية الخامسة، هذه الأخيرة شهدت انخفاضا كبيرا في عدد الأسئلة مقارنة بالفترة التشريعية الرابعة وصاحب هذا الانخفاض تقليص عدد الأسئلة التي لم تتلق أجوبة حكومية، وهكذا بعد أن كانت تبلغ 82 سؤال في الفترة الرابعة انخفضت إلى 28 سؤال في الخامسة وارتفعت بشكل بسيط في السادسة بـ 55 سؤال.

كما أن الأرقام المشار إليها سابقا، تبين ارتفاع نسبة الإجابة الحكومية على الأسئلة الكتابية وانخفاض نسبة الأسئلة غير المجاب عنها، تبين بوضوح الجهود المبذولة من قبل الحكومة لتحسين صورتها وذلك بالإجابة على أكبر قدر ممكن من الأسئلة المطروحة من طرف النواب، ولا تتجاوز الحقيقة إذا قلنا أن الأسئلة على الرغم حجمها الضئيل تحظى بالإجابة على نطاق واسع من قبل الحكومة¹، ويمكن إرجاع هذا التحسن إلى العوامل التالية:

1. صدور التعليمات المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية التي أصدرها المجلس الشعبي الوطني سنة 2000.

2. تضاؤل حالات عدم غياب عضو الحكومة لأن التعليمات كانت واضحة في التمييز بين حالي الغياب المبرر والغياب غير المبرر.

3. أن الأسئلة الكتابية لا تتناول في معظمها سوى مواضيع ذات طابع محلي.

هذا السلوك الحكومي في التعامل الإيجابي مع الأسئلة الكتابية سيضفي نوعا من الفعالية على الوظيفة الرقابية للمجلس الشعبي الوطني بواسطة هذه الأسئلة، وسيساهم في تقريب ممثلي الشعب من ناخبيهم مادامت هذه الأسئلة تكتسي في أغلبها طابعا محليا، ومادامت ترتبط بشكل كبير بالدائرة الانتخابية التي ترشحوا فيها.

ثانيا: الإجابات الحكومية على الأسئلة الشفوية

حتى يتبين لنا حدود تجاوب الحكومة مع مبادرات النواب في مجال السؤال الشفوي نورد الجدول التالي:

جدول يبين عدد الإجابات الحكومية على الأسئلة الشفوية لنواب المجلس الشعبي الوطني خلال الفترات التشريعية الثلاث

الأخيرة:

النسبة المئوية للأسئلة المجاب عنها	الأسئلة المرفوضة	عدد الأسئلة المحولة لكتابية	عدد الأسئلة خارجة عن الاختصاص	عدد الأسئلة المسحوبة	عدد الأسئلة التي لم يرد عليها	عدد الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المطروحة	الفترة التشريعية
70%	/	30	/	32	87	351	500	الرابعة 2002_1997
62%	24	/	11	22	/	288	462	الخامسة 2007_2002
75%	/	39	28	16	110	540	713	السادسة 2012_2007

المصدر: وثائق وزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، حصيلة الأسئلة الكتابية والشفوية من بداية الفترة التشريعية الرابعة إلى

غاية دورة ربيع 2011.

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة...، مرجع سابق، ص. 389.

كما هو الشأن بالنسبة للأسئلة الكتابية، يبين الجدول أعلاه ارتفاع العدد السنوي للإجابة عن الأسئلة الشفوية بشكل تصاعدي، فقد تضاعف هذا العدد مرتين في الفترة التشريعية السادسة عما كان عليه في الفترة التشريعية الخامسة، وشهد انخفاضا خفيفا في الفترة التشريعية الخامسة مقارنة بالرابعة، التي وصل عدد الإجابات عن الأسئلة الشفوية 351 إجابة .

وإذا كان هذا الارتفاع في عدد الإجابات يبين العمل المضاعف للحكومة من أجل تلبية رغبات النواب في مجال الأسئلة الشفوية، فإنه لم يؤدي على خلاف الأسئلة الكتابية إلى ارتفاع في النسب المئوية للأسئلة الشفوية المحاب عنها.

فإذا كانت هذه النسب قد ارتفعت في الفترة التشريعية الرابعة إلى 70%، فسرعان ما انخفضت في الفترة التشريعية الخامسة إلى 62%، ثم ارتفعت قليلا في الخامسة إلى 75%، هذا الارتفاع صاحبه ارتفاع كبير في عدد الأسئلة التي لم يتم الرد عليها والذي وصل إلى 110 سؤالا، فبماذا يمكن إذا أن نفسر التناقض بين ارتفاع عدد الأسئلة المحاب عنها وفي نفس الوقت ارتفاع عدد الأسئلة الشفوية التي لم يتم الإجابة عنها؟ وما هي أسباب عدم الإجابة على هذا العدد الكبير من الأسئلة الشفوية الذي وصل إلى 197 سؤال عند نهاية الفترة التشريعية السادسة؟

إن هذا التناقض يكمن بالأساس في كون وتيرة ارتفاع عدد الأسئلة الشفوية الموجهة إلى الوزراء تفوق بكثير وتيرة إجابة الحكومة عليها، وهو ما أدى إلى ظاهرة تراكم الأسئلة الشفوية غير المحاب عنها. وظاهرة عدم إجابة الحكومة على نسبة مهمة من الأسئلة الشفوية تعود إلى عدة أسباب منها:

1. عذر عدم الاختصاص في الفترة التشريعية السادسة رفض الوزراء الإجابة على 28 سؤالا شفويا بدعوى عدم اندراج مضمونها في اختصاصاتهم¹، وفي نظرنا فإن الحكومة تشكل كلا لا يتجزأ وبالتالي فعلى الوزير المعني بالأمر أن يعمل تلقائيا على إحالة السؤال إلى الوزارة المعنية أو إلى الوزير الأول ليتولى هذه المهمة بحكم كونه المنسق للأنشطة الوزارية .

2. غياب بعض أعضاء الحكومة عن جلسات الأسئلة رغم إعلامهم بجدول أعمالهم في الوقت المناسب بسبب التزامات مبرمجة مسبقا، أو لأسباب أخرى وهذا ما جعل أكثر من رئيس حكومة يوجه تعليمات إلى

¹. العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية...، مرجع سابق، ص.24.

أعضاء حكومته لتذكيرهم بان حضور جلسات الأسئلة يكتسي طابع الإلزامية والغياب عنها يظل حالة استثنائية.¹

3. عدم عقد جلسة مخصصة للأسئلة الشفوية كل 15 يوما بصورة منتظمة، مما أدى إلى تكديس الأسئلة وفقدان بعضها الأهمية وتأخر كبير في الإجابة عنها.

4. ضيق الحيز الزمني المخصص للإجابة أمام ازدياد عدد الأسئلة الشفوية، لم يعد نظام عقد الجلسات كل 15 يوما قادرا على استيعاب هذا العدد خاصة إذا تم الرد في هذه الجلسات على الأسئلة الشفوية التي يليها نقاش، وهي مدة زمنية قليلة مقارنة مع بعض الدول الغربية التي تخصص جزء من الجلسة اليومية للأسئلة الشفوية.²

5. تدخل الحكومة في إجراءات طرح السؤال لا سيما ما تعلق منها بإدراج السؤال في جدول الأعمال نظرا لأن وجود الحكومة قد يحول دون إمكانية الإجابة عن السؤال.³

على المستوى النوعي، يظهر عدد مهم من تعقيبات نواب المجلس الشعبي الوطني، عدم اقتناعهم بمضامين أجوبة الحكومة على أسئلتهم والتي تتميز في الغالب بالعمومية⁴، واستغراقها في جزئيات غير مفيدة أو تكون إجابات عابرة تتسم بابتعادها عن ملامسة المطلوب⁵، وذلك عكس سمات السؤال في بريطانيا حيث يتعاطى

¹ لقد عرفت دورة ربيع 2008 أكبر عدد من الأسئلة التي تم تكييفها بأما خارجه عن الاختصاص ووصل عددها إلى 11سؤالا، وأمثلة ذلك السؤال الموجه إلى وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة حول تلوث شاطئ خليج بوسماعيل، وكذا السؤال الموجه إلى وزارة المالية حول إنشاء مكاتب لصرف العملات، تطبيقا للقانون وحماية السوق الوطنية من البارونات العاملة في هذا المجال، أنظر الأسئلة الشفوية لمجلس الشعبي الوطني دورة ربيع 2008 على الموقع الإلكتروني: www.apn_dz.org

² يخصص في بريطانيا ساعة كاملة للأسئلة في بداية كل جلسة من جلسات الأسبوع والتي تصل إلى أربع جلسات في أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس وذلك من الساعة الثانية والنصف إلى الساعة الثالثة والنصف، وقد يزيد الوقت عن ذلك بقليل إذا بقي سؤال أو أكثر دون إجابة عنه. أنظر:

- Jacques Leruez , gouvernement et politique en grand Bretagne, Dalloz, paris,1989,p.40.

³ أنظر بالتفصيل ما تناولناه في هذه المسألة في الصفحة 68 إلى الصفحة 70 من الرسالة.

⁴ طيب بن ناصر، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية (حالة البرلمان الجزائري) مداخلة قدمت في ملتقى وطني حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص9.

⁵ وقد عبر على ذلك النائب محمد شهرة عقب رد وزير الصناعات وإعادة الهيكلة على السؤال موجه له بقوله: " إننا سئنا من هذه الأجوبة الخشبية الشكلية، نحن نطرح أسئلة مصيرية بالنسبة للمواطن فيأتي السادة الوزراء بإجابات عابرة مبنية كلها تقريبا على احتمالات مستقبلية" أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 199 المؤرخة في 22/05/2000ص6.

الوزير لجوهر الأمور ويجب باقتضاب وبدقة وبدلي بتعقيب مركز¹، فالوزراء في بريطانيا يحاولون الإجابة على الأسئلة تعاوناً للوصول إلى الحقيقة، وعادة ما يجيب الوزراء على الأسئلة الإضافية من وحي أنفسهم دون إجابة معدة سلفاً وهو ما يضيف على هذا النظام المصدقية والحيوية في آن واحد²، وإذا لم يقتنع العضو بالإجابة يلجأ إلى الاقتراح بالتأجيل أو طلب سحب الثقة .

أما في الجزائر، فإن الأسئلة بنوعها الشفوي والكتابي لا تؤدي في كل الأحوال إلى إثارة مسؤولية الحكومة أو على الأقل استجوابها في حالة عدم الاقتناع بالأجوبة الوزارية، وأكثر ما يمكن أن يحدث هو إجراء مناقشة في حالة ما إذا رأى المجلس الشعبي الوطني ما يبرر ذلك، تطبيقاً لأحكام المادة 74 من القانون العضوي رقم 02/99.

يفهم تبعاً لذلك، أنه لا يوجد في آلية السؤال ما يمكن أن يجرج الحكومة أو رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للحكومة لا من الناحية السياسية ولا بدرجة أقل من الناحية القانونية، ومن هذا الجانب، فإن افتقار السؤال لعنصر الجزاء يشكك في فعاليته كوسيلة رقابة وكذا فعاليته كضمان لفاذ القواعد الدستورية.

ولكي يحقق السؤال الفاعلية كجزاء وضمان يجب:

1. التقليل من القيود والعقبات التي ترد على توظيف وسيلة السؤال، وذلك بإعادة النظر في إجراءات وشروط الأسئلة، وإبعاد الحكومة قدر الإمكان عن التحكم في إجراءات السؤال.
2. زيادة الوقت المخصص للأسئلة بما يضمن الإجابة عليها أو على أكبر عدد منها.
3. إلزام الحكومة بالرد على الأسئلة وحضور الجلسات، وفرض جزاءات في حالة التخلف عن الحضور أو دون مبرر أو عدم الإجابة أصلاً كما في غالبية الدساتير، مما يعطي للسؤال البرلماني أهمية في نظر أعضاء الحكومة ويقوي من دوره الرقابي.
4. ضرورة تبني الدستور لنظام الأسئلة الاستعجالية لكل القضايا السريعة والآنية التي يعرضها النواب على الحكومة.

¹ زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص: 213، وعبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص: 337.

² إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص: 59.

5. إقرار مبدأ التحول التلقائي للسؤال من طرف الوزير مستقبل السؤال أو الوزير الأول، بحكم كونه منسق الأنشطة الوزارية أو تحويل وزارة العلاقات مع البرلمان صلاحية التحويل في حالة عذر عدم الاختصاص.

المبحث الثاني: الاستجواب البرلماني

يعد الاستجواب من أهم مظاهر وسائل رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، سواء أكان من حيث موضوعه أو من حيث أثر نتائجه¹، فهو يحمل معنى المحاسبة أو المساءلة أو ينطوي على معنى محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف²، كما يعتبر الاستجواب في النظم المقارنة من وسائل الرقابة البرلمانية التي تحمل في طياتها معنى المؤاخدة أي يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة أو بأحد أعضائها³.

ومن منطلق مدى استعمال هذه الوسيلة من قبل السلطة التشريعية ضد السلطة التنفيذية لصون وحماية القواعد الدستورية، يلاحظ أن الاستجواب يجد ذاته جزءا ذو فاعلية كبيرة فهو أولا يعمل على ردع السلطة التنفيذية ويجول دون قيامها بانتهاك الدستور أو القوانين، وثانيا يمكن أن يستهدف الاستجواب الرقابة الموضوعية بعيدا عن تحريك المسؤولية السياسية وذلك عندما لا يراد القضاء على الحكومة أو الوزير، وإنما إلى إصلاح الوضع الذي ينطوي على انتهاك الدستور أو القوانين⁴، وفي هذه الحالة يتحقق هدف الجزاء بإزالة أثر الانتهاك وإصلاح الضرر.

أما إذا أدى الاستجواب إلى سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء، فإن دوره يكون كوسيلة لإيقاع الجزاء بتحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء الذين عليهما أن يستقبلا في هذه الحالة وهكذا يمكن القول أن الاستجواب يعد أخطر طرق الرقابة لطبيعته المشوبة بالالتقام وأثره الجزائي المباشر في إنهاء عمل الوزير أو الحكومة القائمة.

¹ رمزي الشاعر، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص.204.

² حسين درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين: دراسة مقارنة ط1 مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر، القاهرة، 2005، ص.200.

³ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص.87.

⁴ نفس المرجع، ص.99.

لقد ورد النص على الاستجواب في جميع دساتيرنا ماعدا دستور 1963¹، فقد أقر دستور 1996 حق أعضاء البرلمان بغرفتيه استجواب أعضاء الحكومة، فنصت المادة 133 من دستور 1996 على: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ..."

كما تضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 تنظيم هذا الحق، ونصت عليه المواد 123، 124، 125، وتصدى القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هذا الحق تفصيلا في القسم التاسع منه، من خلال المواد 65، 66، 67.

وبناء على ما تقدم، سنقوم بدراسة الاستجواب كوسيلة رقابة على أعمال الحكومة في الجزائر من خلال النصوص السابقة، ونبحث في كيفية ممارسة المجلس الشعبي الوطني لهذه الوسيلة، وهل حقق الغايات المرجوة منها وذلك من خلال المطالب التالية التي نبين من خلالها مفهوم الاستجواب وشروط صحته (المطلب الأول)، إجراءاته (مطلب ثاني)، وتقييمه كوسيلة رقابة (مطلب ثالث).

المطلب الأول: مفهوم الاستجواب وشروط صحته

تقتضي دراسة مفهوم الاستجواب التعرض إلى تعريفه ثم شروط صحته كمايلي:

الفرع الأول: مفهوم الاستجواب

ليبيان مفهوم هذه الوسيلة الرقابية، لابد من بيان تعريف الاستجواب البرلماني، وكذا أصوله على النحو

التالي:

أولاً: تعريف الاستجواب

1- تعريف الاستجواب لغة

أصل الاستجواب في اللغة جاوب، يقال تجاوب القوم، جاوب بعضهم بعضا، واستجوبه بمعنى طلب منه الجواب²، وجاءت اللفظة في المعاجم الحديثة بمعان متعددة وعلى سبيل المثال جاءت كلمة استجوب بمعنى " رد

¹ نصت المادة 161 من دستور 1976 على حق الاستجواب على: " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة حول قضايا الساعة".

كما نصت المادة 124 من دستور 1989 على: " يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة...".

² المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الطبعة الرابعة، الإدارة العامة للمعجمات وإحياء التراث، القاهرة، 2005، باب جاب، ص145 وهو نفس المعنى الذي ورد في المعجم الوجيز الصادر عن مجمع اللغة العربية، طبعة وزارة التربية والتعليم، القاهرة، 1993، ص125.

له الجواب" والجواب هو ما يكون ردا على دعاء أو سؤال أو دعوى أو خطاب أو رسالة أو اعتراض أو نحو ذلك¹.

2- تعريف الاستجواب اصطلاحا

يعرف البعض في الفقه المقارن الاستجواب بأنه: " محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة"²، كما يعرف على انه: " العمل الذي يقوم بموجبه العضو بوضع الوزير في موضع يشرح فيه سياسته الحكومة العامة أو توضيح مسألة محددة"³، أو "هو الإجراء الذي يمكن به لعضو البرلمان أن يكلف الحكومة بتوضيح عمل معين أو السياسة العامة"⁴، ويذكر آخر بأن: الاستجواب هو سؤال شفوي مع المناقشة ينتهي بالتصويت الذي من خلاله يتعرف المجلس على حجم المشكلة المعروضة أمامه"⁵، أو أنه "سؤال مغلظ يهدف إلى كشف مدى سلامة تصرف الوزير في موضوع مسأله"⁶.

كل التعاريف السابقة تعد وصفا للاستجواب وليس تعريفا دقيقا له، فهي لم تشر إلى طريفي الاستجواب بدقة، كما أغفلت أساس الاستجواب وهو الاتهام الذي يدور حول وجود قصور أو خلل في النشاط الحكومي بما يستوجب محاسبة الوزير أو الحكومة.

في مصر، يكاد يجمع الفقه على أن الاستجواب نوع من المحاسبة أو الاتهام للحكومة أو أحد الوزراء في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم⁷، ويترتب على عدم رضا البرلمان عن جواب الحكومة طرح موضوع الثقة بها الذي ينتهي إلى إقرار مسؤوليتها⁸.

¹ جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، دراسة تحليلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1996، ص.21.

² سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1960، ص.167.

³ Léon Duguit, traité de droit constitutionnel, deuxième édition, tome 4, 1924, p.381.

⁴ Barthélemy Josef et Paul Duez, traité de droit constitutionnel librairie Dalloz, paris, 1983, p.700.

⁵ Bernard Chantebout, droit constitutionnel et science politique, armand colin/masson éditeurs, 8éd.paris, 1989, p249

⁶ محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد3، سبتمبر 2002 ص.11.

⁷ أنظر على سبيل المثال تعريف: - سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص.592.

- رمزي الشاعر، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص.360.

- عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص.373.

⁸ تنص المادة 2/126 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 على ذلك: " وللمجلس الشعبان بقرار سحب الثقة من احد النواب رئيس مجلس الوزراء أو احد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس"

أما في الجزائر، فيعرفه الدكتور سعيد بوالشعير بأنه: " وسيلة حولها الدستور لأعضاء المجلس الشعبي الوطني تمكنهم من مراقبة الحكومة حول قضايا الساعة الهامة والمصيرية التي تهم البلاد، فيتيح لهم بذلك التأثير على تصرفاتهم عبر إجبارهم على مراعاة مواقفهم وتبرير اختياراتهم السياسية"¹، أما الدكتور صالح بلحاج فيعرفه بأنه: " إجراء رقابي يتمثل في قيام مجموعة من أعضاء البرلمان بطلب توضيحات من الحكومة حول إحدى قضايا الساعة"²، أما الدكتورة عقيلة خرباشي تعرف الاستجواب بأنه: " آلية دستورية للرقابة البرلمانية بموجبها يستطيع أعضاء البرلمان تقديم طلب استيضاح إلى الحكومة حول إحدى قضايا الساعة التي تهم البلاد"³.

يتضح من خلال التعاريف السابقة، أن الفقه في الجزائر لم يعطي مدلولاً واضحاً للاستجواب، ولم يتوقف على عناصره الأساسية التي تتبدى في تحديد طرفي الاستجواب وما يرتبط به من له حق تقديمه، وفي مواجهة من يقدم ومن له حق المشاركة عند تقديمه إلى البرلمان، وما يميزه عن وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى.

كما نجد أن التعريفات السابقة تؤكد بأن الاستجواب في الجزائر لا يتعدى أن يكون فرصة للنواب لمناقشة الحكومة، لتقديم لهم توضيحات حول موضوع من مواضيع الساعة التي تهم الدولة، من خلال تبيان مواقفها في ممارستها السلطة وتسيير الشأن العام. وهذا ما تؤكدته المادة 133 من دستور 1996⁴، حيث حولت لأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق استجواب الحكومة، رغم أنها جاءت عامة وخالية من أي تعريف له، ولم تضع أي قيد على الاستجواب سوى أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بإحدى قضايا الساعة بينما القانون العضوي رقم 02/99 ينقل ممارسة الاستجواب بشروط يجب توافرها، وإلا لما حاز على القبول رغم أنه لم يرق بأثار يمكنها التأثير على وجود الحكومة، مما أدى إلى تضائل استخدامه على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

= كما تنص المادة 127 من ذات الدستور المعدل في 2007 على ما يلي: "لجلس الشعب أن يقرر بأغلبية أعضاء المجلس ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب مؤسس للحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل تقديم الطلب...".

¹ سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1984 ص.335.

² صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010 ص.289.

³ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص.145.

⁴ تنص المادة 133/ف1 من دستور 1996 على: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة".

ثانيا: نشأة الاستجواب البرلماني

ظهر الاستجواب البرلماني في فرنسا¹، مع بداية الثورة الفرنسية لعام 1792، وكثر استخدامه في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة، فبداية من عام 1946 أصبحت جلسات الاستجواب تأخذ أكبر نصيب من جدول أعمال الجمعية الوطنية، وخلال الفترة التشريعية الثانية فقط قدم 1549 طلب استجواب، منها 316 جمعت وتمت مناقشتها بعمق، و1220 استفادت من مناقشة قصيرة، الأمر الذي أدى للتخلي عن الاستجواب في دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958، بسبب استخدامه غير المنتظم الذي أدى لعدم الاستقرار الحكومي ففي ظل الجمهورية الرابعة سقطت خمس (05) حكومات عن طريق الاستجواب²، واقتصر الأمر على إجراء واحد يتم بمقتضاه تقرير المسؤولية للحكومة وهو ملتصق بالرقابة.³

أما بريطانيا لم تعرف نظام الاستجواب، بل عرفت نظام قريب الشبه منه وهو الاقتراح بالتأجيل بهدف مناقشة أمر محدد ذي أهمية وطنية عامة ومستعجلة، وهذه الوسيلة تنتج عن عدم رضا العضو السائل على إجابة الوزير فيطلب تحويل السؤال إلى هذا الاقتراح، وقد بدأ العمل به في عام 1873، وقد مهدت له بعض الأمور كأن لا يتمكن مقدم السؤال العادي من الإحاطة بإجابة شاملة لموضوع السؤال، وتهدف المناقشة إلى الإلمام بجوانب السؤال المختلفة⁴، فهو أسلوب متطور عن نظام الأسئلة، ولو أنه منفصل عنه ويشبهه إلى حد ما أسلوب الاستجواب على أساس أن كليهما يؤديان إلى مناقشة واسعة حول سؤال لم تستوف إجابته، غير انه يختلف عنه في انه يهدف إلى مناقشة موضوع يتعلق بمسألة ذات أهمية عامة ومستعجلة، وذلك لأن العضو يمكن أن يقدم الاستجواب ابتداء أو حينما يفشل في الوصول إلى إجابة غير كافية عن سؤاله، ولا أهمية أن يكون الأمر مستعجلا أو أن يكون محمدا، كما أن المناقشات التي يثيرها الاستجواب يعقبها تصويت على الثقة بالحكومة، وهنا تتبدى أهمية الاستجواب وخطورته عن غيره من الوسائل.⁵

¹.Philippe Williams, la vie sous la 4ème république, Armand colin, paris ,1971.pp.372_373.

نقلا عن مقال: عمار عباس، استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد4، جامعة تلمسان (الجزائر)، 2006، صص.31_35.

² « sous la troisième république, plus de la moitié des gouvernements renversés par la chambre des députés, le furent à la suite d'une interpellation. » voir: Bernard Chantebout, document d'étude, droit constitutionnel et institutions politique n1, 14 éd, 1988, p21.

³ ..عمار عباس، استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري، نفس المرجع، صص.34.

⁴ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، صص.90.

⁵ . عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، صص.88_89.

وإذا كان الاستجواب في فرنسا قد استند إلى العرف في بداية نشأته، غير انه في الجزائر استند منذ البداية إلى النصوص الدستورية، ولم يكن الاستجواب مأخوذاً به في الدستور الأول للدولة الجزائرية لعام 1963 غير أنه تم النص عليه في دستور 1976 في المادة 161¹، كما نصت عليه المادة 124² من دستور 1989 وأخيراً نصت عليه المادة 133/ف1 من دستور 1996، مع احتفاظ كل المواد السابقة بنفس الصياغة عند تنظيم الاستجواب والتغير الوحيد نلمسه في تغيير اسم الهيئة التي تمارس الاستجواب التي أصبحت تسمى البرلمان في الدستور النافذ، وهذا ناتج عن استحداث غرفة ثانية وهي مجلس الأمة ولأعضائها الحق في ممارسة الاستجواب إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: شروط صحة الاستجواب

لقد وضع المشرع الجزائري عدة شروط لممارسة الاستجواب، نستنتجها من نصوص مختلفة وردت في القانون العضوي رقم 02/99 وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، كل ذلك في إطار الاحترام التام للإطار الدستوري خاصة أحكام المادة 133 من دستور 1996، تلك الشروط يمكن تصنيفها إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية وتفصيل ذلك كالتالي:

أولاً: الشروط الشكلية

من أهم الشروط الشكلية التي تسبق توظيف الاستجواب:

1- أن يقدم طلب الاستجواب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني مكتوباً، وهذا ما يستخلص من نص المادة 65 من القانون العضوي 02/99 القاضي بصورة تسليم رئيس الغرفة المعنية نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة ثلاثون نائباً إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه، ورغم أن المشرع لم ينص على حرفية تقديم الاستجواب كتابة، إلا أنه أشار إلى عبارة (إيداعه)، وهو ما يفهم من دون أدنى شك أن النص يجب أن يقدم مكتوباً، وعليه فلا يمكن أن يقدم الاستجواب في الجزائر شفاهة. إن اشتراط تقديم الاستجواب مكتوباً، يسهل عملية تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان، وهو شرط لازم يتسنى من خلاله لرئيس المجلس أن يبحث في مدى توافر الشروط المطلوبة قانوناً في الاستجواب

¹. تنص المادة 161 من دستور 1976 على: " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة حول قضايا الساعة...".

². تنص المادة 124 من دستور 1989 على: " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة..".

كما أن تقديم نص الاستجواب مكتوبا يمكن أعضاء المجلس من الوقوف على موضوع الاستجواب ومعرفة أبعاده والتحقق من صحة الوقائع التي ينطوي عليها¹.

2- أن يوقعه ثلاثون نائبا، فالاستجواب في الجزائر حق جماعي وليس حقا فرديا، وبذلك يختلف عن السؤال ويشترط لقبوله أن يوقع على الأقل من طرف ثلاثون نائبا² كحد أدنى، وهذا الحد مبالغ فيه بالمقارنة بالحد القانوني اللازم للمبادرة بالقانون وهو عشرون نائبا³، بينما يشترط القانون المتعلق بتنظيم وسير المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989، أن يوقع الاستجواب خمسة (5) نواب على الأقل فقط⁴.

يجب القول بناء على ذلك، أن المؤسس الدستوري الجزائري في تراجع ملحوظ فيما يخص الشروط التي أحاط بها ممارسته الاستجواب مقارنة بما كان عليه من قبل، فاشتراط الحد الأدنى المقدر بثلاثين (30) عضوا لمباشرة إجراءات الاستجواب، يعد إضعافا لحق البرلمان في رقابة عمل الحكومة عن طريق هذه الوسيلة، وهو شرط مبالغ يجعله عائقا يكبح لجوء أعضاء المجلس الشعبي الوطني إلى توظيف هذه الوسيلة، ولتفعيل هذه الوسيلة يستحسن إعادة النظر في الحد الأدنى المطلوب وإنقاذه إلى الحد المعقول ليساير بعض الأنظمة التي يجوز أن يقدم الاستجواب فيها من طرف عضو واحد أو أكثر⁵.

3- أن يكون الاستجواب موجه إلى الحكومة، حيث حصرت النصوص القانونية المنظمة للاستجواب توجيهه إلى الحكومة فقط ممثلة في رئيسها الوزير الأول وكل أعضاء حكومته، بعدما عارض المجلس الدستوري إرادة البرلمان الرامية إلى حصر الجهة في رئيس الحكومة فقط دون الأعضاء الآخرين، وذلك عند مصادقته على المادة 65 من مشروع القانون العضوي رقم 02/99، حيث اعتبر أن الاستجواب يوجه لكل من رئيس

¹. صادق احمد علي يحيى، الاستجواب كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص.56.

². أنظر المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في فقرتها الثانية والتي تنص على: " يوقع على نص الاستجواب ثلاثون نائبا على الأقل ويبلغ مسبقا إلى الحكومة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني في غضون ثمان وأربعين ساعة من إيداعه، يعلق نص الاستجواب بمقر المجلس الشعبي الوطني، ويوزع على النواب".

³. أنظر: نص المادة 119 من دستور 1996.

⁴. عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، العدد 25، افريل 2010، ص.40.

⁵. في النظام المصري الاستجواب حق مقرر لكل نائب وهذا ما نصت عليه المادة 125 من دستور 1971، أما النظام الكويتي فقد أجازت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في المادة 124 أن يقدم الاستجواب أكثر من عضو ولكن شرط أن لا يزيد عدد مقدميه على ثلاثة أعضاء.

أنظر: مدحت احمد يوسف غنام، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص.377.

الحكومة وباقي الأعضاء على حد سواء¹، وهو ما استقر عليه تطبيق المادة 1/133 من الدستور.

ومادام الاستجواب ليس موجها بالضرورة إلى الوزير الأول، وهنا يفهم منه إمكانية إنابة الوزير الأول لأحد أعضاء الحكومة للإجابة عن الاستجواب حتى ولو كان الاستجواب موجها بداية إليه، لأنه لا يوجد نص يلزم الوزير الأول بالإجابة شخصيا عن الاستجواب².

ثانيا: الشروط الموضوعية

1- ارتباط موضوع الاستجواب بإحدى قضايا الساعة، ويعني ارتباطه بقضية راهنة تكون محل اهتمام عام، فلا ينبغي أن تكون المسألة قديمة أو مستقبلية بعيدة ولا ذات أهمية مستمرة في قطاع من القطاعات الوزارية³، لكن رغم ذلك فعبارة قضايا الساعة تتسم بالغموض والعمومية وتفتح المجال للتأويل خاصة في الجزائر، حيث نعيش كل يوم جملة من قضايا الساعة تستقطب اهتمام الرأي العام، وفي المقابل يشير مصطلح "قضايا الساعة" في بعض الأنظمة إلى آلية رقابية أخرى تشبه إلى حد بعيد ما يسمى في بريطانيا بأسئلة الساعة⁴ وطالما لم يتم تحديد مضمون قضايا الساعة فيمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني توجيه استجواب للحكومة في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة على حد سواء⁵، شرط أن ينطوي على مخالفة أو تقصير أو إهمال من طرف الحكومة.

¹ الرأي رقم 08/ر.ق.ع/د/99 المؤرخ في 1999/02/21 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² لقد أثار مسألة الرد الشخصي للوزير الأول عن الاستجواب الموجه إليه خلافا بين رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم ورئيس المجلس بشأن الاستجواب المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية، حين انسحب المبادرون بالاستجواب من الجلسة العلنية المنعقدة يوم 9 جانفي 2003 وقد أحاب رئيس المجلس آنذاك على مطلب نواب حركة المجتمع السلم بأنه: "لنائب الحق في طرح الاستجواب على الحكومة، وهذه الأخيرة من واجبها أن ترد عليه، لكن ليس في نص القانون ما يدل على أن رئيس الحكومة ملزم شخصيا بالرد على الاستجواب، لأنه موجه للحكومة ككل وليس لشخص، إذا فالحكومة لها كل الصلاحيات القانونية لتفويض أي وزير للرد على الاستجواب، وطبقا لنص المادتين 133_134 أحييت الكلمة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان المفوض من قبل رئيس الحكومة ليجيب على الاستجواب" أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 34 المؤرخة في 3 فيفري 2003، ص.6.

³ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص.289.

⁴ محمد باهي أبو بونس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002 صص 92-107.

⁵ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه العلوم، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2008-2009 ص.411.

وإذا كان الدستور قد كفل حق النائب في استجواب الحكومة في قضايا الساعة حسب الشروط والكيفيات المحددة في القانون، فإن ذلك لا يكون إلا تحقيقاً للمصلحة العامة، والتي تستهدف ضبط أداء الحكومة في ممارسة السلطات الدستورية المخولة لها¹، وقد اثبتت الممارسة العملية للاستجواب في الجزائر أن معظم الاستجوابات التي وجهت إلى الحكومة انطوت على مصلحة عامة واستبعدت فيها المصالح الشخصية ويظهر ذلك جلياً من خلال مواضع الاستجوابات²، فمنها ما تعلق بمصالح الدولة الجزائرية كما هو الشأن بقضية البازو ومنها ما تعلق بالحقوق والحريات كعدم اعتماد حزبي الوفاء وجبهة الديمقراطية، المفقودين، فتح الإعلام العمومي للمعارضة، ومنها ما تعلق بتطبيق القانون كاستجواب المتعلق بتعميم التعريب وكذلك الاستجواب المتعلق بالحفاظ على الأمن.

2- أن ينصب الاستجواب على أعمال الحكومة، هذا ما لم يرد النص عليه صراحة في دستور 1996 والقانون العضوي رقم 02/99 وإنما يتقرر عن طريق الاستنتاج، فطبقاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، فإن الحكومة لا تسأل إلا عما لديها من سلطات فعلية. بمقتضى الدستور والقانون، وعليه لا يجوز استجواب الحكومة أو أحد أعضائها عن اختصاص يمارسه رئيس الجمهورية منفرداً دون تدخل الحكومة كالتعيينات وتوقيع اتفاقيات الهدنة إعلان حالة الطوارئ والحصار والحرب، هذه الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية هو غير مسؤول عنها من الناحية السياسية، كما أنها لا تستجوب بشأن أعمال السلطة التشريعية وكذا أعمال السلطة القضائية مراعاة لمبدأ الفصل بين السلطات³.

- أن لا يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون خاصة وأن الاستجواب قد يتضمن توجيه اتهام للحكومة أو أحد أعضائها لمخالفة الدستور أو القانون، وهو ما يعني في النهاية أنه وسيلة رقابية تهدف إلى الحفاظ عليهما، لأن البرلمان يمارس اختصاصه التشريعي والرقابي في ظل نصوص الدستور والقانون⁴، ولم يرد

¹. وقد تضمن هذا الشرط القانون رقم 01/77 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني والذي منح مكتب المجلس إمكانية استبعاد أي استجواب إذا ما اتضح له أن المشكل المطروح موضوع الاستجواب ليس له علاقة بالمصلحة العامة، حيث نصت المادة 150 منه على: " يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقرر أن لا يترتب على طلب الاستجواب أية متابعة عندما يتضح أنه ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة.

أنظر: القانون رقم 01/77 المتضمن القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد 68 الصادرة بتاريخ 1977/12/4.

². أنظر بالتفصيل: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 188-194.

³. محمد باهي أبو يونس، الرقابة على أعمال الحكومة...، مرجع سابق، ص 127.

⁴. هذا الشرط كان معروفاً في فرنسا، فكان رئيس المجلس يستبعد الاستجواب إذا اشتمل على مخالفة ظاهرة للائحة أو الدستور، كأن يحمل الاستجواب هجوماً ضد المجلس الآخر، وذلك لأن الدستور هو الذي حدد اختصاصات السلطات العامة ومنح مجلس الشيوخ سلطات قضائية مستقلة، كما استبعد رئيس مجلس النواب استجواباً من شأنه إثارة مسؤولية رئيس الدولة وذلك طبقاً للمادة (6) من قانون 25 فيفري 1875

في النصوص المنظمة لوسيلة الاستجواب ما يشير إلى هذا الشرط، إلا أن صلاحية فحص الاستجواب قبل حدوثه يعود إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبإمكانه التنبه لأي خطأ قانوني وارد فيه، بالإضافة إلى العدد الكبير من النواب الذين وقعوا عليه، يفترض فيهم أنهم نواب الأمة ومشرعين لها، فليس من المعقول أن يقدموا استجوابا ينطوي على مخالفة للدستور أو القانون.

المطلب الثاني: إجراءات الاستجواب

لكي يصل الاستجواب إلى الجهة التي يراد استجوابها وهي الحكومة، لابد من القيام ببعض الإجراءات القانونية اللازمة لكي يصل الاستجواب إلى الجلسة التي يدرس فيها وتجب عليه الحكومة وينتج آثاره، وسوف نوضح ذلك في الفروع التالية كما يلي:

الفرع الأول: إجراءات تقديم الاستجواب

إن أولى إجراءات الاستجواب هي إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، بالرغم أن دستور 1996 والقانون العضوي رقم 02/99 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 لم تنص على الجهة التي يودع لديها الاستجواب، غير أن الفقرة الأولى من المادة 90 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 بنصها: "يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا استجوابا للحكومة في قضية من قضايا الساعة ويودع لدى المجلس الشعبي الوطني"¹، كانت واضحة بشأن الجهة التي يودع لديها الاستجواب. كما لم تحدد النصوص السابقة ضرورة تسليمه إلى رئيس المكتب شخصيا أو تسجيله لدى المكتب في قيد أو سجل نظرا للطبيعة الجماعية للاستجواب، فان حاز توقيعات النواب يكفي أن يودع لدى مكتب المجلس ليأخذ سيره الطبيعي نحو عرضه ومناقشته.

بعدها يودع نص الاستجواب، يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 65 من القانون العضوي

=التي تقرر عدم مسؤولية رئيس الدولة إلا في حالة الخيانة العظمى، أنظر بالتفصيل: مدحت احمد يوسف غنام، وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق ص.387.

¹ أنظر: المادة 90 من القانون رقم 16/89 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، جريدة رسمية عدد 52 الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989، ص.1419.

رقم 102/99¹، هذا الوضع يعكس الطابع الاستعجالي للاستجواب ويفوت الفرصة على كل من يريد أن يعطله أو يؤجله، بعدها يحدد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها، وتكون هذه الأخيرة خلال الخمسة عشر يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب²، ولو أن الأصل في الاستجواب كما هو معمول به في فرنسا هو الرد الفوري عليه من طرف الحكومة³، وبعدها يوزع على النواب ويعلق بمقر المجلس الشعبي الوطني⁴.

الفرع الثاني: إجراءات دراسة الاستجواب

بعدها يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب، فإن أصحاب الاستجواب يقومون بانتداب أحدهم لتقديم عرض يتناول موضوع الاستجواب وهو ما يفيد بأن نص الاستجواب يعرض كاملا، وبعدها تقوم الحكومة بالرد والإجابة وهذا وفقا للفقرة الثانية من المادة 67: " تجيب الحكومة عن ذلك، وتثير هذه الفقرة سؤال هام وهو ما المقصود بالحكومة، هل هو رئيسها أو أحد الوزراء الممثل لها، أو الوزير المختصة وزارته بموضوع الاستجواب أم تخص الحكومة بكاملها للإجابة على موضوع الاستجواب؟

بالرجوع إلى الممارسة العملية لوسيلة الاستجواب، نجد أن الوزير المختصة وزارته بموضوع الاستجواب هو الذي كان يرد على موضوع الاستجواب، مثل الاستجواب المتعلق بقضية البازو لعام 1979 الذي أجاب عنه وزير الطاقة والصناعات البتر وكيماوية⁵.

كما شهدت الممارسة غياب رئيس الحكومة في الاستجواب المتعلق بتزوير الانتخابات لسنة 1997 والاعتداء على الحصانة البرلمانية⁶، وهذا ما يفسر إمكانية الإنابة على الإجابة في الاستجواب، لأن الحكومة

¹. تنص المادة 65/2 من القانون العضوي رقم 02/99 على: " .. يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة، على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة، إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه".

². أنظر: نص المادة 66 من القانون العضوي رقم 02/99.

³. فؤاد كامل، الأوضاع البرلمانية، ط1، مطبعة دار الكتب المصرية، القاهرة، 1982، ص.248.

⁴. أنظر: نص المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، ج. ر، عدد 53 مؤرخة في 13 أوت 1997.

⁵. أنظر بالتفصيل قضية البازو: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص.188.

⁶. رد وزير العدل حافظ الأختام على الاستجوابين المتعلقين بانتخابات المحلية والاعتداء على الحصانة البرلمانية، بدلا من رئيس الحكومة.

أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، العدد 34، الصادر في 13 فيفري 2003، ص.5.

متضامنة أمام البرلمان، مما يخولها تعيين من ينوب عنها، كما يخول للنواب أن يعينوا من ينوب عنهم في عرض الاستجواب، فإن الممارسة أثبتت أن الرخصة تجعل الاستجواب ماثلا للسؤال الشفوي في العرض والإجابة¹. هذا الوضع ناتج عن انعدام أثر هام للاستجواب في الجزائر وهو إثارة المسؤولية الفردية للوزير عن الأخطاء التي يرتكبها على رأس وزارته وهذا ما سنحاول توضيحه في العنصر الموالي.

الفرع الثالث: آثار الاستجواب

للاستجواب آثار ونتائج حاسمة في الرقابة على العمل الحكومي، إذ يعتبر آلية دستورية لمحاسبة الحكومة وتوجيه اللوم لها، ويثير مسؤوليتها إذا ثبت تقصيرها أو إخلالها بما تعهدت به من برامج أو مخططات، إلا أن المشرع الدستوري الجزائري في دستور 1996 وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 لم يرتب أي أثر على حالة تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة عن الاستجواب الموجه لها، فلا يمكن حتى فتح مناقشة حول الموضوع، مما يعني أن دور الحكومة يقتصر على مجرد الرد على نص الاستجواب الذي يقدمه مندوب أصحاب الاستجواب وهذا ما أثبتته الممارسة البرلمانية²، كما أتاح النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 1997 في المادة 125/ف2 منه³، فرصة إنشاء لجنة تحقيق عقب الإجابة عن الاستجواب، وهذا ما أثبتته الممارسة في لجوء نواب المجلس الشعبي الوطني إلى تشكيل لجنة تحقيق عقب بعض الاستجوابات، كالاستجواب المتعلق بتزوير الانتخابات عام 1997 والاستجواب المتعلق بالتجاوزات في حق النواب⁴.

¹ ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص.257.

² بعد انتهاء مندوب أصحاب الاستجواب من عرض نص الاستجواب المتعلق بالتجاوزات التي عرفتها عملية الانتخابات المحلية المجرأة في 23 أكتوبر 1997، وما يرد عليه من طرف ممثل الحكومة جاء في تدخل رئيس المجلس الشعبي الوطني: " بهذا يكون المجلس قد استمع إلى منطوق طلب الاستجواب ورد الحكومة وفقا للترتيبات القانونية المكرسة في النظام الداخلي، تبقى القناعة لدى السادة النواب التي إذا حصلت، بطوى الموضوع". لمزيد من التفاصيل أنظر:

الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، العدد 21، المؤرخة في 15 ديسمبر 1997، ص.21.

³ تنص المادة 02/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997: " يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق".

⁴ ورد في اللائحة التي تضمنت إنشاء لجنة تحقيق عقب استجواب الحكومة حول التجاوزات التي وقعت في حق النواب: "... يعد استجواب الحكومة والاستماع إلى ردها الذي لم يكن مقنعا فإننا نطالب بتشكيل لجنة تحقيق في الإهانة والتجاوزات المرتكبة في حق النواب.

ولمزيد من التفاصيل أنظر: الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 24 الصادرة في 97/12/24، ص.32.

بخلاف هذا النص، لم ينص دستور 1996 ولا القانون العضوي رقم 02/99، وكذا الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني المعتمدة بعد صدور القانون العضوي رقم 02/99 على إنشاء لجنة تحقيق كأثر للاستجواب، وعليه فقد انتهى الاستجواب المقدم بسبب عدم اعتماد حزبي الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية بعدم تشكيل لجنة تحقيق رغم عدم فناعة النواب برد الحكومة لأن القانون لا يسمح بذلك، وهذا يعتبر تراجعاً واضحاً من المؤسس الدستوري بخصوص ما يترتب على وسيلة الاستجواب من أثر، وأصبح هناك عرفاً يسري داخل المجلس الشعبي الوطني ينحصر في رد الحكومة على تدخلات بعض النواب فقط، ويمكن أن تكون الإجابة مختصرة أو عامة أو سطحية، وهكذا لا يؤدي الاستجواب إلى إدانة الحكومة.

كما جاءت النصوص القانونية السابقة خالية من ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة عن استجواب في قضية من قضايا الساعة، ويرجع السبب في ذلك إلى استناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية تحول دون ظهور رؤية معارضة إلا برضاها¹، مما جعل من الاستجواب مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات حول مسألة معينة لا أكثر ولا أقل وهذا خلافاً لبعض الأنظمة الدستورية كمصر مثلاً التي جعلت من المسؤولية السياسية الأثر الدستوري للاستجواب².

مما يؤكد في النهاية أن المؤسس الدستوري الجزائري حقا نص على الاستجواب كوسيلة رقابة برلمانية ولكنه لم يشر مطلقاً إلى إمكانية عدم رضا نواب المجلس الشعبي الوطني أو على الأقل أصحاب الاستجواب برد على الحكومة أو عدم اقتناعهم به، وبالتالي لم يستشرف الانعكاسات التي قد تتولد جراء هذا الرد، وكذلك آليات تفعيل أو امتصاص هذه الانعكاسات، رغم الهالة الإجرائية التي رصدها له (التوقيع، التبليغ، سرعة الرد... الخ) خاصة وأن الحكومة مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني³.

المطلب الثالث: تقييم الاستجواب كوسيلة رقابة

لقد أثبت الواقع التطبيقي للاستجواب وعبر التجربة البرلمانية الجزائرية ضآلة توظيفه من جهة، حيث وصل سبع (7) استجوابات في الفترة التشريعية الرابعة (1997_2002) وتسع (9) استجوابات في الفترة

¹. عقيلة حرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص. 47.

². أنظر: نص المادة 2/126 من دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971.

³. أحمد طرطار، دور الاستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مجلة الفكر البرلماني، نشرة مجلس الأمة، العدد 15 فيفري 2007، ص. 66.

التشريعية الخامسة (2002_2007) على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ومن جهة أخرى عدم فعاليته وهذا ما سيوضحه الجدول التالي:

جدول يبين عدد الاستجابات للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة والخامسة:

الرقم	موضوع الاستجواب	تاريخه	نتائج الاستجواب
الفترة التشريعية الرابعة			
1	التجاوزات الحاصلة في الانتخابات المحلية في 23 أكتوبر 1997.	1997	ترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق
2	المساس بالحصانة البرلمانية للنواب في 1997.	أكتوبر 1997	ترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق
3	موقف الحكومة من قضية اعتماد حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية.	2000	الإجابة دون ترتيب أي اثر
4	موقف الحكومة من قضية اعتماد حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية.	2001	الإجابة دون ترتيب أي اثر
5	قضية المفقودين.	2001	الإجابة دون ترتيب أي اثر
6	غلق المجال الإعلامي العمومي.	2001	الإجابة دون ترتيب أي اثر
7	حرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية وكذا الأمر رقم 80/96 المعدل والمتمم له في 2001	2001	أجل إلى سنة 2003
الفترة التشريعية الخامسة			
8	حرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية وكذا الأمر رقم 80/96 المعدل والمتمم له	2002/12/22	تم الإجابة عليه في 2003/1/19 دون عرض
9	أضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة رقان	2003/01/9	تم الإجابة عليه في 2003/10/6 دون ترتيب اثر
10	حرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السياسية لحركة مجتمع السلم يوم 2003/2/27	2003/3/12	تم الإجابة عليه في: 2003/10/6
11	النتائج التي خلفها زلزال 21 ماي 2003	2003/6/15	الإجابة في 2003/10/6
12	حرق الأمر الرئاسي رقم 35/76 المتعلق بالمنظومة التربوية	2003/9/17	2003/10/6
13	إضراب أساتذة الثانويات	2003/9/22	2003/12/25
14	منكوبوا زلزال 21 ماي 2003	2004/1/5	لم يتم الرد عليه
15	الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس	2004/2/25	تم سحبه في 30 ماي 2004
16	التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية للقاءات كأس إفريقيا للأمم	2004/6/5	لم يتم الرد عليه

المصدر: - حصيلة المجلس الشعبي الوطني: الجزء الثاني، نشرية المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2002 ص. 290_291.

- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، 2002-2007، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزائر، 2007، ص. 34.

تسمح قراءة حصيلة الاستجوابات المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني بعدة ملاحظات وهي:

1. قلة عدد الاستجوابات المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، حيث وصل عددها 16 استجواب خلال الفترة التشريعية الرابعة والخامسة، أي بمعدل يتراوح من استجواب إلى استجوابين في كل سنة، هذا الرقم الضعيف يعود بالدرجة الأولى إلى اصطدام النواب بقيود هذه الوسيلة المختلفة، فالتنظيم القانوني للاستجواب المعقد، لما يتضمنه من شروط وإجراءات مشددة يشكل عائقاً أمام النواب لممارسته، ومن أمثلتها التوقيع على نص الاستجواب من طرف ثلاثين نائبا، وهو حد مبالغ فيه بالنظر إلى الحد القانوني اللازم للمبادرة بالقانون، وكذا إنشاء لجان تحقيق وهو عشرون نائبا كما سنرى لاحقا، فلماذا ينفرد الاستجواب بحد أدنى يختلف عما هو مألوف في الآليات الأخرى¹، برغم أن الدستور لم ينص على ذلك، أضف إلى ذلك ضعف تجاوب الحكومة مع هذه الاستجوابات في غياب قواعد ملزمة تضمن تطبيق هذه الوسيلة بطريقة فعالة.

2. مواضيع الاستجوابات كلها تعد من مواضيع الساعة وهذا يعني أنها الوحيدة، فمواضيع الساعة عبر الفترات التشريعية السابقة كثيرة ومتنوعة وخطيرة مثل الاحتلاسات والفساد، وكان بالإمكان إثارتها، لكن التنظيم القانوني الجديد للاستجواب خاصة بعد تراجع المشرع عن ترتيب كل آثاره، أثر سلبا على توظيف هذه الوسيلة من قبل النواب إلى حد العزوف عنها في الفترة التشريعية السادسة .

3. إذا كانت النصوص القانونية قد جعلت موعد دراسة الاستجواب رهن موافقة كل من الحكومة ومكتب المجلس الشعبي الوطني²، إلا أن الواقع العملي أكد أن الحكومة هي الفيصل في تحديد ميعاد مناقشة الاستجواب، وقد حددت في أغلب الحالات مواقيت بعيدة نسبيا تجاوزت الستة أشهر خاصة في الفترة التشريعية الخامسة مما أدى إلى فقدان الاستجواب أهميته واستعجالته وهذا الأمر من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة المعارضة خاصة في ممارسة حقها الرقابي في الوقت المناسب.

4. خلو النصوص القانونية المنظمة للاستجواب من تكريس حق المستجوب من التعقيب على رد الوزير ممثل الحكومة عند عدم الامتناع، وهذا خلافا لما هو في الأنظمة المقارنة، فنجد المادة 202 من لائحة مجلس الشعب المصري لسنة 1979" يعطي الحق للعضو المستجوب إذا لم يقتنع برد الحكومة التعقيب على إجابة من

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص.146.

² أنظر: المادة 66 من القانون العضوي 02/99.

وجه إليه الاستجواب¹. وبالتالي فليس من المنطقي بعد أن يقوم المستجوب بجهود كبيرة في جمع معلوماته الموثقة ووقائعه الصائبة، وقرائنه الثابتة، أن ينتهي الاستجواب برد ممثل الحكومة دون أن يتمكن مقدم الاستجواب من التعقيب على رد ممثل الحكومة خاصة إذا كان رده سطحيا وعماما.

5. بعض الاستجوابات لم يتم الرد عليها أصلا أو يجاب عليها بعد مرور مدة زمنية طويلة، يعكس وجود تفاعل ضعيف من حيث التعامل مع الاستجواب كأداة للرقابة.

6. بالنظر إلى جميع الاستجوابات التي جرت دراستها في المجلس الشعبي الوطني، نلاحظ الأثر القانوني لجميع هذه الاستجوابات لم يتعد حدود قاعة اجتماعات المجلس، وقد كان ذلك منحى عاما ظهر بقوة وكثافة في الدورة التشريعية الخامسة، وكان ذلك نوعا من وأد الاستجوابات في مهدها.

7. فقر مضمون الإجابة عن الاستجوابات واستغراقها في العموميات وابتعادها عن ملامسته المطلوب مما جعل النواب لم يقتنعوا بها، الأمر الذي دفعهم إلى المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق مثل التي أنشأت بخصوص سير الانتخابات المحلية بعد استجواب الحكومة في سنة 1997، وكذلك اللجنة التي أنشأت للتحقيق بخصوص المساس بالحصانة البرلمانية بعد استجواب الحكومة في نفس السنة.

8. وجود الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة جعلت الاستجواب في الجزائر من وسائل الرقابة المستبعدة فالتحالف الرئاسي يشكل جهازا رادعا للمعارضة من جهة، وصمام أمان لصالح السلطة التنفيذية من جهة أخرى وكذلك الضعف الشديد الذي تعيشه الأحزاب السياسية وما شهدته الدولة في إطار ما يعرف بأزمة الحراك الحزبي، حيث أن أغلب الأحزاب تعيش انقسامات، وعدم وجود تكتل بين قوى المعارضة كلها عوامل تقوي من نفوذ الحكومة وتأثيرها.

9. تراجع الاستجواب وقلة استعماله لا يرجع إلى القيود الدستورية فقط، بل أيضا لطبيعة المجلس الشعبي الوطني وتكوينه ونوعية أداءه وكفاءة نوابه، فكلما كان النائب مقدم الاستجواب يتمتع بخبرات عملية وعلمية واسعة كلما استطاع أن يقنع المجلس بأهمية القضية التي يعرضها عن طريق الاستجواب، وكذلك كلما كان النائب ينتمي إلى أحزاب قوية لها قاعدة سليمة من الممارسة، كلما تزود بالخبرة والكفاءة العالية في المجال السياسي والرقابي، إلى جانب ذلك قلة المعلومات لدى النواب بخصوص مشاريع الحكومة وطريقة تسييرها

¹ جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، مرجع سابق، ص.170.

وصعوبة الحصول عليها تجعلهم أقل كفاءة من الناحية الفنية التي تمكنهم من تقييم الأداء الحكومي وتقديم استجابات فاعلة.

ولتفعيل الوظيفة الرقابية للمجلس الشعبي الوطني على أعمال الحكومة عن طريق الاستجواب يجب:

1 إعادة النظر في المنظومة الدستورية والتشريعية التي تحكم آليات ممارسة الاستجواب في الجزائر وترتيب كل الآثار القانونية المتعارف عليها في الأنظمة المقارنة، خاصة إثارة مسؤولية الوزراء الفردية والجماعية أو إلغاءه واستبداله بوسائل أخرى هادئة كأسئلة الساعة أو طرح موضوع للمناقشة .

2 تفعيل دور المعارضة في المشاركة في رسم السياسة العامة للدولة وذلك من خلال المجلس الشعبي الوطني.

3 تطوير الأداء البرلماني الرقابي، وذلك برفع كفاءة النواب وتزويدهم بكل الوسائل الحديثة والتكنولوجية لحصولهم على المعلومات، خاصة تلك المتعلقة بالحكومة لكي يقوم النواب بدورهم الرقابي على أكمل وجه.

وإذا كان هذا هو وضع الاستجواب في الجزائر، نادر الحدوث وبدون أثر، فهل هذا الوضع ينطبق على الرقابة بواسطة لجان التحقيق، وما هو واقع الممارسة بشأنها؟

المبحث الثالث: التحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني من أفضل وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بل أكثرها فاعلية لكونه وسيلة عملية للغاية، إذ لا يستطيع البرلمان بغيرها أن يكتشف عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية المالية والسياسية والإدارية، كما لا يستطيع أن يتعرف على حاجات الدولة، فالتحقيقات البرلمانية تجعل البرلمان يحصل مباشرة وبفهمه على البيانات والمعلومات المطلوبة، مما يجعله مطمئنا على صحة تلك المعلومات على عكس من السؤال والاستجواب، إذ يحصل البرلمان على هذه المعلومات والبيانات عن طريق ما تفصح به الحكومة وما تصوره من حقائق.¹

¹ . عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص.369.

وعليه، يستطيع البرلمان عن طريق لجان التحقيق أن يفرض رقابة صارمة على الحكومة، لاسيما إذا لم تؤد الوسائل الأخرى ومنها الأسئلة البرلمانية والاستجواب إلى اقتناع أعضاء البرلمان بما وصل إليهم من معلومات من إجابات الوزير أو كانت البيانات الواردة محل شك كبير ولم تحز ثقة المجلس.

تقف هذه اللجان بنفسها على الحقيقة بواسطة وسائل وإمكانات يسلمها بها الدستور أو القوانين المكملة له لتحقيق الغرض منها وهو الوقوف على العيوب والأخطاء التي ارتكبتها الحكومة، هذه الأخيرة التي يجب أن تمارس مهامها التنفيذية وفقا لأحكام الدستور، واحترام نصوصه وروحه وذلك بقصد تحقيق المصلحة العامة.

وقد أقرت كل الدساتير الجزائرية ماعدا دستور 1963 والأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني حق إنشاء لجان التحقيق البرلماني، ونظم هذا الحق تفصيلا في القانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، كما شهد الواقع الجزائري العديد من التجاوزات وأشكال مختلفة من الفساد الإداري والمالي مما دعى المجلس الشعبي الوطني إلى تشكيل العديد من لجان التحقيق.

وسوف نحاول في هذا المبحث دراسة القواعد والأحكام الواردة في نصوص المواد المختلفة السابقة التي تنظم التحقيق البرلماني من طرف المجلس الشعبي الوطني، والكيفية التي يتم بها والآثار التي تترتب عن ممارسته ومدى كونه وسيلة تضمن إيقاع الجزاء بحق الحكومة عند مخالفتها للقواعد الدستورية، وذلك من خلال ثلاثة مطالب خصصنا أولهما لتحديد ماهية التحقيق البرلماني، وأفردنا ثانيهما لبيان آلية عمل لجان التحقيق والثالث تناولنا فيه تقييم التحقيق البرلماني كوسيلة رقابة من خلال الواقع العملي لها.

المطلب الأول: ماهية التحقيق البرلماني

لا يمكن التطرق إلى موضوع التحقيق البرلماني كوسيلة رقابة على أعمال الحكومة وإجراءات استخدامه دون أن نبين تعريف التحقيق البرلماني اللغوي والاصطلاحي، ثم نقدم نبذة تاريخية عن نشأته وكذا طبيعة لجان التحقيق وكيفية تشكيلها، وستتناول كل منها في فرع مستقل كمايلي:

الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني

أولاً: التحقيق لغة

أصل التحقيق في اللغة حقن، يقال حقن القول والقضية، والشئ والأمر أي: أحكمه أثبتته وصدقه وحقن مع فلان في قضية بمعنى: أخذ أقواله فيها وحقن الخبر أي: وقف على حقيقته، وحققة الشئ أي: منتهاه وأصله¹.

أما التقصي فأصلها (قصي) ويقال تقصى المسألة أي بلغ الغاية من البحث فيها وبلوغ الغاية منها، وبلغ أقصى ما يمكن البحث فيها، وتقصى الموضوع، أي بحث فيه بحثاً مستفيضاً ودقيقاً وبلغ الغاية في بحثه².

ثانياً: التحقيق اصطلاحاً

اختلف الفقهاء في إعطاء تعريف للتحقيق البرلماني وتعددت محاولات في سبيل ذلك، فيعرفها **pierre Eugène** بأنه: " تلك التحريات التي يلجأ إليها البرلمان بواسطة أعضائه المختارين من قبله لمدة محددة وهذه التحقيقات يمكن إثارتها حول كل المسائل والقضايا التي تهم البلد"³.

ويعرف **André Hauriou** لجان التحقيق بأنها: " لجان تشكل من أجل إلقاء الضوء على بعض الأعمال المعينة"⁴، كما عرفه **robert arnitz** بأنه: " طريقة من طرق التحري التي تنظمها السلطة التشريعية من أجل الرقابة على الحكومة"⁵.

ويؤخذ على هذه التعاريف إغفالها لإحدى أو بعض العناصر الأساسية في التحقيق، كعدم الإشارة إلى أن اللجنة المشكلة للتحري تتألف من أعضاء من البرلمان أو عدم ربط التحقيق بأعمال السلطة التنفيذية.

أما الدكتور **عبد الله ناصف** فيعرفه بأنه: " إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة والتي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه"⁶، لكن يعاب على هذا التعريف أنه مبهم، ولم يفرق بين التحقيق وبين الأسئلة والاستجواب ولم يبين مع من يحدد البرلمان موقفه؟

¹. أنظر: المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1990، ص.193.

². أنظر: قاموس المعاني على الموقع: www.alamany.com

³. Pierre Eugène ,traité de droit politique électoral et parlementaire ,6ème édition. Librairie imprimerie réunies paris ,1902.p.678.

نقلا عن: إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية... مرجع سابق، ص.119.

⁴. André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques ,3ème édition. Paris.1972.p789

⁵. Robert Arnitz. les enquêtes parlementaires d'ordré politique, L.J, paris,1917,,p2.

نقلا عن: إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية... نفس المرجع، ص.119.

⁶. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص.91.

أما الأستاذ إيهاب زكي سلام يرى أن التحقيق هو: "عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة) كتحريرك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة)، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير"¹، ويعاب على هذا التعريف أنه حصر عمل لجان التحقيق في الكشف عن المخالفات السياسية غافلا عن كشف القصور المالي والإداري، كما استعمل عبارة السلطة التنفيذية لكن أحد جناحي هذه السلطة -الحكومة- هي الخاضعة لرقابة البرلمان.

ولعل من أفضل التعاريف، التعريف الذي قدمه مصطفى قلوش للتحقيق معتبرا أنه: "حق البرلمان في تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة الدولة من أجل الكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية وإدارية عن طريق لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضائه، تقوم بمهمة التقصي والبحث وتقديم اقتراحات تعرضها على البرلمان في شكل تقرير"²، وكذا تعريف حسين درويش عبد الحميد" بأنه شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابس والوقائع"³.

واستنادا إلى كل ما تقدم، يمكن لنا أن نعرف التحقيق البرلماني بأنه: "وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة مؤلفة من أعضاء البرلمان، تستظهر بنفسها ما قد يهيم البرلمان من حقائق سياسية أو إدارية أو مالية ويكون لها في سبيل ذلك سلطات يخولها لها القانون، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي، بما يجب اتخاذه حيال المسألة"⁴.

ويلاحظ على التعريف المتقدم انه اشتمل على توضيح النقاط التالية:

1. أن التحقيق يعد أحد وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، يباشره البرلمان من أجل أن يستنير ويتحرى الحقائق بنفسه.

¹ إيهاب زكي سلام، نفس المرجع، ص.120.

² مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي (المؤسسة البرلمانية)، دار السلام للنشر والتوزيع، الرباط، 1997_1998، ص.241.

³ حسين درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص.140.

⁴ قريب من هذا المعنى تعريف علي الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2006 ص.334.

2. أن موضوع التحقيق أعمال الحكومة فقط، وأنه لا يجوز أن يتناول أعمال السلطة القضائية.
3. التحقيق البرلماني هو تحقيق سياسي يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية، فهو يختلف عن التحقيق القضائي الذي ينتج عنه عقوبات جنائية يحددها قانون العقوبات.
4. تتمتع لجان التحقيق بسلطات كثيرة تمكنها من القيام بعملها بنفسها في استيضاح الحقائق، وتضع ما توصلت إليه في صورة تقرير تعرضه على البرلمان ليصدر قرار نهائي.

الفرع الثاني: نشأة التحقيق البرلماني

إن الممارسة المتعلقة بتأليف لجان التحقيق قد بدأ العمل بها في بريطانيا سنة 1689، فسوء إدارة الحرب مع أيرلندا كان السبب وراء إنشاء لجنة التحقيق في ذلك، وبناء على تقرير لجنة التحقيق خاطب مجلس العموم التاج طالبا منه إرسال حاكم المستعمرة الكولونيل (لوندي) إلى إنجلترا لمحاكمته¹، ولم يكن الحق في التحقيق ذا فاعلية في البداية، لسبب أن البرلمان لم يكن يملك سلطات واسعة لإجبار الشهود على الحضور أو إحضار الوثائق والمستندات، ثم تطور الأمر وباشرة البرلمان امتيازته في ذلك، كما اعترف له سلطة استجواب الشهود في قانون جرنفيل الصادر في 1770، ثم منحت السلطات للجان التحقيق في قوانين خاصة².

بعدها أصبحت سلطات مجلس العموم في التحقيق متشعبة النواحي، فله أن يجري التحقيق في أي وزارة من الوزارات وكذلك في حالة اتهام أحد الوزراء أو فيما يتعلق بأسباب وقوع كارثة أو عند وجود فضائح مالية أو سياسية، ومن أشهر اللجان التي شكلت في ذلك الوقت لجنة استجوبت أطباء الملك جورج الثالث بهدف التأكد من حالته الصحية والعقلية، ولجنة ديبلوك التي رفعت تقريرها إلى مجلس العموم وأعلن على إثره حالة الطوارئ في أيرلندا الشمالية سنة 1973³، أما حديثا فكانت لجنة التحقيق حول الحرب على العراق وفضيحة المعلومات الاستخبارية الكاذبة حول أسلحة الدمار الشامل العراقية التي كانت مبررا لقيام بريطانيا لغزو العراق.

أما في النظام الأمريكي، فإن حق الكونغرس في تشكيل لجان التحقيق يعود إلى عام 1792 عندما تم تشكيل لجنة تحقيق برلمانية على أثر هزيمة الجنرال (سانت كلير) بحرب خاضها ضد الهنود الحمر، حتى أن هذا

¹. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص.124.

². نفس المرجع، ص.124.

³. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة...، مرجع سابق، ص.91-92.

الأمر أصبح عرفا برلمانيا في الولايات المتحدة الأمريكية¹، فعند نهاية كل حرب تخوضها الولايات المتحدة الأمريكية يتم تشكيل لجنة تحقيق برلماني لبحث موضوع الحرب، وقد ازدادت سلطة الكونغرس في تشكيل لجان التحقيق البرلماني في عدد كبير من القضايا، حتى قبل بحقه أن هذا الأمر قد طغى على اختصاصاته التشريعية².

رغم أن الدستور الأمريكي لم ينص صراحة على حق الكونغرس في ممارسة التحقيق، إلا انه تمسك بهذا الحق وممارسه تحت ذريعة متابعة تنفيذ ما صدر عنه من قوانين واعتمادات مالية، وقد أيدت المحكمة العليا هذا السلوك بقولها " أن السلطة الكونغرس في التحقيق ملازمة للعمل التشريعي..."³.

يؤسس الكونغرس حقه في تشكيل لجان التحقيق البرلماني باستناده على ما يسمى بنظرية السلطات الضمنية⁴، التي قررتها المحكمة العليا في قضية " ماك كالتوش ضد ماريلاند عام 1819، والتي مفادها أنه طالما كانت الأهداف الدستورية مشروعة فإن كل الوسائل التي توصل إليها تكون مشروعة ومطابقة كحرفية وروح النصوص الدستورية⁵.

وتعد لجان التحقيق الأمريكية من أقوى أنواع لجان التحقيق على مستوى كافة برلمانات دول العالم⁶ وقد أدت الكثير منها دور مفيد لمعاونة الكونغرس في ممارسة اختصاصاته الرقابية ومن أمثلتها اللجان التي كشفت عن الفضائح السياسية مثل وترجيت سنة 1973 وإيران جيت سنة 1987⁷.

أما فرنسا فقد عرفت التحقيق مع بداية القرن التاسع عشر، حيث فصل دستور السنة الثالثة للثورة الفرنسية 1875 بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وبدأ التحقيق بالظهور بعد ذلك، ويلاحظ أن

¹. سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية...، مرجع سابق، ص.76.

². عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، ط1، جامعة الكويت، 2000، ص.76.

³. فارس عمران، التحقيق البرلماني، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص.414.

⁴. السلطات الضمنية هي السلطات التي تستوحي من مجموع السلطات المكرسة دستوريا ومن النصوص التشريعية، ذلك انه يجب على الدارسين أن يفصحوا المجال للسلطات الضمنية كسلطة الكونغرس في التحقيق.

أنظر بالتفصيل: لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى، ترجمة: مازن حداد، ط3، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، 1993، ص.37.

⁵. وسيم حسام الدين الأحمدي، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص.149.

⁶. وقد عبر Jaen Gicquel عن أهمية دور لجان التحقيق في أمريكا بأن لجان التحقيق في فرنسا تعتبر النموذج الباهت بالمقارنة بالتحقيق في الولايات المتحدة الأمريكية.

.voir: Jaen Gicquel, droit constitutionnel et institutions politique, 12 éd, monchresion, paris, 1993,p.706.

⁷.مدحت احمد يوسف غنيم، وسائل الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص.302.

التحقيق لم يكن له وجود في عهد الملكية الفرنسية¹، وقد بدأ عن طريق اللجان الدائمة التي منحت صلاحيات التحقيق فلم تعد تقتصر على الأعمال التشريعية، بل امتد عملها ليشمل رقابة الحكومة، وبعد الحرب العالمية الأولى، كثر اللجوء إلى تشكيل لجان التحقيق البرلماني حتى باتت من الأمور المعتادة، لاسيما في المسائل المالية والعسكرية² رغم عدم النص عليها في دستور 1958 .

أما التحقيق في الجزائر، فقد بدأ مع صدور دستور 1976 واستقر على ذلك إلى يومنا هذا³، وتعد أحكام المادة 161 من دستور 1996 الساري المفعول هي المصدر الدستوري الذي يؤسس آلية رقابة التحقيق البرلماني، ونظم التحقيق بالتفصيل في القانون العضوي 02/99، وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل سنة 2000.

الفرع الثالث: طبيعة لجان التحقيق وكيفية تشكيلها

نتناول في هذا الفرع على التوالي، طبيعة لجان التحقيق، ثم كيفية تشكيلها.

أولاً: طبيعة لجان التحقيق البرلماني

لقد أورد المؤسس الدستوري وسيلة التحقيق البرلماني في المادة 161 منه والتي تنص على: " يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"، إن هذا الأساس الدستوري الذي يعقد للمجلس الشعبي الوطني إمكانية التحقيق بواسطة لجان غير دائمة تتشكل من بين أعضائه، لم ينص على شروط إنشاء هذه اللجان وما ينتج عنها من أثر، حيث اقتصر على إنشاء هذه اللجان من أجل التحري في قضية ذات مصلحة عامة.

ويستنتج من نص المادة 161 من الدستور ما يلي:

¹ . إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية ...، مرجع سابق، ص.125.

² . فارس عمران، التحقيق البرلماني...، مرجع سابق، ص.57.

³ . وجاء ذلك في المادة 188 من دستور 1976 والمادة 151 من دستور 1989.

1. لجنة التحقيق هي لجنة خاصة وذات طبيعة مؤقتة يشكلها المجلس الشعبي الوطني في إطار تخصصه المحدد دستوريا في المواد 122-123، حيث لا يجوز له التحقيق إلا فيما يخص ما ورد في هاتين المادتين¹.
 2. إن الهدف من تشكيل لجنة التحقيق هو تفصي الحقائق وإبلاغ المجلس الشعبي الوطني بحقيقة ما توصلت إليه بواسطة التقرير بذلك.
 3. أن مهمة اللجنة الأساسية هي تجميع ما تراه من أدلة وقرائن وشهادات الأطراف الذين تستمع إليهم وإبداء رأيها في تقرير ترفعه إلى المجلس الشعبي الوطني.
 4. يتعين على جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلبات لجنة التحقيق وتوفر لها كل الإمكانيات التي تمكنها من أداء مهامها.
 5. ينتهي عمل اللجنة في المدة التي يحددها المجلس، بإيداع تقرير يتضمن ما توصلت إليه في بحثها وتحقيقها وتعرضه على المجلس صاحب الولاية الأصلية الذي يأخذ القرار الذي يراه مناسبا.
أما بخصوص مجال ممارسة المجلس الشعبي الوطني لرقابة التحقيق يتمثل في:
- 1) موضوع ذي مصلحة عامة، وعبارة المصلحة العامة هنا فضفاضة فهي تسمح بتوسيع فرصة المجلس الشعبي الوطني لممارسة التحقيق البرلماني في أية قضية من جهة، ومن جهة أخرى نجدها تحد من سلطة المبادرة حيث يمكن أن تصدر الحكومة ادعاء مفاده أن القضية المراد التقصي حولها لا تكتسي طابع المصلحة العامة².
 - 2) يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني اللجوء إلى تشكيل لجنة التحقيق في حالة عدم اقتناعهم بردود الحكومة على استجواب، وتجد هذه الإمكانية سندها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر سنة 1997 وتم تغييرها في القانون العضوي رقم 02/99، حيث تم إلغاء هذا الأثر للاستجواب من النظام القانوني³.

¹ إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23-24/10/2000 منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان، ص.70.

² عبد الله بوقفة، علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2001 ص.552.

³ أنظر: المادة 125/ف2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 والتي تنص على: "يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة تكوين لجنة تحقيق...".

3 حق المجلس الشعبي الوطني بممارسة التحقيق مقيّد بعدم وجود متابعة قضائية حول نفس الموضوع وهذا ما أكدته المادة 79 من القانون العضوي رقم 02/99 على: " لا يمكن أن تنشئ لجنة التحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت متابعات مازالت جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف"، وهو نفس الموقف الذي تبناه المشرع الفرنسي¹. هذا الأمر يقيد من دائرة تدخل المجلس الشعبي الوطني في ممارسته رقابته، حيث يكفي أن تحيل الحكومة الأمر أو القضية إلى العدالة لتجنب المتابعة السياسية من قبل المجلس، لهذا كانت لجان التحقيق في فرنسا دائما سبب التوتر القائم بين العلاقة بين البرلمان والحكومة.

وفي رأينا، فإن إجراء متابعات قضائية لا يجب أن يمنع إحداث لجنة تحقيق، بل فقط يحد من سلطاتها في التحري في الوقائع التي تحقق فيها السلطة القضائية.

4 أن لا ينصب التحقيق على بعض المواضيع ذات الطابع السري والاستراتيجي والتي تعتبر من المجالات الحيوية للدولة كالدفاع الوطني والشؤون الخارجية وأمن الدولة والاقتصاد الوطني².

ثانيا: تشكيل لجان التحقيق

تبدأ إجراءات تشكيل لجنة التحقيق بمبادرة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق التصويت على اقتراح لائحة مكتوبة، تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا³. ويتم تعيين لجان التحقيق من بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني طبقا للشروط المحددة لتشكيل اللجان الدائمة وتوزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية، بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها⁴، مع

¹ أنظر: المادة 6 من القانون 110/58 المؤرخ في 1958/11/17 التي تنص على انتهاء دور لجان التحقيق البرلمانية بمجرد فتح التحقيق القضائي لذات الوقائع، حيث يقوم وزير العدل بإبلاغ رئيس الغرفة البرلمانية المنشئة للجنة التحقيق الذي يقوم بدوره بإبلاغ رئيس لجنة التحقيق بإيقاف جميع الإجراءات المتعلقة بعملية التحقيق البرلمانية.

نص المادة موجود على الموقع الإلكتروني: <http://www.assembleenationale.fr>

² تنص المادة 84 من القانون العضوي على ما يلي: " تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة واحذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهيم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية الاقتصادية وامن الدولة الداخلي والخارجي".

³ تنص المادة 77 من القانون العضوي 02/99 على: "يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة".

⁴ أنظر: المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

منع أعضاء المجلس الذين سبق لهم التوقيع على اللائحة الانضمام إلى التشكيلة¹، وكأنه يريد من وراء المنع إسناد التحقيق لأعضاء آخرين، الأمر الذي ينقص من فاعلية التحقيق، لاسيما إذا كان الأعضاء المعينين من معارضي المبادرة وهو ما يعيق قدرة لجنة التحقيق على جمع المعلومات والحقائق واستبعاد اللجان الدائمة من القيام بالتحقيق على عكس ما هو معمول به في النظام البرلماني²، وكذلك النظام الفرنسي³، وحتى في النظام الرئاسي الأمريكي⁴، مع العلم أن إسناد التحقيق إلى إحدى اللجان البرلمانية الدائمة يعد وسيلة أكثر فعالية إذ أنها تسمح بحكم تخصصها بجمع معلومات أكثر مصداقية⁵.

أما بالنسبة للتركيبة العددية، فقد جرت التقاليد البرلمانية في النظم السياسية على تحديد الحد الأقصى لعدد الأعضاء في لجنة التحقيق، لكن المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 02/99 لم يحدد عدد أعضاء اللجنة سواء من جهة الحد الأدنى أو الحد الأقصى، بل اكتفى فقط بالإشارة إلى أن تشكيل لجان التحقيق مثل تشكيل اللجان البرلمانية التي تتفوق فيها الأغلبية البرلمانية ومن ثم سيطرتها على مكتب اللجنة، وأن المعارضة حتى ولو وجدت في التشكيلة فبالطبع لن تكون لها آثار، وهذا يعود لصالح الحكومة لكون أغليتها البرلمانية هي المسيطرة على تشكيلة اللجنة⁶، بينما اثبتت الممارسة في الجزائر على تشكيل اللجان من عدد يتراوح بين عشرين وأربعين نائبا⁷، أما اللجنة الأخيرة حول ندرة وارتفاع المواد الاستهلاكية فقد بلغ عدد النواب 13 نائبا فقط.

وعلى اثر تشكل اللجنة، تستدعي من طرف رئيس المجلس لانتخاب مكتبها الذي يتشكل عادة من رئيس ينسق أعمال اللجنة، وينوبه في حالة الغياب نائب رئيس ومقرر يسند إليه تقديم التقرير المعد من طرف اللجنة.

¹ تنص المادة 81 من القانون العضوي 02/99 على: "لا يعين في لجنة تحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة".

² إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص.127.

³ حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص.152.

⁴ نفس المرجع، ص.159.

⁵ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية... بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص.151.

⁶ عبد الله بوقفة، علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.560.

⁷ تشكلت لجنة تحقيق في الاعتداءات على النواب سنة 1997 من أربعين (40) نائبا، وفي التجاوزات التي حدثت في الانتخابات المحلية سنة 1997 من نفس العدد، في حين تشكلت لجنة تحقيق في الإحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن في 2001، من عشرين (20) نائبا.

أنظر بالتفصيل: عمار عباس، مرجع سابق، ص.112.

المطلب الثاني: آلية عمل لجان التحقيق البرلمانية

لا يمكن للجان التحقيق أن تقوم بدورها على أكمل وجه، إذا لم تكن تتمتع بسلطات هامة تسمح لها بالقيام بمهامها، لأن نجاح التحقيق مرتبط بالوسائل التي تملكها اللجنة، وتنتهي عملها بتقرير نهائي يحتوي على النتائج المتوصل إليها في عملية التحقيق وهذا ما سنتناوله في الفرعين التاليين كمايلي:

الفرع الأول: السلطات الموكلة للجان التحقيق

اعترف المشرع الجزائري للجنة التحقيق البرلماني في المادة 84 من القانون العضوي رقم 02/99 بحق الاطلاع على الوثائق والمستندات والمعلومات التي ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، وحول لها أيضا حق أخذ نسخة منها، إلا أن هذه السلطة يرد عليها قيد يتعلق ببعض الوثائق التي تكتسي طابعا سريا استراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، مع ضرورة أن يكون لهذا الاستثناء ما يبرره مع وجوب التعليل من طرف الجهات المعنية حال تمسكها بذلك، وهذا ما قضت به صراحة أحكام المادة 84 من القانون العضوي 02/99، ويبقى التساؤل قائما حول الجهة المخولة بتقدير مجال وجود هذا الاستثناء وحول الجهة التي تقدر قيمة ووجاهة تعليل وتبرير الجهات المعنية.

وإذا كان هذا القيد ليس سوى استثناء من القاعدة المتمثلة في عدم وجود قطاع بعينه أو بطبيعته محظورا على لجان التحقيق، بل فقط مجالات ذات استعداد أقل أو أكبر حسب الظروف لإجراء تحقيقات برلمانية.

أما فيما يتعلق بسلطة لجنة التحقيق بالنسبة للأشخاص، فإن المادة 83 من نفس القانون تمنح اللجنة إمكانية الاستماع إلى أي شخص بما في ذلك أعضاء الحكومة أو رئيسها، ويتم ضبط برنامج الاستماع بالاتفاق مع الوزير الأول، أما غير الوزراء (الموظفون) فيتم توجيه الاستدعاء لهم مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إطرارات المؤسسات الإدارية العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، وشهادة هذا الصنف تكون ذات أهمية، بل أنها تكون أحيانا أهم من شهادة الوزير لأنهم أقرب من الناحية العملية والوقائع من الوزير نفسه.

وقد اعتبر المشرع عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق البرلمانية تقصيرا جسيما¹، دون أن يشير هذا الفعل أية مسؤولية جزائية للمخالفين وحمل السلطة السلمية كامل المسؤولية ولكنها مسؤولية غير محددة، في حين نجد أن التخلف عن الحضور أو الامتناع عن الإجابة أو رفض أداء الشهادة في فرنسا من الأفعال المجرمة والمعاقب عليها قانونا²، أما في أمريكا يعد عدم الامتثال جريمة اهانة أو احتقار الكونغرس وهي جريمة يعاقب عليها جنائيا وتتجدد الاهانة أو ذلك الاحتقار عند كل سؤال ترفض الإجابة عليه³.

أما عن سلطة اللجنة في تخليف الشهود وإرغام من استدعتهم للاستماع أو التحقيق على أداء اليمين، فلا نجد أي نص يشير إلى هذه الصلاحية في القانون العضوي، كما تملك أيضا لجان التحقيق سلطة على الأمكنة فقد قرر المشرع بنص المادة 83 حق اللجنة في معاينة أي مكان والانتقال إلى قطاعات وزارية أو مؤسسات عمومية أو خاصة، أو أي مكان ترى اللجنة ضرورة في معاينة إفادة بعملية التحقيق لكن دون تحديد المكان الذي تمارس فيه اللجنة تحقيقاتها.

عموما، فتقنيات استدعاء الشهود وطلب الوثائق وإيفاد البعثات الميدانية تعد من السلطات الضرورية التي لا يمكن لأي لجنة تحقيق العمل بدونها والاستغناء عنها في مهمتها، غير أن الاعتراف لها بهذه الصلاحيات أمر غير كاف، إذ لا بد من عقوبات وإجراءات زجرية لمن لا يمثل لمطالبها أو يرفض التعاون معها⁴.

الفرع الثاني: تقارير لجان التحقيق ونتائجها

ينتهي عمل لجان التحقيق بتقرير نهائي يتضمن مجموعة من النتائج نتناولها كمايلي:

أولا: تقارير لجان التحقيق

لقد فصل المشرع الجزائري في المادة 80 من القانون العضوي في المدة التي تعمل في نطاقها لجان التحقيق عندما اعتبر لجان التحقيق لجان مؤقتة تنتهي بانتهاء مهمتها بإيداع تقريرها، أي أن مهمتها محددة الزمن وإذا كان الدستور لم يشير إلى الأجل الذي تستغرقه كل لجنة تحقيق في عملها، فإنه أوكل ذلك إلى القانون العضوي

¹ أنظر: المادة 83 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي 02/99 والتي تنص على: " يعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها".

² عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان...، مرجع سابق، ص.230.

³ سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية...، مرجع سابق، ص.98.

⁴ أمام غياب المسؤولية وعدم وجود عقوبات، رفض تجار الجملة المشول أمام لجنة التحقيق حول أسعار السكر والزيت سنة 2011، أنظر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية حول ندرة ارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق، منشورات المجلس الشعبي الوطني ص.117.

رقم 02/99 الذي أشار إلى أنه يجب أن يودع التقرير داخل أجل أقصاه ستة أشهر تمدد عند الاقتضاء¹، وهذه المدة نفسها المعمول بها في فرنسا، وإذا كان تاريخ ابتداء هذا الأجل في فرنسا يحتسب انطلاقاً من تاريخ تبني المجلس المعني لقرار إحداثها²، فإن التاريخ الذي يجب الاعتراف به كمنطلق لاحتساب هذا الأجل هو تاريخ المصادقة على لائحة الإنشاء، كما لا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء اثني عشر شهراً ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها، وتتفق الأنظمة البرلمانية على أن للجنة التحقيق مدة معينة لا بد أن تفرع من عملها خلالها ولعل هذا ما يجعل لجان التحقيق تصنف من اللجان المؤقتة لا الدائمة³.

تقوم لجان التحقيق بعملها في سرية تامة، حيث لا يجوز إذاعة جلسات تلك اللجان ولا أنشطتها ولا نتائجها وهذا ما أكدته المادة 82 من القانون 02/99، حيث يجب على أعضاء لجان التحقيق التقيد بالسرية سواء تعلق الأمر بالتحريات أو المعاينات أو المناقشات وهذا ما تضمنته أيضاً المادة 106 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997، لكن دون النص على أية عقوبات من شأنها أن تطال كل من لم يلتزم بالسرية سواء من جهة أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو الأشخاص الذين تم الاستماع إليهم، وهذا الشيء الذي لم يمنع تسرب المعلومات إلى وسائل الإعلام خلال لجنتي التحقيق المشكلتين في سنة 1990، حيث كان الأعضاء يقومون بتسريب معلومات مفادها اطلاع الرأي العام عن مدى تقدم التحقيق⁴، فالتحقيق البرلماني في رأينا شأنه شأن التحقيق القضائي يجب أن يتم بسرية تامة لكي لا يتعرض من يمثل أمامها لضغوطات.

¹. أنظر المادة 80 من القانون العضوي رقم 02/99، وقد كان نص المشروع الأصلي للقانون حدد مدة التحقيق بأربعة أشهر، وتم تعديل المادة المتعلقة بذلك فأصبحت ستة أشهر حتى يسمح هذا الإجراء للجنة بأداء عملها في متسع من الوقت، مما يساعدها على إجراء مختلف التحريات والاطلاع على جميع جوانب الموضوع الذي أنشئت من أجله" أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 1998/12/12، ص.53.

². Selon article 6 paragraphe 1 alinéa de l'ordonnance de 1958. Les commissions d'enquêtes ou de contrôle ont un caractère temporaire leur mission fin par le dépôt de leur rapport et au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créés. Voir: Mohamed Madani, les commissions parlementaires d'enquête, la revue marocaine d'administration locale et de développement, n23- 2000.p162

³. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص. 122_123.

⁴. اللجنة الأولى هي لجنة التحقيق حول اختلاس 26 مليار دولار واللجنة الثانية هي التحقيق حول الغرفة الوطنية للتجارة اللتين شكلهما المجلس الشعبي الوطني سنة 1990.

للتفصيل أكثر أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة...، مرجع سابق، ص.131.

ينتهي عمل لجان التحقيق بإعدادها لتقرير نهائي وهو حصيلة عمل جماعي للجنة، وهو يتضمن إضافة إلى العناصر والنقاط التي تبنتها اللجنة، الاقتراحات والتوصيات المصاغة من لدنها، وصياغة التقرير تتأثر بشكل كبير بكيفية تشكيل اللجنة وتطرح مشكلة مدى تمتع الأقلية داخل هذه اللجنة بالضمانات القانونية التي تخولها تدوين آرائها في هذا التقرير؟ ففي بريطانيا لا يوجد تقرير للأقلية ورغم كون التقرير يعبر عن آراء أغلبية أعضاء اللجنة، فإنه لا ضمان لاعتماد المجلس لتقريرها¹، وفي فرنسا لا يوجد أي نص يمنح ضمانات قانونية للأقلية من تدوين آرائها. أما في مصر، فإن التقرير يجب أن يتضمن الآراء المخالفة التي تكون قد أبدت من أعضاء اللجنة في الموضوع المطروح عليها²، وفيما يخص الجزائر فإن تشريعها المجسدة في الدستور والقانون العضوي رقم 02/99 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل في سنة 2000، لا تتضمن أي نص من شأنه الاعتراف للأقلية داخل اللجنة بهذا الحق .

بعد إعداد التقرير، فرض المشرع الجزائري على لجنة التحقيق تسليم تقريرها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، فور انتهاء أشغالها مع تبليغه إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، وتوزعه على النواب في أجل أقصاه ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ استلام الرئيس التقرير، وكذلك تسليم الوثائق والمستندات التي يجوزتها إلى مكتب المجلس حال انقضاء المدة المحددة لها³.

يتصرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني على أساس محتوى التقرير، ويتخذون بشأنه القرار المناسب بشأن نشره من عدمه، ويفهم من ذلك أن التقرير لا يخضع للتداول بشأنه أو النقاش لمعرفة مواقف كل الأطراف وتعميم أعمال اللجنة ومنهجيتها في العمل، بالإضافة إلى تنوير الرأي العام بالنتائج المتوصل إليها، وقد ترك المشرع الجزائري الباب مفتوحا بمنح المجلس الشعبي إمكانية نشر تقرير اللجنة بصورة كلية أو جزئية وذلك بعد أخذ رأي الحكومة⁴.

بالرغم من أن رأي الحكومة لا يعدو أن يكون استشاريا، إلا أن هذا يعد تدخلاً في قرار المجلس، حيث لا يعقل أن تبدي الحكومة موافقتها بنشر التقرير إذا كان يتضمن تحميلها مسؤولية وإدانتها في الوقائع محل

¹ . إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص.142.

² مدحت احمد يوسف غنام، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة...، مرجع سابق، ص.360.

³ . أنظر: المادة 85 من القانون العضوي رقم 02/99 والمادة 64 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

⁴ . تنص المادة 86 من القانون العضوي رقم 02/99 على: " يمكن أن يقرر المجلس الشعبي أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة".

التحقيق¹ وقد ترفض التحقيق برمته مما يصعب الأمر على المجلس، ويتم البت في الموضوع بأغلبية الأعضاء الحاضرين ومن دون مناقشة، بعد عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة، مع إمكانية فتح مناقشة عند الضرورة في جلسة مغلقة تخص فقط نشر التقرير وهذا طبقاً لأحكام المادة 86 من القانون العضوي رقم 02/99.

وإذا كانت السرية ميزة أعمال واجتماعات لجان التحقيق البرلمانية، فإن العلنية يتعين أن تكون سياجا يحيط بجلسات مناقشة تقاريرها حتى ولو تم بثها عبر وسائل الإعلام، وذلك لكي يقف الكافة على الحقائق إذ ليس دائماً ما يهم الناس نتيجة المناقشات وإنما قد تحتل هذه المناقشات أحيانا لديهم المكانة الأسمى²، وهذا الأمر غير معتمد في الجزائر كما أشرنا سابقاً.

ثانياً: النتائج المترتبة على تقارير لجان التحقيق

تتهي لجان التحقيق عملها بتقرير مفصل يتضمن ما توصلت إليه من نتائج بعد مشوارها التحقيقي وتظهر في التقرير على الشكل التالي:

1. قد يتوصل البرلمان إلى عدم وجود أية أخطاء أو مخالفات من قبل الحكومة، بل على العكس من ذلك قد نجد أنها قامت بواجبها على أفضل وجه مما يعني أنها بعيدة عن كل شبهة وأنه ليس هناك ما يوجب المساءلة وهذا ما نتج عن التقرير الذي قدمته لجنة التحقيق في قضية البازو، وتم مناقشته من طرف المجلس الشعبي الوطني في 1980/12/24، الذي عزز وأشاد بدور الحكومة بالإضافة إلى تلميح صورة النظام السياسي القائم³.

2. كما أن تقارير بعض اللجان التحقيقية قد يترتب عليها إصدار قوانين تعالج التغيرات والنواقص سواء كان هناك تشريع موجود يتضمن هذه التغيرات، أو قد يظهر التحقيق عدم وجود تشريع الحالة محل التحقيق وهذا ما أسفر عنه التقرير الذي قدمته لجنة التحقيق في قضية التزوير في الانتخابات المحلية سنة 1997، الذي كان يدعو إلى إصلاح الإطار التشريعي الانتخابي وبسد الثغرات الموجودة فيه، وذلك عندما أوصي بوجوب تعديل قانون الانتخابات بما يضمن تعزيز دور السلطة القضائية والرقابة الفعلية للأحزاب السياسية⁴. وتبقى أهم نتيجة ترتبت على عمل هذه اللجنة هو تعديل قانون الانتخابات في سنة 2004 كأثر بعدي.

¹ أنظر: مداخلة النائب صادق جبابلي، جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 108 الصادرة في: 1998/12/14 جلسة يوم 1998/12/12.

² فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص.499.

³ أنظر بالتفصيل: جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم: 60 المؤرخة في: 1979/12/24، ص.4.

⁴ عمار عباس، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص.140.

3. كما قد يظهر التحقيق أن الخلل الذي أصاب أداء الحكومة والمرافق العامة يعود إلى ضعف أداء أجهزة الدولة وعلى المجلس أن يتخذ القرار بتحسين عمل الإدارة، وهذا ما أسفر عنه التقرير الذي قدمته لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية في 20 أبريل 2011 كتفعيل لمجلس المنافسة وتشجيع الاستثمار¹.

4. وقد يقتنع المجلس النيابي بنتيجة التحقيق والتي تتضمن وقوع أخطاء أو مخالفات أو سوء تصرف تختم تحريك مسؤولية الحكومة فإنه قد يثير مسؤولية الحكومة الفردية أو التضامنية، والحقيقة أن هذا الأثر لا يمكن أن يترتب على التحقيق في ظل دستور 1996 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، وعليه نأمل في النص في الدستور على جعل تحريك المسؤولية السياسية كأثر مباشر للتحقيق مما يعزز ويقوي دور المجلس الشعبي الوطني الرقابي.

5. وقد ينتهي التحقيق بالتوصية من قبل اللجنة بإحالة موضوع التحقيق إلى جهات أخرى غير المجلس الشعبي الوطني كالنيابة العامة أو السلطة القضائية إجمالاً، وهذا ما أغفلته النصوص حيث لم تمنح للمجلس بعد الانتهاء من الاطلاع على موضوع التقرير حق إحالة الملف والمسؤولين إلى القضاء، في حين يعتبر هذا الإجراء دفعة قوية للمجلس في ممارسة الرقابة دون الاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثالث: تقييم لجان التحقيق البرلماني كوسيلة رقابة

على الرغم من أن حق إنشاء لجان التحقيق البرلماني حق أصيل للبرلمان في أي وقت في القضايا ذات المصلحة العامة، إلا أن الحصار الدستوري المضروب على هذا الحق جعل استعمال المجلس الشعبي الوطني له محتشماً إذا لم نقل ضئيلاً.

فبالنسبة لتطبيقات لجان التحقيق البرلماني فقد سجلت الممارسة العملية أربع لجان تحقيق خلال الفترات التشريعية الثلاث للمجلس الشعبي الوطني الممتدة من سنة 1977 إلى سنة 1991، فقد أنشأت لجنة تحقيق بشأن العقد المبرم بين سونا طراك وشركة البازو الأمريكية سنة 1979، كما أنشئت لجنة تحقيق في نشاط

¹. أنظر نتائج تقرير لجنة التحقيق البرلمانية حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق. منشورات المجلس الشعبي الوطني، ص. 117.

الشركة الوطنية للأشغال البحرية سنة 1991¹، وتم إنشاء لجنتي تحقيق في الفترة التشريعية الثالثة، الأولى تتعلق بالغرفة الوطنية للتجارة والثانية تتعلق بقضية 26 مليار دولار في سنة 1990 .

وفي الفترة التشريعية الرابعة، تم إنشاء ثلاث لجان تحقيق، الأولى في سنة 1997 المتعلقة بالتجاوزات التي عرفت الانتخابات المحلية لنفس السنة، والثانية في الاعتداءات على النواب في 1997 والثالثة للتحقيق في الأحداث التي عرفت بعض ولايات الوطن في 2001².

أما الفترة التشريعية السادسة، فشهدت إنشاء لجنة تحقيق واحدة حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية في 20 أبريل 2011، بعد الاضطرابات الاجتماعية التي كادت تتزلق إلى أوضاع متفجرة في أغلب مناطق الوطن.

وفي تقييم عام للجان التحقيق، نلاحظ ندرة لجوء المجلس الشعبي الوطني إلى هذه الوسيلة، فالمعدل العام هو لجنة واحدة كل خمس سنوات، وهذا المعدل جد هزيل إذا ما قارناه بعدد لجان التحقيق التي يشكلها البرلمان الفرنسي بغرفتيه أثناء كل فترة تشريعية، والتي وصلت خلال الفترة التشريعية الحادية عشر وإلى غاية مارس 2000 إلى عشر لجان لتقصي الحقائق³، وهذا ما يؤكد ضعف استغلال النواب لصلاحياتهم الرقابية في هذا المجال، مما يكرس الاستمرارية في محدودية التأثير البرلماني الفعال على أعمال الحكومة وتوجهاتها.

على مستوى رد الفعل الحكومي، فإن اقتراحات وتوصيات لجان التحقيق لا تقيد الحكومة التي تظل تحتفظ بسلطة تقديرية مهمة في اتخاذ الإجراءات اللازمة فيما يدخل ضمن صلاحياتها، ومع ذلك فهذه الحرية الواسعة المخولة للحكومة ليست على إطلاقها، فهي مقيدة بمدى الدعم المحتمل الذي يمكن أن تلقاه هذه التحقيقات من الرأي العام الوطني.

ويعود ضعف استعمال هذه الآلية الرقابية إلى الكثير من العوامل نذكر منها:

1. خلو النصوص القانونية المنظمة للتحقيق البرلماني من إمكانية إثارة المسؤولية السياسية بشكل مباشر لحكومة رئيس الجمهورية .

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.169.

² أ نظر بالتفصيل: الجدول المحدد لمسار لجان التحقيق البرلماني في الجزائر خلال خمس فترات تشريعية، المصدر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية مرجع سابق، ص.150.

³ عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان...، مرجع سابق، ص.252.

2. أن النصوص القانونية لم تتح للمجلس الشعبي الوطني بعد الانتهاء من مناقشة تقارير اللجان حق إحالة المسؤولين مباشرة إلى القضاء.

3. أن النصوص لم توجب متابعة لجان التحقيق لمدى تنفيذ الحكومة للتوجيهات التي أقرها المجلس الشعبي الوطني عند مناقشة تقاريرها، ولم تضع الحلول في حالة ما استهانت الحكومة بهذه التوصيات ولم تنفذها.

4. تشكيل لجان التحقيق بنفس الطريقة التي تشكل بها اللجان الدائمة، هو توجه ظاهر بشأن تغييب دور المعارضة في تشكيله للجنة، وبالتالي التعتيم على رأيها أمام البرلمان.

5. تدخل الحكومة في قرار المجلس بنشر التقرير من عدمه، يؤثر على عمل المجلس ويصعب عمله في أحيان أخرى .

6. افتقار المجلس الشعبي الوطني لكادر كفاء مزود بالوسائل والإمكانات المادية والبشرية التي تمكنه من ممارسة التحقيق بفاعليته، كما أن جهوزية النواب للقيام بعملهم الرقابي يتأثر بعوامل خارجية منها نوع الثقافة السياسية السائدة في الدولة، والخلفية الفكرية التي تتكون بها نظرة المواطن إلى المجلس الشعبي الوطني ومدى استعداده للتعاون معه، وكذلك نوع التعددية السياسية القائمة، فالتكتلات البرلمانية الحزبية أكثر قدرة من النواب الأفراد على مراقبة الأداء الحكومي وعلى الحصول على المعلومات، كما يلعب الإعلام الحي والمتنقل دورا مهما في تشجيع النواب على الاطلاع بالدور الرقابي.

وخلاصة ما تقدم، فإن للجان التحقيق دور ليس في أعمال الرقابة على الحكومة فقط، وإنما تساعد على الكشف عن التجاوزات والأخطاء المرتكبة من قبل السلطة التنفيذية، إلا أن الضوابط والشروط الإجرائية الصعبة التي حددها الدستور والنصوص القانونية المكتملة له أفرغت لجان التحقيق من محتواها وجعلت منها وسيلة استعلامية أكثر منها رقابية.

ورغم ما تحظى به لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر من سلطات وإمكانات، فإنها لا تستطيع فرض أية عقوبات أو ضغوطات على الحكومة، وكذلك لا تستطيع إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، والسلاح الوحيد الذي تملكه لجان التحقيق البرلماني هو التقرير الذي تعده في نهاية عملها وغالبا ما يناقش داخل البرلمان دون أن ينشر، وإذا نشر فإنه لا يؤثر على الحكومة تأثيرا مباشرا مما يفقد هذه الوسيلة الرقابية فعاليتها، كما أن الواقع

السياسي للبرلمان الجزائري يتجه دائما إلى إفراز حكومات بأغلبية غير قابلة للتحدي تمارس هيمنة ساحقة وهذا بدوره يضعف هذه الوسيلة ويعيقها في أداء مهامها الرقابية.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن وسائل الرقابة البرلمانية لا تقتصر فقط على الأسئلة والاستجواب ولجان التحقيق، بل تمتد أيضا إلى وسائل أخرى أكثر تأثيرا تم التنصيب عليها، وهي تؤدي إلى انعقاد مسؤولية الحكومة، وتستهدف تعميق الحوار البرلماني الحكومي، وهذا ما سنحاول تفصيله في الفصل الموالي.

الفصل الثاني: الوسائل الرقابية التي تؤدي دستوريا إلى مسؤولية الحكومة

تشكل المسؤولية السياسية الأثر القوي للرقابة البرلمانية وهي تعبر عن عدم رضا الشعب صاحب السيادة أو على الأقل الأغلبية البرلمانية على أداء الحكومة القائمة، وبالتالي محاسبتها أو مساءلتها ومنه إبعادها عن السلطة تكريسا لمبدأ "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"¹.

والمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان لا تقوم على مخالفة جنائية ولا على خطأ مدني، وإنما تتأسس على مخالفة سياسية تخضع في تقديرها لسلطة البرلمان²، وعادة ما يقترن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من قبل البرلمان بإمكانية حله وفقا لما يستلزمه التوازن بين السلطات، ولكن بما أن مجلس الأمة محصن من الحل فهو لا يمكنه طرحها، ومن هذا المنطلق تسعى الحكومة جاهدة لكسب تأييد المجلس الشعبي الوطني، لأن هذا الأخير هو الذي يحق له ممارسة هذه الوقاية.

تحرك مسؤولية الحكومة من خلال مجموعة من الوسائل تتمثل في مناقشة مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه أو عدم منحه هذه الموافقة، كذلك مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة والتصويت على ملتصق رقابة بهذه المناسبة وأخيرا عدم الموافقة على لائحة الثقة التي تتقدم بها الحكومة.

ولكي تتمكن من مناقشة كل هذا يمكننا أن نقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث تتمثل في الآتي:

- المبحث الأول: الإطار النظري للمسؤولية السياسية
- المبحث الثاني: مسؤولية الحكومة بمناسبة مناقشة مخطط عملها
- المبحث الثالث: مسؤولية الحكومة عن طريق تقديم بيان السياسة العامة

¹. الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، نشره مجلس الأمة، الجزائر، العدد 3، جوان 2003 ص.77.

². إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص. 151.

المبحث الأول: الإطار النظري للمسؤولية السياسية

سنتناول هذا الإطار النظري بشكل مختصر من خلال تقسيمه إلى مطلبين، بحيث نتعرض لمفهوم المسؤولية السياسية وأنواعها (المطلب الأول)، ثم نشأتها وتطورها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم المسؤولية السياسية وأنواعها

تعد المسؤولية السياسية¹ القاعدة الأساسية في النظام البرلماني، بدونها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته² وقد ارتبطت المسؤولية السياسية بالتاريخ الدستوري البريطاني، باعتباره هو الذي أنجب أول نظام برلماني في العالم وتعد ضمن هذا النظام ضابطا هاما وأساسيا في تحديد طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اتجاه خلق التوازن.

لهذا سوف نحاول في هذا المطلب تعريف المسؤولية السياسية لغة واصطلاحا، والتعرض إلى صورها وذلك ضمن الفرعين التاليين.

الفرع الأول: تعريف المسؤولية السياسية

أولا: تعريفها لغة

كلمة المسؤولية في اللغة³ جاءت من الفعل سأل، أي يسأل سؤالا وسأله ومسألة وتسألا وسأله، بحيث تخفف همزته فيقال سال يسال والأمر منه سل وتسألون أصله، تتسألون ومعناه تطلبون حقوقكم به، وقد يأتي بمعنى العطاء أو الأمانة كما في قوله تعالى: " لقد أوتيت سؤالك يا موسى"⁴، وقد يأتي السؤال بمعنى الاستخبار أي سألته عن الشيء، أي استخبرته.

وجاءت كلمة المسؤولية في القرآن الكريم في خمسة مواضع بمصطلحين هما: " مسؤولا، ومسؤولون"⁵.

¹ تعرف المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان أيضا بعبارة "التبعية السياسية للحكومة"، وهذه التسمية مذكورة في المعجم الدستوري، أو ليفيه دوهاميل وايف ميني، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص. 246.

² عبد الغني يسوي، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص. 295.

³ أنظر: - أبي جمال الدين المصري، لسان العرب، المجلد الحادي عشر، ط3، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 1994، ص. 318. - مختار الصحاح، للإمام محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، دار الحديث، القاهرة، من دون سنة، ص. 281.

⁴ الآية 36 من سورة طه.

⁵ وقد جاءت كلمة مسؤولا في الآية (34) و(36) من سورة الإسراء، والآية (16) من سورة الفرقان، والآية (15) من سورة الأحزاب بينما جاءت كلمة مسؤولون في الآية (24) من سورة الصافات.

وتعني المسؤولية (responsibility) - التبعة أو الالتزام- من الناحية الاصطلاحية¹، كما أنها اسم مشتق من الصفة (responsable) والصفة نفسها مشتقة من اللاتينية responses اسم مفعول من الفعل respond بمعنى سئل عن.

ثانيا: تعريف المسؤولية فقها

المسؤولية التي نقصدها هنا هي المسؤولية السياسية التي تنعقد أمام البرلمان وأمام الشعب وفقا لأحكام القانون الدستوري، وهي مسؤولية تنعقد لا عن الأعمال التي يخالف بها رجل السلطة نصا قانونيا، وإنما عن الأعمال التي لا يمكن تكيفها بمقتضى نصوص القوانين على أنها أخطاء قانونية أو جرائم، ونقصد بذلك تلك الأعمال التي تنشأ عن السياسة العامة والتي تبين أنها لا تتفق ومصالح الدولة².

يعرف الفقه المسؤولية السياسية والتي يطلق عليها المسؤولية الوزارية بأنها: "الجزاء المترتب على مباشرة الرقابة البرلمانية، بواسطتها يستطيع البرلمان أن يسحب الثقة من الحكومة أو من أحد أعضائها إذا ما تخطت الحدود الدستورية المرسومة لها أو تسيء استعمال ما لها من اختصاصات"³.

كما تعرف أيضا بأنها: " ذلك الحق الذي يخول للبرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو هيئة الوزراء كلها، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجبا للمساءلة، ويترتب علي هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزراء أو الوزير وذلك نتيجة سحب الثقة منهما"⁴، وتعرف أيضا بأنها: " خسارة الحكم من جانب الوزارة التي خسرت ثقة البرلماني"⁵، أو بأنها " فقد أن السلطة بسبب خطأ سياسي⁶، أو التخلي عن السلطة أو الإبعاد عن السلطة"⁷.

إلا أن التعريفات السابقة غير دقيقة لأنها تنطلق من نتيجة الإجراء، فالتزام الوزراء بالتنازل عن السلطة والاستقالة عندما يفقدون ثقة البرلمان، لا يعتبر تعريفا للمسؤولية بل نتيجة إثارها .

¹ أنظر بهذا الشأن: حيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، مرجع سابق، ص. 391.

² عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية...، مرجع سابق، ص. 10.

³ أنظر: - رمزي طه الشاعر، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 206، 207 .

- عبد الغني يسوي، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص. 295.

⁴ سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، مصر، 2008، ص. 9.

⁵ أندريه هورويو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة على مقلد، شفيق حداد، عبد الحق سعد، ط2، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت.

1977، ص 218.

⁶ Elisabeth Zoller, droit Constitutionnel, P.U.F, paris, 1999, p. 448

⁷ الأمين شريط، عن واقع وظيفة المسؤولية السياسية...، مرجع سابق، ص 77.

ومن مجموع التعاريف السابقة، يتبين أن المسؤولية السياسية لا يتصور قيامها إلا في ظل النظم البرلمانية وهذا وضع طبيعي لأن الوزارة هي التي تقوم بعبء مباشرة السلطة التنفيذية الحقيقية، وما دام رئيس الدولة (الملك) لا يباشر أية سلطات بالإضافة إلى أنه غير مسؤول سياسياً، فلا بد أن توجه المسؤولية إلى الوزارة وبمجرد تقرير المسؤولية في دستور معين يجعل من النظام السياسي المتولد من هذا الدستور نظاماً برلمانياً¹.

والمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان في الأنظمة البرلمانية، كما أوضحنا سابقاً، تتحقق بحيث تكون الوزارة مسؤولة بصورة تضامنية عن أعمالها أمام البرلمان، الذي بدوره يستطيع إشغال مسؤوليتها السياسية وإسقاطها إذا كان على خلاف معها².

والمفهوم العام للمسؤولية السياسية يكسبه أهمية كبيرة كونه يعد "موازن للسلطة السياسية، إذ من دون المسؤولية السياسية يتجه النظام بالضرورة نحو الديكتاتورية"³، ولقد أدت الديمقراطية الحرة دوراً فاعلاً في جعل فكرة المسؤولية قيماً واضحاً على السلطة بمنعها من أن تستبد بها⁴.

تقتضي المسؤولية السياسية خضوع الأعمال والتصرفات الحكومة لآلية تقييم سياسي، ومن ثم يلزم بالضرورة وجود جزاء ناتج عن هذا التقييم، قد يكون إيجابياً ويتحقق في حالة إقرار الثقة، وقد يكون سلبياً في حالة عزل الوزير أو الوزارة كلها نتيجة عدم الثقة التي تستلزم الاستقالة، وعلى ذلك يخرج من نطاق المسؤولية السياسية، المسؤولية القانونية التي تترتب على قيام عضو الحكومة بمخالفة القانون سواء المدني، أو الجنائي، ومن هنا فالمسؤولية السياسية تتميز عن كل من المسؤولية المدنية والجنائية من نواح ثلاث⁵:

1. يخضع للمسؤولية السياسية فقط كل من يمارس سلطة سياسية، ولهذا فإن الوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة يتحملون المسؤولية السياسية أمام البرلمان سواء بصورة فردية أو جماعية، وذلك عكس المسؤولية المدنية والجنائية يخضع لها جميع الأفراد سواء كانت لهم سلطة سياسية أم لا.

2. المسؤولية السياسية للوزراء واسعة، إذ تشمل جميع أعمالهم الإيجابية والسلبية المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث في مدى سلامة الإجراءات

¹ Maurice Duverger, institutions politiques et droit constitutionnel, op.cit.p.174.

² زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، ط3، المجموعة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، بيروت، 1994، ص.207.

³ عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية...، مرجع سابق، ص.17.

⁴ نفس المرجع، ص.23.

⁵ صبري السيد، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالمية، القاهرة، 1952، ص.25.

والقرارات الوزارية لا من حيث مطابقتها للدستور والقانون فقط، بل يبحث أيضا في مدى ملائمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية حتى لو تنافت تلك الرغبة مع القانون¹، بينما المسؤولية المدنية ترد على الأعمال التي يأتيها الوزير الأول أو الوزراء المخالفة الأحكام القانون المدني، إذ يلتزمون بتعويض الأضرار الناشئة عن أفعالهم شأنهم في ذلك كأبي موظف أو فرد في الدولة، إذ أن أساس المسؤولية المدنية هو أن كل فعل ترتب عليه ضرر يلزم فاعله بتعويض الضرر، ويقوم القانون الخاص أو القانون الإداري حسب الأحوال بتطبيق أحكام المسؤولية المدنية وتطبق أحكامها المحاكم الإدارية أو العادية، أما المسؤولية الجنائية ترد على الجرائم الجنائية المحددة في قانون العقوبات ويترتب عليها الحكم على الوزير بعقوبة جنائية تمسه في شخصه أو حرته أو ماله، كالسجن أو الجسد أو الغرامة.

3. يترتب على المسؤولية السياسية جزاء سياسي يتمثل في العزل، بينما الجزاء في المسؤولية المدنية يتمثل في التزام الوزراء بإصلاح الضرر الذي قد يلحق الأفراد نتيجة الأخطاء الشخصية التي يرتكبونها أثناء ممارستهم لوظائفهم عن طريق التعويض ويختص القضاء بنظرها، ولا تنظرها المجالس النيابية كما أن لاصلة لها بالعلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان²، أما المسؤولية الجنائية يترتب عليها عقوبة جنائية تمس الوزير في شخصية أو حرته أو ماله.

الفرع الثاني: أنواع المسؤولية السياسية

تنقسم المسؤولية السياسية إلى قسمين، مسؤولية سياسية فردية يقتصر أثرها على وزير واحد، إذا تعلقت بسبب سياسة ذلك الوزير فقط، ومسؤولية جماعية أو تضامنية تفتح على جميع الوزراء إذا تعلق الأمر بالسياسية العامة للوزارة.

أولا: المسؤولية الفردية

سبقت المسؤولية الفردية في نشوئها وظهورها المسؤولية التضامنية للحكومة، التي أخذت وقتا طويلا حتى أرسى قواعدها ووضحت معالمها، وأصبح تقرير هذه المسؤولية إلى جانب المسؤولية التضامنية في دساتير كثير من الدول في عصرنا الراهن، حيث يعد وجود المسؤولية الفردية إلى جانب المسؤولية التضامنية أمرا لا يتعارض وجوده في ظل الأنظمة البرلمانية، إذ يخول النظام البرلماني الوزير سلطات واسعة لتصريف شؤون وزارته³.

¹. ثروت بدوي، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص 333، ص. 334.

². إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص. 151.

³. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 598.

تنصب المسؤولية الفردية على وزير معين بالذات أو على وزراء محددين، وتتحرك على أساس فعل منسوب إلى وزير معين وخاص بسياسته هو لا بالسياسية العامة للوزارة¹، يترتب على اقتراع عدم الثقة بالوزير المعنى تقديم استقالته، دون أن يمتد ذلك ليمس الوزير في ماله أو شخصيته، لأن هذا مرتبط بتحريك المسؤولية الجنائية أو المدنية².

ويقصد بالمسؤولية السياسية الفردية " مسؤولية كل وزير على حدة، وتنشأ نتيجة تصرف فردي لأحد الوزراء في أمر يتعلق بإدراة شؤون وزارته، ويترتب عليها تنحية الوزير - الذي سحبت منه الثقة - عن الحكم من دون المساس ببقية زملائه أعضاء الوزارة أو الحكومة بهيئتها الكاملة³، فالوزير يعد مسؤولاً شخصياً عن أعماله وعن تصرفاته الخاصة بوزارته سواء صدرت عنه أم عن الموظفين التابعين له⁴، إذ ترد مسؤولية الوزير على جميع الأعمال والتصرفات التي يقوم بها، التي تشمل على الأعمال والتصرفات الايجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية⁵، بحيث لا يجوز اعتبار الحكومة كلها مسؤولة عنه، فالنظام البرلماني يخول للوزير سلطات واسعة في تصريف الشؤون المتعلقة بوزارته، ولا يجعل من مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير، ومن ثم فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصياً إعمالاً لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية⁶.

ثانياً: المسؤولية التضامنية

إن المسؤولية التضامنية تنصب على الحكومة بكامل هيئتها كوحدة واحدة لا تتجزأ، وتتم إثارتها عندما تتعلق المسؤولية بالسياسية العامة للحكومة، أو أن السبب الذي نشأت بسببه المسؤولية السياسية كان صادراً عن رئيس مجلس الوزراء، الذي يعد رمزا وعنوانا للسياسة العامة للحكومة⁷.

ويقصد بالمسؤولية التضامنية: " أن الوزارة مسؤولة عن تصرفاتها المتعلقة بإدارة شؤون الدولة أمام البرلمان

¹ سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1987، ص. 57.

² نفس المرجع، ص. 58.

³ محمد كامل ليله، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مرجع سابق، ص. 624.

⁴ ثروت بدوي، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص. 334.

⁵ نفس المرجع، ص. 333.

⁶ سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية...، مرجع سابق، ص. 62.

⁷ كامل ليله، النظم السياسية...، نفس المرجع، ص. 385.

ولذلك عليها أن تكون حائزة ثقة أغلبية أعضاء البرلمان، أو على الأقل أغلبية أعضاء المجلس المنتخب مباشرة عن الشعب بحيث يجب عليها أن تقدم استقالتها إذا فقدت هذه الثقة¹.

وتوصف هذه المسؤولية بالتضامنية، لأنه في حال اقتراع البرلمان على عدم الثقة بأحد الوزراء لأجل تصرف يتعلق بالسياسية العامة للحكومة، فهذا يؤدي إلى استقالة الوزارة بكاملها لأن جميع أعضاء الوزارة سيتضامون مع الوزير المدان، فجميع أعضاء الوزراء مسؤولين بالتضامن، حيث تعد القرارات الصادرة عن الوزارة وكأنها صادرة بالإجماع، والتضامن الوزاري بين الوزراء في تنفيذ سياسة الدولة العامة، يعد مبدأ ترتكز عليه المسؤولية الجماعية المشتركة بين الوزراء جميعاً يقودهم رئيس الحكومة، إذ يؤدي ذلك إلى قيام هيئة دستورية مستقلة وإدارة جماعية يترتب عليها استقالة الحكومة بكامل هيئتها إذا ما تقررت مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان².

وحتى يتحقق التضامن الوزاري لا بد من توافر عدة التزامات يلتزم بها أعضاء الحكومة التي تتخلص في مبادئ المسؤولية التضامنية وهي³:

1. وجوب الدفاع عن سياسته الحكومة كهيئة واحدة.
2. وجوب التصويت على القرارات المتخذة في مجلس الوزراء.
3. عدم إفشاء أسرار الحكومة.
4. الامتناع عن الأعمال التي يمكن أن تسبب حرجاً للوزارة.

وسوف نستعرض هذه المبادئ كالتالي:

1. وجوب الدفاع عن سياسة الحكومة كهيئة واحدة

يتطلب التضامن الوزاري أن يدافع كل وزير عن سياسة الحكومة المتفق عليها باعتباره عضواً فيها، فإذا كان غير راض بهذه السياسة وجب عليه الاستقالة، وتعد الاستقالة دليل على عدم الاقتناع بالسياسة التي تتبعها الحكومة ويترتب بذلك من تحمل المسؤولية السياسية التي تقع على الحكومة وعلى أعضائها بالتضامن فيما بينهم

¹ عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقاربة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1989، ص. 319.

² سليمان الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص. 493.

³ سعيد السيد على، المسؤولية السياسية في الميزان، مرجع سابق، ص. 25-30.

إذ يعفيه ذلك من التصويت مع الحكومة على قرار اتخذه مجلس الوزراء، وإمكانية توجيه النقد إليها سواء كان ذلك في البرلمان أم في الدوائر الانتخابية¹، أما إذا لم يقدم استقالته يعتبر مسؤولاً عن كل تصرفات الحكومة ويصبح لزاماً عليه الدفاع عنها، ولا يستطيع التخلص من المسؤولية بإدعاء أنه لم يكن على وفاق مع زملائه وأنه تورط واضطر للموافقة على سياسة الحكومة .

2. التصويت على سياسة الحكومة

لا يقتصر التزام الوزير على عدم الاعتراض على السياسة العامة التي تنتهجها الوزارة، بل يجب عليه أيضاً التصويت لصالحها في جميع القرارات التي تتخذها لأن في هذا دليل على دعمه ومساندته لها .

3. الامتناع عن الأعمال التي يمكن أن تسبب حرجاً للحكومة

يجب على الوزير الامتناع عن القيام بأي عمل أو إبداء رأي من شأنه إحراج الحكومة، لذلك يجب أن تكون تصرفاته وتصريحاته وأقواله منسجمة مع السياسة العامة التي تنتهجها الحكومة، وإذا قرر رئيس مجلس الوزراء أو أي وزير عادي قراراً ما، دون الرجوع إلى مجلس الوزراء، فلا يجب عليه - الوزير - معارضة هذه القرارات حتى لا يبطل قرارات المجلس، كما أنه يمنع على الوزير إصدار قرار معين أو انتهاج سياسة جديدة في الوزارة التي يديرها دون الرجوع إلى مجلس الوزراء لاستشارته والأخذ برأيه.

4. عدم إفشاء أسرار الوزارة

ترجع هذه القاعدة إلى اليمين التي يؤديها الوزير عند شغله لمنصب الوزارة، حيث يلتزم بعدم نشر أي وثيقة رسمية من وثائق الوزارة، أو أية معلومة أو بيانات تتعلق بسياسة الحكومة، وتتركز قاعدة السرية على ضرورة إفساح المجال لحرية المناقشات حتى يمكن الوصول إلى اتفاق دون خشية من نشر ما دار حول أي واقعة أو مسألة وتجدر الإشارة إلى أن الوزراء الذين يستقيلون من مناصبهم بإمكانهم أن شاءوا أن يدلوا أمام البرلمان ببيان عام أو يعقدوا مؤتمراً صحفياً يوضحون من خلاله الأسباب التي حملتهم على الاستقالة²، إلا أن مبدأ سرية أعمال الحكومة لا يتبع في الأحوال الآتية³:

¹ صبري السيد، حكومة الوزارة...، مرجع سابق، ص. 236.

² هذه الحالة غير قائمة عملياً في الجزائر، إذا لم يرد أن وزيراً قام بتقديم استقالته من الحكومة، وعرض نتيجة لذلك الأسباب التي أجبرته على تقديم استقالته أمام الرأي العام أو الصحافة، أما في بريطانيا يقوم الوزير المستقيل بأخذ إذن من التاج عبر الوزير الأول، يوضح من خلاله موقفه الذي دعاه لتقديم استقالته .

أنظر بالتفصيل: إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص. 159.

³ محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)...، مرجع سابق، ص. 933.

– مد الإعلام والصحافة ببعض المعلومات التي تخص المسائل العامة، بقصد تنوير الرأي العام وإطلاعه على السياسة الحكومة المتبعة.

– كما يخرج عن مبدأ التضامن الوزاري موقف الحكومة على أن موضوعا يعد مسألة مفتوحة، فيحق لكل وزير في هذه الحالة أن يبدي رأيه دون أن يلتزم بتعليمات الحزب، وطريقة المسائل المفتوحة تؤدي إلى عدم الانسجام في الحكومة في الموضوع المعروض عليها وتقضي على فكرة الوحدة اللازمة لسياستها¹، أما الاتفاق على الاختلاف فهو الحالة الثانية التي تكون فيها الحكومة متبينة لسياسة معينة تجاه موضوع ما، حيث يسمح فيه للوزراء غير القادرين على الدفاع عن القرار الذي تتخذه الأغلبية من زملائهم بخصوص هذا الموضوع، وأن يبدوا معارضتهم علنا حيال تلك السياسة².

إن الحدود بين المسؤولية الفردية والتضامنية في النظام البرلماني ليست دائما واضحة، كما أن الوزير الأول يستطيع أن يجعل المسؤولية الفردية سببا في إعلان تضامن الحكومة مع الوزير المسؤول على أساس أن سياسة هذا الوزير تمثل جزءا من السياسة العامة للحكومة وبأسرها³.

المطلب الثاني: نشأة المسؤولية السياسية وتطورها

اقترن ظهور المسؤولية السياسية للوزارة في بريطانيا، ومنها انتقلت إلى بقية الدول، ولهذا سنتناول ظهورها في بريطانيا وتطورها، ثم في فرنسا، وتطور المسؤولية في الجزائر وذلك كما يلي:

الفرع الأول: نشأة المسؤولية السياسية في بريطانيا

نبعت المسؤولية السياسية من خلال تطور تدريجي للنظام البرلماني البريطاني، فهي لم تظهر فجأة وإنما خرجت من رحم المسؤولية الجنائية⁴، وإذا كان إجراء الاتهام الجنائي قد نشأ خلال القرن الرابع عشرة كأداة لفرض رقابة البرلمان على الوزراء ومستشاري الملك، فإنه أخذ صورة جديدة خلال القرن السابع عشر إذ

¹ محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)...، مرجع سابق، ص. 930.

² لقد شهد النظام البريطاني حالات عدة، طُبِقَ فيها طريقة الاتفاق على الاختلاف ومن أهمها قضية الاستفتاء المتعلقة بعضوية بريطانيا في الوحدة الاقتصادية الأوروبية عام 1975 وكذلك في 1977 بشأن مسألة الانتخابات المباشرة للمجلس التشريعي الأوروبي.

أنظر بالتفصيل: سدي دبابلي، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة فاروق يوسف أحمد، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1980، ص 198.

³ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة...، مرجع سابق، ص. 35.

⁴ Maurice Hauriou, op.cit., p. 371 .

أصبح البرلمان لا يستخدم الاتهام فحسب ضد الأعمال التي تكون جنائية أو جنحة، بل أيضا ضد كل الأخطاء الجسمية حتى ولو لم يكن منصوصا عليها في قانون العقوبات¹، وكانت التهمة توجه من مجلس العموم والمحكمة أمام مجلس اللوردات، وكانت لهذا المجلس سلطة مطلقة في تكييف الخطأ وتحديد العقوبة المناسبة².

مع بدايات القرن الثامن عشر بدأ البرلمان يلطف من الاتهام ويبتعد به عن طابعة الجنائي، إذ أخذ يستخدم الاتهام الجنائي كوسيلة لتهديد الوزراء بهدف إبعادهم عن مناصبهم، فأصبحت العقوبة تقتصر على العزل دون أن يجرد الوزير من ثروته أو يمس شخصه، وبذلك تغيرت وظيفة الاتهام الجنائي فلم تعد جنائية بمعنى الكلمة وإنما عدت سياسية بصفة أساسية³.

ومصادقا لما تقدم، فقد نشب في عام 1741 خلاف حاد بين الوزير الأول روبرت والبول⁴، ومجلس العموم وطلب إقالته فأعرض هذا الأخير قائلا: إن طلب إبعاد أحد خدام التاج دون اقرار أي جريمة يعد اعتداء صارخا على حقوق التاج، ولكن عندما تبين لوالبول نية النواب في اتهمه بارتكاب جرائم الدولة سارع بتقديم استقالته سنة 1742.

عقب الاستقالة دعا الملك جورج الثاني زعيم الأغلبية السيد " بلتيني " إلى تولي الوزارة، مما أدى إلى ظهور قاعدة أحقية زعيم المعارضة المنتصر في تولي رئاسة الوزارة، ثم تأكدت هذه القاعدة واستقرت بعد ذلك، وعلى الرغم من أن والبول كان يشغل منصب الوزير الأول إلا أن استقالته كانت فردية، أما المسؤولية الجماعية لم تتأس بصفة نهائية وتحل محل المسؤولية الجنائية⁵ إلا بعد أن سحب البرلمان البريطاني ثقته من الوزير الأول "نورث" حيث استقالت الوزارة بكاملها لأنها كانت تدافع عن السياسة الملك⁶.

وهكذا نشأت المسؤولية السياسية الوزارية بصورتها من ثنايا الاتهام الجنائي، وبنشوء المسؤولية السياسية

¹.خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة، 1997، ص. 19-26.

².عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية....، مرجع سابق، ص. 52.

³.Jacques Cadart, institutions politiques et droit constitutionnel, economica, Paris,1991, p. 608.

⁴. يعتبر روبرت والبول أول (وزير أول) في التاريخ السياسي البريطاني وقد ظل محرك السياسة العامة للوزارة طيلة عشرين سنة من 1725 إلى 1742 وعلى الرغم من أن منصب الوزير الأول لم يكن قد عرف بعد تلك الآونة، بل كان السائد وقتئذ أن أي تمييز بين الوزراء يعد خروجاً عن القواعد الدستورية الإنجليزية.

أنظر: صبري السيد: حكومة الوزارة...، مرجع سابق، ص. 141.

⁵.Bernard Chantebout, droit Constitutionnel et science politique, op .Cit, p. 148.

⁶.عبد الله إبراهيم ناصف، نفس المرجع، ص. 54.

التضامنية نشأ في ذات اللحظة النظام البرلماني، وبالتسليم بأهميته التطورات السابقة إلا أنها لم تكن التطورات النهائية الكافية لاستقرار نظام حكومة الوزارة النهائي، بل مر هذا النظام بتطور آخر وهو تقرير مصير الوزارات الذي أنتقل من مجلس العموم إلى هيئته الناخبين، كحكم فاصل حين حدوث نزاع جدي بين الوزارة والبرلمان فالوزارة بدل من أن تستقيل تلجأ إلى استعمال حق الحل واستفتاء الناخبين في هذا الخلاف¹، فإن أيدها الناخبون ظلت في مركزها، وإلا وجبت استقالتها وتولت حينئذ المعارضة مقاليد الحكم، ومن هنا أصبحت الوزارة تستمد ثقتها لا من البرلمان وإنما من هيئة الناخبين².

الفرع الثاني: نشأة المسؤولية السياسية في فرنسا

برزت المسؤولية السياسية للحكومة لأول مرة بتاريخ 13 جويلية 1789، في شكل تصريح للجمعية الوطنية التأسيسية ثم أدرجت ضمن دستور 1791، تم التأكيد عليها بعد ذلك في جميع الدساتير الفرنسية التي أعقبته ما عدا دستوري عام 1799 و1852، وفي ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة، أشارت المادة 6 من دستور سنة 1875 إلى أن " الوزراء مسؤولين بالتضامن أمام المجلسين عن السياسة العامة للحكومة وفرديا عن أعمالهم الشخصية"³، وخلال هذه الفترة كانت المسؤولية الوزارية لا تخضع لأن قيد أو شرط سواء من حيث تحركها أو من حيث الأغلبية المطلوب توافرها، إذ بمجرد ما يتم تعيين الحكومة من قبل رئيس الجمهورية وتحظى بثقة البرلمان يمكن لأي وزير إثارة مسؤوليتها السياسية⁴، وكانت المرونة في تحريك هذا الإجراء أساس عدم الاستقرار السياسي الذي عرفته هذه الجمهورية، ونظرا لطابعها المرن سميت بالمسؤولية السياسية غير المنظمة⁵ "La responsabilité politique inorganisée"، كما اهتز استقرار السلطة وأصبح الوزراء يضعون اقتراح الثقة بأنفسهم، وذلك على إثر سؤال توجهه الجمعية الوطنية يرتب ذلك استقالات الحكومات، مما أفرز حكومات متعاقبة ولكن بنفس التشكيلة الوزارية غالبا⁶.

¹ محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 2003، ص. 46.

² عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية، مرجع سابق، ص. 56.

³ Voir: Maurice Duverger, op.cit.166.

⁴ عبد الله إبراهيم ناصف، نفس المرجع، ص. 81-82.

⁵ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية... مرجع سابق، ص. 157.

⁶ نفس المرجع، ص. 157.

أما في ظل الجمهورية الرابعة، ازداد عدم الاستقرار الوزاري حدة وخطورة بسبب الأزمات السياسية والمشاكل الكبرى التي واجهت الحكومة القائمة وعلى رأسها المسألة الجزائرية، وأصبح من الصعب أن تنسجم الجمعية الوطنية مع الحكومة في مواجهة هذه الأزمات وحلها، ففي 25 أكتوبر 1955 تقدم رئيس الحكومة بمشروع قانون ينص على إجراء انتخابات مبكرة، ولم يرض هذا الإجراء الجمعية الوطنية، وقررت تقديم عدة استجابات بجدول الأعمال عن السياسة العامة للحكومة ورفضت الجمعية الوطنية منح ثقتها للحكومة، مما أدى إلى طرح الخلاف القائم بين الجمعية الوطنية والحكومة على الشعب للحسم فيه¹، اتسمت هذه المرحلة باستقلالات متعاقبة للحكومات، ولكنها ليست ناجمة عن سحب الثقة منها، وإنما كانت تلقائية ناجمة عن فشل ملحوظ في مواجهة الأحداث بشأن الثورة الجزائرية.

رغم أن دستور 1946 عمل على تقنين القواعد المنظمة للمسؤولية السياسية، حيث أصبح الوزراء مسؤولين جماعيا أمام الجمعية الوطنية فقط دون مجلس الجمهورية، وقد تناول النص على المسؤولية السياسية بنوعيتها التضامنية في المادة 48 منه على النحو التالي: "الوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الجمعية الوطنية عن السياسة العامة للحكومة ويسأل كل منهم عن أعماله الشخصية"²، وقيدتها بمجموعة من التدابير³، مما انعكس على ندرة توظيف المسؤولية الوزارية التضامنية والفردية.

وقام دستور 1958 بإلغاء المسؤولية الفردية للوزراء، واكتفى بالمسؤولية السياسية الجماعية للحكومة أمام الجمعية الوطنية، وأحاطها بإجراءات أكثر صرامة تضمنتها المادة 49 منه⁴، وذلك لتفادي الأزمات

¹ . بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص ص. 165، 166.

² . سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية...، مرجع سابق، ص. 160.

³ . إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، نفس المرجع، ص. 161.

⁴ . تنص المادة 49 من دستور 1958 الفرنسي على: "يحمل الوزير الأول، بعد مداولة مجلس الوزراء أمام الجمعية الوطنية مسؤولية الحكومة على برنامجها أو عند الاقتضاء على موضوع السياسة العامة.

تعارض الجمعية الوطنية في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها وذلك للموافقة على لائحة الرقابة، ولا تقبل هذه اللائحة إلا إذا وقعها على الأقل عشر الأعضاء التي تتألف منهم الجمعية الوطنية، لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثماني وأربعين ساعة على إيداع اللائحة، لا يتم إحصاء إلا التصويتات الموافقة للائحة الرقابة التي لا يمكن المصادقة عليها إلا بأغلبية الأعضاء المشكلة للجمعية، لا يمكن لنائب إلا في الحالة المنصوص عليها في الفقرة أدناه أن يكون موقعا على أكثر من ثلاثة لوائح الرقابة خلال نفس الدورة العادية وأكثر من لائحة رقابة واحدة خلال نفس الدورة الاستثنائية. يمكن للوزير الأول بعد مداولة مجلس الوزراء، أن يحمل أمام الجمعية الوطنية مسؤولية الحكومة بشأن التصويت على نص، في هذه الحالة يعتبر النص مصادق عليه في الفقرة السابقة على لائحة الرقابة قد تم وضعها في الأربع وعشرين ساعة التي تلي التصويت على النص .

يمكن للوزير أن يطلب من مجلس الشيوخ المصادقة على تصريح في الموضوع السياسة العامة "

أنظر: ناصر لباد، دساتير ومواثيق سياسية، مطبعة لباد، سطيف، الجزائر، 2007، ص ص. 83 - 84.

الوزارية التي كانت مسرفة وكانت تؤدي بسبب ميل البرلمان إلى تبديل السلطة التنفيذية في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة ولتجنب هذه المصاعب كان لابد من بذل جهد عقلاي في إطار دستور 1958 باستعمال أوبتحسين الأساليب التقنية التي وضعت موضع التنفيذ في ظل الجمهورية الرابعة، وقد نص دستور 1958 أسلوب لإثارة المسؤولية السياسية هما طلب الثقة واقتراح اللوم.

يمكن القول أن الأوضاع التي أتت بها المادة 49 من الدستور الفرنسي تبين وجود تغير هام في علاقة السلطين التشريعية والتنفيذية، كما توضح الرغبة في جعل البرلمانية الفرنسية (عقلاية)، بتعقيد الإجراءات المتعلقة بمسألة الثقة بالحكومة إلى درجة كبيرة، بل والحصص الدقيق لاستعمال اقتراح اللوم واستخدامه وتهديب وسائل إثارة¹، وهذا راجع إلى ظهور الأغلبية المساندة للحكومة مما جعل المعارضة محرومة من الفعالية والحركة المؤثرة في البرلمان، وأهميته رئيس الجمهورية على الوزير الأول والوزراء، بعد تقرير مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية الذي أصبح بعد عام 1962 منتخبا من طرف الشعب.

الفرع الثالث: نشأة المسؤولية السياسية في الجزائر

لم تكن المسؤولية السياسية في الجزائر وليدة العرف كما هو الحال في بريطانيا، وإنما جاءت نتيجة نصوص دستورية صريحة إذ نصت عليها جميع الدساتير التي تم العمل بها منذ الاستقلال إلى يومنا هذا .

أولا: المسؤولية السياسية في دستور 1963

لقد أكد دستور 1963 على المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الوطني عندما نص على أن رئيس الجمهورية باعتباره رئيس الحكومة في نفس الوقت هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني²، وتبعاً لذلك يختص رئيس الجمهورية بتعيين الوزراء، وعليه اختيار ثلثهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم إلى المجلس الوطني وخول الدستور لهذا المجلس إيداع لائحة لسحب الثقة من رئيس الجمهورية³، يترتب على التصويت عليها

¹ أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج2، مرجع سابق، ص. 456.

² تنص المادة 47 من دستور 1963 على ما يلي: " رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني يعين الوزراء الذين يجب أن يختار ثلثهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم إلى المجلس الوطني".

³ تنص المادة 55 من دستور 1963 على ما يلي: " يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس".

استقالته والحل التلقائي للمجلس¹، وينبغي أن يكون واضحاً أن دستور 1963 حول للمجلس الوطني إمكانية استعمال وسيلة دستورية خطيرة أو بالأحرى تعد سلاحاً ذا حدين، ومن هذا المنظر أحاطها بإجراءات و ضمانات لكي يتفادى سوء اللجوء لها، وبهذا نجد أن المؤسس الدستوري لم يستثنى المجلس الوطني من أن لا تنسحب عليه المسؤولية السياسية، لأن الحل التلقائي ينصب عليه مباشرة، إن وافق بالإيجاب على لائحة ملتزم الرقابة. وبالتالي يجوز القول أن القاعدة الدستورية ولدت ميتة، حيث تعد عملية انتحارية بالنسبة للبرلمان عوض أن تكون سلاحاً دستورياً يلوح به في وجه الحكومة أو يستخدم إذا استدعى الأمر العودة إليه لوضع حد لانحرافات الهيئة التنفيذية².

للعلم، أن المجلس الوطني لم يضع المسؤولية السياسية للرئيس محل ثقة إلى أن حدث انقلاب 19 جوان 1965، والذي أطيح على إثره بالرئيس أحمد بن بلة، وتقلد السلطة مكانة الرئيس هواري بومدين، ولأن الانقلاب أو التصحيح الثوري كما يسمى في ذلك الوقت تم باسم مجلس الثورة فإن الحكومة تتصرف تحت رقابته وتقام مسؤوليتها أمامه³.

ثانياً: المسؤولية السياسية في دستور 1976

لما صدر دستور 1976 أقر بعدم مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني الذي أنشئ بموجب دستور 1976، بسبب اعتماده على قواعد تختلف اختلافاً كبيراً عن تلك القواعد التي أخذت بها الدساتير في الدول الديمقراطية، حيث تبني مبدأ السلطة الواحدة وتعدد الوظائف⁴، الذي كرس هيمنة رئيس الجمهورية وأناط بالمجلس الشعبي الوطني، القيام بالمهام الوظيفية وليس السلطة التشريعية، الأمر الذي نجم عنه عدم ممارسة الهيئة التشريعية لصلاحيه رقابة العمل الحكومي بصفة مباشرة، كما اعتمد ذات الدستور من زاوية أخرى مسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية، كما أقر حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية، الأمر الذي أوجد عدم توازن صارخ بين السلطتين لحساب السلطة التنفيذية، وبهذا يكون المؤسس الدستوري خرج عن قاعدة: "توازن قوى الرعب بين السلطة التشريعية والتنفيذية".

¹ تنص المادة 56 من نفس الدستور على ما يلي " التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس، ولا يجوز الانتحاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة".

² عبد الله بوقفة الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعاً، دار الهدى، الجزائر، سنة 2005، ص. 162.

³ عمار عباس، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص. 209.

⁴ تم تنظيم السلطة في دستور 1976 على شكل وظائف وهي الوظيفة السياسية والتنفيذية والتشريعية والقضائية.

ثالثا: المسؤولية السياسية في دستور 1989

أحدث التعديل الدستوري في 3 نوفمبر 1988 الثنائية في السلطة التنفيذية¹ بتأسيس رئاسة الحكومة وإسناد اختصاصات دستورية له مقارنة مع الوزير الأول في ظل دستور 1976، الذي كان يعتبر مجرد معاون ومنسق، كما تبني هذا التعديل مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

أقر دستور 1989 بعد ذلك هذه المسؤولية السياسية ووضع آليات لمراقبة الحكومة ومساءلتها تتمثل في:

1. سقوطها التلقائي إذا رفض برنامجها من طرف المجلس الشعبي الوطني دون الحاجة إلى إصدار لائحة لتحقيق ذلك.

2. يترتب على التصويت على ملتمس الرقابة سقوط الحكومة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة، مع بتغيب تام للمسؤولية الفردية للوزراء وتبني الدستور فقط مسؤولية الحكومة الجماعية أو التضامنية تأثرا بدستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958.

رابعا: المسؤولية السياسية في دستور 1996

انفرد الدستور الحالي لسنة 1996 بقصر المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة المحصن من آلية الحل، ورغم أن وسائل إثارة المسؤولية السياسية لم تتغير إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 عمق عدم التوازن داخل السلطة التنفيذية من خلال تجريد الحكومة من أهم الصلاحيات المنصوص عليها في دستور 1996، وأصبح هذا الدستور ينص صراحة أن دور الوزير الأول ينحصر في تطبيق برنامج رئيس الجمهورية وتنسيق عمل الحكومة وتحديد مخطط عملها²، كما أصبح الوزير الأول مساعدا قريبا لرئيس الجمهورية يتحمل مع باقي الوزراء المسؤولية أمامه عن طريق التعيين والعزل³، كما تقع عليه مسؤولية سياسية أمام المجلس الشعبي الوطني، ويمكن أن تحرك بإتباع إجراءات معقدة يصعب تطبيقها في الواقع في

¹. أنظر تعديل المواد: 111، 113، 114، 115، من دستور 1976، منشور بموجب المرسوم رقم 223/88 المتضمن التعديل الدستوري 3 نوفمبر 1988، ج.ر. رقم 45، المؤرخة في 5 نوفمبر 1988، ص.119.

². تنص المادة 83 من دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 على: " ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني".

³. تنص المادة 77 من دستور 1996 المعدلة بالقانون السابق على: " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: يعين الوزير الأول وينهي مهامه".

مناسبتين هما: عند عرض مخطط عمل الحكومة وعند تقديم بيان السياسة العامة، وبواسطة ثلاث آليات هي: رفض اعتماد مخطط عمل الحكومة، وتبني ملتزم الرقابة ورفض الثقة عندما يطلبها الوزير الأول¹. في حين، يبقى رئيس الجمهورية صاحب السلطة الفعلية دون مسؤولية سياسية مباشرة تقابل سلطاته إخلالا بالمبادئ الدستورية المعتمدة في الدول الديمقراطية والمبنية على: "تلازم السلطة والمسؤولية"، وسوف نحاول توضيح ذلك في العنصر التالي كما يلي:

خامسا: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

إذا بحثنا في دستور 1996 فإننا لا نجد أثر لمسؤولية رئيس الجمهورية السياسية، إذ لا نجد أي نص يشير إليها أو الإجراءات التي تتبع في تقريرها أو الجهة التي تتولى النظر في مدى توافر عناصرها وإصدار الحكم بشأنها وبهذا يكون الدستور قد عبر عن مبدأ متأصل في النظام السياسي الجزائري وهو استبعاد رئيس الجمهورية عن نطاق المسؤولية لا غير.

إن قاعدة عدم مسؤولية الرئيس السياسية عرفتها الدساتير الفرنسية، إلا أنه رغم النص على عدم مسؤولية الرئيس في الدستور²، إلا أن الممارسة الديغولية خلقت طريقة جديدة لتقرير مسؤولية الرئيس السياسية أمام الشعب بواسطة جل الجمعية الوطنية والاستفتاء³، ورغم عدم وجود نص دستوري مانع للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الجزائر، إلا أنه عمليا يمكن أن نجد عوامل قد تفضي إلى قيام مسؤوليته أمام الشعب باعتبار الشعب صاحب السيادة ومالكها الأصلي، وعلى هذا الأساس فالشعب مصدر كل سلطة⁴، حيث تمارس من قبل أعضاء المجتمع على قدم المساوي خدمة للصالح العام المشترك وذلك عن طريق الاستفتاء وعن طريق الانتخابات العامة⁵.

1. استفتاء الشعب في أمر هام

بالرجوع إلى المادة 177 من دستور 1996 المعدلة، يملك رئيس الجمهورية إثارة التحكيم الشعبي وهي

¹. راجع تعديل المواد: 80، 81، 82، 83، 84 من دستور 1998 بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

². ART67: « le président de la république n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité sous réserve des dispositions des articles 53_2et 68.... »

³. أنظر بالتفصيل: عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية...، مرجع سابق، ص. 126-131.

⁴. تنص المادة 6 من دستور 1996 على: "الشعب مصدر كل سلطة، السيادة الوطنية ملك الشعب وحده".

⁵. تنص المادة 3/7 من دستور 1996 على: "يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين".

سلطة تقديرية، رغم أنها لم تحصر المواضع التي يفترض أن يرجع بخصوصها الرئيس إلى الجهة الناجبة¹، وهذا خلافا للدستور الفرنسي الذي حددها في المادة (11) في موضوعين أساسيين هما: تنظيم السلطات العامة والتصديق على اتفاقية غير مخالفة للدستور، لكن لها تأثير على سير المؤسسات"، ومن هذا المنطلق أخذ المؤسس الجزائري بالمبدأ دون تحديد نطاقه.

ويمكن أن ينتهي الاستفتاء إلى إقامة المسؤولية السياسية على رئيس الجمهورية، ويأتي ذلك في الحالة التي تصوت فيها الهيئة الناجبة بالرفض على مبتغى الرئيس، رغم أن الدستور لم يذكر أي نتيجة تترتب على القبول أو الرفض من قبل الشعب، بل ترك المؤسس كالعادة لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تقرير مصيره، وهذا الجنوح إلى السكوت ليس له مبرر، ذلك أن من واجب رئيس الجمهورية الخضوع إلى رغبة الشعب من حيث التنحي عن قيادة الدولة اثر التصويت السلبي²، الذي له معنى واحد هو رفض سياسته، خاصة إذا كان الرئيس قد صرح ولفت نظر الهيئة الناجبة، وهذا ما قام به الرئيس بوتفليقة في 2005 عندما صرح بأنه سيستقيل في حالة رفض الشعب للنص المعروض عليه، مما يعني أن الرئيس أثار مسؤوليته تلقائيا، مما يلزمه بالتنحي عن السلطة هو ما يؤكد نص الاستفتاء في حد ذاته³، وكل هذا متوقف طبعاً على الاستفتاءات ونزاهتها، ونظراً لضعف المعارضة في الجزائر وانخفاض الوعي السياسي، يكفي التدليل على أن نتائج الاستفتاءات التي أجريت في الجزائر قد جاءت بالموافقة شبه اجتماعية على ما طلبه الرئيس، تبقى إمكانية إثارتها افتراضاً في حالة واحدة هي حالة الامتناع الشعبي عن المشاركة في الاستفتاءات لأنها تمثل تعبيراً شعبياً عن رفض خص الاستفتاء والآلية وكيفية ممارسة السلطة.

2. الانتخابات الرئاسية

يعد مبدأ تحديد العهدة التمثيلية في حد ذاته ضماناً لدولة القانون، لأنه يسمح للشعب كل مرة بمراجعة اختياره لأفضل من يمثله، واستبعاد من لا يحقق هذا الشرط، وتكون الانتخابات الرئاسية مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية إذا تحققت الاعتبارات التالية:

¹. تنص المادة 10/77 من دستور 1996 المعدلة على: "... يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

². عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، مرجع سابق، ص.208.

³. أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 278/05 المؤرخ في 14 غشت 2005 يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية، ج ر رقم 55، المؤرخة في 15 أوت 2005، ص3 وما يليها.

- ❖ أن تكون العهدة الثانية للرئيس في الدساتير التي لا تسمح بتجديدها لأكثر من مرتين، كما كان في دستور الجزائر قبل تعديله في 2008، أما إذا لم تحدد عدد المرات فتكون مع كل ترشح جديد.
- ❖ أن يعلن رئيس الجمهورية صراحة أنه يعتبر عدم اختياره مرة أخرى بمثابة إثارة لمسئولته ولا يشترط أن يكون إعلاننا صريحا بل يكفي أن يريد عهدة جديدة لاستكمال تنفيذ برنامجه.
- ❖ يفترض نظام إعادة الانتخاب قصر مدة النيابة حتى يكون فعالا لإثارة مسؤولية رئيس الدولة، فمدة 5 أو 7 سنوات تعد ضمانا لعدم إثارة المسؤولية لا تكريسا لها¹.

3. الحل الرئاسي للبرلمان

يقصد بالحل البرلماني إنهاء مدته قبل نهايتها التي حددها الدستور، وينصب الحل على الغرفة الأولى دون الثانية وذلك لأنه حق موازن ومقابل لحق الغرفة الأولى في سحب الثقة، ولقد نصت المادة 129 من دستور 1996 على الحل الرئاسي حيث جاء فيها: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول" ولقد سلك المؤسس الجزائري نفس مسلك المؤسس الفرنسي، وذلك بأن حافظ على السلطة الرئاسية في هذا المجال بل حول له سلطة تقديرية في الحل والاستشارة فيه تعد شكلية لا غير، ولقد نصت المادة 129 في فقرتها الثانية على أن تجرى الانتخابات المنصوص عليها في الفقرة الأولى وذلك في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر².

تقوم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إذا أسفرت الانتخابات على مجلس معاد للرئيس وذلك بإعادة ذات الأغلبية البرلمانية التي حلت، وهذا بطبيعة الحال له تأثير على الإرادة الرئاسية، لكن في الجزائر فإن الحل لا يثير مسؤولية رئيس الجمهورية لأن الدستور خال من أي نص يلزمه بالاستقالة، نظرا للمكانة التي يحتلها وأولويته على البرلمان، فهل يمكن مع ذلك أن يثير هذا الأخير مسؤوليته باعتباره الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب من خلاله عمل السلطات العمومية؟

¹ عبد الغني بسبوي، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1995 ص.272_273.

² تنص المادة 2/129 من دستور 1996 على: "... تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

ولما كان رئيس الجمهورية ممارس لسلطات هامة في المجال التنفيذي، حيث نعلم أنه مجسد السلطة التنفيذية الفعلية، وعلى هذا الأساس المسؤولية السياسية التي تقام على الحكومة بسحب الثقة منها من قبل البرلمان تنسحب إلى رئيس الجمهورية بطريق غير مباشر، لكن لدراسة هذا الاحتمال يتوجب الإجابة على التساؤلات التالية: هل تؤدي إثارة مسؤولية الحكومة إلى إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية؟ وهل تعتبر آليات مساءلة الحكومة فعالة لإثارة مسؤولية الحكومة؟ وما مدى إمكانية أن تتعدى آثارها لرئيس الجمهورية؟ وهذا ما نحاول الإجابة عليه في المباحث القادمة.

وإذا كان الدستور قد أعفى رئيس الجمهورية من المساءلة السياسية، فإنه قد أقر مسؤوليته الجنائية من خلال نص المادة 158 وفق ما يلي: "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنایات والجرح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما".

وبناء عليه، تقرر مبدأ دستوري في النظام السياسي الجزائري حديث العهد به¹ وهكذا تقرر المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في حالة واحدة وهي الخيانة العظمى، في حين تحدد مسؤولية الوزير الأول بالجرح والجنایات المنصوص عليها في قانون العقوبات والنصوص الجزائية الخاصة، ويكون المؤسس الجزائري بحصره مسؤولية رئيس الجمهورية في جريمة الخيانة العظمى فحسب، قد خالف نظيره الأمريكي والفرنسي في هذا المجال باعتبار أن المؤسس الأمريكي قد مدد مجال مسؤولية رئيس الدولة ليشمل جرائم الخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى²، والمؤسس الفرنسي باعتباره قد غير ابتداء من التعديل الدستوري في 23 فيفري 2007 من تسمية جريمة الخيانة العظمى، الذي كان غير محدد المعنى والطبيعة والمضامين، مما جعل الفقهاء يختلفون حول مدلوله³، إلى جريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية بمقتضى المادة 68 من الدستور.

امتد تعديل 2007 للدستور الفرنسي إلى الجهة التي تتولى المحاكمة مراعاة للطبيعة المحددة لهذه الجريمة⁴

1. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص.195.

2. أنظر حول مفهوم الخيانة العظمى - عبد الغني بسيوي، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص. 228_229. - عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص. 252 وما يليها.

3. تنص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي لسنة 1787 على: " يعزل الرئيس أو نائبه أو أي من موظفي الولايات المتحدة المدنيين من منصبه بعد تقديمه لمحاكمة برلمانية، وثبوت إدانته بارتكاب جريمة خيانة، أو رشوة أو غيرها من الجنایات والجرائم الكبرى".

أنظر: ناصر لباد، دساتير ومواثيق سياسية، مرجع سابق، ص.211.

4. علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، مجلة الكوفة، العدد 05، مجلد 01، سنة 2010 ص.23.

حيث أنطت صلاحية الإدانة وعزل الرئيس بالمحكمة العليا المشكلة من أعضاء البرلمان الفرنسي¹، كما يمكن أيضا طبقا للمادة 53 من الدستور الفرنسي المعدلة في 1999 مساءلة الرئيس الفرنسي أمام المحكمة الجنائية الدولية عن جرائم إبادة الجنس البشري الإبادة الجماعية، الحرب، العدوان.

يفهم من حصر المؤسس الجزائري مسؤولية رئيس الجمهورية أثناء مباشرة مهامه في جريمة الخيانة العظمى فقط، أن المؤسس لم يريد إخضاع مسؤولية الرئيس لأحكام قانون العقوبات، على عكس ما قام به بخصوص الوزير الأول الذي أقر مسؤوليته عن الجرائم والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه.

يستخلص مما سبق، أن مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية تعتبر محدودة من الناحية القانونية بسبب حصرها في فعل وحيد وهو الخيانة العظمى، وبسبب صعوبة تحديد الأفعال التي يمكن وصفها كذلك والعقوبة التي تترتب على الجريمة ذاتها من جهة أخرى، في حين أدى إقرار المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في بعض الدول إلى تنحيته من وظيفته مثل فرنسا بموجب المادة 68²، وهي العقوبة نفسها التي كرسها دستور الولايات المتحدة الأمريكية في الفقرة الرابعة من المادة الثالثة.

أما عن تنظيم الجهة القضائية التي تتولى المحاكمة في الجزائر، فمن الملاحظ أن المادة 158 تحيله إلى قانون عضوي لم يصدر إلى هذا اليوم، ويظهر بناء على ذلك، أن المبدأ الواضح والمؤكد عليه في المسؤولية الجنائية المنصوص عليها في الدستور هو عدم منح البرلمان وبالخصوص الغرفة الأولى صراحة سلطة محاكمة رئيس الجمهورية بل جعل ذلك اختصاصا للمحكمة العليا للدولة دون تحديد تشكيلها وطريقة عملها.

يختلف الوضع في بعض النظم المقارنة التي كرس مثل هذه المسؤولية من حيث وضوح الجهة التي أسندت إليها المحاكمة، فقد منح واضعو الدستور الأمريكي الكونغرس هذه السلطة³، للوقاية من استبداد الفرع

¹. تنص المادة 68 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل على: " لا يجوز عزل رئيس الجمهورية إلا في حالة الإخلال بواجباته بشكل يتناقض بوضوح مع ممارسته لولايته، ويصدر الحكم بالعزل من البرلمان المشكل للمحكمة العليا...".

². إن المشرع الدستوري الفرنسي اتجه تدريجيا إلى تخفيف العقوبة المفروضة على جريمة الخيانة العظمى، فبعد أن عاقب عليها بالإعدام في ظل دستور الجمهورية الثالثة عاد وعاقب عليها بالعزل في ظل دستور الجمهورية الرابعة والخامسة.

³. يمكن لمجلس النواب وفقا لنص الدستور أن يوجه الاتهام: " للرئيس وذلك بتوجيه الاتهامات إليه بإساءة استغلال السلطات أو ارتكاب أعمال إجرامية وإذا وافقت أغلبية أعضاء المجلس على بنود الاتهام، يجتمع مجلس الشيوخ على شكل هيئة محلفين ليصدر قرار الإدانة أو البراءة النهائية ويتطلب الأمر في هذه الحالة أغلبية الثلثين من أعضاء مجلس الشيوخ إصدار مثل هذا القرار، ويتولى رئيس المحكمة العليا رئاسته هيئة المحكمة تنظر الاتهام، ولم يتعرض للاتهام من قبل مجلس النواب سوى الرئيس أندرو جونسون غير أنه افلت من صدور قرار بالإدانة ضده من مجلس الشيوخ بصوت واحد. أنظر: لاري الويتر، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعد عوض، الجمعية المصرية المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة 1996، ص.177.

التنفيذي وخاصة الرئيس¹، أما المؤسس الفرنسي جعل سلطة عزل الرئيس للبرلمان على أن يشكل في هيئة محكمة عليا برئاسة رئيس الجمعية الوطنية وهذا ما تؤكدته الفقرة الثانية من المادة 68.

وبغياب القانون العضوي، وعدم وجود أية تلميحات للمؤسس الجزائري تمكننا من استيعاب تكوينها تبين لنا أن المؤسس الدستوري غير مهياً بعد إلى تكريس مسؤولية رئيس الجمهورية تكريسا حقيقيا قصد استعمالها كسلاح سياسي ضده من طرف البرلمان للحد من الاستعمال التعسفي لصلاحياته وخروجه عن أحكام الدستور.

المبحث الثاني: مسؤولية الحكومة بمناسبة مناقشة مخطط عملها

تقوم المسؤولية السياسية للحكومة أمام النواب على قاعدة مفادها أنه: " لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة أو أن تستمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب، ومتى حددت هذه الثقة فإنها (تضطر للاستقالة)² وتعتبر هذه القاعدة مقابلة لحق حل البرلمان الذي تتمتع به السلطة التنفيذية تحقيقا لمبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

بناء على ذلك، تخضع الحكومة عادة لرقابة برلمانية قبلية من خلال ضرورة حصولها على ثقة البرلمان قبل شروعاتها في عملها، ويعتبر تقديم مخطط عمل الحكومة أول لقاء رسمي بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني ومن بين الوسائل الرقابية التي أقرها دستور 1996 للمجلس الشعبي الوطني لإثارة مسؤولية الحكومة، مناقشة مخطط عملها والتصويت عليه بالرفض وما يترتب هذا القرار من السقوط الآلي للحكومة.

لقد أفرد دستور 1996 والقانون العضوي 02/99 وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1997 حيزا هاما لضبط قواعد عرض ومناقشة مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه وما يترتب من آثار، إلا أن الملاحظة الأساسية في هذا الإطار هي أن عرض مخطط العمل من طرف الوزير الأول أصبحت شكلية تقوم بها الحكومة فقط استجابة للنص الدستوري كما سنرى لاحقا.

لهذا سوف نحاول في هذا المبحث، بيان مضمون مخطط عمل وعلاقته برئيس الجمهورية (مطلب أول) وكذا إجراءات مناقشة مخطط عمل أمام المجلس الشعبي الوطني (مطلب ثاني) كما يلي:

¹.Francois Vergniolle de Chantal, l'Analyse constitutionnelle de l'impeachment aux états_ unis, R.F.S.P , volume 50 N°1 paris ,février, 2000 ,p.48.

². بشير يلس شاوش، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد2، 1991 ص.362.

المطلب الأول: مضمون مخطط العمل وعلاقته برئيس الجمهورية

عمل المؤسس من خلال تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري على إزاحة مؤسسة " رئاسة الحكومة" وتعويضها " بالوزارة الأولى"، التي عرفت تراجعاً كبيراً في مركزها بحيث أصبحت أداة عدم تركيز داخل السلطة التنفيذية مع بقاءها مسؤولة أمام البرلمان، تتشكل الحكومة من وزير أول يختاره ويعينه قانوناً رئيس الجمهورية¹ دون قيد ولا شرط، فلم يحدد الدستور المعايير لاختيار الشخصية الكفيلة لتولي مهام الوزارة الأولى، كما لم يلزم رئيس الجمهورية إجراء المشاورات البرلمانية حول شخصية الوزير الأول، وكذلك من وزراء يعينهم ويختارهم رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول².

لم يكتف المؤسس الجزائري بمنح صلاحية تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية فحسب بل زوده أيضاً بسلطة تقديرية يستطيع بمقتضاها إنهاء مهامهم، عندما يصل إلى قناعة مفادها أن الحكومة قد فشلت في تطبيق سياسته، كما لم ينص الدستور على أن تنبثق الحكومة من الأغلبية البرلمانية، بالرغم من أن روح الدستور يقضي بأن يختار رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة من الأغلبية البرلمانية³، فالحكومة تتشكل قبل طلب ثقة البرلمان⁴ وهي من اختيار الرئيس وحده، ولا يعود أصل إنشائها إلى التنصيب البرلماني⁵.

يفهم مما سبق، أن رئيس الجمهورية بمجرد أن يعين الحكومة يعترف لها بالأهلية الكاملة في ممارسة كافة صلاحياتها الدستورية بمجرد صدور مرسوم التعيين، وخلال الخمسة والأربعين (45) يوماً الموالية للتعيين يعرض الوزير الأول مخطط عمله بعد ضبطه على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والتصويت عليه، فالمجلس الشعبي الوطني لا يراقب التعيين الرئاسي للحكومة بل يراقب البرنامج السياسي للحكومة، غير أن التساؤل يثور بشأن مضمون هذا المخطط وما يجب أن يتضمنه وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية وهذا ما سنحاول معالجته ضمن الفرعين التاليين:

¹. قدم أحمد أويحي استقالة حكومته لرئيس الجمهورية عقب إصدار هذا الأخير للتعديل الدستوري مباشرة ليقوم بتعيينه في منصب وزير أول مع الحفاظ على نفس تشكيلة الحكومة المستقبلية مع إلغاء وزارة واحدة فقط. أنظر: المرسوم الرئاسي يوم 364/08 المؤرخ في 2008/15/11 والمتضمن إنهاء مهام الحكومة والرسوم الرئاسي رقم 365/08 المؤرخ في 2008/11/15 بتعيينه الوزير الأول، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 64 المؤرخة في 2008/11/17 ص.07.

². أنظر: نص المادة 79 من دستور 1996 المعدلة.

³. Brahim Mohamed, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle O .P .U, Alger 1995, p.75.

⁴. Jacques Cadart, institutions politiques et droit constitutionnel. Op.cit, p.1175.

⁵. Pierre Avril, alternance et troisième tour intermittence de la constitution, R.D.P, 1976, p.1033.

الفرع الأول: مضمون مخطط العمل

عمل المؤسس من خلال تعديل 15 نوفمبر 2008 الدستوري على استبدال مصطلح برنامج رئيس الحكومة بمصطلح مخطط عمل الوزير الأول مع التأكيد على أن مهمة هذا الأخير تتحدد فقط بتنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني¹.

كانت الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008، تنكب مباشرة بعد تعيينها على تحضير مشروع برنامجها الذي تسعى من خلاله تحديد أهدافها على كافة الأصعدة التي تدخل ضمن اختصاصها، تشكل هذه الأهداف المسطرة السياسة العامة التي تسعى الحكومة انتهاجها في حال مصادقة المجلس الشعبي على البرنامج المعروض عليه.

يقصد ببرنامج الحكومة: " عرض عام حول النوايا والمشاريع والتدابير المراد وضعها موضع التنفيذ والمحددة بشكل شبه دقيق"²، كما أنه " الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة، ويتضمن عادة المبادئ والأهداف والمحاور والوسائل المستعملة في كافة المجالات على المستوى الداخلي والدولي"³ كما يعرف على أنه: " الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة"⁴، أو " خطة الحكومة أو تصورهما لكيفية إدارة وتنظيم شؤون البلاد وسياستها العامة الداخلية والخارجية وما ستقوم الحكومة بتنفيذه لحل المشكلات ومعالجة الأمور"⁵.

يفهم من التعاريف السابقة، أن برنامج الحكومة يتمثل في الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية، ويجب أن يكون مضمونه واضحا محددًا ودقيقًا، وترك تفريعاته الدقيقة للتفصيل فيها في القوانين المالية السنوية أو في المخططات التنموية، كما يجب أن يعبر البرنامج عن إرادة جادة وعزيمة صادقة لتحقيق النتائج المرغوبة المفصح عنها في المضامين الأساسية للبرنامج الحكومي وليس مجرد طموحات وأمني غير ملزمة .

¹ . وهو ما تقضي به المادتين 79 و83 من دستور 1996.

².Olivier Duhamel .Yve meny, Dictionnaire constitutionnel, 1^{er} éd. P.U.F.1992,p835 et 836.

³ . عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة ...، مرجع سابق، ص.337.

⁴ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص.86.

⁵ . علي الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مرجع سابق، ص.177.

مما تقدم نستخلص ما يلي:

1) كل برنامج حكومي هو تحليل للواقع واستفسار لهذا الواقع ولمسبباته.

2) هو إقرار للاختيارات الأساسية الإستراتيجية المحددة بوضوح.

3) هو تحديد الأهداف وربط تنفيذها بمواعيد معينة.

4) هو سرد للوسائل المادية والتأطيرية.

فبوجود هذه العناصر يمكن التحدث عن برنامج حكومي، لكن الواقع العملي في النظام الدستوري الجزائري يكشف لنا عن اكتفاء بعض الحكومات بتبيان الوسائل دون تحديد الأهداف، والأمثلة على ذلك متعددة نورد منها برنامج عمل حكومة " أحمد بن بيتور " السابقة، الذي فضل عرض السياسات المسطرة عوض ذكر الأهداف المحددة بالأرقام بالنسبة لكل قطاع، وقد برر ذلك بأنه لم يتجنب تحديد الأهداف الواجبة التحقيق في هذا الميدان أو ذاك مادامت الدراسة السنوية لقانون المالية تتيح الفرصة للوقوف عند الأهداف المذكورة وعرضها على البرلمان واطلاع الرأي العام عليها¹.

ومن هنا كان تحديد الأهداف من أولويات مضمون البرنامج الحكومي دون الاكتفاء بتحديد الوسائل وفي هذا السياق يرى رئيس الحكومة السابق "علي بن فليس": " بأن الطبيعة الدستورية لبرنامج الحكومة تجعل منه الإطار العام الذي يندرج فيه عملها ويحدد الأولويات، ويبين الأدوات الأساسية الرامية إلى تجسيد الأهداف المسطرة فيه².

لقد كان لرئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 دورا كبيرا في إعداد برنامج الحكومة وضبطه والمشاركة في تحديد السياسة العامة للدولة، غير أن التوجه الرئاسي الذي كرسه تعديل 2008، يعلن عن قيام حكومة الرئيس، في حين يبقى الوزير الأول مجرد منسق و منفذ للبرنامج الرئاسي عن طريق مخطط العمل الذي يعده.

يعتبر مخطط العمل التسمية المعتمدة بدل البرنامج الحكومي ويقصد به: " خطة وسبل وآليات إجرائية من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية"³، ولقد جاء في مقدمة أول مخطط عمل عرض على المجلس الشعبي الوطني

¹ أنظر: الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، عدد 180، المؤرخة في 31/01/2000، ص.5 وما يليها.

² عمار عباس، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص.235.

³ ميلود حماني، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، عدد 23، جويلية

ابتداء من تاريخ 19 ماي 2009 أنه أي المخطط "يتضمن عرضا للمسعى الذي ينتهج والسبل والوسائل التي ستعكف الحكومة من خلالها على تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية..."¹.

يتضح مما سبق، أن الفرق شاسع بين الحديث عن برنامج الحكومة الذي يعتبر محتوى وخيارات سياسية وبين مخطط عمل الوزير الأول الذي هو مجرد طريقة عملية وإجرائية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.²

الفرع الثاني: علاقة مخطط العمل ببرنامج رئيس الجمهورية

كانت الحكومات المتعاقبة في الجزائر عندما تعرض برنامجها أمام غرفتين البرلمان تصرح بأن هذا البرنامج مستمد من برنامج رئيس الجمهورية ووضع من أجل تنفيذه³، الأمر الذي يؤكد أن الحكومات في العشرية الأخيرة لم تكن لها برامج خالصة وخاصة بها كما كان ينص عليه الدستور، ولهذا فإن حذف برنامج الحكومة في تعديل 2008 يسمح بوجود انسجام بين الدستور والممارسة.

إن التوجه الرئاسي الذي كرسه التعديل الدستوري في الجزائر لسنة 2008، يعلن عن قيام حكومة قائدها رئيس الجمهورية في حين يبقى الوزير الأول مجرد منسق ومنفذ للبرنامج الرئاسي، لا يمكن له رئاسة اجتماعات الحكومة إلا بناء على تفويض من رئيس الجمهورية⁴، وكل ذلك "يهدف إلى إدخال تغييرات داخل السلطة التنفيذية بهدف ضمان انسجام أكبر وفعالية أفضل لمهامها"⁵.

وبذلك يكون التعديل الدستوري الجديد قد وضع حدا للتساؤل الذي كان مطروحا سابقا، والمتمثل في

¹. راجع النص الكامل للمخطط العمل، موجود في مجلة الفكر البرلماني، العدد 23، الصادر عن مجلس الأمة في جويلية 2009، الجزائر ص. 161 وما يليها.

². صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري...، مرجع سابق، ص. 223.

³. نذكر على سبيل المثال حكومة السيد علي بن فليس التي تبنت صراحة برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه سنة 1999 وقد أكد ذلك رئيس الحكومة أثناء عرض برنامجه على المجلس الشعبي الوطني في 21/9/2000 بقوله أن الحكومة مناهة بمهمة حسيمة تتمثل في إيجاد الحلول واقتراح تطبيق برنامج رئيس الجمهورية، أنظر بالتفصيل الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 223 المؤرخة في 9/10/2000. ص. 6 وما يليها .

⁴. فوض رئيس الجمهورية الوزير الأول بترؤس اجتماعات أول حكومة معينة بعد التعديل الدستوري مباشرة تطبيقا للمادة 77 من دستور 1996 . أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 368/08 المؤرخ في 15/11/2008 والمتضمن تفويض الوزير الأول بترأس اجتماعات الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 64، المؤرخة في 17/11/2008، ص. 07.

⁵. أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 المؤرخ في 7/11/2008 المتعلق بمشروع التعديل الدستوري، ج ر عدد 63 صادرة في 16/11/2008.

أي البرنامجين أولى بالتطبيق¹، حيث تم النص صراحة على أن الأمر يتعلق ببرنامج رئيس الجمهورية، وما دور الوزير الأول سوى تنسيق عمل الحكومة التي بقيت له صلاحية اختيارها، مع تحديده لبرنامج عمله، الذي ليس برنامجا مستقلا في حد ذاته، وإنما يتعلق بتحديد الآليات الكفيلة بتحسين برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع وعلى هذا النحو سيضفي ذلك " مزيدا من الوضوح على مهمة الحكومة المتمثلة في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهو البرنامج الذي يكون قد حظي بأغلبية أصوات الشعب خلال الاقتراع العام المباشر"².

هكذا أزيل الغموض الذي كان سائدا حول طبيعة البرنامج السياسي المطبق فعليا، وبهذا يكون الوزير الأول قد جرد من أهم سلطاته كقطب ثان للسلطة التنفيذية، وأصبح مجرد مساعد لرئيس الجمهورية في أداء مهامه، وفي هذا اقتراب من النظام الرئاسي وابتعاد عن أصول النظام البرلماني بنوعيه التقليدي والمتطور، لأنه في هذه الحالة لم يكتفي رئيس الجمهورية بالمشاركة في ممارسة شؤون الحكم بل هيمن عليه وألغى بذلك استقلالية الوزير الأول لدرجة تجريده من دوره في رسم السياسة الداخلية للدولة على الأقل، وذلك من خلال فقدته لبرنامجها الحكومي واستبداله بمخطط عمل تنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية، ليصبح بذلك مسؤولا مباشرة أمام هذا الأخير.

وهو ما يشبه الوضع في النظام الرئاسي من حيث طبيعة البرنامج المطبق، حيث أن الوزارة هي سكرتارية أو مصلحة للدلالة على أن دورها ودور الوزير الأول الذي يترأسها هو تنفيذ سياسته وبرنامج رئيس الجمهورية، وبهذا يكون رئيس الجمهورية قد وضع هرمية وتبعية بنيه وبين الوزير الأول وأصبح هو رئيس السلطة التنفيذية بلا منازع³، وهو الأمر الذي زاد من تدهور واضمحلال سلطات الوزير الأول، كما زاد من تقوية وتعزيز مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية.

ومقارنة الوضع في فرنسا، نجد أن النظام الفرنسي لم يصل به الأمر إلى تقزيم مركز الوزير الأول إلى هذا الحد، كما أنه لم يضاعف مسؤوليته بالصفة الموجودة في الجزائر، كما أن دستور 1958 الفرنسي لم ينص على إقالة رئيس الجمهورية للوزير الأول مباشرة، وإنما بناء على تقديم استقالته، كما أن إقالة الوزراء تكون

¹ .عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، المحلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، عدد1، 2009، ص.20.

² . من بيان مجلس الوزراء عقب مصادقته على مشروع التعديل الدستوري، وهو ما أكده المجلس الدستوري عندما ارتأى بان هذا البرنامج " هو برنامج رئيس الجمهورية الذي حظي بموافقة الشعب عن طريق الفعل الانتخابي معبرا بذلك عن إرادته بكل سيادة".

أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 المؤرخ في 07/11/2008 المتعلق بمشروع التعديل الدستوري، مرجع سابق.

³ . عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المحلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، عدد4، 2010، ص.16.

باقترح من الوزير الأول، وعلى عكس ذلك يستطيع رئيس الجمهورية تحديد مسؤولية الحكومة وإنهاء مهامها إذ يستطيع استعمال سلطته التقديرية في غياب قيود موضوعية، فيكفيه وضع توقيعه على المرسوم الرئاسي المتضمن إنهاء مهام الوزير الأول حتى يتمكن من تحقيق ما يصبو إليه.

المطلب الثاني: إجراءات مناقشة مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني

نص دستور 1996 المعدل سنة 2008 على ضرورة عرض الوزير الأول لمخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، على أن يجري المجلس لهذا الغرض مناقشة عامة للمخطط، فكيف تتم عملية طلب الموافقة على مخطط عمل الحكومة وما هي سلطات المجلس الشعبي الوطني حياله؟ وما هي الإجراءات الواجب القيام بها وما نتائج عدم الموافقة على مخطط العمل؟ وما تأثير ذلك على استمرار الحكومة والمجلس الشعبي الوطني؟

بالرجوع للأحكام الدستورية والقانونية المنظمة لهذا الموضوع نجد أن هناك نصوصا عديدة ومن مصادر مختلفة تنظم هذه المسألة نوردها كما يلي:

الفرع الأول: كيفية تقديم طلب الموافقة على مخطط العمل

على إثر تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول وأعضاء حكومته بموجب نص المادة 77 الفقرة الخامسة ونص المادة 79 في فقرتها الأولى من الدستور¹، يضبط الوزير الأول مخطط عمله ويعرضه في مجلس الوزراء² والهدف الحقيقي من وراء ذلك هو عرض مخطط العمل على رئيس مجلس الوزراء وهو رئيس الجمهورية. لذلك يعتبر تحديد الأسلوب والآليات الإجرائية التي سينفذ بها برنامج رئيس الجمهورية في الحقيقة اختصاصا دستوريا لهذا الأخير، وامتداد لسلطته المتعلقة بتحديد السياسة العامة للدولة، فإن ذلك يدل على أن مسؤولية رئيس الجمهورية تكون من المفروض قائمة من الناحية السياسية وبالتالي تنعكس عليه سياسيا في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط.

وبموجب المادة 80 من الدستور، يلتزم الوزير الأول بتقديم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني

¹. تنص المادة 77 في فقرتها الأولى من دستور 1996 المعدل على ما يلي: "يعين الوزير الأول وينهي مهامه"، وتنص المادة 79 من نفس الدستور في فقرتها الأولى على ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول".

². تنص الفقرة الأخيرة من المادة 79 من دستور 1996 المعدل على ما يلي: "يضبط الوزير الأول مخطط عمله، لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء".

للموافقة عليه خلال الخمسة والأربعون (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة¹، ويجري لأجل ذلك مناقشة عامة للمخطط، وقد وضعت المادة 47 من القانون العضوي رقم 02/99 قيذا زمنيا يمنع بمقتضاه على المجلس الشعبي الوطني الشروع في مناقشة المخطط الحكومي إلا بعد مضي سبعة (7) أيام من تبليغ المخطط للنواب وهنا يتضح الهدف من ذلك هو منح النواب الفرصة الكافية للإطلاع على فحوى ومضمون المخطط استعدادا لمناقشته مناقشة عامة، وعلى كل عضو يريد الكلام في مخطط العمل أن يقيد اسمه أو يسجله في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة طبقا لأحكام المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000²، ثم تدخل المشرع في نص المادة 48 من القانون العضوي 02/99 بحكم يقضي بضرورة التصويت على المخطط بعد انتهاء المناقشة وتكليفه من طرف الوزير الأول في ضوء ما أفرزته المناقشات.

الفرع الثاني: تكييف المخطط والتصويت عليه

لقد حددت المادة 48 من القانون العضوي 02/99 مدة المناقشة التي يجب أن لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديم المخطط، وهي مدة محدودة زمنيا، قد لا يسمح لكل النواب بالتدخل، وحتى وإن حدث عكس ذلك، فيكون لوقت لا يكفي للتعرض لتفاصيل مخطط العمل، وهو ما يجعل المناقشة تتحول إلى إجراء شكلي بدون محتوى يغلب عليها الطابع السطحي، وتنتهي في كل الحالات بالمصادقة من طرف الأحزاب المشكلة للأغلبية في البرلمان، وبتنديد الأقلية المعارضة والتشكيك بشأن ما تعرضه الحكومة على المجلس³، وحتى وإن كانت الأغلبية البرلمانية ساهمت بشكل كبير في جعل المناقشة إجراء شكليا باهتا، إلا أن تدني التكوين لدى النواب ونقص الانضباط الحزبي لدى أحزاب المعارضة والتغيرات الحكومية السريعة⁴، تشكل عوامل أخرى تساهم بدورها في إخفاق أسلوب المناقشة وبالتالي عدم إثارة مسؤولية الحكومة⁵.

¹. تنص المادة 46 من القانون العضوي 02/99 على: " يعرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة".

². تنص المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على: " يسجل النواب الراغبون في أخذ الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة، يحق للنائب المسجل طلب الكلمة أثناء الجلسة للتدخل في الموضوع بعد موافقة الرئيس.."

³. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص. 103 وما يليها.

⁴. خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 1999 إلى عام 2008 تعاقب عشر حكومات، أي بمعدل يقترب من حكومة لكل سنة، بل أن بعض الحكومات لم تصل إلى هذا المعدل مثل حكومة بن بيتور التي تشكلت في 1999/12/26 وانتهت مهامها في 2000/8/20.

⁵. كمال زعوم وحسني بوديار، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في دستور 1996، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان المنعقدة في 24/23 أكتوبر 2000 الجزائر، نشرة صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص. 105.

أما إذا لم يقتنع النواب بوجهة نظر الوزير الأول المحسدة في مخطط العمل، يطلبون منه تكيف مخطط عمله على ضوء المناقشات، ويقصد بالتكيف إدخال تعديلات في مخطط العمل بهدف تصويب خطة العمل وفقاً لرؤى النواب وتوجهاتهم، وذلك طبقاً للفقرة الثانية من المادة 80 من الدستور التي تنص على: "... يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية".

ويعتبر شرط التشاور مع رئيس الجمهورية من استحداث التعديل الدستوري لسنة 2008¹، يراد من ورائه التأكيد على أن الوزير الأول ما هو إلا منسق للعمل الحكومي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية دون سواه وليس له إدخال تعديلات على برنامج رئيس الجمهورية إلا بعد استشارته².

فالتكيف يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول، وهذا الأخير مقيد باستشارة رئيس الجمهورية، وحتى إذا انصاع الوزير الأول لطلبات النواب، فقد يصطدم برفض الرئيس مادام أنه ملزم باستشارته ومادام المخطط هو في حقيقته تجسيد لبرنامج الرئيس، البرنامج الذي انتخب على أساسه، يجعل من وضع الوزير الأول صعباً جداً ويكون أمام خالتين:

- الحالة الأولى: فإذا خالف الوزير الأول رئيس الجمهورية ينهي مهامه.

- الحالة الثانية: تتحقق إذا خالف الوزير الأول النواب، فلا يوافقون على هذا المخطط، وهذا يرتب سقوط الحكومة التلقائي، حينذاك على الوزير الأول أن يلجأ إلى الحل الوسط بإحداث تغييرات شكلية على المخطط لكسب تأييد النواب وهذا ما لوحظ عند مناقشة برنامج حكومة السيد علي بن فليس سنة 2000، حيث كانت التعديلات هشة وتدخلات النواب لا أهمية لها كما قال السيد النائب عاشور غازيباؤن: "أتساءل في البداية سيدي الرئيس، عن نية الحكومة في الأخذ بملاحظات وتوصيات النواب هل ستجد تلك الملاحظات طريقها إلى برنامج معدل، أم سيكون مصيرها الإهمال مثلما وقع مع حكومات سابقة ألفت المصادقة سلفاً على برنامجها بحكم الأغلبية المضمونة، حصلت القناعة أم لم تحصل وتبقى المناقشات حينئذ مجرد مناقشات ..."³.

¹. هو شرط منطقي مادام المخطط هو في حقيقته تجسيد لبرنامج الرئيس، والعودة إلى رئيس الجمهورية في هذه الحالة لأنه سبق له أن وافق على المخطط على مستوى مجلس الوزراء، فمن حقه الاطلاع على أي تغيير قد يطرأ عليه باعتباره المعني الأول، لأن المخطط ما وضع إلا لتنفيذ برنامجه الشخصي، مما يؤكد أن الأخذ بما تسفر عنه جلسات مناقشة مخطط عمل الحكومة يدخل ضمن دائرة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

². عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق، ص. 27.

³. أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 225 المؤرخة في 2000/10/9، ص. 5.

يأتي التصويت بعد ذلك كمرحلة حاسمة يجب أن يمر عليها مخطط العمل، حتى يصبح واجب التنفيذ وذلك طبقاً للمادة 48 من القانون العضوي رقم 02/99، ووفقاً لإجراءات التصويت المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وذلك بتطبيق أحكام المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 والتي تنص على: "...لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب في حالة عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد ستة (6) ساعات على الأقل واثني عشر (12) ساعة على الأكثر ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهماً يكن عدد النواب الحاضرين..." ويترتب على عملية التصويت نتيجتان هما:

1. الموافقة على مخطط عمل الحكومة

يكون ذلك عن طريق منح الثقة للوزير الأول، وتعد هذه الموافقة بمثابة قوة دافعة له وتأكيداً لقوته داخل المجلس الشعبي الوطني، ووقوع الأغلبية خلفه، وتدخل الحكومة مباشرة في العمل أي تنفيذ المخطط ويتكفل المجلس الشعبي الوطني بالمقابل إصدار التشريعات اللازمة لتفعيل الإنجاز على الوجه المطلوب، وهذا لا يعني أن الحكومة بعد مرور مخططها بسلام أمام المجلس الشعبي الوطني أنها محصنة من الرقابة، فإذا حادت عن المخطط الذي وافق عليه النواب، فلهم موعد سنوي بمناسبة تقديمها لبيان السياسة العامة الذي من الممكن أن يترتب عنه التصويت على ملتمس الرقابة¹.

2. عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة

إذا رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الحكومة، فعلى الوزير الأول وبقوة القانون تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، الذي يعين بعد ذلك وزيراً أولاً وآخر وتشكيلة حكومية جديدة حسب الإجراءات المنصوص عليها في الدستور والتي تم وفقاً لها تنصيب الحكومة المستقلة².

كما أن المشرع الدستوري قد احتفظ لرئيس الجمهورية بنفس الأداة الردعية التي يستخدمها في مواجهة المجلس الشعبي الوطني إذا رفض مرة أخرى مخطط عمل الحكومة الجديدة وهي الحل التلقائي، مع استمرار

¹ . أنظر: المادة 84 من دستور 1996.

² . تنص المادة 81 من دستور 1996 على: "يقوم الوزير الأول باستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله، يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها".

الحكومة الجديدة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر¹ فإذا ما جاءت الانتخابات التشريعية بأغلبية مؤيدة للرئيس يترتب عليها استمرار مؤسسات الدولة، بما فيها المجلس الجديد، أما إذا تمخضت الانتخابات عن الأغلبية السابقة فعلى الرئيس أن يتعايش معها ويرضخ للأغلبية والبرنامج الذي تريده وهذا لا يهضمه النظام السياسي الجزائري²، حيث لم نر في الجزائر أغليته برلمانية معارضة للرئيس منذ الاستقلال.

إذا كان رفض المخطط للمرة الأولى نظريا يمكن أن يحدث، فإن الإقدام على رفض مخطط للمرة الثانية هو مغامرة كبيرة. بمصير المجلس الشعبي الوطني الذي يتحمل لوحده آثار عدم الموافقة على المخطط للمرة الثانية، مما يجعلنا نقنع بعدم فعالية هذه الوسيلة الرقابية التي وضعها المؤسس في حوزة المجلس الشعبي الوطني، ولقد أثبتت الممارسة العملية ذلك.

مر كل رؤساء الحكومات بسلام أمام المجلس الشعبي الوطني، نظرا لتمتع الحكومة بوسائل تأثير قوية على النواب، مما يحقق التعايش بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، بل أكثر من ذلك ترسخت ممارسة جديدة تفضي بإمكانية شروع رئيس الحكومة في تنفيذ برنامج حكومته دون تكليف نفسه عناء عرضه على المجلس الشعبي الوطني³، وقد ظهر ذلك حتى قبل التعديل الدستوري لسنة 2008، حيث لم يقدم السيد بلخادم برنامج حكومته في ماي 2006 ولم يقدم السيد أويحي أيضا برنامج الحكومة في جوان 2008 بحجة الاستمرار في تطبيق نفس البرنامج، وهو برنامج رئيس الجمهورية الذي لم تنتهي عهده بعد، فما الجدوى من إعادة تقديم نفس البرنامج الذي سبق ووافق عليه المجلس الشعبي الوطني؟ لكن في حقيقة الأمر أن هذا القرار السياسي يعد اعتداء صارخ على أحكام الدستور خاصة المادة 80.

لقد اتبع المؤسس الدستوري نفس الإجراءات قبل تعديل 2008، وذلك بأن يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة⁴، الذي يمكن أن يصدر لائحة بهذا الشأن⁵، وإذا كانت مسألة تقديم العرض

¹. أنظر: المادة 82 من دستور 1996.

². الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991، ص ص. 493، 494.

³. عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط1، دار الخلدونية، الجزائر، 2010 ص. 184.

⁴. أنظر: المادة 3/80 من دستور 1996.

⁵. أنظر: المادة 4/80 من دستور 1996.

وجوبية¹ فإن الوزير الأول ليس ملزما بتقديم كامل المخطط، بل يكفي بتقديم عرض يبين فيه المحاور الكبرى للمخطط، دون ذكر التفاصيل والتركيز على قراءة أهداف المخطط²، والهدف من ذلك هو إعلام مجلس الأمة باعتباره شريكا في العمل التشريعي، وبالتالي سيناقش جميع القوانين التي تأتي من الحكومة لتنفيذ برنامجها فلا يعقل منطقيا أن يصوت على القوانين تتعلق بخطة عمل يجهلها³.

من الناحية العملية، استقر الأمر على أن تقوم الحكومة بتقديم عرض حول مخططها أمام مجلس الأمة، وقد تضمنت المادة 80 في فقرتها الأخيرة النص على إمكانية إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة عقب مناقشته المخطط، وهذا ما أكدته المادة 49 من القانون العضوي 02/99، وتولت تفصيله المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المخصصة لإجراءات إصدار لائحة حول برنامج الحكومة بنصها على أنه لقبول اقتراح اللائحة يجب أن تكون موقعة من قبل عشرين (20) عضوا من أعضاء مجلس الأمة، وأن يتم إيداعها من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب المجلس بعد ثمان وأربعين ساعة من تقديم العرض.

وقبل التصويت على اقتراح اللائحة تتم المناقشة بشأنه ولا يتدخل حسب المادة 55 من القانون العضوي 02/99 الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة وعضو يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، وعضو يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

أما من الناحية القانونية، ليس للائحة مجلس الأمة أي أثر قانوني على الحكومة، فلم تكشف النصوص القانونية المنظمة لها عن قيمتها وهل هي ملزمة للحكومة أم لا. وهي مسألة في اعتقادي تحتاج إلى إعادة نظر لكن تبقى اللائحة تمثل وسيلة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير أو هي عبارة عن توصيات للحكومة لتفعيل كل طاقتها لتحقيق مخطط عملها⁴، ولا يترتب عليها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وبالمقابل لا يترتب عليها حل مجلس الأمة.

¹. إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، الجزائر، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول، المجلد العاشر 2000، ص.78.

². عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.292.

³. الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، مرجع سابق، ص.27.

⁴. أنظر بالتفصيل مشروع لائحة مقدمة من طرف مجلس الأمة بعد عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة، والتي تظهر في شكل توصيات مثل: مواصلة التكفل بالجوانب التي تمس مباشرة الحياة اليومية لمواطن، حث السلطات المحلية على تعزيز الحوار مع مختلف المنظمات الفعالة ترقية ثقافة الاتصال، تفعيل المخططات العمرانية والحرص على إبراز مقوماتنا الثقافية، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر العدد 23، جويلية 2009، ص.137.

المبحث الثالث: مسؤولية الحكومة عن طريق تقديم بيان السياسة العامة

بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، وبعد مرور سنة من يوم المصادقة على هذا المخطط، تكون الحكومة على موعد مع المجلس الشعبي الوطني لتقديم بيان عن سياستها العامة أمامه، تبرز من خلاله ما أنجز من برامجها وما هو قيد الانجاز ليناقشه المجلس الشعبي الوطني في هذا البيان، غير أن الإشكال الذي يثور في هذا المقام يتمحور حول مدى إلزامية تقديم هذا البيان للمجلس، وهل تملك الحكومة سلطة تقديرية في ذلك¹.

يراد ببيان السياسة العامة، تقديم الحكومة سنويا عرض عن مدى تنفيذ برنامجها الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني وأن وافق عليه، فهو بهذا: "عبارة عن وسيلة إبلاغ، أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج وما هو في طور التحقيق، كما تبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها"².

الأمر الذي يشكل لدى النواب في هذه الحالة معيار رقابي برلماني، أو مقياس حال الأداء فتسهل عملية المقاربة والمطابقة لتحريك مسؤولية الحكومة أو الاقتناع والرضا عن أدائها³، كما يعتبر بيان السياسة العامة تقييم عام لما طبق من مخطط عمل الحكومة وما بقي منه، يتعلق الأمر إذا بوضع حصيلة الإنجازات في السنة المنصرمة وإحصاء المشاريع والآفاق المستقبلية، فهو يختلف عن البيان المقدم من طرف المؤسسات الاقتصادية لجالس إدارتها، فهو قبل كل شيء وثيقة سياسية وأداة من أدوات الحكم الرشيد⁴، ولو أن الممارسة السياسية في الجزائر أثبتت أن رؤساء الحكومات عادة ما يركزون في عرضهم على النتائج الإيجابية التي حققتها حكوماتهم، مؤيدين ذلك بالأرقام مع تفادي ذكر العيوب والنقائص⁵.

¹ حسب النائب محمد إسعاد يعتبر: "عرض الحكومة لبيان السياسة العامة السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني، فرصة سانحة لنواب الشعب للاضطلاع بدورهم الرقابي على عمل الحكومة ومناقشة إنجازاتها"، نظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 159 المؤرخة في 2010/07/24، ص.19.

² بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.136.

³ عمار عوايدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، العدد(1)، ديسمبر 2002، ص.62.

⁴ أنظر: حوار السيد جيلالي حجاج رئيس الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد مع يومية الخبر، المؤرخة في 23 ماي 2010، ص.5.

⁵ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص.262.

يتم تقديم بيان السياسة العامة تقريبا بنفس الإجراءات التي يتم بها عرض برنامج الحكومة أول مرة، بحيث يقوم الوزير الأول بتقديم عرض الخطوط العريضة لحصيلة حكومته، وترك التفاصيل الدقيقة للبيان المكتوب الذي يسلم لنواب المجلس الشعبي الوطني، وبعد انتهاء الوزير الأول من عرض حصيلة حكومته، تحال الكلمة للنواب لمناقشة ما ورد فيه وتقييم مراحل تنفيذ المخطط، والبت في مدى نجاعة العمل الحكومي على أن تحتتم المناقشات دون تحريك مسؤولية الحكومة، إذا كان النواب راضون عن عملها، وقد تنتهي بمحاولة إسقاطها من خلال الوسائل الدستورية المتاحة، سواء بعدم التصويت على الثقة إن طلبها الوزير الأول أو محاولة المبادرة بملتمس رقابة والتصويت عليه بالنصاب المطلوب، الأمر الذي ينتج عنه استقالة الحكومة كما سنرى لاحقا.

إن الدستور الجزائري لسنة 1996¹، لم يوضح مسألة إلزامية تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة ولم يبين النتائج المترتبة في حال عزوف الوزير الأول على تقديمه كل سنة، وهذا الغموض أدى إلى تباين القراءات في إلزامية الحكومة لبيان السياسة العامة².

إن صياغة النصوص المتعلقة بعرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني تفيد الإلزام بنص الدستور على أنه: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة"³، فلو كان المؤسس الدستوري يرغب في إخضاع عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الشعبي الوطني للسلطة التقديرية للوزير الأول، للجا لنفس الصياغة المعتمدة لعرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة والتي تترك تقدير العرض من عدمه للحكومة عندما استخدم عبارة: "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة"⁴.

رغم ذلك، نجد أن الممارسة أثبتت عزوف بعض الحكومات عن تقديم بيان السياسة العامة في المدة المقررة دستوريا، ربما خوفا من الإطاحة بها⁵، أو على الأقل الكشف عن عيوبها أمام الرأي العام، فقد سبق للسيد أحمد أحمد أويحي أن تأخر عن تقديم بيان السياسة العامة للحكومة التي كان يرأسها سنة 2001، مما دفع البعض

¹ أنظر: المادة 84 من دستور 1996.

² نشير في هذا الصدد أن في الجزائر الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1999 تم إنهاء مهامها دون عرض بيان السياسة العامة وحصيلتها لممثلي الشعب امتثالا للمادة 84 من الدستور، جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 23 ماي 2010.

³ أنظر: الفقرة الأولى من المادة 84 من دستور 1996.

⁴ أنظر: الفقرة السادسة من المادة 84 من دستور 1996.

⁵ يرى السيد جيلالي حجاج أن خوف الحكومة من الإطاحة بها في ظل عدم وجود برنامج أو مشروع واضح يقدم للنواب يبرر وجود الحكومة" أنظر: يومية الخبر اليومي المؤرخة في 23 ماي 2010، ص.5.

إلى اعتبار هذا التصرف مخالفة صريحة للدستور، ومن جهة أخرى لم تقدم كل حكومات كل من السادة إسماعيل حمداني وأحمد بن بيتور وكذا حكومة علي بن فليس لسنة 2002 بيانا عن سياستها العامة للمجلس الشعبي الوطني، كما لم يقدم السيد أويحي الذي أنهى رئيس الجمهورية مهامه في الثالث من سبتمبر 2012 بيان السياسة العامة لحكومته، التي أمضت سنتان دون أن تف بالتزامها الدستوري حيث كان آخر بيان قدمته في نهاية شهر أكتوبر 2010، وقد ثار جدل سياسي ودستوري حينها حول إلزامية تقديم هذا البيان من عدمه نتيجة التأخر في تقديمه من جهة، حيث لم يقدم إلا بعد مرور ثمانية عشر (18) شهرا على تعيين الحكومة.

وفي خضم هذا الجدل السياسي والدستوري، كان من الأولى تدخل المجلس الدستوري لتوضيح ذلك على الأقل من خلال إصداره مذكرة كما حدث بمناسبة التضارب في تفسير الأحكام الدستورية الذي صاحب التجديد النصفى لمجلس الأمة خلال عهده الأولى، خاصة إذا عرفنا بأن عدم عرض الحكومة لبيان سياستها العامة " يجرم المواطن من حق الحصول على المعلومات التي تهمه، وهذا ما يؤدي أيضا إلى تنمية الفساد¹.

إن بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة سنويا للمجلس الشعبي الوطني، تكمن أهميته في النتائج التي قد يفرضي إليها عرضه، حيث تعتبر الرقابة في هذه المناسبة السنوية رقابة ردعية²، فقد حول النواب بمقتضى الدستور إمكانية اختتام المناقشة التي تعقب بيان السياسة العامة بلائحة أو بإيداع ملتمس الرقابة، كما قد تختتم بطلب الوزير الأول من النواب تصويتنا بالثقة لصالح حكومته، وفي كلا الحالتين قد ينجم عنهما استقالة الحكومة في حالة التصويت على ملتمس الرقابة أو برفض منح الثقة للحكومة، وسوف نتناول هذه الاحتمالات في مطالب مستقلة كما يلي:

المطلب الأول: اللائحة

إن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة والمعروض أمام المجلس الشعبي الوطني، يمكن أن يختتم باقتراح لائحة أو عدة لوائح، وهذا ما يؤكد نص المادة 50 فقرة الثالثة من القانون العضوي رقم 02/99 على أنه يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة³ تطبيقا للفقرة الثالثة من نص المادة 84 من الدستور: " يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة"، غير أن التساؤل يثور حول مضمونها والشروط الواجب توافرها فيها حتى يمكن

¹. جيلالي حجاج، يومية الخبر اليومي المؤرخة في 23 ماي 2010، مرجع سابق.

². إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، الجزائر، عدد 1، 1999، ص. 35.

³. الفقرة الرابعة من المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 1988.

عرضها على التصويت، والآثار التي قد تترتب عنها وهذا ما سنحاول تفصيله في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: شروط وإجراءات اقتراح اللائحة

نص التعديل الدستوري لسنة 1988 على إمكانية اختتام نواب المجلس الشعبي الوطني للنقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة باللائحة¹، وهو ما أكدته دستور 1989 وكذا دستور 1996 ونظمه القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان²، في حين لم تنص أرضية الوفاق الوطني لسنة 1994 على إمكانية اختتام المناقشة التي تلي عرض الحصيلة السنوية حول تطبيق برنامج الحكومة باللائحة³ وإنما تركت ذلك للنظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

يخضع اقتراح اللائحة لضوابط وشروط أوردها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 والقانون العضوي 02/99 بالتفصيل وتمثل في:

1. اشترطت المادة 51 من القانون العضوي 02/99، تقديم اللائحة في أجل اثنان وسبعون ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁴، ولعل ترك هذه المدة يعتبر أمرا معقولا حتى يستطيع النواب جمع التوقيعات المؤيدة لمضمون لوائحهم.
2. توقع اللائحة من قبل عشرون (20) نائبا على الأقل⁵، وهو نفس النصاب الذي اشترطه الدستور لاقتراح قانون⁶.
3. اشترطت المادة 53 من القانون العضوي 02/99، أن يوقع النائب على لائحة واحدة فقط وفي نفس الموضوع، ما يستفاد منه أن النائب بإمكانه أن يوقع أكثر من لائحة إذا كانت مواضيعها متباينة¹.

¹ أنظر: المادتين 80 و84 من دستوري 1989 و1996.

² المواد 51 إلى 55 من القانون العضوي 02/99 المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان.

³ اكتفت المادة 18 من الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني في فقرتها الثانية بالنص على أنه " تكون الحصيلة السنوية لبرنامج المرحلة الانتقالية متبوعة بنقاش حول نشاطات عمل الحكومة". الجريدة الرسمية 06 مؤرخة في 13 جانفي 1994.

⁴ وهذا خلافا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997، الذي حدد المدة بثمان وأربعين (48) ساعة الموالية لاختتام المناقشة حول البيان، أنظر المادة 111 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ج.ر، العدد 53، المؤرخة في 13 أوت 1997، ص.22.

⁵ أنظر: المادة 52 من القانون العضوي رقم 02/99.

⁶ أنظر: المادة 119 من دستور 1996.

4. قبل التصويت على اللائحة تجرى مناقشة حول الموضوع، وتكون الأولوية للحكومة لدى التدخل في مناقشة اقتراح اللائحة بطلب منها، ويليه مندوب أصحاب الاقتراح الذي يقدم أسس وأساس ومبررات تقديم اللائحة²، فيما يضيّق نص المادة 55 على أعضاء المجلس ويحظر التدخل في المناقشة إلا على نائب معترض على الاقتراح، ونائب مؤيد للاقتراح، ولعل هذا التحديد لعدد المتدخلين يعود بالأساس لإتاحة الفرصة لعرض بقية اللوائح، إذا لم تحصل إحداها على موافقة المجلس.

وفي حالة تعدد اقتراحات اللوائح، تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها³، غير أن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحداها يبطل اقتراحات اللوائح الأخرى، ويعتبر الاقتراح المصادق عليه هو اللائحة الوحيدة المعتمدة من قبل المجلس بشأن بيان السياسة العامة⁴، والتصويت على اللوائح يتم بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما تؤكدته المادة 114 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 97 والمادة 54 من القانون العضوي 02/99 .

الفرع الثاني: فحوى اللائحة وتطبيقها

أولاً: فحوى اللائحة

على الرغم من أن النصوص الدستورية لم تحدد الهدف من اقتراح اللائحة⁵، إلا أن الأمر لا يعدو أن يكون موضوعها وهدفها إما تأييد الحكومة على الماضي في تنفيذ مخططاتها، وهو ما يعتبر دعماً للحكومة وتجديداً للثقة فيها، وإما أن تأتي بتحفظ عن سياسة الحكومة وهو ما ينبهها إلى مواطن التقصير وعدم احترام البرنامج محل الاتفاق وهو ما يعتبر تحذيراً للحكومة، حيث إن لم تأخذ هذه التحفظات في الحسبان فإن مشاريعها ستواجه إما بالرفض أو بالتعديلات الجبرية⁶، دون أن يصل ذلك إلى حد الرغبة في إسقاطها، وفي هذه الحالة تكون اللائحة عبارة عن إنذار يمكن أن يتحول مستقبلاً إلى معارضة تترجم إذا استمرت الحكومة على نهجها

¹. كان نص المادة 113 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 أقل تقييداً لحق النائب في التوقيع على اقتراح اللائحة إذا أبحاث له توقيع أكثر من لائحة إذا كانت مواضيعها متباينة فنصت على أنه: " لا يمكن النائب أن يوقع على أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع"

². أنظر: المادة 55 من القانون العضوي رقم 02/99.

³. أنظر: المادة 114 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

⁴. أنظر: المادة 54 من القانون العضوي 02/99 .

⁵. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري...، مرجع سابق، ص.393.

⁶. عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر...، مرجع سابق، ص.19.

بالإقدام على اقتراح ملتمس رقابة¹، ومن ثم فإن هذا النوع من الوسائل الرقابية لا يمكن أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة لانعدام الجزاء الذي يرتبه إصدارها.

ثانيا: الممارسة العملية لللائحة

إن الواقع العملي لللائحة نادر وضيئيل، نظرا لضاعفت المرات التي قدم فيها بيان السياسة العامة من طرف الحكومة، إذ قدمت الحكومة برئاسة السيد أحمد أويحي في دورة خريف عام 1998 أول بيان سياسة عامة في ظل أول برلمان تعددي، وفي دورة خريف عام 2001 قدم السيد علي بن فليس أيضا بيان للسياسة العامة وكذلك الحال في دورة ربيع 2005 قدم السيد أويحي بيانا أيضا، وبعدها لم يقدم أمام المجلس الشعبي الوطني أي بيان للسياسة العامة إلى غاية 21 أكتوبر 2010 أين قدم بيان السياسة العامة من طرف السيد أحمد أويحي.

وفي رأينا، أن التفسير الأساسي لهذا الوضع هو التغييرات الحكومية المتسارعة جدا، فبدلا من أن يتلقى البرلمان الحصيلة السنوية لحكومة السيد إسماعيل حمداني اضطر إلى مناقشة برنامج حكومة السيد بن بيتور ونفس الشيء بالنسبة لحكومة السيد أحمد أويحي المنهية مهامها في ماي 2006، وحكومة السيد عبد العزيز بلخادم المعينة في 4 جوان 2007، والمنهية مهامها في 23 جوان 2008، كما أن غموض النصوص القانونية المتعلقة باللائحة وانعدام الأثر الذي يرتبه إصدارها، فالجوء إلى توظيفها من المجلس يبقى محكوما بمدى قدرة النواب وإدراكهم لمدلول هذه الوسيلة ولو كان ذلك بطريقة صورية².

وبتصفحنا لمناقشات بيان السياسة العامة من سنة 1998 إلى غاية اليوم، لم يستعمل النواب اللائحة إطلاقا، أما قبل ذلك فقد تم اقتراح لائحتين لا علاقة لهما لا بالتأييد ولا باللوم عقب المناقشة التي تلت بيان السياسة العامة لحكومة السيد مولود حمروش، إحداهما متعلق بتصريح كل نائب من نواب المجلس الشعبي الوطني بانتماؤه السياسي والإعلان عنه خلال جلسة من الجلسات العادية للمجلس، والثانية متعلق بدعوة الرئيس ياسر عرفات لتناول الكلمة أمام نواب الشعب الجزائري وهذا تقديرا منهم للرئيس الفلسطيني وتدعيما ومساندة لقضية الشعب الفلسطيني³.

¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر...، مرجع سابق، ص.285.

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان...، مرجع سابق، ص.121، 123.

³ أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 173، لسنة 1990، ص.10-11.

أما النتيجة الثانية التي يمكن أن تترتب عن بيان السياسة العامة فهي وسيلة ملتزم الرقابة والتي وضع لها المشرع الجزائري شروطا وإجراءات خاصة بها وهذا ما سأعرضه ضمن هذا المطلب.

المطلب الثاني: ملتزم الرقابة

يعتبر إجراء ملتزم الرقابة¹ أهم وأخطر الوسائل والتي من الممكن أن تترتب عن مناقشة البيان السنوي للحكومة، حيث بحصوله تقدم الحكومة استقلالها مباشرة لرئيس الجمهورية، كما يعد أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة التضامنية عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان ويمكن أن تؤدي إلى إسقاطها، كما يعد سلاح هجومي يوضع بيد النواب ويتم من خلال استخدامه تقرير مسؤولية الحكومة².

هذه الوسيلة موجودة في الأنظمة التي تأخذ بقواعد المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، ويمكن التمييز في هذا الصدد بين نوعين من الأنظمة: النوع الأول لا تتطلب فيه سحب الثقة بالحكومة سوى إجراءات عادية بسيطة، في حين أن النوع الثاني يفرض إجراءات تتميز بالتعقيد.

وتتمثل الإجراءات العادية البسيطة في إمكانية سحب الثقة بالحكومة بأغلبية الحاضرين في المجلس التشريعي وتعد بريطانيا المثل الواضح لذلك، إذ أن إجراءات سحب الثقة في مجلس العموم أشبه بتعديل الدستور أو القانون وتكفي فيها الأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين³، ونفس الأمر الذي ساد في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة حيث كان من السهل اقتراح سحب الثقة بناء على جدول أعمال أي من المجلسين، وكان التصويت عليه لا يحتاج لسقوط الحكومة سوى الحصول على الأغلبية البسيطة⁴، وتشكل الجمهورية الفرنسية نموذج النظام الذي يتميز بسنن لإجراءات معقدة لسحب الجمعية الوطنية ثقتها بالحكومة في إطار ما عرف بالبرلمانية المعقلنة⁵.

¹. تطلق عبارة "ملتزم الرقابة" على الوثيقة التي يبدي بموجبه مجموعة من الأعضاء البرلمانيين عن عدم ثقتهم بالحكومة، ويعبرون فيها عن رغبتهم في إسقاطها.

أنظر: Olivier Duhamel .Yve meny, Dictionnaire constitutionnel, op.cit, p.645

وأصل تسمية ملتزم الرقابة راجعة للدستور المغربي لسنة 1962، والتي هي ترجمة خاطئة لتعبير "motion de censure" الذي نجد ترجمته الحرفية في تسمية "ملتزم توجيه اللوم" والعبارة الأكثر دقة ودلالة للمعنى تتمثل في عبارة "ملتزم سحب الثقة"، وردت هذه العبارة في معجم المنهل قاموس فرنسي عربي لإدريس سهيل، طبعة منقحة ومزودة. 1993.

².Philippe Ardant, institution politiques et droit constitutionnel ,14ème, éd, L.G.D.J , paris,2002,p.584.

³. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص.169.

⁴.Georges Vedel, op.cit,p.460.

⁵.Bernard Chantebout, op.cit, p.234.

ولقد تبعها في نفس النهج كل من النظام المصري¹، والنظام المغربي²، ولقد كرس المشرع الدستوري الجزائري هذه الوسيلة في دستور 1989 ودستور 1996، وأبقى عليها التعديل الدستوري لسنة 2008 دون تغيير، ونصت عليه المواد: 4/84، 136، 135، 137 غير أن هذا الإجراء ينفرد به المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وهذا بنص الدستور³، كما أنه مقيد بمجموعة من الشروط تعيق من سلطة المجلس الشعبي الوطني في اقتراح ملتمس الرقابة، ويهدف المشرع الدستوري من وراء ذلك إلى ضمان الاستقرار الحكومي وتفاذي الأزمات الوزارية ومنع هيمنة المجلس الشعبي الوطني، ويجب التفريق ضمن الإجراءات التي يتطلبها هذا الملتمس بين شروط قبوله وشروط مناقشته والتصويت عليه ونتائجه وآثاره في الفروع التالية كمايلي:

الفرع الأول: شروط تقديم ملتمس الرقابة

أحاط المشرع الدستوري الجزائري ملتمس الرقابة بمجموعة معقدة من الشروط جعلت منه إجراء صعب التطبيق واقعيًا، كما أحاطه بسياج من القيود تعيق اقتراحه وتقديمه، مما جعل إمكانية صدوره عن المجلس الشعبي الوطني احتمالًا ضعيفًا ويمكن إجمال هذه الشروط سواء الواردة في الدستور أو القانون العضوي رقم 02/99 فيما يلي:

1. لا يلجأ إلى تقديم ملتمس الرقابة إلا مرة واحدة كل سنة وهذا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة المقدم من قبل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، لكن الممارسة السياسية في الجزائر خاصة في ظل التعددية الحزبية أفرزت تهربًا مستمرًا للحكومات المتعاقبة من تقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان، وهو ما يجعل من كل الآليات المتعلقة به معطلة إلى حين، وفي ذلك مخالفة صريحة لأحكام الدستور أمام عدم وجود إلزام يتمخض عنه جزاء لعدم الإقدام على هذا الإجراء.

كما أن الحكومة التي لا يستمر وجودها لمدة سنة كاملة لا يلزمها الدستور بأن تقدم بيانًا عن سياستها العامة وهكذا يكون الدستور قد سخر لرئيس الجمهورية تقنية دستورية يراوغ بها المجلس الشعبي الوطني ويجرمه

¹ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص. 553 - 555.

² عبد الغني اعبيزة، المسؤولية السياسية للحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 23، 2000، ص. 38، 39.

³ أنظر: المادة 4/84 والمادة 135 من دستور 1996.

من حق استعمال هذه الأداة الرقابية لأن رئيس الجمهورية يجوز سلطة دستورية تتمثل في التعيين والعزل للوزير الأول والتشكيلة الحكومية، وبالتالي يمكنه أن يستعمل هذه الصلاحية قبل أن تكمل الحكومة مدة سنة من تاريخ تنصيبها، وهكذا لا يملك المجلس حيال ذلك أية فرصة لإثارة مسؤوليتها عن طريق سحب الثقة بملتمس الرقابة.

2. يجب لتقديمه أن يوقعه سبع(7/1) النواب على الأقل وهذا ما نصت عليه المادة 135 من دستور 1996: " لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سبع(7/1) عدد النواب على الأقل"، هذه الرخصة الدستورية تشترط عند الضرورة سبع النواب على الأقل للتوقيع على اللائحة، مما يفرض أن تكون المبادرة جماعية خلافا للمؤسس الفرنسي الذي جعلها عشر 10/1 من النواب¹.

3. وعلى غرار اللائحة لا يمكن للنائب أن يوقع على أكثر من ملتمس رقابة واحدة بنص المادة 58 من القانون العضوي 02/99 والمادة 116 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، والهدف من ذلك هو رغبة المشرع في تقييد إرادة النائب في عدم اللجوء إلى الكثرة والالتفاف حول ملتمس رقابة واحد فقط ويختلف بذلك النظام الجزائري عما هو معمول به في فرنسا حيث يمكن للنائب أن يوقع ثلاثة ملتمسات رقابة خلال الدورة العادية، وملتمس رقابة واحد خلال الدورة الاستثنائية وهو ما تقضي به المادة 2/49 من دستورها.

4. إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب المبادرين به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، على أن يعلق ويوزع على كافة النواب².

5. نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني³، والهدف من ذلك هو تمكين الرأي العام من الإطلاع على مضمون الانتقادات الموجهة من قبل النواب للحكومة. إذن هذه هي شروط تقديم ملتمس الرقابة، فما هي شروط مناقشته والتصويت عليه؟

¹ تنص الفقرة الثانية من المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على:

" L'assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure une telle motion N'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'assemblée nationale..."

² لم ينص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على ضرورة تعليق نص ملتمس الرقابة بمقر المجلس وتوزيعه على النواب على عكس القانون العضوي 02/99 الذي أورد هذا الشرط في نص المادة 59 منه.

³ أنظر: المادة 59 من القانون العضوي 02/99، والمادة 117 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

الفرع الثاني: مناقشة ملتمس الرقابة والتصويت عليه

تتم مناقشة ملتمس الرقابة طبقاً للمبادئ العامة التي تحكم سير المجلس الشعبي الوطني المنصوص عليها في نظامه الداخلي¹، وخاصة المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 المتعلقة بتنظيم الجلسات، ومن جهة أخرى نظم المشرع بالمادة 60 من القانون العضوي 02/99 تدخل الأطراف المعنية بمناقشة نص ملتمس الرقابة قبل التصويت عليه وحددها في:

- الحكومة بناء على طلبها

- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة

- نائب يرغب في التدخل لتأييد الملتمس

- نائب يرغب في التدخل ضده

من خلال ما تقدم، يتبين أن ملتمس الرقابة يدور بين طرفين هما الحكومة ومقترحي الملتمس، فالحكومة تعمل جاهدة لإفشاله وعدم التصويت عليه بكل ما لديها من وسائل وحجج، فيما أصحاب الاقتراح كل يعمل بما لديه من أدلة أيضا لأجل التصويت على اللائحة وبالتالي كلا الطرفين يهدف من خلال ذلك إلى الدفاع عن موقفه.

وبعد انتهاء المناقشة يتم اللجوء إلى التصويت بتمام انقضاء فترة من الزمن²، ولقد اختلفت التشريعات المقارنة في تحديد هذه المدة، ففي فرنسا كان هذا الأجل في ظل دستور 1958 ثمانية وأربعون (48) ساعة³، وفي مصر اشترط دستور 1971 مضي أجل (3) أيام على الأقل من تقديم الطلب⁴، ونفس الشيء بالنسبة للجزائر حيث نصت المادة 136 من دستور 1996 والفقرة الثانية من المادة 61 من القانون العضوي 02/99 على أن التصويت على ملتمس الرقابة لا يتم إلا بعد انصرام أجل 3 أيام كاملة من تاريخ إيداعه.

¹. أنظر: المواد من 115 إلى 119 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

². إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...، مرجع سابق، ص. 175.

³. أنظر: الفقرة الثانية من المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

⁴. أنظر: المادة 3/126 من دستور 1971 المصري.

ويراد من هذا الشرط منع المجلس الشعبي الوطني المودع لديه ملتمس من إبداء أي تصويت مباغت من شأنه تهديد حياة الحكومة خاصة في غياب مؤيديها، فهو يمنح مدة كافية للبرلمانيين المتغيبين أو الذين لهم التزامات خارج العاصمة للالتحاق بالمجلس والمشاركة في عملية التصويت، كما تسمح هذه المهلة للنواب - نظرا لما للتصويت على هذا الملمس من عواقب وخيمة- بتعميق التفكير حول النتائج المحتملة وتقديرها حق قدرها¹، ومن جهة أخرى تتيح هذه المهلة للحكومة فرصة السعي لضم المتمردين إليها²، كما تسمح لها بإجراء الاتصالات الهادفة إلى تحقيق نوع من التفاهم مع أعضاء المجلس وإقناعهم بالعدول عن ملتمس الرقابة.

ولكي يقبل ملتمس الرقابة يجب أن يوافق عليه ثلثا النواب³، وهذه النسبة في الحقيقة جد مرتفعة ومن الصعب تحقيقها أمام سيطرة الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة على مجلس النواب، وهذا يعكس تأثر المشرع الدستوري الجزائري بدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، ويبين ذلك بوضوح الطابع المقيد لسلطة المجلس الشعبي الوطني في التصويت على ملتمس الرقابة، ويرمي المشرع الجزائري من خلال هذا الشرط إلى إحاطة الحكومة بالضمانات الدستورية الكفيلة بتجنب عدم الاستقرار الوزاري.

لكن الحكومة في الجزائر بإمكانها الإفلات من هذا النوع من الرقابة إذا ساندتها نسبة من النواب تقدر بـ: $3/1 +$ نائب واحد، بينما تبقى نسبة $3/2$ من النواب ناقص نائب واحد غير قادرة على إسقاط الحكومة، فإن مثل هذه النتيجة تشكل ضربة موجعة للحكومة لأنها ستجعلها في موضع حكومة أقلية مما يثبت مقولة الأقلية بحكم والأغلبية تعارض⁴، في الوقت الذي اكتفى الدستور الفرنسي لسنة 1958 باشتراط أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية للتصويت على ملتمس الرقابة، مع العلم أن الممتنع عن التصويت يعد وكأنه صوت لصالح الحكومة⁵.

الفرع الثالث: نتائج ملتمس الرقابة

من الناحية النظرية، وفي حالة توفر كل الشروط القانونية لإيداع ملتمس الرقابة، وبعد المناقشة ونجاح

¹. Jacques Cadart, institutions politiques et droit constitutionnel. Op.cit, p .925 .

². Georges Vedel, manuel élémentaire de droit Constitutionnel .Op .cit, p .641 .

³. أنظر: المادة 136/ف1 من دستور 1996 والمادة 61/ف1 من القانون العضوي 02/99.

⁴. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري...، مرجع سابق، ص.395.

⁵. أنظر: الفقرة الثانية من المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

النواب في التصويت عليه هنا يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية¹، ومادام هذا الأخير هو الذي اختار وعين الوزير الأول وكذا أعضاء حكومته ومن دون أدنى شك هو صاحب البرنامج الأصلي الذي نفذه فقط الوزير الأول، لكن مغادرة الحكومة في هذه الحالة غير مؤكد لأنه لا يوجد ما يلزم الرئيس بقبول الاستقالة، فله أن يقبلها ويعين حكومة أخرى أو يرفض ويلجأ إلى حل المجلس دفاعاً عن برنامجه والأحكام إلى الشعب بإجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر طبقاً لنص المادة 129 من دستور 1996.

مما تقدم، نصل إلى أن ملتمس الرقابة وسيلة خطيرة لرقابة أعمال الحكومة يمكن أن تؤدي إلى سقوطها غير أن الشروط والقيود المفروضة على هذه الوسيلة وفي مقدمتها ربطها بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة الذي يكون سنوياً من جهة، واشتراط موافقة أغلبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الوطني، من شأنه إفراغ هذه الوسيلة من مضمونها والتقليص من دورها الرقابي الحاسم.

كما أن نجاح أو فشل ملتمس الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس ومدى انضباطها، فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية قارة ومنضبطة فإن حظوظ نجاح الملتمس تبقى صعباً وبالتالي فإن احتمال تغيير الحكومة يبقى أمراً عسيراً²، كما يمكن أن نرجع ذلك إلى رغبة النواب المحافظة على مجموعة الامتيازات التي يمنحها الدستور أو القوانين الداخلية للمجلس لأن نجاح ملتمس الرقابة يعني حل المجلس الشعبي الوطني وحل المجلس يعني العودة إلى الهيئة الناجبة التي يكون لها دور الأساسي في منح النواب الثقة من جديد أو منعها عنهم، وهو ما يفسر عدم تهافت النواب على تحريك ملتمس الرقابة ضد الحكومة واقتناعهم التام بأن الحكومة ما هي إلا أداة للتسيير والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية، وأن كل مساس بها يعد بطريقة مباشرة مساساً ببرنامج رئيس الجمهورية³.

غير أن هذا لا يعني أن المجلس الوطني لا يمكنه إثارة مسؤولية الحكومة إلا بهذه الآلية، إنما يتيح له الدستور إمكانية إثارة مسؤوليتها إذا بادرت الحكومة نفسها بطلب التصويت بالثقة، وهو ما سأعرضه في المطلب الموالي.

¹ تنص المادة 137 من دستور 1996 على: " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية".

² إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مرجع سابق، ص.36.

³ أنظر: الفقرة الثانية من المادة 79 من دستور 1996.

المطلب الثالث: حق الوزير الأول في طلب التصويت بالثقة

إن طلب التصويت بالثقة وسيلة دستورية تمنح للوزير الأول في الجزائر بالمبادرة بطلب الثقة حول السياسة التي انتهجتها حكومته، بمقتضاها يمكن له أن يحرك مسؤولية الحكومة بالتوجه إلى المجلس الشعبي الوطني ويطلب منه التصويت بالثقة، فيتحقق بواسطة هذا الإجراء من مدى ثقة المجلس بحكومته، ويقرن مواصلة الحكومة لمسئوليتها. بمنح ثقة المجلس بها، وذلك بناء على مبدأ هام تقوم عليه الأنظمة البرلمانية مفاده أن الحكومة لا يمكنها مواصلة عملها إلا إذا تأكدت من استمرار مساندة البرلمان لها¹.

ولقد عرف النظام الدستوري الجزائري هذا الإجراء منذ التعديلات التي أدخلت على الدستور الجزائري لسنة 1976 في 3 نوفمبر 1988. بمقتضى نص المادة 114 في الفقرة الأخيرة منها، التي أشارت صراحة إلى ذلك ومنذ ذلك التاريخ تمت المحافظة على هذه الوسيلة في دستوري 1989 و1996 حيث نصت المادة 84 من دستور 1996 في فقرتها الخامسة على: " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته...".

وسوف نخصص هذا المطلب لعرض دور هذه الوسيلة الرقابية من خلال تبيان مفهومها، وحالات تحريكها (فرع أول)، وإجراءات التصويت بالثقة (فرع ثان) كمايلي:

الفرع الأول: مفهوم اقتراح الثقة وحالات تحريكه

أولاً: مفهوم اقتراح الثقة

يقصد بالثقة الدعم الممنوح من قبل الأغلبية البرلمانية للحكومة، وللتأكد منه تقوم الحكومة بطرح الثقة بنفسها، فالحكومة لا تستطيع إذا البقاء في الحكم أو الاستمرار فيه إلا بثقة البرلمان وهو أخطر قرار فيما يتصل بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، لذلك تتولى الدساتير تنظيمه عادة لكفالة فاعليته من عدة نواحي².

ويعد اقتراح الثقة إجراء يقوم بموجبه رئيس الحكومة بطرح حكومته أمام مجلس النواب، وطرح الثقة بالحكومة وقت تشكيلها يتميز عن طرح الثقة من خلال مجرى الحياة اليومية³، إذ يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بناء على طلب يتقدم به رئيس مجلس الوزراء عند عرض برنامجه إلى البرلمان بعد تشكيل

¹ Le pouvoir exécutif ne peut désormais gouverner que si le cabinet s'assure d'une façon continue, la confiance du parlement voir: Maurice Hauriou. Précis de droit op .cit , p.36.

² . سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص.492.

³ . أوليفيه دو هاميل، ايف ميني، المعجم الدستوري...، مرجع سابق، ص.776.

الحكومة أو في أثناء ولايتها عند عرضها بيان السياسة العامة بدلا من برنامجها الذي في ضوءه نالت ثقة المجلس، ليمثل تصويت المجلس بالثقة بالحكومة دافعا شرعيا لها لمزاولة أعمالها الموكلة إليها، كما يقصد به الاقتراح المقدم من طرف الحكومة إلى البرلمان بهدف الحصول على دعمه وذلك من خلال إعطاء أعضاء البرلمان فرصة التعبير عن ثقتهم بالحكومة أو سياستها المتبعة بخصوص قضية ما، وفي أغلب الحالات تقترح الحكومة على البرلمان الاقتراح على الثقة بما ردا على اقتراح المعارضة بخصوص حجب الثقة عنها¹.

من خلال ما تقدم، يتبين لنا أن طرح الثقة بمبادرة حكومية إجراء تريد به الحكومة أن تختبر مقدار ما تتمتع به من سند ومصداقية داخل المجلس النيابي، ولتضع أعضاء هذا المجلس أمام مسؤوليتهم لكون سحب الثقة يقضي إلى أزمة حكومية يكون مجلس النواب المسؤول المباشر عنها.

ثانيا: حالات تحريك اقتراح الثقة

من خلال أحكام المادة 84/ف5 من دستور 1996 يتضح أن تحريك لائحة الثقة لعقد المسؤولية السياسية للحكومة يشكل اختصاصا أصيلا للوزير الأول، فلا يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني حق طلبه، أو إجبار الوزير الأول على ذلك، وكقاعدة عامة طلب التصويت بالثقة يمكن أن يكون في الحالات التالية:

1. في حالة وجود معارضة لسياسته، فتتخذ من طلب التصويت بالثقة كرد فعل على المعارضة، فإذا صوت البرلمان لصالح الحكومة عدت فائزة، وإن حصل العكس تستقيل الحكومة، وفي هذا انتصار للمعارضة ونلاحظ في هذا أن قدرة المعارضة على إلحاق الهزيمة يعد أمرا صعبا خاصة إذا كانت الحكومة تملك أغلبية برلمانية .

2. في حالة نشوب خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، فإن نالت الحكومة ثقة النواب فإنها تدعم موقفها أمام رئيس الجمهورية وعند حدوث العكس فعليها الاستقالة، لكن هذه الحالة قليلة الحدوث إن لم تكن نادرة كون رئيس الجمهورية يملك صلاحية إقالة الحكومة متى يشاء خاصة بعد تغيير المركز الدستوري لرئيس الحكومة سابقا (الوزير الأول الآن) والذي أصبح تابعا لرئيس الجمهورية².

3. في حالة تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، يمكن أن تطلب الحكومة التصويت

¹ أنظر الموقع الإلكتروني: <http://en.wikipedia.org/wiki.motionofconfidence>

² أنظر: المادة 77/ف5 من دستور 1996.

بالثقة وهي الحالة الوحيدة في دستور 1996 دون الإشارة إلى باقي الحالات¹، وهذا خلافا لبعض الأنظمة المقارنة حيث يمكن أن يكون التصويت بالثقة على البرنامج الحكومي أو بيان الحكومة، كما يمكن أن يكون على نص فقط²، وربط اللجوء للتصويت بالثقة بنص المادة 84 المتعلقة ببيان السياسة العامة السنوي، وهذا ما تؤكدُه أيضا المادة 62 من القانون العضوي رقم 02/99³.

الفرع الثاني: إجراءات التصويت بالثقة

تتبع في التصويت بالثقة مجموعة من الإجراءات تضمنتها المواد 62 إلى 64 من القانون العضوي رقم 02/99، وتقابلها المواد من 120 إلى 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، مع بعض التعديلات الطفيفة التي لا تمس بجوهر الموضوع، باستثناء ما يتعلق بالأغلبية المطلوبة التي سوف نعالجها فيما بعد.

1. يتم تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، ويكون بناء على طلب الوزير الأول وحده دون غيره من أعضاء طاقمه الحكومي، وله وحده السلطة التقديرية في ذلك فهو ليس بحاجة إلى الرجوع إلى مجلس الوزراء كما هو معمول به في فرنسا، الذي اشترط دستورها لسنة 1958 في المادة 49 تداول مجلس الوزراء في شأن المبادرة بطلب التصويت بالثقة⁴، وأن عملية التسجيل في جدول الأعمال هي مسألة وجوبية بصريح نص المادة 62 من القانون العضوي رقم 02/99.

1. هذا خلافا للنظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيس لسنة 1962 الذي تبين هذا الإجراء في المادة 131 حيث مكن رئيس الحكومة من إمكانية طرح مسؤولية حكومته على المجلس حول برنامجه أو بمناسبة التصويت على نص أو حول بيان السياسة العامة، وهذا تأثرا بالدستور الفرنسي لسنة 1958.

2. جاء في الفقرة الثالثة من المادة 49 من دستور فرنسا لسنة 1958 على أنه: "يمكن للوزير الأول، بعد مداولة مجلس الوزراء أن يحرك مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن التصويت على نص، وفي هذه الحالة يعتبر النص مصادق عليه إلا إذا تم التصويت حسب الشروط المنصوص عليها في الفقرة السابقة، على لائحة الرقابة قد تم وضعها في الأربعاء وعشرين ساعة التي تلي التصويت على النص".

كما يمكن وفقا للدستور المغربي لسنة 2011 لرئيس الحكومة أن يطرح مسألة الثقة أمام مجلس النواب بمناسبة القيام بإجراءين يتمثل الأول في التصريح بالسياسة العامة للحكومة أما الإجراء الثاني فيتمثل في طلب الموافقة على نص وهذا حسب الفصل 103 فقرة 01 من دستور 2011.

3. أنظر نص المادة 62 من القانون العضوي رقم 02/99 والتي تنص على: "يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب الحكومة ووفقا لأحكام المادة 84 من الدستور".

4. أنظر: نص الفقرة الثالثة من دستور 1958 الفرنسي السابق الذكر.

2. لقد تصدت المادة 63 من نفس القانون العضوي لوضع الكيفيات التي تتم بها عملية المناقشة من خلال منحها إمكانية التدخل للحكومة كلها، وهو ما يسهل للحكومة إقناع النواب على التصويت على لائحة الثقة إضافة إلى نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة، دون أن يحدد المشرع المدة الزمنية المقررة للمتدخلين وكذا الحكومة، وهو بذلك يخول لرئيس المجلس السلطة الكاملة في تحديد الوقت المناسب لهذه المناقشة.

3. بعد المناقشة تأتي مرحلة التصويت، حيث نصت المادة 64 من القانون العضوي رقم 02/99 على الأغلبية اللازمة وحددتا بالأغلبية البسيطة¹، أي بأغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة فقط، على عكس التصويت على ملتصق الرقابة الذي يتطلب أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وإذا صوتت الأغلبية البسيطة ضد منح الثقة للحكومة، فعلى رئيسها تقديم استقالته لرئيس الجمهورية تطبيقاً لأحكام المواد 84/ف5 من دستور 1996 وكذا المادة 64/ف2 من القانون العضوي رقم 02/99، وهذا خلافاً لدستور 1989 الذي لم يلزم الحكومة بالاستقالة في حالة عدم التصويت على لائحة الثقة، لذلك لم تشر المادة 80 منه إلى إمكانية حل المجلس من طرف رئيس الجمهورية²، وهو أمر منطقي مادام أن الوزير الأول غير ملزم بالاستقالة، رغم أن الصيغة التي جاء بها نص المادة 80 هي حوارية وبالتالي فإن الوزير الأول له سلطة تقديرية في ذلك وهي غير مقيدة إلا بإرادة رئيس الجمهورية، الذي بلا شك لا يسمح للوزير الأول أن يطلب من المجلس التصويت له بالثقة إلا إذا كان متأكداً من موافقة هذا الأخير على ذلك.

أما دستور 1996 كان صريحاً في النص على تقديم الوزير الأول استقالة حكومته في حالة عدم موافقة المجلس على لائحة الثقة، وهنا يعود الأمر كله والقرار الفصل لرئيس الجمهورية إذ منحه الدستور في هذه الحالة إمكانية قبول استقالة الحكومة أو اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، وهذا قبل قبول استقالة الحكومة طبقاً لأحكام الفقرة السادسة من المادة 84 من دستور 1996 ولجوء رئيس الجمهورية إلى الحل سيكون في هذه

¹. وهذا عكس ما كان يقضي به النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الذي يشترط الأغلبية المطلقة لأعضائه، وهذا ما تؤكدته المادة 122/ف1 منه والتي تنص على: " يتم التصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني".

². تنص المادة 80 من دستور 1989 على: " تقدم الحكومة سنوياً للمجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة".

يمكن المجلس الشعبي الوطني أن يختتم هذه المناقشة بلائحة أو بإيداع ملتصق رقابة، طبقاً لأحكام المواد: 126، 127، 128 أذناه لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتنا بالثقة".

الحالة دون تردد ويعتبر الخيار الأفضل للدفاع عن برنامجه، وهذا ما يجعل من آلية الحل أقوى من الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية.

وعليه نستنتج، أن المؤسس الدستوري قد جعل من الوزير الأول وسيلة يستفز بها المجلس من أجل الانصياع لسياسة رئيس الجمهورية، أو معاقبته بخله أو بإجراء انتخابات تشريعية جديدة قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، ويجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، وهذا ما يقلل من فعالية هذه الآلية، لأن النواب عند التصويت على طلب الثقة يكونون تحت ضغط احتمال إقدام رئيس الجمهورية على اتخاذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني، مما يجعل مصير المجلس معلقا على تصويته على طلب الثقة.

من حيث الممارسة العملية لهذه الوسيلة، فنجد أنها استعملت مرة واحدة فقط من طرف السيد مولود حمروش الذي طلب التصويت بالثقة عقب عرضه لبيان سياسة حكومته سنة 1990¹، وقد صوت لصالحها 273 نائبا وغاب 11 وصوت ضدها نائبان².

يتضح بناء على ما سبق، أن مسؤولية الحكومة السياسية التي تبناها المشرع الدستوري تعتبر شكلية ولا تشكل أية خطورة على الحكومة، والمقصود بهذه الوسائل سحب الثقة من الحكومة بسبب ملتصق الرقابة أو تصويت بالثقة، أو عرض مخطط الوزير الأول في حالة عدم حصوله على الموافقة، كما أنها غير فعالة لأن دستور 1996 قد كبل هذه الوسائل بمجموعة من الضوابط الإجرائية المعقدة، لا تسمح للمجلس الشعبي الوطني برقابة الحكومة رقابة فعلية، ودليل ذلك انعدام استعمالها من طرف النواب من جهة، وعدم قدرة نواب المعارضة من جهة أخرى على تحريكها، وهو ما يجعل رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للحكومة يمارس وظائفه بدون ضغط ودون إمكانية إثارة مسؤولية حكومته. هكذا فإن الرقابة على الحكومة بواسطة الوسائل السابقة لا تختلف كثيرا من حيث الآثار التي ترتبها مع الوسائل الأخرى التي اعتمدها المشرع الدستوري، والتي لا يمكن إثارة مسؤولية الحكومة القانونية بواسطتها.

¹ جاء في تدخل السيد مولود حمروش لدى طلبه التصويت بالثقة بعد عرضه لبيان السياسة العامة لحكومته: "أتشرف بأن أفق أمامكم محاولا الإجابة على استفساراتكم وتقديم التوضيحات الضرورية عنها، فإن كان لا بد للحكومة أن تواصل هذا الجهد وهذا العمل في الإصلاحات وتكون كلمتكم صريحة وترفع كل الحسابات فأنا أطلب أمامكم التصويت بالثقة على الحكومة وبرنامجها لمواصلة السير، وإذا أردتم تغيير الحكومة فليكن" أنظر: بالتفصيل الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 173 لسنة 1990، ص.3.

² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص.234.

كما أن تجاوز بعض الحكومات لالتزاماتها الدستورية وعلى رأسها ضرورة تقديم مخطط عملها للمجلس الشعبي الوطني للحصول على موافقته قبل الشروع في تطبيقه، وحتى وإن قدمته فإنها تخلفت عن عرض بيان سنوي عن سياستها العامة، وهو ما يطرح عدة أسئلة عن هكذا ممارسات، والتي من شأنها أن تكرس عرفا دستوريا قد يتيح لحكومات قادمة العزوف عن تقديم مخططاتها وعرض بيان عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، وهو ما من شأنه أن يفرغ مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة من محتواه، خاصة إذا علمنا أن وسائل الرقابة الردعية مرتبطة بماتين المناسبتين.

خلاصة الباب الأول:

في إطار علاقة الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يملك المجلس الشعبي الوطني في مواجهة الحكومة مجموعة من الوسائل الرقابية التي تعتبر غير فعالة.

فالأسئلة بنوعيتها الشفوي والكتابي لا تؤدي في كل الأحوال إلى إثارة مسؤولية الحكومة أو على الأقل استجوابها في حالة عدم الاقتناع بالأجوبة الوزارية، وأكثر ما يمكن أن يحدث هو إجراء مناقشة، أما على مستوى الممارسة، فعلى الرغم من التحسن الكبير في أداء النواب من ولاية لأخرى، فإن المعدل السنوي لهذه الأسئلة لازال ضعيفا مقارنة مع ممارسات بعض البرلمانات الغربية، كما أن اهتمامهم ببعض القطاعات الحكومية يتم على حساب قطاعات أخرى حيث لا تستقبل بعض الوزارات ذات الوزن الهام سوى عدد ضئيل جدا من الأسئلة، وشهد معدل إجابة الوزراء على هذه الأسئلة ارتفاعا ملموسا خلال الولايتين الأخيرتين لكن لم يؤد مع ذلك إلى القضاء على ظاهرة تراكم الأسئلة غير المحاب عليها.

ويعود ضعف فعالية هذه الوسيلة إلى عوائق موضوعية وأخرى ذاتية، تحول دون تطوير نظام الأسئلة ولا تسمح بتقوية رقابة ممثلي الشعب على أعمال الوزراء، مما يحجم من دور المجلس الشعبي الوطني ويقوي مركز الحكومة، ويفهم تبعا لذلك أنه لا يوجد في وسيلة السؤال ما يمكن أن يجرح الحكومة أو رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا لها لا من الناحية السياسية ولا بدرجة أقل من الناحية القانونية، ومن هذا الجانب فإن افتقار السؤال لعنصر الجزاء يشكك في فعاليته كوسيلة رقابة وكذا فعاليته كضمان لنفاذ القواعد الدستورية.

فيما يخص الاستجواب، فقد سجلنا تراجعاً في أدائه خلال الفترة التشريعية السادسة مقارنة مع ما كان معمولاً به في السابق خاصة من حيث النتائج المحصل عليها، ومع ذلك لاحظنا استمرار ندرة لجوء النواب إلى هذه الوسيلة الرقابية، حيث ظل المعدل هو استجواب واحد في كل سنة خلال الفترة التشريعية الرابعة والخامسة وانعدامه في الفترة التشريعية السادسة، كما يعاب عليه أيضا انعدام الأثر القانوني له، مما أثر سلباً على توظيف هذه الوسيلة من قبل النواب إلى حد العزوف عنها، مما يشكك في فعاليتها وقدرتها على أن تكون وسيلة رقابة مؤثرة في عمل الحكومة.

أما بخصوص لجان التحقيق، سجلنا ندرة لجوء المجلس الشعبي الوطني إلى هذه الوسيلة الرقابية، فالمعدل العام هو لجنة واحدة كل خمس سنوات، رغم ما تحظى به لجان التحقيق البرلماني في الجزائر من سلطات وإمكانات، فإنها لا تستطيع فرض أية عقوبات أو ضغوطات على الحكومة، كما لم تصل في معظمها إلى

مستوى تحميل المسؤولية السياسية للوزير الوصي على القطاع المحقق عنه، كما أن هذه اللجان مقيدة من حيث إحداثها بما حوله المشرع الدستوري للحكومة من صلاحيات قانونية تمكنها من إقبار مبادرات تشكيلها أو وضع حد لأعمالها، عن طريق الدفع بوجود متابعات قضائية أو إثارة مانع الطابع السري والاستراتيجي والدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، إضافة إلى لجوء الحكومة أحيانا إلى عدم التجاوب مع مطالبها بالشكل المنشود، هذه العوامل تفقد لجان التحقيق فعاليتها وتضعف هذه الوسيلة وتعيقها في أداء مهامها الرقابية.

وأثناء تناولنا في الفصل الثاني من الباب الأول لوسائل الرقابة التي تؤدي دستوريا إلى مسؤولية الحكومة لاحظنا أنها تتماثل مع تلك المعترف بها للبرلمانات في الأنظمة الديمقراطية، فهي تتعلق إما بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة سواء بمبادرة منها أو بإرادة من النواب، ولقد خلصنا إلى كون هذه الوسائل لم تلعب إلى غاية نهاية الفترة التشريعية السادسة أي دور في التأثير على الحكومة، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب نذكر منها خضوع وسائل إثارة المسؤولية السياسية للحكومة لقواعد العقلنة البرلمانية، مما يحد من صلاحيات البرلمان في هذا المجال وتتمثل أهم هذه القيود الصارمة في اشتراط إثارتها بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة السنوي إلى جانب اشتراط موافقة أغلبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، كما ربط المؤسس الدستوري استخدام ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة بقيام رئيس الجمهورية واتخاذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني، مما يجعل مصير المجلس معلقا على تصويته على الوسيلتين السابقتين.

الباب الثاني

وسائل السلطة التنفيذية

لرقابة السلطة التشريعية

الفصل الأول

دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان والاشتراك
في بعض وظائفه

الفصل الثاني

حق حل المجلس الشعبي الوطني

تناولنا في الباب الأول وسائل رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في النظام الجزائري، من خلال دراسة الوسائل والإجراءات التي يملكها أعضاء المجلس الشعبي الوطني تجاه الحكومة، والتي تتمثل في حق توجيه الأسئلة إلى الحكومة بمختلف أعضائها، وكذلك حق تقديم استجواب للحكومة حول إحدى قضايا الساعة فضلا عن إنشاء لجان التحقيق بهدف تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، وأخيرا الحق في إثارة مسؤولية الحكومة السياسية.

وفي مقابل الحقوق السابقة التي وضعها المشرع الدستوري في الجزائر تحت تصرف المجلس الشعبي الوطني جعل المشرع للسلطة التنفيذية أيضا وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان وفي وجوده أحيانا والتي يتحقق بها إيجاد التوازن بين السلطتين، إذ لا يصح أن يكون البرلمان صاحب حق في السيطرة على السلطة التنفيذية دون أن يكون لهذه السلطة الأخيرة وسائل معادلة للدفاع عن نفسها.

لقد منح دستور 1996 المعدل سنة 2008 للسلطة التنفيذية العديد من الوسائل الرقابية، تخص مجال تشكيل وتكوين البرلمان من خلال وسيلة الدعوة للانتخابات التشريعية والإشراف الكامل على إجراءاتها من بدايتها إلى نهايتها، وتشكل العملية التشريعية في هذه الحالة مجالا لتعامل السلطتين عبر كل مراحلها والتي تنظمها السلطة التنفيذية، مما يسمح لها بالحصول على أغلبية موالية لها في أغلب الأحيان.

كما تتعدد وتتنوع مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في تسيير وتنظيم الأعمال البرلمانية، ابتداءً من دعوة البرلمان للانعقاد في أدواره غير العادية لمواجهة ظروف استثنائية، وكذا الاشتراك معهم في بعض الوظائف لتقديم مشاريع القوانين والمشاركة في وضع جدول أعماله وإصدار القوانين ونشرها وطلب إجراء مداولة ثانية لها، هذا فضلا عن حق السلطة التنفيذية في حل المجلس الشعبي الوطني، بحسبانه يمثل سلاحا موازيا من حيث القوة والفاعلية في مواجهة حق طرح الثقة في الحكومة، أي إثارة مسؤوليتها السياسية الذي منحه الدستور للمجلس الشعبي الوطني.

لمناقشة هذه الوسائل الرقابية وحدود تأثيرها، عمدنا إلى تقسيم هذا الباب إلى ما يلي:

الفصل الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان والاشتراك في بعض وظائفه.

الفصل الثاني: حق حل المجلس الشعبي الوطني.

الفصل الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان والاشتراك في بعض وظائفه

لقد خص دستور 1996 السلطة التنفيذية بعدة وسائل تستطيع بواسطتها أن تؤثر في تكوين البرلمان وفي سير أعماله أيضا، وذلك من خلال وسيلة الدعوة لإجراء الانتخابات التشريعية، والإشراف الكامل على المرحلة التحضيرية للعملية الانتخابية، كتوزيع الخريطة الانتخابية وإعداد كشوف الانتخابات، ودراسة ملفات المترشحين وتنظيم الحملة الانتخابية ودعوة الناخبين للتصويت وإعلان النتائج.

كما يملك رئيس الجمهورية سلطة التصرف في تركيبته البرلمان، عن طريق المشاركة في تشكيلته بالتعيين داخل الغرفة الثانية (مجلس الأمة)، ودعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي لمواجهة ظروف استثنائية، إلى جانب ذلك تملك السلطة التنفيذية الحق في أن تتدخل في الإجراءات التشريعية العادية، وتساهم في عملية سن القوانين، وذلك عن طريق حقها في اقتراح القوانين وإصدار القانون ونشره، وطلب إجراء مداولة ثانية وكذا المشاركة في وضع جدول أعمال غرفتي البرلمان.

للإحاطة بهذه الوسائل، سوف ندرس في هذا الفصل دور السلطة التنفيذية في الجزائر في تكوين البرلمان والاشتراك في بعض وظائفه من خلال المبحثين التاليين وفقا لما يلي:

المبحث الأول: الوسائل الخاصة بتشكيل البرلمان وانعقاده

المبحث الثاني: وسائل اشتراك السلطة التنفيذية في إعداد العمل التشريعي.

المبحث الأول: الوسائل الخاصة بتشكيل البرلمان وانعقاده

تلعب السلطة التنفيذية في الجزائر دوراً مهماً في تشكيل وتكوين البرلمان الجزائري، ويتجلى ذلك في قيامها بتعيين ثلث مجلس الأمة، وقيامها أيضاً بدور فاعل ومؤثر في عملية الانتخابات التشريعية التي تجرى لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني والإشراف الكامل على العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها.

كما تملك أيضاً وسائل تستطيع بواسطتها التدخل في سير أعمال البرلمان، وذلك عن طريق دعوته إلى الاجتماع في دور غير عادي، وتحديد جدول أعمال دورة البرلمان غير العادية من طرف الحكومة، كما أعطى لها الأولوية في تحديد وترتيب جدول أعمال البرلمان في دوراته العادية.

وستحدث فيما يلي عن دور السلطة التنفيذية في الجزائر في تشكيل البرلمان بغرفتيه (مطلب أول) ووسائل السلطة التنفيذية المتعلقة بانعقاد البرلمان (مطلب ثاني) كما يلي:

المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان

لأول مرة في التاريخ الدستوري الجزائري، ظهرت ثنائية المجلسين (Bicaméralisme) على مستوى السلطة التشريعية في دستور 1996، الذي أحدث تغييراً كبيراً في تكوين السلطة التشريعية، حيث أنشأ غرفة ثانية وهي مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

تلعب السلطة التنفيذية في الجزائر دوراً كبيراً في تشكيل المجلس الشعبي الوطني، عن طريق تنظيم الانتخابات التشريعية والإشراف عليها، كما أخذت الجزائر بأسلوب التعيين بالنسبة للغرفة الثانية، وهو ما كرسه دستور 1996 لأول مرة بنصه على تعيين الثلث من أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في جميع المجالات¹.

وسوف نحاول في هذا المطلب، تبيان دور السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الشعبي الوطني، وتكوين مجلس الأمة من خلال فرعين كما يلي:

¹. أنظر: المادة 101/ف3 من دستور 1996.

الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الشعبي الوطني:

لدراسة دور السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الشعبي الوطني، سنحاول أولاً التعرض إلى تركيبته وصلاحياته، ثم نبين بعد ذلك كيف تتحكم السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية كما يلي:

أولاً: تركيبة وصلاحيات المجلس الشعبي الوطني:

المجلس الشعبي الوطني هو الهيئة النيابية التي تمثل الشعب الجزائري، ويتم اختيار جميع أعضاء هذا المجلس عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وذلك لمدة خمس (5) سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة¹، وبهذا يعتبر المجلس الشعبي الوطني المؤسسة التي تعبر عن السيادة الوطنية، كون نوابه منتخبتين مباشرة من قبل الشعب.

يتشكل المجلس الشعبي الوطني حالياً من 462 مقعداً ويكون التمثيل فيه على أساس الكثافة²، ويتم اختيار جميع أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري³، الذي يحق للذكور والإناث الذين بلغوا من العمر ثماني عشرة (18) سنة كاملة الاقتراع فيه، وإذا كان الاقتراع عاماً في الوقت الحاضر، فإن هذا النظام لم يتقرر طفرة واحدة إذ بدأ مقيداً⁴، حتى انتهى إلى الصورة الحالية اقتراعاً عاماً يبيح

¹ أنظر: المادة 101/1 من دستور 1996، والمادة 84 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات رقم 01/12. المؤرخ في 12 جانفي 2012.

² تنص المادة 3 من الأمر رقم 01/12 المؤرخ في 13 فيفري 2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر، رقم 8، الصادرة بتاريخ 2012/02/15 على ما يلي: "توزع المقاعد بكل دائرة انتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية. يحدد عدد المقاعد في كل دائرة انتخابية، على أساس تخصيص مقعد واحد لكل حصة تتضمن ثمانين ألف (80,000) نسمة على أن يخصص مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل أربعين ألف (40,000) نسمة.

غير أنه، يخصص مقعد إضافي للدوائر الانتخابية التي لا يتوفر إلا على أربعة (4) مقاعد وللدوائر الانتخابية التي لم يتغير فيها عدد المقاعد منذ تنفيذ الأمر رقم 08/97 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 المعدل والمذكور أعلاه".

كما تخصص 8 مقاعد للجالية الجزائرية في الخارج وهذا ما تنص عليه المادة 4 من الأمر 01/12 كما يلي: "تميل الجالية الوطنية بالخارج ثمانية (8) أعضاء منتخبتين بالمجلس الشعبي الوطني...".

³ تنص المادة 02 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات المذكور سابقاً على: "الاقتراع عام، مباشر وسري"، وكذلك المادة 101/1 من دستور 1996 التي تنص على: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري".

⁴ يقصد بالاقتراع المقيد ذلك النظام الذي يقوم على ضرورة توافر أحد شرطي الثروة والكفاءة العلمية في الناخب، فيشترط الدستور أو قانون الانتخاب أن يكون الناخب يملك ثروة مالية نقدية أو عقارية، أو أن يكون من دافعي الضرائب والسبب في ذلك أن الثروة تربطه أكثر من غيره بالوطن، كما يشترط أن تتوفر في الناخب درجة معينة من التعليم، ويهدف هذا الشرط إلى منح سلطات أوسع للمواطن الكفاء على المواطن البسيط.

أنظر بالتفصيل: إبراهيم عبد العزيز شبحا، مبادئ الأنظمة السياسية، (الدولة والحكومات)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، بدون سنة ص.160.

لأكبر عدد ممكن من الأفراد حق المشاركة في الانتخابات، غير أنه ليس مطلقاً، بل تقيده جملة من القيود ينظمها القانون الانتخابي، فيحق لكل مواطن تتوفر فيه الشروط المطلوبة في الناخب أن يعبر عن صوته¹.

أما مبدأ السرية والذي يقصد به تحقيق نزاهة العملية الانتخابية وممارسة كل مواطن لحقه الانتخابي دون أن يقع تحت أية ضغوطات حزبية أو تأثيرات سياسية، أما كونه مباشراً يسمح للناخبين اختيار نوابهم مباشرة دون وساطة، حيث يصعب الضغط عليهم والتأثير فيهم من جانب الأحزاب، هذه الميزة تزيد من اهتمام الناخبين وشعورهم بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم مما يرفع من درجة الإدراك والوعي السياسي.

يتولى المجلس الشعبي الوطني مهامه الانتخابية لمدة 5 سنوات، إلا أنه يمكن تمديد مهمة البرلمان في الظروف الخطيرة التي لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، على أن يثبت البرلمان المجتمع بغرفته هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري².

والنظام الانتخابي المطبق لاختيار نواب المجلس الشعبي الوطني هو نظام التمثيل النسبي على القائمة³ والذي يعني وجود مترشحين مجتمعين ومرتبين في قوائم، ويتم توزيع المقاعد حسب نسبة الأصوات التي تحصلت عليها في الدائرة الانتخابية، إذ يسمح هذا النظام بتمثيل كل حزب داخل البرلمان حسب قدرته الانتخابية⁴، ويتم التصويت على القائمة المغلقة كاملة دون إدخال أي تغيير أو تعديل في الأسماء الوارد بها وترتيباً على الأخذ بنظام القوائم المغلقة، فإن نظام الانتخاب في الجزائر يكون قد حظرت نظام التصويت مع التفصيل الذي يسمح للناخب بإعادة ترتيب الأسماء الواردة في القائمة التي يرغب في اختيارها.

يقوم المجلس الشعبي الوطني بانتخاب رئيس المجلس لفترة تشريعية كاملة بالاقتراع السري في حالة تعدد المرشحين، ويعلن فوز المرشح الحائز على الأغلبية المطلقة⁵، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يلجأ إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني ويكون الفوز في هذا الدور للمرشح الذي تحصل على الأغلبية النسبية، أما في حالة المرشح الوحيد يكون الانتخاب برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله

¹. هذه الشروط منصوص عليها في المادة 3 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات وهي الجنسية الجزائرية، السن 18 سنة كاملة الأهلية العقلية والأدبية.

². أنظر: المادة 102/4 من دستور 1996.

³. تنص المادة 84 من القانون العضوي رقم 01/12 الخاص بالانتخابات على: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة...".

⁴. إدريس بوكرا، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، العدد 9، جويلية 2005، ص. 45.

⁵. أنظر: المادة 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

على أغلبية الأصوات¹.

يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بمهامه طوال الفترة التشريعية وتنتهي بانتهاء تلك الفترة، وفيما يخص صلاحياته فقد حددتها بدقة المادة 9 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000 المقابلة للمادة 20 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 1997²، يحتل هذا الأخير مكانة هامة في النظام السياسي³ وتتجلى أهمية موقعه في كونه ينتخب للفترة التشريعية بكاملها، على خلاف الهياكل الأخرى التي يتكون منها المجلس لكن رغم ذلك لم يصبح الشخص الثاني في الهرم التأسيسي للدولة، لأن دستور 1996 سحب منه امتياز تولى رئاسة الدولة في فترة شغور منصب رئيس الجمهورية وأسندته إلى رئيس مجلس الأمة⁴.

أما بالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي الوطني، فنجدها تنحصر في الاختصاص التشريعي والاختصاص الرقابي والمالي، فبالنسبة للاختصاص التشريعي، فنجد أن المؤسس الدستوري أقر صراحة سيادة البرلمان في إعداد

¹ لقد أنتخب السيد "عبد القادر بن صالح" كرئيس للمجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة وكان هو المترشح الوحيد لرئاسة المجلس وتم انتخابه برفع الأيدي، كما أنتخب السيد "العربي ولد خليفة" في الفترة التشريعية السابعة كمترشح وحيد برفع الأيدي وحصل على أغلبية الأصوات.

² تنص المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على: "علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه الدستور والقانون والنظام الداخلي يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني ما يلي:

- تمثيل المجلس الشعبي الوطني أمام المؤسسات الوطنية والدولية.
- ضمان الأمن والنظام داخل مقر المجلس الشعبي الوطني واحترام النظام الداخلي.
- إدارة مناقشات المجلس الشعبي الوطني ومداولاته.
- رئاسة اجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق.
- السهر على تحديد مهام نواب الرئيس وتوزيعها فيما بينهم.
- تعيين الأمين العام وتقليد المناصب في المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني بعد استشارة المكتب.
- تحديد كفاءات سير المصالح الإدارية بموجب قرارات.
- هو الأمر بصرف ميزانية المجلس الشعبي الوطني.
- إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضها على المكتب.
- ضبط تنظيم المصالح الإدارية للمجلس.
- توقيع توصيات التعاون البرلماني الدولي في إطار المادة 77/ف3 من الدستور.
- إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء".

³ يعتبر رئيس المجلس الشعبي الوطني من الهيئات الاستشارية التي يستشيرها رئيس الجمهورية قبل تقرير حالة الطوارئ أو الحصار أو حل المجلس الشعبي الوطني أو تقرير الحالة الاستشارية أو إعلان الحرب، أنظر بالتفصيل المواد: 91، 92، 93، 94 و95 من دستور 1996.

⁴ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 254.

القانون والتصويت عليه¹، ويمارس سلطة التشريع في مجال خاص به سمي مجال التشريع²، إلا أن هذا لا يعني الحرية المطلقة والاحتفاظ كلية بالمجال التشريعي، فإذا كان حق المبادرة بالقانون مكفول للطرفين الوزير الأول والنواب³ فإن دستور 1996 حرم أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون، الوضع الذي من شأنه خلق عدم التوازن الداخلي بين الغرفتين⁴.

وعلى الرغم من أن دستور 1996 وسع مجالات القانون ونوعها بين العادي والعضوي⁵، إلا أن سيادة المجلس الشعبي الوطني في مجال المبادرة بالتشريع ما تزال ناقصة بفعل تقييد حق النواب في اقتراح القانون وفتحها واسعا أمام الحكومة سواء في صورة مشاريع قوانين أو تنظيمات، هذه الأخيرة فاقت التشريع معلنة بذلك تراجع مبدأ هرمية القانون.

أما الاختصاص الثاني وهو الرقابة على أعمال الحكومة، فقد أشرنا إليه ووضحناه في الباب الأول، أما الاختصاص المالي، فإن دور المجلس الشعبي الوطني يبقى محصورا في التصديق على قانون المالية⁶ والتصويت على الميزانية وهو ما نصت عليه المادة 122 الفقرة 12 من الدستور، وكذا إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق وتحديد أساسها ونسبها⁷، وإقرار المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة⁸.

إلى جانب ذلك، يمارس المجلس الشعبي الوطني اختصاصات دستورية أخرى، كالموافقة الصريحة على

¹ تنص المادة 98 من دستور 1996 على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إدراج القانون والتصويت عليه..."

² مجال التشريع يقصد به كل المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان أي القوانين، وما يميز مجال التشريع في دستور 1996 هو انقسامه إلى مجالين وذلك نتيجة لظهور القوانين العضوية التي تتميز عن باقي القوانين العادية بشروطها الخاصة، حيث تتم المصادقة على هذه القوانين بالأغلبية المطلقة للنواب في المجلس الشعبي الوطني، وثالث (4/3) أعضاء مجلس الأمة، ويخضع القانون العضو لمراقبة مطابقة النص مع الدستور عن طريق المجلس الدستوري قبل صدوره.

أنظر بالتفصيل: محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، مرجع سابق، ص 84.

³ تنص المادة 119 من دستور 1996 المعدل سنة 2008 على: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين."

⁴ عقيلة حرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 15.

⁵ بالرجوع إلى المادة 122 من دستور 1996 وبالمقارنة مع المادة 115 من دستور 1989، فإنه تم توسيع مجالات القانون العادي إلى 300 مجالا بدل 26 مجالا في دستور 1989، وعدم تحديدها على سبيل الحصر، وإدخال مجال كان دائما خارج اختصاص الهيئة التشريعية والخاص بالقواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية والقوات المسلحة، راجع الفقرة السابعة والعشرون من المادة 122 من دستور 1996.

⁶ أنظر: المادة 120 الفقرة 7، 8 من دستور 1996.

⁷ أنظر: المادة 122 الفقرة 13 من دستور 1996.

⁸ أنظر: المادة 131 من دستور 1996.

المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفقا للمادة 131 من دستور 1996، وإمكانية إصدار لائحة عن السياسة الخارجية وفقا للمادة 130 من الدستور، ويضاف إلى ذلك اختصاص الدعوة إلى عقد دورة طارئة للبرلمان بأغلبية الثلثين من أعضائه وفقا للمادة 118 من دستور 1996، وكذا المشاركة في تعديل الدستور سواء في إطار الموافقة على مشروع تعديل آت من رئيس الجمهورية أو في إطار مبادرة بالتعديل مصدرها البرلمان نفسه وهذا طبقا للمواد من 174 إلى 177 من الدستور.

ثانيا: تحكم السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية

إذا كانت السلطة التنفيذية لا تلعب أي دور ظاهري في تكوين المجلس الشعبي الوطني، حيث يتم اختيار النواب مباشرة من طرف الشعب، إلا أنه يعهد لها عملية التحضير المادي للانتخاب ومباشرة كافة الإجراءات اللازمة عند تشكيل المجلس الشعبي الوطني، كذا سيطرتها على المرحلة التحضيرية للعملية الانتخابية يجعلها في الواقع تهيمن على تكوين المجلس، كما أنها تخلق آليات معينة قبل انطلاق الانتخابات يمتد عملها إلى غاية إعلان النتائج من أجل تدعيم مركزها في هذا المجال.

فقد منح المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية دون سواها حق الدعوة لإجراء انتخابات المجلس الشعبي الوطني وذلك بواسطة مرسوم رئاسي¹، في حالة انتهاء العهدة القانونية للمجلس أو في حالة حله، وبذلك يكون بيدها اختيار اللحظة السياسية المناسبة لإجراء الانتخابات، كما تشرف السلطة التنفيذية على تحضير العملية الانتخابية، هذه الأخيرة لا تبدأ من لحظة الذهاب إلى مراكز التصويت، بل تبدأ من تحديد الدوائر الانتخابية إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها وتنقيحها، الإشراف على عملية الترشيح للانتخابات التشريعية وتشكيل اللجان الانتخابية.

إن لرسم الخريطة المخصصة للدوائر الانتخابية أثرا بالغا في تصور شكل الجهاز التشريعي وتوجهاته السياسية والتشريعية، ويقصد بتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية تقسيمها إلى وحدات انتخابية قائمة بذاتها، يقوم أفرادها المقيدون بالقوائم الانتخابية، انتخاب ممثل لها أو أكثر داخل المجالس النيابية²، ويختلف تحديد الدوائر الانتخابية اتساعا وضيقا بحسب نظام الانتخاب المطبق، والقاعدة العامة أن إسناد أمر تحديد الدوائر الانتخابية

¹ أنظر: المادة 25 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

² محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994 ص.485.

بموجب قانون¹، حتى لا يترك أمره للسلطة التنفيذية التي يخشى أن يتخذه وسيلة لضمان فوز أنصارها في العملية الانتخابية وتمزيق الدوائر الانتخابية المؤيدة لخصومها، كما أن إسناد تحديد الدوائر الانتخابية للسلطة التشريعية لا يعتبر ضمانا حقيقية لتجنب تمزيق الدوائر الانتخابية، لأن الأغلبية البرلمانية تستعملها أيضا لتشيت المعارضين لها، ولضمان عدم التلاعب في تقسيم الدوائر الانتخابية من طرف السلطة التنفيذية أو الأغلبية البرلمانية، فإنه يجب إسناد مهمة تحديدها إلى لجنة خاصة مكونة من شخصيات متخصصة ومحيدة تقوم مهامها بعيدا عن الحسابات الحزبية².

تعتبر القوائم الانتخابية أساس البناء الانتخابي بأكمله، فإذا صحت مهدت لصحة الانتخابات، وإذا صلحت، صلحت كل المراحل التالية لها، وبقدر ما فيها من دقة يكون صدق التعبير عن رأي الشعب وإذا تسرب إليها الخلل بزيادة أشخاص لا حق لهم في الانتخابات، أو حذف آخرين لهم حق الاشتراك في الانتخاب ترتب عن ذلك تشويه الانتخابات في أساسها، ويتم تحضيرها من طرف هيئة إدارية معينة من قبل السلطة التنفيذية نفسها ونفس الأمر بالنسبة لمراجعتها³.

أما بالنسبة لإجراءات الترشح، تعتبر هي أيضا مرحلة حاسمة في العملية الانتخابية، لأنه يتم خلالها اختيار قائمة المترشحين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية المطلوبة للدخول في المنافسة الانتخابية، فقد أسند القانون الانتخابي في الجزائر هذه المهمة للسلطة التنفيذية، ممثلة في الوالي والمصالح الدبلوماسية أو القنصلية وتظهر سيطرة الإدارة في هذه المرحلة من خلال إمكانية رفض أي قائمة إذا ما استعملت الإدارة الآجال المحددة للتصريح بالترشيح في المادة 93 من قانون الانتخابات سبب للرفض⁴، أو الآجال المتعلقة بالطعن والذي حددته المادة 96 من القانون الانتخابي الجديد بـ3 أيام⁵، أو رفض القوائم التي لا تحترم النسب المنصوص عليها في القانون العضوي 03/12 الذي يحدد كفاءات توسع خطوط تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، حيث نص على أنه لا يجب أن يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات حرة أو برعاية حزب سياسي أو عدة

¹. أنظر: المادة 26 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

². ليندة أونيسي، الأحزاب السياسية والانتخابات في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير- فرع قانون دستوري- كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2006/2005، ص 115.

³. أنظر: المواد 14، 15، و16 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

⁴. تنص المادة 93 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات على: "ينتهي أجل إيداع قوائم المترشحين قبل خمسة وأربعين (45) يوما كاملة من تاريخ الاقتراع".

⁵. تنص المادة 96 الفقرة الثالثة من القانون العضوي رقم 01/12 على: "... يكون قرار الرفض قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة (3) أيام ابتداء من تاريخ تبليغ الرفض...".

أحزاب سياسية عن النسب المحددة في هذا القانون والتي تحدد حسب عدد المقاعد المتنافس عليها وتكون كالاتي¹.

- 20 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أربعة (04) مقاعد .
- 30 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمسة (05) مقاعد .
- 35 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق أربعة عشر (14) مقعدا
- 40 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق اثنين وثلاثين (32) مقعدا .
- 50 % بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية في الخارج .

أما مرحلة المنافسة الانتخابية والإعلان عن نتائجها، فتمتيز الحملة الانتخابية فيها برعاية مستمرة من قبل الإدارة، وذلك لتطبيق النصوص القانونية التي تؤطرها، ويستمر دور السلطة التنفيذية حتى ينتهي فرز الأصوات وإعلان النتائج الانتخابية، وقد أحدث القانون الانتخابي الجديد نقلة كبيرة في تقريره مبدأ الإشراف القضائي وذلك على المستوى اللجنة الانتخابية الولائية، التي أصبحت تتشكل من ثلاثة قضاة من بينهم رئيس برتبة مستشار يعينهم وزير العدل، وتجتمع هذه الأخيرة بمقر المجلس القضائي². وهذا يدل على مدى تدخل السلطة التنفيذية سابقا في المرحلة الأخيرة من العملية الانتخابية التشريعية وهي إعلان النتائج.

إن السلطة التنفيذية في الجزائر، لا تكفي بما تتمتع به من صلاحيات واسعة في العملية الانتخابية التشريعية، فهي تدعم مركزها في مواجهتها بإنشاء هيئات للإشراف والرقابة على العملية الانتخابية³، وقد تميز قانون الانتخابات الجديد بنصه على لجتين يكون دور الأولى الإشراف وتسمى باللجنة الوطنية للإشراف على

¹ أنظر: المادة 02 من القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كفاءات توسيع خطوط تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ج ر، عدد 01، مؤرخة في 14 جانفي 2012، ص. 46 .

² أنظر: المادة 151 من القانون العضوي رقم 01/12، وتقابلها المادة 16 من القانون العضوي رقم 01/04 المؤرخ في 7 فيفري 2004 المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 والتي تنص على: "تتألف اللجنة الانتخابية الولائية من رئيس يعينه وزير العدل برتبة مستشار ونائب رئيس ومساعدين اثنين يعينهم الوالي من بين ناخبي الولاية، ما عدا المترشحين المنتمين إلى أحزابهم وأولياهم أو أصهارهم إلى غاية الدرجة الثانية وتجتمع اللجنة بمقر الولاية..."

³ وتمثل في اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التشريعية في ظل المرسوم الرئاسي 58/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، أنظر: ج ر عدد 12 مؤرخة في 6 مارس 1997، ص 36. وكذلك اللجنة السياسية الوطنية لمراقبة الانتخابات التشريعية المحدثة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 129/02 المؤرخ في 15 أبريل 2002، لمراقبة الانتخابات التشريعية لـ 30 ماي 2002، ج ر، عدد 26 مؤرخة في 6 أبريل 2002 ص 04.

- المرسوم الرئاسي رقم 115/07 المؤرخ في 17 أبريل 2007 الذي أحدث اللجنة السياسية الوطنية لمراقبة الانتخابات التشريعية لـ 17 ماي 2007 ج ر، عدد 25، مؤرخة في 18 أبريل 2007، ص. 65.

الانتخابات، وقد فتح المشرع الجزائري بنصه على لجنة الإشراف الباب واسعا أمام السلطة القضائية للقيام بهذا الدور¹، أما اللجنة الثانية وهي اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات، هذه الأخيرة تراقب وتتابع كل تفاصيل العملية الانتخابية لصالح السلطة التنفيذية منذ بدايتها إلى غاية إعلان النتائج.

الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في تكوين مجلس الأمة

نتناول في هذا الفرع على التوالي، كيفية تشكيل مجلس الأمة، ثم اختصاصاته.

أولا: كيفية تشكيل مجلس الأمة

يمثل مجلس الأمة في الجزائر، الغرفة الثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، ويتكون في الوقت الحاضر من عدد يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهو 144 عضوا، ثلثان أي 96 عضوا ينتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية²، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية³.

والنظام الدستوري الجزائري يندرج في مصاف الأنظمة التي تجمع بين الانتخاب والتعيين بالنسبة لأعضاء الغرفة الثانية، ويكون الانتخاب وفق نمط الاقتراع المتعدد الأسماء وبالأغلبية في دور واحد على مستوى الولاية بوصفها الدائرة الانتخابية، من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع أعضاء المجلس الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية، ويكون الانتخاب غير مباشر بهدف التحقيق من مساوئ الانتخاب المباشر يجعل حق الانتخاب في يد طبقة مسؤولة وأكثر فهما للأمر⁴، ومن جهة أخرى كان بهدف التمثيل الحسن للجماعات المحلية⁵.

إلى جانب، أن الانتخاب على مستوى مجلس الأمة هو انتخاب غير مباشر فهو أيضا إجباري، وهذا الأمر يتناقض مع المبادئ الديمقراطية التي تقضي بحرية الناخب في الامتناع عن الإدلاء برأيه في الانتخابات وكذلك

¹ تنص المادة 168 من القانون العضوي رقم 01/12 على: "تحدث لجنة وطنية للإشراف على الانتخابات، تتشكل حصريا من قضاة يعينهم رئيس الجمهورية..."

² أنظر: المادة 105 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

³ أنظر: المادة 101 الفقرة الثانية من دستور 1996.

⁴ مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته - دراسة مقارنة الجزائر ومصر، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009، ص. 150.

⁵ الطاهر خضير، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين الحقيقة والتمثيل النسبي وضرورة التوازن، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر العدد 11، سنة 2006، ص 76، ومحمد بوديار، مجلس الأمة كمرکز للثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني، نفس العدد 2006 ص. 61.

مقاطعتها، بمعنى أن القيام بالانتخاب يكون على سبيل القهر وليس الطوعية مما قد يحدث شعورا بالنفور من التصويت لدى الناخب، وهو ما يجعله سهل للمنال لمن يغريه بدفع المال مقابل التصويت لصالح أطراف معينة¹ وتوزع المقاعد على المترشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات وفقا للعدد المقاعد المطلوب شغلها (اثنان في الوقت الحاضر)، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يفوز المترشح الأكبر سنا².

أما الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة، أي 48 عضوا يعينه رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 101 من الدستور، وبمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة بصورة تقديرية تماما دون قيود دستورية، لأن المادة 101 من الدستور لم تشترط وجوب توفر مؤهلات معينة في الشخصيات التي حددتها، بل اكتفت فقط بتحديد المجالات التي تنشط فيها هذه الشخصيات، وهذا ما يفيد بأن النص جاء عاما، فلرئيس الجمهورية الحرية المطلقة في اختيار أعضاء مجلس الأمة الذين يراهم مناسبين، مهما كان انتمائهم الحزبي أو مؤهلاتهم العلمية³، والمساندين طبعاً لسياسته لضمان ثلث الأصوات لمصلحته، من دون الالتزام باتخاذ استشارة من أي طرف كان مما يجعل من مجلس الأمة يتحول بحق إلى مجلس مستشاري الرئيس.

إن لتعيين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الأمة مزايا تجعله متحكما في زمام أمور الحكم، ومؤثرا بذلك في البرلمان، وتمثل في خلق نوع من التوازن بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من حيث نسبة التصويت، وذلك من أجل تحرير مشاريع القوانين في كل من الغرفتين والمصادقة عليها، إذ يشترط الدستور للتصويت على قانون عادي أو عضوي، المصادقة عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة، وهي أغلبية مشددة تسمح للثلث المعين بفرض إرادته وفق للإجراءات التشريعية، لأن الذي يحصل أنه يشترط توافق

¹ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، مرجع سابق، ص. 133.

² أنظر: المادة 126 من القانون العضوي رقم 01/12 السالف الذكر.

³ في الحقيقة هذا القيد نسبي للغاية، لأنه بالرجوع إلى الدستور لا نجد ما يدل على وجود إجراءات تضمن انتماء المعينين إلى المجالات المذكورة ولو أخذنا على سبيل المثال الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة بتاريخ 26 ديسمبر 1997، لوجدنا غلبة الشخصيات السياسية القديمة التي عرفتها الساحة السياسية، وعلى سبيل المثال نذكر (محي الدين عميمور) من عهد الرئيس بومدين، وعدد من الوزراء في حكومة الرئيس الشاذلي بن جديد مثل (عبد الحق برارحي، زهور ونيسي، بوعلام بسايح)، ووزراء في حكومات سابقة مثل: ليلي عسلاوي، أنيسة بن عمور، أحمد بن بيتور، ومن الشخصيات التاريخية نسجل (طاهر زيري وبشير بومعزة)، إلى جانب وجود ممثلي المنظمات القريبة من الرئيس مثل المنظمة الوطنية للمجاهدين في شخص أمينها العام محمد شريف عباس إلى جانب وجود عدد من كبار الضباط المتقاعدين مثل الجنرال كمال عبد الرحيم وحسين بن معلم.

فالتعين من خلال هذه التشكيلة سياسية بالدرجة الأولى أما اختيار الكفاءات فكان استثناء ليس إلا.

أنظر حول التشكيلة بالتفصيل: صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، دار قرطبة، الجزائر، 2006 ص ص 158 - 159.

إرادة المنتخبين بشكل غير مباشر مع المعينين لتشكيل أغلبية الثلث أرباع، ورغم أنه أمر مستبعد نظرياً، إلا أنه نادراً ما يصل مجلس الأمة إلى طريق مغلق، كما أنه بمجرد انسحاب عضو من ثلاث أرباع المجلس يوقف كل الإجراءات التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني وثلاث أرباع مجلس الأمة باستثناء صوت واحد¹.

إلى جانب الولاء المعنوي من قبل الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية له أن يسانده ويؤيده في التصويت، ومن ثم فالنواب المعينون سيكونون أداة تأثير مباشرة في يد الرئيس الذي عينهم، وهذا يتنافى مع الوظيفة الأساسية للبرلمان المنتخب التي تقتضي اعتباره عين الشعب على حكامه إن أسأوا².

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع لجنة متساوية الأعضاء بطلب من الحكومة لاقتراح نص وتعرضه على الغرفتين لتصادق عليه وفقاً للإجراءات السابقة وبالأغلبية نفسها، وإذا استمر الخلاف يسحب النص، ويبقى إذا تأثر الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية في كل إجراءات المداولة.

مدة مجلس الأمة الانتخابية ست (6) سنوات، ويجدد النصف كل ثلاث (3) سنوات وفقاً للمادة 102 من الدستور، ويشمل التجديد الجزئي في نهاية كل ثلاثة سنوات نصف المنتخبين ونصف المعينين.

يتولى رئاسة مجلس الأمة، رئيس ينتخب من قبل زملائه على أثر كل تعديل جزئي للمجلس بالاقتراع السري³ وفي حالة تعدد المرشحين يفوز المرشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، يلجأ إلى إجراء دور ثان في أجل أقصاه أربع وعشرون (24) ساعة يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات ويعلن فوز المرشح لحاصل على الأغلبية النسبية وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزاً المرشح الأكبر سناً، أما في حالة المرشح الوحيد فيكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات⁴.

أما صلاحيات رئيس مجلس الأمة هي نفسها صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الوطني، وحددتها المادة 13

¹ أنظر بالتفصيل: عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، مرجع سابق، ص. 246.

² يرى سليمان محمد الطماوي أنه من التناقضات الواضحة في هذا المجال أن المجالس الشعبية المحلية بمستوياتها تشكل كلها عن طريق الانتخاب الكامل، فليس من بين أعضائها عضو معين واحد، في حين مجلس الشعب وهو قمة المجالس النيابية في مصر، يدخل في تكوينه أعضاء مهيئون. أنظر: سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 508.

³ أنظر: المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم الصادر في 2000/11/28، ج ر، رقم 77، المؤرخة في 2000/12/17.

⁴ لمزيد من التفاصيل حول إجراءات سير عملية انتخاب رئيس مجلس الأمة، أنظر الجلسات التأسيسية لمجلس الأمة، الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 5 جانفي 1998 المخصصة لإثبات العضوية وانتخاب الرئيس، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 1، الجزائر، المؤرخة في 5 ديسمبر 1998 ص 8 وما بعدها.

من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وهي صلاحيات متشابهة ومتقاربة باعتبارها صلاحيات تنظيمية داخلية¹، كما منح الدستور عدة صلاحيات دستورية إلى رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيس الغرفة العليا الغير قابلة للحل ورمز ديمومة واستقرار مؤسسات الدولة ومن بين هذه الصلاحيات ما يلي:

- استشارة رئيس مجلس الأمة قبل اتخاذ قرار حل المجلس والشعبي الوطني كما تنص على ذلك أحكام المادة 129 من الدستور.
- ضرورة استشارة رئيس مجلس الأمة قبل إعلان رئيس الجمهورية عن تطبيق أحكام المواد 91، 93، 94 و95 من الدستور.
- يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في حالة ثبوت وإعلان المانع الذي يجعل رئيس الجمهورية في حالة استحالة ممارسة مهامه الدستورية، وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية، كما تقضي بذلك أحكام المادة 188 من الدستور².
- يرأس مجلس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا طبقا لأحكام المواد 88، 90، 91، 93، 94، 102، 130، 176 و177 من الدستور.
- يحظر رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري عند الاقتضاء وذلك طبقا لأحكام المادة 166 من الدستور.

ثانيا: اختصاصاته:

تتمتع غرفتي البرلمان طبقا للمادة 98 من دستور 1996 بنفس الصلاحيات التشريعية، وذلك باشتراك كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في عملية إعداد والتصويت على القانون، وهي الصياغة التي لا يثير ظاهرها أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل الغرفتين، وهي القراءة التي تعززها مواد دستورية أخرى، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 123 والمادة 122 صراحة بقولها - يشرع البرلمان - بل وأن هذه الأخيرة تشترط للمصادقة على مشروع أو اقتراح قانون أن يكون موضوع مناقشة من طرف البرلمان بغرفتيه³.

إذا كان هذا هو المبدأ العام، فإنه مع دراسة مواد لاحقة أخرى، يبدو أن الغرفة الثانية مسلوقة من

¹ عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، أبريل 2004 ص 105.

² لقد أثبتت التجربة الجزائرية هذه الحقيقة، وهي معالجة حالة الشعور التي تعتبر من بين أهم أسباب إنشاء مجلس الأمة كوسيلة فعالة ومثلى لسد الفراغات وحالات الشعور التي قد تحدث في السلطة خاصة الفراغ المؤسساتي لرئاسة الدولة بفعل اقتران حل المجلس الشعبي الوطني باستقالة رئيس الجمهورية بداية عام 1992.

³ سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، الجزائر، العدد الأول، سنة 2003، ص 40.

اختصاصها التشريعي، فعملت المادة 119 من الدستور على استبعاد مجلس الأمة في أول مرحلة يمر بها العمل التشريعي وهي مرحلة المبادرة بالقوانين، حيث حول هذا الحق لكل من الوزير الأول والنواب¹، كما استبعدت المادة 11 من القانون العضوي رقم 02/99 مجلس الأمة بشأن المبادرة بالتعديلات على اقتراح القوانين وعليه يقتصر نشاط مجلس الأمة على المصادقة أو عدمها على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني²، وفي هذا السياق يمكن لمجلس الأمة أن يشكل أداة للحكومة، وتتحقق عندما يرفض مجلس الأمة المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة³ وذلك في حالتين:

1- رفض المصادقة على مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة والتي تتعرض لتعديل جوهري في محتواها داخل المجلس الشعبي الوطني، فهو بهذا الموقف يقف إلى جانب الحكومة في خلافها مع الغرفة الأولى.

2- رفض المصادقة على النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يعني بحكم الدستور حدوث خلاف بين الغرفتين تتم تسويته بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء، تجتمع بطلب من الوزير الأول من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين من أجل المصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص⁴.

أما اختصاصه الرقابي، فإن مجلس الأمة يتمتع بنفس الوسائل المتاحة للمجلس الشعبي الوطني، ماعدا مساءلة الحكومة بسبب عدم قابليته للحل، وربما هذا يتماشى وفلسفة وجود مجلس الأمة الذي جاء من أجل معالجة أزمة مؤقتة عرفتها الجزائر بداية من التسعينات وضمان استمرارية الدولة.

المطلب الثاني: وسائل السلطة التنفيذية المتعلقة بانعقاد البرلمان:

أعطى المؤسس الدستوري في الجزائر السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية الحق في التدخل في بعض الأحيان في تسيير عمل البرلمان، وذلك عن طريق دعوته إلى الاجتماع في دور غير عادي في حال اقتضت الظروف الاستثنائية ذلك، وتحديد جدول أعمال دورة البرلمان غير العادية من طرف الحكومة، كما أعطى لها

¹ Abdelmadjid Djebar, « le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel a propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10. 02. 1998., Idara ,N°02. 2000, p 118

² تنص المادة 119 من دستور 1996 على: "لا تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إلا إذا قدمها عشرون (20) نائبا.

³ إن الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور توجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة أو يصادق عليه مجلس الأمة بأغلبية 3/4 أعضائه وهذا ما تنص عليه الفقرة الثالثة من نفس المادة.

⁴ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص. 405.

الأولوية في تحديد وترتيب جدول أعمال البرلمان في دوراته العادية.

كما نلاحظ أن دستور 1996 لم يشر في أي من مواده إلى حالة وقف جلسات البرلمان، وبسبب غياب النص الدستوري، فإننا نعتقد عدم جواز قيام السلطة إلى حق رئيس الجمهورية في دعوة البرلمان إلى الاجتماع لدورات الانعقاد العادية، حيث حدد القانون العضوي رقم 02/99 الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مواعيد الدورات ومددها، أي أن البرلمان يجتمع في هذه الدورات بمجرد حلول الموعد المحدد لكل دورة، دون أن يكون هناك حاجة لصدور دعوة من قبل رئيس الجمهورية وبناء على ذلك، سنقتصر على مناقشة حق السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد الاستثنائي، ودور الحكومة في تحديد جدول الأعمال سواء بالنسبة للدورات العادية والغير عادية وفقا لما يلي:

الفرع الأول: دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية

يجتمع البرلمان الجزائري في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل، وهذا ما جعل دستور 1996 يتميز عن غيره من الدساتير بزيادة مدة الانعقاد إلى أربعة أشهر كحد أدنى، وورد النص مختلفا بحيث أصبح تحديد المدة طبقا لأحكام المادة 118 منه الدنيا بدل القصوى¹. ونص القانون العضوي رقم 02/99 في مادته الخامسة على أن يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف وتبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر وتدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها، ولعل مدة الدورة التشريعية للبرلمان، اعتراف صريح بأهمية دور البرلمان في إنتاج التشريع². يجب أن يكون واضحا، أن رئيس الجمهورية في الجزائر لا دخل له في فتح أو اختتام الدورة العادية وعلى نقيض ذلك يدعو الرئيس المصري مجلس الشعب للانعقاد ولا يفقد ذات الاختصاص من حيث فض الدور العادي³، ويحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكثبي المجلسين بالتشاور مع الحكومة، مما يعني أنه ليس بإمكان غرفتي البرلمان اتخاذ مثل هذا القرار منفردة، بل لابد أن تشاركها الحكومة في ذلك، وهو الأمر الذي

¹. تنص المادة 118 من دستور 1996 على: "يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل...".

². عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، طبعة 2009، ص. 44.

³. تنص المادة 101 من دستور 1971 المصري على "يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور التشريعي العادي قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل".

يعكس بوضوح العلاقة التعاونية القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

أما بخصوص الدورات غير العادية، فقد نص عليها الدستور في المادة 118 فقرة 2 و3، أين يضطلع رئيس الجمهورية باستدعاء البرلمان إما بمبادرة منه أو بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، دون أن يحدد الدستور أسبابها عكس دساتير أخرى فقد تكلم النظام المصري عن حالة الضرورة التي تقتضي هذا الإجراء¹، واكتفى المؤسس الجزائري بالإحالة للمرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان بعقد دورة غير عادية والذي يحدد جدول أعمال الدورة وفقا للمادة (4) من القانون العضوي 02/99، مما يعني أن موضوع الدورة غير العادية يكون محددًا سلفًا بموجب جدول أعمال يجده رئيس الجمهورية، وبذلك يلتزم البرلمان بمناقشة ما ورد فيه، وبالتالي ينعدم دور هذا الأخير في جدول الأعمال المتعلق بهذه الدورات لاستئثار رئيس الجمهورية بهذا الامتياز².

على غرار رئيس الجمهورية، يمكن للوزير الأول أن يطلب دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، ولكنه لا يقوم بذلك بصفة مباشرة، بل لابد له أن يوجه طلبه إلى رئيس الجمهورية يقوم هذا الأخير باستدعاء البرلمان، ومن هذا المنطلق، فالموافقة على طلب الوزير الأول تعود إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، كما أجاز المؤسس الدستوري ضمن المادة 118 السابقة الذكر لثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة بعقد دورة غير عادية، غير أن البرلمان في هذه الحالة لا يمارس هذا الاختصاص بصفة مباشرة ودون أن يصدر مرسوم رئاسي يقضي بالانعقاد غير العادي، بل يتعين على الأغلبية المطالبة بالانعقاد أن تضع جدول الأعمال الذي تود مناقشته خلال الدورة غير العادية، وترسله إلى رئيس الجمهورية الذي يبقى له أيضا السلطة التقديرية للنظر فيه.

من خلال ما تقدم، يتضح أن الوسيلة القانونية لدعوة البرلمان هي المرسوم الرئاسي في كل الحالات، وأن لرئيس الجمهورية مطلق الاختصاص في موضوع الدعوة، بحيث لا يتقيد بأي ضابط قانوني في هذا الشأن³.

إضافة إلى الدورات العادية وغير العادية، نص الدستور على حالات ينعقد فيها البرلمان بحكم القانون تتميز هذه الدورات بكونها تنعقد لمواجهة حالات تتعلق بقضايا ذات أهمية وطنية في حالات الظروف

¹. جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص. 76.

². الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري...، مرجع سابق، ص. 439.

³. عبد الله بوقفة، آليات ممارسة السلطة...، مرجع سابق، ص. 92.

الاستثنائية أو القيام بوظائف رقابية أو تأسيسية وليس من أجل التشريع، وتكون هذه الدورات في الحالات التالية¹:

1- حالة العجز التام والنهائي لرئيس الجمهورية عند ممارسة وظائفه، ويتم الاستدعاء في هذه الحالة من طرف رئيس مجلس الأمة وفقا لأحكام المادة 88 من الدستور.

2- حالة تمديد مدة حالي الحصار والطوارئ²، ويتم الاستدعاء هنا من طرف رئيس الجمهورية ويترأس البرلمان بغرفتيه دائما رئيس مجلس الأمة.

3- حالة إعلان الحرب طبقا لأحكام المادة 95 الفقرة الثانية، ويتم الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية ويرأس الاجتماع رئيس مجلس الأمة.

4- حالة الموافقة على تطبيق حالات الطوارئ والحصار والحرب وحالة الاستثناء في زمن شغور منصب الرئاسة، وتولي رئيس مجلس الأمة منصب رئاسة الدولة وفقا للمادة 90 من الدستور، ويتم الاستدعاء هنا من طرف رئيس مجلس الأمة، ويترأس الاجتماع رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادتين 98 و99 من القانون العضوي رقم 02/99.

5- حالة إعلان قيام الظروف الاستثنائية³، ويتم الاستدعاء في هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية ويرأس الاجتماع رئيس مجلس الأمة.

6- حالة الموافقة على تمديد مدة عهدة البرلمان بصفة استثنائية، ويتم الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية، وتكون الرئاسة دائما لرئيس مجلس الأمة.

7- حالة مصادقة البرلمان المجتمع بغرفتيه بنسبة $\frac{3}{4}$ أعضاء على تعديل الدستور بالطريق البرلماني⁴، يتم استدعاء البرلمان في هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية، ويترأس رئيس مجلس الأمة طبقا لأحكام المادتين 98 و99 من القانون العضوي المذكور سابقا.

¹ أنظر: المادة 98 و99 من القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² أنظر: المادة 91 من دستور 1996.

³ أنظر: المادة 93 من دستور 1996.

⁴ أنظر: المادة 174 من دستور 1996.

8- حالة مبادرة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا باقتراح تعديل الدستور¹، ويتم الاجتماع هنا باستدعاء من رئيس مجلس الأمة وتحت رئاسته.

ومن الملاحظ بالنسبة لرئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، فقد أسندت لرئيس مجلس الأمة، عدا حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 88، وتولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة واقتراها بحالة الموافقة على تطبيق حالات الطوارئ، الحصار، الاستثناء أو الحرب طبقا لأحكام المادة 90 فقد أسندت لرئيس المجلس الشعبي الوطني، ولعل إسناد الرئاسة لرئيس مجلس الأمة تحمل في طياتها جملة من الأسباب السياسية والدستورية من بينها ما جاء في رأي المجلس الدستوري رقم 08/رق ع/م/د/99، حيث أوكل المؤسس الدستوري الجزائري مهمة رئاسة الدولة بالنيابة لرئيس مجلس الأمة حسب الشروط المقررة في الفقرتين 2 و6 من المادة 88 من الدستور، وطالما أن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على حالة حل مجلس الأمة، فإنه يقصد بذلك وضع ضمانات تكفل لمؤسسات الدولة الديمومة والاستمرارية².

فلسفة نظام الشائبة البرلمانية التي تبناها دستور 1996، تمنح لرئيس مجلس الأمة رئاسة جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه، على غرار التطبيقات الدستورية المقارنة التي جعلت رئاسة البرلمان القائم على الشائبة في حالة الانعقاد بغرفتيه معا لرئيس المجلس الأعلى أو الغرفة العليا، وهذا يضيف أن مبدأ استمرارية وجود وعمل مؤسسات الدولة وديمومتها ومقتضيات الاستقرار في كل ظروف عادية واستثنائية، تحتم تولى رئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه ليتوفر فيه عنصر الاستقرار والاستمرارية الدستورية³.

الفرع الثاني: التفوق الحكومي في إعداد وضبط جدول أعمال البرلمان

الأسلوب التقليدي الذي كان سائدا في العديد من الدول ولا يزال كذلك معمول به في كثير من البرلمانات حاليا، هو أن يتولى البرلمان تحديد جدول أعماله، استنادا إلى قاعدة عرفية سادت لسنوات طويلة مفادها أن "البرلمان سيد جدول أعماله".

فطالما أن البرلمان هو الممثل الحقيقي لإرادة الشعب، فإنه لا يتصور أن تتولى جهة أخرى تحديد

¹ أنظر: المادة 177 من دستور 1996.

² أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 08/رق ع/م/د/99 المؤرخ في 99/02/25 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر، رقم 115 المؤرخة في 9 مارس 1999.

³ أنظر بالتفصيل: عمار عوادي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مرجع سابق، ص. 107.

الموضوعات التي يقوم بمناقشتها، بمعنى آخر أن البرلمان هو الذي يتولى تحديد أسلوب وطريقة عمله الداخلي حسب الأولويات بما يتماشى ومتطلبات العصر وما تقتضيه المصلحة العامة¹، نظرا لاستقلاله الداخلي تجاه خاصة السلطة التنفيذية، لكن تعقد الحياة العامة وضرورة مواجهتها العديد من التشريعات، واتجاه العديد من الدساتير إلى الاعتراف للحكومة بسلطة توجيه السياسة العامة للدولة وتنفيذها، وهذا لا يتأتى إلا إذا منحت وسائل تساعد على تحقيق الأهداف التي تسعى هذه السياسة الوصول إليها، والإسراع في دفع العمل التشريعي داخل البرلمان ولعل أهم هذه الوسائل توجيه وتحديد جدول أعمال البرلمان².

يعتبر جدول الأعمال البرلماني حقلا من حقول التنافس والصراع بين الحكومة والبرلمان ومن يتحكم فيه يتحكم في بوابة التشريع ويعتبر صاحب الوظيفة التشريعية بدون منازع، فماذا نقصد بجدول أعمال البرلمان؟ إنه حسب الأستاذ Duverger "برنامج مناقشات البرلمان"³، أما الدكتور سعيد بوالشعير يعرفه بأنه "ذلك العمل الحكومي البرلماني الذي يحدد النشاط الرسمي للبرلمان خلال الدورة التشريعية"⁴، أما الدكتور عادل الطبطبائي يعرفه بأنه "البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة، أي برنامج عملية خلال اجتماعية ولا يدخل في ذلك بطبيعة الحال برنامج عمل اللجان المختلفة"⁵، أما تعريف المعجم الدستوري فيتمثل في كونه "تجميع لقائمة المواضيع التي على الجمعية البرلمانية مناقشتها أثناء جلسة أو عدة جلسات"⁶، غير أن هذه التعريفات يؤخذ عليها أنها عامة وغير دقيقة، لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة النصوص أو المواضيع بل يدرسها ويناقشها ثم يصوت عليها.

وحسب رأينا، فإن جدول أعمال البرلمان هو مجموعة من المواضيع المراد مناقشتها ودراستها في جلسة واحدة أو عدة جلسات برلمانية حسب ترتيبها وأولويتها في فترة زمنية محددة إلى غاية المصادقة عليها.

ورغم أن كل الدساتير الجزائرية لم تمنح أي دور للحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان، إلا أن السلطة

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 347.

² عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03 السنة العاشرة، سبتمبر 1986، ص. 37.

³ أنظر: سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص. 79.

⁴ سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد الأول، سنة 1988، ص. 351.

⁵ عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، نفس المرجع، ص. 15.

⁶ Olivier Duhamel, Yves meny, dictionnaire constitutionnel, 1 ère édition, P.U.F, Paris, 1992, p 682.

التنفيذية¹، عملا بالقانون العضوي رقم 02/99، وكذا الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية تتدخل في العمل البرلماني إلى حد كبير، حيث تشارك في إعداد جدول أعمال البرلمان، كما تقوم بترتيب المواضيع حسب أولويتها سواء بالنسبة للدورات العادية أو الاستثنائية، وهذا خلافا لفرنسا الذي منح دستورها لسنة 1958 الحكومة الحق في تحديد جدول أعمال البرلمان²، وتعتبر هذه هي أول مرة في التاريخ الدستوري المكتوب تمنح الحكومة مثل هذا الحق عبر نصوص الدستور³.

أولا: الدورات العادية

إن ضبط جدول الأعمال البرلماني يحصل في بداية كل دورة برلمانية بمقر المجلس الشعبي الوطني، وبعد ذلك يجتمع كلا المجلسين بممثل الحكومة، هذه الأخيرة لها الأولوية في ضبط البرنامج وترتيب كل المسائل التي يحتويها يجد حق الأولوية الممنوح للحكومة أساسه القانوني فيما قضت به المواد 16 و 17 من القانون العضوي 02/99، حيث نصت المادة 16: "بأن يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة." فإذا كانت العبارة الأولى من هذه المادة "يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة جدول أعمال الدورة" توحى بأن البرلمان يشارك في ضبط جدول أعماله من خلال مكتب الغرفتين، فإن العبارة الأخيرة من نفس المادة "تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة" تحد من سلطان البرلمان في مجال المبادرة التشريعية وتعطي للحكومة سلطة واسعة للتحكم في جدول الأعمال.

يظهر ذلك عندما توجه الحكومات طلبات تسجيل المشاريع، فإن هذه الطلبات تحظى بامتياز الأولوية في جدول البرلمان، فهذا الحق يمنح للمشاريع الحكومية الأولوية والأسبقية في تسجيلها على كل مقترحات القوانين ذات المصدر البرلماني، حتى ولو كانت هذه الأخيرة مقبولة لديها هذا الوضع يجعل غرفتي البرلمان في موقف ضعيف وفي حالة خضوع شبه تام للحكومة التي يمكن لها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه⁴.

¹. إن ممثل الحكومة المعني في مسألة ضبط جدول الأعمال، هو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان وذلك طبقا للمادة 4 من المرسوم التنفيذي 04/98 الصادر في 17 جانفي 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر، عدد 4، صادرة في 1998/01/28.

². تنص المادة 48 من دستور فرنسا لسنة 1958 على: "... يتضمن جدول أعمال المجلسين بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها".

أنظر: ناصر للباد، دساتير ومواثيق سياسية، مرجع سابق، ص. 81.

³. عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، مرجع سابق، ص. 40.

⁴. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص. 39.

زيادة على ذلك، فللحكومة حق تعديل جدول الأعمال ويظهر هذا الحق بوضوح في القانون العضوي رقم 02/99، فقد نصت المادة 17 منه "يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلج على استعجالته، عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية".

فالحكومة إذن يمكن لها إدخال مواضيع جديدة تحت عنوان الاستعجال، كما يمكن لها وفقا لأحكام المادة 26 من القانون العضوي المذكور سابقا، تسجيل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال إليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين، وذلك بناء على طلبها وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، وهو ما لا يتوافق مع الفقرة الأخيرة من المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي لا تسمح بتسجيل مشاريع واقتراحات القوانين، إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة أيام عمل على الأقل من تاريخ هذه الجلسة، على أن يستثنى قانون المالية من تطبيق هذه الشروط.

مثل هذا الأمر صراحة يدعو للتعجب، لأن الأصل العام أن يتم إعداد جدول الأعمال في بداية كل دورة ووضع هذا الجدول يتم بعد مشاورات طويلة بين البرلمان والحكومة، ومن ثم يفترض أن تضع الحكومة كل ما تريد مناقشته من مسائل في بداية الدورة، غير أن الواقع العملي أثبت عكس ذلك، إذ أن الحكومة غالبا ما تعمل على إدراج مواضيع تحت عنوان الاستعجال بهدف منحها امتياز على جدول أعمال البرلمان بشأن هذا القانون والإسراع بالبت فيه خلال المدة المحددة له، وإعطائها الأولوية بمشاريعها في الدراسة لتستبعد بذلك الاقتراحات البرلمانية التي لا ترغب فيها أو تبقئها في الانتظار إلى دورة لاحقة¹.

أما بالنسبة لجدول أعمال الجلسات التي تتألف منها الدورة، فيتم ضبطه من طرف مكتب كل غرفة لكن باستشارة الحكومة حسب ما أكدته المادة 18 من القانون العضوي رقم 02/99²، وهو ما يتيح لهذه الأخيرة حرية التدخل لتوجيه النشاط البرلماني قصد تحقيق السياسة التي قررتها³.

ثانيا: الدورات غير العادية

إن السلطة التنفيذية تنفرد بحق وضع وتحديد جدول أعمال الدورات غير العادية، فحدود اختصاص البرلمان في أدوار انعقاده غير العادية، تقتصر على نظر الأمور التي دعي للانعقاد من أجلها فقط دون غيرها من

¹ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة...، مرجع سابق، ص. 84.

² تنص المادة 18 من القانون العضوي رقم 02/99 على "يُضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها".

³ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري...، مرجع سابق، ص. 444.

الأمر الأخرى¹، وهذا ما أكده المشرع الدستوري صراحة بنص المادة 4 من القانون العضوي رقم 02/99 التي قضت بأن يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، جدول أعمال الدورة، مما يدل على عدم مشاركة البرلمان في ضبطه، وذلك وإن كان استدعاء رئيس الجمهورية لعقد هذه الدورة بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

ومثلما يتم ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات بمشاركة الحكومة، فأيضاً يحدد تاريخ انتهاء كل دورة من دورات البرلمان بالتنسيق بين مكنتي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة².

يبدو من خلال ما تقدم، أن السلطة التنفيذية في الجزائر تمارس من خلال هذه الوسيلة رقابة صارمة على عمل البرلمان، كما يعد جدول الأعمال وسيلة تستعمله الحكومة لإدارة وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها³، يظهر ذلك من خلال قدرة الحكومة على تضخيم جدول الأعمال وعدم وضع موازنة بين العمل المراد إنجازه ومدة الدورة يؤدي ذلك إلى التأجيل، إن لم نقل استبعاد كل الاقتراحات البرلمانية التي تتنافى وسياستها أو تلك التي تجد أصلها في مبادرات المعارضة، وبرمجة فقط ما يتماشى مع مخطط عملها الذي وضع تنفيذاً لبرنامج رئيس الجمهورية هذا من جهة وكما يؤدي من جهة أخرى، عدم حصر أولوية المواضيع (مشاريع واقتراحات) قد يؤدي إلى تأجيل الأسئلة الشفوية إلى جلسات لاحقة وتكرار العملية يؤدي إلى إفراغ هذه الوسيلة من محتواها مما يؤثر على الوظيفة الرقابية للبرلمان.

وكان من الأجدر على المشرع إذا رأى أنه يجب عليه أن يقرر أولوية الحكومة بحجة أنها السابقة بمشاريع القوانين، أن يقرر حق الأولوية في حالة إذا تناول مشروع قانون واقتراح قانون نفس الموضوع، كما أنه يقيد بها بشروط وظروف زمنية، ويحصر هذه الأولوية على ما تعلق بالنصوص التشريعية فقط ولا يطلق لها العنان، لأن هذا يعدم المبادرة التشريعية ويتناقض ونص المادة 98 من دستور 1996⁴.

¹ تنص المادة 118 فقرة 3 من الدستور 1996 على: "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني تحتتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله".

² تنص الفقرة الخامسة من المادة 5 من القانون العضوي رقم 02/99 على: "يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة".

³ Philippe Ardant, Op.cit.p. 551.

⁴ تنص المادة 98 من دستور 1996 على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

لقد اثبتت الممارسة التشريعية في الجزائر هيمنة السلطة التنفيذية على جدول الأعمال البرلماني وتحكمها في بوابة التشريع بدون منازع، حيث أن الأغلبية الساحقة من التشريعات الصادرة عن البرلمان هي من أصل حكومي، ويبدو ذلك جليا من خلال الإنتاج التشريعي أثناء الفترة التشريعية السادسة من 2007 إلى 2012، حيث وصل عدد مشاريع القوانين المعروضة على المجلس الشعبي الوطني إلى 60 مشروع مقابل لا شيء بالنسبة لاقتراحات القوانين¹.

المبحث الثاني: وسائل اشتراك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في التشريع

تتمتع السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 باختصاصات عديدة ذات طبيعة تشريعية، حيث أعطى لها الدستور صلاحية المشاركة والتدخل في مختلف إجراءات العمل التشريعي، ابتداءً من حقها في المبادرة بالتشريع مروراً بحقها في استعمال وسيلة الاعتراض لإلغاء النص التشريعي أو تعديله بموجب تقنية طلب القراءة الثانية وصولاً إلى استئثارها بالمصادقة على القانون وإصداره ونشره، كما يمارس رئيس الجمهورية الوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان عن طريق وسيلة صريحة وهي الأوامر الرئاسية لذلك سنناقش في هذا المجال ثلاث نقاط أساسية، تتمثل الأولى في حق المبادرة بالقوانين والاعتراض عليها (المطلب الأول)، وتتمثل الثانية في هيمنة الرئاسية على إصدار القانون ونشره (المطلب الثاني)، أما الثالثة فتتمثل في التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: حق المبادرة بالقوانين والاعتراض عليها

تحكم عملية سن التشريع في النظام الجزائري العديد من المراحل والإجراءات والشروط الدستورية والقانونية والتنظيمية تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية، ولقد أعطى المشرع الدستوري في الجزائر السلطة التنفيذية الحق في أن تتدخل في الإجراءات التشريعية وتساهم في عملية سن القوانين، وذلك عن طريق حقها في المبادرة بالقوانين والاعتراض عليها، وهو ما سنتحدث عنه خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: حق المبادرة بالقوانين

إن المبادرة بالقوانين بغض النظر إذا كان مصدرها حكومياً أو برلمانياً تعتبر أولى الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، ومن هذا المنظور عرفها بعض الفقهاء بأنها ذلك "العمل الذي يضع

¹. أنظر: الحصيلة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية السادسة (2012/2007) على الموقع الإلكتروني:

<http://www.APN.dz.org>

وكذا موقع وزارة العلاقات مع البرلمان:

<http://www.mcrp.gov.dz>

الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه¹، بمعنى المدخل الوحيد لأي إجراء يرمي إلى وضع نصوص قانونية وبدونها يتعذر وضع أو إضافة نصوص قانونية.

إذا كان الأصل تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، أن حق المبادرة بالقوانين هي من اختصاص السلطة التشريعية وحدها، غير أن التطور الذي عرفته الدولة بسبب زيادة مهامها، أدى إلى ضرورة التعاون والتشاور بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من أجل مصالح الشعب²، وهذا ما ترتب عليه اشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في المبادرة بالقوانين، وعلى هذا الأساس عرفت على أنها: "حق إيداع مشروع واقتراح نص يتعلق بقانون أو ميزانية من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان، وهي حق للسلطتين التنفيذية والتشريعية، غير أن تسمية النص المقدم من قبل السلطتين يختلف، فإذا قدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون، أما إذا قدم السلطة التشريعية فيسمى اقتراح قانون"³.

لقد أعطت جميع الدساتير حق المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الدولة والسلطة التشريعية⁴، كما حظي الوزير الأول وحكومته في النظام البرلماني بحق المبادرة بالقوانين إلى حد أن أغلبية القوانين في البلدان المعتمدة لهذا النظام تجد أصلها في المبادرة الحكومية وليس في البرلمان، ولا يختلف الأمر كثيراً في الجزائر، فمشاريع القوانين ترجع المبادرة بها إلى السلطة التنفيذية وعلى هذا الأساس سارت الدساتير الجزائرية، فجاءت المادة 36 من الدستور الأول لعام 1963 بنصها على أنه: "الرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة باقتراح القانون"، أما دستور 1976 فقد أسند حق المبادرة بمشاريع القوانين لرئيس الجمهورية وهذا ما قضت به المادة 148 الفقرة الأولى التي نصت على: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية".

أما في ظل دستور 1989، فقد أسند المؤسس الدستوري الجزائري حق المبادرة بمشاريع القوانين إلى رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني وهذا ما تؤكدته المادة 113 من الدستور، أما دستور 1996

¹ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني...، مرجع سابق، ص. 10.

² سعيد بوالشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 02، العدد 02، 1992، ص. 32.

³ سعيد بوالشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، مرجع سابق، ص. 31.

⁴ إن الدستور الأمريكي لم يعط رئيس الدولة صراحة هذا الحق لتعارضه مع مبدأ الفصل الجامد بين السلطات الذي يعتنقه هذا الدستور من ناحية وأيضاً خشية من أن تعوق هذه المبادرات الرئاسية الكونغرس عن أداء وظيفته التشريعية من الناحية الأخرى. أنظر بالتفصيل: أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين...، مرجع سابق، ص. 202.

وآخر تعديل له سنة 2008 منح هذا الحق لكل من الوزير الأول والنواب، وهذا ما قضت به المادة 119 منه والتي تنص على: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني". وهو بالضبط ما تقضي به المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958¹.

إلا أن الواقع العملي للمبادرة بمشاريع القوانين في ظل دستور 1996، يؤكد أن الوزير الأول لا يقوم هو بالمبادرة، وإنما يقوم بها الوزراء كل في قطاعه، وإنما دور الوزير الأول يتمثل في إيداعها دائما لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وليس أمام مكتب مجلس الأمة لأن أعضائه لا يملكون الحق في المبادرة في اقتراح القوانين² واشترط المؤسس الدستوري لقبول هذه المشاريع أن تكون أحكامها محددة بطريقة واضحة ومصاغة صياغة قانونية جيدة واعتماد إحالتها على شكل مواد³، ومن الجدير بالذكر أيضا أن يكون النص التشريعي مصحوبا بعرض الأسباب الموجبة للتشريع، بحيث يضمن شرحا مفصلا لكل مضامينه وأهدافه ومقاصده⁴، كما أن أي مبادرة يكون موضوعها مناظرا في محتواه لمشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة تكون تحت طائلة عدم القبول بالإضافة إلى أن أي مبادرة لا يمكن طرحها من جديد أمام البرلمان إذا تم سحبها أو رفضها إلا بعد مرور 12 شهرا⁵، حتى ولو تدارك أصحابها النقائص التي كانت سببا في رفضها، كما يجب أن لا تؤدي إلى أي إحلال بالتوازن المالي للدولة⁶.

¹ تنص المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على: "لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان على السواء حق المبادرة بالقوانين، تتم المداولة حول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء بعد أخذ برأي مجلس الدولة...".

أنظر: ناصر لباد، دساتير ومواثيق سياسية، مرجع سابق، ص. 73.

² لزهاري بوزيد، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، نشرة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 1، ديسمبر 2002، ص. 39.

³ أنظر: المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99.

⁴ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة مجلة النائب، الجزائر، عدد 2، 2003، ص. 11.

⁵ تنص المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99 على: "لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه من أقل من اثني عشر (12) شهرا".

⁶ أنظر: المادة 121 من دستور 1996 التي تنص على: "لا يقبل اقتراح أي قانون، 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".

كما ألزم المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنفيذية إتباع مجموعة من الإجراءات عند إعدادها لمشاريع القوانين قبل إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني. فبعد إعداد المشروع التمهيدي من طرف الوزارة المختصة عن طريق مصالحها التقنية يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة، حيث تخضعه لدراسات أولية من طرف المديرية المختصة للتحقق منه على المستوى القانوني، ومدى مطابقته للإطار القانوني المعمول به، والأهداف الواجب تحقيقها بعدما يتم توزيع المشروع على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء رأيها وملاحظاتها¹.

بعد تأكد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الاستشارات اللازمة من القطاعات الوزارية الأخرى وبعد الحصول على مصادقة اجتماع مجلس الحكومة، يتحول المشروع التمهيدي إلى مشروع قانون، حيث تقوم الأمانة العامة بإعداد الصياغة القانونية للنص وفقا لأسس ومبادئ سليمة خالية من الأخطاء والتعقيدات وبعد إعداد الصياغة يتم إرسال المشروع إلى مجلس الدولة لإبداء رأيه الاستشاري، وهذا طبقا للمادة 4 والمادة 12 من القانون العضوي 01/98²، إذ يعتبر إجراء إلزامي، وعدم القيام به يؤدي إلى عدم دستورية القانون من الناحية الإجرائية وهذا طبقا للمادة 3/119 المذكورة سابقا، إلا أن الأخذ برأيه أو عدمه يعتبر خاضعا للسلطة التقديرية للحكومة التي يترأسها رئيس الجمهورية لغياب نص قانوني يلزمها بعكس ذلك³.

فيما يخص آراء مجلس الدولة، فإننا نميز بين حالتين تتحددان بحسب إذا كان مشروع القانون استعجاليا أم لا.

1- في الحالة العادية: إذا لم يكن مشروع القانون المقدم من طرف الحكومة استعجاليا، فإن مجلس الدولة يتداول حول مشروع القانون في شكل جمعية عامة يترأسها رئيس مجلس الدولة إلى جانب نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف، وخمسة من مستشاري الدولة مع إمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو تعيين

¹ العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، نشرة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 3، جوان 2003، ص. 66.

² القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله الجريدة الرسمية رقم 37، حيث تنص المادة 04 منه على: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي.

وتنص المادة 12 منه كذلك على: "ييدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأركان المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية".

³ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ...، مرجع سابق، ص. 26.

من يمثلهم في الجلسات للبت في القضايا التابعة لقطاعاتهم، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل¹.

2- في الحالة الاستعجالية: يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة المشكلة من رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة على الأقل من مستشاري مجلس الدولة²، إلا أنه ورغم الطابع الاستعجالي لا اللجنة ولا رئيس المجلس ولا العضو المقرر ملزمين بأجل معين لإبداء الرأي.

بعد إبداء مجلس الدولة رأيه بخصوص مشروع القانون المعروض، يعرض هذا الأخير على مجلس الوزراء وهذا طبقاً لنص المادة 119 الفقرة الثالثة من الدستور، وتجدر الإشارة هنا أن المؤسس الدستوري وظف عبارة يعرض "Présenté"، ولم يوظف عبارة تداول "Délibéré"، مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي³ والغرض من ذلك أن يطلع رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين لأنه يترأس مجلس الوزراء⁴ ويعطي رأيه فيها وهذا يعتبر إدخالاً لرئيس الجمهورية في تحضير مشروع قانون الحكومة، ولكي يحاط به علماً. وترتيباً على ذلك تمر كل مشاريع القوانين على مجلس الوزراء قبل إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني على رئيس الجمهورية لمراقبتها، فبرغم من أن الوزير الأول هو من يمتلك دستورياً حق المبادرة بالقانون، فإن هذه المبادرة مقيدة ورهينة بموافقة رئيس الجمهورية بحكم رئاسته لمجلس الوزراء.

كما أن قيادته لسياسة الحكومة تسمح له بالتدخل في مناقشة وتوجيه مضمون المشروع، وفقاً لأهداف ومقاصد برنامجه، ويظهر من خلال ذلك، أن الهدف من عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء لا يكمن فقط في اشتراك رئيسه في المبادرة التشريعية، بل أكثر من ذلك فرئيس الجمهورية بترأسه لمجلس الوزراء وتحديد جدول أعماله، وتحكمه فيه كلية تجعل من القرار النهائي على مستوى مجلس الوزراء يعود إليه لوحده، حيث يمكنه رفض المشروع أو إجراء تعديلات جوهرية عليه⁵، ويتم ذلك، سواء بتكليف المشروع على ضوء

¹ أنظر: المادة 37 الفقرة الرابعة من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة.

² أنظر: المادة 38 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة.

³ تنص المادة 39 الفقرة الثانية من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على "... تتم المداولة حول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء بعد أخذ برأي مجلس الدولة..." وتقابلها بالفرنسية.

Art 39, Línea 02: les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres avis du conseil d'état... »

⁴ تنص المادة 77 الفقرة الرابعة من دستور 1996 المعدل سنة 2008 على: "يضطلع رئيس الجمهورية... يرأس مجلس الوزراء...".

⁵ عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009، ص. 78.

الاقتراحات التي يقدمها مجلس الدولة في رأيه الاستشاري، كما يمكن له تعديله بمحض إرادته، إذا ما كانت صيغة المشروع التي انتهى إليها مجلس الحكومة ومجلس الدولة لم تنل رضاه، خاصة وأن القرارات المتخذة في مجلس الوزراء لا تخضع لإجراء التوقيع المجاور، مما لا يشكل عائقا على رئيس الجمهورية في تجاوز إرادة الحكومة ورئيسها في مسألة تعديل المشروع¹.

كما تمارس الحكومة نوع من الرقابة على حق المبادرة الممنوحة للنواب، وذلك عن طريق الإدلاء برأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل شهرين²، وتعتبر مدة الشهرين المقررة للحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين مدة طويلة جدا، الأمر الذي يفقد المبادرة أهميتها، كما أنه بإمكان الحكومة خلال هذه المدة تقديم مشروع قانون في موضوع الاقتراح نفسه، وبالتالي يقضي على هذا الاقتراح وذلك عملا بالمادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99 والتي تنص على: "لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح قانون، مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا."

كما يمكن للحكومة بالإضافة إلى ذلك انتظار انتهاء أجل الشهرين، وتصرح في الأخير برفض اقتراح القانون على أساس المادة 121 من الدستور التي تنص على "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد 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" مما يؤكد أن المبادرة من طرف النواب في المجال المالي يخرج من نطاق المجال التشريعي المكفول دستوريا للمجلس الشعبي الوطني، وتبقى من الاختصاصات الحصرية للحكومة³، بحكم أنها الوحيدة القادرة على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الميزانية، وقدرتها على جمع المعلومات المطلوبة بشأن توقعات مبالغ الإيرادات، وكذا أوجه النفقات بدقة متناهية معتمدة في ذلك على أجهزتها وخبراء ومستشارين ومحاسبين⁴، وأمام هذا الوضع لم يبق للبرلمان

¹ محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص. 107.

² تنص المادة 25 من القانون العضوي رقم 02/99 على: "يبلغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقاً لأحكام المادة 23 أعلاه تبدي الحكومة رأيها مكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين..."

³ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة... مرجع سابق، ص. 267.

⁴ نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، الجزائر، العدد 04، سنة 2004، ص. 26.

سوى التصويت والمصادقة على القوانين المالية وعلى الميزانية فقط، مع حق النواب في التعديل بشروط يصعب توفيرها¹.

وفي المقابل، تقوم الحكومة بإيداع مشروع قانون وتلح على التعجيل به حتى يتم تسجيله فوراً في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يمكن لها استبعاد كل الاقتراحات البرلمانية التي تتنافى مع سياستها أو تلك التي تجد أصلها في مبادرات المعارضة.

من خلال ما تقدم، يتضح أن دور المجلس الشعبي الوطني في المبادرة بالقوانين قد أحيطت بقيود متعددة جعلته يحتل مرتبة ثانية في وظيفته التشريعية، التي أصبحت السلطة التنفيذية بقيادة رئيسها تستحوذ عليها من خلال سلطته الواسعة في المبادرة بالقوانين، كما أن تأثير الحكومة واسع في هذا المجال إلى درجة أن الأغلبية العظمى من التشريعات في الجزائر هي ذات مصدر حكومي، فخلال العهدة التشريعية الخامسة (2002-2007) فقد صادق المجلس الشعبي الوطني على 60 قانوناً منها اقتراح قانون واحد والذي خص تعديل قانون الانتخابات بادرت به كتلة الإصلاح²، أما الفترة التشريعية السادسة (2007-2012)، فقد صادق المجلس الشعبي الوطني على 72 قانوناً ولا يوجد من بينها ولا قانون واحد ناتج عن مبادرات النواب³.

الفرع الثاني: طلب مداولة ثانية (حق الاعتراض الرئاسي)

يعتبر طلب إجراء مداولة ثانية سلطة تقليدية لرئيس الجمهورية تم تكريسها في كل الدساتير الجزائرية كعمل يدخل ضمن صلاحياته في المجال التشريعي، وهو يملك بمقتضى هذه السلطة الحق في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان⁴، وذلك بطلب من المجلس الشعبي الوطني مداولة ثانية له، مع افتراضية لأغلبية مشددة وهي ثلثي 3/2 أصوات النواب لإمكان التغلب على اعتراض الرئيس، ونستدل بما هناك من نصوص دستورية حيث نصت على ما يلي: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁵."

¹ العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي...، مرجع سابق، ص. 67.

² أنظر: حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007)، الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان على الموقع الإلكتروني

<http://www.mcrp.gov.dz>

³ أنظر: حصيلة الفترة التشريعية السادسة (2007-2012) الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان على نفس الموقع السابق.

⁴ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة...، مرجع سابق، ص. 105.

⁵ أنظر: المادة 127 من دستور 1996.

ليتين أن المؤسس الدستوري قد حافظ على نفس التطور الذي سبقه فيه دستوري 1989¹ و1976² وإن كان دستور 1963 لم يفترض هذه الأغلبية، وحسبنا دليلاً على ذلك ما ورد في المادة 50 التي ترتب ما يلي "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا".

فإذا كان ها التنصيص سليماً باعتبار أن مصطلح "طلب مداولة ثانية" يتوافق ومضمون النص وشروطه إلا أنه يصبح من الغرابة استعمال ذات المصطلح من طرف المؤسس الدستوري، ثم ينتقل من الاعتراض البسيط الذي يخول للمجلس أن يعيد الموافقة على القانون بذات الأغلبية اللازمة لإقراره أول مرة³، إلى الاعتراض الموصوف الذي يستلزم للتغلب عليه أن يعيد البرلمان الذي أقر القانون الموافقة عليه بأغلبية مشددة⁴، مثلما هو عليه الحال في التطور الدستوري الحاصل العمل به. ثم يجعل هذا الطلب فيما بعد يقتصر على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، لتستمر بعد ذلك الغرابة أكثر، دون أن ينتبه إلى التفسير القانوني لعبارة (مداولة ثانية) حيث أن مدلولها في الأصل لا يتسع للأغلبية التي يتطلبها دستور 1996، والمحددة بثلاثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فمداولة المجلس الأولى قد حسمت على أساس الأغلبية البسيطة، بينما يتسع في الأصل ليشمل أعضاء مجلس الأمة باعتبار أن ماهية المداولة البرلمانية للنص التشريعي تشتمل إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي في كلتا الغرفتين إلى غاية المصادقة عليه من طرف مجلس الأمة، ولهذا فإن الاعتراض حسبما هو مكرس في المادة 127 من دستور 1996 لا يتوافق ومقتضى المداولة الثانية.

إن ما هو مقرر في دستور 1996 وسابقه، عبارة عن فيتو موصوف، وما هو مقرر في دستور 1963 مداولة ثانية أو جديدة على شاكلة ما هو جاري العمل به في فرنسا بموجب المادة 10 من دستور 1958⁵ ويعتبر طلب المداولة الجديدة سلطة بسيطة تجذب انتباه غرفتي البرلمان حول بعض المساوئ، والتي تعتقد

¹ أنظر: المادة 118 من دستور 1989.

² أنظر: المادة 115 من دستور 1976.

³ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 278.

⁴ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة...، مرجع سابق، ص. 108.

⁵ تنص المادة 10 من دستور 1958 الفرنسي على: "يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الخمسة عشر يوماً التي تلي بلوغ إلى الحكومة القانون المصادق عليها نهائياً.

لرئيس الجمهورية قبل انتهاء هذا الأجل إمكانية طلب من البرلمان مداولة جديدة للقانون أو لبعض من موادها، المداولة الجديدة لا يمكن رفضها".

أنظر: ناصر لباد، دساتير ومواثيق سياسية...، مرجع سابق، ص. 51.

السلطة التنفيذية بوجودها في الإجراء التشريعي المصوت عليها من طرفها¹، كما هو عبارة عن "لفت نظر أعضاء مجلس البرلمان إلى ما في القانون من نقص أو تعارض أو عدم ملائمة لإصداره، أو جوانب تستدعي إعادة النظر فيه وهذا الإجراء منطقي وديمقراطي يمارسه رئيس الدولة باعتباره الممثل الأسمى للأمة والساھر على تحقيق المصلحة العامة لأفراد الشعب"².

وطلب المداولة الثانية ما هو إلا إجراء ذو طابع توقيفي³، لأن العمل الذي يضيف على النص الصفة القانونية هو التصويت الذي يقوم به المجلس الشعبي الوطني، ومع ذلك يمكن اعتباره مشاركة في ممارسته الوظيفة التشريعية مع علمنا بأن الرئيس هو حامي الدستور، مما يؤكد القوة القانونية للطلب، إذ أن فعل إعادة رئيس الجمهورية النص التشريعي إلى النواب واشتراط نصاب معين بالثلثين (3/2) من الأصوات يماثل فيتو رئاسي، أي رفض القانون المصادق عليه من قبل البرلمان والامتناع عن توقيعه، لكنه يمكن للبرلمان تجاوز الاعتراض إن تم إقرار القانون مرة ثانية بالأغلبية المقررة دستوريا داخل الغرفة الأولى.

تختلف الأسباب التي قد تؤدي برئيس الدولة إلى طلب مداولة ثانية، فهذه الأسباب قد تكون تقنية أو تنسيقية، بمعنى أن رئيس الدولة يعترض على القانون لسبب عدم انسجامه مع القوانين السارية المفعول، أو لأسباب جوهرية إيديولوجية⁴، لكن المؤسس الدستوري الجزائري جاري نظيره الفرنسي بموجب دستور 1958 في مادته العاشرة، حيث لم ينص على شرط التسييب، ولم يحدد الأسباب التي تعطي لرئيس الجمهورية الحق في طلب مداولة ثانية⁵، ليكون كل من الدستورين قد تدرجا نحو التحلي عن هذا الشرط، كما كان مقررا في دستور 1963، حيث كان يلزم رئيس الجمهورية عند إرجاع النص التشريعي أن يكون مرفقا برسالة يشرح فيها أسباب رفضه إلى المجلس الوطني أثناء الظرف الزمني المقدر للإصدار والنشر⁶. وظاهريا فإن تسبب الاعتراض ما هو إلا وسيلة يلفت بموجبه الرئيس نظر البرلمان إلى ما جاء في النص التشريعي من مخالفات للدستور أو القوانين السارية المفعول أو تضمينه مواد يصعب تطبيقها عمليا.

وحدد الدستور، في كل الأحوال أجل يمكن لرئيس الجمهورية خلاله الاعتراض على القانون الذي صادق

¹. Georges videl, manuel élémentaire de droit constitutionnel recueil, Sirey, 1949, p 488.

². مصطفى قلوب، النظام الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص. 37.

³. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، مرجع سابق، ص. 127.

⁴. سعيد بالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية...، مرجع سابق، ص. 268.

⁵. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، القاهرة، 2003، ص. 187.

⁶. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، نفس المرجع، ص. 125.

عليه البرلمان بطلبه منه إجراء مداولة ثانية في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره¹، وتحديدًا من تاريخ مصادقة مجلس الأمة عليه طبقاً لأحكام المادة 45 من القانون العضوي رقم 02/99²، ولا يتم إقراره مرة أخرى إلا بتحقيق أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة³، وهو استثناء فريد إذ بموجب المداولة الثانية التي قد تفضي إلى تعديل النص يكون بذلك أوجد نصاً قانونياً قابلاً للإصدار لم يخضع للموافقة عليه بنفس الصيغة في مجلس الأمة.

وإذا كان أجل الثلاثين يوماً لطلب إجراء مداولة ثانية يشكل قيوداً زمنياً على الرئيس، فإن اشتراط المؤسس الدستوري لنسبة تصويت أعلى من المداولة الأولى (الأغلبية البسيطة) وهي أغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني وفقاً للمادة 127 الفقرة الثانية، يعتبر قيوداً على نواب الشعب يستحيل تحقيقه كونه مخالف لإرادة رئيس الجمهورية، وذلك بحكم السيطرة الحزبية على المجلس الشعبي الوطني وهذا وحتى ولو فرضنا تحقق النصاب فإنه لا يوجد نص يلزم رئيس الجمهورية بإصدار النص الذي أقره المجلس الشعبي الوطني بعد المداولة الثانية، مما يفيد أن طلب إجراء المداولة الثانية للقانون هو وسيلة تأثير في يد رئيس الجمهورية للضغط على البرلمان⁴، كذلك لم ينص دستور 1996 ولا حتى أحكام القانون العضوي رقم 02/99 على إمكانية رفض المجلس الشعبي الوطني لطلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية، ولا حتى على عدم إمكانية الرفض⁵ وعلى هذا الأساس تتمتع السلطة التنفيذية برقابة مسبقة على التشريع البرلماني، لأن الهدف من طلب المداولة الثانية هو حمل المجلس الشعبي الوطني على إعادة النظر فيما أعترض عليه.

¹ بينما الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية في دستور 1963 هو 10 أيام فقط حسب المادة 49 منه والتي تنص على: "... يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني..." وهو الأجل المحدد لإصدار القوانين هي مدة قصيرة يصعب الإلمام بأحكام النص خلالها، أما الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية في فرنسا هو خمسة عشر يوماً فقط حسب المادة 10 من دستور 1958 .

² تنص المادة 45 من القانون العضوي رقم 02/99 على: "يمكن رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه..."

³ يختلف الوضع في فرنسا، حيث ألزم الدستور رئيس الجمهورية بإرجاع القانون إلى البرلمان بغرفتيه وفقاً للفقرة الثانية من المادة 10 من دستور فرنسا لعام 1958.

⁴ وهي تعد الوسيلة الوحيدة في النظام الدستوري الأمريكي باعتبارها استثناء عن مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الذي اعتمده الدستور الأمريكي، ويعتبر اعتراض الرئيس على قانون صادق عليه الكونغرس مصدر قوة مميزة له، وقد يشترط الدستور في المداولة الثانية نفس النسبة التي اشترطها الدستور الجزائري وهي أغلبية 3/2 أعضاء مجلس الكونغرس .

أنظر بالتفصيل: اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، مرجع سابق، ص. 421.

⁵ تنص المادة 50 من دستور 1963 على: "لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني رفض طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية."

من ناحية الممارسة العملية لهذه الوسيلة، لم يلجأ الرؤساء الجزائريون منذ الاستقلال إلى طلب مداولة ثانية إلا مرتين فقط وكان في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد، الأولى تتعلق بمخالفة الدستور وذلك بخصوص المادتين 3 و 7 من القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل إلى تعديل برلماني من (44) ساعة إلى (40) ساعة¹. والثانية بخصوص قانون الإعلام².

أما في فترة التعددية لم يستخدم الرؤساء هذه الوسيلة لعدم حاجتهم لها، لتوفر الأغلبية البرلمانية المتحالفة مع الرئيس والحكومة بحيث يتم التنسيق المسبق لعدم بلوغ المرحلة التي تقتضي استخدام هذه الوسيلة.

المطلب الثاني: الهيمنة الرئاسية على الإصدار والنشر

يعتبر الإصدار وسيلة من الوسائل التي يشارك من خلالها رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية فهو يشكل التقنية التي تكتمل بها العملية التشريعية، وبذلك فهو شهادة تصدر عن رئيس الجمهورية يعلن بمقتضاها عن نفاذ القانون الجديد، وبهذا التصرف يعترف الرئيس للبرلمان على أنه سن وصوت على النص التشريعي الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية وفقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور³، ثم يأتي النشر كإجراء مادي يتم بواسطته إبلاغ المواطنين بالقانون بما يضمن نشرها عاما له ويوصله إلى علم الكافة.

بناء على ما تقدم، سنتناول بالدراسة في هذا المطلب إصدار القانون ونشره وفقا لنصوص دستور 1996 وذلك من خلال فرعين أساسيين وفقا لما يلي:

الفرع الأول: إصدار القوانين

يفرق الفقه الفرنسي بين التصديق الملكي والإصدار، فالعمل الثاني مشروط بأن يكون القانون قد تم وفقا للأشكال الدستورية، كما كان بإمكان رئيس الجمعية الوطنية أن يصدر القانون إذا لم يقم بذلك رئيس الجمهورية فهو اختصاص مقيّد أما التصديق الملكي فهو تقديري⁴، ولا يجوز لأية هيئة ممارسته دون الملك، أما

¹. لجأ الرئيس إلى حق الاعتراض بخصوص قانون الإعلام حيث أعاده إلى المجلس الشعبي الوطني الذي أجرى بصده تصويتا بدون مناقشة فتم رفضه بـ (181) صوتا و(29) صوتا لصالحه، وامتناع (57) نائبا من بينهم (22) غائبا، وذلك في افتتاح الدورة الخريفية في 20 نوفمبر 1989 جريدة رسمية رقم 123-128.

أنظر بالتفصيل حول المثال: - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ...، مرجع سابق، ص. 211.

². أنظر بالتفصيل حول المثال: عبد الله بوقفة، نفس المرجع، ص. 210.

³. نفس المرجع، ص 233.

⁴. أنظر: دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013، ص 71.

الممارسة التي تقتضي ربط الموافقة بالإصدار فلا تعني أنهما العمل نفسه بل هي طريقة لدسترة حق الرئيس في التصديق والتي تعتبر محلة مستقلة، تكون فيها الموافقة ضمنا تظهر من خلال إصدار القانون، وفي حالة الرفض فإن الرئيس يعترض.

ثار جدل فقهي حول طبيعة الإصدار، فمنهم من يراه عملا تنفيذيا والبعض الآخر يرى بأنه عملا تشريعيا لا يكتمل القانون إلا به، ويرى آخرون أنه ذو طبيعة خاصة لا تشريعية ولا تنفيذية.

• الاتجاه الأول: الإصدار عمل تنفيذي

يتزعم هذا الاتجاه "اسمان" و"موريس هوريو"، ويرى هذا الاتجاه أن الإصدار لا يعتبر عملا تشريعيا وإنما إجراء يقرر به رئيس السلطة التنفيذية حول قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية بنقل القانون إلى مرحلة تنفيذية، فتصرف الرئيس يعتبر بمثابة إعلان رسمي لميلاد القانون وتوجيه أمر إلى السلطات المختصة بتنفيذه. بمعنى أن الرئيس في حالة الإصدار لا يقوم إلا بتنفيذ ما سبق للبرلمان أن صوت عيه ومنحه قوة القانون فهو التزام بواجب تجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها، وهو التزام يدخل في الوظيفة التنفيذية¹. وتبنى هذا الطرح الأستاذ سليمان الطماوي الذي يرى أن الإصدار عمل تنفيذي لاحق على العملية التشريعية ويعتبر شهادة من رئيس الدولة بان البرلمان قد أقر القانون وفقا أحكام الدستور².

• الاتجاه الثاني: الإصدار عمل تشريعي:

يرى "ديجي" أن الإصدار هو التكملة الضرورية للقانون، ويدلل على رأيه بأن القانون الذي لم يصدر بالرغم من الموافقة عليه لا يلزم المحاكم بتطبيقه، ولا الإدارة بتنفيذه ولا المواطنين باحترامه، بل يذهب إلى أبعد من ذلك "لافرير"، إذ انتهى إلى أن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي القانون قوته الإلزامية وأن التصويت البرلماني لا يعدو أن يكون مجرد مقررات دون أن يحق للبرلمان منحها القوة الإلزامية التي ينفرد بها الجهاز التنفيذي³ أما الأستاذ "لاباند" فيعتبر الإصدار شرطا لوجود إرادة المشرع، ذلك لأن الإرادة لا يكون لها

¹. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 224.

². سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة 1960، ص. 337.

³. سعيد بوالشعير، نفس المرجع، ص. 225.

وجود إلا بمقدار ظهورها على الخارج بصورة ملموسة وهذا الوجود لا يأتي بالنسبة للقانون إلا في شكل الإصدار وبدونه يكون القانون غير موجود¹.

- الاتجاه الثالث وهو الفقه الحديث:

يرى أن الإصدار هو ذلك العمل الذي يقوم به رئيس الدولة لإضفاء صفة القانون على النص فالإصدار لا ينشئ النص التشريعي، أي أن الرئيس لا يشارك في ممارسته السلطة التشريعية ومرد ذلك يرفق النص بمرسوم الإصدار، وبذلك يمنح الرئيس السلطة القانونية للنص، وعليه الإصدار يتم في صيغة شكلية أساسها الاعتماد على الدستور ومصادقة البرلمان، لهذا نجد عبارة "رئيس الجمهورية أو الدولة يصدر القانون التالي نصه" وفي الأخير نجد عبارة ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، فالإصدار وفقا لهذا الاتجاه ما هو إلا عمل تنفيذي نابع من الالتزام بتنفيذ الإرادة التشريعية للبرلمان².

إن اختلاف هذه الآراء يعبر عن الاختلاف في فهم وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من نظام لآخر ذلك بفعل تداخل الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لهذا فإن الإصدار يجب أن يبحث بعده ضمن النظام السياسي المراد دراسته، فإذا كان دستور الدولة لا ينقل هذا الاختصاص تلقائيا إلى سلطة أخرى فهو عمل تنفيذي على اعتبار أن رئيس الدولة إذا أصدر النص التشريعي يعتبر قد وافق عليه، أما إذا كان الدستور ينقل الاختصاص تلقائيا إلى سلطة أخرى في حالة إصداره من طرف رئيس الدولة فيعتبر الإجراء هنا تشريعيا.

إن سلطة رئيس الجمهورية الجزائري في المجال التشريعي تمتد أيضا إلى إصدار القانون، وهو الأمر الذي لا يمكن اعتباره أنه مجرد إجراء شكلي يقوم به رئيس الجمهورية لإخراج القانون للوجود، وإلا لكان من الواجب في هذه الحالة منحه بالموازاة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو إلى رئيس مجلس الأمة، أو إلى كليهما في حالة ما إذا لم يتم بذلك رئيس الجمهورية. وهذا ما تؤكد المادة 126 من دستور 1996 التي تنص على: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه"³، بمقتضاها منح حق الإصدار

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995، ص. 27-34.

² أنظر بالتفصيل:

- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، نفس المرجع، ص. 225.

- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة...، مرجع سابق، ص. 236.

³ وهي نفسها المادة 117 من دستور 1989، والمادة 154 من دستور 1976، بينما المادة 49 من دستور 1963 انفردت بتحديد مهلة الإصدار بعشرة أيام وفي حالة لاستعمال يمكن تخفيضها.

لرئيس الجمهورية الذي بموجبه يعلن عن إتمام إجراءات إقراره من طرف البرلمان، وأنه أصبح قانوناً نهائياً، كما يتضمن أمراً إلى الحكومة بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة.

وإذا كانت المادة 126 الفقرة الأولى من دستور 1996 منحت رئيس الجمهورية مدة ثلاثين يوماً لإصدار القانون تبدأ من تاريخ تسلمه القانون، حيث يتم إرسال النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة من طرف رئيسه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة أيام، مع ضرورة إشعار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بذلك طبقاً لأحكام المادة 43 من القانون العضوي رقم 02/99، وتختلف بداية الأجل بحسب نوعية القانون فبالنسبة للقوانين العادية تبدأ من تاريخ إحالتها إلى رئيس الجمهورية، وبالنسبة للقوانين الاستثنائية من تاريخ إعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية، أما القوانين العضوية فمن تاريخ صدور رأي المجلس الدستوري بمطابقة القانون للدستور نظراً لأن الرقابة هنا سابقة وإجبارية، أما إذا حصل إخطار بالنسبة للقوانين العادية طبقاً للمادة 166 من دستور 1996، فيوقف هذا الأجل حين فصل المجلس الدستوري الذي له هو الآخر أجل 20 يوماً طبقاً للمادة 167 من دستور 1996.

والجدير بالذكر أن المادة 126 سالفه الذكر لم تبين حدود التزام رئيس الجمهورية بهذا الواجب، وهنا تتعدد الاحتمالات، فقد يوافق رئيس الجمهورية على مشروع القانون أي يصادق عليه، وبذلك تكتمل مراحل العملية التشريعية ويتم إصداره ونشره في الجريدة الرسمية، ويأخذ الإصدار شكل مرسوم رئاسي ويكون التاريخ الرسمي للقانون هو نفس تاريخ مرسوم التصديق¹، إلا أنه قد يحدث أن يرفض التصديق على مشروع القانون أي يعترض عليه سواء كان اعتراض الرئيس راجعاً لأسباب سياسية أو لعدم ملاءمته لظروف الدولة، أو يقوم بإحالته للمجلس الدستوري مستخدماً سلطة الإخطار الممنوحة له، إذا ما قدر بأنه يمكن أن يكون مخالفاً لأحكام الدستور.

لكن الإشكال الحقيقي يثور عند عدم قيام رئيس الجمهورية بإصدار القانون في المهلة المحددة لذلك هذا ما يجعل امتناع رئيس الجمهورية عند إصدار القانون وفوات المدة المحددة أمراً واقعاً وهذا ما يعرف بالاعتراض المطلق ومن جهة أخرى لم يقرر المؤسس الدستوري جزاء عدم الإصدار الرئاسي للقانون، مما يجعل مسألة الالتزام معلقة على إرادة الرئيس رغم أن دستور 1963 تنبه لهذا الاحتمال الذي نص في مادته 51 على أنه:

¹.Claude Leclercq, institutions politiques, et droit constitutionnel, librairie technique, Paris, 1975, p. 321.

"في حالة عدم إصدار القوانين في الآجال المحددة من طرف رئيس الجمهورية يضطلع رئيس المجلس الوطني بذلك".

مما تقدم، يتضح أن الإصدار يتضمن في حقيقته ثلاث أمور¹:

- الأمر الأول: شهادة رئيس الجمهورية بأن البرلمان قد اقر القانون طبق للدستور ومن ثم فإن القانون قد توافرت له كل الشروط التي يتطلبها الدستور سواء كان قانونا عاديا أو عضويا.
- الأمر الثاني: تنازل الرئيس عن حقه في الاعتراض على مشروع القانون بعدم طلب إجراء مداولة ثانية أصلا، أو اعتراضه عليه بإجراء مداولة ثانية وتحصل هذه المداولة على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وبهذا تكون سلطته في الاعتراض قد انتهت.
- الأمر الثالث: تحول مشروع القانون إلى قانون واجب النفاذ، كما يتضمن أيضا الإصدار تكليف جميع أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذ القانون.

الفرع الثاني: النشر

لا يكفي لنفاذ القانون إصداره من قبل رئيس الجمهورية، بل يجب اقترانه بإجراء وثيق الصلة هو النشر الذي لولاه ما يحوز خصيصة الإلزام التي تكفل تنفيذه، وتجعله حجة في مواجهة الكافة، فالنشر إذن هو عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي إبلاغ الكافة وإعلامهم بأحكام التشريع، إذ لا تكليف إلا بمعلوم² بمعنى أن رئيس الجمهورية يعمد من خلال إجراء النشر إلى إعلام المواطنين بوجود القانون، وأن عليهم الالتزام بمضمونه بدءاً من تاريخ النشر³.

فيكون ملزماً في العاصمة بمضي يوم كامل (24 ساعة) من تاريخ النشر، وفي باقي أرجاء الوطن بمضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة (في غير العاصمة)، ويشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول، وبهذا قيد المشرع سريان القانون بعلم الجمهور، على أن يندرج مجال تنفيذه إلى الوزير

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص. 485.

² أنظر: محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 465.

³ أنظر: المادة 4 من القانون المدني رقم 05/07 المؤرخ في 13 ماي 2007 التي تنص على: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة".

الأول¹. وفي السياق المتقدم، يمكن القول أن الإصدار والنشر سلاحان بيد رئيس الجمهورية لتبرير تصرفاته ومسايرته بل والتقييد بإرادة السلطة التشريعية، فقيامه بإصدار القانون ونشره يبعد عنه مهمة عرقلة تنفيذ إرادة البرلمان، لكنه يبقى مع ذلك محافظا على سموه على البرلمان في ظل أحكام الدستور التي حصرت اختصاصاته².

وعليه، فمن الأجدر على المؤسس الدستوري أن ينظم العمليتين الإصدار والنشر بدقة، مع إمكانية الاستعجال تكون بطلب أحد رئيسي الغرفتين أو الحكومة، وفي حالة انقضاء الأجل ولم يصدر ولم ينشر القانون فينتقل الاختصاص إلى رئيس مجلس الأمة، وتكون سلطة النشر الثانية تحت مسؤولية الوزير الأول نظرا لأن هذا الأخير هو الذي يمارس سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات.

لكن ما يلاحظ، أن المؤسس الجزائري لم يكتف بمنح رئيس الجمهورية الوسائل القانونية الكافية للمشاركة والتدخل في إجراءات العمل التشريعي فحسب، بل منحه أيضا ممارسة الوظيفة التشريعي نيابة عن البرلمان وهي الأوامر الرئاسية وهذا ما سنحاول شرحه في المطلب الموالي:

المطلب الثالث: التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية

إذا كانت سلطة التشريع من اختصاص البرلمان طبقا للمادة 98 من الدستور³، وكان الأصل أن يتولى البرلمان بنفسه سلطة التشريع على الوجه المبين في الدستور، إلا أنه نظرا لاعتبارات معينة تتمثل في غيبة البرلمان من ناحية، وفي قيام حالة الضرورة من ناحية أخرى فقد حول المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية سلطة تمكنه من سن قواعد إنشائية تعادل القانون من حيث المرتبة، وهو ما اتجه إليه المؤسس من خلال المادة 124 من دستور 1996 التي تنص على: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"

كما مكنت الدساتير السابقة رئيس الجمهورية من هذه السلطة، فدستور 1963 كان بدوره يعترف

¹. أنظر: المادة 85 الفقرة الثالثة من دستور 1996.

². سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 229.

³. تنص المادة 98 من دستور 1996 على: "بممارسة السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

بمقتضى المادة 58 منه بحق رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر لكنه قيد هذا الحق بموجب حصوله على تفويض من المجلس الشعبي الوطني ولمدة محددة، مما يجعل هذا النظام قريبا مما اقره الدستور الفرنسي في المادة 38 منه التي أنشئ بموجبها ما يسمى بالمراسيم قوانين* **Les décrets- lois** .

أما دستور 1976 في المادة 153 منه، فقد منح لرئيس الجمهورية الحق في أن يشرع بأوامر ما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني شرط عرضها على موافقته في أول دورة مستقبلية له، وقد جاء دستور 1989 حاليا من النص على هذا الموضوع ولم يبق لرئيس الجمهورية وفقا له سوى سلطته التنظيمية في حدود المجال المخول له دستوريا.

كما مكن دستور 1996 رئيس الجمهورية بأن يشرع بأمر قانون المالية في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد له من قبل البرلمان، وهذا ما تؤكدته المادة 120 من الدستور في فقرتها السابعة والتي تنص على: "... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."

وبتأمل نص المادة 124 و120 السابقتين، نجد أن دستور 1996 قد انفرد في هذا المقام باستحداث أحكام تخرج عن المألوف في الدساتير العربية، حيث حول رئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالتين وهي حالة غياب البرلمان سواء بعد انتهاء ولايته أو بين دورتي البرلمان (فرع أول)، أو في حالة وجوده وذلك عن طريق التشريع أثناء الحالة الاستثنائية، وكذلك التشريع في حالة الأوامر المالية، إلى جانب ذلك يمارس رئيس الجمهورية في وجود البرلمان سلطة الاستفتاء التشريعي (فرع ثان).

الفرع الأول: ممارسة التشريع في غياب البرلمان

هناك حالات يغيب فيها البرلمان فيتعذر عليه ممارسة سلطاته الدستورية، ونظرا لما قد يطرأ عند غيابه من ظروف تتطلب السرعة في مواجهتها، أعطى المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية حق إصدار أوامر

* تعرف بأنها وسيلة فعالة يمارس من خلالها رئيس الجمهورية الوظيفة التشريعية، فالمراسيم هي إصدارات وأعمال قانونية تتخذ من طرف رئيس الجمهورية في حالات معينة ومحددة دستوريا ولكنها تكتسي الطابع التشريعي مضمونا، وتدخل أساسا في ميدان القانون أي في إطار الوظيفة التشريعية الأصلية للسلطة النيابية .
أنظر بالتفصيل:

- Ben Achour- Ayad, Contribution à la Théorie des décrets - lois, R.T.D. 1972.p 179 et s.

لها قوة القانون خلال هذه الفترة، وقد أحاط هذه السلطة الاستثنائية بمجموعة من الضوابط والقيود التي تضمن في ظاهرها عدم تحويلها إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة تنفرد بها السلطة التنفيذية، إلا أنها في الحقيقة تؤدي إلى العكس ويمكننا أن نبين ذلك كما يلي:

أولاً: التشريع في حالة حل المجلس الشعبي الوطني

يعد حق الحل الذي يتمتع به رئيس الجمهورية تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية وإنهاء لولاية المجلس الشعبي الوطني قبل نهايته الطبيعية، يترتب على هذا الإجراء وفقاً لنص المادة 124 الفقرة الأولى من دستور 1996 انتقال صلاحية التشريع بشكل مؤقت إلى رئيس الجمهورية وهذا ما يشكل نوع من الخطورة على الحياة الدستورية في الدولة¹. يقابل حق الحل المسؤولية الوزارية في الأنظمة البرلمانية التي تهدف غالباً إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية².

يعود قرار الحل إلى عدة أسباب ومبررات تدفع رئيس الدولة إلى اتخاذ قرار إنهاء ولاية المجلس النيابي قبل نهايته العادية على أن الدساتير الجزائرية لم تنص على الأسباب التي تدفع رئيس الجمهورية باتخاذ قرار بحل البرلمان إلا فيما يخص المادة 84 من دستور 1996³، أين يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى أحكام المادة 129 المتعلقة بالحل قبول استقالة الحكومة بسبب رفض المجلس الوطني التصويت عليها، ويبدو واضحاً من خلال نص المادة 84 أنها لا تشكل قيوداً على سلطة رئيس الجمهورية، بل أنها تسمح بالضغط على المجلس النيابي الذي بات يعلم أن مواجهته للحكومة تعني إمكانية حله، وتبقى هذه السلطة فيما عدا هذه الحالة تقديرية يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إليها دون تعليل قراره.

لكن الفقه الدستوري أقر حق الحل لأسباب مختلفة⁴، منها حل البرلمان بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان حل البرلمان عند عدم اتفاقه مع الرضا الشعبي العام، حل البرلمان بسبب الخلاف بين البرلمان والحكومة، حل البرلمان بهدف دعم الأغلبية البرلمانية وحل البرلمان بسبب تغيير النظام الانتخابي للدولة.

¹ خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص. 210.

² عبد الحميد الزويغ، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2001/2000، ص. 316.

³ تنص المادة 84 من دستور 1996 على: "... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير استقالة حكومته، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه..." .

⁴ أنظر بالتفصيل حول أسباب الحل: الصفحة 251 إلى 258 من الفصل الثاني من الباب الثاني من الرسالة.

أما بالنسبة لشروط الحل، فهو اختصاص مطلق لرئيس الجمهورية من حيث المبادرة، ولم ينص الدستور على أية شروط موضوعية لممارسة هذه السلطة، أما الشروط الشكلية فلا تعدو أن تكون استشارات لرئيس الغرفتين والوزير الأول، إضافة إلى شرط إجراء الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر¹.

بعد استكمال هذه الشروط، يصبح من حق رئيس الجمهورية اتخاذ قرار الحل يصدر في شكل مرسوم وهو عمل حكومي يتعلق بالمهام الحصرية السامية التي أوكلها الدستور للرئيس بصفة خاصة مع عدم إمكانية تفويضها² يترتب عنه فقدان المجلس الشعبي الوطني لكل صلاحياته التشريعية وكذا الرقابية، وينتقل حق التشريع إلى رئيس الجمهورية الذي يستطيع بموجب المادة 124 أن يشرع بأوامر رئاسية إلى غاية انتخاب المجلس الجديد، على أن تعرض الأوامر الرئاسية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان بغرفتيه، وتعتبر لاغية إذا لم يوافق عليها البرلمان، وبمجرد صدور قرار الحل يفقد نواب المجلس الشعبي صفة ممثلي الشعب إلا أن المؤسس الدستوري لم يبين لنا من يمارس الوظيفة التشريعية إذا تخلف إجراء الانتخابات التشريعية في المدة المحددة دستوريا، كما لم يبين موقف مجلس الأمة في حالة الحل، هل يبقى يعمل بصورة عادية أو تعلق أعماله إلى حين انتخاب المجلس الجديد؟ كما لم يبين وضعية الأعمال القانونية التي بدأت إجرائها في البرلمان قبل قيام رئيس الجمهورية بإجراء الحل؟

أما بالنسبة لوضعية الحكومة بعد صدور قرار الحل فقد حسم الأمر المؤسس الدستوري وذلك بتكليفها بتسيير الشؤون العادية³، وبذلك تفقد الحكومة صلاحياتها التشريعية التي لا يمكن أن تمارسها إلا بوجود البرلمان القائم بغرفتيه، كما لا يمكن لها أن تشارك في العملية التشريعية عن طريق المبادرة بالمشروع نظرا لغياب المجلس المنحل، وهذا لن يضعف من قوة السلطة التنفيذية لأن رئيس الجمهورية سيمارس السلطة التشريعية بمفرده.

حسب رأينا، فإن نقل المؤسس الدستوري لسلطة التشريع بالشكل السابق يعد غير منطقي، لأن الأقرب إلى روح الديمقراطية واحترام الإرادة الشعبية أن يمارس سلطة التشريع المجلس غير المنحل، ما يؤكد مرة أخرى أن المؤسس الدستوري اعتبر مجلس الأمة مجرد غرفة للأمان السياسي.

¹ راجع بالتفصيل: بخصوص شروط الحل: الصفحة 258 إلى 262 من الفصل الثاني من الباب الثاني من الرسالة.

² أنظر: المادة 87 من دستور 1996.

³ تنص المادة 82 من دستور 1996 على: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا، تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

ثانيا: التشريع بين دورتي البرلمان:

لقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري نظام الدورتين، إذ يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة والهدف من هذا الحصر هو تحديد الوقت الذي يستطيع البرلمان خلاله أن يعقد جلساته ويمارس اختصاصاته بما في ذلك سلطة التشريع، وكلما اتسعت هذه المدة يضيق مجال تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي للبرلمان¹ ويمثل انعقاد الدورات الاستثنائية مجالا من مجالات تدخل السلطة التنفيذية، فإلى جانب طلب انعقادها من طرف ثلثي 3/2 نواب المجلس الوطني، يمكن أن تنعقد أيضا بمبادرة من رئيس الجمهورية أو باستدعاء من هذا الأخير ولكن بناء على طلب من الوزير الأول²، ويشكل هذا توجيهها للعمل التشريعي وفقا لما تتطلبه السياسة الحكومية³.

يبدو من خلال نص المادة 124 "بين دورتي البرلمان" أن المؤسس يقصد الدورات العادية فقط لأنه ذكر دورتين تحديدا وهي حسب المادة 4 من القانون العضوي 02/99 دورتان عاديتان مدة كل واحدة منهما أربعة أشهر على الأقل وخمسة أشهر على الأكثر، وبالتالي فإن الفترة محل الدراسة هي بين الدورتين العاديتين وليس الاستثنائية إلا إذا وقعت هذه الدورة خلال الفترة التي نصت عليها المادة 124 وهي منذ نهاية دورة الخريف حتى بداية دورة الربيع، ثم بعد نهاية هذه الدورة إلى بداية الدورة الأخرى⁴. كما يمكن أن تشمل المادة 124 حالة دورة برلمان قديم وآخر جديد وهو ما تؤكدته المادة 179 من الدستور التي توكل مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك المسائل المتعلقة بالقوانين العضوية لرئيس الجمهورية بعد انتهاء عهدة الهيئة التشريعية القائمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني.

من خلال ما تقدم، فإن الفترات التي يمكن لرئيس الجمهورية فيها التشريع بأوامر هي:⁵

1- فترة ما بين أدوار الانعقاد، ولا تعتبر الدورة غير العادية انقطاعا لهذه المدة، إلا أنه يجوز لرئيس الجمهورية الاستناد إلى المادة 124 والتشريع بأوامر في حالة فض الدورة قبل نهاية أجلها.

¹ نصت المادة 118 الفقرة الأولى من دستور 1996 على: "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل...".

² أنظر: المادة 118 الفقرة الثانية من دستور 1996.

³ Voir: Michel Coudrec, la bataille parlementaire contre le temps, R.F.S.P, N° 01, paris, 1981, p 93.

⁴ دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص. 153.

⁵ نفس المرجع، ص. 154.

2- فترة ما بين الفصلين التشريعيين، أي بعد انتهاء مدة عضوية المجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد.

3- فترة حل المجلس الوطني وحالة إجراء انتخابات تشريعية مسبقة يقرها رئيس الجمهورية وفقا للمادة 129 من الدستور.

إلا أن التساؤل يثور حول حالة تأجيل انعقاد البرلمان لمدة زمنية معينة فهل يمكن للسلطة التنفيذية أن تشرع خلال هذه المدة؟

يذهب الفقه الدستوري إلى اعتبار فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد، ومن ثم لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، هذا يعني أن هذه الفترة تقطع دور البرلمان، وحينما يعود البرلمان من جديد فإنه سيكمل الدورة نفسها التي قطعت ولا يعتبر في حالة انعقاد جديد¹.

يعتبر تحديد الفترات بالشكل السابق قيذا شكليا على رئيس الجمهورية يجب مراعاته والتقييد به، بمعنى أن كل خروج عن هذه الحالات يعد مخالف للدستور ولا قيمة له، وهو في نفس الوقت اعتداء على صلاحيات السلطة التشريعية.

أما من الناحية الموضوعية، فاختصاص رئيس الجمهورية غير مقيد من حيث المجالات التي يشرع فيها بأمر²، فجاءت بذلك النصوص الدستورية عامة لا تميز بين التشريع في مجالي القانون العادي والقانون العضوي وإن كانت الموضوعية والدقة تقتضيان أن ينأى رئيس الجمهورية بنفسه عند استخدام الأوامر للتشريع في المجال المخصص للقانون العضوي لحساسيتها الشديدة وتعلقها بتنظيم السلطات وعلمها، وبالتالي علاقتها، ولأنها مكملة للدستور³، إلا أن هناك من يؤكد على إمكانية رئيس الجمهورية أن يشرع في المجال المخصص للقانون العضوي مستنديين في ذلك إلى نص المادة 179 من دستور 1996 التي جاء فيها "تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى

¹ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر- مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر، العدد 2، 2000، ص. 15.

² فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التغيير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص. 233.

³ نواراة تريعة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2012، ص. 231.

غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية".

وهذا الرأي مردود عليه، لأنه لا يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية في مجال القوانين العضوية ويخطر المجلس الدستوري وجوبا لفحص مدى دستورتيتها في نفس الوقت، كما أن المادة 179 جاءت ضمن "الأحكام الانتقالية في الدستور وهو ما يدل على أنها مخصصة لمرحلة محددة انتهت بمجرد انتخاب البرلمان الجديد الذي جاء إثر دستور 1996.

والأمر الذي يبقى مؤكداً هو أن مصطلح الأوامر الرئاسية لم يدرج إطلاقاً ضمن المواضيع الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري، لذلك هو غير محمول دستورياً أن ينظر في مدى تطابق الأوامر الرئاسية مع الدستور سواء كان ذلك النظر وجوبياً أو عن طريق الإخطار¹.

تخضع سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان طبقاً لنص المادة 124 من الدستور، لمجموعة من القيود الدستورية التي تحول دون تحول هذه السلطة الاستثنائية إلى سلطة كاملة يهيمن بها الرئيس على المجال المخصص للبرلمان²، تتمثل هذه القيود فيما يلي:

1- القيد الزمني: بالنسبة لشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة فالتشريع بالأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز ثلاثة أشهر، وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية، أضف إليه مدة عشرة أيام التي قررت لاجتماع المجلس المنتخب والتي تحسب من يوم إعلان نتائج الانتخابات وفي المجموع تكون الفترة الممنوحة هي مائة يوم على الأقل، ولكنه عملياً بقيت حالة حل المجلس الشعبي الوطني التي يخول فيها الدستور لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة الأوامر غير معمولاً بها لأنها لم يقع البتة حل المجلس الشعبي الوطني وفقاً لمقتضيات المادتين 84 و129 من الدستور.

أما بالنسبة لحالة التشريع بالأوامر بين دورتي البرلمان، فالأجل يتمثل في المدة الفاصلة بين الدورة الأولى والدورة الثانية، والذي يساوي الشهرين على الأكثر، فحسب نص المادة 118 من الدستور نجد أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة، دورة ربيعية وأخرى خريفية ومدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل

¹ عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات...، مرجع سابق، ص. 135.

² محسن خليل، القانون الدستوري والساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، مصر 1996، ص. 924.

وهذا ما أكدته المادة 4 من القانون العضوي 02/99 المذكور سابقا، وقد حددت المادة 5 منه أن تدوم كل دورة عادية 5 أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها، فرئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع بين هاتين الدورتين العاديتين، مما يعني أن المجال الزمني المتاح فيه للرئيس للتشريع بأوامر هي مدة أقصاها أربعة (4) أشهر سنويا يمكن أن تقلص بمدة الدورة غير العادية إن وجدت¹.

إن اتخاذ هذه الأوامر من طرف رئيس الجمهورية في هذه المدة حسب رأينا، يترجم حقيقة عدم تواصل عمل السلطة التشريعية بالمقارنة مع استمرارية عمل السلطة التنفيذية ومن ورائها مؤسسة رئيس الجمهورية التي لا يعرف عملها أي انقطاع حتى في الظروف الاستثنائية، ولهذا على المؤسس الدستوري أن يقلص في مدة العطلة البرلمانية ويجعل البرلمان يجتمع في دورة واحدة كما فعل نظيره الفرنسي².

2- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: لقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر الرئاسية في

مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 124 في فقرتها الخامسة على ما يلي: "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"، ومع ذلك يبقى الأمر غامضا في مسألة إلزامية الموافقة عليها من قبل هذا المجلس الأمر الذي يجعل منه إجراء شكلي الهدف منه هو إطلاع الحكومة والتنسيق معها في هذا المجال، ما دامت من الناحية الدستورية أداة في يد رئيس الجمهورية ينفذ بها برنامجه، كما يمكن أن تكون الحكومة هي التي وراء إصدار هذه الأوامر إذا كانت تخشى من تقديمها في شكل مشاريع قوانين للبرلمان فتعرضها على رئيس الجمهورية ليصدرها كأوامر رئاسية في فترة غياب البرلمان³.

3- عرض الأوامر على مصادقة البرلمان: فكل الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالات

المذكورة سابقا، تعرض على موافقة البرلمان في أول دورة له دون استثناء، إلا أن الأحكام الواردة في المادة 38 من القانون العضوي 02/99 تحد من حرية أعضاء البرلمان في مناقشة أوامر رئيس الجمهورية، بحيث قضت بأن يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة، ولا يمكن له تقديم أي تعديل⁴، وبناء على ذلك فإن البرلمان أما أن يوافق على الأمر الرئاسي فتكون له قوة القانون، وأما

¹ أنظر: الفقرة 02 من المادة 118 من دستور 1996.

² أنظر: المادة 28 من دستور فرنسا لسنة 1958.

³ نواراة تريعة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص. 230.

⁴ تنص المادة 88 الفقرة الثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي لسنة 1997 على "... ولا يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة إلا على الأوامر المعروضة على موافقة المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 124، لا يجوز تقديم تعديلات عند إقرار التصويت بدون مناقشة".

أن يرفض الموافقة، وفي هذه الحالة رتب الدستور اعتبار الأوامر لاغية وبالتالي يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يسري بأثر رجعي احتراماً للمراكز القانونية والحقوق المكتسبة، وبذلك فإن زوال قوتها يبدأ من تاريخ عدم المصادقة عليها¹ بدون أن يبين لنا المؤسس الدستوري مدى التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان من أجل المصادقة عليها، وما يترتب على عدم القيام بهذا الإجراء من جزاء؟

وفي الأخير، نشير إلى أن طبيعة الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور البرلمان وكذا أثناء العطلة النيابية تثير جدلاً هاماً بين فقهاء القانون، فهل هي ذات طبيعة تشريعية أم هي عبارة عن أوامر ذات طبيعة تنظيمية نظراً إلى أن البرلمان لم يصادق عليها؟ وفي إطار طرحنا لمسألة التشريع بالأوامر الرئاسية، نميل أكثر في اعتقادنا المتواضع لاعتبار هذه الأوامر من قبيل الأوامر ذات الطبيعة التشريعية أكثر من كونها مجرد أعمال تنظيمية وذلك لاعتبار متمثل في أن تلك الأوامر تدخل في مجال القانون فلا يمكن أن تعتبر ذات طبيعة تنظيمية كما أن موافقة البرلمان لا تضيفي الصفة التشريعية عليها نظراً لاكتسابها تلك الطبيعة بموجب النص الدستوري².

من خلال ما تقدم، نستنتج أنه في ظل وجود أغلبية برلمانية موالية لرئيس الجمهورية، وعدم تحديد قائمة واضحة لمجالات تشريع رئيس الجمهورية، سنكون أمام فعالية نسبية أو منعدمة لهذه القيود وخاصة في غياب شرط توفر حالة الضرورة، الذي معناه أن تطراً خلال مدة غياب البرلمان ظروف تحقق حالة الضرورة التي تستدعي مواجهتها بتدابير لا تحتل التأخير إلى حين انعقاد البرلمان³. وتعود سلطة تقدير هذه الضرورة لرئيس الجمهورية بمفرده خاصة مع عدم وجود نصوص دستورية تحدد نوع هذه الضرورة، كما أن التركيبة الحالية للبرلمان الذي سيقب هذه الأوامر في أول دورة له ليست بالكيفية التي تمكنه من رفض الأوامر وتعفي رئيس الجمهورية من تبرير مسألة الضرورة مادام النص الدستوري لا يلزمه بذلك. وكذلك عدم التنصيص على وجوب أن تكون الأوامر مطابقة لأحكام الدستور.

إن عدم فعالية القيود الدستورية الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر خلال هاتين المرحلتين، لا يدعم وحده تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية فقط، بل عدم إدراج الأوامر الرئاسية ضمن المواضيع الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري تدعم هذا التفوق أيضاً، الشيء الذي يؤدي إلى فقدان

¹ عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس، 1987، ص. 468-469.

² سعيد بالشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية...، مرجع سابق، ص. 306.

³ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة...، مرجع سابق، ص. 223.

السلطة التشريعية لمكانتها.

الفرع الثاني: ممارسة التشريع بتغيب البرلمان

إن السلطة التنفيذية لا تمارس دائما الوظيفة التشريعية بسبب غياب البرلمان فقط، وإنما تستطيع أن تمارسها وهو قائم موجود، وهذا عن طريق ثلاث وسائل منحها الدستور لرئيس الجمهورية تتمثل الأولى في التشريع أثناء الحالة الاستثنائية أما الثانية فتتمثل في التشريع بالأوامر المالية بالإضافة إلى التشريع الاستثنائي.

أولا: التشريع أثناء الحالة الاستثنائية

من الواضح أن دستور 1996 المعدل سنة 2008، اقتبس ضمن المادة 93 منه أحكام المادة 16 من الدستور الفرنسي¹ للجمهورية الخامسة الصادر في 4 أكتوبر 1958، والمتعلق "بالحالة الاستثنائية" مع تغير بعض الأحكام، ويتضح من أحكام المادة 93 أن رئيس الجمهورية يمتلك لوحده إمكانية اللجوء إلى إعلان الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة أو استقلالها، أو سلامة ترابها ويرجع له بمفرده تقييم توفر أركان الظروف الاستثنائية، فلا يشاركه أو يشاطره في ذلك أي جهة دستورية معينة.

كما يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية خاصة لا يشاركه فيها حتى البرلمان على مستوى إعلان وجود الخطر المحدق، بينما تقتصر باقي السلطات العامة على إبداء رأيها ومشورتها بعد أن يطلب منها رئيس الجمهورية الذي يملك أسبقية المبادرة.

¹ تنص المادة 93 من دستور الجزائر لسنة 1996 على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يمس مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية...".

أما المادة 16 من دستور 1958 الفرنسي تنص على: "إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة وسلامة ترابها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بصفة خطيرة وفورية وأن العمل العادي للسلطات العمومية الدستورية قد توقف، فإن رئيس الجمهورية يتخذ الإجراءات التي تليها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورؤساء الجمعيات وكذا المجلس الدستوري.

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

يجب أن تستلهم هذه الإجراءات من الإرادة للتأمين للسلطات العمومية الدستورية في أدنى الآجال الممكنة، الوسائل لتحقيق مهامها، ويستشار المجلس الدستوري في شأنها.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

لا يمكن حل الجمعية الوطنية خلال ممارسة السلطات الاستثنائية".

ونظرا لخطورة اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، نصت كل الدساتير على شروط موضوعية وشكلية لإعلانها والتي يفترض أن تشكل ضوابط لسلطة رئيس الجمهورية، فهل يمكن اعتبار الشروط الواردة في المادة 93 حدودا فعالة لمراقبة عمل رئيس الجمهورية في هذه الحالة؟ خاصة وأنها أخف من الشروط الواردة في المادة 16 من الدستور الفرنسي وهذا ما سنحاول دراسة فيما يلي:

1- الشروط الموضوعية:

إن العمل بأحكام الحالة الاستثنائية يبقى في كل الأحوال نظام استثنائي تلجأ إليه السلطة التنفيذية كلما توفرت مستجدات وملابسات داخل النظام السياسي تكفيها السلطة بالخطيرة، وفي الصدد نلاحظ أن المؤسس الدستوري اشترط في المادة 93 لإعلان الاستثنائية أن تكون الدولة مهددة بخطر داهم يوشك أن يصبب مؤسستها الدستورية واستقلالها أو سلامة ترابها دون أن يفرق عمليا بين وقوع "الخطر الداهم" ، وبين وقوع "الخطر الوشيك" ، وإمكانية القول بتوفر الخطر الداهم لا بد أن يكون الخطر جسيما وحالا ويستحيل مواجهته بطرق عادية دون أن يحدد المؤسس معيار جسامته الخطر وكذا مصدر الخطر الذي يمكن أن يكون داخليا أو خارجيا، وهذا خلافا للمادة 16 من الدستور الفرنسي التي تشترط أن يكون الخطر حالا وجسيما*** ، يهدد المؤسسات أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية وينشأ عنه انقطاع سير السلطات للعامّة الدستورية المنتظم، والمادة 93 لا تشترط انقطاع سير المؤسسات، بل يكفي وجود الخطر حتى ولو لم يتسبب في ذلك.

هذا الغموض في الشروط الموضوعية للحالة الاستثنائية يؤول دائما في صالح رئيس الجمهورية ولفائدة من له سلطة إدارة الأزمات، وهذا حسب رأينا هو "الخطر الداهم" على حريات الأفراد وضمن حقوقهم.

* المقصود بالخطر الداهم هو الخطر غير المألوف، أي الخطر الخارج عن إطار المخاطر المتوقعة، كما أن عبارة داهم تفيد بأن الخطر قريب الوقوع أي تكون حالة الخطر قد بدأت تتحقق أو أصبحت وشيكة التحقق حتى يسمح باللجوء إلى حالة الاستثناء.

أنظر: عمر عبد الفتاح، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 473.

** المقصود بالخطر الوشيك الوقوع. هو الخطر الذي يمكن التنبؤ به وبالتالي مجابته وتجاوزه باستعمال آليات قانونية عادية.

*** يعرف الفقه الفرنسي الخطر الجسيم بأنه: "الخطر غير المألوف، وغير المتوقع، ويخرج عن المخاطر المتوقعة والمعتادة، ولا يمكن مواجهته أو دفعه إلا باستخدام السلطات الاستثنائية، ويستوي في ذلك أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا".

أما الخطر الحال: فيعرفه الفقه الفرنسي بأنه: "الخطر الذي يكون على وشك الوقوع، أو بدأ وقوعه فعلا، وما زال ساريا، أما الخطر الذي تم وقوعه أو قد انتهى وقوعه فعلا فلا يعد خطرا حالا.

أنظر بالتفصيل- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط...، مرجع سابق، ص. 239-240.

2- الشروط الشكلية:

ألزمت المادة 93 رئيس الجمهورية على استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، وكذلك الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء الذين يرأسهما رئيس الجمهورية، وهي شروط لم يبين الدستور طبيعتها ولا طرق إجرائها، مما يجعلها هي الأخرى مبهمة وغامضة بالنسبة للاستشارة لا تمثل أي قيد على الإجراءات الاستثنائية التي يقوم بها رئيس الجمهورية، إذ تظل لديه حرية التقدير، غير أنه وفي المقابل يمثل هذا الإجراء نوعاً من الضمانة لتخفيف الوضعية التي يظهر بها رئيس الجمهورية عند قيامه بتلك السلطات الاستثنائية. ومن هنا فإن رئيس الجمهورية ملزم بطلب الرأي وليس ملزماً بالتقيد بمضمونه، ولهذا قال البعض أن هذه الاستشارة مجرد استشارة لإعلام هذه الهيئات لا أكثر ولا أقل¹. أما بالنسبة للاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، فهو مجرد وسيلة للاستفسار وطلب التوضيحات كما أن رئاسة رئيس الجمهورية للمجلسين يجعله صاحب القرار النهائي، فأراء مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن هي مجرد آراء تقنية²، أما عن اجتماع البرلمان وجوباً فهو ليس شرطاً لإعلان الحالة الاستثنائية بل هو ضروري بعد إعلانها.

ومحمل الرأي في غموض شروط التدابير الاستثنائية، هو إتاحة فرصة إمكانية توسيع ميدان تدخل رئيس الجمهورية ومختلف أجهزة السلطة التنفيذية، ليشمل الميدان التشريعي بفرض قوانين تحد من ممارسة الحقوق أو تعليق العمل ببعض القوانين، وحتى تجميد البرلمان رغم عدم إمكانية حله، وفي ذلك فرصة دستورية لتدعيم الحجم الكبير للسلطات الرئاسية في الأحوال الاستثنائية، تمكن من التأثير على استمرارية السلطة التشريعية وهذا ما سيدفعنا إلى التكلم عن نتائج العمل بالإجراءات الاستثنائية.

بعد إعلان الحالة الاستثنائية، تتغير معطيات النظام من المشروعية العادية إلى المشروعية الاستثنائية، بهذا يصبح لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها هذه الحالة دون أي استثناء.

وطبقاً للمادة 124 من الدستور يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، ولو حتى في وجود البرلمان الذي يعتبر في الحقيقة تغيب ظاهر ومباشر له، مع أن هذا الأخير يستطيع أن يعقد أثناء هذه الحالة، وبدون دعوة من رئيس الجمهورية، مادامت الفقرة الرابعة من المادة 93 توجب انعقاده، كما لم تحدد المادة 124

¹ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر...، مرجع سابق، ص. 559.

² نفس المرجع، ص. 554.

الحالات التي يمكن أن يشرع بها رئيس الجمهورية بأوامر، لهذا يرى بعض فقهاء القانون الدستوري بأنه لا يمكن أن يشرع رئيس الدولة إلا في الحالات التي لها علاقة بالأوضاع الاستثنائية، أما التي لا صلة لها بها فتبقى من اختصاص البرلمان¹ وهو رأي ضعيف في مواجهة غالبية الفقه الذي يرى بأن يتخذ رئيس الدولة كل الإجراءات والتدابير التي تحقق الغاية من تقرير الحالة الاستثنائية دون تقييد.

وجاءت المادة 124 من الدستور مطابقة لهذا الرأي الأخير، لتؤكد بشكل واضح وصريح سلطة رئيس الجمهورية في التشريع نيابة عن البرلمان، كما أن هذا الأخير لا يستطيع القيام بأي عمل رقابي أثناء الحالة الاستثنائية². لسببين هما³:

1- أن البرلمان في الجزائر مختص بمراقبة أعمال الحكومة دون أعمال رئيس الجمهورية، وبالتالي تكون أعمال هذا الأخير خارج مجال اختصاص البرلمان.

2- أن البرلمان غير مختص بالرقابة على أوامر المادة 93 المذكورة في المادة 124 من دستور الجزائر بدليل أنها لا تخضع لموافقته البعديّة، على عكس الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال غيبته.

كخلاصة لما سبق، فإن العمل تحت الظروف الاستثنائية يفتح صراحة الباب على مصراعيه أمام رئيس الجمهورية لاتخاذ كل القرارات التي يراها مناسبة بكل حرية في تغييب دستوري لمقتضيات المشروعية العادية هذا بالإضافة إلى مزيد تفعيل أعمال السلطة التنفيذية المسماة بأعمال السيادة والتي هي معفاة أصلاً إعفاء مطلقاً من الخضوع لمبدأ المشروعية، وهذا الموقف الذي تبناه القضاء الجزائري، وذلك في القرار الصادر في 7 جانفي 1984، وكذلك القرار الصادر عن المحكمة العليا في 20 جانفي 1967 قبله، الذين يستنتج منهما أن الأفعال التي يقوم بها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية بما فيها الأوامر تعد من أعمال السيادة⁴.

ثانياً: التشريع بالأوامر المالية

لقد قيد دستور 1996 البرلمان بالتصويت على مشروع قانون المالية المقدم من قبل الحكومة بمدة أقصاها

¹ نواره تريعة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات...، مرجع سابق، ص. 235.

² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 362.

³ دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص. 204.

⁴ أنظر - محمد أو مايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام الجزائري، مرجع سابق، ص. 281.

- حميد مزياي، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص. 84.

خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه¹، وإذا لم يصادق عليها في هذه المدة فستوضع أحكام هذا المشروع موضع التنفيذ عن طريق أمر.

لقد اعتبر بعض الفقه أن هذه المناسبة تمثل وسيلة هامة للضغط على البرلمان، حيث يجبر رئيس الجمهورية البرلمان على الموافقة والمصادقة على مشروع قانون المالية في أجل محدد، ويصنفونها بالسيف المسلط على رقبة السلطة التشريعية²، وهي نوع من التحدي وتعبير واضح عند تدهور السلطة التشريعية في المجال المالي للبرلمان.

وقد حددت المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99، بأن رئيس الجمهورية يصدر القانون بأمر له بقوة قانون المالية، ولا بد أن الأمر الصادر من رئيس الجمهورية في هذه الحالة لا يحتاج إلى موافقة البرلمان ليتحول إلى قانون بخلاف الأوامر المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور، يجد هذا الحق المسند لرئيس الجمهورية تبريراته المتعددة في ضمان استمرارية السير الحسن والعادي للسلطات العامة الدستورية وهو حق لا يتمتع به الرئيس الأمريكي، رغم حصول على وسيلة ضغط هامة على الكونغرس يتمثل في إعداد مشروع الميزانية الفيدرالية وتحكمه في تحديد بنود الميزانية وأبوابها، ويكون للكونغرس مطلق الحرية في إجازة المشروع أو الاعتراض عليه وإصداره في صورة قانون³.

يمثل هذا الاختصاص الدستوري وسيلة في غاية الأهمية، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يلوح بهذا الحل إذا سولت إرادة البرلمان أن يمارس حقه الطبيعي في الامتناع عن التصويت، لكن رغم ذلك، فإن تطبيق هذه الحالة اليوم صعب إن لم نقل أنه مستحيل، طالما أن رئيس الجمهورية يمتلك أغلبية مواتية له داخل البرلمان، فلا رئيس الجمهورية سيضطره عقوق أغلبية النيابية على المصادقة، ولا البرلمان يستطيع أن يتمرد، وهذا ما أثبتته الممارسة فالبرلمان الجزائري دائم التعقل في تطبيق أحكام المادة 120، ولم يسمح بلجوء رئيس الجمهورية لإصدار مشروع القانون بأمر، وفصل دائما التحكم بمناقشاته واستكمال الإجراءات في الوقت المحدد.

¹ أنظر: الفقرة 06 من المادة 120 من دستور 1996.

² عمر عبد الفتاح، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 478.

³ أنظر: مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص. 477.

- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بلين السلطتين...، مرجع سابق، ص. 296.

- محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص. 718.

ثالثا: التشريع الاستفتاءي

يعد الاستفتاء* الشعبي من أهم مظاهر الديمقراطية حيث من خلاله يعبر الشعب (أي الأفراد المتمتعين بحق الانتخاب) عن إرادته ويمارس حقه السياسي، ويقصد بالاستفتاء "طرح موضوع معين بصورة عامة على الشعب ليبدلي برأيه فيه إما بالموافقة أو بالرفض¹.

وينقسم الاستفتاء² بحسب موضوع التصويت فيه إلى ثلاثة أقسام هي: دستوري إذا كان موضوعه يتعلق بالتصديق على دستور جديد أو تعديل دستوري، وسياسي إذا كان خاص بأمر من الأمور السياسية في الدولة وأخيرا تشريعي عند أخذ رأي الشعب في مشروع قانون أو قانون نافذ.

يعد التشريع الاستفتاءي والذي يعتبر من أهم الوسائل الدستورية التي تشكل تدخلا سافرا للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في المجال الوظيفي للسلطة التشريعية، الذي نصت عليه المادة 77 في فقرتها العاشرة حسب آخر تعديل لها سنة 2008: "... يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"³.

وواضح من نص المادة أعلاه، أن اللجوء إلى هذه الصورة من صور الاستفتاء الشعبي متروكا لتقدير رئيس الجمهورية⁴، فالرئيس يملك أن يعرض على الشعب ما يراه متصلا بالقضايا المهمة ليسأله الرأي فيها وهو يزاوّل هذه السلطة دوّما استئذان مسبق للبرلمان وهي سلطة غير قابلة للتفويض⁵، كما لا يجوز أيضا لأية سلطة أخرى

* الاستفتاء (Référéndum): كلمة لاتينية المنبت، أخذت اسمها من التقاليد التي كانت سائدة في المقاطعة السويسرية Cantons تكون فيما بينها، جامعة Ligue لها مجلس Diète ذو اختصاصات تشريعية وكانت كل مقاطعة ترسل اثنين من المندوبين عنها، يتلقون من موكلهم تعليمات وأوامر محددة يتقيدون بها، ولم يكن في استطاعة المندوبين قط أن يتحولوا عن بعضها دون الرجوع إلى موكلهم أولا. أنظر بالتفصيل:

- داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص. 51.

- خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013، ص. 90.

1. خاموش عمر عبد الله، نفس المرجع، ص. 90.

2. هناك تصنيفات عدة لأنواع الاستفتاء، فمن حيث الإجراء قد يكون الاستفتاء إجباريا أو اختياريا، ومن حيث وجوب الإجراء قد يكون الاستفتاء إجباريا أو اختياريا، ومن حيث عمومية التصويت يكون الاستفتاء عاما أو مقيدا، ومن حيث عدد الدرجات يكون الاستفتاء مباشرا أو غير مباشر ومن حيث إلزام النتيجة يكون الاستفتاء ملزما أو استشاريا، ومن حيث الهدف المقصود يكون الاستفتاء رسميا أو دراسيا.

أنظر: خاموش عمر عبد الله، مرجع سابق، ص. 93.

3. نصت كل الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1963 على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء وهو نفس المضمون الذي جاء في المادة 111 فقرة 14 من دستور 1976 والمادة 74 فقرة 9 من دستور 1989.

4. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، مرجع سابق، ص. 27.

5. أنظر المادة 87 الفقرة الثانية من دستور 1996.

أن تلجأ إليها في غيابه¹. وهذا خلافا للرئيس الفرنسي الذي يمارس هذه السلطة بناء على اقتراح من الحكومة خلال فترة دورات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك بين المجلسين وفقا للمادة 11 من دستور 1958².

لم يحدد المؤسس الدستوري الجزائري صراحة مفهوم القضايا ذات أهمية وطنية، مما يمكن أن نعتبر التشريع هو أحد أوجه هذه القضايا، بالإضافة إلى أن المادة 77 لم تحدد مجال نصوص الاستفتاء وقيمتها القانونية، وبهذا يمكن لقانون الاستفتاء أن يعدل القانون العادي أو العضوي، مما يؤثر سلبا على مكانة البرلمان، أو أن يشرع لأول مرة في ميدان يدخل ضمن اختصاص البرلمان³ دون إمكانية مناقشة الموضوع، وهذا عكس ما كرسه المؤسس الفرنسي في المادة 11 الفقرة الثانية من دستور 1958، بأنه إذا تم تنظيم الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة، لغرض هذه الأخيرة بيانا أمام كل مجلس تتبعه مناقشة تسمح بتوضيح الرؤية للرأي العام وأخذ الحيطة من استغلاله من طرف الحكومة وعلى رأسها رئيس الجمهورية⁴.

أما بالنسبة لطبيعتها القانونية، ذهب بعض الفقه إلى إعطاء التشريع الاستثنائي قيمة القانون العادي هذا من جهة⁵. ومن جهة أخرى، يرى جانب من الفقه على ضرورة اقتصر الاستفتاء على الإجراءات ذات الطابع العام، أي الاختصاصات التي لا يستطيع رئيس الجمهورية مباشرتها إلا باللجوء إلى الاستفتاء. وخلاف ذلك هو مخالفة للقاعدة التي تجعل الإجراءات تصدر استنادا إلى استفتاء لا يمكن المساس بها، إلا باستفتاء آخر وفقا لقاعدة توازي الأشكال، وعدم تحديد مواضيع الاستفتاء سيؤدي إلى تحصيل الاختصاصات التي تكون محلا لرئيس الجمهورية ضد الرقابة القضائية، على أن الأستاذ "عمر حلمي فهمي" يعطي للقرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي أو التنظيمي مكانة هامة ويجعلها تسمو على غيرها من الأعمال⁶، أي تسمو على القانون البرلماني وأوامر رئيس الجمهورية، لأنها تجد أساسها في التعبير المباشر للشعب عن إرادته.

¹ أنظر: المادة 87 الفقرة الثانية والمادة 90 من دستور 1996.

² تنص المادة 11 من دستور 1958 الفرنسي على: "يمكن رئيس الجمهورية باقتراح من الحكومة خلال مدة الدورات أو باقتراح مشترك للجمعيتين ونشر هذه الاقتراحات في الجريدة الرسمية، عرض على الاستفتاء كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العمومية أو يتضمن إصلاحات تتعلق بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية للأمم..."

³ وفقا للتجربة الجزائرية منذ 1989 التجئ رئيس الجمهورية إرادة الشعب في استفتاء تشريعي مرتان الأول حول الوثام المدني في 16 سبتمبر 1999 والثاني حول المصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.

⁴ محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص. 291.

⁵ أنظر بالتفصيل حول هذه الآراء، - سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون...، مرجع سابق، ص. 478.

- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة...، مرجع سابق، ص. 401.

⁶ عمر حلمي فهمي، نفس المرجع، ص. 401.

إن ما يعطي لرئيس الجمهورية سلطة أقوى في هذا المجال ما نص عليه دستور 1996 في المادة 7، بأن الشعب يمارس سيادته عن طريق مؤسساته الدستورية المنتخبة بصورة غير مباشرة وعن طريق الاستفتاء بصورة مباشرة، وعلى هذا الأساس تعد القوانين الاستثنائية التي يبادر بها رئيس الجمهورية تعبير مباشر عن السيادة الوطنية، وهي بذلك تتمتع بقوة تفوق قوة القوانين الصادرة من البرلمان، الأمر الذي يجعل البرلمان يخشى من تعديلها دون موافقة واضعها، خاصة ونحن نعلم بأنه لا يوجد ما ينص على وجوب خضوعها للرقابة الدستورية لذا يفترض على الأقل أن تخضع هذه النصوص لإجراءات خاصة في حالة تعديلها.

كما لا يجوز أن تتخذ هذه القوانين الاستثنائية التي رخص بها الدستور إلى إصدار أحكامه أو مخالفة قواعده، كما لا يجب أن ترقى المبادئ التي تتضمنها هذه القوانين إلى مرتبة النصوص الدستورية التي لا يجوز تعديلها إلا وفقا لإجراءات خاصة¹، لهذا يجب أن تبقى هذه القوانين أعمالا تشريعية أدنى مرتبة من الدستور ولضمان عدم مخالفتها له يجب إخضاعها للرقابة الدستورية.

ونتيجة لما سبق، يجب على المؤسس الدستوري الجزائري أن يحدد مجالات معينة للتشريع الاستثنائي، ولا يتم اللجوء إليها إلا في حالات الضرورة القصوى وفقا لإجراءات مشددة، لكي لا تصادر الديمقراطية بواسطة التوظيف السيء للتشريع الاستثنائي كوسيلة لإضفاء المشروعية الشعبية على الحكم الفردي²، خاصة في غياب وعي الشعب بفحوى مشاريع الاستفتاء التي غالبا ما تكون عصية على الخبراء، فما بال عامة الشعب لذلك يتحول الاستفتاء وسيلة بيد رئيس الجمهورية ليدعم مكانته إزاء السلطة التشريعية أكثر من كونه منح حقه في الممارسة المباشرة لسلطته التشريعية.

¹. أنظر: المواد 174، 176 و 177 من دستور 1996.

². سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الدار البيضاء، ط1، العدد 25، 2001، ص. 200.

الفصل الثاني: حق حل المجلس الشعبي الوطني

يعتبر حق حل البرلمان السلاح القوي والفعال في النظام البرلماني، والمقابل لحق البرلمان في إسقاط الحكومة فهو وسيلة رقابية في غاية الأهمية والخطورة، فهو قد يكون مظهرا من مظاهر الديمقراطية إذا استخدم في إطاره الدستوري، وهناك ما يبرر اللجوء إليه لحسم التراعات التي قد تنشأ بين السلطات العامة ويتم ذلك من خلال الرجوع إلى الشعب ليقول كلمته في الانتخابات العامة، وبذلك يتحقق الهدف المرجو منه وهو الحفاظ على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية¹.

وفي الوقت نفسه قد يكون أداة لتسلط السلطة التنفيذية على البرلمان، ووسيلة لتحقيق السياسات الشخصية للجهة المختصة بالحل تجاوزا في ذلك عن حدودها الدستورية، وهذا ما عبر عنه اسمان **Esmein** بأنه سوى أداة منحت لرئيس الجمهورية قصد السيطرة على الجهاز التشريعي²، كما يعد من أخطر وسائل الضغط القوية التي توجد بحوزة السلطة التنفيذية، فهو يخول لهذه الأخير إنهاء الولاية التشريعية للمجلس النيابي قبل المدة المحددة له.

ظهر حق الحل في بريطانيا عبر مراحل مختلفة³، ثم انتقل بعد ذلك إلى فرنسا، ولم يتحول كقابل لمسؤولية السياسية إلا ابتداء من الوقت الذي استقر فيه مبدأ استمرار التمثيل الوطني وحلت فيه سلطة الوزارة أي الحكومة محل سلطة الملك⁴، وبخصوص النظام الجزائري فإننا نجد تكريرا لهذا الحق في جميع الدساتير التي جعلته ضمن الاختصاصات الرئاسية، دون إخضاعه لشروط جوهرية وصارمة بقصد تدعيم مركز رئيس الجمهورية.

ولا يمكن أن ندرس حق الحل وخصوصياته في الجزائر، دون أن نمر عبر دراسة الإطار النظري له (المبحث الأول)، ثم نتعرض بعد ذلك لإجراءاته وشروطه، ضماناته وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري (المبحث الثاني) كما يلي:

¹.Philippe Lauvaux, la dissolution des assemblées parlementaires, Economica, Paris, 1983.pp. 45 et S.

².محمد براهيم، حق الحل في دستور 89، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، عدد 03، سنة 1993، ص ص 682، 683.

³.Philippe Lauvaux, Op.cit. pp 5 et S.

⁴.عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص. 325.

المبحث الأول: الإطار النظري لحق الحل:

سنتناول هذا الإطار النظري من خلال تقسيمه إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول ماهية الحل، وفي المطلب الثاني أنواع الحل كما يلي:

المطلب الأول: ماهية حق الحل:

تقتضي دراسة ماهية حق الحل، أن نعرض في البداية مضمون هذا الحق، ومدى أهميته في ظل الأنظمة الدستورية المختلفة، وذلك نظرا لوجود خلاف فقهي حول ضرورته، ثم سنعرج على نشأة حق الحل والمراحل التاريخية التي أدت إلى ظهوره من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف حق الحل وضرورته

سنعرض من خلال هذا الفرع إلى تعريف حق الحل اللغوي والاصطلاحي، ثم نبحث بعد ذلك في الخلافات الفقهية حول مدى ضرورته كما يلي:

أولاً: تعريف حق الحل

يقصد بالحل من الناحية اللغوية، حل أي فك أي إرخاء ما كان مشدوداً، حل العقدة أي فكها والمشكلة سواها. ويقال حل المؤسسة أي أنهى وجودها وأعلن بطلانها قانوناً¹، وعليه "حل البرلمان" يعني إنهاء وجوده أو إعلان بطلانه قانوناً وبالتالي يصبح كأن لم يكن.

أما من الناحية الاصطلاحية، فقد عرف الفقه الدستوري حق الحل بأنه: "قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي"²، كما يقصد به "الإلغاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي"³، كما يعرف أيضاً بأنه "وضع حد لنيابة البرلمان قبل مدته القانونية"⁴، أو بمعنى آخر إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة له، أي قبل نهاية الفصل التشريعي"⁵.

والملاحظ أن هذه التعاريف قصرت حق الحل على السلطة التنفيذية، دون مراعاة أن الممارسة تؤكد

¹ أنطوان نعمة وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار المشرق، بيروت، 2000، ص. 318.

² محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي - دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، القاهرة 1988، ص. 30.

³ بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الدار الجامعية الجديدة للنشر، مصر، 2004، ص. 58.

⁴ رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 351.

⁵ محسن خليل، مرجع سابق، ص. 433.

وجود أنواع أخرى للحل مثل الحل التلقائي وكذلك الحل الذاتي والتي سنفصل فيها لاحقاً، كما أنها أغفلت عنصر جوهرى في الحل وهو اللجوء إلى التحكيم الشعبي وإجراء انتخابات سابقة لأوانها.

وفي نظرنا، يعد الحل ذلك الإجراء الدستوري الذي يتم من خلاله قيام السلطة المختصة والمكلفة دستورياً بإنهاء الولاية التشريعية للبرلمان أو لأحد مجلسيه قبل موعدها المحدد قانوناً قصد إجراء انتخابات سابقة لأوانها.

من خلال ما تقدم، يتضح أن حق الحل امتياز تملكه السلطة التنفيذية، وهو حق مقصور على النظام البرلماني¹ وأحد الركائز الأساسية التي يقوم عليها، وأن الأخذ به يعتبر مظهر من مظاهر الديمقراطية وذلك بالرجوع إلى الشعب مصدر كل السلطات، لتسوية الخلافات التي تنشأ بين سلطات الدولة، كما أنه عامل قيم لتوازن السلطات التي ينشدها النظام البرلماني². أما إذا تم الحل عند نهاية المدة القانونية المقررة لنيابة المجلس فإن هذا الإجراء يخرج عن مفهوم الحل محل الدراسة.

ثانياً: الخلافات الفقهية حول مدى ضرورة الحل

أثارت وسيلة الحل الممنوحة للسلطة التنفيذية خلافاً فقهياً حول مدى ضرورته ومشروعيته، وقد انقسمت آراء الفقه بهذا الصدد إلى ثلاث اتجاهات نوردتها في الآتي:

1- الاتجاه المعارض: ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى عدم الاعتراف بحق حل البرلمان³، لأنه يتعارض مع

الركائز التي يقوم عليها النظام البرلماني واستندوا في ذلك إلى الحجج التالية:

- حق الحل إجراء غير ديمقراطي لتنافيه مع مبدأ سيادة الأمة، فهو في نظرهم يشكل اعتداء على حقوق ممثلي

¹ لا يمكن تصور وجود حق الحل في نظام الحكومة الجمعية وذلك لغلبة اختصاصات البرلمان على الحكومة، وبالتالي لا تستطيع هذه الأخيرة حل البرلمان، كما لا يمكن تصور وجود هذا الحق في ظل النظام الرئاسي، فلا يستطيع رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية مهد هذا النظام حل الكونغرس، ولا يملك كذلك دعوته للانقضاء أو فسخه، كما أن الحكومة غير مسؤولة أمام البرلمان والوزراء مجبرون على انتهاج السياسة التي ترضي الرئيس وليس للبرلمان سلطة منح الثقة إلى الوزراء أو سحب الثقة عنهم والوزراء يستمرون في عملهم طالما يتمتعون بثقة الرئيس.

² Georges Burdeau, Manuel de Droit Constitutionnel et institutions politiques, 20^{ème} édition, L.G.D.J, paris, 1984, p 172.

³ أنظر بالتفصيل حول هذه الآراء:

- إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص. 78.
- حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط2، دار مكتبة الحياة لبنان، بدون سنة طبع، ص. 312.
- بشير على محمد باز، حق حل المجلس النيابي... مرجع سابق، ص. 61.
- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 156.
- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2010 ص ص. 53-54.

- السيادة الوطنية، لأن الشعب عند اختياره لأعضاء المجلس النيابي يكون على أساس شغل المناصب النيابية لعهدتها انتخابية معلومة المدة مسبقاً، فلا يمكن منعها من إتمام عملها قبل انتهاء مدة الوكالة.
- يعتبر حق الحل خروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يقوى مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وبذلك يتعرض مبدأ التوازن المطلوب في النظام البرلماني إلى الاهتزاز، وذلك لأن البرلمان لا يلجأ إلى سحب الثقة من الحكومة - وإن كان ضرورياً - خوفاً من سقوطه هو وليس الحكومة.
 - إنه سلاح خطير في يد رئيس الدولة يمكنه من شل أعمال البرلمان، إذ لم يتبع البرلمان نهج رئيس الدولة وقد عبر عنه "**Philippe Ardant**" بأن الحل يظل أقوى الوسائل لتحقيق استقلال السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية¹.

هذه الانتقادات والحجج رد عليها أنصار أعمال حق البرلمان كما يلي:

- 2- الاتجاه المؤيد:** يرى أصحاب هذا الاتجاه والذي يعتبر الغالب، أن حق الحل مهما أثير حوله من جدل فقهي فهو في النهاية حق بطبيعته مشروعاً مستنداً على ما يلي:
- حق الحل عبارة عن استفتاء للشعب، القصد منه إيجاد علاقة مباشرة ومستمرة بينه وبين ممثليه تمكنه من مباشرة الحكم.
 - حق الحل لا يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات، لأنه يؤدي إلى ضمان استقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ويساعد على الحد من استبداد البرلمان وتغليب إرادة هيئة الناخبين².
 - حق الحل له فوائد عملية واضحة لا يمكن إنكارها، لأن رئيس الدولة لا يلجأ إلى الحل إلا إذا كانت مصلحة البلاد تقتضي ذلك، أو خرجت السلطة عن الحدود التي أجازها الدستور³.
 - من الصعب تصور حدوث إساءة الاستعمال هذا الحق لأن رئيس الدولة وفقاً لمبادئ النظام البرلماني - هو حكم بين السلطات - وإذا استعمل هذا الحق فإنما استعمله كحكم لا بوصفه خصماً وصاحب سياسة شخصية يريد فرضها⁴.

¹.Philippe Ardant, Institutions Politiques et droit Constitutionnel, L.G.D.J. Paris, 1989, p 253.

² أنظر بالتفصيل: - رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 16.

- علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص. 6.

³.Philippe Ardant, manuel institutions politiques et droit Constitutionnel, édition 1993, P. 245 et s.

⁴ إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص. 79.

3- الاتجاه الثالث وسط بين الاتجاهين السابقين: ينادي أنصاره بضرورة الاعتراف بحق الحل من جهة ومن جهة أخرى ضرورة قصر استخدام حق الحل على حالات معينة، وذلك لتفادي العيوب الناتجة عن إساءة استخدامه عن طريق تحديد الحالات التي لا يجوز استخدام الحل إلا في حالة توافرها وهذه الحالات هي¹:

1- في حالة وجود نزاع جدي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وعجزت السلطة التشريعية على الاتفاق مع الحكومة، وفشل هذه الأخيرة في إقناع المجلس النيابي بوجهة نظرها وتأكيدا من أنه تجاوز حدود سلطاته².

2- في كل المسائل التي تمس المصالح العليا للدولة كعقد المعاهدات والأحلاف، ومثلها عدم موافقة البرلمان على إبرام معاهدة مهمة للدولة، فهنا على رئيس الدولة مراعاة هذه المصلحة الهامة وأن يعمل على حل البرلمان الذي أصبح عائقا أمام تحقيق تلك المصلحة.

3- في حالة وجود اختلاف وجهات النظر بين المجلس النيابي والشعب نفسه، لأن كثيرا ما تتغير آراء الشعب وطموحاته وميوله السياسية والاقتصادية نحو التقدم، مع بقاء البرلمان على نهجه القديم، يؤدي إلى تفاقم الوضع بينهما، ففي هذه الحالة يجب على رئيس الدولة أن يعمل على تحقيق إرادة الشعب، وحل البرلمان نزولا عند هذه الرغبة.

رغم وجهة هذه الحالات، إلا أنها لا تخلو من العيوب خاصة معيار قياس درجة خطورة الخلاف بين الحكومة والبرلمان، ومتى يعد الأمر كذلك؟ وما هي الجهة المخولة لتقدير ذلك؟ إلى جانب صعوبة تقدير مسألة خروج النواب عن رغبات الشعب وطموحه، أما مسألة الحرص على المصالح العليا لدولة فهي مشتركة بين السلطتين ولكن لكل منها زاوية نظر.

إزاء هذه الخلافات الفقهية، نرى أن الاتجاه المؤيد هو الاتجاه الأكثر منطقية والأقرب إلى الواقع. وأن الحل وسيلة أساسية للنظام البرلماني ولا يمكن الاستغناء عنه كموازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، خاصة إذا تم إعماله بطريقة قانونية تمنع التعسف في استعماله.

¹. أنظر بالتفصيل:

- بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي...، مرجع سابق، ص 64-65.

- رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 7.

- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية...، مرجع سابق، ص 55-56.

². Voir: - Philippe Lauvaux, la dissolution des assemblées parlementaires, Op.cit, p. 49.

- Francis Delpérée, la responsabilité du chef de l'état Brèves observations Comparatives. R.F.D.C. N°49, janvier, 2002, p. 31.

الفرع الثاني: نشأة وتطور حق الحل

يعتبر حق حل البرلمان إجراءً بريطانياً موعلاً في القدم، وقد ظهر في نفس الوقت الذي تشكل فيه أول المجالس النيابية، حيث كان الملك يدعو المجالس للانعقاد كلما احتاج للإعانات المالية، وكانت مدة المجالس النيابية في بادئ الأمر غير محددة وقصيرة جداً تنتهي مهامها بعد تلبية طلبات الملك، ومن ثم فإن عارض النواب الملك يطردهم، وإذا احتاج إليهم يدعوهم شخصياً، ويمكن أن نعتبر ذلك تأجيلاً لدورات البرلمان أو كأن يأمر بإجراء انتخابات جديدة فيكون الطرد السابق حلاً للبرلمان¹.

بعد انقسام البرلمان البريطاني إلى مجلسين منفصلين²، مجلس العموم واللوردات، ازدادت سلطات النواب على حساب سلطات الملك، وانتقلت إلى البرلمان بعض الحقوق ومنها حق إقرار الضرائب، وحق تقديم العرائض وازدادت معها أهمية رقابة مجلس العموم للمسائل المالية إلا أنه وعلى الرغم من ذلك بقي حق الحل امتيازاً ملكياً خاصاً، والملك له مطلق الحرية في تحديد أجل البرلمان، وحتى حله شفاهة في مجلس اللوردات الأمر الذي ترتب عليه صراع حاد بين الملك والبرلمان من أجل تقليص صلاحيات الملك التنفيذية.

لكن بعد ثورة 1688 تغير معنى الحل، وإن تم ذلك ببطء شديد حيث بفضلها ثبتت سيادة البرلمان في مجال التشريع وأضحى في مركز أقوى من الملك، وأصبح حق الحل في طريقه للإدراج نهائياً، مع ذلك لم يلعب دوره كسلاح مقابل للمسؤولية السياسية للوزراء إلا في مرحلة لاحقة. وفي عام 1715 ونتيجة صراعات أثرت مسألة تحديد مدة نيابة البرلمان وعليه صدر في عهد الملك جورج الأول قانون الدورات البرلمانية "The Septennial act" ليجعل مدة البرلمان سبع سنوات³.

في ظل هذه التطورات، بدأ البرلمان البريطاني بتعزيز مركزه وتوسيع اختصاصاته في جميع النواحي والحد من استقلالية السلطة التنفيذية التي يمارسها الملك من خلال إخضاعها لرقابته عن طريق أشخاص مسؤولين

¹. أنظر بالتفصيل:

- مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص. 227.

- محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص. 78.

². بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي...، ص. 48-49.

³. عدلت هذه المدة سنة 1911 بصدور قانون البرلمان "Parliament act" والذي وسع من اختصاصات مجلس العموم على حساب مجلس اللوردات، كما خفض الحد الأقصى للعهد البرلمانية إلى خمس سنوات.

أنظر في ذلك: - محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مطبعة العشري، مصر، 2008، ص. 662.

- مدحت يوسف غنام، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص. 15.

أمامه وكان الاتهام هو أول صورة لممارسة الرقابة البرلمانية على الوزارة، وبعدها تطور إلى مسؤولية جنائية سياسية تشمل الاتهام بالإضافة للمساءلة الجنائية في حالة الأخطاء الجسيمة للوزراء، ورغم ذلك ظل النظام البرلماني ينقصه التوازن الذي يتطلبه، حيث أن الملك يستطيع حل البرلمان دون أن يملك هذا الأخير حق مساءلته أو عزله.

وعندما أسند منصب الوزير الأول إلى "والبول"، رأى هذا الأخير أن أهم ضمانة لاستمراره في الحكم يكمن في استناده إلى أغلبية مؤيدة من البرلمان، ولكن نتائج الانتخابات أظهرت عدم تمكن "والبول" من الحصول على الأغلبية المطلوبة في مجلس العموم، وعليه فقد تم إجباره على الاستقالة والتي تعد أول استقالة تمت بناء على قرار عدائي من مجلس العموم.¹

كان هذا الحدث نقطة بداية أسست عليها قاعدة مفادها أنه عند اختلاف الوزارة مع البرلمان، فالوزارة بدلا من الاستقالة أن تحل محل مجلس العموم وتحتكم إلى الشعب ليقرر في الانتخابات العامة، وتأكدت بذلك قاعدة حق الوزارة في حل المجلس النيابي التي شكلت مع المسؤولية السياسية للوزراء الخطوط العريضة للنظام البرلماني وتحول بعد ذلك الحل الملكي إلى حل وزارى²، وهكذا أصبح الحل في بريطانيا يتم بناء على طلب من الوزير الأول.

انتقل الحل من إنجلترا إلى الدساتير الفرنسية، حيث يعتبر أحد مظاهر تأثير النظام السياسي الإنجليزي في الدساتير الفرنسية منذ أوائل القرن 19، وعندما عرف حق الحل طريقه إلى فرنسا هاجمه كثير من أعضاء الجمعية التأسيسية المنبثقة عن الثورة الفرنسية لسنة 1789 لكونه اعتداء على حقوق ممثلي الشعب لتعارضه مع مبدأ سيادة الأمة ومنافاته لمبدأ الفصل بين السلطات³، وأدت هذه الانتقادات الشديدة إلى حظره في دستور 1791، حيث نصت المادة الخامسة من الفصل الأول من الباب الثالث من دستور 1791 على الآتي: "لا يمكن حل الجهاز التشريعي من قبل الملك"⁴.

¹ السبب الرئيسي وراء استقالة والبول يرجع إلى الوسائل التي استخدمها، جعلت الشعب يتخوف من طبيعة هذا النظام الجديد، وأدت بالرأي العام أن يطالب بعقابه لاستنثاره بالسلطة إضافة إلى وجود معارضة شديدة لفكرة الوزير الأول واعتبار هذا المنصب مخالف للنظام البريطاني. أنظر في ذلك: - محمد عبد الحميد أبو زيد، حل مجلس النيابي، مرجع سابق، ص.80.

- السيد صبري، حكومة الوزراء، مرجع سابق، ص.40.

² Philippe lauvax, la dissolution des assemblées parlementaires, Op.cit, p .15-16.

³ Ibid, p.16 à 21.

⁴ عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان...، مرجع سابق، ص.327.

إلا أنه ظهر مرة أخرى في فرنسا في دستوري 1814 و1830¹، وإذا كان قد اختفى في دستور 1948، فإنه عاد للظهور من جديد في الدساتير التي أعقبته².

لجأ الجهاز التنفيذي منذ إدخال النظام التمثيلي في فرنسا إلى حل المجلس المنتخب بالاقتراع العام مرات عديدة، 5 مرات في العهد الإصلاحى، 6 مرات في ظل ملكية يوليو و3 مرات في عهد الإمبراطورية الثانية أي بمعدل حل واحد في كل 4 سنوات في الفترة الممتدة ما بين 1816 و1875³.

أما الحل في ظل الجمهورية الثالثة، فكان يتم من قبل رئيس الدولة شريطة خضوعه للتوقيع من طرف رئيس مجلس الوزراء، وموافقة مجلس الشيوخ⁴، ورغم طول المدة التي استغرقتها هذه الجمهورية، فإن حق الحل لم يستعمل فيها إلا مرة واحدة وذلك سنة 1877 من طرف الرئيس **ما كماهون**⁵، ولقد أدى سوء استغلاله من قبله إلى تخلي رؤساء الجمهورية الثالثة عن استعماله وأثر ذلك بشكل سلبي على استقرار الحكومات المتعاقبة في تلك الفترة.

ووفقا لمقتضيات دستور 1946، لم يكن اللجوء إلى حق حل الجمعية الوطنية مباحا خلال الثمانية عشر شهرا الموالية للانتخابات التشريعية⁶، وكان استخدامه بعد ذلك مقيدا بشرط حصول أزميتين وزاريتين يتم فيها

¹ أنظر: - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص. 310.

- بشير على محمد باز، حق حل المجلس النيابي...، مرجع السابق، ص. 154.

² Philippe lauvaux, la dissolution des assemblées parlementaires, Op.cit, p. 32 à45.

³ عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان...، مرجع سابق، ص. 327.

⁴ نصت المادة 5 الفقرة الأولى من دستور 1875 على: "يجوز لرئيس الجمهورية بناء على رأي مجلس الشيوخ حل مجلس النواب قبل المدة القانونية لإنابته.

أنظر بالتفصيل حول هذه المادة:

George Vedel, manuel élémentaire de droit constitutionnel, op .cit, p 256.

⁵ شهدت الجمهورية الثالثة - حلا واحدا فقط- قام به المارشال **ماكماهون**، عندما قام بإقالة وزارة جول سيمون (**Jules Simon**) التي كانت مؤيدة من أغلبية مجلس النواب الفرنسي وعين مكانها وزارة من الأقلية برئاسة بروجلي فورتوتو (**Borglie Fourtou**) ولجأ بهذه الوزارة الجديدة إلى حل مجلس النواب بعد الحصول على موافقة مجلس الشيوخ، وقامت الوزارة بإجراء الانتخابات وكانت نتيجتها انتصار الأغلبية القديمة بشكل واضح، وإزاء هذه النتيجة اضطرت وزارة **بروجلي** إلى الاستقالة، وتولت الأغلبية الحكم برئاسة **روشيوه** (**Rochebout**) وأدى استخدام حق الحل بهذه الطريقة إلى حرج شديد لموقف رئيس الجمهورية **ما كماهون** وتزعزع مركزه وانتهى به الأمر إلى الاستقالة، وبعد هذه التجربة القاسية لم يحاول أحد من رؤساء الجمهورية الثالثة في فرنسا استخدام حق الحل، خشية تكرار مثل هذا الموقف سالف الذكر.

أنظر: محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مرجع سابق، ص. 940.

⁶ خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلمانى...، مرجع سابق، ص. 222-223.

فيها سحب الثقة بالحكومة بالأغلبية المطلقة للأعضاء المكونة منهم الجمعية الوطنية، ونتيجة لهذه القيود لم يستعمل الحل إبان الجمهورية الرابعة سوى مرة واحدة عام 1955¹.

أما دستور 1958، فقد نص على حق الحل في المادة 12 منه وجعله اختصاصا صرفا لرئيس الدولة يتمتع بموجب هذه المادة بسلطة تقديرية تسمح له بالتدخل متى رأى ذلك مناسبا وهو غير ملزم عند استعماله سوى باستشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين².

في الجزائر، اقتفى المشرع الدستوري أثر الأنظمة الدستورية ذات الطابع البرلماني، فاعترف للسلطة التنفيذية بحق حل المجلس الشعبي الوطني للحلول دون استبداده، خاصة عندما يؤدي تعنته إلى عدم الاستقرار السياسي وجعله اختصاصا رئاسيا صرفا، ظهر حق الحل في أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة، وهو الدستور الصادر في سبتمبر 1963، حيث نصت المادة 56 منه على أن: "يوجب التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس...". هذه المادة كما هو واضح اقتضت على الإشارة إلى الحل التلقائي للمجلس الوطني وربطته بالمصادقة على لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية³، وهو نوع من الحل سنتطرق إليه وفي حينه.

أما دستور 1976، فقد أعاد النص على حق الحل في المادة 163 منه والتي تنص على "الرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة، حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له"، ولا يختلف الأمر كذلك بالنسبة لدستور 1989، حيث منحت المادة 120 لرئيس الجمهورية إمكانية تقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوأثناء، بعد إجراء

¹ استعمل الحل أول مرة في ديسمبر عام 1955، حيث أن الشروط المطلوبة للحل لم تتحقق إلا في هذا التاريخ وكان السبب الرئيسي لهذا الحل يكمن في وجود خلاف بين الجمعية الوطنية والوزارة وكان النزاع ينصب على مسائل أساسية تعذر معه التوفيق بين وجهات النظر المتباينة، ولقد ساعد على ازدياد هذا الخلاف ارتباط المشاكل التي أدت إليه بالظروف الاستثنائية التي كانت موجودة بالجزائر، الأمر الذي تعذر معه إيجاد حكومة بديلة تضطلع بأمر البلاد.

راجع في ذلك: Philippe ardant , manuel institutions politiques et droit constitutionnel ,Op.cit, p.245.

- بشير على محمد باز، حق حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص. 164.

² تنص المادة 12 من دستور 1958 الفرنسي على: "يمكن لرئيس الجمهورية، بعد استشارة الوزير الأول ورؤساء الجمعيات اتخاذ قرار حل الجمعية الوطنية...".

أنظر: ناصر لباد، دساتير ومواثيق سياسية، مرجع سابق، ص. 51.

³ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، مرجع سابق، ص. 165.

استشارات، على أن يتم إجراء هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر¹، أما المادة 78 منه فنصت على: "إذا لم يحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً" والمقصود هنا عندما لا يوافق المجلس على برنامج الحكومة لثاني مرة².

وجاءت أحكام دستور 1996 مطابقة لما ورد في دستور 1989، فقد مكن رئيس الجمهورية من حل المجلس وجوباً إذا لم تحصل للمرة الثانية موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول، إلى جانب منحه كسابقه حل البرلمان لرئيس الجمهورية يمارسه لوحده استناداً إلى سلطته التقديرية غير المشروطة دون أي شكل من أشكال التدخل الحكومي³، كما أضاف آلية أخرى لرئيس الجمهورية تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني قبل أن يبت في قبول استقالة الحكومة بعد تقديمها لائحة ثقة للبرلمان ورفضها وبالتالي إمكانية إبقاء الحكومة برفض استقالتها، وبالمقابل اللجوء المنفرد لرئيس الجمهورية إلى حل البرلمان⁴، وهذا ما سنحاول دراسته بالتفصيل في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: أنواع الحل في دستور 1996

قبل الخوض في دراسة أنواع الحل في الجزائر والتي قررها دستور 1996، سنعرض على أنواع الحل عند الفقه بعجالة، وسنعمد المعيار العضوي والذي أعطى نوعين رئيسيين من الحل وهما الحل الرئاسي والحل الوزاري لكونهما الأكثر ممارسة من الناحية التطبيقية، إلى جانب الحل الذاتي والشعبي والآلي للبرلمان، نورد فيما يلي توضيحاً مختصراً لكل منها كما يلي:

1- الحل الرئاسي: ويطلق عليه في الأنظمة الملكية الحل الملكي، ويعرف بأنه الحل الذي يتمتع بموجبه رئيس الدولة بسلطة تقديرية هامة في استعماله⁵، ويقع هذا الحل على إثر نشوب خلاف بين رئيس الدولة والجهاز التشريعي⁶، ويلجأ إليه الرئيس للدفاع عن آرائه التي يعتقد أن الشعب يؤيد وجهة نظره فيها وذلك في

¹. أنظر: المادة 120 من دستور 1989 الصادر بتاريخ 1989/02/23، جريدة رسمية رقم 09، المؤرخة في 1989/03/01.

². العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، المطبعة الحديثة للفنون، الجزائر، 2002، ص. 337.

³. نص المادة 129 من دستور 1996 المعدلة على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوامها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

⁴. أنظر: نص المادة 84 من دستور 1996 المعدلة.

⁵. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية...، مرجع سابق، ص. 526.

⁶. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي...، مرجع سابق، ص. 257.

مواجهة البرلمان والحكومة المساندة لهذا الأخير¹، ولهذا فإن رئيس الدولة لا يلجأ إلى استخدام الحل إلا في أعقاب إقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة جديدة من الأقلية تؤيد وجهة نظره وتقبل قرار الحل².

2- الحل الوزاري: يستخدم كرد فعل مضاد لسحب البرلمان الثقة من الحكومة، بحيث ترى هذه الأخيرة أنها تتبنى وجهة نظر تتوافق والإرادة الشعبية وأن أغلبية المجلس التشريعي على خطأ، وإما في حالة نشوب نزاع بين البرلمان والحكومة وعجزت هذه الأخيرة عن استمالة البرلمان واقتناعه بموقفها ولم تعد الأغلبية بالقوة اللازمة لإدارة شؤون البلاد، وفي كلتا الحالتين تطلب الحكومة من رئيس الدولة حل البرلمان كوسيلة لاستفتاء الشعب في القضية محل النزاع، فإذا استجاب رئيس الدولة لطلب الحكومة سمي الحل وزارياً³.

3- الحل الذاتي: ويقصد به حق البرلمان في حل نفسه، وهذا يعد أمراً طبيعياً طالما أن البرلمان المنتخب يمارس جزءاً من السيادة، وحسب فيليب لوفو (Philippe Lauvaux)، إذا كان الحل المخول للجهاز التنفيذي يشكل حقاً أو سلطة في إطار علاقته بالمجلس المنتخب، فإن الحل الذاتي يبدو كصلاحية عادية للجهاز التشريعي لا يثير أية حساسية مادامت لا تمس سوى المجلس نفسه⁴، ومن الدساتير العربية التي أخذت بهذا الحل الحل الدستور العراقي الجديد الصادر سنة 2005⁵.

4- الحل الشعبي: ويكون فيه للناخبين الحق في طلب الاقتراع على حل المجلس النيابي، فإذا جاء التصويت مقراً لذلك الطلب بالأغلبية التي نص عليها الدستور حُل المجلس وأجريت انتخابات جديدة ويعتبر هذا النوع من الحل أسلوباً من الأساليب التي تأخذ بها الديمقراطية شبه المباشرة، حيث يفوض الشعب سلطاته إلى الهيئة المنتخبة مع احتفاظه لنفسه ببعض الصلاحيات الهامة.

5- الحل الآلي: ويصبح فيه الجهاز التنفيذي ملزماً باستعماله عندما تتوفر شروط معينة منصوص عليها في الدستور أو مقيدا بها⁶، وقد يظهر الحل الآلي في عدة حالات نذكر منها وجود خلاف بين مجلسي البرلمان في

¹. بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي... مرجع سابق، ص. 312.

². محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن...، مرجع سابق، ص. 750-751.

³. Philippe Lauvaux, Op.cit, p 254

⁴. Ibid, p 197..

⁵. تص المادة 64 من دستور العراق الصادر سنة 2005 على: "يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من ثلث أعضائه" أعضاء" كما أخذ بهذا النوع دستور جمهورية اليمن الصادر سنة 1980، حيث نصت المادة 90 منه على إمكانية حل المجلس الشعبي الأعلى بعد قرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضائه بعد تقديمه لمناقشة حله من ثلث أعضائه على الأقل.

⁶. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية...، مرجع سابق، ص. 69.

الدول التي تتبنى هذا النظام، وقد يحدث حل البرلمان آليا إثر رفض الشعب لقرار اتخذه البرلمان عن طريق الاستفتاء فإذا كان مضمون القرار عزل رئيس الجمهورية، فإذا رفض الشعب في الاستفتاء هذا الاقتراح يكون حل البرلمان إجباريا، ومن أمثلة هذه الدساتير دستور فيمر الألماني الصادر سنة 1919، وقد يتعلق قرار البرلمان بإثارة المسؤولية السياسية للوزراء، فإذا رفض الشعب في الاستفتاء هذا القرار يكون البرلمان منحلا من تلقاء نفسه ومن أبرز الدساتير التي نصت على تلك الحالة دستور جمهورية مصر الصادر سنة 1971¹، وأخيرا قد يتعلق الأمر برفض الشعب قرارا للمجلس بعدم الموافقة على مشروع قانون معين، فهنا تذهب بعض الدساتير إلى حل مجلس الشعب بقوة الدستور ومثال ذلك الدستور المغربي الصادر سنة 1962 و1970².

وبالتطبيق على الجزائر، نجد أن المؤسس الدستوري اعتمد طريقتين لحل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وذلك لعدة اعتبارات، كون مجلس الأمة يلعب دورا مراقبا ويحل محل المجلس الشعبي الوطني في حالة شغوره³ وكذلك يعتبر مجلس الأمة ضمان لاستقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها، ولكن الواقع أن الحل لا يرد على مجلس الأمة لأن دستور 1996 لم يمنحه صلاحية إثارة مسؤولية الحكومة.

وللحل في الجزائر صورتان هما: الحل الرئاسي والحل التلقائي أو الوجوبي وسوف نحاول التطرق لهما كما يلي:

الفرع الأول: الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني

الحل الرئاسي منصوص عليه في المادة 129 من دستور 1996 المعدلة كما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول"، كما نصت المادة 84 أيضا على: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا على السياسة العامة... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته، في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه".

باستقراء نص المادتين، نجد أن الحل الرئاسي يمكن إجماعه عند رفض المجلس الشعبي الوطني منح الحكومة

1. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص. 526.

2. عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان...، مرجع سابق، ص. 332.

3. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 25.

الثقة التي تطلبها ومن ثم التضحية بالمجلس حفاظا على استمرار الحكومة في عملها، خاصة إذا كانت له قناعة أن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة، وعرقلة حسن سير شؤون الدولة سواء لتفتيت الأغلبية فيه أو لأي سبب آخر يجعله غير قادر على أداء عمل تشريعي جيد، كما يمكن له أن يستعمل الحل في أي وقت يراه مناسباً، فقد يحل الرئيس المجلس إذا قاومه عند ممارسته صلاحية من صلاحياته الدستورية¹. وأنه لا يوجد أي شرط جوهري يمكن بواسطته تقييد حق الرئيس في تفعيل هذه السلطة ضد ممثلي الشعب.

ولتوضيح الحل الرئاسي نحاول دراسة خصائصه والوظائف التي يؤديها كما يلي:

أولاً: خصائص الحل الرئاسي:

يمتاز الحل الرئاسي في دستور 1996 بعدة خصائص تميزه وهي:

1- الحل سلطة خاصة برئيس الجمهورية: يستخلص من المادة 129 من دستور 1996 على أن سلطة الحل تعود إلى رئيس لجمهورية دون غيره، إذ بإمكانه الإطاحة بالغرفة النابغة عن الشعب مباشرة في الوقت الذي يفرض الوضع السياسي والقانوني تواجدها، كما أنها سلطة يملكها رئيس الجمهورية دون غيره فهو يتخذ قرار الحل بصفة شخصية ومرسوم الحل لا يمكن بأي حال من الأحوال إخضاعه لتوقيع أية جهة أخرى، ونقصد هنا الحكومة وهذا عكس ما هو معمول به في بريطانيا، حيث لا يجوز للملكة استعمال حق الحل من تلقاء نفسها وبعمل إنفرادي منها، دون طلب من الوزير الأول وصدور قرار الحل من مجلس الوزراء²، إعمالاً لقاعدة أن الملك يسود ولا يحكم، وأن السلطة في يد الوزارة، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، والسلطة والمسؤولية في يد الوزارة فقط، ومن حق الوزير الأول وحده أن يطلب الحل من الملكة كوسيلة لاستفتاء الشعب في الأمور والمسائل المهمة التي تتعلق بمستقبل البلاد ومجريات الحياة السياسية فيها³.

¹ كطلب قراءة ثانية (المادة 127) من دستور 1996، أو طلب المصادقة على المعاهدات (المادة 131)، وفي حالة التعديل الدستوري (المادة 174) من نفس الدستور.

² محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها...، مرجع سابق، ص. 149.

³ لاشك أن الوزير الأول في بريطانيا، هو الذي يمثل الوزارة ويتولى عرض سياستها العامة أمام البرلمان، ويقوم بشرح سياسة الحكومة في الخطاب الذي يلقيه عند افتتاح البرلمان أو عند توليه رئاسة الوزارة، فهو المحرك الأول لكل مشروعات القوانين التي تتعلق بأمهات الأمور، حتى لقد قيل بأن شخصية الوزير الأول تقاس بالطابع الذي يسبغه على مشروعات القوانين الهامة، للمزيد من التفاصيل راجع:

- السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص. 368.

- محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، نفس المرجع، ص. 151.

2- الحل سلطة غير قابلة للتفويض: وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 87 الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل، حيث منعت تفويض رئيس الجمهورية سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها¹.

3- الحل سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية: ويظهر ذلك من خلال المادة 129 التي مكنت رئيس الجمهورية من سلطة الحل دون خضوعه إلى أي شرط جوهرية من شأنه تقييد هذه السلطة، إذ يمارس هذه السلطة بكل حرية، إذ لا يوجد في الدستور ما يلزمه أو يمنعه من اللجوء إليها، كذلك من خلال أن طلب الرأي بشأن قرار الحل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول يعد مجرد استشارة شكلية أراد المؤسسة من خلالها توفير ستار للسلطة الرئاسية عند توجيه أصابع الاتهام لها، لأن رئيس الجمهورية لا يشاركه في اتخاذ قرار الحل أي طرف آخر، لهذا كان الأجدد بالمؤسس أن يرد الأمر كله إلى استشارة شعبية تعرف بالاستفتاء على الحل².

ويتخذ قرار الحل أو إجراء انتخابات سابقة عن أوانها عن طريق مرسوم صادر من رئيس الجمهورية وغير خاضع لأي تصديق من أي جهة، كإجراء التوقيع المحاور للوزير الأول، وهو ما نص عليه الدستور الفرنسي أيضا في المادة 19 منه³، فانهدام التوقيع المحاور يجعل من هذا الاختصاص سلطة فعلية وليس اختصاصا شرفيا.

ثانيا: وظائف الحل الرئاسي

إن الحل الرئاسي يؤدي وظائف متعددة نستخلص أهمها من خلال تحليل النصوص الدستورية، وأول هذه الوظائف أن الحل يشكل أداة لإخضاع المجلس الشعبي الوطني وتقليص لدوره الرقابي، كما أنه أداة لهيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية إلى جانب أنه يثير العديد من الإشكالات التي تؤدي إلى وضع المجلس الشعبي الوطني محل انتباه وحذر مما يستدعي مسابته لسياسة السلطة التنفيذية، فتهددها الدائم للنواب بالعزل الجماعي طيلة الفترة التشريعية يظهر الحل الرئاسي على أنه وسيلة لكي تضع المجلس الشعبي الوطني محل انضباط وأنه خط أحمر لا يجوز تجاوزه من طرف النواب.

¹ تنص المادة 87 من دستور 1996 المعدل على: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم، كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني".

² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 224.

³ تنص المادة 19 من دستور فرنسا لسنة 1958 على: "أعمال رئيس الجمهورية غير تلك المنصوص عليها في المواد 8 (الفقرة الأولى) و 11 و 12 و 16 و 18 و 54 و 56 و 61 يؤشر عليها من طرف الوزير الأول، وعند الاقتضاء من طرف الوزراء المسؤولين".

1- الحل أداة لإخضاع المجلس الشعبي الوطني وتقليص لدوره الرقابي.

لقد ربط المؤسس الدستوري في دستور 1996 إمكانية استخدام الحل الرئاسي عند عدم منح المجلس الشعبي الوطني الثقة للحكومة عند تقديمها للبيان السنوي، أو تصويت المجلس على ملتصق الرقابة الذي ينجم عنه استقالة الحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة 84 من الدستور والتي نحاول تحليلها كما يلي:

- نصت الفقرة الأولى من المادة 84 على: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة..." والبيان السنوي كما وضحه سابقا يعتبر عرضا سنويا تتقدم به الحكومة من خلاله لتبين عن مدى تنفيذها لمخطط عملها الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني وأن وافق عليه، يتضمن حصيلة الإنجاز ونوعيته وعراقيله والصعوبات التي اعترضته والأفاق المستقبلية¹ وبعد انتهاء الوزير الأول من عرض حصيلة حكومته تحال الكلمة لنواب المجلس الشعبي الوطني لمناقشة ما ورد فيه الأمر الذي يتيح له الفرصة لتسجيل الآراء والنصائح الثمينة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني والرد على تساؤلاتهم وتقديم كل التوضيحات التي طلبت منه².

على هذا الأساس، يشكل عرض بيان السياسة العامة للحكومة فرصة لنواب المجلس الشعبي الوطني للإطلاع على مدى تنفيذ الحكومة للوعود التي قطعتها عند تشكيلها الأمر الذي يسمح للمساندين بتجديد الثقة فيها وللمناوئين بنقدها، ومحاولة إسقاطها من خلال الوسائل الدستورية المتاحة سواء بعدم التصويت على الثقة إن طلبها الوزير الأول أو محاولة المبادرة بملتصق رقابة والتصويت عليها بالنصاب المطلوب، وبهذا التفصيل يظهر أن المجلس يملك رقابة مشددة على الحكومة، لكن ما أتت به الفقرة الثالثة والرابعة والخامسة من المادة 84 يثبت عكس ذلك .

- نصت الفقرة الثالثة من المادة 84 على إمكانية ختم المناقشة بإصدار لائحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، فإن القانون العضوي رقم 02/99 وتفصيلا لهذا الإقرار، حدد شروط وإجراءات إصدار اللائحة بدءا من المادة 51 والتي اشترطت إصدارها بعد 72 ساعة الموالية للمناقشة ووجوبية إيداعها لدى

¹ راجع بخصوص بيان السياسة العامة المبحث الثالث من الفصل الثاني من الباب الأول من الرسالة.

² وهو ما أكدته السيد أحمد أويحيى للنواب معتبرا أن الحكومة من خلال النقاش الذي يعقب عرض بيان السياسة العامة "ستكون لها فرصة لتسجيل آرائهم ونصائحهم الثمينة، كما ستتاح لنا الفرصة بعد ذلك للرد على تساؤلاتكم وتقديم كل التوضيحات التي ستطلب منا في هذا المقام." أنظر: تدخل الوزير الأول السيد أويحيى أمام المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرضه لبيان السياسة العامة لحكومته في نوفمبر، 2010، الجريدة الرسمية للمداولات، رقم 174، المؤرخة في 2010/11/04.

مكتب المجلس، كما اشترطت المادة 53 من نفس القانون العضوي، أن لا يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة¹، وتوقع اللائحة في مجملها من قبل 20 نائبا على الأقل.

أما عن فحوى اللائحة فهي إما أن تأتي مؤيدة للحكومة، وبالتالي معبرة عن رضا المجلس الشعبي الوطني عن عمل الحكومة، وهو ما يعتبر دعما للحكومة وتجديدا للثقة فيها، وإما أن تأتي اللائحة بتحفظ عن سياسة الحكومة وهو ما ينبهها إلى موطن التقصير وعدم احترام البرنامج محل الاتفاق. وهو ما يعتبر تحذيرا للحكومة حيث إن لم تأخذ هذه التحفظات في الحسبان فإن مشاريعها ستواجه إما بالرفض أو بالتعديلات الجبرية².

ومن ثم، فإن هذا النوع من الوسائل الرقابية لا يمكن أن يثير مسؤولية الحكومة السياسية لانعدام الجزاء الأمر الذي يجعل منها مجرد وسيلة تنبيه للحكومة قبل أن تواجه بلائحة ملتمس الرقابة، خاصة إذا كانت مجموعة من البرلمانيين غير راضية على البيان، وغير قادرة على توفير النصاب المطلوب لنجاح لائحة اللوم³.

- نصت الفقرة الرابعة من المادة 84 على: "كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 135 و136 و137 أدناه"⁴، إن ملتمس الرقابة يعد من الوسائل التي يلجأ إليها المجلس الشعبي الوطني للضغط على الحكومة والإحاطة بها⁵، وقيد المؤسس الدستوري لجوء النواب إلى هذه الوسيلة الرقابية بشروط جد معقدة⁶، كما لا يمكن لهم تحريكها إلا مرة واحدة في السنة بمناسبة مناقشة البيان السنوي العام للحكومة.

لكي يكون ملتمس الرقابة قابلا للاقتراح والتصويت، لا بد أن يقدم من طرف 7/1 من النواب، ولا

¹ جاء في المادة 113 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على أنه لا يمكن أن يوقع على أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع.

² عيسى طيبي، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر...، مرجع سابق، ص. 19.

³ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 393.

⁴ تنص المادة 135 من دستور 1996 على: يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على الحكومة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سعة (7/1) عدد النواب على الأقل.

- وتنص المادة 136 على: "تم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة".

- وتنص المادة 137 على: "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية".

⁵ للتذكير لم يحدث في تاريخ البرلمان الجزائري إسقاط الحكومة بهذه الآلية، لكن رئيس الحكومة أحمد أويحي اضطر للتسني من منصبه كرئيس للحكومة بعد تهديد نواب الأفلان بتقديم ملتمس رقابة في ماي 2006، أنظر: جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 20 أكتوبر 2011.

⁶ أنظر بالتفصيل: المواد 57، 58، 59، 60، 61 من القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة.

يمكن لنائب واحد أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحد، يعد ذلك قيذا خاصة للأحزاب الصغرى الممثلة داخل المجلس أن تقدم أكثر من ملتمس رقابة واحد، أضف إلى ذلك وجوب التصويت على الملتمس بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه، وهذا قيد آخر لا يمكن النواب الموقعين على لائحة ملتمس الرقابة فرض مناقشة عامة حول ملتمس الرقابة في اليوم الذي أودعوا فيه ملتمسهم، والهدف من ذلك هو فتح المجال للحكومة ومؤيديها من إجراء الاتصالات اللازمة قصد ضمان إخفاق الاقتراح عن طريق إقناع المترددين بالوقوف إلى جانبها¹ وإعطاء مهلة للحكومة للتحرك والعمل داخل المجلس الشعبي الوطني، وتحضير الأجوبة لانتقادات المعارضة بهدف إفشال الملتمس أثناء التصويت².

كما أحاط المؤسس الجزائري ملتمس الرقابة بقيد النسبة، واشترط أغلبية ثلثي (3/2) النواب للإطاحة بالحكومة³، وبذلك تقلص قدرة المجلس الشعبي الوطني في إقامة المسؤولية إلى أدنى حد.

إن ملتمس الرقابة الذي اعتمده دستور 1996، يؤكد الاتجاه نحو منح المجلس الشعبي الوطني سلطة رقابية تؤهله إلى إسقاطها، غير أن الشروط والقيود المفروضة السابقة الذكر، تفرغ هذه الوسيلة من محتواها وتقلص من دورها الرقابي، ولقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر عدم حدوث تحريك هذا الفعل الرقابي من طرف المجلس الشعبي الوطني وتحفظه على تحريك مسؤولية الحكومة بهذه الوسيلة، طالما أن الحكومة ما هي إلا أداة للتسيير والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية، وأن كل مساس بها يعد بطريقة مباشرة مساسا ببرنامج رئيس الجمهورية⁴.

والحقيقة التي ينبغي توضيحها، أن ربط ممارسة ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة السنوي أنه قيد لا نجد له اثر في دستور فرنسا لسنة 1958⁵، الأمر الذي يجعل من بيان السياسة العامة إجراء إلزامي يجب القيام به من طرف الوزير الأول كل سنة، لكن الدستور الجزائري لسنة 1996⁶ لم يوضح مسألة إلزامية تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة ولم يبين النتائج المترتبة في حال عزوف الوزير الأول على تقديمه كل سنة.

1. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 394.

2. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص. 286.

3. أنظر: الفقرة الأولى من المادة 136 من دستور 1996.

4. تنص المادة 137 من دستور 1996 على: "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية".

5. أنظر: المادة 49 من دستور فرنسا لسنة 1958.

6. أنظر: المادة 84 من دستور 1996 المعدل.

كما أتاح الدستور إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة إذا بادرت الحكومة نفسها بطلب التصويت بالثقة، وهذا ما تناولته الفقرة الخامسة من المادة 84، وذلك بناء على مبدأ هام تقوم عليه الأنظمة البرلمانية مفاده أن الحكومة لا يمكن مواصلة عملها إلا إذا تأكدت من استمرار مساندة البرلمان لها، وتعتبر مسألة طلب الثقة مظهر من مظاهر رقابة المجلس الشعبي الوطني على عمل الحكومة، بما أن هذا الأخير من حيث المبدأ حر في منح أو رفض الثقة للوزير الأول، لكن تجدر الإشارة هنا إلى أن طب الثقة بعد مبادرة الوزير الأول حول مخطط عمله الذي يزعم تنفيذه لا يقدم عليه دون أن يضمن مسبقاً أصوات الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني والتأكد من انسجامها وقدرتها على تزكية سياسة الحكومة¹، حتى يتسنى له مواصلة مهامه في الحكومة.

ربط المؤسس الدستوري الجزائري مسألة طلب الثقة من عدمها ببيان السياسة العامة التي تقدمه الحكومة سنوياً، وإدراج إمكانية طلب الثقة من المجلس في المادة 84 من الدستور التي تنص على: "للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة..."، وهذا بدوره قيدها من القيود الواردة على سلطات المجلس الشعبي الوطني الرقابية، فلا يستطيع التصويت بالثقة إلا مرة واحدة في السنة بينما يخول الدستور الفرنسي والدستور المغربي والتونسي اللجوء إلى التصويت بالثقة في أي وقت من السنة دون ربط ذلك بمناقشة بيان السياسة العامة²، ولا يلجأ الوزير الأول إلى هذا الإجراء إلا إذا كان متأكداً من مساندة الأغلبية، كما أن إمكانية طلب الثقة تكون مرة واحدة سنوياً، ويستنتج من ذلك أن رفضها سيؤدي إلى الحل، وعليه فالحل يمكن أن يجري كل سنة، وهذا الأمر فيه تدعيم لفكرة إطلاق المؤسس الدستوري لسلطة الحل الرئاسي وإمكانية تكراره³.

2- الحل الرئاسي أداة لتكريس هيمنة رئيس الجمهورية:

إن مركز رئيس الجمهورية في ظل التوجه الدستوري الحالي بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، لا يزال يحتفظ بسمو مركزه، ويظهر ذلك من خلال السلطات التي يتمتع بها خاصة في مواجهة المجلس الشعبي الوطني وكما رأينا سابقاً، فإنه يتمتع بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، وتملك السلطة التنفيذية بقيادته وسائل

¹ بشير بلس شاوش، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب...، مرجع سابق، ص 352-362.

² صالح بلحاج، المؤسسات السياسية...، مرجع سابق، ص 288.

³ تنص الفقرة الخامسة من المادة 84 من دستور 1996 المعدل على: "... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته في هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه...".

متعددة تتحكم بها في العملية التشريعية وتهمين عليها، كتفوقها في مجال المبادرة بالقوانين وتدخلها في تحديد جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، وهيمنة رئيس الجمهورية على عملية الإصدار والاعتراض على القوانين¹. هذا فضلا عن سلطته المطلقة في حل المجلس الشعبي الوطني من حيث المبادرة، كل هذه السلطات صعبت على المجلس الشعبي الوطني مواجهته، علما أنه منتخب من طرف الشعب وهو أعلى هيئة في الدولة.

كما أعفى الدستور رئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية عن سياسة هو صاحبها الحقيقي والفعلي حيث خرج عن جميع الأطر النظرية للأنظمة السياسية، وتجاوز حتى التصنيف التقليدي للأنظمة الرئاسوية بمنحه وظائف وسلطات واسعة وذات ثقل كبير يمارسها بصفة منفردة، وأخرى كان من المفروض أن تشاركه فيها هيئات أخرى إلا أن (الواقع الممارس) بين شدة تركيزها بيده، مع انعدام تام لأي فرصة حقيقية لمشاركته الحكم أو مراقبة أعماله، حيث تنعدم إطلاقا مسؤوليته أمام البرلمان، كل هذه المعطيات تبين أن هناك حقا خللا خطيرا في التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية ومسؤوليته، الأمر الذي جعل رئيس الجمهورية يتفوق على المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ما هو إلا رهينة دستورية يتم التضحية به في حالة الأزمة²، حتى لا يفقد رئيس الجمهورية مصداقيته وصورته.

الفرع الثاني: الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني

عرف الحل التلقائي في الجزائر من خلال دستور 1963، حيث ينحل المجلس الوطني وجوبا بمجرد سحب الثقة من رئيس السلطة التنفيذية، وأساس ذلك أن الحكومة عليها أن تحوز ثقة الأغلبية البرلمانية، لكن المؤسس الدستوري آنذاك قيد حق الحل عندما ربط بين إزاحة الرئيس والحل التلقائي³، فأساس الحل مقيد بتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية، مع أن هذه المسؤولية ضرب من ضروب الخيال، لا يمكن تقريرها حتى في دستور 1963، لأن نتيجة المسؤولية يقابلها الحل للمجلس الوطني.

اختفى الحل التلقائي في دستور 1976، ثم عاد المؤسس الدستوري ليذكر الحل التلقائي بموجب استفتاء الثالث نوفمبر عام 1988، وهي قائمة إلى حد الآن من خلال المادتين 81 و 82 من دستور 1996⁴

¹ راجع بالتفصيل: ما ورد بشأن هذه السلطات في الفصل الأول من الباب الثاني من الرسالة.

² عمار عباس، الرقابة البرلمانية... مرجع سابق، ص. 227.

³ تنص المادة 56 من دستور 1963 على: "التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني بموجب استقالة رئيس الجمهورية، والحل التلقائي للمجلس ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة".

⁴ تقابل هاتين المادتين المادة 114/3 والمادة 114/4 من دستور 1976 المعدل والمادتين 77 و 78 من دستور 1989.

فحسب نص المادة 81 من الدستور: "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله" وتضيف المادة 82 من الدستور أنه: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

يفهم من أحكام المادة 82 المذكورة سابقا، أن الحل يكون بقوة القانون وتلقائي في حالة رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، وقد يفهم من ذلك أن سلطة الحل تعتبر بمثابة المقابل للمسؤولية السياسية للحكومة طالما أنها عامل أساسي لتوازن السلطات، لكن هذا الأمر غير صحيح فيما يخص النظام الجزائري وهذا ما سنحاول توضيحه بعد دراسة خصائص الحل التلقائي ووظائفه كما يلي:

أولا: خصائص الحل التلقائي

1- ارتباطه بمخطط عمل الحكومة:

سبق وأن ذكرنا، أن الحل التلقائي لا يمكن حدوثه إلا بمناسبة عرض الحكومة لمخطط عملها على المجلس الشعبي الوطني، يتم على أساسه توضيح أسلوب عمل الحكومة والأدوات والوسائل المستعملة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية¹، تتعهد بمقتضاه الحكومة بحسن التطبيق والتنفيذ بحكم الرقابة البرلمانية، وتعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة من قبيل منحها الثقة التي لا بد أن تحوزها من ممثلي الشعب وهذا من الناحية النظرية، ولكن تعديل 2008 للدستور حقق التطابق بين الممارسة والنص الدستوري، وأصبح البرنامج بحكم الدستور وليس الواقع فقط برنامج رئيس الجمهورية، إذ يعود إلى الوزير الأول أمر تنفيذه بواسطة مخطط العمل يعده من أجل ذلك².

إن نواب المجلس الشعبي الوطني عند مواجهتهم لمخطط عمل الحكومة سيجدون أنفسهم أمام برنامج رئيس الجمهورية الموجه الحقيقي للحكومة، هذا الوضع يولد لديهم الشعور بالخوف من إجراء انتخابات تشريعية جديدة قد تؤدي بالشعب إلى اختيار ممثلين آخرين له في المجلس، لذلك فإنه قبل اتخاذ قرار عدم الموافقة

¹ عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق، ص. 20.

² تنص الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 79 المعدلتين على: "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه على مجلس الوزراء".

على مخطط عمل الوزير الأول عندما يعرض عليهم للمرة الثانية، سيحسبون له ألف حساب، يكون هذا التخوف تبعاً لذلك مصدراً لآثار ردعية، خاصة وأن الإجراء المرتقب تلقائي ونهائي وبالتالي لا يمكن تجنبه¹.

2- اتجاه المشرع الدستوري إلى استبعاد حدوث الحل التلقائي:

ويتجلى ذلك في عدة أمور تلخصها الإجراءات السابقة للحل التلقائي ودور رئيس الجمهورية فيها حيث نصت المادة 80 من دستور 1996 على تقديم الوزير الأول لمخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته حتى يتسنى له تنفيذه، وبالرجوع إلى أحكام مواد القانون العضوي 02/99 الذي نظم ذلك، نجد أن المادة 46 منه حددت مهلة 45 يوم الموالية لتعيين الحكومة²، ليعرض فيها الوزير الأول مخطط عمله لمناقشته من طرف النواب، على أن لا تتم المناقشة العامة لمخطط العمل إلا بعد سبعة أيام من تبليغ المخطط للنواب³.

لكن ما نلاحظه على هذه المادة غياب تام لطريقة تبليغ النواب، كما أن مدة سبعة أيام غير كافية صراحة لدراسة المخطط وإبداء الرأي فيه، لأنه يتضمن جوانب مالية تحتاج إلى الدقة والتعمق، ويتم التصويت بعد ذلك على مخطط العمل بعد تكييفه، إذا اقتضى الأمر عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة⁴. وهنا يطرح تساؤل جوهري حول ما إذا كان المشرع يقصد بتاريخ تقديم المخطط في الجلسة هو تاريخ عرض الوزير الأول لمخطط عمله طبقاً للمادة 46، فإنه لا يبقى سوى 3 أيام أمام النواب لمناقشة المخطط، وهي مدة قصيرة لا يمكن من خلالها حتى الإطلاع على مضمون المخطط قراءة.

بالرجوع إلى أحكام المادة 80 خاصة الفقرة الثانية منها، فإنها تتيح للوزير الأول فرصة تكييف مخطط عمله على ضوء المناقشة، ثم تأتي المادة 81 في فقرتها الأولى بحكم آخر وهو في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط المعروض عليه، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، وعند مقابلة المادتين ببعضهما نلاحظ أن المادة 80 أعطت فرصة للوزير الأول في تكييف مخطط عمله وتعديله بشكل يحوز

¹ محمد براهمي، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص. 630.

² تنص المادة 46 من القانون العضوي رقم 02/99 على: "يعرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوماً الموالية لتعيين الحكومة، ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة".

³ تنص المادة 47 من القانون العضوي رقم 02/99 على "لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج الحكومة إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب".

⁴ تنص المادة 48 من نفس القانون على: "يتم التصويت على برنامج الحكومة بعد تكييفه إذا اقتضى الأمر عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة".

رضا النواب، ويعتبر هذا الأمر في حد ذاته منفذا من الاستقالة التي يصبح احتمال حدوثها نظريا فقط¹. من جهة أخرى، لم ينص المشرع الدستوري على أية مادة تلزم الحكومة بالتقيد بآراء المجلس الشعبي الوطني أثناء المناقشة، وذلك يبدو من صريح المادة 80 والتي لا تشير إلى إمكانية عرض المخطط على المجلس بعد المناقشة، لكن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد، إذ أن المادة 80 لم تبين لنا مصير المخطط المكيف بعد المناقشة.

إن الصياغة الناقصة للمواد السابقة، تبين لنا أن استقالة الحكومة الأولى أمر مستبعد إن لم يكن مستحيلا أما بالنسبة للحكومة الثانية والتي ينتج عن رفض مخططها الحل التلقائي للمجلس، فقد نص الدستور على تعيين وزير أول بذات الكيفيات²، وقد سبق أن بينا أن الوزير الأول تمنح له فرصة تكيف المخطط، مما يحول دون سقوط الحكومة، وعدم استقالة الحكومة يحول دون تعيين حكومة جديدة بمفهوم المادة 82 الفقرة الثانية من الدستور، وبالتالي استحالة بلوغ مرحلة الحل التلقائي.

ثانيا: وظائف الحل التلقائي

يبدو أن الحل التلقائي بالصورة التي تكلمنا عنها سابقا عند بيان خصائصه أنه يقوم على شرط أساسي وهو رفض المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية الموافقة على مخطط عمل الحكومة، وبالتوقف هنا يظهر الحل التلقائي كوسيلة هامة لتأمين استقرار الحكومة أما الوجه الآخر للحل التلقائي، فهو إجراء رادع يجعل المجلس الشعبي الوطني يبدى حتما تخوفا من احتمال حله³، الأمر الذي يجعل الحل التلقائي في الجزائر وسيلة لإضعاف المجلس الشعبي الوطني أمام رئيس الجمهورية.

1- الحل وسيلة لتأمين استقرار الحكومة:

إن ضمان استقرار الحكومة والحفاظ على تنفيذ مخططها، يرتبط أشد الارتباط بالحل التلقائي الذي كرسه المادة 82 من الدستور، في ظل نظام يعتمد على المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، إذ

¹ من المفروض أن مجرد ظهور عيوب مخطط عمل الحكومة، يعد قرينة على ضعف الحكومة وضييق ألقها أو قصر تصرفها ويتعين في هذه الحالة أن تقدم استقالتها.

² تنص المادة 81 من دستور 1996 المعدل على: "يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها".

³ محمد براهيمي، حق الحل في دستور 1989، مرجع سابق، ص. 630.

من غير الممكن إطلاق سلطة المجلس وتركه يرفض مخططات عمل الحكومات دون سلاح رادع مقابل، لأن الرفض غير المحدود يجعل النظام السياسي غير مستقر ويدور في حلقة مفرغة، فكيف يمكن تصور الوضع في غياب آلية الحل التلقائي كرد فعل لتعسف المجلس؟.

إن رفض النواب مخطط عمل الوزير الأول ولم يمنحوه أغلبية الأصوات، فإن الوزير الأول يكون في وضعية حرجة تحتم عليه تقديم استقالته واستقالة حكومته لرئيس الجمهورية، على إثر ذلك يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا جديدا ليتولى نفس المهام حسب نفس الشروط والإجراءات الدستورية¹.

من حيث الدلالة السياسية لهذا الرفض، فإن الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني تعلم أنها غير مؤهلة دستوريا مناقشة ورفض برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي رفضها يكون مرده عدم رضاها عن الشخصية التي اختارها رئيس الجمهورية لأنها من الشخصيات السياسية التي لا تنتمي إلى الأغلبية أو التي تلقى استحسانا ومساندة من طرفها.

أمام هذا الموقف، فإن لرئيس الجمهورية عدة خيارات أولها اختيار الوزير الأول من الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني، أما الخيار الثاني هو إعادة نفس الشخصية وتكليفها من جديد تشكيل حكومة جديدة وهذا الخيار يمثل في حقيقة الأمر تحديا كبيرا من قبل رئيس الجمهورية لنواب المجلس يضعهم في موقف صعب جدا إما الرضوخ لإرادة الرئيس، وإما التعرض إلى الحل التلقائي وتنظيم انتخابات تشريعية جديدة قد تؤدي بالشعب إلى اختيار ممثلين آخرين له في المجلس.

لذلك فإنه قبل اتخاذهم قرار عدم الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول للمرة الثانية، سيحسبون له ألف حساب ويأخذون في الاعتبار كل النتائج التي ستترتب عليه الشيء الذي ينبغي صبغة الاتزان على علاقة المجلس بالحكومة، بحيث ينتهي الأمر في كل الأحوال بالموافقة اللامشروطة على المخطط وبهذا يمكن اعتبار الحل التلقائي الذي منحه الدستور لرئيس الجمهورية يمثل تصرفا رادعا يمكن لرئيس الجمهورية من فرض إرادته على نواب المجلس، وتمير السياسة التي يراها من خلال البرنامج الذي يكلف به الحكومة التي يعينها ومن أهم نتائج ذلك ضمان الاستقرار الحكومي وحماية استقلال الوزراء والتأكيد على تفوق رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني².

¹. أنظر: المادة 81 من دستور 1996 المعدل.

². رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2012، ص.195.

وبالتأكيد، فإن الأثر التلقائي الذي يميز هذا النوع من الحل، سيجعل رئيس الجمهورية أكثر ارتياحا في حالة ترتيبه، مقارنة بالحل الرئاسي، لأن في حالة هذا الأخير قد يكون رئيس الجمهورية ملزما ضمنا بتسبب قرار الحل وهو ما يجرجه ويدخل في نفسه نوعا من التخوف من ردة فعل الرأي العام¹.

لكن نظرا للدعم الدائم الذي تحظى به الحكومة من المجلس الشعبي الوطني خلال مختلف العهديات التشريعية، فلم يحدث وأن تم تفعيل آلية الحل الوجوبي منذ إدخالها في النظام الدستوري الجزائري.

2 - الحل التلقائي وسيلة لإضعاف المجلس الشعبي الوطني أمام رئيس الجمهورية

إن قراءة النصوص المتعلقة بالحل التلقائي تبين لنا وللوهلة الأولى بأن المجلس الشعبي الوطني سيد في اختيار الوقت المناسب لتطبيق هذا الإجراء، إلا أن تدخل جملة من المعطيات جعل من الحل التلقائي مجرد وسيلة لتقييد المجلس وإضعافه، أولها أن المسؤولية أمام المجلس الشعبي الوطني هي مسؤولية الحكومة عن مخطط تنفيذي لبرنامج ليس برنامجها، بل برنامج رئيس الجمهورية صاحب السياسة العامة لدولة، والحكومة ما هي إلا جهاز تابع له خاصة بعد التعديل لدستوري لسنة 2008. ورغم ذلك فإن المسؤولية السياسية لا تمتد إليه، بل أن الحكومة هي وحدها المعنية بذلك، لهذا يرى البعض من الشراح في الجزائر أن الهدف الحقيقي وراء انحلال المجلس الشعبي الوطني وجوبا، هو حماية سياسة رئيس الجمهورية باعتباره هو صاحب البرنامج الذي تتولى الحكومة تنفيذه².

وحتى المسؤولية الحكومية فهي تبقى فقط مجرد مبدأ قانوني نظري، طالما أن تحريكها يبقى أمرا صعبا إن لم نقل مستحيلا، مادام دستور 1996 ينطوي على إطلاق عنان الحل التلقائي، أي أنه يكرس ضمنا قاعدة تكرار الحل على الحل ولذات السبب، وهو ما يجعل المجلس الشعبي الوطني يوافق على تصرفات الحكومة دون أن يفكر في تحريك المسؤولية السياسية لها³.

كما أن النصوص الدستورية لاسيما المواد 81/1، و82/1 تعطي للمجلس الشعبي الوطني مطلق الحق في رفض مخطط الحكومة، إلا أن هذا الحق يظل ناقصا ومشروطا، فهو ناقص بناء على المادة 80 التي تجيز للوزير الأول تكييف مخطط العمل، وتستبعد بالتالي الاستقالة، أما المادة 82 فإنها لا تمثل حقا للمجلس بمناقشة المخطط المعروض عليه، بقدر ما هي تمثل حرمانا منه، فإعطاء المجلس حق رفض المخطط في كفة وتهديده بالحل

¹ محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام الجزائري، مرجع سابق، ص. 202.

² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، مرجع سابق، ص. 231.

³ نفس المرجع، ص. 232.

في الكفة الأخرى يعد في الحقيقة إلزاما له بالموافقة على المخطط، حتى وإن لم يكن في المستوى المطلوب، فالمادة 82 تعتبر الحكومة مقبولة بقوة القانون، لأن المجلس الشعبي الوطني لن يستعمل إجراء يعود عليه بالحل، وهذا أغرب ما في الأمر، فكيف تتصور أن تنصب المسؤولية على من قضى بها، وفي هذا إجبار للمجلس عن التخلي عن دوره الرقابي في غياب أي نص دستوري يمنع رئيس الجمهورية من إعادة الوزير الأول المستقيل إلى الواجهة تطبيقا للمادة 81 وأشرنا إلى ذلك سابقا، حيث يصبح تدخل رئيس الجمهورية في الحل التلقائي مباشرا، مما يجعل المجلس في موقف أضعف أمام رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: إجراءات الحل وآثاره القانونية

يعد حل البرلمان أخطر سلاح رقابي تملكه السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، لأنه يؤدي إلى إنهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المقررة لها. لذلك فإن الدساتير تستوجب عادة مجموعة من الإجراءات على الجهة صاحبة الاختصاص بالحل مراعاتها قبل الإقدام عليه تحت طائلة بطلان قرار الحل، منها ما هو متعلق بوجود أسباب ومبررات مقنعة للجوء إليه، وهذه الأسباب منها ما هو منصوص عليه في الدساتير ومنها ما أوجدته الظروف العملية، أو بتوفر مجموعة من الشروط في قرار الحل لكي يكون صحيحا ومنتجا لآثاره القانونية.

ولتجنب المخاطر التي تتولد على التعسف في استعمال وسيلة الحل، استقرت أغلب الدساتير البرلمانية على وضع مجموعة من الضمانات، وبدونها فإن حق الحل سوف ينقلب وبالا على نظام الدولة الدستوري، وهي متنوعة منها ما تتفق فيه جميع الدساتير ومنها ما يرد في دستور دون الآخر، ومن جهة أخرى فإن ممارسة حق الحل لا يمكن أن يمر دون أن يرتب آثارا قانونية سواء على السلطة التنفيذية وعلى السلطة التشريعية أيضا.

وعليه، سنتصب دراستنا على كل ما سبق من خلال تخصيص مطلبين الأول لإجراءات الحل، لنعرج في المطلب الثاني على دراسة آثار الحل القانونية على السلطتين التنفيذية والتشريعية كما يلي:

المطلب الأول: إجراءات الحل

سوف نحاول في هذا المطلب دراسة أسباب الحل وشروطه وضماناته في الجزائر، من خلال الفروع التالية

كما يلي:

الفرع الأول: أسباب الحل

تلجأ السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان إذا تواجدت أسباب صحيحة وجدية، هذه الأسباب على اختلافها، منها ما نصت عليها الدساتير ومنها من خلقتها الظروف العملية، ولهذا يظهر الحل بأوجه متعددة لأن معناه لا يبدو جليا إلا من خلال الظرف السياسي الذي استعمل فيه¹.

ونزولا إلى الواقع، لا نجد إفصاحا صريحا من المؤسس الدستوري عن الأسباب التي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني، حيث لم يقم المؤسس بتحديد الأسباب التي من الممكن أن يبنى عليها حل المجلس، وإنما تركها في يد رئيس الجمهورية الذي يقوم بتقديرها بناء على معطيات الواقع السياسي، ويمكن إجمال أسباب الحل كما يلي:

أولا: الحل بسبب الخلاف بين البرلمان والحكومة

ففي طابعه التقليدي، يعتبر حق الحل من حيث الشكل من صلاحيات رئيس الدولة سواء كان ملكا أو رئيسا للجمهورية كما أشرنا سابقا، ويستهدف طلب تحكيم الشعب في النزاع القائم²، فإذا اختلف البرلمان في الرأي مع الحكومة وأراد سحب الثقة منها، وفي المقابل الحكومة ترى أنها على حق، وأن البرلمان قد تجاوز حدود سلطاته وأن أغلبية المجلس متعنتة، هذا الوضع يؤدي إلى تأزم الموقف بينهما مما قد يؤدي في نهاية المطاف إلى لجوء الوزارة إلى رئيس الدولة والطلب منه حل البرلمان³.

يعد هذا النوع من النزاع بين البرلمان والحكومة من الناحية العملية الصورة الأكثر شيوعا من بين صور النزاع الذي يمكن أن يحدث بين السلطات، كما أن بعض الدساتير تحصر على النص صراحة على هذا السبب ضمن أسباب الحل، ومن بين الدساتير التي نصت على ذلك الدستور الفرنسي الصادر عام 1946، حيث كان اللجوء إلى حل الجمعية الوطنية على درجة كبيرة من الصعوبة فلا يمكن، وفق الدستور وتحديد المواد 49 و50 و51 منه⁴، حل الجمعية الوطنية خلال الثمانية عشر شهرا من بدء ولايتها بحجة أن هذه الفترة ضرورية

¹.Philippe Lauvaux, Op.cit, p. 197.

². محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص. 141.

³. أنظر في ذلك -سليمان الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص. 525.

- عثمان خليل، القانون الدستوري، ط5، دار الفكر العربي، بيروت، 1955، ص. 494.

⁴. للاطلاع على نصوص المواد المذكورة في دستور 1946 الفرنسي، راجع بشير على محمد باز، حق حل المجلس النيابي... مرجع سابق، ص 89. وكذلك:

Alexandre Viala, Place et rôle du gouvernement en droit constitutionnel Comparé équilibre avec les Autres institutions

مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.indrf.org/files/uplaod/intervention

لتكوين أكثرية برلمانية، ومن ناحية ثانية لا يجوز حل الجمعية الوطنية إلا إذا حدثت أزمات وزاريتان دستوريتان خلال ثمانية عشرة شهراً، وتعتبر أزمة وزارية فقط الأزمة الناجمة عن سحب الثقة عن الحكومة وفق ما نص عليه الدستور، وفي هذه الحالة يمكن لمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً بحل الجمعية الوطنية، يعلنه رئيس الجمهورية على أن يتولى رئيس الجمعية الوطنية رئاسة الحكومة، وهذا الشرط الأخير كان قيدياً إضافياً على صلاحية الحل وجرى تصحيحه في التعديلات الدستورية في العام 1954¹.

أما الدساتير العربية فقد تبنت بعضها ذات السبب في دساتيرها مثل الدستور المصري لسنة 1971 الذي نص على الحل بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان في المادة 127 منه، التي ربطت مسألة حل البرلمان بضرورة تقرير المسؤولية الوزارية وسحب الثقة من الحكومة².

أما الدستور الجزائري لسنة 1996 فقد تضمن هذا السبب، فأعطى للمجلس الشعبي الوطني حق رقابة الحكومة قد ينجر عنها استقالة الحكومة، ودعمت السلطة التنفيذية بسلاح مواز لهذه الرقابة وهي حق الحل ويمكن اعتبارها الحالة الوحيدة من بين أسباب الحل، وتضمنتها الفقرة الخامسة من المادة 84 من الدستور، أين يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى أحكام المادة 129 المتعلقة بالحل قبل قبول استقالة الحكومة بسبب رفض المجلس الوطني التصويت لها، ويبدو واضحاً من خلال نص المادة 84 أنها لا تشكل قيدياً على سلطة رئيس الجمهورية، بل أنها تسمح له بالضغط على المجلس الشعبي الوطني الذي بات يعلم أن مواجهته تعني حله³.

ثانياً: الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان:

قد ينشب الخلاف بين مجلسي البرلمان، مما يعيق عمل الحكومة فتلجأ إلى حل أحدهما أو كلاهما من أجل خلق الانسجام والتوافق بين مجلسي البرلمان الجديد، ويظهر الخلاف أثناء القيام بالعملية التشريعية أو الرقابية، أو عدم الاتفاق بينهما بسبب بعض المسائل السياسية الهامة، مما يؤدي إلى إثارة الرأي العام ويكون الحل هو العلاج لإعادة التوفيق بين المجلسين وتحقيق الاستقرار السياسي في الدولة، ومن أمثلة الدساتير التي تنص على

¹ عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص. 128.

² دانا عبد الكريم، حل البرلمان وآثاره القانونية...، مرجع سابق، ص. 88.

³ تنص المادة 84/5 من دستور 1996 المعدل على: "...للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير استقالة حكومته... في هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه".

هذا الحل الدستور المغربي لسنة 1996 الذي نص على سلطة الملك في حل مجلسي البرلمان أو إحداهما بظهير شريف¹ وهو ما جاء به أيضا دستور 2011 في الفصل 51 منه، ويرى أساتذة القانون الدستوري في المملكة المغربية بأن السبب الرئيسي الذي سيدفع الملك إلى إجراء الحل هو وجود نزاع بين المجلسين يمكن أن يظهر من خلال وظائفهما الدستورية، فيقوم الملك بحل المجلسين معا أو بحل المجلس الذي يراه قد خرج عن جادة الصواب وأصبح يعارض السياسة العامة للبلاد².

ولا يمكن أن تحل الغرفتين معا في الجزائر، لأن دستور 1996 ينص على حل المجلس الشعبي الوطني فقط ويعود ذلك إلى تجنب الوقوع في أزمة دستورية كالتى عرفتها الجزائر إثر استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد فيتولى في الدستور رئاسة الدولة عند حالة المانع لدى رئيس الجمهورية رئيس مجلس الأمة³، وكذلك في حالة الشغور⁴ فالخلاف بين غرفتي البرلمان ينشأ عندما يكون مجلس الأمة معترضا على كل أو بعض أحكام النص وقد حسم المؤسس الدستوري حالة الخلاف بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء تستدعى من طرف الوزير الأول لإعداد صيغة يمكن أن يتفق عليها المجلسان وإذا تعذر ذلك يسحب النص⁵، وليس اللجوء إلى الحل.

ثالثا: حل البرلمان لاستطلاع رأي الشعب في القضايا الهامة

إن القضايا الوطنية الهامة هي تلك المسائل التي يرتبط بها مصير الدولة والوطن، يمكن أن تأخذ شكل سياسات أو إصلاحات تؤثر تأثيرا عميقا في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويثار جدل حولها، هذه القضايا تتطلب العودة إلى الشعب للوقوف على رأيه بشأنها، كونه يستحمل نتائجها سواء كانت سلبية أو إيجابية⁶، ورأي الشعب هنا هو المخرج الوحيد حتى يحدث التوافق بين عمل سلطات الدولة والرغبة الشعبية ومادام النواب هم ممثلو الشعب ورأيه غير المباشر، غير أن هؤلاء قد يتعرضون لضغوط وقد يفضلون النيابة عن التعبير عن رأي الشعب الحقيقي، كما توجد العديد من المغريات التي تجعل منهم ينحرفون عن أداء وظائفهم مما

¹. أنظر: الفصل 27 من دستور المغرب لسنة 1996.

². الطنجي الشراوي أمينة، العلاقة بين السلطات في النظام الدستوري المغربي (92-96) والفرنسي (1958)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال- الرباط، 2004/2003، ص 125.

³. أنظر: المادة 88 فقرة 02 من دستور 1996.

⁴. أنظر: المادة 88 فقرة 06 من دستور 1996.

⁵. أنظر: المادة 120 من دستور 1996.

⁶. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية...، مرجع سابق، ص. 43.

يجعل لهم رأيا مخالفا لرأي ناخبهم وهنا يكون حل البرلمان خيرا وسيلة تسمح للشعب بالاحتفاظ بحقه في هذه الأمور¹.

في الواقع أن استطلاع رأي الشعب في القضايا الهامة يعني المشاركة الفعلية من قبل الناخبين في حكم البلاد واستخدام حق الحل لهذا الاستطلاع يؤدي نفس الوظيفة التي تؤديها عملية الاستفتاء، ففي بريطانيا كان يجل البرلمان دائما بقصد استشارة الجهاز الانتخابي في مسألة معينة، ومن أمثلة الحالات التي وقعت في بريطانيا تطبيقا لهذا السبب نذكر بإيجاز حل 1842، حيث أنه في أثناء مناقشة البرلمان لسياسة الحكومة في إدارة شؤون الهند، طلب رئيس الوزراء من الملكة حل البرلمان في حالة خسارة الحكومة لثقتها، لكن الملكة رفضت طلبه وبخسارة الحكومة ثقة البرلمان عدلت الملكة عن قرارها ومنحت رئيس الوزراء ترخيص الحل، ومن بين الأسباب التي دفعت الملكة للعدول عن قرارها الأول هو معرفة رأي الجهاز الانتخابي في سياسة الحكومة المتبعة في الهند ورأيه في الخلاف القائم بين البرلمان والحكومة².

وفي ظل النظام السياسي الفرنسي، تم استخدام الحل لمعرفة رأي الشعب حول دعوة الجنرال "ديغول" في عام 1962 إلى اختيار رئيس الجمهورية بطريق الاقتراع العام واستفتاء الشعب على هذا الاقتراع، الأمر الذي لم تؤيده الأحزاب السياسية تأسيسا على أنه إجراء غير دستوري، وإزاء الخلاف بين رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية بشأن هذا الاقتراع، فقد تم طرح الثقة بالحكومة وأعلن الجنرال "ديغول" عقب الاقتراع بطرح الثقة أنه إذا جاءت نتيجة الاستفتاء غير مؤيدة لإرادته فإنه سوف يضطر لتقديم استقالته³.

أما في الجزائر، وبالرجوع إلى أحكام المادة 129 من دستور 1996، التي تعطي لرئيس الجمهورية حق الحل بمناسبة استقالة الحكومة التي لم يصوت لها المجلس بالثقة لا تعني ارتباط إجراء الحل بهذه الحالة فقط، بل يمكن اعتبارها ترخيصا لرئيس الجمهورية باستعمال سلطته السامية في اللجوء إلى الشعب، كتقنية بديلة عن الاستفتاء، حيث أن الحل يهدف إلى معرفة رأي الشعب وإبداء رأيه بخصوص السياسة الوطنية بالتصويت أو انتخاب نواب من الأحزاب المؤيدة لرئيس الجمهورية ولتشكيل أغلبية برلمانية جديدة.

في الأخير، نلاحظ أن حل البرلمان لاستطلاع رأي الشعب يعتبر السبب الغالب في حالات الحل، كما أنه

¹ علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة...، مرجع سابق، ص. 271.

² خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص. 91.

³ جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية "دراسة مقارنة" مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2013 ص 194.

موجود في جميع الأسباب الأخرى لحل البرلمان سواء كان بسبب الخلاف بين البرلمان والحكومة أو الخلاف بين المجلسين أم دعم الأغلبية البرلمانية، كما أن الموضوع الذي يراد أخذ رأي الشعب حوله وحل البرلمان لأجل ذلك يجب أن يتعلق بالمصالح الهامة والحيوية للدولة، ولكن ما هو المعيار المعتمد لتحديد هذه المصالح وقياس حيويتها؟ لأن ترك الأمور لتقدير السلطة التنفيذية فيه خطورة على استقرار المؤسسات، وعليه وجب إخضاع قرار السلطة التنفيذية بحل البرلمان لرقابة المحاكم أو للمجالس الدستورية أو أي هيئة دستورية أنيط بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين لضمان التطبيق السليم لقواعد الدستور.

رابعا: حل البرلمان بهدف دعم الأغلبية البرلمانية

يمكن أن يكون الغرض من الحل دعم الحكومة للأغلبية البرلمانية، كوسيلة لتقوية مركزها، دون أن يكون هناك خلاف قائم بينها وبين البرلمان ويحدث هذا إذا كانت الحكومة تطمح إلى تدعيم الأغلبية الموالية لها في المجلس النيابي ولكسب تأييد الرأي العام لها في نفس الوقت خاصة إذا كانت الظروف مناسبة لإجراء الانتخابات التشريعية، فاختيار الوقت المناسب لإجراء الحل له أهمية كبيرة، ففي عام 1959 استغل رئيس الوزراء البريطاني "ماكميلان" الحالة الاقتصادية المتعشة للبلاد فقرر حل البرلمان، وأسفرت الانتخابات عن فوز حزب المحافظين فوزا كبيرا بازدياد عدد مقاعده في البرلمان¹، وهذا يعني أن العامل الاقتصادي يلعب دورا في تحديد الوقت المناسب ومن العوامل الأخرى التي تساعد الحكومة في اختيار الوقت المناسب لحل البرلمان معرفة اتجاهات الرأي العام ومواقفه ومدى تأييده للحكومة، فالحكومات دائما تتوجه نحو التأثير على الرأي العام من خلال أخذه بنظر الاعتبار والسير وفق رغباته حتى يكون سندا لها في الانتخابات.

خامسا: حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدة إنابته

قد يلجأ إلى حل البرلمان نتيجة اقتراب نهاية العهدة الانتخابية بموجب الدستور لتجنب مخاوف تعرض الدولة للمخاطر، بسبب الأعمال التي قد يقوم بها البرلمان في هذه الفترة الحساسة كإصدار قوانين تقف ورائها المصالح الشخصية أو القيام بحملات انتخابية من داخل البرلمان ومحاوله جذب واستقطاب أكبر عدد من الناخبين عن طريق إنجاز العديد من الأعمال باستخدام اسم وممتلكات البرلمان، وما في ذلك من آثار سلبية على نتائج الانتخابات والإضرار بالمصلحة العامة، وتعتبر بريطانيا الدولة التي تنفرد بهذا النوع من الحل، وقد جرى العمل فيها على تضمين قرار الحل أسباب أخرى إلى جانب سبب قرب انتهاء البرلمان لأنه سبب غير كافي²

¹ علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة...، مرجع سابق، ص. 233.

² خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام البرلماني...، مرجع سابق، ص. 94.

ومن أمثلة ذلك ما حدث في نهاية الحربين العالميتين الأولى والثانية عامي 1918، 1945 وفي أعوام 1950، 1959، 1964¹.

وإذا أسقطنا سبب قرب انتهاء مدة نيابة البرلمان على النظام الجزائري، لما وجدنا نص دستوري يقضي بحل المجلس الشعبي الوطني لهذا السبب.

سادسا: حل البرلمان بسبب تغير النظام الانتخابي للدولة

تلجأ الحكومة إلى الحل بهدف إدخال تعديلات جوهرية على النظام الانتخابي للدولة، كأن تتبنى الدولة نظام الانتخاب غير المباشر بدلا من المباشر أو تتبنى نظام الانتخاب بالقائمة بدلا من الانتخاب الفردي، أو تقوم الحكومة بحل البرلمان بسبب إعادة توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية وإجراء انتخابات وفق التنظيم الجديد².

تعد بريطانيا من الدول التي وجدت فيها تطبيقات لحل البرلمان لهذا السبب، ومن أمثلة ذلك الحل الواقع في عام 1832، حيث تم هذا الحل بمناسبة إلغاء بعض المقاطعات والتي بلغت 82 مقاطعة، وضم المقاعد الخاصة بها إلى المقاطعات الكبرى³، كما قامت حكومة "لويد جورج" بحل البرلمان بسبب تعميم حق الاقتراع على الرجال والنساء على السواء⁴.

أما في مصر، تم حل البرلمان مرات عدة تطبيقا لهذا السبب، ومن أمثلة ذلك الحل الذي وقع عام 1930 حيث تم إلغاء دستور 1923 وتغير النظام الانتخابي إلى نظام الانتخاب على درجتين، ومن أحدث الأمثلة الحل الذي قام به الرئيس حسني مبارك في عام 1987 ليعود من جديد لتبني نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية مع التمثيل النسبي، وتم تشكيل مجلس الشعب الجديد على هذا النحو⁵، أما في الجزائر لم يكن تغير النظام الانتخابي سببا دستوريا لحل البرلمان وربما يعود ذلك في الأساس إلى مكانة قانون الانتخاب في الدولة .

¹ . خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام البرلماني...، مرجع سابق، ص. 95.

² . دانا عبد الكريم، حل البرلمان وآثاره القانونية...، مرجع سابق، ص. 106.

³ . رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، مرجع سابق، ص. 62.

⁴ . بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي...، مرجع سابق، ص. 74.

⁵ . دانا عبد الكريم، نفس المرجع، ص. 107.

من خلال ما تم عرضه من أسباب الحل، يتضح لنا أن الحل إذا ما كان دستوريا فإنه يتفادى نشوب أزمة سياسية داخل النظام السياسي للدولة أو بدرء مواجهة حادة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، تحقيقا لمبدأ التوازن، على أن أغلب الأزمات والخلافات بين الحكومة والبرلمان لا يكون حلها بجل البرلمان، فكثيرا ما تعمل السلطة التنفيذية على حل تلك الخلافات بوسائل عدة منها عملية التعديل الوزاري، أما إذا كان الحل غير دستوري وهو ما لا نؤيده لما فيه إهدار لنصوص الدستور المنظمة لحل البرلمان، يعني تعطيل الحياة النيابية دون مبرر، يترتب عليه تعطيل العمل بالدستور وممارسة السلطة التنفيذية لوظيفة التشريع بنفسها .

الفرع الثاني: شروط الحل

أعطى الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني وهي سلطة مطلقة من حيث المبادرة، ولم ينص على أية شروط موضوعية لممارسة هذه السلطة، أما الشروط الشكلية فلا تعدو أن تكون استشارات لرئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول، إضافة إلى شرط إجراء الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر لكن لا علاقة لهذا الشرط الأخير بقرار الحل بل يكون لاحقا وبالتالي لا تتوقف صحة المرسوم الرئاسي للحل على تضمينه استدعاء الناخبين.

ولهذا سوف نحاول في هذا الفرع دراسة شروط الحل بالشكل التالي: الاستشارة أولا ثم صدور قرار الحل ثانيا.

أولا: الاستشارة

الاستشارة قبل إصدار قرار الحل إجراء يقصد به أخذ رأي الغير والاستفادة منهم بشكل يرتجي منه الوصول إلى الصواب، فالاستشارة تساعد على الوصول إلى الحل الممكن والتريث وعدم الإسراع في اتخاذ قرار الحل، ولقد أزم دستور 1996 رئيس الجمهورية بضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول¹، فما هو المغزى من إدراج المشرع الدستوري لهذا الشرط؟

في رأينا، أن فرض مثل هذه الاستشارة يؤدي إلى استبعاد الحل الرئاسي لأنه يتعارض مع منطق الأمور، إذ كيف يعقل أن يجأ رئيس الجمهورية إلى استشارة الهيئة البرلمانية وهو طرف في النزاع معها، فمواقف الطرفين المتنازعين تكون معلنة ولا تحتاج بالتالي لأي مشورة، ومن جهة أخرى فإن هذا الشرط يهدف أيضا إلى تفادي

¹ نفس الشرط نجده في دستور فرنسا لعام 1958 والذي نصت عليه المادة 12 منه كما يلي "يمكن لرئيس الجمهورية، بعد استشارة الوزير الأول ورؤساء الجمعيات اتخاذ قرار حل الجمعية الوطنية...".

أنظر: ناصر لباد، دساتير ومواثيق سياسية، مرجع سابق، ص ص. 51-52.

أي تعسف في استعمال حق الحل من طرف رئيس الجمهورية، وهو ما يفيد أن هذه الآراء تحمل طابعا إلزاميا معنويا وهو ينبغي كذلك تنوير رئيس الجمهورية بموقف ممثلي الأمة من إجراء خطير كهذا وربما أيضا بالعواقب الوخيمة التي قد يترتب عنه الحل.

أما استشارة الوزير الأول وخاصة بعد أن تغير مركزه في التعديل الدستوري لسنة 2008، بحيث أصبح من الناحية العملية فاقدا للسلطة، فكيف يستشير رئيس الجمهورية شخصا يمثل هيئة قد تكون في خلاف مع المجلس الشعبي الوطني، وفي سياق الفقرة السادسة من المادة 84 على الأقل يعد طرفا في القضية التي يستشار فيها؟

ولقد أخفق المشرع الدستوري حتما، عندما جعل الاستشارة من طرف أشخاص لا يتمتعون بالحياد الكافي، وليس لهم أي تأثير على رئيس الجمهورية، وعليه نقترح أن يحدد المشرع الدستوري هيئات تمتاز بالحياد توكل لها مهمة الاستشارة، كمجلس الدولة باعتباره هيئة قضائية يتمتع أعضاؤه بالحماية والاستقلال وكذلك للمجلس الدستوري نظرا لمكانته ومصداقية آرائه ودوره الكبير في حماية واحترام الدستور.

وطبقا لنص المادة 129 من الدستور، يعد طلب الاستشارة إلزامي لرئيس الجمهورية بهدف استطلاع رأي رؤساء الغرف النيابية والوزير الأول دون أن يكون ملزما بإتباع ما يستشيرون به عليه، فالاستشارة هنا ضرورية لصحة إجراء الحل وغير ملزمة لرئيس الجمهورية ولا تؤثر في اتخاذ القرار، ولقد أكد ذلك المفكر الفرنسي "مارسيل بريلو" عندما قال: بأن قيام رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلسين والوزير الأول وفقا للمادة 12 من دستور فرنسا لعام 1958 لا يؤثر في اتخاذ القرار¹، وهذا ما يجعل الاستشارة في الجزائر ضمانا غير كافية بذاتها.

لم يشهد التطبيق العملي لهذه الآلية إلا مرة واحدة، وهي الحالة التي قام بها الرئيس السابق الشاذلي بن جديد بحل المجلس الشعبي دون إجراء الاستشارة، مما جعل قراره بحل المجلس منتقدا، فرغم أن المرسوم 01/92 المؤرخ في 1992/1/4 المتضمن قرار حل المجلس الشعبي الوطني²، أشار في البداية أن رئيس الجمهورية بناء

¹.Marcel prélot et Boulois- jean, institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, paris, 1980.

P. 962.

². أنظر بالتفصيل: الجريدة الرسمية رقم (2) الصادرة في 8 جانفي 1992، تتضمن المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 1992/1/4 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني.

على الدستور لاسيما المادتان 6/74، و120 منه "وبعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة" وهذا ما يفيد أن الاستشارة قد تمت، إلا أن الحزب الحائز على الأغلبية على لسان أمينه العام أكد بعدم علم قيادة الحزب بجل المجلس الشعبي الوطني في حين كان رئيس المجلس عضواً في المكتب السياسي للحزب، وهنا نكون أمام احتمالين لا ثالث لهما، فالأول، أنه أخفى ذلك عن قيادة حزبه، وذلك منطقياً غير معقول لأن من شأنه تعرضه للمساءلة بإخفائه هذا الإجراء الخطير، أما الاحتمال الثاني وهو المرجح فيتمثل في عدم استشارته أصلاً مما يطرح تساؤلاً حول مصداقية التأسيس الوارد في المرسوم المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني¹.

إلا أن الأمور أخذت منعطفاً خطيراً عندما أعلن الرئيس آنذاك في الرسالة الموجهة أمام المجلس الدستوري إلى جموع المواطنين عن استقالته والتي جاءت بالصيغة التالية "ضرورة انسحابي من الساحة السياسية... لذا أتخلى عن ممارسة مهام رئاسة الجمهورية..."².

كانت هذه الاستقالة محل نقد من طرف بعض الفقه في الجزائر، بل واعتبرت غير دستورية لجملة من الأسباب أهمها أنها أتت في وقت يصعب فيه ضمان استمرار العمل بالدستور بسبب حل المجلس الشعبي الوطني وأنها تتنافى مع أبسط الواجبات الدستورية الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية والتي جاءت بها عدة مواد من الدستور، كما تعد تهرباً من المسؤولية حسب الدكتور "سعيد بوالشعير"، يستوجب في بعض الأنظمة تكييفه على أنه خيانة للأمانة حتى لا نقول عنه أنه خيانة عظمى.

ثانياً: صدور قرار الحل

بالرجوع إلى المادة 129 من دستور 1996 التي تنص على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر..."

يبدو من خلال المادة 129، أن المؤسس الدستوري يُخير رئيس الجمهورية بين إجراء الحل أو تقرير الانتخابات التشريعية المسبقة، فقد استعمل المؤسس الدستوري عبارة "أو" التي تفيد التخيير بين إجرائين، فهل هذا يعني أن الرئيس إذا لجأ إلى الحل يلجأ إلى الانتخابات التشريعية المسبقة والعكس صحيح؟

¹. سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992، وحل المجلس الشعبي الوطني، مجلة إدارة عدد 1 سنة 1993، ص.ص. 14، 15.

². نفس المرجع، ص. 9.

يرى الدكتور "سعيد بوالشعير" أن عبارة "أو" التي وردت في المادة 129 تفيد الخيار، فهل ذلك يعني أن إجراء انتخابات تشريعية مسبقة يعني انتفاء الحل؟ وما هو وضع المجلس القديم غير المنحل؟ هل يكون في حالة إيقاف أو حل تلقائي أو يتم تجميده أو إنهاء مهامه؟، كما يرى أن مهمة المجلس تنتهي تلقائيا بمجرد صدور مرسوم الدعوة إلى انتخابات مسبقة، لأن القول بالإيقاف يعني بقاء المجلس القديم قائما إلى أن يصدر رئيس الجمهورية تصرفا بإنهاء هذه الحالة والقول بالحل التلقائي يتناقض واختيار الرئيس، كما أن التجميد لا يتماشى مع المنطق، لأنه يسمح بالازدواج في التمثيل إلى غاية تقرير رئيس الجمهورية بإنهاء حالة التجميد ولا يكون ذلك إلا بالحل¹.

في الواقع أن النص الدستوري صريح في هذا الإطار، وقد اعتبر الأستاذ سعيد بوالشعير، أن الحل الذي أقدم عليه رئيس الجمهورية عام 1992 غير دستوري، لهذا السبب بالذات، فالنص الدستوري يخير رئيس الجمهورية بين الحل وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة وهو ما حدث، حيث قرر رئيس الجمهورية إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، وبالتالي يكون إجراء الرئيس للحل لا مبرر له ومخالف لأحكام المادة 120 من دستور 1989.

وحسب رأينا، فإن قرار الحل يهدف إلى تحقيق أمرين، أولا إنهاء عهدة النواب، وثانيا الانتخابات المسبقة لكن تماثل النتائج لا يعني وحدة الإجراء، لأن النص الدستوري كان واضحا وصريحا بشأن التمييز بين حالة الحل والانتخابات التشريعية المسبقة والنتيجة واحدة بشأن القرارين، وهي انتخابات تشريعية قبل أوأثناء، إلا أنها تأتي من إجرائين مختلفين، ورغم أن المؤسس الجزائري لم ينص صراحة على أحكام حالة الانتخابات التشريعية المسبقة، فإن هذا لا يمنع من إمكانية اتخاذ هذا القرار ونتائجه.

يبدو من خلال النص أنه قد ينجر عن أسباب متنوعة منها ما يتعلق بتشكيكة المجلس الشعبي الوطني وإمكانية قيامه بمهامه، ويفترض أن يجد القرار مصدره في إرادة المجلس الشعبي الوطني ذاته، كأن تكون في شكل استقالة جماعية لأعضائه، أو إعلان عن عجزه عن القيام بوظائفه، ولو كان الأمر غير ذلك لما نص المؤسس على الحالتين وأبقى فقط على سلطة رئيس الجمهورية في الحل. قد يتعلق هذا القرار بالحل التلقائي للمجلس الذي نصت عليه المادة 82، حيث إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة

¹ سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص. 14.

أشهر، مما يعني أن الحل هنا يكون تلقائياً وبموجب القانون، فتكون الانتخابات التشريعية المسبقة نتيجة حتمية له.

بعد أن يجري رئيس الجمهورية الاستشارة المنصوص عليها في المادة 1/129، بإمكانه أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني وذلك في شكل مرسوم رئاسي، وهو من قبيل أعمال السلطة التنفيذية، وهو ليس عملاً إدارياً بل حكومياً يتعلق بالمهام الحصرية السامية التي أوكلها الدستور للرئيس بصفة خاصة مع عدم إمكانية تفويضها.

وكما وضحنا سابقاً، فإن رئيس الجمهورية يوقع على مرسوم الحل دون مشاركة هيئة ثانية، وذلك باستبعاد إجراء التوقيع المجاور، كما أن قرار الحل باعتباره عملاً سيادياً لا يخضع لأي نوع من أنواع الرقابة حتى الدستورية منها.

الفرع الثالث: ضمانات عدم التعسف في استخدام حق الحل

إذا كانت القاعدة العامة، أن حل البرلمان من اطلاقات السلطة التنفيذية التي يكون لها وحدها تقدير مدى الحاجة إليه، إلا أن المؤسس الدستوري قد أحاطه ببعض الضمانات والقيود التي تمنع إساءة استعماله وبدون تلك الضمانات، فإن حق الحل سوف ينقلب وبالا على نظام الدولة الدستوري ويكون مثار احتكاك مستمر بين الحكومة والبرلمان¹، وتجدر الإشارة إلى أن ضمانات عدم استخدام حق الحل المقررة دستورياً تكون الحاجة إليها أشد من ضمانات سحب الثقة من الحكومة²، نظراً لغلبة وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الواقع العملي .

والضمانات التي أوردتها الدساتير - كقيد على عدم إساءة حق الحل - متنوعة، منها ما تتفق فيه جميع الدساتير، ومنها ما يرد في دستور دون الآخر، والتساؤل المطروح في هذا الشأن هل دستور 1996 جاء بضمانات كافية لمنع التعسف في استخدام الحل من طرف رئيس الجمهورية؟ وللإجابة عن هذا السؤال، نحاول دراسة الضمانات بصفة عامة كما وردت في القانون الدستوري للوقوف على مدى فاعلية الضمانات التي قررها الدستور لمنع التعسف في استعمال حق الحل في الجزائر كما يلي:

¹ محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، مرجع سابق، ص. 224.

² سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص. 535.

أولاً: ضرورة تسبب قرار الحل

إن حل البرلمان كما رأينا سابقاً يتم عادة بموجب مرسوم، وقد اختلفت الدساتير في إلزام السلطة التنفيذية بذكر الأسباب التي أدت إلى الحل في صلب المرسوم، بين من نصت صراحة على التسبب وبين من لم تنص عليه، وهناك من الدساتير من نصت ضمناً على ذلك.

ويقصد بتسبب قرار الحل، ذكر الأسباب التي دفعت إلى حل البرلمان في صلب المرسوم¹، أي أن يستند قرار الحل إلى مجموعة أسباب وعلل بررت إصداره ووجوده²، والتسبب كما ذكرنا آنفاً، قد يكون صريحاً وقد يكون ضمناً ومن الدساتير التي نصت صراحة على تسبب مرسوم الحل الدستور الكويتي لعام 1962 في المادة 1962 في المادة 107 التي جاء فيها "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل"³ وكذلك الدستور اللبناني الصادر في سنة 1926 في المادة 55 منه والتي تقضي "يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب"، وأضافت المادتان 65 و77 من نفس الدستور بعد اشتراطها التسبب الدعوة لإجراء انتخابات وبينت الأسباب التي بموجبها يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس⁴ وهي:

1- إذا امتنع مجلس النواب بدون وجود أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

2- إذا قام المجلس برد الميزانية برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.

ولاشك أن وجود هذا القيد يشكل ضماناً هامة تحمى من إساءة استعمال الحل أو الشطط في استخدامه من طرف رئيس الدولة لاسيما في حالة عدم السماح لهذا الأخير باستخدام حقه في الحل مرة أخرى وللسبب نفسه.

¹ ظاهرة التسبب هي ربيبة القانون الإداري وخاصة في مجال القرارات الإدارية، وغالبا ما يتم تسبب القرارات الإدارية، وإلا عد القرار باطلاً وذلك لتمكين الرقابة القضائية على شرعية القرارات الإدارية، إعمالاً وتحسيداً لفكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية، ولكي يحقق التسبب هدفه يجب أن يكون واضحاً بدرجة يمكن تفهمه ورقابته، فإذا اكتفى القرار بذكر الحكم دون الأسباب يعتبر خالياً من التسبب.

للمزيد من التفاصيل راجع: - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، دار الفكر العربي، مصر 1991، ص. 261.

² عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، حصور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص. 140.

³ خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني...، مرجع سابق، ص. 177 و178.

⁴ عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص. 88 وما بعدها.

ويكون التسبب ضمنيا، إذا لم يلزم النص الدستوري الجهة المختصة بالحل صراحة بتسبب قرار الحل ولكن مؤدى تطبيق النص الدستوري في صدد الحل يلزم هذه الجهة بتسبب قرار الحل، مثلا كأن يقرر نص دستوري قاعدة تقول بعدم جواز حل البرلمان لذات السبب مرتين أو لنفس السبب الذي سبق وأن حل من أجله¹، يفهم أن الرئيس ملزم ضمنيا بتسبب قرار الحل، وأن المنطق يقتضي أن نعرف السبب الأول الذي حل البرلمان حتى لا يعاد تكرار الحل لنفس السبب، ومن أمثلة ذلك الدستور السوري لسنة 1973 والذي نص في مادة 107 على أنه "لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد"، ويعد هذا القيد منطقي وهو ضروري بمنع التعسف ويعد ضابطا لاحترام القواعد الدستورية من طرف السلطة التنفيذية، لأن تكرار الحل لنفس الأسباب يدل على الرغبة في التسلط من جانب السلطة التنفيذية على البرلمان²، والخروج عن الإرادة الشعبية التي اختارت المجلس الجديد، ويؤدي بها في النهاية إلى عدم احترام القواعد الدستورية وتجاوزها.

يمكن اعتبار من قبيل التسبب الضمني أيضا ما جاء في المادة 163 من دستور الجزائر لسنة 1976، التي تشترط صدور قرار الحل في اجتماع الهيئة القيادية للحزب وللحكومة، إذ باجتماع الهيئة القيادية يفصح الرئيس عن الأسباب الداعية للحل خلال مناقشتهم بشأنه، أما باقي الدساتير الجزائرية لم تنص على ضرورة تسبب مرسوم الحل، بل اكتفت فقط نصوصها على ذكر أسباب الحل، كرفض الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية ورفض لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول.

ثانيا: ضرورة إجراء استفتاء شعبي قبل الحل

أوجبت بعض الدساتير ضرورة موافقة الشعب على الحل، ويتم ذلك عن طريق إجراء استفتاء يكون الهدف منه معرفة رأي الشعب أو أغلبيته المطلقة، وهذه الضمانة نجدها بشكل بارز في دستور مصر لسنة 1971 وكذلك دستور 2012، حيث ألزم رئيس الجمهورية باللجوء إلى الاستفتاء والذي تكون نتيجته ملزمة ولا يستطيع التصرف عكسها، وهذا عند توفر حالة الضرورة، وعليه لا يستطيع رئيس الجمهورية إصدار قرار الحل إلا إذا أثبت هذه الحالة وجاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لقرار الحل³، وقد رتب دستور مصر لسنة

¹. وهو ما يقضي به على سبيل المثال الدستور المصري لعام 1956 في مادته 111 التي تنص على: "... فإذا حل مجلس الأمة فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر"

². حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص.905.

³. تنص المادة 136 من دستور مصر لعام 1971 على: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ويصدر رئيس الجمهورية قرار بوقف جلسات المجلس وإجراء استفتاء خلال ثلاثين يوما، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة بعدد من أعطوا أصواتهم في الحل أصدر رئيس الجمهورية قراره."

2012 إلزامية استقالة رئيس الجمهورية في حالة رفض الشعب قرار حل البرلمان بعد استفتاءه في ذلك بما يفيد وقوفه ضد الرئيس¹.

رغم أهمية الاستفتاء في معرفة رأي الشعب في قرار الحل، إلا أنه في حد ذاته يحتاج إلى جهود سواء مادية أو إشهارية لتبصير الشعب بأهمية ما سيقدم عليه، إضافة إلى التأثيرات السلبية المباشرة للسلطة التنفيذية للتأثير على الهيئة الناخبة باعتبار أن الحكومة ستكون المشرفة على العملية، ولم يأخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا القيد وخير ما فعل لأن موقف الشعب سيظهر بمجرد الانتخابات التشريعية الجديدة.

ثالثاً: عدم جواز الحل خلال فترة زمنية معينة

تمنع بعض الدساتير القيام بإجراء الحل خلال مدة زمنية معينة يبدأ حسابها من تاريخ انتخاب المجلس النيابي، بهدف ضمان الاستقرار للبرلمان، وعدم إرباك البلاد بانتخابات متتالية تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي في الدولة²، ويأخذ هذا القيد الزمني عدة صور نذكرها بإيجاز كما يلي:

1- فقد يرد هذا القيد على سلطة الرئيس في حل البرلمان خلال الفترة الأخيرة من مدة ولايته، ومن أمثلة ذلك الدستور الإيطالي الصادر عام 1947 الذي نص في مادته 88 على عدم مباشرة رئيس الجمهورية لحق الحل خلال الستة شهور الأخيرة لرئاسته³.

2- عدم جواز الحل خلال مدة زمنية معينة تلي انعقاد المجلس الجديد، وهذه لا تتحدد في جميع الدساتير وإنما يوجد اختلاف فيما بينها، فمثلاً نجد أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 حددها في المادة 12 الفقرة الرابعة بسنة من تاريخ إجراء الانتخابات، وعلى غرار الدستور الفرنسي، فإن الدستور المغربي لسنة 1996 نص على أنه إذا تم حل مجلس من البرلمان فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد⁴.

¹ أنظر: المادة 127 من الدستور المصري الصادر سنة 2012، ج ر، عدد 51، مسحوب من الموقع الإلكتروني:

www.cc.gov/index.8html

² بشير على محمد باز، حق حل المجلس النيابي...، مرجع سابق، ص. 109.

³ دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية...، مرجع سابق، ص. 155.

⁴ أنظر: الفصل 73 من دستور المملكة المغربية لسنة 1996.

ورغم أهمية هذا القيد، إلا أننا لا نجد له أي أثر في الدستور الجزائري وهذا يعني إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني الجديد في نفس الفترة التي تم فيها حل المجلس القديم، وهذا ما يفتح المجال أمام إمكانية الحل على الحل خاصة ونحن نعلم حقيقة هذه السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية دون قيد أو شرط، وله فيها كامل السلطة التقديرية.

رابعا: عدم جواز الحل أثناء الحالة الاستثنائية

تعد المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 المثال البارز لاحتوائه على ضمانات حظر حل الجمعية الوطنية خلال لجوء رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطاته الاستثنائية¹، ولقد وجد لهذه المادة صدى في عدة نظم دستورية قد تأثرت إلى حد كبير بما ورد فيها من هذا القيد.

وفقا للمادة السابقة الذكر، يملك رئيس الجمهورية في فرنسا جميع السلطات لمجابهة حالة الضرورة، فله تعطيل العمل ببعض المواد الدستورية التي يرى عدم تطبيقها في ظل الظروف الاستثنائية التي تهدد أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه، ولكن إزاء هذه السلطة المطلقة فإن نفس المادة حضرت حل الجمعية الوطنية، وذلك لضمان بقاء المجلس التشريعي لمراقبة التشريعات الصادرة من رئيس الجمهورية²، كما أوجبت المادة 16 اجتماع البرلمان بقوة القانون لدورة غير عادية ودون حاجة إلى دعوة من رئيس الجمهورية.

ويعد هذا القيد منطقي جدا، ويتمشى مع الواقع انطلاقا من ضرورة بقاء الرقابة من قبل السلطة التشريعية على القوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية وحتى لا تنتهك الحقوق والحريات الفردية في هذه الفترة الخطيرة والحرجة، كما تملك السلطة التشريعية اختصاصاتها العادية التي خصها بها الدستور، طالما أنها تستطيع

¹ نصت المادة 16 من دستور فرنسا سنة 1958 على أنه "إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة وسلامة ترابها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بصفة خطيرة وفورية وأن العمل العادي للسلطات العمومية الدستورية قد توقف، فإن رئيس الجمهورية يتخذ الإجراءات التي تليها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورؤساء الجمعيات وكذا المجلس الدستوري.

يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

يجب أن تستلهم هذه الإجراءات من الإرادة للتأمين للسلطات العمومية الدستورية، في أدنى الأجال الممكنة، الوسائل لتحقيق مهامها، ويستشار المجلس الدستوري في شأنها ويجتمع البرلمان وجوبا.

لا يمكن حل الجمعية الوطنية خلال ممارسة السلطات الاستثنائية"

² دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية...، مرجع سابق، ص. 118.

ممارستها ولم يمنعها في ذلك موانع مادية مثل عدم القدرة على الاجتماع¹، دون أن يشير الدستور الفرنسي إلى إمكانية الجمعية الوطنية سحب الثقة من الحكومة وإعمال مسؤوليتها في ظل هذه الظروف الاستثنائية.

وتأثرا بالمادة 16 من الدستور الفرنسي، جاء الفصل 80 من دستور تونس لسنة 2014 وأكثر وضوحا بالنسبة لمسألة سحب الثقة من الحكومة، حيث حظر على رئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن واستقلاله يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة أن يقوم بجل مجلس نواب الشعب، هذا الأخير الذي يجب أن يبقى في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة، كما لا يجوز للمجلس أن يقدم لائحة لوم ضد الحكومة².

بالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996، فنجد أن حل مجلس الشعبي الوطني يوقف استعماله وذلك بصفة مؤقتة بسبب أوضاع تفرضها ظروف معينة وهي حالة غيبة الرئيس، وكذلك تواجد الطرف الخطير الذي يفرض التمديد في الفترة النيابية.

● بالنسبة للحالة الأولى، فإن غيبة الرئيس³، تنتج عن حالة الشغور في منصب الرئاسة بصفة دائمة بسبب الوفاة أو الاستقالة أو لعجز تام، فيتولى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري حسب الحالة منصب الرئاسة بصفة مؤقتة وقد نصت المادة 90 من دستور 1996 على أنه "لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته واستقالته، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه. لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعون 45 يوما والستين (60) يوما المنصوص عليها في المادتين 88 و 89 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد....، ومنها المادة 129 من الدستور...".

وهذه نقطة هامة تسجل للمؤسس الدستوري الجزائري لصالح المجلس الشعبي الوطني، الذي أريد له أن يبقى كمصدر شرعي متواجد في غياب المصدر الشرعي الأول (رئيس الجمهورية)، وبذلك يكون الدستور قد أحاط تواجد الغرفة الأولى بسياج قانوني يكفل لها القيام بالسلطة، ويبدووا هذا واضحا من نص المادة 90 الفقرة الثالثة قداسة وسمو سلطات الرئيس التي لا تباشر في غيبته، وورد الحل من ضمنها.

¹. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، مرجع سابق، ص. 250.

². أنظر: الفصل 80 من الدستور التونسي لسنة 2014.

³. أنظر: المادة 88 من دستور 1996.

• أما الحالة الثانية وهي تواجد الظرف الخطير، حيث نصت المادة 102/الفقرة الرابعة من دستور 1996 على: "لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادي، يثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية أو استشارة المجلس الدستوري"، وقد ألزم المؤسس الدستوري البرلمان بتقرير حالة الخطر عن طريق قرار يصدر بغرفتيه المجتمعتين معا بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية، واستشارة المجلس الدستوري، مما يحقق استقلالية البرلمان في تحديد هذه الحالة.

وإذا ربطنا المواد 91 وما يليها من الدستور، نلاحظ أن حالة الخطر يتم تقريرها من طرف رئيس الجمهورية بعد استشارة عدة هيئات من بينها رئيسي غرفتي البرلمان، ورغم غياب نص صريح يحدد حالة الظرف الخطير تسمح بتمديد عهدة البرلمان وتعليق إجراء الحل، فإن الظرف الخطير في الدستور يمكن أن يكون ضمنا حالة الطوارئ أو الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب وفق ما جاء في المواد 91، 93، 95 و96.

أ/ حالة الطوارئ أو الحصار: تنص المادة 91 من دستور 1996 على: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا". جمع المؤسس الدستوري بين حالة الطوارئ والحصار وأخضعهما لنفس الشروط الشكلية والموضوعية لكن هذا لا يعني أنهما يمثلان نفس الظرف الاستثنائي¹، لأنه أعطى لرئيس الجمهورية الاختيار إذا دعت الضرورة الملحة بين إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار، ورئيس الجمهورية يقرر هاتين الحالتين بعد استشارة عدة هيئات، من بينها رئيس المجلس الشعبي الوطني، كما نصت على أنه لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، وهذا يفيد وجود المجلس الشعبي الوطني، بما يفيد وقف إجراء الحل أثناء حالة الحصار أو الطوارئ، ويجب على المشرع الجزائري تفاديا لأي لبس أن ينص على

¹ يعرف بعض الفقه الجزائري حالة الحصار بأهما: "نظام استثنائي للضبط تبرره فكرة الخطر الوطني، يمكن أن يعلن على مستوى كل الوطن أو جزء من الإقليم، وقد يسبق الحالة الاستثنائية فهو حالة ضرورية تمكن الرئيس من التدخل لاتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع ولتفادي إن أمكن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، وتتميز حالة الطوارئ بكونها متعلقة بالأعمال التخريبية أو المسلحة كحالة العصيان أو التمرد".

أنظر: سعيد بوالشعير، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص. 369.

- كما تختلف حالة الطوارئ عن حالة الحصار في منح السلطات الاستثنائية للسلطات المدنية في حالة الطوارئ أما حالة الحصار فتقتضي منحها للسلطات العسكرية.

- أنظر حول ذلك: Maurice Hauriou, précis de droit constitutionnel, op. cit. p15.

ذلك صراحة.

ب- الحالة الاستثنائية: هي نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الداهم¹، المهدد لكيان الدولة وسلامة تراثها، بحيث يخول لرئيس الجمهورية اتخاذ كل التدابير الأساسية المنصوص عليها في القانون بهدف حماية أراضي الدولة وبحارها وأجوائها كلاً أو جزءاً ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي، مع إمكانية نقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطة العسكرية².

ولقد نظمت المادة 93 من دستور 1996 هذه الحالة بنصها على "إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراثها، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء..."، وبإجراء مقارنة بسيطة بين المادة 93 السابقة الذكر والمادة 16 من الدستور الفرنسي، نجد أنها خالية من قيد منح حل البرلمان خلال فترة الحالة الاستثنائية وبقاء المجلس الشعبي الوطني قائماً.

في حين ألزمت الفقرة الرابعة من المادة 93 غرفتي البرلمان بالانعقاد الوجوبي، حتى ولو كان في حالة عطلة وهذا من أجل الموافقة على الإجراءات الاستثنائية المناسب اتخاذها ومتابعة سير الأحداث وهو هدف لا يمكن تحقيقه إذا كان المجلس الشعبي الوطني منحللاً. أما رقابة أعمال رئيس الجمهورية فهنا يختلف الوضع في الجزائر عما عليه في فرنسا نظراً لعدم قدرة المجلس على القيام بها في الظروف العادية، فكيف يستطيع أن يقوم بالرقابة في الظروف الاستثنائية، مما يفهم من هذا أن الحالة الاستثنائية كظرف غير عادي تحدث عندما تكون مؤسسات الدولة موجودة وتعمل في سلام وأمن لكن رغم ذلك فغياب هذا القيد يفتح المجال لرئيس الجمهورية عقب إعلان العمل بهذه المادة، أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

منعاً لأية تأويلات، فإن المؤسس الدستوري مطالب بالنص صراحة على عدم استعمال رئيس الجمهورية سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني وذلك أثناء الظروف الاستثنائية، وكذلك النص صراحة في مادة أخرى

¹ يجب أن يكون الخطر جسيماً، حالاً ويستحيل مواجهته بالطرق العادية، لكن معيار حسامة الخطر غير محدد في المادة، ويكفي أن لا يكون على الأقل من المخاطر المعتادة وإلا يكون منتهياً أو وهمياً أو منتظراً ويمكن تلافيه، فيكون خطراً قد بدأ فعلاً أو وشيك الوقوع.

أنظر: بالتفصيل عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، مرجع سابق، ص. 240.

² ميروك غضبان ونجاح غربي، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالي الحصار ولطوارئ، ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسكرة، العدد العاشر، جانفي 2014، ص 19.

حالة كون المجلس الشعبي الوطني منحلا قبل إعلان الحالة الاستثنائية، أن يعود ويجتمع مع مجلس الأمة بقوة القانون.

ج - حالة الحرب: وهي الحالة التي تعلن بوقوع عدوان فعلي على البلاد، أو عندما يكون وشيك الوقوع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، والتي تقتضي تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات مما يجعلها مختلفة عن بقية الظروف الاستثنائية السابقة.

عالج الدستور الجزائري لسنة 1996 هذه الحالة بموجب المواد 95، 96 وتمثل أقصى ظرف استثنائي مشروع قد يعلنه رئيس الجمهورية لمواجهة تهديد أمن الدولة، بقدر هذا التهديد تتبع السلطة الممنوحة له في اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الأزمة، لكنه ملزم بالالتزام بالشروط التي وضعها المؤسس الدستوري لإعلان الحالة¹. والمتمثلة في عدم إعلانها إلا بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، أما دور البرلمان هنا فيظهر من خلال استشارة رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة حول المسألة، إضافة إلى ضرورة اجتماع البرلمان وجوبا، كما يوجه رئيس الجمهورية كذلك خطابا للغاية منه هو إعلام الأمة بهذا الإجراء².

يترتب على الإعلان عن الحرب، توقيف العمل بالدستور وبأحكامه طيلة قيام حالة الحرب توقيفا مؤقت مرتبط بمدة قيامها، ويحل رئيس الجمهورية محل صاحب السيادة فيسمو على جميع المؤسسات الدستورية، كما أشار الدستور إلى وجوب أن يبقى رئيس الجمهورية في منصبه طيلة فترة الحرب، حتى ولو انتهت عهده الرئاسية التي تمتد بقوة القانون إلى غاية انتهاء الحرب. وبوجود المادة 96 من الدستور التي تقتضي تولي رئيس الجمهورية لكل السلطات مدة حالة الحرب، يبقى لنا تفسير واحد لوجود البرلمان، هو عدم إمكانية حله في هذا الظرف ليس لقيامه بوظيفته التشريعية، بل دوره في هذه الفترة يتعلق بحالة شغور منصب رئاسة الجمهورية³.

¹ أنظر بالتفصيل: - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 277-281.

² تنص المادة 95 من دستور 1996 على: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد، أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

يجتمع البرلمان وجوبا.

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك."

³ وهذا ما أكدته المادة 96 من دستور 1996 والتي تنص على: "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب. في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو فاته أو حدوث أي

ومن هنا يفهم مركز وأهميته منصب رئيس الجمهورية في تلك الظروف وضرورة تواجده في منصبه طيلة قيام الحالة.

من خلال ما سبق بيانه، يمكن القول أن المؤسس الدستوري لم يتكلم صراحة عن الحل في هذه الظروف كما أنه لم يتحدث عن حالة حل المجلس الشعبي الوطني قبل هذه الظروف ولم يضع حلولاً لغياب المجلس أو تأخر انتخاب مجلس جديد وحلت الظروف الاستثنائية، وهو بالفعل ما حدث سنة 1992، عندما تم حل المجلس الشعبي الوطني، ثم دخلت الدولة في أزمة سياسية وقانونية بعد استقالة الرئيس، ثم أزمة أمنية.

خامساً: ضرورة تحديد آجال انتخاب المجلس الجديد

إذا كان الهدف من حل البرلمان هو عرض الأمر على الشعب وأخذ رأي الناخبين في جدواه، فلا يجوز إرجاء تشكيل برلمان جديد أمداً ليرتفع مقداره مع استمرار السلطة التنفيذية في التصرف بلا رقابة¹، وعليه فإن الدساتير في معظمها اهتمت بمسألة آجال انتخاب المجلس الجديد وكذا اجتماعه بعد الانتخابات، وحرصت على أن تكون الآجال قصيرة لتجنب الآثار التي يمكن أن ترتب في حالة الإطالة على سلطات الدولة ومؤسساتها.

ومن الدساتير التي تضمنت هذا القيد، دستور فرنسا لعام 1958 حيث اشترط إجراء الانتخابات العامة عشرين يوماً على الأقل وأربعين يوماً على الأكثر من يوم الحل²، وكذلك الدستور المغربي لسنة 1996 الذي اشترط إجراء انتخابات جديدة في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر تحتسب ابتداء من تاريخ الحل³، وقد أخذ بهذا الأجل دستور الجزائر لعام 1989⁴، وهو نفس الأجل المطبق في دستور 1996 من خلال المادتين 82 و129 والمحدد دائماً في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، دون أن يحدد المؤسس الدستوري بداية سريان هذا الأجل وكذا تاريخ انعقاد المجلس الجديد، كما لم يبين الآثار التي تترتب على عدم إجراء الانتخابات في آجالها وهل المجلس المنحل سينعقد من جديد؟ ويستعيد كامل سلطاته ويجتمع فوراً وكأن الحل لم يكن.

=منع آخر له بنحو رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيساً للدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية...".

¹. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي...، مرجع سابق، ص. 175.

². أنظر: المادة 12 الفقرة الثانية من دستور فرنسا لعام 1958.

³. أنظر: الفصل 71 من دستور المملكة المغربية، لسنة 1996.

⁴. أنظر: المادة 78 و120 من دستور 1989.

في الحقيقة أن الإقرار بهذا الحكم يحتاج إلى نص صريح في الدستور¹، كضمانة فعالة لعدم تعطيل انعقاد المجلس الجديد لفترة طويلة وتفعيلها بآليات تضمن احترامها لكي لا تستغل السلطة التنفيذية عدم استعادة المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية، وتفلت من الرقابة.

لقد عاجلت بعض الدساتير صراحة هذه الوضعية، ومنها الدستوري السوري الصادر سنة 1973 في المادة 58 التي جاء فيها: "تجرى الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب ويعود المجلس إلى الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره، ويجتمع بعد انقضاء التسعين يوماً، ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد"².

وفي الأخير بعد أن عرفنا إجراءات الحل من خلال معرفة أسباب ومبرراته وشروطه، وكذا الضمانات والقيود التي تحول دون التعسف في استخدامه، هناك مسألة هامة في إطار دراسة حل المجلس الشعبي الوطني، وهي الآثار التي يخلقها قرار الحل مهما كان نوعه، سواء على السلطة التشريعية والأعمال المعروضة عليها أو على السلطة التنفيذية نفسها، وسوف نتناول كل هذا بالتفصيل في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على حل المجلس الشعبي الوطني

إن الأثر الطبيعي الذي يترتب على قرار الحل هو توقف البرلمان المنحل عن مباشرة صلاحيته التي خولها إياه الدستور، والمتمثلة في التشريع والرقابة، فهل يعني هذا أن المجلس المنحل أصبح كأن لم يكن؟ أم أن هذا المجلس يمكنه مواصلة مهامه خلال فترة الحل بطريقة ما حتى انتخاب المجلس الجديد؟، ولما كان حق الحل يؤدي إلى تعطيل الحياة النيابية، وانتقال التشريع إلى السلطة التنفيذية، فإن آثار الحل تمس أيضاً الحكومة، لذلك نتساءل عن صلاحيات الحكومة أثناء الحل؟ وهل ستبقى ممارسة لصلاحياتها العادية كأن شيئاً لم يحدث. أم تطرأ تغيرات تحد من هذه الصلاحيات.

وعليه، سنحاول التطرق إلى هذه العناصر والإجابة عن هذه الأسئلة من خلال إبراز الوضع القانوني لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء فترة الحل وهذا من خلال الفرعين التاليين:

¹. وهذا ما يؤكد الدكتور سليمان الطماوي، ويرى أنه من المتعذر القول بتطبيق هذا الحكم استتباعاً إذا لم ينص عليه الدستور صراحة. أنظر بالتفصيل: مؤلفه السلطات الثلاث في الدساتير العربية...، مرجع سابق، ص. 538.

². أنظر: المادة 58 من دستور سوريا الصادر سنة 1973.

الفرع الأول: آثار الحل بالنسبة للسلطة التشريعية

إن الأثر المترتب عن حل البرلمان، هو توقف المجلس المنحل عن مباشرة وظائفه، فهل هذا يعني أنه يمكن أن يمارس بعض مهامه حتى انتخاب المجلس الجديد لتفادي الفراغ التشريعي¹، هنا ظهر اتجاهان، اتجاه طبق نظرية الموت المدني للبرلمان²، الذي يختفي حالا ويفقد صفته النيابية ويفقد أعضاؤه حصانتهم بمجرد الحل. أما الاتجاه الآخر، فيسمح باستمرار عمل البرلمان المنحل إلى حين انتخاب مجلس جديد³، من خلال تضمين الدساتير النصوص الكفيلة للحفاظ على الحياة النيابية دون انقطاع تجنباً لما قد يحدثه ذلك من فراغ تشريعي ورقابي.

لقد اعتنقت الدساتير الجزائرية نظرية الموت المدني ضمناً، فمن خلال نصوص المواد 36، 56 من دستور 1963 نجدها أنها لا تتحدث بتاتا عن وضعية الحال عندما يتم حل المجلس الوطني، وإلى إمكانية سد الفراغ في حالة تأخر مثلاً إجراء الانتخابات التشريعية في موعدها، كما أشارت إلى أنه لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح القانون، أما دستور 1976 نص على أنه لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة تنظم خلال 3 أشهر⁴، وأغفل الإشارة إلى وضعية المجلس المنحل في الفترة بين صدور

¹ علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص. 301.

² يرجع أصل نظرية الموت المدني إلى القانون الروماني، الذي كان يشترط لكي يتمتع أي إنسان بالشخصية القانونية أن يكون حراً فيستبعد الأرقاء، وأن يكون مواطناً رومانياً فيستبعد الأجنبي، وأخيراً أن يكون رب أسرة أي مستقلاً بحقوقه فيستبعد الخاضعون لسلطة غيرهم، فإذا فقد الإنسان صفة من هذه الصفات يفقد شخصيته القانونية، وهذا ما يعرف باسم الموت المدني والأصل التاريخي لتطبيق نظرية الموت المدني على البرلمان المنحل وهو المبدأ السائد في الفكر التقليدي الذي كان يقضي بان دعوة البرلمان للانقضاء وكذلك حله من مظاهر السلطة الملكية، وذلك وفقاً لقاعدة من يملك العقد يملك الحل، وبموجب تشبيهه حق الحل بالموت المدني للبرلمان، فإنه يترتب عليه طمس المجلس المنحل، وفقدانه لوظائفه، وبمس الحل الأعضاء الذين يفقدون صلاحيتهم وامتيازاتهم.

نقلاً عن: علاء عبد المتعال، المرجع نفسه، ص. 304-305.

³ تأثر بهذا الاتجاه النظام الدستوري المصري، والذي يقر بانتهاء أعمال البرلمان بمجرد صدور قرار الحل، ويظهر ذلك بوضوح في القانون رقم 38 لسنة 1972 حيث أكدت المادة 38 منه على: "أن يتولى رئيس مجلس الشورى أثناء فترة حل مجلس الشعب جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه، ويتولى مجلس الوزراء أثناء فترة حل مجلس الشعب أثناء فترة حل مجلس الشورى جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه، ويتولى رئيس مجلس الوزراء أثناء فترة حل المجلس جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكثي المجلس ورئيسهما...". كما تأثر أيضاً بهذا الاتجاه دستور المغرب لسنة 1996 في الفصل رقم 73 منه على أنه "يقع انتخاب البرلمان الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل، وفي أثناء ذلك يمارس الملك تلافياً للفراغ، بالإضافة للسلطة المخولة له بمقتضى هذا الدستور، السلطة التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع".

أنظر بالتفصيل: - دانا عبد الكريم، حل البرلمان وآثاره القانونية...، مرجع سابق، ص. 146.

- رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، مرجع سابق، ص. 86.

⁴ أنظر: المادة 163 من دستور 1976.

قرار الحل واجتماع المجلس الجديد.

أما دستور 1989 نص على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة وتجري هذه الانتخابات خلال 3 أشهر¹."

نفس النهج سار عليه دستور 1996، حيث لم يشير إلى وضعية المجلس المنحل ولا اختصاصاته بعد الحل، وإنما اكتفى بالإشارة إلى المدة التي تجرى فيها الانتخابات وهي ثلاثة أشهر²، كما أن قراءة نص المادة 124 من الدستور تبين أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بنظرية الموت المدني والتي تقتضي التوقف الحال للمجلس الشعبي الوطني عن ممارسة أعماله التشريعية بمجرد صدور قرار الحل واضطلاع رئيس الجمهورية بالتشريع في هذه الحالة³.

يقع الحل في دستور 1996 على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وهذا تحقيقاً لمبدأ تقابل الأشكال، بمقابل الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني على الحكومة والتي تثير مسؤوليتها، يمكن لرئيس الجمهورية حل هذا المجلس، أما بالنسبة لمجلس الأمة فهو لا يخضع لهذا الإجراء، لأنه لا يملك الآليات الرقابية نفسها، وإن كان هذا يفسر خضوع مجلس دون الآخر للحل، فما هو غرض المؤسس من الإبقاء على مجلس الأمة؟

برر كثير من الفقهاء عدم تعرض أحد المجلسين للحل بتفادي تعطيل العمل البرلماني⁴، فهل يمكنه على هذا الأساس القيام بوظائف معينة أثناء فترة الحل، أم أن كل الاختصاص التشريعي ينعقد لرئيس الجمهورية؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عنه لاحقاً.

يترتب على حل المجلس الشعبي الوطني مجموعة من الآثار نلخصها كما يلي:

أولاً: العزل الجماعي للنواب

إن الحل بنوعيه، يجسد قراراً بالعزل الجماعي للنواب، وبالتالي يترتب عن ذلك سقوط عضويتهم، دون أن يشير المشرع عن هذا الأثر صراحة لا في دستور 1996 ولا في القانون المتعلق بعضو البرلمان رقم 01/01

¹ . أنظر: المادة 120 من دستور 1989.

² . أنظر: المادة 129 من دستور 1996.

³ . تنص المادة 124 من دستور 1996 على: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني..."

⁴ . علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص. 314.

المؤرخ في 13 يناير 2001، ولا في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، وسقوط العضوية يفقد نواب المجلس الشعبي الوطني حصاناتهم¹ وامتيازاتهم التي كانوا يتمتعون بها والتي ترتبط بمباشرة وكتلتهم، مع بقائهم فقط يتمتعون بصفة "نائب سابق"، مع العلم أن إسقاط العضوية عنهم بحل المجلس لا يمنعهم من الترشح للانتخابات التي ستجرى لاحقا، أما أعضاء مجلس الأمة لا يسري عليهم العزل فيضلون في وضعية قانونية لا تختلف عن التي كانوا يتمتعون بها من قبل صدور قرار الحل بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ويتقاضون مرتباهم ويستفيدون من كل الامتيازات بما فيها الحصانة البرلمانية.

ثانيا: إجراء انتخابات تشريعية مسبقة

تطبيقا لنص المادة 82 الفقرة الأولى، والمادة 129 الفقرة الثانية من دستور 1996، يجب أن تجرى الانتخابات التشريعية في أجل ثلاثة أشهر على الأقل²، وعلى هذا الأساس ينبغي على السلطة التنفيذية الإسراع بإجراء الانتخابات، حتى يتاح للمجلس الجديد مراقبة قرارات وسياسة الحكومة علما أن مدة ثلاثة أشهر من تاريخ حل المجلس، للقيام بانتخابات سابقة لأوانها تعد فترة طويلة نسبيا مقارنة بما هو معمول به في فرنسا، فإن الانتخابات يقع إجراؤها بعد عشرين يوما على الأقل وأربعين يوما على الأكثر من تاريخ حل المجلس³، لكن المؤسس الدستوري الجزائري أغفل نقطة هامة وهي تحديد تاريخ سريان أجل الحل وكذا تاريخ انعقاد المجلس الجديد، كما لم يبين الآثار التي تترتب على عدم إجراء الانتخابات في آجالها.

ثالثا: التوقف عن ممارسة المجلس الشعبي الوطني لوظائفه التشريعية والرقابية.

الحل من الحالات التي تحقق شغور المجلس الشعبي الوطني في الجزائر، يفقد من جراه المجلس لكل صلاحياته التشريعية وكذا الرقابية، وينتقل حق التشريع لرئيس الجمهورية الذي يستطيع بموجب المادة 124

¹. إن الحصانة البرلمانية معترف بها لنواب المجلس الشعبي الوطني مدة نيابتهم، فلا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا، ولا يمكن أن تقع عليهم دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء، أو ما تلفظوا به من كلام أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهمتهم النيابية وبهذا فالنواب يملكون كامل الحرية، خاصة في الأعمال المرتبطة بوظيفتهم، وكرس المؤسس الدستوري في دستور 1996 نوعين من الحصانة الأولى موضوعية - عدم المسؤولية - وهي حصانة عينية من حيث تطال الأقوال والأعمال، وكما كرس أيضا حصانة إجرائية فيما يتعلق بالأعمال المنفصلة عن الوظيفة النيابية.

أنظر بالتفصيل: ولبد العقون: الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الرابع، 2004، ص. 39.

². تنص المادة: 82 الفقرة الثانية من دستور 1996 على: "... تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر" وكذلك نص المادة 129 الفقرة الثانية من نفس الدستور والتي تنص على "... تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

³. أنظر: المادة 12 من دستور فرنسا لسنة 1958.

أن يشرع بأوامر، ورغم ديمومة الغرفة الثانية للبرلمان الجزائري (مجلس الأمة) والتي حرمت من حق التشريع¹ في وجود المجلس الشعبي الوطني وفي غيابه، إلا أن المؤسس الدستوري لم يبين لنا موقف مجلس الأمة في حالة الحل هل يبقى يعمل بصورة عادية أو يعلق أعماله إلى حين انتخاب المجلس الجديد؟.

وإذا كانت القاعدة أن مجلس الأمة غير معني بالحل، فالمنطق يدعو إلى القول مادام ليس هناك نص، فإن حل المجلس الشعبي الوطني لا يؤثر على عمل مجلس الأمة خاصة من خلال نشاطه الرقابي الذي يمارسه في استقلال تام عن المجلس الشعبي الوطني خاصة الأسئلة والاستجابات ولجان التحقيق، كما أن حل المجلس قد يثير تساؤلات حول مصير الأعمال التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني ومررها إلى مجلس الأمة قبل أن ينحل أو تلك التي لا تزال قيد الدراسة والمناقشة سواء على مستوى اللجان المختصة أو محالة على الجلسات العامة للمناقشة.

بالنسبة للحالة الأولى: فإن مصادقة المجلس على النص وإحالة إلى مجلس الأمة هنا يجعل من حله أو عدمه ليس له أثر على هذا النص، ومجلس الأمة كامل الحق في دراسته النص المصوت عليه بكامل أحكامه لكن الإشكال ربما يثور في حالة ما إذا اعترض مجلس الأمة على حكم أو عدة أحكام من النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وحتى حالة اعتراضه على جميع أحكام النص المصوت عليه، ففي هذه الحالة يعني ذلك نشوب خلاف بين المجلسين، فما مصير النص في هذه الحالة؟

إذ عرفنا أن الحل الدستوري يتمثل في تحريك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء التي تنص عليها أحكام المادة 120/ الفقرة 4 من دستور 1996²، للاتفاق حول نقاط الخلاف الناشب بسبب اعتراض مجلس الأمة عليها ولكن نظرا لشغور الغرفة الأولى بسبب الحل، يفقد النص الدستوري أهميته، ربما يضيع مع الوقت مصالح للشعب وللدولة وهذا خلافا للمؤسس الفرنسي الذي حسم الأمر بالنسبة للقوانين التي صوت عليها المجلس قبل حله فينظر فيها المجلس الثاني ولا يتم إلغاؤها وفقا للنظام الفرنسي المادة 127 من لائحة مجلس الشيوخ³.

¹. تنص المادة 119 من دستور 1996 المعدل على: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذ قدمها عشرون (20) نائب...".

². تنص المادة 120/4 من دستور 1996 المعدل على: "... وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف...".

أنظر: النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي أقره المجلس بتاريخ 22 نوفمبر سنة 1999، ج ر عدد 77 مؤرخة في 17 ديسمبر 2000، (أين لم يرد أي حكم يتعلق بحالة الحل واختصاصات مجلس الأمة.

³. أنظر: علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص.362.

أما الحالة الثانية وهي الأكثر تعقيدا من سابقتها، وهي حالة وجود نصوص وأعمال معروضة على المجلس الشعبي الوطني، وهي قيد الدراسة لم يتم التصويت عليها بعد، فالدستور لم يذكر صراحة مصيرها وهذا خلافا لبعض الدساتير التي لجأت إلى التخفيف من نظرية الموت المدني للبرلمان التي تقضي بإمكانية النظر في مباشرة بعض اختصاصات البرلمان تفاديا لحدوث فراغ دستوري في الفترة التي تلي صدور قرار الحل حتى اجتماع المجلس الجديد¹، وابتكار حالات معينة تحد من الآثار السلبية لهذه النظرية ومن أمثلتها:

- اجتماع المجلس المنحل: تقرر بعض الدساتير إمكانية اجتماع البرلمان المنحل في حالات معينة قصد التخفيف من تطبيق نظرية الموت المدني، وعادة ما تكون هذه الحالة هي حالة وفاة الملك ونص على هذه الحالة القانون المنظم للبرلمان الإنجليزي Metting of Parliament سنة 1797 الذي احتاط للموت المفاجئ ما يبين صدور قرار الحل واجتماع المجلس الجديد، فقرر اجتماع المجلس المنحل لمدة ستة أشهر²، كما سعى دستور مصر لسنة 1923 الحد من نظرية الموت المدني، بإلزامه مجلس النواب بالاجتماع على أثر وفاة الملك وإن كان المجلس منحلا، يعود المجلس القديم للعمل لكي لا يصبح العرش خاليا، وذلك من أجل حماية مصالح للدولة في الفترة بين وفاة الملك وبين تأدية خلفه الجديد اليمين المنصوص عليها دستوريا³.

- عدم حل المجالس العليا للبرلمان واستمرارها في مباشرة اختصاصاتها: حيث جعلت معظم دساتير الدول البرلمانية من هذه المجالس غير قابلة للحل، غير أن ذلك لا يستبعد تأثير حل المجالس الدنيا على المجالس العليا فمثلا في النظام الإنجليزي يكون مجلس اللوردات غير قابل للحل، إلا أن حل مجلس العموم يؤدي إلى تأجيل جلساته، وكذلك في النظام الدستوري الفرنسي في الجمهورية الثالثة والرابعة فإن مجلس الشيوخ غير قابل للحل، إلا أنه يؤجل جلساته حتى اجتماع مجلس النواب الجديد⁴، إلا أن دستور فرنسا لسنة 1958 لم يتأثر بتلك القاعدة ونفس الحال في مصر ونظرا لطبيعة الاختصاصات التي حددتها النصوص الدستورية لمجلس الشورى المصري والتي تكمن في مجرد "إبداء الرأي" حيال موضوعات معينة فإن حل مجلس الشعب لا يؤثر على ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته، ولقد أكد الواقع الدستوري في مصر، أن حل مجلس الشعب لم يؤثر

¹.Alexandrakis (M.D): de l'exercice du droit de dissolution par le pouvoir executive, paris, 1937, p 22.

نقلا عن: دانا عبد الكريم، حل البرلمان وآثاره القانونية...، مرجع سابق، ص. 146.

². رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، مرجع سابق، ص. 87.

³. دانا عبد الكريم، حل البرلمان وآثاره القانونية...، مرجع سابق، ص. 147.

⁴. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني...، مرجع سابق، ص. 143، 144.

على مجلس الشورى، حيث تم حل مجلس الشعب عامي 1987، 1990، ومع ذلك استمر مجلس الشورى في ممارسة عمله¹.

أما الحالة الثالثة، فإن حل المجلس الشعبي الوطني من جانب آخر يمكن أن يحيل مجلس الأمة على عطلة إجبارية، خاصة إذا استنفذ هذا الأخير مناقشة جل الأعمال المعروضة عليه، أو إنهاء جدول أعماله بما توفر من أعمال واردة من المجلس المنحل، وبالتالي وأمام عدم إمكانية المبادرة بالتشريع لن يجد أعضاء مجلس الأمة أي عمل للمناقشة، مما يجعل مكتب المجلس يبرمج جلسات طويلة لأسئلة بنوعها الشفوية والكتابية، ولكن إذا حضر أعضاء الحكومة لعدم قوة النصوص التي تلزمها على الرد في آجال محددة.

كل هذه الحالات والاحتمالات لم يضع لها المؤسس الدستوري الجزائري أي تصور أو حلول رغم إمكانية حدوثها واقعا، فهذا الوضع صراحة يجعل مجلس الأمة عديم الجدوى والفاعلية، إذا لم تدخل بعض التعديلات الجوهرية على صلاحياته الدستورية وكذا الرقابية في أقرب وقت.

الفرع الثاني: آثار الحل بالنسبة للسلطة التنفيذية

من المعروف أن الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من المبادئ المستقرة في النظام البرلماني فأعمال الحكومة يجب أن تعرض على البرلمان، كما أن الحكومة تمارس رقابتها على البرلمان من خلال ممارسة حقه في الحل.

فإذا تم حل البرلمان، فإن التساؤل يثور حول إذا كانت السلطة التنفيذية ستمارس اختصاصها وكأن البرلمان لم يحل، أم هناك مسائل لا يجب أن تتعرض لها إلى غاية تشكيل البرلمان الجديد؟

ولدراسة هذه الحالة، سنحاول أولا التعرض إلى آثار الحل بالنسبة للحكومة (أولا)، ثم آثار الحل بالنسبة لرئيس الجمهورية (ثانيا) باعتبار الجزائر تبنت ازدواجية السلطة التنفيذية في دستور 1996 كما يلي:

أولا: آثار الحل بالنسبة للحكومة

إن الحكومة التي تعرضت للهزيمة أمام البرلمان وتم سحب الثقة منها تكون قد فقدت مساندة البرلمان وأصبحت من هذه الزاوية غير جديرة، فيجب أن يقتصر عملها في فترة الحل على مجرد تصريف الأعمال الجارية بمعنى القيام بالأعمال ذات الطبيعة المجردة من كل بعد أو هدف سياسي، فتقتصر قراراتها بهذا المفهوم

¹. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة...، مرجع سابق، ص 321.

على تسيير المرافق العامة واستمرارها في تأدية عملها بانتظام واطراد¹، وهذا الموقف جاء كرد فعل للاختصاص الكامل الذي كانت تتمتع به السلطة التنفيذية خلال فترة الحل وتمارسه دون رقيب وهذا ما درج عليه العمل خاصة في إنجلترا والدول التي تأثرت بها إلى درجة دسترة هذا الحق²، ونتيجة التطورات التي مست النظام البرلماني لاسيما إذا كان سبب الحل إخفاق الوزارة واستقالتها، اتجهت بعض الدول التي تأثرت بالأفكار الدستورية الحديثة إلى التخفيف من حدة الاختصاص الكامل وذلك بتطبيق نظام الحكومة المؤقتة أو النص في الدستور ذاته على عدم التطبيق المطلق لقاعدة الاختصاص الكامل.

بالنسبة لنظام الحكومة المؤقتة يتمثل في لجوء بعض الأنظمة الدستورية إلى تشكيل حكومة مؤقتة مهمتها الرئيسية والأساسية هي الإشراف على عملية الانتخابات، وتزول بعد ذلك بزوال مهمتها، وتلتزم أديبا بعدم الإقدام على اتخاذ قرارات خطيرة خلال تلك الفترة الانتقالية.³

الهدف من ذلك، ضمان حرية الانتخابات وإجرائها في مناخ سليم بعيدا عن مظاهر تدخل السلطة التنفيذية التي قامت بحل البرلمان، ومن أبرز التطبيقات على ذلك ما حدث في بريطانيا عام 1945 قبل الانتخابات التي أدت إلى هزيمة "تشرشل"، وطبقت فكرة الحكومة المؤقتة أيضا في فرنسا برئاسة "موريو" في اليوم التالي لتولي الرئيس "متران" رئاسة الجمهورية وحل الجمعية الوطنية في ماي 1981⁴.

كما اتجهت بعض الدساتير إلى حصر اختصاصات الحكومة أثناء حل البرلمان في أضيق الحدود اللازمة لاستمرارية الدولة في هذه الفترة وذلك بتصريف الأمور الجارية، بمعنى التزامها بعدم اتخاذ قرارات ذات أبعاد سياسية تتسم بالخطورة، ولعل الدستور الفرنسي الصادر سنة 1946 من أهم الأمثلة البارزة التي يمكن أن نسوقها في هذا المقام، فقد جاءت المادة 52 منه صريحة في تحديد سلطات الحكومة أثناء حل البرلمان في تصريف الأمور الجارية، قضت بأنه في حالة الحل تبقى الوزارة باستثناء رئيسها ووزير الداخلية في ممارسة وظيفتها لتصريف الشؤون الجارية، ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الجمعية الوطنية رئيسا لمجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بتعيين وزراء الدولة من بين أعضاء المجموعات البرلمانية، إلا أن هذا التنظيم محل انتقاد من بعض الفقهاء ومنهم (Philippe lauvaux)، الذي يرى بأن المشرع الفرنسي وإن كان استهدف من

¹ عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقبلية، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي بدولة الكويت، 1986، ص 32 وما بعدها.

² دانا عبد الكريم، حل البرلمان وآثاره القانونية...، مرجع سابق، ص 159.

³ رائد ناجي، حق حل البرلمان...، مرجع سابق، ص 106.

⁴ علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية...، مرجع سابق، ص 343.

الربط بين التعديل الهيكلي للحكومة وتحديد اختصاصاتها أثناء الحل تحقيق المساواة بين الحكومة والبرلمان، إلا أن تشكيل الحكومة على هذا النحو جعل منها مجرد هيئة تابعة للجمعية الوطنية¹.

وجدير بالذكر، أن هذه المادة قد أصابها التعديل الدستوري الصادر في 1954/12/7، فأصبحت خالية من عبارة "تبقى في وظيفتها لتصريف الشؤون الجارية"، وجاءت بالصيغة التالية: "في حالة الحل تبقى الوزارة في وظيفتها"، وقد وجدت الحكومة آنذاك متكئا في ظل التعديل السابق، لكي تمارس اختصاصاتها كاملة في فترة الحل، وهذا ما أكده مجلس الدولة في حكم **Simonet**²، الذي قضى فيه باسترداد الحكومة في حالة الحل كامل اختصاصاتها.

بخصوص موقف المؤسس الدستوري الجزائري، فإنه حسم الأمر في المادة 82 من دستور 1996 وكلف الحكومة بتسيير الشؤون العادية بعد حل البرلمان نتيجة رفضه منح الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية وهذا إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، بدون أن تتصدى لطبيعة الشؤون العادية وماذا يعني بها، هل تسيير شؤون الدولة بصورة عادية وفقا للدستور، بما يعني الاختصاص الكامل للحكومة خال فترة الحل، دون المبادرة بالتشريع نظرا لغياب المجلس الشعبي الوطني، أم الأمر يتعلق بتصريف الأعمال الجارية والعادية، رغم أن المشرع بإمكانه تجاوز هذا الغموض بالنص صراحة على تصريف الأعمال الجارية وتحديد الاختصاصات بوضوح.

يفهم مما سبق، أن الحكومة التي تسببت في حل المجلس الشعبي الوطني تستمر إلى غاية انتخاب المجلس الجديد، دون أن يجبرها الدستور على الاستقالة، الأمر الذي يجعلها تحتفظ باختصاصاتها كاملة أثناء فترة الحل.

¹.Philippe lauvax, le droit de dissolution quels aspects Constitutionnels de l'exercice de effect du droit de dissolution Cours de crises politiques vecentes, paris 1980, p 330.

أشارت إليه دانا عبد الكريم، مرجع سابق، ص 166. وكذلك علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص 348.

². تعد قضية **Simonet** عام 1957 من القضايا التي عبر مجلس الدولة الفرنسي بما قرره فيها عن رأيه إزاء اختصاصات الحكومة ومداها وتتلخص وقائع هذه القضية في أنه عندما أصبح مكان أحد أعضاء المجلس الاقتصادي شاغرا بوفاة السيد **Caujolle** إبان عام 1955، ثم ترشيح السيد **Simonet** لشغل المكان، إلا أن رئيس مجلس الوزراء بقراره الصادر في 19 جانفي سنة 1956 قد عين السيد **Branger** في هذا المنصب ولقد تم اتخاذ هذا القرار في مجلس الوزراء في الفترة التي تلت حل الجمعية الوطنية، فما كان من السيد **Simonet** إلا أن أحال قرار التعيين إلى مجلس الدولة ليقتضي بطلانه، وكان من بين أسانيد أنه تعيين مستشار اقتصادي لا يعد من المسائل الجارية التي تضطلع الحكومة بتصريفها أثناء حل البرلمان وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية إل اعتبار أن طلب السيد **Simonet** بإبطال قرار تعيين السيد **Branger** مرفوض. وقضى بخصوص ما تملكه الحكومة من اختصاصات أثناء حل البرلمان، أن الحكومة طالما أنها لم تستقبل ولم تقدم استقالته إلا في وقت لاحق لإجراء الحل فهي تحتفظ باختصاصاتها كاملة أثناء فترة الحل وإلى أن يتم تشكيل حكومة جديدة.

أنظر بالتفصيل: علاء عبد المتعال، حل البرلمان...، مرجع سابق، ص. 364.

أما بالنسبة للحل الرئاسي الوارد في المادة 129، فإنه إذا كان مقررا عقب عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة التي تطلبها الحكومة، فقد نصت المادة 84 الفقرة السادسة على أن رئيس الجمهورية يمكن أن يحل المجلس قبل قبول الاستقالة، وهذا يعني أنها قد تظل قائمة إلى غاية انتخاب المجلس الجديد، ثم يقبل حينئذ رئيس الجمهورية استقالته، فهي لا محالة مستقلة، وأثناء فترة الحل تقوم بتصريف الشؤون العادية وتتولى هذه الأخيرة التحضير للانتخابات التشريعية المسبقة، إن هذا الوضع يواجه احتمال تدخل الحكومة لتسيير وإدارة العملية الانتخابية لصالحها، لذلك نجد أن بعض الدساتير تأخذ بمبدأ تعديل الحكومة التي حل البرلمان في ظلها وذلك لضمان حيادها، ومن أمثلتها دستور سنة 1950 في سوريا في الفقرة الثالثة من المادة 85 والتي نصت على أنه: "في حالة حل المجلس تستقيل الوزارة، ويعين رئيس الجمهورية حكومة من غير أشخاصها تشرف على الانتخابات"، وهذه الضمانة تعني تشكيل حكومة محايدة للإشراف على الانتخابات لضمان عدم تدخل الوزارة في تلك الانتخابات¹.

وقد يقتصر الأمر على استقالة الوزير الذي يريد خوض المعركة الانتخابية فقط، وقد أشار إلى ذلك الدستور الأردني لسنة 1952 في المادة 74 والتي نصت على أنه: "إذا حل مجلس النواب لسبب ما، فعلى الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل إجراء الترشيح بمدة 15 يوما على الأقل"²، والغاية من هذا القيد هو ضمان عدم تأثير الوزير على سير المعركة الانتخابية.

ثانيا: آثار الحل بالنسبة لرئيس الجمهورية

عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، فإن الأثر المباشر لذلك يكون شعور في الوظيفة التشريعية والرقابية لتوقف المجلس عند مباشرة صلاحياته، وإذا كنا قد تعرضنا سابقا لانعدام الرقابة على أعمال الحكومة في فترة الحل، فالأمر ليس كذلك بالنسبة للوظيفة التشريعية، حيث يتولاها رئيس الجمهورية الذي بإمكانه التشريع بأوامر أثناء فترة الحل، وعقب الانتخابات التشريعية المسبقة قد يجد رئيس الجمهورية نفسه أمام مسؤولية سياسية لم ينص عليها الدستور ولكنها موجودة في الواقع وسنحاول توضيح ذلك كما يلي:

¹. أنظر: - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث...، مرجع سابق، ص. 541.

- بشير على محمد باز، حق حل المجلس النيابي...، مرجع سابق، ص 105.

². بشير على محمد باز، نفس المرجع، ص 104.

1- التشريع عن طريق الأوامر

اشتد الصراع بين الفقهاء حول مدى سلطة رئيس الدولة في التشريع بأوامر خلال فترة حل المجلس النيابي فاستند الرأي الرافض لهذه السلطة عند تفسيرهم لنص المادة 41 من دستور 1923 المصري والتي تنص على: "أنه إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون..."¹، فالمادة السابقة حصرت المدة الزمنية التي يمكن للملك التخلي فيها وإصدار مراسيم لها قوة القانون بين دوري الانعقاد والتي يقصد بها العطل العادية السنوية للبرلمان التي تفصل بين دوراته خلال السنة وعليه لا يجوز للرئيس إصدار مراسيم خلال فترة الحل¹.

وكذلك أن فترة غياب البرلمان بالحل، وهو صاحب السلطة التشريعية، يجعل من غير الجائز أن تصدر السلطة التنفيذية مراسيم لها قوة القانون، في حين ذهب أصحاب الاتجاه الثاني إلى تأكيد إمكانية السلطة التنفيذية إصدار مراسيم بقوانين خلال فترة الحل، وذلك باعتبار أن فترة الحل تقع فعلا بين دورتي انعقاد البرلمان وهما الدور الأخير للبرلمان المنحل والدور الأول للبرلمان الجديد، والمشرع لم يشترط أن يكون الإجراء التشريعي بين دورتين من فصل تشريعي واحد²، وهذا يتفق مع الاعتبارات العملية حيث لا يجوز أن نترك الدولة بدون أداة تشريعية خلال فترة الحل، تماما كما في الفترة التي تفصل بين انتهاء مدة النيابة للمجلس المنتهية مدته طبيعيا، وبداية المدة النيابية للمجلس المنتخب جديدا، وهذا ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري، عندما نظم حالة شغور المجلس والذي لا يقصد بها فحسب حالة حل المجلس الشعبي الوطني، بل حالة فراغ واضح وطويل المدى لأي سبب كان.

لقد منح المؤسس الدستوري الجزائري، رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وذلك بشكل مؤقت إلى غاية انتخاب المجلس الجديد، وذلك لمدة ثلاثة أشهر³ أضف إليه مدة العشرة أيام التي قررت لاجتماع المجلس المنتخب والتي تحسب من يوم إعلان نتائج الانتخابات⁴ وفي المجموع تكون الفترة الممنوحة هي مائة يوم على الأقل، وهي ليست ببعيدة عن المدة المقررة

¹ بشير على محمد باز، حق حل المجلس النيابي...، مرجع سابق، ص 231.

² خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي...، مرجع سابق، ص 112.

³ تنص المادة 124 من دستور 1996 على: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها..."

⁴ تنص المادة 6 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997 على: "تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني..."

لعطلة المجلس والتي تقدر بأربعة شهر، ومن هنا يمكن لرئيس الجمهورية وبسبب الحل الذي يجريه أثناء دورات المجلس العادية أن يتولى التشريع بأوامر لفترة 3 أشهر +10 أيام +4 أشهر وتساوي في المجموع سبعة أشهر وعشرة أيام وهي مدة قريبة من المدة المخصصة للبرلمان والتي حددها الدستور بأربعة أشهر على الأقل وخمسة أشهر على الأكثر طبقا للمادة 05 الفقرة الرابعة من القانون العضوي 02/99.

فبعد أن كان رئيس الجمهورية يشرع بمعدل نصف المدة المقررة للسلطة التشريعية في الحالة العادية تقريبا فإن استعماله لحق الحل يتيح له أن يكون تقريبا في مرتبة واحدة مع المجلس الشعبي الوطني. كما اشترط المؤسس الدستوري الجزائري اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية وهذا ما جاء في الفترة الخامسة من المادة 124 والتي تنص على: "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء" بهدف إطلاع الحكومة والتنسيق معها في هذا المجال، مادامت من الناحية الدستورية أداة في يد رئيس الجمهورية ينفذ بها برنامجه وتعرض بعد ذلك الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية على موافقة البرلمان في أول دورة له، إلا أن طريقة الموافقة التي نص عليها القانون العضوي رقم 02/99 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 تنقص من قيمتها وتجعلها جد محدودة¹.

بناء على ذلك، فإن البرلمان إما أن يوافق على الأمر الرئاسي فتكون له قوة القانون، وإما أن يرفض الموافقة، وفي هذه الحالة رتب الدستور اعتبار الأوامر لاجبية، وبالتالي يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يسري بأثر رجعي احتراماً للمراكز القانونية والحقوق المكتسبة، ولذلك فإن زوال قوتها يبدأ من تاريخ عدم المصادقة عليها²، رغم أن الأستاذ "سعيد بوالشعير" اعتبرها تشريعية بمجرد صدورها من الرئيس³، مما يحول عرضها على البرلمان مجرد إجراء شكلي محض، كما لم يبين لنا الدستور مدى التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان وما يترتب على عدم القيام بهذا الإجراء من جزاء، كما سائر معظم الدساتير بعدم النص على مدة محددة يجب على المجلس الشعبي الوطني البت في مصير الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية سواء بالقبول أو بالرفض⁴.

كما أن المشرع الجزائري لم يتخذ موقفاً من طبيعة التشريع بالأوامر الرئاسية نظراً لأهميته في معرفة نوع

¹. أنظر: المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 والمادة 88 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

². عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص. 468-469.

³. سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق، ص. 341.

⁴. راجع بالتفصيل حول شروط الأوامر الرئاسية الفصل الأول من الباب الثاني من الصفحة 215 إلى 217.

الرقابة التي يمكن ممارستها عليها، عكس ما هو الحال في فرنسا، أين أكد المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 29 فيفري 1972 أن الأوامر الصادرة في إطار المادة 38 منه لها طابع تنظيمي ما لم تتم المصادقة عليها تصبح لها قيمة تشريعية¹.

ترك المؤسس الدستوري المجال للفقهاء لتكييف هذه النصوص، حيث يفرق الفقهاء عند التعرض لبيان الطبيعة القانونية لهذه أوامر بين مرحلتين:

- بالنسبة للمرحلة ما بين إصدار الأوامر الرئاسية وموافقة البرلمان عليها، يوجد شبه إجماع فقهي على أن الأوامر الصادرة خلال هذه المرحلة تعتبر قرارات إدارية رغم تمتعها بنفس قوة القانون، وهي تخضع لرقابة القضاء كبقية القرارات الإدارية الأخرى²، ويضيف بعض الفقهاء في الجزائر أنه يمكن خضوعها لرقابة المجلس الدستوري ولكن نظرا لكون البرلمان غير منعقد، وأنه لا يعقل تصور إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري في هذه الحالة، فإن خضوع تلك الأوامر لرقابة هذا الأخير مسألة شبه مستحيلة³، غير أنه يعتبر جانب من الفقهاء في الجزائر، أن الأوامر أعمالا تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية⁴، مما يعني إمكانية إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري، وهو ما حدث فعلا بشأن كل الأوامر التي تتضمن مجالات القانون العضوي، إذ أخضعها رئيس الجمهورية للرقابة الإلزامية قبل موافقة البرلمان عليها⁵.

- بالنسبة للمرحلة الثانية ما بعد موافقة البرلمان على الأوامر فهناك اتجاهان، الأول يرى أنها تبقى ذات صبغة إدارية رغم موافقة البرلمان عليها ويجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة ويجوز للمجلس الدستوري رقابتها أما الاتجاه الثاني يرى أن طبيعة الأوامر الإدارية بموافقة البرلمان عليها تأخذ قوة التشريع وتتحول إلى تشريعات بمجرد مرورها وموافقة البرلمان عليها وتخضع لرقابة المجلس الدستوري⁶، وهذا هو الرأي الراجح في الجزائر ويجد ما يبرره في التجربة الجزائرية، ألا وهو قرار المجلس الدستوري في 27 فيفري 2000 بعدم دستورية الأمر رقم 15/97 المتضمن القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى.

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص. 58.

² أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي...، مرجع سابق، ص. 247.

³ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص. 23.

⁴ عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص. 57 و 58.

⁵ محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص. 274.

⁶ رائد ناجي، حق حل البرلمان...، مرجع سابق، ص. 99.

2- إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب:

بالرغم أن دستور 1996 جاء خاليا من إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية من طرف المجلس الشعبي الوطني، الذي سبق وأن أشرنا إلى دوره القاصر والضعيف والمهمش أو المنحصر والمقتصر على رقابة الحكومة لوحدها في تحملها لمسئولياتها -دون رئيس الجمهورية- المتمثلة أساسا في تنفيذ سياسة رئيس الجمهورية وذلك من خلال ملتصق الرقابة أو التصويت بالثقة.

إن مسألة إثارة مسؤولية الرئيس سياسيا بطريق غير مباشر من طرف الشعب تبقى مسألة خارج تقنيات المسألة الدستورية والقانونية التي تقتضي وجود آليات وإجراءات محددة الغرض، ولكن واقعا يمكن أن تثار في عدة مناسبات¹، وتمثل الانتخابات التشريعية التي تأتي بعد حل المجلس تجسيدا دستوريا لمبدأ مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب.

إن استخدام الحل ليس آليا تماما، بل يفترض أن يتم في إطار مناسب وفي ظل ظروف سياسية مناسبة ومهيئة لإجراء كهذا، وفي غياب الشروط السياسية والاجتماعية فقد لا يؤدي إلى ما هو منتظر، وأن نتائج الانتخابات ستؤثر على الوضع المستقبلي لرئيس الجمهورية خاصة إذا أفرزت مجلس بأغلبية برلمانية معادية للرئيس وهنا نكون أمام عدة احتمالات²:

- يتمثل الاحتمال لأول في استقالة الرئيس، لأن فشل حزبه يعد بمثابة رفض الشعب لسياسته، لكن هذا الاحتمال غير وارد في الجزائر لأن رئيس الجمهورية هو دائما مترشح مستقل ولا ينتمي لأي تيار سياسي.
- أما الاحتمال الثاني، أن يحتفظ الرئيس بمنصبه ويعين زعيم حزب المعارضة الأقلية رئيسا للحكومة وهذا الاحتمال أيضا لا يمكن تحقيقه في النظام الجزائري، لأن الزعامة لا تتوفر للوزير الأول لكونه قائد الأغلبية لأن نظام التمثيل النسبي المعتمد في الجزائر يحول دون تحقيق ذلك³.
- أما الاحتمال الثالث والأخير، يحتفظ رئيس الجمهورية بمنصبه ويعين حكومة برلمانية من الأغلبية وهنا يكون في موضع الأقلية⁴، لكن هذا الاحتمال مستحيل التحقق في النظام الجزائري، لأنه لا يسمح بوجود

¹ . تتمثل هذه المناسبات في إعادة الانتخاب، الاستفتاء الشعبي والانتخابات التشريعية.

أنظر بالتفصيل: عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة...، مرجع سابق، ص ص. 271 إلى 280.

² . دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص. 383.

³ . عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، دار الهدى، الجزائر 2006، ص. 365.

⁴ .Philippe Chrestia, Responsabilité politique et responsabilité pénal entre Fléau de Balance et fléau de société, RDP.N °3, 2000, paris, p.756.

بوجود رئيس الجمهورية في وضع الأقلية¹.

كما لا يمكن إثارة مسؤوليته على أساس وظيفته التحكيمية لأن فوز نفس المجلس المنحل لا يعني قيام مسؤولية رئيس الجمهورية، وهذا ما أثبتته أحكام المادة 84 من دستور 1996 والتي تكلمت عن حالة خاصة فيما يتعلق بإمكانية رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول استقالة الحكومة في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على الثقة إلى حل المجلس الشعبي الوطني، فإنها لا تعني إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية لأنه يتصرف باعتباره حكماً بين المؤسسات، فيحيل القرار للشعب، لأن استقالة الحكومة تعني أن القرار يصبح في اختيار حكومة أخرى، أما حل المجلس فيعني اللجوء إلى الشعب ليختار بين الإبقاء على الحكومة السابقة أو اختيار تشكيلة جديدة، ويبقى رئيس الجمهورية في مأمن من آثار ونتائج الحل، لأنه خارج النزاع نظراً لمكانته السامية.

¹. أنظر: دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص. 385.

خلاصة الباب الثاني:

من خلال كل ما سبق تناوله في هذا الباب، يمكن القول أن دستور 1996 المعدل سنة 2008 أعطى للسلطة التنفيذية في مقابل ما تملكه السلطة التشريعية من حقوق تجاهها مجموعة من الوسائل التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمله وفي وجوده أحيانا، تتمثل هذه الوسائل في قيام السلطة التنفيذية بدور فاعل ومؤثر في العملية الانتخابية لتكوين المجلس الشعبي الوطني، مع تفوقها في إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها وتنقيحها ودورها في تحديد الدوائر الانتخابية، ويستمر تفوقها من خلال الإشراف على عملية الترشيح للانتخابات وتشكيل اللجان الانتخابية، أما مرحلة المنافسة الانتخابية وإعلان النتائج فهي برعاية مستمرة من قبل الإدارة ويستمر هذا الدور حتى تنتهي عملية الفرز وإعلان النتائج، كما يملك رئيس الجمهورية سلطة التصرف في ترقية البرلمان عن طريق المشاركة في تشكيلته بالتعيين داخل الغرفة الثانية (مجلس الأمة).

وإن كان مبدأ الفصل بين السلطات يقضي لأول وهلة بأن يعمل البرلمان مستقبلا عن الحكومة، بحيث يترك كل ما يتعلق بانعقاد البرلمان وسير أعماله للبرلمان نفسه، فإن حقائق الأمور تبدو عند الفحص الدقيق في صورة مغايرة، فالحقيقة أن السلطة التنفيذية في الجزائر تتدخل بشكل كبير في سير عمل البرلمان وذلك من خلال دعوته إلى الاجتماع في دور استثنائي من طرف رئيس الجمهورية ويحدد جدول أعمال الدورة الاستثنائية من طرف الحكومة والتي أعطاها أيضا المؤسس الدستوري الأولوية في تحديد وترتيب جدول أعمال البرلمان في دوراته العادية، كما تملك أيضا الحق في التدخل في العملية التشريعية والمشاركة فيها كسلطة الوزير الأول في المبادرة بمشاريع القوانين وسلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين عن طريق طلب القراءة (المداولة الثانية) وكذا استنثائه بسلطة إصدارها ونشرها.

كما يمارس رئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية نيابة عن البرلمان عند غيابه في حالات معينة، كحالة التشريع أثناء فترة الحل أو بين دورتي البرلمان، كما يقوم رئيس الجمهورية بالتشريع في مكان البرلمان وذلك بتغيبه حيث يمكن أن يكون هذا التغيب بموجب أحكام الدستور مباشرة كالحالة الاستثنائية والتشريع الاستثنائي وبإصدار الأوامر المالية، مع العلم أن هذه الأدوات لا تخضع لرقابة فعلية لا برلمانية ولا قضائية وتؤكد الممارسة العملية أن أغلبية التشريعات في الجزائر هي ذات مصدر حكومي.

أما بالنسبة لوسيلة حل المجلس الشعبي الوطني، السلاح الدستوري المقابل لمواجهة تأثير النواب على الحكومة عبر المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، فهي سلطة شخصية وتقديرية واسعة

لرئيس الجمهورية دون الوزير الأول قبل انتهاء مدة المجلس وولايته الدستورية، ودون أية عوائق أو قيود حقيقية سندا لنص المادة 129 من الدستور، كما لم يورد المؤسس الدستوري أي مناسبة للحل الرئاسي إلا حالة رفض المجلس الشعبي الوطني للتصويت على الثقة التي تطلبه الحكومة بعد عرضها لبيان السياسة العامة السنوي حيث قرر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية جواز حل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 84 من الدستور، كما يمكنه استعمال هذه الوسيلة في أي وقت آخر يراه مناسبا، مع بقاءه بمنأى عن أي تهديد أو ضغط رغم أنه هو المسيطر الوحيد للسياسة العامة للدولة، ويبق المجلس الشعبي الوطني عاجزا عن الإطاحة المباشرة به أو أثير مسؤوليته لعدم تكريسها دستوريا، أو أن يحرك المسؤولية السياسية للحكومة التي قد تمتد إلى رئيس الجمهورية بسبب عامل الأغلبية البرلمانية وصعوبة تحريك الإجراءات المخصصة لذلك، كما أن المجلس الوطني مهتد بنوع آخر من الحل، وهو الحل التلقائي وذلك عند رفضه الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول عندما يعرض عليه للمرة الثانية وفقا للمادة 82 من الدستور.

ونتيجة لما سبق، فإن سلطة الحل التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الجزائر تعتبر من أقوى الوسائل التي تحقق استقلاليتها تجاه البرلمان وسيطرته على المجلس الشعبي الوطني، كما هي أيضا سلطة يستعملها بصفته عاملا غير مسؤول، مما يجعل ممثلي الشعب في البرلمان في تبعية عضوية تامة له.

خاتمة

من خلال بحث الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنهاذ القاعدة الدستورية، وبناء على الأهداف المسطرة وفق الأسئلة المطروحة في إشكالية الدراسة، تم التوصل إلى مجموعة من النتائج أظهرتها النصوص والممارسة أهمها:

- انتفاء التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية واختلال هذا الأخير لصالح السلطة التنفيذية وحصرها لصالح رئيس الجمهورية، الناتج عن التوزيع غير العادل للوسائل الرقابية بين البرلمان ورئيس الجمهورية الذي يحول دون تحقيق التوازن المنشود بين السلطتين، لأن رئيس الجمهورية يمكنه ببساطة إثارة مسؤولية النواب عن طريق الحل دون أن يملكوا أية وسيلة قانونية لمواجهة، كما أن الممارسة العملية تؤكد أن الرقابة السياسية التي يمارسها نواب المجلس الشعبي الوطني على أعمال الحكومة لا زالت تتميز بالضعف وعدم الفاعلية، لكي تكون سلاحا مقابلا للحل الذي يملكه الرئيس دون الحكومة التي أصبحت منفذة لبرنامج رئيس الجمهورية.

- الرقابة السياسية التي منحها المؤسس الدستوري لنواب المجلس الشعبي الوطني، تم تقييدها بإجراءات شديدة وصعبة، خاصة بالنسبة لتحريك المسؤولية السياسية، مما يحد من صلاحيات المجلس الشعبي الوطني وتمثل في اشتراط موافقة أغلبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، كما ربط المؤسس الدستوري استخدام ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة، بقيام رئيس الجمهورية واتخاذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني، مما يجعل مصير المجلس معلقا على تصويته على الوسيلتين السابقتين، ومن جهة أخرى يمكن لرئيس الجمهورية إجهاض إجراء حجب الثقة بإقالة الحكومة، أو منع الوزير الأول من طرح مسألة الثقة أمام المجلس الشعبي الوطني قبل اللجوء إلى الحل، الأمر الذي انعكس سلبا على توظيف هذه الوسيلة الرقابية من طرف النواب حيث لم تسجل الممارسة البرلمانية أي محاولة لإثارة مسؤولية الحكومة في الجزائر إلى غاية نهاية الفترة التشريعية السادسة.

- الشيء المتاح لنواب المجلس الشعبي الوطني تحريكهم لوسائل الرقابة العادية، التي لا ينتج عنها أي أثر في مواجهة الحكومة، كاللجوء إلى وسائل إعلام النواب القائمة على حق السؤال والاستجواب وتكوين بعض لجان التحقيق، ففيما يخص الأسئلة بنوعيتها، فعلى الرغم من التحسن الكبير في أداء النواب من ولاية لأخرى فإن المعدل السنوي لهذه الأسئلة لازال ضعيفا مقارنة مع ممارسات بعض البرلمانات الغربية، كما أن اهتمامهم ببعض القطاعات الحكومية يتم على حساب قطاعات أخرى، حيث لا تستقبل بعض الوزارات ذات الوزن الهام سوى عدد ضئيل جدا من الأسئلة، كما أن المعلومات التي ينبغي الحصول عليها تحتكرها الحكومة وبذلك

لا يحصل النواب الأعلى المعلومات التي تريد الحكومة أن تمنحها لهم، إذ عادة ما ترفض هذه الأخيرة إمداد النواب بالمعلومات التي تطلب منها بحجة السرية والأمن الوطني، فكل هذه الاعتبارات كانت عائق أمام تفعيل دور النواب في المراقبة. وبالمقابل شهد معدل إجابات الوزراء على الأسئلة ارتفاعا ملموسا خلال الولايتين التشريعتين الأخيرتين، لكن لم تؤد مع ذلك إلى القضاء على ظاهرة تراكم الأسئلة غير المحاب عليها.

يعود ضعف فعالية هذه الوسيلة إلى عوائق موضوعية وأخرى ذاتية تحول دون تطوير نظام الأسئلة ولا تسمح بتقوية رقابة ممثلي الشعب على أعمال الوزراء، مما يحجم من دور المجلس الشعبي الوطني ويقوي مركز الحكومة، ويفهم تبعاً لذلك، أنه لا يوجد في وسيلة السؤال ما يمكن أن يجرح الحكومة أو رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية لا من الناحية السياسية، ولا بدرجة أقل من الناحية القانونية، ومن هذا الجانب فإن افتقار السؤال لعنصر الجزاء يشكك في فعاليته كضمان لنفذ القواعد الدستورية.

- فيما يخص الاستجواب، فقد سجلنا تراجع كبيرا في أدائه خلال الفترة التشريعية السادسة مقارنة مع ما كان معمولا به في السابق، خاصة من حيث النتائج المحصل عليها، ومع ذلك لاحظنا استمرار ندرة لجوء النواب إلى هذه الوسيلة الرقابية، حيث ظل المعدل هو استجواب واحد في كل سنة خلال الفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة، وانعدامه في الفترة التشريعية السادسة، كما يعاب عليه أيضا انعدام الأثر القانوني له، مما أثر سلبا على توظيف هذه الوسيلة من قبل النواب إلى حد العزوف عنها، مما يشكك في فعاليتها وقدرتها على أن تكون وسيلة رقابة مؤثرة في عمل الحكومة.

- أما بخصوص لجان التحقيق، سجلنا ندرة لجوء المجلس الوطني إلى هذه الوسيلة الرقابية الهامة، فالمعدل العام هو لجنة واحدة كل خمسة سنوات رغم ما تحظى به لجان التحقيق البرلماني في الجزائر من سلطات وإمكانات فإنها لا تستطيع فرض أية عقوبات أو ضغوطات على الحكومة، كما أن هذه اللجان مقيدة من حيث إحداثها بما حوله المؤسس الدستوري للحكومة من صلاحيات قانونية تمكنها من إقبار مبادرات تشكيلها أو وضع حد لأعمالها عن طريق الدفع بوجود متابعات قضائية، أو إثارة مانع الطابع السري والاستراتيجي والدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، إضافة إلى لجوء الحكومة أحيانا إلى عدم التجاوب مع مطالبها بالشكل المنشود، هذه العوامل تفقد لجان التحقيق فعاليتها وتضعف هذه الوسائل وتحقيقها في أداء مهامها الرقابية.

- إن وسائل الرقابة البرلمانية العادية أو الحادة، والجزاءات التي يمكن أن تنشأ عنهما، غير كافية لأن تكون ضمانات جادة وفعالة ضد انتهاكات السلطة التنفيذية للقواعد الدستورية، الأمر الذي جعل منها وسيلة تخدم شرعية السلطة أكثر من مراقبتها.

- كما أظهرت الدراسة أن دستور 1996 المعدل سنة 2008، أعطى السلطة التنفيذية وسائل رقابية أكثر فعالية وقوة من وسائل السلطة التشريعية، تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عملها وفي وجودها أحيانا، تتمثل هذه الوسائل في تحكم السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية في البنية العضوية للسلطة التشريعية عن طريق الإشراف على الانتخابات التشريعية لتكوين المجلس الشعبي الوطني أو عن طريق التعيين فيها بالنسبة لمجلس الأمة بما يمتلكه من أدوات دستورية، وتأطيرها انطلاقا من صدور مرسوم استدعاء هيئة الناخبين إلى غاية تحديد النتائج الانتخابية وإعلانها.

- كما يمتد تفوق السلطة التنفيذية إلى عمل البرلمان وانعقاده، وذلك من خلال دعوته إلى الاجتماع في دور استثنائي من طرف رئيس الجمهورية، وتحكم الحكومة في جدول أعمال البرلمان في دوراته العادية والاستثنائية كما يملك رئيس الجمهورية والحكومة التابعة له الحق في التدخل في المجال التشريعي الذي يعتبر اختصاصا أصيلا للبرلمان سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وتؤكد الممارسة العملية هذا التفوق وذلك لأن أغلبية التشريعات في الجزائر ذات مصدر حكومي.

- بالنسبة لوسيلة حل المجلس الشعبي الوطني السلاح الدستوري المقابل لمواجهة تأثير النواب على الحكومة عبر المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، فهي سلطة شخصية وتقديرية واسعة لرئيس الجمهورية دون الوزير الأول وقبل انتهاء مدة المجلس الشعبي الوطني وولايته الدستورية، ودون أية عوائق أو قيود حقيقية، مع بقاء رئيس الجمهورية بمنأى عن أي تهديد أو ضغط، لأن المجلس الشعبي الوطني عاجز عن الإطاحة المباشرة به أو أن يثير مسؤوليته السياسية لعدم تكريسها دستوريا، وكذلك مسؤوليته الجنائية التي تثار فقط أمام المحكمة العليا للدولة التي بقيت مؤسسة نظرية، مما يجعل هذا الأخير في تبعية تامة للرئيس بالرغم من الشرعية الشعبية التي يحظى بها.

- إن الوضع الذي وصل إليه المجلس الشعبي الوطني سواء من حيث تركيبته والانضباط الحزبي الذي يتميز به أعضائه المنتمون إلى الأغلبية وغياب الكفاءة لدى النواب، أمام الصلاحيات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية بمقتضى أحكام الدستور الشعبي الوطني، بالإضافة إلى التقنيات الدستورية المسخرة له لإضعاف دور

المجلس الشعبي الوطني في ممارسة الرقابة على الحكومة، لا يمكن له إظهار مدى التزام السلطة التنفيذية وتطبيقها للنصوص الدستورية والقانونية، وهو ما يعني أن وسيلة الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لم تحقق المقصود منها، وهذا ما يجعلنا نشكك في جدوى وفاعلية تلك الوسيلة في وضعها الحالي في الجزائر كواحدة من الضمانات القانونية المقررة لنفاذ القواعد الدستورية.

ولكي يترسخ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لابد من توفير بعض الآليات الكفيلة بذلك والتي

نحملها في التوصيات التالية:

- الاعتناء بهيكله المجلس الشعبي الوطني ومنحه المزيد من الاستقلالية عند تشكيله، وذلك من خلال اعتماد نظام انتخابي يحقق التنوع الحزبي والسياسي وأحسن نظام هو نظام التمثيل الأغلي، إلى جانب تكريس مبدأ التداول السلمي على السلطة من خلال منح الحزب الفائز بالأغلبية حق تشكيل الحكومة، فالتداول السلمي على السلطة لن يتحقق إلا إذا وجدت الأرضية الملائمة لذلك، القائمة على وجود أحزاب قوية لها برامج واضحة ومبادئ ثابتة تجعلها تستمر وتتواصل، مع وضع الحد لهشاشة الانتماء السياسي، الذي تتميز به الأحزاب الجزائرية، ويظهر ذلك جليا من خلال تفشي ظاهرة الترحال السياسي للنواب من حزب لآخر.

- إعادة النظر في العلاقة القائمة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وجعلها في تناغم واستقرار لتحقيق النجاعة المفقودة في العمل الحكومي والبرلماني، وذلك عن طريق إدخال تعديلات على قواعد ووسائل تحقيق التوازن الحقيقي والفعلي بين السلطتين ودون أن يغلب سلطة على أخرى، ويكون ذلك بتقوية الوظيفة التشريعية للبرلمان دستوريا وعمليا، دون الحط من مكانة ودور الحكومة في الوظيفة التشريعية، خاصة وأنها تملك الكفاءات والخبرات اللازمة لصياغة القوانين، ولكن هذا لا يعني أن يصبح البرلمان مجرد غرفة تسجيل لمشاريع والقوانين التي تتقدم بها الحكومة.

- يجب أن تظل السلطة التشريعية الفاعل الرئيسي في العملية التشريعية وأن تقوم بدورها الفعلي في مناقشة مشاريع القوانين المقدمة من طرفها في ظل الحوار البناء بين الحكومة والبرلمان، وضغط هذا الأخير على الحكومة لقبول التعديلات التي يراها ضرورية إن أمكن ذلك، على أن يسمح الدستور والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بذلك علما أن المطالبة بإدخال تعديلات على مشاريع القوانين يتطلب شجاعة وجرأة من البرلمانيين.

- إكساب المبادرة البرلمانية المكانة الجديرة بالاحترام دون تركها على هامش العملية التشريعية، فإذا كان للحكومة الأولوية في وضع جدول أعمال البرلمان وحق طلب استعجال النظر في مشاريع القوانين، والمواضيع التي تم عرضها على البرلمان وذلك بحكم توليها رسم السياسة العامة للدولة على أن لا يكون ذلك عائقاً أمام مقترحات القوانين التي يتقدم بها البرلمانيون، والتي عادة ما يتم تجاهلها ولا تناقش قبل مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، على هذا الأساس يتوجب على الحكومة أن لا تستأثر بعملية التشريع، حتى لا تفرغ مبادرات البرلمانيين من محتواها وهذا يتطلب تعديلاً في الدستور والتشريع المعمول به.

- تقليص الجزء الذي يستحوذ عليه رئيس الجمهورية عبر التشريع بالأوامر، وجعله يقتصر على مواضيع محددة وليس إلى الحد الذي ينافس فيه البرلمان في هذا المجال.

- الإبقاء على صورة واحدة من الحل وهو الحل الرئاسي وإدخال تعديلات عليه، مع توسيع دائرة الاستشارة المنصوص عليها في المادة 129 ليشمل رؤساء المجلس الدستوري والمحكمة العليا ومجلس الدولة باعتبارها مؤسسات محايدة، مع إحاطته بمجموعة من القيود كالتسبب وعدم إعادة حله في مدة معقولة في حالة إجرائه إلى جانب تقليص المدة التي تجرى فيها الانتخابات المسبقة التي تلي الحل، حتى لا يظل البرلمان معطلاً لمدة طويلة بسبب الحل.

- تفعيل وظيفة الرقابة وتدعيمها من خلال التعاون البناء والمفيد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ذلك التعاون الذي يجب أن يكون قائماً على التوازن في الصلاحيات، ولتحقيق ذلك لابد من منح المجلس الشعبي الوطني حق إسقاط الحكومة، مقابل تمكين الحكومة من حل البرلمان إذا توافرت الشروط الموجبة، أو أن يكون قرار حل على الأقل باقتراح من الوزير الأول، وذلك عبر تخفيض القيود ونسبة الأغلبية المتعلقة بآليات سحب الثقة خاصة تلك المتعلقة بملتمس الرقابة وتحريرها من شروط اقتراها بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة.

- الإقرار الدستوري والقانوني بترتيب جزاءات على وسائل الرقابة العادية كالأسئلة والاستجوابات ولجان التحقيق وتخفيف القيود والشروط اللازمة للجوء إليها.

- تطوير الأداء البرلماني الرقابي، وذلك برفع كفاءة النواب وتزويدهم بكل الوسائل الحديثة والتكنولوجية لحصولهم على أكثر ما يمكن من معلومات، ومساعدتهم على الحصول على الوثائق اللازمة لقيامهم بمهامهم على أكمل وجه، وهذا لا يتأتى إلا بتعاون الحكومة الإيجابي مع البرلمانيين.

تمت بحمد الله وعونه

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية

– القرآن الكريم

– المؤلفات:

- 1- أباضة إبراهيم دسوقي، الغنام عبد العزيز، تاريخ الفكر السياسي، دار النجاح، بيروت، 1973.
- 2- أبو المجد أحمد كمال، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1960.
- 3- أبو راس محمد الشافعي، القانون الدستوري، مطبعة دار الهناء، مصر، 1984.
- 4- أبو زيد محمد عبد الحميد، حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 1988.
- 5- _____، السلطة بين التخاصم والتوازن، مطبعة العشر، مصر، 2008.
- 6- _____، توازن السلطات ورقابته، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 7- أبو يونس محمد باهي، الرقابة على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
- 8- أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2006.
- 9- _____، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2008.
- 10- أويحي العيفا، النظام الدستوري الجزائري، المطبعة الحديثة للفنون، الجزائر، 2002.
- 11- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 12- الأسود صادق، الرأي العام ظاهرة اجتماعية وقوة سياسية، المكتبة الوطنية، بغداد، 1991.
- 13- الباز علي السيد، الرقابة على دستورية القوانين في مصر (دراسة مقارنة)، دار الجامعات المصرية الإسكندرية، 1978.
- 14- الباز علي، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت 2006.

- 15- الباز داود، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.
- 16- البزرنجي سرهنك حميد صالح، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، دار دجلة عمان، الأردن، 2009.
- 17- البنا محمد عاطف، الوجيز في القانون الدستوري، شركة مطابع الطواجي، بدون سنة طبع.
- 18- الجرف طعيمة، النظرية العامة في القانون الدستوري وتطور النظام السياسي والدستوري في مصر المعاصرة ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 19 - _____، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية المتحدة، مكتب القاهرة الحديثة، 1964.
- 20- الجمل يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، 1969.
- 21 - _____، رقابة دستورية القوانين، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- 22- الجوهري عبد العزيز السيد، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 23- الخليلي حبيب إبراهيم، المدخل للعلوم القانونية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993.
- 24- الحسن حسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط2، دار مكتبة الحياة، لبنان، بدون سنة طبع.
- 25- السروي عبد الكريم محمد، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2009.
- 26- السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالمية القاهرة، 1952.
- 27- الشاعر رمزي طه، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري المصري)، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1998.
- 28- _____، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- 29- الشاوي منذر، مذاهب القانون، مركز البحوث القانونية، بغداد، 1986.

- 30- الصباحي حسن سيد، النظام الرئاسي الأمريكي، والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، مصر 1993.
- 31- الطبطبائي عادل، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها ووظائفها، إصدار مجلة الحقوق، الكويت 1987.
- 32- _____، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، ط1، جامعة الكويت، 2000.
- 33- _____، اختصاصات الحكومة المستقلة، مراجعة وتقديم طيعة الجرف، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، 1986.
- 34- الطراونة مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 35- الطماوي سليمان، مبادئ القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1960.
- 36- _____، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- 37- _____، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1991.
- 38- _____، السلطات الثلاث الدساتير العربية، دار الفكر العربي، مصر، 1991.
- 39- العطار فؤاد، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- 40- _____، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- 41- المجذوب محمد، القانون الدستوري والتنظيم السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- 42- المفرجي إحسان وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد 1990.
- 43- موسى عصام سليمان، المدخل في الاتصال الجماهيري، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 44- باز بشير علي محمد، حق حل المجلس النيابي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
- 45- بابلي سيدني د، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة: فاروق يوسف أحمد، مكتبة الانجلو المصرية القاهرة، 1980.

- 46- بدوي ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية القاهرة، 1967.
- 47- _____، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة 1996.
- 48- _____، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- 49- بسيوني عبد الغني، القانون الدستوري، مطابع السعدني، الإسكندرية، 2007.
- 50- _____، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، الإسكندرية 2004.
- 51- _____، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
- 52- بغداداي عز الدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة مع النظام المصري)، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009.
- 53- بقالم مراد، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة الجزائر ومصر)، مكتبة الوفاء القانونية القاهرة، 2009.
- 54- بلحاج صالح، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، دار قرطبة، الجزائر 2006.
- 55- _____، المؤسسات والقانون الدستوري في الجزائري من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 56- بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1989.
- 57- _____، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990.
- 58- بوضياف عمار، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاته في التشريع الجزائري) ط2، دار ريجانة، الجزائر، 2000.
- 59- _____، القرار الإداري (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.

- 60- بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعا، دار الهدى، الجزائر، 2005.
- 61- _____، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.
- 62- _____، أساليب ممارسة السلطة، في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة الجزائر، 2009.
- 63- بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر 2003.
- 64- تيودور لوي، بنيامين جينسبرج، الحكومة الأمريكية، الحرية (الحرية والسلطة)، ترجمة: عبد السميع عمر زين الدين، رباب عبد السميع زين الدين، ط1، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2006.
- 65- جعفر أنس قاسم، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة تطبيقية)، دار النهضة العربية القاهرة، 1999.
- 66- جهاد زهير ديب الحرازين، حق على البرلمان في النظم الدستورية (دراسة مقارنة مكنية الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2013.
- 67- حسام الدين وسيم، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، ط1 منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
- 68- حسن عبد الفتاح، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
- 69- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 70- خليل عثمان: القانون الدستوري، ط 5، دار الفكر العربي، بيروت، 1955.
- 71- خليل محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1981.
- 72- _____، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 1996.
- 73- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2010.
- 74- درويش عبد الحميد حسني، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، دراسة مقارنة، ط1، مؤسسة الطواحي للتجارة والطباعة والنشر، القاهرة، 2005.
- 75- دسوقي رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 76- ديدان مولود، مباحث في القانون والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.

- 77- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2007.
- 78- رباط آدمون، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، دار العلم للملايين، بيروت، 1971.
- 79- ربيع عمرو هاشم، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية (دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري) مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2002.
- 80- زروق صبرية السخيري، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2013.
- 81- ساير داير عبد الفتاح، القانون الدستور، ط1، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة، 1959.
- 82- سراج سعيد، الرأي العام ومقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة، الهيئة المصرية للكتاب، مصر 1998.
- 83- سليمان عصام، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان 2010.
- 84- سلام إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب القاهرة، 1983.
- 85- سلامة أحمد، المدخل لدراسة القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- 86- شكر زهير، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، ط3، المجموعة الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع، بيروت 1994.
- 87- شيحا إبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية والقانون الدستوري (تحليل النظام الدستوري المصري) منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- 88- _____، مبادئ الأنظمة السياسية (الدولة والحكومة)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان بدون سنة.
- 89- _____، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية 2006.
- 90- _____، الإدارة العامة، المكتب العربي الحديث، دون ناشر، 1980.
- 91- طاليس أرسطو، السياسة، ترجمة: أحمد لطفي السيد، الهيئة العامة للكتاب القاهرة، 2008.

- 92- عبد المتعال علاء، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 2004.
- 93- عبد الله خاموش عمر، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013.
- 94- عبد السلام عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 95- عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس 1987.
- 96- عمران فارس، التحقيق البرلماني، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.
- 97- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية الجزائرية، 2006.
- 98- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ط1، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- 99- علي سعيد السيد، المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو المجد للطباعة بالمهرم، مصر، 2008.
- 100- عصفور سعد، القانون الدستوري، القسم الأول، ط1، دار المعارف، الإسكندرية، 1954.
- 101- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- 102- علي جمال سلامة، الرأي العام بين الكلمة والمعتقد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- 103- عبد الرحمن أظين خالد، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، دار حامد، عمان 2008.
- 104- عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 2000.
- 105- غنيم مدحت أحمد يوسف، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2011.
- 106- فراج زين بدر، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة 1991.

- 107- فكرى فتحي، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة)، شركة ناس للطباعة، القاهرة 2002.
- 108- فهمي عمر حلمي، القانون الدستوري المقارن، بدون دار نشر، القاهرة، 2004.
- 109- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، مصر، 1980.
- 110- فهمي محمد حلمي، القانون الدستوري المقارن، بدون دار نشر، القاهرة، 2000.
- 111- فيشر لويس، سياسات تقاسم القوى، ترجمة: مازن حداد، ط3، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن 1993.
- 112- قلوش مصطفى، النظام الدستوري المغربي (المؤسسة البرلمانية)، دار السلام للنشر والتوزيع، الرباط 1998-1997.
- 113- كامل فؤاد، الأوضاع البرلمانية، ط1، مطبعة دار الكتب المصرية، القاهرة، 1982.
- 114- كيرة حسن، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
- 115- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
- 116- ليله محمد كامل، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1963 .
- 117- _____، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، 1966.
- 118- متولي عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية منشأة المعارف، الإسكندرية، 1989 .
- 119- محمد صبري السنوسي، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008 .
- 120- مرزة إسماعيل: مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ج1، ط1، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1960.
- 121- مرزة إسماعيل، القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، ط3، منشورات دار الأملاك، بغداد 1960.
- 122- مسلم خالد عباس، حق الحل في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة 1997.
- 123- ناجي رائد، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2012.

- 124- نصار جابر جاد، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية في مصر، القاهرة، 1999.
- 125- هوريو أندريه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية: ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحق سعد، ط2 الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977.
- 126- يحي صادق أحمد علي، الاستجواب كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008.
- المعاجم والقواميس:
- 1- أبي جمال الدين المصري، لسان العرب، المجلد 11، ط3، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت 1994.
- 2- أنطوان نعمة وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار المشرق، بيروت، 2000.
- 3- ابن منظور، لسان العرب، المجلد 11، ط1، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت، 1990.
- 4- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط4، الإدارة العامة للمجمعات وإحياء التراث، القاهرة 2005.
- 5- المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، طبعة وزارة التربية والتعليم المصرية، القاهرة، 1993.
- 6- المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1990.
- 7- المنجد في اللغة والإعلام، منشورات دار المشرق، بيروت، 1986.
- 8- خاطر محمود، مختار الصحاح، دار الحديث، القاهرة، من دون ستة نشر.
- 9- دوهاميل أولفيه، ميني ايف، المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع، بيروت، 1996.
- 10- قلعجي محمد رواسي، قنبي حامد الصادق، معجم لغة الفقهاء، دار النفائس، 1985.
- 11- كورنو جيرار، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، ط1، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1998.
- الرسائل الجامعية:
- 1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

- 2- البحري حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة بين بريطانيا، أمريكا، مصر، سوريا)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة 2006.
- 3- الحديكي عبد الكريم، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي (دراسة قانونية)، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، 2003/2002.
- 4- الزوبع عبد الحميد، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط 2000-2001.
- 5- السيد سيد رجب، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1987.
- 6- الطنجي شرقاوي أمينة، العلاقة بين السلطات في النظام الدستوري المغربي (92- 96) والفرنسي (1958) رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، أكادال، الرباط 2003-2004.
- 7- بدر أحمد سلامة، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003 .
- 8- بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1984.
- 9- بوقمة عبد الله، علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2001.
- 10- تريعة نوار، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي، رسالة دكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012.
- 11- حسن مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2006.
- 12- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008-2009.

- 13- ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه علوم، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011.
- 14- سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية المعاصرة وعلاقتها. بمبدأ الفصل بين السلطات رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، دمشق، 2010.
- 15- عطية جلال السيد بنداري، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر (دراسة تحليلية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1996.
- 16- علي سعيد السيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري والأمريكي رسالة دكتوراه كلية الحقوق، عين شمس، القاهرة، 1999.
- 17- لوثن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
- 18- مفتاح عبد الجليل، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر رسالة دكتوراه علوم كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008/2007.
- 19- ناصف عبد الله إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
- 20- نصار جابر جاد، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 21- أونيسي ليندة، الأحزاب السياسية والانتخابات في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006/2005.
- 22- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006.
- 23- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مذكر ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

- المقالات:

- 1- أبو العيد كمال، ضمانات مبدأ المشروعية، مجلة المحاماة، القاهرة، العدد 7 و8، سبتمبر /أكتوبر 1989.

- 2- أعبيزة عبد الغني: المسؤولية السياسية للحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الدار البيضاء، المغرب، العدد 23، 2000.
- 3- الحسبان عيد أحمد، إشكالية العلاقة بين الأغلبية والأقلية البرلمانية ودورها في الرقابة على أعمال الحكومة في النظم الدستورية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، العدد 1، 2004.
- 4- الخياط محمد حسين، الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين العرب، الفكر البرلماني نشرة مجلس الأمة، الجزائر، العدد 11، سنة 2006.
- 5- الطيببائي عادل، جدول أعمال البرلمان " دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03 السنة العاشرة، سبتمبر 1986.
- 6- الشكري علي يوسف، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، مجلة الكوفة جامعة الكوفة، العدد 05، 2010.
- 7- العقون وليد، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 4، 2004.
- 8- بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 2، 2000.
- 9- اليعقوبي علي عيسى، تعديل 23 تموز 2008، الدستوري وأثره في تطور الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، مجلة العلوم القانونية، العدد 27، جامعة بغداد، 2012.
- 10- براهيم محمد، حق الحل في دستور 1989، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، عدد 3، 1993.
- 11- شبري عزيزة، النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، أبريل 2010.
- 12- بوالشعير سعيد، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، 1988.
- 13- _____، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني، مجلة إدارة، عدد أول، 1993.
- 14- بوديار محمد، مجلس الأمة كمرکز للنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني، نشرة مجلس الأمة الجزائر العدد الخامس، أبريل 2004.

- 15- بوزيد لزهراري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني
نشرية مجلس الأمة، الجزائر، العدد 1، ديسمبر 2002.
- 16- بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، عدد 1، 1998.
- 17- بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، ا، المدرسة الوطنية
الإدارة، الجزائر العدد الأول، المجلس العاشر، 2000.
- 18- _____، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية
والسياسية جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العدد 01، 2002.
- 19- حمامي ميلود، قراءة قانونية في التعديل الدستوري سنة 2008، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس
الأمة الجزائر، العدد 23، 2009.
- 20- حرباشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة
الجزائر، العدد 25 أبريل 2010.
- 21- خضير الطاهر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين الحقيقة والتمثيل النسبي وضرورة التوازن
مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر العدد 11، سنة 2006.
- 22- شريط الأمين، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، نشرية
مجلس الأمة، الجزائر، العدد 3، جوان 2003.
- 23- شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، الجزائر
العدد 2، 2003.
- 24- طرطار أحمد، دور الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة
الجزائر العدد 25، أبريل 2010 .
- 25- طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري
2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04، 2010.
- 26- عاشوري العيد، الأسئلة الشفوية والكتائبية كآليات من آليات الرقابة البرلمانية، دورية ملتقى
المؤسسات الصادرة عند وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 3، 2006.
- 27- عاشوري العيد، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر
البرلماني نشرية مجلس الأمة، الجزائر، العدد 3، جوان 2003.

- 28 - عباس عمار، دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 02، 2009.
- 29- _____، استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة تلمسان، الجزائر، العدد 04، 2006.
- 30- _____، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، ديسمبر 2009.
- 31- عبد اللطيف محمد محمد، المجلس الدستوري في فرنسا والتعديل الدستوري في 23 يونيو 2008 مجلة الحقوق الكويتية، العدد 3، سبتمبر 2010.
- 32- عوابدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني نشرية مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.
- 33- _____، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة الجزائر، العدد الخامسة، أبريل 2004.
- 34- غضبان مبروك وغربي نجاح، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، العدد العاشر، جانفي 2014.
- 35- كيش عبد الكريم، السؤال الشفوي، كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني، مجلة العلوم الإنسانية منشورات جامعة المنشورات منتوري قسنطينة، عدد 23، جوان 2005.
- 36- ليون دوجي، دروس في القانون العام، ترجمة رشدي خالد، بحث منشور في مجلة العدالة، العدد 1، السنة السادسة، مركز البحوث القانونية، بغداد، 1980.
- 37- مقدم سعيد، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، الجزائر، العدد الأول، 2003.
- 38- معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، الجزائر، العدد 4، 2004.
- 39- ولد سيد آب سيدي محمد، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الدار البيضاء، المغرب، العدد 25، 2001.
- 40- يلس شاوش بشير، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 2، 1991.

- المنتقيات والندوات:

- 1- أحمد مالكي، حول الدستور الديمقراطي، الدستور الديمقراطي والدساتير في الدول العربية نحو إصلاح دستوري منشورات دراسات الديمقراطية في البلدان العربية، اللقاء السنوي الخامسة عشر في 2005.
- 2- بن ناصر الطيب، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية (حالة البرلمان الجزائري) ملتقى دولي حول: التطوير البرلماني في الدول المغاربية جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2012.
- 3- بوحية إبراهيم، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان الجزائر يومي 2000/10/24/23، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان.
- 4- زعوم كمال وبوديوار حسني، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في دستور 1996، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان المنعقدة في 23-24 أكتوبر 2000، الجزائر، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

- 5- جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 23 ماي 2010.
- 6- جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 20 أكتوبر 2011.

- النصوص القانونية

- الدساتير:

- 1- دستور 8 سبتمبر 1963: صادر في الجريدة الرسمية عدد 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- 2- دستور 22 نوفمبر 1976: صادر في الجريدة الرسمية عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- 3- التعديل الدستوري 03 نوفمبر 1988: صادر في الجريدة الرسمية عدد 45 مؤرخة في 5 نوفمبر 1988.
- 4- دستور 23 فبراير 1989: صادر في الجريدة الرسمية عدد 09 مؤرخة في 24 مارس 1989.
- 5- دستور 28 نوفمبر 1996: صادر في الجريدة الرسمية عدد 76 مؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
- 6- التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008: صادر في الجريدة الرسمية عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- 7- دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958 والنسخة المترجمة بالعربية موجودة في كتاب لباد ناصر دساتير ومواثيق سياسية، مطبعة لباد، سطيف 2007.
- 8- دستور المملكة المغربية 1996.

9- دستور المملكة المغربية 2001.

10- دستور جمهورية مصر العربية 1971.

11- دستور جمهورية مصر العربية 2012.

12- دستور سوريا 1973.

13- دستور العراق 2005.

14- دستور اليمن 1980.

15- دستور تونس 2014.

- القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، رقم 37، المؤرخة في 1 جوان 1998.

2- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، رقم 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.

3- القانون العضوي رقم 01/04 المؤرخ في 7 فيفري 2004 يعدل ويتمم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر، رقم 9 المؤرخة في 11 فيفري 2004.

4- القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

5- القانون العضوي رقم 03/12 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر، رقم 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

- القوانين العادية:

1- القانون رقم 01/77 المتضمن القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج رقم 68 المؤرخة في 4 ديسمبر 1977.

2- القانون رقم 16/89 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، ج ر رقم 52 المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.

3- قانون رقم 05/07 المؤرخ في 13 ماي 2007، المتضمن تعديل القانون ج ر رقم 31 المؤرخة في 13 ماي 2007.

- الأوامر:

1- الأمر رقم 01/12 المؤرخ في 13 فيفري 2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغورها في انتخابات البرلمان، ج ر، رقم 8 المؤرخة في 15/02/2012.

- الأنظمة الداخلية:

1- النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962، ج ر، رقم 09 المؤرخة في 11/03/1963.

2- النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي سنة 1994، ج ر، رقم 61 المؤرخة في 28 ديسمبر 1994.

3- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كما أقره المجلس بتاريخ 22/7/1997 ج ر، رقم 53 المؤرخة في 13 أوت 1997.

4- النظام الداخلي لمجلس الأمة كما أقره المجلس بتاريخ 22 جانفي 1998 ج ر، رقم 08 المؤرخة في 18 فيفري 1998.

5- النظام الداخلي لمجلس الأمة كما أقره المجلس بتاريخ 22 نوفمبر 1999 ج ر، عدد 84 مؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

6- النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني كما أقره المجلس بتاريخ 25 مارس 2000 ج ر، عدد 46 مؤرخة في 30 جويلية 2000.

7- تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة كما أقره المجلس بتاريخ 28 نوفمبر 2000، ج ر، عدد 77 مؤرخة في 17/12/2000.

- المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 4 جانفي 1992، المتضمن قرار حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر رقم 2 المؤرخة في 8 جانفي 1992.

2- المرسوم الرئاسي رقم 58/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتعلق باللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التشريعية، ج ر، رقم 12 المؤرخة في 6 مارس 1997.

- 3- المرسوم الرئاسي رقم 129/02 المؤرخ في 15 أبريل 2002، يحدث لجنة سياسية وطنية لمراقبة الانتخابات التشريعية لـ 30 ماي 2002، ج ر، رقم 26 المؤرخة في 16 أبريل 2002.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 278/05 المؤرخ في 14 أوت 2005 يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية، ج ر رقم 55، المؤرخة في 15 أوت 2005.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 115/07 المؤرخ في 17 أبريل 2007، الذي أحدث اللجنة السياسية الوطنية لمراقبة الانتخابات التشريعية لـ 17 ماي 2007، ج ر، رقم 25 المؤرخة في 18 أبريل 2007.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 364/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن إنهاء مهام الحكومة، ج ر رقم 64 المؤرخة في 17 نوفمبر 2008.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 365/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعيين الوزير الأول، ج ر رقم 64 المؤرخة في 17 نوفمبر 2008.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 368/08 المؤرخ في 15/11/2008، المتضمن تفويض الوزير الأول بترؤس اجتماعات الحكومة، ج ر، رقم 64 المؤرخة في 17 نوفمبر 2008.
- المراسيم التنفيذية:
- 1- مرسوم تنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 جانفي 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر، عدد 04، المؤرخة في 28 جانفي 1998.
- تعليمات:
- 1- التعليم العام رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية الصادرة عن مكتبة المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم: 211، المؤرخة في 2000/07/17.
- آراء المجلس الدستوري
- 1- رأي المجلس الدستوري رقم 1999/08، المؤرخ في 25 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلسه الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر رقم 15، المؤرخة في 9 مارس 1999.
- 2- رأي المجلس الدستوري رقم 2008/01، المؤرخ في 7 نوفمبر 2008، المتعلق بمشروع التعديل الدستوري، ج ر رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

- الجرائد الرسمية للمداوالات:

- 1- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني رقم 60، المؤرخة في 24/12/1979.
- 2- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 173، المؤرخة في 1990.
- 3- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 21، المؤرخة في 15/12/1997.
- 4- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 24، المؤرخة في 24/12/1997.
- 5- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 69، المؤرخة في 8/7/1998.
- 6- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 107، المؤرخة في 12/12/1998.
- 7- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 108، المؤرخة في 14/12/1998.
- 8- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 180، المؤرخة في 13/01/1998.
- 9- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 199، المؤرخة في 22/05/2000.
- 10- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 223، المؤرخ في 09/10/2000.
- 11- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 225، المؤرخ في 11/10/2000.
- 12- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 34، المؤرخة في 13/02/2003.
- 13- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 159، المؤرخة في 24/07/2010.
- 14- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي رقم 174، المؤرخة في 04/11/2010.
- 15- الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة، رقم 01، المؤرخة في 05/12/1998.

- حصيلة النشاط الرقابي للمجلس الشعبي الوطني:

- 1- حصيلة الفترة التشريعية الخامسة 2007/2002 للمجلس الشعبي الوطني، وثيقة صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان.
- 2- حصيلة الأسئلة الشفوية والكتابية للمجلس الشعبي الوطني خلال الدورة الربيعية 2008 الفترة التشريعية السادسة 2007/2012، وثيقة صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان.
- 3- حصيلة الأسئلة الكتابية والشفوية للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية 2002-2007 وثيقة صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان.
- 4- حصيلة الأسئلة الشفوية لدورة الحريف 2008 الفترة التشريعية 2007/2012 للمجلس الشعبي الوطني، وثيقة صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان.

ثانيا: باللغة الأجنبية

-LES OUVRAGES :

- 1- Acquaviva Jean Claude, Droit Constitutionnel, et institutions Politique 6éd, galino, éditeur, paris, 2002.
- 2- Ameller Michel, les questions instrument de contrôle parlementaire L.C.D.J paris, 1964.
- 3- Ardant Philippe, Institutions politiques et droit Constitutionnel, 14édL.G.D.J paris, 2002.
- 4- _____, Institutions politiques et droit Constitutionnel, 16 éd, L.G.D.J paris 2004.
- 5- _____, manuel institutions politique et droit constitutionnel, éd 1993.
- 6- Burdeau Georges, manuel de droit public (les libertés publiques Droit sociaux), paris, 1948.
- 7- _____, manuel de droit constitutionnel et institutions politiques L.G.D.J, paris, 1980.
- 8- _____, manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, 20éd L.G.D.J, paris, 1984.
- 9- Brahim Mohamed, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, OPU .Alger, 1995
- 10- Cadart Jacques, institutions politiques et droit constitutionnel 3 éd Economica, paris, 1990.
- 11- Chantebout Bernard, Droit Constitutionnel et science politique Armand colin, Masson éditeurs, 14 éd, paris, 1997.
- 12- _____, Droit Constitutionnel et science politique, Armand colin Masson éditeurs, 19 éd, paris, 2002.
- 13- _____, Droit Constitutionnel et science politique, Armand colin/ Masson éditeurs, 08 éd, paris, 1989.
- 14- _____, document d'étude, droit constitutionnel et institutions politique n1, 14 éd, 1988.
- 15- Claude Leclercq, Droit Constitutionnel et Institutions politiques 1 ère édition, litec paris, 1999.
- 16- De malberg Carré, Contribution à la théorie Générale de l'état T 02 centre national de la recherche scientifique, paris, 1922.
- 17- Duguit Léon, traite et droit Constitutionnel, T2, 3 éd, Ancienne. Librairie fontemoig, paris, 1928.
- 18 - _____, traite de droit constitutionnel, 2^{ème} éd, t4, 1924.

- 19- Duverger Maurice, Institutions politiques et droit Constitutionnel P.U.F paris, 11^{ème} éd. 1970.
- 20 - _____, élément de droit public, 12^{ème} éd, P.U.F, paris, 1988.
- 21- Clinchamps Nicolas, parlement européen et droit parlementaire L.G.D.J, paris, 2006.
- 22- Georges Vedel, manuel élémentaire de droit Constitutionnel, Sirey paris, 1949.
- 23- Hauriou André, Droit Constitutionnel et institutions politique, 3^{ème} éd paris, 1968.
- 24- _____, Droit constitutionnel et institutions politique, 3^{ème} éd, paris 1972.
- 25- Hauriou Maurice, précis de droit constitutionnel, 10^{éd}, paris, 1929.
- 26- Josef Barthélemy et Duez Paul, traité de droit Constitutionnel librairie Dalloz, paris, 1933.
- 27- Gicquel Jean, droit constitutionnel et institutions politiques, 12^{éd} Montchrestien, paris, 1993.
- 28- Laferrière, manuel de droit Constitutionnel, édition Domat Montchrestien, paris, 2^{éd}, 1947.
- 29- Montesquieu, de l'esprit des lois, T1, E.n.a.g. Algérie, 1990.
- 30- Louis Favoreau, Droit Constitutionnel, Dalloz, paris, 2010.
- 31- Leruez Jacques, gouvernement et politiques en grand Bretagne, Dalloz paris, 1989
- 32- Rousseau John jack, du Contrat social, édition office national des travaux éducatifs, Alger 1991.
- 33- Prélôt marcel, Institutions politique et droit constitutionnel, 4^{ème} éd Dalloz, paris, 1963.
- 34- prélot marcel et Boulois jean, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, paris, 1980.
- 35- Lauvaux Philippe, la dissolution des assemblées parlementaires economica, paris, 1983.
- 36- Troper Michel, pour une théorie juridique de l'état, presses universitaires de France, 1^{ère} éd, paris 1994.
- 37- williams Philippe, la vie sous la 4^{ème} se république, Armand colin paris, 1971.
- 38- Zoller Elisabeth, droit Constitutionnel ; P.U.F, paris 2^{éd} 1999.
- 39- Mirkine guetzévitch, les constitutions européennes, p.u.f .paris 1968, p.23.

- LES ARTICLES:

1- Ayad Ben Achor , contribution à la théorie des décrets –lois, revue tunisienne de droit,1972.

2- De Chantal Francois Vergniolle, l'analyse Constitutionnelle de l'impeachment aux états unis, R.F.S.P, volume 50 ; N°1, paris, Février 2000.

3- Djebbar Abdelmadjid, le Conseil de la nation et le pouvoir normatif du constitutionnel. A propos de l'avis du conseil constitutionnel du 10.02.1998 Idara, n 2, 2000.

4- Duverger Maurice, les monarchies républicaines, pouvoir, revue française d'étude constitutionnelles et politiques, seuil, France, n 78 1996.

5- Coudrec Michel, la Bataille parlementaire contre le temps, R.F.S.P N°01 paris, 1981

6- Français Delpérée, la responsabilité du chef de l'état Brèves observations Comparatives, R.F.D.C, N49 Janvier 2002.

7- Philippe Chrestia, responsabilité politique et responsabilité pénale entre fléau de la balance et fléau de société, R.D.P.2000.

8- pierre avril, alternance et troisièmes tour intermittence de la constitution R.D.P, 1976.

9- Viala Alexandre, place et rôle du gouvernement en droit Constitutionnel comparé équilibre avec les autres institutions.

Sur: www.indref.org/files/upload/intervention.

- DICTIONNAIRES:

- olivier Duhamel .Yve meny, Dictionnaire constitutionnel, 1^{er} éd, P.U.F 1992.

- SITES

- www.APN.dz

- www.mcrp.gov.dz

- www.conseilconstitutionnel.fr

- www.assembleenational.fr

- www.legifrance.gov.fr

- www.enwikipedia.org

- www.Answers.com./topic/constitution

- www.cc.gov/index.8html

- www.almany.com.

الفهرس

01	مقدمة.....
08	الفصل التمهيدي: ماهية القاعدة الدستورية و ضمانات نفاذها.....
10	المبحث الأول: ماهية القاعدة الدستورية.....
10	المطلب الأول: طبيعة القاعدة الدستورية.....
10	الفرع الأول: التعريف بالقاعدة القانونية و بيان خصائصها.....
12	الفرع الثاني: أساس الخلاف في قانونية القاعدة الدستورية.....
12	أولاً: المذهب الشكلي.....
14	ثانياً: المذهب الموضوعي (المذهب الاجتماعي).....
14	ثالثاً: الرأي الراجح.....
16	المطلب الثاني: مدلول القانون الدستوري.....
18	الفرع الأول: المعيار الشكلي.....
19	أولاً: مضمون المعيار الشكلي.....
19	ثانياً: تقدير المعيار الشكلي.....
20	الفرع الثاني: المعيار الموضوعي.....
21	أولاً: مضمون المعيار الموضوعي.....
21	ثانياً: تقدير المعيار الموضوعي.....
28	المبحث الثاني: ضمانات نفاذ القاعدة الدستورية.....
26	المطلب الأول: الضمانات القانونية لنفاذ القاعدة الدستورية.....
26	الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات.....
26	أولاً: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات.....
28	ثانياً: محتوى مبدأ الفصل عند مونتسكيو.....
29	ثالثاً: حدود مبدأ الفصل بين السلطات.....

32	الفرع الثاني: الرقابة على دستورية القوانين.
32	أولاً: الرقابة السياسية وتقديرها.
38	ثانياً: الرقابة القضائية وتقديرها.
42	الفرع الثالث: الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية.
44	المطلب الثاني: الضمانات الشعبية لنفاذ القاعدة الدستورية.
44	الفرع الأول: رقابة الرأي العام.
45	أولاً: التعريف بالرأي العام.
46	ثانياً: دور الرأي العام وفعاليته كضمانة شعبية في نفاذ القاعدة الدستورية.
48	الفرع الثاني: حق المقاومة.
51	خلاصة الفصل التمهيدي.
53	الباب الأول: وسائل السلطة التشريعية لرقابة السلطة التنفيذية.
57	الفصل الأول: الوسائل الرقابية التي لا تؤدي دستورياً إلى مسؤولية الحكومة.
58	المبحث الأول: السؤال البرلماني.
58	المطلب الأول: الإطار النظري للسؤال البرلماني.
58	الفرع الأول: ماهية السؤال البرلماني.
59	أولاً: تعريف السؤال لغة.
59	ثانياً: تعريف السؤال اصطلاحاً.
62	الفرع الثاني: نشأة السؤال البرلماني.
62	أولاً: نشأة السؤال البرلماني في بريطانيا.
63	ثانياً: نشأة السؤال في فرنسا.
63	ثالثاً: نشأة السؤال في الجزائر.
64	الفرع الثالث: أنواع الأسئلة البرلمانية.

- 64أولا: الأسئلة الكتابية.....
- 65ثانيا: الأسئلة الشفوية
- 67المطلب الثاني: إجراءات السؤال البرلماني والإجابة عليه.....
- 67الفرع الأول: إجراءات السؤال البرلماني.....
- 67أولا: إيداع السؤال وتبليغه.....
- 68ثانيا: إدراج السؤال في جدول الأعمال.....
- 69الفرع الثاني: الإجابة على السؤال.....
- 69أولا: الإجابة على السؤال الشفوي.....
- 71ثانيا: الإجابة عن السؤال الكتابي.....
- 71ثالثا: إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة.....
- 73المطلب الثالث: تقييم السؤال البرلماني كوسيلة رقابة.....
- 73الفرع الأول: اللجوء المحدود للأسئلة البرلمانية.....
- 73أولا: مدى إقبال أعضاء المجلس الشعبي الوطني على استعمال السؤال البرلماني.....
- 75ثانيا: القطاعات الوزارية الأكثر استفسارا من طرف النواب.....
- 78الفرع الثاني: مدى تجاوز الحكومة مع أسئلة النواب.....
- 78أولا: الإجابات الحكومية على الأسئلة الكتابية.....
- 79ثانيا: الإجابات الحكومية على الأسئلة الشفوية.....
- 83المبحث الثاني: الاستجواب البرلماني.....
- 84المطلب الأول: مفهوم الاستجواب وشروط صحته.....
- 84الفرع الأول: مفهوم الاستجواب.....
- 84أولا: تعريف الاستجواب.....
- 87ثانيا: نشأة الاستجواب البرلماني.....

88	الفرع الثاني: شروط صحة الاستجواب.....
88	أولاً: الشروط الشكلية.....
90	ثانياً: الشروط الموضوعية.....
92	المطلب الثاني: إجراءات الاستجواب.....
92	الفرع الأول: إجراءات تقديم الاستجواب.....
93	الفرع الثاني: إجراءات دراسة الاستجواب.....
94	الفرع الثالث: آثار الاستجواب.....
95	المطلب الثالث: تقييم الاستجواب كوسيلة رقابة.....
99	المبحث الثالث: التحقيق البرلماني.....
100	المطلب الأول: ماهية التحقيق البرلماني.....
101	الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني.....
101	أولاً: التحقيق لغة.....
101	ثانياً: التحقيق اصطلاحاً.....
103	الفرع الثاني: نشأة التحقيق البرلماني.....
105	الفرع الثالث: طبيعة لجان التحقيق وكيفية تشكيلها.....
105	أولاً: طبيعة لجان التحقيق البرلماني.....
107	ثانياً: تشكيل لجان التحقيق.....
108	المطلب الثاني: آلية عمل لجان التحقيق البرلمانية.....
109	الفرع الأول: السلطات الموكلة للجان التحقيق.....
110	الفرع الثاني: تقارير لجان التحقيق ونتائجها.....
110	أولاً: تقارير لجان التحقيق.....
113	ثانياً: النتائج المترتبة على تقارير لجان التحقيق.....

المطلب الثالث: تقييم لجان التحقيق البرلماني كوسيلة رقابة.....	114
الفصل الثاني: الوسائل الرقابية التي تؤدي دستور يا إلى مسؤولية الحكومة.	118
المبحث الأول: الإطار النظري للمسؤولية السياسية.....	119
المطلب الأول: مفهوم المسؤولية السياسية وأنواعها .	119
الفرع الأول: تعريف المسؤولية السياسية .	119
أولا: تعريفها لغة.	119
ثانيا: تعريف المسؤولية فقها .	120
الفرع الثاني: أنواع المسؤولية السياسية.....	122
أولا: المسؤولية الفردية.	122
ثانيا: المسؤولية التضامنية .	123
المطلب الثاني: نشأة المسؤولية السياسية وتطورها.	126
الفرع الأول: نشأة المسؤولية السياسية في بريطانيا .	126
الفرع الثاني: نشأة المسؤولية السياسية في فرنسا.	128
الفرع الثالث: نشأة المسؤولية السياسية في الجزائر.....	130
أولا: المسؤولية السياسية في دستور 1963.....	130
ثانيا: المسؤولية السياسية في دستور 1976.....	131
ثالثا: المسؤولية السياسية في دستور 1989.....	132
رابعا: المسؤولية السياسية في دستور 1996.....	132
خامسا: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية .	133
المبحث الثاني: مسؤولية الحكومة بمناسبة مناقشة مخطط عملها.	138
المطلب الأول: مضمون مخطط عمل وعلاقته برئيس الجمهورية.....	139
الفرع الأول: مضمون مخطط العمل.	140

142	الفرع الثاني: علاقة مخطط العمل ببرنامج رئيس الجمهورية.
144	المطلب الثاني: إجراءات مناقشة مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني.
144	الفرع الأول: كيفية تقديم طلب الموافقة على مخطط العمل.
145	الفرع الثاني: تكييف المخطط والتصويت عليه.
150	المبحث الثالث: مسؤولية الحكومة عن طريق تقديم بيان السياسة العامة.
152	المطلب الأول: اللائحة.
153	الفرع الأول: شروط وإجراءات اقتراح اللائحة.
154	الفرع الثاني: فحوى اللائحة وتطبيقها.
154	أولا: فحوى اللائحة .
155	ثانيا: الممارسة العملية لللائحة.
156	المطلب الثاني: ملتمس الرقابة.
157	الفرع الأول: شروط تقديم ملتمس الرقابة.
159	الفرع الثاني: مناقشة ملتمس الرقابة والتصويت عليه.
160	الفرع الثالث: نتائج ملتمس الرقابة.
162	المطلب الثالث: حق الوزير الأول في طلب التصويت بالثقة.
162	الفرع الأول: مفهوم اقتراح الثقة وحالات تحريكه.
162	أولا: مفهوم اقتراح الثقة.
163	ثانيا: حالات تحريك اقتراح الثقة.
164	الفرع الثاني: إجراءات التصويت بالثقة.
168	خلاصة الباب الأول.

171	الباب الثاني: وسائل السلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية
172	الفصل الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان والاشترك في بعض وظائفه.
173	المبحث الأول: الوسائل الخاصة بتشكيل البرلمان وانعقاده.
173	المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان.
174	الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الشعبي الوطني.
174	أولاً: تركيبة وصلاحيات المجلس الشعبي الوطني.
178	ثانياً: تحكم السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية.
181	الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في تكوين مجلس الأمة.
181	أولاً: كيفية تشكيل مجلس الأمة.
184	ثانياً: اختصاصاته.
185	المطلب الثاني: وسائل السلطة التنفيذية المتعلقة بانعقاد البرلمان.
186	الفرع الأول: دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية.
189	الفرع الثاني: التفوق الحكومي في إعداد وضبط جدول أعمال البرلمان.
191	أولاً: الدورات العادية.
192	ثانياً: الدورات غير العادية.
194	المبحث الثاني: وسائل اشترك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في التشريع.
194	المطلب الأول: حق المبادرة بالقوانين والاعتراض عليها.
194	الفرع الأول: حق المبادرة بالقوانين.
200	الفرع الثاني: طلب مداولة ثانية (حق الاعتراض الرئاسي).
204	المطلب الثاني: الهيمنة الرئاسية على الإصدار والنشر.
204	الفرع الأول: إصدار القوانين.
208	الفرع الثاني: النشر.

- 209المطلب الثالث: التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية.
- 210الفرع الأول: ممارسة التشريع في غياب البرلمان.
- 211أولاً: التشريع في حالة حل المجلس الشعبي الوطني.
- 213ثانياً: التشريع بين دورتي البرلمان.
- 218الفرع الثاني: ممارسة التشريع بتغيب البرلمان.
- 218أولاً: التشريع أثناء الحالة الاستثنائية.
- 221ثانياً: التشريع بالأوامر المالية.
- 223ثالثاً: التشريع الاستثنائي.
- 226الفصل الثاني: حق حل المجلس الشعبي الوطني.**
- 227المبحث الأول: الإطار النظري لحق الحل.
- 227المطلب الأول: ماهية حق الحل.
- 227الفرع الأول: تعريف حق الحل وضرورته.
- 227أولاً: تعريف حق الحل.
- 228ثانياً: الخلافات الفقهية حول مدى ضرورة الحل.
- 231الفرع الثاني: نشأة وتطور حق الحل.
- 235المطلب الثاني: أنواع الحل في دستور 1996.
- 237الفرع الأول: الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني.
- 238أولاً: خصائص الحل الرئاسي.
- 239ثانياً: وظائف الحل الرئاسي.
- 244الفرع الثاني: الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني.
- 245أولاً: خصائص الحل التلقائي.
- 247ثانياً: وظائف الحل التلقائي.

- 250 المبحث الثاني: إجراءات الحل وآثاره القانونية.
- 250 المطلب الأول: إجراءات الحل.
- 251 الفرع الأول: أسباب الحل.
- 251 أولا: الحل بسبب الخلاف بين البرلمان والحكومة.
- 252 ثانيا: الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان.
- 253 ثالثا: حل البرلمان لاستطلاع رأي الشعب في القضايا الهامة.
- 255 رابعا: حل البرلمان بهدف دعم الأغلبية البرلمانية.
- 255 خامسا: حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدة إنابته.
- 256 سادسا: حل البرلمان بسبب تغير النظام الانتخابي للدولة.
- 257 الفرع الثاني: شروط الحل.
- 257 أولا: الاستشارة.
- 259 ثانيا: صدور قرار الحل.
- 261 الفرع الثالث: ضمانات عدم التعسف في استخدام حق الحل.
- 262 أولا: ضرورة تسيب قرار الحل.
- 263 ثانيا: ضرورة إجراء استفتاء شعبي قبل الحل.
- 264 ثالثا: عدم جواز الحل خلال فترة زمنية معينة.
- 265 رابعا: عدم جواز الحل أثناء الحالة الاستثنائية.
- 270 خامسا: ضرورة تحديد آجال انتخاب المجلس الجديد.
- 271 المطلب الثاني: الآثار المترتبة على حل المجلس الشعبي الوطني.
- 272 الفرع الأول: آثار الحل بالنسبة للسلطة التشريعية.
- 273 أولا: العزل الجماعي للنواب.
- 274 ثانيا: إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

274	.....	ثالثا: التوقف عن ممارسة المجلس الشعبي الوطني لوظائفه التشريعية
277	.....	الفرع الثاني: آثار الحل بالنسبة للسلطة التنفيذية
277	.....	أولا: آثار الحل بالنسبة للحكومة
280	.....	ثانيا: آثار الحل بالنسبة لرئيس الجمهوري
286	.....	خلاصة الباب الثاني
289	.....	الخاتمة
295	.....	قائمة المصادر والمراجع
318	.....	الفهرس

ملخص الدراسة :

يعد الدستور القانون الأساسي في الدولة وهو مصدر السلطات الأساسية جميعها، فهو الذي ينظم سلطات الدولة ويبين اختصاصاتها وطريقة ممارستها للسلطة، بحيث لا يمكن لهذه الأخيرة أن تباشر عملها دون وجود السند الدستوري، ولا يمكن الاعتراف بمشروعية أعمالها إلا إذا صدرت ضمن الحدود التي بينها القواعد الدستورية .

ولا يكفي النص في الدستور على تنظيم السلطات الأساسية للدولة وتحديد العلاقة بينها، بل يجب كذلك أن يكون هناك من الضمانات ما يكفل احترام السلطات العامة وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية للاختصاصات التي أسندت إليها، بحيث لا تتجاوزها إلى غيرها، لتؤكد من خلالها خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية ولتكفل إلى حد كبير عدم طغيان إحدى السلطتين على الأخرى، وعدم تجاوز أيهما الوظيفة التي أسندها المشرع الدستوري إلى وظيفة سلطة أخرى، كل ذلك يفرض وجود وسائل متبادلة بين السلطتين لمراقبة بعضها البعض تجسيدا لمبدأ السلطة توقف السلطة .

تهدف هذه الرسالة إلى دراسة ضمانات قانونية من ضمانات نفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، وهي الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك بتحليل ودراسة الوسائل المقررة في دستور 1996 المعدل سنة 2008 لتبادل الرقابة بين السلطتين، وتبيان مدى فعاليتها في تحقيق التجاوب المتبادل بين السلطتين منعا لتفرد وهيمنة إحداها على الأخرى في سياق الفصل والتوازن بينهما، وذلك من خلال دراسة النصوص المنظمة لموضوع الدراسة والتطبيقات العملية لها.

ونتيجة دراستنا لهذه الضمانة وتحليلنا للنصوص الخاصة بتنظيمها وتطبيقها العملية، تبين لنا انتفاء التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، واختلال هذا التوازن لصالح رئيس الجمهورية، الناتج عن التوزيع غير العادل للأسلحة بين السلطتين، كما أن الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني على أعمال الحكومة لا زالت تتميز بالضعف وعدم الفاعلية لكي تكون سلاحا مقابلا للوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية المؤثرة على المجلس الشعبي الوطني وخاصة حق الحل.

هذا الوضع الذي آلت إليه الرقابة المتبادلة، يجعلنا نشكك في جدوى وفعاليتها في وضعها الحالي في الجزائر، كواحدة من الضمانات القانونية المقررة لنفاذ القواعد الدستورية، وندعو إلى تعديلها وإثرائها.

RESUME:

La Constitution est la loi fondamentale de l'État, c'est la source de tous les pouvoirs; il règle ses derniers et définit leurs compétences et manières d'application, de sorte qu'ils ne puissent entrer en vigueur sans l'appui constitutionnel, et ne peut être légitime que si ses travaux sont émis dans les limites fixées par les règles constitutionnelles.

Le texte dans la Constitution ne suffit pas pour organiser les pouvoirs fondamentaux de l'état et de délimiter la relation entre eux, mais la garanties assurant le respect des pouvoirs publics, en particulier les pouvoirs législatifs et exécutives dans la limites de leur(s)compétences doit exister. Tout cela nécessite l'existence de moyens réciproques entre les deux autorités de surveiller l'autre mode de réalisation du principe de l'autorité.

Notre travail vise à étudier une des garanties légale d'entrée en vigueur de la base constitutionnelle en Algérie. Il s'agit du contrôle réciproque des pouvoirs législatif et exécutif, et ce en analysant et étudiant les moyens prescrits dans la constitution de 1996 modifié en 2008, en vue d'échanger le contrôle entre les deux pouvoirs, et de démontrer son efficacité dans la réalisation de l'accord commun entre les deux autorités pour empêcher la domination de l'un sur l'autre dans le contexte de la séparation et de l'équilibre entre les deux, et ce, grâce à l'étude des textes régissant l'objet d'études et ses applications pratiques.

Au terme de notre étude, nous avons aboutit au résultat montrant l'absence de l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif en faveur du Président de la République, en raison de la répartition inégale des moyens d'actions entre deux pouvoirs, aussi le contrôle exercé par l'Assemblée nationale populaire sur le programme du gouvernement est encore caractérisée par une faiblesse et l'inefficacité pour devenir une arme contre les moyens que possède le pouvoir exécutif influençant l'APN ,surtout le droit de dissolution.

Cette situation nous emmène à douter de l'efficacité de ce moyen établi en Algérie comme l'une des garanties juridiques nécessaires à l'entrée en vigueur des fondements constitutionnel, pour ça nous invitons les autorités compétentes à les modifier et à les enrichir.