

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الدكتور "مولاي الطاهر"

معهد العلوم القانونية و الإدارية

ولاية : سعيدة

مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في الحقوق

بحث

العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية في الجزائر

على ضوء التعديل الدستوري 2008

تحت إشراف الأستاذة:

- رويسات عبد الحميد

من إعداد الطالبة:

- سنوساوي صفية

2011/2010

مقدمة:

الحمد لله الذي خلق الإنسان و علمه البيان ، و صلى الله و سلم على محمد الناطق بأبلغ قول و أفصح لسان ، و المبعوث رحمة للعالمين بشيرا و نذيرا ، و على آله و أصحابه و من تبعهم بإحسان إلى يوم الدين و بعد .

لم يكن سرورنا بأقل مما كان في حرجنا عندما كلفني الأستاذ الفاضل "روسيايات عبد الحميد" من جامعة سعيذة بإعداد مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس في الحقوق تحت عنوان جديد هو حديث الساعة يتمثل في العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008.

فأما سرورنا فهو الشعور الذي ينتاب كل طالب و هو يتهيأ للتخرج محتتما هذه المرحلة الدراسية بمذكرة تخرج تعالج موضوعا هو حديث الساعة و أما حرجنا فإنه يتمثل في كون الموضوع جديد و حديث الساعة ، فالخوض و البحث فيه يتطلب مجهودا جبارا ، و تحديا كبيرا ، و مراجع كثيرة ، و إشرافا حكيما .

فكما هو معلوم أن موضوع تحديد العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية قديم قدم الزمن ، و أن النضال من أجل الفصل بين السلطات ظهر من أجل التخلص من استبداد الحكام و الملوك الذين كانوا يجمعون جميع السلطات في أيديهم حيث يتمتعون بسلطات مطلقة في حكم شعوبهم.

و قد كان للآراء التي ظهرت خلال القرنين السابع عشر و الثامن عشر دورا كبيرا في تطور مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث أسهمت كتابات كل من الفقيه (جون لوك) و الفقيه (مونتسكيو) في بروز و تطور هذا المبدأ إلا أن تفسير هذا المبدأ أدى إلى الاختلاف في درجة تطبيقه فمنهم من شدد في ذلك كما هو الحال في النظم الرئاسية (تطبيق جامد) و منهم من كان مرنا في تطبيقه لأحداث توازن بين السلطتين ضمانا لمبدأ الشرعية .

إن اختيارنا لموضوع البحث في مجال العلاقات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 ترجع أسبابه إلى :

رغبتنا في معرفة توضيح كيف كانت العلاقة بين السلطتين قبل التعديل الدستوري الأخير ؟ و كيف أصبحت حاليا ؟ و عليه و إجابة على ذلك اعتمدنا على المنهج القائم على الجمع بين التاريخ و التحليل مستعملين في ذلك مصادر باللغة العربية و اللغة الأجنبية.

أما الإشكالية المطروحة لكون الجزائر دولة حديثة الإستقلال هل عرفت تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دساتير بما فيها التعديل الدستوري 2008 و بأي شكل يتم تطبيقه ؟ بشكل جامد أم مرن ؟

تمهيد:

عقب الحقبة الاستعمارية و التي دامت أكثر من قرن و ربع ، و بعد حرب دامت سبع سنوات و نصف توجت بمفاوضات بين الحكومة الجزائرية المؤقتة ، و حكومة الاستعمار الفرنسي من خلال اتفاقيات ايفيان في مارس ألف و تسعمائة و اثنان و ستون ، و التي بموجبها تم إقرار وقف إطلاق النار في تاريخ 1962/03/19 حيث تقرر تشكيل هيئة مؤقتة متكونة من عناصر فرنسية و جزائرية ، تتولى تسيير الشؤون الداخلية إلى غاية وضع دستور للبلاد ، و في هذه الفترة كان السياسيون يحضرون لما بعد الاستقلال و تجسيد ذلك في مؤتمر طرابلس الليبية في جوان 1962 حيث اتفق المؤتمر على إنشاء المجلس التأسيسي الذي يتولى وضع دستور للبلاد و انتخاب رئيس لجمهورية و الذي تم بالفعل بتاريخ 1962/09/20 حيث كان أحمد بن بلة أول رئيس للحكومة و في عهده تم إصدار دستور بتاريخ 1963/09/10 و قد كان من ابرز ملامح هذا الدستور بين في مقدمته بأن النظام الذي سيتبع في الجزائر لا صلة له بالنظامين الكلاسيكيين : البرلماني و الرئاسي.

و مما جاء في هذا الدستور (فلا يمكن للنظام الرئاسي و البرلماني ، الكلاسيكيين أن يضمنا هذا الاستقرار ، و إرساء قواعد النظام السياسي إذ لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغليب الشعب صاحب السيادة ، و الحزب الواحد ، حيث ستسهر جبهة التحرير الوطني التي تمثل القوة الثورية للأمة ، على الاستقرار ، كما أنها ستكون أفضل ضمان لتطابق سياسة البلاد مع التوجه الذي يخطه الشعب بأسره).

و به دخلت الجزائر النظام الدستوري و الشرعية الدستورية ، و الذي يكيفه العديد من الفقهاء على أنه دستور برنامج و ليس دستور قانون و ذلك لاعتماده على الحزب الواحد¹ ، و تنبيه المنهج الاشتراكي و الذي لم يعمر طويلا ، حيث وقع انقلاب عسكري أطاح بالرئيس أحمد بن بلة ، من طرف العقيد هواري بومدين في 1965/06/19 و المكيف على أنه تصحيح ثوري للوضع السائد آن ذاك و الذي تميز بتجميع في يد رئيس الدولة و بالتالي عرقلة تسيير مؤسساتها² ، و لتدخل بعد ذلك الجزائر في مرحلة الفراغ الدستوري ، هي مرحلة انتقالية امتدت إلى غاية 1976 و ذلك نتيجة لتوقف العمل بالدستور ، و خلالها أنشئت هيئات خلفت المؤسسات و الأجهزة التي كانت سائدة في ظل الدستور 1963 و هما (مجلس الثورة و الحكومة) حيث تم إصدار :

دستور 1976/11/22 و الذي تم به العمل إلى غاية دستور 1986 و الذي من خلاله عرفت الجزائر نظاما سياسيا مغايرا ، إذ تم إلغاء نظام الحزب الواحد ، و فتح المجال للتعددية الحزبية ، و ازدواجية السلطة التنفيذية المتكونة من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، غير هذا الدستور و بعد سنوات من تطبيقه تم تعديله بدستور 1996 و الذي تم هو الآخر تعديله في 2008

¹ جاء في المادة 23 من دستور 1963 بأن : *ج ت و ، هي الحزب الوحيد في الجزائر*
² العيفة اويحيا ، النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الأولى ، سنة 2002 ص 49 الجزائر ، دار الطبع

و لكن قبل الإجابة على السؤال المطروح في الإشكالية نتطرق لسير النظام السياسي في الجزائر قبل تعديل الدستور الأخير و ذلك من خلال المراحل التالية :

المرحلة الأولى : في ظل دستور 1963

رئيس الجمهورية : هو صاحب السلطة التنفيذية و السلطة التنظيمية ، و يقصد بهذه الخيرة تنظيم المواضيع التي غفل عنها المشرع ، أما التنفيذية فيقصد بها تنفيذ القوانين ، التي يضعها المشرع ، فهو الذي يعين السفراء ، و يبرم المعاهدات ، و الاتفاقيات بعد استشارة البرلمان و يعلن الحرب ، و يختار الوزراء ، بشرط أن يكون هؤلاء يمثلون ثلث أعضاء المجلس الوطني.

البرلمان : يتمثل في المجلس الوطني و الذي أصبح في دستور 1976/11/22 يسمى بالمجلس الشعبي الوطني ، وظيفته سن القوانين و وضع التشريعات ، هنا كيف كانت العلاقة بين السلطتين في ظل هذا الدستور؟. تتمثل هذه العلاقة فيما يلي :

حق المبادرة في اقتراح القوانين : بعد أن يصوت البرلمان على القوانين ، تحال إلى رئيس الجمهورية لإصدارها في مدة أقصاها عشرة أيام ، و يجوز لرئيس الجمهورية خلال هذه المدة أن يعارض هذه القوانين و في هذه الحالة يعاد النص إلى البرلمان ، فإذا صوتوا عليه كما هو و بنفس النسبة و جب على رئيس الجمهورية إصداره ، و عند امتناعه عن إصدار النص خلال عشرة أيام³ يتولى رئيس المجلس الوطني إصداره و مما سبق ذكره يتبين لنا ما يلي :

- أ- ضرورة موافقة البرلمان على قرار رئيس الجمهورية على إعلان الحرب
- ب- اشتراط تعيين ثلثي الوزراء من البرلمان
- ت- يمارس البرلمان الرقابة على العمل الحكومي
- ث- مراقبة م.ش.و لرئيس الجمهورية 'ذ هو الذي يقرر مسؤولية رئيس الجمهورية

المرحلة الثانية : دستور 1976/11/22

صدر هذا الدستور بعد استفتاء الشعب عليه ، و من ملامح العلاقة بين السلطتين التي جاء بها هذا الدستور : رئيس الجمهورية و الوزير الأول يمثلان السلطة التنفيذية ، و يملك رئيس الجمهورية فضلا عن الاختصاص التنفيذي ، مهمة التشريع إذ يقترح مشاريع القوانين ، و يصدرها ، و يشرح في حالة غياب المجلس الشعبي الوطني ، و له الحق في دعوة البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية ، كما له الحق في حل المجلس الشعبي الوطني الذي تتمثل وظيفته الأساسية في سن القوانين بعد التقدم إليه من قبل رئيس الدولة في مشاريع القوانين ، و أما من قبل أعضاء المجلس .

³ العيفة اويحيا : النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 74

في مقابل هذا يملك المجلس الشعبي الوطني في مواجهة السلطة التنفيذية ، سلطات محدودة تتمثل في :

أ- حق مناقشة حول السياسة الخارجية* م157 ، من دستور 1976⁴

ب- حق استجواب الحكومة حول قضايا الساعة

ت- حق توجيه الأسئلة الكتابية فقط إلى أي عضو من الحكومة و الذي يجب عليه أن يرد عليه كتابيا في ظرف 15

يوم⁵

المرحلة الثالثة : دستور 1989/02/23

أنهى هذا الدستور النظام السياسي السابق و الذي كان قائما على نظام الحزب الواحد و فتح المجال للتعددية السياسية و الحزبية ، كما نص على ازدواجية السلطة التشريعية ممثلة في مجلس الأمة ، و المجلس الشعبي الوطني ، و السلطة التنفيذية ممثلا في رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، و من مظاهر هذا الدستور :

- يتولى رئيس الجمهورية المهمة التنفيذية بمراسيم تنظيمية
- إعطاء سلطة مراقبة الحكومة للبرلمان طريق فتح مناقشة حول السياسة الخارجية ، و عن طريق الاستجواب الشفهية و الكتابية ، و عن طريق ملتصق الرقابة ، الذي يمكن أن يتبعه التصويت بحجب الثقة عن الحكومة.
- رئيس الحكومة المعين من طرف رئيس الجمهورية صار ملزم بعرض برنامجه على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته و التصويت عليه ، و ان حدث اعتراض البرلمان على ذلك البرنامج يستقيل رئيس الحكومة و يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس حكومة جديدة ، و قد يكون رئيس الحكومة الأول ، و يعرض البرنامج من جديد على البرلمان و أن اعتراض البرلمان مرة ثانية على البرنامج ، حل البرلمان ، و أجريت انتخابات جديدة.

المرحلة الرابعة : دستور 1996/11/28

احتفظت الوثيقة الدستورية لسنة 1996 بمظاهر النظام السياسي القائمة في ظل دستور 1989 ، أما الجديد الذي جاء به يمثل في ازدواجية السلطة التشريعية ، التي أصبحت تتشكل من غرفتين هما :

الأول : منتخب انتخاب كلي عام سري و مباشر و يسمى "المجلس الشعبي الوطني"

الثاني : يتكون من طائفتين من الأعضاء ، ثلث عن طريق اقتراع غير مباشر و سري ، و ثلث آخر يعينه رئيس الجمهورية.

و الجدير بالذكر أن هذه الوثيقة احتفظت بمظاهر العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية التي كانت سائدة من قبل.

⁴ الأمين شريط : الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة د.م.ج. الجزائر ، ط 2005 ، ص 156

⁵ بوكر أدريس : المرجع السابق ، ص 114 - 115

المرحلة الخامسة : التعديل الدستوري 2008

شمل التعديل الدستوري الأخير المواد التالية : المادة الخامسة / إضافة المادة 31 مكرر / المادة 62 / المادة 74 / المادة 77 / المادة 79 / المادة 80 / المادة 81 / المادة 85 / المادة 87 / المادة 90 / المادة 178 .

كما تم استبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول ، و بالتالي تغيير المهام التي جاءت في دستور 1996 من خلال المواد : (83/84/86/91/116/118/119/120/125/129/137) يتبين لنا أن التعديل مس فقط السلطة التنفيذية ، و نظم العلاقة بين رئيس الجمهورية و وزير الأول ، و أشار أن هذا الأخير مكلف بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وفق خطة عمل يقدمها للمناقشة من طرف البرلمان بغرفتيه ، إذا من خلال ما سبق ذكره كيف أصبحت العلاقة بين السلطتين في ظل التعديل الدستوري الأخير؟ .

الفصل الأول : وسائل التأثير التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية

نص التعديل الدستوري الأخير على أن السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري تشكل من رئيس الجمهورية و وزير الأول اللذان يتمتعان بصلاحيات واسعة تمكنهما من الضغط و التأثير المتواصل على السلطة التشريعية ، إلا إن هذه الصلاحيات يستأثر بها رئيس الجمهورية أكثر من وزير الأول.

ف رئيس الجمهورية هو الذي يملك السلطة حل المجلس الشعبي الوطني ، و إجراء انتخابات تشريعية مسبقة إن شاء ذلك ، و يلجأ إلى استفتاء الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية ، كما يمارس سلطة التنظيم في المسائل غير المخصصة للقانون زد على ذلك المبادرة بتعديل الدستور و إبرام المعاهد و هذا كله في الظروف العادية ، على إن هذه الصلاحيات تتوسع كلما تصاعدت درجة خطورة الظروف إلى إن يصل الأمر إلى توليه لجميع السلطات و تجميد العمل بالدستور في حالة الحرب⁶

أما وزير الأول في مواجهة السلطة التشريعية و وسائل تأثير عليها تتمثل في حقه بالمبادرة بمشاريع القوانين. و مما سبق ذكره سنتطرق في هذا الفصل إلى : الوسائل المباشرة و تتضمن كل البرلمان حلا تلقائيا و حلا رئاسيا و الوسائل غير مباشرة كتشريع في الظروف العادية و التشريع في الظروف غير العادية.

المبحث الأول : الوسائل المباشرة

المطلب الأول : حل البرلمان

حق الحل هو ذلك السلاح المخول للسلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان ، إذ بموجبه يتم وضع حد للسلطة التشريعية قبل انتهاء الفترة الزمنية التي أقرها الدستور، إذا فما هو حق الحل ؟ و ما هي أهدافه ؟ و ما مكانته في التعديل الدستوري الأخير؟

الفرع الأول : مفهوم حق الحل و أهدافه

في الأصل أن حق الحل سلطة في يد الملك الانجليزي ، حيث هو من كان قرر وحده عزل النواب ، عندما يشعر أنه قادر على الحكم بدونهم و لما كان الملك يخاف من ردة فعل الناخبين على حل البرلمان ، كان يشرك الحكومة في اتخاذ القرار.

و تطور هذا الإجراء بتطور الحياة السياسية و الدستورية في بريطانيا ، و منه فإن حق الحل هذا يعتبر من أخطر الوسائل المخولة للسلطة التنفيذية ، حيث بواسطته يمكن وضع حد لسلطة منتخبة و بالتالي مواجهة سلطة الناخبين ، لذا فإنه على مستعمليه التأكد من ردة فعل الناخبين المساند له و عليه وجب التأكد من أهدافه.

أهدافه : تتغير و تتنوع أهداف الحل تبعا لتغير الظروف التي تسود العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية⁷ و عليه فإنه يمكن حصر أهداف الحل كما يلي :

- 1- تحكيم الناخبين في نزاع بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية .
- 2- يعتبر حق الحل وسيلة للتخلص من تصلب مواقف النواب و بالتالي استبدالهم بأخرين موافقهم مرنة.
- 3- المحافظة على المؤسسات الدستورية من خطر النزاع القائم بين السلطتين.
- 4- حماية السلطة التنفيذية من خطر البرلمان ، لكون هذا الأخير بإمكانه إسقاط الحكومة عن طريق تقرير مسؤوليتها السياسية.
- 5- استشارة الشعب حول مسائل هامة ، منها تبين المشروع الذي يميل إليه الناخبون عندما تطرح عليهم مشاريع و حلول عدة (مراجع مختلفة).

الفرع الثاني : حق الحل في التعديل الدستوري

لقد نصت كل الدساتير الجزائرية على حق الحل ، فدستور 1963 نظم طريقة الحل التلقائي للمجلس الوطني متى نبح النواب في سحب الثقة من رئيس الجمهورية⁸ أما دستور 1976 فقد حول لرئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني متى أراد ذلك⁹ غير أن دستور 1989 و الذي نص على التعددية السياسية ، فقد وضع قيودا على استعمال هذا الحق و هذا نظرا لتغيير تركيبة البرلمان¹⁰ و منه وحسب المادة 78 منه يمكن حل البرلمان حلا وجوبيا ، أو حلا إراديا من طرف رئيس الجمهورية حسب المادة 120 أما دستور 1996 فقد أشار إلى حل البرلمان في المادتين 129/82 و هذا بتوضيح طريقتي الحل للبرلمان الحل الوجوبي ، و الحل الإرادي.

و عليه يمكن القول أن حق الحل يعتبر من أخطر الوسائل التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير على السلطة التشريعية ، و ذلك لاعتباره الرجل الأول في النظام السياسي الجزائري.

إذا على ضوء ما سبق هل تعرض المؤسس الدستوري إلى حق الحل في التعديل الأخير؟

إجابة على هذا السؤال نرجع إلى المواد المعدلة ففي المادة 87/2 المعدلة تقول : (كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء الاستفتاء و حل المجلس الشعبي الوطني ، و تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها و.....).

و عليه فقد تم الإبقاء على طريقة الحل كما كان ساءدا سابقا ، و الذي يتم بطريقتين هما :

1- الحل التلقائي : و يسمى بالحل الوجوبي

تقول المادة 82 (إذا تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ، ينحل وجوبا) يستخلص من هذه المادة أنه في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على خطة عمل الحكومة الجديدة التي عينها رئيس الجمهورية حسب الكيفيان التي عين بها وزير الأول السابق ، بعد أن تكون الحكومة الأول استقالت وجوبا بسبب رفض المجلس الشعبي الوطني على خطة عملها ، بالرغم من تكييف رئيس الجمهورية لخطة عمله حسب مناقشة النواب¹¹ ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا بقوة الدستور و في هذه الحالة تستمر الحكومة الثانية التي رفضت خطة عملها ، في تسيير شؤون البلاد العادية إلى غاية انتخاب مجلس جديد في أجل أقصاه 3 أشهر حسب المادة 82/ف02 ، كقاعدة عامة يصدر رئيس الجمهورية قرار الحل.

8 المادة 56 من دستور 1963

9 المادة 163 من دستور 1976

10 المادة 40 من دستور 1989

11 المادة 80/ف1 من التعديل الدستوري

تجيب الإشارة إلى أن حل المجلس الشعبي بهذه الطريقة هو تقنية دستورية بعلاقة عمل الحكومة مع المجلس الشعبي الوطني ، إذ من غير الممكن أن يطلق العنان له و تركه يرفض كل الخطط العمل التي تقدم له من رؤساء وزراء متعاقبين ، خاصة و أن هذه الخطط معدة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، فهذا الرفض متى كان غير محدود من شأنه أن يجعل النظام السياسي يسير في حلقة مفرغة ، و من هنا كان الحل الوجودي وسيلة للحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية (هذا قول لمجموعة قانونيين مأخوذ من قصاصات جرائد)

2- الحل الإداري (الرئاسي) :

بالرجوع إلى المادة 129 من التعديل الدستوري الأخير فإننا نجد أنها تنص على (يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوأنها ، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ، و وزير الأول ، و تجري الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر). و منه يتضح لنا جليا أنه لم يصبح لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في استعمال سلطته لحل المجلس الشعبي الوطني ، بل عليه استشارة ثلاث شخصيات يقوم عليهم النظام السياسي في الجزائر ، و هذا لكونهم مرتبطين عضويا و قانونيا بالمجلس و تتمثل هذه الشخصيات في كل من :

- رئيس المجلس الشعبي الوطني

- رئيس مجلس الأمة

- وزير الأول¹²

و لكن تبقى هذه الاستشارة مجرد إجراءات شكلية ، لا تؤثر على موقف رئيس الجمهورية ، فهذا الأخير يكون قد اتخذ قرار الحل قبل الاستشارة ، إلا أن عدم الاستشارة قد تؤثر على قرار الحل و بالتالي عدم دستوريته ، لأن يمكن لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ، و رئيس مجلس الأمة إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية القرار ، هذا الحق مخول بموجب المادة 166 من الدستور القديم الجديد.

هنا تجب الإشارة إلى أن الجزائر شهدت في 11/01/1992 حل المجلس الشعبي الوطني دون تطبيق الإجراءات السابقة الذكر ، مما أدى إلى غياب تام للسلطات الدستورية و هذا بعد تقديم الرئيس الشاذلي بن جديد استقالته.

المطلب الثاني : حق اللجوء إلى الاستفتاء

الفرع الأول : الاستفتاء و موضوعه

الاستفتاء وسيلة فعالة يلجأ إليها الحكام لاستشارة الشعب مباشرة في موضوع يخض الأمة ، و ذلك بتصويتهم على الموضوع المعروض عليهم و منه يعد الاستفتاء صورة من صور ممارسة السلطة من قبل الشعب بطريقة مباشرة¹³.

و تشير بعض الآراء القانونية إلى أن الدساتير قد اختلفت في كيفية الأخذ بهذا الحق المحول دستوريا للسلطة التنفيذية ، فهناك من وضع هذا الحق في يد رئيس الجمهورية كسلطة مطلقة لا تخضع لأي قيد مثل ما نص عليه دستور 1989 ، و 1996 و هناك من وضع على هذا الحق قيودا عليه لرئيس الدولة ، أو وزير الأول.

أما موضوع الاستفتاء فقد اختلفت الدساتير فيه ، فمنه من منحه لرئيس الدولة مع تحديد موضوعه¹⁴ ، و هناك من الدساتير من منحه لرئيس الدولة دون تحديد موضوعه ، أي تبقى لرئيس الدولة السلطة التقديرية في اللجوء إلى الاستفتاء كما هو الحال في الدستور الجزائري.

و يقسم فقهاء القانون الاستفتاء إلى عدة أنواع ، حيث يتم هذا التقسيم بالنظر إلى عدة معايير ، فإما بالنظر إلى موضوعه ، أو بالنظر إلى وجوب اللجوء إليه ، و إما بالنظر إلى إلزامية نتيجته و على هذا الأساس نكون أمام ثلاثة أنواع و هي :

- استفتاء تشريعي : و هو الذي يكون موضوعه المصادقة على نص قانوني.

- استفتاء دستوري : و هو المتعلق بتعديل الدستور.

- استفتاء سياسي : يتعلق بالتصويت على إتباع سياسة معينة

الفرع الثاني : الاستفتاء في الدستور الجزائري

يقول الأستاذ سعيد يوشعير إن الاستفتاء ليس بالتقليد الجديد على النظام السياسي الجزائري ، فقد سبق و أن مارسه الشعب الجزائري (للتعبير عن مطلبه في الاستقلال و تقرير المصير في 1962/07/01 و في تحديد اختصاصات و مدة المجلس الوطني التأسيسي ، و كذلك في مشروع الدستور في 1963/09/08 ، ثم في الميثاق الوطني ، و في الدستور الثاني سنة 1976)¹⁵.

¹³ سعيد يوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 260

¹⁴ مثل دساتير الطوغو ، موريتانيا ، مدغشقر ، و هي دساتير و فيه للمادة 11 من الدستور الفرنسي

¹⁵ سعيد يوشعير ، المرجع السابق ، ص 261

و عليه فإن دستور 1989 صوت الشعب على تعديله في 1988/11/03 و الذي منح لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية للجوء إلى الشعب متى رأى ذلك مناسبا ، كما أن دستور 1996 حافظ على نفس الصلاحية المعطاة سابقا لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء.

أما دستور 2008 و المعدل بأمر من رئيس الجمهورية ، هذا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه فقد نص في المادة 77/ف10 على : (يمكن أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء) و منها يتضح لنا أن هذه المادة جعلت من الشعب مصدر كل سلطة ، فهو يمارس سيادته عن طريق الاستفتاء و بواسطة ممثليه المنتخبين.

و من هنا كان لرئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب الحق في اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة لأن ذلك من شأنه أن يوقف تعسف النواب تجاه الحكومة أو الرئيس أو هما معا.

و إذا كان الدستور يخول لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى الاستفتاء بغية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية ، فإنه قد يستعمل هذا الحق لتجاوز المجلس الشعبي الوطني ، و ذلك بعرض نصوص قانونية على استفتاء الشعب.

و في هذا المجال يقول أحد الدكاترة : و هو الدكتور سعيد بوشعير(و كغيره من أنظمة العالم الثالث ، فإن الاستفتاء في النظام السياسي الجزائري قد يتحول إلى وسيلة لتقوية السلطة التنفيذية ، بمعنى أن نجاح رئيس الجمهورية في تدعيم مركزه بوقوف الناخبين إلى جانبه و ذلك بمساندتهم له في الاستفتاء ، يسمح له هذا الدعم بفرض رأيه ليس على السلطة التشريعية ، بل على جميع السلطات)¹⁶

المبحث الثاني : الوسائل الغير مباشرة

كاختصاص أصيل إن التشريع من مهام السلطة التشريعية بغرفتيها ، المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و هذا ما أكده الدستور ، غير أن هذا لا يعني أن السلطة التشريعية تستحوذ على العمل التشريعي في كل مراحله ، و من ثم لها كامل الحرية في سن القوانين متى تشاء ، حيث تشاركها في ذلك السلطة التنفيذية ، و هذا باعتبارها المسؤولة عن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بواسطة خطة عمل يعدها وزير الأول¹⁷ ، و بذلك فهي بحاجة إلى قوانين تمكنها من تحقيق أهدافها و التي لا يمكن الوصول إليها إلا عن طريق ممارسة حقها في إصدار التنظيمات.

¹⁶ سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دكتوراه دولة ، جامعة الجزائر 1985 ، الجزء الثاني ، ص 243

¹⁷ المادة 79 من الدستور المعدل 2008

و من هنا فإن تمكين الحكومة من المبادرة بمشاريع القوانين تعد النصوص القانونية لتنظيم المجالات الحيوية للدولة ، و هذا لكونها تملك المعطيات و الإمكانيات التي تؤهلها لضبط احتياجات الدولة و بالتالي تطبيق خطة عملها.

المطلب الأول : المبادرة بالتشريع في ظروف العادية

إن المبادرة بمشاريع القوانين تعتبر من أهم الوسائل التي يملكها وزير الأول في مواجهة السلطة التشريعية ، فهو يسعى من خلال عملية اقتراح مشاريع القوانين و عرضها عليها للمصادقة إلى تمكنه من تنفيذ مخطط عمل الحكومة وفقا لبرنامج رئيس الجمهورية.

أما رئيس الجمهورية فقد منح له التعديل الدستوري الأخير صلاحيات أوسع من وزير الأول في مجال التشريع ، فله الحق في التشريع بأوامر ما بين دورتي البرلمان ، و في حالة شعوره ، و كذا المبادرة بالتعديل الدستوري ، و إبرام المعاهدات¹⁸.

الفرع الأول : وزير الأول و المبادرة بمشاريع القوانين

بعدما استبدلت المادة 31 من الدستور المعدل وظيفته رئيس الحكومة بوظيفة وزير الأول ، فلقد أبقى التعديل الدستوري الأخير على الصلاحيات التي كانت مخرولة له في الدستور السابق ، و منها المادة 119 التي تنص على (لكل من وزير الأول و النواب حق المبادرة بمشاريع القوانين) و من خلال نص هذه المادة يتضح لنا أن المؤسس الدستوري ميز بين مبادرة وزير الأول ، و مبادرة النواب ، فأولى التي يتقدم بها وزير الأول تسمى بمشروع قانون أما الثانية يتقدم بها النواب و عددهم عشرون نائبا تسمى اقتراح قانون.

و لقد نصت المادة 02/119 من الدستور بعد التعديل على (تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء لأخذ رأي مجلس الدولة ، ثم بودعها وزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني) يتضح لنا من هذه الفقرة أم المبادرة تعرض على مجلس الدولة لأخذ رأيه و بذلك فدوره استشاري ، ثم تعرض على مجلس الوزراء برآسة رئيس الجمهورية ، ثم يتم إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

مما سبق ذكره يتبين لنا حق المبادرة بالتشريع المخول بنص الدستور لكل من البرلمان و وزير الأول ، لم يمنح على درجة من المساواة بين الطرفين فإذا كان وزير الأول يملك حق المبادرة بمشاريع القوانين بصفة فردية ، فإن النواب لا يمكن لأحدهم ممارسة هذا الحق إلا إذا تقدم به (عشرون نائبا) و منه يتضح أن أغلب القوانين التي تعرض على المجلس الشعبي الوطني لمناقشتها و المصادقة عليها هي ذات أصل حكومي و عيه فإنه على الرغم من أن المجلس الشعبي الوطني يتمتع

بسيادة كبيرة في إعداد القوانين و التصويت عليها إلا أن السلطة التنفيذية ممثلة في وزير الأول تتمتع بصلاحيات واسعة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين ، بل وحتى مناقشتها إذ كان الهدف هو إدخال تعديلات عليها.

و في الأخير تجدر الإشارة إلى أن مشاريع القوانين تتمتع بالأولوية عن اقتراح القانون ، و يتجسد ذلك في تأجيل مناقشة اقتراحات القوانين إلى غاية الفصل في مشاريع القوانين.

الفرع الثاني : رئيس الجمهورية

أولا (1) : المبادرة بالتعديل الدستوري

الوثيقة الدستورية تبين لن شكل الدولة ، و تفصح عن طبيعة نظام الحكم ، و تحدد الهيئات السياسية التي تتولى ممارستها السلطة ، و توضح العلاقة بين أطراف السلطة ، و ترسم نطاق الحقوق و الواجبات العامة للمواطن. و عليه فإن معظم الدساتير في الجزائر ، و التي هي عبارة عن تعديلات لعدد من المواد بما فيها تعديل 2008 كرسست الاعتراف السابق و القائم لرئيس الجمهورية بهذا الحق و منها القانون المتضمن التعديل الدستوري 2008 ، و الذي نظم حق رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل الدستوري في المواد من 174 إلى 178.

فالمادة 1/174 تنص على أن رئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور غير أن هذا الحق مشروع بموافقة 3/4 من ناب البرلمان عليه ، و في حالة الموافقة عليه يعرضه رئيس الجمهورية خلال 50 يوما الموالية على الشعب للموافقة عليه ، و في حالة الموافقة الشعبية عليه ، يصدره رئيس الجمهورية و حسب المؤسس الدستوري فإن مدة 50 يوما كافية لإعلام الشعب و بمنطوق المادة 175 من التعديل الدستوري الأخير فإنه في حالة رفض الشعب للتعديل للاستفتاء خلال الفترة التشريعية و بذلك يصبح مشروع التعديل لاغيا.

و نجد من خلال نص الوثيقة الدستورية المعدلة في 2008 أن المشرع قد أبقى على نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية الذي كان ينص عليه الدستور 1996 فيما يخص حق المبادرة في التعديل الدستوري و هذا باشتراكهما معا في ذلك.

و تجر الإشارة إلى أن نص مشروع التعديل الدستوري قبل الاستفتاء يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه حول مجموعة من الشروط منها¹⁹ :

19 بوكري إدريس ، المرجع السابق ، ص84.

1- عدم مساس مشروع التعديل بالمبادئ العامة التي تحكم الدولة

2- أن لا يتضمن مشروع التعديل أمرا أو نصا يتعارض أو يمس بالتوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية.

و متى رأى المجلس الدستوري توافر هذه الشروط أن يصدر رأيا مسببا و معللا بذلك يضاف إلى ذلك كما ذكرنا سابقا ضرورة الحصول على موافقة 3/4 أعضاء البرلمان بغرفتيه ، و في حالة حصول مشروع التعديل على أغلبية بسيطة ، هنا يمكن لرئيس الجمهورية العودة للشعب ثانية للاستفتاء عليه و هذا بنص المادة 176 و التي جعلت من رئيس الجمهورية في مركز أعلى من السلطة التشريعية²⁰.

إلا أن المادة 177 اعترفت كذلك للبرلمان بحقه في تعديل الدستور ، و بذلك تحقق نوع من التوازن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، و هذا على عكس الدساتير السابقة ، ماعدا دستور 1963 و دستور 1996

ثانيا (2) : إبرام المعاهدات

كما هو معلوم بأن المعاهدات هي عبارة عن اتفاقية توقع عليها الدولة بكامل سيادتها مع دولة أخرى أو مجموعة من دول ، هي مصدر التزام الدولة و لما كان رئيس الجمهورية هو الذي يمثل الدولة داخل البلاد و خارجها و يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها فقد خول له التعديل الدستوري الأخير حق إبرام المعاهدات الدولية و المصادقة عليها حيث يتضح ذلك في المادة 77/ف11 (يرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها) و منه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطاته المتعلقة بتقرير السياسة الخارجية للأمة و توجيهها²¹ و حسب المادة 132 من التعديل الدستوري فإن المعاهدة متى صادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون.

إن سلطة رئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات تخضع إلى موافقة البرلمان عليها بغرفتيه و كذا رقابة المجلس الدستوري لمعرفة مدى دستورتها²² و الجدير بالذكر أن التعديل الدستوري و كما كان منصوصا عليه في دستور 1996 حدد لمعاهدات الموقوفة على شرط موافقة البرلمان عليها على سبيل الحصر و ليس على سبيل المثال ، و منه ترك الرئيس حرا في تكييف المعاهدات و إعطائها الصفة التي يريد ثم عرضها على البرلمان كما أنه و من خلال المادة 131 من التعديل الدستوري يتبين لنا أن المعاهدات المذكورة على سبيل الحصر و التي يجب موافقة البرلمان عليها هي :

20 يرى السيد سعيد بوشعير في كتابة النظام السياسي الجزائري (أن تعديل دستور 1963 و الذي تم بمشاركة السلطتين التشريعية و التنفيذية يعد أحسن طريقة لتعديل الدستور.

21 المادة 131 من التعديل الدستوري

22 المادة 168 من التعديل الدستوري

- 1- اتفاقيات الهدنة .
- 2- معاهدات السلم و التحالف و الإتحاد .
- 3- المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة .
- 4- المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص .
- 5- المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة .

إن حصر المعاهدات التي يمكن لرئيس الجمهورية المصادرة عليها إلا بعد موافقة صريحة من طرف البرلمان ، تترك مجالاً مفتوحاً لرئيس الجمهورية من أجل إبرام معاهدات دون مشاركة البرلمان و هذا بتكليفها كما يرى و بهذا منحت له سلطة أخرى لتشريع ، و لو أننا نستبعد إبرام رئيس الجمهورية للمعاهدات الدولية لأجل التشريع فقط²³ لأن هذا يؤدي إلى ربط مصير النظام القانوني للدولة برأي رئيس الجمهورية²⁴.

إن سيطرة رئيس الجمهورية على مجال المعاهدات ، و ذلك بتوقيع و التصديق عليها هي جزء من استحواده على مجال السياسة الخارجية ، لا يمكن للنواب أن يشاركوه في سلطته هذه في حدود ما يسمح به الدستور و ذلك من خلال فتح مناقشة حول السياسة الخارجية و أخيراً يمكن القول أن استبعاد النواب من مشاركة فعالة في السياسة الخارجية ، في نظام سياسي تعددي أمر غير معقول.

ثالثاً (3) : حق التنظيم و التشريع بأوامر

بفضل سلطة التنظيم في كل ما يخرج عن مجال القانون يتمتع رئيس الجمهورية و وزير الأول باختصاص واسع لمزاومة السلطة التشريعية المختصة بالتشريع في المجالات التي حددها الدستور.

ليس هذا فقط بل إن سلطة التشريع التي يتمتع بها البرلمان مرتبطة أشد الارتباط برئيس الجمهورية ، لكونه هو المختص بإصدار القانون بعد مصادقة البرلمان عليه، و سنتطرق فيما يلي إلى السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية.

1/ سلطة التنظيم : يقصد بسلطة التنظيم الاختصاص المنوط بالهيئات التنفيذية (رئيس الجمهورية و وزير الأول)، و لقد نصت المادة 125 صراحة على (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون)، و جاء في المادة 85/3 ف يوقع وزير الأول على المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

²³ Taleb (t) , op , cit , p735

²⁴ سعيد بو شعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري الجزء الثاني ، ص 248

يقول الأستاذ سعيد بو شعير في كتابه (النظام السياسي الجزائري) ص230 ما يلي : (إن منح سلطة التنظيم للسلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية الحديثة ، يرجع بالأساس إلى ما أصاب البرلمان من عجز في مواجهة المشاكل السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية الخطيرة التي عرفها الشعوب الأوروبية ، قدرتها على مباشرة التطور السريع ، و كثرة المطالب أدى إلى تراجع له لصالح السلطة التنفيذية.

إن الفقه الدستوري يميز بين نوعين من التنظيمات ، التنظيم المستقل ، و التنظيم التنفيذي ، و منه و بإستقراءنا للمادة 125 من التعديل الدستوري الأخير (سبق ذكرها) تجعل رئيس الجمهورية يزاحم البرلمان في اختصاص عن طريق سلطة التنظيم ، و منها نميز بين نوعين من التنظيم : تنظيم مستقل (رئاسي – تنظيم تنفيذي (وزير الأول).

أولاً : السلطة التنظيمية المستقلة :

إن هذه السلطة يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة 125 من التعديل الدستوري ، و يعني ذلك ممارسته لها في المجالات غير المخصصة للقانون ، لأنه من غير المعقول أن تبقى العديد من مجالات الحياة الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية دون تنظيم إذا لم تخول سلطة تنظيمها إلى جهة معينة.

و من هنا فإن كل ما يخرج من مجال القانون هو من اختصاص رئيس الجمهورية عند ممارسة سلطته التنظيمية ، خاصة و أن الميادين هنا و المجالات واسعة و متعددة التي تبقى خارج القانون.

إن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية بموجب مراسيم رئاسية و هذا طبقاً للفقرة 8 من المادة 77. يجب الإشارة أن هذه السلطة التنظيمية الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية معقولة جداً ، نظراً لمتطلبات الحياة اليومية التي تستدعي سرعة في التنظيم قد لا يسايرها القانون بسبب إجراءات صدوره.

ثانياً : السلطة التنفيذية التنفيذية

بما أن المشرع غير وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول طبقاً للمادة 178 من التعديل الدستوري ، فإنه أبقى على نفس صلاحياته التي كان يحددها دستور 1996 و عليه فإن المادة 125/2 تقول: يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لوزير الأول ، و يقوم بها هو ، و هو كما ما يوقع عليه من مراسيم تنفيذية.

كما اعترفت المادة 85/3 له بهذه الصلاحيات بقولها : يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك و لكن كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة و مستقلة ، فإن سلطة وزير الأول سلطة محصورة ، و مرتبطة بالسلطة التشريعية ، حيث يتجسد ذلك في تنفيذ القوانين و التنظيمات المستقلة التي يصدرها البرلمان و رئيس الجمهورية (المادة 85/2).

و عليه يتضح لنا أن سلطة وزير الأول في ممارسة التنظيم التنفيذي هي سلطة تابعة لصدور القانون أو التنظيم المستقل لكن هذه التبعية لا تقلل من أهمية التنظيم التنفيذي ، خاصة إذا عرفنا أن عدم إصدار مرسوم تنفيذي ، أو تأخر صدوره يؤدي إلى عدم فعالية النص التشريعي أو التنظيمي²⁵ و في الأخير تجدر الإشارة أنه يشترط في التنظيم التنفيذي عدم مخالفته القانون الذب صدر لتطبيقه.

2- التشريع بأوامر

لقد مكن المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية في المادة 124 من الدستور حقه في التشريع بأوامر بقولها: لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، أو بين دورتي البرلمان.

يفهم من هذه المادة أنه يحق لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالات منها :

1- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني .

2- بين دورتي البرلمان

3- في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 لكن بشروط ، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ، عرضها على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها ، و في حالة عدم موافقة عليها من قبل البرلمان لاغيه²⁶.

كما أن المادة 120/ف7 و8 من التعديل الدستوري مكنت لرئيس الجمهورية بالتشريع في حالة الاستعجال.

رابعا (4) : حق إصدار القوانين و الاعتراض عليها

1- حق الإصدار : تقل المادة 77 من التعديل الدستوري (يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور و من هذه الأحكام ما تنص عليه المادة 126 بقولها :يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه ، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 (المجلس الدستوري) قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري.

يتضح بأن الدستور قيد رئيس الجمهورية بمدة ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه التشريع ، و في هذه المدة يجوز لرئيس الجمهورية مطالبة البرلمان بإجراء مداولة بخصوص قانون تم التصويت عليه في هذه المدة ، و بحصول النص على موافقة 2/3 أعضاء البرلمان فإن رئيس الجمهورية يكون ملزم بإصدار القانون.

²⁵ Taleb (t) , op , cit , p741

²⁶ سعيد بو شعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الجزء الأول د.م.ج ، الجزائر . 2005 ، ص15

إن حق الإصدار إذا يمارس في الوقت المحدد ، من شأنه أن يعطل تطبيق النصوص القانونية التي يصادق عليها البرلمان و ذلك بتماطل رئيس الجمهورية عن إصدار القانون ، أو الامتناع عن إصداره ، خاصة إذا عرفنا أن الدستور لم يرتب أي جزاء على عدم الإصدار في الوقت المحدد ، و لم يمكن رئيس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة من الحل محل رئيس الجمهورية لإصدار القانون كما كان سائدا في ظل الدستور 1963 و الذي رتب على تماطل رئيس الجمهورية و تأخره عن إصدار انتقال الإصدار إلى رئيس المجلس الوطني طبقا لمادة 51 و هذا على خلاف الدساتير اللاحقة له (1976 ، 1996 ، 1989) و حججهم في ذلك أن المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية (30 يوما) طويلة جدا ، فما بالك بتجاوز هذه المدة لأن تصرف كهذا يفقد النصوص فاعليتها ، و خاصة الأمور المهمة²⁷.

ببعبعد إصدار القانون ، لا بد من نشره في الجريدة الرسمية لأنه يطبق على الجميع طبقا لقاعدة لا يعذر بجهل القانون ، و بدل هذا النشر على علم الجميع به و من ثم التزامهم بأحكامه و نصوصه فالنشر و إن كان مجرد إجراء ثانوي فإن القانون لا ينتج آثاره ألا بالنشر ، فمصادقة البرلمان على القانون و إصداره من قبل رئيس الجمهورية عمل شكلي إذا لم ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.

2- حق الاعتراض : يعتبر حق الاعتراض إحدى التقنيات الدستورية المميزة للنظام الرئاسي و التي تهدف إلى تدعيم سلطة رئيس الجمهورية²⁸ ، إن حق الاعتراض في الأنظمة الرئاسية يعتبر (فيتو) يستعمله رئيس الدولة و ذلك بإعادة القانون إلى البرلمان بعد مصادقته عليه و قبل إصداره و دخوله حيز التنفيذ ، لكن يمكن للبرلمان تكسير هذا الفيتو بالمصادقة من جديد على هذا القانون بأغلبية ثلثي الأعضاء.

لقد منح التعديل الدستوري الأخير في مادته 127 حق الاعتراض على القانون لرئيس الجمهورية يمكنه طلب إجراء مداولة ثانية على قانون صوت عليه المجلس الشعبي الوطني خلال مدة ثلاثين يوما بعد تاريخ إقراره ، و في حالة ما إذا تجاوز هذه المدة فإن ذلك يدل على عدم اعتراض الرئيس على القانون سواء كان الاعتراض جزئيا أو كليا ، و الهدف من الاعتراض على القانون هو تنبيه النواب على مخالفات أو تناقضات تحتويها هذه النصوص.

كما إن حق الاعتراض و إن كان وسيلة للضغط على السلطة التشريعية فإنه على من يملكونه قبل استعمال التأكد من نجاحه و فعاليته لأن البرلمان يمكنه إبطال مفعول هذه الوسيلة متى أعاد المصادقة على القانون و بالأغلبية المطلوبة دستوريا و في هذه الحالة يصبح القانون واجب التنفيذ ، و معلى رئيس الجمهورية إلى إصداره.

27 فوزي أصدیق ، المرجع السابق ، ص 127

28 بوكري إدريس ، المرجع السابق ، ص 304

أخيرا وجب الإشارة أن الاعتراض على القانون قد يكون من طرف الحكومة طبقا للمادة 121 من الدستور المعدل.

المطلب الثاني : التشريع في الظروف الغير عادية

تنقسم الظروف الغير العادية إلى قسمين ، قسم يتعلق بالظروف الداخلية للبلاد و هنا لرئيس الجمهورية اتخاذ إحدى الحالات الثلاثة لعلاجها (الحصار ، الطوارئ ، الحالة الاستثنائية) ، أما القسم يتعلق بأسباب خارجية ، و تعتبر حالة الحرب الوسيلة الوحيدة لردعها ، وسواء تعاق الأمر بالظروف الداخلية أو الخارجية فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية خطورة الظروف و إعلان الحالة المناسبة.

و بإطلاعنا على جميع الدساتير الجزائرية نجدها قد تضمنت و نظمت هذه الظروف الغير العادية ، فمثلا دستور 1963 تم توقيف العمل به نتيجة لهذه الظروف ، إذ قام رئيس الجمهوري آن ذاك بتطبيق المادة 59 من الدستور ، بسبب النزاع المغربي الجزائري في 1963 و بالتالي تم توقيف العمل بالدستور.

و نظرا لأهمية ذلك فقد نظم دستور 1996 و المعدل سنة 2008 الحالات السابقة الذكر في المواد التالية: 95/94/93/91 حيث لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في مواجهة البرلمان ، و الحكومة.

الفرع الأول : حالة الحصار و الطوارئ

في البداية وجب التفريق بين حالتي الحصار و الطوارئ : حالة الحصار : يعود سبب الإعلان عنها إلى قيام الضرورة الملحة نتيجة حوادث أو وقائع من شأنها تهديد أمن الدولة ، و تقرير وجودها يعود إلى رئيس الجمهورية ، و هذا بعد استشارة رؤساء الهيئات الدستورية ، و اجتماع المجلس الأعلى لأمن ، و تكون لمدة معينة من خلال مرسوم رئاسي ، حيث يتم نقل العديد من صلاحيات السلطات إلى هيئات العسكرية.

حالة الطوارئ : فيعود سبب الإعلان عنها كذلك إلى الضرورة الملحة التي تهدد أمن البلاد ، يقرها رئيس الجمهورية بعد اجتماع المجلس الأعلى و كذا استشارة الهيئات الدستورية تصدر بمرسوم رئاسي لمدة معينة ، حيث خلالها يتم تقييد الحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام.

إذا فتبعنا لذلك فإن لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة متى دعت الظروف إلى ذلك و الدستور أجبره في المادة 91 بضرورة إتباع بعض الإجراءات الشيء الذي يقيد من سلطته الواسعة²⁹.

²⁹ بن جمودة لياى ، من يعدل الدستور ، أسبوعية الواجهة ، ع/2 فبراير 1993

و عليه فإنه لا يمكن لرئيس الجمهورية حالة الطوارئ أو الحصار إلا بإتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة 91 و
المتتمثلة في :

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يتأهه رئيس الجمهورية استشارة المؤسسات الدستورية الأربعة المجلس الوطني ، المجلس
الأمة ، وزير الأول ، رئيس المجلس الدستوري.

إذ يتضح لنا جليا بأن رئيس الجمهورية مقيد دستوريا قبل الإعلان عن حالة الطوارئ أو الحصار ، و ذلك بضرورة
استشارة الهيئات السابقة الذكر ، لأن في الحالتين يتم المساس بالحريات الفردية ، و ذلك بتقييدها و الحد منها ، إلا أن
استشارة هيئات تمثل الشعب و كذا المؤسسات الدستورية يقوي من موقف رئيس الجمهورية.

ذلك أن تنفيذ الإجراءات السابقة الذكر رغم كونها ذات طابع شكلي باعتبارها لا تؤثر في موقف رئيس الجمهورية ،
إلى أن التغاضي عنها يمس بدستورية قرارات رئيس الجمهورية لأنها على الرغم من شكليتها تبقى إجراء و جوي³⁰.
و ختاماً و جب التذكير بأنه لا يوجد في الجزائر قانون لمواجهة حالة الطوارئ ، بل لم تكن هناك أية محاولة لتقنين حالة
الطوارئ و إحاطتها بالقيود اللازمة تفادياً لوقوع تجاوز في حق المواطنين ، أي هناك فراغاً تشريعياً في هذا المجال³¹.

الفرع الثاني : الحالة الاستثنائية و حالة الحرب

تختلف الحالة الاستثنائية و حالة الحرب عن الحالتين السابقتين

1- الحالة الاستثنائية : يمكن إعلانها عند وشوك قيام خطر ، و الذي من شأنه أن يهدد الدولة ، و هيئاتها و استقلالها ،
و يعود تقديرها لرئيس الجمهورية ، بعد استشارة كل من رئيس البرلمان و المجلس الدستوري ، و كذلك بعد الاستماع إلى
المجلس الأعلى للأمن ، و مجلس الوزراء ، و عقد البرلمان اجتماعه و جوباً و يعد لرئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي و بعد فترة
محددة أن يعلن رفعها. إذا نظر السؤال التالي : هل نص الدستور الجزائري على هذه الحالة ؟ .

للإجابة على هذا السؤال ، و جب الرجوع إلى الدساتير التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال ، فسنجد أن دستور 1976
نص عليها في المادة 120 ، و دستور 1989 نص عليها في المادة 153/ف1 ، و دستور 1996 نص عليها في المادة
93/ف2 ، و ابقى المشرع الدستوري عليها في التعديل الدستوري الأخير.

³⁰ في ظل دستور 1989 تم تطبيق حالي الحصار و الطوارئ في الجزائر ، و ذلك عقب الاضراب السياسي الذي أعلنه ج.إ. في شهري ماي و جوان 1991
(حالة الحصار) أما في 1992 تم إعلان حالة الطوارئ عقب إستقالة الرئيس ، و تم تعليق المسار الإنتخابي ، و ذلك بموجب المرسوم 44/92 المؤرخ في :
1992/02/09

³¹ بوضوارة عبد القادر ، الخبر ، العدد 245 ، المؤرخ في : 1992/08/29

و عليه نستنتج أن رئيس الجمهورية يقرر الحالة الاستثنائية متى رأى أن البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية ، أو استقلالها ، أو سلامة ترابها غير أن الإعلان عنها لا ينتم إلا بإتباع الإجراءات التي نص عليها الدستور ، في المادة 93/ف02 ، و من الإجراءات :

- ضرورة استشارة المجلس الدستوري ، و ذلك لأن هذه الاستشارة لها دلالتها على اعتبار إن هذه الحالة متى تم العمل بها ، يترتب عنها نتائج تؤدي إلى تقييد الحريات العامة للأفراد ، و منه فإن هذه الاستشارة تلفت نظر رئيس الجمهورية إلى اتخاذ الإجراءات التي تحافظ على استقلال و أمن البلاد ، دون أن يكون ذلك ضربا الدستورية.

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء ، و ذلك باعتبار رئيس الجمهورية يرأس هاتين الهيئتين ، و بالتالي الاستماع إلى الآراء المختلفة.

- اجتماع المجلس الشعبي الوطني و جوبا ، و الهدف من ذلك تمكن النواب من إبداء الآراء و هذا أثناء الانعقاد فيما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات.

أما المادة 93/ف05 فإنها تحيلنا إلى تقرير إنهاء الحالة الاستثنائية³² ، إذ تكون حسب الأشكال و الإجراءات التي أوجب الإعلان عنها.

2/ حالة الحرب : فيمكن الإعلان عنها وقوع عدوان فعلي مسلح أو شيك الوقوع ، حيث يتضح ذلك من عدة شواهد تدل على ذلك و منها التحضيرات العسكرية ، حشد الجيش ، ممارسة أعمال تخريبية من طرف قوة ، و هنا يمكن لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب.

و لئن كان رئيس الجمهورية غي الحالة السابقة الذكر (الحالة الاستثنائية) و (حالة الحصار و الطوارئ) يتدخل ليكمل عمل السلطات ، في حالة الحرب يقوم بتعويضها تماما ، و ممارسة اختصاصاتها³³ و بالرجوع إلى المادة 95 من دستور 1996 و التي أبقى عليها المشروع في التعديل الدستوري الأخير ، يتضح لنا ما يلي :

يعلن رئيس الجمهورية الحرب إذا وقع عدوان فعلي على البلاد ، أو يوشك أن يقع و ذلك بإتباع الإجراءات التالية :

³² هذه الحالة عرقتها الجزائر في 1993 ، إذ صرح رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني ، و يعلن فيه اللجوء لأحكام المادة 59 من دستور 63 يعلن الحالة الاستثنائية النزاع الجزائري المغربي ، بوكر إدريس ، المرجع السابق ص 136

³³ Taleb (t) , op , cit , p746

- يجمع مجلس الوزراء و ذلك قصد إعلامه باتخاذ قرار إعلان الحرب ، نظرا للعدوان الذي وقع على البلاد أو يوشك أن يقع.

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن من أجل تقديم معلومات لرئيس الجمهورية تمكنه من التحكم في الوضع اجتماع البرلمان وجوبا.

- اجتماع البرلمان وجوبا ، و الهدف من ذلك ليس من أجل التشريع و ممارسة صلاحياته العادية ، و إنما من أجل خطورة الوضع و بالتالي ممارسة صلاحياته التي تناسب ظروف الحرب³⁴.

- و من المعلوم أنه خلال فترة الحرب ، يتوقف العمل بالدستور ، و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات ، بل و الأكثر من ذلك إذا انتهت الفترة الرئاسية بعد إعلان الحرب تمتد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب³⁵

و أخير نشير إلى أن و على الرغم من اجتماع البرلمان وجوبا في حالة الاستثنائية و في حالة الحرب ، إلا أننا لم نجد له سلطات حقيقية تمكنه من الضغط على رئيس الجمهورية أو التدخل لتوقيف إحدى الحالات المعلن عنها في الظروف الغير عادية.

و ختاماً لهذا الفصل يمكن القول بأنه على الرغم من مرور أكثر من أربعين سنة على استقلال الجزائر ، إلا أن أزمة السلطة التي وجهتها البلاد عشية التخلص من احتلال دام قرناً و ثلاثون سنة لم تعرف طريقها إلى الحل بعد. و على الرغم من إصدار الدولة الجزائرية لدساتير عدة عدلت في كذا مرة ، إلا أن أزمة الشرعية لم تتضح معالمها إلى يومنا هذا مما جعل فترات الاستقرار التي عرفتها البلاد لم تعمّر طويلاً ، (و إن الاستقرار السياسي الذي ساد على نطاق واسع بالجزائر منذ الاستقلال لم يكن بالإمكان أن يصمد دوماً أمام اهتراء النظام التمثيلي و الحكومي الذي تم اعتماده منذ البدء بصفته إرثاً خلفته الثورة³⁶).

إن الاستقرار المزعّم هذا لم يكن ليصمد أمام رياح التغيير التي هبت على الجزائر بعد أكتوبر 1988 ، حيث رفض الشعب الجزائري الوصاية التي فرضت عليه طيلة ثلاثون سنة ، باسم الشرعية التاريخية تارة ، و أخرى باسم الشرعية الدستورية ، فكانت النتيجة أن تحول النظام السياسي من نظام أحادي إلى نظام تعددي يؤمن بالديمقراطية و حقوق الإنسان و المواطن.

34 سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 280

35 العيفا أويحيا ، مرجع سابق ، ص 252

36 عبد المالك بن حبيّس ، المجلس الدستوري ، الجزائر ، ط 1990 ، ص 3.

لكن بعد كل هذا يحق لنا أن نتساءل هل بعد التعديلات الجوهرية التي مست كل الدساتير في الجزائر بدءاً من دستور 1976 إلى دستور 1996 بما فيها تعديل 2008 التي مست تنظيم السلطات في الجزائر ، أدت حقيقة تعزيز الديمقراطية و بالتالي تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات ؟ و منها تحقيق التوازن بين السلطتين.

الفصل الثاني : يتضمن الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

و تقسم إلى مبحثين

تمارس السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية المختلفة ضغطا و تأثيرا على السلطة التنفيذية ، و لو أنه يختلف من نظام سياسي لآخر ، بالنظر إلى الوسائل الدستورية الممنوحة لهذه السلطة و ينتج عن هذا الاختلاف في درجة الضغط و التأثير عن طبيعة العلاقة بين السلطتين ، كما أن هذه الوسائل و إن تبنتها أغلب الدساتير فإنها تختلف في النتائج التي تترتب عنها و مدى تأثيرها على السلطة التنفيذية.

و تهدف أغلب وسائل التأثير هذه إلى تحقيق ما يسمى بالرقابة السياسية على السلطة التنفيذية ، و من تم كانت هذه الرقابة تقصى الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ، و تقدم المسؤول عن ذلك للمساءلة كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء³⁷.

و في ظل الدستور الجزائري الحالي و من سبقه كدستور 1996 و 1989 قامت علاقة جديدة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية نتج عنها تمكن الأولى من تقرير المسؤولية السياسية للحكومة متى نجحت في استخدام الوسائل الدستورية المتاحة له ، و ترجع أهمية هذه المسؤولية السياسية للحكومة بين السلطتين خاصة و أن السلطة التنفيذية تملك حق الحل و هو أخطر سلاح في يدها لإنهاء الفترة التشريعية للنواب قبل أوانها.

و تعتبر المسؤولية السياسية للحكومة من أهم التحديات التي جاءت في الدستور الجزائري الحالي ، نظرا لأنه كانت غائبة في النظام السياسي الجزائري ما قبل نوفمبر 1988³⁸.

³⁷ إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، 1983 ، ص 3.
³⁸ يعتبر شهر نوفمبر كفاصل بين مرحلتين في الجزائر بالنظر إلى الاستفتاء الدستوري الذي تم في 3 نوفمبر 1988 و الذي بموجبه أصبحت الحكومة مسؤولة أمام البرلمان.

المبحث الأول : الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية

المطلب الأول : مناقشة مخطط عمل الحكومة و المصادقة عليه

بتبني دستور 1989 إلى الدستور الحالي يكون النظام الجزائري قد دخل مرحلة جديدة في مسار تطوره العام فمن السيطرة المطلقة للسلطة التنفيذية على العمل السياسي ممثلة في رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة سابقا في مواجهة السلطة التشريعية إلى التخفيف من هذه السيطرة و الاتجاه نحو التعاون و التوازن بين السلطتين ، و ذلك عن طريق البحث عن مجالات جديدة للتعاون التأثير أول ما يلفت الانتباه في الدستور الجديد و الذي يعتبر نسخة لما قبله إلا في اليسير منه هو المسؤولية السياسية للحكومة أمام السلطة التشريعية و لقد كانت الحكومة في دستور 1976 مسؤولة أمام رئيس الجمهورية ، و من هنا كان صراع القوى بين رئيس الجمهورية و السلطة التشريعية.

الفرع الأول : عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني

أما في دستور 1989 فبمجرد تعيين رئيس الحكومة و اختياره الوزراء و تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، يقوم بضبط برنامج حكومته و ذلك قصد عرضه في مجلس الوزراء، و ليقدمه بعد إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و هذا ما نصت عليه المادة 75 منه.

أما في ظل دستور 1996 فلم يتغير شيء من هذه الخطوات غير استحداث غرفة ثانية في السلطة التشريعية ممثلة في مجلس الأمة ، ليبقى الوضع على ما هو عليه في ظل التعديل الدستوري الحالي لسنة 2008 و الذي لم يمس التعديل إلا اليسير منه بعيدا عن هذه الإجراءات و الخطوات المذكورة بل و عن السلطة التشريعية عامة ليحصر في توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية في مواجهة السلطة نفسها ممثلة في الوزير الأول مجردا إياه من سلطته إلا من القليل مع تغيير في التسميات لا أكثر في ما تبقى.

و من صياغة المادة 80 في فقرتها الأولى من الدستور الحالي يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و يجر بالمجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة يتضح أن الوزير الأول مجبر على تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني و ليس مخيرا لأن الفعل يقدم في بداية الفقرة المشار إليها جاء بصيغة الأمر ، الشيء الذي لم يترك له أي سلطة تقديرية في الشروع في عمله دون عرض مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني.

إن تقدم مخطط العمل الذي يضبطه الوزير الأول أمام مجلس الوزراء له دلالاته فمن دون شك ، إن رئيس الجمهورية منتخب الأمة و الذي من المفروض أن يكون انتخابه قد تم على أساس برنامجه الذي قدمه للناخبين ، و من ثم فإن اختياره لشخصية

ما لتولي منصب الوزير الأول و اختياره لباقي أعضاء الحكومة بالتنسيق مع وزير الأول هو بقصد تنفيذ هذا البرنامج لذلك فإن مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الوزراء ، يمكن رئيس الجمهورية من الاطلاع على محتواه ، على الرغم من أنه قد وضع معالمه وحددها قبل عرضه على المجلس الوزراء ، إلا أن هذا الأخير يبقى المكان الوحيد الذي تتخذ فيه القرارات الهامة مما يمكن رئيس الجمهورية من الاطلاع على اختيارات الحكومة كمل أن مجلس الوزراء هو المكان الذي يمارس فيه التحكيم الرئاسي ، ففيه يمكن للرئيس توجيه المناقشات ، و قبل ذلك تحديد جدول الأعمال ، كل هذا يمكنه من التدخل في رسم سياسة الحكومة.

و متى تم عرض البرنامج على مجلس الوزراء ، فإن هذا لا يعني أنه أصبح قابلا للتنفيذ بل أن المحطة الحاسمة هي موافقة المجلس الشعبي الوطني على هذا البرنامج بعد تكييفه على ضوء مناقشات النواب ، و هذا حفاظا على التناسق بين الحكومة و المجلس³⁹ أما إذا رفضه النواب فهذا يعني نهاية الحكومة ، و لا يبقى للوزير الأول سوى تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية و هذا ما نصت عليه المادة 81 فقرة 2 من الدستور (يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل المعروض عليه)) يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيان نفسها).

و إذا كان الدستور لم يحدد المدة التي على الوزير الأول أن يقدم فيها مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني ، مما قد يفهم منه أن الحكومة بإمكانها الشروع في عملها حتى قبل موافقة النواب على مخطط عملها غير أن القانون المتضمن المجلس الشعبي الوطني و سيره قد حلت المشكل باشتراطها على الوزير الأول تقديم مخطط عمل الحكومة خلال الشهر الموالي لتعيينها و تكون المادة 76 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره حلت الإشكال ، أما قبل الموافقة على المخطط فلا يعدو عمل الحكومة أم ينصب على تسير الأمور الجارية و حتى يتمكن النواب من الاطلاع على مخطط عمل الحكومة ، على الوزير الأول أن يقدمه للنواب قبل 72 ساعة على الأقل من تاريخ مناقشته فقد نصت المادة 77 من القانون المتضمن سير المجلس الشعبي الوطني على أنه (لا يمكن الشروع في مناقشة برنامج الحكومة (مخطط عمل الحكومة) إلا بعد 72 ساعة على الأقل من تبليغ البرنامج لأعضاء المجلس الشعبي الوطني) ، و هنا نقف عند نقطة أثبتت في ظل دستور 1989 أثناء حكومة قاصدي مرياح⁴⁰.

إن مناقشة ما كان يسمى في دستور 1996 برنامج الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني و الذي لم تتغير هويته إلا في التسمية الحالية بمخطط عمل الحكومة أبقى عليه المشرع الجزائري في التعديل الدستوري الأخير لينتقل بعد المجلس الشعبي إلى

39 سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري المرجع السابق ، ص 386

40 لقد أثار عدم إعطاء فرصة للاطلاع على برنامج حكومة قاصدي مرياح في مدة مناسبة احتجاجا واسعا في أوساط المجلي الشعبي الوطني ، و كان رده (إن الدستور يلزم الحكومة على تقديم برنامج الحكومة أمام المجلس دون أن يحدد لا الإجراءات و لا المدة) إلا أن هذا الكلام كان معقولا و مقبولا قبل المصادقة على القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11-12-1989 و المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره ، باعتبار أن مرياح عين في ، 9/11/1988 ، أي قبل المصادقة على هذا القانون.

مجلس الأمة ليعرض عليه ، فهل هذا الإجراء للتأكيد على ما لمجلس الأمة من دور في الرقابة مع أن المسؤولية السياسية للحكومة لا تقام أمامه ، أم لدعم مركز الحكومة؟ .

أولا : إجراءات تقديم مخطط عمل الحكومة للنواب

بعد مرور المدة التي نص عليها القانون المتضمن تنظيم و سير المجلس الشعبي الوطني ، و التي يجب أن تفصل تبليغ المخطط إلى النواب و مناقشة ، يقوم الوزير الأول بعرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني بعد تدخل الوزير الأول تفتح المناقشة ، يتدخل النواب بالتطرق لما ورد في المخطط ، و ذلك قصد لفت نظر الحكومة على ضرورة الالتزام بتدخلاتهم.

إن تدخلات النواب سواء كانت شفوية أو كتاب ، غالبا ما تكون إما تأييدا لتوجيهات الحكومة ، أو اقتراحات بتضمين المخطط بعض الجوانب التي تم إغفالها أو لم يعط لها حقه من العناية ، و إما انتقادات لما يراه النواب سلبيا ، او قد ينعكس على الحياة العامة للدولة دون أن يحقق النتائج التي ترغب الحكومة بلوغها⁴¹.

و على ضوء هذه المناقشات يقوم الوزير الأول بتكليف مخطط عمله ثم يقوم بعرضه مجددا على النواب للتصويت عليه بعد سبعة 7 أيام على الأكثر⁴².

إن مسألة تعديل مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة النواب تطرح إشكالا آخر ، فإذا كان الأمر لا يشير أي إشكال في حالة ما إذا كان موضوع التكليف لا ينصب على الاختيارات الأساسية للحكومة أما إذا كان موضوع التكليف يمس بالمحاول الكبرى التي حددها رئيس الدولة فمنها تكثر الاحتمالات فيما أن يساير الوزير الأول رغبات النواب فيكون مخالفا لتوجيهات لرئيس الجمهورية ، و إما الإبقاء على مخطط عمله كما قدمه ، و النزاع هنا ستحول إلى معركة بين رئيس الدولة و المجلس الشعبي الوطني ، و يبقى حل المجلس هو الخيار الوحيد الذي يلجأ إليه رئيس الجمهورية في حالة تمسك كل طرف بمواقفه نقول هذا لأن المناقشات المنصبة على ما كان يسمى برامج الحكومة السابقة في الدساتير السابقة و على سبيل المثال لا الحصر برنامج حكومة السيد احمد غزالي أثناء دستور 1989 كانت ثرية و بلغت حدتها إلى غاية الطعن في دستور هذه البرامج ليس هذا فقط بل إن بعض النواب تطرقوا حتى إلى شكل البرنامج في حد ذاته لأن السيد أحمد غزالي كان قد سمى برنامجه (بالتصريح) ما أثار انتقادات واسعة من طرف النواب لمخالفته للدستور⁴³.

41 محمود سلطان العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية ، ص 172
42 تذهب أحيانا بعض تدخلات النواب إلى المساندة الصريحة لبرنامج الحكومة و هذا ما نلمسه في تدخل النائب مختار مرزاق أثناء مناقشة برنامج حكومة أحمد غزالي بقوله : ادخار للجهد و مساهمة من جميعا في مواجهة الأزمة و بأسرع وقت ممكن ، فإنني أوافق على ما جاء في هذه الوثيقة بعد أن يأخذ رئيس الحكومة و أعضاؤها كل اهتمامات النواب و انشغالاتهم بعين الاعتبار ، جريدة ر.م.ش.و ، رقم 202 ، ص 14.
43 و تأخذ على سبيل المثال تدخل النائب عبد القادر مرياح أثناء مناقشة برنامج أحمد غزالي بقوله (...أم التصريح الذي حثتم به سيادة رئيس الحكومة ، فلا هو برنامج تنص عليه المادة 76 من الدستور و لا هو بيان كما تنص عليه المادة 80 منه ، .. فبيانكم إن بقي على حاله ، يكون غير دستوري ، و مفوض شكلا ، و هو غير قابل للدراسة و المناقشة في البرلمان هذا من الناحية القانونية ، أما من حيث مضامين البرنامج فهو ليس ببرنامج (... – الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 202 ن ص 4 و 15.

و لتفادي هذه النزاعات الحادة بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة فإن النظام السياسي التعددي ، الذي تبنته الدساتير الجزائرية الأخيرة و آخرها دستور 2008 يفترض أن يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول من الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية ، و على الرغم من أن الدستور لم ينص على ذلك ، الشيء الذي يترك المجال مفتوحا لرئيس الجمهورية لاختيار الشخصية التي تنازل رضاه⁴⁴.

فإذا عين شخصية من الحزب الفائز فلا إشكال يطرح في حلة كهذه ، لأن الأغلبية البرلمانية دون شك ستوافق على مخطط العمل المقدم إليها أم في حالة اختيار رئيس الجمهورية إما لشخصية من خارج الحزب الفائز ، دون مراعاة تمتعها برضا الأغلبية النيابية ، و هو أمر مستبعد لأن فشل الحكومة في المرور بسلام محقق ، و إما اختيار شخصية معتدلة قد يكون بإمكانها الحصول على ثقة النواب و التشكيلات المكونة للمجلس ، و في حالة كهذه فإن تكييف المخطط على ضوء المناقشات النيابية من شأنه أن يزيد الحكومة دعما و تأييدا و بالتالي الحصول على ثقة أغلبية النواب إن لم نقل كلهم⁴⁵.

ثانيا : النتائج التي تترتب على تصويت النواب على مخطط عمل الحكومة

إن تصويت النواب على مخطط عمل الحكومة عقب مناقشته و تكييفه على النحو الذي رأينا تترتب عنه إحدى الحالات التي نتطرق لها فيما يلي :

- إما بالموافقة على المخطط المعروض ، و في حالة كهذه لا يبقى للحكومة إلا الشروع في عملها و ذلك تحت إشراف الوزير الأول المسؤول على تنفيذ و تنسيق مخطط عمل حكومته الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. إن موافقة النواب على مخطط عمل الحكومة المعروض عليهم يعتبر كتصويت بالثقة لصالح الحكومة حتى يمكنها الشروع في عملها.

و بعد تصويت النواب لصالح مخطط عمل الحكومة و الشروع في تنفيذه ، يبقى لها موعد مع النواب بعد مرور سنة بمناسبة تقديمها لبيان السياسة العامة.

- أو عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة ، و تنتج حالة كهذه عندما يرفض الوزير الأول إدخال تغييرا على محتوى مخطط عمل حكومته بعد تكييفه ، و ذلك دون أخذ تدخلات النواب بعين الاعتبار أثناء المناقشة ، و إما رفضه حتى بعد تكييفه

44 و حول مدى حرية رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة يرى النائب جمال قنطري : (... إن ما يؤسفنا في ذلك هو أنه لم يحصل داخل مؤسسات الدولة تشاور بخصوص اختيار الأخ الذي كلف برئاسة الحكومة ، حقيقة أن ذلك من الصلاحيات الدستورية لرئيس الدولة و لكن في الظروف الحالية نقول أن هناك حقا دستوريا و هناك حقا سياسيا ، و لم تكن للرئيس القاعدة السياسية الكافية بتصرف كما يشاء) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 200 ، ص 4.

45 عمار عباس ، الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني الجزائري رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة وهران ، 1998 ، ص 174.

على ضوء مناقشات النواب ، و هو ما يؤدي إلى تعنت النواب ، هو الطريقة التي اختار بها رئيس الجمهورية الوزير الأول لعدم مراعاته لتركيبية المجلس الشعبي الوطني ، فيختار إما شخصية من خارج الائتلاف المكون للمجلس أو من خارج الحزب الفائز بالأغلبية ، و النتيجة المنطقية لحالة كهذه هي استقالة الحكومة جماعيا عقب استقالتها من طرف الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية⁴⁶ بعد الاستقالة يقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول جديد بنفس الكيفية السابقة⁴⁷ . وقد يختار نفس الشخصية الأولى ، و في حالة اللجوء إلى سلوك كهذا فهو بدون أدنى شك يحاول دفع النواب إلى رفض مخطط العمل من جديد ، و في حالة تعنتهم فإن الحل الوجوبي هو مصير المجلس.

إلا أن النواب إن كانوا متأكدين من عدم الناخبين لهم فإنهم لن يترددوا في التمسك بموقفهم ، الشيء الذي قد يضع رئيس الجمهورية في موقف حرج ، في حالة ما إذا أعاد الناخبون بتجديد الثقة في نفس الأغلبية و من هنا لا يبقى أمام رئيس الجمهورية إلا الاستقالة.

لذا فإن حصول الحكومة على تأييد المجلس بالموافقة على مخطط يبقى مرتبط الوزير الأول بالدرجة الأولى و مساعدته لأن هذا الاختيار يعد الضامن الوحيد لظهور حكومة متجانسة مع البرلمان و مستقرة أيضا.

الفرع الثاني : عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة

إن المخطط الحكومي الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني و قبل الشروع في تطبيقه لابد من عرضه على مجلس الأمة للإطلاع عليه دون أي مناقشة ، فموجب المادة 80 من الدستور الحالي يلزم الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة بعد أن يوافق عليه المجلس و هذا بعد عشرة 10 أيام من ذلك⁴⁸ باستقراء المادة نجد أنها تنص على عرض مخطط عمل الحكمة لقراءة الأهداف و المحاور الكبرى التي اطلع عليها المجلس الشعبي بكل تفاصيلها و جزئياتها بعد أن ناقشها و وافق عليها ، بينما يلتزم مجلس الأمة بالإطلاع عليها فقط دون المرور على هذه الحثيات و هنا يثار التساؤل حول الغرض من تقديم عرض عن المخطط الحكومي الموافق عليه من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة غير مخول باتخاذ أي إجراءات حياله؟.

و الإجابة عن هذا التساؤل تكون ربما للتأكد من المخطط المعروض على المجلس و الذي يقف مجلس الأمة كشاهد عليه قبل أن تلي الخطوة الموالية للمحاسبة أو أن المؤسس الدستوري و من خلال علاقة مجلس الأمة بالحكومة أثناء تقديمها للمخطط أراد من وراء تمكين المجلس من التفاوض مع الحكومة باسطة نوعا من صلاحياته و هاذ بإصدار لائحة بشأن مخطط العمل للتعبير عن رأيه و ما يتبعه من مراقبة الحكومة رفقة المجلس الوطني.

46 المادة 81 فقرة أولى من دستور 2008 (يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروف عليه).

47 المادة 81 فقرة 2 من دستور 2008.

48 المادة 80 من الدستور فقر 2 (يقدم رئيس الجمهورية عرضا حول برنامجه لمجلس الأمة يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة).

و الاطلاع هذا مجلس الأمة على مخطط عمل الحكومة دون مناقشة بنص الدستور ، هذه التي تتم أمام المجلس الشعبي الوطني وحده طالما أن المسؤولية السياسية للحكومة تكون و تقام أمامه فقط دون غيره ، و لكن بالرجوع إلى الواقع العملي نجد أن مجلس الأمة يناقش مخطط عمل الحكومة بمجرد عرضه عليه و هذا ما حدث فعلا عرض ما كان يسمى برنامج حكومة أحمد أويحي بتاريخ 1998/03/25 بعد أن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني في أوت 1997 و قد تمت مناقشته و كانت البداية لمناقشة البرامج الحكومية أمام مجلس الأمة.

و قد أثير هذا الإشكال حول مدى دستورية المناقشة أمام مجلس الأمة طالما أن المادة الدستورية سألقة الذكر تنص على العرض الذي يعقبه إصدار لائحة و ليس المناقشة التي تعقبها إصدار لائحة ، فما مدى شرعية هذه المناقشة؟.

أولا : مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة

لقد جرت العادة على مناقشة مخطط عمل الحكومة عند عرضه على مجلس الأمة مما أثار إشكالية دستورية الإجراء من عدمها و بالرجوع إلى نص المادة الدستورية المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان لا نجد أي إشارة للمناقشة فلو تمسكنا بحرفية النص نجد أنه خرق لأحكام الدستور مما يستوجب معرفة آراء الفقهاء في هذا الأمر.

الرأي الأول : هناك أعمال تنشأ بحكم العادة رغم أن الدساتير المكتوبة لا تنص عليها فعلى رأي Philippe Ardant كل الأنظمة تعرف تباعدا نتيجة عادات و ممارسات بين النص و الممارسة اليومية له ، مما يؤدي إلى ظهور دستور حقيقي منفصل عن الدستور المكتوب و هذا يمكن أن يربط إشكالا خطيرا في حالة الخروج الجسيم عن أحكام الدستور غير أن الممارسة قد تكون محترمة للدستور كما أنها قد تكون مخالفة له و بالتالي فمن غير المعقول السكوت على مثل هذه الخروقات⁴⁹.

الرأي الثاني : يتزعم هذا الرأي Cicquel jean , Patrice Gerrared , Andre Haurio الذين يميزون بين الممارسات الدستورية التي تعد أحكاما مكتوبة و تقتضي قبول السلطات المختصة لها أما الخروقات الدستورية فهي تصرفات تصدر عن إحدى السلطات العامة بالرغم من عدم قبول السلطات الأخرى المعينة بهذا الأمر⁵⁰.

و بالرجوع إلى الواقع العملي و منذ 1998 يفتتح مجلس الأمة نقاشا عند عرض رئيس الحكومة (الوزير الأول) حاليا لبرنامج (مخطط عمل حكومته) ذلك أن هذا النقاش الذي يجريه مجلس الأمة لا يمثل إبعادا لحكم دستوري يقلق أحد الطرفين بقدر ما يعد ممارسة دستورية طالما أنها جسدت منذ بداية عمل مجلس الأمة و لم يعارضها أي من رؤساء الحكومة السابقين كما

⁴⁹ Philippe Ardant institution politique et droit constitutionnel page 63

⁵⁰ Andre Haurio – Jean Gicquel et Patrice Gerard Institution Politique et Droit Constitutionnel . page 1074

جاء أيضا على لسان السيد بشير بومعزة كأول رئيس لمجلس الأمة "إن ما أسمىناه بالمناقشة يدخل في إطار البيداغوجية البرلمانية الديمقراطية و هو يفيد كثيرا بحيث يمكن لرئيس الحكومة و أعضاء حكومته من الاطلاع أكثر على مشاكل البلاد و لهذا فهذا التقليد أو العادة من المحافظة عليه⁵¹ فمجلس الأمة بمناقشته لما كان يسمى بالبرنامج الحكومي المعروض عليه ، رغم عدم تحويل النصوص الدستورية ذلك ، يكون قد فرض شرعية على هذا الإجراء بحكم العادة⁵².

ثانيا : أهمية المناقشة

إن مناقشة مخطط عمل الحكومة من قبل أعضاء مجلس الأمة و إن لم يكن لها أهمية من الناحية القانونية ، أي لا تأثير لها على الحكومة في حالة المناقشة ، إضافة إلى عدم الأخذ بأراء أعضاء مجلس الأمة و تكليف مخطط عملها بناء عليها ، لا تتعارض مع الشرعية الدستورية ما يجعل لهذه المناقشة قيمة و أهمية بالنسبة لأعضاء المجلس ، لأن كانت الحكومة ملزمة بتقديم عرض عن مخطط عملها للمجلس فمن حق أعضاء المجلس الاطلاع عليه بكل ما يحويه من حيثيات و تفاصيل خاصة أن المشرع منحه حق إصدار لائحة و التي قد تشكل دعما سياسيا للحكومة أو انتقادا لها ما يعني أن قيمة المناقشة و إن خرجت عن القانونية فهي ذات قيمة سياسية تسمح بفهم السياسة المنتهجة من خلال تمكين الأعضاء من الإدلاء بأرائهم و ملاحظتهم و اقتراحاتهم و تحفظاتهم على المخطط و إطلاع الرأي العام عليه.

ثالثا : قيمة اللائحة

لتقييم برنامج الحكومة منح المشرع الدستوري مجلس الأمة حق إصدار لائحة ، لدى تقديمه للعرض الحكومي ، هذه الأخيرة تخضع لشروط و إجراءات منصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس و القانون العضوي 02/99 مما نتج عنه الوقوع في الخلط خاصة ما يتعلق بالعدد اللازم لإصدار اللائحة.

فقد جعلها النظام الداخلي للمجلس خمسة عشرة (15) عضوا في حين جعلها القانون العضوي عشرون (20) عضوا إضافة إلى أن النظام الداخلي لمجلس الأمة نص على إيداع اللائحة لدى مكتب المجلس ب48 ساعة من تقديم العرض عن المخطط الحكومي في حين لم يحدد القانون العضوي أجل لإيداعها ، و إن كان هذا الأشكال صعوبة بالنسبة لعدد أعضاء المجلس اللازم لتوقيع اللائحة ذلك أن المادة 115 من دستور 1996 و التي احتفظ بها الدستور الحالي جملة و تفصيلا تنص على الآتي (يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة) و بموجب هذه المادة يكون النصاب القانوني هو (20) عشرون عضوا بدلا عن خمسة عشر (15)⁵³.

51 الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، لسنة 2000 ، العدد 2 ، ص 10.

52 المادة 72 من القانون العضوي 99-02 (يشترط لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعه من قبل عشرين (20) عضوا و يجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثماني و أربعين (48) ساعة من تقديم العرض)

53 المادة 72 من القانون العضوي رقم 99/02 المادة 72 يشترط لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعه من قبل عشرين (20) عضوا و يجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثماني و أربعين (48) ساعة من تقديم العرض.

ففي حالة إصدار مجلس الأمة لللائحة ، فهي غير مجدية من الناحية القانونية ، ليكون للوزير الأول السعي لإقناع أعضاء المجلس بضرورة إصدارها فهي ذات قيمة سياسية ، ففي حالة تأييد مخطط عمل الحكومة تنتهج هذه الأخيرة سياستها بكل اطمئنان ، أما في حالة التحفظ أو الاعتراض على بعض الجوانب التي يرى المجلس ضرورة لفت انتباه الحكومة لبعض النقائص في المخطط فإن الحكومة تأخذ بعين الاعتبار و تسعى جاهدة للحصول على موافقة مجلس الأمة الذي يصدر لائحة بموافقة ، لهذا تعد المناقشة ممارسة ضرورية و اجتهادا محمودا طالما يؤدي إلى استيضاح الأمر و المشاركة في العمل التشريعي .

ثالثا : الهدف من تقديم البيان أمام مجلس الأمة

لقد حول المؤسس الدستوري لمجلس الأمة الحق في الاطلاع على مخطط عمل الحكومة ما يترتب عنه إمكانية تقييم عرض عن البيان السنوي دون أن يبين النتيجة أو القصد من وراء ذلك مع منحه إمكانية إصدار لائحة يدعم فيها سياسة الحكومة هذا الدعم السياسي يسمح لها بالاستمرارية في تنفيذ سياستها دون اضطرارها لطرح مسألة الثقة و تتجنب بذلك أزمة سياسية حكومية⁵⁴.

ما يمكن قوله أن هذا الحق الذي حول لمجلس الأمة بالاطلاع على مخطط عمل الحكومة الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ، و إن كان الإجراء مجرد إلقاء نظرة على المخطط دون مناقشة و إلقاء نظرة على البيان دون تصويت ، فإن إصدار مجلس الأمة لللائحة يوحي بالعلاقة العضوية بينه و بين الحكومة كما يوحي بأن مجلس غير دستوريا بالمبادرة بأي من الإجراءات المرتبة للمسؤولية للحكومة ، ليكون للمجلس الوطني الشعبي فقط إمكانية إحداث ذلك و مواجهة الحكومة بلائحة أو ملتمس رقابة ، و الذي يكون نتيجته عدم توصل الحكومة إلى تحقيق توافق على مخطط عملها المناقش من طرف المجلس الوطني و الذي يفترض أن يتفق عليه الطرفين ، و هذا ما تكون نتيجته حتما إصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة عقب مناقشة البيان ، و من جهة أخرى يمكن أن يدفع بالحكومة إلى طلب التصويت بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني و التي قد يؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة في حالة عدم منحها من طرف المجلس الوطني⁵⁵.

المطلب الثاني : بيان السياسة العامة

إن الحكومة متى وافق النواب على مخطط عملها لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية يلزم الوزير الأول بتنفيذ و تنسيقه ، و ذلك عن طريق الصلاحيات التي يخولها له الدستور، و بالوسائل البشرية و المادية و التشريعية الموضوعية تحت تصرفه ، بل إنهما على موعد مع النواب بعد مرور سنة ، بغض النظر عن وسائل الرقابة الأخرى التي تستعمل في أي وقت كالأسئلة و الاستجواب.

تقدم الحكومة سنويا بيانا عن سياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني ، و تعقبه مناقشة لعملها من طرف النواب ، و هي محطة ثانية تمكن النواب من الاطلاع و الوقوف على مدى تحقق وعود الوزير الأول و النتائج المرجوة من مخططة ، و التي يكون قد وعد بها النواب غداة عرضه بمخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية⁵⁶.

و من هنا فإن بيان السياسة العامة يقصد به ذلك الإجراء الذي لا يستعمل إلا من طرف حكومة قائمة تمت المصادقة على مخطط عملها ، فتقدم بموجبه عرضا عن التطورات الجديدة و الهامة لسياستها.

إن بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة سنويا للمجلس الشعبي الوطني لا تمكن أهميته فيه كإجراء ، إنما بالنظر إلى نتائجه ، فقد حول النواب بمقتضى الدستور إمكانية اختتام المناقشة التي تعقب السياسة العامة بلائحة أو إبداع ملتمس رقابة ، كما قد يجتم بطلب الوزير الأول من النواب تصويتا بالثقة لصالح حكومته⁵⁷.

و من صياغة الفقرة الثالثة من المادة 84 من الدستور يتضح أن النواب مخيرين (يمكن) و ليسوا مجبرين على اختتام المناقشة التي تعقب بيان السياسة العامة باقتراح لائحة أو إبداع ملتمس الرقابة و من هنا فمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة لا يفضي بالضرورة إلى اقتراح لائحة أو إبداع ملتمس رقابة⁵⁸.

و يتم تقديم بيان السياسة العامة تقريبا بنفس الإجراءات ، و إتباع نفس المراحل التي يتم بها تقديم مخطط عمل الحكومة أول مرة ، و ذلك بعرض الوزير الأول بيان السياسة العامة ، ثم تحال الكلمة للنواب لمناقشة ما ورد في هذا البيان ، و بعدها تعطي الكلمة للوزير الأول للإجابة على استفسارات النواب و كذلك الرد على التعقبات و التدخلات ، و بعده مباشرة قد يطلب تصويتا بالثقة لصالح حكومته متى تتمكن من مواصلة عملها⁵⁹ فما هي النتائج التي قد تترتب على بيان السياسة العامة ؟ .

56 المادة 84 من الدستور تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة ، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.
57 جاء في الفقرة الثالثة و الرابعة من المادة 84 يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة ، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إبداع ملتمس رقابة للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة.

58 سعيد بوشعير النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 391.

59 جاء في تدخل السيد مولود حمروش أثناء رده على استفسارات النواب حوا بيان السياسة العامة لحكومته بعد الإستماع إلى التدخلات و التعقبات التي وردت بعد تقديم بيان الحكومة عن السياسة العامة أشرف بأن أفأ أمامكم محاولا الإجابة عن استفساراتكم و تقدم التوضيحات الضرورية عنها ... فإذا كان لابد للحكومة

بالصلة مع مخطط عمل الحكومة المصادق عليه ، تقدم الحكومة سنويا بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني ، و يمكن لهذا الأخير أن يختتم المناقشة العامة التي تعقب هذا البيان و المتعلق بعمل الحكومة إما بلائحة أو إيداع ملتصق رقابة أما الوزير الاول فله أن يطلب تصويتنا بالثقة إذا ما أراد الحصول على دعم جديد لحكومته⁶⁰.

الفرع الأول : اللائحة

يمكن للمجلس الوطني الشعبي أن يختتم المناقشة العامة التي تعقب بيان السياسة العامة ، بلائحة و يشترط في اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة أن تقدم في أجل ثماني و أربعين (48) ساعة الموالية لاختتام المناقشة العامة حول البيان⁶¹.

و يشترط حتى تكون اللائحة مقبولة أن تكون موقعة من قبل عشرين (20) نائبا ، و هو نفس النصاب الذي اشترطه الدستور لاقتراح قانون و للحفاظ على مصداقية هذا النصاب اشترط القانون أن لا يوقع النائب على أكثر من لائحة ، و رغم هذا ففي حالة تعدد اللوائح تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها غير أن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحداها تبطل اقتراحات الأخرى⁶².

و يتم التصويت على اللائحة طبقا لإجراءات التصويت التي نص عليها القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره إذ يثبت تصويته بأغلبية الأصوات المعبر عنها ، و لا يمكن أن يتناول الكلمة خلال المناقشة التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة للحكومة سوى الحكومة بناء على طلبها ، و مندوب أصحاب اقتراح اللائحة و نائب يرغب في التدخل لمعارضة اقتراح اللائحة⁶³.

الهدف من اللائحة :

و على الرغم من أن النصوص لم تبين الهدف من اقتراح اللائحة⁶⁴ ، إلا أن الأمر لا يعدوا أن يكون موضوع اللائحة و هدفها هو إما تأييد الحكومة على المضي في تنفيذ برنامجها و يعتبر هذا الإجراء في حالة نجاحه كتصويت بالثقة لصالح الحكومة ، خاصة إذا رأى النواب أن بيان السياسة العامة ، أوضح مدى تفاني الحكومة و عملها على تجسيد مخطط العمل الذي وافق عليه النواب أول مرة ، و إما لوما و انتقادا للحكومة خاصة إذا لم يرض مجموعة من البرلمان على البيان ، و غير

أن تواصل هذا الجهد و هذا العمل في الإصلاحات و تكون كلمتكم صريحة و نرفع كل الحسابات فأنا أطلب منكم التصويت بالثقة على الحكومة و برنامجها لمواصلة السير و إذا أردتم تغيير الحكومة فليكن - جريدة الرسمية لموادالات المجلس الشعبي الوطني رقم 173 - لسنة 1990 ، ص 03 و 10

60 المادة 79 من القانون رقم 16-89 ، و المادة 84 من الدستور

61 المادة 80 من القانون 16-98 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره.

62 المواد 81-82-83 من القانون 16-89.

63 سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 392

64 سعيد بوشعير ، المرجع نفسه ، ص 393

قادرة توفير النصاب المطلوب لنجاح اللائحة هذا الإجراء الخطير الذي اشترط الدستور توقيعه من قبل سبعة (7) نواب حتى يتم قبوله⁶⁵.

و على الرغم من عدم ترتيب أي جزء على اللائحة ، إلا أننا يمكن القول أنها متى كانت تهدف إلى تأييد الحكومة فهي بمثابة تصويت بالثقة ، أما في حالة تضمينها انتقادات شديدة اللهجة للحكومة فإن موقفا كهذا قد يدفع الحكومة إلى طلب تصويت بالثقة حتى يمكنها مواصلة عملها و يبرز الهدف النوع من اللوائح و حتى و إن لم يصوت عليها فهذا الإجراء يعد بمثابة تسجيل اعتراض على البيان أمام الرأي العام و يكون من جهة أخرى للأغلبية البرلمانية تنبيه للحكومة لإمكانية اللجوء إليها و التعبير عن موقف أغلبية حول سياستها و تطبيق مخطط عملها تحسبا لإسقاطها مستقبلا⁶⁶.

الفرع الثاني : ملتمس الرقابة

إذا كانت السلطة التنفيذية تملك حق حل المجلس الشعبي الوطني ، هذا الإجراء الخطير الذي يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمله في أي لحظة من تعسف البرلمان ، فإن هذا الأخير منحه الدستور حق اقتراح ملتمس رقابة ينصب على عمل الحكومة ، و إذا تمت المصادقة عليه فهذا يعني سقوطها و تقديم استقالتها و تعد الوسيلة أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ عملها أمام البرلمان و يمكن أن يؤدي إلى إسقاطها متى توافرت الشروط التي تنص عليها الدستور إن تبنى هذا السلاح الدستوري الخطير و الفعال في نفس الوقت⁶⁷ و وضعه في أيدي النواب يؤكد الاتجاه نحو منح المجلس سلطة رقابية على الحكومة تؤهلها إسقاطها إن حادت عن التوجيهات المحددة في مخطط العمل الموافق عليه من المجلس .

إذا كانت اللائحة على النحو الذي رأينا مجرد إجراء يتم بموجبه إفصاح النواب عن موقفهم من الحكومة سواء بالمساندة أو المعارضة ، دون ترتيب أي جزء عليها ، فإن ملتمس الرقابة متى نجح النواب في إخضاعه لجميع الشروط التي نص عليها الدستور و القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره ، تكون نهايته هي نهاية الحكومة و التي تلتزم دستوريا بالاستقلال⁶⁸.

و عليه فإن هذا النوع من الرقابة عمليا يميل إلى تغليب اعتبارات سياسية على ما هي قانونية إذ أنه بإمكانه التصويت على ملتمس الرقابة أن يؤدي إلى إسقاط الحكومة من تلقاء نفسها إن رأت أد ذلك ضروريا و أن استمرارية العمل تحت رقابة المجلس الشعبي الوطني أصبح غير ممكن ، لكن استقالة الحكومة هنا تكون بيد رئيس الجمهورية الذي لن يلجأ إلا لحل المجلس طالما أن الحكومة تحظى برضاه ، و هذا ما يجعل المجلس الشعبي الوطني يتمهل كثيرا في أخذ قرار إصدار اللائحة ، و هذا ليس نتيجة الشروط و الإجراءات و إنما نتيجة الضرورة المفروضة على الطرفين ، فالحكومة مجبرة على مراعاة رئيس

⁶⁵ بلغ عدد لوائح التصويت 6 لوائح خلال العهدة التشريعية الأربعة للمجلس .

⁶⁶ عمار عباس ، الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني الجزائري المرجع السابق ، ص 180

⁶⁷ عمار عباس ، المرجع نفسه ، ص 182 .

⁶⁸ سعيدة بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 395

الجمهورية عند تطبيقها لمخطط المتفق عليه مع المجلس و عليه فإن أي ملتمس رقابة يصدر عن المجلس ضد الحكومة يكون ضد رئيس الجمهورية هذا الأخير الذي لن يقبل استقالة الحكومة التي تعمل على تنفيذ برنامجه بقدر ما قد يلجأ إلى حل البرلمان المعارض لتلك السياسة⁶⁹.

إن المجلس الشعبي الوطني بإمكانه لدى مناقشة لبيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة بهدف تقرير المسؤولية السياسية للحكومة ، و نظرا لخطورة هذا الإجراء و النتائج التي تترتب عنه فقد أحاطه الدستور بشروط و إجراءات مشددة تجعل من الصعب نجاحه إلا في حالة إجماع النواب على هذا الإجراء ، فما هي هذه الشروط و الإجراءات؟ لقد نظم الدستور ملتمس الرقابة في المواد 135،136،137 و بين شروطه و إجراءاته :

شروط و إجراءات ملتمس الرقابة :

1- لقد ربط الدستور اللجوء إلى ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة ، و هذا معناه أن النواب لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة ما يحافظ على الاستقرار الحكومي و يقلل من الازمة السياسية لمدة سنة على الأقل.

2- يمكن اقتراح ملتمس رقابة من قبل سبع (7) النواب على الأقل حتى يتم قبوله ، ما يفيد عدم إمكانية ممارسته فردية من قبل النواب ، فإذا كان المجلس لا يملك هذا العدد لإيداع ملتمس رقابة هذا يعني أن النواب لا يرغبون في التصويت على هذا الإجراء ليس هذا فقط بل و على غرار اللائحة لا يمكن للنائب أن يوقع على أكثر من ملتمس رقابة واحد.

3- يقدم ملتمس الرقابة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، على أن يعلق نصه و يوزع على النواب في حينه و ينشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني⁷⁰.

4- لا يمكن التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداعه⁷¹ و هذا لأجل له دلالة من جهة يسمح للنواب سواء الموقعين على ملتمس الرقابة ، أو الذين يرغبون في التصويت لصالحه من التفكير في العواقب الوخيمة التي تنجم عن إسقاط الحكومة ، و يسمح كذلك للنواب من البحث عن دعم من زملائهم قصد مساعدتهم في التصويت لإسقاط الحكومة أو انتظار النواب الغائبين للالتحاق بزملائهم ، كما أن لو تم التصويت عليه بعد إيداعه فإن كثيرا من النواب سيصوتون تحت تأثير التعب و الإرهاق و من جهة أخرى يسمح للحكومة بالعمل في الكواليس لتجنب مساندة بعض النواب حتى لا يتمكن المجلس من الحصول على النصاب القانوني.

69 عمار عيار ، الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 190.

70 المادة 85 من القانون 16-89.

71 المادة 135 يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة ، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة و لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع 7/1 سبع (عدد النواب على الأقل) .

المادة 2/136 (و لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة)

المادة 137 إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة ، يقدم الوزير الأول استقالة حكومة إلى رئيس الجمهورية المادة 2/78 من القانون 16-89.

5- إن ما يثير الانتباه ليس اشتراط توقيع سبع(7/1) النواب ، و إنما النصاب الواجب توافره للموافقة على ملتمس الرقابة فقد نصت المادة 136 فقرة 1 على الآتي (تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب) نصاب من الصعب إن لم نقل من المستحيل تحقيقه في برلمان تعددي ، متنوع من الأحزاب⁷².

6- إن ربط حق إيداع ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة للحكومة يفيد النواب لا يمكنهم اللجوء إلى استعمال هذا الحق الدستوري إل مرة واحدة في السنة ، إن تقييدا من هذا النوع من شأنه أن لا يحافظ على التوازن بين السلطتين خاصة أن ملتمس الرقابة مقابل لحق الحل الذي يملكه رئيس الجمهورية الذي بإمكانه استعماله في أي وقت دون قيود عدا تلك الشكلية⁷³ منها ضف إلى أن مدة ثلاثة (3) أيام بعد إيداع ملتمس الرقابة قد تفيد الحكومة أكثر ما تفيد النواب إذ يكفي للحكومة أن تضمن خلال الثلاثة أيام ثلث (1/3) النواب +1 لتكسير ملتمس الرقابة و تجنب السقوط إذ يمكن أن يتناول أحد النواب عن توقيعه لتراجعه عن موقفه أو بسبب الضغوط التي يمكن أن تمارسها الحكومة على الموقعين في حين يبقى النواب في صراع مع الوقت للحفاظ على الثلثين أو البحث عنه.

و في حال نجاح النواب في التمكن من الموافقة على ملتمس الرقابة ، و ذلك بالتصويت عليه بأغلبية الثلثين (2/3) لا يبقى للوزير الأول سوى تقديم استقالته لرئيس الجمهورية و في انتظار تعيين وزير أول جديد فإن الحكومة التي أسقطت لا يبقى لها سوى تصريف الأمور الجارية في الأمور المستعجلة لا الشروع في تطبيق سياسة جديدة.

الفرع الثالث : التصويت بالثقة

لما كانت الحكومة في أغلب الأحيان منبثقة من أغلبية برلمانية أو من ائتلاف الأحزاب المشكلة للبرلمان ، و لما كان برنامج الأغلبية من الضروري و المنطقي أن يكون هو نفسه مخطط عمل الحكومة ، و لما كانت الحكومة بحاجة إلى تأييد هذه الأغلبية حتى تتمكن من تنفيذ مخطط عملها الذي صادق عليه البرلمان ، و مدها بالوسائل القانونية لتنفيذ ، فإنها مدعوة إلى طلب التصويت بالثقة للتحقيق من مساندة البرلمان لها في حالة تصويته لصالحها ، أو سحب الثقة و حجبها عنها في الحالة المعاكسة⁷⁴.

و من هنا فإن سحب الثقة بالحكومة أو الوزير هو عدم دعم المجلس التشريعي للحكومة بالأغلبية المطلوبة للاستمرار في الحكم مما يترتب عليه فقدان الوظيفة المسندة إليها⁷⁵.

72 (المادة 136) تتم على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب ، و لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة. وصل عدد الأحزاب المتعمدة تطبيقا للمادة 40 من دستور 1989 و القانون المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي في أواخر سنة 1991 حوالي 60 حزبا. إن توافر نصاب الثلثين من السهل تحقيقه و الأنظمة السياسية التي تقوم على نظام الحزبين القويين كالولايات المتحدة الأمريكية ، نقول هذا على الرغم من أن الانتخابات التشريعية الملغاة لسنة 1991 أفرزت ثلاثة احزاب قوية و هي الجبهات الثلاث: FLN . FFS . FIS

73 المادة 129 يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية فذليل أو أنها ، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، و رئيس مجلس الأمة ، و الوزير الأول.

74 لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري ، رسالة دكتور ، جامعة قسنطينة ، ص499

75 إيهاب زكي سلام الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، 1983 ص

لقد ربط الدستور الجزائري حسب صياغة المادة 84 منه ، مسألة التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة مثله مثل ملتزم الرقابة واللائحة ، و ليس فقط هذا بل إن طلب التصويت بالثقة متروك للوزير الأول الذي يمكنه بعد بيان السياسة العامة أن يطلب تصويتنا بالثقة⁷⁶.

إن الحكومة عامة تطرح الثقة بنفسها عند تشكيلها لأول مرة و بعد عرض برنامجها أو كما صار يسمى في الدستور الجزائري مخطط عملها⁷⁷ ، و إلا أن النص على هذا الإجراء في المادة 84 سألته الذكر يفيد أن طلب التصويت بالثقة طبقا للدستور الجزائري لا يمارس إلا عقب بيان السياسة العامة ، و ما يؤكد ذلك هو القانون المتضمن سير المجلس ، على الرغم من أن التصويت بالثقة عادة يمكن أن يكون على برنامج أو مخطط عمل أو بيان للحكومة كما يمكن أن يكون على نص فقط⁷⁸ هذا كله يدفعنا إلى قول بأن الدستور الجزائري قلص من حق طلب التصويت بالثقة و قصره في مناسبة وحيدة و هي أثناء المناقشة السنوية لبيان السياسة العامة للحكومة ، فما هي نتائج طلب التصويت بالثقة؟

نتائج طلب التصويت : لم ينص الدستور الجزائري على النتائج التي قد تترتب على طرح مسألة الثقة للتصويت ، و هذا السكوت يمكن أن يفسر على أن تصويت نصف (1/2)+1 معناه تأييد للحكومة و تجديد الثقة فيها تطبيقا للمادة 50 من القانون المتضمن سير المجلس الشعبي الوطني و سيره و التي تنص على (يثبت تصويت المجلس الشعبي الوطني بأغلبية الأصوات المعبر عنها ، ما لم ترد أحكام مخالفة في الدستور أو هذا القانون)⁷⁹.

إن الحكومة في حالة طلب الوزير الأول تصويتنا بالثقة يكفيها مساندة نصف النواب (1/2) المصوتين +1 حتى تبقى في الحكم كما أن سكوت الدستور عن نتائج التصويت قد يطرح إشكالا في حالة عدم تصويت النواب لصالح الحكومة ، بمعنى عدم تمكنها من الحصول على ثقة نصف النواب الصوتين ، فهل في هذه الحالة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية باعتبار أن المجلس سحب منه الثقة ، أو تبقى الحكومة محتفظة بوظيفتها و هي تنفيذ مخطط عملها الصادق عليه ، و هذا بدعوى أن الدستور لن ينص صراحة على انسحابها عن طريق تقديم استقالتها لرئيس الجمهورية كما هو الشأن في حالة الموافقة على ملتزم الرقابة ، أو بدعوى عدم التصويت بالثقة هو مجرد تعبير عن عدم رضا النواب ، لا يبلغون من وراءه سوى إنذار الحكومة⁸⁰.

76 المادة 3/84 (لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتنا بالثقة ، و في 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.

77 سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر الإسلامي دراسة مقارنة الطبعة 4 ، دار الفكر العربي 1979 ص.

78 سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 396

79 حول كيفية تصويت المجلس الشعبي الوطني ، أنظر المواد من 47 إلى 54 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره.

80 أحمد وافي بوكري إدريس ، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 المؤسسة الجزائرية لطباعة الثلاثي الاول ، ص 316

إن الحكومة في الرأي الراجح قد تلجأ إلى طلب التصويت بالثقة متى رأت أن النواب قد بدأوا يعارضونها و يمنعوها من الدعم ، يوسائل التقييد المعروفة كعدم المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها ، أو بإدخال تعديلات عديدة عليها قد لا تستطيع الحكومة الاعتراض تطبيقا للمادة 65 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي وسيره عليها و التي قد تفقد هذه القوانين جوهرها و تحول دون تحقيقها لأهدافها المرجوة منها ، و في مسألة كهذه لا يبقى أمام الحكومة إلا طرح مسألة الثقة على النواب للتصويت عليها حتى تضعهم أمام الأمر الواقع ، أمامهم اختيارين لا ثالث لهما ، إما المساندة بتجديد الثقة أو حجبها عنها.

كما تلجأ الحكومة إلى طلب تصويت بالثقة في حالة ظهور نزاع بين الحكومة و رئيس الجمهورية⁸¹ فالحكومة رغم إمكانية رئيس الجمهورية في إنهاء مهامها دستوريا طبقا للمادة 77 من الدستور ، فإنها قد سبق الأحداث ، و قبل صدور مرسوم الإقالة من طرف رئيس الجمهورية قد تلجأ للبحث عن دعم من طرف النواب بطلب التصويت بالثقة ، و في حالة حصولها على ثقة النواب قد تدفع رئيس الجمهورية إلى التردد عن إقالتها.

إن حالة النزاع السابقة الذكر بين الحكومة و رئيس الجمهورية و في حالة طرح الحكومة للثقة أمام المجلس الشعبي الوطني فالأغلبية البرلمانية قد تختار أخف الضررين و هو التضحية بالحكومة دون الدخول في نزاع مع رئيس الجمهورية ، و الذي لا تملك في مواجهته أية وسيلة ضغط عدا التواعد بعدم المساندة في الانتخابات الرئاسية القادمة⁸². و نظرا لخطورة النتائج التي قد تترتب عن تصويت بالثقة ، فإن الدساتير عادة تنظمه بدقة من حيث من له الحق في طرحه ، و المدة و النصاب المطلوب أثناء التصويت على مسألة الثقة⁸³.

أما إجراءات سحب الثقة فهي واحدة في كل النظم لكن تفاصيل إجراءاتها تختلف من نظام لآخر⁸⁴.

أما الدستور الجزائري فقد ربط التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة ، على الرغم من عدم وجود نص واضح يمنع الوزير الأول طلب التصويت بالثقة أثناء مناقشة القوانين و لو أن صياغة المادة 88 من القانون المتضمن سير المجلس الوطني الشعبي و سيره و التي كان بإمكانها حل هذا الإشكال ، و لو أحالت الأمر إلى الفقرة الأخيرة من المادة 84 من الدستور حتى لا ترتبط التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة على النحو الذي رأينا أما من له الحق في طلب التصويت بالثقة فإن هذا الحق مقصور على الوزير الأول⁸⁵ ، أما أثناء المناقشة حول التصويت بالثقة للحكومة فيمكن أن تدخل فضلا عن الحكومة نائب مؤيد للتصويت و نائب معارض له⁸⁶ و هي فرصة للحكومة تمكنها من إقناع النواب للتصويت لصالحها⁸⁷.

81 أحمد وافي ، بوكري إدريس ، المرجع السابق ، ص 317.

82 عمار عباس ، الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ص 190.

83 سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 164

84 إيهاب زكي سلام ، مرجع سابق ، ص 164.

85 أنظر المادة 3/80 من دستور 1989 و التي تقابلها المادة 3/84 من دستور 1996 و الدستور الحالي ، و المادة 88 من القانون رقم 89-16.

86 المادة 89 من قانون 89-16.

87 عمار عباس ، الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 171.

و لما كانت أية وسيلة رقابية تقاس أهميتها و فعاليتها بنتائجها ، فإن اللجوء إلى تحريك مسؤولية الحكومة عن طريق استعمال وسائل الرقابة بمختلف أنواعها يحدث أكثر في الأنظمة السياسية التي تتكون مجالسها النيابية من تشكيلات حزبية متابعة البرامج غير قادرة على الائتلاف مما يؤثر كثيرا على استقرار الحكومة.

المطلب الثالث : المسؤولية السياسية

الفرع الأول : مفهوم المسؤولية و أنواعها

إن ممارسة السلطة يترتب عنها مسؤولية من يمارسها لذلك فالمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية تتمثل في المسؤولية الوزارية⁸⁸ التي تتحملها أمام البرلمان باعتبار هذا الأخير نائب و ممثل الشعب صاحب و مالك السيادة الوطنية ، و هذه المسؤولية تعتبر من آثار الرقابة البرلمانية مع استبعاد نوعين من المسؤولية عن اعمال السلطة التنفيذية :

1- **المسؤولية الجنائية** : و يقصد بها معاقبة الجاني في جسمه أو في أمواله بسجنه أو تغريمه ، و قد يقصد بها مساءلة الوزراء عن جرائم التي يرتكبها سواء كانت خيانة عظمى أو مساس بالأفراد و هذه يختص بها القضاء أيضا.

2- **المسؤولية السياسية** : و عليه فالمسؤولية السياسية لا تتأسس على خطأ مدني أو جنائي إنما على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالمجالس النيابية ، فمن المعروف أن تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في ظل النظام البرلماني تقوم على دعمتين أساسيتين ، تتمثل في حق البرلمان في إثارة المسؤولية الوزارية و اثنائية في حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان و بانتفائهما لا يقوم للنظام البرلماني قائمة بالمسؤولية السياسية هي إحدى متطلبات الديمقراطية و علامة من علامات دولة القانون⁸⁹.

فالمسؤولية السياسية أول ما ظهرت كانت ذات بعد فردي لتتوسع و تصبح جماعية ذات بعد سياسي نتيجة عدم رضا البرلمان عن كيفية تسيير الشؤون العامة للدولة و هذا نتيجة مواقف سياسية متشددة و خاصة في حالة المعارضة السياسية الفعالة و التي يكون من آثارها التخلي عن السلطة.

88 عبد الغني بسيوني النظم السياسية و القانون الدستوري ، الدار الجامعية للطباعة و النشر ، 1993 ، ص 456

89 عبد الغني بسيوني ، المرجع نفسه ، ص 462.

الفرع الثاني : أنواع المسؤولية السياسية

من هنا التفرقة بين نوعين من المسؤولية ، فمعارضة البرلمان لسياسة وزير معين أو كيفية تسيير قطاع محدد تؤدي إلى المسؤولية الفردية ، أما معارضة البرلمان للتوجيهات الكبرى لسياسة بعض الوزراء أو الحكومة بكاملها تؤدي إلى المسؤولية التضامنية⁹⁰ و قد تضمنت هذه التفرقة العديد من دساتير الدول البرلمانية بينما اكتفى المشرع الجزائري بالنص على المسؤولية التضامنية دون المسؤولية الفردية⁹¹.

أولا : المسؤولية التضامنية

يوجب هذا النوع من المسؤولية استقالة الحكومة بأسرها ، طالما مست ثابت من الثوابت العامة لسياسة الوزراء ، و إن كانت منسوبة أصلا للوزير الأول لأن هذا الأخير من عين طاقمه الوزاري بالتنسيق مع رئيس الجمهورية ، بهدف إتباع السياسة المنتهجة ، إن المسؤولية التضامنية تطرح مسؤولية الوزراء في مجموعها عن السياسة العامة التي تسيير عليها أمام البرلمان ، و لكن هنا يطرح الإشكال هو مدى تحديد السياسة العامة و الذي يؤدي إلى المسؤولية التضامنية؟ .

إن قرار سحب الثقة الموجه للوزير الأول يمس الحكومة في مجموعها و يؤدي إلى الاستقالة الجماعية للطاقم الحكومي و يعود للحكومة تحديد الأمور المتعلقة بالسياسة العامة للدولة عند إثارة مسؤولية وزير بعينه أو عدة وزراء و عليه أن تكشف عن نيتها قبل تصويت البرلمان عن قراره⁹² و بالمقابل يكون للبرلمان الحق في اعتبار أي موضوع من المواضيع المطروحة أمامه متعلق بالسياسة العامة للوزراء و مرتبا للمسؤولية التضامنية ، ليتضح من خلال ذلك أن المسؤولية التضامنية تجمع بين طرفي الحكومة و البرلمان ، و لتحديد المبادئ الخاصة بالمسؤولية السياسية لا بد من النظر إليها من جهة هذين الطرفين و هما الحكومة و البرلمان.

و يترتب على تقرير المسؤولية السياسية أمام البرلمان نتيجتان:

- 1- إما مساندة المجلس للعمل الحكومي و من ثم استمرارها في الداء.
- 2- أو تفقد ثقة المجلس و بالتالي يتوجب على الحكومة أن تستقبل نتيجة للمعارضة البرلمانية لمخطط عملها.

ثانيا : واقع المسؤولية السياسية

إن النظام الجزائري و إن لم يكن برلمانيا فقد استمد الكثير من المبادئ البرلمانية منها خاصة توقيع المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية التي تعد ثناية التكوين فلا بد من معرفة على من تقع على الحكومة لوحدها ، أم على رئيس الجمهورية

90 فوزي أو صديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، ج3 ، د.م.ج ، الجزائر ، 2005 ، ص 166

91 عمار عباس ، الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 185

92 سليمان محمد الطماوي السلطات الثلاث في الدساتير العربية و في الفكر الإسلامي ، ص 496

أيضا؟ طالما انه يتولى تعيين الوزير الأول و بقية الأعضاء بالتشاور مع هذا الأخير ، إضافة إلى مشاركة في ضبط مخطط عمل الحكومة بعرضه على المجلس الوزراء الذي يرأسه شخصيا⁹³.

1- مسؤولية رئيس الجمهورية : بما أن المسؤولية السياسية من خصائص النظام البرلماني ، لذلك لا بد من البحث عن خصائص هذا النظام لمعرفة مدى مسؤولية رئيس الجمهورية من عدمها فمن خصائصه ازدواجية السلطة التنفيذية بهدف إضافة سلطة رئيس الدولة غير أن هذه الازدواجية تسفر عن نتائج عكسية في ظل انتخاب رئيس الدولة عن طريق الاقتراع العام و المباشر إذ أنها تدعم مركزه و تقويه في الدولة⁹⁴ كما يترتب عنها عدم تولي رئيس الدولة سلطات تنفيذية فعلية ، و ليس باعتباره عضو في الحكومة و لهذا لا تقع عليه أية مسؤولية.

إن توقيع رئيس الجمهورية على القرارات الصادرة عنه لا تخلي مسؤولية الحكومة و ذلك لوجود توقيع الوزير الاول و الوزير المختص إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية و بناء على هذا و بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري نجد: لقد تبني المشرع الجزائري النظام الرئاسي المتشدد و الذي يعد نظاما مختلفا فالوزير الأول يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية إضافة إلى أعضاء الحكومة من وزراء بالتنسيق مع الوزير الأول ، فالوزير الأول في النظام السياسي الجزائري لا يمارس كافة النشاط الحكومي ، إذ أنه لا يتدخل في الميدان الخارجي و الدفاع الوطني اللذان يعدان من اختصاصات رئيس الدولة باعتباره وزيرا للدفاع و المسئول عن السياسة الخارجية فرغم هذه الصلاحيات الواسعة له و التي توجب المساءلة السياسية حولها فإنه لا يسأل جنائيا و لا توجد أي إمكانية لطرح مسؤوليته السياسية⁹⁵ رغم أن الحكومة في ممارسة سياستها تطبق برنامج رئيس الجمهورية و الذي راقبه و وافق عليه من خلال مجلس الوزراء ، و مع ذلك فهو يتولى ممارسة السلطة الفعلية و الحكومة تتحمل المسؤولية فرغم توقيعها إلى جانب الوزير الأول و الوزراء المختصين على القرارات الصادرة في مجلس الوزراء فإن أعماله هذه تعد كلها شكلية و نتيجة لذلك فهو غير مسؤول نهائيا سياسيا كان أو جنائيا⁹⁶.

إلا أن المشرع الجزائري نص على أن رئيس الجمهورية غير مسؤول دستوريا من الناحية السياسية ، لكن دستور 1996 نص على المسؤولية الجنائية للرئيس و التي تعتبر مسؤولية سياسية بفارق بسيط و هو أن العقوبة تكون شخصية ، إن كان كلاهما يقود إلى التنحي عن السلطة فالمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية فردية و ما يترتب عن ذلك ينصب عليه وحده لذلك تبني المشرع هذا المبدأ في دستور 1996 و حافظ عليه في دستور 2008 بنص المادة 185 فقرة أولى (تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحافظه رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمة).

و بالتالي فالمسؤولية الجنائية تقام أمام المحكمة العليا للدولة التي تؤسس خصيصا لهذا الأمر فالجلس الشعبي الوطني مبعث عن هذا الاختصاص ، سواء في تحريك الاتهام أو المحاكمة و هذا راجع للمكانة التي احتلها رئيس الجمهورية بداية بدستور

93 عمار عباس ، الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 201.

94 لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 588.

95 تم إرسال المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية بنص المادة 158 من الدستور الجزائري .

96 عمار عباس ، لرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 196.

1963 ، لكن ما نسجله هو رغم أم المشرع نص على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية إلا أنه لم يحدد نطاق هذه المسؤولية أو الأفعال التي تمثل انتهاكا لأحكام الدستور و هذا ما يؤكد مرونة الصياغة في هذه المادة ما يؤكد البقاء على عدم مسؤولية الرئيس مسؤولية سياسية مستبعدة من الرقابة البرلمانية⁹⁷.

2- المسؤولية السياسية للحكومة : إن المسؤولية السياسية تعني حق ممثلي الشعب في محاسبة السلطة الحاكمة بإسقاطها و إلزامها بالتخلي عن الحكم ، و على غرار رئيس الجمهورية الذي يتولى ممارسة السلطة و لا يسأل بمقتضى أحكام الدستور ، فإن الحكومة بممارستها للسلطة و تنفيذها ، يترتب عنه توقيع المسؤولية السياسية ، و التي قد تؤدي بها إلى تقديم استقالته ، بداية عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها ، فإذا ما ناقش المجلس المخطط و رفضه تقدم الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية و لا يمكن أن يكون الوزراء مسؤولين فرديا أمام المجلس هذا في المرحلة الأولى ، لتأتي بعدها المحاسبة الفعلية و توقيع المسؤولية السياسية بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة و هذا عن طريق ملتصق الرقابة ، أو التصويت بالثقة ، فإذا ما توفرت الشروط المطلوبة للتصويت عن هذين الإجراءين فإن الحكومة تقدم استقالته لرئيس الجمهورية⁹⁸.

و عمليا تقاس المسؤولية السياسية نتيجة إخلال الحكومة بما التزمت به من مخطط عمل و الذي نوقش من المجلس لذلك أخذ المؤسس الدستوري بالمسؤولية التضامنية و التي توجب الاستقالة الجماعية للحكومة ، و لم يأخذ بالمسؤولية الفردية و التي تقضي بمسؤولية كل وزير عن أعمال زارته أمام البرلمان و عليه فكل فعل لأي موظف عام هو فعل لوزيره لذلك يتوجب على الوزير أن يدافع عن ممارسة سلطاته و واجباته في البرلمان ، فإذا فقد هذا الوزير ثقة البرلمان عن طريق التصويت بسحب الثقة منه ، فيجبر على الاستقالة مع أنه في حالة تضامن الحكومة معه يترتب الاستقالة الجماعية للحكومة ، و بما أن المشرع الجزائري لم ينص على هذه المسؤولية فإن المسؤولية التضامنية هي الوحيدة المنصوص عليها في الدستور الجزائري دون الفردية ، و تعتبر المسؤولية التضامنية للحكومة واحدة ، لذلك فهي تواجه البرلمان بموقف واحد المحاسبة ، و التي لا تقتصر على الثقة و إنما تمتد إلى كل أعمال الحكومة مادامت في الحكم.

إن ما يمكن قوله بالنسبة للمسؤولية السياسية و توقيعها من طرف المجلس الشعبي الوطني على الحكومة و المنصوص عليها في الدستور و الذي أكد المسؤولية التضامنية للحكومة بمنح المجلس آليات توقيعها لم تعرف لها وجودا في الواقع العملي منذ إنشاء المجلس الشعبي الوطني في دستور 1989 و حتى في ظل التعددية السياسية و المعارضة فإن المسؤولية السياسية لم تقم و لم تسحب الثقة من أية حكومة توالى على المجلس الشعبي الوطني عند مناقشة لما كان يسمى البرنامج أو غيره و هذا لعدة اعتبارات:

97 عمار عباس ، لرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 198.

98 عمار عباس ، المرجع السابق ، ص 201.

- بداية في ظل تمركز السلطة فإن عدم إقامة مسؤولية رئيس الجمهورية راجع لاعتبارات سياسية و قانونية أهمها القيود المفروضة على طلب سحب الثقة و النتائج المترتبة عنهما يجعل النواب يترددون لما قد ينعكس على الحل التلقائي للمجلس أما السياسية فالنيابة في المجلس الشعبي لا تتنافى و تولي المناصب الوزارية و عليه فأغلبية النواب وزراء في الحكومة ما يحول دون التصويت على إقامة المسؤولية على رئيس الجمهورية.

- أما في ظل التعددية السياسية من 1989 إلى الدستور الحالي فإن المسؤولية السياسية للحكومة لم تطبق عمليا كما أشرنا سابقا فعند مناقشة ما كان يسمى برنامج الحكومة لم نسجل اعتراض أو امتناع سوى ما لا يتعدى خمس (1/5)⁹⁹ النواب و هي نسبة لا تؤدي إلى إسقاط الحكومة و نفس الشيء يقال عن طلب التصويت بالثقة¹⁰⁰ أو ملتصق الرقابة ما يمكن قوله هو أن حتى يمنح المجلس الشعبي الوطني الفرصة لتوقيع آليات الرقابة المدروسة إلا أن المشرع عمل على إفراغها من محتواها و تأثيرها و فعاليتها ما جعلها فكرة نظرية في النظام السياسي الجزائري من جهة و نسبة الالتجاء إليها منعدمة تقريبا من جهة أخرى ما يصنف مركز السلطة التشريعية في مركز ضعف فعلي أمام السلطة التنفيذية و توازن نظري في الآليات المتاحة دستوريا.

المبحث الثاني : الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية

إن وسائل الرقابة التي تعرضنا إليها فيما سبق ، تتميز بإجراءات معقدة و صعبة الاستعمال ، و ذلك أمر معقول نظرا للنتائج التي قد تترتب عنها في حالة نجاح النواب في استعمال أحدها مما ينتج عنه تقرير المسؤولية السياسية للحكومة ، الشيء الذي يؤدي إلى إسقاطها كما الشأن بالنسبة للمصادقة على مخطط عمل الحكومة ، و الوسائل الدستورية الأخرى التي تعقب بيان السياسة العامة كملتصق الرقابة و التصويت بالثقة كما أن القيود التي فرضت عليها أفرغها من فعاليتها¹⁰¹.

و هناك وسائل دستورية أخرى ذات فعالية وسهولة الاستعمال قد تمكن النواب من الضغط و التأثير على الحكومة في أي وقت ، و غير مقيد استعمالها بإجراءات معقدة ، و لو أنها لا تؤدي إلى المسؤولية السياسية للحكومة كما هو الشأن بالنسبة للأسئلة بنوعها شفوية و مكتوبة ، الاستجواب ، و إنشاء لجان التحقيق و سنتطرق إلى كل منها بشيء من التفصيل.

99 بلغ عدد الحكومة التي عرفتها الجزائر حكومة لم توقع أيا منها مسؤولية .

100 تم عرض برنامج رئيس الحكومة أحمد أويحي في 1997/04/20 حيث صوت 24 نائبا على البرنامج و امتنع 06 و عارض 72 نائبا.
101 سعيد بوشعير ، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر و المغرب و تونس ، مجلة إدارة ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة عدد 2 1992 ، ص 27.

المطلب الأول : الأسئلة

تعتبر الأسئلة إحدى الوسائل الدستورية المخولة إلى السلطة التشريعية ، و التي يمارسها النواب قصد الحصول على المعلومات من منابها و نقصد بذلك أعضاء الحكومة.

إن السؤال هو ذلك الإجراء الذي يفضله يستطيع النائب الحصول على المعلومات ، و طرح الاستفسارات على الوزراء المختصين بموضوع السؤال ، و من هنا فإن السؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من الوزير الأول عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل¹⁰².

و ظهرت الأسئلة عندما بدأت العرائض تفقد أهميتها ، إذ سجل أول سؤال في بريطانيا في مجلس اللوردات في 1721/02/09 ، أما في مجلس العموم فقد ظهرت في سنة 1973 و لكن يجب أن لا تشوش الأسئلة على جدول الأعمال¹⁰³.

لقد تطورت الأسئلة نظرا لسهولة استعمالها ، رغم أنها كانت تعتبر استثناء من القواعد العامة في التحدث في المجلس ثم انتشرت و وضعت لها قواعد تنظمها ، حتى بدأت تستعمل باستمرار و بأعداد كبيرة لأن أعضاء المجلس عادة ما يلجؤون إلى استعمال وسائل الرقابة التي لا تتطلب وقتا كبيرا و لا تخضع لإجراءات ثقيلة و معقدة.

هناك نوعان من الأسئلة وردت في المادة 134 من الدستور الجزائري تختلف بإخلاف طريقة استعمالها و شكلها و بأولويتها في جدول الأعمال لأهمية و من هنا يمكن التمييز بين الأسئلة الشفوية و المكتوبة و التي لم يسمح بالشفوية منها دستور الجزائر لسنة 1976 نظرا للإحراج الذي كانت تسببه للإدارة ، و أجزيت شفوية و كتابية في دستور 1989.

الأسئلة في دساتير الجزائر السابقة : عرف دستور 1989 تطورا ملحوظا في تنظيم الأسئلة باعتبارها وسيلة فعالة للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية و كان دستور 1976 قد حد بعض الشيء من استعمال حق السؤال بمنعه طرح الأسئلة الشفوية على أعضاء الحكومة و هو تراجع على ما كان سائدا في ظل دستور 1963 الذي كان يسمح للنواب بطرح الأسئلة الشفوية بمناقشة و بدونها إضافة إلى الأسئلة المكتوبة¹⁰⁴ ، و لم يختلف الدستور الحالي عن سابقه إذ لم يمس هذا الجانب من الرقابة بالتعديل للنواب حق طرح الأسئلة بنوعها على أي عضو في الحكومة على أن يكون الجواب على السؤال الكتابي كتابيا و على الشفوي شفويا في جلسات المجلس.

102 إيهاب زكي سلام ، مرجع سابق ، ص 27

103 عادل الطبطباني ، الأسئلة البرلمانية نشأتها ، انواعها ، وظائفها ، دراسة تطبيقية مع التركيز على دولة الكويت ط1 ، 1987 ، إصدار مجلة الحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت ، ص 12.

104 أنظر سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 52.

الفرع الأول : الأسئلة الشفوية

لقد ارتبطت الأسئلة بالمحاورة بين أعضاء الحكومة و البرلمانيين ، و من هنا كان تبادل الأسئلة و الأجوبة بينهما هو الوسيلة الأكثر ملائمة للحوار و الأسئلة الشفوية تقسم إلى قسمين فإما أن تكون متبوعة بمناقشة أو بدونها. إن الأسئلة الشفوية بدون مناقشة تقل عن تلك التي تتبع بمناقشة لأنها مقتصرة على السؤال و جوابه ، فالمناقشة تجعل من السؤال يتجاوز الطابع الثنائي بن السائل و المجيب ، و ذلك بالسماح للنواب الآخرين بالمشاركة و إثراء النقاش و يجعل السؤال يتميز عن الاستجواب.

و من هنا فالأسئلة الشفوية بدون مناقشة تبقى ضعيفة لأنها تنتج حوارا قصيرا و محدودا بين الوزير و النائب ، عكس تلك المتبوعة بالمناقشة و التي تسمح بتدخل عدد كبير من النواب متى سجلوا أنفسهم للتدخل و تهدف الأسئلة الشفوية عند استعمالها من قبل النواب إلى الحصول على معلومات بطريقة عملية ، تنتج عن المواجهة المباشرة التي تتم داخل البرلمان بين النواب الذين يطرحونها و بين أعضاء الحكومة الذين لهم صلاحية الإجابة عليها ، و قد ارتبط وجودها بحق الوزراء إلى البرلمان و من هنا فإن هدفها لا يتعدى إلى غاية تهديد وجود الحكومة. لقد حول الدستور الحالي و القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره نواب المجلسين حق طرح الأسئلة الشفوية باعتبار السؤال وسيلة فعالة تمكن النواب من الحصول على المعلومات و طرح الاستفسارات على أي عضو في الحكومة¹⁰⁵.

و من هنا فإن السؤال يوجه إلى الحكومة ممثلة في الوزارة ، و لا يمكن توجيهه إلى أحد البرلمانيين أو أن يوجه أعضاء الحكومة إلى أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ، كما يمارس السؤال بطريقة فردية و ذلك لتمييزه عن باقي طرق الرقابة الأخرى ، فتوقيع مجموعة من الأعضاء على خطاب بطلب معلومات معينة يحوله من مجرد سؤال إلى استجواب موجه ضد الوزير¹⁰⁶ فما هي الإجراءات المتبعة لاستعمال السؤال الشفوي؟.

الإجراءات المتبعة في استعمال الأسئلة الشفوية : لقد نص القانون المتضمن سير المجلس الشعبي الوطني و تنظيمه في المواد من 93 إلى 96 و المادتين 100-101 منه و النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 76 منه¹⁰⁷ على الإجراءات الواجب إتباعها لممارسة حق السؤال الشفوي ، و يمكن تلخيصها فيما يلي :

- يبلغ السؤال الشفوي من قبل نائب أو أكثر لمكتب المجلس الشعبي الوطني ، ما يعني أن ممارسة حق السؤال فردية.

105 المادة 134 يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

106 عادل الطبطبائي ، مرجع سابق ، ص 27.

107 المادة 76 يعرض صاحب السؤال الشفوي في حدود مدة يقدرها رئيس الجلسة بعد رد الحكومة ، و يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمس (5) دقائق و يمكن ممثل الحكومة الرد في حدود عشرة (10) دقائق إذا تبين أن جواب عضو الحكومة الشفوي يبرر إجراء مناقشة ، تفتح هذه المناقشة بطلب يقدمه ثلاثون (30) عضوا ، يودع لدى مكتب مجلس الأمة.

- لا يجوز طرح السؤال الشفوي إلا في جلسة واحدة في الأسبوع على أن يحدد المجلس الشعبي الوطني عدد الأسئلة الشفوية التي تطرح في كل جلسة.

- في حالة غياب النائب الذي بلغ سؤاله إلى مكتب المجلي عن الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة يجوز أن يتوب عنه أحد زملائه ، و لو أن هذه الطريقة معقولة إلا أنها قد تؤدي إلى كثرة العيابات و لو أنه حتى غياب النائب السائل دون توكيله أحد زملائه يؤجل السؤال إلى جلسة لاحقة.

- أما في مجلس الأمة فقد فصلت المادة 76 من النظام الداخلي إجراءات سير الأسئلة الشفوية.

الفرع الثاني : الأسئلة الكتابية

لا تختلف الأسئلة الكتابية عن تلك الطلبات التي يوجهها النواب مباشرة إلى النواب قصد الحصول على بعض المعلومات غير أن ما يميز السؤال المكتوب عن السؤال الشفوي رغم هدفهما المشترك ، هو أن السؤال الكتابي يسمح للوزير الموجه له بجمع جميع عناصر الإجابة المتعلقة بالسؤال الموجه له ، و على أن يتحرك بنفسه للتحقيق في المشكل المطروح ، و هو ما لا يوفره السؤال الشفوي الذي يتطلب جوابا فوريا و في نفس الجلسة التي يطرح فيها ضف إلى ذلك الإحراج الذي تسببه مواجهة من هذا الشكل و تتلخص إجراءات السؤال الكتابي فيما يلي :

الإجراءات المتبعة في استعمال الأسئلة الكتابية:

- تقدم الأسئلة المكتوبة¹⁰⁸ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يبلغها إلى الحكومة فوراً و تسجل في الجداول الخاصة بحسب ترتيب إيداعها.

- على عضو الحكومة الموجه إليه السؤال المكتوب أن يجيب عليه في ظرف ثلاثين (30) يوماً بعد تبليغ السؤال ، على أن تكون الإجابة في شكل كتابي و تودع لدى المجلس الشعبي الوطني¹⁰⁹ مقارنة بالمدة التي كانت ممنوحة للوزير للإجابة عن السؤال المكتوب في دستور 1976 و التي كانت تتعدى خمسة عشرة (15) يوماً و هذا تطور إيجابي يتيح للوزير وقتاً كافياً للإجابة عن السؤال.

- في حالة عدم الإجابة عن السؤال المكتوب في الأجل المحدد قانوناً يتحول إلى سؤال شفوي و يخضع بذلك إلى إجراءات الأخيرة.

108 المادة 97 من القانون 89-16 (يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ، طرح أسئلة مكتوبة على أي عضو من أعضاء الحكومة تقدم هذه الأسئلة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يبلغها للحكومة فوراً و تسجل في الجداول الخاصة بحسب ترتيب إيداعها)

109 المادة 134 و يكون الجواب عن السؤال الكتابي خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً.

- أما بخصوص مجلس الأمة فقد نظمت المادتين 74 و 75 من النظام الداخلي للمجلس إجراءات سير الأسئلة المكتوبة.

إن الملاحظة الأولى التي يمكن إبدائها عند فحص الإجراءات و صياغة المواد التي نظمت الأسئلة سواء الدستورية أو القانونية المتضمن سير المجلس الشعبي الوطني أو النظام الداخلي لمجلس الأمة ، أنه يغلب عليها طابع العمومية و الغموض ، مما قد يحدث إشكالا عند ممارسة حق السؤال من طرف النواب.

إن النص على السؤال شفويا أو مكتوبا يوجه إلى أي عضو في الحكومة قد يثير إشكالا عند طرحه ، فهل الإجابة تكون من الوزير الأول أم الوزير المختص ، أم نائبه أم أحد أعضاء الحكومة ، أو حتى الوزير المنتدب؟¹¹⁰.

و على الرغم من أن جواب الوزير المختص هو الأرجح و المنطقي ، إلا أن هذا الغموض كان من السهل تجاوزه لو أن المشرع اعتمد نفس الصياغة التي جاءت في القانون المتضمن سر المجلس و التي نصت على أن الإجابة تكون من عضو الحكومة الموجه إليه السؤال ، و لكن هذا يقودنا إلى طرح سؤال آخر ، ما العمل لو وجه النائب سؤالا متعلق بقطاع التربية على وزير مكلف بالسياحة مثلا؟ فعند التطبيق الحرفي للنصوص القانونية التي نظمت السؤال فإن الوزير المختص لا يحق له الإجابة و إنما من وجه له السؤال يلتزم قانونا بالإجابة.

و ما هو الحل لو كان السؤال المطروح يتعلق بعدة وزارات مختصة ؟ فهل يكفي الوزير بالإجابة عليه في حدود اختصاصه و يتعاضى عما خرج عن دائرته الوزارية بدعوى عدم الاختصاص ؟ و هنا نلاحظ أن فكرة الوزير المختص قد تدفع الوزراء إلى التهرب من الإجابة بدعوى عدم الاختصاص.

و نشير في الأخير أن عبارة حكومة قد تكون فائدة لأنه يستفاد منها إمكانية تعويض الوزير بإطار من الوزراء كنائبه و من هنا تكون كلمة عضو أوسع بكثير من ناحية الدلالة من كلمة الوزير.

الفرع الثالث : دور الأسئلة في التأثير على السلطة التنفيذية

يلعب السؤال دورا مهما عند استعمال من طرف النواب لأنه وسيلة تمكن النائب من الحصول على معلومات كتابيا أو شفويا و هذا لسهولة استعماله و مرونته و فعاليته ، و على الرغم من أن السؤال حق شخصي إلا أنه متى استتبع بمناقشة كان أكثر فعالية ، و لسهولة غالبا ما يلجأ إليه النائب ليحافظ على سمعته لدى ناخبيه يسمح السؤال للنائب بالتحرك خارج التزاماته الحزبية باقتراحات الشخصية ، و من هنا و على أن السؤال يهدف إلى الحصول على المعلومات و ليس

¹¹⁰ منصب الوزير المنتدب استحدثت بكثرة في ظل دستور 1989 و ذلك بالنظر إلى تجميع بعض الوزارات التي يتقارب نشاطها ، فقد تم تجميع وزارتي التربية و التعليم العالي ، و وزارتي التجارة و الاقتصاد ، و الثقافة و السياحة و الاتصال على سبيل المثال.

إسقاط الحكومة ، إلا أن المناقشة التي تعقب الأسئلة قد تدفع الحكومة إلى إصدار تصريحات خطيرة عند التضييق عليها في المناقشة قد تصل بها إلى طلب تصويت بالثقة.

إلى جانب أن السؤال قد يلفت نظر الوزير المختص أو الوزير الأول إلى ضرورة المبادرة بمشاريع قوانين لإصلاح بعض القطاعات الوزارية و تنظيم بعض النشاطات.

كما أن السؤال يعتبر كوسيلة للحصول على تفسير النصوص القانونية أو اللائحة في وقت تعقدت فيه الإجراءات الإدارية ، و رغم هذا فإن السؤال لا ينتج أي أثر بالنسبة للوزير أو الحكومة ، على خلاف بعض الأنظمة التي يؤدي السؤال فيها إلى إقالة الوزير أو الحكومة في حالة تضامنها مع الوزير¹¹¹.

و لئن كان السؤال حقا شخصا للنائب فلا يجب عنها كلها بالضرورة ، بل أن الوزير الموجه له السؤال له أن يرفض الرد على السؤال متى رأى أنه يمس بالمصالح العليا للبلاد ، و يؤدي إلى الكشف عن بعض المعلومات ذات الطبيعة السرية أو يؤدي إلى إثارة نزاع أو خلاف مع دولة أخرى¹¹².

و يمكن للوزير أيضا أن يرفض الإجابة متى ما رأى أن السؤال من شأنه أن يمس بالسري المهني أو بسرية التحقيق فحرية السؤال قد تؤدي إلى إعاقة حريات أخرى متواجدة في نفس الوقت بل و قد تؤدي إلى الحيلولة دون ممارستها أو حتى الإضرار بها.

و ما يجد من استعمال السؤال كذلك هو إمكانية مكتب المجلس الشعبي الوطني ممارسة رقابة على الأسئلة باعتباره المكلف بتحديد عدد الأسئلة الشفوية التي تطرح في كل جلسة خاصة إذا كانت الأغلبية مساندة للحكومة فيمكنه أن يحدد عدد الأسئلة المعارضة ما يقلل من أهمية الأسئلة التي تعتبر وسيلة هامة للرقابة و حتى إن كان جواب الوزير منطقيا ، لا يمكنه أن يلزم الحكومة قانونيا ، إلا الحكومة على الرغم من ذلك مجبرة معنويا على احترام و عودها ، لأن تسوية المشاكل التي تعيشها الدولة ، هي مهمتها الأساسية وجدت لأجلها.

و إذا ما قارنا بين معدل الأسئلة المطروحة في الجمعية الوطنية الفرنسية على سبيل المثال و الذي كان 12000 سؤالا بينما في النظام الجزائري لا يصل 300 سؤالا و أحيانا لا يصل إلى 10 أسئلة كما يبين الجدول أدناه:

111 أحمد وافي ، بوكر إدريس ، مرجع سابق ، ص 299

112 عادل الطبطباني ، مرجع سابق ، ص 59

السؤال الشفوي	السؤال الكتابي	السنة
13	7	1997
108	119	1998
114	115	1999
169	136	2000
141	263	2001
01	10	2002

المطلب الثاني : الاستجواب

إذا كان السؤال قد ظهر في الممارسة البرلمانية الإنجليزية فإن الاستجواب أصله فرنسي لكن هناك إجراء شبيهه بالاستجواب في الدستور الإنجليزي و هو ما يعرف باسم Motion to Adjoin أي الاقتراح بالتأجيل ، و مضمونه هو السؤال مع المناقشة¹¹³ ففي الأصل لم يكن السؤال يميز عن الاستجواب ، و الذي أخذهما فيما بعد نظاما خاصا به ، كما أنه إجراء حديث عن الأسئلة و على العكس من الأسئلة فإن الاستجواب يعقبه طرح الثقة بالحكومة أو ببعض أعضائها¹¹⁴.

إن الاستجواب وسيلة دستورية من وسائل الرقابة المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية ، تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة ، و يسمح بتبادل وجهات النظر على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير الأول على الأسئلة و يستهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء.

إذا كان الاستجواب يظهر أنه شبيهه بالسؤال إلا أنه يتعدى نتائجه لأنه يتعدى إلى درجة محاسبة الوزير أو الحكومة على تصرفاتها فهو يتضمن توجيه اتهام أو نقد لأعمال السلطة التنفيذية و حتى يكون الاستجواب مقبولا فمن الضروري توافر ثلاثة شروط أساسية على غرار الأسئلة و هي:

الفرع الأول : شروط قبول الاستجواب و إجراءاته :

أولا شروط قبول الاستجواب :

- أن يكون موضوع الاستجواب محرر مكتوب
- أن يحتوي الاستجواب على موضوعا و ذلك بعرض وقائعه و شرحها
- لا يجب أن يتضمن عبارات غير لائقة¹¹⁵

¹¹³ إيهاب زكي سلام ، مرجع سابق ، ص 85 .

¹¹⁴ سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 501.

¹¹⁵ حول الشروط الموضوعية و الشكلية الواجب توافرها في الاستجواب أنظر بالتفصيل : إيهاب زكي سلام ، مرجع سابق ، ص 95-96

و نظرا لأهمية الاستجواب فإن بعض الأنظمة السياسية ، جعلته كجزء على عدم التقييد بالإجابة على الأسئلة كونه يفتح الطريق لتحريك المسؤولية السياسية للوزير و بالتالي سحب الثقة منه ، و هو إجراء يقدر الوزير مدى خطورته على مستقبله السياسي ، خاصة في الدول التي تتمتع السلطة التشريعية فيها بثقل في نطاق العلاقة مع السلطة التنفيذية¹¹⁶.

و متى نجح النواب في استعمال حقهم في استجواب الحكومة و أخضعوه لجميع الشروط التي نص عليها القانون ، فإن نتائجه لا تخرج عن ثلاث حالات:

- 1- إما أن تبرر الحكومة مواقفها من موضوع الاستجواب و تقنع النواب بذلك
- 2- أو يستشف من الاستجواب أن الحكومة مقصرة فعلا في بعض الأمور ليكتفي النواب بتحذيرها فقط.
- 3- أما الحالة الثالثة فهي اختتام الاستجواب بصدور قرار بإدانة الحكومة أو بعض أعضائها لينتهي الاستجواب بطرح الثقة بالوزارة أو الوزير الذي يتعلق به القرار.

لقد نص دستور 2008 على حق الاستجواب في مادته 133 فقرة أولى و التي جاء فيها (يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة) و ما يلاحظ من خلال هذا النص أنه بقي محافظا على نفس الصياغة الموجودة في الدساتير التي سبقتة ، فهو إجراء يسمح للنواب بالتجاوز مع الحكومة و استقاء المعلومات من أعضاء الحكومة و لفت انتباههم إلى ضرورة اتخاذ إجراءات ملموسة لإصلاح بعض الأمور التي يرى النواب من الضروري معالجتها فالاستجواب يجعل الحكومة مجبرة على مراعاة موقف النواب من كل تصرف تقوم به¹¹⁷.

و حتى يتمكن أعضاء المجلس من ممارسة هذا الحق فقد تضمن القانون المتعلق بتنظيم المجلس و سيره الإجراءات و الشروط التي يخضع لها الاستجواب إضافة إلى الشروط العامة التي تضمنها الدستور.

ثانيا : شروط الاستجواب و إجراءاته

1- يجب أن يكون الاستجواب حول قضية من قضايا الساعة فقد جاء في نص المادة 90 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره على أنه (يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا استجوابا للحكومة في قضية من قضايا الساعة).

2- يجب أن يودع الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

3- يبلغ موضوع الاستجواب مسبقا إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني.

¹¹⁶ عادل الطيطباني ، مرجع سابق ، ص 511
¹¹⁷ سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية ، ج2 ، مرجع سابق ، ص333.

- 4- يجب أن يوقع النواب من قبل خمسة (5) نواب على الأقل و هذا الشرط يسمح لعدد كبير من النواب بالتوقيع على الاستجواب وتوجيهه إلى الحكومة¹¹⁸ ، على الرغم من أن الاستجواب حق شخصي يستعمله النائب في وقت محدد.
- 5- يعلق النص الاستجواب بمقر المجلس الشعبي الوطني و يوزع على النواب مما يسمح لهم بالإطلاع عليه حتى يتمكنوا من التدخل في المناقشة التي تجري عقب رد الوزير المختص على موضوع الاستجواب¹¹⁹.
- 6- يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أثناء دورات المجلس الشعبي الوطني الجلسة التي سيجري خلالها النظر في الاستجواب ، على أن يتم ذلك خلال خمسة عشرة (15) يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه أما فيما بين الدورات فيتم تحديد التاريخ الذي يتم فيه النظر في الاستجواب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي على أن يتم ذلك في وقت مناسب¹²⁰.

أما يوم النظر في الاستجواب ، فيقوم مندوب أصحاب الاستجواب بتقديم عرض لموضوع الاستجواب ، و بعد ذلك يمكن لبقية النواب التدخل في المناقشة العامة لطرح استفسارات على الوزير المختص ، الذي يرد عليها في نهاية الاستجواب. و في حالة عدم اقتناع النواب برد الحكومة يمكن أن ينتهي الاستجواب بتكوين لجنة تحقيق في الموضوع¹²¹.

الفرع الثاني : تقييم الاستجواب و مدى فعاليته

حتى يصل الاستجواب إلى تحقيق الأهداف المرجوة منه فقد عرف ملحوظا خاصة فيما نص عليه القانون المتضمن سير المجلس الشعبي الوطني ، و لو أن الدستور المعدل احتفظ بنفس صياغة المادة 161 من دستور 1976 على طول التعديلات المتتالية حتى التعديل الأخير فكيف يمكن أن يقوم الاستجواب في الدستور الجزائري المعدل حاليا؟.

أولا : تقييم الاستجواب في التعديل الدستوري لسنة 2008

كغيره من وسائل الرقابة الأخرى ، يلعب الاستجواب دورا مهما في التأثير المستمر على السلطة التنفيذية ، و ذلك لأنه يمكن النواب من استجواب الحكومة في قضايا الساعة و تزداد أهمية هذا الإجراء بالنظر إلى سياقه النص الذي تضمنه إذ أنه عام لا يضع أي قيد على النواب سوى أن يكون حول قضايا الساعة¹²² ، و هو ما يترك الباب واسعا أمام النواب ، لأنه غالبا ما تكون مواضيع الساعة كثيرة و ما عليهم إلا اختيار أنسبها و الذي يمكنهم من الضغط على الحكومة خاصة أن النواب هم الذين يكشفون المواضيع و القضايا التي يرغبون استجواب الحكومة حولها.

118 وقع الاستجواب الموجه إلى حكومة السيد مولود حمروش يوم 14/10/1990 عشرة (10) نواب ، (نور الدين نور ، السعيد مهلال ، العالية سحنون ، محند بالقاسم بهلول ، محمد السعيد هارون ، نور الدين زعتري ، محمد صانع ، حسين تموسي ، محند الموهوب موهوبي) ، و كان موضوع الاستجواب حول الحفاظ على الأمن العام و تطبيق القانون.

119 عمار عباس ، الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري ، ص 212.

120 المادة 91 من القانون رقم 89-16.

121 المادة 92 من القانون رقم 89-16.

122 سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية ، ج2 ، مرجع سابق ، ص 335.

و يلعب الاستجواب دورا مهما في الضغط على الحكومة و التأثير عليها خاصة إذا عرفنا أن نص الاستجواب يعلق بقر المجلس الشعبي الوطني ، و يوزع على النواب ليطلعوا عليه مما يمكنهم من المشاركة بطريقة فعالة في المناقشة العامة و التي تنشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس مما يمكن المواطنين من الإطلاع عليه ورد الوزير المختص على مداخلات النواب.

إن نشر الاستجواب يسمح للنواب الذين وقعوا أو شاركوا في المناقشة من الظهور أمام مواطنيهم حتى يؤكدوا لهم الثقة التي وضعوها فيهم ، و ربما للحفاظ على المكانة التي احتلوها يوم الانتخاب في دوائرهم الانتخابية.

كما أن المناقشة العامة لا تعني بالضرورة تدخل ممثل الحكومة ، و النواب الموقعين على الاستجواب فقط ، بل قد يتدخل نواب آخرون دون تدخل أصحاب الاستجواب ، و هو بهذا يؤدي دورا فعالا في إثارة نقاط متشعبة و إن كانت لا تخرج عن موضوع الاستجواب مما يسمح للنواب بالتعبير عن عدم رضاهم حول ما جاء من شروحات في تدخل ممثل الحكومة¹²³.

كما أن تدخل النواب في المناقشة عقب رد ممثل الحكومة على موضوع الاستجواب يمكنهم من لفت نظره و من خلاله تنبيه الحكومة على تقصيرها في بعض المسائل خاصة أن ممثل الحكومة قد يقتصر رده على الإجابة على التساؤلات المطروحة في الاستجواب فقط دون التوسع في الموضوع¹²⁴.

و لا يتفق الاستجواب على المناقشة فقط ، بل إن الحكومة مجبرة على إقناع النواب ، لأنها تدرك جيدا أن عدم بلوغ هذه الغاية من شأنه دفع المجلس تكوين لجنة تحقيق و لكن هل هذه النتيجة كافية حتى يؤدي الاستجواب الدور المنوط به في رقابة فعالة على الحكومة؟.

ثانيا : غياب الجزاء عن الاستجواب يقلل من فعاليته

إن الاستجواب في النظام السياسي الجزائري و قوانينه الجديدة لم يأخذ بكل النتائج التي تترتب عنه ، و هو بهذا يظهر و كأنه شبيه إلى حد ما بالأسئلة المكتوبة إذ يهدف إلى إرضاء رغبة النواب في الاستعلام عن المشكل المطروح ، و حول الحلول الممكن تقديمها لمواجهة المشكل إذا استثنينا اختتام الاستجواب بتكوين لجنة تحقيق.

و هو ما يقلل من فعالية الاستجواب هو عدم اختتام بإمكانية عرض النواب للائحة على التصويت ، قد تترتب عليها مسؤولية الحكومة ، الشيء الذي يجعل من الاستجواب إجراء شكلي لا يحقق النتائج المرجوة منه لأن الاستجواب أصلا هو وسيلة من الوسائل التي يمكن سحب الثقة بها من الحكومة أو أحد أعضائها ، و من هنا فإن وسائل الرقابة تقاس فعاليتها بالنتائج التي تترتب عنها يقول أحد الفقهاء:

123 عمار عباس الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 216.

124 جاء في استجواب حكومة مولود حمروش يوم 14/10/1990 قول السيد محمد الصالح محمدي سأتناول الموضوع المطروح وفق النقاط المحددة في الإستجواب الجريدة الرسمية لمداولات المجلس رقم 154- ص 3.

(un contrôle qui s'accompagne pas de sanctions et un contrôle inefficace) إن الحد من النتائج الخطيرة للاستجواب باستبعاد التصويت على لائحة ، على الرغم من إمكانية مساندة الحكومة عقب استجوابها ، و هي فريضة غير مستبعدة ، خاصة إذا كانت الحكومة تنتمي إلى الأغلبية البرلمانية ، هذا الاستبعاد للتصويت على لائحة كان مقبولا في ظل دستور 1979 يومها لم تكن الحكومة مسؤولة سياسيا أمام المجلس نظرا لطبيعة النظام السياسي الذي كان قائما على وحدة السلطة¹²⁵ ، إذ لم يعد مقبولا حاليا في ظل الدستور الحالي الذي يقوم على الفصل بين السلطات و على المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان .

لو سمحت النصوص القانونية للنواب باختتام الاستجواب بالتصويت على لائحة لكان بإمكان أن يمددهم بالضغط الكافي على الحكومة و الاستمرار في مراقبتها ، و حتى لا يبقى تجديد الثقة فيها أو سحبها مرتبط بإدارة الوزير الأول في طلب التصويت بالثقة ، و مرة واحدة في السنة فقط¹²⁶. و ختاماً يمكننا القول أن الاستجواب في النظام السياسي الجزائري ينطبق عليه القول أنه نادرا الحدوث و إذا نوقش لا يحدث أثرا¹²⁷.

المطلب الثالث : إنشاء لجان التحقيق النيابية

إن حق البرلمان في إنشاء لجان التحقيق و التحري حول أعمال السلطة التنفيذية ، حق قدم النظام البرلماني ، و كبقية وسائل الرقابة من أسئلة و استجواب ، تطور حق التحقيق بتطور ممارسته حيث تزداد فعالية كلما تمكن النواب من الحصول على الوسائل اللازمة لاستخدام هذا الإجراء الفعال ، و تطور حق التحقيق عند ممارسته من طرف البرلمان الإنجليزي حتى أصبح في إمكانه توجيه القسم ، و سماع الشهود و مناقشتهم و توجيه القسم إليهم ، و قد صدر هذا الحق في سنة 1770 في قانون جرنفيل (Grenuelle)¹²⁸ .

و بامتلاكها لوسيلة أخرى للرقابة تمكنت البرلمانات من الضغط على السلطة التنفيذية و التأثير المستمر عليها ، فلجان الرقابة اتخذت وسيلة في كثير من الأحيان لنقد أعمال السلطة التنفيذية كما أن مباشرة أعمال هذه اللجان تشكل نوعا من الخروج على مبدأ فصل السلطات .

و تلعب لجان التحقيق دورا مهما في مد البرلمان بوسيلة أساسية للرقابة على الحكومة خارج ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة ، ذلك لاستعمالها المتواصل حتى خارج دورات البرلمان ، لقد أدت هذه الرقابة إلى التخفيف من الفصل الصارم بين السلطات الذي تعرفه الأنظمة الرئاسية ، ففي الولايات المتحدة إن لجان التحقيق و المراقبة على مستوى الكونغرس

¹²⁵ سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية ، ج2 ، مرجع سابق ، ص 337.

¹²⁶ المادة 88 ، 89 من القانون 89-16 و المادة 3/84 من الدستور

¹²⁷ إيهاب زكي سلام ، مرجع سابق ، ص 118.

¹²⁸ إيهاب زكي سلام ، مرجع سابق ، ص 124.

أصبحت تلعب دورا مهما و فعالا ، باعتبارها تتمتع بسلطة استدعاء للحضور أمامها ، كل شخص خاص ، أو عضو في الإدارة ، متى كان بإمكانها مساعدة الكونغرس على إلقاء الضوء على مسألة معينة¹²⁹.

بل إن لجان التحقيق هذه تمارس سلطة نصف قضائية ، لأنها تستطيع إصدار عقوبات على الشهود الذين تستدعيهم إلى الحضور أمامها عند إخفائهم للمعلومات التي من شأنها أن تمكن اللجنة من الوصول إلى الحقيقة.

أما في فرنسا و في ظل الجمهورية الخامسة ، فإن مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية لها حق إنشاء لجان التحقيق أو الرقابة.

الفرع الأول : مفهوم التحقيق

التحقيق هو إجراء بفضله يتمكن النواب من الوصول إلى الحقائق بأنفسهم عن طريق التحري عن أعمال السلطة التنفيذية ، و من هنا فهو يهدف إلى التحقيق من فساد بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو شركات القطاع العام¹³⁰.

و ما يستفاد من هذا التعريف العام هو أن التحقيق على العكس من وسائل الرقابة الأخرى خاصة الأسئلة و الاستجواب يتميز عنها من حيث أنه سلسلة من الأسئلة و المناقشات و ليس مجرد سؤال و جواب أو أسئلة ورد عليها¹³¹ ليس هذا فقط بل إن التحقيق قد يكون وسيلة لتكملة حق النائب في الوصول إلى الحقيقة ، التي لم يكشف عنها السؤال أو الاستجواب ، فيكون التحقيق هنا كنتيجة لعدم اقتناع النواب برد ممثل الحكومة و هذا ما أخذ به النظام السياسي الجزائري.

يقسم التحقيق إلى عدة أنواع حسب موضوعه ، فهو إما تحقيرا تشريعا ، وهو ذلك التحقيق الذي تقوم به لجان المجلس الشعبي الوطني مثلا عند دراستها لمشاريع القوانين للبحث عن مدى ملائمة هذه الأخيرة مع الواقع ، و إما تحقيق انتخابيا ، وهو التحقيق الذي يكون هدفه إثبات العضوية في المجلس الشعبي الوطني مثلا على غرار ما جاء في قانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره في المادة 6 من لائحة المجلس المؤرخة في 1989/10/2 ، و إما تحقيرا سياسيا و هو الذي يهمننا في هذه الدراسة ، باعتباره يهدف إلى الوصول لنتائج من شأنها أن تؤدي إلى إثارة مسؤولية الوزير المعنية وزارته بالتحقيق أو الحكومة ككل.

و أخيرا يمكننا القول 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 و تعرض أعمالها على المجلس في صورة تقرير.

129 عمار عباس ، الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 219.

130 سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 499.

131 إيهاب زكي سلام ، مرجع سابق ، ص 120.

أولا : لجان التحقيق في التعديل الدستوري لسنة 2008

لما كان التحقيق وسيلة فعالة تمكن النائب من الوقوف على حقيقة معينة ليتمكن من الحكم بنفسه على مسألة معينة ، و إذا م أراد الوقوف حقيقة عيوب أحد المصالح الحكومية فقد مكن الدستور المجلس في إطار اختصاصاته حق إنشاء لجنة تحقيق في أي وقت و في كل قضية يرى أنها ذات مصلحة عامة ، فمتى يتم اللجوء إلى إنشاء لجان التحقيق؟. يتم اللجوء إلى إنشاء لجان التحقيق لكي يتمكن النواب من الوصول إلى الحقيقة بأنفسهم و بوسائلهم الخاصة في حالتين:

ثانيا : حالات اللجوء إلى إنشاء لجان التحقيق

أ- عقب رد الحكومة على الاستجواب : لقد سبق و أن رأينا أن الاستجواب هو وسيلة من وسائل الرقابة التي يمارسها المجلس على الحكومة إلا أن فعالية هذا الإجراء محدودة ، نظرا لاقتصاره على المناقشة المحدودة بين بعض النواب و ممثل الحكومة ، و عدم تمكن النواب من اختتام باقتراح لائحة للتصويت تنصب على مسؤولية الحكومة ، و حتى يتمكن النواب من تفادي هذا النقص فقد حول القانون المتضمن سير المجلس النواب في حالة عدم اقتناعهم برد ممثل الحكومة ، تكون لجنة تحقيق¹³².

ب- في أي وقت و في كل قضية ذات مصلحة عامة : إذا كان إنشاء لجان التحقيق عقب الاستجواب محدود بعض الشيء نظرا لأنه مرتبط باستعمال إجراء الاستجواب ، فإن النواب بإمكانهم اللجوء إلى إنشاء لجان التحقيق في أي وقت و في كل قضية ذات مصلحة عامة ، و هنا يظهر الاختصاص الواسع و اللامشروط الممنوح للمجلس و هذا ليس بالغريب باعتباره مجلسا منتخبا و المجالس المنتخبة هي التي تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي¹³³ و نظرا لهذا الاختصاص الواسع للمجلس ، فعلى كل نائب رأي أنه من الضروري إنشاء لجنة تحقيق جميع (10) عشرة توقيعات حتى يتمكن من اقتراح لائحة و إيداعها مكتب المجلس كما نصت عليه المادة 107 من القانون المتضمن سير المجلس بقولها (إن إنشاء لجنة تحقيق من قبل المجلس الشعبي الوطني يأتي نتيجة التصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف عشرة (10) نواب على الأقل).

الفرع الثاني : إجراءات تكوين لجان التحقيق و سيرها

إن إنشاء لجنة تحقيق من قبل المجلس ، يأتي نتيجة تصويت عشرة (10) نواب على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس و هذا يفيد أن المبادرة بإنشاء لجان التحقيق موقوفة على جميع عشرة توقيعات و إلا كان الاقتراح باطلا أو (20) عشرون عضوا من المجلس الأمة في التعديل¹³⁴ الدستوري لسنة 1996 و الذي أبقى عليه المشرع دون تعديل.

¹³² جاء في المادة 92 فقرة 2 من القانون رقم 89-16 على أنه مكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم الاقتناع برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق.

¹³³ المادة 149 من دستور 1989 و 161 من دستور 1996 و 2008

¹³⁴ لقد كان دستور 1976 يعطي الحق أيضا لرئيس الجمهورية في تكوين لجان التحقيق و الذي استبعده القانون 89-16 .

- يصوت المجلس على هذه اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق.
- بناء على اقتراح من مكتبة يعين المجلس أعضاء لجنة التحقيق من بين النواب على أن لا يتجاوز عدد أعضائها 15 نائبا¹³⁵.

- لا يجوز أن يعين النواب الموقعين على اللائحة ضمن لجنة التحقيق.

و باستبعاد النواب الذين اكتشفوا القضية موضوع التحقيق هل كان المشرع يهدف إلى الابتعاد عن تصفية الحسابات أم إلى شيء آخر؟

و على الرغم من ذلك يبقى استبعاد النواب الموقعين على اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق أمرا غريبا لأنه من المفروض أن النواب الموضوعين هم أدري بمضمون القضية موضوع التحقيق و ملاسأتها.

و متى انتهت اللجنة من تحقيقها و إعداد تقريرها المتعلق به ، تسلمه إلى رئيس المجلس حتى يبلغه إلى الحكومة و إلى النواب ، على أن يبقى التقرير سريا و هذا ما نصت عليه المادة 110 من القانون 89-16 (يسلم رئيس الشعبي الوطني التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق يبلغ التقرير للحكومة و نواب المجلس الشعبي الوطني و يكون ذا طابع سري).

و تمتد سرية التحقيق و التقرير المتعلق به إلى لجنة التحقيق ذاتها و التي يلتزم أعضاؤها بالمحافظة على سرية التحريات و المعايينات التي قاموا بها عند التحقيق.

و على الرغم من سرية التي تتسم بها أعمال لجنة التحقيق و النتائج التي توصلت إليها إلا أن المجلس يجوز له بناء اقتراح مكتبه نشر التحقيق الذي أعدته لجنة التحقيق ، و ذلك كليا أو جزئيا ، على أن ييث المجلس في موضوع النشر بدون مناقشة على إثر عرض مختصر يقدمه المقرر مبينا فيه الحجج التي تؤيد إيجابية أو سلبية نشر التقرير¹³⁶.

إن منع المناقشة حول نشر التقرير أو عدمه ليست مطلقة إذ بإمكان المجلس أن يفتح مناقشة حول نشر التقرير على أن يكون ذلك في جلسة مغلقة ، كما أن نشر التقرير جزئيا أو كليا متى تمت المصادقة عليه لا يتم إلا بعد استشارة الحكومة حول ملائمة هذا النشر.

أما سير لجنة التحقيق فقد ترك تنظيمه إلى القانون كما نصت على ذلك المادة 106 فقرة ثانية من القانون المتضمن تنظيم المجلس و سيره و التي جاء فيها على الخصوص (يحدد القانون طرق سير هذه اللجنة) إلا أن السؤال المطروح هو هل المقصود

¹³⁵ المادة 108 من القانون رقم 89-16.

¹³⁶ المادة 112 من القانون 89-16.

بالقانون هو القانون رقم 80-04 المؤرخ في 10/30/1980 و المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس ، أم المقصود بالقانون هو أن كل لجنة تحقيق صدر قانون خاص بها يحدد سيرها إلا أن الاحتمال الأول هو الأرجح.

و ما يثير الانتباه هو أنه لا الدستور و لا القانون المتضمن سير المجلس ميزا بين لجان التحقيق و لجان الرقابة فهل الاختصار على لجان التحقيق يفيد أن المجلس له الحق في إنشاء لجان التحقيق دون الرقابة على الرغم من أهمية هذه الأخيرة باعتبارها تهدف إلى فحص سير المرافق العامة و المؤسسات الوطنية إلا أننا نعتقد أن المشرع باستعماله لعبارة لجان التحقيق و الرقابة خاصة أن الفصل الخامس من القانون المتضمن سير المجلس السبي الوطني معنون برقابة المجلس الشعبي الوطني إضافة إلى الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور المعنون بالرقابة كما نصت المادة 149 من الدستور على أنه تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة بمدلولها الشعبي.

خاتمة العامة :

بعد أحداث من أكتوبر 1988 ، شرع نظام الحكم في إصلاحات سياسية تمس بنية و كان الكثير من المتبعين و حتى عامة الناس منهم لهذا التطور السياسي يشككون في إمكانية الوصول إلى إعادة هيكلة النظام السياسي المتعلق غير أن المبادئ العامة التي قام عليها الدستور بشرت بإمكانية قيام نظام سياسي جديد يبيّن على التعددية السياسية و التداول على السلطة مرتكزا على مبدأ الفصل بين السلطات في ظل سيادة الشعب.

و حيث كان من الضروري إسناد الشعب إلى أهله في مهمة إعادة الخطوات اللازمة للمرور إلى المرحلة الجيدة من تطور نظام الحكم ، إلا أن هذا الأخير غير قناعة و كانت نفس الوجوه السياسية التي قادت الجزائر إلى وضعية الانسداد الكلي بقيت تسير دواليب الحكم سواء كانت هذه الشخصيات في الواجهة أو في ظلال الكواليس و هذه إلى يومنا هذا و لو بخفة في الشدة و كانت هذه أول بذرة ساعدت على عدم جدية التجربة السياسية في الجزائر و هشاشتها من الداخل.

أما على مستوى العلاقة بين السلطات ، فإن العلاقة الجديدة و التي كان من المفروض أن تقوم فيما بينها لم تتوضح أبدا و لم تعرف حقيقتها و نتج هذا عن عدة أسباب أهمها أن هذه السلطات لم تعرف تغيرا جوهريا و بقيت كما كانت عليه في ظل الحزب الواحد رغم ادعاء التعددية.

كما أن المجلس الشعبي تحول بين عشية و ضحاها بعد الأحداث السالفة الذكر و ظهور دستور 1989 من خاضع إلى السلطة التنفيذية إلى جهاز يقرر مسؤولية الحكومة السياسية و بالتالي إمكانية إسقاط عن طريق الوسائل المتاحة.

و أما عن رئيس الجمهورية المنتخب في ظل الدساتير السابقة و التعديلات التي تتالت أصبح يتحكم في تطور الحياة السياسية و دفعها بالسرعة و الاتجاه الذي يريد خاصة في ظل عدم انسجام السلطتين التشريعية و التنفيذية مع تصرفات الجماعات المحلية التي سيطرت عليها المعارضة التي أفرزها انتخابات ما بعد الأزمة و هي أول انتخابات تعددية ، ما دفع إلى خلق مؤسسات إدارية جديدة بمسمى الدائرة ، قصد عرقلة كل تحرك جاد لها قد يطوف بسياسة و أشخاص سياسية جديدة على السلطة ، و لتكريس التوجه المألوف للنظام السياسي الجزائري ، و على الرغم من محاولة إيجاد توازن بين السلطات يقوم على التأثير المتبادل فيما بينهما إلا أن الكيفية التي وزعت بها وسائل التأثير لم تسمح بتحقيق التوازن المطلوب.

و يكفي للبرهنة على عدم التوازن الذي طبع العلاقة الجديدة بين السلطة التشريعية و التنفيذية التعديل الجزئي الأخير للدستور الجزائري ، الذي كرس مبدأ (الملك لا يخطئ و لا يسئ التصرف) مع عملية تحميل سياسية ، نقول هذا بكل تحفظ و دون أن نفعل التطور السريع الذي عرفته بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظم السياسية الحديثة و التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ، إذ أن الفصل في الوقت الحاضر لم يبق بين السلطتين باعتبارها غالبا ما تنتمي إلى نفس

الاتجاه السياسي القابض على زمام جميع السلطات ، بل إن الفصل اليوم يقوم بين الأغلبية الحاكمة و المعارضة التي تطمح و تعمل جاهدة للوصول إلى سدة الحكم و هذا ما يتضح جليا في بعض الدول عامة و العربية منها خاصة كلبنان و الكويت .

كل هذا يدفعنا لطرح السؤال الذي قد نختصر إجابته .

ما مدى تطبيق قواعد الدستور على مختلف جوانب العمل السياسي في الجزائر؟

بكل احتشام نقول عدا بعض التطبيقات الشكلية لأحكام هذا الدستور فإن هذا الأخير لم و لن يستطيع مساندة الحياة السياسية للنظام الجزائري الجديد إذ أن الشروط الجوهرية لتطبيقه لم تتحقق بصفة كاملة ، و أهمها الانتخابات التعددية الرئاسية منها و التشريعية ، هذه الأولى التي شهدنا مسرحيتها مؤخرا كونها تعددية نظريا أحادية فعليا ، تحسم نتيجتها قبل الإعلان عن موعد إجرائها ، أما الثانية فقد صارت هدفا للعام و الخاص ، للمثقف و الجاهل لا الأمي لأن النظرة إليها صارت كرسى و حصانة سيارة و امتيازات و جواز سفر أحمر أشبه بضوء المرور (ممنوع التفتيش حصانة) و قد صدق أحد صحفيي الخبر بعد الإعلان عن نتيجة الانتخابات التشريعية الأخيرة معنونا مقالته من كرسى المقهى إلى قبة البرلمان همسا عن أحد الشباب الذي صادفه الحظ في دخولها ، فأى علاقة تأثير التي يمكن أن تكون بين السلطتين و قد صار للحظ مكان في السياسة .

الشيء الوحيد الذي كان يمكن أن يبرز ما تضمنه الدستور من علاقة المد و الزر بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لكل وسائل الرقابة و التأثير المتبادل دون استثناء و من الجهتين و خاصة منا الفعالة كسحب الثقة و الاستجواب و قرير المسؤولية السياسية من جهة و الحل و غيره من جهة أخرى هو نتائج الانتخابات التي أفرزت بعد الأزمة فوز المعارضة ممثلة في جبهة الإنقاذ الإسلامي المحلة لو لم تلغ ، مع أن هذه التجربة أضرت بالجزائريين كثيرا لأنها أسالت دماءهم و روعت أنهم و ذهب ضحيتها البريء و المدان فلا أعاد الله علينا هذه العشرية السوداء و لا بأس أن نقول كلمة حق يراد بها حق الفضل كل الفضل لرئيس الجمهورية قمة السلطة التنفيذية في تامين من روع و إعادة القطا لسكته بإعلانه مشروع المصالحة .

المراجع

أولا : الكتب

كتب باللغة العربية

- العيفة اوجيان النظام الدستوري الجزائري الطبعة الأولى سنة 2002
- احمد وافي بوكري إدريس ، 1- النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، الثلاثي الأول ، 1992 -2- الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، دار الكتاب الحديث ، الطبعة 2005).
- الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجزائرية ، طبعة 2005.
- إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ف نظام البرلمان ، عالم الكتب ، 1983.
- سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع.
- سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر الإسلامي ، دراسة مقارنة ، الطبعة الرابعة دار الفكر العربي ، 1979.
- عادل الطبطبائي ، الأسئلة البرلمانية نشأتها أنواعها ، وظائفها ، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت.
- عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، الدار الجامعية للطباعة و النشر ، 1993.
- فوزي أو صديق بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الجزء الثاني النظرية العامة للدساتير ديوان المطبوعات الجامعية ، 1994.

كتب باللغة الفرنسية :

* Philippe Aedant Institution Politique et Droit Constitutionnelle .O.P.C.T

Montchrestien .1975.

* André Haurio – Jean Gicquel et Patrice Gérard Institution Politique et Droit

Constitutionnelle Edition 2 G.D.J Paris

* Taleb Tahat , Du Monoséphalisme Dans le Régime Politique Algérien , Décembre 1990

ثانيا : الرسائل الجامعية

- سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، 1984.
- عباس عمار ، الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري رسالة ماجستير جامعة وهران ، 1995.
- ملين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، رسالة دكتوراه جامعة قسنطينة 1991.

ثالثا : مقالات

- سعيد بوشعير ، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر و المغرب و تونس ، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة ، عدد 2 ، 1991.

رابعا : وثائق رسمية

- دستور الجزائر لسنة 1963 .
- دستور الجزائر لسنة 1973 .
- دستور الجزائر لسنة 1989 .
- التعديل الدستوري لسنة 1996 .
- التعديل الدستوري لسنة 2008 .
- قانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذ القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 ، يتضمن التعديل الدستوري .
- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1429 هـ الموافق 08 مارس سنة 1999م الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و عملها ، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة .
- القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره .
- الجرائد الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني .
- رقم 173 بتاريخ 09/12/1990 .
- رقم 202 بتاريخ 06/07/1991 .
- رقم 203 بتاريخ 07/07/1991 .
- الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة ، العدد 2 ، دورة الخريف 2002 .

خامسا : الجرائد

- أسبوعية الواجحة العدد 02 ، فبراير 1993 .
- يومية الخبر العدد 245 ، 29/08/1992 .

الفهرس:

- ❖ مقدمة عامة أ
- ❖ تمهيد 04
- ❖ الفصل الأول : وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية
07.....
- ✓ المبحث الأول : الوسائل المباشرة 08
- المطلب الأول : حل البرلمان 08
- المطلب الثاني : حق اللجوء إلى الاستفتاء 11
- ✓ المبحث الثاني : الوسائل الغير مباشرة 13
- المطلب الأول : التشريع في الظروف العادية 13
- المطلب الثاني : التشريع في الظروف الغير العادية 20
- ❖ الفصل الثاني : يتضمن الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية للتأثير على السلطة التنفيذية
- و تقسم إلى مبحثين 26
- ✓ المبحث الأول : الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية 27
- المطلب الأول : مناقشة عمل الحكومة و المصادقة عليه 27
- المطلب الثاني : بيان السياسة العامة 34
- المطلب الثالث : المسؤولية السياسية 42
- ✓ المبحث الثاني : الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية
46....
- المطلب الأول : الأسئلة 46
- المطلب الثاني : الاستجواب 51
- المطلب الثالث : إنشاء لجان التحقيق 56
- ❖ الخاتمة 62