وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحيى فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية
ـ دراسة مقارنة ـ
الجزائر، تونس

أطروحة لنيل درجة دكتوراه "ل.م.د" الطور الثالث
تخصص: القانون العام

من إعداد الطالب:
غانس حبيب الرحمان

المشرف:
د/ قادري توفيق

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د/ قنفود رمضان	أستاذ محاضر "أ"	جامعة المدية	رئيسا
د/ قادري توفيق	أستاذ محاضر "أ"	جامعة المدية	مشرفا ومقررا
د/ دبيح زهيرة	أستاذ محاضر "أ"	جامعة المدية	عضوا
د/ سي موسى عبد القادر	أستاذ محاضر "أ"	جامعة المدية	عضوا
د/ بن حاج الطاهر محمد	أستاذ محاضر "أ"	جامعة خميس مليانة	عضوا
د/ لجلط فواز	أستاذ محاضر "أ"	جامعة المسيلة	عضوا

السنة الجامعية: 2017-2018


بسم الله الرحمن الرحيم

الإهداء

إلى التي أفنت عمرها لإسعادي ... حملتني وربّتني دهرا ... إلى التي تذكرني في صلاتها بالدعاء وكانت عيناها البريق الذي أنار دربي ... إلى أعذب كلمة يلفظها اللسان وأرقّ نعمة تسمعها الآذان ... إلى اعز مخلوق في الوجود ... إلى التي جرح السهر عيناها أدمى الفراق ... إلى امرأة حبّها اكبر من أن تحتويه قلوب البشر ...

أمي أمي ثم أمي.

إلى من كان وقودا لمشعلي وأعترف في صمت كي لا أتعثر بصخور الجهل ... إلى من علّمني كيف أبقى للعلا ... إلى من غرس في نفسي جذور البحث عن ضائعتي إلى من كان مثلي الأعلى الذي افتخر به في هذه الدنيا .. إلى الملك العادل الناصح أعطى دون حساب ...

والدي العزيز.

إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهج بذكراهم فؤادي إلى من كانوا مطرا لينمو زرعي ويفوح عطر أزهاري ، إلى سندي في الحياة...

أخواتي وأخواتي.

إلى من سرنا سويا ونحن نشق الطريق معا نحو النجاح والإبداع إلى من تكاتفنا يدا بيد ونحن نقطف زهرة وتعلمنا إلى جميع أحبائي كل باسمه .

أصدقائي.

إلى من علمونا حروفا من ذهب وكلمات من درر وعبارات من اسمى وأجلى عبارات في العلم إلى من صاغوا لنا علمهم حروفا ومن فكرهم منارة تنير سيرة العلم والنجاح إلى سر نجاحنا وسلاح نصرنا .

أساتذتي الكرام.

شـكر وعرفـان

عملا بقوله صلى الله عليه وسلم:" من صنع إليكم معروفا فكافئوه ، فإن لم تجدوا ما تكافئوه به فادعوا له حتى تروا أنكم قد كافأتموه".

أخص بشكري وتقديري وبالغ امتناني لأستاذي الفاضل صاحب الخلق النبيل **الدكتور قادري توفيق** على حسن تأطيره ورحابة صدره ومرونة تعامله وثمين توجيهاته ونصائحه.

فقد كان لنا نعم الموجه المرشد ونعم المشرف.

ونتقدّم بالشكر إلى جميع المعلمين والأساتذة من الطور الابتدائي إلى الطور الجامعي.

ونسأل الله العليم الكريم النفع العميم لنا ولكافة القرّاء من بعدنا في هذه الدراسة.

ـ الحمد لله وما توفيقي إلا به سبحانه ـ

1. قائمة المختصرات باللغة العربية

ج: الجزء.

س: السنة.

ص: الصفحة.

ط: الطبعة.

م.ش.و: المجلس الشعبي الوطني.

ر.ر.ج.ت: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

م.د: المجلس الدستوري.

ق.ع: قانون عضوي.

ق.أ: قانون أساسي.

ر.ت.د: رأي حول التعديل الدستوري.

ق.ق: قرار حول قانون.

م.أ.د: المجلس الأعلى للدولة.

2. *Listes des abréviations*

L.G.D.J: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

R.D.P: Revue de droit public et des sciences politiques.

R.A.S.N.J.E: Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques.

P.U.F: Presses universitaires de France.

D.E.A: Diplôme d'études approfondies.

Op.cit: Ouvrage précédemment cité.

PP: de la Page… a la Page.

éd: Editions

مـــقـــدمـــــة

إن دولة القانون تقتضي حتمية خضوع جميع السلطات والمؤسسات والهيئات والمرافق الدستورية والادارية والاقتصادية والاجتماعية لأحكام النظام القانوني الساري المفعول في الدولة، في كل ما تقوم به وتضطلع به من أعمال وعمليات واجراءات مهما كانت طبيعتها وهذا كأصل عام[1]، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال توافر جملة من الركائز والمبادئ الأساسية التي تساهم في تكريس حماية الحقوق والحريات، يأتي في مقدمتها وجود دستور يمثل أسمى قانون في الدولة الذي مضمونه التزام جميع سلطات الدولة بالتقيد بأحكامه، كما يسهر هذا الدستور على عملية تنظيم العلاقة بين هته السلطات الدستورية بناء على مبدأ الفصل بين السلطات.

ومبدأ الفصل بين السلطات يحتل مكانة هامة بين مبادئ الديمقراطية وتحقيق دولة القانون، وهذا المبدأ قد يكون مكرسا ضمنا أو صراحة في دساتير الدول ويعني استقلال كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث–التشريعية ، التنفيذية ، القضائية– عن الأخرى عبر الفصل بينها هيكليا ووظيفيا، حيث يتولى كل هيكل من الهياكل الثلاث المستقلة ممارسة واحدة من الوظائف الثلاث المذكورة دون تداخلها هيكليا وتداخلها وظيفيا الواحدة في الأخرى، ويقتضي مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعود الفضل في تكريسه للفقيه الفرنسي مونتسكيو الإبقاء على حد أدنى من التعاون بين السلطات لضمان تكاملها في ظل خصوصية وظائف كل واحدة منها، كما يقتضي هذا المبدأ منح كل سلطة وسائل لرقابة السلطة الأخرى وردعها إن لزم الأمر تكريسا لقاعدة الرقابة المتبادلة بين السلطات، الأمر الذي يساعد على تفادي استفحال ظاهرة التعسف في استعمال السلطة.

كما نجد أن أغلب الكتابات والدراسات الغربية مع تأكيدها على اعتبار نظرية الفصل بين السلطات من المبادئ الرئيسية التي يقوم عليها القانون الدستوري، إلا أنها تفرق عادة بين مبدأ الفصل بين السلطات أي التوزيع الصارم للصلاحيات بين مختلف الهيئات وبين مبدأ الصد والموازنة أي منح كل هيئة الحق للوقوف بوجه نشاط الهيئات الأخرى في مجال الصلاحيات الخاصة، هذا ونشير إلى أن لنظام الفصل بين السلطات نوعان، فهناك الفصل التام والمطلق وهناك الفصل المرن حيث التعاون المتبادل بين السلطات بحيث كل سلطة تكمل الأخرى[2].

والسلطات الثلاث التي يبنى عليها النظام السياسي للدولة هي السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية وهو تقسيم تكاد تأخذ به كافة دول العالم، غير أن التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات قد أفضى إلى خلق نوع من التوازن بينهم خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية كما أدى كذلك إلى توسيع اختصاصات السلطة التنفيذية التي لم تعد تنحصر في تنفيذ القوانين، بل برز تفوق السلطة التنفيذية على

[1] أنظر عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، جوان 2006، ص109.

[2] أنظر عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دار رسلان للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، سوريا، 2007، ص 09.

حساب السلطة التشريعية والقضائية، ومن ثم أصبحت السلطة التنفيذية تمارس اختصاصات تشريعية وأخرى قضائية.

وقبل الولوج في صلب موضوع البحث نشير إلى وضع مبدأ الفصل بين السلطات في كل من الدساتير الجزائرية والتونسية، فبالنسبة لهذا المبدأ في الدساتير الجزائرية فإن أول دستور بعد الاستقلال- دستور 1963- تحدث عن السلطات الثلاث بصورة منفصلة عن بعضها ومنح لكل سلطة صلاحيات منفردة، ولم يقم المشرع بتكريس هذا المبدأ صراحة ولم يجعله من بين الأولويات، ويرجع سبب ذلك إلى حداثة عهد الدولة بالاستقلال والبناء المؤسساتي وتوجهه إلى الاهتمام بتبني نظام الحزب الواحد والنهج الاشتراكي، وعليه كان التوجه نحو تركيز السلطات لتجسيد فكرة وحدة القيادة للحزب والدولة.

وعلى الرغم من أن دستور 1963 لم يعمر لأكثر من ثلاثة أسابيع إلا أن السلطة الحاكمة بقيت وفية للنهج الاشتراكي وتركيز السلطة بيد الحزب الواحد، وهو ما ترجم من خلال إعلان 10 جويلية 1965 وبعده دستور 1976، الذي صرح في المادة 98 منه على أن:" السلطة واحدة تمارس عن طريق أربع وظائف –سياسية ، تنفيذية ، تشريعية وقضائية"، أما دستور 1989 لم ينص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات لكنه تطرق له ضمنيا وبصورة مرنة من خلال اعترافه لأول مرة بوجود ثلاث سلطات في الدولة لكل منها اختصاصات محمية ومحددة في الدستور، ونتيجة للأزمة التي شهدتها البلاد مطلع التسعينات قامت السلطة بإصدار دستور 1996، والذي حمل في طياته عدة تغييرات تمس أسلوب ممارسة السلطة مع توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية وخاصة سلطات رئيس الجمهورية وذلك بالنظر إلى الوضع السائد وخصوصية المرحلة.

وقد شهد دستور 1996 عدة تعديلات- 2002، 2008- هذين التعديلين لم يأتيا بجديد بخصوص تكريس مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن التعديل الأخير لسنة 2016 قد عمل على تكريس هذا المبدأ صراحة حيث تطرق له من خلال الديباجة وكذلك من خلال المادة 15 منه، كما عمل هذا التعديل على محاولة تحيين الأحكام الناظمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أما في تونس فقد حاولت أن تتبنى النظام البرلماني في بداية عهدها بالاستقلال، وننوه بأنها كانت خلال هذه الفترة مازالت تعتمد النظام الملكي حتى بعد الاستقلال، وفي سنة 1957 تم إلغاء نظام الملكية وتم انتهاج النظام الجمهوري، بعدها بدأت معالم الأخذ بالنظام الرئاسي تتشكل وأصبحت السلطة مجسدة في يد رئيس الجمهورية وكذلك الحزب الدستوري الذي تحول إلى وسيلة في يد الجهاز التنفيذي الذي

يترأسه رئيس الجمهورية لبسط هيمنته باعتباره حزب الدولة كما تزامن ذلك مع تبني التوجه الاشتراكي في تونس[1].

وبقيت الأوضاع على حالها بل تم تكريس النظام الرئاسي المتشدد على حساب مبدأ الفصل بين السلطات وذلك إلى غاية إصدار دستور 2014، الذي شكل منعرجا حاسما في تاريخ التجربة الدستورية التونسية حيث عمل على الإقرار صراحة على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها على أساس نظام قائم على التعددية وهو ما كرسته ديباجة هذا الدستور، وقد رد هذا الدستور الاعتبار للسلطة التشريعية في خطوة نحو الأخذ بمظاهر النظام البرلماني المبني على الفصل المرن بين السلطات، وتخلى عن الأخذ بنظام الغرفتين واعتمد نظام الغرفة الواحدة وأصبح مجلس نواب الشعب هو الممثل الرئيسي للشعب التونسي كما تم توسيع صلاحياته خاصة الرقابية منها.

وعليه فإن موضوع رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية يكون ضمن الترتيبات الدستورية التي تحافظ على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وذلك من أجل ضمان التعاون والتوازن بين السلطات بهدف بناء دولة القانون، ولقد أصبح من النادر قيام دولة من دون برلمان حيث يمثل هذا الأخير مختلف شرائح المجتمع كما يعمل على حماية مصالحه السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ودراسة البرلمان في أي دولة مرتبطة بالنظام السياسي السائد فيها، ويعتبر البرلمان حلقة الوصل بين مؤسسات الدولة وكذلك بصفته قاعدة أساسية للديمقراطية، ولعل الاهتمام الذي حظي به موضوع البرلمان يعود بداية إلى تلك الفترة التي شهد خلالها العالم عدة تحولات أثرت في المنظومة الدولية، بداية من انهيار الإتحاد السوفيتي والمنظومة الاشتراكية وما تبع ذلك من اختلالات مست المجتمع والنظام الدولي[2]، بالإضافة إلى ظهور عدة مبادئ كالديمقراطية والحرية وحقوق الإنسان[3] التي دفعت إلى ضرورة إعادة الترتيب الداخلي أو التشريعي للدول، وصدور دساتير تنظم وضعية السلطة التشريعية داخل الدولة أي بداية الاهتمام بالدور الفعال للبرلمانات.

إن الدستورين الجزائري والتونسي يمنحان للسلطة التشريعية مكانة مرموقة ومتقدمة في البناء الدستوري داخل الدولة، ولعل هذا التعزيز في الاستنتاج يعود في الأساس إلى جملة من المؤشرات الدستورية والقانونية كتمتع البرلمان بالإضافة إلى صلاحيته في التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بصلاحيات أخرى واسعة في شتى المجالات، مثل سلطة وضع نظامه الداخلي ووضع ميزانيته الخاصة والإشراف على الشؤون المالية للمجلس، إضافة إلى صلاحياته الإدارية والأمنية وغيرها.

---

[1] Flory Maurice et autre, les régimes politique arabes, presses universitaires de France, deuxième édition, 1991, pp, 402, 403.

[2] كما يمكن أن يضاف لها عامل أساسي آخر يتمثل في بروز التكتل الاتحادي الأوربي، أنظر:
-Alice-Fuchs-Cessat, le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Vé république, L.G.D, paris, 2004, pp.03 et s.

[3] أنظر متروك الفالح، المجتمع والديمقراطية والدولة في البلدان العربية، مركز الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2002، ص 22.

ومع هذا التطور إلا أنه يمكن القول أن التطبيق الدستوري والعملي للعديد من الدول العربية بما فيها الجزائر وتونس يظهر ضعف السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية، وهو الأمر الذي أشار إليه تقرير نشره البنك الدولي بعنوان "الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا– تحسين التضمينية والمسائلة–" تكرر الملاحظات التي تشهد بضعف موقع البرلمان في النظم السياسية العربية، ويرجع هذا التقرير السبب إلى ضعف تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات والتمركز المفرط للسلطة في الجهاز التنفيذي، ويصور هذا التقرير على أن السلطة لا تزال تتصف بأعلى قدر من المركزية بين كل الدول النامية[1].

ففرنسا مثلا قد شهدت بداية من القرن 21 رد الاعتبار لهذه السلطة بعد هيمنة السلطة التنفيذية، فنجد مثلا بأن التعديل الدستوري لسنة 2008 قد كرس توازن جديد بين السلطات لفائدة السلطة التشريعية[2]، من خلال جملة الصلاحيات التي أسندها لها الدستور وهو المنحى الذي سلكه الدستور الجديد لتونس سنة 2014.

ولقد أصبح البرلمان إحدى الركائز الأساسية في الدولة الديمقراطية، فبالإضافة إلى الوظيفة التشريعية والتمثيلية التي يملكها يستطيع البرلمان من خلال الرقابة الفعالة التي يمارسها على السلطة التنفيذية أن يضمن نوع من التوازن بين السلطات، مؤكدا دوره كممثل لمصالح واهتمامات مختلف فئات الشعب، وتكريسا لهذا الدور الهام فقد عملت الدساتير على توفير جملة من الأدوات والآليات التي تمكن البرلمانين من ممارسة حقهم الرقابي.

لكن الملاحظ أن النصوص الدستورية تفتقد لقيمتها الحقيقية إذا لم تجد تطبيقا على أرض الواقع، ومن أهم المظاهر التي تعكس العلاقة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية الجانب الرقابي، وفي الدراسة التي نحن بصددها المتعلقة بهذا المظهر سيتم إبراز الدور الرقابي المنوط بالبرلمان تجاه أعمال السلطة التنفيذية في ظل كل من النظامين الجزائري والتونسي وما حملته الإصلاحات الدستورية التي شهداها في هذا السياق.

إن أهمية موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في كل من الجزائر وتونس تنبع من أنه لوحظ في العقود القليلة الماضية أن الكثير من العوامل والظروف أعطت للسلطة التنفيذية مكانا تتزايد أهميته بالنسبة للسلطات الأخرى، خاصة السلطة التشريعية التي أصبح دورها يتوقف على الرقابة شبه الشكلية للسلطة التنفيذية واكتفت بدور الموافقة على ما يعرض على مجالسها، ومن هذا المنطلق وتأسيسا على ما تقدم تظهر أهمية موضوع الرقابة البرلمانية في الأنظمة الدستورية المقارنة بوجه عام

[1] أنظر البنك الدولي، تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا- تحسين التضمينية والمساءلة- واشنطن، البنك الدولي، 2003، ص 05.

[2] Daniel Vergely, l'équilibre des pouvoirs: une utopie constitutionnelle, R.D.P, n-05, 2009, p 1463.

والنظام الدستوري الجزائري والتونسي على وجه الخصوص، وبالتالي فإنه بوجود أحكام دستورية دقيقة وضمانات تصون تطبيقها، أمر يمكن أن يجنب الدخول في الأزمات الدستورية فضلا عن إرساء قواعد الممارسة الديمقراطية، ثم إن تكريس الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية يأتي تجسيدا لمبدأ دستوري هام ألا وهو مبدأ " حيث توجد سلطة توجد مسؤولية ".

وتكمن كذلك أهمية الموضوع في كون الجزائر وتونس قد شهدا العديد من الإصلاحات الدستورية التي مست الجانب المنظم للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وخاصة في الجانب المتعلق بالدور الرقابي للبرلمان وهو الأمر الذي أبرزته الحاجة إلى محاولة التدقيق وضبط الآليات والشروط التي منحت لهذا الأخير والعمل على تمكين البرلماني من استخدام كل الآليات الدستورية المتاحة له للقيام بدوره الرقابي، وبالتالي فإن أهمية الموضوع نابعة من ضرورة معرفة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في المجال الرقابي المسطر على هذه الأخيرة في كل من الدول محل الدراسة، وبالحديث عن هذه الدراسة التي نحن بصددها فإنها تنحصر في المقارنة بين نظامين دستوريين وهما النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري التونسي في المجال الرقابي المخصص للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، كما يمكن اعتبار هذه الدراسة أنها جاءت لتحليل والكشف عن واقع وفعالية هذا الدور الرقابي من جهة، ومن جهة أخرى الوقوف على المستجدات التي أفرزتها جملة الاصلاحات التي شهدتها الجزائر وتونس في هذا الإطار.

ومن خلال هذه الدراسة سوف نحاول إبراز الدور الرقابي للبرلمان ومدى فعاليته في كل من الجزائر وتونس، وتم الاقتصار على هاتين الدولتين كونهما شهدا إصلاحات دستورية تستوجب الدراسة والتدقيق خاصة ما يتعلق بالجانب الرقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، ففي الجزائر نجد أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حمل في طياته بعض الإصلاحات المتعلقة بالجانب الرقابي الذي يمارسه البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية ولو أنه يمكن القول بأنها ليست جوهرية ولكنها أمور تحتاج إلى الدراسة والتحليل، أما في تونس فقد تم إلغاء الغرفة الثانية– الأمر الذي نصت عليه المادة 50 من الدستور– في البرلمان ووضع لمجلس نواب الشعب اختصاصات مهمة وبارزة أعادت للمؤسسة النيابية دورها كمؤسسة دستورية فعالة في الدولة على حساب السلطة التنفيذية وخاصة رئيس الجمهورية.

كما تهدف هذه الدراسة إلى مقارنة وتحليل ما جاءت به الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمان الجزائري والتونسي، وتحديد جملة الأدوات التي وفرتها كل منها، كما تهدف إلى تحديد الشروط والآليات التي يشترك فيها النظامين.

ولقد كانت وراء اختيار هذا الموضوع جملة من الدوافع التي تداخلت فيما بينها لتشكل اقتناعا بمعالجته نذكر منها:

– جاء الموضوع مواكبا لجملة من الإصلاحات الدستورية التي شهدتها الدول محل الدراسة.

– إن ترسيخ دور البرلمان كمراقب للسياسات العامة ومجال لتداول السلطة ومنبر للرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية هي أهداف تتطلع إليها الدولتان الجزائرية والتونسية، وعلى هذا الأساس تهتم هذه الدراسة ببيان طبيعة الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان في مجال مراقبة أعمال السلطة التنفيذية.

– إشتراك الدولتين في العديد من العناصر المتعلقة بموضوع البحث الأمر الذي دفع إلى إظهار الفروقات الموجودة بينهما.

– الوقوف على أهم الآليات والميكانيزمات الممنوحة للبرلمان في مواجهة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، ومحاولة كشف فعاليتها من عدمه والوقوف على المعوقات التي تواجهها وسبل تجاوزها.

– الدراسات والبحوث التي تناولت هذا الموضوع بالرغم من كثرتها لكنها لم تقدم للموضوع حقه من التعمق والبحث المستفيض، فكانت هذه الدراسة كمحاولة للوقوف على ما هو مطبق عمليا وفي الممارسة البرلمانية، وذلك بالاعتماد على إحصائيات ومعطيات تعكس صورة فعالية الدور المنوط بالبرلمان في هذا الخصوص.

– أهمية الموضوع وقابليته للمزيد من البحث والتمحيص.
– التعلق الكبير بعلم القانون الدستوري دفعنا إلى مباشرة هذه الدراسة ولعل التوصيات والاقتراحات التي سنقدمها ستكون إضافة في فضاء البحث العلمي لتدارك بعض الاختلالات.

وبالرغم من تضافر هذه الأسباب التي شكلت قناعة شخصية للسير في هذا البحث، إلا أنه قد اعترضتنا جملة من الصعوبات المختلفة والتي لم تشكل حاجزا أو عائقا يحول بيننا وبين مواصلة البحث في هذا الموضوع، ومن أبرز هذه الصعوبات نذكر:

– حداثة الدراسة كونها مستندة إلى مستجدات وإصلاحات دستورية حديثة تتعلق بموضوع البحث.
– التأخر في صدور بعض القوانين المتعلقة بموضوع البحث والتي تأتي مواكبة للتعديلات الدستورية.
– مراجع قليلة ومتفرقة عبر عدة مكتبات جامعية وعمومية تلم بمختلف مستجدات موضوع البحث.

للإحاطة بأغلب عناصر هذا الموضوع والبحث فيما إذا كان البرلمان قد عقد له الدستور دورا أساسيا وحقيقيا للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الجزائري والتونسي، وهل أنه فعلا يستغل كل الوسائل الدستورية الممنوحة له ليجسد دوره كممثل للشعب وسلطة فاعلة في تحقيق التعاون والتوازن بين السلطات، لذلك فقد تم طرح إشكالية أساسية وجب معالجتها بكل موضوعية وهي:

ما مدى فعالية الإصلاحات الدستورية الجديدة التي مست الدور الرقابي للبرلمان في تقويم الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية في النظامين الجزائري والتونسي؟ وماهي أوجه السلطات الرقابية الممنوحة للبرلمان في الحالات العادية والحالات غير العادية؟

إن إنجاز البحوث والدراسات الأكاديمية يخضع إلى مناهج تتماشى وطبيعة البحث حتى تكون ذات منحى علمي دقيق ومتوازن، وفي سبيل الإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه لابد من الإقرار في البداية أنه سوف يتم الاعتماد بالأساس على المنهج التحليلي الذي يعتمد على دراسة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بموضوع البحث خاصة تلك المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلى جانب ذلك سوف يتم اعتماد المنهج المقارن الذي لا يقل أهمية في معالجة هذا الموضوع، لأن الاعتماد عليه سوف يساعد على توضيح ما ستسفر عليه عملية المقارنة بين نظامين دستوريين من اكتشاف لأوجه التشابه والاختلاف في الآليات الممنوحة للبرلمان في سبيل مواجهة أعمال السلطة التنفيذية، كما ستعتمد كذلك هذه الدراسة على الاستدلال ببعض تجارب الدول كفرنسا والمغرب وغيرها، كما سيتم كذلك الاستئناس بالمنهج التاريخي في بعض الحالات التي تعنى بسرد أحداث وشواهد تاريخية سابقة، وعليه فإن هذه المناهج مجتمعة سوف تساعد لا محالة على ربط أجزاء الدراسة بالإضافة إلى تسهيل الفهم العام للموضوع.

وقصد تحليل ودراسة هذا الموضوع لزم الأمر اعتماد خطة منهجية من خلالها يتم إبراز جملة العناصر الأساسية المتعلقة بهذا البحث، لذلك قمنا بتخصيص فصل تمهيدي نعالج فيه الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية وعلاقتها بمبدأ الفصل بين السلطات، الذي من خلاله نعكف على جملة من المفاهيم الأساسية المتعلقة بموضوع البحث بالإضافة إلى تخصيص جزء منه للتلميح إلى البنية الهيكلية والوظيفية للبرلمان الجزائري والتونسي في خضم المستجدات الدستورية الأخيرة.

كما تم إفراد باب أول لدراسة أوجه السلطة الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، ونتناول فيه مجموعة الآليات الرقابية التي تكون ناجمة عن مبادرة الحكومة حيث يتعلق الأمر بتقديم مخطط عمل الحكومة أو كما يصطلح عليه في النظام التونسي بالبرنامج الحكومي، ثم التطرق إلى بيان السياسة العامة والآثار التي يمكن أن تنجم عنه وصولا إلى محاولة دراسة الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، أما الفصل الثاني فتم فيه التطرق إلى آليات الرقابة الناجمة عن مبادرة برلمانية، أين يتعلق الأمر بالسؤال البرلماني والاستجواب وكذا لجان التحقيق البرلمانية، أما الباب الثاني فيتعلق بالسلطة الرقابية للبرلمان على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في ظل الإصلاحات الدستورية، تطرقنا في الفصل الأول إلى ممارسة هذا الدور في الحالات العادية والفصل الثاني للحالات غير العادية، وذلك دائما في ظل النظامين الدستوريين الجزائري والتونسي.

الفصل التمهيدي:

الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية وعلاقتها بمبدأ الفصل بين السلطات

لقد كانت السلطات قديما محتكرة في يد جهة واحدة سواءً كانت متمثلة في التشريع أو التنفيذ أو القضاء، وكانت هذه السلطة عموما مجسدة في الملك أو الحاكم، وعلى هذا الأساس كانت الأنظمة السياسية القديمة تقوم على مبدأ وحدة السلطة وتركيزها في يد شخص واحد، وكان الدافع للأخذ بهذا المبدأ هو وظائف الدولة التي لم تكن بالكثيرة فقد كانت نشاطاتها محدودة مما سهل من وحدة مركز القرار[1].

غير أن التطور الذي عرفته الدولة والذي صاحبه إتساع في مهام السلطة الحاكمة، التي كانت تستحوذ على إتخاذ القرارات المرتبطة بتسيير الحياة اليومية جعل من الصعب تحقيق هذه المهام، مما دفع بالفلاسفة والمفكرين إلى البحث عن حلول لهذا التسلط في الحكم.

تعددت الطروحات ولو أنها كانت تصب في سياق واحد وهو محاولة توزيع وظائف السلطة وعدم تركيزها في يد شخص واحد أو هيئة، وهو ما أطلق عليه مبدأ الفصل بين السلطات وجوهر هذا المبدأ هو الفصل الوظيفي والفصل العضوي فيما بينها، فالفصل العضوي المقصود به عدم الجمع بين الوظائف في السلطات الثلاث وإن كان الواقع في كثير من الأنظمة السياسية يخالف ذلك، ومثال عليه أنه يمكن للنائب أن يكون وزيرًا في نفس الوقت كما هو عليه الحال في النظام البرلماني.

أما الفصل الوظيفي فالمراد به إنفراد كل سلطة من السلطات الثلاث بممارسة إختصاصاتها المحددة دستوريا، فإذا كانت السلطة التنفيذية مختصة بتنفيذ القوانين والسلطة القضائية مختصة بالفصل في المنازعات المعروضة عليها، فالسلطة التشريعية هي التي تعد القوانين وتصادق عليها، وإن لم تكن هذه وظيفتها الأولى من الناحية التاريخية، فإن لها وظيفة أخرى لا تقل أهمية عن الأولى هي وظيفة المراقبة أو ما يصطلح عليه بالرقابة البرلمانية.

وقبل التطرق إلى هذه الرقابة بالتفصيل كان من الأجدر تسليط الضوء على مبدأ الفصل بين السلطات بإعتباره المنبع الذي نشأت منه الرقابة البرلمانية، لذلك سوف نفرد مبحث أول لمبدأ الفصل بين السلطات، ومبحث ثاني نعالج فيه مسألة نشأة الرقابة البرلمانية وتطورها.

[1] أنظر عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 13.

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات:

إن مسألة ممارسة السلطة والتداول عليها إستأثرت بإهتمامات الفكر البشري عبر العصور ولا تزال تشغل فكر فقهاء السياسة والقانون، ومع تعدد حلول هذه المسألة فإنه يمكن تحديد أسلوبين أو معيارين هما المعيار الكمي والمعيار الكيفي[1]، فأنصار المعيار الكمي يرون أنه يكفي أن يتعدد القائمون على السلطة حتى لا يجنحوا إلى الإستبداد، وهو التصور اليوناني لأنواع الحكومات (أرستقراطية أو ديمقراطية)، كما أن هذا المعيار قد بدا لأنصاره أنه أمثل المعايير بصدد المسألة السياسية المتعلقة بالتداول على السلطة، وبالنسبة للفئة الثانية المتمثلة في أنصار المعيار الكيفي فلا يعنيها عدد القائمين على السلطة بقدر ما تهمهم كيفية ممارسة السلطة، ولذا سمي هذا المعيار بالكيفي أو الوظيفي الذي جاء على أنقاذ المعيار الكمي أو العددي.

وقد ظل الغرب يأخذ بالتصور اليوناني ولم يخرج عنه إلا عبر كتابات مونتسيكيو في القرن الثامن عشر، والذي إستبدل المعيار المعتاد القائم على عدد الحكام بمعيار آخر أكثر تعقيدًا ومستمد من طبيعة الحكومات وأكد على أنه لا قيمة للعدد قلة أو كثرة، وأن ما يضع حدًا للإستبداد هو تقييد الحكام بدستور مسبق يحكم طريقة ممارستهم لمظاهر السلطة، كما وضع أساسًا لالتزام المحكومين بأوامر الحكام ويتمثل في مبدأ الشرف، فالمحكومين يلتزمون بأوامر الحكام ليس إنطلاقًا من الخوف بل من شرف الإلتزام بالقانون[2]، فصور مونتسكيو بذلك مبدأ الشرعية كإحدى المبادئ الأساسية للتنظيم السياسي وأحد ركائز الدولة الحديثة، ولمنع الإستبداد وتفاديا لعدم إلتزام القائمين على السلطة بدستور مسبق فقد قدم مونتسكيو الحل المثالي لمسألة ممارسة السلطة وهو فكرته المتعلقة بتوزيع السلطات في الدولة بين هيئات ثلاث.

ومن ثمة تشكلت الفكرة في مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر معيارا كيفيا لحل مسألة ممارسة السلطة، فما المقصود بهذا المبدأ وما هي مبرراته وغاياته ؟.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وظروف نشأته:

لقد أدى التطور الذي عرفته الحياة السياسية إلى تشعب وظائف الدولة، وقد أدى هذا الأمر إلى الإعتقاد بأن جعل هذه الوظائف المتشعبة لدى شخص واحد أمرًا من الصعب تحقيقه، مما دفع إلى القول بأن السلطة لم تعد ملكا للحاكم وأن الحاكم لم يعد إلا ممارسًا للسلطة، فإذا كانت وظائف الدولة تتولاها السلطات العامة المختلفة (التشريعية، التنفيذية والقضائية) فإن العلاقة بين هذه السلطات تحتاج إلى

[1] أنظر عادل فتحي ثابت عبد الحافظ، شرعية السلطة في الإسلام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 36.
[2] المرجع نفسه، ص 39.

تنظيم، ولهذا برز هذا المبدأ الهام الذي يعتبر قطب راح لتنظيم هذه العلاقة عرف بمبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات:

لقد إرتبط هذا المبدأ باسم الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو، الذي شرح مبدأ فصل السلطات وأبرز خصائصه أجمل إبراز في مؤلفه الشهير "**روح القوانين**"، الذي ترك أثرًا بارزا في الفلسفة السياسية للثورة الفرنسية، "وأول ما يلاحظ في هذا الخصوص أن مونتسكيو لم يكن أول من قال بهذا المبدأ، ولكن دوره الأساسي ينحصر في توضيح المبدأ وشرحه وتدعيمه مما إنتهى إلى ارتباط المبدأ بإسمه"[1].

وكما أشرنا فإن مونتسكيو لم يكن رائد هذا الإبداع بل سبقه إلى ذلك فلاسفة ومفكرين آخرين مثل أرسطو وأفلاطون في اليونان، وأمثال جون لوك صاحب كتاب "**الحكومة المدنية**"، ففي كنف الإستبداد وإطلاق السلطة بدأ نور تقييد السلطات وتقسيمها يبزغ تدريجيا إلى أن إكتمل في كتاب مونتسكيو"روح القوانين"، حيث شرع في عام 1734 في كتابة هذا المؤلف الضخم وأخذ منه هذا العمل أربعة عشر عامًا، وقد أعتبر المؤلف كتحفة لما تضمنه من أحكام.

بعدها إنتشر هذا المبدأ وإعتنقه المفكرون وواضعوا الدساتير في ذلك العصر، وأصبح لبنة أساسية في تشكيل النظم الدستورية، وهو ما أخذ به النظام الدستوري الأمريكي الذي وضعه الكونغرس في عام 1787، وقد إنتشرت هذه النظرية بشكل واسع في عالم السياسة والدستور، ولم ينته القرن 18 حتى أصبح هذا المبدأ يكرس في أغلب دساتير العالم.

ولقد تناول الفقيه مونتسكيو هذا المبدأ في كتابه روح القوانين في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر ويتضمن مبدأين هما مبدأ التخصص ومبدأ الإستقلالية، فالأول يدعى فصل الوظائف أو الفصل الوظيفي، وحدد الوظائف الكبرى للدولة (التشريعية، التنفيذية والقضائية) على أنها تمارس من قبل ثلاث سلطات أو أجهزة متميزة، أما المبدأ الثاني فهو فصل الأجهزة أو الفصل العضوي، فإن كلا من هذه السلطات تكون مستقلة كليا عن الآخرين والأعضاء الذين يؤلفونها، أي أنهم لا يعزلون أو يعينون من قبل سلطة أخرى.

وبتعبير آخر فإن لمبدأ الفصل بين السلطات بعدان، الأول بعد تنظيمي والذي يشمل البعد الوظيفي والعضوي، أما البعد الثاني وهو البعد القانوني فيعني طبيعة العلاقة بين سلطتي التنفيذ والتشريع، فقد

[1] سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي-دراسة مقارنة- الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 451.

إنطلق مونتسكيو من مقدمة مفادها"أن الإنفراد بالسلطة يؤدي إلى الإستبداد، والسلطة قوة، ولا يوقف القوة إلا القوة".

وهذا المبدأ في تفسيره هو "قاعدة من قواعد فن السياسة ومبدأ تمليه الحكمة السياسية، ذلك أنه لكي تسير مصالح الدولة سيرًا حسنا وحتى نضمن الحريات الفردية وتحول دون إستبداد الحكام، فإنه من اللازم أن لا تركز السلطات كلها في هيئة واحدة ولو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب"[1].

إن هذا الإستبداد ناتج عن الطبيعة البشرية الميالة أحيانا إلى التعسف والإستحواذ على السلطة، لذلك كان مونتسكيو يقول:"إن التجربة المستمرة تظهر لنا أن كل شخص لديه ميل إلى إساءتها والذهاب بها إلى حيث توقفها حدود معينة، إنه ليس غريبا أن نقول أن الفضيلة نفسها في حاجة إلى حدود"[2]، كما تجدر الإشارة إلى أن المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات قد تباينت بشأنه التوجهات الفلسفية، فلكل من أفلاطون وأرسطو وجون لوك وكذا جون جاك روسو وجهة مختلفة عن الآخر، وفي ما يلي تبيان لذلك على حسب كل فقيه.

أولا: مبدأ الفصل بين السلطات عند أفلاطون:

يرى أفلاطون بأن وظائف الدولة يجب أن تتوزع بين هيئات مختلفة بالتوازن والتعادل، حتى لا تنفرد هيئة الحكم وتمس سلطة الشعب مما قد يؤدي إلى وقوع إنقلاب أو ثورة، ولتجنب هذا وجب فصل وظائف وهيئات الدولة على أن تتعاون بينها وتراقب بعضها منعًا للإنحراف، ويرى أفلاطون في كتابه "القوانين" توزيع المهام بين عدة هيئات، هي أولا مجلس السيادة المكون من عشرة أعضاء يهيمنون على دفة الحكم وفقا للدستور، ثانيا جمعية تنظيم الحكماء مهمتها الإشراف على التطبيق السليم للدستور، ثالثًا مجلس شيوخ منتخب مهمته التشريع، رابعًا هيئة لحل المنازعات التي تقوم بين الأفراد، خامسًا هيئات البوليس وأخرى للجيش مهمتها الحفاظ على أمن وسلامة التراب، سادسًا وأخيرًا هيئات تمثيلية وتعليمية لإدارة مرافق الدولة[3].

ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطات عند أرسطو:

وصف أرسطو التنظيم السياسي ولاحظ ضرورة وجود وظائف ثلاث:

وظيفة المداولة "Délibération" وهي من إختصاص الجمعية العامة أو مجلس يقضي في المسائل الهامة، وظيفة الأمر والنهي "Commandement et la Contrainte" التي تقوم بها الهيئة التنفيذية، وظيفة

[1] سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق، ص 451.
[2] يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1969، ص 127.
[3] أنظر فريد علواش، "مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية"، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 225.

القضاء "Justice" التي تقوم بها المحاكم، ويرى بأنه من الأحسن للنظام السياسي توزيع السلطة فيما بين هيئات مختلفة تتعاون مع بعضها تجنبًا لكل إستبداد[1].

ثالثا: مبدأ الفصل بين السلطات عند جون لوك:

عبر الفقيه جون لوك عن مبدأ الفصل بين السلطات بنظريات عامة في كتابه المشهور "**الحكومة المدنية**" الذي صدر سنة 1690 وقد وضعه في أعقاب الثورة البريطانية عام 1688، فقد قسم سلطات الدولة حسب المهام الموكلة لها إلى أربعة مهمات:

أ- المهمة التشريعية وهي سن القوانين.

ب- المهمة التنفيذية وهي تنفيذ القوانين والمحافظة على الأمن.

ج- المهمة الإتحادية، وخصائصها إعلان الحرب وإقرار السلم وعقد المعاهدات والقيام بجميع العلاقات مع الدول الأخرى.

د- مهمة التاج وهي السلطة التي تتولى خصائص الملوك وحقوقهم وإمتيازاتهم كافة.

وكان الفقيه جون لوك يقول بضرورة فصل المهمة التنفيذية عن المهمة التشريعية، حيث يعتبر السلطة التشريعية في مهمتها أسمى السلطات في الدولة، وهي المشرفة على غيرها من السلطات لكنه منح السلطة التنفيذية صلاحية تقدير الظروف التي تتقلب فيها الدولة، فرخص لها في حالة غموض القانون السير وفقا لما تراه، كما أعفاها من التقيد بأحكام القانون الصريحة، فيما إذا قدرت أن المصلحة العامة تقضي باتخاذ خطة مخالفة للقانون، وليضمن لوك توازن المهمتين التشريعية والتنفيذية وإنتهاجها السبيل الصحيح في تحقيق المصلحة العامة، أباح للشعب حق الثورة على حكامه لمقاومة الطغيان وإسترداد سيادته ليعهد بها إلى حاكم آخر جديد يمارسها لمصلحة الشعب[2].

وما يؤخذ على أفكار لوك أنها لم تقدم إلا صورة لما كان سائدًا في إنجلترا، محاولاً إيراد بعض التعديلات لكنه مع ذلك يعترف بأن التاج يركز كل الوظائف في يده، فهو يملك الحقوق والإمتيازات الملكية والسلطة التنفيذية الإتحادية، ويساهم في الوظيفة التشريعية لأنه هو الذي يوافق عليها، كما يعتقد بأن الملك يجب أن يبقى هو الجهاز الأعلى للدولة، مما يؤدي في النهاية إلى القول بأن جون لوك لم يقدم سوى تمييزًا بين الوظائف.

[1] أنظر سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، طرق ممارسة السلطة-أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها- الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 165.

[2] أنظر فريد علواش، مرجع سابق، ص 228.

رابعًا: مبدأ الفصل بين السلطات عند جون جاك روسو:

يرى هذا الفقيه أن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أمر ضروري، لأن الأولى تمثل الشعب وهي تمارس السيادة باسم الشعب وبموافقته، أما الثانية فما هي إلا وسيط بين السلطة التشريعية والشعب الذي يراقبها ويقبلها متى شاء، لكنها سلطة دائمة بخلاف السلطة التشريعية التي لا تجتمع إلا مرات محدودة في السنة، أما السلطة القضائية عند روسو فهي شبيهة بالسلطة التنفيذية كونها مطالبة بالخضوع للقوانين هي الأخرى، وأنه يحق للأفراد التظلم من أحكامها، ونتيجة لذلك يحق للشعب إصدار العفو عن المحكوم عليهم قضائيا، هذا ويمكن القول بأن روسو يخالف مونتسكيو لكونه يفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية بسبب إختلاف طبيعتهما، ويعتبر السلطة القضائية جزء من السلطة التنفيذية كما أنه لا يقرّ بفكرة تساوي السلطات في ممارسة السيادة وإستقلالها[1].

الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات عند الفقيه مونتسكيو:

إرتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه مونتسكيو الذي كان له الفضل الكبير في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة، كما يجمع الفقهاء والكتاب في القانون الدستوري على أن نظرية الفصل بين السلطات قد تناولتها كما سبق وأشرنا كتابات أفلاطون في كتابه "**القوانين**"، ثم أثارها الفيلسوف جون لوك في كتابه "**الحكومة المدنية**"، إلا أن الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو هو صاحب الفضل في إقامة هذه النظرية على نحو منهجي وأرسى أصولها ودافع عنها.

ويكون مونتسكيو عند شرحه للدستور الإنجليزي قد أثر به على محرروا دستور الولايات الأمريكية المستقلة عن بريطانيا[2]، "واستلهم تصوره واضعوا الدستور الإتحادي للولايات المتحدة سنة 1787، فحاولوا أن يفصلوا فصلاً تاما بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية كما فعل هو نفسه"[3] في كتابه روح القوانين، كما أثر مونتيسكيو بشكل بارز في الفلسفة السياسية للثورة الفرنسية، التي وصل بها الحد الى التصريح في الماد 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت 1789 بأنه:" كل مجتمع لا توجد فيه ضمانات للحقوق ولا يوجد فصل محدد بين السلطات ليس له دستور، لأن وجود الدستور معناه تقييد السلطة السياسية وأن الفصل بين السلطات هو الوسيلة لتحقيق ذلك"، حيث يبحث مونتيسكيو من خلال مبدئه عن نظام حكومة يحول دون تمكين السلطة من أن تصبح مستبدة، وتضمن

[1] أنظر سعيد بوالشعير ، مرجع سابق، ص 167.

[2] CF, p. Du bouchet, l'influence de montesquieu sur les pères fondateurs des etats unis, du feodalisme de montesquieu au fédéralisme des pères fondateurs, RDP, n° 03, 1989, pp, 813- 852.

[3] مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2000، ص 43.

حريات المواطنين[1]، وإن لم يكن مونتسكيو هو أول من جاء بهذا المبدأ فله يرجع الفضل في توضيح المبدأ وشرحه وتدعيمه مما إنتهى إلى ارتباط المبدأ باسمه.

أسس مونتسكيو نظريته على ثلاث أفكار تمثلت في كيفية حماية الحرية، وتفادي إساءة إستعمال السلطة، والتوازن بين السطات، وقد إعتمد في بحثه على موضوع حماية الحرية السياسية وتساءل عن نوع المؤسسات التي من شأنها أن تقوم بهذا الدور، فاستنتج أن ذلك لا يكون إلا في ظل نظام يقوم على الفصل بين السلطات حتى توقف كل واحدة منها الأخرى[2].

لقد كان مونتسكيو من خلال أفكاره يبحث عن الوسيلة الأنجح والتي بإمكانها حماية المحكومين من تعسف الأنظمة السياسية وإستبدادها، "الأمر الذي أدى إلى إعتبار مبدأ الفصل بين السلطات سلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة"[3]، والحرية السياسية حسب رأي الفقيه مونتسكيو لا تتحقق إذا ما إجتمعت السلطة التنفيذية والتشريعية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، لأنه يخشى أن يضع الحاكم قوانين مجحفة لينفذها تنفيذا جائرًا، ولتحقيق هذه الحرية لا بد من فصل السلطات بعضها عن بعض وممارستها بين أفراد المجتمع أنفسهم أو ممثليهم، فالقاعدة التي تضمن الحرية ولمنع إساءة إستعمال السلطة هي أن السلطة توقف السلطة[4].

ونخلص في النهاية لوجهات نظر مونتسكيو بخصوص مبدأ الفصل بين السلطات إلى ما يلي:

- قسم مونتسكيو السلطات العامة في الدولة إلى ثلاث سلطات أساسية هي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وبين المهام الأساسية لكل سلطة.
- أكد أن توزيع السلطات وفصلها أمر ضروري فليس هناك ما هو أخطر على الحرية وأقرب إلى الإستبداد من جمع السلطات في يد واحدة.
- نادى بضرورة رقابة السلطة وبأن يطبق مبدأ السلطة توقف السلطة.
- أكد على حاجة السلطات العامة وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى تبادل الرقابة بينهما، بحيث يكون للسلطة التشريعية إمكانية تقييد السلطة التنفيذية وكبح جماحها والحد من غلوها، ويكون للسلطة التنفيذية نفس الإمكانات تجاه السلطة التشريعية.

---

[1] أنظر بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، الجزائر، سنة 2003، ص 199.

[2] CF, A HAURIOU, droit constitutionnel et instutition politique, edition montchrestion, 5ème edition, 1972, p 212.

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ الأنظمة السياسية، الدول والحكومات، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1972، ص 235.

[4] أنظر علي محمد صالح الدباس وعلي عليان محمد أبو زيد، حقوق الإنسان وحرياته، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص ص 84، 85.

ولقد كان لنظرية الفصل بين السلطات تأثير كبير على الثورتين الأمريكية والفرنسية، إذ فهم رجال الثورتين المبدأ على أنه الفصل المطلق بين السلطات، وكما سبق وأشرنا فقد اعتبرت الثورة الفرنسية في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة 1789م أن كل دولة لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها[1].

الفرع الثالث: مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات:

إن من أهم المبررات التي أدت إلى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات تتمثل في منع الإستبداد وصيانة الحريات العامة، وكذا إيجاد رقابة متبادلة بين السلطات وهو ما سنحاول شرحه في النقاط التالية:

أولا: منع الإستبداد وصيانة الحريات:

إن تركيز السلطات في جهة واحدة سواءً كانت فردًا أو هيئة سيؤدي في النهاية إلى الإستبداد والقضاء على الحريات، والنفس البشرية تميل بطبعها أحيانا إلى الإستبداد إذا ما إستأثرت بالسلطة، كما يعتبر مونتسكيو هذا المبدأ وسيلة لتوزيع السلطة ومنع تركيزها في يد واحدة على نحو يهدد حريات الأفراد ويعرض حقوقهم للخطر، وإن كان تركيز السلطة في يد هيئة واحدة يؤدي إلى الإستبداد وتوزيعها على عدة هيئات يؤدي إلى عكس ذلك، فالسلطة توقف السلطة عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل الرقابة المتبادلة بينها والمنصوص عليها بالدستور، وبذلك يكون مبدأ الفصل بين السلطات بما يحققه من رقابة متبادلة الكفيل بصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم، لأن عكس ذلك – جمع السلطة وتركيزها في يد واحدة – سوف يؤدي إلى الإستبداد وتضييع الحقوق والحريات[2].

ويضيف مونتسكيو إلى أن المقصود بمنع الإستبداد وصيانة الحريات هو: "إذا جمع شخص واحد أو هيئة واحدة السلطتين التشريعية والتنفيذية، إنعدمت الحرية... وكذلك الشأن إذا إجتمعت السلطات الثلاث ... في يد واحدة ولو كانت يد الشعب ذاته"، وينتهي من ذلك إلى النتيجة الحتمية في عبارته الشهيرة "... يجب أن توقف كل سلطة عند حدها بواسطة غيرها، بحيث لا تستطيع أية سلطة أن تسيء إستعمال سلطتها أو أن تستبد بتلك السلطة" ومرجع ذلك إلى طبائع الأمور، فقد أجمع الفقهاء والمفكرون في مختلف العصور أن السلطة المطلقة من شأنها أن تغري بإساءة إستعمالها حتى قيل أن:" السلطة المطلقة مفسدة مطلقة" وأن "للسلطة نشوة تعبث بالرؤوس"، وهكذا فإن وسيلة مجابهة هذا الخطر تنحصر في تقسيم السلطات حتى توقف السلطة السلطة على حد تعبير مونتسكيو"[3].

[1] أنظر عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدي، مصر، 2004، ص 263.
[2] أنظر فريد علواش، مرجع سابق، ص 227.
[3] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 452.

ثانيا: تحقيق شرعية الدولة:

إن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر من أهم الضمانات الأساسية التي تكفل قيام دولة القانون، فهو وسيلة فعالة لكفالة إحترام القوانين وتطبيقها تطبيقا عادلا وسليما، بحيث تضمن خضوع السلطات الحاكمة للدستور والقانون وليس الأفراد فقط، لأنه إذا إجتمعت وتركزت السلطة التشريعية والتنفيذية في يد هيئة واحدة فلا ضمان لإحترام القانون، لأن هذه الهيئة سوف تقوم بوضع القوانين وتعديلها بناءً على الحالات الفردية الطارئة مما يفقد القانون صفة العدالة ويصبح مجرد قواعد عامة مجردة، وإذا إجتمعت سلطة التشريع والقضاء في هيئة واحدة أصبح القاضي طاغية باعتبار أن باستطاعته سن قوانين وتعديلها وإلغاؤها بإرادته حسب الحالات التي تعرض عليه للفصل فيها[1].

أما إذا ما إجتمعت سلطة التنفيذ والقضاء معًا فإن ذلك سوف يؤدي إلى إفلات السلطة التنفيذية من رقابة السلطة القضائية على أعمالها، مما يؤدي إلى تجاوز هذه السلطة لأعمالها وحدودها أي إنحرافها ومخالفتها للقوانين، نظرًا لإنتفاء الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، كما أن إتحاد السلطتين التنفيذية والقضائية سيؤدي بالقاضي إلى إصدار أحكام جائرة ما دام أنه هو الذي سوف ينفذها في نهاية الأمر.

ومن أجل إحترام شرعية الدولة يجب أن تكون السلطة القضائية مستقلة في كافة مستوياتها عن أي ضغوط سياسية أو إجتماعية أو مالية أو دينية، لأن الهدف الأساسي للقضاء هو العدل تبعًا للقانون، من أجل كل هذا لا بد من إسناد كل وظيفة من وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى هيئات متعددة، مما يكفل دولة القانون التي من أهم عناصرها ومبادئها إحترام القانون.

كما أن الفصل بين السلطات يجعل السلطة القضائية رقيبة على السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويضمن خضوع القوانين والمراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، وإلغائها عند مخالفتها للدستور أو القانون، وهذا ما يحقق فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن السلطة القضائية وضمان إحترامها وحسن تطبيقهما للقانون[2]، وعليه فمبدأ الفصل بين السلطات يعتبر ضمانة أساسية لقيام دولة القانون، التي تسهر على تحقيق المساواة بين الأفراد وإحترام حقوقهم وحرياتهم، ويضمن السير الحسن لمصالح الدولة وحماية حقوق الإنسان من التعسف.

[1] أنظر عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 265.
[2] أنظر نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص 185.

ثالثا: تقسيم العمل وحسن أداء وظائف الدولة:

نظرًا لوظائف الدولة المتعددة والمتشعبة في نفس الوقت، فإن تركيز هذه الوظائف في يد جهة واحدة من شأنه أن لا يوفر للنصوص القانونية القدر المطلوب من الإتقان، فمبدأ الفصل بين السلطات يحقق مبدأ تقسيم العمل والتخصص الذي من شأنه أن يؤدي إلى إتقان كل هيئة لوظائفها، وقد لاحظ مونتسكيو أن وظائف الدولة هي ثلاث، الوظيفية التشريعية وتتمثل مهمتها في إصدار القوانين والقواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الأفراد في الدولة وتوكل هذه المهمة للبرلمان، والوظيفة التنفيذية التي تسير أمور الدولة ضمن حدود الدستور والتشريعات، ولها صلاحية إقتراح مسودة قوانين جديدة لدراستها من قبل السلطة التشريعية والموافقة عليها وتتولاها الحكومة[1].

أما الوظيفة القضائية مهمتها حل النزاعات الناجمة عن تطبيق القوانين، وتوكل إلى المحاكم وبذلك يتم تسيير وظائف الدولة على أحسن حال، وبهذا التقسيم تصبح كل وظيفة منفصلة عن الوظائف الأخرى، مما يؤدي إلى قيام كل سلطة بالمهام الموكلة لها ويجعلها تجيد عملها وتتقنه، وتراقب بعضها البعض بواسطة وسائل الرقابة المتبادلة بينها.

وبخصوص وظيفة التشريع فيرى مونتسكيو أنها تتطلب مجلسًا كبير العدد حتى تضمن عدالته وحسن صياغته، لذلك فالبرلمان المنتخب هو الهيئة الملائمة للقيام بمهمة التشريع، أما الهيئة التنفيذية فلا يمكن أن تعطى لمجلس كبير العدد، بل الأفضل أن تتولاها حكومة قليلة العدد حتى تكون أكثر فعالية وسرعة في تنفيذ مهامها، أما الوظيفة القضائية فتتولاها هيئة قضائية متخصصة وأن تكون بعيدة عن الصراعات السياسية، وإختيار القضاة لا بد أن يبتعد أكثر عن اللعبة السياسية للحفاظ على إستقلاليتهم[2].

لذا فإن توزيع الوظائف على سلطات متخصصة كل واحدة في مجال إختصاصها يظفي على النصوص القانونية ومختلف القرارات الجودة والإتقان، ويجنبها عيوب الإرتجالية والتسرع وهذا ما من شأنه أن يكفل إحترام القوانين وتطبيقها تطبيقا سليما، من خلال تحقق الرقابة المتبادلة بين الهيئات المختلفة من جهة ولتطبيق مبدأ التخصص من جهة أخرى، وهكذا يحقق مبدأ الفصل بين السلطات كل الفوائد والمزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل الذي يؤدي إلى السير الحسن لمصالح الدولة في كافة المجالات التشريعية، التنفيذية والقضائية.

[1] أنظر حسني بديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 76.
[2] أنظر محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص ص، 195، 196.

المطلب الثاني: مزايا وانتقادات مبدأ الفصل بين السلطات:

إن لمبدأ الفصل بين السلطات مزايا مثل ما له إنتقادات تشكل عيوبًا لهذا المبدأ وسوف نتعرض لكل الأمرين تباعًا:

الفرع الأول: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات:

أولا: يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات ركنا أساسيا من أركان الديمقراطية، وهو الذي يضمن فهم العلاقة المتبادلة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهو الضمان الأكيد لحقوق الأفراد وحرياتهم، فلا ديمقراطية بدون مبدأ الفصل بين السلطات.

ثانيا: الكثير من الدارسين يعتبرون الإنتقادات الموجهة لهذا المبدأ لا تنتقد مضمونه، وإنما الإنتقاد ينصب على سوء تطبيقه، فنظرية مونتسكيو لا تدعوا إلى الفصل المطلق بين السلطات بل على العكس تدعوا إلى الفصل المرن، فقراءة دقيقة لبعض نصوص مونتسكيو لا توحي لنا بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات بل بتعاونها فيما بينها، ويأتي تطبيق المبدأ عمليا ليؤكد هذه الإفتراضات، فكل دولة تمارس فصل السلطات بصورة خاصة، وهو ما يدل على أن قواعده الأساسية تمارس بليونة[1]، والدليل على ذلك نجد أن النظام الأمريكي الذي يعد نموذج للفصل الجامد بين السلطات لا يتفق مع الفصل التام، ويرى أنه لا مانع من التعاون بين السلطات وهذا ما يضفي على المبدأ المعقولية والمنطقية.

ثالثا: يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات الضمانة الوحيدة لاستقلال السلطات حتى لا تخضع أي سلطة للسلطات الأخرى فتصبح أداة لها.

رابعا: إن تطور مفهوم الدولة ومفهوم السلطة وطبيعة العلاقة بين السلطات قد صاحبه تطور في مفهوم الفصل بين السلطات نفسه، فهو صارم كامل مطلق في بداية ظهوره ليتطور إلى المرونة والتوزان ويتطور إلى مفهوم التدرج أي التدرج في السلطات، إذ أن المتأمل إلى العلاقة بين السلطات العامة يرى بأنها أضحت علاقة متدرجة وليست قائمة على المساواة فالسلطات الثلاث ليست إلا أجزاء في آلة واحدة هي الدولة[2].

---

[1] أنظر فريد علواش، مرجع سابق، ص 228.

[2] أنظر طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، دار النهضة العربية، مصر، 1978، ص 517.

كانت هذه بعض الإيجابيات التي يتميز بها مبدأ الفصل بين السلطات، وكغيره من المبادئ لا يخلوا من السلبيات والإنتقادات والتي لا تؤثر فيه كمبدأ، وإنما تبرز من خلال تطبيقه وسوف نحاول التطرق إليها.

الفرع الثاني: الإنتقادات التي وجهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات:

بالرغم من المزايا التي ذكرناها آنفا حول هذا المبدأ فإن هناك إنتقادات نجملها في النقاط التالية:

أولا: لم تعد مبررات مبدأ الفصل بين السلطات قائمة في وقتنا الحاضر، نظرًا لأن السيطرة التي أحكمها الملوك على جميع السلطات لم يبقى لها أثر بتحويل السلطة التشريعية للبرلمانات الممارسة للسيادة نيابة عن الشعب ومراقبة عمل السلطة التنفيذية[1].

ثانيا: إن توزيع السلطات على هيئات منفصلة عن بعضها البعض من شأنه أن يؤدي إلى المساس بسيادة الدولة، "لهذا كان جون جاك روسو ينتقد مبدأ الفصل بين السلطات على هذا الأساس فالسيادة حسبه غير قابلة للتجزئة"[2].

ثالثا: يستهدف مبدأ الفصل بين السلطات أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطتين الأخريين، "ولكن الملاحظ عملا وفي جميع الدول أنه لا بد أن تطغى إحدى السلطات على باقيها"[3].

رابعا: لقد أبعد مونتسكيو من تحليله السلطة القضائية وأبقى على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية القائمة في الأساس على القدرة في التحكم والمنع، ولكن هذا الأمر قد يؤدي لشلل سلطات الدولة، فالسلطتين التشريعية والتنفيذية مجبرتان على التعايش والإختلاف ويتجنب فيه كل طرف أن يكون حكما على الطرف الآخر[4].

نستخلص مما سبق أن الإنتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات إنما ترجع إلى سوء فهم المبدأ، فهي لا تنصب عليه بالذات وإنما تنصب على تطبيقه، ويظل من أنجح الوسائل التي تكفل الحرية لأنه يهيء جوًا من الإعتدال في شؤون الحكم.

[1] أنظر عمار عباس، مرجع سابق، ص 23.
[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 239.
[3] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 453.
[4] Jean Pool jacque, Droit constitutionnel et institutions politique, 3eme edition, paris : Dalloz, 1998, P 38.

الفرع الثالث: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير المختلفة:

لقد إتخذت الدساتير المختلفة مواقف متباينة من مبدأ الفصل بين السلطات، فمنها من طبقت نظام الفصل المطلق أو التام بين السلطات وتعرف هذه النظم بالنظم الرئاسية، وبعض الدساتير تنكرت للمبدأ كلية وطبقت نظام الإندماج بين السلطات وهي النظم المعروفة بحكومة الجمعية، وبعضها وهو الأغلب أخذ بفكرة الفصل بين السلطات فصلا مفعما بروح التعاون وهي النظم التي تعرف بالنظم البرلمانية، وفيما يلي نعرض الخصائص الرئيسية لكل من هذه النظم:

أولا: النظام الرئاسي:

إن هذا النظام يتميز عن غيره من الأنظمة بعدة خصائص، فهو يقوم على أساس فردية السلطة التنفيذية أي أن رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة، كما يقوم النظام الرئاسي أيضا على أساس الفصل المطلق أو التام بين السلطات خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية، باعتبار القضاء سلطة مستقلة بعيدة عن السياسة وتراقب السلطتين الأخريين ونموذج هذا النظام هو الولايات المتحدة الأمريكية، فقد قام واضعوا دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 بإقامة نظام سياسي نابع من مبدأ الفصل بين السلطات وهدفهم هو الفصل المطلق والمساواة بين هيئات النظام ومن خصائص هذا النظام:

أ- أحادية السلطة التنفيذية وحصرها في يد رئيس الجمهورية:

من هذا المنطلق إستمد النظام الرئاسي تسميته، فعلى عكس النظام البرلماني كما سنرى الذي يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية فرئيس الجمهورية هو وحده الذي يدير دفة الحكم، فهو رئيس للدولة ورئيس للحكومة في نفس الوقت، وهو الذي يعين الوزراء ويعفيهم من مهامهم، وهم مسؤولون أمامه فقط وليس أمام البرلمان، وبذلك لا يوجد مجلس وزراء متضامن يهيمن على مصالح الدولة ويختص برسم السياسة العامة لها، ولا يمكن لهم إصدار أي قرارات مستقلة عن رئيس الدولة نظرًا لإنفراده بالسلطة الفعلية في هذا الخصوص، ومن ثمة فإنهم يسمون سكرتيرين للرئيس وهم مرؤوسون له إداريا، ويقتصر عملهم على تنفيذ السياسة التي يرسمها الرئيس والتي يسأل عنها وحده أما الشعب[1].

ويعتبر رئيس الجمهورية هو المسؤول عن سير الجهاز الإداري وعن سلوك وأمانة وكفاءة أعضائه ومدى إستجابة هذا الجهاز لرغبات الشعب وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، فهو الذي تقع على عاتقه مهمة قيادة الدولة ومسؤولية رفعتها وتقدمها.

[1] أنظر سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 457.

ب- الفصل التام والمطلق بين السلطات:

يقوم النظام الرئاسي على مبدأ إستقلال السلطات إلى أقصى درجة ممكنة، فالسلطة التشريعية تستقل بمباشرة إختصاصاتها عن السلطة التنفيذية، التي تستقل هي الأخرى بدورها في ممارسة إختصاصاتها عن السلطة التشريعية وبذلك تتحقق المساواة والإستقلال التام بين السلطات.

1- مظاهر إستقلالية السلطة التشريعية:

تستقل السلطة التشريعية في مباشرة وظيفتها وحدها، فتمارس هذه الوظيفة دون أدنى إشتراك مع السلطة التنفيذية، فالبرلمان مستقل عن السلطة التنفيذية ولايجوز لرئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية دعوة المجلس التشريعي للإنعقاد العادي، فهو يجتمع من تلقاء نفسه بالنسبة للدورات العادية، كما لا يمكن للرئيس فض إجتماعاته، ولا تأجيل دورات إنعقاده، ولا يحق له حل أي مجلس من مجلسي التشريع، كما يستقل المجلس التشريعي بمجلسيه بمباشرة الوظيفة التشريعية دون مشاركة السلطة التنفيذية فليس لرئيس الجمهورية حق إقتراح القوانين[1]، كما لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية المجلس التشريعي، "فلا يمكن للوزراء أن يكونوا أعضاء في البرلمان، ولا يحق لهم الحضور إلى المجلس بصفتهم الوزارية، والإشتراك في المناقشات التي تدور في هذه الجلسات إلا بناءً على طلب منه بصفتهم زائرين شأنهم شأن الجمهور"[2].

2- مظاهر إستقلالية السلطة التنفيذية:

إن رئيس الجمهورية الذي يتولى منصب رئاسة السلطة التنفيذية يتم إنتخابه من قبل الشعب مباشرة لا عن طريق المجلس التشريعي، مما يضمن له الإستقلالية وعدم الخضوع للسلطة التشريعية، فهو يستمد سلطانه من الشعب مباشرة مما يحقق له الإستقلالية ويدعم قوته إزاء المجلس التشريعي، وبذلك لا توجد رقابة من جانب المجلس التشريعي على رئيس الجمهورية والوزراء، لأن الرئيس غير مسؤول سياسيا أمامه.

وكذلك من جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بأخذ رأي السلطة التشريعية في إختيار مساعديه كما هو الحال في النظام البرلماني، ونظرًا إلى أن السلطة التنفيذية تتركز بيد رئيس الجمهورية فهو الذي يتخذ القرارات بمفرده فلا حاجة لوجود مجلس وزراء.

[1] أنظر محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة،1994، ص 388.
[2] تامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص 261.

ولكن من الناحية العملية التطبيقية ثبت أنه لا يمكن تطبيق هذه الشدة من الفصل المطلق، خاصة وأن النظام السياسي الأمريكي الذي يمثل نموذج للنظام الرئاسي لم يستطع أن يسير على هذا النحو حتى النهاية، بل إضطر إلى الأخذ ببعض مظاهر التعاون ولا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ونذكر منها:

– حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان في خلال عشرة أيام من موافقة البرلمان عليها، وهذا الإعتراض هو مجرد إعتراض توقيفي، إذ يستطيع الكونجرس التغلب عليه إذا أعاد الموافقة على القانون المعترض عليه بأغلبية الثلثين في كل من المجلسين.

– إشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في ممارسة بعض الإختصاصات، ومن أهمها "السياسية الخارجية وتعيين موظفي الحكومة الإتحادية في الولايات وتعيين السفراء والوزراء والمفوضين كما تتعين موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات"[1].

– حق نواب المجلس إتهام رئيس الجمهورية ونائبه والوزراء جنائيا في حالة إرتكابهم جريمة الخيانة العظمى، أو الرشوة أو غيرها من الجنايات والجنح الكبرى، وتجري المحاكمة أمام مجلس الشيوخ ويشترط للحكم بالإدانة صدور القرار بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس على الأقل وإذا ثبتت الإدانة أمكن تقديم الرئيس أو نائبه أو الوزير المعزول إلى المحكمة الجنائية العادية طبقا لقانون العقوبات[2].

– إن التطبيق العملي أدى إلى إيجاد قدر معقول من التعاون بينهما عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة، وهي التي تقوم فعلا بمعظم العمل التشريعي، فالسلطة التنفيذية على إتصال دائم بهذه اللجان، وهكذا فإن النظام الرئاسي وإن كان يأخذ بمبدأ الفصل الشديد بين السلطات فإن هذا الفصل غير تام، بل تتعاون السلطتان التنفيذية والتشريعية في الحدود التي يوجبها العمل.

ثانيا: النظام البرلماني:

يعتبر النظام البرلماني من أكثر الأنظمة السياسية إنتشارًا، كما يعتبر كذلك التاريخ الدستوري لبريطانيا في نفس الوقت تاريخا دستوريا قاعديا للإنسانية، لأن من خلاله تم وضع النظام البرلماني كأول تعبير عن اللبرالية وعن الفكر الديمقراطي، ومن ثم إنتقل إلى العديد من الدول وخاصة منها المستعمرات القديمة الإنجليزية.

ولما كان النظام البرلماني يمكن إعتباره على أنه طريقة خاصة لتنظيم السلطة ووظائفها المختلفة التي تسهر على تأديتها، فمن هنا يمكن تعريف هذا النظام على أنه "نظام الفصل المرن والمتوازن بين

[1] محمد سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 459.
[2] أنظر محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص 391.

السلطات"[1]، حيث أن النظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ولكن ليس على درجة الفصل الصارم والمتشدد كما هو عليه الحال في النظام الرئاسي، بل يقوم على التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية خاصة.

بينما هناك جانب آخر من الفقهاء يعتبر أن النظام البرلماني هو توافر شروط في النظام السياسي تتمثل في المسؤولية السياسية والجماعية للوزراء، والتوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بالإضافة إلى عدم مسؤولية رئيس الدولة، كما عرفه آخرون على أنه نظام الفصل المرن بين السلطات حيث تتعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية وبواسطة حكومة مسؤولة أمام البرلمان[2].

وإذا قلنا النظام البرلماني فهذا لا يعني أن كل نظام يوجد فيه برلمان يسمى كذلك، حيث أن النظام الرئاسي وشبه الرئاسي فيهما برلمان يكون أحيانًا أقوى من السلطة التنفيذية، ويعتبر النظام البرلماني من الأنظمة النيابية التي تقوم على وجود مجلس منتخب يستمد السلطة من الشعب الذي إنتخبه[3]، ويقوم على ركائز وأسس التي هي بمثابة أركان وهو ما سنتناوله بشيء من التفصيل.

أ- ثنائية السلطة التنفيذية:

ويقصد بهذا الركن أن السلطة التنفيذية تتكون من قطبين متميزين، رئيس دولة غير مسؤول سياسيا عن شؤون الحكم وليس له سلطة فعلية مطلقة، ووزارة مسؤولة سياسيا وتباشر السلطة الفعلية.

1- رئيس دولة غير مسؤول سياسيا:

إن من مميزات النظام البرلماني أن رئيس الدولة ملكا كان أو رئيس جمهورية منتخب يكون غير مسؤول من الناحية السياسية عن أعماله أمام البرلمان، وبذلك فهو لا يمارس السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية، وإنما يمارسها عن طريق الوزارة التي تكون مسؤولة سياسيا أمام البرلمان، وهذا تطبيق سليم لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، "فلا تمارس هيئة سياسية سلطات معينة بدون أن تسأل عنها، فلا سلطة بدون مسؤولية وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية فالسلطة بلا مسؤولية تعتبر ظلما محققا"[4].

وهكذا إنتقلت السلطة الفعلية إلى الوزراء بإشراف رئيسهم الذي أطلق عليه تسمية رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول، ولقد إمتدت هذه القاعدة من الدول الملكية إلى الدول الجمهورية، "فالدول الجمهورية التي

---

[1] CF, P. H. chalvidan, droit constitutionnel, institutions et regimes politique, nouvelle edition, NATHAN, 1996. P 32.

[2] Jean Pool Jaqué, op, cit, P 42.

[3] أنظر سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة- طرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها- الجزء الثاني، الطبعة الثامنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007، ص 175.

[4] عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1995، ص 32.

تأخذ بفكرة "الحكومة النيابية" تجعل رئيس الجمهورية رئيسا للدولة يسود ولا يحكم، أما أعباء الحكم الفعلية فيتولاها رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) بالتعاون مع الوزراء"[1]، ودرجة عدم تحمل المسؤولية تختلف باختلاف الأنظمة السياسية البرلمانية، ففي الأنظمة الملكية يتمتع الملك بعدم المسؤولية السياسية وبعدم المسؤولية الجنائية أي بعدم مسؤوليته عن الجرائم التي يرتكبها شخصيا ويعاقب عليها القانون، في حين أن رئيس الجمهورية يعتبر غير مسؤول سياسيا ولكنه مسؤول جنائيا عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته.

2- المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان:

إن الوزارة هي الطرف الثاني في السلطة التنفيذية وهي المصدر الفعال المسؤول في هذا الميدان، سواءًا كانت مسؤولية تضامنية لهيئة الوزارة بكاملها، أو مسؤولية فردية تقع على عاتق كل وزير على حدى.

ونظرية المسؤولية السياسية ظهرت نتيجة إستعمال فكرة الإتهام الجنائي "**Impeachment**" التي كان يستعملها مجلس العموم ضد عضو أو مجموعة أعضاء الحكومة، وهي تهمة جنائية ليست سياسية بمعنى شخصية ضد من يرتكب أفعالاً مخالفة للقانون، واستمر الوضع على ذلك حتى القرن 17 حين بدأت مسؤولية الوزراء تتخذ صبغة جديدة، فأصبحت مسؤولية جنائية سياسية ولم تعد التهم مقتصرة على الجرائم، بل حتى على التصرفات التي يرتكب بموجبها الوزراء أخطاء جسيمة وهم يمارسون وظائفهم مما ساعد على تقليص سلطة الملك من الضغط على الوزراء، وكانت التهمة توجه من مجلس العموم والمحاكمة تكون أمام مجلس اللوردات، الذي يتمتع بحرية تحديد وتكييف الجريمة والعقوبة ثم إستقلت الجريمتان عن بعضهما، علما أن الجرائم التي يقترفها الوزراء ولا تتعلق بأعمال دوائرهم الوزارية يسألون عنها أمام الجهات القضائية العادية شأنهم شأن بقية المواطنين[2].

والتساؤل الذي يدور في هذا المجال يتمحور حول الأساس الذي يستند عليه البرلمان لتقرير المسؤولية السياسية للحكومة وعن النتائج التي قد تترتب عنها، فهناك وسائل دستورية يمكن أن تحرك المسؤولية السياسية للحكومة في النظم البرلمانية، وقد تستعمل هذه الوسائل في مناسبات مختلفة، كمناسبة التصويت على برنامج الحكومة قبل الشروع في تنفيذه كما تشترط ذلك بعض الدساتير وقد يؤدي إلى سد الطريق أمامها منذ البداية، وهناك وسائل رقابية دستورية أخرى قد تحرك أثناء تطبيق الحكومة لهذا البرنامج وهذه الوسائل تختلف من دولة إلى أخرى، وأشهرها ملتمس الرقابة والمتمثل في توجيه لوم للحكومة على

[1] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 463.
[2] أنظرعمار عباس، مرجع سابق، ص 49.

تقصيرها في مهامها، الإستجواب، التصويت بالثقة وهو إجراء تبادر به الحكومة لتجديد ثقة البرلمان في برنامجها.

ب- التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

من المعلوم أن النظام البرلماني يأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، وهذا يعني أن هناك تعاون وتظافر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجعل كل منها على علاقة وطيدة بالأخرى، مع وجود رقابة متبادلة بينهما، وهذا التعاون الذي أوجده النظام البرلماني يهدف إلى إيجاد توازن فيما بينهما، بواسطة وسائل الضغط المتاحة لكل سلطة في مواجهة الأخرى، وهذه العلاقة هي نتاج نصوص دستورية كما هو الغالب، أو كما قد يحددها العرف الدستوري كما هو الحال في النظام السياسي البريطاني[1].

وتتمثل مظاهر التعاون و مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يلي:

1- مظاهر التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية:

- للسلطة التنفيذية حق إقتراح القوانين أمام البرلمان، فإذا كانت بعض الدساتير تعطي هذا الحق نظريا لرئيس الدولة، إلا أن الوزارة بإعتبارها العضو الفعال في السلطة التنفيذية فهي التي تعد مشاريع القوانين، ويتولى رئيسها أو الوزير المختص تقديمها للبرلمان، كما أن لرئيس الدولة في النظام البرلماني حق التصديق على القوانين، ويشترك بذلك إشتراكا فعليا في وظيفة تختص بها أصلا الهيئة النيابية، وله من جانب آخر حق الإعتراض على القوانين.
- المصادقة على المعاهدات التي يبرمها رئيس الدولة، فهذه الصلاحية معقودة في أغلب الدساتير في شخص رئيس الدولة (ملك أو رئيس) وقد تكون هناك بعض المعاهدات تحتاج إلى موافقة البرلمان حتى تدخل حيز التنفيذ.
- إعداد الميزانية والشؤون المالية للدولة التي تبين إيرادات ومصاريف الدولة المتوقعة خلال عام، فهي عمل مختلط في إنجازه بين السلطتين، فالوزارة تقوم باعداد مشروع الميزانية والبرلمان من ناحيته يتولى مناقشة المشروع وأحيانا تعديله، ثم يقوم بإقرار الميزانية بقانون حتى تكون نافذة وملزمة.
- إستشارة البرلمان أثناء تقرير الحالة الإستثنائية وأثناء إنتهائها.

هذه بعض مظاهر تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية وفيما يلي صور الرقابة المتبادلة بين السلطتين.

[1] أنظر يحي الجمل، مرجع سابق، ص 194.

2- مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية:

هناك عدة أشكال من الرقابة المتبادلة بين السلطتين في النظام البرلماني وذلك من خلال ما تتمتع به كل هيئة من وسائل تأثير أو ضغط على الهيئة الثانية، فمن جهة يمكن للسلطة التشريعية أن تدفع بالحكومة إلى الإستقالة، وللسلطة التنفيذية حق حل البرلمان.

- مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

إظافة إلى المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان والتي يتم تحريكها بوسائل متعددة وفي مناسبات مختلفة كما سبق الإشارة إليه، وعلى الخصوص بواسطة التصويت على ملتمس الرقابة أو بحجب الثقة عن الحكومة، يمتلك البرلمان وسائل دستورية عديدة تمكنه من ممارسة رقابة دائمة ومستمرة على الحكومة والتأثير عليها، وقد تستعمل هذه الوسائل بصفة فردية أو جماعية من طرف أعضاء البرلمان.

فهناك حق السؤال الذي هو تقنية دستورية تمكن أعضاء البرلمان من الإستفسار عن بعض الأمور التي يرونها غامضة وتحتاج إلى توضيح من أعضاء الحكومة، "ولا يخرج السؤال من حيث الأثر عن كونه إستفهامًا يرغب من خلاله العضو السائل إيضاح مسألة ولا يترتب عليه طرح الثقة، وينتهي الموضوع عند حدّ إجابة الوزير المختص على سؤال العضو"[1] كما أن السؤال قد يكون كتابيا أو شفويا.

وهناك الإستجواب الذي يعد أخطر من السؤال، وهو يهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة موجه إلى الحكومة المسؤولة عن تنفيذ سياستها، وقد يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها، وهذا في حالة عدم إقتناع البرلمان بالتبريرات والردود التي قدمها الوزير أو رئيس الوزراء المقدم إليه الإستجواب، والإستجواب لا يعتبر حق شخصي وإنما يترتب عليه مناقشة عامة يشترك فيها أعضاء البرلمان والوزراء.

وهناك أيضا تقنية لجان التحقيق، ويعتبر التحقيق البرلماني وسيلة فعالة من وسائل الرقابة التي يستخدمها أعضاء البرلمان من خلال تشكيلهم للجان مكونة من أعضاء البرلمان للوصول إلى الحقائق، وذلك من خلال كشفها عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة ويحق لها الإطلاع على المستندات والوثائق وإستدعاء المسؤولين للمثول أمامها[2].

[1] إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص 43.

[2] أنظر عمار عباس، مرجع سابق، ص 55.

يظاف إلى كل هذه الوسائل آليات أخرى وأبرزها حق أعضاء البرلمان في طرح موضوع عام للمناقشة سواءً تعلق ذلك بالسياسة الداخلية أو الخارجية، وإمكانية توجيه الإتهام الجنائي إلى أعضاء السلطة التنفيذية بما فيهم رئيس الدولة والوزراء ومحاكمتهم عن الجرائم التي يقترفونها أثناء تأديتهم لمهامهم[1].

- مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

لتحقيق التوازن يعطي النظام البرلماني للسلطة التنفيذية بدورها وسائل موازية لرقابة السلطة التشريعية عليها ونذكر من أهمها:

* حق دعوة البرلمان للإنعقاد في دورات إستثنائية وكذا المبادرة بالتشريع.
* حق حل البرلمان والذي يلجأ إليه عندما يحدث نزاع بين الحكومة والبرلمان، الأمر الذي من شأنه تهديد إستقرار المؤسسات الدستورية، ويترتب على ذلك إجراء إنتخابات مسبقة لإختيار برلمان جديد، وللحل صورتان فهناك الحل الرئاسي وهناك الحل التلقائي أو الوجوبي وخير دليل على ذلك الدستور الجزائري.

"فالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان وحق الحل وسيلتان تمثلان حجر الزاوية في النظام البرلماني"[2].

ثالثا: النظام المجلسي:

يعتبر النظام المجلسي أو كما يصطلح عليه نظام حكومة الجمعية النيابية أحد أشكال الأنظمة السياسية الديمقراطية وفيه ترجح كفة السلطة التشريعية، حيث يجمع البرلمان بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويكون ذلك بأن تنتدب السلطة التشريعية من بين أعضائها عدد من النواب لممارسة السلطة التنفيذية ويطلق عليهم تسمية الوزراء، وهم وكلاء عن السلطة التشريعية ولا يملكون تجاهها أية سلطات، فلا يستطيعون حلها أو الدعوة لإجراء إنتخابات جديدة، ويجد هذا النظام أصوله في نظرية سيادة الشعب للفقيه روسو، فالسيادة الشعبية هي أعلى السلطات ومن ثمة تكون لها الهيمنة والسيطرة، لأن السيادة واحدة لا تتجزأ وللإشارة فإن نموذج هذا النظام هو سويسرا[*]، ولهذا النظام كغيره أركان يبنى عليها نبينها فيما يلي:

[1] أنظر أحمد وافي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة 1992، ص 129.
[2] يحيى الجمل، مرجع سابق، ص 199.
[*] ولقد عرفت فرنسا والأورغواي تطبيقات مؤقتة لهذا النظام، إلا أن سويسرا أول بلد عرضته بصورة دائمة بداية من دستورها لعام 1848.

أ- تركيز السلطة في يد البرلمان:

حيث يقوم هذا النظام على أساس إجتماع السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد البرلمان، ولا يوجد فصل بين السلطتين وإنما إندماج فيما بينهما، فالبرلمان المنتخب من قبل الشعب هو الذي يقبض بيده على جميع الأمور في البلاد، ويتولى كافة السلطات سواءًا كانت تلك الأعمال والسلطات على صعيد تشريفي أو تنفيذي، والوزراء يختارون ويعينون من قبل البرلمان، وللبرلمان أن يوجه لأعضاء الحكومة ما شاء من تعليمات وأوامر وإقتراحات بشأن مسألة معينة لدراستها وإعداد مشروع قانون بشأنها، فإختصاص السلطة التنفيذية له طابع إستثنائي بحت، حيث أنها لا تمارس أي إختصاصات إلا بتفويض من البرلمان، ولهذا الأخير حق إسترداد هذه الإختصاصات منها متى أراد[1].

إن النظام المجلسي يقوم على عدم التوازن بين السلطات حيث تتركز غالبية الصلاحيات الهامة في يد البرلمان، حتى تبدوا السلطة التشريعية وكأنها السلطة الوحيدة أو الفعلية في الدولة، وما السلطات الأخرى إلا أدوات أو وسائل لتنفيذ سياسة السلطة التشريعية، ويرجع هذا التفوق إلى إختيار أعضاء البرلمان من قبل الشعب مباشرة أو لإيمان الشعب بعدم القدرة على ممارسة المهام التي تضطلع بها السلطة التشريعية بصورة مباشرة، من هنا لا يمكن العمل بهذا النظام إلا في الدولة التي تأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة[2].

ب- تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان:

تعتبر السلطة التنفيذية في ظل هذا النظام مجرد وسيلة أو أداة بيد السلطة التشريعية تنفذ بها سياستها وبطبيعة الحال فهي تخضع لأوامرها وتوجيهاتها، فالبرلمان هو الذي يتولى توجيه الحكومة والإشراف على عملها، كما يستطيع البرلمان تعديل قرارات السلطة التنفيذية ويمكن أن يصل الحال حتى إلى إلغائها، والوزارة مسؤولة سياسيا أمامه، ونظام المسؤولية السياسية في النظام المجلسي له إقتراب من النظام البرلماني، "فالرئيس في النظام المجلسي مسؤول مسؤولية مباشرة عن أعماله وتصرفاته أمام البرلمان الذي له حق عزله في أي وقت، وكذلك الحال بالنسبة لأعضاء السلطة التنفيذية فإن تعيينهم في مراكزهم وبقائهم يتوقف على إرادة المجلس النيابي"[3].

ويتضح خضوع السلطة التنفيذية للمجلس النيابي أكثر في حالة نشوب خلافات بينهما بهدف السياسة الواجبة التطبيق، فللمجلس إن شاء حجب الثقة عنها على إثر إستجواب يقدمه أحد أعضائها وتركها

---

[1] أنظر علي يوسف الشكري، الأنظمة السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003، ص 139.

[2] أنظر ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 262.

[3] حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص 292.

تستقيل لتحل محلها حكومة أخرى، وله إن شاء إجبارها على البقاء في الحكم مع تغيير السياسة العامة في الإتجاه الذي حدده، بمعنى إستمرار أعضائها في مراكزهم مع تغيير السياسة طبقًا للتوجيهات التي حددها البرلمان، وإن لم تمتثل الحكومة فله حق إجبارها على ذلك بما لديه من وسائل قانونية ومالية[1].

من خلال هذا يتبين أن النظام المجلسي يقوم على أساس الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وليس على أساس الفصل بينهما، كما هو الحال في النظام الرئاسي، أو التعاون والمساواة بين السلطتين كما هو الحال في النظام البرلماني، حيث يمتاز هذا النظام بأنه نظام ديمقراطي سليم بإعتباره أقرب أنظمة الحكم إلى تحقيق إرادة الشعب على غيره من الأنظمة، إذ يجعل للهيئة التي ينتخبها الشعب لتمثيله (البرلمان) التحدث بإسمه، وتصريف شؤونه وله الكلمة العليا في جميع الأمور، ولا نزاع في أن هذا الوضع يعتبر عملاً ديمقراطيا سليماً[2].

رغم أن النظام السويسري يقوم على أساس هذا النظام الذي يتولى فيه البرلمان جميع الصلاحيات ويقوم بإختيار أعضاء المجلس الإتحادي الذي يباشر مهمة التنفيذ، لكن هذا النظام يختلف عن نظام حكومة الجمعية الحقيقي في أن أعضاء المجلس الإتحادي لا يسألون سياسيا أمام البرلمان الذي يستطيع عزلهم قبل إنتهاء مدة عضويتهم، كما أنه تجدر الإشارة إلى أن نظام حكومة الجمعية إذا تم تطبيقه وفقا للمبادئ النظرية المجردة يؤدي إلى إضعاف كفة السلطة التنفيذية ويحتم عجزها عن إتخاذ ما قد يكون ضروريا ولازماً من الإجراءات الحاسمة التي تقتضيها ظروف الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى سيادة الفوضى في البلاد.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية نتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات:

إن ظاهرة الرقابة ملازمة للمجتمعات المنظمة، وخضعت لسنة التطور التي مرت بها المجتمعات الإنسانية، فمن المتعارف عليه أن الرقابة بصفة عامة تتعدد إلى أنواع حسب الجهات التي تمارسها، فهناك رقابة ذاتية تمارسها داخليا نفس الجهة التي تخضع لعملية الرقابة، وهناك رقابة خارجية تمارس من طرف جهة على جهة أخرى، وهناك رقابة إدارية وأخرى تشريعية وقضائية كذلك، وما يهمنا في تعدد هذه الأنواع من الرقابة هو الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، فالمعروف أن هذه الأخيرة لها وظائف متعددة أهمها وظيفة التشريع وتتمثل في إعداد القوانين والتصويت عليها، إظافة إلى الوظيفة التشريعية يمارس البرلمان مهمة ذات طبيعة مالية تتمثل في المصادقة على قانون المالية ومراقبة مدى تنفيذه من طرف الحكومة، أما الوظيفة الثالثة فهي وظيفة الرقابة التي تعتبر من الناحية التاريخية الوظيفة الأساسية التي وجدت من أجلها البرلمانات، وكذلك فإن المكانة المرموقة التي ما زالت تحظى بها البرلمانات في

[1] حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 293.
[2] أنظر يحيى الجمل، مرجع سابق، ص ص، 170، 171.

الأنظمة السياسية المعاصرة ليست ناتجة عن دورها التشريعي، بل من قدرتها على توجيه ومراقبة عمل الحكومة في الإتجاه الذي يخدم المصلحة العامة للبلاد.

وإنطلاقا مما سبق فإن هذا المبحث سوف تتم فيه دراسة مفهوم الرقابة البرلمانية وأسباب ظهورها ومجالاتها في مطلب أول، ثم إلى إعطاء لمحة عن تنظيم السلطة التشريعية في ظل الإصلاحات الدستورية وما شهدته من تغيرات في الدول محل الدراسة في مطلب ثاني.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية ومجالاتها:

لتحديد الإطار المفاهيمي العام للرقابة يستوجب الوقوف عند معنى الرقابة في فرع أول ثم إلى تطورها في فرع ثان ثم بيان أهدافها في فرع ثالث.

الفرع الأول: نشأة الرقابة البرلمانية:

للحديث عن نشأة هذه الرقابة يجب التعرف أولا على مفهوم الرقابة، فهناك مفهوم لغوي وآخر إصطلاحي ثم إلى تطورها وأسباب ظهورها ثانيا.

أولا: تعريف الرقابة:

أ- المعنى اللغوي:

تزخر اللغة العربية بمفاهيم متعدد ومتباينة لمصطلح الرقابة ومشتقاته على اختلاف أوزانها، "فمن بين مشتقات الكلمة التي فعلها هو "راقب"، نجد صفة "الرقيب" وهي من أسماء الله الحسنى، ورقيب القوم هو حارس أفراده وهو الذي يشرف على المرقب ليحرسهم، والمرقب هو الموضع المشرف يرتفع عليه الرقيب لتسهيل الحراسة على القوم، ومنه فعل "ارتقب" الذي يعني لغة اشرف وعلا، أما رقيب الجيش فهو طليعتهم الذي يترصد خطوات العدو"[1].

إن الرقابة في معناها اللغوي "مأخوذة من الفعل راقب، يراقب، وراقب الشيء أي تابع الشيء إلى نهايته، والرقيب هو من يقوم بفعل الرقابة، وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء وهو الحارس الحافظ، كما تعني لغويا التقصي، الفحص، المحاسبة، الإشراف، التفتيش، المراجعة والتحقيق، التحقق من أداء معين، الإستفسار عن غامض، تجلية حقيقية شيء ما، الإحاطة علما بما يجهله المراقب"[2].

أما في ظل تفاسير اللغة العربية العصرية لكلمة الرقابة فقد جاء في المنجد[3] أن الرقابة تعني ملاحظة بانتباه وترصد حركات شخص وسكناته، أما الرقابة الإدارية فهي مراقبة الإدارة للتأكد من مطابقة

[1] محمد سعيد بوسعدية، مدخل لدراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصبة للنشر ، الجزائر، ص 19.
[2] ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012/ 2013، ص 22.
[3] المنجد في اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار المشرق، بيروت، 2001.

سير العمل للقانون، ومنه أيضا رقابة الصرف والتي تعني رقابة سعر العملة الوطنية بالنسبة إلى العملة الأجنبية.

أما في اللغة الفرنسية "فهي تحتوي على مفاهيم عصرية تتعلق بمختلف التخصصات، وهذا مايستنتج من المعجم الفرنسي لاروس حيث يبدأ بذكر أن الكلمة **contrôle** مأخوذة من الكلمة الفرنسية القديمة **contrerole** والتي تعني دفتر مزدوج، أما المفهوم العصري لكلمة **contrôle** في اللغة الفرنسية الحديثة فتعني تحقيق وفحص دقيق لمطابقة أي فعل أو قرار وشرعية أو قانونية أي وثيقة رسمية مهما كانت"[1].

ب- المعنى الإصطلاحي للرقابة:

إن مفهوم الرقابة "يختلف حسب الأنظمة الديمقراطية من نظام لآخر"[2]، وحتى نضع تعريف لعملية الرقابة على أعمال الدولة والإدارة العامة بوجه عام وعملية الرقابة البرلمانية بوجه خاص، فإننا سنجد صعوبة في ذلك ويرجع كل هذا إلى إتساع وتنوع مضامين الرقابة وتداخل أهدافها، وتعرف الرقابة بأنها تلك العملية التي تتضمن الأعمال السياسية والإقتصادية والإجتماعية والقانونية والقضائية، وكذا كافة الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات والهيئات والمرافق الدستورية، الشعبية، القضائية والإدارية المختصة لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة وفاعلية، لحماية المصلحة العامة وحقوق وحريات الإنسان والمواطن في نفس الوقت معًا[3].

والرقابة البرلمانية تعتبر نوع أساسي وحيوي أصيل من أنواع النظام الرقابي في الدولة، فهي لا تعني عرقلة الحكومة أو شل حركاتها في ممارسة أعمالها، وإنما تعني توجيه الحكومة وإسداء النصح لها وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه، وأخيرًا محاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك[4].

هذا ويعرفها الأستاذ عمار عوابدي بأنها:"الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظمة بموجب قوانين أساسية – عضوية – وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري"[5].

---

[1] محمد سعيد بوسعدية، مرجع سابق، ص 21.
[2] إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 17.
[3] أنظر عمار عوابدي،"عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، ص 52.
[4] أنظر مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة 2011، ص 04.
[5] عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 53.

ومهما إختلفت الأنظمة الديمقراطية بين النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية والنظام البرلماني، فإن هذا المفهوم نجده قائمًا في النظام الرئاسي وذلك لما يباشره رجال الكونغرس في إجراء تحقيقات تتحرى فيها النظر في تنفيذ القانون على الوجه الصحيح، ومن خلال هذا الإجراء يتضح مظهر الرقابة بدقة، كما أننا نجد أن الرقابة البرلمانية موجودة في نظام حكومة الجمعية في سويسرا كحق مراقبة الوزراء، أما بخصوص النظام البرلماني فإن الرقابة يكون لها أوجه كثيرة ومتعددة حيث أن آثارها تمتد إلى الحكومة ككل أو إلى الوزير بمفرده وذلك حسب الحالة.

أما الأستاذ إيهاب زكي سلام فيعرفها على أنها:"سلطة تقصي الحقائق على أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة، سواءًا كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء"، وهو بذلك يحدد عناصر الرقابة ويحصرها في:

- سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية، بمعنى إمكانية الإستيضاح عن أعمال معينة أو طلب وثائق ومستندات في موضوع معين، فتستجيب السلطة التنفيذية بإطلاع صاحب الطلب على هذه المستندات أو تلك الوثائق.

- الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، ويتجلى ذلك من خلال فحص الأعمال التنفيذية والإدارية الصادرة من الأجهزة الحكومية، وسلامة التنفيذ لا تقتصر على الإختصاص المحدد للسلطة التنفيذية، وإنما تمتد إلى مشروعية التنفيذ أو الأخطاء في تفسير القانون أو السياسة العامة للدولة، أو مدى ملائمة ما إتخذته السلطة التنفيذية من أعمال للأهداف التشريعية أو السياسية.

- تقديم المسؤول عن عدم التنفيذ للمساءلة ويكون هذا المسؤول الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء، والمقصود بالمسؤولية هنا المسؤولية السياسية والتي يناط إقرارها بالمجالس التشريعية[1].

كما نشير هنا إلى أن الدستور الجزائري لسنة 1976[2] قد أقر تعريفا شاملا ودقيقا للرقابة الذي مؤداه: "المراقبة هي التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، وكذا تدارك النقص والتقصير والانحراف، والتمكين من قمع الاختلاس و كل الأعمال الإجرامية ضد الثورة الوطنية، وبالتالي ضمان تسيير البلاد في إطار النظام و الوضوح والمنطق، كما تستهدف المراقبة التحقق من التطابق بين أعمال الإدارة والتشريع وأوامر الدولة"، يبدوا من خلال هذا التعريف بأنه يشمل العديد من أنواع الرقابة خاصة المالية والإدارية وكذا الدستورية.

[1] أنظر وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 310.
[2] أنظر المادة 184 من دستور 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

ولقد تبنت معظم دساتير العالم وسائل الرقابة البرلمانية بغض النظر عن طبيعة أنظمتها السياسية ولو بدرجات متفاوتة، على الرغم من أن هناك من "يعتبر تبني وسائل الرقابة البرلمانية دليل على برلمانية النظام السياسي، فحيثما توجد فثمة نظام برلماني وحالما تنتفي يكون النظام مغايرًا، وتوظيف الرقابة على هذا النحو يرتب في الواقع أثرين، أولهما أن حق البرلمان في الرقابة على الحكومة ليس في حاجة إلى نص للإعتراف به طالما أعلنت النصوص برلمانية النظام، لأنه لا يستمد وجوده من النصوص وإنما من طبيعة النظام البرلماني في ذاته، أما الثاني فمؤداه أن نص الدساتير على تبني وسائل الرقابة البرلمانية يكشف عن طبيعة النظام ويعكس هويته البرلمانية، حتى ولو لم تفصح النصوص عن ذلك صراحة"[1].

ومن ثمة إذا كانت الوظيفة التشريعية للبرلمان قد ضعفت فإن وظيفته الرقابية قد برزت أهميتها، حيث أصبح على البرلمان تحمل عبء مراقبة أعمال الحكومة رغم كثرتها وتعقدها وإغراقها في التخصص، ويتطلب ذلك وجود برلمان قوي وقادر على ممارسة حقه الدستوري في الرقابة.

ثانياً: تطور الرقابة البرلمانية وأسباب ظهورها:

إن لظهور الرقابة البرلمانية تاريخ ضارب في أعماق الزمن، فقد نشأت في عهد النهضات السياسية والإجتماعية وتطورت مع عظمة هذه النهضات، فالرقابة كأحد مظاهر الحكم تولدت في عصور هذه النهضات، ففي أوروبا رافقت ظهور البرلمان ومبدأ حكم الشعب ثم إنتقلت إلى بلدان أوروبية أخرى، ولقد ساهمت عدة عوامل في ظهورها.

أ- إقتران الرقابة البرلمانية بظهور البرلمان في بريطانيا:

لقد تميز الحكم في العهود القديمة بالإستئثار بالسلطة ويدعمه في ذلك هيمنة الحاكم على مصادر وأسباب القوة، وإحتكار الوسائل وأدوات الإكراه كالأسلحة والجيش،" فلا يسأل الحاكم عن تصرفاته ولا يخضع لمبدأ سيادة القانون ولا يسمح أن تكون أعماله محل رقابة ولا يرد على سلطاته قيد، إلى حد إدعى فيه بعض الملوك أنهم الإله نفسه كفرعون"[2]، غير أن ثورات الشعوب وتضحياتها الجسمية ومواجهتها الدموية لهذا الإستبداد أخضع الحكام وأجبرهم على الإقرار بحقوق وحريات الأفراد، وعلى إمكانية المشاركة في ممارسة السلطة ومساءلة الحكام عن أعمالهم، ليتطور الأمر إلى مراقبتهم وتحميلهم مسؤولية تبعات هذه الأعمال.

غير أن الرقابة على أعمال الحكام لم تتبلور طفرة واحدة وإنما كانت إنعكاسا للتطورات التي شهدتها أساليب ووسائل ممارسة السلطة وإسنادها والمشاركة فيها، وللكشف عن تاريخ نشأة الرقابة يجب إستقراء

[1] محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص ص 08، 09.
[2] الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 30.

نشأة البرلمان، فقد رافق ظهور البرلمان ظهور الرقابة في إنجلترا مهد النظام البرلماني، ففي الواقع تدين مؤسسة البرلمان الرقيب على عمل الحكومة، كما تدين بوجه عام عمليات النظام التمثيلي في تطورها لمجموعة من الظروف تجمعت في بلد معين وهو إنجلترا[1].

كان ملوك إنجلترا قديما هم الذين يسيرون دفة الأمور في الدولة مباشرة، وكان يعاونهم في أداء مهمتهم عدد من المجالس الإستشارية من أهمها المجلس الكبير وهو النواة التي تكون منها مجلس اللوردات، ولم يكن هذا المجلس في البداية يجتمع إلا بمحض إرادة الملك، كما أن مهمته كانت شكلية، غير أن الملك في بعض الأحيان كان يلجأ إلى إستشارة بعض ذوي الرأي من أعضاء المجلس الكبير، ولم تكن أهمية المجلس المذكور تظهر إلا في الشؤون القضائية، إذ كان يختص بنظر قضايا عضماء الدولة والقضايا الهامة الكبرى، وفي القرن الثاني عشر جرت العادة على أن لا يقوم الملك بإصدار قانون جديد قبل عرضه على المجلس المذكور لإبداء الرأي فيه، ومن هنا برز الدور الكبير للمجلس الإستشاري في التشريع، كما إتسعت إختصاصات المجلس القضائية، فتقرر له حق الإشراف على المحاكم العليا وأصبح قضاة المحاكم العليا مندوبين عن المجلس، ثم تطور هذا المجلس في النصف الأول من القرن الثالث عشر فبدأ يجتمع دوريا ويمارس وظائف عديدة، وظيفة قضائية تتمثل في الفصل في القضايا التي يحتفظ بها الملك لنفسه، ووظيفة تشريعية، ووظيفة مالية إذ أصبح البرلمان بموجب أحكام العهد الأعظم سنة 1215 سلطة الموافقة على الضرائب التي يفرضها الملك[2].

ثم طرأ على المجلس الكبير تطور آخر وذلك بهدف إصباغ الشرعية على الضرائب التي يفرضونها على أفراد الشعب، وذلك بدعوة فارسين من كل مقاطعة، ونائبين عن بعض المدن والبنادر الهامة يتم إختيارهم بطريق الإنتخاب ليصبحوا أعضاء في المجلس، وليشاركوا بهذه الصفة في فرض الضرائب المذكورة فتدمغ بصبغة رضائية من قبل المواطنين، وخلال القرن الرابع عشر إنقسم البرلمان إلى مجلسين، الأول مجلس يضم الأشراف والأساقفة والذي أصبح فيما بعد يسمى مجلس اللوردات **House of lords**، والثاني مجلس يظم نواب المقاطعات والمدن والمراكز والذي أصبح فيما بعد مجلس العموم **House of commons**، وفي عهد الملك هنري السادس (1422-1461) حدث تطور أدى إلى تأكيد دور البرلمان في تقرير حقه في التشريع فيعد الأعضاء مشاريع القوانين، وإذا إتفق المجلس فما على الملك إلا إصدار القانون ومن هنا أصبح البرلمان طرفا في أي قانون يصدره الملك[3].

---

[1] أنظر أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1977، ص 199.

[2] أنظر مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص ص، 12،13.

[3] أنظر المرجع نفسه ، ص ص ،14،15.

وبمقتضى إعلان الحقوق الذي أقره النواب في 13 فبراير 1688، تحددت السلطة الملكية وانتقلت إنجلترا من الملكية المطلقة إلى الملكية المقيدة، والتي تجد أمامها برلمانا واعيا يشعر بقوته ويرغب في ممارسة سلطاته الرقابية الفعالة، خاصة إذا علمنا أنه إبتداءً من سنة 1688 –تاريخ الثورة الإنجليزية– إتجهت جهود البرلمان إلى الحدّ من إستقلال السلطة التنفيذية التي يمارسها الملك ونقلها إلى أشخاص مسؤولين أمام البرلمان وهم الوزراء[1].

"وبهذا وجد البرلمان المنتخب من الشعب والمتمثل في مجلس العموم واللوردات، وتحددت سلطات الملك بعد صراع مع البرلمان، حتى أنه قيل في القرن الثامن عشر أن البرلمان الإنجليزي بمقدوره أن يفعل كل شيء عدا أن يغير الرجل لامرأة"[2].

ب– عوامل ظهور الرقابة البرلمانية:

سبقت الإشارة إلى أن الرقابة إقترنت نشأتها بنشأة البرلمان بل إنها كانت من أقوى دعائم نشأته، ويعد البرلمان الإنجليزي النموذج الأمثل لإقتران تطور البرلمان والنظام البرلماني، فالرقابة البرلمانية هي الأخرى وثيقة العلاقة بهذا التاريخ، ولقد تكاتفت مجموعة من الأسباب والعوامل دفعت إلى ظهور الرقابة البرلمانية فهناك أسباب سياسية وهناك أسباب إقتصادية.

1– الأسباب السياسية

في الأصل كان مجلس العموم في بريطانيا يتمتع بسلطة توجيه اللوم الجنائي إلى الوزراء، حيث إتفق أغلب الفقهاء على الربط بين القاعدة الإنجليزية المستقرة القائلة بأن الملك لا يخطيء، وبين بداية مسؤولية الوزراء أمام جهة غير الملك بنشأة طريقة الإتهام الجنائي أمام البرلمان، كأول تطبيق للمسؤولية الجنائية وأساس لها، تلك الطريقة التي توصل بها الإنجليز إلى نقل مبدأ المسؤولية عن أعمال السلطة التنفيذية من الملك غير المسؤول إلى مستشاريه أو الوزراء، غير أن هذا الإتهام كان لابد أن ينصب على إسناده جريمة للوزير، أي أنه كان إتهاما جنائيا وليس سياسيا، ولو أن كل من المسؤوليتين الجنائية والسياسية هما وجهان لعملة واحدة هي مسؤولية الوزراء أمام البرلمان[3].

وقد تطورت المسؤولية الجنائية بعد مدة طويلة "إلى المسؤولية الجنائية السياسية التي إتضحت معالمها عند إستقالة الوزير الأول روبرت والبول في 1741، إذ حدث خلاف بينه وبين مجلس العموم الذي طالبه بالإستقالة، فرفض وواجه المجلس بتبريرات لم تشفع له واضطر إلى الإستقالة عندما علم بنية المجلس في

[1] أنظر محمد الشافعي أبوراس، النظم السياسية، مكتبة النصر، الزقازيق، سنة 1991، ص 207.
[2] صلاح الدين فوزي، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم- دار النهضة العربية، سنة 1994، ص 48.
[3] أنظر عمار عباس، مرجع سابق، ص ص، 48، 49.

اللجوء إلى إتهامه جنائيا، وهي أول إستقالة في تاريخ إنجلترا يقدم عليها وزير بناءًا على قرار صادر من مجلس العموم"[1].

مما سبق يتضح أن الدّاعي الأساسي لظهور الرقابة البرلمانية في صورتها الحالية هو فرض رقابة سياسية على عمل الوزراء–بمعنى ما داموا هم المكلفين بتسيير شؤون الدولة وبإعتبارهم المنفذين للسياسة العامة للحكومة– كما إستقر مبدأ آخر وهو مبدأ"حيث توجد السلطة توجد المسؤولية" لمّا أصبح للوزير الأول مطلق الحرية في تأليف وزارته وهيمنة مجلس الوزراء على تقرير السياسة العامة للدولة.

فالتطور في نظام الوزارة وفي صلاحيات مجلس العموم وإنحصار سلطات الملك، وفي التوظيف الفعال لأدوات الرقابة ناجم عن عوامل سياسية، نتجت عن صراع طويل بين الملك من جهة وبين مجلس العموم ومجلس اللوردات من جهة أخرى، فالنظام الأنجليزي بكل مؤسساته بما فيها البرلمان المشرع والرقيب لم ينشأ نتيجة فلسفة معينة، إنما كان نتيجة تطور تاريخي صرف وصراعات بين قوتين فعليتين هما الملك والبرلمان، وهو صراع على القوة حيث إنتهى النظام الإنجليزي بخصائصه التي هو عليها الآن[2].

2- الأسباب الإقتصادية:

إلى جانب العامل السياسي فإن للعامل الإقتصادي دورًا أساسيا في نشأة الرقابة، ففي أواخر القرن السابع عشر سيطر البرلمان وأصبحت له مكانة مرموقة وقوية وأصبح من إختصاص مجلس العموم فرض الضرائب وإعتماد الميزانية ومراقبة صرفها، فتطورت وظيفة أعضاء البرلمان من مصدري ضرائب إلى مشرعين في القرن 14، وفي القرن 17 هيأوا أنفسهم لرقابة صرف الضرائب، لتشهد هذه الرقابة مرحلة أخرى من التطور في بدايات القرن الثامن عشر بإبتكار وبعث أساليب تتيح للبرلمان المتابعة والمراقبة المستمرة لأعمال الحكومة، لتكون له القدرة على إستبعاد الحكومة التي لا يريدها، غير أن هذا لم يتحقق إلا بعد مخاض عسير، وعبر توظيف مجلس العموم لسحب الإعتمادات المالية التي تعد أنجع سلاح يخضع به أعمال السلطة التنفيذية لرقابته[3].

غير أن الطبقات الممولة للدولة والمشاركة في دفع القسط الأكبر من الضرائب لخزينة الدولة، بدأت مع مرور الوقت تربط تمويلها للدولة بشرط فرض رقابة على كيفية صرف هذه الأموال، وذلك من خلال المجالس النيابية المشكلة أساسًا من أعضاء موالين لهذه الطبقات، ثم تطورت الأحداث بعد ذلك إلى أن إنتقل الإختصاص المتعلق بالرقابة المالية إلى البرلمان، لأن إختصاص السلطة التنفيذية بتنفيذ الميزانية لا يمكن أن يتم دون مراجعة، وهذه المراجعة المالية كانت سببا من أسباب ظهور الرقابة السياسية على

[1] كامل ليلة، النظم الساسية -الدولة والحكومة- دار النهضة، بيروت، لبنان، 1969، ص 908.
[2] أنظر ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 68.
[3] أنظر المرجع نفسه ، ص ص 68، 69.

أعمال السلطة التنفيذية، ومن هنا فإن أصول الرقابة البرلمانية هي مالية المنشأ لتتطور فيما بعد إلى رقابة سياسية تنصرف إلى مراقبة أعمال الحكومة وترتب جزاءات أخطرها المسؤولية السياسية[1].

ثالثا: أهداف الرقابة البرلمانية:

إن مما جرى عليه العرف في الأنظمة البرلمانية، على أن الرقابة لم تكن وسيلة لتصفية الحسابات بين المعارضة والحكومة، ولا هي وسيلة دعائية يستخدمها النائب لكسب تأييد المواطنين والرأي العام أثناء مساءلة الوزير أو إستجوابه، ولا هي وسيلة لتحقيق أهداف وغايات شخصية، وإنما الرقابة البرلمانية لا تكون إلا من أجل أداء حسن لدور النائب بغية تحقيق المصلحة العامة في مفهومها العام والشامل[2].

وإذا لم يكن مبتغى أعضاء البرلمان من خلال اللجوء إلى إستخدام وسائل الرقابة البرلمانية المتاحة هو تحقيق مآرب شخصية، فإن الأهداف الحقيقية للرقابة البرلمانية تنقسم إلى نوعين، أهداف عامة وأهداف خاصة.

أ- الأهداف العامة للرقابة البرلمانية:

بإعتبار الرقابة البرلمانية تتعلق بعهدة عامة ووطنية، فإن إلتزامات وواجبات البرلماني كذلك عامة ووطنية، "لذلك فإن الرقابة بصفة عامة تتمثل أساسا في المحافظة على المصلحة العامة في مفهومها العام والشامل من كافة أسباب مخاطر البيروقراطية، الإنحرافات، الأخطاء والفساد الإداري والسياسي، والتخريب والتلاعب وإستغلال النفوذ والإختلاس، والإستخفاف بقيم وأخلاقيات دولة القانون والمؤسسات العامة"[3].

ويتجلى الهدف الأساسي "للرقابة البرلمانية في ضمان حسن تطبيق السياسات العامة، وبرنامج الحكومة المصادق عليه من طرف البرلمان، وكذا الحرص على حسن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المجسدة لهذه السياسة والبرنامج الحكومي، ناهيك عن الحرص على التطبيق السليم والشرعي لقوانين المالية المصادق عليها من طرف البرلمان"[4].

وللتأكد من ملائمة الأداء الحكومي مع المصلحة العامة لا بد من توافر أمرين:

---

[1] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2006، ص 204.
[2] أنظر محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 14.
[3] عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1994، ص 09.
[4] عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مرجع سابق، ص 53.

1- أن تتوافر لدى النائب المعلومات والوثائق اللازمة عن مختلف أجهزة الدولة، بشكل يمكنه من الإحاطة علمًا لمجريات الأمور فيها، "غير أن حجب هذه المعلومات عنه لن يقتصر في أثره على عجزه عن القيام بدوره الرقابي، وإنما سيوقعه تحت يد جماعات المصالح المحتكرة أو الحائزة لتلك المعلومات، مما يجعلها تتخذه وسيلة للتأثير على الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان تحقيقا لأغراضها"[1].

2- "أن يتصف النائب بالكفاءة الفنية التي تمكنه من تقييم الأداء الحكومي على أسس ومعايير ثابتة، أبرز ما يميزها وضوحها في ذهنه وقدرته على إعمالها بشكل يستطيع معه الحكم على مدى التطابق بين هذا الأداء وبين القواعد المنظمة له، فتأتي رقابته موضوعية بعيدة عن هوى يرديها أو رغبة تغويها"[2].

فإذا توافر هذين العنصرين يمكننا القول أنه يكون بإستطاعة النائب أن يحقق الأهداف المرجوة من ممارسته لدوره الرقابي، وعلى أساس ذلك فإن الرقابة تبين للحكومة بؤر العيوب الموجودة في إدارتها حتى تبادر بإصلاحها، وإعلام البرلمان بأن هناك قطاع معيب يستلزم تدخلا أو إصلاحًا تشريعيا، إما لعدم وجود تنظيم قانوني له وإما لأن التنظيم القائم لم يعد ملائمًا واقعيًا، وإما لأن الحلول التي في وسع الحكومة هي تقديم غير كافي، كل هذا يجعل من الرقابة البرلمانية بمختلف وسائلها أداة فعالة للحد من التسيّب في تسيير المرافق العمومية والمساهمة في القضاء على تجاوزات الإدارة بمختلف أجهزتها وسلطاتها، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم ما دامت الإدارة ملزمة بإحترام القوانين.

ب- الأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية:

إن وسائل أو آليات الرقابة البرلمانية متنوعة ولكل منها هدف محدد لا يمكن تحقيقه إلا بإتباع تلك الوسيلة، ولذلك يجب التفرقة بين الوسيلة أو أداة الرقابة المتبعة والنتيجة والهدف المتوخى منها، ولعل معيار التفرقة بين الوسيلة والنتيجة في مجال الرقابة البرلمانية هو ممارسة الحوار، فإذا كان هذا الأخير قائمًا كتابة أو شفاهة فهو وسيلة، أما إذا كان الأمر ليس حوارًا وينشأ بناءًا على الحوار فهو نتيجة له، وما عدا ذلك فليس له صلة بالرقابة البرلمانية، فقد يكون بسيطًا ليتم بين عضو المجلس النيابي ووزير من الوزراء فيسمى سؤالاً، وقد يكون بين عدد من الأعضاء ووزير أو أكثر فيسمى إستجوابًا، وقد يكون أكثر

[1] محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 14.
[2] المرجع نفسه، ص 15.

تعقيدًا ويدعم الحوار بمناقشة موظفي وزارة معينة أو مناقشة الموظفين في مستندات معينة بجانب فحصها فهو تحقيق[1].

وإن كان هذا التقسيم يؤخذ عليه للأسباب التالية:

1- إن هذه الآليات والوسائل -السؤال، الإستجواب، التحقيق البرلماني- تسعى إلى تقصي الحقيقة والكشف عن المخالفات السياسية، كما أنها كلها لا تؤدي إلى تحريك مسؤولية الحكومة، وإن كان الإختلاف بينها من حيث قوتها وسرعتها في الوصول إلى الحقيقة والكشف عنها.

2- هذا التقسيم يعتبر أن سحب الثقة من الحكومة أو إعتماد الثقة بها نتيجة تنشأ من ممارسة الرقابة وليست أدوات أو آليات رقابة محركة لإنعقاد مسؤولية الحكومة.

وعلى العموم فإن إتباع هذه الآليات المتنوعة يؤدي إلى تنوع الأهداف وفقا لقاعدة مبدأ تخصيص الأهداف، فمن تلك الوسائل ما يستهدف العلم بمجهول أو الإستفسار عن غامض كالسؤال، ومنها ما يبتغي المحاسبة أو المساءلة كالإستجواب، ومنها ما يبتغي به تجلية الحقيقة حول أمر تضطرب الآراء بشأنه كالتحقيق البرلماني، وبقدر تمايز وتباين أهداف الرقابة فإنها تتحد حول هدف واحد هو تقويم وإصلاح الأداء الحكومي بقدر ما تكون شاهدًا على فاعلية الرقابة في تحقيقها، وإن كانت الممارسة البرلمانية تؤكد غالبًا قصور تلك الوسائل عن تحقيق هذه الأهداف ومرد ذلك لسببين، فالأول عدم قدرة بعض أعضاء البرلمان على معرفة الهدف المبتغى من وراء الوسيلة المتبعة، والثاني إنحراف بعض الأعضاء عن أهداف الرقابة وإتخاذها عمدًا وسيلة لتحقيق غايات أخرى أي إرادة النائب ينقصها الإخلاص والمصداقية[2].

الفرع الثاني: مجالات الرقابة البرلمانية:

إذا كانت الرقابة بشكل عام هي "عملية تتضمن الأعمال السياسية والإقتصادية والإجتماعية والقانونية والقضائية"[3]، وكل الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات المختصة لتحقيق وتجسيد وظائف الجهاز الرقابي في الدولة، فالتساؤل يثور بشأن مجالات الرقابة البرلمانية؟

يقصد بمجالات الرقابة البرلمانية الأعمال والتصرفات التي تخضع لرقابة ممثلي الشعب، وكذا الأشخاص الذين تنصب الرقابة البرلمانية على تصرفاتهم، "فمن البديهي أن تنصب الرقابة البرلمانية على

[1] أنظر إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 23.
[2] أنظر محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ص 16، 18.
[3] عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ص 115، 116.

أعمال السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة بمختلف وزرائها، فهي تمتد إلى نشاط المسؤولين في أي مستوى كانوا، كما أنها قد تمتد إلى تنفيذ قرارات مختلف القطاعات الوزارية"[1]، وتشمل تبعًا لذلك كافة التصرفات الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، المهم أن تكون هذه التصرفات صادرة من السلطة التنفيذية مهما كان موضوعها وشكلها، وعلى هذا الأساس فإنه يستوجب لتحريك المسؤولية أن يكون العمل داخلا في إختصاصه، فهو المسؤول عن هذا العمل أمام البرلمان، على أن الرقابة لا تبحث في مدى سلامة ومطابقة الإجراءات والقرارات الوزارية للقانون فقط، بل تتعدى ذلك لتبحث في مدى ملائمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى توافقها مع المصلحة العامة وتحقيقها للأغلبية البرلمانية.

وعلى كل فإن مجالات الرقابة البرلمانية كأصل عام تتحدد في أمور ثلاث، وهي الرقابة على السياسة العامة، والرقابة على السياسة المالية، وكذا الرقابة على السياسة الخارجية.

أولا: الرقابة على السياسة العامة:

لما كانت الحكومة في غالب الأنظمة السياسية تحتاج إلى مصادقة البرلمان على برنامجها للشروع في تطبيقه، كانت الرقابة على السياسة العامة للحكومة تأخذ إحدى صورتين:

أ- **الرقابة السابقة:** وهي تلك التي يقوم بها أعضاء البرلمان على برنامج الحكومة المعروض عليهم بعد تعيينها مباشرة، حيث عادة ما تشترط الدساتير موافقة البرلمان على برنامجها حتى يمكنها الشروع في تطبيقه، ومثال ذلك ما أشترطه الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016 من ضرورة تقديم الوزير لمخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وفي حالة عدم الموافقة عليه بعد تكييفه على ضوء مناقشات النواب، تقدم الحكومة إستقالتها لرئيس الجمهورية.

وهو ما نصت عليه المادة 94 من دستور 1996 المعدل في 2016، وكذلك الحال بالنسبة للدستور التونسي فإن الحكومة تعرض موجز برنامج عملها على مجلس نواب الشعب لنيل ثقة المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وفي حالة عدم الحصول على ثقة المجلس يقوم رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والإئتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر طبقًا لنص المادة 89 من الدستور التونسي لسنة 2014، أما الدستور المغربي فطبقا للفصل 88 فإن رئيس الحكومة يتقدم أمام مجلسي البرلمان مجتمعين ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف المجالات هذا بخصوص الرقابة السابقة.

[1] Djeber Abdelmdjid, Yelles chouche bachir, reflexion sur le contrôle législatif, R.A.D.S.J. E. P, n°1, 1998, P 132.

ب- الرقابة اللاحقة: وهي تلك الرقابة التي تمتد إلى ما بعد الموافقة على برنامج الحكومة والشروع في تطبيقه، وذلك من خلال وسائل الرقابة المختلفة سواءًا تلك التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة كحجب الثقة وملتمس الرقابة، أو تلك التي يكون الهدف من إستعمالها مجرد الإستعلام فقط كالأسئلة والإستجوابات وإنشاء لجان التحقيق وغيرها.

إن الرقابة البرلمانية هي من صميم عمل البرلمان، فما دام هو الذي يقوم بإعداد النصوص القانونية والتصويت عليها من خلال وظيفته التشريعية، فهو الذي يضع السياسة التي يجب على الحكومة أن تتولى مهمة تنفيذها على إعتبار أن هذه هي وظيفتها الأساسية، لذلك نجد أن أغلب الدساتير تلزم الحكومة بضرورة تقديم بيان سنوي عن سياستها العامة التي وعدت بها النواب عند تقديمها لبرنامجها الذي وافقوا عليه، وفي حالة عدم وفائها بإلتزاماتها أمكن للنواب مساءلتها وتقرير مسؤوليتها السياسية التي تؤدي إلى إسقاطها.

ومن ثمة يمكن القول أنه إذا كانت الحكومة تحظى بمجال واسع من الحرية في وضع برنامجها وتطبيقه، ما دامت قد إكتسبت ثقة البرلمان من خلال موافقته على برنامجها، فإنها تكون دائمًا تحت طائلة السقوط، وذلك إما بعدم المصادقة على برنامجها المقدم للبرلمان أو سحب الثقة منها بعد شروعها في عملها.

ثانيا: الرقابة على السياسة المالية:

ترجع جذور هذا المجال من الرقابة إلى النظام البريطاني، حيث كان الملوك يفرضون الضرائب وهم الذين يأمرون بإنفاقها على أوجه الصرف المختلفة كالإنفاق على الجيش، الأمن والعدالة وهي المرافق التقليدية، ثم أصبح الملك يستدعي مجلس البارونات والقساوسة لإستشارتهم مرتين أو ثلاث مرات في السنة، ومع التطورات التي شهدها هذا المجلس تمكن من السيطرة على البرلمان باستخدامه الحق في الموافقة على الضرائب الذي تأكد في ملتمس الحقوق لسنة 1628، هذا الأخير الذي يعترف فيه للنواب بحقهم في دراسة العريضة والفصل فيها المتعلقة بفرض الضرائب، ومع تطور وظيفة أعضاء المجلس إلى مراقبين للضرائب في القرن السابع عشر ثم إلى رقابة السلطة التنفيذية في سحب الإعتمادات المالية، بذلك أصبح رفض الإعتمادات المالية الطريق الوحيد لتأكيد هذه الرقابة[1].

إلا أنه حاليا تظهر الرقابة المالية من خلال المصادقة على قانون المالية سنويا من طرف البرلمان وكذلك إقراره الحساب الختامي، كما أنه يوافق على عقد القروض العامة والتزامات إستغلال الموارد الطبيعية، ويعقد هذا الدور الرقابي المالي للبرلمان على أساس أهمية الميزانية بالنسبة للدولة الحديثة.

[1] أنظر إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص ص 08،09.

ومن المعروف أن الرقابة البرلمانية تعد أحد الأركان الأساسية لإدارة الدولة الحديثة، لذلك فهي تحتل مكانا هاما بين التخطيط والتنظيم والتوجيه ويرتبط كل منهما بالآخر إرتباطا وثيقا، فبدون التخطيط لا توجد رقابة حيث لم يسبق ضبط الأهداف المطلوب تحقيقها والعناصر الواجب إستخدامها لتحقيق هدف معين في زمن محدد، كما أن التنظيم الجيد والتحديد الواضح للسلطات والمسؤوليات يسهل عملية الرقابة[1].

ولما كانت الرقابة من الناحية القانونية تعرف على أنها: "حق دستوري يخول صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة"[2]، فقد أوكل دور هام للبرلمان في مجال الرقابة المالية، وعلى هذا الأساس فإن البرلمان يناقش قانون المالية وقد يدخل تعديلات على بعض أحكامه، وبعد المصادقة عليه يصدر القانون في نهاية السنة المالية الجارية وقبل بداية السنة المالية الموالية، فالتصويت على قانون المالية من طرف البرلمان هو ترخيص من هذا الأخير للحكومة لتطبيق أحكامه، ولهذا السبب يسمى القرار النهائي فيما يتعلق بالمالية العامة بالترخيص المالي.

وبالنظر إلى أهميته– قانون المالية– فإن أغلب الدساتير تنص عليه، مثال ذلك الدستور الجزائري فقد خول لرئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بأمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في الموعد المحدد[3]، كما ألزم الدستور الحكومة بتقديم عرض عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية لكل غرفة من البرلمان، ليس هذا فقط فتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من غرف البرلمان.

[1] أنظر عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية- النظرية والتطبيق- مطبعة الإنتصار لطباعة الأوفست، 1998، ص 12.
[2] المرجع نفسه، ص 15.
[3] المادة 138 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016. الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

ثالثا: الرقابة على السياسة الخارجية:

إن السياسة الخارجية لأية دولة أو حكومة تدخل في مجال الرقابة المقررة للبرلمان، على الرغم من إختلاف الأنظمة السياسية في منح إختصاص ممارسة هذا المجال من سياسة الدولة، إما للحكومة ككل أو للوزير الأول أو لوزير الخارجية أو لرئيس الدولة[1].

وما تجدر الإشارة إليه أن التجاذب الذي حصل في النظام السياسي الفرنسي في مرحلة التعايش بين تياري اليمين واليسار حول من هو الأحق بممارسة السياسة الخارجية بإسم الدولة الفرنسية، هل يعهد ذلك لإختصاص رئيس الجمهورية أم إلى رئيس الحكومة، كما تظهر سلطة البرلمان في الرقابة على السياسة الخارجية المنتهجة من الحكومة من خلال التصديق على الكثير من الأعمال الدبلوماسية، مثال ذلك إعلان الحرب وابرام المعاهدات خاصة معاهدات الصلح مما يكون من شأنه تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئًا من النفقات، ويعتبر وزير الخارجية مسؤولا عن هذا[2].

ونجد بعض الدساتير تنص على عدم سريان بعض المعاهدات إلا بعد مصادقة البرلمان عليها، كما تعتبر المعاهدات مجالا يمكن البرلمان من التدخل في إختصاصات السلطة التنفيذية، إضافة إلى موافقته على تعيين السفراء كما هو جاري عليه في النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية، حيث يوافق مجلس الشيوخ على مثل هذه التعيينات ويصادق على المعاهدات، كما يقوم البرلمان في بعض الأحيان بتفويض الحكومة المصادقة على بعض المعاهدات دون الرجوع إليه، ولكن بشرط الإلتزام بالمبادئ العامة للتفويض ودستورية المعاهدات والإتفاقيات وأن لا يترتب عليها مساس بمصالح الدولة[3].

[1] Didier Maus, le Parlement sous la V^eme^Republique, Paris, P.U.F, 1996, PP, 110, 111.

[2] أنظر محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة – دراسة مقارنة- دار الفكر العربي، 1987، ص 330.

[3] المرجع نفسه، مرجع سابق، ص 338.

المطلب الثاني:لمحة عن إعادة هيكلة وتنظيم السلطة التشريعية بعد الإصلاحات الدستورية:

إن معظم النظم السياسية المعاصرة تتفاخر بأنها تنتمي إلى القيم الديمقراطية وتتبنى مؤسسات ومعايير وآليات النظم الديمقراطية المختلفة، وتحتل فيها السلطة االتشريعية مكانة هامة داخل النظام السياسي، بإعتبارها تتمتع بوظيفة سن القوانين المخولة لها قانونا وتأثيرها في صياغة وتوجيه السياسة العامة للدولة، وذلك عن طريق آلية فرض الرقابة على السياسات المقترحة من طرف الحكومة، كما تعتبر الجهة المترجمة لطموح وأهداف الشعب، ويعتبر أعضاء البرلمان بمثابة قادة الرأي الذين يوجهون النقاش بشأن القضايا الملحة وحلقة وصل بين المواطن والسلطات العليا.

وتعد المؤسسة البرلمانية من أهم المؤسسات الرسمية للدولة التي تضطلع أساسا بسن القوانين ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية وغيرها في الدولة، فوجود البرلمان في الدولة لم يعد محلاً للنقاش ولكن البحث أصبح ينصب على إيجاد وسائل كفيلة لتفعيل وتطوير آليات عمله وعدم إحتوائه، هذا التطوير الذي يجب أن يتزامن مع إصلاح النظام السياسي، الذي يشمل في أحد جوانبه إصلاح وتطوير البرلمان، بغية الوصول إلى برلمان فعال يلعب دورًا جوهريا في التطبيق السليم لمبادئ الديمقراطية.

ففي ضوء التحديات التي تفرضها عملية التطوير وما يشهده العالم من تحولات، بات جليا الإهتمام بدور وأهمية تطوير العمل البرلماني في معظم الأنظمة السياسية المغاربية، وفي هذا الصدد يمكن الحديث عن التجربة الجزائرية وما مرت به المؤسسة التشريعية من مراحل وأزمات، وذلك من خلال تسليط الضوء على المؤسسة التشريعية في الجزائر من دراسة هيكلة وتنظيم هذه المؤسسة وما أضافه تعديل الدستور لسنة 2016 في فرع أول، ثم في فرع ثان نعرج للتجربة التونسية وما جاء به دستور 2014 الحالي من جديد في مجال المؤسسة النيابية.

الفرع الأول: تنظيم المؤسسة التشريعية في الجزائر ومستجدات تعديل 2016 بخصوصها:

لقد مرت المؤسسة التشريعية في الجزائر بمراحل متعددة، وعرفت نماذج متباينة من حيث التنظيم والصلاحيات تبعًا لظروف ومقتضيات إنشائها، وتبعًا لطبيعة النظام السياسي ومتطلباته في كل مرحلة، فخلال الثورة التحريرية إنبثق عن "مؤتمر الصومام" مجلس وطني للثورة كان يتولى المهام التشريعية والسياسية بشكل مؤقت إلى حين إستقلال الجزائر، بعدها مباشرة أنشئ مجلس وطني تأسيسي من مهامه الأساسية إستلام السلطة من الهيئة التنفيذية المؤقتة وتعيين الحكومة وإعداد الدستور والتصويت عليه.

وبموجب دستور 1963[1] مددت عهدته إلى غاية 20 سبتمبر 1964، تاريخ إجراء إنتخابات أول مجلس تشريعي في إطار أول دستور للجزائر المستقلة، غير أن هذا المجلس لم يعمر طويلا وجاءت حركة إنتفاضة 19 جوان 1965 فجمد الدستور وعطل المجلس الوطني، وأصبح مجلس الثورة هو مجلس السلطة الحاكمة، إستمر هذا الوضع إلى غاية إجراء أول إنتخابات لنواب المجلس الشعبي الوطني سنة 1977، في إطار الدستور الجديد الذي وافق عليه الشعب في إستفتاء 19 نوفمبر 1976، سارت الأمور بالنسبة للهيئة التشريعية المنتخبة لممارسة الوظيفة (ثم السلطة) التشريعية بصورة عادية طوال ثلاث فترات تشريعية متتالية، إلى حين إجراء أول إنتخابات تشريعية تعددية في سنة 1991، في إطار دستور 23 فبراير 1989[2]، الذي أقر التعددية الحزبية، أعقب الدور الأول منها حل المجلس الشعبي الوطني وإستقالة رئيس الجمهورية وتوقيف المسار الإنتخابي دخلت البلاد في عقب ذلك أزمة سياسية ودستورية.

مارس المجلس الأعلى للأمن مهامه، وأعلن عن إنشاء مجلس أعلى للدولة تساعده هيئة إستشارية هي المجلس الإستشاري الوطني، الذي تولى مهامه الإستشارية من 1992 إلى 1994، عن طريق إبداء رأيه فيما يحال إليه من مراسيم تشريعية، وعمل المجلس الأعلى للدولة مع كل قوى المجتمع على إيجاد الشروط الضرورية للعودة إلى المسار الديمقراطي، وأسفرت الجهود عن عقد ندوة الوفاق الوطني التي توجهت بالمصادقة على أرضية المرحلة الإنتقالية لمدة أقصاها 03 سنوات، وبناءًا على هذه الأرضية تم إنشاء هيئات هذه المرحلة تتمثل في رئاسة الدولة، المجلس الوطني الإنتقالي والحكومة.

تم تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي في 18 مايو 1994 ومارس الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في مجال القانون بمبادرة من الحكومة، وبعد إنتهاء عهدة هذا المجلس، جرت إنتخابات تشريعية تعددية للمجلس الشعبي الوطني في 05 يونيو 1997 في إطار التعديل الدستوري الموافق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996[3]، الذي أقر نظام الغرفتين وإستحدث هيئة دستورية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ممثلة في مجلس الأمة.

أولا: تشكيل البرلمان وهياكله وسير العمل فيه:

يتكون البرلمان الجزائري وفق أحكام دستور 1996 من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة[4]، خلافا لما كان معتمدًا في السابق حيث كانت السلطة التشريعية مسندة لمجلس واحد

[1] الدستور الجزائري لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر1963، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر1963.
[2] الدستور الجزائري لسنة 1989، المؤرخ في 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.
[3] الدستور الجزائري لسنة 1996، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.
[4] تنص المادة 112 من تعديل 2016 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...".

يسمى المجلس الوطني في دستور 1963، والمجلس الشعبي الوطني في دستوري 1976، 1989، وقد أسند المشرع الدستوري للبرلمان سلطة التشريع والرقابة[1]، كما خصص الدستور لكلا المجلسين طريقة تختلف فيما بينهما في إنتخابهما وإن كان تنظيمها داخليا يتشابه إلى حد كبير.

أ- تشكيل البرلمان:

يتشكل البرلمان بطريقتين متباينتين، فالمجلس الشعبي الوطني يتم إنتخابه عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري[2]، ويكون ذلك ضمن دوائر إنتخابية محددة حيث يكون الترشح خاضعًا لشروط محددة بموجب القانون العضوي، وبتوافر الشروط العامة للتشرح يقوم المترشح بالتصريح بموجب إيداع قائمة المترشحين لدى الولاية التي توجد بها الدائرة الإنتخابية من طرف متصدر القائمة أو الذي يليه مباشرة، مرفوقا بالوثائق الثبوتية المحددة قانونا وبالبرنامج الذي يتقدم به المترشحون للناخبين خلال الحملة الإنتخابية وهناك إجراءات وشروط أخرى محددة قانونا لا داعي إلى الخوض فيها، إلا أنه تجري الإنتخابات في ظرف ثلاثة أشهر السابقة لإنقضاء المدة النيابية الجارية، أما بشأن المدة النيابية فقد حددتها المادتان 96 و 119 من دستوري 1989 و 1996 على التوالي بخمس سنوات.

أما مجلس الأمة فإنه ينتخب من قبل ومن بين منتخبي الهيئات المحلية (المجلس الشعبي الولائي، المجالس الشعبية البلدية) في الولاية بإعتبارها تشكل دائرة إنتخابية، فهو بالتالي يمثل هذه الهيئات في بعديها الديمغرافي والجغرافي النابعين من الإنتخابات غير المباشرة والتمثيل المتساوي بين الولايات، مما يجعله مجلسا أقرب تعبير عن سيادة الأمة منها عن سيادة الشعب.

وقد جاء في الدستور بأنه: " ينتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر بمقعدين عن كل ولاية من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية، عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني"[3]، وقد حدد الدستور عهدة المجلس بستة سنوات[4].

وللتذكير فإنه لا يكفي أن ينتخب النائب أو عضو مجلس الأمة أو يعين في الأخير من طرف رئيس الجمهورية للقول بأن الشخص قد إكتسب صفة العضوية في أحد المجلسين، بل يجب أن تثبت عضويتهم بواسطة لجنة إثبات العضوية المؤقتة على مستوى كل مجلس للتأكد من هويتهم وصحة

[1] تنص المادة 113 من تعديل 2016 على أنه : "يراقب البرلمان عمل الحكومة...".
[2] أنظر المادة 118 من تعديل 2016.
[3] الفقرة 02 و 03 من المادة 118 من تعديل 2016.
[4] المادة 119 من تعديل 2016.

إنتخابهم بناءًا على إعلان المجلس الدستوري الأوّلي، وهي المرحلة الإجرائية الأخيرة بعد مصادقة المجلس المعني على تقرير اللجنة لتمكينهم من مباشرة مهامهم كممثلين للشعب والأمة بصفة عادية، وللإضافة فإن المجلس الدستوري قد يتدخل لإعادة النظر في صحة إنتخاب بعض الأعضاء – رغم الإعلان الأوّلي وقرار لجنة إثبات العضوية – بناءً على طعون مرفوعة إليه من ذوي المصلحة، ومن ثمة فإن قرار اللجنة يكون محل مراجعة إذا قام المجلس الدستوري بإلغاء إنتخاب عضو أو أكثر، وحينئذ تقتصر المراجعة على الذين تم الإعلان بانتخابهم بدل غيرهم الذين بدورهم يفقدون صفة العضوية بسبب العيب أو العيوب التي شابت إنتخابهم[1].

ب- هياكل البرلمان وسير العمل فيه:

يقوم البرلمان بممارسة السلطة التشريعية والرقابية، ولتحقيق ذلك يتطلب إنشاء هياكل داخلية تتولى تنظيم عمل البرلمان وسيره وتنسيق العمل بين تلك الهياكل.

1- هياكل البرلمان:

على إعتبار أن البرلمان يقوم على ثنائية المجلسين فإن لكل مجلس هياكله الداخلية غير أنها متطابقة نوعا ما، فهناك الرئيس والمكتب واللجان الدائمة وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية كما يمكن كذلك إنشاء هياكل أخرى تحدد في النظام الداخلي لكل مجلس.

- رئيسا المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة:

بالرجوع إلى أحكام المادتين 03 و 05 من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني[2] ومجلس الأمة[3] على التوالي نجد بأن طريقة إنتخاب رؤساء هاتين المجلسين يتم بنفس الكيفية، والمتمثلة في الإقتراع السري ويعلن فائزًا المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للنواب، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على هذه الأغلبية يتم اللجوء إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني الحائزين على أكبر عدد من الأصوات، ليعلن بعدها الفائز بالأغلبية المطلقة، وفي حالة تعادل الأصوات يعلن فائزًا المترشح الأكبر سنًا، أما إذا كان المترشح فردًا واحدًا فيكون الإنتخاب برفع اليد ويعلن فائزًا إن حاز على أغلبية الأصوات.

وتختلف مدة الرئاسة في المجلس الشعبي الوطني عن تلك المعتمدة في مجلس الأمة، حسبما سبق وأشرنا، أما بشأن شغور منصب الرئيس في المجلسين فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يقضي بأن شغور منصب رئيسه بسبب الإستقالة أو التنحي أو العجز أو الوفاة يدفع لاجراء إنتخابات

[1] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية-السلطة التشريعية والمراقبة- الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013، ص 27.
[2] النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 30 يوليو 2000، الجريدة الرسمية عدد 46 لسنة 2000.
[3] النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، الجريدة الرسمية عدد 49 لسنة 2017.

خلال 15 يومًا من تاريخ إعلان الشغور، وذلك يكون بعد مباشرة مجموعة من الإجراءات القانونية، ونفس الحال بالنسبة لرئيس مجلس الأمة فقد نص نظامه الداخلي على أنه في مثل هذه الحالة يتم إنتخاب الرئيس بذات الطريقة المبينة أعلاه على أن يتم إعلان الشغور بواسطة هيئة التنسيق ومصادقة ثلاثة أرباع أعضاء المجلس طبقا للمادة 06 فقرة 02 و03 منه.

أما بالحديث عن إختصاصات كل من رئيسا المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فإن الأول قد أشركه دستور 1996 في إخطار المجلس الدستوري شأن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة، وإستشارته لدى تطبيق المواد 105، 107، 108، 109، 147 من دستور 96 المعدل، كما وضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الوطني وتحت مسؤوليته وحده الوسائل الضرورية لضمان الأمن والنظام داخل المجلس بما يضمن حرمة مقره[1]، كما توضع تحت تصرفه المصالح الإدارية والتقنية الضرورية لإدارة المجلس[2].

أما عن إختصاصات رئيس مجلس الأمة العادية فقد أوردتها فقرات المادة 08 من النظام الداخلي لهذا الأخير، يضاف لها مهمام إستثنائية تتمثل في رئاسة الدولة في حالتي العجز المؤقت أو الشغور، وكذلك سلطة إخطار المجلس الدستوري، إلى جانب رئاسة جلسات البرلمان المنعقد بغرفيته بإستثناء الحالة التي يكون فيها رئيسا للدولة، كما أوجب الدستور إستشارته لدى تطبيق المواد: 102 فقرة 2، 3، 5 والمواد 105، 107، 108، 109، 147، وهو عضو في المجلس الأعلى للأمن إلى غيرها من الصلاحيات الأخرى.

- مكتب المجلس:

يعتبر مكتب المجلس بمثابة هيئة جماعية تضمن إدارة العمل البرلماني داخل المجلس[3]، ويعتبر أهم الهياكل في المجلسين لما له من دور في تنظيم وسير عمل البرلمان، ويضطلع كل من المجلسين بمهمة تشكيل المكتب عن طريق الإنتخاب[4]، حيث يتشكل مكتب كل غرفة من الرئيس ونواب الرئيس والأعضاء الآخرين[5]، فالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حصر تشكيلة المكتب في الرئيس وتسعة نواب، أما مجلس الأمة فإن تشكيلة مكتبه تتكون من رئيس المجلس وخمسة نواب[6].

---

[1] المادة 03 من االقانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الذي ألغى القانون العضوي 99-02.

[2] المادة 102 من القانون العضوي 16-12.

[3] Bernard Chantebout, Droit constitutionnelle, 19° edition, armand colin, Paris, 2002, P 485.

[4] أنظر المادة 130 فقرة 2، 3 من تعديل 2016.

[5] أنظر المادة 13 من القانون العضوي 16-12.

[6] أنظر المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وينتخب نواب مكتب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مكتب مجلس الأمة لمدة سنة (01) واحدة قابلة للتجديد[1]، ويتم ذلك بإتفاق ممثلي المجموعات البرلمانية تحت رئاسة رئيس المجلس على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بينها على أساس التمثيل النسبي، وقد خص القانون العضوي 16-12 مكتبيهما بصلاحيات يمكن إجمالها في الآتي:

* إن مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقًا للمادة 136 من الدستور تودع لديه القوانين من طرف الوزير الأول وكذا إقتراحات القوانين، في المقابل يتلقى مجلس الأمة مشروع أو إقتراح القانون للإطلاع عليه.

* يختص مكتبا المجلسين كل في مجاله، مع ممثلي الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة في بدايتها وفق ترتيب أولوية المواضيع المقترحة من الحكومة، كما يختص كل مكتب في ضبط جدول أعمال الجلسات بالتشاور مع الحكومة وإقرار نمط التصويت، وتحديد الجلسة الخاصة لدراسة الإستجواب وتلقي الأسئلة الشفوية المطروحة من قبل أعضاء المجلسين، كما يتولى المكتب ضبط عدد الأسئلة التي تجيب عنها الحكومة، وهو المختص أيضا بإستقبال أجوبة أعضاء الحكومة عن أسئلة أعضاء البرلمان المكتوبة، وتودع لديه إقتراحات اللوائح الخاصة بإنشاء لجان التحقيق البرلمانية.

إلى جانب ذلك فقد نص النظام الداخلي للغرفتين على صلاحيات عديدة لمكتبي المجلسين مثل تنظيم الجلسات وسيرها، ضبط جدول أعمال ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة، تحديد أنماط الإقتراع وإصدار التعليمات الداخلية العامة لتطبيق النظام الداخلي، دراسة مشروع الميزانية الخاصة بكل مجلس، كما يختص مكتب المجلس الشعبي الوطني بالبت في قابلية إقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح من حيث الشكل ويتابع شؤون التشريع والعلاقات مع مجلس الأمة والحكومة.

- اللجان الدائمة:

تعد اللجان بمثابة المخابر المتخصصة للبرلمان وقد نصت المادة 2/130 من دستور 1996 المعدل في 2016 على أن ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه وأسقطت الفقرة الثالثة من نفس المادة تطبيق نفس الأحكام على مجلس الأمة، بمعنى أنه لمجلس الأمة أن ينتخب مكتبه ويشكل لجانه[2].

[1] أنظر المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 تقابلها المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

[2] أنظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2013، ص 168.

وتنص المادة 134 من الدستور على أنه:" يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي"، المحدد عددها بإثني عشر (12) لجنة دائمة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني[1] وتسعة (09) لجان دائمة بالنسبة لمجلس الأمة[2]، كل منهما مختصة بمجال محدد بغرض ضبط وتقسيم العمل بما يضمن عدم التداخل في الإختصاص من جهة وحسن سير العمل من جهة أخرى، وتتكون اللجان الدائمة من 20 إلى 30 عضو في المجلس الشعبي الوطني حسب نص المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس، ومن 10 إلى 15 عضو في مجلس الأمة حسب المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، بإستثناء لجنة المالية التي تتكون من عدد أكبر وهو ما بين 20 إلى 50 عضو على الأكثر في المجلس الأول وما بين 15 إلى 19 على الأكثر عضوًا في مجلس الأمة هذا الأخير الذي أضاف استثناء آخر يتعلق بلجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وفيما يخص تشكيل مكاتب اللجان وإجتماعاتها وكل إجراءاتها قد حددها النظام الداخلي لكل غرفة على حدى بالتفصيل.

- **هيئة الرؤساء:**

لم يتطرق الدستور للتنصيص على هذا الهيكل وإنما هو من وحي المشرع فقد جاء في المادة 10 من القانون العضوي 16-12أنه :" يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية وإستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين"، وتتشكل هيئة الرؤساء في المجلسين من مكتب المجلس ورؤساء اللجان الدائمة فيه وتعقد إجتماعاتها بناءًا على دعوة رئيس المجلس المعني، وقد أنيطت بهذه الهيئة مهمة إعداد مشروع جدول أعمال كل دورة وتحضير دورة المجلس وتقييمها وتنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها وتنظيم أشغال المجلس[3].

- **هيئة التنسيق:**

تجد هيئة التنسيق أساسها في المادة 10 من القانون العضوي 16-12، وهي هيئة أوسع تمثيلاً بالمقارنة مع هيئة الرؤساء كونها تضم إلى جانب المكتب ورؤساء اللجان رؤساء المجموعات البرلمانية، والتي تستشار في جدول الأعمال وتنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتوفير وسائل سير المجموعات البرلمانية، وتجتمع هذه الهيئة بدعوة من رئيس المجلس أو بناءًا على طلب مجموعتين برلمانيتين أو أكثر[4].

---

[1] أنظر المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.
[2] أنظر المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
[3] لتفصيل أكثر حول إجراءات هيئة الرؤساء أنظر المواد 49 و 53 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ومجلس الأمة لسنة 2017 على التوالي.
[4] أنظر المادة 50 والمادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لسنة 2017 على التوالي.

ومن خلال التسمية والمهام يتضح لنا بأن هذه الهيئة تلتئم فقط عند الحاجة، من أجل ضمان التنسيق والتوافق وتجنب الخلافات المحتمل قيامها بين المجموعات بشأن إختصاصات المجلس وعلاقته بالحكومة أو أشغال المجلس[1].

- المجموعات البرلمانية:

بإعتبار أن البرلمان مشكل من الأحزاب السياسية، كان لا بد من إعطاء هذه الأحزاب تنظيماً برلمانيا من خلال تشكيل ما يعرف بالمجموعات البرلمانية، حيث تعرف هذه الأخيرة على أنها هيئات تظم نوابا من نفس الإتجاه هدفهم القيام بعمل مشترك[2].

وهي تنظيم تنسيقي تشكله الأحزاب السياسية والأحرار بحسب حصولهم على تمثيل محدد العدد، وقد حدد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان العدد كحد أدنى 10 نواب أو أعضاء غير أن ذلك لا يعني أن كل 10 نواب أو أعضاء يشكلون مجموعة ولو كانوا ينتمون إلى حزب واحد، بل إن المجموعة البرلمانية مقيدة بالحد الأدنى دون الأعلى بحيث يمكن أن يحوز أحد الأحزاب 50 نائبا أو عضوا أو أكثر بكثير، لكنه لا يجوز له أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة أو أن ينتمي النائب أو العضو إلى مجموعتين برلمانيتين أو ينشئ مجموعة قائمة على أساس مصلحي أو فئوي[3].

وتؤسس المجموعة بعد تقديم ملف إلى مكتب المجلس، يتضمن التسمية والقائمة وإسم الرئيس وأعضاء المكتب، وبإعلان تسميتها توضع تحت تصرفها الوسائل المادية والبشرية بما يناسب عدد أعضائها، وتجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي للمجلسين لم يتطرقوا إلى إجراءات تسيير المجموعات البرلمانية، مما يعني حتما أنها تخضع في هذا المجال لقوانين داخلية موضوعة من طرفها أو من طرف الأحزاب التي تنتمي إليها، ومثل هذه القواعد التي تنظم عملها غالبًا ما تكون قواعد عرفية لا مكتوبة[4].

2- سير البرلمان:

بعد أن تم شرح هياكل البرلمان نقوم من خلال هذه الجزئية للتطرق إلى كيفية سير عمله، الذي يتم وفقا لأحكام الدستور والقانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة والنظامين الداخليين لكل مجلس، ويدخل في إطار سير البرلمان

[1] سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التشريعية والمراقبة- مرجع سابق، ص 69.
[2] أنظر موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص 70.
[3] أنظر المادة 56 وما بعدها من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
[4] سعاد عمير، "النظام القانوني لمجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، العدد 15، فيفري 2007، ص 37.

الدورات البرلمانية والجلسات والمناقشات وأخيرا التصويت، كل هذه الإجراءات منظمة بموجب الدستور وقوانين عضوية وخاصة بكل غرفة تحدد إجراءاتها وكل تفاصيلها.

فبالنسبة للدورات فإنها تقسم إلى صنفين، الدورة العادية ونجد الدستور قد نظمها بموجب المادة 135 من الدستور حيث تنص على: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، ومدتها عشر (10) أشهر على الأقل"، فالدورة العادية مدتها عشرة أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، كما يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الإنتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، هذا في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أما في ظل دستور 1996 المعدل في 2008، فكان عدد الدورات العادية دورتان في السنة، دورة الخريف ودورة الربيع، ومدة كل دورة 04 أشهر على الأقل.

أما الدورات غير العادية فتكون في حالة الضرورة حينها يستدعى البرلمان للإجتماع في دورة غير عادية من أجل بحث مسألة أو مسائل محددة في جدول الأعمال، وبمجرد الفصل فيها تنفض الدورة غير العادية[1]، والجدير بالذكر أن دعوة البرلمان للإنعقاد في دورة إستثنائية وإن كانت من حق رئيس الجمهورية والوزير الأول وثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني فإنها تستثني مجلس الأمة من هذا الحق لكن الدورة تكون بإجتماعه أيضا.

كما أن أشغال البرلمان ومناقشاته ومداولاته تكون باللغة العربية، وتنتشر في الجريدة الرسمية لمناقشات البرلمان المحاضر وعروض الحال الكاملة للمناقشات الدائرة خلال جلساته، كما تكون جلسات البرلمان علنية، ويجوز له أن يعقد جلسات مغلقة بطلب من رئيس المجلس أو من طرف أغلبية النواب الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول.

كما يتم ضبط جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة من طرف مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني، ويقوم مكتب المجلس بضبط جدول أعمال جلساته بعد إستشارة الحكومة ويبلغه مع تاريخها إلى النواب والحكومة 07 أيام قبل الجلسة المعينة، أما على مستوى مجلس الأمة فيكون خلال 10 أيام- أين كانت محددة ب 15 يوم في النظام الداخلي لسنة 2000- على الأقل قبل إفتتاح الجلسة[2].

أما بخصوص المناقشات داخل البرلمان فإنها تحتل مكانة هامة في النشاط التشريعي، ويبدوا ذلك من خلال الآراء والأفكار التي يبديها الأعضاء بشأن موضوع معروض للمناقشة، وما يترتب عن ذلك من

[1] أنظر المادة 135 من تعديل 2016، والمادتان 4 و 5 من القانون العضوي 16-12.
[2] أنظر المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

إثراء للمشروع أو الإقتراح بقانون المطروح للدراسة والتقييم والمصادقة، وتجدر الإشارة إلى أن المناقشات يجب أن تكون منظمة تستجيب ومتطلبات التنظيم وسرعة الإنجاز، وهو ما تتولاه هياكل البرلمان حيث يتولى رئيس المجلس إفتتاح الجلسات ويدير المناقشات، ويفرض إحترام النصوص التي تحكم سير المجلس وتحافظ على النظام[1].

وأخيرا التصويت الذي يعتبر إجراءا أساسيا وجوهريا في إنجاز العمل التشريعي، كما يعتمد على قواعد عامة إلا أن أشكاله متعددة، وليكون التصويت صحيحا يجب توافر نصاب معين، فقد يشترط القانون لصحة التصويت وإقرار النص موافقة الأغلبية الحاضرة أو الأغلبية المطلقة للنواب، كما أن أشكال التصويت متنوعة فهناك التصويت برفع اليد والتصويت بالوقوف أو الجلوس، التصويت العلني العادي والتصويت العلني على المنصة والتصويت السري والتصويت الإلكتروني[2].

ثانيا: سلطات البرلمان التشريعية والرقابية:

لقد تحولت الجزائر بموجب دستور 1996 من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين، فالسلطة التشريعية أصبح يمارسها برلمان مكون من غرفتين –المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة– وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، كما حدد الدستور مجالات الرقابة على عمل الحكومة التي يمكن لكل غرفة ممارستها، ومن هذا المنظور سنخصص هذه الجزئية لدراسة سلطة البرلمان التشريعية والرقابية كل على حدى.

أ– صلاحية التشريع:

يمارس البرلمان إختصاصا تشريعيا منظما بموجب أحكام الدستور، وقد حددته المادة 140 من الدستور، وهذه المادة قد حددت على سبيل الحصر في فقرتها الأولى الميدان الذي يتدخل فيه البرلمان للتشريع، أما عبارة "وكذلك في المجالات الآتية" فمفادها أنه إلى جانب ما تتضمنه أحكام الدستور، فهناك مجالات معددة بالتتالي في هذه المادة، وما يؤكد ذلك على سبيل المثال المادة 141 من الدستور أيضا، التي تحدثت على إمكانية التشريع بموجب قوانين عضوية، مما يفيد بأن الإختصاص التشريعي غير محدد حصرًا بما هو معدد في المادة 140 من الدستور، ويمر كل مشروع أو إقتراح قانون بمجموعة من الإجراءات والمراحل.

[1] نظمت هذا الإجراء المادة 18 من القانون العضوي 16-12، والمادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل والمتمم، والمادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

[2] لتفصيل أكثر أنظر سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية والمراقبة- مرجع سابق، ص 96 وما بعدها.

إن سن القوانين عملية طويلة ومعقدة سواءًا من حيث الإجراءات أو القنوات التي تمر بها، فهي تبدأ من المبادرة التي قد تكون من السلطة التنفيذية أو من السلطة التشريعية ثم تعرض للدراسة والمناقشة فالموافقة عليها، فعندما يقدم من طرف السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون **Projet de loi**، وما يقدم من طرف السلطة التشريعية يسمى إقتراح قانون **Proposition de loi**، حيث جاء في المادة 136 من الدستور أنه: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

في حين كان مجلس الأمة يقتصر دوره في مناقشة والمصادقة على النص الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، سواءًا كانت نتيجة مبادرة بمشروع أو إقتراح قانون، وكان إختصاص التشريع مسند من حيث الممارسة المتمثلة في الإقتراح والتعديل للمجلس الشعبي الوطني، أصبح بموجب تعديل الدستور لسنة 2016 بنص المادة 136 منه مسند إلى مجلس الأمة، ولكن هذا الأخير حدد له مجال التشريع في نص المادة 137 والتي تتعلق بالتشريع في ما يتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وعلى كل فإن إجراءات التشريع تتم بجملة من الخطوات تم ذكرها في المادة 137 وما بعدها، حيث تودع مشاريع القوانين بإستثناء المذكورة في الفقرة الأولى من المادة 137 مكتب المجلس الشعبي بعد ذلك تتم مناقشة هذه القوانين حتى تتم المصادقة عليها[1]، ويصوت المجلس بالإقتراع السري أو بالإقتراع العام برفع اليد أو بالإقتراع العام الإسمي، وإجراءات التصويت قد تكون إما مع المناقشة العامة أو المناقشة المحدودة أو بالتصويت دون مناقشة[2].

ب- صلاحية الرقابة:

طبقا لأحكام الدستور فإن البرلمان يراقب عمل الحكومة وفق إجراءات وشروط محددة، ولممارسة هذه الرقابة ينبغي أن يكون للبرلمان وسائل يستقي منها أو بواسطتها المعلومات التي تمكنه من الإطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية، ولقد أقر الدستور هذه الوسائل كما نص عليها كذلك النظام الداخلي لغرفتي البرلمان والقانون العضوي 16-12، وهي نوعان فهناك وسائل رقابية ترتب المسؤولية للحكومة وهناك وسائل رقابية لا ترتب مسؤولية الحكومة، وللحديث أكثر عن هذه الوسائل سوف نتطرق إليها بالتفصيل في الباب الأول من الدراسة.

[1] أنظر المادة 137 من دستور 1996 المعدل في 2016.
[2] أنظر المادة 29 من القانون العضوي 16-12 وما بعدها.

كانت هذه لمحة موجزة عن تنظيم البرلمان الجزائري من بيان لهياكله وتنظيمه في ظل التغييرات التي أحدثها تعديل 2016، فما هو الحال بالنسبة للوضع في البرلمان التونسي؟.

الفرع الثاني: إعادة بناء المؤسسة النيابية واعتماد أحادية الغرفة البرلمانية في المنظومة التونسية:

إن الأمر الجديد في المؤسسة التشريعية في تونس أن الدستور الجديد لسنة 2014[1] قد أقر نظام الغرفة الواحدة، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدستور التونسي أُلِف على الأخذ بهذا النظام، إلا أنه لم يأخذ بنظام المجلسين إلا منذ سنة 2002، فقبل ذلك التاريخ كانت ممارسة السلطة التشريعية تعود نيابة عن الشعب إلى مجلس واحد وهو مجلس النواب –مجلس الأمة حتى سنة 1981–، لكن مع التنقيح الدستوري المؤرخ في 01 جوان 2002 تم إحداث غرفة ثانية أطلق عليها تسمية "مجلس المستشارين"[2]، ويبدوا من وثيقة شرح الأسباب المرفقة بمشروع التعديل الدستوري لسنة 2002 أن الغاية من إحداث غرفة ثانية تتمثل في توسيع مجال التمثيل الشعبي داخل الهيكل التشريعي، من خلال تمثيل الجهات وبعض القطاعات المهنية إلى جانب بعض الشخصيات التي يتم إختيارها على أساس كفاءتها الوطنية[3].

لكن الأمر إختلف بعد دستور 2014 وهو الأمر المستحدث، حيث عاد المؤسس الدستوري وألغى نظام الغرفتين وتبنى نظام الغرفة الواحدة، فزالت الغرفة الثانية– مجلس المستشارين– وأصبح البرلمان يتكون من غرفة واحدة تحت تسمية مجلس نواب الشعب، وخصص المؤسس الدستوري الباب الثالث للسلطة التشريعية من الدستور وجعلت المادة[4] 50 السلطة التشريعية بيد الشعب، إلا أن هذا الأخير لا يمارس سيادته بصفة مباشرة بل يمارسها عن طريق النيابة، حيث إقتضت المادة 50 على أنه: "يمارس الشعب السلطة التشريعية عبر ممثليه بمجلس نواب الشعب أو عن طريق الإستفتاء".

إن الترشح لعضوية مجلس نواب الشعب حق لكل ناخب تونسي الجنسية منذ عشرة سنوات على الأقل، بلغ من العمر ثلاثا وعشرين سنة كاملة يوم تقديم ترشحه، شرط أن لا يكون مشمولا بأي صورة من صور الحرمان التي يضبطها القانون، وينتخب أعضاء مجلس نواب الشعب إنتخابًا عامًا، حرًا، مباشرًا، سريًا، نزيهًا، شفافًا وفق القانون الإنتخابي[5].

---

[1] دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المنشور بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، بتاريخ 10 فيفري 2014.

[2] أنظر رافع ابن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، تونس، سنة 2009، ص 133.

[3] أنظر مداولات مجلس النواب عدد 30 بتاريخ 28 فيفري 2002، ص 1574.

[4] سوف نعتمد على استعمال مصطلح المادة بدل الفصل لأن الترجمة الأصلية بالفرنسية هي article وتعني المادة وليس الفصل، وهو ماوجدناه في النصوص التونسية المحررة باللغة الفرنسية، لذلك سنعتمد على هذا المصطلح في كل الرسالة.

[5] أنظر المواد 53، 55 من الدستور التونسي لسنة 2014.

وتبدأ إجراءات المنافسة للحصول على مقعد نائب بتقدم المترشحين في الدوائر الإنتخابية إما مستقلون أو ممثلون لأحزاب سياسية أو إئتلافات، والمترشح الذي يفوز يكتسب صفة النائب في المجلس عن جميع التونسيين وليس نائب لحزبه أو ممثلا لنفسه إذا كان مستقلا، وينتخب مجلس نواب الشعب لمدة خمس سنوات خلال الأيام الستين الأخيرة من المدة النيابية.

وبخصوص النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب[1]، فإن هذا الأخير يقوم بضبطه ويصادق عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 52 من الدستور التونسي 2014.

كان هذا تقديم حول العضوية في مجلس نواب الشعب، أما الآن فسنحاول إبراز الهياكل المكونة لمجلس نواب الشعب ثم التطرق إلى تنظيمه وفقا لما جاء به الدستور التونسي الجديد لسنة 2014.

أولا: هياكل مجلس نواب الشعب:

نص الباب السادس من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب على أنه تشمل هياكله الداخلية رئاسة المجلس ومكتبها ثم ندوة الرؤساء واللجان وكذا الجلسة العامة.

أ- رئيس المجلس:

رئيس المجلس هو ممثله القانوني ورئيس إدارته وآمر صرف ميزانيته، ويسهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي وتنفيذ مقررات الجلسة العامة والمكتب، كما يشرف على حسن سير جميع مصالح المجلس ويصدر كافة القرارات والتدابير المتعلقة بالوضعيات الإدارية والمالية لأعضاء المجلس وأعوانه[2].

كما يتولى رئيس المجلس رئاسة مكتب المجلس وندوة الرؤساء والجلسة العامة ويديرها كما يساعده في أداء مهامه نائبان، ينوب رئيس المجلس في مهامه عند الإقتضاء نائبه الأول أو نائبه الثاني إذا تعذر ذلك على النائب الأول، وفي صورة الشغور المؤقت في حالة تولي رئيس مجلس النواب الشعب سدّ الشغور في منصب رئيس الجمهورية طبقًا للمادة 84 من الدستور أو في صورة تعذر مباشرته لمهامه، يحل محله نائبه الأول وعند الغياب نائبه الثاني، ولرئيس المجلس أن يفوض بقرار مكتوب بعضا من صلاحياته لأي من نائبيه[3].

[1] صادق مجلس نواب الشعب على نظامه الداخلي في الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ 02فيفري2015، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 16، الصادر بتاريخ، 24 فيفري 2015.
[2] أنظر المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
[3] المادة 49 و 50 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

وقد عرف "تاريخ رئاسة المجالس النيابية في تونس (1956 – 2015) بما في ذلك رئيس المجلس القومي التأسيسي والمجلس الوطني التأسيسي تداول عشرة رؤساء وهم: جلولي فارس (1956– 1959) ثم (1959– 1964)، الصادق المقدم (1964 – 1981)، محمود المسعدي (1981– 1987)، رشيد صفر (1987– 1988)، صلاح الدين بالي (1988– 1990)، الباجي قايد السبسي (1990– 1991)، الحبيب بولعراس (1991– 1997)، فؤاد المبزع (1997– 2011)، مصطفى بن جعفر (2011– 2014)، محمد الناصر (2014– 2019)"[1].

ب– مكتب المجلس:

يتألف مكتب المجلس من رئيس مجلس نواب الشعب رئيسا ومن نائبيه ومن عشرة أعضاء آخرين[2]، ويتم إعتماد مساعدي الرئيس بالتمثيل النسبي، وللكتل الأكثر أعضاء أولوية الإختيار، ويراعى في ذلك إحترام مقتضيات المادة 39 من القانون الأساسي المتعلق بالإنتخابات والإستفتاء أو إرادة الكتلة تغيير ممثلها بالمكتب نهائيا، أما فيما يتعلق بإختصاصات المكتب فقد تناولتها المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب حيث تنص على أنه: " يتمتع مكتب المجلس بالصلاحيات التالية:

– الإشراف على حسن سير مختلف أعمال المجلس ودواليبه وإتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة في الغرض.
– الإشراف على شؤون المجلس الإدارية والمالية.
– إعداد ميزانية المجلس والمصادقة عليها والإشراف على تنفيذها ومراقبتها...".

كما يتخذ المكتب كل قراراته بأغلبية الحاضرين على أن لا تقل عن الثلث وعند التساوي يكون صوت الرئيس مرجحا، ويتم نشرها بالموقع الإلكتروني للمجلس في أجل ثلاثة أيام، ويتولى مساعدوا الرئيس تحت إشرافه كل في حدود إختصاصه مساعدة الرئيس في أداء مهامه بناءً على خطة عمل يصادق عليها المكتب[3].

ويعقد مكتب المجلس إجتماعاته بصفة دورية كل أسبوع وكلما دعت الحاجة إلى ذلك بدعوة من رئيسه أو من ثلث أعضائه، ولا يصح إجتماعه إلا بحضور ثلثي أعضائه، وينعقد صحيحا بعد نصف ساعة على أن لا يقل عدد الحضور عن نصف أعضائه وبحضور رئيسه أو أحد نائبيه، وتجدر الإشارة

[1] رابح لخرايفي، مدخل لدراسة القانون النيابي التونسي، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، طبعة 2016، ص 42.
[2] راجع في ذلك المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
[3] المادة 57 من نفس النظام.

إلى أن إجتماعات المكتب مغلقة ولا يحضرها إلا الكاتب العام للمجلس ومن تقتضي ضرورة العمل حضوره، كما يتولى الكاتب العام مسك محاضر الجلسات ممضاة من رئيس مجلس نواب الشعب[1].

ج- ندوة الرؤساء:

ندوة الرؤساء هي هيئة تنسيقية إستشارية يتولى رئيس مجلس نواب الشعب رئاستها، وتلتئم بدعوة منه أو من ثلث أعضائها وجوبًا مرة كل ثلاث أشهر، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك للنظر في جدول أعمال تضبطه الجهة الداعية للإجتماع[2]، وحسب نص المادة 60 فقرة 02 فإن ندوة الرؤساء تتكون من نائبي رئيس المجلس ومساعدي الرئيس ورؤساء اللجان القارة والخاصة وكذا رؤساء الكتل النيابية، وعن إختصاصات هذه الندوة فقد حددتها المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، فهي تتولى إقتراح برنامج العمل التشريعي والنيابي عمومًا خلال مدة العمل التي يضبطها المكتب.

كما تبدي رأيها في مشروع ميزانية المجلس وتقترح مشروح جدول أعمال الجلسات العامة ولمشاريع رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية أولوية النظر، كما لها عدة صلاحيات أخرى مذكورة في نفس المادة، وبخصوص إجتماعاتها فهي مغلقة ولا يحضرها إلا الكاتب العام للمجلس ومن تقتضي ضرورة العمل حضوره، ويتولى الكاتب العام حسب المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب مسك محاضر جلساتها ممضاة من رئيس مجلس نواب الشعب في سجل خاص، ولرئيس المجلس أن يدعو من يرى فائدة في حضوره للبحث في مواضيع محددة ويصادق مكتب المجلس على ملخص محضر جلسة ندوة الرؤساء ويأذن بنشره.

د- اللجان:

تنص المادة 59 فقرة 02 من الدستور على أنه: "يشكل مجلس نواب الشعب لجانًا قارة ولجانًا خاصة تتكون وتتوزع المسؤوليات فيها على أساس التمثيل النسبي، يمكن لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق وعلى كافة السلطات مساعدتها في أداء مهامها"[3].

من خلال الفصل المذكور أعلاه نستنتج بأن هناك ثلاث أنواع من اللجان وهي:

1- اللجان القارة:

لمجلس نواب الشعب تسع (09) لجان قارة تشريعية، تتولى بالخصوص دراسة مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة على المجلس قبل إحالتها على الجلسة العامة والنظر في جميع المسائل التي تحال

[1] المادة 58 و 59 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
[2] المادة 60 فقرة 01 من نفس النظام.
[3] نفس الأمر نصت عليه المادة 63 من نفس النظام.

إليها، وهذه اللجان عدّدتها المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، وحدد إختصاصات كل لجنة، وتتكون كل لجنة من 22 عضو.

2- اللجان الخاصة:

كذلك لمجلس نواب الشعب تسع (09) لجان خاصة تتولى دراسة جميع المسائل التي تحال اليها، ومتابعة كل الملفات والقضايا التي تدخل في إختصاصها، وللمجلس أن يكون لجان خاصة أخرى عند الإقتضاء، وهذه اللجان عدّدتها المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، وبخصوص تنظيم أعمال هذه اللجان الخاصة فهي محددة في النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب[1].

3- لجان التحقيق:

نصّت المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب على أنه يمكن للمجلس وبطلب من ربع الأعضاء على الأقل إحداث لجان تحقيق، ويصادق المجلس على إحداثها بأغلبية أعضائه الحاضرين على أن لا يقل عدد الموافقين عن الثلث، وللأغلبية أعضاء المعارضة في كل سنة نيابية الحق في طلب تكوين لجنة تحقيق وترؤسها، وليس لمكتب المجلس أي سلطة تقديرية في مبدأ إنشاء تلك اللجنة، كما لا تعرض على مصادقة الجلسة العامة، تعد كل لجنة تحقيق عند إختتام أعمالها تقريرًا ترفعه إلى مكتب المجلس الذي يعرضه وجوبًا على الجلسة العامة لمناقشته، تنحل هذه اللجان آليا بعد عرض تقريرها على الجلسة العامة، ما لم تقرر الجلسة العامة مواصلة لجنة تحقيق لعملها في إتجاه مزيد التدقيق والبحث[2].

هـ- الجلسة العامة:

تعتبر الجلسة العامة هي أهم هياكل مجلس نواب الشعب، وهي الهيكل الوحيد الذي يجتمع فيه كافة النواب، وهي السلطة العليا والأولى في مجلس نواب الشعب، وتفتتح من طرف رئيس المجلس، حيث تنظر هذه الجلسة في مشاريع القوانين ومشروع ميزانية الدولة بعد دراستها وإعداد تقرير بشأنها من قبل اللجان وفي غيرها من المسائل المدرجة في جدول الأعمال[3].

كما أن الجلسات العامة علنية ويمكن أن يحضرها الجمهور ورجال الإعلام، ويقع إشهارها بكل الوسائل إلا أنه يمكن للمجلس أن يعقد جلسات سرية[4] مغلقة، إما بطلب من رئيسه أو من رئيس كتلة أو من سبعة أعضاء على الأقل أو من عضو الحكومة وذلك بموافقة ثلاثة أخماس الأعضاء، أما عن

---

[1] راجع في ذلك المواد 94، 95، 96 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
[2] المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
[3] أنظر رابح الخرايفي، مرجع سابق، ص 54.
[4] أنظر سالم كرير المرزوقي، التنظيم السياسي والإداري التونسي في الجمهورية الغد، الطبعة الحادية عشر، مكتبة المنار، تونس، سنة 2010، ص 105.

إجراءات تنظيم الجلسة وسيرها والتصويت فيها فإن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب قد خصها بالتفصيل[1].

و- المعارضة في مجلس نواب الشعب:

إظافة إلى هذه الهياكل فقد نصت المادة 60 من دستور 2014 على أن المعارضة مكون أساسي في مجلس نواب الشعب، لها حقوقها التي تمكنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي، كما تسند إليها وجوبًا رئاسة اللجنة المكلفة بالمالية وخطة مقرر اللجنة المكلفة بالعلاقات الخارجية، كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها، وحقوق المعارضة النيابية هي حقوق دستورية لا يمكن للسلطتين التنفيذية أو التشريعية أن تنالا من هذه الحقوق.

ز- الكتل النيابية:

لكل سبعة أعضاء أو أكثر حق تكوين كتلة نيابية، ولا يجوز لنفس الحزب أو الإئتلاف أن يكون له أكثر من كتلة نيابية واحدة، ولا يمكن للعضو الإنتماء إلى أكثر من كتلة نيابية واحدة، وتتكون الكتلة بعد إيداع تصريح لدى كتابة رئيس مجلس نواب الشعب يتضمن التصريح تسمية الكتلة وقائمة أعضائها مشفوعة بإمضاءاتهم مع بيان رئيسها ونائبه، ويعلن رئيس مجلس نواب الشعب في أول جلسة عامة تلي إيداع التصريح المنصوص عليه بالمادة 83 من هذا النظام الداخلي عن تركيبة الكتلة النيابية المعينة، ويأذن بنشر قائمتها بالرائد الرسمي لمداولات مجلس نواب الشعب.

ثانيا: تنظيم مجلس نواب الشعب وصلاحياته:

في هذه الجزئية سوف نتطرق في عجالة إلى إنعقاد مجلس نواب الشعب وذلك بالحديث عن دوراته التشريعية، ثم نتطرق إلى صلاحيات ووظائف مجلس نواب الشعب.

أ- إنعقاد مجلس نواب الشعب:

يعقد المجلس النيابي أثناء مدته النيابية دورة تشريعية كل سنة، كما يمكن أن يعقد دورات إستثنائية كلما دعت الحاجة إلى ذلك[2].

1- الدورات التشريعية العادية:

لقد أقر دستور 2014 دورة واحدة كما أقرها الدستور الملغى، وتبدأ أول دورة تشريعية بإبتداء المدة النيابية وتفتتح الدورة التشريعية الأولى بجلسة عامة إفتتاحية يرأسها أكبر النواب سنا يعاضده نائبان

[1] أنظر في ذلك المواد 106، 107 وما بعدها من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
[2] المادة 57 من دستور 2014.

الأصغر سنا، تسير الجلسة وفق نظام داخلي وقتي، تنتخب الجلسة العامة الإفتتاحية رئيسا ومساعديه، وتنتخب أعضاء لجنة الإنتخابات وأعضاء لجنة النظام الداخلي، وبدأت المدة النيابية والدورة التشريعية الأولى لمجلس نواب الشعب يوم 02 ديسمبر 2014 فترأسها النائب الأكبر سنا علي بن سالم من حزب حركة نداء تونس ومساعده في ذلك أصغر نائبان سنا هما أمل سويد من حزب حركة النهضة، وشكيب باني من حزب حركة نداء تونس[1].

وحسب نص المادة السادسة من النظام الداخلي للمجلس فإن الدورة النيابية تبدأ خلال شهر أكتوبر من كل سنة وتنتهي خلال شهر جويلية، على أن تكون بداية الدورة الأولى من المدة النيابية لمجلس نواب الشعب في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يومًا من الإعلان عن النتائج النهائية للإنتخابات التشريعية.

2- الدورات التشريعية الإستثنائية:

زيادة على الدورات التشريعية العادية يمكن لمجلس نواب الشعب بمقتضى المادة 57 من دستور 2014 أن يعقد دورات إستثنائية والذي نص على أنه: "وفي صورة تزامن بداية الدورة الأولى من المدة النيابية لمجلس نواب الشعب مع عطلته تعقد دورة إستثنائية إلى غاية منح الثقة للحكومة، ويجتمع مجلس نواب الشعب أثناء عطلته في دورة إستثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس الحكومة أو من ثلث أعضائه للنظر في جدول أعمال محددة".

إن دعوة مجلس نواب الشعب لعقد دورة إستثنائية لا تكون إلا بأمر ينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية يضبط مسبقا وحصرًا مواضيع الدعوة [2]، لذلك وجب أن تناقش الدورة المواضيع التي دعيت من أجلها ولا يمكن أن تتوسع أو تتغير المواضيع المحددة حصرًا في أمر دعوة الإنعقاد.

ب- وظائف مجلس نواب الشعب:

تتمثل وظائف مجلس نواب الشعب في المصادقة على القوانين ومناقشة قانون المالية والمصادقة على الميزانية إضافة إلى وظيفة مراقبة العمل الحكومي.

1- مجلس نواب الشعب يصادق على مقترحات القوانين ومشاريعها واللوائح:

يمر مسار مشاريع القوانين التي يصادق عليها مجلس نواب الشعب بعدة مراحل وهي إيداعها بالدرجة الأولى، فتودع من عدد أدنى من نواب المجلس حيث نصت المادة 62 من الدستور على أنه: "تمارس المبادرة التشريعية بمقترحات قوانين من عشرة نواب على الأقل"، ويجب أن يتضمن هذا المقترح مذكرة شرح الأسباب وعدد الفصول المقترحة مرتبة ومصاغة بإحكام، ويسجل هذا المقترح بمكتب ضبط

[1] أنظر رابح الخرايفي، مرجع سابق، ص 67.
[2] أنظر رافع ابن عاشور، مرجع سابق، ص 251.

مجلس نواب الشعب الذي يحيله بدوره على مكتب المجلس، ويقرر هذا الأخير في أجل 15 يومًا من تاريخ إيداعه إحالته أو عدم إحالته على اللجنة المختصة لدراسته[1].

يفتتح النقاش في مشاريع القوانين المعروضة على الجلسة العامة بالإستماع إلى مقرر اللجنة، ويصادق مجلس نواب الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه على مشاريع القوانين الأساسية، وبأغلبية أعضائه على مشاريع القوانين العادية[2]، على أن لا تقل هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء المجلس، كما يصادق كذلك على مشاريع قوانين المالية وغلق الميزانية طبقا للشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية[3].

يظاف إلى مجلس نواب الشعب مهمة النظر في صنف من اللوائح ذكرها النظام الداخلي ولم ينظمها، والتي تتمحور حول موضوع يتعلق بمستجدات سياسية أو أمنية أو ثقافية مثلا، فمجالها غير مقيد أو محدد، ويقدم رئيس أي كتلة بمجلس نواب الشعب اللائحة إلى رئاسة المجلس التي تتولى إعلام رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة بها فورًا، وبخصوص إجراءات هذه اللوائح فقد نضمتها أحكام المادة 141 من النظام الداخلي للمجلس.

2- مراقبة العمل الحكومي:

تعتبر مهمة مراقبة الحكومة مهمة ملازمة للمهمة التشريعية، ويمكننا أن نميز بين طريقتين لمراقبة الحكومة والسلطة التنفيذية من طرف مجلس نواب الشعب:

- الطرق العادية للمراقبة التي تتمثل في الأسئلة البرلمانية والإستجواب.
- الطرق الحادة لمراقبة الحكومة والتي تتمثل في منح الثقة للحكومة أو أحد أعضائها أو بمناسبة تقديم لائحة لوم ضد الحكومة، وهو ما سوف يأتي تفصيله بالتدقيق في الباب الأول من الدراسة.

كانت هذه لمحة موجزة عن الإطار المفاهيمي المتعلق بالرقابة البرلمانية وعلاقته بمبدأ الفصل بين السلطات، فيا ترى كيف نظم كل من الدستورين الجزائري والتونسي مسألة الرقابة البرلمانية ؟ وهو ما سوف نخصه بالدراسة والتفصيل في البابين المواليين.

[1] المادة 135 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
[2] حددت المادة 65 من دستور 2014 شكل القوانين العادية.
[3] أنظر المادة 66 من دستور 2014.

الباب الأول:

أوجه السلطة الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية

إن كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث تملك جملة من الوسائل تمنع من طغيان السلطة الأخرى تجسيدا لمبدأ السلطة توقف السلطة، والسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان تملك جملة من الوسائل لمنع السلطة التنفيذية من أن تحتل وتطغى، وهذا المنع يتمثل في عملية الرقابة التي تعمل في كثير من الأحيان على إصلاح العمل البرلماني[1] وتمكين النواب من البحث والاستيثاق لمدى قيام الحكومة بمهامها، وتمكين هذه الأخيرة من النظر في العيوب الجارية بإحدى إداراتها، "وهي خاصية جوهرية لضمان إلتزام الإدارة بالقانون وحماية الحقوق والحريات العامة"[2].

فيمارس البرلمان الرقابة على أعمال الحكومة وسياستها العامة ومدى إلتزامها بها وكذا نتائج إنعكاسات تلك السياسة على المواطنين، وبهذه الرقابة يستطيع البرلمان أن يقف على سير الجهاز التنفيذي وكيفية أدائه لأعماله وله أن يراجع السلطة التنفيذية في ذلك إن هي تجاوزت إختصاصاتها في نطاق المبادئ الدستورية والمصلحة العامة.

لممارسة المهمة الرقابية بطريقة فعالة ينبغي أن يكون للبرلمان وسائل وآليات يستقي منها أو بواسطتها المعلومات التي تمكنه من الإطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية، هذه الآليات لها أساس دستوري وإجراءات ممارسة منظمة بموجب أحكام الدستور والقانون، وتتجلى الرقابة البرلمانية من خلال مجموعة متنوعة من الآليات والإجراءات الدستورية، حيث تختلف في خطورتها وشدة ما يمكن أن تحدثه من آثار سياسية على الجهة التي تسلط عليها وهي الحكومة.

وتحرص دساتير الدول بما في ذلك الدستورين الجزائري والتونسي على تنظيم الوسائل الرقابية المسخرة للبرلمان في مواجهة الحكومة، خاصة مع تزايد واتساع دور هذه الأخيرة في كل المجالات وتمتعها بسلطات وامتيازات تفرض ضرورة إخضاع كل ذلك لرقابة برلمانية فعالة ينص عليها الدستور ويحدد إجراءاتها القانونية النظام الداخلي لكل غرفة من غرف البرلمان[3].

وعلى ضوء هذه المعطيات يطرح التساؤل حول الوسائل القانونية التي يملكها البرلمان للتأثير على الحكومة؟ وما مدى نجاعتها؟ وما هو واقع ذلك في ظل الاصلاحات الدستورية الأخيرة؟

ذلك ما يدفعنا إلى دراسة سلطة البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة من خلال فصلين، نخصص الفصل الأول منهما إلى أدوات الرقابة البرلمانية الناجمة عن مبادرة الحكومة، والفصل الثاني نخصصه إلى أدوات الرقابة البرلمانية الناجمة عن مبادرة البرلمان.

---

[1] CF.G Champagne, Droit constitutionnel et institutions Politiques, Gualino edit, Paris, 2003, 5eme édition, p 217.
[2] عبد الله بوقفه، أساليب ممارسة السلطة- دراسة مقارنة- دار هومة، الجزائر، 2002، ص495.
[3] أنظر تريعة نوارة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة-أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2011، ص345.

الفصل الأول: آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة الناجمة عن مبادرتها:

تؤدي هذه الأدوات في أغلب الأحيان إلى نتيجة خطيرة وهي استقالة الحكومة من خلال ما يعرف بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، هذه الأخيرة هي مسؤولية الوزراء أمام البرلمان عن كافة أعمالهم وتصرفاتهم، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزارة ويبحث في مدى ملائمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها وتوافقها مع الصالح العام.

وهذه الأدوات الرقابية تشترك فيها أغلب الدول بما في ذلك دساتير الجزائر وتونس، وعلى هذا الأساس فقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996 المعدل في 2016 صلاحية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة حيث جاء في الفقرة 05 من المادة 91 بأن رئيس الجمهورية هو من يعين الوزير الأول وينهي مهامه دون وجود أي قيد يحكم سلطته في العزل، وهو ما يبين مسؤوليته المباشرة أمامه، أما المادة 59 من الدستور التونسي المنقح سنة 2002 فقد نص على أن الحكومة مسؤولة عن تصرفاتها لدى رئيس الجمهورية، وبعد دستور 2014 تم حذف هذه المادة وعوضت بالمادة 95 التي أقرت أن الحكومة مسؤولة أمام مجلس نواب الشعب.

والمسؤولية أمام البرلمان "تكون محدودة زمنيا وتخضع لشروط معينة من حيث الإجراءات التي يجب إتباعها لإثارتها، أما مسؤولية الحكومة أمام رئيس الدولة فتكون دائمة ومستمرة وغير محددة الشروط والإجراءات بل تبقى خاضعة للسلطة التقديرية لرئيس الدولة"[1].

وتحرك مسؤولية الحكومة من خلال إمكانية رفض مخطط عمل الحكومة إذ لم ينل رضا البرلمان، كما يمكن للبرلمان تقييم مدى نجاعة عمل الحكومة بمناسبة تقديم البيان العام عن السياسة العامة للبلاد، كما تجدر الإشارة كذلك إلى أن الحكومة بمناسبة عرض مشروع قانون المالية على البرلمان من أجل التصويت عليه وفق أحكام الدستور تخضع لنوع من الرقابة البرلمانية.

وللإحاطة بهذه المسائل وجب تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث نقاط، الأولى تتعلق بمناقشة المخطط أو البرنامج الحكومي(المبحث الأول) ثم بيان السياسة العامة (مبحث ثان) ثم الرقابة المالية (مبحث ثالث).

[1] آسي نزيم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري إنطلاقا من رئاسيات 15 أفريل 1999، مذكرة ماجستر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص31.

المبحث الأول: طرح المخطط أو البرنامج الحكومي للدراسة والمناقشة:

يعد برنامج الحكومة (مخطط العمل)الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة، ويتضمن عادة المبادئ والأهداف والمحاور والوسائل المستعملة في كافة المجالات على المستوى الداخلي والدولي، وهذا كما عرفه الأستاذان افريل وجيكل بأنه أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة[1].

كما تم تعريف برنامج الحكومة بأنه:" تعهد والتزام من الحكومة أمام ممثلي الشعب بحسن التطبيق والأداء لمضمون هذا البرنامج تحت الرقابة البرلمانية وبكافة صور وأدوات ووسائل هذه الرقابة"[2].

ولقد ارتبطت مسألة الموافقة البرلمانية على برنامج الحكومة بمسألة شرعية تنصيبها، وكانت محل اختلاف كبير بين فقهاء القانون الدستوري في فرنسا، فذهب إتجاه إلى أن الوزير الأول ملزم بعرض برنامج حكومته على البرلمان مباشرة بعد تعيين أعضائها من طرف رئيس الجمهورية، على أساس أن الوزير الأول لا يستمد شرعية حكومته من رئيس الجمهورية فقط وإنما من موافقة أغلبية نواب الجمعية الوطنية على برنامج حكومته أيضا، وبذلك فإن تنصيبها سيكون مزدوج يشترك فيه رئيس الجمهورية وممثلي الشعب من الجمعية الوطنية[3].

والدستورين الجزائري والتونسي قد نصا على أن البرنامج أو المخطط الحكومي يعرض على البرلمان قصد الموافقة عليه وهو ما سوف نتناوله في المطالب التالية:

المطلب الأول: عرض البرنامج أو المخطط الحكومي:

إن الحكومة ملزمة بموجب أحكام الدستور بوضع برنامج أو مخطط لحكومتها بمجرد تعيينها وللبرلمان مناقشة هذا البرنامج وإبداء رأيه فيه قبل أن تباشر الحكومة تطبيقه، وبالعودة إلى الدساتير المغاربية وخاصة الجزائر وتونس نجدها أيضا في مجملها قد نصت صراحة على هذه المرحلة الهامة في نصوصها الدستورية، باعتبارها مرحلة حاسمة لتحديد المسار الحكومي لكن يبقى التساؤل حول الدور الذي يلعبه البرلمان في هذه المرحلة؟

الفرع الأول:عرض مخطط عمل الحكومة في المنظومة الجزائرية:

لقد كان رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 هو من يتولى تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها طبقا لإرادة الشعب التي كان يجسدها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني، وهو ما نصت عليه المادة

---

[1] أنظر عقيلة خرباشي، مرجع سابق،ص 337.

[2] عبد القادر بن صالح، "تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان- القانون والواقع والتصور-" مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003، ص11.

[3]Pierre Pactes, institutions politique et droit constitutionnel, 7eme editions, masson, paris, 1985, p430.

48 من دستور 1963، فلم يكن للحكومة برنامج تعرضه على البرلمان، وكذلك دستور 1976 لم يمنح للحكومة أيضا مهمة إعداد برنامج لها، ونص في المادة 111 فقرة 06 منه على أن يقرر رئيس الجمهورية طبقا للميثاق الوطني ولأحكام الدستور السياسة العامة للأمة في المجالين الداخلي والخارجي ويقوم بقيادتها وتنفيذها.

وبقيت الحكومة على هذا الحال الى غاية دستور 1989، وقد جاء في المادة 75 فقرة 02 من هذا الدستور بأن يقوم رئيس الحكومة بضبط برنامج حكومته وعرضه في مجلس الوزراء، وهو ما يثبت أن ذلك البرنامج هو تجسيد للتوجه السياسي لرئيس الجمهورية، الذي يترأس مجلس الوزراء طبقا لنص المادة 74 فقرة 04 من نفس الدستور، وبعد ذلك يعرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه وفي حال رفضه من قبل هذا المجلس يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، فيقوم هذا الأخير بتعيين رئيس وأعضاء حكومة من جديد حسب نفس الاجراءات التي تم بها تعيين الحكومة المستقيلة[1].

كما أن هذه المرحلة تظهر حماية رئيس الجمهورية لبرنامجه من خلال تقنية دستورية مجهزة لصالحه تساهم في دعم وتقوية مركزه في مواجهة البرلمان، تتمثل في كبح الإدارة الشعبية من خلال إلغاء ممثليه وهو ما يبينه نص المادة 78 من هذا الدستور، والتي جاء فيها بأنه في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد على برنامج الحكومة فإنه سينحل وجوبا وتجري إنتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه 03 أشهر.

أما في ظل دستور 1996 فقد تم تكريس نظام المجلسين والمؤسس الدستوري حافظ على نفس الإجراءات في تأطير عرض برنامج الحكومة على البرلمان من خلال المواد 03/79، 80، 81، 82 من هذا الدستور باستثناء ما يتعلق بعرضه على مجلس الأمة، ويقوم رئيس الحكومة في ظل هذا الدستور بعد أن يكون قد قام بضبط وعرض برنامجه على مجلس الوزراء بعرضه أيضا على المجلس الشعبي الوطني.

بعدها تم تعديل الدستور في سنة 2008 بمبادرة من طرف رئيس الجمهورية، وكان هدف هذا التعديل هو إضفاء الطابع الرئاسي على النظام السياسي الجزائري بتركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية وإلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول، وأمام هذا الوضع الجديد المكرس دستوريا بموجب التعديل الدستوري القاضي بأن الأمر متعلق ببرنامج رئيس الجمهورية، انحصر دور الوزير الأول في تنسيق وتحديد مخطط العمل الحكومي الكفيل بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية، وفي التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أحدث الكثير من التعديلات على مستوى جميع الأصعدة، نجد في هذا الإطار أن المؤسس الدستوري قد عمل على إبعاد الوزير الأول عن مهمة إعداد مخطط عمل الحكومة وأبقى على

[1] المادة 77 فقرة 1 و 2 من دستور 1989.

دوره كمنسق فقط، حيث تنص المادة 93 من تعديل 2016 على أنه: "ينسق الوزير الأول عمل الحكومة تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء"، ويمر المخطط الحكومي في المنظومة الجزائرية بجملة من الإجراءات الدستورية والقانونية والتي في غالب الأحيان تنتهي إلى إحدى النتيجتين إما بالموافقة أو بالرفض وهو ما سوف نتطرق اليه.

أولا: إجراءات دراسة مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني:

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016 نجد أنه قد عمل على تعديل بعض المفاهيم والمصطلحات، حيث أنه قبل هذا التعديل كانت تسند مهمة ضبط وتنسيق مخطط عمل الحكومة إلى الوزير الأول طبقا لنص المادة 99 من تعديل 2008، وهو الذي يتكفل بعرضه في مجلس الوزراء ويقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، لكن بعد تعديل 2016 إنقلبت الموازين وأصبحت الحكومة هي من تضبط مخطط عملها وهي التي تعرضه في مجلس الوزراء، فمن يقوم بهذا الدور على مستوى الحكومة؟ ويبقى دور الوزير الأول في هذا الصدد هو التنسيق بالإضافة إلى تقديمه مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني[1] ويبقى الغموض والتساؤل مطروحا من هذا الطرح الذي أتى به المؤسس الدستوري الجزائري؟

فبمجرد تعيين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وهو الجديد الذي جاء به تعديل 2016 في نص المادة 5/91، نقول بأن هذه الاستشارة ما هي إلا إجراء شكلي محض على أساس أنه يكرس وجه من أوجه الديمقراطية التشاركية، ولكن الأكيد في الأمر أن هذه الإستشارة لا تلزمه في شيء وإنما على سبيل الاستئناس لا غير، فبعد تعيين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية يمارس هذا الأخير أحد المهام التي تبين التوجه الرئاسي للنظام وهي تعيين أعضاء الحكومة، وكذلك الأمر بعد استشارة الوزير الأول والتي لا تلزمه في شيء بعد ذلك تقوم هذه الحكومة بإعداد مخطط عملها، هذا الأخير الذي يعتبر الخطة العملية التي تحاول كل وزارة بلوغها سواء في الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وكذلك ما تصبوا إليه هذه القطاعات من أهداف خلال فترة حكمها.

وبديهي الأمر لما نقول بأن مخطط عمل الحكومة ما هو إلا إمتداد وتجسيد لبرنامج رئيس الجمهورية، الذي نقول بأنه فعلا قد فرض عمليا برنامجه على الحكومة التي أصبحت مقيدة ومرتبطة به، إذن هناك برنامج وحيد هو برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخبه الشعب على ضوئه، وهو البرنامج الذي حظي بموافقة الشعب صاحب السيادة، والذي بذلك حدد للمؤسسات الدستورية برنامج عملها الملزم وبالتالي فإنه لا يعقل أن يكون محل مناقشة ودراسة وموافقة من ممثلي الشعب في البرلمان.

[1] أنظر في ذلك المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

أ- عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني:

إن مخطط عمل تنفيذ البرنامج يتم عرضه على البرلمان بدءا من المجلس الشعبي الوطني والدستور لم يحدد المدة التي يتم خلالها عرض هذا المخطط، لكن القانون العضوي 16-12 قد حدد هذه المدة بموجب المادة 47 منه التي تنص على أنه:" يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمس والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة"، فالحكومة إذن ملزمة بتقديم عرض مخطط عملها قبل الشروع في تنفيذه وذلك خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيينها، وهذه المدة محددة من أجل تجنب تعسف الوزير الأول في عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني.

وفي هذا الإطار نشير إلى أن الوزير الأول السيد أحمد أويحي قدم مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني يوم الإثنين 14 ديسمبر 2008، وقد ناقش المجلس هذا المخطط المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية للأشهر الأربعة المتبقية من عمر العهدة الرئاسية، وكذلك بعد فوز رئيس الجمهورية السيد عبدالعزيز بوتفليقة بعهدة رئاسية ثالثة جدد ثقته في الوزير الأول أحمد أويحيى وطاقم حكومته، وقدم هذا الأخير مخطط عمل حكومته يوم الثلاثاء 19 ماي 2009 أمام المجلس الشعبي الوطني[1]، لتلي بعد ذلك العهدة الرابعة لرئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة الذي عين السيد عبد المالك سلال كوزير أول، وبعد تعيين طاقمه الحكومي قدم هذا الأخير مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته التي امتدت من 01 الى 05 جوان 2014[2].

كذلك قام السيد الوزير الأول عبد المجيد تبون بتقديم مخطط عمل حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 20 يونيو 2017[3]، والتي امتدت مناقشته من 20 إلى 23 يونيو 2017، ليليها بعد ذلك تقديم السيد أحمد أويحيى لمخطط عمل حكومته في 17 سبتمبر 2017[4]، والتي امتدت مناقشته من 17 إلى 21 سبتمبر 2017.

والمهلة التي حددها القانون العضوي 16-12 المقدرة بخمسة وأربعين يوما تمنح للوزير الأول وأعضاء حكومته تحضير التوجهات الكبرى لسياسة الحكومة وإجراء المشاورات الكبرى اللازمة مع جميع الأطراف.

---

[1] أنظر حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة، المديرية العامة للتشريع، ص 255.

[2] أنظر حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الربيع 2014 للعهدة التشريعية السابعة، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 12.

[3] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 06 يوليو 2017، السنة الأولى رقم 03، الفترة التشريعية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء 20 يونيو 2017.

[4] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 28 سبتمبر2017، السنة الأولى رقم 12، الفترة التشريعية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد17 سبتمبر 2017.

ب- مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة:

أما فيما يخص المناقشة فإن المؤسس الدستوري قد نص على هذا الإجراء بموجب المادة 94 من تعديل 2016 التي تنص على أنه:"...ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة"، ولقد حدد القانون العضوي 16-12 أحكام تطبيق هذا الإجراء حيث نص في المادة 48 منه:"لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة(07) أيام من تبليغ المخطط للنواب"، والإشكال المطروح في هذا الإطار أنه لم يتم تحديد طريقة التبليغ، لذلك نلاحظ بأن مهلة 07 أيام قصيرة جدا وكان على المشرع أن يوسع فيها عندما أصدر القانون العضوي 16-12 بالنظر إلى أهمية مخطط عمل الحكومة، لكنها تبقى مدة معقولة إذا استغلتها الكتل البرلمانية لتحديد مواقفها من المخطط واقتراح التعديلات التي يجب أن تدخل عليه إن رغبت الحكومة الحصول على مساندتها، ضف إلى ذلك أن المجلس وعند مناقشته لهذا المخطط يلزم النواب بأن تكون مداخلاتهم محددة وفق زمن معين[1]، ولرئيس المجلس أن يقلص أو يزيد هذه المدة إذا اقتضى الأمر ذلك بالنظر إلى عدد المتدخلين، وعلى كل فإن كل هذه القيود سوف تعيق بشكل أو بآخر ممارسة البرلمانيين لرقابة فعلية وفعالة وإظهار أوجه القصور التي تعتري المخطط المعروض أمامهم، وعليه فإن أغلب تدخلات النواب سواء كانت كتابية أم شفوية غالبا ما تكون إما تأييدا لتوجه الحكومة أو اقتراحات حول بعض الجوانب التي يتم اغفالها[2].

ومن خلال الممارسة العملية نجد أن المجلس الشعبي الوطني وأثناء مناقشته لمخطط عمل حكومة السيد أحمد أويحيى في 14 ديسمبر 2008 قد خصص له ثماني (08) جلسات تدخل فيها 199 نائب ينتمون إلى مختلف التشكيلات السياسية في المجلس والنواب الأحرار، بالإضافة الى تدخل رؤساء المجموعات البرلمانية السبع (07) في المجلس، ونفس الأمر كذلك بالنسبة لمناقشة مخطط عمل حكومة السيد أحمد أويحيى الذي قدمه في 19 ماي 2009، وقد خصص له المجلس (12) جلسة لمناقشته والتصويت عليه وتدخل في مناقشته 249 نائب ينتمون الى مختلف التشكيلات السياسية في المجلس والنواب الأحرار بالإضافة إلى تدخل رؤساء المجموعات البرلمانية السبع في المجلس[3].

كما نشير كذلك إلى أن المجلس الشعبي الوطني خصص 07 جلسات لمناقشة والتصويت على مخطط عمل حكومة السيد الوزير الأول عبد المجيد تبون، أين تدخل خلالها 182 نائب- 164 تدخل

[1] نشير في هذا السياق إلى أنه قد يتم تنظيم مدة التدخل لمناقشة مخطط عمل الحكومة بموجب مذكرة خاصة يقرها مكتب المجلس، ويتم توزيعها على النواب والمجموعات البرلمانية كما يتم تعليقها بالمجلس- حددت بخمس دقائق للنواب وخمس عشرة دقيقة لكل رئيس مجموعة برلمانية- أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 06 يوليو 2017، السنة الأولى رقم 03، مرجع سابق، ص 14.

[2] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص244.

[3] حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص ص 255، 256.

شفهي و 18 تدخل كتابي- بالإضافة إلى تدخل رؤساء المجموعات البرلمانية العشر بالمجلس[1]، كما خصص كذلك المجلس الشعبي الوطني 07 جلسات لمناقشة والتصويت على مخطط عمل حكومة السيد أحمد أويحيى، أين سجل خلالها تدخل 290 نائب لكن في الحقيقة ونتيجة لكثرة غيابات النواب تم تدخل 239 متدخل فعلي- 220 تدخل شفهي و 19 تدخل كتابي- بالإضافة إلى تدخل رؤساء المجموعات البرلمانية العشر بالمجلس[2].

وبعد الانتهاء من المناقشة التي تؤدي إلى أحد الأمرين إما اقتناع النواب بالمخطط والموافقة عليه، وإما عدم اقتناعهم بوجهة نظر الوزير الأول المجسدة في مخطط عمل الحكومة مما يدفعهم إلى طلب تكييف مخطط عمل الحكومة على ضوء المناقشات، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 94 على:"ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية"، وعليه فليس بإمكان الوزير الأول دستوريا أن يدخل تعديلا جوهريا على مخطط عمل حكومة الرئيس الذي يستمد أصوله من برنامج رئيس الجمهورية الذي هو من استحداث تعديل 2008، يراد من ورائه التأكيد على أن الوزير الأول ما هو إلا منسق للعمل الحكومي، "وطلب الاستشارة يفصح عن توقيع مجاور لرئيس الجمهورية على ما أراد الوزير الأول إدخاله من تعديل برلماني على مخطط عمل حكومة الرئيس الذي وافق عليه مجلس الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية"[3].

ثانيا: عرض المخطط المصادق عليه على مجلس الأمة:

إن حصول الوزير الأول على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني البداية الفعلية في تنفيذ مخطط عمل الحكومة، بل أوجب عليه الدستور المرور بمحطة ثانية وهي تقديم عرض عن مخطط العمل الحكومي إلى مجلس الأمة، حيث نصت المادة 94 في فقرتها الثالثة من تعديل 2016 على أنه: "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني"، وهو الأمر الذي نص عليه كذلك القانون العضوي 16-12 في المادة 50 منه التي تنص على أنه: "يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرض حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور"، فمصطلح **يقدم** الذي استهلت به المادتان يفيد أن التقديم وجوبي وعلى الوزير الأول الإلتزام به غير أن تدخل مجلس الأمة في هذا الإطار يبقى ضعيف ويرجع ذلك لعدة أسباب:

---

[1] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 24 يوليو2017، السنة الأولى رقم 08، الفترة التشريعية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 23 يونيو 2017.

[2] أنظر في ذلك الجرائد الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 12،13،14،15،16،17،18 الخاصة بمناقشة والتصويت على مخطط عمل حكومة السيد أويحيى الذي قدمه للمجلس بتاريخ 17 سبتمبر 2017 .

[3] عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة-الجزائر السياسية والمؤسسات والأنظمة- دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2013، ص 161.

– الوزير الأول ليس ملزما بتقديم كل مخطط عمل الحكومة بل يكتفي بتقديم مجرد عرض حول المخطط، "أي مجرد قراءة لأهداف هذا المخطط ومحاوره الكبرى دون ذكر التفصيلات والجزئيات التي اطّلع عليها المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فالعرض مجرد إعلام لمجلس الأمة بمخطط العمل"[1].

– إن نص المادة 94 من تعديل 2016 وكذلك المادة 50 من القانون العضوي 16–12 والتعديلات التي مست دستور 1996 في مجملها لم تتطرق إلى مسألة إمكانية مجلس الأمة في القيام بمناقشة لهذا العرض، لكن الممارسة العملية قد أثبتت بأن مجلس الأمة يمارس هذا الحق غير المنصوص عليه دستوريا، وخير دليل على ذلك مخطط عمل الحكومة الذي عرضه السيد الوزير الأول عبد المالك سلال بعدما قام رئيس الجمهورية بتجديد ثقته بهذا الأخير خلال فوزه برئاسيات 2014، فقد حظي هذا المخطط بموافقة من المجلس الشعبي الوطني ليتم بعد ذلك عرضه ومناقشته على مستوى مجلس الأمة، ولهذا الغرض عقد مجلس الأمة خمس (05) جلسات علنية أيام الأحد 08 والإثنين 09 والثلاثاء 10 جوان 2014 برئاسة السيد عبد القادر بن صالح رئيس المجلس وحضور السيد عبد المالك سلال الوزير الأول وطاقمه الوزاري، حيث خصصت الجلسة الصباحية من يوم الأحد 08 جوان 2014 للإستماع إلى العرض الذي قدمه السيد الوزير الأول حول مضمون مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ثم فسح المجال للسيدات والسادة أعضاء المجلس لمناقشة مضمون وثيقة المخطط.

وتواصل النقاش العام في مساء اليوم ضمن جلستين علنيتين، في حين خصصت جلسة صبيحة يوم الإثنين 09 جوان 2014 لإلقاء مداخلات العائلات السياسية الممثلة في مجلس الأمة والتي تولاها رؤساء المجموعات البرلمانية، أما جلسة يوم الثلاثاء 10 جوان 2014 فقد خصصت للاستماع إلى رد السيد الوزير الأول على تساؤلات وانشغالات أعضاء المجلس بشأن مخطط عمل الحكومة[2]، ورغم أن هذه المناقشة التي يقوم بها مجلس الأمة في هذا الخصوص تعتبر من الناحية القانونية غير دستورية لأنه لا يوجد أي نص دستوري يجيزها، إلا أن الممارسة العملية لها أصبحت عرفا دستوريا ولم يعارضها أي وزير أول لحد اليوم، فالممارسة قد أنشات لمجلس الأمة حقا دستوريا مكن أعضاءه من الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم وتحفظاتهم بشأن مخطط عمل الحكومة وإيصالها إلى الرأي العام.

مايميز هذا الطرح أن مجلس الأمة يظم كفاءات قادرة على النقد والإثراء، وهذه نقطة مهمة تحسب لصالح تنمية علاقات التعاون والحوار بين الحكومة ومجلس الأمة[3] بالرغم من عدم وجود جزاء يترتب على المناقشة، لكن يبقى السؤال المطروح هنا يتمحور حول ما إذا كان دور مجلس الأمة هو الموافقة على مخطط عمل الحكومة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي فما الفائدة من وراء هذا التقديم؟ وهو أمر

[1] عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 354.
[2] أنظر حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال سنة 2014، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، ص ص 31، 32.
[3] أنظر عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 356.

يحتاج إلى تدقيق من طرف المشرع الدستوري الجزائري في المحطات الدستورية القادمة، لذلك نقترح من هذا المنبر ضرورة فتح المجال لمجلس الأمة ومنحه الصلاحيات الكاملة لدراسة هذا المخطط الحكومي وعدم حصرها في الموافقة الشكلية والدراسة السطحية ذات الطابع الأدبي.

إن تقديم الوزير الأول لعرض حول مخطط عمل الحكومة الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني لمجلس الأمة قد يترتب عليه إصدار لائحة، وإن كان المؤسس الدستوري والمشرع لم يبينا مضمونها إلا أن القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة قد نصا على شروط وإجراءات إصدارها، في حين أن إصدارها لا يحمل أي آثار قانونية على الحكومة لا حل لمجلس الأمة ولا إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، إذن مالهدف من ورائها؟

أ-لائحة مجلس الأمة صوت مدعم لموقف المجلس الشعبي الوطني:

بالعودة إلى أحكام القانون العضوي 16-12 ونصوص النظام الداخلي لمجلس الأمة يمكن القول بأن إجراءات إصدار اللائحة على مستوى مجلس الأمة تتماثل إلى حد كبير مع شروط وإجراءات إصدار لائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، لكن الملفت للإنتباه أن المشرع في إطار القانون العضوي 16-12 قد عمل على حذف مقطع من الفقرة الثانية من المادة 50، والذي كان منصوص عليه في المادة 49 من القانون العضوي 02/99 الملغى، وهي أن أحكام وشروط اللائحة تخضع لنفس الشروط المحددة في المواد المتعلقة باللائحة التي التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني خلال مناقشة بيان السياسة العامة، فيا ترى ما الغرض من وراء هذا الحذف؟.

ومن خلال نص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 نجد بأن اقتراح اللائحة هو حق لأعضاء مجلس الأمة يشترط لقبوله توقيع عشرون (20) عضو على الأقل أما النظام الداخلي لسنة 2017 فقد رفع من هذا النصاب واشترط لقبوله ضرورة توقيعه من طرف 30 عضو على الأقل طبقا لأحكام المادة 91 منه، مع مراعاة عدم إمكانية توقيع العضو الواحد لأكثر من اقتراح لائحة، كما يجب أن يودع اقتراح اللائحة من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثماني وأربعين (48) ساعة من تقديم العرض بدل أجل 72 ساعة المخصص لتقديم اقتراحات اللوائح من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة[1] .

ومضمون اللائحة لا يخرج عن أحد الأمرين إما تأييدا لمخطط عمل الحكومة وهو الأمر الذي غلب على الممارسة البرلمانية في هذا الإطار، حيث نشير إلى أن مجلس الأمة قد أصدر لائحة عقب مناقشة العرض الذي قدمه السيد الوزير الأول عبد المالك سلال خلال فوز رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة

[1] أنظر المادة 52 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

برئاسيات 2014، يتضمن محتواها دعما ومساندة وتزكية للحكومة ومخطط عملها، وحظيت هذه اللائحة بموافقة أعضاء المجلس على مضمونها [1].

وإما أن تحمل في مضمونها بيانا سلبيا والذي في حقيقة الأمر يصعب تحقيقه بحكم أن عدد أعضاء مجلس الأمة هو 144 عضو، وكما هو معلوم فإن ثلث هؤلاء الأعضاء معينون من طرف رئيس الجمهورية الذي تنفذ الحكومة برنامجه عن طريق مخطط عملها، وبالتالي فالمرجح أن لائحة معارضة مخطط عمل الحكومة ستكون بين ثلثين 3/2 من الأعضاء المنتخبين، وفي المقابل نجد بأن الأغلبية منهم ينتمون إلى الأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية المنبثق عنها الطاقم الحكومي، مما يدفع عمليا إلى صعوبة إصدار لائحة مضمونها رفض مخطط عمل الحكومة صادرة عن مجلس الأمة، وفرضا لو تم إيداع اقتراح اللائحة وتمت المصادقة عليها فما أثر ذلك على بقاء الحكومة؟

ب- إنحصار نتيجة المناقشة في إصدار لائحة مفرغة من أي أثر قانوني:

على الرغم من أن هذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة لأنها سبق وأن تحصلت على ثقة المجلس الشعبي الوطني، إلا أن التصويت على هذه اللائحة له دلالة سياسية وأثر يتراوح بين الأهمية وبين لفت نظر الحكومة لملاحظات الأعضاء، وبالرغم من عدم وضوح الأثر المترتب عن اللائحة وهي المسألة التي تحتاج إلى إعادة نظر، إلى جانب المغالاة في النصاب اللازم توافره لقبول اقتراح اللائحة، ولا مانع من إصدار لائحة مؤيدة "فالمهم هو أن يثبت مجلس الأمة جدارته وعدم تقاعسه عن استخدام كل الوسائل المتاحة له لرقابة الحكومة حتى وإن لم يترتب عليها طرح للمسؤولية السياسية للحكومة"[2].

إذن نتوصل إلى القول بأن القيمة الحقيقية لعرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة ما هو إلا إجراء دستوري شكلي، الغرض منه تسهيل رسم الإطار الرقابي للبرلمان بالموازاة مع إعلامه لغرض المصادقة على النصوص القانونية المنبثقة عن مخطط العمل المذكور، "ورغم أن اللائحة عديمة الأثر القانوني إلا أنها أصبحت غير ذات ثقل سياسي ومعنوي داعم للحكومة في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية، إذ أضحت مجرد وسيلة لإثبات دعم برنامج رئيس الجمهورية، في ظل صعوبة إصدار لائحة تعارض أو على الأقل تتعرض للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير"[3].

---

[1] حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال سنة 2014، مرجع سابق، ص 32.
[2] عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 363.
[3] شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،2012/2011،ص .102.
[2] القانون عدد 57 لسنة 1959، مؤرخ في 01 جوان 1959،الرائد الرسمي عدد 30 بتاريخ غرة جوان 1959، المتضمن الدستور التونسي لسنة 1959.

ومن خلال هذا الطرح نرى بضرورة إعادة النظر في شروط اقتراح اللائحة والحد من النصاب المبالغ فيه لاصدارها، حيث لا يمكن لمجلس الأمة أن يقرر مسؤولية الحكومة إظافة إلى أن هذا العرض يعد بمثابة قراءة ثانية المعتمدة في منهجية العمل البرلماني.

الفرع الثاني: مسار إجراءات منح الثقة للحكومة في المنظومة التونسية :

لقد أقر الدستور التونسي الجديد لسنة 2014 جملة من النقاط الجديدة التي مست السلطة التنفيذية، فنجد أنه أقر جملة إختصاصات عريضة تؤكد الدور المحوري الذي يقوم به رئيس الحكومة على عكس الدستور السابق، حيث نجد أن النظام التونسي قد سلك منهج ثنائية السلطة التنفيذية، والأدلة على ذلك كثيرة ومتنوعة من ضمنها جملة الاختصاصات والصلاحيات الواسعة التي منحت لرئيس الحكومة كحق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية وترأس مجلس الوزراء هذه المهام وغيرها تثبت الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، كما منح كذلك رئيس الحكومة صلاحية ضبط سياسة الدولة التي هي في الأساس من إعداد رئيس الجمهورية، وفيما يلي سوف نتطرق الى إعداد سياسة الدولة من طرف رئيس الجمهورية وضبطها من طرف رئيس الحكومة (أولا) ثم إلى إجراءات منح الثقة للحكومة والموافقة على برنامج عملها(ثانيا) .

أولا: إعداد وضبط السياسة العامة آلية تشاركية بين قطبي السلطة التنفيذية:

في هذه الجزئية سوف نتطرق إلى توجيه السياسة العامة وفق مرحلتين:

أ- مرحلة ما قبل دستور 2014:

لقد كانت المادة 49 من النص الأصلي للدستور[1] تنص على أن: "رئيس الجمهورية يضبط السياسة العامة ويشرف على تنفيذها ويطلع مجلس الأمة على سيرها"، السلطة التنفيذية بجميع عناصرها ومكوناتها كانت مسندة صراحة لرئيس الجمهورية دون سواه، فهو الذي يقوم بمهمة ضبط السياسة العامة للدولة وهو الذي يشرف على عملية التنفيذ، لكن في سنة 1976 أدخل تنقيح على هذه المادة التي صارت تحمل رقم 49 حيث أصبحت تنص على أن:" رئيس الجمهورية يوجه السياسة العامة للدولة ويضبط اختياراتها الأساسية ويعلم بها مجلس النواب"، "حيث أصبح دوره توجيهيا يرتبط برسم الخطوط العريضة لسياسة الدولة على المستوى الداخلي وتحديد الإختيارات الأساسية والاتجاهات العامة لهذه السياسة في جميع المجالات، الاقتصادية، الاجتماعية، التربوية والثقافية دون الدخول في الجزئيات، كما ينسحب هذا التوجيه على السياسة الخارجية للدولة، حيث يحدد رئيس الجمهورية علاقات تونس مع الدول الأجنبية ويرسم

[1] الدستور التونسي لسنة 1959.

الأولويات في هذه العلاقات طبقا لما تقتضيه مصلحة البلاد على المستوى السياسي والجغرافي، كما أنه يحدد علاقة الدولة مع المنظمات الدولية والإقليمية ويعلن عن مواقفها داخل هذه المؤسسات"[1].

كما يتولى رئيس الجمهورية إعلام مجلس النواب بذلك سواء مباشرة أو عن طريق بيان يوجهه إليه، والهدف من هذا هو طبعا تمكين مجلس النواب من متابعة تنفيذ هذه السياسة من طرف الحكومة وعدم إخلالها بالاختيارات الأساسية التي تم ضبطها من طرف رئيس الجمهورية على أن مفهوم التوجيه يبقى مفتقرا للدقة، والسؤال المطروح هنا يتمحور حول ما هو الحد الذي يفصل توجيه السياسة وظبط الإختيارات الأساسية عن بداية التنفيذ وعن الدخول في الجزئيات؟

إن الأمر الثابت الذي يستخلص من المادة 49 هو أن الدستور لم يضبط حدا لتدخل رئيس الجمهورية ولم يبين ما يدخل في مجال التوجيه وما يشكل ميدان التنفيذ، فيبقى إذا بإمكان الرئيس أن يتجاوز التوجيه وضبط الإختيارات الأساسية إلى أكثر من ذلك، كما يبقى بإمكانه التخلي عن جانب هام من التوجيه واعتباره من باب التنفيذ، بل أكثر من ذلك يمكن أن نلاحظ تخل عن دخول في الجزئيات بالنسبة لبعض المسائل واهتمام بالجزئيات بالنسبة لمسائل أخرى، فالمسألة نسبية وخاضعة للتقدير المطلق لرئيس الجمهورية[2].

وبالرجوع إلى نص المادة 58 من الدستور الأصلي التونسي نجده ينص على أنه:" تسهر الحكومة على تنفيذ السياسة العامة للدولة طبقا للتوجيهات والإختيارات التي يضبطها رئيس الجمهورية"، فالحكومة وإن كانت ترجع إليها مهمة تنفيذ هذه السياسة المرسومة من طرف رئيس الجمهورية ، فإنها تلعب دورا في مستوى أقل لا يرقى بها إلى وضع الحكومة في النظام البرلماني، فمن خلال تنقيح الدستور التونسي لسنة 1988 نلاحظ أن الوزير الأول أصبح يقتصر على تنسيق أعمال الحكومة، وبقيت كامل السلطات محتكرة في يد رئيس الجمهورية، ويضاف إلى ذلك مهمة رئيس الجمهورية في ترأس مجلس الوزراء هذا الأخير الذي تقع فيه مداولات مشاريع القوانين وضبط السياسة العامة للدولة والإختيارات الأساسية لها، وهذه الصلاحية تساعد رئيس الجمهورية في البقاء على اتصال دائم مع الوزراء وعلى علم بطريقة تنفيذ الإختيارات الأساسية التي تم ضبطها.

ومن خلال التجربة التونسية تبين أن رئيس الجمهورية يحمّل دائما المسؤولية لوزيره الأول كلما كان فيه ظروف وأوضاع لا تتماشى مع سياسة رئيس الجمهورية، وهذا ما أكده الوزير الأول السابق الهادي نويرة بقوله:" فكلما تعرضت سياسة رئيس الدولة إلى النقد لعب الوزير الأول دور الدّرع الذي يتحمل السخط الشعبي تجاه السلطة التنفيذية، وفعلا الوزير الأول هو الذي يمكن أن يطلب منه الحساب وقد يكون محل اعتراض وقد يعوض إذا اقتضى الأمر أو إذا لم يقدر على المهمة التي عهدت إليه، ونضرب

[1] عبد العزيز الجزيري ومصطفى الوصيف، دستور الجمهورية التونسية، دون دار نشر، تونس، 2006، ص 182.
[2] أنظر رافع ابن عاشور، مرجع سابق، ص 325.

مثال على ذلك تحميل الرئيس الحبيب بورقيبة مسؤولية الرفع في أسعار الخبز إلى الوزير الأول السابق محمد مزالي وذلك إثر أحداث 03 جانفي 1984 في حين أن هذه الزيادة قررت بموافقة رئيس الدولة[1].

ب- مرحلة ما بعد دستور 2014:

تنص المادة 77 من الدستور التونسي لسنة 2014 على أنه:" يتولى رئيس الجمهورية تمثيل الدولة ويختص بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة...والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة"، الأمر الملفت للإنتباه أن رئيس الجمهورية أصبح يستشير رئيس الحكومة عند ضبطه لسياسة الدولة، ولو أن هذه الاستشارة لا تلزم رئيس الجمهورية في شيء إلا أنه إجراء دستوري وجب على الرئيس إحترامه، وهذا الإجراء يعتبر من الأمور المستجدة في دستور 2014، حيث أصبح رئيس الحكومة يلعب دورا هاما في رسم السياسة العامة فبعدما كانت مهمة رئيس الحكومة قبل دستور 2014 تتمثل في تنسيق عمل الحكومة، هاهو الدستور الجديد يمنحه فرصة المشاركة في ضبط سياسة الدولة التي كانت قبل هذا الدستور اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية وحده، وما يعزز هذه الصلاحية الممنوحة لرئيس الحكومة هو المادة 91 من دستور 2014 التي تنص في فحواها على أن رئيس الحكومة يضبط السياسة العامة للدولة مع مراعاة مقتضيات المادة 77 ويسهر على تنفيذها، أي أن مهمة إعداد وضبط السياسة العامة للدولة أصبحت مشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، والنص هنا لم يقل إعلام رئيس الحكومة ولكن استشارته أي أن رأي رئيس الحكومة يجب أن يأخذ به.

إذن فرئيس الحكومة يضبط السياسة العامة للدولة ويسهر على تنفيذها، باستثناء مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، والتي بقيت مجالات محفوظة لرئيس الجمهورية ولكن بعد استشارة رئيس الحكومة.

ثانيا:إجراءات منح الثقة للحكومة:

لقد كان رئيس الجمهورية قبل دستور 2014 يملك السلطة التقديرية المطلقة في تعيين الحكومة وهو ما نصت عليه المادة 50 من دستور 1959 المعدل في 2002، دون أن يتقيد بأي شرط أو قيد وهي سلطة خولت له تعيين من يشاء من الأسماء في الحكومة وإن كان بعيدا عن الخارطة السياسية، كما أن الوزير الأول قبل دستور 2014 لم يكن يتمتع بالشرعية الديمقراطية على خلاف رئيس الجمهورية، لأن اختياره لم يكن قائما على اقتراع أو انتخاب بل على تعيين تتحكم فيه الإرادة الرئاسية التقديرية وغير المشروطة دون الالتزام باستشارة أي هيئة بما فيها البرلمان.

[1] أنظر بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009/2008، ص 341.

لكن المادة 89 من دستور 2014 قد أحدثت تغييرا جوهريا يمس بمركز رئيس الحكومة، حيث عرف تعيين أو تشكيل الحكومة من خلال هذه المادة نقلة نوعية من السلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية في التعيين إلى الشرعية الديمقراطية القائمة على الإختيار الشعبي مع الانتخابات التشريعية، وبالتالي طبقا للمادة 89 من دستور 2014 أصبح رئيس الحكومة لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية التونسية هو مرشح الحزب أو الإئتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد المقاعد بمجلس نواب الشعب، كما يكلف هو نفسه باختيار طاقمه الوزاري باستثناء وزارتي الخارجية والدفاع اللتين يستشير بخصوصهما رئيس الجمهورية[1].

بعدما تتحدد نتائج الإنتخابات التشريعية والتي ينجم عنها تحديد شخص رئيس الحكومة، هذا الأخير الذي هو مرشح الحزب الفائز يقوم باختيار تشكيلة حكومته، بعد هذه المراحل تتقدم الحكومة أمام مجلس نواب الشعب حسبما نص عليه الدستور من أجل عرض موجز عن برنامج عملها لنيل ثقة مجلس نواب الشعب، ومنح الثقة يمر بمجموعة من الإجراءات الدستورية والقانونية، تبتدئ بدعوة رئيس مجلس نواب الشعب مكتب المجلس للإجتماع في غضون يومين من تلقيه الملف المتضمن لطلب عقد جلسة للتصويت على منح الثقة للحكومة، ويتولى المكتب في ذات الإجتماع تحديد موعد الجلسة العامة في أجل أسبوع من تاريخ إجتماع المكتب[2]، بعدها يوزع على أعضاء المجلس قبل افتتاح الجلسة المخصصة للتصويت على منح الثقة للحكومة ملف يتضمن مختصرا لبرنامج عمل الحكومة وتعريف موجزا بأعضائها، وتساعد السيرة الذاتية للوزراء النواب على فهم سيسيولوجيا الحكومة، أعمارهم وتكوينهم وخبرة كل عضو وكذا توزعهم الجغرافي[3].

بعدها يتولى رئيس مجلس نواب الشعب تقديم موجز لموضوع الجلسة ثم تحال الكلمة لرئيس الحكومة المكلف الذي يتولى تقديم عرض موجز لأعضاء حكومته المقترحة وبرنامجها، وتحال الكلمة بعد ذلك لأعضاء المجلس في حدود الوقت المخصص للنقاش العام في تلك الجلسة، وبعد أن ينهي النواب مداخلاتهم تحال الكلمة لرئيس الحكومة المكلف مجددا للتفاعل مع تدخلات السادة نواب المجلس، بعدها ترفع الجلسة ثم تستأنف في نفس اليوم للتصويت على منح الثقة بالموافقة أو بعدمها.

والممارسة العملية لمنح الثقة للحكومة قد أثبتت بأن النواب فعلا قد قاموا بمناقشة برنامج الحكومة، وهو ما عبر عنه كثرة التدخلات المتنوعة سواءا تلك الموجهة لرئيس الحكومة أو الوزير المكلف بقطاع معين، وما ساهم في إثراء هذا النقاش هو الردود التي قدمها رئيس الحكومة للمتدخلين، الأمر الذي يبين بأن فعلا هناك وعي ورقابة صارمة من طرف مجلس نواب الشعب التونسي، وفعلا فإن المناقشة قد

[1] أنظر المادة 01/89 من الدستور التونسي لسنة 2014.
[2] أنظر المادة 142 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
[3] أنظر المادة 143 من نفس النظام.

جاءت وفق الشكل الذي ينص عليه الدستور، خاصة ما تعلق بتقديم الحكومة لموجز عن برنامج عملها فقد أكد رئيس الحكومة السيد الحبيب الصيد بأن محتوى البيان ومحتوى البرنامج المقدم للسادة النواب تم إعداده على أساس ما ورد النص عليه في الدستور، حيث يقول في تصريحه بأنه تم إعداد وثيقة لم تكن مفصلة لأنه ستكون هناك لقاءات أخرى بالطبع للتدارس ولأخذ رأي النواب في البرنامج المفصل الذي سيتم إعداده في مرحلة ثانية، وهو الأمر الذي لاقي استحسان وتجاوب النواب وثمنه السيد رئيس مجلس نواب الشعب[1].

المطلب الثاني:الآثار المترتبة على مناقشة المخطط أو البرنامج الحكومي:

إن تقديم البرنامج (المخطط) الحكومي ومناقشته يمثل مصدرا مهما لجمع الحقائق الرسمية عن النشاط الحكومي في كافة الميادين، ويعتبر إجراء التصويت الجسر الذي يمر عليه هذا البرنامج أو المخطط الحكومي ليصبح واجب النفاد، وعلى هذا الأساس فموافقة النواب شرط ضروري بمعنى أن هذا البرنامج (المخطط) الحكومي قد يحظى بالقبول والتأييد وهي حالة الموافقة(فرع أول) أو بالرفض وعدم الموافقة (فرع ثان).

الفرع الأول: حالة القبول والموافقة:

تعتبر الموافقة على مخطط عمل(برنامج) الحكومة من أهم الحقوق الدستورية الممنوحة لمجلس النواب التي من خلالها يبرز الدور الفعال له، ومسألة الموافقة البرلمانية على هذا المخطط أو البرنامج الحكومي تتقارب نوعا ما بين الوضع في الدستور الجزائري والدستور التونسي.

أولا: إجراءات القبول والموافقة في الدستور الجزائري:

إن موافقة البرلمان أو بالأحرى موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة في الدستور الجزائري أصبح إجراء تلقائي لأن التجربة الدستورية في الجزائر لم تعرف حالة عدم الموافقة على برنامج أي حكومة سابقة، فلما تتشكل رؤية أو صورة واضحة لدى أعضاء المجلس عن هذا المخطط تتم الموافقة، هذه الأخيرة التي يترتب عنها رابطة وثيقة مبنية على الثقة والتعاون بين الجهاز الحكومي وأعضاء المجلس يحكمها الحرص المشترك على الإستجابة لتطلعات الناخبين[2].

ومن جهة أخرى فقد تكون الموافقة البرلمانية نتيجة اشتراط التكييف والتي تحدد من خلالها مناقشة النواب للمخطط، وتهدف إلى تصويب خطة العمل وفقا لرؤى النواب وتوجهات برامج أحزابهم، كما أن

[1] أنظر في ذلك مداولات مجلس نواب الشعب، العدد 13، الخميس 05 فيفري 2015، الدورة العادية الأولى 2015/2014.

[2] هذا الأمر أكد عليه السيد علي بن فليس في ختام عرض برنامج إثر الإنتخابات التشريعية لسنة 2002، وللمزيد أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 20 المؤرخة في 21 اوت 2002، ص 20.

وحدة المطالب لدى أحزاب المعارضة تزداد بقدر حجم النقائص ومواطن القصور في المخطط، وتكون أكثر خطورة إذا كانت بعض بنود مخطط العمل تتعارض مع برنامج الأغلبية[1].

ويصبح التكييف شرط ضروري للموافقة على المخطط وفي هذه الحالة ما على الوزير الأول إلا أن يكيفه بالتشاور مع رئيس الجمهورية ويوجهه على ضوء مناقشة النواب، وهو الأمر الذي خوله إياه الدستور في المادة 94 من تعديل 2016، وهنا قد يصطدم برفض رئيس الجمهورية لهذا التكييف لأن البرنامج برنامج الرئيس وقد أنتخب على أساسه، مما يجعل الوزير الأول في موقف حرج بين الخضوع لمطالب النواب أو الإلتزام بالبرنامج الذي رسم خطوطه رئيس الجمهورية، فإذا خالف الوزير الأول الرئيس فإنه يحتمل أن ينهي مهامه وإذا خالف النواب فيمكن أن لا يوافقوا على هذا البرنامج وهذا ما يترتب عنه السقوط التلقائي للحكومة، فما على الوزير الأول إلا أن يلجا إلى حل وسط بإحداث تغييرات جزئية شكلية على البرنامج لكسب تأييد النواب أو يعد النواب بأنه سوف يأخذ مطالبهم بعين الاعتبار لقاء موافقتهم على المخطط[2].

نشير في هذا السياق إلى أن التصويت على مخطط عمل حكومة السيد عبد المجيد تبون قد حدد بـ 402 مصوتين "بنعم"، 32 مصوتين بـ "لا"، 20 ممتنع[3]، أما عن التصويت على مخطط عمل حكومة السيد أويحيى قد حدد بـ 314 مصوتين "بنعم"، 64 مصوتين بـ "لا"، 13 ممتنع[4]. بعدها تحال الكلمة للوزير الأول للتعقيب على نتيجة التصويت وإلقاء كلمة للنواب، كما لاحظنا كذلك بأن الممارسة العملية قد أسفرت على أنه بإمكان الوزراء تمثيل الحكومة أثناء مرحلة المناقشة، مثلما قام بذلك السيد وزير العلاقات مع البرلمان الطاهر خاوة والسيد عزالدين ميهوبي وزير الثقافة[5].

بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يبقى على الوزير الأول الإلتزام بتقديم عرض حول مخطط عمله إلى مجلس الأمة، هذا الأخير الذي بدوره يقوم بتزكيته بشكل تلقائي، ويتضمن عادة العرض المحاور الكبرى للمخطط وتحديد غاياته وأهدافه، وبالنظر الى عدم إقرار الدستور صراحة إمكانية فتح مناقشة للمخطط من قبل أعضاء مجلس الأمة فإن الممارسة أكدت لجوء المجلس

[1] للإشارة فقط فإنه لم يحدث عمليا أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج أي حكومة، إلا انه من خلال تقديم السيد قاصدي مرباح برنامج حكومته سنة 1989 أمام المجلس الشعبي الوطني فإنه قوبل بانتقادات حادة ثم تم قبوله.

[2] إلتزم السيد أحمد بن بيتور رئيس الحكومة السابق أمام النواب بأنه سيأخذ بانشغالات النواب وتساؤلاتهم وبالنقائص التي أشاروا إليها، أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 119 المؤرخة في 23 جويلية 2009، ص 04.

[3] أنظرالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 24 يوليو 2017، السنة الأولى رقم 09، مرجع سابق، ص 12.

[4] أنظرالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 22 أكتوبر 2017، السنة الأولى رقم 18، الفترة التشريعية الثامنة، جلسة منعقدة في 21 سبتمبر 2017، ص 12.

[5] أنظرالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 23 يوليو 2017، السنة الأولى رقم 07، الفترة التشريعية الثامنة، جلسة منعقدة في 22 يونيو 2017، ص 03.

إلى هذه المناقشة، بينما أقر الدستور لمجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة والتي تجسد الموقف الذي يتخذه المجلس بعد مناقشة المخطط ويمكنه من خلالها تنبيه الحكومة إلى ثغرات المخطط ونقائصه، كما أن هذا الوضع لا يمنع من إصدار لائحة مؤيدة للحكومة ولقد أصدر مجلس الأمة ولأول مرة منذ تأسيسه لائحة بتاريخ 26 ماي 2004 وتعد هذه العملية دليلا على حرص أعضاء المجلس على تحريك وتفعيل كافة الوسائل والآليات الدستورية البرلمانية[1].

ثانيا:إجراءات القبول ومنح الثقة في الدستور التونسي:

باستقراء المادة 89 فقرة 05 من الدستور التونسي لسنة 2014 التي تنص على أنه:" تعرض الحكومة موجز برنامج عملها على مجلس نواب الشعب لنيل ثقة المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، عند نيل الحكومة ثقة المجلس يتولى رئيس الجمهورية فورا تسمية رئيس الحكومة وأعضائها"، إذن فبعد اقتناع نواب المجلس ببرنامج الحكومة المقدم من طرف رئيسها يلجأ النواب إلى تطبيق أحكام الفقرة 04 من المادة 143 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التي تنص على أنه:" يتم التصويت على الثقة بتصويت وحيد على كامل أعضاء الحكومة والمهمة المسندة لكل عضو ويشترط لنيل ثقة المجلس الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة من الأعضاء"، وفي هذا الإطار يطرح تساؤل مفاده هل بإمكان النواب المقترحين لعضوية الحكومة أن يعتمد تصويتهم؟ خاصة وأن الدستور لا يمنع تصويتهم لكن العرف الدستوري يقضي أن من يترشح للحكومة لا يصوت لنفسه، فيا ترى كيف تعاملت التجربة البرلمانية التونسية مع هذا الأمر؟

أثبتت الممارسة البرلمانية أن رئيس مجلس نواب الشعب بمناسبة التصويت على منح الثقة لحكومة الحبيب الصيد قد أجاب على هذا السؤال، حيث قال بأن الحكومة لم تتكون بعد والحكومة تتكون بعد أن تحظى بالأغلبية وللسادة المترشحين للحكومة الحق في التصويت ولا شيء في الدستور يمنع ذلك، لذلك أعطى للمترشحين لتقلد المناصب الحكومية الحق في التصويت لأنه مازالت لديهم صفة النائب فلا يصبحون وزراء إلا بعد نيل الثقة، ونشير إلى أن عدد الحضور في هذه الجلسة المخصصة لمنح الثقة قدر ب 204 نائب، وتم التصويت بنتيجة 166 صوت بنعم و30 معترضا وثمانية محتفظين، فوقع التصويت واكتمل النصاب ومنحت الثقة من طرف أغلبية نواب المجلس، والمقدرة تقريبا بثلاث أرباع 3/4 أي ما يفوق 75 % من النواب[2]، بعدها يقوم رئيس الجمهورية بتسمية رئيس الحكومة وأعضائها.

[1] أنظر لائحة مجلس الأمة رقم 2006/01، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص ص، 187، 189.
[2] أنظر في ذلك مداولات مجلس نواب الشعب، العدد 13، مرجع سابق، ص 449.

الفرع الثاني: حالة الرفض وعدم الموافقة:

إن مخطط (برنامج) عمل الحكومة المعد من طرفها وفق ما نص عليه الدستور قد يوافق عليه النواب في حالة ما تكونت لديهم رؤية واضحة وسليمة، أما إذا رأى النواب ضرورة تكييفه ورفضت الحكومة ذلك وتمسك النواب بموقفهم أو نتيجة وجود تعارض بين مخطط أو برنامج الحكومة وتوجه الأغلبية البرلمانية فإنه لا محالة سيؤدي إلى استقالة الحكومة، أما عند رفض مخطط أو برنامج عمل الحكومة للمرة الثانية فإن النتيجة تكون إما استقالة الحكومة، أو الجوء إلى تفعيل إجراء الحل.

أولا: الوضع في النظام الدستوري الجزائري:

إن مسألة رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة في الدستور الجزائري ينجر عنها إحدى النتيجتين وكلاهما أخطر من الاخرى فإما استقالة الحكومة وإما حل البرلمان كما سبق وأشرنا.

أ- إستقالة الحكومة:

تنص المادة 01/95 من تعديل 2016 على أنه:"يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة"، وما يمكن قوله في هذا الصدد أن هناك حقيقة أولية يجب الإشارة إليها هي أن الوزير الأول مسؤول عن سياسة ليست من إعداده هو، وإنما تعود لرئيس الجمهورية غير المسؤول سياسيا وهو ما يؤدي إلى الإخلال بالقاعدة التي مفادها بأنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، ففي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يترتب أثر سلبي وهو إنعقاد المسؤولية السياسية للحكومة واستقالتها وجوبا، والمؤسس الدستوري الجزائري هنا نشير أنه إعتمد على مبدأ المسؤولية التضامنية الذي يترتب عليه الإستقالة الجماعية للحكومة برمتها.

إن عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة قد يكون راجع لاختيار الوزير الأول وطاقمه الحكومي، حيث" يلاحظ عدم وجود تجانس للحكومة مع البرلمان أو عدم تعيينه من الأغلبية البرلمانية"[1]، كما أن هذا السبب هو الذي قد يدفع رئيس الجمهورية لإقرار مبدأ التجانس الذي يجره إلى الإتجاه نحو الأخذ بأحد عناصر النظام البرلماني نسبيا في جانبيه العضوي وهو تعيين الوزير الأول من الأغلبية، والجانب الموضوعي المتمثل في تنفيد سياسته بمعنى أنه لابد أن يترك الوزير الأول ينفذ مخطط عمله لأنه جاء بإرادة الأغلبية، أما دور الوزير الأول على حد تعبير الأستاذ سعيد بو الشعير يقتصر في متابعة الحكومة للمحافظة على الجانب الدستوري، غير أن إقرار التعايش يبقى ملكا لرئيس الجمهورية سواء من حيث تعيين الوزير الأول والوزراء أو توجيهاته للحكومة مراعيا في ذلك المحيط السياسي العام وتوجه الأغلبية،

[1] عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 253.

لأن نتيجة الإجراءات التي سيتخذها في هذا المجال ستعود دون أدنى شك عليه وعلى مكانته ولو بطريقة غير مباشرة[1].

بعد تقديم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية نتيجة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها، يتعين على رئيس الجمهورية في هذه الحالة تعيين حكومة جديدة طبقا لما نصت عليه المادة 02/95 من الدستور التي مفادها:" يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها"، كما أنه لا يتم تغيير البرنامج لأن الرئيس لم يتغير وقد يتم إحداث تغيير جزئي على مخطط العمل، ويلتزم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول جديد حسب نفس الكيفيات على أنه يعينه "إما من الأغلبية البرلمانية أو تعيين شخصية تنال رضا البرلمان، وفي كلتا الإحتمالين فإن غاية رئيس الجمهورية هي تفادي أزمة تعصف باستقرار المؤسسات الدستورية للدولة"[2].

ويثار تساؤل حول إمكانية تعيين رئيس الجمهورية لنفس الشخصية لرئاسة الحكومة؟ والجواب على هذا التساؤل على حد تعبير أستاذ القانون الدستوري عمار عباس أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية تعيين نفس الشخصية ولا يوجد ما يمنعه، وقد يحمل هذا التصرف في طياته أن العيب ليس في شخصه وإنما في المخطط الذي قدمه إلا أن الإقدام على هذا الإجراء قد يكون الهدف منه وضع البرلمان أمام أمر الواقع إما الموافقة على مخطط عمل الحكومة والتمسك بعهدتهم السياسية أو رفضه وتحمل تبعة ذلك"[3].

ب- حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا:

إن آلية الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني لم يكرسها فقط دستور 1996 بل وردت قبل ذلك في أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة الصادرة عام 1963 في نص المادة 56، وكرسها أيضا دستور 1989 بموجب المادة 78 منه، بينما جاء دستور عام 1976 خاليا من النص على الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني، هذا ويعتبر الحل من أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، ويقصد به إنهاء عهدة المجلس قبل الميعاد المحدد دستوريا، وقد تقرر هذا الحق في النظام البرلماني أين خول الدستور للسلطة التنفيذية حق حل المجلس النيابي في مقابل سحب الثقة من الحكومة وتتحدد مسؤوليتها أمامه، وبتفحص أحكام المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يكون الحل بقوة القانون وتلقائيا في حالة رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، فعن طريق الحل يتمكن رئيس الجمهورية من إنهاء الإنسداد الذي ينشأ من جراء عدم توافق الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

لذلك يعمل البرلمان دائما على تجنب مواجهة الحكومة والواقع يشهد على ذلك فيقبل دون أية اعتراضات، ففي التجربة الدستورية الجزائرية لم يشهد حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه لمخطط

[1] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية والمراقبة- مرجع سابق، ص 158.
[2] عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 253.
[3] المرجع نفسه، ص 254.

عمل الحكومة، "على خلاف الوضع في فرنسا اذ تم لعدة مرات حل الجمعية الوطنية وذلك خلال سنوات 1966، 1968، 1988، 1991، 1997"[1].

وحسب نص المادة 96 من تعديل 2016 فإن ما يترتب على الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني هو استمرار الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني في مدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر، " كما أن تحمل نتيجة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية لا يقع فقط على عاتق المجلس الشعبي الوطني بل حتى على مجلس الأمة، وإن كان يستحيل حله لضمان استقرار الدولة واستمراريتها إلا أنه يبقى شبه مجمد إلى غاية إنتخاب مجلس شعبي وطني جديد"[2].

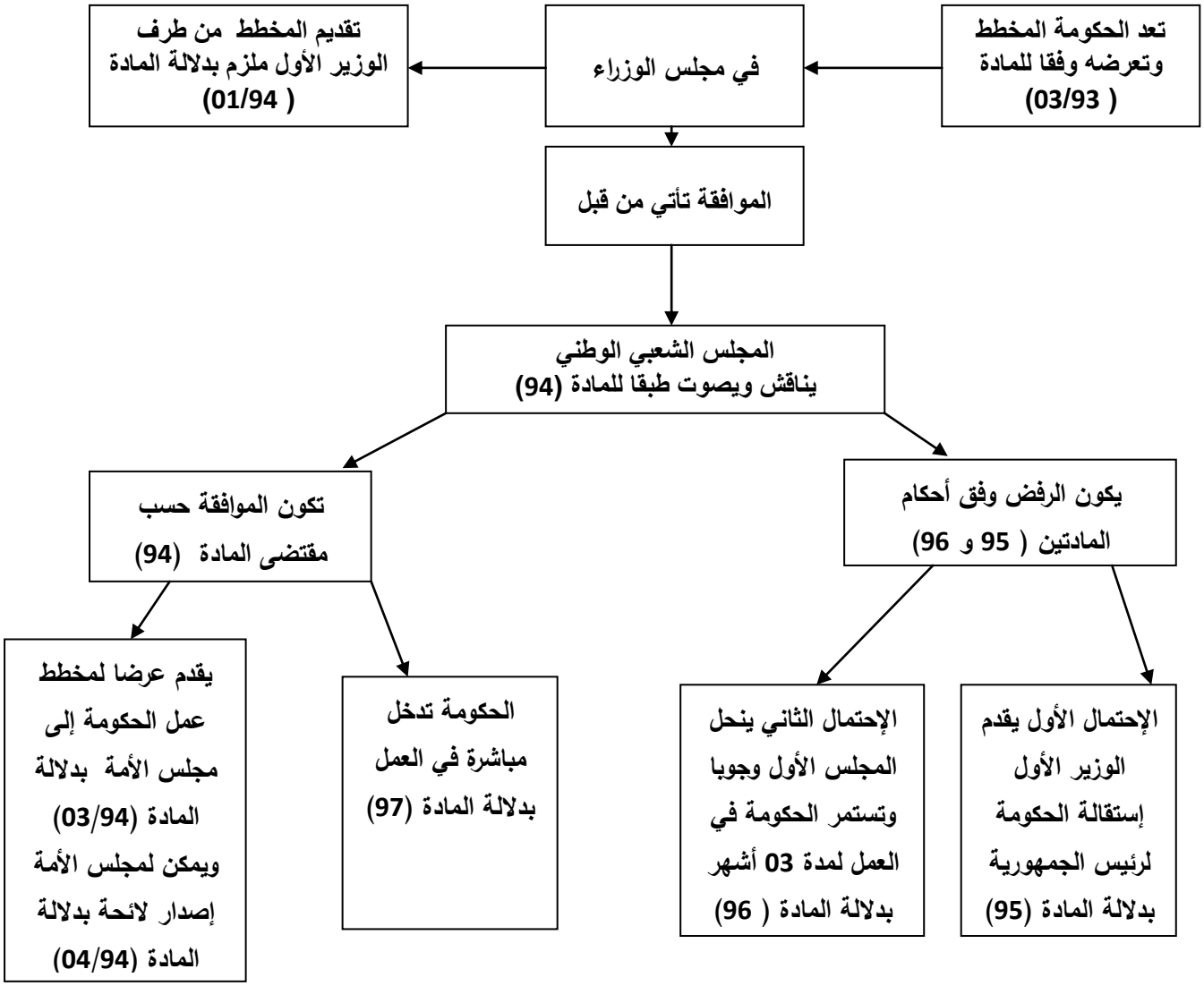
من أجل تفادي هذه النتائج الخطيرة التي لا تصب في صالح نواب المجلس الشعبي الوطني يجب على النواب ضرورة أخذ كل الحيطة والحذر لما قد يلحقهم من العزل الجماعي[3]، وذلك بالنظر إلى أن بقاء المجلس الشعبي الوطني مرهون بالموافقة على طلب الثقة من جهة أو الموافقة الجديدة على مخطط العمل وإن كانت الحالة الثانيةّ أخطر نظرا لأن الحل وقع بموجب أحكام الدستور، أما في الحالة الأولى فهو أمر خاضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

1Dimitri Georges Lavroff, le Droit Constitutionnel de la V eme republique,3eme edition, DALLOZ, Paris, 1999, P869.

[2] عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص ص، 366، 367.

[3] أنظرعبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 285.

مخطط يوضح ويبسط مسار عرض مخطط عمل الحكومة:



ثانيا: الوضع في النظام الدستوري التونسي:

إن تقنية منح الثقة للحكومة التونسية لم تكن مكرسة في القانون الدستوري التونسي، حيث كان دستور جوان 1959 ينص فقط على تقنية سحب الثقة وليس منحها وهو ما يستخلص من نص المادة 62 التي نصت على أنه يمكن لمجلس النواب أن يعارض الحكومة في مواصلة تحمل مسؤولياتها إن تبين له أنها تخالف السياسة العامة للدولة والإختيارات الأساسية المنصوص عليها بالمادتين 49 و 58 ويكون ذلك بالاقتراع على لائحة لوم[1].

وبالرجوع لأحكام المادة 89 من دستور 2014 التي تنص على أنه: "في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائية للإنتخابات يكلف رئيس الجمهورية مرشح الحزب أو الإئتلاف الإنتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب بتكوين الحكومة خلال شهر يجدد مرة واحدة، وفي صورة التساوي في عدد المقاعد يعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصل عليها، عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب يقوم رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب الإئتلافية والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر، إذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول ولم يمنح أعضاء مجلس الشعب الثقة للحكومة لرئيس الحكومة الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى إنتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما".

من خلال استقراء أحكام المادة أعلاه نجد بأن المشرع الدستوري التونسي قد سلك نفس المنهج الذي سلكه المشرع الدستوري الجزائري، ففي حالة رفض مجلس نواب الشعب منح الثقة للحكومة للمرة الثانية فإن هذه الاخيرة تسقط بقوة القانون ويقابلها حل مجلس نواب الشعب، إذن ففي حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة ينتج أحد الأمرين:

أ- سقوط الحكومة:

يتبين من خلال أحكام المادة 89 من دستور 2014 بأن سقوط الحكومة يكون في حالتين، الأولى تتعلق باستنفاذ الأجل الممنوح لتكوين الحكومة الذي يحدده رئيس الجمهورية وهو محدد بشهر واحد يجدد مرة واحدة، أي أنه بعد أسبوع من الإعلان عن نتائج الإنتخابات يبدأ حساب ميعاد شهرين- في حالة التجديد- فلو أن مرشح الحزب أو الإئتلاف الإنتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد لم يلتزم بهذا القيد الزمني في تشكيل حكومته فإنه يفقد حقه في تولي هذه المهمة، الأمر الذي يدفع برئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام- تحسب من تاريخ نهاية الأجل المحدد لتكوين الحكومة- بإجراء

[1] أنظر منير عمارة، مهام المجلس الوطني التاسيسي، مذكرة ماجستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سوسة، تونس، 2012/2011، ص 154.

مشاورات مع الأحزاب والإئتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر.

والحالة الثانية التي تؤدي إلى سقوط الحكومة هي عند إحجام مجلس نواب الشعب عن منح الثقة وبالتالي تسقط الحكومة بقوة القانون، وفي هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام من تاريخ التصويت على عدم منح الثقة للحكومة بإجراء مشاورات مع الأحزاب والإئتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر، لكن ماذا لو تشكلت هذه الحكومة ولم تنل ثقة مجلس نواب الشعب مرة أخرى؟ هنا نكون بصدد اجراء دستوري يتمثل في الحل.

ب- حل مجلس نواب الشعب:

تنص الفقرة الرابعة من المادة 89 على أنه:" إذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى إنتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما".

إن ما يمكن قوله للوهلة الأولى من خلال قراءة هذه المادة أن تفعيل إجراء الحل في هذه الحالة يعتبر سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، عكس ما هو عليه الحال في النظام الدستوري الجزائري الذي ينص على أنه إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا، إذن فرئيس الجمهورية في ظل النظام الدستوري التونسي في مثل هذه الحالة له الحق في تفعيل إجراء الحل من عدمه، ولكن الدستور التونسي لم يتطرق إلى مصير الحكومة في حالة عدم تفعيل رئيس الجمهورية لهذا الحق، هل تعيين الحكومة يكون وفق الإجراءات السابق ذكرها أم بشكل آخر؟ لكن ما يمكن قوله بأن الممارسة العملية سواء في ظل المرحلة الإنتقالية أو في ظل الدستور الحالي فإن الحكومة لم تلاقي أي صعوبة في الحصول على ثقة مجلس النواب.

يتضح مما سبق بأن نظام تشكيل الحكومة في المنظومة التونسية قد إختلف بشكل لافت وبتغير كبير عما كان معمولا به في السابق، على أساس تغيير موازين القوى بين الفواعل المتحكمة في هذه الطريقة في تشكيل الحكومة ودخول فاعل جديد في هذا التكوين وهو المؤشر الإنتخابي الذي على أساسه تحدد الشخصية التي سوف تقود الحكومة.

المبحث الثاني: بيان السياسة العامة للحكومة داخل الاطار الدستوري الجزائري:

إن من بين أهم الخصائص التي تقوم عليها النظم البرلمانية تلك المتعلقة بضرورة حصول الحكومة على ثقة البرلمان حتى تتمكن من الشروع في تطبيق برنامجها، وتتجلى هذه الثقة من خلال عدة مظاهر، فالحكومة المشكلة من الأغلبية البرلمانية يفترض فيها الإستناد على ثقة هذه الأغلبية قصد تنفيذ الخطوط العريضة المضمنة في مخطط عملها ومن ثم لا تؤثر إنتقادات المعارضة على مباشرة حكومة الأغلبية لعملها، غير أنه يجب التذكير بأنه إذا كانت الحكومة في النظم البرلمانية كقاعدة عامة تستند على موافقة الأغلبية البرلمانية على برنامجها حتى تشرع في تطبيقه، فإنها ملزمة في نفس الوقت بتقديم حصيلة حول مدى وفائها بالوعود التي قدمتها لأعضاء البرلمان حتى تواصل عملها إن هي نجحت في مهمتها أو يتم إبعادها من الحكم إن أخفقت، ويكون ذلك من خلال عرضها سنويا لبيان عن سياستها العامة أمام البرلمان[1].

بعض الدساتير الجزائرية[2] قد نصت على هذا الإجراء الدستوري الذي من شأنه تقرير مصير الحكومة بإعتباره فرصة لتقييم العمل الحكومي خلال سنة من العهدة، هذا الإجراء الذي ينجم عنه مناقشة عامة يقوم بها المجلس الشعبي الوطني التي تفضي إلى أحد الأمرين، إما مرور الحكومة إلى مواصلة تنفيذ مخطط عملها أو وضع حد لمهامها وبالتالي إسقاطها وإبعادها عن الحكم، كما أن بيان السياسة العامة يمكن نواب المجلس الشعبي الوطني إما من إصدار لائحة حول هذا البيان أو التصويت على ملتمس رقابة يقرر مسؤولية الحكومة، كما يعتبر فرصة للوزير الأول من أجل طلب التصويت بالثقة لحكومته، أما الدستور التونسي فإنه لم ينص على هذا الإجراء في مواده ولكن منح مجلس نواب الشعب آليات دستورية شبيهة بما ورد في الدستور الجزائري لتقرير مسؤولية الحكومة أو تقييم عملها وهي لائحة اللوم والتصويت بالثقة، لذلك يطرح التساؤل كيف نظم كل من الدستورين الجزائري والتونسي أحكام هذه الآليات الدستورية؟ وما هو واقع طرح بيان السياسة العامة في المنظومة الجزائري ؟

للإجابة على هذه التساؤلات سوف نتطرق في أول الأمر إلى تحديد مفهوم بيان الساسة العامة، من خلال التطرق الى تعريفه وتحديد أهميته وكذا إلى اللائحة التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني بمناسبته في مطلب أول، ثم نتطرق إلى وسائل الرقابة الردعية التي قد تعقب بيان السياسة العامة في مطلب ثاني.

[1] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 261.

[2] هذه الآلية الرقابية لم يتضمنها دستور 1963 ولا دستور 1976 وذلك لطبيعة النظام السياسي الجزائري السائد آنذاك القائم على وحدة السلطة وتركيزها في يد رئيس الجمهورية، ليتم النص عليها لأول مرة في دستور 1989.

المطلب الأول: مفهوم بيان السياسة العامة وآثاره على الأداء الحكومي:

الأصل العام أن الحكومة تبدأ في تنفيذ إستراتيجية عملها المضمنة في مخطط عملها بعد مصادقة البرلمان عليه، ولا تنتهي رقابة هذا الأخير عند هذا الترخيص أو الإذن للحكومة بتنفيذ مخطط عملها كرقابة سابقة لعملها، وإنما يستمر البرلمان في بسط رقابته حتى بعد تنفيذه وتجسيده على أرض الواقع كرقابة لاحقة، ويكون ذلك عن طريق بيان السياسة العامة كما هو معروف في النظام الدستوري الجزائري، وإذا كانت الممارسة العملية في الجزائر قد أثبتت تقديم كثير من رؤساء الحكومات للبيان السنوي إلا أن الواقع يؤكد في الجهة المقابلة تخلف بعضهم عن تنفيذ هذا الإلتزام الدستوري، وعلى هذا الأساس سوف نتطرق إلى تحديد مفهوم بيان السياسة العامة(الفرع الأول) ثم نتطرق إلى مناقشته وآثاره(الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف بيان السياسة العامة ومدى إلزامية تقديمه:

يراد ببيان السياسة العامة تقديم الحكومة سنويا عرض على مدى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عملها والذي سبق للبرلمان وأن وافق عليه، وعلى حد تعبير الأستاذ سعيد بوالشعير فهو وسيلة إبلاغ أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة من مخطط العمل وما هو في طور التطبيق والصعوبات التي اعترضت تنفيذه والآفاق المستقبلية[1]، كما يعرف بيان السياسة العامة بأنه "ذلك الإجراء الذي لا يستعمل إلا من طرف حكومة قائمة تمت المصادقة على برنامجها – مخطط عملها– فتقدم بموجبه سنويا عرضا عن التطورات الجديدة والهامة لحصيلة سياستها"[2].

من جهة أخرى يمكن اعتبار بيان السياسة العامة فرصة ثانية تمنح للنواب بعد موافقتهم على مخطط عمل الحكومة من أجل الرقابة على أعمالها وهي بصدد تنفيذ مخططاتها، وتثبت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن رؤساء الحكومات عادة ما يركزوا في عرضهم على النتائج الإيجابية التي حققتها حكوماتهم "مؤيدين ذلك بالأرقام ويتفادون التطرق إلى العيوب التي تعتري تقدمهم"[3]، هذا ويتم تقديم بيان السياسة العامة تقريبا بنفس الإجراءات التي يتم بها عرض مخطط عمل الحكومة لأول مرة.

بالنسبة للتأصيل الدستوري لهذه الآلية فكما وسبق وأشرنا فإن دستور 1989 هو أول من نص عليها بموجب المادة 80 منه، ليركز عليها دستور 1996 في المادة 84 منه، أما تعديل 2016 فنص عليها في المادة 98 منه، وكذلك نص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في المادة 110 منه، والقانون العضوي 02/99 الملغى في المادة 50 ، والقانون العضوي 16-12 في المادة 51 منه، كل هذه النصوص القانونية تعتبر الأساس القانوني المتعلق بهذه الآلية، والقانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان هو من تكفل بتفصيل وبيان أحكامها.

---

[1] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية والمراقبة- مرجع سابق، ص 160.
[2] عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 261.
[3] المرجع نفسه، ص 262.

يتم تقديم بيان السياسة العامة من طرف الوزير الأول حسبما تنص عليه المادة 98 من تعديل 2016 التي مفادها:"يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة"، فعلى عكس نص المادة 84 من تعديل 2008 التي لم تتطرق إلى مسألة إلزامية تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة، لكن المؤسس الدستوري في ظل تعديل 2016 قد عدل المادة 84 السابقة وحاول أن يظفي عليها طابع الإلزام، حيث نجد أن المادة 98 السابقة إستهلت بكلمة "يجب" والتي تفيد الإلزام، لكن كان من الأجدر هنا على المؤسس الدستوري لما أظفى طابع الإلزام أن يقرر الأثر المترتب على عدم إحترام هذا الاجراء الدستوري، لكي تكون المعادلة التي تقتضي بأنه حيث توجد سلطة توجد مسؤولية هي المطبقة في هذا الإطار، فلو أن المؤسس الدستوري قرن هذا الإجراء بمسؤولية الحكومة مباشرة لكان هناك فعلا نوع من الإلتزام الصارم بهذه الآلية، لأن الواقع العملي لممارسة هذه الآلية الدستورية قد أثبت عزوف الكثير من الحكومات عن تقديم البيان السنوي، وهو ما يترك للحكومة فرصة للتهرب من مباشرة هذه الآلية الدستورية ما يعبر عن مخالفة أحكام الدستور، الذي يفيد بأن الحكومة فعلا لم تنفذ ما وعدت به النواب وتخشى الإطاحة بها أو الكشف عن عيوبها وإلا لما كانت تتحاشى تقديمه.

بالرغم من ذلك فإن الطابع الإلزامي الذي أضافه المؤسس الدستوري في نص المادة 98 من تعديل 2016 ما هو إلا تعبير منه على عدم رضاه بالأداء الذي قدمته الحكومات السابقة، حيث نشير مثلا في هذا الإطار إلى أن السيد أحمد أويحيى قد تأخر عن تقديم بيان السياسة العامة للحكومة التي كان يترأسها سنة 2001، مما دفع بالبعض إلى إعتبار هذا التصرف مخالفة صريحة لأحكام الدستور، ومن جهة أخرى لم تقدم حكومات كل من السادة إسماعيل حمداني وأحمد بن بيتور وكذا حكومة علي بن فليس لسنة 2002 بيانا عن سياستها العامة للمجلس الشعبي الوطني، كما لم يقدم السيد أويحي الذي أنهى رئيس الجمهورية مهامه في الثالث من سبتمبر 2012 بيان السياسة العامة لحكومته، هذه الأخيرة التي أمضت سنتان دون أن تفي بالتزامها الدستوري حيث كان آخر بيان قدمه في نهاية شهر أكتوبر 2010، وقد ثار جدل سياسي ودستوري حينها حول إلزامية تقديم هذا البيان من عدمه نتيجة لتأخر تقديمه حيث لم يقدم إلا بعد مرور 18 شهرا على تعيين الحكومة[1].

ونذكر هنا بأن الممارسة العملية المقبلة هي التي سوف تسفر عن مدى تقيد الحكومة بهذا الإلتزام الدستوري الذي ضمنه تعديل 2016، وفي خضم هذا الجدل السياسي والدستوري كان من الأولى تدخل المجلس الدستوري لتوضيح مدى الزامية تقديم بيان السياسة العامة على الأقل من خلال إصدار مذكرة كما حدث بمناسبة التضارب في تفسير الأحكام الدستورية الذي صاحب التجديد النصفي الأول لمجلس الأمة خلال عهدته الأولى، بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور، خاصة إذا علمنا بأن عدم عرض الحكومة لبيان سياستها العامة يحرم المواطن من حق الحصول على المعلومات

[1] أنظر في ذلك ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014 /2015، ص 152.

التي تهمه، وهذا ما يؤدي أيضا إلى تنمية الفساد[1]، وتكمن أهمية بيان السياسة العامة في النتائج التي قد يفضي إليها عرضه، حيث توصف الرقابة في هذه المناسبة بأنها ردعية فقد خول لنواب المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشة هذا البيان إمكانية إصدار لائحة بشأنه، فيا ترى كيف يتم مناقشة هذا البيان؟ وما مضمون هذه اللائحة؟

الفرع الثاني: مناقشة بيان السياسة العامة والآثار المترتبة عليها:

يحكم بيان السياسة العامة إبتداء من تقديمه وصولا إلى آثاره مجموعة من الإجراءات، هذه الأخيرة تولى القانون العضوي 16-12 تنظيم أحكامها، بدءا بمناقشة هذا البيان ثم امكانية إصدار لائحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، لتنتهي الحكومة إلى إمكانية تقديم بيان عن سياستها العامة لمجلس الأمة.

أولا: بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني:

طبقا لنص المادة 98 من تعديل 2016 فإن الوزير الأول ملزم بتقديم بيان السياسة العامة للحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي يوحي بأن الحكومة بجميع طاقمها هي التي تتولى عملية التقديم وليس شخص الوزير الأول، كما أن هذا البيان السنوي مقيد بمدة زمنية محددة من أجل عرضه، تبتدئ من تاريخ المصادقة على مخطط عمل الحكومة إلى غاية مرور سنة كاملة، وتعد هذه المدة معقولة باعتبار أن مدة سنة تسمح للحكومة بتحقيق نوع من التقدم في برنامجها ولو أن نهاية هذا الإنجاز قد تمتد لسنوات أخرى حسب أهمية محاوره، وتسمح للمجلس بتتبع مراحل الإنجاز تلك وتقييمها بصورة دورية.

بعد عرض الحكومة ممثلة في الوزير الأول لبيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني يقوم هذا الأخير بموجب أحكام الدستور بمناقشة هذا البيان، حيث تنص الفقرة 02 من المادة 98 من تعديل 2016 على أنه:"تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة"، وإلزامية المناقشة هنا تكتسي نفس الأهمية التي تتمتع بها مناقشة مخطط عمل الحكومة، حيث أن هذا النقاش يعطي للنواب تصور ورؤية واضحة حول ما تم أداؤه من طرف الحكومة وما تعتزم القيام به مستقبلا، الأمر الذي يساعدهم على إتخاذ الموقف المناسب والسليم من خلال مواصلة التعامل معها أو الوقوف والاعتراض أمامها[2].

والأثر المترتب على المناقشة متروك لاختيار النواب ومن بين هذه الاختيارات إصدار لائحة، حيث تنص الفقرة 03 من المادة 98 من تعديل 2016 على أنه: "يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة"، وإذا ما ارتأى النواب اللجوء إلى إصدار لائحة عليهم التقيد بمجموعة من الشروط والإجراءات الدستورية.

---

[1] أنظر عمار عباس، "بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي"، مداخلة ألقيت في الملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية بتاريخ 22 و 23 أكتوبر 2014، كلية الحقوق، خنشلة، ص 05.

[2] وبالنظر إلى أهمية المناقشة في هذا السياق والتي تكمن في الآثار التي تنجم عنها، فإن المجلس الشعبي الوطني قد خصص لمناقشة بيان السياسة العامة الذي قدمه السيد أحمد أويحيى في 21 أكتوبر 2010 تسع (09)جلسات تدخل فيها 193 نائب ينتمون إلى مختلف التشكيلات السياسية في المجلس بما فيهم رؤساء المجموعات البرلمانية السبعة(07)، أنظر حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص 256.

أ- النظام الإجرائي للائحة:

نص التعديل الدستوري لسنة 1988 بموجب الفقرة الرابعة من المادة 114 منه على إمكانية إختتام نواب المجلس الشعبي الوطني للنقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة بلائحة ، وهو ما أكده دستور 1989 وكذا دستور 1996 في المادتين 80 و 84 من دستوري 1989 و 1996 على التوالي.، ونظمه القانون العضوي 02/99 المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان الملغى في المواد من 51 إلى 55 ، في حين لم تنص أرضية الوفاق الوطني لسنة 1994 على إمكانية اختتام المناقشة التي تلي عرض الحصيلة السنوية حول تطبيق برنامج الحكومة بلائحة، وإنما تركت ذلك للنظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي[1].

لكي تقبل اللائحة صحيحة عليها أن تستوفي جملة من الشروط وتمر بمجموعة من الإجراءات، حيث نظمها كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 والقانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان وهي:

- تنص المادة 52 من القانون العضوي 16-12 على أنه: "تقدم إقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الإثنين والسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاء تدخلات النواب للمناقشة الخاصة بالبيان"، هذا الأجل لاشك في أنه يساعد بشكل كبير النواب من أجل جمع التوقيعات المؤيدة لمضمون لائحتهم أو لوائحهم.

- أن توقع من طرف 20 نائبا[2] على الأقل ولا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من إقتراح لائحة واحدة، فإن تعددت الإقتراحات تعرض للتصويت بحسب تاريخ إيداعها وتعتمد اللائحة التي تحوز على أغلبية الأصوات أما غيرها فتعد لاغية[3]، أما أثناء المناقشة التي تسبق عملية التصويت على اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة للحكومة، فلا يمكن أن يتدخل فيها إلا الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة ونائب يرغب في التدخل ضد الاقتراح، ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

فإذا كان القانون العضوي قد حدد المدة التي ينبغي خلالها اقتراح لائحة أو لوائح فإنه لم يحدد أجل عرضها على التصويت، وإنما ترك أمر تقدير ذلك الوقت الذي يتم فيه التصويت لمكتب المجلس، الذي قد يستغله لتوجيه النواب أو الضغط والتأثير عليهم من خلال رئيس المجموعة البرلمانية التي ينتمون اليها كنواب، في اتجاه يخفف من حدة الخلافات مع الحكومة أو مع مجموعات النواب أو هما معا، وقد يؤخر عرض اللائحة أو اللوائح للتصويت لتمكين الحكومة من إجراء الإتصالات مع معارضيها من قيادات حزبية ونواب لثنيهم عن مواقفهم والتخفيف من حدة معارضتها، هذا التصويت الذي يتم طبقا للقانون

[1] أنظر عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي، مرجع سابق، ص 08.
[2] تطبيقا لنص المادة 53 من القانون العضوي 16-12.
[3] أنظر المادة 55 من القانون العضوي 16-12.

العضوي بحيث يعتبر الإقتراح المصادق عليه هو اللائحة الوحيدة المعتمدة من طرف المجلس بشأن بيان السياسة العامة[1].

وللإشارة فقط فإن القانون العضوي 16-12 في المادة 02/55 نص على مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح المقترحة بأغلبية أعضائه تجعل باقي اللوائح الأخرى لاغية، وفي هذه النقطة يرى أحد النواب في أن عبارة "أغلبية أعضائه" فضفاضة، والمفروض تحديد طبيعة هذه الأغلبية ولتكن الأغلبية البسيطة[2]، التي يمكن أن تحقق الموازنة بين حق النواب في اقتراح لائحة في إطار رقابة ومتابعة نشاط الحكومة من جهة وحماية الحكومة من تهديدات قلة من النواب لها من جهة أخرى[3].

إنفرد القانون الدستوري الجزائري بالتنصيص على اللائحة التي تعتبر ذات طابع صوري ومجازي لائحة يصطلح على تعريفها باللائحة معدومة الأثر، ومرد ذلك أنها لائحة دون نتيجة أو أثر قانوني، ومن منظور أن طبيعة اللائحة في الأساس تفضي إلى تحريك الإتهام الحكومي، لهذا كان الأجدر بالمشرع الدستوري أن يبرز معنى ومدى هذه اللوائح وإلا لا داعي لاعتمادها كمبدأ دستوري، واعتبارا بالنتيجة فإن دستور 1989 أخذ باللائحة العقيمة بمقتضى المواد من 126 الى 128 وعوض أن ينتبه المشرع الدستوري لسنة 1996 إلى هذا الإشكال القانوني سعى لتكريسه[4]، وعليه فهذه اللائحة يمكن الحكم على أنها تشهد غموض في المضمون ومبالغة في الشروط.

ب- مضمون اللائحة وتطبيقاتها:

بالرجوع إلى جملة النصوص القانونية المنظمة لتقنية اللائحة نجدها في مجملها تخلوا من تحديد طبيعة هذه اللائحة وما تتضمنه، "هناك اتجاه يكيف اللوائح البرلمانية في النظرية القانونية البرلمانية العامة والتطبيقات الدستورية لها في الجزائر على أنها قرارات برلمانية-سياسية وسيادية-تصدرها الغرفة البرلمانية أو البرلمان ككل حسب الحالة وبالأغلبية الدستورية والقانونية العضوية المطلوبة، فهي تمتاز إذا بأنها أعمال برلمانية سياسية رسمية عامة وغير تشريعية وأنها من أعمال السيادة موضوعيا طبقا لاجتهادات كل من القضاء الإداري والقضاء الدستوري المقارن"[5].

والواقع أن اللائحة المصادق عليها تنطوي إما على تأييد للحكومة أو توجيه لوم أو انتقاد لها عن كيفية أداء مهامها، وفي الحالتين الأخيرتين لا يوجد هناك أي جزاء قانوني يمكن أن يترتب عن ذلك، كما سبق وأشرنا فإن اللائحة قد تكون تهدف إلى التأييد أو إبداء عدم الرضا، فإن كانت مجموعة من البرلمانيين غير راضية عن البيان وغير قادرة على توفير النصاب القانوني المطلوب لنجاح لائحة

[1] أنظر سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية والمراقبة- مرجع سابق، ص ص، 161، 162.
[2] أنظر في ذلك الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 108، السنة الثالثة، الجلسة المنعقدة يوم الثلاثاء 17 نوفمبر 1998 لمناقشة القانون العضوي 02/99، بتاريخ 14 ديسمبر 1998، ص15.
[3] أنظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 122.
[4] أنظر عبد الله بوفقة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 180.
[5] مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 31، مارس 2013، ص ص، 238، 239.

لوم فإنه من حقها إقتراح لائحة تعارض فيها سياسة الحكومة، لكن المجموعات الأخرى يمكنها أن تقدم لائحة مماثلة أو معارضة وبالتالي مؤيدة للحكومة والرأي الأخير يكون للأغلبية.

ويشير جانب آخر أمثال الأستاذ عبد الله بوقفة إلى أن الأغلبية البرلمانية تلجأ لتفعيل هذا الصنف من اللوائح دون أن تبادر بلائحة ملتمس رقابة لكي تفصح عن عدم رضاها على السياسة التنفيذية المنتهجة من قبل حكومة الرئيس، وعلى هذا المستوى يبدوا أن المؤسس الدستوري أدرج هذا الصنف من اللوائح العقيمة الصادرة عن الأغلبية البرلمانية على أنها لائحة تلفت نظر حكومة الرئيس قبل أن تواجه بلائحة ملتمس الرقابة، والأكيد هو أن الرقابة البرلمانية عن طريق هذه الآلية يبقى معدوم الاثر[1].

"وهكذا يتسنى القول بأن اللوائح المصادق عليها من قبل غرفتي البرلمان لا تكتسي أي قوة إلزامية تجاه الحكومة ويقتصر أثرها على التنوية أو الإنذار فحسب، وهذا الأخير قد يكون بلا جدوى في ظل غياب رأي عام فعال وقوي وفي ظل تجاهل الحكومة للبرلمان واقتصار دور هذا الأخير على التزكية فقط"[2]، غير أن إمكانية إصدار لائحة معارضة لبيان السياسة العامة أمر مستبعد نتيجة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، "إضافة إلى عدم تحرر المجلس الشعبي الوطني من قيد الحل الرئاسي الشيء الذي يؤثر سلبا على كل محاولة جريئة من أجل إثارة مسؤولية الحكومة التي عادة ما يرتبط بقاؤها برضى رئيس الجمهورية عنها لا غير"[3]. وبالحديث في واقع الممارسة العملية للائحة فالملاحظ بأن العدد ضئيل إن لم نقل نادر[4].

ومن خلال تفحص مناقشات بيان السياسة العامة إنطلاقا من سنة 1998 إلى غاية اليوم نجد بأن النواب لم يلجؤوا إلى استعمال اللائحة إطلاقا[5].

---

[1] أنظر عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص ص، 183، 184.

[2] هاملي محمد، آليات إرساء دولة الفانون، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلفايد، تلمسان، 2012/2011، ص 107.

[3] عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 123.

[4] وهذا يرجع أولا إلى قلة وتضاؤل الحكومات في تقديم بيان السياسة العامة، إذ قدمت الحكومة برئاسة السيد أحمد أويحيى في دورة عام 1998 أول بيان للسياسة العامة في ظل أول برلمان تعددي، وفي دورة الخريف عام 2001 قدم السيد علي بن فليس أيضا بيان السياسة العامة، وكذلك الحال في دورة ربيع 2005، حيث قدم السيد أحمد أويحيى بيانا عن السياسة العامة، كما يعود هذا التراجع كذلك إلى التغييرات الحكومية المتسارعة جدا، فبدلا من أن يتلقى البرلمان الحصيلة السنوية لحكومة السيد اسماعيل حمداني أضطر إلى مناقشة برنامج حكومة السيد أحمد بن بيتور، ونفس الشيء بالنسبة لحكومة السيد أحمد أويحيى المنهاة مهامها في ماي 2006 وحكومة السيد عبد العزيز بلخادم المعينة في 04 جوان 2007 والمنهاة مهامها 23 جوان 2008، أنظر عقيلة خرباشي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ص، 376، 377.

[5] أما قبل ذلك فقد تم إقتراح لائحتين لا علاقة لهما لا بالتأييد ولا باللوم عقب المناقشة التي تلت بيان السياسة العامة لحكومة السيد مولود حمروش، إحداها تتعلق بتصريح كل نائب من نواب المجلس الشعبي الوطني بانتمائه السياسي والإعلان عنه خلال جلسة من الجلسات العادية للمجلس، والثانية تتعلق بدعوة الرئيس ياسر عرفات لتناول الكلمة أمام نواب الشعب الجزائري، أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 173، لسنة 1990، ص ص 10،11.

وعلى الرغم من أن النصوص الدستورية منذ سنة 1998 تقرر المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني إلا أن هذا المبدأ أصبح يعاني من تجاهل التفعيل، والأسباب في ذلك كثيرة ومتنوعة ولعل أهمها إستعانة الحكومات المتعاقبة على أغلبية مريحة في المجلس الشعبي الوطني، لذلك كما سبقت الإشارة فإن الطابع الالزامي الذي سطره المشرع الدستوري من خلال تعديل 2016 لم ولن يغير شيئا مادام أنه لم يبين في الجهة المقابلة حالة عدم الإلتزام بهذا

بإجراء إسقاط حول هذه التقنية الدستورية على الحكومات الفرنسية نجد بأنه بين الفترة الممتدة من 1975 الى 2000 قد عرضت الحكومة(28) مرة بيان السياسة العامة أمام الجمعية الوطنية، واثنتي عشرة (12) مرة أمام مجلس الشيوخ مع العلم أنه للوزير الأول الفرنسي صلاحية الطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة، ولمجلس الشيوخ أن يقبل أو يرفض الموافقة على تصريح السياسة العامة، حتى وإن كان الرفض لا يؤثر على بقاء الحكومة إلا أنه من الناحية السياسة يحرج الحكومة ويضعف مصداقيتها، ولتفادي ذلك عادة لا يقدم الوزير الأول على عرض تصريح السياسة العامة على مجلس الشيوخ إلا إذا كان هذا الأخير مؤيدا لسياسة الحكومة، أي أن طلب موافقة مجلس الشيوخ من طرف الوزير الأول مرتبط أساسا بمدى حسن أو سوء العلاقة التي تربط بين الحكومة ومجلس الشيوخ، وما يدعم هذا القول أنه خلال الفترة الممتدة من 1962 إلى 1969 لم يتم عرض تصريح السياسة العامة على مجلس الشيوخ الفرنسي نظرا لسوء العلاقة بين الحكومة ومجلس الشيوخ، بسب لجوء الرئيس ديغول آنذاك إلى الإستفتاء لتعديل نمط إنتخاب رئيس الجمهورية ومحاولة التخلي عن مجلس الشيوخ[1].

ثانيا: بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة:

نشير إلى أنه لا النظام الداخلي لمجلس الأمة سواء لسنة 2000 أو لسنة 2017 ولا القانون العضوي 16-12 أشارا إلى إمكانية فتح مناقشة من طرف مجلس الامة حول بيان السياسة العامة، وما يفيد بأن الحكومة تعود لها السلطة التقديرية في تقديم البيان أمام مجلس الأمة هو أن الفقرة 07 من المادة 98 من تعديل 2016 قد استهلت بمصطلح "يمكن" وهو ما يفيد بأن الحكومة مخيرة وليست ملزمة[2].

ويمكن للحكومة تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة في الحالات التالية:

أ- تقديم البيان السنوي للمجلس الشعبي الوطني دون أن يتبعه طلب تصويت بالثقة أو إيداع ملتمس رقابة.

ب- تقديم البيان السنوي للمجلس الشعبي الوطني وتقديم طلب التصويت بالثقة والحكومة نالت ثقة النواب.

الإجراء الدستوري، كان على المشرع الدستوري أن يتفادى هذا الإشكال المتعلق باللائحة عديمة الأثر سواءا من خلال نصوصه الدستورية أو من خلال التعديل الذي طرأ على القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، على أن المشرع الدستوري يستعمل هذه اللائحة لامتصاص غضب وردود الفعل الناجمة عن معارضة سياسة الحكومة التي تنتهجها سياسة الرئيس والحفاظ على بقاء الحكومة إذ تبقى ذات طابع وقائي لا غير.

[1] Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Sciences politique,17eme edition,Armand colin,Paris,Aout 2000,PP 442-444.

[2] تبقى إمكانية تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة إختيارية تعود للسلطة التقديرية لها، كون أنه في بداية تقديم مخطط عمل الحكومة الأول إلى البرلمان للمصادقة عليه وجب عرضه على مجلس الأمة لتقديم ملاحظاته وتوصياته كما تمت الموافقة عليه من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، وإن كان مجلس الأمة لا يملك من الوسائل الرقابية التي تثير المسؤولية السياسة للحكومة،إلا أن تقديم عرض مخطط عمل الحكومة عليه بداية قد يفضي إلى عرض بيان السياسة العامة عليه وهي نتيجة منطقية حتى يتحقق من التزام الحكومة بمخططها وتحقيقها لمشاريعها.

ج- تقديم البيان السنوي للمجلس الشعبي الوطني وإيداع ملتمس رقابة لم يحصل على موافقة 3/2 النواب.

بالإضافة الى إرتباط تقديم البيان السنوي بإرادة الحكومة فهو أيضا مقيد بموقف المجلس الشعبي الوطني من هذا البيان، وهذا الوضع يعكس بصورة أو بأخرى علاقة التبعية التي تربط الغرفة الثانية بالغرفة الأولى وضعفها الذي ينعكس على نظام البيكاميرالية، فعلى حد قول الأستاذ **مارسيل سوس** إن ضعف نظام البيكاميرالية من ضعف الغرفة الثانية[1].

رغم أن النصوص القانونية لم ترتب أي أثر قانوني على عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة، الأمر الذي يدل على أن هاته النصوص أو غيرها أعطت للحكومة السلطة التقديرية في عرض البيان من عدمه، إلا أن الإلتزام الحكومي بهذا العرض تمليه الإعتبارات السياسية المذكورة سابقا والتي اثبتت عمليا أن الحكومات الجزائرية ومنذ تأسيس مجلس الأمة لم تفرد المجلس الشعبي الوطني بعرض البيان الحكومي وإنما يتبعه ذلك عرضه على مجلس الأمة في كل مرة.

وعلى الرغم من تمتع الحكومة بسلطة تقدير إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة إلا أن الواقع العملي يفيد بأن الحكومة دائما تلتزم بعرض البيان على مجلس الأمة، وكذلك رغم عدم النص على إمكانية مجلس الأمة إجراء مناقشة بخصوص هذا البيان، إلا أن الممارسة أثبتت أن مجلس الأمة فعلا قد ناقش هذا البيان، فمثلا نجد بأن البيان السنوي المقدم من طرف السيد أحمد أويحيى لسنة 2005 قد تم عرضه على مجلس الأمة، هذا الأخير الذي عمل على مناقشة في ثلاث جلسات علنية عامة عقدت بتاريخ 08 و 09 جوان 2005، وتدخل خلالها تسعة وخمسون (59) عضوا، الذين تناولوا جملة من القضايا الاقتصادية والتنموية والإجتماعية الوطنية منها والمحلية، وطرحوا العديد من الأسئلة والإنشغالات والملاحظات التي كانت محاور أساسية في رد السيد رئيس الحكومة وتعرضه لها بالشرح والتوضيح[2].

الأمر نفسه حصل بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة لسنة 2010 الذي قدمه السيد أحمد أويحيى، فقد تم عرضه على مجلس الأمة الذي ناقشه في الفترة الممتدة من 19 الى 22 ديسمبر 2010، وعلى إثر النقاش الواسع والثري الذي تلى عرض السيد أحمد أويحيى فقد سجل تدخل أكثر من سبعين(70) عضوا[3].

إذا يمكن القول بأنه رغم عدم النص على مناقشة مجلس الأمة لبيان السياسة العامة إلا أن الممارسة العملية للمناقشة أصبحت بمثابة عرف دستوري جرى به العمل في عرض البيان، ولعل السبب

---

[1] أنظر عقيلة خرباشي،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص ص، 132، 133.

[2] أنظر في ذلك حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 2004-جانفي 2007)، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، ص 107.

[3] أنظر حصيلة نشاطات مجلس الأمة (2010-2011)، مرجع سابق، ص 25.

الذي دفع بأعضاء مجلس الأمة إلى القيام بهذه الخطوة هو وفاءهم لدورهم الرقابي ودفع الحكومة إلى تبرير تصرفاتها حتى وإن لم يتمكن مجلس الأمة من تقرير مسؤولية الحكومة.

المطلب الثاني: الآثار الدستورية التي تعقب مناقشة بيان السياسة العامة:

لقد منحت العديد من الدساتير العربية وخاصة المغاربية منها للبرلمان حقوق دستورية يمارسها هذا الأخير وفق ما يمليه الدستور والقوانين، فمثلا في النظام الدستوري الجزائري نجد بأن المشرع الدستوري قد منح النواب وبمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة إمكانية إتخاذ أحد الإجراءات الثلاث، إما إصدار لائحة كما سبق وأشرنا وإما المصادقة على ملتمس رقابة الذي يضع حدا لمهام الحكومة، وإما بناءا على طلب الحكومة منحا للثقة وما يسفر عنه من تأييد أو رفض، في المقابل وفي ظل النظام الدستوري التونسي نجده ينص على إجرائين يتشابهان إلى حد كبير مع ما نص عليه الدستور الجزائري، الأول يتعلق بلائحة اللوم والمعروفة في الدستور الجزائري بملتمس الرقابة والثاني يتعلق بمنح الثقة للحكومة، لكن الملاحظ أن الدستور التونسي لم يقرن هاتين الإجرائين بتقديم بيان السياسة العامة، وإنما هما إجرائين يمكن اللجوء إليهما في كل الأوقات وأثناء تنفيذ السياسة العامة للدولة، ولهذين الإجرائين الدستوريين أحكاما خاصة ونظام منفرد لكل إجراء على مستوى النظامين الدستوريين الجزائري والتونسي.

الفرع الأول: الأحكام الإجرائية والعملية لملتمس الرقابة ولائحة اللوم بين المعمول والمأمول:

نتناول من خلال هذه الجزئية دراسة الضوابط التي تحكم ملتمس الرقابة في المنظومة الجزائرية، ثم نتطرق إلى الأحكام المنظمة للائحة اللوم في المنظومة التونسية.

أولا: ملتمس الرقابة في المنظومة الجزائرية:

لقد ربط الدستور الجزائري ممارسة آلية ملتمس الرقابة بعرض الحكومة لبيان سياستها الذي تقدمه كل سنة، ومن خلال تفحص نصوص الدساتير السابقة في نظامنا الدستوري تبين بأن هذه الآلية لم يرد النص عليها لا في دستور 1963 ولا في دستور 1976 ، إلا أن دستور 1963 قد تناول مسألة لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية، إظافة إلى ذلك فإن التعديل الدستوري لسنة 1988 نص على إمكانية إصدار لائحة حول البيان السنوي دون غيرها، ولقد تم إعتماد هذه الآلية الدستورية لأول مرة في دستور 1989 وأكد عليها دستور 1996 بمختلف التعديلات التي طرأت عليه، حيث أن أول مرة تم النص فيها على هذه الآلية كانت من خلال ربطها ببيان السياسة العامة للحكومة المرتبط بدستور 1989، وبالتالي فإن المؤسس الدستوري من خلال ربطه لهذه الآلية ببيان السياسة العامة يكون قد ضيق من مجال إعمالها مما يحد من إستعمالها هذا من جهة، ومن جهة أخرى الإجراءات المشروطة لتحريكها وصعوبة تحقيقها.

هذا ويعتبر ملتمس الرقابة وسيلة جد فعالة في الرقابة على أعمال الحكومة حيث ينتج على تفعيله وضع حد للحكومة وإبعادها عن الحكم، ونظرا للنتائج الوخيمة والخطيرة التي يمكن أن تنجم عن إستعماله

فقد أحاطه المؤسس الدستوري الجزائري بمجموعة من الشروط، وعمل على تنظيم إجراءاته بكل دقة القانون العضوي 16-12.

أ- الشروط الدستورية لتفعيل لائحة ملتمس الرقابة وإجراءاتها:

إن ملتمس الرقابة أساسا مرتبط ببيان السياسة العامة للحكومة طبقا لما تقتضي به الفقرة 04 من المادة 98 من تعديل 2016 التي تنص على أنه: "كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و 154 و 155 أدناه"، ونظرا لخطورة وأثر هذا الإجراء فإن المؤسس الدستوري الجزائري وضمانا منه لاستقرار الحكومة ولو على حساب المبادئ الديمقراطية فقد أحاط استعماله بشروط جعلت من ممارسته شبه مستحيلة، " ذلك أنه اعتمد على إجراء ملتمس الرقابة لكنه تفاديا لكثرة اللجوء إليه أحاطه بشروط غير معقولة جعلت منه فكرة غير قابلة للتطبيق واقعيا"[1].

1-النصاب القانوني المشروط للتوقيع على لائحة ملتمس رقابة:

لقد اشترطت المادة 153 من تعديل 2016 لقبول ملتمس الرقابة ضرورة توقيع سبع 7/1 النواب على الأقل، وفي هذا الإطار هناك من يرى بأن هذا النصاب يعد نسبة غير صعبة التوفر ودليلهم في ذلك هو أن بيان السياسة العامة للحكومة لا يحقق الطموحات المنشودة لانتهاج سياسة غير سليمة خلال سنة مع ما تضمنه مخطط عمل الحكومة[2].

بينما يرى إتجاه آخر "بأن هذه النسبة المشروطة تبدوا صعبة التحقيق نوعا ما في ظل مجلس تعددي"[3]، والراجح أن نأخذ بالإتجاهين فهو من جهة صعب التحقيق كون وجود أغلبية برلمانية تقف إلى جانب الحكومة، وممكن التحقيق في حالة وجود إرادة ومعارضة قوية من النواب وإحساس بروح المسؤولية مما يساعد على توفير هذا النصاب بكل أريحية، نشير كذلك إلى أن المادة 59 من القانون العضوي 16-12 إشترطت في هذا الخصوص عدم إمكانية توقيع النائب لأكثر من ملتمس رقابة واحد، والهدف من هذا الشرط هو رغبة المشرع في تقييد إرادة النائب في عدم اللجوء إلى الكثرة والإلتفاف حول ملتمس رقابة واحد فقط.

بعد تحقيق الشرط الأول المتمثل في توقيع 7/1 النواب يتم إيداع ملتمس الرقابة هذا من قبل المبادرين به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، هذا الأخير الذي بدوره يتأكد من مدى مطابقته مع ما يمليه الدستور وضوابط القانون العضوي 16-12، بعدها يشرع مكتب المجلس بتعليق هذه اللائحة وتوزيعها على كافة النواب وتنشر بعدها في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني[4]، ولعل

---

[1] سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التشريعية والمراقبة-مرجع سابق، ص 164.
[2] أنظر عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 191.
[3] عقيلة خرباشي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 382.
[4] أنظر المادة 60 من القانون العضوي 16-12.

الهدف المرجوا من وراء هذا النشر هو تمكين الرأي العام من الإطلاع على مضمون الإنتقادات التي وجهت من قبل النواب إلى الحكومة والتي تتعلق بإدانتها بالتقصير في إدارة الشؤون العمومية.

2- التصويت على ملتمس الرقابة بعد مناقشته:

بعد استيفاء جملة الإجراءات السابقة تأتي مرحلة مناقشة ملتمس الرقابة قبل التصويت عليه، حسب نص المادة 61 من القانون العضوي 16-12 فإن هذه المناقشة لا يتدخل فيها إلا الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة ونائب يرغب في التدخل ضد الإقتراح، ونائب يرغب في التدخل لتأييد إقتراح لائحة ملتمس الرقابة ، الأمر الذي يجعل من مناقشة ملتمس الرقابة تكون جد محدودة وفي أضيق الحدود، كون أن المادة أقفلت الباب في وجه النواب مما يفتح المجال للعمل على توطيد التواصل خارج الجلسة التي من شأنها تحديد موقف النواب من ملتمس الرقابة.

بعد المناقشة يجب أن تنقضي فترة زمنية محددة قانونا تمتد بين إيداع ملتمس الرقابة والتصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، وهي بعد انقضاء ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة حسب المادة 02/154 من تعديل 2016 والمادة 02/62 من القانون العضوي 16-12، وتعتبر هذه المدة "معتبرة وكافية لإقناع النواب بالعدول عن تفعيل ملتمس الرقابة"[1]، كما نشير في هذا الإطار إلى نقطة في غاية الأهمية تتعلق بمسألة التراجع عن إقتراح لائحة ملتمس الرقابة، حيث لا توجد أي فواصل واضحة لا في الدستور ولا في القانون العضوي بشأن إمكانية تراجع النواب المبادرون باقتراح لائحة ملتمس الرقابة، لذلك فالأمر يحتاج إلى توضيح قبل القيام بعملية التصويت لهذا يتطلب القانون العضوي إحاطته بمناقشة محدودة[2]، هذه الأخيرة التي يمكن أن تعقد المسألة في جانبها السياسي ومرد ذلك النقاش العام غالبا ما يولد آراء متباينة، فتتجلى الرؤية الصائبة للأغلبية النيابية المختلطة بصدد إتخاذ القرار المتزن بخصوص هذه المسألة الهامة[3].

ولقد أحاط المشرع الدستوري في نص المادة 154 من تعديل 2016 إجراء التصويت بقيد يتمثل في ضرورة الحصول على نسبة أغلبية ثلثي 3/2 النواب للإطاحة بالحكومة، وهو الأمر الذي يقلص من قدرة المجلس في إقامة مسؤولية الحكومة.

ب- الآثار الناجمة عن تفعيل لائحة ملتمس الرقابة:

في حالة توافر جملة الشروط المنصوص عليها دستوريا والمذكورة سابقا لإيداع ملتمس رقابة ووقع التصويت عليه فإن النتيجة تحمل أحد الأمرين:

---

[1] طيبي عيسى،"طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية،عدد 04 لسنة 2010، ص 20.

[2] وبما أن هذا الأخير دون الدستور هو القائل بإجراء هذا النوع من النقاش لأن أمر ذلك يدخل في نطاق تنظيم النشاط التشريعي، يكون المشرع قد أهدر حق الجلسة العامة في فتح نقاش عام حول ملتمس الرقابة سواء كان ذلك عمدا أو إغفالا.

[3] أنظرعبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص ص، 194،195.

– عدم توافر النصاب المطلوب لتوقيع لائحة ملتمس الرقابة المقدر بسبع 7/1 النواب والتصويت عليه لم يستوفي النسبة المحددة بأغلبية ثلثي 3/2 النواب، في هذه الحالة يعد ملتمس الرقابة لاغيا وهو الأمر الغالب.

– الموافقة الصريحة على لائحة ملتمس الرقابة ومعناه توافر جميع الشروط في لائحة ملتمس الرقابة، في هذه الحالة يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية حسب نص المادة 155 من تعديل 2016 فله أن يقبلها ويعين حكومة أخرى، وله أن يرفض إستقالتها ويلجأ إلى تفعيل حقه الدستوري المخول له بموجب نص المادة 147 من تعديل 2016 وهو حل البرلمان دفاعا عن برنامجه، وإذا مارس الرئيس هذا الحق الدستوري فإنه دون شك سيكلف الحكومة القائمة بتسيير الأمور الجارية إلى غاية إجراء الإنتخابات التشريعية التي سوف تكون في غضون ثلاثة أشهر.

ونخلص إلى القول بأنه إذا كانت النصوص المتعلقة بممارسة الرقابة البرلمانية عن طريق هذا الإجراء غير الفعال عمليا، فإن قيد عدم اللجوء إليه إلا لدى عرض بيان السياسة العامة يشكل عرقلة إضافية، كون النواب لا يستطعون إسقاط الحكومة ولو اعتبروا تصرفاتها مخالفة للدستور والقوانين، صحيح أنهم يستطيعون توجيه أسئلة أو إستجواب، لكن ذلك لا يحقق المبتغى فيضطرون إلى إنتظار عرض بيان السياسة العامة الذي يكون سنويا بعد تاريخ المصادقة على مخطط العمل أو بعد مرور سنة على تقديم البيان الأخير، "وعليه إذا أريد للبرلمان أن يكون صاحب سلطة ومعبرا بحق عن إرادة الشعب وليس تابعا وخاضعا للسلطة التنفيذية شأنه شأن هياكل الدولة الأخرى فإنه يستدعي وجوب إعادة النظر في هذه الوسيلة الفعالة"[1] وأدراجه ضمن الآليات الرقابية التي يمكن تفعيلها في إطار معين وغير محدود.

ثانيا: لائحة اللوم في المنظومة التونسية وإعادة صياغة أحكامها:

إن تنقيح دستور 1959 في سنة 1976 نص لأول مرة على أن مجلس الأمة يراقب الحكومة، ويكون ذلك عن طريق توصية معللة يلفت فيها مجلس الأمة نظر رئيس الجمهورية إلى نشاط الحكومة، كما أقر كذلك هذا التنقيح لمجلس الأمة إمكانية معارضة الحكومة في مواصلة تحملها لمسؤوليتها وذلك بالاقتراع على لائحة لوم، ولكن الإجراءات التي وقع تكريسها إثر هذا التنقيح كانت على غاية من التعقيد وكانت شبه مستحيلة الإستعمال، حيث يشترط لمراقبة الحكومة التصويت على لائحة معللة وبأغلبية الأعضاء وتقدم من طرف ثلث أعضاء مجلس النواب، وعلى ضوء هذه التوصية يقرر رئيس الجمهورية مصير الحكومة، لكن إذا لاحظ مجلس النواب أن التوصية بقيت بدون نتيجة أثر بعد مرور أجل 03 أشهر يمكن لمجلس النواب أن يمر إلى التصعيد في المواجهة بينه وبين الحكومة وذلك بالإنتقال إلى مرحلة التصويت على لائحة اللوم.

[1] سعيد بو الشعير،النظام السياسي الجزائري- السلطة التشريعية والمراقبة- مرجع سابق، ص 169.

إن التنقيح الدستوري لسنة 1976 عمل على عقلنة اللجوء إلى هذه اللائحة، فقد إشترط أن تقدم من قبل ثلث3/1 أعضاء مجلس النواب ثم لابد أن يمر أجل بين موعد التقديم وموعد الإقتراع محدد دستوريا بثماني وأربعين ساعة، واشترط كذلك الدستور أن يكون التصويت بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس وهو شرط مستحيل التحقيق، ويؤدي التصويت على لائحة اللوم إلى استقالة الحكومة وللرئيس التمسك بموقفه الأول ويقرر حل مجلس النواب[1]، كما تعرض هذا التنقيح إلى مرحلة ثالثة وهي إمكانية تصويت مجلس النواب على لائحة لوم ثانية لنفس الأسباب وفي نفس الظروف وحسب نفس الإجراءات الأمر الذي يؤدي إلى إستقالة رئيس الجمهورية.

هذه الإجراءات أعلاه تم تنقيحها بموجب تعديل 1988، حيث خفف من الإجراءات وقلص من عدد المراحل من ناحية، ومن ناحية أخرى جعل رئيس الجمهورية بعيدا كل البعد عن الصراع الدائر بين الحكومة ومجلس النواب، حيث تم الإستغناء عن مرحلة التصويت على التوصية المعللة وبقي العمل فقط بلائحة اللوم، والملاحظ أن هذا التنقيح مقابل حذفه للتوصية المعللة زاد في صعوبة إجراءات لائحة اللوم، حيث لا تقبل لائحة اللوم إلا إذا كانت معللة وممضاة من طرف نصف أعضاء المجلس، وبقي أجل 48 ساعة ساري المفعول على التصويت بأغلبية الثلثين من النواب، وفي حالة مصادقة النواب على لائحة لوم ثانية فإن رئيس الجمهورية مخير بين حل البرلمان أو قبول إستقالة الحكومة، وهذه الإجراءات نصت عليها المادتان 62 و 63 من هذا التعديل[2].

أما التنقيح الدستوري لسنة 2002 فقد أدخل تغييرا نسبيا على إجراءات تقديم لائحة اللوم الأولى والمصادقة عليها، حيث وقع النزول بالحد الأدنى من الإمضاءات المشترطة لتقديم لائحة اللوم إلى حدود ثلث أعضاء3/1 المجلس عوضا عن النصف مع الإحتفاظ بأجل 48 ساعة على تقديمها حتى يتم الإقتراع عليها، كما تدخل كذلك هذا التعديل وقلص من الأغلبية المشترطة للمصادقة، حيث أصبحت تشترط مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، ووقع بذلك إذا العدول عن أغلبية الثلثين التي كانت صعبة التحقيق في حين وقع الإبقاء على أغلبية الثلثين عند التصويت على لائحة اللوم الثانية، وتجدر الإشارة إلى أن هذا التنقيح لم يكن واردا في مشروع القانون الدستوري عندما تم عرضه في فيفري 2002 على مجلس النواب وإنما أتى بناءا على إقتراح تقدم به أعضاء اللجنة الخاصة بالنظر في التنقيح، حيث طلب هؤلاء الأعضاء تنقيح المادة 62 من الدستور ووافقت الحكومة على طلبهم[3].

أما في ظل المرحلة الإنتقالية التي شهدتها تونس فقد تم تنظيم لائحة اللوم بموجب نص المادة 19 من القانون المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية[4] التي تنص على أنه: "يمكن التصويت على لائحة

---

[1] أنظر رافع ابن عاشور، مرجع سابق، ص ص، 298، 299.
[2] أنظر الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مركز النشر الجامعي، تونس، 2002، ص 362.
[3] أنظر رافع ابن عاشور، مرجع سابق، ص ص، 302، 303.
[4] قانون تأسيسي عدد 06 لسنة 2011، المؤرخ في 16 ديسمبر 2011، يتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 97، 20 و23 ديسمبر 2011.

لوم الحكومة أو أحد الوزراء بعد طلب معلل يقدم لرئيس المجلس الوطني التأسيسي من ثلث الأعضاء على الأقل"، واشترط كذلك موافقة وتصويت الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وهي تقريبا نفس الإجراءات التي نص عليها تنقيح 2002، إلا أنه يلاحظ بأن نص المادة 19 لم يحدد المدة الفاصلة بين التقديم والتصويت، لكن النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي قد نص عليها في المادة 118 بطريقة غير مباشرة وحدده بخمسة عشر(15) يوم، حيث تنص هذه المادة على أنه: "يدعو رئيس المجلس الجلسة العامة للإنعقاد بأي وسيلة تترك أثرا كتابيا في أجل أقصاه أسبوعان من تاريخ تقديم مشروع اللائحة وذلك لمناقشته واتخاذ قرار في شأنه"، والجديد الذي أتت به المادة 19 هو أنه لا يمكن تقديم لائحة ثانية ضد الحكومة أو ضد نفس الوزير لمدة ثلاثة أشهر، كذلك نجد بأن هذا القانون قد جاء بنوعين من لوائح اللوم الأولى تكون ضد الحكومة ككل والثانية تكون ضد وزير معين، إذا فهذا القانون يختلف عن سابقيه بأنه وسع من آجال التصويت لتصبح 15 يوم من تاريخ تقديم لائحة اللوم، كما أتى على نوع ثان من لوائح اللوم وإشترط عدم تقديم لائحة لوم ثانية إلا بعد مضي ثلاثة أشهر.

وبالحديث عن الدستور التونسي الجديد لسنة 2014 الذي تضمن عديد التعديلات التي مست مختلف القطاعات والمؤسسات السياسية، فنجد بأنه قد عمل تنظيم أحكام لائحة اللوم في نص المادة 97 منه، وما يأخذ عنه أنه تقريبا يتماثل مع نص المادة 19 من القانون المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية حيث أنه يشترط:

- طلب معلل يقدم لرئيس مجلس النواب الشعب من ثلث3/1 الأعضاء على الأقل.
- إحالة الطلب على مكتب المجلس الذي يتولى إعداد تقرير بشأنه في أجل أقصاه أسبوع.
- دعوة رئيس المجلس لإنعقاد الجلسة خلال 15 يوم من تاريخ تقديم اللائحة للمناقشة والإقتراع.
- إشتراط موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

وعليه سوف نتطرق إلى الأحكام التي تنظم لائحة اللوم في ظل دستور 2014 وفق الشكل التالي:

أ-الشروط الإجرائية لقبول لائحة اللوم في دستور 2014:

لكي يتم قبول لائحة اللوم لابد لها أن تستوفي جملة من الشروط الدستورية وإلا عدت لاغية ونجمل هذه الشروط فيما يلي:

1-تقديم لائحة اللوم والتصويت عليها:

عملا بأحكام المادة 97 من دستور 2014 فإنه لكي يكون طلب اللائحة مقبولا يجب أن يقدم لرئيس مجلس نواب الشعب من قبل ثلث3/1 الأعضاء على الأقل، آخذا بذلك المسلك الذي إنتهجه تنقيح 2002 وقانون التنظيم المؤقت للسلط العمومية لسنة 2011، وتشير المادة 148 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب على أنه بعد أن يتلقى رئيس مجلس نواب الشعب هذا الطلب يحيله إلى مكتب المجلس الذي يتولى مهمة إعداد تقرير حول مشروع اللائحة، بالرغم من عدم توضيح مضمون التقرير إلا أنه يمكن أن ينصب على مراقبة مدى إحترام النواب للشروط الدستورية في تقديم هذا الطلب، ولقد منح

المكتب مهمة أسبوع كحد أقصى لإعداد هذا التقرير، في حين نجد بأن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1999 كان يسند مهمة إعداد التقرير إلى لجنة متكونة من رؤساء اللجان القارة ومقرريها ومنحت لها مهلة عشرة أيام كحد أقصى (طبقا للمادة 57 منه) .

التساؤل هنا يدور حول الغاية من التقرير الذي يتولى مكتب المجلس إعداده، فيا ترى ماذا يمكن أن يضيفه هذا التقرير؟ وهل يمكن للمكتب أن يوصي بعدم المصادقة على مشروع لائحة اللوم؟ ويطرح تساؤل آخر يتعلق بإجراءات إعداد التقرير من طرف مكتب المجلس؟ كل هذه التساؤلات تحتاج إلى توضيح من أجل ازالة الغموض الذي يعتري لائحة اللوم، وتبقى هذه التساؤلات مطروحة إلى غاية ما ستسفر عنه التجربة العملية لهذه الآلية.

وبخصوص التصويت فإن المادة 02/188 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب تنص على أنه: "يدعو رئيس المجلس الجلسة للإنعقاد بأي وسيلة تترك أثرا كتابيا في أجل أدناه 15 يوم وأقصاه شهر من تاريخ تقديم الطلب وذلك لمناقشته واتخاذ قرار بشأنه"، فلو أجرينا مقارنة بسيطة مع تنقيح 2002 الذي منح مهلة 48 ساعة من تاريخ تقديم الطلب من تاريخ الإقتراع عليها بناءا على المادة 62 منه مع دستور 2014 الذي منح مهلة خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم الطلب من تاريخ الإقتراع عليه، نجد بأن هذا الأخير قد وسع بشكل كبير في هذه المدة التي يمكن القول عنها بأنها تصب في صالح الحكومة، مما يفسح المجال لها من أجل استغلال هذا الأجل والعمل على تهدئة الوضع بكسب رضى النواب وذلك من خلال استغلال الأغلبية البرلمانية لصالحها، لذلك يمكن القول بأن الدستور التونسي لسنة 2014 قد عمل على عقلنة لائحة اللوم بشكل مبالغ فيه خاصة مايتعلق بمسألة التصويت، على عكس المؤسس الدستوري الجزائري الذي حددها بثلاثة أيام فقط وهي مدة معقولة.

2- إشتراط أغلبية للمصادقة على لائحة اللوم:

لكي تنتج لائحة اللوم أثرها فإنها ملزمة بالحصول على موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس، وهو النصاب نفسه الذي إشترطه تنقيح 2002، وهو ما يمثل بدوره وجها آخر من أوجه المرونة على هذه الشروط، بالمقارنة مع ما كان معمولا به سابقا منذ تنقيح 1988 وهو ضرورة المصادقة على لائحة اللوم من قبل أغلبية 3/2 الثلثين من النواب، ويشترط كذلك في مجلس نواب الشعب أن يقدم مرشحا بديلا لرئيس الحكومة يصادق على ترشيحه في نفس جلسة التصويت، بعدها يعلم رئيس الجمهورية بقرار المجلس من أجل تكليف رئيس الحكومة بتشكيل حكومته طبقا لأحكام المادة 89 من دستور2014، ونشير إلى أن هذا الشرط من الأمور المستجدة في مجال لائحة اللوم ولأول مرة يعمل به، وهو شرط يمكن القول عنه بأنه يضفي نوع من الديمقراطية التشاركية ويساعد على تحسين علاقة المجلس بالحكومة.

تضيف المادة 97 في الفقرة الثالثة من دستور 2014 أنه في صورة عدم تحقق الأغلبية المذكورة – الأغلبية المطلقة– فإنه لا يمكن أن تقدم لائحة اللوم مجددا ضد الحكومة إلا بعد مضي فترة ستة أشهر،

ولعل الهدف من هذا الشرط هو تعزيز الإستقرار الحكومي وإلى الحد من لجوء مجلس نواب الشعب إلى تفعيل لائحة لوم ثانية نظرا لآثارها الوخيمة.

ب-الآثار الناجمة عن تفعيل لائحة اللوم:

كما سبق وأشرنا فإن المادة 97 من دستور2014 قد عملت على تكريس آلية لائحة اللوم، هذه الأخيرة التي تعتبر وسيلة من وسائل التأثير التي نجدها في الأنظمة البرلمانية وفي الأنظمة المختلطة، وهي إجراء يمكن البرلمان من تقديم لائحة تفيد معارضته لبقاء الحكومة في السلطة ويمكنه من التصويت على هذه اللائحة إما بالقبول من طرف الأغلبية، وهو مايؤدي الى تقديم الحكومة لاستقالتها والتشاور فيما بعد لاختيار رئيس جديد للحكومة يتولى تكوين حكومة جديدة، أو بالرفض وهو ما يمكن الحكومة من البقاء في الحكم ويفيد تجديد المجلس ثقته بها[1].

فخلال فترة حكم المجلس الوطني التأسيسي فإن إمكانية سحب الثقة بالمصادقة على لائحة لوم ضد الحكومة أو أحد أعضائها كانت تعني أن مسؤولية الحكومة أمام المجلس التأسيسي لم تكن مسؤولية تضامنية، وهو الأمر الذي يفهم من نص المادة 19 التي تنص على أنه:" يمكن التصويت على لائحة لوم الحكومة أو أحد الوزراء بعد طلب معلل يقدم لرئيس المجلس الوطني التأسيسي..."، هذه اللائحة التي يلجأ إليها المجلس الوطني التأسيسي إذا تبين أن الحكومة خالفت برنامج عملها المعلن[2]، مما يبرر إستهدافها في وجودها ومن هنا تكون خطورتها، ولكن مبرر اعتمادها والذي يخضع لاجتهاد موسع من قبل النواب هو خرق الحكومة للثقة التي منحوها إياها، والتي كانت بناء على البرنامج المعلن أمامهم في جلسة منح الثقة.

ما يلاحظ إجرائيا بناء على المادة 19 السابقة هو السعي لترشيد استعمال لائحة اللوم ضمانا لاستقرار حكومي وسياسي وتجنبا لأزمة سياسية والأكيد أنها ستكون كارثية في وضع إنتقالي، وهو التوجه في مختلف الأنظمة التي تتبنى هذه التقنية لمراقبة الحكومة، وهو مايبرر فشلها في أول مناسبة حاولت المعارضة استخدامها في تونس[3].

---

[1] Emira Chaouch. Les rapports entre les pouvoires dans la nouvelle constitution tunisienne. Colloque international organise les 28 fevrier et 01 mars 2014.* les nouvelles constitutions arabes- Tunisie. Maroc. Egypte*.konrad adenauer stifting. 2015. P 128.

[2] أنظر المادة 118 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي.

[3] حيث تقدم 74 نائب بالمجلس الوطني التأسيسي بمشروع لائحة لوم ضد الحكومة على خلفية تسليمها البغدادي المحمودي للسلطات الليبية، إلا أنه تم سحب لائحة اللوم لاحقا لفقدانها النصاب المتعلق بعدد الإمضاءات عقب سحب بعض النواب لإمضاءاتهم عليها، وهنا وقع تبادل التهم بين عديد الأطراف البعض منهم إتهم رئيس المجلس الوطني التأسيسي بالضغط على نواب من حزبه لسحب إمضاءاتهم والبعض إتهم المعارضة بتمرير مشروع لائحة اللوم على أنه استدعاء لجلسة عامة، وبالتالي إيهام النواب الموقعين على ذلك المشروع بخلاف ما تضمنه، واعتبر البعض أن تلك محاولة لإسقاط الحكومة والزج بالبلاد في أزمة سياسية.

- ونشير كذلك إلى أنه خلال الجلسة المنعقدة بتاريخ 2014/05/09 فشلت لائحتا اللوم اللتان قدمتا ضد كاتب الدولة المكلف بالأمن السيد رضا صفرة ووزيرة السياحة السيدة أمال كربول على خلفية دخول بعض السياح الإسرائليين لتونس، وهو ما اعتبر تطبيعا مع الكيان الصهيوني حيث صرح رئيس المجلس الوطني التأسيسي أنه وقع سحب لائحتي اللوم، أنظر في ذلك: توفيق الغناي، مهام المجلس الوطني التأسيسي، مجموعة أعمال مهداة الى الأستاذ فرج القصير، صادرة عن كلية الحقوق بسوسة، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016، ص 93.

أما عن الوضع في دستور 2014 فإنه تم التنصيص على أن الأثر المترتب على التصويت على لائحة اللوم بالقبول هو تقديم الحكومة لاستقالتها، "والمسؤولية في هذه الحالة هي مسؤولية تضامنية وليست فردية"[1] طبقا لما نصت عليه المادة 98 من الدستور التي مفادها:" تعد استقالة رئيس الحكومة استقالة للحكومة بكاملها"، ومفاد ذلك أن رئيس الحكومة هو من يتولى منفردا إختيار أعضاء حكومته، كما أن الدستور اشترط على أن تقدم هذه الإستقالة كتابة إلى رئيس الجمهورية والذي بدوره يعلم بها رئيس مجلس النواب.

إضافة الى لائحة اللوم المستعملة في مواجهة الحكومة فقد نصت المادة 88 من الدستور على أنه يمكن لأغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب المبادرة بلائحة معللة لإعفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور، ويبدو من مختلف تقارير لجنة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والعلاقة بينهما أنه قد تحسب ضمن حالات الخرق الجسيم للدستور حالات الإنحراف الخطير بالسلطة والخرق المتعمد للدستور أو التخلي المتعمد عن المنصب الذي ينجم عنه تهديد لكيان الدولة أو للسير السليم للمؤسسات الدستورية، وكذلك حالة الرشوة والفساد المالي وإيثار رئيس الجمهورية مصالحه الخاصة أو مصالح أطراف أجنبية على المصلحة العليا للوطن[2]، ولقد نصت نفس المادة على أنه في حالة موافقة المجلس بأغلبية 3/2 ثلثي أعضائه على اللائحة تقع الإحالة على المحكمة الدستورية للبت في ذلك بأغلبية 3/2 ثلثي أعضائها، ولا يمكن للمحكمة الدستورية أن تحكم في صورة الإدانة إلا بالعزل، ولا يعفى ذلك من التتبعات الجزائية عند الإقتضاء ويترتب عن الحكم بالعزل فقدانه لحق الترشح لأي انتخابات أخرى.

من خلال معالجة آلية لائحة اللوم يتبين بأن مجلس نواب الشعب يمتلك إحدى أهم الوسائل التي تمكنه من التأثير على جهازي السلطة التنفيذية، وهو الأمر الذي يعطيه مهابة ومكانة مرموقة في هرم المؤسسات الدستورية، والذي يجعل من السلطة التنفيذية تعمل على تحسين علاقتها به وإلا كان جزاؤها الإنحياز عن الحكم، عكس ما هو معمول به في المنظومة الجزائرية خاصة ماتعلق بمسؤولية رئيس الجمهورية[3] الذي يوجد في مركز قوة بعيد عن مساءلة البرلمان، ضف إلى ذلك حتى المحكمة العليا للدولة الموكل لها مهمة محاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى لم يتم تأسيسها إلى حد الساعة، ناهيك عن القانون العضوي الذي يحدد تشكيلة هذه المحكمة وتنظيمها الذي لم يرى النور إلى غاية اليوم.

وعليه فبالمقارنة مع ملتمس الرقابة في النظام الدستوري الجزائري يمكن أن نقول في غير مجازفة بأن نظام لائحة اللوم يمنح لمجلس نواب الشعب سلطة ممارسة الضغط على السلطة التنفيذية كما سبق وأشرنا، على عكس ماهو عليه في المنظومة الجزائرية حيث يعتبر مجرد تقنية دستورية مفرغة من أي

---

[1] مسعود جندلي، "قراءة في ثنائية السلطة التنفيذية في تونس من خلال دستور 27 جانفي 2014"، مجلة القانون والسياسة، عدد 04، مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2016، ص 437.

[2] Emira Chaouch. Op.cit.p 129.

[3] أنظر المادة 177 من دستور 1996 المعدل في 2016.

قيمة دستورية نظرا لعزوف النواب عن ممارستها، ضف إلى ذلك نلمس بأن اجراءات لائحة اللوم أقل تعقيدا من تلك التي يعرفها ملتمس الرقابة خاصة مايتعلق بالنصاب القانوني المطلوب لقبوله وكذا النسبة المطلوبة للتصويت عليه، وكذلك فإن الممارسة العملية لهاتين الآليتين هي من تحدد أيهما أقرب لتحقيق فعالية الدور الرقابي للبرلمان.

الفرع الثاني: تقنية طلب منح الثقة تدعيم لحصانة الحكومة:

تتحدد قوة البرلمان وفعاليته في مدى إعماله لأدوات المساءلة باعتبارها صلاحيات دستورية، من خلالها يمتلك البرلمان صلاحية إقالة الحكومة عندما يتبين له أنها تخالف القانون خلال ممارستها لوظائفها التنفيذية، ومن بين هاته الأدوات الدستورية نجد آلية التصويت بالثقة، هذه الأخيرة التي من خلالها يمكن أن تتحرك مسؤولية الحكومة، ورئيس الحكومة–الوزير الأول– إذا ما استنتج أن هناك معارضة لسياسة حكومته وخياراته فإنه من الطبيعي له أن لا يتقدم أمام البرلمان ويطرح سياسته التي لاقت إنتقاد أو معارضة ويعرضها للتصويت بالثقة، "فمن خلال هذا الإجراء يتحقق من مدى ثقة المجلس بحكومته، ويقرن مواصلة الحكومة لتحمل مسؤوليتها بمنح المجلس ثقته لها، وذلك بناء على مبدأ راسخ يحكم العلاقة بين الحكومة والبرلمان مفاده أن الحكومة لا تستطيع ممارسة مهامها إلا إذا كانت تحوز ثقة البرلمان"[1].

أولا: مفهوم التصويت بالثقة:

تشمل الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي أيضا مسألة التصويت بالثقة بناء على طلب الحكومة نفسها، وهذه الإمكانية تعود إلى رغبة الحكومة أثناء مدة ولايتها وليست مرتبطة بفترة زمنية محددة في اللجوء إلى استعمالها متى تشاء مادامت تمارس مهامها، فلرئيس الحكومة– الوزير الأول– حرية الإختيار في طرح مسألة الثقة أمام البرلمان عن السياسة العامة التي تريد حكومته إنتهاجها في المستقبل، وهذا الإجراء في أغلب الأحيان يكون مرتبط بمناسبات تختلف من نظام للآخر، كمناسبة تقديم برنامج– مخطط عمل– الحكومة أو بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمام البرلمان.

نشير هنا إلى التفرقة بين برنامج الحكومة والتصريح بالسياسة العامة، فالبرنامج تطرحه الحكومة ممثلة في رئيسها أمام البرلمان إثر تشكيلها، حيث يعلن فيه عن الخطوط التوجيهية للسياسة المزمع انتهاجها وكذا الأهداف التي تصبوا إلى تحقيقها، بينما التصريح بالسياسة العامة فهو لا يطرح إلا بعد مزاولة الحكومة مهامها، فالبرنامج يتعلق بحكومة حديثة التكوين بينما التصريح بالسياسة العامة تتقدم به الحكومة عن طريق رئيسها في ميعاد يحدده ويضبطه الدستور.

[1] ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 301.

إن التصويت بالثقة هو على حد قول الفقيه بلاموت **Blamont** :" سلاح قوي جدا يسمح بالتأكد من التوافق بين الحكومة والأكثرية البرلمانية، وهو بهذا المعنى يشكل وسيلة ضغط خاصة بالحكومة تستطيع أن تستعملها ضد البرلمان، كما تشكل في نفس الوقت وسيلة إجرائية برلمانية"[1]، كما يقصد بها كذلك أنها "تلك العملية الدستورية والسياسية التي يقوم بها رئيس الحكومة أمام مجلس النواب للحصول على تزكية أو موافقة المجلس على البدء في مزاولة المهام التي أسندت إليه أو مواصلة تحمل مسؤولية الحكومة "[2]، وبالحديث عن التصويت بالثقة في الدستور الفرنسي فهو غير ملزم ويخضع للسلطة التقديرية للحكومة[3]، وعليه فإن الدستور الفرنسي لسنة 1958[4] قد قرن مسألة التصويت بالثقة في ثلاث حالات حددتها المادة 49 منه التي تنص على أنه:" يمكن لرئيس الوزراء بعد المداولة في مجلس الوزراء أن يطرح للثقة برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة أمام الجمعية الوطنية...يمكن لرئيس الوزراء بعد المداولة في مجلس الوزراء أن يطرح للثقة مشروع قانون التمويل أو مشروع قانون تمويل الضمان الإجتماعي أمام الجمعية الوطنية".

ثانيا: التصويت على منح الثقة في النظامين الجزائري والتونسي:

إذا كان الدستور قد خول المجلس النيابي مراقبة الحكومة بموجب ملتمس الرقابة أو كما يعرف بلائحة اللوم، فإنه في مقابل ذلك أقر للحكومة إجراء تدعم به موقفها أمام المجلس وخاصة أمام المعارضة يتمثل في تقنية طلب منح الثقة، ففي النظام الدستوري الجزائري نجد أنه ربط ممارسة هذا الإجراء بمناسبة عرض بيان السياسة العامة لاغير أي أنه حصر مجال طرح التصويت بالثقة، أما في النظام الدستوري التونسي فإن هذا الأمر باعتباره وليد دستور 2014 فإن هذا الأخير لم يحدد المناسبة التي على إثرها يتم طرح طلب التصويت بمنح الثقة، مما يوحي بأن للحكومة مطلق الحرية في اختيار الوقت المناسب لعرض هذه المسألة ، وعليه يجب توضيح الأحكام الناظمة لهذه التقنية في كل من النظامين محل الدراسة.

---

[1] عبد الرضا حسين الطعان، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة-نموذج فرنسا- الطبعة الأولى، دار الكتب الوطنية، بنغازي، 2001، ص 435.

[2] عبد الغني أعبيزة، مراقبة العمل الحكومي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد 67، سنة 2002، ص 49.

[3] هذا ويلاحظ بأن الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد ذهب إلى طلب التصويت بالثقة أمر متروك لاختيار الحكومة المطلق، وبهذا المعنى فإنها تملك سلطة تقديرية في هذا المجال، وهي على هذا الأساس لا تطلب التصويت بالثقة إلا عندما تكون الظروف مواتية لها، وهي تستخدم هذه التقنية في الغالب من أجل تقوية سلطتها عن طريق طلب التأييد من أكثرية ملائمة، وبهذا الشكل أصبحت هذه الأداة التي كان يملكها البرلمان في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة عاجزة على أن تكون مثل ذلك، وفي ظل تحكم وهيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة على هذا الإجراء فإن الهدف المرجوا من وراء هذه التقنية هو إما من أجل التعرف على ما إذا كانت نشاطاتها تتوافق مع رغبات الأكثرية البرلمانية أم لا، وإما قد تلجأ إليها لغرض السماح للمعارضة في أن تكشف عن نفسها وتعبر بكل حرية عن تطلعاتها، وهكذا فإن تلاحم الأكثرية البرلمانية والحكومة كان قد أحدث هبوطا ملحوظا في الإمتيازات البرلمانية لاسيما في تقنية التصويت بالثقة، وهكذا فالبرلمان في ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة لا يراقب إلا القليل من نشاط الحكومة، كما أنه لا يتمتع إزاءها بأي نفوذ فعلي، إذ لا يستطيع من الناحية الفعلية أن يطلب طرح مسؤوليتها السياسية أمامه، وبهذا المعنى يمكن القول بأن الحكومة في حالة حصانة تجاه البرلمان، أنظر عبد الرضا حسين الطعان، مرجع سابق، ص ص، 440، 449، 457.

[4] الدستور الفرنسي لسنة 1958، الصادر في 04 أكتوبر1958، المعدل في 23 جويلية 2008.

أ- التصويت على منح الثقة للحكومة في الدستور الجزائري:

نشير في بادئ الأمر الى أن الدستور الجزائري يشهد إشكالا يتعلق بربط مسألة التصويت بالثقة كاللائحة وملتمس الرقابة بالبيان السنوي للحكومة، على اختلاف ما اعتمدته بعض الأنظمة بشأن ملتمس الرقابة وطلب منح الثقة مثل فرنسا كما أشرنا، وكذلك النظام المغربي حيث يتم تنظيم هذه التقنية بموجب الفصل 103 من دستور 2011[1]، أين نجد بأن رئيس الحكومة بموجب هذا الأخير يطلب ثقة حكومته من البرلمان في حالتين، الأولى تتعلق بتصريح يقوم به رئيس الحكومة في موضوع السياسة العامة، والثانية تخص نص قانوني يطلب رئيس الحكومة المصادقة عليه، وكذلك فالحكومة المغربية غير ملزمة دستوريا بالتقدم لطلب الثقة في الحالتين السابقتين مادام الدستور يعتمد على الصيغة الإختيارية" يمكن"، وهو تعبير مقتبس من الفقرة الثالثة من المادة 49 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، وبالعودة إلى الوضع في الدستور الجزائري نجده ينص على أنه لايجوز طلب التصويت بالثقة خارج ما ورد في المادة 98 من تعديل 2016.

حيث نجد بأن معظم الدساتير الجزائرية[2] قد نصت على تقنية التصويت بالثقة باستثناء دستوري 1963و1976، ويلاحظ كذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري قد عمل على تسهيل إجراءات مبادرة رئيس الحكومة بطلب التصويت بالثقة، على عكس إيداع النواب لملتمس الرقابة، ولعل ذلك يرمي إلى الحد من حرية المجلس في اللجوء إلى ممارسة هذا الإجراء قصد تحقيق الإستقرار الحكومي، وهو الأمر الذي سلك المؤسس الفرنسي عكسه تماما، حيث ربط هذا الأخير اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة بمداولة في مجلس الوزراء كما أشرنا سابقا، بينما المؤسس الدستوري الجزائري فقد أعطى للوزير الأول السلطة التقديرية في مباشرته لهذه التقنية بعد عرض بيان السياسة العامة لحكومته، فهو غير ملزم باتخاذ القرار وعرضه على مجلس الوزراء أو حتى مجلس الحكومة.

1- النطاق الدستوري لطلب التصويت بمنح الثقة:

إن انتهاج الحكومة لتقنية طلب التصويت بمنح الثقة هو إجراء تريد به إختبار ما تملكه وما تتمتع به من دعم ومصداقية داخل البرلمان، بغية وضع أعضاء هذا الأخير أمام مسؤوليتهم كون أن الإعتراض على منح الثقة للحكومة يؤدي حتما إلى أزمة سياسية يكون البرلمان هو المسؤول المباشر عنها، لذلك نقول بأن المادة 98 من تعديل 2016 قد منحت للوزير الأول إختصاصا أصيلا في ممارسة هذا الإجراء

[1] ظهير شريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، المؤرخة في 30 يوليو2011، يتضمن دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[2] أنظر المادة 05/114 من تعديل 1988، المادة 80 من دستور 1989، المادة 84 من دستور 1996، المادة 98 من تعديل 2016.

من عدمه، ولا يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني حق مباشرته أو دفع الوزير الأول الى إتيانه، لذلك يمكن القول بأن التصويت بالثقة يكون في حالة:

– وجود معارضة لسياسة الحكومة فيصبح التصويت بالثقة كرد فعل على المعارضة، هذه الأخيرة التي يمكن القول على أنها في مهمة صعبة لتقرير مسؤولية الحكومة، كون الحكومة في مركز قوة وتستند على أغلبية مريحة.

– نشوب خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية فإن تحصلت على ثقة المجلس فإن هذا الأمر سوف يدعم موقفها أمام رئيس الجمهورية، أما في الحالة العكسية فتقدم استقالتها، وهذه الأخيرة مستبعدة إن لم نقل نادرة كون رئيس الجمهورية له صلاحية إقالة الحكومة متى شاء، خاصة بعد التعديل الذي حدث على مستوى منصب الوزير الأول الذي أصبح تابعا لرئيس الجمهورية وفقا لما ورد بالمادة 06/91 من تعديل 2016.

– تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني الذي تؤكده المادة 98 من الدستور والمادة 63 من القانون العضوي 16–12.

2– إجراءات طلب التصويت على منح الثقة:

لقد خول الدستور الجزائري بموجب المادة 05/98 من تعديل 2016 للوزير الأول الحق في اللجوء إلى المجلس الشعبي الوطني وطلب التصويت بالثقة لحكومته، وذلك مباشرة بعد عرض بيان السياسة العامة للحكومة، حيث تنص على أنه:" للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة"، وما يلاحظ على هذه المادة أنها جاءت خالية من أي شروط تتعلق بطلب التصويت بالثقة أو للأغلبية المطلوبة للموافقة على لائحة الثقة، بل إكتفى بالنص على نتيجة هذا الإجراء وهي تقديم الوزير الأول لاستقالة الحكومة بصفة تضامنية[1].

غير أن القانون العضوي 16–12 استدرك ذلك في أحكام المواد 63، 64، 65 منه، حيث أن طلب التصويت بالثقة لا يمكن تقديمه من غير الوزير الأول، ويكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا بناء على طلب الوزير الأول حسب المادة 63 من القانون العضوي 16–12، بعدها تأتي مرحلة المناقشة التي حددت أحكامها المادة 64، حيث أنه أثناء المناقشة يمكن أن تتدخل الحكومة بكل طاقمها وهو مايسهل للحكومة إقناع النواب بالتصويت على منح الثقة من خلال تدخل أعضاء الحكومة للدفاع عن سياستهم كل حسب قطاعه، كما منحت المناقشة كذلك تدخل نائب يؤيد

[1] أنظر طيبي عيسى، مرجع سابق، ص 18.

لائحة التصويت بمنح الثقة ونائب آخر يعارض التصويت بالثقة، وتبقى مسألة تحديد المشرع للفترة الزمنية المقررة للمتدخلين وكذا للحكومة محل غياب، مما يعطي السلطة التقديرية لرئيس المجلس في تقدير ذلك.

تأتي بعد ذلك مرحلة التصويت على لائحة الثقة، حيث نصت المادة 65 من القانون العضوي 16-12 على أنه:" يكون التصويت بالأغلبية المطلقة"، والملاحظ بأن المشرع الدستوري من خلال الفقرة 05 من المادة 98 قد حكر حق التصويت على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة،" وهذا أمر طبيعي لأن هذا الأخير غير قابل للحل وبالتالي لا يمكن أن تمنح له صلاحية إسقاط الحكومة"[1]، وعليه فالتصويت يكون بأغلبية الحاضرين في الجلسة فقط، على عكس التصويت على لائحة ملتمس الرقابة الذي يتطلب أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، كما نشير كذلك إلى أنه ليس هناك تحديد للظرف الزمني الذي يقع خلاله التصويت على منح الثقة على غرار ما هو مقرر بشأن التصويت على ملتمس الرقابة، وبالتالي يرجع إلى الإتفاق الحاصل بين الحكومة ومكتب المجلس الشعبي الوطني حول تحديد الأجل الذي يجري في نطاقه التصويت على لائحة منح الثقة.

3- النتائج المترتبة على عملية طلب التصويت بالثقة:

بعد القيام بعملية التصويت فإنه يترتب إحدى النتيجتين:

- إذا كان تصويت البرلمان على طلب الثقة بالموافقة فإنه يلتزم بتأييد الحكومة ومساندتها، وهذا الموقف يعتبر بمثابة تجديد للثقة في مواصلة الحكومة لنشاطاتها.

- أما إذا كان تصويت البرلمان على طلب الثقة بالرفض فإن الحكومة تستقيل وجوبا، لكن بموجب المادة 06/98 يمكن لرئيس الجمهورية عدم قبول الإستقالة وممارسة حقه في حل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 147 من تعديل 2016 ، وهذا أمر لا يخفى على النواب مما يجعلهم يتفادون هذه المغامرة قدر الإمكان، ومن جهة أخرى فإن الأغلبية البرلمانية سواء في حالة حزب ذي أغلبية أو في حالة إئتلاف حكومي فإنه لا يمكن معها أن يرفض نواب الأغلبية طلب التصويت بالثقة على برنامج حزبهم، ما يفيد بأن حالة الرفض تبقى مستبعدة جدا[2].

وتأتي هذه الإستقالة الناجمة عن رفض التصويت بالثقة خلافا لما نص عليه دستور 1989 الذي لم يلزم الحكومة بالإستقالة في حالة عدم التصويت على منح الثقة، لذلك لم تشر المادة 80 منه إلى إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية[3].

---

[1] هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون، مرجع سابق، ص 113.

[2] أنظر طيبي عيسى، مرجع سابق، ص 18.

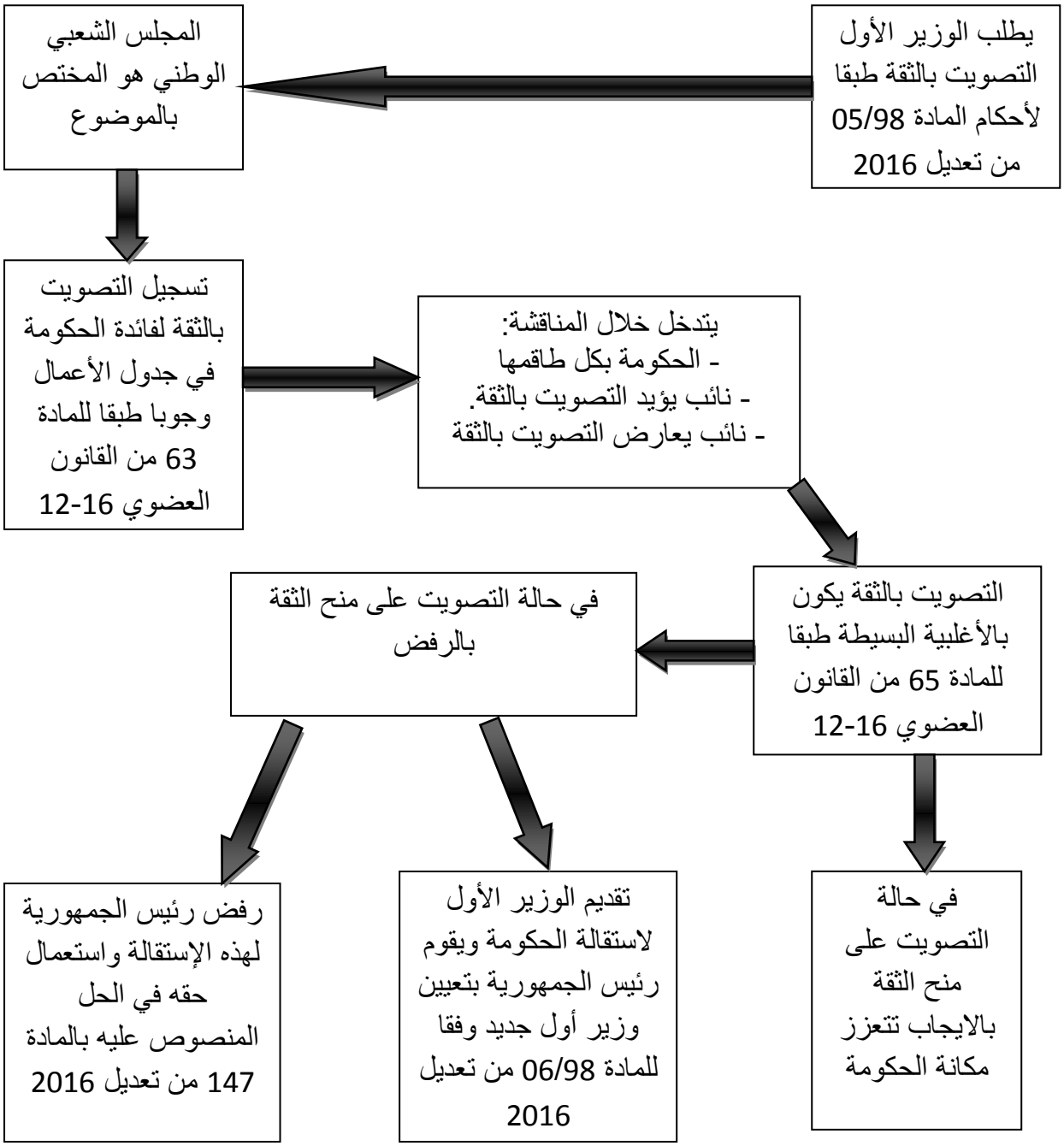
[3] تنص المادة 80 من دستور 1989 على أنه:" تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة، يمكن المجلس الشعبي الوطني أن يختتم هذه المناقشة بلائحة أو إيداع ملتمس رقابة طبقا لأحكام المواد 126، 127، 128 أدناه، لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتا بالثقة".

بناء على ما تقدم يمكن القول والإعتقاد بأن المؤسس الدستوري الجزائري قلص من فرص طلب التصويت بالثقة وحصرها في مناسبة واحدة وهي مناقشة بيان السياسة العامة، فمن حيث الممارسة العملية لهذه التقنية نجد بأنها لم تقدم إلا مرة واحدة فقط وكان ذلك من طرف السيد رئيس الحكومة مولود حمروش، الذي طلب التصويت بالثقة عقب عرضه لبيان سياسة حكومته في 1990، وقد صوت لصالحها 273 نائب وغاب 11 وصوت ضدها نائبان[1]، أما بعد ذلك فلم تشهد التفعيل إلى غاية اليوم.

ولهذا يمكن القول بأن مسألة العزوف عن استعمال الحكومة ممثلة في الوزير الأول على ممارسة إجراء طلب التصويت بالثقة هو مسألة تحصيل حاصل، فبما أن هذا الأمر مرتبط ببيان السياسة العامة السنوي الذي تعرف له الممارسة العملية غيابا واضحا– مما أدى بالمؤسس الدستوري في تعديل 2016 الى النص على إلزامية تقديمه– ففي المقابل يكون غياب لدور الوزير الأول في ممارسة حقه في طلب التصويت بالثقة، وكذلك نشير إلى أن المادة 98 من تعديل 2016 التي تنص على أنه:"....يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الإستقالة..."، لم تنص صراحة على رفض الرئيس لاستقالة الحكومة وهنا يمكن الاشارة إلى رداءة صياغة النص القانوني، أي هل يمكن لرئيس الجمهورية أن يعارض موقف المجلس الشعبي الوطني الممثل للشعب الجزائري ككل ويرفض النتيجة السلبية التي أصدرها هذا الأخير؟.

[1] أنظر مداولات المجلس الشعبي الوطني، عدد 173، سنة 1990، ص ص، 03-10.

- مخطط توظيحي لمسار إجراءات طلب التصويت بمنح الثقة في المنظومة الجزائرية:



ب- التصويت بالثقة في النظام الدستوري التونسي:

إن الدستور التونسي لسنة 2014 قد عمل على تكريس جملة من الآليات التي تملكها السلطة التشريعية أساسا لمراقبة السلطة التنفيذية، منها ماكان منصوص عليها في الدساتير السابقة ومنها ما هو مستحدث بموجب هذا الدستور الأخير، فلقد خول الدستور التونسي ولأول مرة في تاريخ التجربة البرلمانية لمجلس نواب الشعب الحق في مراقبة أعمال الحكومة عن طريق تقنية منح الثقة، التي من خلالها يؤثر على مركز الحكومة بصفة مباشرة، وهي تقنية تختلف عن لائحة اللوم رغم التشابه في النتيجة، حيث أن إجراء التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها لا يتطلب وجود لائحة ولا تعليل طلب التصويت، ولا يشترط انقضاء أجل معين قبل التصويت على الثقة ولا تقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة، وهو مايجعل إجراءات سحب الثقة عن طريق عدم التصويت على منح الثقة أبسط من إجراءات لائحة اللوم.

تجد آلية منح الثقة لمواصلة الحكومة لنشاطها مصدرها في المادة 98 والمادة 99 من دستور 2014، وجاءت مواد النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب 149، 150، 151 لتوضح وتبسط مسار إجراءات التصويت على منح الثقة، ونشير إلى أن هناك نوعين من التصويت على منح الثقة، الأول هو الذي يكون بمبادرة من الحكومة من أجل منح الثقة لها بأكملها أو لأحد أعضائها، والنوع الثاني يكون بمبادرة رئاسية من طرف رئيس الجمهورية الذي يطلب من المجلس التصويت على منح الثقة للحكومة.

1- منح الثقة عن طريق المبادرة الحكومية:

تتقدم الحكومة إلى مجلس نواب الشعب لطلب التصويت بالثقة بمبادرة منها، حيث تنص المادة 02/98 من دستور 2014 على أنه:" يمكن لرئيس الحكومة أن يطرح على مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها"، فالأمر الإيجابي في هذا المجال هو أن الدستور لم يقرن تقنية التصويت بالثقة بأي قيد، لا بيان السياسة العامة ولا غيره وإنما ترك المجال مفتوح أمام رئيس الحكومة ليتقدم متى شاء إلى المجلس وطلب التصويت بالثقة، سواء كانت الحكومة ككل أو التصويت على منح الثقة لعضو من أعضائها بمناسبة ما يعرف بالتحوير الوزاري.

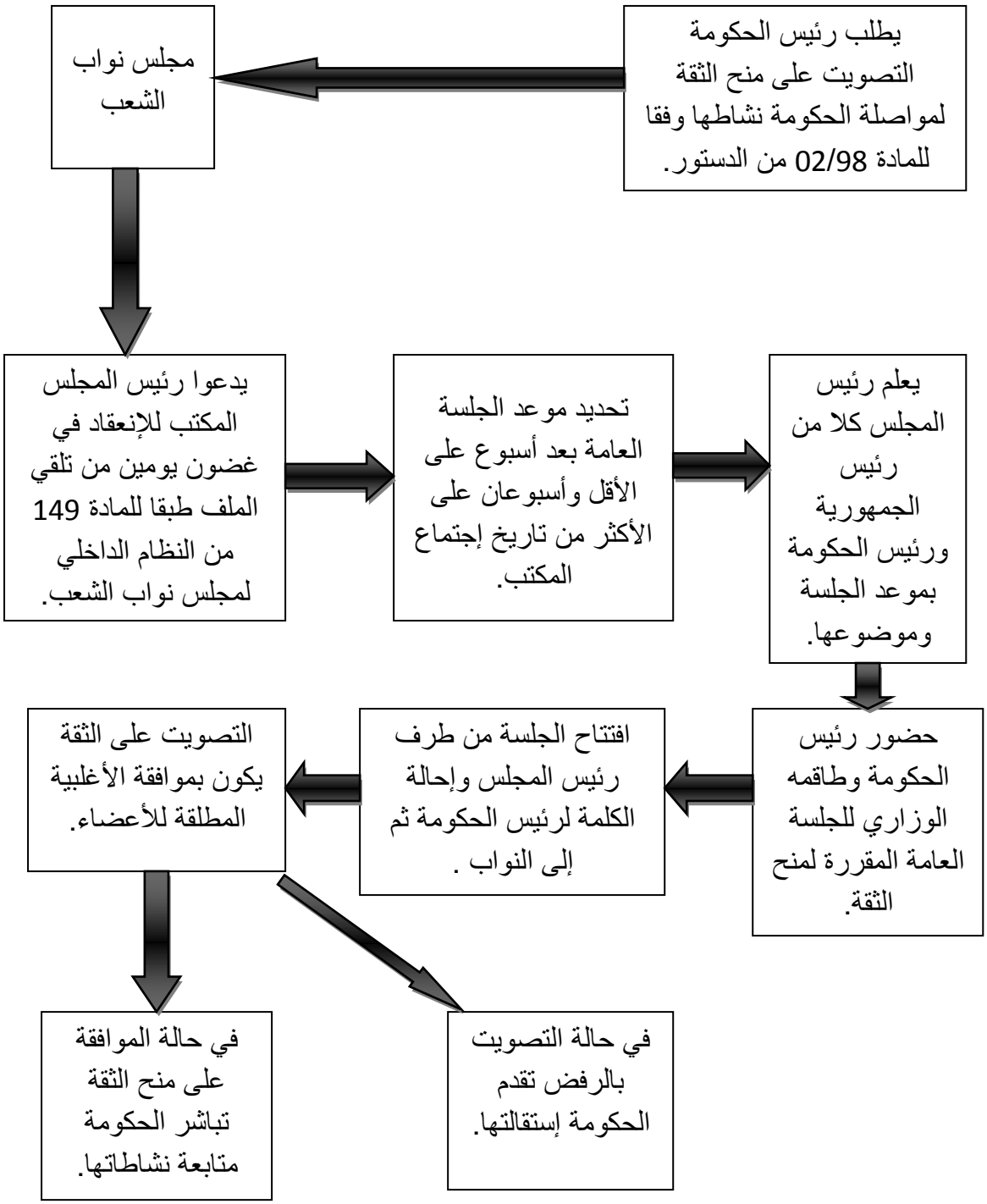
وإجراءات التصويت على منح الثقة للحكومة بناء على مبادرة رئيسها نظمتها أحكام المادة 149 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، فإنه إذا ورد على المجلس طلب يتضمن التصويت على منح الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها بناء على طلب رئيس الحكومة، فإن رئيس المجلس يقوم بدعوة مكتب المجلس للإجتماع في غضون يومين من تاريخ تلقيه الملف المتضمن لطلب عقد جلسة للتصويت على منح الثقة للحكومة، ويتولى المكتب في ذات الإجتماع تحديد موعد الجلسة العامة والتي تكون بعد أسبوع على الأقل وأسبوعين على الأكثر من تاريخ إجتماع المكتب.

بعد تحديد موعد الجلسة من طرف مكتب المجلس يتم إعلام كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من طرف رئيس المجلس بموعد الجلسة العامة وموضوعها، بعدها يقوم رئيس المجلس بدعوة رئيس الحكومة وطاقمه الحكومي للحضور إلى الجلسة العامة المقررة لمنح الثقة، وخلال الجلسة العامة يقوم رئيس المجلس بافتتاح الجلسة ويعرض موجزا عنها وبالتذكير بمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 98 من الدستور، بعد ذلك يحيل رئيس المجلس الكلمة لرئيس الحكومة الذي بدوره يقدم عرضا مفصلا ومعللا لطلبه.

ولقد منح للنواب فرصة لمناقشة هذا الطلب في حدود الوقت المخصص للنقاش العام في تلك الجلسة، وبعد تدخلات السادة النواب تحال مجددا الكلمة لرئيس الحكومة للتفاعل مع تدخلات النواب في حدود الوقت المخصص لذلك، وبعد إنهاء رئيس الحكومة من الرد على التدخلات ترفع الجلسة ثم تستأنف في نفس اليوم للتصويت على منح الثقة في مواصلة الحكومة نشاطها[1]، وأثناء جلسة التصويت يشترط لنيل ثقة المجلس في مواصلة الحكومة نشاطها الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء، والتصويت في هذه الحالة يكون تصويت وحيد على كامل الحكومة، كما أن مسألة التصويت على منح الثقة لعضو أو مجموعة أعضاء من الحكومة تمر بنفس الإجراءات السابق ذكرها المتعلقة بمنح الثقة للحكومة، وهو الأمر الذي أثبتته الممارسة العملية بمناسبة التحوير الوزاري الذي طرأ على الحكومة سنة 2016[2]، ويكمن الإختلاف فقط في مسألة التصويت، حيث ينصب التصويت في مثل هذه الحالة على كل عضو على حدى، ويشترط كذلك لنيل العضو ثقة المجلس الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة من الأعضاء.

[1] أنظر المادة 150 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
[2] أنظر مداولات مجلس نواب الشعب، الجلسة السادسة والعشرون، المنعقدة بتاريخ الإثنين 11جانفي2016، المخصصة للتصويت على منح الثقة لأعضاء الحكومة الجدد بمناسبة التحوير الوزاري.

- مخطط يوضح مسار إجراءات التصويت على منح الثقة لمواصلة الحكومة نشاطها بمبادرة من رئيسها في المنظومة التونسية:



2- منح الثقة عن طريق المبادرة الرئاسية:

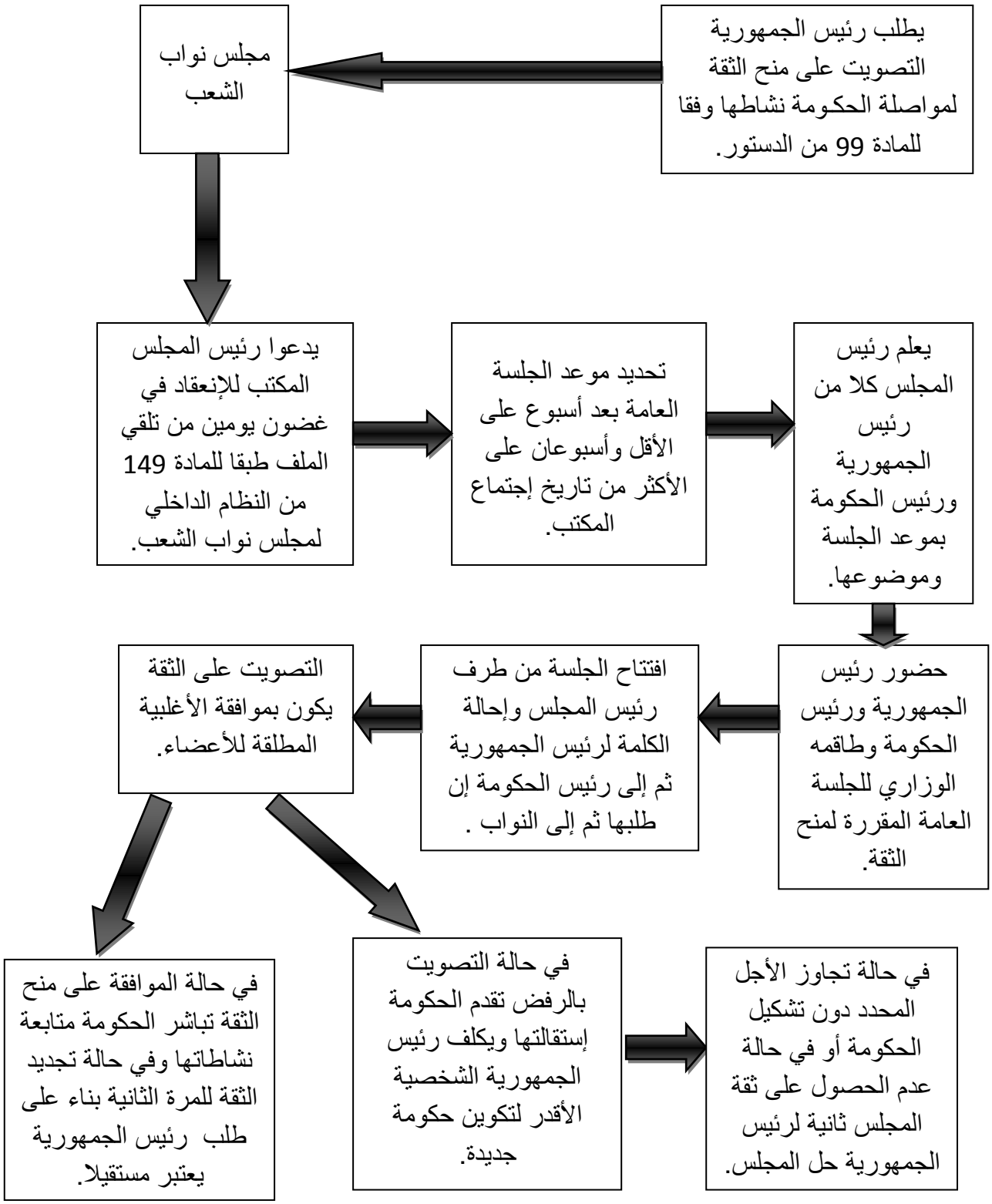
لقد مكن الدستور أيضا رئيس الجمهورية من مراقبة عمل الحكومة والتأثير عليها بصفة غير مباشرة، وذلك من خلال إعطائه الحق في أن يطلب من مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة نشاطها، وهذا الأمر تضمنته المادة 99 من دستور 2014، وبخصوص الإجراءات المنظمة لهذه المسألة فإن المادة 151 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب قد عملت على توضيحها، حيث يقوم رئيس المجلس بدعوة مكتب المجلس للإجتماع في غضون يومين من تاريخ تلقيه الملف المتضمن لطلب عقد جلسة للتصويت على منح الثقة للحكومة، ويتولى المكتب في ذات الإجتماع تحديد موعد الجلسة العامة والتي تكون بعد أسبوع على الأقل وأسبوعين على الأكثر من تاريخ إجتماع المكتب، فإذا كان طلب التصويت على الثقة صادرا عن رئيس الجمهورية فإن رئيس المجلس يدعوا للجلسة رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وكامل أعضائها.

يفتتح رئيس المجلس الجلسة العامة بعرض موجز عن موضوع الجلسة ويذكر بمقتضيات المادة 01/99 من الدستور، ثم يحيل الكلمة لرئيس الجمهورية لعرض طلبه مفصلا ومعللا، وبعد إنهاء عرضه يمكن أن تحال الكلمة لرئيس الحكومة إن هو طلبها، بعد ذلك يفسح المجال لتدخلات السادة النواب في حدود الوقت المخصص للنقاش العام في تلك الجلسة، وعلى إثر إنهاء النواب لتدخلاتهم يحيل رئيس المجلس الكلمة لرئيس الجمهورية مجددا للتفاعل مع تدخلات النواب، بعدها ترفع الجلسة ثم تستأنف في نفس اليوم للتصويت على منح الثقة، ويشترط لنيل ثقة المجلس الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء، وفي حالة عدم تجديد المجلس لثقته في الحكومة أعتبرت مستقيلة، عندئذ يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدر لتكوين حكومة في أجل أقصاه ثلاثون يوما طبقا للفقرات الأولى والخامسة والسادسة من المادة 89 من الدستور، وفي حالة تجاوز الأجل دون تكوين الحكومة أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، لرئيس الجمهورية في هذه الحالة الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى إجراء إنتخابات تشريعية سابقة لأوانها في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما، أما في حالة تجديد المجلس ثقته في الحكومة في كلتا المرتين يعتبر رئيس الجمهورية مستقيلا[1].

وقد يكون السعي إلى ترشيد استعمال رئيس الجمهورية لهذا الإجراء من بين الأسباب التي دفعت إلى النص على ضرورة إستقالته، في حال الإخفاق في الحفاظ على التوازن السياسي المنشود من إستعمال إجراءات الرقابة، فإثارة مسألة الثقة من قبل رئيس الجمهورية يمكن أن تنقلب ضده في حال سوء تقديره لمناسبة اللجوء إلى مثل هذا الإجراء الحاسم.

[1] أنظر المادة 98 من دستور 2014.

– مخطط يوضح مسار إجراءات التصويت على منح الثقة لمواصلة الحكومة نشاطها بمبادرة من رئيس الجمهورية في المنظومة التونسية:



المبحث الثالث: القواعد العامة لتحضير وتنفيذ ميزانية الدولة ومجال رقابة البرلمان عليها:

تعتبر الوظيفة المالية من أقدم الوظائف التي باشرتها المجالس النيابية فلقد سبقت الوظيفة التشريعية، ويرجع ذلك إلى تاريخ صدور العهد الأعظم الماغنا كارتا **MAGNA CARTA** في إنجلترا سنة 1215، حيث ورد فيه أنه لا يجوز للملك أن يفرض ضريبة من غير موافقة مجلس الأمراء، وبهذه القاعدة جاء الفصل الرابع من إعلان الحقوق الفرنسي الصادر في 18 أوت 1989، حيت نص على انه:" لا يجوز فرض ضريبة دون موافقة ممثلي الشعب"[1].

إلا أنه من المفارقات أن البرلمان الذي فرض وجوده من خلال حقه في التصويت على الضرائب فقد تدريجيا هذه الوظيفة، ففي بريطانيا بدأت صلاحيات البرلمان المالية تتقلص منذ القرن الثامن عشر، ذلك أن قرارا صادرا عن مجلس العموم البريطاني في سنة 1713 حرم على النواب إقتراح مصاريف جديدة أو التخفيض من مداخيل الدولة، وظاهرة الحد من صلاحيات البرلمان ظهرت بوضوح في فرنسا مع صدور دستور الجمهورية الخامسة في 04 اكتوبر 1958، الذي يمنع على النواب في المادة 40 التقدم بأي مقترح من شأنه أن يخل بتوازن الميزانية، "مما جعل من المنظرين يؤكدون إنحسار الوظيفة المالية والتشريعية للبرلمان".[2]

إن التطور الذي أصاب مجال التشريع تحول إلى صالح الحكومة إذ أصبح القانون هو الإستثناء وميدان التنظيم هو المبدأ، فجعلت أغلب الدساتير العالمية مبادرة تقديم مشروع قانون المالية حق الحكومة دون البرلمان، ويرجع السبب في ذلك إلى تعقيد الحياة الاقتصادية والمالية وامتلاك الحكومة لوسائل مواجهتها، كما يبرر إنفراد الحكومة بالمبادرة في المجال المالي في الأنظمة المعاصرة هو أن المجال المالي في الدول الحديثة ليس مستقلا عن النشاط السياسي باعتباره مرتبط بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية لنشاط الدولة، وبالتالي "لا يمكن للحكومة أن تحقق هذه الأهداف إذا كانت مشاريع قوانين المالية لا تستقيم بسبب المبادرات غير الجدية للبرلمانين"[3].

هذا ويعد البرلمان من الركائز الأساسية في بناء الحكامة الرشيدة في مجال المالية العامة، إذ يضطلع في هذا الشأن بمهام عدة تتبلور من خلال قبولها للتحصيل الجبائي وترخيصها للإنفاق العمومي، وكذا حرصها الدؤوب لتحقيق النجاعة في إطار الأهداف الإقتصادية والإجتماعية المسطرة ضمن الأولويات الحكومية، ويتم ذلك بصفة قبلية إثر المصادقة على قانون المالية الأولي والتكميلي وبصفة

---

[1] CARCELLE (P) ET MAS(G). "LES POUVOIRES DU PARLEMENT EN MATIERE FINANCIERE".LA RUVE ADMINISTRATIVE ,1959,P127.

[2] المجلة التونسية للإدارة العامة، "مصادقة مجلس النواب على الميزانية"، منشورات مركز البحوث والدراسات الادارية، تونس، عدد 38، السداسي الثاني لسنة 1986، ص 11.

[3] فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010، ص 245.

بعدية أثناء تفحص الحوصلة المالية في نهاية السنة بمناسبة المصادقة على مشروع قانون البيان الختامي.

ولقد سمحت الدساتير للحكومات بأن تساهم في المجال التشريعي من خلال المبادرة في المجال المالي، ونخص بالذكر الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016 وكذلك الدستور التونسي لسنة 2014 اللذان هما محل الدراسة، وأسند هذان الأخيران مهمة الرقابة في المجال المالي إلى البرلمان، فكيف يتم تنظيم هذه الرقابة في كل دستور؟ وهل الإصلاحات الدستورية التي مست دساتير هذين النظامين أتت بجديد في هذا الخصوص؟

وللإجابة على هذه التساؤلات سوف نتطرق إلى ماهية ميزانية الدولة بصفة عامة من خلال التطرق إلى تطورها في كل من الدول محل الدراسة وبيان تعريفها وخصائصها وتعداد مبادئها في مطلب أول، ثم نتطرق إلى صور الرقابة البرلمانية في المجال المالي لكل دولة، من بيان لأحكامها وإجراءاتها إبتداء من قانون المالية وصولا إلى قانون ضبط– تسوية– الميزانية.

المطلب الأول: مفهوم ميزانية الدولة:

تقتضي دراسة موضوع الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية التعرف أولا على المفاهيم العامة المتعلقة بهذه الأخيرة بداية من تطورها في ظل النظام الجزائري والنظام التونسي، ثم إلى تحديد تعريفها وكل ما يتعلق بماهيتها بصفة عامة من خصائص ومبادئ، وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول: تطور ميزانية الدولة:

إن المالية أو الميزانية العامة للدولة المعاصرة تعتبر بمثابة الشريان الحيوي الذي يغذي ويمول وظائف الدولة وأهدافها وبرامجها وسياستها وإصلاحاتها الوطنية الشاملة، ونقطة إنطلاق السياسة المالية في الدولة هي الميزانية العامة للدولة أو سياسة الميزانية، هذه الأخيرة أصبح ربطها بالخطة التنموية أمر ضروري لضمان توجيه الموارد نحو أفضل الإستخدامات، وذلك بحسب حاجيات المجتمع وأولوياته، وهو ما يعبر عنه بترشيد النفقات العمومية، وتحرص البرلمانات المعاصرة بكل ما تملك من سلطات وصلاحيات دستورية وقانونية وآليات رقابية برلمانية على ضمان حسن إضطلاع الحكومة وأجهزتها ومرافقها بحسن تطبيق قوانين المالية بصورة عامة وقانون ميزانية الدولة السنوي بصورة خاصة، هذا وتطبق البرلمانات المختلفة في العالم منهجيات وأساليب متقاربة في عمليات الإضطلاع بوظائفها

التشريعية والرقابية في مجال الشؤون المالية[1]، ومن بينها البرلمان الجزائري والبرلمان التونسي، فما هي إذن ظروف نشأة ميزانية الدولة في كل من الأنظمة محل الدراسة؟

أولا: ميزانية الدولة في المنظومة الجزائرية:

بعد الإستقلال واسترجاع السيادة الوطنية قام المجلس التأسيسي بالمصادقة على الإستمرار بالعمل بالقوانين الفرنسية إلى غاية 1962/12/31 بشرط عدم مساس هذه القوانين بالسيادة الوطنية، وللإشارة فإن أول نص يتعلق بميزانية الدولة الجزائرية المستقلة كان في أوت 1962 أي شهر بعد الإستقلال، وهذا القانون جاء تعديلا للقانون 61-1380 الصادر بتاريخ 19 ديسمبر 1961 المتعلق بالإعتمادات الموجهة للمصالح المدنية في الجزائر، والذي تضمن تعديلا في توزيع الإعتمادات والترخيص بإيرادات جديدة[2].

وبالحديث عن الجهة المختصة بإعداد بميزانية الدولة في الجزائر بعد الإستقلال فكانت من إختصاص الحكومة المؤقتة ثم المجلس الوطني التأسيسي إلى غاية صدور دستور 1962، هذا الأخير الذي منح الإختصاص المتعلق بميزانية الدولة إلى المجلس الوطني، الذي بدوره كان يتمتع بصلاحيات واسعة في التشريع، والدستور في تلك الفترة لم يقم بتحديد مجالات التشريع التي يمكن له أن يشرع فيها على عكس ما هو معمول به حاليا، وبعد ذلك تلت أحدات 19 جوان 1965 وأصبحت ميزانية الدولة تأخذ شكل أوامر يستطلع فيها رأي مجلس الثورة ثم يصدرها رئيس الحكومة واستمر هذا الوضع إلى غاية صدور دستور 1976.

وبصدور دستور 1976 أصبحت ميزانية الدولة تعد من طرف الحكومة، ويبقى دور المجلس الشعبي الوطني متوقف على التصويت عليها وممارسة رقابة بعدية عليها من خلال قانون ضبط الميزانية[3]، وسارت الجزائر على هذا الحال إلى غاية صدور القانون رقم 84-17[4] المتعلق بقوانين المالية، وللإشارة فإن هذا القانون قد لحقت به عدة تعديلات[5] جاءت من أجل مواكبة التوجه الإقتصادي الجديد للدولة الجزائرية وتحولها من الإشتراكية إلى اقتصاد السوق، بالإضافة إلى التحول الديمقراطي الذي

---

[1] أنظر هيئة التحرير، "دور البرلمانات في عملية تكييف ومراقبة الميزانيات العامة في الدولة المعاصرة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 24 ، مجلس الأمة، جانفي 2010 ، ص ص 191، 192.

[2] Mohamed Tahar Bouhara. les finance publiques -L evolution de la loi de finance en droit algerien- les pages bleues internationales, alger, 2007, P 39.

[3] المادة 12/151 من دستور الجزائر لسنة 1976 وكذلك المادة 187 /02 منه، مرجع سابق.

[4] قانون رقم 84-17 المؤرخ في 18 شوال 1404 الموافق 07 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 28، المؤرخة في 10 يوليو 1984.

[5] تتمثل هذه التعديلات في القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988، الجريدة الرسمية عدد 02، المؤرخة في 13 يناير 1988، بعدها القانون رقم 98-24 المؤرخ في 10 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية عدد 01، المؤرخة في 03 يناير 1990، بعدها المرسوم تشريعي رقم 93-15 المؤرخ في 04 ديسمبر 1993، الجريدة الرسمية عدد 80، مؤرخة في 05 ديسمبر 1993.

التي شهدته الجزائر بعد أحداث أكتوبر 1988، حيث أنه تم الإستغناء عن بعض الآليات مثل المخطط الإنمائي السنوي وكذلك زوال المؤسسات الإشتراكية[1].

وبالحديث عن صلاحية التشريع في المجال المالي فإن الثابت هو أن الحكومة تعد صاحبة الإختصاص الحقيقي في هذا الصدد، فالملاحظ أن الحكومة في ظل المنظومة الجزائرية هي من تتحكم بهذا المجال وهو ما أثبتته التجربة الدستورية في الجزائر، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات:

– الصلاحيات الدستورية والقانونية الممنوحة للحكومة جعلت وزارة المالية تلعب دور جوهري في تسيير سياسة الميزانية، الأمر الذي يعطيها سبقا في هذا المجال.

– يعتبر البرلمان مركز قرار في مجال الرقابة بوجه عام إذ لا يمكن التصور بأي حال من الأحوال أن يكون له دور مباشر في توجيه سياسة الميزانية، باعتبار أن هذه الصلاحيات تدخل ضمن الإطار العام لمسؤولية الحكومة.

– دقة ضبط الخيارات المتعلقة بالميزانية تحتاج إلى خبراء وتقنيين مختصين وهو ما يؤهل الحكومة لأن تكون أهلا لهذا الإختصاص.

إن التصويت على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان يعد بمثابة ترخيص من هذا الأخير للحكومة لتطبيق أحكامه، وبالتالي تغطية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات التي نص عليها قانون المالية، لكن التصويت لا يعتبر المرحلة الأخيرة وإنما ينبغي إستمرار الرقابة إلى تنفيذ قانون المالية، وذلك من خلال فحص مدى تطبيق قرار البرلمان ومنع الحكومة من تجاوز الإعتمادات الممنوحة لها ومنع استغلال الأموال العمومية، وهذه الرقابة تكون على مستويين، الأول أثناء التنفيذ والثاني بعد التنفيذ وهو ما يعبر عنه بصور الرقابة المالية، وهو الأمر الذي سوف نتناوله بالتفصيل في المطلب الموالي .

ثانيا: ميزانية الدولة في المنظومة التونسية:

تمتد جذور الوظيفة المالية في مجلس النواب إلى دستور 1861 "حيث كان المجلس الأكبر يصوت على ميزانية الدولة بما تتضمنه من مداخيل ومصاريف (المواد 63،64،65) وكانت الغاية من ذلك هو الحد من الحرية المطلقة للبايات في فرض الضرائب وإرهاق كاهل الرعية، إلا أن المجلس الأكبر بالرغم من الصلاحيات الواسعة التي كان يتمتع بها في ظل الدستور إلا أنه لم يتمكن من بسط رقابته الفعالة، وبذلك كبلت مداخيل الدولة وإمكانياتها"[2]، وعندما انتصبت الحماية الفرنسية في البلاد سنة 1881 عملت السلطات الاستعمارية على إحداث هيئة استشارية سنة 1896 وظيفتها إبداء الرأي العام في ميزانية البلاد، كما أن وظيفة المجلس الأكبر الأساسية تتمثل في إبداء الرأي بخصوص الميزانية، وقد تمكن هذا

[1] أنظر المادة 03 والمادة 8/11 من القانون 84-17 بعد تعديلها بموجب القانون 88-05 أعلاه.
[2] المجلة التونسية للإدارة العامة، مرجع سابق، ص11.

المجلس من رفض ميزانيتين تقدمت بهما الحكومة، وفعلا خول الدستور[1] لمجلس النواب التصويت على جميع المسائل المالية فكل الضرائب والقروض والإمتيازات والإحتكارات والتعهدات المالية تستلزم موافقة مجلس النواب، ويعتبر التصويت على قانون المالية أو ما يسمى عادة بالميزانية من أهم الأعمال التي كانت منوطة بالمجلس[2].

والتنقيح الذي مس الدستور التونسي في 08 أفريل 1976 قيد الصلاحيات المالية للمجلس بأن حتم على النواب التصويت على الميزانية قبل 31 ديسمبر، والملاحظ أن هذا التعديل الهام لم يثر تخوفات النواب ولم يتطرق تقرير اللجنة المكلفة بتنقيح الدستور آنذاك إلى هذا الموضوع، كما لم يحظ باهتمام النواب أثناء المناقشة العامة للمجلس[3].

ولقد عرفت منظومة الميزانية في تونس تطورا هاما على مستوى الإجراءات والمناهج والآليات المتعلقة بمراحل الإعداد والمصادقة والتنفيذ والمتابعة، إذ أقر دستور 1959 المبادئ العامة للمالية العمومية، كما كان القانون الأساسي للميزانية أول قانون لأول برلمان تونسي منتخب القانون عدد 01 لسنة 1960 المؤرخ في 12 مارس 1960، الذي تم تعويضه بعد سنوات من التجربة بالقانون العدد 53 لسنة 1967 المؤرخ في 08 ديسمبر 1967، كما تممته و نقحته ثمانية قوانين أبرزها القانون عدد 103 لسنة 1996 المؤرخ في 25 نوفمبر 1996 وآخرها القانون عدد 4 لسنة 2004 المؤرخ في 13 ماي 2004، هذا الأخير يعد قانونا أساسيا جديدا للميزانية لما تضمنه من أحكام جديدة تدعم العلاقة بين السلطتين، من خلال ملائمة القانون الأساسي مع تعديل الدستور والتنصيص على مبدأ الإعتماد على نظام التصرف حسب الأهداف في مستوى نفقات الدولة، كل ذلك بقصد زيادة الربط بين الأهداف والوسائل بالنسبة إلى مختلف تدخلات الدولة عبر الميزانية، إلى جانب دعم شفافية الميزانية من خلال إعطاء الصبغة القانونية للصناديق الخاصة ضمن القانون الأساسي للميزانية[4]، كما نشير كذلك إلى أن هذا القانون يحتاج إلى تنقيح ليتلائم ودستور 2014 الجديد.

الفرع الثاني: مفاهيم أساسية حول ميزانية الدولة:

إن الحكومة في ظل الدول محل الدراسة وفي سبيل تحقيق أهداف برنامجها(مخطط العمل) الذي صادق عليه البرلمان وفق الأشكال المحددة قانونا يحتاج إلى ميزانية، "وهذه الأخيرة لا تمثل مجرد

---

[1] وهو مانص عليه القانون الدستوري عدد 37 لسنة 1976، المؤرخ في 08 أفريل 1976، المتضمن التنقيح الدستوري التونسي، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية الصادر في 09-13 أفريل 1976.

[2] أنظر زهير المظفر، مجلس النواب بتونس(التجربة البرلمانية 1995-1986)، المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات الادارية للمدرسة القومية للادارة، تونس، 1993، ص223.

[3] أنظر المجلة التونسية للادارة ، مرجع سابق، ص 12.

[4] أنظر منور جميلة، "دراسة مشروع ميزانية الدولة والمصادقة عليه"، مدخل الى العمل البرلماني، وقائع الملتقى البرلماني التمهيدي للمدة النيابية 2014/2009، مركز البحوث والدراسات البرلمانية، مجلس النواب، تونس، 2009، ص 134.

تقديرات مداخيل ومصاريف باعتبار أنها تحمل في طياتها ملامح السياسات العامة للدولة، بلغة أخرى لا تمثل ميزانية الدولة مجرد وثيقة تقنية حاملة لأرقام تتعلق بجملة الموارد والنفقات بل تكتسي بعدا سياسيا متأكدا"[1]، عاكسا لتوجهات الدولة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية، ومن خلال هذا الفرع سوف نقوم بتعريف ميزانية الدولة وتمييزها عما يشابهها من مصطلحات (أولا) ثم إلى بيان خصائصها(ثانيا) .

أولا: تعريف ميزانية الدولة:

تعتبر دراسة الميزانية العامة في جوهرها دراسة في الإقتصاد التطبيقي، حيث يتناول موضوعها دراسة تخصيص الموارد المالية وتوزيعها بين مختلف الحاجات العامة، وللإلمام بتعريف الميزانية فإنه يجب تحديد المدلول اللغوي والمدلول الإصطلاحي لها.

أ- المدلول اللغوي:

إن مصطلح الميزانية "مشتق من الفعل وزن أي رجح، يقال وزن الشيء أي عرف ثقله، ويقال وازن بين شيئين أي نظر أيهما أوزن، والميزانية كلمة مشتقة من ميزان ويراد به العدل، يستعمل من أجل تحديد مقدار الشيء، وميزانية هي بمعنى دخل إنسان أو خرجه"[2]، والميزانية تأخذ معنى ترجيح فهي ترجح بين المصالح المختلفة للدولة وتحاول السلطة المختصة في وضعها إيجاد نوع من التوازن من الإيرادات والنفقات، والميزانية في اللغة الفرنسية يقابلها "**BUDJET**" وهو إسم مذكر مشتق من الفرنسي القديم "**BOUDJETTE**" والمقصود به الكيس الصغير الذي توضع فيه النقود[3].

ب:التعريف الاصطلاحي:

لقد استعملت عبارة الميزانية في بريطانيا للدلالة على حقيبة مجمل مطالب التمويل الضرورية لمجابهة المصاريف والمشاريع التي تعتزم الحكومة إنجازها وبالتحديد في نهاية الثلث الأول من القرن 18، وهذه العبارة متداولة في المطالب المقدمة أمام البرلمان من طرف الوزير القائم على المالية للحصول على الأموال الضرورية، لتستقر على كونها جملة تقديرات المداخيل والنفقات المبرمجة للمستقبل القريب وعادة ما تحدد من طرف الحكومة بسنة، والتي يتم عرضها على البرلمان بهدف الحصول على ترخيص يسمح بإيجازها، حيث تعكس هذه الميزانية الأهداف الإقتصادية والإجتماعية للدولة[4].

---

[1] جليلة بوزوينة، "قوانين المالية في دستور 2014 بين القطيعة والتواصل"، مجلة القانون والسياسة، العدد 04، مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2016، ص 139.

[2] سهيل ادريس، المنهل، قاموس فرنسي عربي، طبعة 45 ، دار الآداب للنشر والتوزيع ، بيروت، 2013، ص 181.

[3] Dectionnaire Quillet de la langue francaise, edition quillet, paris, 1975, p158.

[4] أنظر جليلة بوزوينة، مرجع سابق، ص ص 138، 139.

ولقد تعددت التعاريف التي تعنى بميزانية الدولة حسب الزاوية التي ينظر إليها كل طرف، حيث تعرف بأنها "وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية متصلة"[1].

كما تعرف ميزانية الدولة على أنها "برنامج مالي لسنة قادمة تستطيع الدولة من خلاله القيام بوظائف وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية"[2]، وتعرف كذلك بأنها:"خلاصة للمفضلات بين البرامج البديلة لتحقيق أهداف المجتمع واعتماد الميزانية، وهو إقرار من السلطة التشريعية على أفضلية هذه البرامج وصلاحيتها لتحقيق أهداف المجتمع الإقتصادية والإجتماعية"[3].

أما المشرع الجزائري وفي ظل القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية فقد أشار إلى أنها مجموع الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية وموزعة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها[4]، بينما المشرع التونسي يرى بأن ميزانية الدولة هي جملة تكاليف الدولة ومواردها الخاصة بأهداف ومخططات التنمية والتي تكون حسب التوازن الإقتصادي والمالي يضبطه الميزان الاقتصادي[5].

وتجدر الإشارة إلى التفرقة بين قانون المالية والميزانية، فقانون المالية هو القانون الذي تحدد فيه التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والإجتماعية المتعددة وكذلك طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها[6]، أما ميزانية الدولة فهي مجموع إيرادات والنفقات المحددة سنويا بموجب قانون المالية، لذلك فإن مصطلح قانون المالية أشمل وأوسع من مصطلح الميزانية، باعتبار أن قانون المالية يضم مجموعة من الحسابات منها ميزانية الدولة وكذلك الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة[7]، لذلك يمكن القول بأن قانون المالية هو الإطار وأن ميزانية الدولة هي المضمون، كما تعتبر ميزانية الدولة كذلك بأنها عبارة عن حسابات متميزة عن غيرها من الحسابات التي يتضمنها قانون المالية، لذلك فإن ميزانية الدولة وباقي الحسابات التي يتم مناقشتها من طرف البرلمان عند المصادقة عنها تأخذ مصطلح قانون المالية، وهناك من يقول بأن مصطلح ميزانية الدولة كان الأول في الظهور وأن مصطلح قانون مالية مصطلح حديث.

---

[1] حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1992، ص 75.

[2] اياد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، المكتبة القانونية، دار الثقافة، الأردن، 2000 ، ص 79.

[3] محمد بريك، المجلس الشعبي الوطني والممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة وأثرها على الميزانية العامة للدولة-دراسة مقارنة- مجلة الوسيط، العدد 11 لسنة 2014، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 116.

[4] أنظر المادة 06 من القانون 84-17، مرجع سابق.

[5] أنظر المادة الأولى من القانون الأساسي للميزانية عدد 53 لسنة 1967 المؤرخ في 08 ديسمبر 1967 ،المعدل بالقانون الأساسي عدد 103 لسنة 1995 المؤرخ في 22 نوفمبر 1996 والقانون الأساسي 42 لسنة 2004 المؤرخ في 13 ماي 2004.

[6] أنظر المادة الأولى من القانون 84-17، مرجع سابق.

[7] المادة 08 من القانون 84-17.

كما يوجد فرق آخر هو أن مصطلح الميزانية يعبر عن المبالغ التي يتضمنها قانون المالية، بينما قانون المالية فهو أوسع يتضمن حسابات عديدة بالإضافة إلى تدابير تشريعية وقوانين تتعلق بمالية الدولة.

ثانيا: خصائص ومبادئ ميزانية الدولة:

تتمتع ميزانية الدولة بجملة من الخصائص منها ما هو مرتبط بالأهداف المراد تحقيقها ومنها ما هم مرتبط بطبيعة النظام السياسي، كما تقوم الميزانية على مجموعة من القواعد والمبادئ التي يجب أن تخضع لها في كامل مراحلها إنطلاقا من إعدادها وصولا إلى تنفيذها ومراقبتها.

أ- خصائص ميزانية الدولة:

1- خاصية التجديد:

إن إعداد ميزانية الدولة كل فترة زمنية محددة هو إجراء متجدد وتختلف هذه المدة من دولة لأخرى، إلا أنه يتم إعدادها في أجل يضبطه القانون، فالمشرع الجزائري جعله دوريا أي كل سنة وهو ما يستفاد من نص المادة 67 من القانون 84-17 الذي عبر عنه بأنه " مشروع سنوي"، كما له جملة من الإجراءات والآجال التي يمر بها إلى غاية صدوره، ورئيس الجمهورية عليه أن يتقيد في إصداره بالرزنامة الزمنية التي لا يمكن تجاوزها قانونا[1]، بعد ذلك تعاد العملية من أجل تحضير ميزانية السنة القادمة، والمشرع التونسي بموجب القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004 جعله كذلك دوريا وذلك كل سنة، وهو مايستفاد من نص المادة الثانية منه الذي مفاده:" تبدأ السنة المالية من أول جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس العام".

2- خاصية الضبط والترخيص:

إن السلطة التنفيذية ونظرا لما تتمتع به من صلاحيات إقتراح القوانين يضاف إليها أمر إعداد الميزانية، لذلك فهي ملزمة بأن تراعي جملة من الإعتبارات، فلا يمكنها استخلاص إيرادات أو تأدية نفقات دون ترخيص مسبق بموجب قانون وهو قانون المالية،"بمعنى أنه لا يجوز عقد أي نفقة أو صرفها ما لم يقع تقريرها في الميزانية"[2]، كما أن إقرار هذه الميزانية يستوجب المرور عبر قناة السلطة التشريعية من أجل الموافقة عليها، لأنه لا يمكن الشروع في تنفيذ وتحصيل الضرائب ما لم تحصل على الموافقة المسبقة من طرف البرلمان، وهذا الترخيص يمثل موافقة البرلمان الذي يعتبر في إحدى الزوايا مجسدا

[1] أنظر المادة 138 من دستور 1996 المعدل في 2016.
[2] الميزوني السعدي، ميزانية الدولة من التشريع إلى التنفيذ والمحاسبة والمراقبة، مركز النشر الجامعي، دون بلد نشر، 2011، ص 15.

للديمقراطية لأنه يعكس إرادة الشعب ممثلا في نواب وأعضاء البرلمان، ويعتبر الترخيص من الحقوق الدستورية التي كفلت للبرلمان في جل الأنظمة المقارنة كما أنه وسيلة مهمة لمراقبة الأنشطة الحكومية.

3- خاصية التنبؤ والتقدير:

حيث تعتبر الميزانية بمثابة وثيقة تنبؤ للسلطة التنفيذية عن ما تتوقع إنفاقه في خلال السنة القادمة وما تنتظر أن تحصله من إيرادات مالية لتغطية تلك النفقات، وكذلك فإن ميزانية الدولة هي أداة للتقدير لأنها مبنية على توقعات مصدرها المؤشرات المختلفة للدولة، ونذكر من بينها مؤشرات النمو ومؤشرات الدخل القومي ومؤشرات الجباية الداخلية، لذلك فإن ميزانية الدولة هي عبارة عن عملية تقديرية مسبقة، أي أنها تحدد ما ينبغي أن يكون عليه الوضع المالي للدولة من إيرادات ونفقات خلال السنة المالية المقبلة، ويمكن كذلك الإشارة إلى الأهمية البالغة التي تكتسيها ميزانية الدولة من خلال دورها الفعال في توجيه الحياة العامة للدولة في جميع المجالات، وتختلف هذه الأهمية من الناحية التي ينظر إليها فنجد:

- **الناحية السياسية:** تعتبر ميزانية الدولة وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على عمل الحكومة من خلال الوسائل والآليات المتاحة له، سواء تعلق الأمر بالتعديل أو المناقشة أو المصادقة، كما تعكس الميزانية البرنامج السياسي للحكومة والوعود التي كان قد تقدم بها رئيس الجمهورية عند انتخابه، ففي حالة ما إذا لم تكن الأغلبية البرلمانية من الحزب الحاكم فإن ميزانية الدولة تكون مجالا خصبا وفرصة للحزب المعارض ليمارس دوره كمعارضة، وفي النظام الجزائري مثلا فإنه في حالة عدم التصويت على مشروع ميزانية الدولة في الآجال المحددة فإن رئيس الجمهورية له أن يصدره بموجب أمر[1].

- **الناحية الاقتصادية والاجتماعية:** إن حجم ميزانية الدولة من حيث الإيرادات والنفقات له تأثير مباشر على الإقتصاد، حيث أن الزيادة في الإنفاق على مجال معين يجعل رؤوس الأموال تتجه لهذا القطاع لتلبية حاجيات الدولة فيه، وكذلك فالدولة يمكن أن توجه الإقتصاد من خلال فرض الضرائب على منتوج معين أو زيادتها مما سيؤدي إلى التقليل من إستهلاك هذا المنتوج والعزوف عنه، كما أن تدعيم الدولة لنشاط اقتصادي معين وتمكينه من موارد مالية أو إعفائه من الضرائب سيؤدي إلى إنعاشه والمساهمة في تطويره، وهنا تظهر الأهمية الإقتصادية للميزانية فهي تتحكم في سير الموارد المالية بالشكل الذي تراه مناسبا.

ويعتبر القطاع المالي من القطاعات الأكثر عرضة للفساد وللإختلاس نظرا للمخاطر المحيطة به، "كونه يخضع لمعاملات نقدية ومالية ولتقنيات معلوماتية من السهل استغلالها في تزوير إجراءات المحاسبة، الأمر الذي تطلب وضع نظام رقابي معلوماتي جد متطور قصد مجابهة أي خلل تقني من شأنه أن يفتح الباب أمام تلاعبات في الأملاك والمال العام"[2]، فلم تعد الميزانية مجرد تقدير للنفقات

[1] أنظر المادة 11/138 من دستور 1996 المعدل في 2016.
[2] محمد سعيد بوسعدية، مرجع سابق، ص 89.

والإيرادات وإنما أصبحت تهدف إلى تحقيق العمالة الكاملة وإلى تعبئة القوى الاقتصادية غير المستخدمة والمساهمة في الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة[1].

أما من الناحية الإجتماعية فإنه من خلال الميزانية تتحمل الدولة أعباء عديدة كتوفير السكن وتدعيم الموارد الأساسية كالسكر والزيت وغيره، وكذلك الحال بالنسبة لقطاع الصحة المجاني والتعليم وغيره من الأعباء.

ب- قواعد ومبادئ الميزانية:

إن الهدف من وراء إعداد الميزانية الخاصة بالدولة يتمثل في تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة وكذلك الإيرادات اللازمة لتغطيتها في فترة مقبلة، ومن أجل تحضير الميزانية العامة للدولة تلزم السلطات نفسها بإتباع مجموعة من الإجراءات والخطوات تراعي فيها عدة مبادئ نذكر منها:

1- سنوية الميزانية:

تعتبر الميزانية "صكا تشريعيا تقدر فيه نفقات الدولة وواردتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق، فالإجازة ممنوحة للسلطة التنفيذية لسنة مالية ينتهي مفعولها بانتهاء السنة، وعلى الحكومة أن تعود مجددا للبرلمان لإقرار موازنة السنة المقبلة"[2]، ويشير هذا المبدأ إلى أن الميزانية تعد لفترة زمنية محددة بسنة، بدون أن يشترط توافق السنة المالية مع السنة العادية، فتحديد مدة الميزانية أمر ضروري لتحديد أهداف الحكومة من جانب تحصيل الإيرادات وصرف النفقات خلال هذه الفترة من جهة، ومن جهة أخرى يسمح للسلطة التشريعية بمراقبة النشاط الحكومي للسنة المالية الماضية والإطلاع على البرنامج المسطر للسنة المقبلة.

ويرد على هذا المبدأ إستثناءات فالعمل بمبدأ السنوية بصرامة قد يؤدي إلى نتائج غير مرغوب فيها، كعرقلة النشاط الاقتصادي والوقوف في وجه تطور الدولة وفي الحد من مسايرتها للمستجدات، وفي كثير من الأحيان قد يستدعي الأمر الخروج عن مبدأ السنوية ضمانا لاستمرار نشاطات الدولة وأجهزتها، وهو المنهج الذي اتبعته الجزائر وكثير من الدول الأخرى، فالقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الجزائري بين الحل الواجب اتباعه في حال ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية لا يسمح بتطبيق أحكامه أول جانفي من السنة المالية، حيث أنه يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط[3].

[1] أنظر عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، سنة 1992، ص271.
[2] عقلية خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 441.
[3] هذه الوضعية حددتها المادة 69 من القانون 84-17، مرجع سابق.

2- وحدة الميزانية:

إن مبدأ وحدة الميزانية يعني أن كل إيرادات الدولة ونفقاتها يجب أن تدرج في ميزانية واحدة من أجل تسهيل مناقشتها ومن ثمة مراقبة ومقارنة حسابات الدولة كلها، وينجر عن هذا المبدأ قاعدة أساسية وهي عدم تخصيص الإيرادات بمعنى عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين، بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص من أجل تمويل جميع الأنشطة التي تقوم بها، ويستند مبدأ وحدة الميزانية على أساسيين الأول مالي يتمثل في وضوح وتنظيم عرض الميزانية ويساعد على تحديد المركز المالي للدولة، والثاني سياسي يتمثل في أن وحدة الميزانية تساعد وتسهل مهمة الرقابة للهيئة التشريعية على عكس حالتها المتعددة، وهذا المبدأ يظفي على ميزانية الدولة نوع من الشفافية والسهولة في دراستها مما يمنح رؤية شاملة عن وضع الدولة المالي، ومعظم الدول تأخذ بمبدأ وحدة الميزانية كالجزائر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، واستثناءا نجد بريطانيا لها قانونان الأول يتعلق بالإيرادات والثاني بالنفقات[1].

وعلى غرار الإيجابيات التي يتميز بها مبدأ الوحدة إلا أنه ترد عليه بعض الإستثناءات، ففي بعض الحالات يتطلب إجراء بعض التعديلات عليه وتأتي بذلك الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة، فهناك بعض المرافق ذات النشاط الصناعي أو التجاري تتطلب ميزانية خاصة بها تمكنها من ممارسة مهامها ونشاطاتها، وهي لا تتمتع بالشخصية العضوية المستقلة عن الدولة لها ايراداتها الخاصة يمكن تدعيمها من خلال ميزانية الدولة (الميزانيات الملحقة)، أما بالنسبة للأرباح فيتم إدراجها ضمن إيرادات الدولة، أما الحسابات الخاصة فلا يتم فتحها إلا بموجب قانون المالية وهذه الحسابات حددها المشرع الجزائري في نص المادة 48 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

3- عمومية الميزانية:

إن المقصود بهذا المبدأ أن وحدة الميزانية يجب أن تعم وتشمل كل الإيرادات والنفقات المتعلقة بالدولة، دون اللجوء إلى المقاصة في حالة وجود لعمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات لنفس المركز، فينبغي إدراج كافة النفقات ومصادرها وكافة النفقات وأوجه صرفها، وكل ذلك بقصد تسهيل مراقبة الأموال العمومية من حيث جبايتها وإنفاقها، ويساعد تحقيق هذا المبدأ في إضفاء الشفافية والوضوح من أجل تمكين البرلمان من ممارسة دوره الرقابي بصفة فعالة من جهة، ومن جهة أخرى يساهم في التقليص من الإسراف في الإنفاق العام وإحكام الرقابة على جميع أجهزة الدولة.

[1] أنظر زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 61.

4- توازن الميزانية:

هذا المبدأ ينص على أن تتساوى الإيرادات وجملة النفقات العامة، لكن يمكن عدم تحقيق هذا المبدأ نظرا لاختلاف الحالة الاقتصادية للدولة من سنة إلى أخرى[1]، وهذا المبدأ يمكن من التصدي ومجابهة العجز الذي يسببه تفاقم النفقات العمومية، من خلال تحقيق التوازن الاقتصادي وتحقيق توازن في الميزانية وكذا تحقيق التوازن المالي، وبتعبير أدق فإن هذا المبدأ يساهم في ترشيد النفقات العمومية والإحكام في تحصيل الإيرادات بنجاعة أكبر.

هذه المبادئ وأخرى تقوم عليها ميزانية الدولة من أجل بلوغ ميزانية متماسكة شفافة وواضحة، تحقق المبتغى الذي رسمت له وهو بطبيعة الحال تحقيق المنفعة العامة.

المطلب الثاني: ضوابط تحضير ميزانية الدولة ومجال مراقبتها:

إن الميزانية العامة للدولة تحتاج إلى نظام قانوني دقيق ومحكم لتحقيق أهدافها، بالنظر إلى المتطلبات الكثيرة المتنوعة الملقاة على كاهل الدولة، وهي الوسيلة التي يمكن من خلالها التكفل بتوفير متطلبات تأمين الخدمات العامة لمواطني الدولة في كل الظروف والأحوال ويكون هذا التكفل بصورة منظمة ومخططة وفعالة، كما تشكل ميزانية الدولة الركيزة العامة التي تدعم تجسيد مخطط الحكومة، فهي مرآة مالية تعكس كافة نشاطات الدولة الإقتصادية، الإجتماعية، السياسية، العسكرية والأمنية.

ويعتبر قانون المالية هو النظام الذي يضبط ميزانية الدولة وهو الأداة الرئيسية لتجسيد المخطط الحكومي في الواقع، وبالنظر إلى خصوصية هذا القانون ولتميز المجال المالي بالطابع التقني وضرورة الحفاظ على التوازنات المالية التي لا يدركها إلا أهل الإختصاص، احتكرت الحكومة سلطة تحديد السياسة المالية، ويرجع السبب في إحتكار السلطة التنفيذية لهذا الإختصاص كذلك إلى عدم قدرة أعضاء البرلمان على إتقان التدقيق في قوانين المالية بكل تفاصيلها وتعقيداتها، لأن قانون المالية هو مجموعة القواعد التي تحدد سنويا موارد الدولة ونفقاتها فالحكومة هي أدرى بحالة البلاد الإقتصادية والمالية وأكثر إلماما بأوجه الإنفاق لأجل تلبيتها، وكذلك فإن مشروع قانون المالية يحتاج إلى إحصائيات ومعلومات ودراسات من طرف خبراء وهو الأمر الذي فرض احتكار الحكومة لهذا المجال كما سبق وأشرنا.

وفي هذا السياق نجد أن المشرع الدستوري الجزائري والتونسي قد جعل المبادرة من اختصاص السلطة التنفيذية وأساسا الحكومة، وتقتصر مهمة البرلمان على مناقشة ما تقدمه الحكومة من مشاريع في هذا المجال، " ثم يصوت عليها إما بالقبول أو بالرفض وهذا ما يتعلق بالرقابة القبلية"[2]، كما يمارس البرلمان نوع آخر من الرقابة اللاحقة ويتعلق الأمر بأنه في نهاية كل سنة تختم بوثيقة يتم فيها تسجيل

[1] أنظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 441.
[2] فدوى مرابط، مرجع سابق، ص 24.

كل العمليات المالية بصفة واضحة وتفصيلية لكل جوانب الإنفاق والتحصيل تسمى بوثيقة ضبط أو تسوية الميزانية، بعدها تعرض على البرلمان للتصويت عليها.

وفي هذا الإطار سوف نتطرق إلى قانون المالية ودراسة مختلف الأحكام التي تتعلق به في فرع أول، ثم إلى قانون تسوية أو ضبط الميزانية في فرع ثاني دائما في ظل أنظمة الدول محل الدراسة.

الفرع الأول: مجال ممارسة الرقابة البرلمانية من خلال قانون المالية:

يحدد الدستور مجموعة من الإجراءات القانونية لتنظيم عملية تدخل السلطة لممارسة إختصاصها الدستوري في مجال المالية العامة في الدولة، كما يحدد كذلك ضوابط العلاقة الوظيفية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في المجال المالي، في هذا الإطار سوف نتطرق إلى الأحكام التي تنظم قانون المالية إنطلاقا من تحضيره والمصادقة عليه وصولا إلى تنفيذه والرقابة عليه في ظل النظام الدستوري التونسي والجزائري.

أولا: إعداد ومناقشة الميزانية في المنظومة الجزائرية:

يعتبر قانون المالية من أهم أعمال الحكومة بحكم أنه هو المحرك الرئيسي لتنفيذ المخطط الحكومي الذي صادق عليه البرلمان، ولقد درجت الأنظمة الديمقراطية أن توكل مهمة إعداد هذا القانون للحكومة باعتبارها الأكثر قدرة على توقيع إيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة باعتبارها المنفذ للبرنامج أو المخطط الحكومي، على أن تناقشه السلطة التشريعية قبل الموافقة عليه، وبالحديث عن المبادرة بالتشريع المالي في الجزائر فإن الحكومة هي من تحتكر هذا الإختصاص، والتقييد الموضوعي لاقتراحات القوانين بموجب المادة 139 من الدستور التي لا تقبل الإقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا كان مرفوق بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، هو الذي أدى إلى استبعاد النواب من التشريع في الجانب المالي، وتحضير قانون المالية هو إجراء تقني وسياسي واحد يتميز بدرجة عالية من التعقيد ويتطلب التأقلم مع مختلف التطورات وهو ما يؤهل الحكومة لأن تكون المسؤولة على إعداده[1].

إن سلطة الحكومة في إعداد مشروع قانون المالية تجد مصدرها في المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فتنص في فقرتها العاشرة بأنه: "وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجال المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، وهو الأمر نفسه الذي أكدت عليه المادة 44 /05 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على أنه: "في حالة عدم مصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية"، لكن ما يمكن ملاحظته أن نص المادة 139 من الدستور الذي يوحي بإمكانية اقتراح المجلس الشعبي

[1] أنظر ياسين ربوح، مركز الوزير الأول في تعديل الدستور الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، ديسمبر 2013، ص 126.

الوطني للقانون ولكن الحقيقة غير ذلك، لأن رخصة الإقتراح تصطدم باشتراط نفس المادة على النواب البحث عن التدابير التي ترفع من مداخيل الدولة في مقابل زيادة النفقات، أو بحث توفير مبلغ من فصل آخر من النفقات لتغطية مبلغ الزيادة المقترح من طرفهم، مما يعني أن المشروع يؤول حتما إلى الحكومة وهو الأمر الذي ركزت عليه المادة 44 من القانون العضوي 16-12 السابقة الذكر لما سمته مشروع القانون[1].

هذا وتلعب وزارة المالية دورا هاما في إعداد مشروع قانون المالية، حيث تقوم هذه الأخيرة "بدراسة الموازنة المرفوعة إليها من وحداتها الإدارية للتأكد من صحة التقديرات وكذا سلامة الأسس التي بنيت عليها، وعدم المغالاة أو الإنقاص في عناصر الإنفاق والإيرادات المقترحة"[2]، ويتمتع وزير المالية بصلاحيات كبيرة في ما يتعلق بإعداد قانون المالية وهذا ما حدده المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 فبراير 1995[3]، فيتدخل من خلال الإشراف على تحضير مشروع قانون المالية ومناقشة المبالغ المطلوبة من قبل مختلف الوزراء، وإدخال التعديلات عليها لتتطابق مع توجهات الحكومة ليقدمها للبرلمان مرفقا بتقرير مفصل عن المبالغ المطلوبة إلى جانب تحليل الحالة الإقتصادية والمالية للبلاد.

وبعد الإنتهاء من إعداد مشروع قانون المالية من قبل الحكومة يتم إرفاقه بمجموعة من الوثائق نص عليها القانون 84-17[4]، ويتضمن قانون المالية جزئين متباينين حسب نص المادة 67 من القانون رقم 24/89 المعدل للقانون 17/84، فيحتوي الجزء الأول على الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذا الطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، أما الجزء الثاني فيتضمن النفقات العامة ويبين كيفية توزيعها، بعدها يعرض مشروع قانون المالية على اجتماعات الحكومة ويساهم الوزير الأول في هذه المرحلة بتقديم توجيهاته ورؤيته بشأن ظروف الإنفاق العام بعدها يعرض المشروع على مجلس الوزراء، حيث يتولى وزير المالية إدخال التعديلات التي تم إتخاذها على مستوى إجتماعات الحكومة، لترسل بعد ذلك مصالح الوزارة الأولى ثم إلى مجلس الوزارة برئاسة رئيس الجمهورية الذي يقدم توصياته وتوجيهاته في هذا الشأن، بهذه المراحل يتم الإنتهاء من مرحلة إعداد تحضير مشروع قانون المالية التي يكون فيها غياب تام للبرلمان.

بعد حصول مشروع قانون المالية على موافقة مجلس الوزراء يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أين يتم تسجيله في جدول أعماله ويكون الإيداع قبل30 ديسمبر من السنة المالية السابقة[5]، إلا أن هذا النص القانوني لم يراع من طرف الحكومة في العديد من المرات وهو ما يعكس تقصير الحكومة

[1] أنظر ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 310.
[2] عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 159.
[3] المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية عدد 15.
[4] المادة 68 من القانون 17/84.
[5] المادة 67 من القانون رقم 24/89 المعدل والمتمم للقانون 17/84، مرجع سابق.

خصوصا في ظل غياب الآثار القانونية المترتبة على هذا الأخير، ويقوم المجلس الشعبي الوطني بدوره بإحالة مشروع قانون المالية إلى لجنة المالية والميزانية، وبالنظر لأهمية ودور هذه اللجنة فقد حدد المشرع عدد أعضائها واستوجب أن يكون من 30 إلى 50 عضو على الأكثر، وهو أكبر عدد مقارنة باللجان الدائمة الأخرى، وبعد دراسة هذه اللجنة لمشروع قانون المالية وأعضاء الحكومة الآخرين[1] تقوم بعدها اللجنة باقتراح التعديلات التي تراها مناسبة ثم تتم المصادقة على مشروع التقرير التمهيدي المتضمن قانون المالية وتقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني، الذي يعقد بدوره جلسات مناقشة المشروع التي تبدأ بعرض عن المشروع يقدمه وزير المالية ثم تليه تلاوة تقرير لجنة المالية ثم تليها تدخلات السادة النواب لمناقشة المشروع وختم المناقشة برد ممثل الحكومة، والجدولان[2] الواردان بالملحق رقم 01 يبينان بعض أشغال عمل لجنة المالية والميزانية خلال الفترة التشريعية السادسة (2007-2012) بخصوص قانون المالية.

والبرلمان مقيد بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه خمسة وسبعون(75) يوما من تاريخ إيداعه وفقا لنص المادة 09/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما إبتداء من تاريخ إيداعه، ويصادق مجلس الأمة[3] على النص المصوت عليه في أجل 20 عشرين يوم طبقا لما نصت عليه المادة 03/44 من القانون العضوي 16-12، وما يلاحظ فعلا أنه قد أثبتت الممارسة البرلمانية التقيد بهذا الأجل وهو ما نلاحظه في الجدول أعلاه، حيث نجد المدة قد تباينت بشكل ضعيف خلال الفترة التشريعية السادسة فنجد(47 يوم سنة 2008، 47 يوم سنة 2009، 44 يوم سنة 2010، 43 يوم سنة 2011 ، 44 يوم سنة 2012)، وتبقى مدة 08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف إن وجد (م 04/44 من القانون العضوي 16-12).

أما في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوم من تاريخ الإيداع، فيتدخل رئيس الجمهورية بموجب نص المادة 138 فقرة 11 من تعديل 2016 ويصدر مشروع

[1] في هذا الصدد نشير إلى أن الوزير الأول قد أودع مشروع قانون المالية لسنة 2011 بتاريخ 03 أكتوبر 2010 وأحيل على اللجنة بنفس التاريخ، وعقدت اللجنة لدراسة هذا المشروع 24 اجتماعا، حيث استهلتها بالإستماع إلى السيد كريم جودي وزير المالية ممثلا للحكومة بتاريخ 07 أكتوبر 2010 بحضور وزير العلاقات مع البرلمان السيد محمود خذري، واستمعت اللجنة إلى 16 وزير، أنظر في ذلك حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة (2012/2007)، مرجع سابق، ص 70.

[2] جدول تلخيصي لأشغال لجنة المالية والميزانية المتعلقة بمشاريع قوانين المالية خلال الفترة التشريعية السادسة (2012/2007)، إحصائيات مأخوذة من حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص ص 78- 82.

[3] هذا ونشير إلى أن مجلس الأمة كذلك يتبع نفس الإجراءات التي سلكها المجلس الشعبي الوطني لمناقشة مشروع قانون المالية، حيث تنص المادة 138 من تعديل 2016 على أنه:" مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية، وللإشارة فإن هذا التدخل لا يندرج ضمن عموم المادة 142 من تعديل 2016 المتعلقة بالتشريع بأوامر، لأن مثل هذا الإجراء الأخير يكون في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية.

من خلال ما تقدم نشير إلى أن البرلمان يمارس رقابة قبلية بمناسبة تحضير مشروع قانون المالية وذلك عن طريق دراسة قانون المالية والوثائق المرافقة له، والقانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية قد حدد التقارير التي ينبغي للحكومة أن ترفقها بمشروع قانون المالية من خلال نص المادة 67 منه، كل هذه الوثائق يمكن أن تساعد البرلمان في تكوين رؤية واضحة على مالية الدولة، وهذه التقارير والوثائق يستند إليها البرلمانيون في إعداد أسئلتهم الموجهة للحكومة خلال المناقشة العامة، إلا أنه يبقى عائق الوقت يدعم مرة أخرى إحتكار الحكومة لمشروع قانون المالية، فالمهلة الممنوحة لدراسة مشروع قانون المالية غير كافية بالنظر إلى الأمور والبيانات الدقيقة التي يتضمنها هذا الأخير،الأمر الذي جعل البرلمان بين مطرقة الحكومة و سندان رئيس الجمهورية، ولذلك ووفق التجربة البرلمانية الجزائرية في هذا الصدد لم يحدث وأن صوت البرلمان بعدم الموافقة على مشروع قانون المالية في النظام السياسي الجزائري.

كما لا يفوتنا أن نشير إلى دور البرلمان في رقابة تقنية قانون المالية التكميلي "فالقاعدة العامة أن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيدا على الحكومة لا تستطيع بموجبه إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الإقتصادية والإجتماعية والمالية الداخلية منها والدولية"[1] تمكن من إحداث تعديل على قانون المالية.

إن قانون المالية التكميلي هو الإجراء الذي من ورائه يمكن للحكومة فرض إيرادات جديدة أو التحويل بين فصول الميزانية بهدف الإستجابة للتغيرات التي تواجهها عمليا، وللإشارة فإنه أصبح من الأمور العادية والمألوفة إصدار قانون مالية تكميلي وهو ما أثبتته الممارسة، كما أن الإجراءات المتبعة في مناقشة قوانين المالية السنوية تنطبق كذلك على مناقشة قوانين المالية التكميلية، لكن ما أثبتته الممارسة أن أغلب قوانين المالية التكميلية يتم التصويت عليها بدون مناقشة، لأن قانون المالية التكميلي يصدر بناءا على نص تنظيمي يقضي بتحويل أو نقل اعتماد بناء على تقرير وزير المالية، ويتم الدفع بنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على الإلتزام بالتصويت بدون مناقشة، والجدولان الواردان بالملحق رقم 02[2] يوضحان ملخص عن أشغال لجنة المالية والميزانية خلال الفترة التشريعية السادسة المتعلقة بقوانين المالية التكميلية.

[1] عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 165.
[2] جدولان يمثلان أشغال لجنة المالية والميزانية بخصوص قوانين المالية التكميلية، إحصائيات مأخوذة من حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص ص 78-82.

والملاحظ من خلال بيانات هذان الجدولان بأن جل قوانين المالية خلال هذه العهدة لم يتم مناقشتها من طرف النواب، وتم التصويت عليها وفق لما تنص عليه المادة 37 من القانون العضوي16-12، وكذلك نلاحظ بأن هناك غياب لدور البرلمان في دراسة قانون المالية التكميلي وقلة الإجتماعات المخصصة لذلك وهو ما يبرر تفوق الحكومة في فرض هذا المشروع وتحكمها الفعلي على المجال المالي.

كما أن اللجوء إلى قانون المالية التكميلي في الجزائر أصبح يتم بصفة دورية وفي كل سنة تقريبا وهو ما يلاحظ من خلال الجداول، حتى أصبح بذلك تقليدا شائعا يكاد يكون قاعدة وليس استثناء، كما تدل عليه تسميته، كما أن استعراض قوانين المالية التكميلية الصادرة خلال الفترة التشريعية السادسة يوضح بأن الطريقة التشريعية تكون باستعمال الأوامر والتي أصبحت الوسيلة المفضلة في الآونة الاخيرة[1].

والجدول التالي يبين ذلك:

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
الأمر	الأمر رقم 05/05 المؤرخ في 25 جويلية 2005	الأمر رقم 04/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006	الأمر رقم 03/07 المؤرخ في 24 يوليو 2004	الأمر رقم 02/08 المؤرخ في 24 يوليو 2008	الأمر رقم 01/09 المؤرخ في 22 يوليو 2009	الأمر رقم 01/10 المؤرخ في 26 غشت 2010	مشروع قانون	الأمر رقم 03/12 المؤرخ في 13 فبراير 2012

[1] جدول يوضح وسيلة التشريع في قوانين المالية التكميلية من 2005 إلى 2012 ، إحصائيات مأخوذة من:
- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان ، مرجع سابق، ص ص 12-22.
- حصيلة دورة الخريف 2007، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 26.
- حصيلة النشاط التشريعي للدورة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص ص، 57-76.

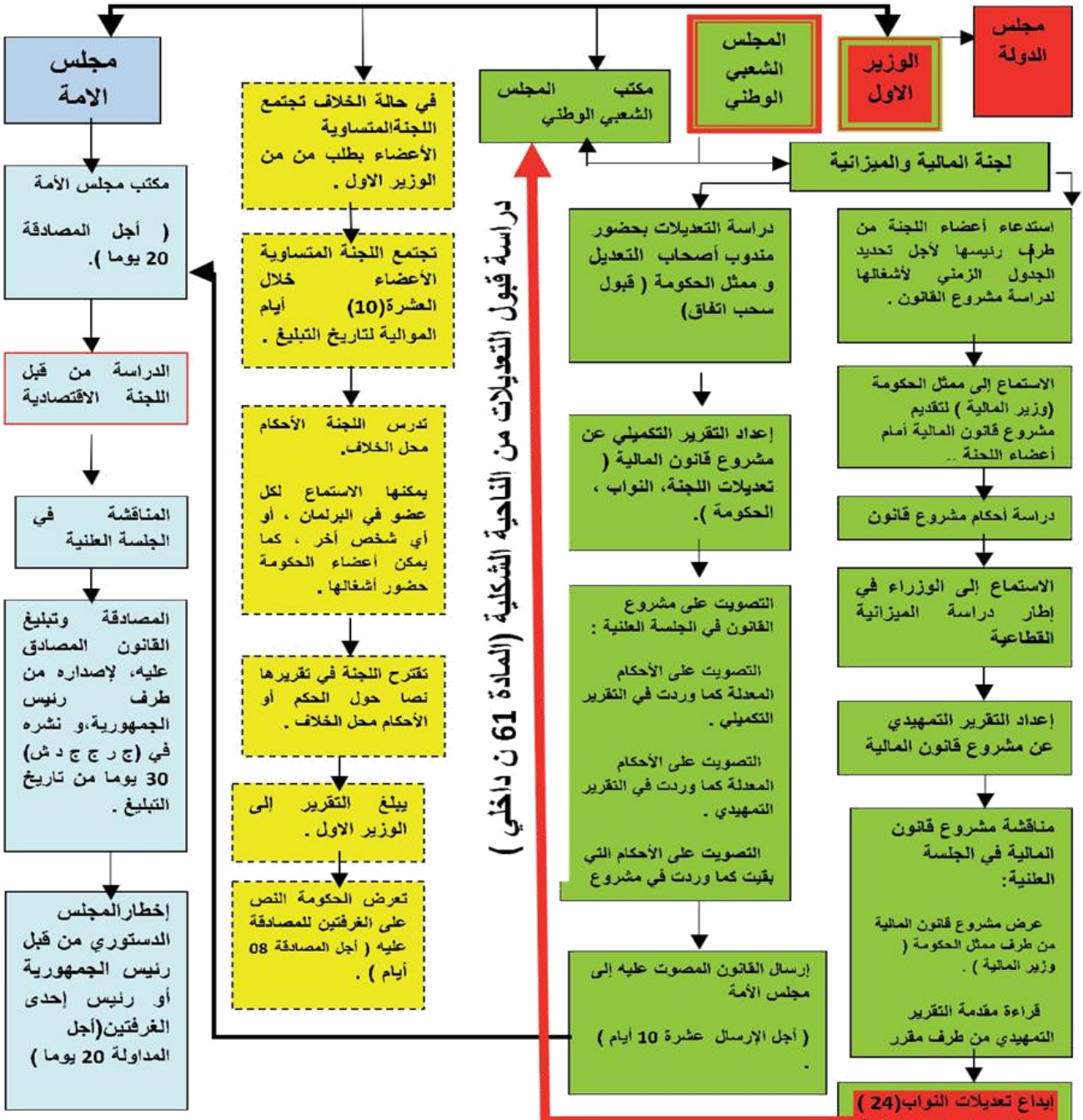
ما يمكن قوله بخصوص الدور الرقابي للبرلمان في مجال قوانين المالية التكميلية أن دوره يبقى مجرد إقرار كلي وشامل لنص مشروع القانون، وبالتالي مهمة البرلمان تنحصر في مسايرة الحكومة لتكييف الميزانية بحسب الظروف والأوضاع التي طرأت وذلك دون ممارسة أي شكل من أشكال الرقابة، وتبقى السلطة التنفيذية محتكرة لهذه الصلاحية وتستغل فعلا غياب أي رقابة عليها، وكمثال عملي عن ذلك نلاحظ أن نص المادة 46 من قانون المالية لسنة 2003 تنص على منع استيراد الخمور بجميع أشكالها وأنواعها، فاستغلت السلطة التنفيذية تقنية التشريع بأوامر لتقوم بإلغاء هذه المادة بموجب المادة 11 من الأمر 05/05 المؤرخ في 25 جويلية 2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، الأمر الذي يؤكد على عدم استقرار في المنظومة القانونية الخاصة بمجال المالية.

لكن نشير إلى خطوة في غاية الأهمية بدأت تفرزها الممارسة العملية مؤخرا وهي الاتجاه نحو التخلي عن ما يعرف بقانون المالية التكميلي، حيث سجلنا غياب هذا القانون خلال سنتي 2016 و 2017 الأمر الذي يوحي بأن الحكومة أصبحت تأخذ كل المعطيات الضرورية والحسابات التدقيقية من أجل تجنب اللجوء إلى هذا القانون، وهو الأمر الذي يعتبر اتجاه محمود نحو تكريس الاستقرار في مبدأ سنوية الميزانية.

والمخطط[1] أسفله يوضح مسار دراسة البرلمان الجزائري لمشروع قانون المالية:

[1] محمد بريك، مرجع سابق، ص 57.

مخطط دراسة البرلمان لمشروع قانون المالية[7]



ملاحظة: للبرلمان أجل 75 يوما للمصادقة على مشروع قانون المالية.

في الحالة المخالفة يصدره رئيس الجمهورية بأمر له قوة قانون المالية .

ثانيا: إعداد ومناقشة الميزانية في المنظومة التونسية:

إن الميزانية هي أداة يتم بمقتضاها ضبط تقديرات الموارد وتقديرات النفقات مع مراعاة التوازن بينهما، وتكتسي الميزانية بالنسبة للدولة التونسية أهمية بالغة باعتبارها تتكون من موارد يتم استخلاصها من المواطن لتغطية النفقات التي يستوجبها تجسيد أهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية للبلاد خدمة للمواطن، ويتجلى هذا الدور من خلال المادة الأولى من القانون الأساسي للميزانية التي تنص على أنه: "ينص قانون المالية بالنسبة لكل سنة على جملة تكاليف الدولة ومواردها ويأذن لها وذلك في نطاق أهداف مخططات التنمية وحسب التوازن الاقتصادي والمالي الذي يضبطه الميزان الإقتصادي"، هنا نشير أن الدستور التونسي ورغم ما شهده من تنقيحات وتعديلات كان دائما ينص ويركز على الأهمية التي تكتسيها ميزانية الدولة، في هذا الصدد يطرح تساؤل حول كيفية تنظيم المشرع التونسي لمشروع الميزانية من حيث الإعداد والرقابة؟ هل أن الدستور الأخير لسنة 2014 قد أتى بجديد في هذا الخصوص لاسيما ما يتعلق بالدور الرقابي للبرلمان؟

وعليه سوف نعالج في هذه الجزئية الإطار التشريعي لإعداد الميزانية في المنظومة التونسية، ثم إلى كيفية إعداد الميزانية وبيان إجراءاتها وصولا إلى طرق مراقبتها.

أ- الإطار التشريعي لإعداد ميزانية الدولة:

لقد أوكلت مهمة إعداد مشروع ميزانية الدولة إلى السلطة التنفيذية فيما أوكلت مهمة المصادقة عليها إلى السلطة التشريعية وذلك في إطار مشروع قانون المالية للسنة المعنية بتنفيذ الميزانية، هذا ونشير إلى أن عملية إعداد ميزانية الدولة كانت موكلة إلى وزارتين هما وزارة المالية بالنسبة إلى ميزانية التصرف ووزارة التخطيط بالنسبة إلى ميزانية التجهيز، وتواصلت هذه الطريقة إلى سنة 1996 وذلك إثر إعادة تنظيم مصالح وزارة المالية بموجب الأمر عدد 259 لسنة 1996 المؤرخ في 14 فيفري 1996، والذي بمقتضاه تم ضم كافة المصالح التي تعنى بإعداد الميزانية صلب الهيئة العامة للتصرف في ميزانية الدولة التابعة لوزارة المالية، ومنذ ذلك التاريخ أصبحت هذه الوزارة مكلفة بإعداد ميزانية الدولة بجميع جوانبها بالتعاون مع بقية الوزارات وحسب روزنامة تضبطها سنويا الوزارة الأولى[1].

فعلى مستوى الدستور نجد أن المادة 66 من دستور 2014 قد نصت على أنه:"يصادق مجلس نواب الشعب على مشاريع قوانين المالية وغلق الميزانية طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية"، أما على مستوى القانون الأساسي للميزانية فقد تم ضبط مراحل إعداد الميزانية وكيفية إعداد تقديرات كل من الموارد والنفقات وذلك ضمن المواد 23،24،27، وللإشارة فقط فإن القانون الأساسي للميزانية التونسية في حاجة ماسة إلى إضفاء بعض التغييرات والتنقيحات عليه وفق ما يتلائم ودستور

[1] أنظر الميزوني السعدي، مرجع سابق، ص149.

2014 خاصة بعد إنهاء العمل بنظام الغرفتين، وهو حاليا مشروع قانون مودع على مستوى مجلس النواب الشعب، ويبقى حاليا القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004 هو الساري المفعول.

ب- روزنامة إعداد الميزانية:

يتولى رئيس الحكومة في بداية كل سنة وعادة قبل موفى-نهاية- الثلاثي الأول توجيه منشور إلى الوزراء وكتاب الدولة والولاة، يضبط بمقتضاه التوجهات العامة التي تندرج فيها ميزانية الدولة للسنة المقبلة، ويعطي التوجهات الخصوصية التي يتعين على ورؤساء الإدارات إتباعها عند ضبط تقديرات نفقاتها الإعتيادية ونفقات الإستثمار، كما يضبط روزنامة إعداد التقديرات حتى يتسنى عرض مشروع قانون المالية على السلطة التشريعية في أجل أقصاه 15 أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذه[1].

ويمكن إختزال مراحل روزنامة إعداد الميزانية في ثلاث محطات أساسية:

1- فترة إعداد مشاريع نفقات الوزارات وضبط التوازنات العامة:

هي الفترة الفاصلة بين تاريخ إصدار المنشور ونهاية شهر أفريل، وهي مخصصة للوزارات حتى تتولى كل وزارة إعداد المقترحات المتعلقة بالمشاريع والنفقات ذات الصبغة الجهوية ونفقات التصرف ونفقات الحسابات الخاصة في الخزينة ونفقات المؤسسات العمومية الإدارية التي هي تحت إشرافها، كما يتم خلال هذه المرحلة تقييم إنجازات السنة السابقة وضبط التوازنات العامة لمشروع الميزانية.

2- فترة مناقشة مشاريع الوزارات مع وزارة المالية:

هي الفترة الممتدة من شهر ماي إلى موفى جوان وتتولى خلالها مصالح الميزانية بوزارة المالية عقد جلسات عمل مع المسؤولين عن كل وزارة، تستعرض خلالها الإقتراحات الصادرة عن الوزارات وحصر حجم الإعتمادات التي ستخصص لها[2]، وفي صورة عدم الإتفاق بين المصالح يمكن الرجوع إلى تحكيم وزير المالية المعني، وعند الإقتضاء تحكيم رئيس الحكومة ثم تحكيم رئيس الدولة إن لزم الأمر.

3- فترة إعداد مشروع قانون المالية:

هي فترة تمتد من شهر جويلية إلى موفى شهر سبتمبر، تتولى خلالها وزارة المالية جمع نتائج المناقشات مع بقية الوزارات فيما يتعلق بالنفقات وضبط تقديرات الموارد وإعداد مشروع قانون المالية بأكمله وعرضه على مجلس الوزراء[3]، هذا الأخير الذي ينظر في هذا المشروع الذي يضبطه رئيس

[1] أنظر الفقرة 03 من المادة 66 من الدستور التونسي لسنة 2014.
[2] تنص المادة 23 من القانون الأساسي للميزانية التونسي على أنه:" يضبط رؤساء الإدارات التقديرات السنوية لنفقات المصالح التابعة لهم ويوجهونها إلى وزارة المالية قبل نهاية شهر ماي من كل سنة، يدرس وزير المالية هذه الإقتراحات ويضم إليها تقديرات المداخيل ويعد مشروع قانون المالية".
[3] أنظر المادة 23 من القانون الأساسي للميزانية التونسي.

الجمهورية في صيغته النهائية، ثم يعرض على مجلس نواب الشعب في أجل أقصاه اليوم الخامس والعشرين من شهر أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذ قانون المالية المعروض.

ج- إجراءات إعداد الميزانية:

يفضي إعداد الميزانية إلى وضع مشروع قانون المالية يعرض على مجلس الوزراء للدراسة والإحالة على البرلمان للمصادقة عليه، ويتضمن مشروع قانون المالية حسب المادة 26 من القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004 على جملة من الأحكام تتعلق بـ:

- الترخيص في استخلاص الموارد العمومية وبتحديد مبلغها الجملي.
- ضبط الوسائل والطرق المتعلقة بنفقات التصرف ونفقات التنمية.
- تعبئة الموارد الجبائية وغير الجبائية ويضبط الإجراءات المالية.
- إحداث الحسابات الخاصة في الخزينة والصناديق الخاصة وتنقيحها أو إلغائها.
- ضبط المبلغ الأقصى لمنح ضمان الدولة والمبلغ الأقصى لقروض الخزينة.
- الترخيص في الإقتراضات والإلتزامات لفائدة الدولة.

كما يتضمن مشروع قانون المالية جداول تفصيلية تتعلق بتوزيع:

- موارد ميزانية الدولة صنفا صنفا وفصلا فصلا.
- نفقات ميزانية الدولة بابا بابا وقسما قسما مع ضبط إعتمادات البرامج واعتمادات التعهد واعتمادات الدفع بالنسبة لنفقات التنمية.
- موارد ونفقات المؤسسة العمومية وموارد ونفقات الحسابات الخاصة في الخزينة.

كما تشير كذلك المادة 26 من القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004 على الوثائق التي تصاحب قانون المالية عند عرضه على السلطة التشريعية وهي:

- تقرير حول ميزانية الدولة في إطار التوازن الإقتصادي والمالي العام.
- مذكرات خاصة بشرح نفقات كل باب حسب نوعيتها.
- كل الوثائق التي من شأنها أن تفيد المجلس عند دراسة مشروع قانون المالية.

ويمر مشروع قانون المالية بجملة من الإجراءات الدستورية والقانونية حتى يدخل حيز النفاذ، حيث تمثل المرحلة البرلمانية أهمية بالغة لكل من السلطة التشريعية والحكومة على حد السواء، فهي تمثل بالنسبة للبرلمان فرصة لتقييم العمل الحكومي والإطلاع على البرامج المعتمدة وإجراء رقابة على الموارد المخصصة لسير المصالح وإنجاز المشاريع واحترام التوازنات العامة، وبصفة عامة للإطلاع على سياسة الحكومة في جميع المجالات، أما بالنسبة للحكومة فهي مرحلة تمكنها من الحصول على الترخيص الذي يخولها تجسيد برامجها وفق الميزانية المحددة بمشروع قانون المالية.

هذا وتتم دراسة مشروع قانون المالية والاقتراع عليه على مرحلتين أساسيتين تتعلق بـ:

1- دراسة المشروع على مستوى لجنة المالية والتخطيط والتنمية:

كانت المادة 30 من الدستور التونسي السابق المنقح في 2002 تنص على أنه:" ينتخب مجلس النواب ومجلس المستشارين من بين أعضائهما لجانا للنظر في مشروع مخطط التنمية وأخرى للنظر في مشاريع قوانين الميزانية.."، وهو الأمر الذي لا نجد له وجود في أحكام دستور 2014، لكن بالعودة إلى النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب نجد أنه لمجلس النواب الشعب لجان قارة[1]، من بين هذه اللجان توجد لجنة المالية والتخطيط والتنمية التي توكل لها مهمة النظر في المشاريع والمقترحات المتعلقة بالميزانية والمخططات التنموية، فلما يتصل مجلس النواب الشعب بمشروع قانون المالية وقبل إحالته على الجلسة العامة يحيله إلى اللجنة المالية والتخطيط والتنمية، تتولى هذه الأخيرة دراسة هذا المشروع وذلك بدراسة الأبواب وتوزيعها وكذلك دراسة جميع جوانب الميزانية، مستعينة بذلك بجملة من الوثائق وهي تكون مرفقة عادة بمشروع قانون المالية كما سبق وأشرنا كل ذلك بهدف متابعة مدى ملائمة المشروع للمخطط والأهداف الوطنية.

وإثر الإنتهاء من الدراسات تكون للنواب فرصة تقييم المشروع المقدم أمامهم من خلال طلب إستفسارات وتوضيحات حول مسائل مختلفة، حيث توجه إلى الوزراء المعنيين الأسئلة الكتابية والإقتراحات التي تقدمها وتعدها اللجنة قصد الحصول على أجوبة كتابية، وفي مرحلة أخرى لاحقة تقع دعوة الوزراء إلى جلسات عمل مع أعضاء اللجنة يتولى خلالها النواب تقديم الأسئلة التي يرتؤونها وتقع الإجابة عنها من قبل الوزير، وبطبيعة الحال فإن مكتب مجلس نواب الشعب هو من يضبط هذه الجلسة للنظر في مشروع قانون المالية وذلك بالتشاور مع مكتب اللجنة طبقا للمادة 89 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

وبالنسبة لحق أعضاء لجنة المالية والتخطيط والتنمية في تقديم إقتراحات ترمي إلى تغيير في مضمون مشروع قانون المالية، فإنه لم يرد النص عليها صراحة لا في الدستور ولا في النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، ولكن بالعودة إلى القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004 نجده ينص على إمكانية التعديل(المادة 04/27) ، وفي حالة إستجابة الحكومة إلى هذه الاقتراحات تتولى الحكومة القيام بالتحويرات التي قبلتها، أما في صورة عدم إقتناع الحكومة بجدوى الإقتراحات فلا يمكن إدخال أي تعديل على المشروع، ففي نهاية المطاف تعد لجنة المالية والتخطيط والتنمية تقريرا تعرض فيه الأعمال التي قامت بها ومضمون الأسئلة الموجهة إلى الوزير ومدى إستجابة الحكومة إلى المقترحات الصادرة من النواب، والأمر الإيجابي في هذا الإطار هو أن لجنة المالية والتخطيط والتنمية يتولى رئاستها أحد أعضاء المعارضة هنا يكمن الدور الفعال لهذه اللجنة، وهي تعتبر خطوة نوعية من أجل إضفاء الشفافية

[1] أنظر في ذلك المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

وتحقيق الفعالية المرجوة من هذه اللجنة، كما نشير إلى أنها اللجنة الوحيدة التي يترأسها أحد أعضاء المعارضة على عكس باقي اللجان القارة الأخرى.

2- دراسة مشروع قانون المالية على مستوى الجلسة العامة:

يتم مناقشة قانون المالية والاقتراع عليه على مستوى الجلسة العامة إثر إختتام أعمال لجنة المالية والتخطيط والتنمية، ففي مستهل أشغال الجلسة العامة يتولى رئيس الحكومة تقديم بيان الحكومة الذي يستعرض فيه برنامج الحكومة للسنة المقبلة، وعلى إثر ذلك يتم عرض التقرير العام حول ميزانية الدولة ثم يقع الشروع في النقاش العام، يتولى إثره رئيس الدولة الإجابة على تساؤلات النواب[1]، واجراءات مناقشة مشروع قانون المالية لم يتطرق إليها القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004، بالإضافة إلى أن أحكامه تتعلق فقط بكيفية المصادقة من طرف البرلمان.

تتواصل أشغال الجلسة العامة بالنظر في مضمون مشروع قانون المالية حيث يقوم مقرر لجنة المالية والتخطيط والتنمية بتلاوة مواد مشروع قانون المالية مادة مادة، وتتم مناقشة هذه المواد من طرف النواب ويصوت عليها كذلك مادة مادة، كما يقوم مقرر اللجنة المكلفة بالمالية والتخطيط والتنمية بتلاوة المواد التي اقترحها النواب من أجل تعديل مواد معينة أو من أجل استحداث مواد للتصويت عليها[2]، وحسب نص المادة 122 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب فإنه يعقب مناقشة كل مادة التصويت بالأغلبية المطلوبة حسب مقتضيات هذا النظام الداخلي.

3- التصويت والمصادقة على المشروع:

بعد التصويت على المواد يعرض كامل المشروع على التصويت، حيث أن مجلس نواب الشعب ملزم دستوريا بالمصادقة على مشروع قانون المالية في أجل اقصاه 10 ديسمبر، وفي هذ الصدد فإن مجلس نواب الشعب قد عقد جلسة عامة بتاريخ 10 ديسمبر 2015 خصصت للمناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية لسنة 2016، حيث تمت المصادقة على هذا المشروع بـ 142 صوت مع احتفاظ 07 نواب وبدون اعتراض، ونسجل بأن البرلمان فعلا قد احترم الآجال المنصوص عليها في المادة 66 من دستور 2014، وقد مارس بشكل فعال حقه في الرقابة وفرض نفسه من خلال إدخاله لمجموعة مواد على هذا المشروع[3].

---

[1] الميزوني السعدي، مرجع سابق، ص 165.
[2] أنظر المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.
[3] أنظر مداولات مجلس نواب الشعب، جلسة عامة بتاريخ 10 ديسمبر 2015، المتعلقة بمناقشة والتصويت على قانون المالية لسنة 2016.

ونصت الفقرة 04 من المادة 66 على أن رئيس الجمهورية يمكن له أن يرد المشروع إلى المجلس لقراءة ثانية خلال يومين الموالية لممارسة حق الرد، وهناك ملاحظة أخرى تتعلق بالأجل الأقصى للمصادقة من طرف مجلس نواب الشعب حيث كانت سابقا محددة بأجل أقصى هو 31 ديسمبر طبقا للمادة 28 من تنقيح 2002، لكن دستور 2014 قام بتقليصها لتصبح 10 ديسمبر طبقا للمادة 66 من دستور 2014، وهو أجل ممتاز اختاره المؤسس الدستوري خاصة في حالة عدم المصادقة مما يتيح الوقت لرئيس الجمهورية من أجل التدخل والنظر في هذه الحالة.

كما أضافت المادة 66 في فقرتها الخامسة والسادسة إجراء جديد مستحدث من أجل إضفاء الشرعية على مشروع قانون المالية، وهو إمكانية كل من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضو من أعضاء مجلس نواب الشعب في الطعن بعدم دستورية أحكام قانون المالية أمام المحكمة الدستورية، هذه الأخيرة هي نفسها مقيدة بأجل محدد للنظر في موضوع الطعن وهو أن لا يتجاوز الأيام الخمسة الموالية للطعن، فإذا قضت المحكمة بعدم الدستورية تحيل قرارها إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله بدوره إلى رئيس مجلس نواب الشعب، كل ذلك في أجل لا يتجاوز يومين من تاريخ قرار المحكمة، يصادق المجلس على المشروع خلال الأيام الثلاثة الموالية لتوصله بقرار المحكمة الدستورية.

يقوم رئيس مجلس نواب الشعب بعد ذلك بإعلام رئيس الجمهورية بمصادقة المجلس على مشروع قانون المالية، ويكون الإعلام مرفق بالنص المصادق عليه[1]، فعند إقرار دستورية المشروع أو عند المصادقة عليه ثانية إثر الرد عند انقضاء آجال الرد والطعن بعدم الدستورية دون حصول أي منهما كما سبق ووضحنا فإن رئيس الجمهورية يختم قانون مشروع المالية في أجل يومين، وفي كل الحالات يتم الختم في أجل لا يتعدى 31 ديسمبر[2].

وفي حالة أخرى ليست على قدر هين من الأهمية وهي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 31 ديسمبر، ففي هذه الحالة يمكن تنفيذ المشروع فيما يتعلق بالنفقات بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد بمقتضى أمر رئاسي وتستخلص الموارد طبقا للقوانين الجاري العمل بها[3].

وبالحديث عن قانون المالية التكميلي فإن الأمر يقتضي أن تتبع في شأنه نفس إجراءات الدراسة والمصادقة طبقا للمادتين 42 و 43 من القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004، حيث تنص المادة 42 على أنه: "يمكن بمقتضى أمر يدعى أمر التسبقات فتح إعتمادات إضافية تتجاوز المبالغ المرسمة بباب النفقات الطارئة وذلك في حالة حدوث كوارث أو لضرورة متأكدة تقتضيها المصلحة الوطنية، ويجب أن تتم المصادقة على تلك الإعتمادات الإضافية بمقتضى قانون مالية تكميلي يقع عرضه حالا على موافقة مجلس النواب ومجلس المستشارين–مجلس نواب الشعب حاليا– حسب نفس الشروط المتعلقة بقانون المالية".

[1] أنظر في ذلك المادة 27 من القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004.
[2] أنظر الفقرة 07 من المادة 66 من دستور 2014.
[3] أنظر الفقرة 03 من المادة 66 من دستور 2014.

أما المادة 43 فتنص على أنه: " يجوز إدخال تنقيحات أخرى على قانون المالية خلال السنة المالية وتصدر في شأنها قوانين مالية تكميلية تعرض على مصادقة مجلس النواب ومجلس المستشارين–مجلس نواب الشعب حاليا– حسب نفس الشروط المتعلقة بقانون المالية"، والملاحظ من خلال الممارسة العملية أن الحكومة دائما ما تلجأ إلى قوانين المالية التكميلية من أجل تغطية العجز الذي واجهها، فإنه لا يكاد تمر سنة مالية إلا وقانون المالية التكميلي جزء فيها، حيث نشير مثلا إلى الجلسة التي عقدها مجلس نواب الشعب يوم الثلاثاء 04 أوت 2015 التي خصصت لمناقشة والتصويت على قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، حيث يتضح من خلال مداولات المجلس بأن هذا المشروع قد مر بالمراحل التي يمر بها مشروع قانون المالية[1].

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق قانون الحساب الختامي:

تعد الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية من الأمور اللازمة والضرورية لأنها تحقق نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كما تساعد على رفع مستوى الحكم وتحافظ على المال العام من الإسراف والتبذير، فالشعب الذي تحمل عبء تمويل الميزانية العامة للدولة من حقه أن يراقب تنفيذها من خلال ممثليه وفقا لما أقره الدستور والقانون.

إن الهدف من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة هي التأكد من إحترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعرض وتقديم النتائج المالية الختامية لكل سنة مالية، وإثبات الفروقات الموجودة بين النتائج المالية المحققة والتوقعات التي تضمنها قانون المالية السنوي المبدئي أو المعدل بقوانين المالية التكميلية، فهو بهذا المفهوم يعد نوعا متميزا من قوانين الميزانية[2].

وفي هذا السياق سوف نحاول التطرق إلى دور البرلمان في الرقابة على مالية الدولة عن طريق تقنية قانون تسوية أو ضبط الميزانية في كل من النظام الجزائري ثم النظام التونسي.

أولا: قانون ضبط الميزانية في المنظومة الجزائرية:

يتضمن قانون تسوية الميزانية أحكاما خاصة بضبط المجال المالي للدولة، "وهو القانون الذي له علاقة بموضوع الرقابة البعدية، إذ يشكل هذا القانون الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين مالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية"[3]، ونشير إلى أن هذا القانون نصت

[1] أنظر مداولات مجلس نواب الشعب، عدد 02، جلسة يوم الثلاثاء 04 أوت 2015.
[2] تنص المادة 02 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية على أنه:"يكتسي طابع قانون المالية.....قانون ضبط الميزانية".
[3] محمد سعيد بوسعدية، مرجع سابق، ص 106.

عليه كل الدساتير[1] الجزائرية في الأحكام المتعلقة بالرقابة ما عاد دستور 1963، كما نشير أيضا إلى أن أول قانون خاص بضبط الميزانية أصدرته السلطة التشريعية يعود الى سنة 1980[2]، وقد غاب هذا القانون عن نشاطات البرلمان رغم أهميته الرقابية في سنوات التسعين[3] من القرن الماضي وبداية الألفية الثالثة، حيث لم يصدر قانون ضبط الميزانية إلا بعد سنة 2011، وبدأ يتجسد عمليا فيما بعد ذلك سنة 2012،2013،2014،2015، 2016 ثم 2017 نتيجة إلحاح النواب المتكرر.

تنص المادة 02/179 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"، كما نصت كذلك المادة 05 من القانون 17/84 على أنه: "يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية"، من هنا يمكن القول بأن قانون ضبط الميزانية يجد أساسه في هاتين المادتين، حيث يكون للبرلمان حصة كبيرة في مجال الرقابة على تنفيذ الحكومة للإعتمادات المرخصة من قبله والتأكد من جباية الإيرادات العامة طبقا للإجازة .

وعلى هذا الأساس يجب التطرق إلى الأحكام القانونية المتعلقة بقانون ضبط الميزانية ثم إلى ممارسة البرلمان لسلطته الرقابية على هذا القانون.

أ-الضوابط القانونية التي تحكم مسار قانون تسوية الميزانية:

إن الحكومة هي التي يقع على عاتقها إعداد قانون تسوية الميزانية، وفي سبيل ذلك فهي تراعي مجموعة من الضوابط التي حددتها النصوص القانونية، ولقد نصت المادة 2/179 من التعديل الدستوري 2016 على أنه: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"، وكذلك فالمشرع قد أعطى قانون ضبط الميزانية طابع قانون المالية ذاته ولأهميته عرفه في المادة 05 من القانون 17/84 بأنه الوثيقة التي يثبت

---

[1] ونخص بالذكر المواد 160،150،187،179 من دستور 1976،1989، 1996تعديل 2016 على التوالي.

[2] أنظر القانون رقم 02/80 المؤرخ في 09 فيفري 1980، يتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 1978، جريدة رسمية عدد 07 لسنة 1980.

[3] إن قوانين تسوية الميزانية لسنوات 1982 إلى 2007 مع الأسف لم تر النور وهذا راجع أساسا إلى الأوضاع السياسية، الاقتصادية والأمنية التي كانت تعيشها الجزائر خاصة بين سنوات 1985-2000، فالحسابات الختامية لموازنة الدولة لهذه الفترة تم معالجتها وفق أحكام المادة 105 من قانون المالية لسنة 2009 والتي تنص على أنه:" تكون حسابات الدولة للسنوات المالية السابقة التي لم تتم تسويتها بموجب القوانين المتضمنة ضبط الميزانية، موضوع كشف إحصائي إجمالي حسب الطبيعة وحسب سنة الميزانية، يرسل إلى البرلمان عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية"، وبموجب أحكام الأمر رقم 01/09 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2009 تم تسوية وضعية سنوات 1982 إلى 2007 -26 قانون تسوية ميزانية- من خلال معالجتها نهائيا، مع إخضاعها لرقابة برلمانية بموجب أحكام المادة 105، الذي يجب أن يطلع عليها من خلال الكشف الإحصائي الواجب تقديمه من طرف الحكومة، أنظر كمال رزيق، المحافظة على المال العام والعقلنة البرلمانية-الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية وأبعاده- مجلة الوسيط، العدد 11 لسنة 2014، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 190.

بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الإقتضاء قوانين مالية تكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية، واستوجب المؤسس الدستوري ضرورة مصادقة البرلمان عليه.

ولقد نصت المادة 76 من القانون 17/84 على أن يكون مشروع ضبط الميزانية مقدم ضمن الشروط المحددة لهذا الغرض بموجب الأحكام القانونية السارية على ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة مرفوقا بـ:

- تقرير تفسيري يبرر شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتبرة.
- جدول تنفيذ الإعتمادات المصوت عليها ورخص الاستثمارات المخططة.

وبخصوص مشتملات هذا القانون فقد وردت في نص المادة 77 من القانون 17/84 وهي:

- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين الإيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.
- النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.
- نتائج تسير عمليات الخزينة.

أما عن إجراءات المصادقة على مشروع قانون الميزانية فتتم مناقشته أولا على مستوى المجلس الشعبي الوطني من خلال خضوعه لنفس الإجراءات التي يخضع لها مشروع قانون المالية، من حيث تقديمه للمجلس وجدولته كونه يكتسي طابع قانون المالية[1] ومناقشته وفق الشكل الذي يناقش به مشروع قانون المالية كما سبق وأشرنا نفس الأمر يسري على مستوى مجلس الأمة.

إن دراسة مشروع قانون تسوية الميزانية يقتضي منهجية محددة، وبالنظر لحداثة العمل بهذا القانون الذي توقف العمل به لمدة تزيد عن 27 سنة، فقد عملت لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني على إيجاد المنهجية المناسبة لدراسة هذا المشروع المرفق بالتقرير التقييمي لمجلس المحاسبة وتوصلت إلى[2]:

- تخصص لجنة المالية والميزانية اجتماعاتها الأولية لدراسة هذا المشروع، حيث تقوم بالاستماع إلى وزير المالية ممثلا للحكومة الذي يقدم عرضا عن هذا المشروع، بعدها يتم الاستماع إلى الهيئات ذات العلاقة المباشرة بإعداد مشروع قانون تسوية الميزانية وهي:

* المديرية العامة للمحاسبة DGC والوكالة المحاسبية المركزية للخزينة ACCT باعتبارها الجهة المخول لها إعداد مشروع القانون.
* الاستماع إلى رئيس مجلس المحاسبة في شأن التقرير التقييمي الذي أعده المجلس عن مشروع القانون.

[1] أنظر المادة 02 من القانون 17/84، مرجع سابق.
[2] أنظر محمد بريك، مرجع سابق، ص ص 132- 136.

* الاستماع إلى ممثلي الهيئات والمديريات المركزية بوزارة المالية كالمديرية العامة للخزينة والمديرية العامة للتقدير والسياسات، إضافة إلى المديرية العامة للضرائب وكذا المديرية العامة للجمارك.

بالحديث عن الإطار الزمني الذي يحكم قانون تسوية الميزانية فالدستور لم يحدد ذلك بدقة، لكن بالرجوع إلى المادة 58 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية التي تكشف أن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية يكون من مرفقات قانون المالية السنوي، أي أن وقت تقديم مشروع قانون المالية للسنة المعنية هو في نفس وقت تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية، ومنه لا يجب الفصل بين قانون المالية وقانون تسوية الميزانية[1]، ومن خلال تفحصنا للجرائد الرسمية والممارسة العملية في هذا المجال وجدنا أن هذا التحديد الزمني فعلا معمول به[2].

هذا وأوجبت المادة 18 من الأمر 95-20 المعدل والمتمم المؤرخ في 17 يوليو 1995[3] التي تقابلها المادة 06 من الأمر 02/10 على الحكومة استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، بعدها ترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعنية إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها، وبالرجوع إلى المادة 02 من القانون 24/89 المعدل لقانون 17/84 فنجد أنها قد أعطت الحكومة مدة ثلاث سنوات (03) للقيام بتقديم قانون ضبط الميزانية وفقا لقاعدة (س-3) [4] ، ومع ذلك فإن قانون ضبط الميزانية قد عرف بعض الإهمال والتأخير والجدول[5] الوارد بالملحق رقم 03 يوضح مسار قانون ضبط الميزانية في التجربة الدستورية الجزائرية

من خلال هذا الجدول نسجل بأن هذا النوع من الرقابة على قانون تسوية الميزانية وإن كان نظريا يحظى بأهمية بالغة، فإن فعاليته من الناحية العملية قد بدأت تتطور تدريجيا رغم التغييب العملي الذي شهده هذا القانون من سنة 1981 إلى غاية 2008، وهي مدة طويلة دخلت من خلالها البلاد في أزمات وتقلبات إلى غاية صدور دستور 1996 الذي اعتمد على التعددية، فخلال الفترة التشريعية الرابعة وبعدها الفترة التشريعية الخامسة لم تبادر الحكومة بأي مشروع قانون لتسوية الميزانية، هذا التغييب والإهمال

[1] أنظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 462.
[2] نشير في هذا الصدد إلى مشروع تسوية الميزانية لسنة 2008 قد أودعه الوزير الأول بتاريخ 18 أكتوبر 2010 وقبله أودع الوزير الأول مشروع القانون المتعلق بالمالية لسنة 2011 بتاريخ 03 أكتوبر 2010، الفرق الوحيد أن قانون المالية يصدر قبل بداية السنة، أما قانون تسوية الميزانية فيصدر بعد بداية السنة المالية، أنظر حصيلة النشاط التشريعي للفترة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص ص 71،70، والجريدة الرسمية عدد 13 الصادرة بتاريخ 28 فبراير 2011.
[3] أنظر في ذلك الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26غشت 2010 يعدل و يتمم الأمر رقم 20/95 والمتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 50 المؤرخة في 01 ديسمبر 2010.
[4] ونقصد بقاعدة (س-3) هي السنة المعنية بضبط ميزانيتها، فقانون ضبط الميزانية لسنة 2008 مثلا يقدم ويرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2011، وهو ما حصل فعلا تطبيقا لأحكام المادة 02 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.
[5] المعلومات مأخوذة من الجرائد الرسمية التي بالجدول.

صاحبه الكثير من الإستياء من طرف النواب مما دفع بالنواب إلى الالحاح والمطالبة من الحكومة تقديم هذا القانون.

وفعلا هو الأمر الذي تحقق بعد كل هذه القطيعة وهو ما شهدته الممارسة العملية لهذا القانون، بدأت من قانون الميزانية لسنة 2008 أين أودعت الحكومة هذا المشروع بعد مرور أكثر من عقدين ونصف من الزمن، ويعتبر قفزة نوعية في مجال تفعيل دور المؤسسات الدستورية، من حيث الرقابة البعدية على تنفيذ قانون المالية ومحاولة إبراز دور الحكومة في الإلتزام بالوفاء بواجباتها الدستورية، ليليه بعد ذلك قانون تسوية الميزانية لسنوات 2009، 2010، 2011، 2012 ، 2013 ثم 2014، وكانت مناقشات النواب جد معمقة وما يبرر ذلك كثرة الإجتماعات المقررة لدراسة مشاريع هذه القوانين وكذلك الإستماع إلى الكثير من الوزراء من أجل الإدلاء ببعض الشروحات للنواب، ولعل ما ساعد على تطور استعمال هته الآلية هو توصيات لجنة المالية والميزانية المتكررة في الكثير من المسائل.

إن ممارسة البرلمان لآلية الرقابة اللاحقة تعد بمثابة نقلة نوعية في مجال تفعيل المؤسسات الدستورية، وعلى الرغم من التطور الذي شهدته عملية الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة فإن هناك مجموعة من التحديات والعوائق التي تواجه تفعيل ونجاعة هته التقنية الفعالة نذكر من بينها:

– غياب الأدوات والوسائل التي تسمح للبرلمان من التأكد أن عملية صرف الأموال قد ساهمت بشكل فعلي في تحقيق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي يمكن أن تنصب المحاسبة على مدى تحقق الهدف من عدمه.

– عدم توفر النائب على نظام للمعلومات يسمح له بتأدية وظيفته الرقابية، فهو يعتمد بشكل كبير وخاص على المعلومات المستمدة من مصادر حكومية الأمر الذي يشكل عائقا ويحد من فعالية هذه الرقابة[1].

ب– آثار الامتناع عن تقديم قانون تسوية الميزانية:

إن تعمد الحكومة في الامتناع عن تقديم قانون تسوية الميزانية ينعكس بالسلب على صلاحية البرلمان في المجال الرقابي الخاص بتنفيذ قانون المالية الذي صادق عليه، كما يمكن تكييف هذا التصرف الذي تباشره الحكومة –الامتناع– بالتعدي على الأحكام الدستورية و استهتارا بمكانة السلطة التشريعية، مما يجعل الحكومة وحدها تتمسك بزمام المجال المالي للدولة بعيدا عن أي رقابة لغرفتي البرلمان، واستمرار الحكومة بالتمسك بموقفها هو نتيجة لإنعدام الجزاء القانوني عن الإمتناع، حيث لا يمكن للبرلمان طرح مسؤوليتها بصورة مباشرة أمامه كجزاء لمخالفتها أحكام المادة 179 من الدستور[2].

[1] أنظر محمد بريك، مرجع سابق، ص 160.
[2] أنظر بوسالم دينا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستر، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007/2006 ، ص 155.

كما كان بوسع البرلمان أن يفرض نفسه ويتصدى لهذا الإمتناع المتعمد من خلال إستعمال ما هو متاح له من أدوات رقابية، سواء خلال مناقشة مخطط عمل الحكومة أو بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة–المغيب تماما– أو عن طريق تقنية الأسئلة والإستجواب ولجان التحقيق، ولعل عزوف النواب عن توظيف هذه الآليات يتعلق بحقيقة دقة وصعوبة العمليات المالية وتعقيدها نظرا لطبيعتها التقنية والإحصائية والمحاسبية.

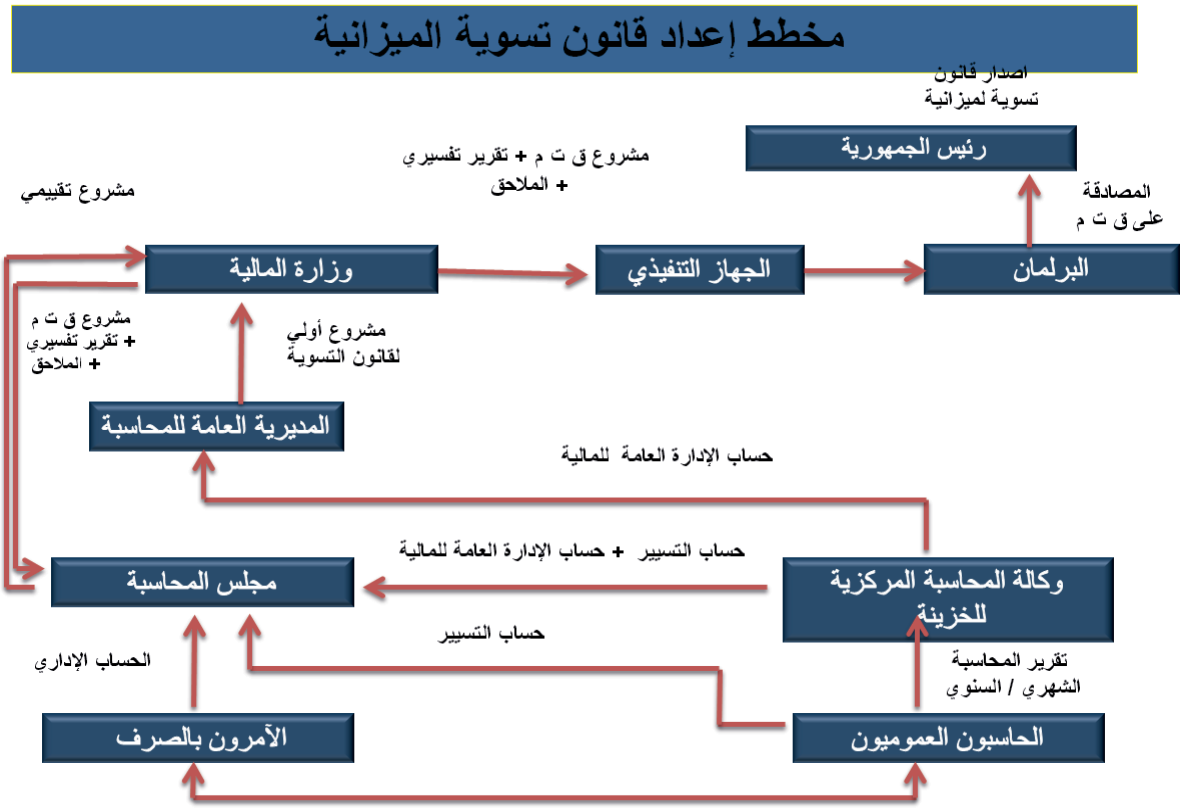
ومن أجل إستكمال مسار إحقاق رقابة برلمانية في المجال المالي لابد من إعداد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، على اعتبار أن هذا القانون يتولى مهمة توضيح كيفية ممارسة الرقابة المالية من طرف البرلمان، وأن الإبقاء على تنظيم المجال المالي بموجب القانون رقم 17/84 وهو قانون عادي، أمر غير معقول قانونيا مادام يمكن لقانون المالية السنوي أن يعدله نتيجة تساويهما في القوة القانونية، ومنه يقترح في هذا المجال[1] ونظرا لدقة موضوع دور البرلمان في مجال قوانين المالية أن تؤسس آلية إدارية تقنية متخصصة على مستوى هيكلة الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان أو على مستوى الأمانة الخاصة لرئاسة الحكومة، لتكون همزة وصل واتصال متخصص خلال معالجة النصوص والقضايا المالية من طرف غرفتي البرلمان، من أجل تقديم وتوفير كافة المعلومات والبيانات اللازمة لتفعيل العمل البرلماني في هذا المجال وإضفاء الشفافية على أنشطة الحكومة.

كما يلاحظ بأن هناك أمر في غاية الأهمية وعلى الدستور والقوانين مراعاته يتعلق بميعاد المصادقة على قانون تسوية الميزانية، حيث أن جميع الجرائد الرسمية المتعلقة بهذا الأخير قد نصت على أن المصادقة على هذا القانون تكون دائما بعد المصادقة على قانون المالية بعدة شهور تصل حتى أربعة أشهر، وهو أمر غير منطقي وينبغي مراجعته فالتقييم الوارد في قانون تسوية الميزانية هو من يعطي فكرة واضحة للبرلمانيين التي على أساسها يمكن لهم دراسة قانون المالية ومناقشته بكل موضوعية ودقة[2]، كما نلح بضرورة توفير قاعدة للبيانات أو مركز معلومات مزود بالأجهزة الحديثة والعمل على ربطه بمختلف شبكات المعلومات الداخلية، الأمر الذي لا شك في أنه سوف يساعد بشكل كبير نواب البرلمان في إدراك تفاصيل الميزانية العامة من جهة، ومن جهة أخرى تسمح لهم من معرفة أسس الميزانية والتأكد من صرفها قد تم وفق ما أقره البرلمان.

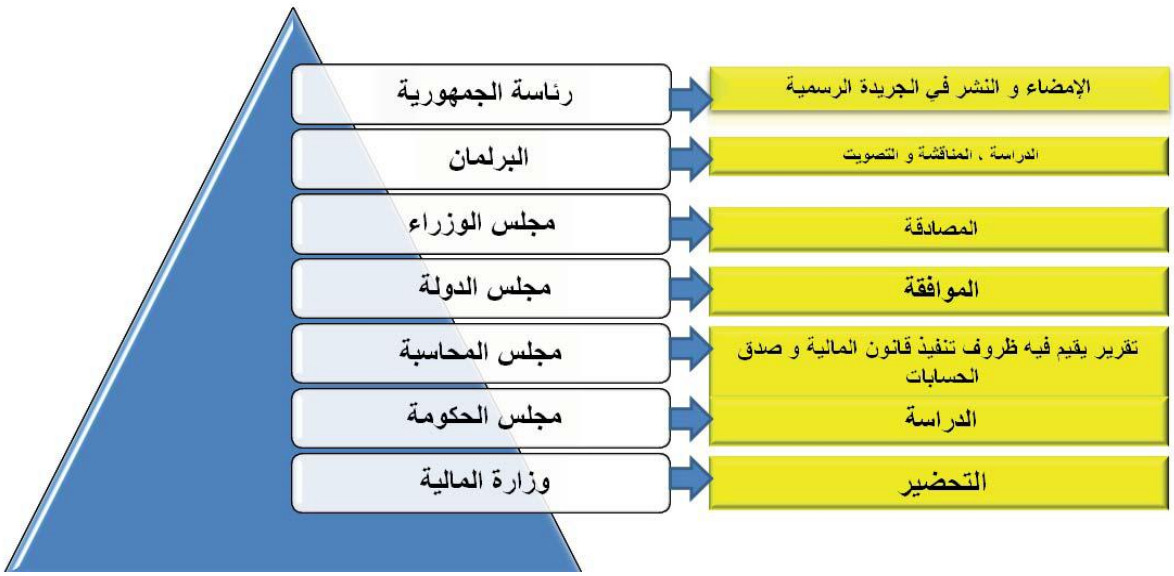
[1] أنظر هيئة التحرير، البرلمان وقوانين المالية العامة، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص 20.

[2] أنظر مثلا القانون رقم 15-07 المؤرخ في 02 أبريل 2015، المتعلق بقانون تسوية ميزانية سنة 2012، الجريدة الرسمية عدد 18الصادرة في 08 ابريل 2015.

– مخططان[1] يبينان مسار إعداد مشروع قانون تسوية الميزانية في النظام الجزائري:



صيرورة مشروع قانون تسوية الميزانية :



[1] كمال رزيق، مرجع سابق، ص 192.

ثانيا: مشروع قانون غلق الميزانية في المنظومة التونسية:

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة هي "التأكد من إحترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد إقفال السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية (نفقات وايرادات) بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات وما تم صرفه من نفقات ومدى مطابقة كل هذا مع ما ورد بالميزانية العامة"[1].

ومن هنا نتسائل عن الوضع الذي يحكم قانون غلق الميزانية في النظام التونسي؟ وهل الدستور الجديد لسنة 2014 تطرق لهذا الإجراء؟ وفيم يكمن دور البرلمان الرقابي في هذا السياق؟

في هذا الإطار سوف نستعرض مفهوم قانون غلق الميزانية وأهميته ثم نحاول النظر في بيان إجراءاته وصولا إلى تقييم هذا القانون من الناحية العملية.

أ- مفهوم قانون غلق الميزانية:

حين نتمعن في أحكام الدستور التونسي لسنة 2014 نجده ينص في المادة 66 فقرة 02 على أنه: "يصادق نواب مجلس الشعب على مشاريع قوانين المالية وغلق الميزانية طبقا للشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية"، فالدستور قد نص على هذا الإجراء وأحال على القانون الأساسي للميزانية ليبين أحكامه ومضمونه، وبالرجوع إلى هذا الأخير نجده ينص في المادة 45 منه على أنه: "يتضمن مشروع غلق ميزانية الدولة المبلغ النهائي للموارد المستخلصة ولأذون المصاريف الواقعة خلال التصرف ويلغي الإعتمادات التامة ويرخص في نقل نتيجة السنة إلى الحساب القار لتسبقات الخزينة بعد طرح المبالغ الباقية من المداخيل ذات الإستعمال الخاص"، ومن هذه المادة نصل إلى أن قانون غلق الميزانية يضبط:

- المقابيض الحاصلة خلال السنة .
- النفقات المؤداة خلال السنة.
- الفارق بين الإعتمادات النهائية والنفقات المأمور بصرفها لنفس السنة .
- الفارق بين المقابيض والنفقات.

وعلى كل يمكن أن نقول بأن قانون غلق الميزانية يتميز في مجمله بالشمولية التي تتجلى من خلال توفير المعلومات حول الميزانية، بما في ذلك تلك التي لا تستوجب ترخيصا برلمانيا سابقا بمقتضى قانون المالية، شأن أموال المشاركة أو الحسابات الخاصة أو توزيع الإعتمادات فصلا فصلا أو تنقيحها تحويلا

[1] عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق ،ص 168.

أو نقلا، ومن جهة أخرى وعلى خلاف قانون المالية فقانون غلق الميزانية يسبق حتما برقابة إدارية وقضائية خلال تنفيذ الميزانية.

ب- أهداف قانون غلق الميزانية:

يمكن القول على أن قانون غلق الميزانية هو قانون الإنجازات على عكس قانون المالية المبني على الإحتمالات في تحصيل الموارد وتقدير إحتمال الإنفاق، وقانون غلق الميزانية هو عبارة عن صورة عكسية للوضعية العمومية المالية، كما يساعد هذا القانون على قيام البرلمان بممارسة حقه الرقابي في إقرار الحساب الختامي للموازنة، من أجل التأكد من حسن التنفيذ وعدم تجاوز الإعتمادات المرصودة والتثبت من صحة تحصيل الواردات المقررة وتجنب التبذير وإنفاق الاعتمادات وفقا للأصول والغايات التي فتحت من أجلها، وهنا يطرح التساؤل هل يمكن تقنيا مناقشة قانون المالية بناءا على احتمالات ودون تقييم نتائج السنة الماضية لمعرفة حركة المؤشرات الاقتصادية؟ لأن الوثيقة المتضمنة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم نتائج الميزانية السابقة وإرساء القواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية، وكذلك كيفية تنفيذ الميزانية فعليا والأرقام الحقيقية التي لم تسجلها في الإيراد والإنفاق.

لذا فإنه لا يجب التمادي في السكوت عن عدم تقديم الحكومات لقانون ضبط أو غلق الميزانية، وعلى أعضاء البرلمان الإصرار والإلحاح بشكل قوي ودائم من أجل وفاء الحكومة بالتزاماتها الدستورية، وهذا لا يتحقق إلا وكما عبر الأمين العام للإتحاد الدولي للبرلمان السيد اندري جونسون "بأن الفهم السليم لأعضاء البرلمان لدورهم كواضعي قوانين ومشرفين على عمل الحكومات هو السبيل لإعطاء البرلمان أكثر قوة وتماسك وإبعاده على الوضع الهامشي الذي يوجد به، لأنه وإذا كانت الميزانية تدخل في صميم التشريع فإن صرفها يمنح سلطة فعلية للحكومة في مواجهة البرلمان"[1].

في هذا الإطار نشير إلى ضرورة الإسراع بتعديل وتنقيح القانون الأساسي للميزانية التونسي ليتلائم مع التغييرات التي أحدثها دستور 2014 ومحاولة التفصيل في الإجراءات التي تحكم قانون غلق الميزانية بصفة خاصة، كالأجل المقرر لتقديمه من طرف الحكومة والنص على الآثار التي تترتب عليه في حالة الإمتناع عن تقديمه من أجل حماية المال العام من جهة وتفعيل دور البرلمان الرقابي من جهة أخرى.

ج- إجراءات تقديم مشروع قانون غلق الميزانية:

من خلال تفحص نصوص الدستور وكذا القانون الأساسي للميزانية نجد أنهما ينصان فقط على إجراء التصديق على مشروع قانون غلق ميزانية، وحسب نص المادة 45 من القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004 فإن وزير المالية هو من يقوم بإعداد مشروع قانون غلق ميزانية الدولة على قاعدة الحسابات

[1] عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق،ص 170.

الخاصة، التي يلزم بتقديمها الآذنون بالدفع في خصوص عملياتهم المتعلقة بالمصاريف وحسابات التصرف المقدمة من طرف المحتسبين العمومين بعد عرضها على دائرة المحسابات، وطبقا لنص المادة 48 من القانون الأساسي للميزانية فإنه يقع الإقتراع على مشروع قانون غلق الميزانية حسب الشروط المعتمدة بالنسبة لمشروع قانون المالية، وعلى هذا الأساس فإن مشروع قانون غلق الميزانية يحال إلى اللجنة المختصة بالبرلمان التي تتولى دراسته ويمكن لها أن توجه أسئلة كتابية إلى وزير المالية كما يمكن لها سماعه، وهنا نشير أنه لا المشرع الدستوري التونسي ولا القانون قد حددا هذه اللجنة التي تختص بدراسة مشروع قانون غلق الميزانية بصفة صريحة، مما يحيل الأمر إلى رئيس المجلس هو من يقرر ويحدد اللجنة المختصة بذلك، وإثر إعداد تقريرها يقع مناقشة المشروع بالجلسة العامة والمصادقة عليه بنفس الكيفيات والإجراءات التي تحكم قانون المالية كما سبق وأشرنا.

د- تقييم قانون غلق الميزانية :

مما تجب الإشارة إليه أن البرلمان التونسي قد شهد خلال تجربته البرلمانية بمختلف مراحلها ممارسة هذا الإجراء، لكن الإشكال يتوقف على المدة الفاصلة بين غلق الميزانية وصدور قانون غلقها، فنلاحظ أن هناك تقلص لهذه المدة منذ التسعينات من القرن الفارط والجدول الوارد بالملحق رقم 04[1] يوضح ذلك.

من خلال المعطيات الواردة في الجدول نلاحظ بأن هناك نوعا من الإلتزام من طرف الحكومة بشأن تقديم قانون الميزانية إلى البرلمان، لكن العائق الوحيد يكمن في المدة الفاصلة بين غلق الميزانية وصدور قانون غلقها فهي مدة بدأت بفارق كبير لتصل في الآونة الأخيرة إلى المستوى المعقول، كما أن مشروع القانون الأساسي المتعلق بتعديل القانون الأساسي للميزانية لسنة 2004 قد نص في المادة 64 منه على أنه:" بالتوازي مع عرض مشروع قانون المالية للسنة يحيل رئيس الحكومة إلى مجلس نواب الشعب مشروع قانون غلق الميزانية للسنة التي تسبق سنتين السنة المعنية للإعداد مشروع قانون المالية للسنة"، وهو نفس الأمر المعلوم به في المنظومة الجزائرية.

ما يمكن قوله هو أن البرلمان التونسي يمارس عمله الرقابي وفق ما ينص علية الدستور كما سبق ورأينا في الجدول خاصة ما يتعلق بقانون غلق الميزانية، في حين أنه بعد الثورة ونتيجة للتغيرات التي طرأت على مستوى مؤسسات الدولة الأمر الذي أدى إلى عدم ممارسة هذا الإجراء ووقع إهمال هذا الإلتزام الدستوري، ونشير كذلك أنه حتى يكون للحساب الختامي الأثر الرقابي المطلوب فإنه لابد من أن يوضع بين أيدي البرلمان في الوقت المناسب التي تحدده القوانين، وأن لا يحال إليهم بعد انقضاء هذه المدة بحيث يفقد طابعه كأداة رقابية على أداء الحكومة، والأمر الثاني كذلك لإنجاح الرقابة البرلمانية على

[1] أنظر الميزوني السعدي، مرجع سابق، ص ص 346، 347، 348.

مالية الدولة هو أن البرلمانين في أغلب الحالات لا يملكون الكفاءات في مجال المالية التي تساعدهم على إنجاز المهمة الرقابية لذلك يجب تعزيز البرلمان بالوسائل الذاتية لإكمال هذه المهمة.

نصل في الأخير للقول بأن دستور 2014 لم يتضمن أي إضافة فيما يتعلق بقانون غلق الميزانية، لكن النظام الداخلي لمجلس النواب الشعب قد أسند مهمة رقابة هذا القانون للجنة المالية والتخطيط والتنمية دون سواها على عكس ما كان عليه الحال في الدستور السابق الذي يمنح للبرلمان سلطة تكوين لجان معينة لدراسة مشروع قانون غلق الميزانية، إلا أننا لا ننكر بأن مشروع القانون الأساسي المتعلق بتعديل القانون الأساسي للميزانية يتضمن بعض المزايا والتوضيحات في هذا المجال في انتظار إصداره ودخوله حيز التنفيذ.

ومن خلال كل ما تقدم يمكن القول بأن هناك بعض الأمور التي أتت بها الإصلاحات الدستورية في كل من الجزائر وتونس، ففيما يتعلق بعرض مخطط عمل الحكومة في المنظومة الجزائرية نجد بأن تعديل 2016 لم يتطرق إلى أي جديد بخصوصه ماعدا في مصطح تقديم المخطط، حيث في تعديل 2008 كان يقدم الوزير الأول "مخطط عمل حكومته" أما بعد تعديل 2016 أصبح يقدم الوزير الأول "مخطط عمل الحكومة"، وهو ما يفصح صراحة على أن الحكومة حكومة الرئيس وما الوزير الأول إلا تابع لرئيس الجمهورية يسهر على تنفيذ برنامجه، بالإضافة إلى الرفع من النصاب المطلوب في التوقيع على اللائحة التي يمكن أن يصدرها مجلس الأمة بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة–من 20 إلى 30 عضو– يقابله في ذلك الدستور التونسي لسنة 2014 الذي أوكل مهمة إعداد السياسة العامة للدولة لرئيس الحكومة ماعدا ما يتعلق ببعض القطاعات الموكلة لرئيس الجمهورية وعرضها على مجلس نواب الشعب لنيل ثقته، وهو الجديد الذي أتى به هذا الدستور يضاف له لائحة التصويت بالثقة التي استحدثها هذا الأخير كتدعيم لصلاحية البرلمان الرقابية.

أما بخصوص بيان السياسة العام الذي تقدمه الحكومة فنجد أن تعديل 2016 قد أضفى عليه الطابع الإلزامي من خلال إضافة مصطلح" يجب" وهو ما يبرر عدم رضا المشرع الدستوري بالانتهاكات المتعاقبة لمباشرة هذا الإجراء الدستوري من طرف الحكومة، ولعل السبب في عدم تقديم هذا البيان إلى غاية اليوم–2018– هو عدم الاستقرار الحكومي، فقد عرفت الجزائر منذ تعديل 2016 تعاقب ثلاث حكومات وهو ما يحول دون تقديم هذا البيان، وبخصوص الرقابة البرلمانية على مالية الدولة نجد بأن المشرع الدستوري الجزائري لم يضف أي جديد بخصوصها لا على قانون المالية ولا على قانون تسوية الميزانية، إلا أن المشرع الدستوري التونسي أوكل مهمة النظر في مشاريع الميزانية للجنة المالية والتخطيط والتنمية على عكس دستور 2002 أين كان ينتخب مجلس النواب ومجلس المستشارين من بين أعضائها للنظر في مشروع مخطط التنمية وأخرى للنظر في مشاريع قوانين الميزانية إضافة إلى منح المحكمة الدستورية صلاحية النظر في الطعن بعدم دستورية قانون المالية كآلية لإضفاء الشفافية على هذا القانون، في انتظار صدور القانون الجديد المتعلق بالميزانية ليواكب الجديد الذي أتى به دستور 2014.

الفصل الثاني:

آليات الرقابة على أعمال الحكومة الناجمة عن مبادرة برلمانية

لقد تطورت العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظم المعاصرة، فبعد أن كانت العلاقة بينهما تقوم على أن البرلمان يشرع والحكومة تنفذ أصبحت علاقة تفاعل تقوم على أساس أن الحكومة تتوقع وتوجه والبرلمان يراقب ويقيم، وهذا التصور الجديد للعلاقة بين السلطتين هو الذي أدى إلى توسيع السلطات الرقابية للبرلمان ووضع الإجراءات والضمانات التي تكفل استمراريتها وفعاليتها، وبالتالي فإنه عن طريق هذه الرقابة يمكن للبرلمان أن يتعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي وكيفية أدائه للأعمال المختلفة، وعليه يتمكن من مراجعة هذا الأداء ورده إلى جادة الصواب أن وجد في أعمالها السابقة خطأ يخرجها عن المبادئ الدستورية ودائرة المصلحة العامة، أو إرشادها لتجنب مواقع الخطأ والوصول بالتالي إلى تحقيق نوع من التفاعل والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سبيل تحقيق الصالح العام[1].

إن دور البرلمان الرقابي لا ينبغي أن يقف عند حدود الموافقة على البرنامج أو المخطط الحكومي أو إقرار بيان السياسة العامة، إنما تفرض عليه وظيفته تتبع وإستقراء تنفيذ البرنامج أو المخطط العام وكذا كشف الإختلالات والنقائص في الممارسة للحد منها أو إعادة توجيهها للمنحى السليم، كما أن البرلمان في ظل الأنظمة البرلمانية يتمتع بوسائل أو آليات تجعله يراقب نشاط الحكومة، ولأجل ذلك تتاح له وسائل أكثر شيوعاً وتوظيفا وأكثر وفرة وأقل تعقيدا في إجراءاتها وشروط ممارستها، ولا تتقيد بدورة زمنية محددة أو تقترن بتوظيف آلية أخرى.

ويمارس البرلمان وظيفته الرقابية على أعمال الحكومة بهدف الحصول على المعلومات وجمع الحقائق دون تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وعلى أساس ذلك "فقد يكون الأمر قائما على أساس ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة بين عضو البرلمان ووزير من الوزراء فيسمى سؤالا، كما قد يكون بين عدد من الأعضاء ووزير من الوزراء أو أكثر من وزير أو الوزير الأول فيسمى إستجوابًا، كما قد يدعم الحوار بمناقشة موظف وزارة معينة أو مناقشة موظفين في ملفات معينة وفحصها فنكون أمام تحقيق برلماني"[2].

وما يجمع بين هذه الآليات كما سبق وأشرنا هو الإستعلام والإستيضاح أو الإستفسار، أو السعي إلى تجميع الحقائق، أو التحقق من واقعة وصلت إلى علم النائب أو المجلس والوقوف على حقيقة أمرها، بالإظافة إلى أنها سواءً في النظام الدستوري الجزائري أو التونسي لا تؤدي إلى الإثارة المباشرة لمسؤولية

[1] أنظر كامل ليلة، مرجع سابق، ص 617.
[2] إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 23.

الحكومة، غير أن ما يلاحظ عنها أنها تتباين في بعض خصائصها والضوابط والأحكام الإجرائية لممارستها وكذلك في الآثار الخاصة بكل منها.

هذا وقد وضع البرلمان– الجزائري بغرفتيه والتونسي– لنفسه نظام داخلي وقانون عضوي ينظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة–الجزائر–حدد فيه أدوات الرقابة البرلمانية وآلية استخدامها، بالإضافة إلى ما أورده الدستور واتفق عليه العرف الجاري رغم اختلاف الباحثين في تحديدها، وبذلك أصبحت الرقابة البرلمانية جوهر وأساس الرقابة السياسية في الأنظمة البرلمانية.

وبناءً على ما تقدم فإننا سوف نستعرض هذه الآليات بالتفصيل، السؤال البرلماني (مبحث أول) ثم الإستجواب البرلماني (مبحث ثاني) وأخيرًا لجان التحقيق أو التحقيق البرلماني في (مبحث ثالث).

المبحث الأول: آلية السؤال البرلماني

تعد الأسئلة البرلمانية إحدى أهم الآليات المستخدمة من طرف المؤسسة التشريعية في مواجهة المؤسسة التنفيذية، رغم أن أثرها لا يتعدى مجرد الإستعلام ومتابعة مدى تنفيذ البرنامج أو المخطط الحكومي أو بمعنى آخر أنها لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة، وبحكم هذا الدور الذي تلعبه يمكن أن نقر في غير مجازفة أو مبالغة أنها تعتبر وسيلة تمهيدية لإجراء إصلاحات تشريعية مستقبلا[1].

كما يعتبر حق السؤال البرلماني من بين الامتيازات المخولة للبرلمان في علاقته بالحكومة، ويعد السؤال في النظامين الجزائري والتونسي حلقة من حلقات التواصل والاتصال بين البرلمان والحكومة يمكن النائب من متابعة النشاط الحكومي، ولما له من أهمية بالغة بين وسائل الرقابة جعلت الدساتير ترفعه إلى مرتبة الحقوق البرلمانية الدستورية، ولقد حظيت الأسئلة لدى المشرع الجزائري بالعناية المطلوبة وقد خولها هذا الأخير إلى غرفتي البرلمان على حد سواء، وكذلك الحال بالنسبة للمشرع التونسي فقد حظيت كذلك بالعناية اللازمة، فقبل دستور 2014 كانت مسندة لغرفتي البرلمان ولكن مع صدور دستور 2014 الذي ألغى نظام الغرفتين وتبنى نظام الغرفة الواحدة المتمثلة في مجلس نواب الشعب أسندت هذه الآلية إلى نواب هذا المجلس، وللبحث في مسار الأسئلة البرلمانية وقواعد توظيفها وضوابط الإجابة عنها ومصيرها، قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى ماهية السؤال البرلماني وأهدافه في مطلب أول ثم إلى أنواع الأسئلة البرلمانية وإجراءاتها في مطلب ثان.

[1] أنظر عزيزة شبري، "النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر"، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة بسكرة، العدد السابع، أفريل 2010، ص 223.

المطلب الأول: ماهية السؤال البرلماني:

إن السؤال البرلماني لم يكتسب هذه الأهمية البالغة إلا بعد تطور طويل، وقد بدأ هذا التطور في بريطانيا ولم تكن السوابق الأولى للسؤال متوفرة في بريطانيا، لذلك يصعب التحدث عن أصول الأسئلة البرلمانية غير أنه من المتفق عليه أن السؤال قد بدأ في 09 فبراير 1721 في مجلس اللوردات، حين وجه إيرل كاوبر سؤالا للوزير الأول، وبدأ مجلس العموم في سنة 1783، وأصبح للأسئلة بعد ستين (60) عامًا نظام كامل، واعتبرت إجراء من الإجراءات البرلمانية، وقد بدأت الأسئلة قليلة وتخص مسائل من السهل على الوزراء الإلمام بها وتطورت ببطء، وكان الأعضاء يضعون ملاحظة على السؤال بخطاب أو بطبع السؤال في ورقة الملاحظات، وبتحديد يوم الإجابة على السؤال إذا كان المطلوب أن تكون الإجابة شفوية، وكان العضو يسأل قدر ما شاء من الأسئلة، غير أنها تحددت بثمانية سنة 1909 وأربعة سنة 1919 وثلاثة سنة 1920 وفي سنة 1960 تحددت بسؤالين في اليوم ولا حدود للأسئلة المكتوبة[1].

ثم تطور السؤال ونشأ في فرنسا نتيجة العرف البرلماني، وفيما يلي سوف نتطرق إلى تعريف السؤال البرلماني في فرع أول ثم إلى تحديد أهدافه في فرع ثان.

الفرع الأول: تعريف السؤال البرلماني:

لما كان السؤال يباشره عضو البرلمان ويوجه إلى الوزير المختص بموضوع السؤال قصد الإستفسار عن أمر يجهله العضو فإن معظم التعريفات سارت على نفس الدرب، والمقصود بهذا الحق "تمكين أعضاء البرلمان من الإستفسار عن الأمور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، والمسلم به في النظام البرلماني أن السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول، ومن ثمة فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الحكومة إذا لم يقتنع به أو إذا وجد أن بالرد نقصًا أو غموضًا"[2]، ولتعريف السؤال البرلماني وتحديد مضمونه يقتضي منا الأمر أن نبين في بادئ الأمر معناه اللغوي ثم كيف تم ضبط معناه في الفقه الدستوري.

أولا: التعريف اللغوي:

إن أصل السؤال – في اللغة – سأل يقال سأل فلان الشيء أي إستعطاه إياه، والسؤال بمعنى الطلب، وهو ما يطلب من طالب العلم الإجابة عنه في الإمتحان، وجمعه أسئلة[3].

---

[1] أنظر إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص ص 27، 28، 29.
[2] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 475.
[3] أنظر فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني-لجان تقصي الحقائق البرلمانية- دار الكتب القانونية، مصر، 2004، ص 300.

كما جاء في شرح لغوي أكثر تفصيل للمصطلح،" سأل كذا وعن كذا بكذا، بمعنى سؤالا مسألة وتسألاً، والأمر سل واسئل ويقال سأل يسأل كخاف يخاف وهما يتساولان، والسؤال وإسأله سؤله ومسألة بمعنى قضى حاجته منه"[1].

ثانيا: التعريف الفقهي:

تتعدد التعاريف الفقهية حول تحديد معنى السؤال البرلماني منها ما جاء موجزاً ومنها ما جاء غافلاً بعض جوانب السؤال ومركزا على جوانب أخرى، وبالتالي يمكن القول بأنه لا يوجد تعريف جامع مانع للسؤال، ونذكر من هذه التعاريف الفقهية:

– نجد الفقه الفرنسي قد عرفه على لسان الفقيه جورج بيردو بأنه: "ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة"[2]، كما عرفه البعض منهم أيضا بأنه الوسيلة التي يستعملها عضو البرلمان ليطلب من خلالها إلى الوزير تقديم شروحات حول مسألة معينة، ومن خلال هذين التعريفين فقد جاء تبيان مقدم السؤال (العضو) والموجه إليه السؤال (الوزير) دون أن يحدد لنا موضوع السؤال بدقة أو إتصاله بنشاط الحكومة[3].

وعرفه البعض بأنه: "وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجهله أو التحقق من واقعة علمها، أو معرفة ما تنوي الحكومة إتخاذه في مسألة بذاتها" [4].

ومما نستشفه من جملة هذه التعاريف أن السؤال البرلماني يتكون من أركان أساسية وهي على الأرجح:

– الشخص موجه السؤال (وهو أي عضو بالبرلمان).
– الشخص الموجه إليه السؤال (وهو رئيس الوزراء أو أي وزير يكون عضو في الحكومة).
– الموضوع الذي ينصب عليه السؤال (وهو الذي يكون في أي شأن من الشؤون العامة بشرط أن يدخل في ضمن إختصاصات من يوجه إليه من أعضاء الحكومة).
– الغرض من السؤال (وهو الحصول على المعلومات أو ممارسة الضغط لإتخاذ إجراء معين).

وعلى كل فإن السؤال هو تقنية دستورية تمكن أعضاء البرلمان من الإستفسار حول بعض الأمور التي يرونها غامضة وتحتاج إلى توضيح من أعضاء الحكومة، وتعتبر الأسئلة وسيلة دستورية تقليدية للإستعلام وهي أكثر وسائل الحوار فعالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أن سهولة إستخدام

---

[1] الفيروز أبادي، قاموس المحيط، الطبعة السادسة، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1998، ص 112.
[2] فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري-النظرية العامة للدساتير- الجزء 2، الطبعة03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 156.
[3] أنظر زيد بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 11.
[4] محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 54.

الأسئلة هي التي تؤدي إلى كثرة إستعمالها سواءً كان النائب منتميا أم لا لكتلة برلمانية، حيث يتساوى كل النواب في إستخدام هذه الوسيلة الرقابية، ومن ثم الإفصاح عن إنشغالاته تجاه النشاط الحكومي أو الإداري.

وإذا كانت التعريفات السابقة الذكر تركز على أن السؤال يهدف إلى الإستفسار حول حادثة أو واقعة ما علم بها عضو البرلمان، فإن "هناك من يرى بأن هذه التعريفات تتعارض مع حقيقة السؤال الذي يفترض في مستعمله الرغبة في الإستفسار عن أمر يجهله، حتى وإن كان يحيط علما ببعض الجوانب المتصلة بالموضوع الذي يسأل عنه، فإن هذا العلم لا يصل غالبا إلى درجة اليقين وإنما هو علم يتردد بين الشك واليقين"[1].

الفرع الثاني: أهداف السؤال البرلماني وخصائصه:

لقد أصبحت الأسئلة البرلمانية من بين وسائل الرقابة التي يستعملها أعضاء البرلمان بكثرة، ذلك لأنها أصبحت من ضمن الوسائل الدستورية والقانونية التي تخول للبرلمان سلطة مراقبة النشاط الحكومي، وعلى الرغم من خلوها من الجزاء فقد أصبحت الأسئلة تلعب دورًا مهما في النظم الديمقراطية التي تراعي الحقوق وتحمي الحريات الفردية وذلك نظرا لخصائصها المتنوعة.

أولا: أهداف السؤال االبرلماني:

لقد ثار التساؤل حول الجدوى أو الغرض من آلية الأسئلة البرلمانية فظهرت إتجاهات وآراء مختلفة:

الرأي الأول: يذهب هذا الإتجاه إلى أن السؤال يعني إستفسار عضو البرلمان عن الأمور التي يجهلها ولفت الإنتباه إلى موضوع معين، وبمقتضاه تترتب علاقة بين العضو السائل والوزير الموجه إليه السؤال ويكون للسائل وحده أن يعقب على رد الحكومة إذا لم يقتنع به أو إذا وجد في الرد نقصا أو غموضا[2].

الرأي الثاني: ذهب هذا الإتجاه إلى القول بأن السؤال ليس سوى صورة من صور التعاون وتبادل المعلومات بين أعضاء البرلمان والوزراء وأنه ليس آلية من آليات الرقابة البرلمانية، وأنه بالتالي إجراء عديم الأثر الفعلي لأنه لا يترتب عليه أي مناقشة كما لا يمكن أن يتخذ بصدده أي قرار[3].

الرأي الثالث: يرى هذا الإتجاه أن السؤال يعتبر آلية جدية لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة والقواعد الدستورية بصفة خاصة لأن فيه إستجلاء الكثير من الأمور والتصرفات، وفيه توجيه نظر الحكومة إلى مخالفات معينة لإستدراكها، وبالتالي فهو إحدى آليات الإتصال بين الحكومة والبرلمان

[1] محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 54.
[2] أنظر سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 475.
[3] أنظر يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، 1974، ص 223.

من خلالها يتسنى للبرلمان التعرف على العديد من القضايا العامة وتفاصيلها[1]، لكن كأصل عام نقول بأن للسؤال البرلماني هدفان رئيسيان هما:

- استخدام السؤال هو إجراء للكشف عن المخالفات.
- متابعة تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات وما ورد في البرنامج أو المخطط الحكومي.

ثانيا: خصائص السؤال البرلماني:

يتمتع السؤال البرلماني بجملة من الخصائص والمزايا التي تميزه عن غيره من أدوات الرقابة الأخرى ونذكر منها:

أ- السؤال آلية تتميز بالبساطة:

يتميز السؤال البرلماني بعدم خضوعه إلى شكليات القبول التي تخضع لها مشروعات القوانين التي يتقدم بها الأعضاء، صحيح أن هناك بعض الشروط الشكلية – والتي سوف يأتي بيان ذكرها – يجب أن تستوفيها هذه الأسئلة، ويحق لرئيس المجلس رفضها في حالة عدم إحتوائها، إلا أن ذلك لا يصل إلى مرحلة عدم القبول التي تطبق في الميدان التشريعي، كما أن بساطة السؤال لا تتطلب خبرة معينة في تحرير السؤال.

ب- آلية تتسم بالشفافية:

تمتاز آليات الأسئلة بنوعيها الشفهية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بأنها أكثر هذه الآليات شفافية، "حيث تمارس في ظل جملة من الإجراءات والأجواء تتسم بالعمومية والعلانية المفتوحة على جمهور المواطنين والرأي العام وكافة وسائل قنوات الإعلام السمعي والبصري والمكتوب، وتكتسب هذه الخاصية من المصداقية والرضائية في علاقة الدولة بالمواطنين بصفة عامة وفي علاقة البرلمان بالهيئة الإنتخابية بصفة خاصة"[2].

ج- آلية متعددة الصور:

حيث هناك تنوع في الأسئلة فنجد الأسئلة الشفوية بدون مناقشة والأسئلة الشفوية مع المناقشة العامة، والأسئلة الكتابية بدون مناقشة والأسئلة الكتابية المصحوبة بمناقشة، بالإضافة إلى الأسئلة العاجلة التي أثبت الواقع أهميتها في الإستجابة للقضايا المستعجلة.

[1] أنظر صلاح الدين فوزي، البرلمان-دراسة مقارنة وتحليلة لبرلمانات العالم- دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 40.

[2] عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 139.

د- آلية دستورية وقانونية:

حيث يمارسها أعضاء البرلمان خلال ممارسة واجبات العهدة البرلمانية، وتعتبر حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان يستعمله وقت ما يشاء وحيثما تقتضي الظروف وواقع الحال إثارته، ويتفرع على ذلك أن السؤال يعتبر حقا شخصيا لعضو البرلمان فله أن يتنازل عنه ومن باب أولى يجوز له التوقف عن إثارته إذا لم يكن هناك وجه لذلك، وما يؤكد ذلك أن للعضو السائل حق إسترداد السؤال الذي تقدم به كما سيأتي لاحقا.

كما أن هذا الحق قد نصت عليه مختلف الدول في الأنظمة الدستورية المقارنة، سواءً في دساتيرها أو في أنظمتها الداخلية، ولا يتصور حرمان االبرلمان من حق السؤال إلا في النظام الرئاسي[1].

إن بساطة إجراءات السؤال تساعده على الإنتشار في أوساط النواب، "مما يحقق ظهورا مستمرًا للنائب الذي يتتبع الشأن العام، كما يفرض النائب الخبير الماهر والمتخصص على الحكومة وعبر تقنية الأسئلة مراجعة سياستها ومراجعة التشريعات من البرلمان نفسه ليتدارك النقائص وإصلاح الإختلالات"[2].

غير أن ما يلاحظ عن الأسئلة البرلمانية في الوقت الراهن أصبحت وسيلة دعائية، من خلالها يتمكن النائب من الظهور أمام ناخبيه بمظهر المتحسس لإنشغالاتهم تحسبا لمواعيد إنتخابية قادمة، كما أن الأسئلة قد يكون الهدف منها الضغط على الحكومة من أجل تعديل موقفها في جزء من قضية معينة، بحيث لا يؤثر تراجعها أو تغيير موقفها في هذه القضية على وضعها بصورة عامة والتي تطرح من طرف النواب الموالين للحكومة، وفي هذه الحالة على موجهي الأسئلة أن يكونوا متأكدين من عدم تأثيرها على الحزب الحاكم، ولو أن الأغلبية الحاكمة عادة ما تكون مشكلة من إتجاهات سياسية متباينة تحاول من خلال الأسئلة التعبير عن مواقفها، ومن ثمة تكون الأسئلة وسيلة تسمح للنواب بالتعبير عن عدم تحولهم إلى أداة للطاعة في يد الحكومة لتمرير مشاريعها ونصوصها القانونية[3].

وبناءً على ما تقدم يمكن القول بأن آلية السؤال البرلماني قد حضيت بإهتمام أغلب الدساتير وذلك لما لها من مصداقية وشفافية، حيث أنها تمارس في ظل جملة من الإجراءات والأجواء التي تتسم بالعلانية والعمومية المقترحة على المواطنين والرأي العام وكافة وسائل وقنوات الإعلام، كما تجدر الإشارة إلى أن تحديد الهدف من السؤال يختلف حسب نوع السؤال وهو ما سوف نتناوله في المطلب الموالي.

---

[1] أنظر سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 477.
[2] ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 117.
[3] أنظر عمار عباس، تطور الرقابة البرلماينة في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2004/ 2005، ص 166.

المطلب الثاني: النظام القانوني للأسئلة البرلمانية وأحكامها:

إن الأسئلة البرلمانية تنقسم إلى عدة أنواع وتصنيفات حسب طريقة الإستعمال والشكل، وإن كانت الممارسات البرلمانية تعرف عدة أنواع للأسئلة البرلمانية، وقد جرى الفقه الإنجليزي على تقسيمها إلى عدة أنواع وهي السؤال المنجم، السؤال المستعجل، السؤال الإظافي والسؤال غير المنجم، وكذلك الحال في الفقه الدستوري الفرنسي قسمت إلى أسئلة مكتوبة وأسئلة شفوية، الأسئلة الحالة وأسئلة الحكومة ولم يضع الفقه أساسًا لهذ التنظيم[1].

ويمكن تقسيم الأسئلة إبتداءً إلى أسئلة أصلية وأسئلة تبعية، فالأولى هي التي يتطلب الرد عليها شفاهة أو كتابة، أما السؤال التبعي أو الإظافي فهو سؤال متسلق يأتي من وحي الساعة يلقيه العضو الذي قدم السؤال أو غيره أثناء الإجابة على السؤال الأصلي، والرد على السؤال التبعي عادة ما يكون شفاهة، كما يقسم السؤال الأصلي بالنظر إلى المدة المطلوبة للرد على السؤال، أما السؤال التبعي فلا يقسم، وعلى هذا الأساس نجد الأسئلة قصيرة المدة تتميز بأن مدة الرد عليها أقل من الأسئلة الأخرى وتقصر هذه المدة بسبب ما لهذا السؤال من أهمية خاصية وكذا بسبب الإستعجال، وقد يسمى بالسؤال المستعجل، كما قد توجد أسئلة متوسطة المدة للرد عليها وتختلف هذه المدة بحسب التنظيم الدستوري لكل دولة، فمثلاً بريطانيا يومان، وفي فرنسا يتخذ جلسة خاصة معه كل أسبوع للإجابة، هذا فضلا عن الأسئلة طويلة المدة للرد عليها، أي يمتد أجل الرد عليها إذا ما قورن بالأجل المفروض للسؤال متوسط المدة وقصير المدة، وهي أسئلة بطبيعتها تتطلب الرد عليها كتابة، لذا يتأجل الرد عليها مدة أطول من الأسئلة المطلوب الرد عليها شفاهة ويسمى هذا السؤال في بريطانيا بالسؤال غير المنجم، أي يقدمه العضو ويطلب فيه إجابة محررة، ولا يحرر على مستند السؤال نجمة حتى لا يصبح سؤالا شفويا، ولا يوجد حد على الأسئلة غير المنجمة[2].

كان هذا ما يتعلق بالتقسيم الفقهي للأسئلة البرلمانية، أما بالعودة إلى المشرع الدستوري الجزائري فإن الواضح أن الدساتير الجزائرية لم تعترف إلا بشكلين للأسئلة، يتعلق الأمر بالأسئلة الشفوية والأسئلة الكتابية، وكذلك المشرع الدستوري التونسي فقد سار على نفس النهج الذي سار عليه المشرع الدستوري الجزائري، لذلك سوف نناقش الأسئلة البرلمانية بنوعيها الشفهية والكتابية كتقنية دستورية للرقابة على أعمال الحكومة في كل نظام من هاتين الدولتين.

[1] أنظر إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 32.
[2] أنظر المرجع نفسه، ص 40.

الفرع الأول: الأسئلة المكتوبة:

إن السؤال الكتابي هو عبارة عن طلب مكتوب للحصول على معلومات موجه من طرف أحد أعضاء البرلمان إلى عضو من أعضاء الحكومة، وهذا الأخير ملزم بالرد عليه في خلال مدة معينة، والأسئلة الكتابية هي التي تقدم كتابة إلى الوزراء ويتم الإجابة عنها بنفس الطريقة (كتابة)، فهي تأخذ هذه الصفة نظرًا إلى طريقة الإجابة التي تكون مكتوبة، وهذا النوع من الأسئلة أدخل لأول مرة في فرنسا ضمن نظام الجمعية الوطنية في 30 جوان 1909 بناءً على إقتراح النائب "فرانسي دي برسونسي" "**Francis de Pressense**" ثم أدخلها مجلس الشيوخ في 07 ديسمبر 1911 كتقليد برلماني إلى أن نص عليهما النظامين الداخليين على غرار النظام الإنجليزي، والأسئلة البرلمانية المكتوبة حسب الفقيه "أندريه هوريو" لها مجموعة من المزايا، ففضلا عن أنها مصدر هام لجمع المعلومات فإنها تتيح لأعضاء البرلمان الذين تنقصهم الجرأة والفصاحة أن يستخدموا هذا الحق، كما قد تكون أحيانًا وسيلة للحصول على إستشارة قانونية مجانية لكون الموظفين الذين يعدون إجابات الأسئلة يتوفرون على درجة عالية من الكفاءة[1].

ومهما كان السبب في تسميتها فإن هذه الأسئلة تقدم مكتوبة من أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة ويتلقون الإجابة مكتوبة أيضا، وهو ما نصت عليه الدساتير والأنظمة الداخلية لبرلمانات دول المغرب العربي وخاصة الجزائر وتونس اللتان هما محل الدراسة، لذلك سوف نتطرق إلى تبيان وضع وأحكام الأسئلة البرلمانية المكتوبة في كل دولة حدى وهو ما سنتطرق إليه بنوع من الشرح والتفصيل.

أولا: وضع الأسئلة المكتوبة في الجزائر:

أصبحت الأسئلة البرلمانية كوسيلة من وسائل الإستعلام والرقابة البرلمانية تحتل مكانة هامة في مختلف النصوص الدستورية الجزائرية، سواءً تعلق الأمر بالدساتير الأربعة التي عرفتها الجزائر منذ الإستقلال أو في النظم الداخلية للمجالس النيابية، سواءً المعينة أو المنتخبة وصولاً إلى البرلمان بغرفتيه في ظل دستور 1996، لذلك يمكن القول بأن السؤال البرلماني قد مر بعدة مراحل في ظل التجربة الدستورية الجزائرية، فلقد تم النص عليه صراحة في دستور 1963 بموجب نص المادة 38 منه بنوعيه الشفهي والكتابي غير أن دستور 1976 عرف تراجعًا واضحًا فقد إقتصر على النص فقط على السؤال الكتابي دون الشفهي، أما دستور 1989 فقد أعاد الإعتبار لمكانة الأسئلة بنوعيها الكتابية والشفهية وهو ما أكده النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ورسخه النظام الداخلي للمجلس الوطني الإنتقالي في الفترة الممتدة من 1992 إلى 1996.

[1] أنظر الطنجي الشرقاوي أمينة، العلاقات بين السلطات في النظام الدستوري المغربي (92- 96) والفرنسي (1958)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، أكدال، الرباط، 2003، 2004، ص 312.

أما دستور 1996 فقد حافظ على مكانة الأسئلة البرلمانية بنوعيها، وقد نص عليها في دستور 1996 المعدل في 2008 بموجب نص المادة 134 منه، أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد نص عليها بموجب المادة 152 منه، وحتى يمارس السؤال من طرف أعضاء البرلمان يجب أن تتوافر فيه جملة من الشروط والضوابط، ثم بعد ذلك يصبح السؤال قابلا للنقاش بعد إستيفاء جملة من الإجراءات وهو ما سوف نتطرق إليه بالتفصيل.

أ- شروط السؤال وأطرافه:

يلزم توافر عدة شروط في السؤال البرلماني حتى يمكن قبوله وينتج أثره كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة، سواءً وردت هذه الشروط في الأنظمة الداخلية للبرلمان أو جرى العمل عليها وفقا للتقاليد البرلمانية، لذلك نجد بأن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 قد نص على مجموعة من الشروط تضاف لها شروط أخرى أنتجتها الممارسة العملية يمكن إجمالها في العناصر التالية:

- يجب أن يقدم كتابة وهذا الشرط يجب توافره سواءً كان السؤال شفهيًا أو مكتوبًا وفقا لما ورد بالمادة 70 و 73 من القانون العضوي 16-12 وكذلك المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، "ومن ثم فإن السؤال الذي يقدم شفاهة لا يعتد به، وقد نصت على ذلك أغلبية لوائح البرلمانات، كالبرلمان الفرنسي والبلجيكي، وكذلك جميع اللوائح البرلمانية في مصر دون إستثناء"[1].

- وفقا لنص المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 يجب أن يكون السؤال البرلماني بنوعيه محررا باللغة العربية.

- أن يكون مضمون السؤال "متعلق بأمر من الأمور ذات الأهمية العامة ولا يتضمن عبارات غير لائقة"[2].

- أن يتسم السؤال بوحدة موضوعه[3]، فلا يتشعب وتضيع الغاية منه حيث يجب أن تكون الأسئلة مختصرة وموجزة مما يساهم في وضوحها وإتاحة الفرصة لتقديم أكبر عدد ممكن من الأسئلة في جلسة واحدة.

- أن لا يؤدي السؤال إلى الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد، كأن يستهدف من ورائه السائل الكشف عن معلومات سرية أو يفضي طرح السؤال إلى إثارة نزاع أو خلاف مع دولة أخرى[4].

---

[1] مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص 171.

[2] بن بغيلة ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، باتنة، 2003/2004، ص 23.

[3] أي أن يتعلق السؤال بموضوع واحد وهو مانصت عليه الفقرة 01 من المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة2017، وكذلك المادة 184 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2013.

[4] أنظر عادل الطبطائي، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها – دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت- سنة 1987، ص 59.

– أن يوجه السؤال من عضو البرلمان صاحب السؤال إلى عضو الحكومة، ولو أن أغلب النظم الداخلية للبرلمانات تنص على أنه يوجه للحكومة، إلا أن المشرع الجزائري في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 قد نص على أن السؤال بنوعيه يوجه إلى عضو الحكومة المعني طبقا للمادة 01/94، كما نشير كذلك إلى أن المشرع المغربي في نص المادة 184 من النظام الداخلي لمجلس النواب قد عمل على تبيان الجهات المعنية بالسؤال وهي رئيس الحكومة حول السياسة العامة، وإلى الوزراء حول السياسات الخاصة.

– أن لا يتعلق موضوع السؤال الشفهي أو الكتابي بنص مودع لدى مكتب المجلس، أو بقضية محل إجراء قضائي[1].

– كما يجب أن يكون السؤال واضحًا ودقيقا خاليا من النزعة الشخصية وفقا لنص الفقرة 02 من المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

إن الدساتير الجزائرية والنظم الداخلية للسلطة التشريعية في مختلف المراحل التي مر بها النظام السياسي الجزائري، نجدها لم تحدد الشروط الواجب توافرها في السؤال البرلماني حتى يتم قبوله، إذا إستثنينا ما جاء في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، الذي نص على أن الأسئلة يجب أن تكون ذات مصلحة عامة [2]، يضاف لها النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 الذي أقر هذ الشروط التي تحكم تقديم السؤال البرلماني في المادة 94 منه.

نشير كذلك إلى أنه قبل تدارك هذا الفراغ القانوني الذي كان يعتري تحديد الشروط الواجب توافرها في الأسئلة، قد حاولت الممارسة البرلمانية في الجزائر وضع شروط موضوعية للأسئلة يلخصها تدخل رئيس المجلس الشعبي الوطني، عندما طالب من النواب في إحدى جلسات المجلس الإبتعاد عن الطبيعة الشخصية في ما يخص الأسئلة الشفوية وأن يؤكدوا على الطبيعة العامة، هذا الفراغ أدى بالمجلس الشعبي الوطني إلى محاولة سدّه عن طريق إصدار تعليمة[3] تضمنت الشروط الواجب توافرها في الأسئلة بنوعيها ونذكر منها:

– أن يوجه السؤال وأن يوقع من نائب واحد.
– أن يتضمن نص السؤال موضوعًا واحدًا.
– أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.

---

[1] أنظر الفقرة 02 من المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
[2] أنظر المادة 151 من القانون رقم 01/77 المؤرخ في 1977/08/15، الجريدة الرسمية عدد 68 الصادرة بتاريخ 04 سبتمبر 1977، المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
[3] التعليمة رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 221، المؤرخة في 2000/07/17.

– أن يحرر نص السؤال باللغة العربية وبشكل موجز، وأن ينصب على المسألة المطلوب الإستفسار عنها.

– أن يكون نص السؤال خاليا من العبارات النابية.

– أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور، أو متعلق بقضية شخصية أو فردية، أو بشخص معين بذاته، أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة، أو مساس بطريقة غير مباشرة أو مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة التحرير الوطني ورموزها، أو متعلقا بقضية مطروحة على الجهات القضائية.

– تفاديا لتكرار الأسئلة في نص الموضوع لا يقبل أي سؤال شفهي أو كتابي يكون موضوعه نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عنه منذ مدة تقل عن ثلاثة (03) أشهر.

على الرغم من إشتمال هذه التعليمة على جل الضوابط التي تحكم الأسئلة البرلمانية والمتعارف عليها في التشريعات البرلمانية المقارنة، إلا أنه يمكن القول بأنها لم تكن تفي بالغرض لرفع الإغفال التشريعي الحاصل في الموضوع، ثم إنه حتى ولو سلمنا بإلزامية هذه البنود التي تضمنتها التعليمة فإنها تعني نواب المجلس الشعبي الوطني فقط ولا تخص أعضاء مجلس الأمة، ما يبقى الفراغ قائما بشأن الضوابط الموضوعية التي يتعين أن تستوفيها الأسئلة البرلمانية المقدمة من أعضاء هذا المجلس إلى أعضاء الحكومة، لذلك ونظرا لتدارك هذا اللبس دفع بالبعض إلى القول بضرورة إدراج هذه البنود في النظامين الداخليين لكل من المجلسين وفي القانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة[1]، استجاب المشرع إلى هذا الأمر وقام بإدراج هذه الضوابط في القانون العضوي 16-12، وكذلك في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والتي يمكن إعتبارها تكريس لما جاء في التعليمة رقم 2000/08 السابقة.

ب- إجراءات ممارسة الأسئلة المكتوبة في الجزائر:

يقتضي تقديم السؤال وطرحه من قبل النائب السائل إجراءات خاصة تأتي لاحقة على إجابة الوزير الموجه إليه السؤال، حيث بعد إستيفاء جملة الشروط السابق ذكرها يتم إيداع السؤال الكتابي لدى الجهة المختصة بذلك في الأجال المحددة، لكي يتم تبليغه إلى الجهة المختصة بالرد خلال الجلسة المخصصة للأسئلة إذا ما تم إدراجه في جدول الأعمال، لذا نجد بأن إجراءات تقديم السؤال الكتابي تمر بعدة مراحل.

1- إيداع السؤال الكتابي وتبليغه:

طبقا للمادة 73من القانون العضوي 16-12، فإنه يودع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، كذلك نصت المادة 01/93 من

[1] أنظر محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2014، ص 135.

النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أن يودع نص السؤال الشفهي أو الكتابي لدى أمانة مكتب المجلس، والتطور الذي طرأ على مستوى الجهة التي يودع لديها السؤال يمكن القول أنه في ظل الأنظمة الداخلية السابقة وفي ظل دستور 1963 تعلق الأمر برئيس المجلس الوطني، أو لرئيس المجلس الشعبي الوطني في ظل دستوري 1976 و 1989، وإلى رئيس المجلس الوطني الإنتقالي في أرضية الوفاق الوطني 1994، كان الإيداع يتم لدى رئيس السلطة التشريعية، وكذلك تفاديا لإيداع الأسئلة خارج دورات المجلس الشعبي الوطني، فقد نصت التعليمة المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية السابقة الذكر في مادتها 02 على أن تودع الأسئلة بنوعيها خلال الدورتين العاديتين للمجلس الشعبي الوطني فقط- قبل تعديل 2016-.

بعدها تأتي مرحلة تسجيل السؤال، فبعد إيداع هذا الأخير والتأكد من إستيفائه للشروط المطلوبة التي سبق ذكرها، يلزم حينها مكتب المجلس المودع لديه السؤال القيام بالإجراءات اللازمة قصد الإجابة عليه، وأول هذه الإجراءات تتمثل في تسجيله في السجل المخصص لذلك، حيث تسجل الأسئلة حسب تاريخ إيداعها، وذلك ما نصت عليه المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، لكن في النظام الداخلي لسنة 2017 نسجل غياب تحديد كيفية تسجيل الأسئلة ولم يرد حكم خاص بهذا الموضوع نفس الأمر بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل والمتمم سنة 2000، رغم أن النظام الداخلي له لسنة 1997 قد تضمن نصًا يقضي بذلك صراحة في المادة 95 منه.

بعدها يتم ارسال السؤال الذي تم قبوله الى الحكومة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب المادة 02/73 من القانون العضوي 16-12، ونلاحظ أن هذا الأخير لم ينص على ميعاد إرسال السؤال الكتابي، على عكس القانون العضوي 02/99 الملغى أين يتم إبلاغ الوزير بموضوع السؤال الموجه إليه ولقد نصت المادة 03/72 منه على أنه يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورًا إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا)، ويبدوا أن إبلاغ الوزير بالسؤال قبل الإجابة عليه بوقت كافي هو إجراء متفق عليه في التقاليد البرلمانية في الأنظمة المختلفة، وقد جعل المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في مادته الرابعة، تنظيم كيفية تبليغ الأسئلة بنوعيها الكتابية والشفوية التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة من صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان[1]، فيلاحظ هنا أن مدة التبليغ لم تحدد بدقة وإنما إكتفى المشرع العضوي بإستعمال مصطلح "يرسل"، مما يدل على أن هذه المدة تدخل في إختصاص الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان كان يجب على المشرع مراعاتها.

[1] المرسوم رقم 04/98 المؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، جريدة رسمية عدد 04، المؤرخة في 28 جانفي 1998.

لكن نلاحظ بأن الفقرتين 02 و 03 من المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 قد نصت على أنه:"...يبت المكتب في طبيعة الأسئلة الشفوية والكتابية ويرسلها إلى الحكومة متى استوفت الشروط الشكلية المطلوبة، في حالة عدم استيفاء السؤال الشفوي أو الكتابي الشروط الشكلية المطلوبة يبلغ صاحب السؤال بذلك"، وبالتالي فإن ميعاد إرسال السؤال الكتابي مرتبط بتوافر الشروط الشكلية المطلوبة والمذكورة سابقا، بعدها مباشرة وبعد قبول السؤال يرسل رئيس المجلس حسب الحالة السؤال إلى الحكومة[1].

2- إدراج السؤال في جدول الأعمال:

إذا كان إبلاغ الوزير المختص بالسؤال إجراء ضروري للإجابة على السؤال، فإن الإجابة على هذا الأخير تقتضي كذلك إدراجه في جدول الأعمال، "ويمثل هذا الإجراء تمهيدًا لمناقشته بحيث أن عدم إستيفاء هذا الإجراء لا معنى له غير عدم الإجابة عنه، وهذا إذا كان أصلاً مستقرًا بالنسبة للأسئلة الشفوية، فإنه غير متطلب بشأن الأسئلة المكتوبة، أي تلك التي يجاب عنها كتابة، فهي لا تكون بحاجة لإنعقاد جلسة لتلقي الإجابة عنها"[2].

لكن تبقى مسألة إدراج السؤال في جدول الأعمال مسألة مهمة، خاصة إذا تعلق الأمر بالمعيار الذي يتم على أساسه إدراج هذه الأسئلة، في هذا الصدد يوجد هناك موقفان، الأول يعتمد طريقة التسجيل التلقائي للأسئلة في جدول الأعمال دون إختيار أو فرز مسبق، وفي هذه الحالة يأخذ بعين الإعتبار تاريخ وترتيب تسجيل الأسئلة في الجداول المخصصة لذلك وتبليغها إلى الجهة المختصة، أما الموقف الثاني فيعتمد على الإختيار والفرز المسبق للأسئلة، وفي هذه الحالة تعطى لمكتب المجلس التشريعي سلطة إختيار الأسئلة التي ستدرج في جدول الأعمال وذلك بالنظر إلى أهميتها الإستعجالية.

أما الطريقة الأحسن فهي "التركيب بين الموقفين السابقين، حيث تدرج الأسئلة في جدول الأعمال حسب تاريخ وترتيب إيداعها وتسجيلها في الجداول من جمع الأسئلة المتشابهة، وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن مكتب المجلس الشعبي الوطني عادة ما كان يختار سؤالين أو ثلاثة حسب الأهمية ويتم إدراجها في جدول الأعمال"[3]، وبناء عليه نصت المادة 03/70 من القانون العضوي 16-12 على أنه:" ينظر مكتب كل غرفة في طبيعة وعدد الأسئلة التي تحال على الحكومة"، أي أن له السلطة التقديرية تنظيم الأسئلة.

[1] أنظر الفقرة 02 من المادة 70 من القانون العضوي 16-12.
[2] محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 59.
[3] عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص ص 51، 52، 53.

3- الإجابة على السؤال الكتابي:

تنص المادة 152 من دستور 1996 المعدل في 2016 على: "... ويكون الجواب عن السؤال الكتابي خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما"، وهو نفس الأمر الذي أكد عليه القانون العضوي 16-12 في مادته 74 ولم يتطرق له النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، فالسؤال الكتابي تكون الإجابة عنه بنفس الطريقة التي ألقي بها أي كتابة ويودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب المجلس ويبلغ إلى صاحبه، والملاحظ على أن المادة 74 قد ركزت على حساب الأجل من تاريخ التبليغ وليس من تاريخ الإيداع وهو تاريخ يساعد كثيرًا الوزير الموجه إليه السؤال، ولقد كانت مدة الإجابة مقدرة بـ 15 يوم في كل من دستور 1976 وفي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977[1].

وللمجيب حقوق أقرتها النصوص وأثبتها الواقع وتتمثل إما في حق الإمتناع عن الإجابة، الذي يرتبط بأسباب مشروعة كعدم الإختصاص، أو أن السؤال يؤدي إلى الإفشاء عن أسرار الدولة من وراء الإجابة عنه، كما أن هناك الحق في الإنابة بالرغم من عدم وجود نص صريح يجيز للمجيب الحق في الإنابة، إلا أن الممارسة البرلمانية في الجزائر تؤكد على قيام بعض الوزراء بالإجابة نيابة عن زملائهم، مثلما هو عليه الحال بالنسبة للوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الذي يتولى في أغلب الأحيان الإجابة نيابة عن الوزير الأول وعن بعض الوزراء في بعض المرات، وهناك أيضا الحق في تأجيل الإجابة الذي يقترن عادة بعدم إمكانية جمع المعلومات أو البيانات أو لأن السؤال يتعلق بأحد المصالح الحيوية للبلاد[2].

وعلى الرغم من محاولة النصوص القانونية تنظيم الأسئلة وتحديد آجال الردود والإجابة عليها، فإن واقع الأمر يؤكد على عدم الإلتزام بهذا الأجل، والجدول الوارد بالملحق رقم 05 يبين بعض العينات من هاته التجاوزات.

من خلال إستقرائنا لمعطيات هذا الجدول[3] نلاحظ بأن أجل رد الحكومة على الأسئلة المكتوبة يفوق في بعض المرات إن لم نقل في كل المرات كثيرًا الأجل المنصوص عليه دستوريًا، بالنظر إلى عدم وجود جزاء عن عدم إجابة أو تماطل أعضاء الحكومة في الرد على الأسئلة مما يبقي الأسئلة الكتابية مجردة من فعاليتها، والجدير بالذكر أن الأسئلة تفقد معناها وآثارها إذا تأخرت الإجابة عنها خارج الآجال، ما يعد خرقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 16-12، وتزداد العلاقات تأزمًا بل وتعسفًا حين يرفض بعض الوزراء الإجابة بشكل نهائي على بعض الأسئلة الموجهة لهم في إطار الدستور، حيث تكشف الأرقام بأن الحكومة لم تجب على 57 سؤال كتابي خلال الفترة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997- 2002

---

[1] أنظر المادة 162 من دستور 1976، المادة 152 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977.

[2] أنظر المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، جريدة رسمية عدد 53 صادرة بتاريخ 13 غشت 1997.

[3] جدول يبين الفارق بين تبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة وتاريخ الإجابة عنه، أنظر في ذلك حصيلة نشاطات مجلس الأمة لسنة 2012، ص ص 86، 87.

الموجهة إليهم من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني[1]، لكن الأمر شهد تحسنا ملحوظا في الإلتزام بالإجابة خلال الفترة التشريعية السابعة 2012-2017 حيث بلغ عدد الأسئلة الكتابية المطروحة 1783 سؤال تمت معالجة 1748 منها، والباقي منها يتمثل في 06 أسئلة مسحوبة و 35 سؤال متبقية[2].

هذا ونضيف بأن القانون العضوي 16-12 قد منح كذلك لعضو البرلمان الحق في سحب سؤاله الكتابي، وهو أمر مستحدث لم يتطرق له لا القانون العضوي 99-02 السابق ولا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 ولا لسنة 2017 ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، حيث تنص الفقرة 02 من المادة 74 من القانون العضوي 16-12 على أنه:" يمكن عضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي وتبلغ الحكومة بذلك"، لكن المشرع هنا لم يبين تاريخ أمكانية سحب السؤال، هل يكون ذلك قبل ارساله للحكومة؟ أم أنه يمكن أن يمتد إلى إمكانية سحبه حتى بعد إرساله للحكومة؟ هذا الأمر قد يجيب عنه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي يأتي متوافقا مع التعديل الدستوري لسنة 2016.

4- إمكانية فتح مناقشة حول الأسئلة المكتوبة:

لقد منحت المادة 05/152 من التعديل الدستور لسنة 2016 إمكانية فتح مناقشة حول السؤال الكتابي، وهو الأمر نفسه الذي نصت عليه المادة 75 من القانون العضوي 16-12 لما يكون جواب عضو الحكومة غير مقنع، لكن هذه المناقشة تصطدم بالنصاب اللازم توافره لتقديم طلب فتح المناقشة، حيث نجد في هذا الصدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 أشترط ضرورة وجود طلب موقع من طرف عشرون (20) نائبًا (المادة 104 منه)، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 فإشترط نصاب ثلاثون (30) عضوًا (المادة 75 منه)، كذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نص على ضرورة تقديم طلب من 30 عضوا على الأقل- المادة 99 منه- وهذا نصاب مبالغ فيه نوعًا ما لأنه يصعب أن يقف الثلث الرئاسي ضد الحكومة، وعمومًا فإن فتح مناقشة حول السؤال الكتابي لا يترتب عنه أي أثر قانوني فعال، ويبقى السؤال الكتابي وسيلة وآلية دستورية مهمة يستفيد منها أعضاء البرلمان للإستفسار وإزالة الغموض حول موضوع معين لا غير.

5- نشر الأسئلة والأجوبة المقدمة عنها:

طبقا لنص المادة 06/152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 76 من القانون العضوي 16-12 فإن الأسئلة والإجابة عنها تنشر بنفس الكيفية التي تنشر بها محاضر مداولات غرفتي البرلمان، ولعل الغاية من هذا الإجراء هو إطلاع الناخبين على الأسئلة التي وجهها ممثلوهم إلى أعضاء الحكومة، كما أن التأكيد على النشر أمر ضروري خاصة إذا تعلق الأمر بالأسئلة المكتوبة، مادامت هذه الأسئلة

[1] أنظر التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة، نشرية للوزاراة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، أفريل 2002، ص 52.

[2] أنظر حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 13.

والأجوبة عنها لا تتلى في الجلسات العلنية، الأمر الذي يستبعدها من النشر، "كما أن عدم نشر الأسئلة من شأنه أن يؤدي إلى عدة سلبيات أهمها لجوء النواب إلى طرح أسئلة في مواضيع مشابهة، كما قد يؤدي إلى تهاون الوزراء وتأخرهم في الإجابة على أسئلة النواب، ولا شك أن للنشر أهمية كبيرة فهو يبين للرأي العام مواقف الوزراء من أسئلة أعضاء البرلمان، ويظهر الوزير بمثابة المتعاون مع البرلمان وهو أمر ذو أهمية كبيرة"[1].

وكتقييم للأسئلة الكتابية في الممارسة البرلمانية الجزائرية نستعرض بعض الإحصائيات المتعلقة بممارسة هذه الآلية وفق الجدول[2] الوارد بالملحق رقم 06.

من خلال تحليل معطيات هذا الجدول نلاحظ بأن مسار الأسئلة المكتوبة في تزايد مستمر وخاصة من حيث الإجابة عليها، حيث نسجل على مستوى المجلس الشعبي الوطني تطور واضح في نسبة الإجابة على الأسئلة المكتوبة من 91.59% خلال الفترة الرابعة إلى 93% خلال الفترة الخامسة، وصولا الى 93.14%خلال الفترة التشريعية السادسة، وخلال الفترة التشريعية السابعة 98.03% وهو ما يدل على العدد الهائل من الأسئلة التي يطرحها النواب مما يعكس دورهم الفعال في مجال الرقابة.

أما عن مجلس الأمة فقد أظهر تطورًا ملحوظا يستوجب الإشارة اليه، فبعد أن كانت نسبة الإجابة على الأسئلة المكتوبة في الفترة الرابعة 77.27% إرتفعت في الفترة التشريعية الخامسة إلى 83.72%، لترتفع في الفترة التشريعية السادسة إلى أن تبلغ 100%، أما خلال الفترة التشريعية السابعة فسجلت نسبة 94.11% وهو الأمر الذي يعكس قوة وتحكم أعضاء مجلس الأمة في إستعمال وممارسة هذه الآلية.

كما تجدر الإشارة إلى أن طرح الأسئلة الكتابية يتنوع حسب التشكيلات السياسية المكونة للغرفتين والجدول[3]، أدناه يوضح ذلك:

---

[1] عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 74.

[2] جدول يبين حصيلة الأسئلة الكتابية ونسبة الإجابة عنها خلال الفترة التشريعية الرابعة والخامسة والسادسة والسابعة، والأرقام مأخوذة من:
- التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة، مرجع سابق، ص 25.
- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002- 2007)، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، ص 29.
- حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص 260.
- حصائل نشاطات مجلس الأمة من 2007 إلى 2012.
- حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة، مرجع سابق.

[3] جدول يوضح نسبة طرح الأسئلة الكتابية حسب التشكيلات السياسية في الفترة الممتدة من (2002- 2007)، المعلومات مأخوذة من حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002- 2007)، مرجع سابق، ص 30.

المجلس الشعبي الوطني		مجلس الأمة	
التشكيلات السياسية	النسبة	التشكيلات السياسية	النسبة
– جبهة التحرير الوطني	%44	الثلث الرئاسي	%79
– حركة مجتمع السلم	%19		
–حركة الإصلاح الوطني	%15		
– التجمع الوطني الديمقراطي	%06	التجمع الوطني الديمقراطي	%19
– الجبهة الوطنية الجزائرية	%05		
– الأحرار	%05		
– حركة الوفاق الوطني	%03		
– حزب العمال	%02	حركة مجتمع السلم	%02
– النهضة	%01		

إن الملاحظ حول هذه المعطيات يؤكد على أن منطق الأغلبية هو الذي يتحكم في رقابة عمل الحكومة عن طريق الأسئلة داخل المجلس الشعبي الوطني، هل أن المغزى من ذلك هو أن الأغلبية غير راضية بأداء الحكومة؟ أم أنه طريق غير مباشر لإظهار ردود الحكومة التي تكون بالإتفاق مع التشكيلات السياسية الموالية لها على أنها تتفاعل مع الدور الرقابي للبرلمان؟.

وكذلك بالنسبة لمجلس الأمة نلاحظ بأن أعضائه وخاصة منهم الثلث الرئاسي إحتلوا الصدارة من حيث طرح الأسئلة الكتابية الموجهة للحكومة، هذه النسب تبين بشكل واضح أن الثلث المعين ليس على إتفاق مع الحكومة دائما، وأن تدخل رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة لم يؤثر على دورهم في ممارسة العمل الرقابي، بل على العكس فوجودهم أعطى دعمًا قويا ودفعًا كبيرًا لمستوى أداء مجلس الأمة في الميدان الرقابي[1].

كما نلاحظ أنه بدأت تتنوع التشكيلات السياسية في طرح الأسئلة الكتابية خلال العهدة التشريعية السادسة ونذكر على سبيل المثال ما ورد في حصيلة دورة الخريف لسنة 2011، من خلال الجدول[2] التالي:

[1] أنظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 407.
[2] جدول يوضح الأسئلة الكتابية المطروحة حسب التشكيلات السياسية على مستوى غرفتي البرلمان، أرقام مأخوذة من حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، دورة الخريف 2011، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 08.

المجلس الشعبي الوطني		مجلس الأمة	
التشكيلة السياسية	عدد الأسئلة	التشكيلة السياسية	عدد الأسئلة
– حركة مجتمع السلم	57	حزب جبهة التحرير الوطني	04
– حزب جبهة التحرير الوطني	19		
– الحركة الوطنية من أجل الطبيعة والنمو	10	التجمع الوطني الديمقراطي	04
–حركة الإصلاح الوطني	08	حركة مجتمع السلم	01
– الجبهة الوطنية الجزائرية	07		
– الأحرار	05	الثلث الرئاسي	01
– التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية	03		
–التجمع الوطني الديمقراطي	02		

سجل خلال هذه الدورة مشاركة تشكيلات سياسية متنوعة، كما سجل على مستوى مجلس الأمة تراجع الثلث الرئاسي عن طرح الأسئلة المكتوبة عما كان عليه في الفترة التشريعية الخامسة، إلا أن ما يمكن أن نخلص إليه في النهاية هو أن الأسئلة البرلمانية المكتوبة مهما لقيت صداها وتداولها بين أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان، إلا أنها تبقى مجرد آلية للإستعلام والإستفسار عن أمور معينة لكنها تبقى دون تحقيق الهدف المنشود منها لاعتبارات مختلفة.

ثانيا: وضع الأسئلة المكتوبة في تونس:

من جملة وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التي تناولها النظام الدستوري التونسي هو السؤال البرلماني، ويعد هذا الأخير إحدى الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان والذي بموجبه يمكن للنواب توجيه أسئلة إلى الحكومة أو أحد أعضائها تتعلق بالسياسة العامة للدولة أو بالمستجدات من الأحداث **Questions d'actualité**، وتنحصر مناقشة السؤال في دائرة عضو البرلمان السائل ورئيس الحكومة أو الوزير المسؤول عن الميدان موضوع الإستيضاح[1].

ففي إطار النظام السياسي التونسي لم يتعرض النص الأصلي للدستور الصادر في غرة جوان 1959 إلى نظام الأسئلة، إلا أن النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي وقع إقراره سنة 1959 أقر في المادة 12 منه على أنه: "لكل نائب أن يوجه أسئلة كتابية عن طريق رئيس المجلس إلى رئيس الجمهورية يجاب عنها كتابيا، ويعلم بها النواب ولا تنشر إلا إذا أجاب عنها ممثل رئيس الجمهورية في جلسة عامة".

[1] أنظر محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2006، ص 393.

إن تنظيم الأسئلة بمقتضى هذه المادة قد ورد على نحو من الخصوصية دفعت بالنواب إلى التخلي عن هذا النوع من الرقابة إلى غاية سنة 1976 تاريخ إدخال أهم التنقيحات الجوهرية على دستور غرة 1959، وذلك من خلال إقحام عنصر مراقبة الحكومة من قبل مجلس النواب، وفي هذا الإطار نص في المادة 61 فقرة 02 على أن: "لكل نائب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية"، وتبعا لذلك وقع تنقيح النظام الداخلي لمجلس النواب في 06 مارس 1979، بتخصيص مادة كاملة للغرض وهي المادة 11 وتطورت فيما بعد مقتضيات النظام الداخلي لتلائم التنقيحات الدستورية اللاحقة[1].

وتواصلت أهمية هذه التقنية مع نسق تنقيح الدستور التونسي خلال غرة جوان 2002، الذي إنبنى على فلسفة تفعيل علاقة الحكومة بمجلس النواب، فنصت المادة 3/61 منه على: "تخصص جلسة دورية للأسئلة الشفاهية لأعضاء مجلس النواب وأجوبة الحكومة... كما يمكن تخصيص حصة من الجلسة العامة للإجابة عن الأسئلة الشفاهية بشأن مواضيع الساعة"، لكن ما يلاحظ على هاته الفقرة أنها تعرضت للأسئلة الشفاهية فقط دون الأسئلة الكتابية التي ورد ذكرها في الدستور[2] على غاية من العمومية، تاركا المجال للنظام الداخلي لمجلس النواب، ثم جاءت المرحلة الإنتقالية وتم تنظيم هذه التقنية بموجب النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي.

وفي ظل التجربة الدستورية التونسية الجديدة التي جاء بها دستور 2014 الذي ألغى نظام الغرفتين لإعتبارات مختلفة، جعل من مجلس نواب الشعب هو نواة السلطة التشريعية وأفرد له كل المهام سواءً التشريعية أو الرقابية، ومما تجدر الإشارة إليه أنه حسم فعلا مسار السؤال كحق دستوري مقرر لأعضاء مجلس نواب الشعب، حيث نصت المادة 96 منه على أنه: "لكل عضو بمجلس نواب الشعب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية طبق ما يضبطه النظام الداخلي للمجلس".

فبعد صدور هذا الدستور الجديد وبعد الإطلاع على المادة 52 منه وخاصة الفقرة الثانية ، صادق مجلس نواب الشعب على نظامه الداخلي في جلسته العامة المنعقدة في 02 فيفري 2015، وفعلا تم التطرق إلى نظام الأسئلة[3] بنوعيها وتم تحديد الإجراءات الخاصة بها.

وإستنادًا إلى المادة 96 من دستور 2014 فإنه يحق لكل عضو بمجلس نواب الشعب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة مكتوبة، فيا ترى ما هي ضوابط وأحكام هذا النوع من الأسئلة البرلمانية وكيف نظمها المشرع التونسي ؟ وكيف تم تنظيمها في ظل المرحلة الإنتقالية ؟.

---

[1] تعديل 27 فيفري 1989 ليتلائم مع التعديل الدستوري لسنة 1988، وتعديل النظام الداخلي في 22 جويلية ليتجاوب مع مقتضيات أحكام تعديل 1997.

[2] تنص المادة 61 فقرة 02 على: "ولكل عضو بمجلس النواب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية".

[3] أنظر المادة 96 من الدستور التونسي لسنة 2014.

أ- توجيه السؤال البرلماني المكتوب:

لكل عضو من البرلمان أو أكثر التقدم إلى عضو أو أعضاء من الحكومة بأسئلة مكتوبة في صيغة موجزة يطلب النائب بمقتضاها إيضاحات من وزير حول نقطة معينة، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن لرئيس المجلس أو لمكتبه أو لأي هيئة داخلية للمجلس سواءً كانت برلمانية أو غيرها أن تتقدم بالأسئلة المكتوبة إلى الحكومة بإسم النائب أو بتفويض منه، ومن بين أهم الشروط التي يجب مراعاتها عند طرح السؤال وأن يحترمها النائب هو عدم إشهار مضمونه إلى أن تتم الإجابة عنه، فإذا وقع إشهار هذه الأسئلة الكتابية، كنشرها في الصحف فإنها بذلك قد إتخذت شكل رسالة مفتوحة مما يترتب عليه عدم إلزام الحكومة بالإجابة عنه.

كما يمكن الإستدلال عما سبق ذكره بذلك السؤال الذي وجهه النائب "خليفة عبيد" للحكومة من أجل الإستفسار حول الحوادث التي جرت في بداية سنة 1984 وذلك ضمن رسالة بعث بها إلى الصحافة، وتم نشر مضمونها في جريدة الشعب التي صدرت بتاريخ 13 جانفي 1984، وردًا على إحالة رئيس مجلس النواب للرسالة على الوزير الأول لاحظ هذا الأخير في 20 فيفري 1984 أن: "نشر النائب رسالته بجريدة قبل معرفة جواب الحكومة أو موقفها... يعتبر مخالف للهدف الذي أقر من أجله السؤال وللعرف الدستوري في هذا الخصوص"، كما جاء في رد الوزير أن: "الصيغة التي جاءت بها الرسالة مخالفة شكلا لأحكام النظام الداخلي... ولهذه الأسباب ترى الحكومة أنه ليس موجب للرد على هذه الرسالة، فالمرجو من رئاسة المجلس عدم نشرها بالرائد الرسمي لمداولات مجلس النواب لمخالفتها مقتضيات المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس"[1].

ووجه رئيس مجلس النواب إثر ذلك رسالة بتاريخ 10 مارس 1984 إلى النائب "خليفة عبيد" جاء فيها: "وكنت أود لو وقعت منكم إستشارتي لألفت إنتباهكم... إلى أن النشر على صفحات الجرائد لنص الرسالة الموجهة للحكومة... يعطيها إما صيغة رسالة مفتوحة أو صيغة تصريح علني أو صحفي... وفي كلتا الحالتين لا تبقى لها صيغة سؤال كتابي أو شفهي موجه من نائب إلى الحكومة مما يجعل هذه الأخيرة غير ملزمة بالجواب الدستوري المنصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس"[2].

وعلى كل فإن جدوى هذه الأسئلة المكتوبة يتمثل في تسليط الضوء على نقاط ضعف مجال من المجالات وفي وزارة من الوزارات، فتنبه حينئذ هذه الأسئلة الوزراء المعنيين.

[1] عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس، سنة 1987، ص 481.
[2] المرجع نفسه، ص 481.

ب- إجراءات طرح السؤال الكتابي:

يأتي النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لتفصيل كيفية إستعمال هذه التقنية وإجراءاتها، حيث تبين المادة 145 من هذا النظام أن لكل عضو أو أكثر التقدم إلى أعضاء من الحكومة بأسئلة كتابية في صيغة موجزة عن طريق رئيس مجلس نواب الشعب، ويحيل مكتب المجلس السؤال الكتابي على الحكومة ومرور السؤال عبر قناة رئيس مجلس نواب الشعب يخدم مصلحة الحكومة بالأساس، إذ يترك لها الحرية في قبول التعامل مع السؤال أو رفضه منذ البداية، ونعلم أن أغلب أعضاء مجلس النواب وكذلك جل أعضاء الحكومة ينطوون تحت لواء الحزب الحاكم ويعملون على أساس برامجه السياسية، وذلك يقصي الدور الرقابي للبرلمان الموكول للسؤال، ويحوله إلى مجرد تساؤلات بسيطة لا تتعمق في حقائق الأمور وتؤيد البرامج السياسية للحكومة، فواقع الأسئلة لا يستهدف فقط كشف المخالفات التي قد تقع فيها الحكومة بل يسعى إلى تحقيق الإصلاحات الحكومية[1]، ولقد حدد النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب مدة 08 أيام كأجل أقصى من تاريخ تلقي السؤال الكتابي إحالته على الحكومة وجوبًا، وللمكتب أن يكلف أحد أعضائه بمتابعة هذه الأسئلة.

وبالنسبة لميعاد الرد على السؤال الكتابي فإنه طبقا لنص المادة 61 فقرة 02 من دستور غرة 2002 الذي أقر على أن الحكومة ملزمة بالإجابة على السؤال الكتابي في أجل لا يتجاوز الشهر وفي شكل كتابي[2]، جاء الدستور التونسي الجديد لسنة 2014 وبموجب المادة 145 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب وقلص مدة الإجابة إلى أجل أقصاه عشرة أيام حيث ينص على: " يتعين على الحكومة موافاة رئيس المجلس بجواب في أجل أقصاه عشرة أيام من تلقيها السؤال".

وما يمكن قوله بأن الأمر الجدير بالذكر في هذه المسألة أن النظام الداخلي قد رفع من قيمة هذه الأسئلة إلى المستوى المطلوب، عكس ما كانت عليه في الدساتير الماضية وخاصة في ظل تنقيح 1976 حيث كانت وسيلة مفرغة من قيمتها ولم تؤد إلى الحد من الطابع الرئاسي، لأنها كانت وسيلة ناجحة في مراقبة العمل الحكومي، ولكن بالرغم من ذلك بقي هذا الأسلوب في تونس يطفوا في إطار من العموميات، "كما أنه من مفارقات النظام السياسي التونسي بخصوص هاته الوسيلة أن اللجوء إلى الأسئلة الكتابية يتنزل ضمن الحد من الطابع الرئاسي للنظام"[3].

ومنه يمكن القول بأن مدة الإجابة على السؤال الكتابي جدّ معقولة في ظل ما جاء في دستور 2014 والنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، وهو ما يدفع إلى زيادة إستخدام هذا الحق الدستوري من

---

[1] أنظر ريم القدري، مكانة السلطة التنفيذية من خلال الدستور التونسي لسنة 1959، مذكرة ماجستير، جامعة سوسة، تونس، سنة 2011، ص 136.
[2] المادة 11 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004.
[3] ريم القدري، مرجع سابق، ص 135.

قبل النواب، وذلك رغبة في التأثير أو إشعار الحكومة بأن سياستها محل متابعة أو مراقبة، ولكن ما يعاب على هذه الوسيلة هو غياب الضمانات الفاعلة دستوريا وعمليا تمكن النواب الحصول على إجابات حول تساؤلاتهم مما يجعل اللجوء إليها نادرًا، إلا أن هذا الدستور الأخير لسنة 2014 يمكن أن يحمل في طياته ما يضمن فعالية هذه الوسيلة، وخاصة لما حصر أجل الرد من طرف الحكومة في ظرف عشرة أيام من تاريخ تلقي السؤال.

وبعد أن تجيب الحكومة أو عضو الحكومة على السؤال الكتابي يستلم رئيس المجلس نسخة من جواب الحكومة، يسلم نسخة إلى العضو المعني ويأذن بنشر السؤال والجواب الكتابي للحكومة بالرائد الرسمي لمداولات مجلس نواب الشعب وعلى الموقع الإلكتروني في المجلس، ويمكن لأي عضو تقدم بأسئلة كتابية أن يسحبها قبل تلقي الإجابة من الوزارة الموجه لها السؤال.

وبالحديث عن وضع وتنظيم الأسئلة الكتابية في ظل المرحلة الإنتقالية التي عاشتها الجمهورية التونسية، فإن الأمر قد حسمه النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، الذي أوكلت له بموجب الفقرة الأولى من المادة الثانية مهمة ممارسة السلطة التشريعية.

ولقد إقتضت المادة 114 من هذا النظام الداخلي تنظيم الأسئلة الكتابية وبيان إجراءاتها، فقد منح الحق في طرح الأسئلة الكتابية لكل عضو أو أكثر التقدم للحكومة بأسئلة كتابية ويكون ذلك عن طريق رئيس المجلس الوطني التأسيسي، كما يتعين على من له الحق في طرح السؤال مراعاة ضوابط حددتها الفقرة الثانية من المادة 114، حيث يتعين عند طرح السؤال الكتابي الإيجاز وذلك بأن يكون مختصرًا ويتضمن موجز أو ملخص عن السؤال، كما يجب أن يكون دقيقا بمعنى أنه ينصب على أمر معين غير مبهم الذي من خلاله يمكن فهم منطق السؤال، كما يجب كذلك أن يخلوا السؤال من أي إشارة ذات طابع شخصي، أي أن طرح السؤال يكون بغية إستيضاح أمر مجهول أو مبهم من طرف نائب، التي تهم قضية ذات طابع محلي تخص الدائرة الإنتخابية التي يمثلها أو ذات طابع وطني تشغل الرأي العام.

بعدها يقوم مكتب المجلس بمطابقة الأسئلة الكتابية لهذه الشروط السابقة، ثم يقوم بإعلام أصحابها كتابيا بقراره معللا، أي إذا إستوفت الشروط فإنه يرسل قرار إلى العضو السائل بقبول سؤاله وإذا لم تستوف الشروط السابقة يرسل قرار إلى العضو السائل معللا بعدم مراعاة الشروط، وبعد القيام بهذا الإجراء يقوم مكتب المجلس بإحالة هذه الأسئلة المقبولة إلى الحكومة وذلك في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يومًا من تاريخ البت فيها، أي أنه يتوجب على مكتب المجلس بعد النظر والبت في الأسئلة المقبولة أن يرسلها مباشرة إلى الحكومة ويبدأ الحساب من هذا اليوم.

أما فيما يتعلق بإجابة الحكومة وأجل الرد فقد نصت عليه الفقرة 04 من المادة 114، فيتعين على الحكومة موافاة رئيس المجلس بالجواب في أجل أقصاه 15 يوما من تلقيها السؤال، وبعد أن تقدم الحكومة

الإجابة على الأسئلة التي طرحت عليها، يتم نشرها في الرائد الرسمي لمداولات المجلس الوطني التأسيسي وكذلك على الموقع الإلكتروني للمجلس.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي لا يتيح إجراء الإستجواب المتبع في الأنظمة البرلمانية حيث تطرح فيها الأسئلة الشفاهية لبدء المناقشة العامة يعقبه تصويت على قرار ما، كما أن إتباع هذه الطريقة قد يؤدي إلى إستقالة الحكومة في حالة وجود مشروع قرار لا يحظى بالتأييد، ولذلك فإن رفض المجلس الوطني التونسي لهذه الطريقة غالبا ما تبرره الرغبة في ضمان المزيد من الإستقرار الحكومي.

وبالفعل فإن هناك نوع من الإختلاف حول المسار الإجرائي لتقنية السؤال الكتابي بين النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي في ظل المرحلة الإنتقالية وبين ما جاء به دستور 2014 والنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، والجدول الوارد بالملحق رقم 07 يبين هذا الإختلاف.

من خلال هذا الجدول نلاحظ بأن الإختلاف وإن كان ليس بالقدر الكبير إلا أنه يكمن في ما يلي:

– من ناحية الشروط العامة فالنظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي قد أقر شروطًا عاما ودقيقة وهي في الحقيقة تسمو إلى إعطاء السؤال الكتابي قيمته الحقيقية، أما النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب فقد إقتصر فقط على الإيجاز دون أن يراعي أهم شرط وهو الدقة ووحدة الموضوع.

– من ناحية دور مكتب المجلس ففي ظل النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي فإن له مهمة أوسع مما هو عليه في النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، فيسهر المكتب على النظر في مدى مطابقة الأسئلة المكتوبة للشروط العامة أعلاه، مما يبين صرامة مكتب المجلس في قبول الأسئلة الكتابية، وكذلك يقوم بإعلام أصحاب هذه الأسئلة بقراره سواءً في حالة القبول أو الرفض، فيعلم أصحاب الأسئلة المقبولة وأصحاب الأسئلة المرفوضة على حد سواء مع تبرير سبب قبوله أو رفضه، ثم يُحيل هذه الأسئلة على الحكومة، أما في النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب فلم يتطرق إلى هذه الإجراءات، وإنما إكتفى بإحالة مكتب المجلس السؤال الكتابي على الحكومة دون أن يكلف نفسه عنان تقدير هذه الأسئلة، كما أنه يمكن أن توكل هذه المهمة إلى أعضاء المكتب.

– من حيث المدة المقررة لإحالة السؤال الكتابي على الحكومة فإن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب قد حددها بثمانية (08) أيام من تاريخ تلقي السؤال، وهي مدة معقولة بالنظر إلى ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المحددة بـ 15 يوم، وقد يرجع السبب في هذا الى إعطاء أعضاء المجلس الوطني التأسيسي وقتا كافيا لتحضير إجاباتهم لأنهم قد يكونوا منشغلين بشكل كبير في تنظيم شؤون أخرى تتعلق بكل قطاع منهم على حدى مما يستدعي منحهم هذه المدة المعقولة، لكن ما يلاحظ أن كلا النظامين لم يبينا مصير الأسئلة الكتابية التي لم تستوف هذا الأجل.

– من ناحية آجال الرد فإن الحكومة في ظل النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي يتعين عليها الرد في أجل أقصاه 15 يوم من تلقيها السؤال، غير أن التطبيق العملي في تجربة هذا المجلس (2011-2014) لا يحترم هذا الأجل، فالأجل هو أجل إستنهاض لا يترتب عليه أي جزاءات إن قامت الحكومة بخرقه، ففي أكثر الأوقات لا تلتزم الوزارة التي وجه إليها السؤال المكتوب بالإجابة في الآجال[1]، غير أن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب قد منح مهلة عشرة أيام كحد أقصى للحكومة من أجل الرد على السؤال المكتوب الموجه إليها أو إلى أحد أعضائها، على خلاف ما كان منصوص عليه في المادة 11 فقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004، وهي مدة معقولة تعزز من مكانة السؤال الكتابي وتدفع بالنواب إلى إستعماله بكثرة.

– أما من حيث الآثار فإن النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي قد اشترط لسحب السؤال أن يكون هناك تعليل أو مبرر لهذا العمل، على عكس ما هو عليه في النظام الداخلي لمجلس النواب الذي أقر إمكانية سحب السؤال من طرف النائب دون تعليل، وهو ما يبين الصرامة والتحكم في الأسئلة ومصيرها من طرف المجلس الأول.

وكتقييم لآلية السؤال المكتوب يمكن القول بأن هذه التقنية الدستورية يمكن أن تكون ذات صدى وأثر يجعل الحكومة تقرأ له ألف حساب، وذلك إذا ما أستعملت من طرف نائب يتميز بالخبرة والجدارة فإنها لا محالة سوف تحقق الغرض الذي تصبو إليه، ورغم أنها أكثر الوسائل شيوعًا وإستعمالا وأكثرها تأثيرًا في الرأي العام والحكومة، غير أن هناك ما يقف عائق في توظيفها يتمثل بالدرجة الأولى في لجوء الوزراء المجيبين إلى التأجيل والتماطل في الإجابة والتهرب والمراوغة وكذا تحويل الأسئلة، وأحيانًا يصل الأمر إلى حتى رفض الإجابة بحجة خروجها عن النظام أو مسامها بأسرار الدولة أو تعارضها مع المصلحة العامة، وكتخصيص للتقييم فإن الأسئلة في الجزائر تجد صداها أكثر مما هو معمول به في المنظومة التونسية، كان هذا ما يتعلق بالأسئلة الكتابية، فيا ترى ما هو الوضع بالنسبة للأسئلة الشفهية؟.

[1] أنظر رابح الخرايفي، مرجع سابق، ص 78.

الفرع الثاني: الأسئلة الشفهية:

تعتبر الأسئلة الشفهية أكثر أهمية من الأسئلة المكتوبة وذلك نظرًا للحوار المفتوح الذي تقيمه بين الحكومة والمجلس، فلقد أصبحت هذه الأسئلة أهم وسيلة تمكن النواب من مراقبة العمل الحكومي، ولقد خصص لها مجلس العموم في بريطانيا ثلاثة أرباع الساعة كل يوم أثناء دور الإنعقاد، لتمكين النواب من التعبير عن مشاغلهم وإستفسار الحكومة عن القضايا التي تشغل الرأي العام، ثم جاء النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية وأقحم طريقة الأسئلة حول مواضيع الساعة حتى يتمكن النواب من الإستيضاح حول هذه المواضيع[1].

والسؤال الشفهي هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يمكن أحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين، وإذا كانت الكتابة شرط ضروري لتقديم الأسئلة سواءً كانت مكتوبة أو شفهية، فإن ما يميز هذه الأخيرة هو طرحها شفويًا من طرف عضو البرلمان في الجلسة المخصصة لذلك، والرد عليها يكون شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة، الأمر الذي يظفي عليها طابعًا مميزا عن الأسئلة المكتوبة[2].

يلاحظ بأن "أغلب البرلمانات المقارنة تأخذ بالأسئلة الشفهية، وذلك لأنها تساير متطلبات العمل اليومي وتقدم ردودًا سريعة للمشاكل الحالية والرد على هذه الأسئلة ليس حتميا، فيمكن لرئيس الوزراء أو الوزير رفض الرد على هذه الأسئلة أو طلب الرد عليها في وقت لاحق حتى يتسنى لهم إعداد الرد المناسب"[3]، هذا ويمكن التمييز بين أنواع الأسئلة الشفهية، فهناك السؤال الشفوي العادي لا يتبع بمناقشة بحيث يتقدم العضو بسؤال ويجيب الوزير المعني مع إمكانية تعقيب العضو السائل دون أن يسمح لغيرهما بالتدخل، ولقد أخذ بهذا النوع من الأسئلة الشفهية المشرع الجزائري في ظل القانون العضوي 16-12 وهو ما يستفاد من نص المادة 69 منه، ونفس الأمر أخذ به المشرع التونسي حيث أن عضو البرلمان يتقدم بالسؤال الشفهي للوزير المعني مع إمكانية تعقيب عضو البرلمان على إجابة الوزير دون تدخل أي طرف آخر.

وهناك السؤال الشفهي المتبوع الذي لا يقتصر الحوار بين الوزير المعني وعضو البرلمان، بل يتسع ذلك ليشمل بقية أعضاء المجلس، حيث يمكن لهؤلاء الأعضاء مناقشة رد الوزير والتعقيب على إجابته، وهو ما من شأنه أن يؤثر على عضو الحكومة فيكون ملزمًا بتقديم شروحات وتوضيحات لكل تعقيب من النواب، والمشرع الجزائري قد أدرج هذا النوع من الأسئلة في مواده وذلك في حالة ما إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة يبرر إجراء مناقشة وهو الأمر الذي نص عليه دستور 1996 المعدل

[1] أنظر زهير المظفر، مرجع سابق، ص 206.
[2] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 31.
[3] محمد قدري حسن، مرجع سابق، ص 334.

في 2016 في مادته 152 فقرة 05، والمادة 75 من القانون العضوي 16-12 والمادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، أما المشرع التونسي فقد أخذ بهذا النوع من الأسئلة في تنقيح 2002 ونص عليها في المادة 61 منه، أما دستور 2014 فنجده قد تراجع عن الأخذ بهذا النوع وهو الأمر الذي أكد عليه النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب حيث لم يتضمن أي إشارة إلى هذا النوع من الأسئلة الشفهية المتبوعة بمناقشة[1].

كما يوجد هناك نوع آخر من الأسئلة الشفهية وهي الآنية، ويقصد بها تلك الأسئلة الشفهية التي يتقدم بها النواب وتتعلق بقضايا ظرفية طارئة تستأثر بإهتمام الرأي العام الوطني، وتستلزم تسليط الأضواء عليها بإستعجال من قبل الحكومة عن طريق المجلس[2]، لكن هذا النوع لم يأخذ به النظام الجزائري وكذلك الحال بالنسبة للنظام التونسي نجده قد خلا من النص على مثل هكذا نوع من الأسئلة الشفهية، بينما يجد أصله في النظام المغربي.

ونظرًا لأهمية الأسئلة الشفهية فقد أحاطتها الأنظمة الداخلية لمختلف البرلمانات عمومًا، والجزائر وتونس خصوصا بجملة من الإجراءات والضوابط، التي يجب أن تمر في إطارها هذه الأسئلة حتى يمكنها ولم لا إحداث الأثر القانوني الذي وجدت من أجله، لذلك سوف نتطرق إلى وضع الأسئلة الشفهية وبيان إجراءاتها في كل من الدول محل الدراسة.

أولا: نظام الأسئلة الشفهية في المنظومة الجزائرية:

ترتبط الأسئلة الشفهية بتطور النظام البرلماني وحتى بالنظام التمثيلي، فعند اللحظة التي يقوم فيها الحوار بين الحاكمين ومراقبي الحكام يعتبر تبادل الأسئلة والأجوبة الوسيلة البديهية في هذا الحوار[3]، وفي بريطانيا يسمى هذا النوع من الأسئلة الشفهية بالأسئلة المنجمة، أي تلك التي يؤشر على المستند الخاص بها بعلامة نجمة، وذلك لتمييزها عن الأسئلة التي يطلب فيها مقدمها من المسؤول الحكومي الإجابة عليها بصورة كتابية[4]، ومثل هذه الصورة موجودة في مجلس العموم ومجلس اللوردات.

أما في فرنسا فلم يكن السؤال الشفهي منصوصا عليه في الدستور، وإنما كان تنظيما عرفيا ثم بعد ذلك نص عليه الدستور صراحة في المادة 48 منه وأصبح بذلك نظامًا دستوريًا، وكان هذا النوع قليل الفعالية في تلك الفترة من حيث إستخدامه كوسيلة لرقابة الحكومة وجمع المعلومات التي تهم النواب، ومن

[1] أنظر المادة 146 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.
[2] أنظر المادة 195 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2013.
[3] أنظر ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007، ص 70.
[4] أنظر إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص ص 37، 38.

أجل هذا الأمر تم إدخال إصلاحات على هذا النوع من الأسئلة فأصبحت تخصص جلسة كل أسبوع على الأقل لطرحها[1].

أما بالرجوع إلى النظام الجزائري فنجد أن هذا النوع من الأسئلة ظهر بظهور أول مجلس تأسيسي بعد الإستقلال والذي عهد إليه أمر وضع الدستور، وقد أولاها هذا الأخير عناية خاصة وتم إدراجها في المادة 38 منه[2]، بينما لم ينص عليها دستور 1976 وإكتفى بالنص على الأسئلة الكتابية فقط، أما دستور 1989 و 1996 فقد رجعا إلى الأخذ بها، وتم بالفعل تحديد إجراءاتها وشروطها في ظل الأنظمة الداخلية للمجلسين وكذا القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

أما عن التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد أدخل تعديلا جزئيا حول آلية الأسئلة الشفهية، ونصت المادة 152 على الأجل الأقصى لرد الحكومة على السؤال الشفهي المحدد بثلاثين يوم، وخصص جلسة أسبوعية بالتداول بين الغرفتين لإجابة الحكومة على أسئلة النواب الشفوية.

وبالحديث عن إجراءات تقديم السؤال الشفهي، فهي لا تختلف بشكل كبير عن تلك المعمول بها في نظام الأسئلة الكتابية إلا فيما يتعلق بمسألة شكل ردّ الوزير، وعلى كل فإن إجراءات تقديم السؤال الشفهي تتمثل في ما جاء ذكره في المواد 70، 71، 72 من القانون العضوي 16-12، وكذلك المواد 95، 96، 97، 98 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 وهي:

أ- إيداع السؤال الشفهي وتبليغه:

حتى يكون السؤال قابلا للإجابة عليه يجب أن يودع أولا لدى الجهة المختصة[3]، وطبقا لنص المادة 70 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على أنه:"يودع نص السؤال الشفهي من قبل صاحبه حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"، ولم تحدد هذه المادة ميعاد الإيداع على عكس المادة 69 من القانون العضوي 02/99 الملغى، حيث حدد عشرة (10) أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض.

فمن خلال هذا النص نلاحظ أن أول إجراء ينطلق من إبداء رغبة النائب في توجيه السؤال إلى الوزير أو إلى رئيس الحكومة (رئيس مجلس وزراء، وزير أول...)، وعلى المعني أن يحدد طبيعة السؤال وكل ذلك يكون بإشعار كتابي إستفهامي محدد وموجز يتطابق مع معايير وشروط الأسئلة[4]، ثم يودع

[1] PHILIPPE ARDANT, Institutions politiques et droit constitutionnel, 16eme edition, L.G.D, Paris, 2004, P 582.
[2] تنص المادة 38 من دستور 1963، على أنه:"يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة... السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها".
[3] يتعلق الأمر برئيس المجلس الوطني في دستور 1963، ورئيس المجلس الشعبي الوطني في دستوري 1976 و 1989، ورئيس المجلس الوطني الإنتقالي في أرضية الإجماع الوطني.
[4] مراعاة الشروط السابق بيانها في الأسئلة المكتوبة التي نصت عليها المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

السؤال لدى الجهة المختصة والتي هي إما مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، الذي يقوم بتسجيله في السجل الخاص بذلك على أن يتم تبليغه إلى الوزير الموجه إليه السؤال، وقد إختلفت الأنظمة في تحديد فترة التبليغ غير أن الغالبية منها تتفق على تبليغه فور تقديمه، ومنها النظام الدستوري الجزائري حيث نص في المادة 69 فقرة 02 من القانون العضوي 02/99 الملغى على أنه:"يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورًا إلى رئيس الحكومة"، بينما القانون العضوي 16-12 لم يبين ميعاد إرسال السؤال الشفوي ولا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 كذلك.

لذلك نرى بأن هذا الإجراء المتعلق بالإيداع والتبليغ قد تم تنظيمه بشكل محكم من قبل القانون العضوي 02/99 الملغى، وخاصة إذا تعلق الأمر بالإيداع المحدد بعشرة أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض وهي مدة معقولة، حيث يكون لدى الموجه إليه السؤال الوقت الكافي لتحضير إجابته، كما أن فترة التبليغ محسومة جدا بموجب المادة 02/69 من القانون العضوي 02/99 الملغى التي تكون فورية، فبعد أن يتلقى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال بعد إستيفاء إجراء الإيداع يرسل السؤال فورًا إلى الحكومة، بينما القانون العضوي 12/16 قد أحال تنظيم هذه المسألة للنظام الداخلي لكل غرفة، لكن تبقى مسألة في غاية الأهمية وهي مسألة تنظيم حالة السؤال الذي يحمل طابع إستعجالي، فما هي الطريقة التي يسأل بها عضو الحكومة، كما أن مهمة تبليغ أعضاء الحكومة بالأسئلة الشفهية أو المكتوبة الموجهة إليهم يتولاها وزير العلاقات مع البرلمان ويبلغهم كذلك بجلسات الرد عليها[1].

ب- إدراج السؤال في جدول الأعمال وتحديد أجل الإجابة عنه:

إن الأصل أنه لا تتم الإجابة عن السؤال قبل أن يدرج في جدول الأعمال وبإعتماد معايير مختلفة وفي نظم مختلفة، فبعضها يدرج الأسئلة تلقائيا وفقا لترتيب تسجيلها بغض النظر عن مضمون السؤال وبعضها يعتمد على أهميتها وإرتباطها بالأحداث والحالة الإستعجالية، بينما تجمع بعض النظم بين معياري الترتيب وأهمية الأسئلة[2].

وإذا كان إبلاغ الوزير المختص بالسؤال ضروريا للإجابة على السؤال كإجراء سابق على الإجابة، فإن الإجابة على السؤال تقتضي كذلك إدراج السؤال في جدول الأعمال، وأحسن طريقة تدرج بها الأسئلة في جدول الأعمال هي التي تكون حسب تاريخ وترتيب إيداعها وتسجيلها في الجداول، ولكن هذا لا يمنع

[1] تنص المادة 05/04 من المرسوم التنفيذي رقم 04/98 على أنه: "تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على وجه الخصوص فيما يأتي: " تنظيم كيفيات تبليغ الأسئلة الشفوية والكتابية التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة وكذلك الأجوبة الخاصة بها، وفق الأشكال والآجال المحددة".

[2] أنظر ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 126.

من جمع الأسئلة المتشابهة، وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن مكتب المجلس الشعبي الوطني عادة ما كان يختار سؤالين أو ثلاثة حسب الأهمية ويتم إدراجها في جدول الأعمال[1].

أما الجهة المخول لها صلاحية إدراج السؤال في جدول الأعمال قد نضمها القانون العضوي 16-12، وخولها إلى مكتب المجلسين لكن تبقى مسألة إدراج السؤال الشفهي بجدول أعمال كل غرفة بحاجة إلى موافقة الحكومة على ذلك، حيث يحدد اليوم الذي يتم تناول الأسئلة الشفهية فيه، وضبط عددها بالتشاور بين مكتبي غرفتي البرلمان (مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني) وبالإتفاق مع الحكومة التي يتعين على أعضائها الإجابة عنها، وهو ما نصت عليه المادة 71 من القانون العضوي 16-12.

أما بالنسبة لآجال الإجابة على السؤال الشفهي، فإن المشرع الدستوري الجزائري لم ينص على هذا الأجل في دستور 1996 المعدل في 2008 وإنما نص عليه في تعديل 2016 وهو ما أكدته المادة 03/152 والمادة 05/70 من القانون العضوي 16-12 وهي المحددة بثلاثين يوما من تاريخ تبليغ السؤال الشفهي، وذلك بتخصيص جلسة أسبوعية بالتداول بين الغرفتين للإجابة عن الأسئلة الشفاهية المطروحة على أعضاء الحكومة خلال الدورة العادية، ويكون ذلك بالتشاور بين مكتبي غرف البرلمان وبالإتفاق مع الحكومة، على خلاف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الذي خول كل من مكتب المجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية سلطة تحديد هذه الجلسات حسب حجم الأسئلة المسجلة.

ويمكن القول بأن المشرع الدستوري أدخل على هذه الآلية تعديلا ملموسًا واضحًا ويتعلق الأمر بأجل الرد الذي تلتزم به الحكومة للرد على الأسئلة الشفوية للنواب والأعضاء، فلقد كان هذا الأمر يشكوا من فراغ قانوني يخدم صالح الحكومة فقام المشرع الدستوري في سنة 2016 بتصحيحه وذلك بإلزام الحكومة بالرد على السؤال الشفهي في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يومًا، وذلك يرجع إلى إعتبارات مختلفة منها ما يتعلق بالتجاوزات التي يقوم بها أعضاء الحكومة من خلال الإطالة في أجل الرد وأحيانًا التملص من الإجابة نهائيا، وكذلك نظرًا لأن الحكومة تتحكم في جدول أعمال الأسئلة الشفهية مما يمنحها الصلاحية لبسط نفوذها بالتحكم في أجل الرد بما يخدم مصالحها، وبخصوص جلسة الرد على الأسئلة الشفهية، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد قلصها بعدما كانت كل 15 يوم أصبحت جلسة أسبوعية يعقدها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول، ولعل الغرض من هذا التقليص هو تفادي تراكم الأسئلة وسرعة الإجابة عنها.

وبعد إدراج السؤال في جدول أعمال الجلسة المخصصة للأسئلة الشفهية في إحدى الغرفتين، تأتي إجراءات تحكم معالجة السؤال الشفهي في الجلسة، حيث يقوم صاحب السؤال الشفهي بطرح سؤاله حسب

[1] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 53.

نص المادة 72 من القانون العضوي 16-12، والأصل أنه لا يوجد تحديد للمدة التي يتناول خلالها صاحب السؤال سؤاله في هذه المادة، ولكن في الممارسة البرلمانية الجزائرية قد ثبت أن النواب يستغرقون وقت طويل في عرض أسئلتهم الشفوية، الأمر الذي يقلص من عدد الأسئلة المدرجة في جدول الأعمال، لكن تدخل المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة وأصدر التعليمة رقم 08 السابقة الذكر المتعلقة بالأسئلة الشفهية والمكتوبة، وأكد على أن مدة عرض السؤال الشفوي تقدر بثلاث (03) دقائق[1]، نفس الأمر جاء به المشرع في نص المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أين نص على أنه:" يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في ظرف ثلاث دقائق".

وبعدها يأتي دور الوزير للرد على سؤال العضو وله الحق في الإمتناع عن التصريح بالرد الفوري، إذا تعلق الأمر كما سبق وأشرنا بقضايا ذات مصالح حيوية للبلاد مما يؤجل السؤال إلى جلسة قادمة، أما مدة رد عضو الحكومة فقد حددتها المادة 06 من تعليمة المجلس الشعبي الوطني السابقة بسبع (07) دقائق ومكنت رئيس الجلسة إمكانية تمديدها إذا إرتأى أن موضوع السؤال يقتضي ذلك، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فمنحه في المادة 96 مهلة ستة 06 دقائق، بعدها يمكن لعضو البرلمان صاحب السؤال الشفوي أن يعقب على إجابة الوزير وقد حددت المادة 04 من تعليمة المجلس الشعبي الوطني السابقة مدة التعقيب بدقيقتين (02)، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فمنحه مهلة ثلاث 03 دقائق، وبعد أن يكمل صاحب السؤال تعقيبه تحال الكلمة للوزير ليعقب على السائل في حدود دقيقتين (02)[2]، وفي حدود ثلاث 03 دقائق طبقا للفقرة 02 من المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، شريطة أن يكون الرد والتعقيب حول موضوع السؤال.

قد يحصل وأن يغيب النائب السائل عن الجلسة فإنه يفقد حقه في طرحه ولا تجيب عنه الحكومة ويتحول تلقائيا إلى سؤال كتابي[3]، لكن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أقر امكانية النيابة في طرح السؤال الشفهي للنائب المتغيب[4]، والجديد في هذا الصدد كذلك هو أن القانون العضوي 16-12 قد منح لعضو البرلمان إمتياز جديد يتمثل في إمكانية سحب سؤاله الشفوي أو تحويله إلى لسؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض وبطبيعة الحال تبلغ الحكومة بذلك حسب ما أوردته المادة 03/71 منه، وهو الأمر لذي كرسته كذلك المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، هذا الإجراء الذي

[1] أنظر المادة 04 من التعليمة 2000/08.
[2] المادة 02/06 من التعليمة 2000/08.
[3] المادة 05 من نفس التعليمة.
[4] تنص المادة 95 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه:" يتقيد صاحب السؤال الشفوي أو من ينوب عنه بنص السؤال المودع لدى مكتب المجلس عند عرضه في الجلسة العامة"، ويكون ذلك بناء على وكالة لأنه في حالة عدم وجود توكيل من طرف النائب المتغيب، فإن هذا الأخير يفقد حقه في طرح سؤاله وهو ما نصت عليه المادة 97 من نفس النظام.

لا نجد له أثر في ظل القانون العضوي 02/99 الملغى ولا في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000.

وقد يحصل أن يتعمد أعضاء الحكومة الإمتناع عن الرد أو التأخر المبالغ فيه في الإجابة على أسئلة النواب الشفوية رغم محاولة النصوص القانونية تنظيم هذه الأسئلة، فيمكن للنواب اللجوء إلى أحد الأمور التالية:

– **الإحتجاج البرلماني:** ويستوي في ذلك أن يكون الإحتجاج فرديا أو جماعيا من طرف العضو السائل أو من طرف المجلس ككل ناجم عن تأخر الحكومة في الإجابة، وهو ما يعتبر عرقلة للعمل الرقابي الممارس من طرف نواب الشعب، مما يدفع بالنواب إلى اللجوء إلى طرح أسئلة مشابهة في نفس الموضوع دفعًا لإجبار الحكومة على الرد على الأسئلة وعدم التهرب من الإجابة، وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر ظاهرة الإحتجاج الفردي على عدم الرد على أسئلة النواب أو التأخر في الرد عليها، في هذا الإطار جاء تدخل النائب "جلول جودي" على أنه: "يفترض أن يجيب على السؤال وأن يعطي المعلومات الكافية لصاحبه... وأثناء الرد على السؤال الأول فإنه إكتفى بالتكذيب والتهديد ثم طرحنا عليه سؤالاً ثانيا ولم يرد عليه إلا بعد مائة وثلاثين (130) يوم"[1].

– **نشر الأسئلة غير المجاب عنها في مداولات المجلس الشعبي الوطني:** وهذا النوع من الجزاء الذي مفاده التشهير، أي نشر الأسئلة التي لم تتم الإجابة عنها في الجريدة الرسمية مع تبيان الوزارة التي وجه إليها والأجل الذي كان محددًا للإجابة، ولعل هذا الجزاء يفقد ثقة الرأي العام بالوزير المسؤول، كما يجعل هذا الأخير دائما يفكر قبل رفض الإجابة حتى لا يكون محل تشكيك، حتى وإن كان هذا الإجراء شكليا أو مثاليا[2]، وما أستقر عليه الوضع في الجزائر هو نشر الأسئلة مع الأجوبة أي الإمتناع عن نشر السؤال دون جواب.

ج– فتح مناقشة حول السؤال الشفهي ونشره:

كما سبق وأشرنا فإن إجراء مناقشة عامة لجواب الحكومة شفهيا كان أم كتابيا يعتبر من أهم مظاهر فعالية الرقابة بواسطة الأسئلة، وبخصوص الأحكام التي تحكم المناقشة سواءًا من حيث الشروط أو الإجراءات فقد تمت الإشارة إليها عند التطرق إلى الأسئلة الكتابية، وهي نفسها التي تحكم الأسئلة الشفهية، ولقد نص عليها المؤسس الدستوري في ظل دستور 1996 المعدل في 2016 في المادة 152 فقرة 05، وكذلك القانون العضوي 16–12 في المادة 75 منه، وكذلك المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وأخضعت الشروط التي يجب توافرها في المناقشة للنظام الداخلي لكل غرفة،

[1] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 63.
[2] أنظر محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص 72.

لكن المتأمل لنصوص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان يجدها تخلوا من إجراءات وشروط المناقشة كما لم تحدد أية أثار تترتب عنها.

أما عن نشر الأسئلة الشفهية والأجوبة عنها فقد نص الدستور على كيفية نشرها من خلال الفقرة 06 من المادة 152، والتي تكون طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان، ولقد رأى المشرع وحرصًا منه على إطلاع الرأي العام عما قد تتضمنه من حقائق ومعلومات أن يجري نشر هذه الأسئلة والإجابات عليها تبعًا في الجريدة الرسمية للمداولات، وقد يرجع السبب في ذلك إلى قصور النصوص القانونية المتعلقة بالسؤال بصفة عامة والسؤال الشفهي بصفة خاصة، وخاصة ما يتعلق منها بميعاد وآجال رد الحكومة على الأسئلة الشفوية، حيث أثبتت الممارسة البرلمانية بأن هناك تجاوز وإنتهاك لأحكام القانون بخصوص المدة المقررة لرد الحكومة، والجدول التالي[1] يبين بعض العينات من هذه التجاوزات:

صاحب السؤال	عضو الحكومة المعني بالسؤال	تاريخ التبليغ	تاريخ الرد
حبيب دواقي	وزير الصحة وإصلاح المستشفيات	مارس 2001	09 سبتمبر 2002
بوجمعة صويلح	وزير المالية	أكتوبر 2003	19 أكتوبر 2006
صالح بوتلحيق	وزير الثقافة	17 أكتوبر 2004	11 ماي 2005
قدياري حرزالله	وزير النقل	19 مارس 2005	ماي 2005
عبد الله بوسنان	وزير الأشغال العمومية	18 أفريل 2005	19 أكتوبر 2006
قدور دراجي	وزير التربية الوطنية	ماي 2005	19 أكتوبر 2006
محمد بودیار	وزير التجارة	25 أفريل 2006	15 جوان 2006
محمد دراوي	وزير الفلاحة	26 أوت 2006	19 أكتوبر 2006

فمن خلال الجدول أعلاه نلاحظ بوضوح أن أعضاء الحكومة قد إنتهكوا الأجل القانوني المقرر للإجابة على الأسئلة الشفاهية، فإطالة المدة وعدم الرد على السؤال تفقده قيمته القانونية، مما يؤدي إلى

[1] جدول يبين الفارق بين إيداع السؤال الشفوي وتاريخ الإجابة عليه في مجلس الأمة، أنظر في ذلك عقيلة خرباشي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 396، 397.

النقص في ممارسته ما دامت النتيجة الحتمية هي الاجابة بصفة سطحية أو غير مقنعة أو الإمتناع عن الرد، لذلك تجب ضرورة النظر في تحديد الجزاء القانوني المترتب على عدم الرد خلال الأجل المحدد لذلك.

كذلك من الأمور التي تجدر الإشارة إليها هي مسألة تحويل الأسئلة الشفهية إلى مكتوبة، فخلال الفترة التشريعية الخامسة (2002 – 2007) قد تم تسجيل 64 سؤالا تم تحويلها من أسئلة شفهية إلى أسئلة مكتوبة أمام المجلس الشعبي الوطني، والملاحظ أيضا من خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر لتقنية السؤال الشفهي نجد أن التشكيلات السياسية المشكلة للإتلاف الحكومي هي التي إحتكرت ممارسة السؤال الشفهي والجدول[1] يوضح ذلك:

المجلس الشعبي الوطني		مجلس الأمة	
التشكيلات السياسية	النسبة	التشكيلات السياسية	النسبة
– جبهة التحرير الوطني	%34	التجمع الوطني الديمقراطي	%57
–حركة الإصلاح الوطني	%18		
– حركة مجتمع السلم	%17	الثلث الرئاسي	%30
– الأحرار	%10		
– التجمع الوطني الديمقراطي	%09	جبهة التحرير الوطني	%9
– حزب العمال	%07		
– الجبهة الوطنية الجزائرية	%04	حركة مجتمع السلم	%04
–حركة الوفاق الوطني	%01		

كما نلاحظ كذلك أن ممارسة السؤال الشفهي قد تنوعت في ممارستها مختلف التشكيلات السياسية، وهو ما يعكس تفاعل التشكيلات السياسية في ممارسة هذه الآلية، مما يوحي بالدور البارز الذي تلعبه هذه التشكيلات ونعرض الجدول[2] التالي الذي يبين كذلك الأسئلة الشفهية المطروحة حسب التشكيلات السياسية لدورة الربيع 2010:

[1] أنظر حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 29.
[2] أنظر حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، دورة الربيع 2010، ص 07.

المجلس الشعبي الوطني		مجلس الأمة	
التشكيلات السياسية	عدد الأسئلة	التشكيلات السياسية	عدد الأسئلة
– حركة مجتمع السلم	54	الثلث الرئاسي	04
– جبهة التحرير الوطني	27		
– التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية	12	التجمع الوطني الديمقراطي	02
– الحركة الوطنية من أجل الطبيعة والنمو	06	جبهة التحرير الوطني	02
– حركة الإصلاح الوطني	03		
– الجبهة الوطنية الجزائرية	02	حركة مجتمع السلم	01
– الأحرار	02		
– التجمع الوطني الديمقراطي	01		

وكتقييم للأسئلة الشفهية في الممارسة البرلمانية الجزائرية نستعرض بعض الإحصائيات المتعلقة بممارسة هذه الآلية وفق الجدول[1] الوارد بالملحق رقم 08.

نلاحظ من خلال هذا الجدول بأن نسبة الإجابة على الأسئلة الشفهية على مستوى المجلس الشعبي الوطني تشهد انخفاظا محسوسا نوعا ما، بينما على مستوى مجلس الأمة فإن النسبة في تحسن ملحوظ، هذا وقد تم تسجيل تحويل 64 سؤال شفهي إلى كتابي على مستوى المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الخامسة، كما تم تحويل 111 سؤال شفهي ألى كتابي على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وتحويل 09 أسئلة شفهية إلى كتايبة على مستوى مجلس الأمة خلال الفترة التشريعية السابعة 2012–2017.[2]

[1] جدول يبين حصيلة الأسئلة الشفهية ونسبة الإجابة عنها خلال الفترة التشريعية الرابعة والخامسة والسادسة والسابعة، والأرقام مأخوذة من:
- التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة، مرجع سابق، ص 25.
- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002- 2007)، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، ص 29.
- حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص 260.
- حصائل نشاطات مجلس الأمة من 2007 إلى 2012.
- حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة، مرجع سابق،ص 13.

[2] أنظر: - حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص 29.
- حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة، مرجع سابق، ص 13.

ثانيا: نظام الأسئلة الشفهية في النظام التونسي:

إن السؤال الشفهي كما سبق وأشرنا هو طلب إستيضاح يقدمه النائب شفهيا إلى عضو الحكومة المعني بالسؤال حول مسائل معينة، ولكن بدون أن يؤدي ذلك إلى توتر العلاقات بينهما كما هو الحال بالنسبة للإستجواب أو لائحة اللوم، كما أن الأسئلة الشفهية هي لغة تترجم جدارة ومدى تفاعل النواب مع مشاغل ناخبيهم وتمثيلهم الفعلي لهم، وعن مدى قدرتهم عن التعبير عن رأيهم داخل منظومة متعددة الأطراف ومتفاوتة الوزن.

إن تكثيف إستعمال الأسئلة الشفهية يعزز أهمية الحوار بين السلطات ويخفف من وطأة الجلسات المطولة التي يعقدها مثلا مجلس النواب كل سنة في الميزانية، "إذ بإمكان النواب مناقشة أبواب الميزانية وذلك بالتوجه بعديد الأسئلة لأعضاء الحكومة سواءًا كان ذلك داخل اللجان الخاصة بالنظر في الميزانية أو أثناء الجلسات العامة"[1].

كما أن تقنية الأسئلة الشفهية في التجربة التونسية قد مرت بعديد المراحل، فتنقيح 18 أفريل 1976 قد نص على هذه التقنية، إلا أن ما يلاحظ على النواب أنهم لم يكترثوا لهذا الموضوع وكأن تنقيح الدستور لم يغير شيئا، وأثبتت الإحصائيات بأن عدد الأسئلة الشفهية التي أجابت عنها الحكومة خلال الدورة التشريعية التي وقع فيها إقحام الأسئلة الشفهية في الدستور (1976- 1979) لم يتجاوز عشرة (10) أسئلة، ويرجع السبب في ذلك إلى أن النظام الداخلي لم يكن صارمًا في التطبيق مما أفقد الأسئلة نجاعتها[2].

وتلت التنقيحات بعدها وصولاً إلى تنقيح غرة جوان 2002 الذي خصص المادة 61 لأسلوب الأسئلة بنوعيها، كما نص في الفقرة 03 من نفس المادة على إمكانية طرح أسئلة حول مواضيع الساعة، هاته الأسئلة التي تعني أنه لكل نائب أن يوجه إلى الوزير الأول أو إلى أحد أعضاء الحكومة سؤالا يتعلق بحدث طارئ أو بخصوص موقف الحكومة من قضية مطروحة على الساحة المحلية أو الدولية، وبعدها تم تنقيح النظام الداخلي لمجلس النواب في 22 جويلية 1999 لينص في الفقرة 04 من المادة 11 على أن: "المجلس يخصص جلسة شهرية للأسئلة الشفاهية للإستماع إلى الحكومة"، وذلك تجاوبا مع مقتضيات الدستور، كما تجدر الإشارة إلى أن هذه الأسئلة بنوعيها كانت إختصاص أصيل لمجلس النواب دون مجلس المستشارين، هذا الأخير الذي أحدث بهدف تحسين العمل التشريعي وإثراء الوظيفة التشريعية لا لتدعيم إختصاص الرقابة الممارس على الحكومة[3].

[1] ريم القدري، مرجع سابق، ص 133.
[2] أنظر زهير المظفر، مرجع سابق، ص 207.
[3] أنظر رافع ابن عاشور، مرجع سابق، ص 290.

والأمر المستجد هو أن تونس عرفت مرحلة جديدة سواءً من ناحية المؤسسات الدستورية أو من الناحية الإجتماعية، الأمر الذي أسفر على ميلاد دستور جديد للجمهورية التونسية، الذي غير في العديد من المعطيات، ونخص بالذكر وما يهم موضوعنا إلغاء نظام الغرفتين وتبني نظام الغرفة الواحدة تسمى بمجلس نواب الشعب، وقد تم إقرار نظام داخلي محين وجديد لهذه الهيئة وفق ما يتلائم ومقتضيات الحياة السياسية، فيا ترى كيف نظم دستور 2014 تقنية الأسئلة الشفهية ؟ وكيف تم تنظيمها في ظل المرحلة الإنتقالية ؟.

أ- وضع الأسئلة الشفهية في ظل دستور 2014:

لقد مكن الدستور نواب المجلس أن يقدموا طلبات حول إيضاح من وزير حول نقطة معينة خلال إنعقاد الجلسة العامة سواءً كانت مخصصة في الأصل للأسئلة الشفهية أو في جلسة عامة غير مخصصة للغرض، فبعد أن نصت المادة 96 من دستور 2014 على هذه الآلية الدستورية، جاء النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب ليفصل في إجراءاتها وبيان أحكامها.

فطبقا لأحكام المادة 146 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، فإنه يحق لكل عضو أن يتقدم بأسئلة شفهية لأعضاء الحكومة، وأشترط في ذلك توجيه إعلام كتابي يوجه إلى رئيس المجلس يبين فيه موضوع أسئلته وعضو الحكومة المعني بالإجابة، ويتم بعد ذلك إعلام الحكومة بمواضيع الأسئلة وموعد الجلسة العامة المخصصة للإجابة عنها، على أن تكون في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يومًا، ويتم تلقي جواب الحكومة خلال نفس الجلسة العامة، كما أجازت نفس المادة للنائب إمكانية التعقيب على جواب عضو الحكومة مرة واحدة، ويمكن لأي عضو تقدم بأسلة شفهية أن يسحبها ولكن خلال أسبوع على الأقل قبل موعد الجلسة العامة.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك أمر غير واضح في نص هذه المادة وهو ميعاد انعقاد هذه الجلسات المخصصة لطرح الأسئلة الشفهية، حيث أنها لم تبقى دورية مثلما كان عليه الحال في تنقيح جوان 2002 حيث نص هذا الدستور في المادة 61 على: "تخصص جلسة دورية للأسئلة الشفاهية لأعضاء مجلس النواب وأجوبة الحكومة..."، فلا هي كل جلسة عامة مثلما هو عليه الأمر في مجلس العموم البريطاني، ولا هي مرتين في الأسبوع كما هو الحال في فرنسا ولا هي مرة كل أسبوع كما هو الحال في المغرب[1] والجزائر.

وبإعتبار مجلس نواب الشعب التونسي حديث العهد فإن توجيه الأسئلة الشفهية من النواب يعتبر جدّ معتبر وفي إرتفاع مستمر، وما يلاحظ على جلسة طرح الأسئلة الشفوية فإنها غير منتظمة، أما

[1] أنظر المادة 189 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2013.

بخصوص الإجراءات فإنها كانت وفق الأحكام المقررة لها دستوريًا سواءًا من حيث طرح السؤال، أو إجابة العضو أو من خلال التعقيب.

وكذلك فإن هذا النوع من الرقابة بتقنية السؤال الشفهي يشهد إرتفاعا ملحوظا، حيث سجلت الجلسة المنعقدة في 10 جوان 2015 طرح أربعة أسئلة شفهية وتم الرد عليها كلها، والجلسة العامة المنعقدة كذلك في 07 جويلية 2015 شهدت طرح 05 أسئلة شفهية وتم الرد عليها كلها[1]، وهو ما يبين إهتمام أعضاء مجلس نواب الشعب التونسي بهذه التقنية وأبرزه الواقع العملي والتطبيقي لها، لكن تبقى فقط مسألة تحديد الجلسة الخاصة بطرح هذه الأسئلة محل جدل[2].

ب- وضع الأسئلة الشفهية في ظل المرحلة الإنتقالية:

كما سبق وأشرنا فإن القانون التأسيسي المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية قد أوكل مهمة مراقبة الحكومة إلى المجلس الوطني التأسيسي عبر عدة آليات ومنها آلية السؤال الشفهي، وقد نصت المادة 115 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي على هذه الآلية وحددت إجراءاتها وشروطها.

إن طرح الأسئلة الشفاهية هو حق دستوري لكل عضو من أعضاء المجلس التأسيسي، ولكن بعد إستيفاء جملة من الإجراءات[3]، تبدأ أولا بقيام العضو السائل بتوجيه طلب كتابي إلى رئيس المجلس التأسيسي ويجب أن يتضمن هذا الطلب السؤال أو الأسئلة المراد طرحها وكذلك عضو الحكومة المعني بالإجابة.

أما عن موعد الجلسة التي تتم فيها الإجابة عن الأسئلة الشفهية، فإن مكتب المجلس التأسيسي هو الذي يحدد موعدها وتكون بطبيعة الحال خلال جلسة عامة، "كما توكل إلى هذا المكتب مهمة مطابقة الأسئلة الشفهية للشروط المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 114، التي تشترط في السؤال أن يكون موجزًا ودقيقا وتجنب أي إشارة ذات طابع شخصي"[4]، بعد ذلك يتم إعلام الحكومة بفحوى هذه الأسئلة وبموعد الجلسة العامة المخصصة للإجابة عنها ليتسنى لها تحضير الجواب اللازم على هذه الأسئلة، إلا أن ما يلاحظ على هذه المادة أنها لم تحدد موعد الجلسة وأبقت على هذا الإجراء يخضع للسلطة التقديرية لمكتب المجلس، كما أنها لم تشر إلى مسألة التعقيب على الأسئلة الشفاهية وهو ما يترك

[1] حيث تم طرح سؤال شفهي في الجلسة العامة المنعقدة 18 ماي 2015 من طرف النائبة كلثوم بدر الدين على وزير الشباب والرياضة، ليطرح سؤال شفاهي في الجلسة العامة المنعقدة في 19 ماي 2015 من قبل النائب إياد الدهماني على وزير الشؤون الخارجية، أنظر في ذلك مداولا مجلس نواب الشعب، الجلسة 29 والجلسة 30 من الدورة العادية الأولى 2014- 2015.

[2] أنظر مداولات مجلس نواب الشعب، الجلسة 33 والجلسة 36 من الدورة العادية الأولى 2014- 2015.

[3] أنظر المادة 115 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي.

[4] منعم برهومي، المؤسسات السياسية في المرحلة الإنتقالية التونسية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2014، ص 104.

المجال واسعًا لأعضاء الحكومة في التصرف كما يشاؤون في الأسئلة الشفهية لأن هذه المادة جاءت شبه جافة من ناحية الإلزام بموعد الجلسة أو ميعاد رد الحكومة.

ويمكن كذلك لأي عضو من أعضاء المجلس تقدم بأسئلة شفهية أن يقوم بسحبها دون ضرورة إشتراط تعليل هذا السحب، أي أن له كل الحرية في سحب سؤاله ومتى شاء، ويثار إشكال كذلك حول نشر الأسئلة الشفاهية في الرائد الرسمي لمداولات المجلس الوطني التأسيسي والموقع الإلكتروني للمجلس، فالنظام الداخلي للمجلس وخاصة المادة 115 منه لم تشترط ضرورة نشر هذه الأسئلة وهو ما يضفي عليها نوع من التهميش، وهو ما يفرغ هذه التقنية من محتواها ويجعلها تطفوا في إطار من العموميات ويدفع النواب إلى العزوف عنها.

إن ما يمكن إستخلاصه حول تقنية الأسئلة الشفاهية في النظام الدستوري التونسي، خاصة في ظل المرحلة الإنتقالية أنها كانت جدّ مهمشة ولم ترق إلى المستوى المطلوب وذلك راجع إلى إشتغال الحكومة بأمور أخرى أكثر أهمية تتمثل في تنظيم وتسيير مصالح البلاد التي كانت جدّ متردية، إلا أن الدستور الحالي لسنة 2014 وخاصة النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب قد حاول تدارك النقائص التي كانت تعتري الأسئلة الشفهية في ظل المرحلة الإنتقالية، وحاول النهوض بها والرفع من قيمتها، وهو ما تم فعلاً من خلال نص المادة 146 سواءً بخصوص تحديد موعد جلسة الرد على الأسئلة أو مسألة التعقيب وهو ما تم التطرق إليه سابقا.

المبحث الثاني: تقنية الإستجواب البرلماني داخل الإطار الدستوري الجزائري.

كما سبق وأشرنا فإن السؤال أصله إنجليزي كرسته الممارسة البرلمانية في النظام السياسي البريطاني، على عكس الإستجواب الذي هو وليد التجربة الدستورية في فرنسا، وهناك إجراء شبيه بالإستجواب في الدستور الإنجليزي يعرف بإسم "الإقتراح بالتأجيل" والذي يظهر في شكل سؤال بمناقشة، ولقد ظهر الإستجواب مع بداية دستور الثورة الفرنسية سنة 1791، وإختفى بعد ذلك في دستور السنة الثالثة من الثورة لأن الوزراء لم يسمح لهم بالدخول في المجالس التشريعية ولم يكن في الإمكان سؤالهم وكذلك إستجوابهم، ثم ظهر من جديد في مايو سنة 1831، وفي عام 1848 إستعمل أعضاء الجمعية الوطنية الإستجواب بطريقة واسعة، ثم بدأت الجمعيات التشريعية في عام 1849 في تنظيم هذا الحق، وصدر رسميا في 1852، وإستمر الأخذ بنظام الإستجواب في دستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة 1964، وكذلك دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971[1].

ولم يكن الإستجواب في الأصل يتميز عن الأسئلة الموجهة للوزراء التي أخذت في ما بعد نظامًا خاصًا بها، رغم التقارب بين الأسئلة البرلمانية والإستجواب إلا أن هذا الأخير حديث النشأة مقارنة بالأسئلة وعلى خلافها فإن الإستجواب ينتهي عادة بسحب الثقة من الحكومة أو من أحد أعضائها.

وفضلا على أن الإستجواب هو وسيلة أو أداة للرقابة البرلمانية على عمل الحكومة فإنه يرتب آثار سياسية في غاية الخطورة، غير أن ما يمكن ملاحظته وخاصة في دساتير دول المغرب العربي، المغرب، تونس، وموريتانيا لم تتبن هذا الإجراء الدستوري بإستثناء الدستور الجزائري الذي إنفرد به إبتداءًا من دستور 1976 في المادة 161 منه، ثم دستور 1989 في المادة 124 منه، وبعد أن أخذت الجزائر بنظام المجلسين أصبح الإستجواب حق يشترك فيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهو ما نص عليه دستور 1996 في تعديل 2016 في المادة 151 منه، كما تجدر الإشارة إلى أن هناك تقنية دستورية تبناها المؤسس الدستوري التونسي تتقارب نوعا ما مع الإستجواب البرلماني وهي ما يعرف بجلسات الحوار مع الحكومة وهو ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في المادة 147 منه، لكنها لا ترتقي إلى حدّ مقارنتها بالإستجواب الذي يحمل في طياته طابع إتهامي.

والسؤال المطروح في هذا الصدد يتمحور حول كيفية تنظيم المؤسس الدستوري الجزائري لآلية الإستجواب ؟ وما مدى تطبيقه من طرف البرلمانيين؟ وكإجابة على هذا التساؤل سوف نحاول دراسة آلية الإستجواب بإعتباره من أهم وسائل الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة من خلال تحديد مفهومه في مطلب أول ثم تحديد الأحكام المتعلقة بممارسته في مطلب ثاني.

[1] أنظر إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص ص 85، 88، 89.

المطلب الأول: مفهوم الإستجواب:

إن دراسة موضوع الإستجواب كآلية دستورية لرقابة عمل الحكومة يقتضي منا أولا البحث في تعريف الإستجواب البرلماني من خلال التطرق إلى التعريف اللغوي والتعريف الفقهي المختلف فيه عند فقهاء القانون الدستوري وكذلك تحديد الأهداف أو الأغراض المرجوة من هذا الإجراء، بعد ذلك نحاول تسليط الضوء على إجراءات الإستجواب ومسارها في ظل النظام السياسي الجزائري على مختلف مراحله.

الفرع الأول: تعريف الإستجواب وأهدافه:

لمحاولة الإلمام بماهية الإستجواب البرلماني وتحديد أهدافه يجدر بنا أن نبين معنى كلمة إستجواب في اللغة، بعد ذلك نشير إلى تعريفه في إصطلاح فقهاء القانون الدستوري، ثم التطرق إلى الأهداف المرجوة من ورائه.

أولا: تعريف الإستجواب:

أ- تعريف الإستجواب في اللغة:

إن أصل الإستجواب لغة "جاوب يقال تجاوب القوم: جاوب بعضهم بعضا، وإستجوبه بمعنى طلب منه الجواب"[1] وورد بمعنى ردّ له الجواب[2]، مثل قولنا إستنجد أي طلب النجدة، وإستسقى أي طلب السقاية، فإستوجب بمعنى طلب الجواب من شخص ما.

ب- التعريف الإصطلاحي عند الفقهاء:

لقد حظي الإستجواب البرلماني بالكثير من التعاريف الفقهية، وتعددت هذه التعاريف وإختلفت بإختلاف جوانب الدراسة ومن بين التعريفات الفقهية نذكر:

- هو محاسبة الوزراة أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة، ويكاد يجمع فقهاء القانون الدستوري في مصر على هذا التعريف[3].

- وعرفه بعض الفقه بأنه: "إستفسار ينطوي على إتهام يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم بقصد محاسبته وتوجيه النقد إليه"[4].

---

[1] المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الطبعة رابعة، الإدارة العامة للمعجميات وإحياء التراث، القاهرة، 2005، ص 145.

[2] الأسيل، القاموس العربي الوسيط، طبعة أولى، دار الراتب الجامعية، بيروت، 1997، ص 42.

[3] أنظر صادق أحمد علي يحي، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة-دراسة مقارنة- المكتب الجامعي الحديث، 2008، ص 19.

[4] ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1993، ص 338.

– وذهب البعض الآخر إلى القول بأن الإستجواب هو مرحلة وسط بين جمع المعلومات وسحب الثقة، فهو مرحلة تمهيدية وضرورية لإمكانية سحب الثقة من الحكومة برمتها أو من أحد أعضائها، فهو يرمي إلى محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها بشأن موضوع معين على ضوء ما توفر للمستجوب من معلومات[1]، وما يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يحدد من له حق تقديم الإستجواب وكذلك فقد تغاضى عن عنصر مهم يتمثل في حق نواب المجلس في الإشتراك في مناقشة الإستجواب.

وعرف الأستاذ سعيد بوالشعير الإستجواب بأنه: "وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة"[2]، وهو تعريف مستوحى من النص القانوني الوارد بالدستور الجزائري.

والإستجواب في معناه الواسع هو وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة، موجه للحكومة المسؤولة عن تنفيذ سياستها العامة، وينطوي الإستجواب على محاسبة الحكومة على تصرفاتها وقد يفضي في نهاية المطاف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها، وفضلا عن ذلك فإنه يجبر الوزير على توضيح سياسته بصدد مسألة معينة، إن الإستجواب في الأصل هو عبارة عن إعذار موجه من قبل أعضاء البرلمان إلى الحكومة، يطلبون منها من خلاله توضيح مواقفها في ممارسة السلطة وتسيير الشأن العام، لأجل ذلك يعتبر من أهم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية فهو على خلاف السؤال، إذا ما إستعمله عضو البرلمان لا يستهدف منه مجرد الإستفهام عن شيء يجهله بل مناقشة سياسية الوزارة في أمر من الأمور وإنتقادها، أي أن الإستجواب يتضمن محاسبة الوزارة جملة واحدة أو أحد الوزراء عن تصرف معين مما يتصل بالمسائل العامة[3].

ثانيا: أهداف الإستجواب وخصائصه:

إن الإستجواب "يسمح بتبادل وجهات النظر بين الحكومة والبرلمانيين، على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الإستجواب أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير ورئيس الحكومة على الأسئلة، ويستهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء"[4]، ويترتب على الإستجواب فتح مناقشة عامة بين ممثلي الشعب والحكومة حول السياسة المنتهجة من طرف هذه الأخيرة.

إن الغرض من الإستجواب "هو محاسبة الوزير عن خطأ إرتكبه أثناء تأدية مهامه وهو أمضى وسائل الرقابة البرلمانية وأشدها ضراوة لأنه إجراء ذو طبيعة إتهامية، بالإضافة إلى أنه وسيلة ذات أثر

[1] أنظر عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981، ص 372.
[2] سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التشريعية والمراقبة- مرجع سابق، ص 172.
[3] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص ص 154، 155.
[4] إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 87.

عقابي"[1]، والميزة الأساسية للإستجواب تكمن في النتيجة التي يؤول إليها إستخدامه، وفضلا عن أهمية الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وكضرورة لتحريك المسؤولية الوزارية سواء كانت فردية أو تضامنية فإنه يرتب آثار سياسية في غاية الخطورة تتعلق بتأثيراته الواسعة في الرأي العام، هذا الأخير الذي يتابع مناقشة الإستجوابات في البرلمان ومن خلالها يستطيع تقييم أداء النواب والحكومة في آن واحد.

وتنبع أهمية الإستجواب من خلال كونه يفتح باب المناقشة العامة التي يشترك فيها جميع أعضاء المجلس، ومن أن المناقشات التي يثيرها الإستجواب بعضها يؤدي إلى التصويت على الثقة بالوزارة وهنا تظهر أهمية إستخدام الإستجواب عن غيره من الوسائل، ولقد إختلفت أراء الفقهاء حول مقاصد الإستجواب وهذا راجع أساسًا إلى تعريفهم له فقد تكون:

– الكشف عن مخالفات معينة إرتكبها أحد الوزراء أدت إليها سياسة الحكومة، فقد يكون الهدف من وراء الإستجواب ليس نقد أو تجريح الحكومة وإنما كشف بعض التجاوزات أو المخالفات التي إرتكبها هذا الوزير، الشيء الذي يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية، وقد لا تحرك المسؤولية حسب وعود الحكومة بالإصلاح، وهنا تتحقق الرقابة الموضوعية لسياسة الحكومة، وكل هذه النتائج لا يملك العضو فيها شيئا وإنما يكون الإحتكام لقرار الأغلبية في المجلس[2].

– تحقيق المصلحة العامة بعيدًا عن المآرب الشخصية، فلا يجوز أن يكون في تقديم الإستجواب مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب، والمقصود من وراء هذا الكلام هو أن الهدف الأساسي من الإستجواب هو السعي وراء المصلحة العامة وطرح المصلحة الخاصة الضيقة جانبًا، ومن ذلك الإبتعاد عن المصالح الحزبية خاصة إذا كان طرح الإستجواب هو بمناسبة التحضير لحملة إنتخابية من أجل جلب الأصوات.

– مناسبة لتوضيح سياسة الحكومة، حيث أن الإستجواب في هذه الحالة يكون وسيلة تسمح للعضو بأن يطلب من الوزير بيانات في السياسة العامة للدولة أو أي نقطة فيها، " لذلك فالإستجواب هو أداة فاعلة في تفعيل عمل الوزراء وتنبيههم في حال غفلتهم ومحاسبتهم عند تقصيرهم وردعًا لهم عند تجاوزهم جادة الصواب، والإستجواب هو وسيلة رقابة لها أصولها وقواعدها وإجراءاتها ومبرراتها التي تقوي النظام البرلماني وتجذر أصوله"[3].

ولقد كان الإستجواب ممارسًا من طرف البرلمانيين الفرنسيين في ظل دستور 1791، وإنتقل من فرنسا إلى دول أخرى، وكانت ممارسته بارزة جدًا خاصة في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث كان

[1] محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 125.
[2] أنظر إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 87.
[3] ياسين بن بريح، الإستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 26.

يستعمل كدعوة للحكومة للتحدث أمام الجمعية الوطنية وشرح سياستها[1]، وعلى الرغم من الأهمية المعطاة له كوسيلة رقابية إلا أنه فقد أهميته في فرنسا نظرًا للسقوط المتتالي للحكومات، ففي ظل الجمهورية الرابعة سقطت خمس (05) حكومات عن طريق الإستجواب، وإقتصر الأمر على إجراء واحد بمقتضاه تقرير المسؤلية السياسية للحكومة وهو ملتمس الرقابة[2].

إلا أنه على الرغم من كل ذلك بقي الإستجواب محافظًا على مكانته في نظم سياسية أخرى، على غرار الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي ألغى نظام الإستجواب، فهو وسيلة تسمح للنواب بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب من كل تصرف تقوم به، ولو أنه جرّد من الجزاء المترتب عنه.

ويتميز الإستجواب بجملة من الخصائص تميزه عن السؤال وعن غيره من الأدوات الرقابية الأخرى نذكر منها:

– إن الإستجواب لا يولد علاقة بين العضو المستجوب والوزير أو الوزارة، إنما يتعداها إلى أعضاء آخرين قد يشتركون في المبادرة ويشاركون في مناقشته.

– إن المناقشة في السؤال هي "إستفهام للعضو يتطلب ردًا من الوزير، أما الإستجواب فيهدف إلى كشف حقائق تتعلق بمخالفات معينة، أو عندما تكون هناك ثغرات في العمل الحكومي تستوجب تحريك المسؤولية"[3].

– إن مناقشة الإستجواب هي التي تكشف الحقائق حول وضع يخص مرفقا أو مؤسسة عمومية أو قطاعًا أو هيئة عامة.

– إن كشف الحقيقة يكون هو الغرض من الإستجواب إبتداءًا وليس من الضروري أن يرتب تحريك المسؤولية أو لا يرتبها، كما أن الإستجواب ليس حقًا فرديا مثلما هو الحال بالنسبة للسؤال وإنما يتميز بخاصية تجعل المناقشة العامة يشارك فيها مجموعة من الأعضاء، حتى ولو تنازل العضو المستجوب فإن الإستجواب لا يسقط إذ يمكن أن يتبناه غيره ويدافع عنه ويسير في إجراءاته[4].

– إن الإستجواب لا يستهدف أو ينصب على الأشخاص بذواتهم وإنما يستهدف أعمالهم، كما لا ينبغي أن يكون ذريعة لتحقيق مكاسب أو تصفية حسابات شخصية.

---

[1] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 156.
[2] أنظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق ص 409.
[3] إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 87.
[4] أنظر بن نويوة عبد المجيد، الإستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمل الحكومة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010/2009، ص 67.

– يتميز الإستجواب بخاصية الإنضباط وذلك بالنظر إلى خطورة الآثار التي يرتبها، فتوظيفه يحاط بجملة شروط وإجراءات مشددة لكي لا ينحرف عن الهدف المسطر من أجله، ولكي لا يتحول إلى أداة لنشر الفوضى وعدم الإستقرار.

– "يعتبر الإستجواب إجراء ذو طابع إتهامي بمعنى أنه يحمل في ثناياه إتهامًا للحكومة أو لأحد أعضائها عن شائبة قصور في أحد تصرفاتها أو فعل مشين لأحد أعضائها"[1].

– هو إجراء ذو أثر عقابي شديد البأس، نظرًا لما ينتهي إليه من جزاء ينجم عن ترتيب المسؤولية السياسية للوزارة ككل أو طرح الثقة بأحد الوزراء الذي ينتهي بعقوبة سياسية تتمثل في العزل.

– يتميز الإستجواب بخاصية الإستعجال لأنه ذو طابع إستعجالي ولأنه يتعلق بمسألة ذات غاية من الأهمية والتي تشغل الرأي العام، مما يتوجب الإسراع في نظرها هذا الأصل العام، ولكن هذه الخاصية غير واردة في ظل أحكام القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لأن أمر إنعقاد الجلسة العامة لهذا الغرض قد ترك أمرها إلى الإتفاق الذي يفترض أن يحصل بين مكتب المجلس والحكومة.

الفرع الثاني: مسار الإستجواب في النظام الدستوري الجزائري:

على خلاف الأسئلة التي عرفت تطورًا وتراجعًا أحيانا في مختلف النصوص الدستورية الجزائرية منذ الإستقلال، إلا أن النصوص المنظمة للإستجواب على العكس من ذلك، بقيت محافظة على نفس الصياغة المعتمدة في دساتير الجزائر لسنوات 1976، 1989 و 1996[2]، والملاحظ على هذه الدساتير أنها خلت من أي تعريف له وأبقى المؤسس الدستوري على نفس الصياغة إلا أن التغيير الوحيد الذي نلمسه يكمن في تغيير إسم الهيئة التي تمارس الإستجواب.

فبعد تبني إزدواجية السلطة التشريعية بمقتضى دستور 1996، لم يبق حق إستجواب الحكومة حكر على المجلس الوطني، بل إن هذه الوسيلة الرقابية وعلى غرار الأسئلة ولجان التحقيق تمارسها غرفتي البرلمان على حد سواء، ولو أن هذا التوسع في إستعمال حق الإستجواب لم يصاحبه الأخذ بالنتائج التي من المفروض أن يؤول إليها إستعماله، والمتمثلة على الخصوص في الجزاء الذي يرتب المسؤولية السياسية للحكومة، الأمر الذي أدى إلى القول بتشابه الإستجواب مع الأسئلة بمناقشة، ولو أن ما يميزهما هو الشروط والإجراءات الواجب توافرها في كلا الوسيلتين، حيث تظهر إجراءات الإستجواب وشروطه أكثر تعقيدًا، خاصة ضرورة إرتباط موضوعه بقضايا الساعة وأن تكون المبادرة به جماعية، فعلى عكس الأسئلة البرلمانية فإن موضوع الإستجواب يجب أن يكون حول قضية من قضايا الساعة، وهو الشرط

[1] محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 125.
[2] أنظر المواد 161، 124، 133، 151 من دساتير الجزائر لسنوات 1976، 1989، 1996، تعديل 2016 على التوالي.

الذي لم يتضمنه لا دستور 1976 ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، وكان من شأن نقص من هذا النوع أن يكون بمثابة عرقلة لممارسة المجلس الشعبي الوطني لسلطته في مراقبة عمل الحكومة[1].

وكذلك فإن مسألة المبادرة بالإستجواب تكون بصفة جماعية على عكس السؤال الذي يكون بصفة فردية طبقا لما ورد في نصوص الدستور والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، كما نصت الدساتير الجزائرية المتعاقبة على الجهة التي يوجه إليها الإستجواب والمتمثلة أساسًا في الحكومة، لكن هذا لا يمنع أن يكون الإستجواب موجه إلى قطاع من القطاعات الوزارية التي يشرف عليها أحد أعضاء الحكومة، ومن ثمة يكون الردّ على عاتق الوزير المختصة وزارته بموضوع الإستجواب.

ولقد سهر المؤسس الدستوري الجزائري على تنظيم هذه الآلية بجملة من المواد منها ما هو منصوص عليه بالدستور ومنها ما هو منصوص عليه في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ومنها ما هو منصوص عليه في القانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان.

فبالنسبة للمؤسس الدستوري فقد نص عليها في المادة 151 من دستور 1996 المعدل في 2016، أما القانون العضوي رقم 16-12 فقد خص المواد 66، 67، 68 منه لتنظيم أحكام وإجراءات الإستجواب، أما بالنسبة للأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فنجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 لم ينص على الإستجواب.

في حين نجد أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 نص في المادة 73 منه على أنه يودع نص الإستجواب لدى مكتب مجلس الأمة ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس، وهي نفس المادة الموجودة بالنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، أما النظام الداخلي لسنة 2017 فنص على الإجراءات التي تحكم سير عملية الاستجواب وذلك في المادة 92 منه، وكذلك الحال بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 نظم في المواد 123، 124، 125 حق النواب في ممارسة الإستجواب، وهي نفس الكيفيات التي تظمنها النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بتاريخ 18 فبراير 1998[2] في المواد 76، 77، 78، 79، كما نجد أن القانون رقم 16/89 المؤرخ في ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره[3]، قد نظم في المواد 90، 91، 92 منه حق النواب في توجيه الإستجواب للحكومة، وكذلك فإن القانون رقم 01/77 المتضمن القانون الداخلي للمجلس الشعبي

[1] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص ص 165، 166.
[2] النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، جريدة رسمية عدد 08 صادرة بتاريخ 18 فبراير 1998.
[3] القانون رقم 16/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتضمن القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، جريدة رسمية عدد 52 صادرة بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

الوطني المؤرخ في 15 غشت 1977 نظم حق النواب في إستجواب الحكومة من خلال المواد 147، 148، 149و 150.

من كل ما سبق تكون النصوص الدستورية الجزائرية قد مكنت أعضاء البرلمان من وسيلة رقابية تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة وتوجيهها، بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقفهم من كل تصرف تقوم به، خاصة وأن النص عام لا يضع أي قيد على الإستجواب سوى أن يكون حول قضايا الساعة، وما ساعد النواب أكثر وتفاديا لتعسف الحكومة في الرد على إستجوابات النواب، فقد أفرد لها الدستور الجزائري الحالي المعدل في 2016 فقرة تنص على حصر أجل رد الحكومة على أن يكون جوابها في أجل أقصاه ثلاثون يوم، وهذا النص الجديد جاء نتيجة لما تعانيه الممارسة البرلمانية في مجال الإستجواب من تجاوزات وخروقات.

ولكن يبقى الإستجواب مثقلا بشروط يجب توافرها وإلا لما حاز على القبول بموجب القانون العضوي 16-12، رغم أنه لم يرفق بآثار يمكنها التأثير على وجود الحكومة مما أدى إلى تضاؤل إستخدامه على مستوى المجلس الشعبي الوطني والعزوف عنه تماماً في مجلس الأمة.

المطلب الثاني: الأحكام الناظمة لممارسة حق الإستجواب:

لما كان الإستجواب مرتبا لنتائج خطيرة فإن الدساتير والأنظمة الداخلية واللوائح تحيطه بكثير من الشروط والقيود، حتى لا يترتب على إستعماله إثارة المناقشة في مسائل قد يرى المجلس أن الصالح العام يقضي بعدم التعرض لها حتى لا تفاجأ الحكومة بالإستجواب، لذلك فإن الإستجواب من حيث أنه وسيلة رقابة برلمانية يشترط في ممارسته عدة شروط وتقترن هذه الشروط بجميع المراحل التي يمر بها الإستجواب منذ تقديمه وحتى البت فيه، والمتأمل في النصوص المنظمة لآلية الإستجواب سواءً الواردة بالدساتير أو النصوص الداخلية أو اللوائح البرلمانية يلاحظ بجلاء أن هناك شروطًا لممارسته يمكن تصنيفها إلى شروط موضوعية وشروط شكلية.

وبعد إستيفاء الشروط الشكلية والموضوعية يبدأ الإستجواب مراحله الإجرائية، وهي جملة إجراءات يحددها القانون الداخلي للبرلمان أو بموجب نصوص خاصة تختلف من نظام لآخر، وعليه سوف نقوم بدراسة الشروط الشكلية والموضوعية للإستجواب في فرع أول، ثم إلى إجراءات ممارسة الإستجواب في فرع ثان.

الفرع الأول: شروط ممارسة الإستجواب:

إن الإستجواب وكغيره من وسائل الرقابة البرلمانية حتى يكون مقبولاً يجب أن تتوافر فيه مجموعة من الشروط تحددها النظم الداخلية للبرلمانات، ولا يتسنى لأعضاء البرلمان ممارسة حقهم في إستجواب الحكومة إلا إذا إلتزموا بجملة من الشروط تجعل الإستجواب سليما ويحقق الأهداف المرجوة منه، وتنقسم هذه الشروط في مجملها إلى نوعين، شروط شكلية تنصب على شكل الإستجواب وشروط موضوعية تنصب على مضمون الإستجواب.

أولا: الشروط الشكلية للإستجواب:

في واقع الأمر لقد جاء نص المادة 133 من الدستور الجزائري المعدل في 2008 عاماً وموجزًا، غير مشير إلى أي شرط شكلي يتعين إستيفاؤه بممارسة أعضاء البرلمان لسلطة إستجواب الحكومة[1]، غير أن التعديل الأخير لدستور 1996 في سنة 2016[2] قد أظاف شرط شكلي يتمثل في أجل أو الميعاد الذي تلتزم الحكومة بالرد خلاله، وعليه كان يجب البحث عن هذه الشروط غير المضمنة في الدستور في النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا في القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

وليكون الإستجواب صحيحا لا بد أن يوقعه ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضواً، كما يجب أن يقدم مكتوبًا إلى مكتب المجلس ولا يمكن أن يقدم شفاهة، وذلك لتسهيل عملية تداوله بين النواب أو الأعضاء، كما يجب أن يكون موجها إلى الحكومة لا إلى غيرها.

أ- النصاب القانوني المطلوب لمباشرة الإستجواب:

بالرجوع إلى أحكام المادة 66 من القانون العضوي 16-12 نجدها تذكر أحد الشروط اللازمة في ممارسة الإستجواب والمتمثلة في توقيعه من قبل ثلاثين (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضوًا من مجلس الأمة[3]، ومعنى هذا الشرط أن الحد الأدنى لمباشرة إجراءات الإستجواب من قبل كل غرفة في البرلمان هو ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوًا، والواقع أن هذا النصاب قد تعرض للنقد من قبل الكثير من أعضاء البرلمان بالنظر لتفاوت تشكيلة كل غرفة من حيث العدد، والمتأمل في هذا الشرط يجد أنه يخلق صعوبة في الحصول على هذا العدد بالنسبة للأعضاء المنتخبين.

[1] تنص المادة 133 من تعديل 2008 على أنه:" يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة".
[2] تنص المادة 151 من تعديل 2016 على أنه:"... ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون(30) يوم"
[3] تنص المادة 02/66 من القانون العضوي 16-12 على أنه:"يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الإستجواب الذي يوقعه حسب الحالة على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوًا في مجلس الأمة".

والملاحظ أن بعض أعضاء البرلمان قد إنتقد في الأصل إشتراط هذا النصاب، حيث تساءل كيف يشترط الدستور توقيع إقتراح قانون من قبل 20 نائبًا لقبوله، في حين يشترط المشرع توقيع الإستجواب من قبل 30 نائبا لقبوله[1]، كما أنه ليس من المعقول أن يتساوى الحد الأدنى المطلوب بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني الذي يتشكل من حوالي 500 نائب، ومجلس الأمة الذي يتشكل تقريبا من حوالي 144 عضو، فالمنطق لا يستقيم أن تختلف كل غرفة من حيث عددها الإجمالي، بينما تستوي في العدد المطلوب لتقديم الإستجواب، إضافة إلى أن تركيبة مجلس الأمة كما هو معروف لا تتميز بالتجانس، لإحتوائها على ثلث معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية الذي يمكنه لعب دور الأقلية الكابحة بالنظر للنصاب اللازم توافره، لذلك كان من الأجدر والأحسن أن يؤخذ هذا الفارق بين الغرفتين بعين الإعتبار، ويخفض النصاب في مجلس الأمة عنه في المجلس الشعبي الوطني[2].

إن هذا الإجراء "على الرغم من قصر التجربة البرلمانية الجزائرية (لاسيما الثنائية) قد كبح جماح عضو البرلمان، خاصة المتفرد علميا أو فكريا أو سياسيا وألزمه بضرورة "إستنجاد" وإستمالة بقية زملائه (تسعة وعشرون عضو على الأقل) لمشاركته تفعيل الإستجواب في إطار القضية المطروحة"[3]، وعليه فإنه من الأحسن مراجعة هذا الحد الأدنى المطلوب بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ومحاولة إنقاصه إلى الحد المعقول في مجلس الأمة، بغية الوصول إلى إستجواب يرتكز على قاعدة من المنطق القانوني ولتحقيق فعالية أكثر لهذه التقنية الدستورية.

ب- شرط الكتابة في تقديم الإستجواب:

إن شرط الكتابة "أمر تستدعيه طبيعة الإستجواب بإعتباره أخطر أداة رقابية ضد الحكومة، فلابد أن يكون واضحًا وأن تكون الوقائع والأسانيد والنقاط التي يحتويها ظاهرة وبينة بطريقة توضح وجه المخالفة الذي ينسبه المستجوب إلى من وجه إليه الإستجواب، بغية التمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر"[4].

ونظرا لأن الإستجواب يحمل طابع إتهامي ووسيلة للمحاسبة، فإن الكتابة تمثل دليل إثبات لما إنطوى عليه من وقائع، كما تسمح الكتابة بتوزيع نص الإستجواب على أعضاء المجلس للإطلاع عليه، الأمر الذي يمكنهم من المشاركة في المناقشة التي تعقب عرضه خلال الجلسة المخصصة لذلك، وإذا كانت بعض النظم الداخلية للبرلمانات لم تنص صراحة على شرط الكتابة كما هو الشأن بالنسبة للجزائر، إلا أن ذلك يفهم ضمنيًا من النصوص القانونية التي أكدت على تبليغ نص الإستجواب إلى الحكومة

---

[1] أنظر محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 144.

[2] نشير هنا إلى أن المادة1/77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998نصت على أنه:"يوقع على نص الإستجواب خمسة عشر (15) عضو ويبلغ حتما إلى الحكومة من طرف رئيس مجلس الأمة في غضون 48 ساعة من إيداعه".

[3] أحمد طرطار،"دور الإستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي"، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، العدد 15، فيفري 2007، ص 64.

[4] جلال السيد بنداري عطية، الإستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1996، ص 87.

وتعليقه بالمجلس وتوزيعه على النواب، وعليه فإن المشرع لم ينص صراحة على تقديم الإستجواب مكتوبًا إلا أن عبارة "نص الإستجواب" و "إيداعه" يفهم منها أن شكل الإستجواب هو الكتابة التي وردت في المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

إن إشتراط تقديم الإستجواب مكتوبًا يسهل عملية تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان، وهو شرط لازم من خلاله يتسنى لرئيس المجلس أن يبحث في مدى توافر الشروط المطلوبة قانونًا في الإستجواب، كذلك فإن الطابع الكتابي يساعد أعضاء المجلس على الإطلاع ومعرفة أبعاد هذا الإستجواب وكذا التحقق من صحة الوقائع التي ينطوي عليها.

ج- توجيه الإستجواب إلى الحكومة:

لقد حصرت النصوص القانونية المنظمة لتقنية الإستجواب توجيهه إلى الحكومة فقط، ممثلة في رئيسها (الوزير الأول) وكل أعضاء حكومته، وهو ما يستفاد من نص المادة 151 من دستور 1996 المعدل التي تنص في فقرتها الأولى على أنه: "يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"، وهو الأمر الذي أكدت عليه المادة 66 من القانون العضوي 16-12 حين إلزمت رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بتبليغ الإستجواب إلى الوزير الأول، والحكومة ملزمة بنص الدستور بالرد على الإستجواب وهو ما يستفاد من نص المادة 151 السابقة التي تنص على أنه: "ويكون الجواب في خلال أجل أقصاه ثلاثون يومًا"، ونفس الأمر نصت عليه المادة 68 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على أنه: "تجيب الحكومة عن ذلك"، وما يستفاد من النصوص السابقة "أن الإستجواب يوجه حصرًا إلى الحكومة أو أحد أعضائها، وبالتالي لا يمكن توجيهه إلى رئيس الجمهورية بإعتباره غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان"[1]، كما لا يجوز توجيه الإستجواب من عضو في البرلمان إلى زميله في المجلس، كما لا يجوز كذلك توجيه الإستجواب إلى أحد موظفي الدولة مهما كانت مكانته داخل النظام السياسي.

وتجدر الإشارة إلى أحد الأمور ذات الأهمية البالغة وهي إمكانية إستجواب وزير عن تصرفات جرت في عهد وزير سابق، وهذه الإشكالية لم يتناولها المؤسس الدستوري الجزائري، ولقد حاول الفقه الدستوري الإجابة عن هذه الإشكالية، حيث أنه حين يوجه الإستجواب إلى وزير معين يكون هو المسؤول فعلاً عن التصرفات موضوع الإستجواب، بمعنى أنه إذا تم تغيير هذا الوزير فإنه لا يمكن إستجواب الوزير الجديد لذاتية الإستجواب وتطبيقا لمبدأ المسؤولية السياسية الشخصية، وعلى ذلك لا يوجه الإستجواب لهذا الجديد إلا بشرطين:

[1] ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص 45.

– أن يعلن قبوله لمختلف السياسات التي إنتهجها سلفه، وهو بمثابة إعتراف ضمني منه بتحميل المسؤولية عما وقع في عهد هذا الوزير السابق.

– أن يعطى فترة زمنية معقولة من توليه الوزارة دون تفادي التجاوزات التي قدم بسببها الإستجواب إلى الوزير السابق[1].

ونفس الأمر كذلك لإشكالية أخرى تغاضى عنها المشرع الدستوري الجزائري، وهي إمكانية إستجواب وزير بعد تقلده لوزارة جديدة أخرى عن أعمال وقعت في نطاق وزارته السابقة، فحسب فقهاء القانون الدستوري فإن الحل في هذه الحالة أن الإستجواب يستمر وينتج أثاره، وأن المجلس عليه متابعة الإستجواب، والحكومة لا يحق لها أن تحتج بإستقالة الوزير لإسقاط الإستجواب لأن ذلك ليس إلا حيلة من الحكومة، تهدف من ورائها إلى تجنب الإستجواب وما يترتب عليه من سحب الثقة[2].

ثانيا: الشروط الموضوعية:

إن موضوع الإستجواب يحظى بالمكانة الأهم من بين جميع ما يتعلق بجوانبه، وذلك لأن موضوع الإستجواب يعني المسائل أو القضايا أو الوقائع التي يهدف عضو البرلمان من ورائها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في مجموعها أو في أحد الوزراء، وهذه الشروط الموضوعية تختلف من نظام سياسي لآخر، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري وكذا القوانين المنظمة للإستجواب قد حددت شروط موضوعية تنصب على مضمون الإستجواب، وتتلخص هذه الشروط في أن يرتبط موضوع الإستجواب بإحدى قضايا الساعة، ثم أن يكون الإستجواب مطابق للدستور والأنظمة الداخلية للبرلمان، إظافة إلى شرط الإختصاص وتحقيق المصلحة العامة.

أ– شرط إرتباط موضوع الإستجواب بإحدى قضايا الساعة:

خلافا للعديد من الأنظمة المقارنة التي تبنت وسيلة الإستجواب والتي لم تحدد مجال إعماله، وعلى عكس الأسئلة البرلمانية فإن الإستجواب قد قصره المؤسس الدستوري الجزائري على قضايا الساعة فقط[3]، وهو ما يستفاد من نص المادة 151 فقرة 01 من تعديل 2016، وأكد على هذا القيد القانون العضوي 16–12 في نص المادة 66 وكذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في نص المادة 123 فقرة 01، لكن ما يؤخذ عن المؤسس الدستوري الجزائري أنه لم يقدم توضيح لفكرة قضايا الساعة.

إن لفظ قضايا الساعة "عام يحتمل أن يدخل تحته أي موضوع، ومنه يثار الجدل حول المعيار الذي يمكن من خلاله إعتبار موضوع ما من قضايا الساعة، وموضوع آخر لا يصلح أن يكون موضوعًا

[1] أنظر محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 152.
[2] أنظر ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص 54.
[3] نفس الأمر نص عليه دستور 1976 في المادة 161 منه.

للإستجواب بحجة أنه لا يشكل إحدى قضايا الساعة، ومن هو المخول بالفصل في المسألة"[1]، وإذا كان سياق النصوص التي نضمت الإستجواب يبين بأن مجالات الإستجواب بهذا المفهوم تبقى واسعة، نظرًا لكثرة مواضيع الساعة التي تشغل الدولة والمواطنين على حد سواء، وهو ما يترك المجال واسعًا أمام أعضاء البرلمان، لأنه غالبًا ما تكون مواضيع الساعة كثيرة وما عليهم إلا إختيار أنسبها، الأمر الذي يمكنهم من الضغط على الحكومة المكلفة بتسيير الشؤون العمومية خاصة إذا عرفنا أن النواب هم الذين يكتشفون المواضيع والقضايا التي يرغبون إستجواب الحكومة حولها[2].

ويمكن إعتبار موضوع الإستجواب من قضايا الساعة كل قضية تشغل الرأي العام إنشغالا آنيا، بحيث تتناوله الصحافة الوطنية بشكل واسع مثلا وتعتبره من الأحداث التي تركز عليها في صفحاتها الأولى، وإذا كان من واجبات أعضاء البرلمان تحسس إنشغالات المواطنين، فإن إكتشافهم لقضايا الساعة التي تستلزم إستجواب الحكومة تكون نتيجة للإتصالات التي عادة ما تكون بينهم وبين مواطني دوائرهم الإنتخابية، وكذلك من خلال اللقاءات والتجمعات السياسية التي يحضرونها أو بواسطة وسائل الإعلام أو الإتصال بالمؤسسة التنفيذية عن طريق الأسئلة أو حضور أعضاء الحكومة لأشغال غرفتي البرلمان، إضافة إلى التحقيقات التي يقوم بها البرلمان من خلال اللجان التي يشكلها لهذا الغرض[3].

وتجدر الإشارة بأنه ليس كل ما يشغل الرأي العام وتتناوله الصحافة يعتبر موضوعا صالحاً للإستجواب، بل لابد أن ينطوي على مخالفة أو تقصير أو إهمال لعمل من أعمال الحكومة، وبالتالي يمكن إستجوابها بخصوص هذه القضية التي شغلت الرأي العام ويشعر حيالها بإنطباع سلبي، شريطة أن يتضمن إتهامًا أو تقصيرًا لأحد الوزراء أو لرئيس مجلس الوزراء مبينا فيه الموضوعات والوقائع التي تنسب لأي منهم، وفي حالة عدم توافر هذه الشروط وجب إستبعاده، وإن كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يضع أي قيد على الإستجواب سوى أن يتعلق بقضية من قضايا الساعة[4].

ولقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن معظم الإستجوابات التي وجهت للحكومة إنطوت على قضية من القضايا التي تشغل الرأي العام ونذكر في هذا الصدد:

- الإستجواب المتعلق بالحفاظ على الأمن وتطبيق القانون، وقد وجهه عشرة نواب إلى حكومة مولود حمروش وكان نتيجة تصاعد أعمال العنف التي أخذت أبعادًا واسعة، مست مؤسسات الدولة وأجهزتها ومست في نفس الوقت حريات المواطن الأساسية وحقوقه وحرمة حياته الخاصة وشرفه وسلامته البدنية والمعنوية، وهو ما أدى بأصحاب الإستجواب إلى مطالبة المؤسسات الدستورية في

[1] عقيلة خرباشي، "آلية الإستجواب في عملية الرقابة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 25، الجزائر، أفريل 2010، ص 39.

[2] A.Djebbar et Yelles, reflexions sur le contrôle…, op.cit, P 149.

[3] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 167.

[4] أنظر بن نويوة عبد المجيد، مرجع سابق، ص 37.

البلاد حسب المهام المسندة إليهم العمل على إحترام القوانين تفاديًا لأي إنزلاق محتمل يجر المجتمع إلى الفوضى[1]، وقد سمح فتح مجال المناقشة بإثراء الموضوع دون أن ينتهي الإستجواب بأي نتيجة تدين الحكومة.

– الإستجواب المتعلق بالتجاوزات التي وقعت في الإنتخابات المحلية لسنة 1997، الذي وجه إلى حكومة أحمد أويحيى التي أشرفت على هذه العملية في 07 أكتوبر 1997، وجاء الإستجواب نتيجة فداحة التزوير الذي حصل لنتائج الإنتخابات المحلية كتتمة لسلسلة من الخروقات الواضحة للدستور وقانون الإنتخابات وتعليمة رئيس الجمهورية رقم 16 التي كانت متكررة ومتشابهة عبر ولايات الوطن مما يجعلها تخرج عن طابع التصرف الفردي المنعزل[2]، ورغم عدم إقتناع النواب بالرد الحكومي لجؤو إلى المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق[3].

– الإستجواب المتعلق بالحصانة البرلمانية والإعتداء على النواب الذي وجه إلى حكومة أويحيى، وكان الهدف منه الحصول على إستفسارات كاملة حول مجموعة من التجاوزات خرقا للحصانة البرلمانية التي يتمتع بها النواب بحكم وظيفتهم النيابية[4]، ونظرًا لعدم إقتناع النواب برد الحكومة خاصة وأن الإعتداء وقع عليهم شخصيا فقد طالبوا بإنشاء لجنة تحقيق[5].

يضاف إلى هذه الإستجوابات إستجوابات أخرى مارسها النواب في قضايا متعددة مرتبطة على الخصوص بالحريات العامة، كتلك المتعلقة بتعميم إستعمال اللغة العربية وعدم إعتماد بعض الأحزاب والحق في الإعلام وقضية المفقودين، لكن الملاحظ أن كل هذه الإستجوابات وما جاء بعدها لم تؤثر على بقاء الحكومة.

ب– شرط تطابق الإستجواب مع الدستور:

إذا كان الإستجواب حقا دستوريا للعضو أو للأعضاء فمن باب أولى أن لا يخالف هذا الدستور في تقديمه للإستجواب، لذلك لا يصح أن يتضمن هذا الأخير أمورًا منافية لما جاء به الدستور أو القانون، لأن الإستجواب في غالبه هو توجيه إتهام للحكومة أو أحد أعضائها بمخالفة أو تجاوز قاعدة دستورية أو قانونية، وهو ما يبرر أن هذه الآلية تستهدف الحفاظ على الدستور والقانون.

ويرى جانب من الفقه أن على رئيس المجلس أن يرفض قبول أي إستجواب يتضمن مخالفة للدستور أو القانون، وعليه أن يبلغ مقدم الإستجواب كتابة لكي يتدارك هذه المخالفة، ولذلك يتضح من

[1] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 154 المؤرخة في 1990/11/26، ص 04.
[2] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 المؤرخة في 1997/12/15، ص 03.
[3] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 24 المؤرخة في 1997/12/24، ص 07.
[4] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 21، مرجع سابق، ص 12.
[5] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 24، مرجع سابق، ص 33.

عدم مخالفة الإستجواب للدستور والقانون أنه قاعدة منطقية، لأن البرلمان يمارس إختصاصه سواءً التشريعي أم الرقابي في ظل نصوص الدستور والقانون ولا يجوز له أن يخالفه[1].

كما أن هذا الشرط كان معروفًا في بادئ الأمر في فرنسا، حيث كان رئيس المجلس يسبعد الإستجواب إذا إشتمل على مخالفة ظاهرة للائحة أو الدستور، كأن يحمل الإستجواب هجوما ضد المجلس الآخر، وذلك أن الدستور هو الذي حدد إختصاصات السلطات العامة ومنح مجلس الشيوخ سلطات قضائية مستقلة، كما إستبعد رئيس مجلس النواب إستجوابًا من شأنه إثارة مسؤولية رئيس الدولة، كذلك لا يجوز أن يتطرق الإستجواب إلى كيفية تأليف الوزارة، لأن هذه الأمور من الإختصاصات الفردية التي يباشرها رئيس الدولة ومن ثمة يعد الإستجواب مخالفًا للدستور[2].

أما في مصر فقد تضمنت لائحة 1941 النص صراحة على هذا الشرط، فقضت المادة 157 منها على: "يراعى في الإستجواب أحكام الفقرة الثانية من المادة 149" وهذه الفقرة خاصة بالسؤال وتنص على: "يجب ألا يكون... أو مخالفا لأحكام الدستور"، كما تناولته الفقرة الثانية من المادة 199 من لائحة 1979 حيث نصت على أنه: "لا يجوز أن يتضمن الإستجواب أمورًا مخالفة للدستور أو القانون"، وهذا الشرط ضروري ومنطقي، فالأصل أن إستجواب الوزير يكون عن تصرف صدر منه بمخالفة أحكام الدستور والقانون، فكيف للنائب أن يقدم إستجواب يتضمن مخالفة للدستور أو القانون[3].

أما في الجزائر فإن النصوص المنظمة لآلية الإستجواب، سواء في القانون العضوي 16-12 أو في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 لم تورد مثل هذا الشرط، إلا أن صلاحية فحص الإستجواب قبل جدولته يعود إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وبإمكانهم الإشارة إلى أي تعارض قانوني وارد فيه، بالإضافة إلى العدد الكبير من النواب أو الأعضاء الذين وقعوا عليه، بحيث يفترض فيهم أنهم نواب للأمة ومشرعين لها فليس من المعقول أن يبادروا بإستجواب ينطوي على مخالفة للدستور أو القانون.

ج- شرط الإختصاص:

إن وقوع الإستجواب في دائرة إختصاص الحكومة أمر بديهي ويعتبر من المسلمات التي لابد من التأكيد عليها، فالمساءلة السياسية تعني إتهام الحكومة أو أحد الوزراء على إرتكاب فعل أو عمل أو اتباع سياسة أو ما شابهها من الأعمال التي تشكل مخالفة لأحكام الدستور أو القانون من جهة، أو تنسب

[1] أنظر صادق أحمد علي يحي، مرجع سابق، ص 67.
[2] أنظر مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص 387.
[3] المرجع نفسه، ص 388.

الخطأ والإهمال أو سوء تصرف إلى الحكومة أو أحد الوزراء من جهة أخرى، ومن ثمة فإنه من الطبيعي والمنطقي إشتراط أن يقع الإستجواب في دائرة إختصاص الحكومة[1].

ومنه فإنه يجوز إستجواب الحكومة في كل موضوع مادام يدخل في إختصاصاتها، سواءً تعلق الأمر بمسألة داخلية، خارجية، عمومية أو محلية، طالما روعيت في ذلك نصوص الدستور والقانون، وعدم جواز إستجوابها عما تختص به السلطات الأخرى وعما يختص به رئيس الجمهورية منفردًا، فرغم الإختصاصات الكثيرة التي يمارسها رئيس الجمهورية وكذا السلطات التنفيذية والتشريعية المقررة بموجب دستور 1996، فإن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا عند ممارسته لهذه الإختصاصات، مثال ذلك تولي مسؤولية الدفاع الوطني وتقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها، تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه، توقيع المراسيم الرئاسية، حق إصدار العفو، حق تخفيض العقوبة أو إستبدالها وغيرها من السلطات الأخرى المتنوعة.

لكن تبقى مسألة الإختصاصات التي تشاركه الحكومة فيها ولو بصورة إسشارية، كحق العفو، فالحكومة تأخذ المبادرة بإقتراح العفو وتشارك في وضع أسسه إلا أن دورها إستشاري بحت لا يلزم الرئيس[2]، "وهذا في حد ذاته إختصاص ينفرد به الرئيس مما يجعله بمنأى عن الإستجواب"[3].

ومن القواعد العامة المنظمة للإستجواب أنه لا يجوز أن يتناول قضايا عالقة أمام القضاء حتى يتم الفصل فيها، تأسيسا لمبدأ الفصل بين السلطات، كما أنه لا يجوز الإستجواب في شأن القرارات ذات الصبغة القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه طبقًا لنص المادة 156 من دستور1996التي تنص على أن:" السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون"، والمادة 166 من الدستور تحضر أي تدخل في سير العدالة.

د- شرط تحقيق المصلحة العامة:

من الشروط الموضوعية التي يجب أن يتضمنها الإستجواب ضرورة إنتفاء المصلحة الخاصة والشخصية من مقدمه، والغرض من هذا الشرط هو تفادي أن تؤدي مناقشة الإستجواب إلى إثارة بعض الأمور التي قد يرى مكتب المجلس أن الصالح العام يقتضي عدم التطرق إليها، وقد تضمن هذا الشرط القانون رقم 01/77 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 والذي منح مكتب المجلس الشعبي الوطني إمكانية إستبعاد أي إستجواب إذا ما إتضح له أن المشكل المطروح موضوع الإستجواب ليس له علاقة بالمصلحة العامة، حيث نصت المادة 150 منه على: "يمكن لمكتب المجلس الشعبي

[1] أنظر صادق أحمد علي يحي، مرجع سابق، ص 67.
[2] تنص المادة 175 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: "يبدي المجلس الأعلى للقضاء رأيا إستشاريا قبليا في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو".
[3] محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 129.

الوطني أن يقرر أن لا يترتب على طلب الإستجواب أية متابعة، عندما يتضح له أن ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة".

فعلى الرغم من صعوبة الفصل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، إلا أنه يشترط في موضوع الإستجواب أن يستهدف مصلحة عامة وأن لا يضر بمصالح الدولة، ولقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن جل الإستجوابات التي وجهت إلى الحكومة قد إنطوت على مصلحة عامة، وإستبعدت المصالح الشخصية ويظهر ذلك جليا من خلال مواضيع الإستجوابات، مثل الإستجواب المتعلق بمصالح الدولة الجزائرية في قضية آلباسو، والإستجواب المتعلق بعدم إعتماد حزبي وفاء والجبهة الديمقراطية[1] وغيرها.

وتجدر الإشارة إلى أمر لا يقل أهمية عن شرط المصلحة العامة، وهو عدم تقديم إستجواب سبق للمجلس أن فصل فيه تفاديا لتكرار إستجواب الحكومة في نفس الموضوع خلال الدورة التشريعية الواحدة، فقد إستبعدت بعض النظم الداخلية للبرلمانات قبول الإستجواب الذي يكون موضوعه نفس موضوع إستجواب سبق لأعضاء البرلمان أن تقدموا به، فلا يجوز إضاعة وقت المجلس في نظر الموضوع مرة ثانية إلا إذا طرأت وقائع جديدة لم يفصل فيها المجلس، فيمكن للمجلس النظر فيها بإعتبارها إستجوابًا، أما في حالة وجود إستجوابات متشابهة المواضيع فتضم إلى بعضها البعض، في حين أن الممارسة البرلمانية في الجزائر أثبتت إستجواب الحكومة في نفس الموضوع خلال نفس الفترة التشريعية الرابعة دون أن يتم رفضه[2].

الفرع الثاني: النظام الإجرائي للإستجواب وآثاره:

في حال توافر الشروط السابقة في طلب الإستجواب المقدم من أعضاء البرلمان يدخل الإستجواب في المرحلة الإجرائية، التي تبدأ من إيداع طلب الإستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، بعدها يقوم رئيس المجلس بتبليغ الوزير الأول، ثم يحدد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة موعد الجلسة التي يدرس فيها الإستجواب، ثم تحديد أجل رد الحكومة على الإستجواب، وهي إجراءات سوف نتناولها بالتفصيل كل على حدى وتبقى النتائج المترتبة على الإستجواب محل إستفهام تحتاج إلى نظر.

أولا: الإجراءات الخاصة بتقديم الإستجواب:

إن آلية الإستجواب وككل آليات الرقابة تستمد أهميتها من الآثار التي ترتبها، ولما كان أثرها في النظام الجزائري يفرض إدراجها ضمن الأدوات التي لا ترتب المسؤولية السياسية، وذلك بالنظر إلى تبني

[1] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 259، المؤرخة في 23 أفريل 2001، ص 04.
[2] أنظر مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص 394.

النظام السياسي الجزائري لآلية ملتمس الرقابة لتحريك مسؤولية الحكومة، على غرار المشرع الفرنسي ومن حذى نحوه من الدول المغاربية، وإنطلاقا من هذا المعطى ولكي لا يتجاوز إستعمال الآلية حدود الإطار الذي رسمه الدستور لتوظيف الإستجواب فإن النظام الداخلي للمجلسين والقانون العضوي 16-12 قد ضبطا إجراءات توظيفه في حدود هذه الغاية بنص المادة 151 من الدستور، فما هي إذًا إجراءات ممارسة هذا الحق الدستوري ؟

أ- إيداع الإستجواب وتحديد جلسة النظر فيه:

بعد توافر الشروط الشكلية والموضوعية في الإستجواب المقدم من طرف أعضاء البرلمان تبدأ مراحله الإجرائية، بدءًا بتقديم الإستجواب إلى مكتب المجلس كتابة، يحدد فيه الوقائع والأسانيد والأدلة التي تضمنها، يتم بعد ذلك إدراجه في جدول الأعمال وتحديد موعدًا محددًا لمناقشته، والهدف من وارء تقديم الإستجواب إلى المكتب سواءً مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة هو تسجيله والإتفاق على موعد مناقشته.

فوفقا للنظام الإجرائي للإستجواب في الجزائر فإن الإستجواب يودع لدى مكتب المجلس المعني، بعد ذلك يسجل ويبلغ إلى الحكومة، وهو ما نصت عليه المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 على أنه: "يودع نص الإستجواب لدى مكتب مجلس الأمة..."، ونلاحظ أنه لا توجد أي إشارة سواءً في النصوص الدستورية أو النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنتي 1977 و 1997 إلى الجهة التي يودع لديها الإستجواب، ولو أن منح سلطة تحديد الجلسة التي ينظر فيها الإستجواب لمكتب المجلس الشعبي الوطني يستفاد منها بأن إيداع الإستجواب يتم لدى هذا المكتب، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فنص في المادة 92 منه على أنه:"...يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبت فيه...".

ومن هنا فإن أولى إجراءات الإستجواب هي إيداعه لدى مكتب المجلس حسب الحالة، ولكن لم يحدد النص ضرورة تسليمه إلى رئيس المكتب شخصيا، كما لم ينص على تسجيل الإستجواب لدى المكتب في قيد أو سجل، حيث نجد في هذا الصدد أن المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة 1979 قد خلت من النص على مكان إيداع الإستجواب مثلما هو عليه في الجزائر حين نصت على: "يقدم طلب توجيه الإستجواب كتابة إلى رئيس المجلس..."[1].

بينما نصت على أن طلب الإستجواب يقدم إلى رئيس المجلس وليس إلى مكتب الرئيس، كما نصت المادة 201 من نفس اللائحة على أنه: "... وتكون الأولوية في الكلام بين مقدمي الإستجواب لمقدم الإستجواب الأصلي، ثم لمقدم الإستجواب الأسبق في القيد بسجل الإستجوابات"، وهذا ما يفهم منه

[1] أنظر بن نويوة عبد المجيد، مرجع سابق، ص 51.

أنها تسجل في سجل خاص بها حسب تاريخ ورودها، وهو الأمر الذي لم ينص عليه القانون الجزائري وهذا راجع إلى الطبيعة القانونية للإستجواب في كلا النظامين، لأن الإستجواب في النظام الجزائري يأخذ الطابع الجماعي بحيث يقدم من قبل 30 نائبًا أو ثلاثين عضوا ويأخذ قسطًا من الإقناع لبعضهم البعض بضرورة الإنضمام إلى قائمة الموقعين على الإستجواب، وأن القضية التي يتعرض لها هي قضية هامة، فإذا حاز الإستجواب على هذا النصاب فإنه لا يحتاج إلى قيد أو تسجيل وإنما يكفي أن يودع مكتب المجلس المعني، بينما في النظام المصري فهو يعكس الطابع الفردي للإستجواب، بحيث يسجل في سجل الإستجوابات ويكون بإمكان كل نائب أن يستجوب الحكومة، وهنا تكمن ضرورة تسجيله وقيده ليعطى للنواب بعدها الكلمة حسب تاريخ تسجيلهم في السجل[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه لتفادي أي غموض ينبغي تحديد الجهة المختصة بإيداع الإستجوابات صراحة في مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في النظام الداخلي للمجلس والقانون العضوي16-12، "على غرار ما أثبته الواقع من خلال التجربة البرلمانية التي بينت أن الإستجوابات تودع لدى مكتبي الغرفتين، حيث دأب النواب على إيداع إستجواباتهم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة"[2]، لكن الملاحظ أن مجلس الأمة لحد الساعة لم يقم بتقديم ولا إستجواب للحكومة مما يفهم بأن ما تم قوله عن إيداع الإستجواب يخص المجلس الشعبي الوطني.

بعد القيام بعملية إيداع الإستجواب يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة – حسب الحالة – تبليغ نص الإستجواب إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله وليس إيداعه، وهي مهلة منطقية يتخللها إجراء التوزيع على أعضاء المجلس والتعليق كذلك بمقر المجلس، وإذا علمنا بأن الإستجواب مرتبط بموضوع من مواضيع الساعة، فإنه يتطلب علم الحكومة مسبقا وفي أقرب الآجال لتتمكن من الإطلاع وتحضير الإجابة لتبرير موقفها وتغطية جميع جوانب الإستجواب، وبخلاف الإيداع فإن الجهة التي تبلغ نص الإستجواب إلى الحكومة قد حددت بدقة، وهي رئيس المجلس المعني بالإستجواب، وحصر المشرع الجزائري مدة 48 ساعة لتبليغ الحكومة بالإستجواب هو لعدم إهمال الإستجوابات التي تصل إلى مكتب المجلس المعني وإبقائها لفترة طويلة في أدراج غرفتي البرلمان.

بعدها يقوم مكتب الغرفة المعنية بالإستجواب وبالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الإستجواب، والتي حددتها المادة 67 من القانون العضوي رقم 16-12 بثلاثين يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب، حيث كانت المدة محددة في القانون العضوي 02/99 الملغى بخمسة عشر (15) يومًا على الأكثر الموالية لإيداع الإستجواب، وحسنا فعل المشرع حيث إستبعد

[1] أنظر بن نويوة عبد المجيد، مرجع سابق، ص 52.
[2] محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 148.

إحتساب المهلة من تاريخ التبليغ حتى يتحرى مكتب المجلس الجدية في التبيلغ من جهة وسعي الحكومة للمثول أمام المجلس في أقرب الآجال من جهة أخرى في ظل القانون العضوي 02/99 الملغى، أما القانون العضوي 16-12 فنص على احتساب المهلة من تاريخ تبليغ الاستجواب وعلى كل تبقى مهلة شهر كافية لكي يلم المجلس والمستهدف من الاستجواب بكل البيانات والتفاصيل.

لكن حسب القانون العضوي 02/99 فان مدة 15 يومًا إعتبرها بعض النواب طويلة بالنظر إلى طبيعة موضوع الإستجواب المتعلق بمواضيع الساعة، إذ أن من شأنها أن تقضي على أهمية الإستجواب، ما دفع ببعض النواب إلى المطالبة بوجود إستثناءات لهذه المواضيع، أي أن منها ما لا يحتمل التأجيل لمدة 15 يوم[1]، ليزيد المشرع المدة الى ثلاثين يوم في ظل القانون العضوي 16-12 وهو ما من شأنه أن يفقد الاستجواب أحد أهم ميزاته والمتمثلة في الاستعجالية وسرعة النظر.

ولكن كما دأبت الممارسة البرلمانية في الجزائر في إطار القانون العضوي 02/99 الملغى فإن القاعدة العامة هي 15 يوم للرد على الإستجواب، إلا أن ما أثبته الواقع يقف على خلاف ذلك وخير دليل على ذلك وعلى الرغم من تحديد هذا الإجراء بدقة إلاّ أن بعض النواب تأسفوا وأبدوا إنطباعًا سلبيا بخصوص هذه الفترة، خاصة إذا تعلق الأمر بالإستجواب المتعلق بوضعية الإعلام، هذا الأخير لم تحترم فيه الآجال الخاصة بالبرمجة وعدم إعلان الجلسة في الآجال القانونية، وكذلك تم تأجيل جلسة طرح والإجابة عن الإستجواب المتعلق بتعميم إستعمال اللغة العربية[2]، إلى حين انتظار ماستسفر عنه الممارسة البرلمانية في ظل التعديلات الجديدة.

وبالحديث عن التعديل الدستوري لسنة 2016 وبالذات في المادة 151 منه التي تتعلق بحق النواب في إستجواب الحكومة، تدخل المشرع الدستوري في هذه المادة وألزم الحكومة بأن تلتزم بالرد على الإستجواب في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، لكن النص جاء عامًا، ألزم الحكومة بالرد في هذا الأجل لكن لم يبين من أي تاريخ، هل من تاريخ إيداع الإستجواب لدى مكتب المجلس أو من تاريخ تبليغه للحكومة، لكن المادة 02/67 من القانون العضوي 16-12 قد نصت على أن الجلسة المخصصة لمناقشة الاستجواب تكون خلال ثلاثين يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب.

ب- عرض الإستجواب والرد عليه:

لقد حددت كل النصوص الجزائرية الإجراءات الواجب إتباعها عند عرض الإستجواب، حيث يقدم صاحب الإستجواب عرضًا لموضوع الإستجواب، ولقد نص القانون العضوي 16-12 على أن هذا العرض يكون من طرف مندوب أصحاب الإستجواب، وهذا الأخير تسند إليه مهمة شرح الإستجواب من

[1] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 1998/12/12، ص ص 16، 20.
[2] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 272 المؤرخة في 06 جوان 2001، ص ص 06، 07.

خلال التطرق إلى بيان الأمور المستجوب عنها، أو الوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الإستجواب، بالإضافة إلى الأسباب التي يستند إليها، غير أن النصوص المنظمة للبرلمان والقانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 تورد إختلافا واضحًا، حيث نص هذا الأخير على خاصية الإيجاز في الطرح ولقد نص صراحة على أن صاحب الإستجواب يقدم عرضًا موجزًا لموضوع الإستجواب[1]، مما يبين بأن نص الإستجواب يجب أن يكون مختصرًا حتى يتم عرضه في الجلسة، وكل ذلك تفاديًا لأي زيادة أو نقصان وكذلك تفاديًا للإطالة في زمن عرض الإستجواب، لذلك فمندوب أصحاب الإستجواب ملزم بتلاوة ما تضمنه نص الإستجواب المودع لدى مكتب المجلس وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية في الجزائر[2].

وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الأمة حيث نصت المادة 79 من نظامه الداخلي لسنة 1998 على ما يلي:"يقدم مندوب أصحاب الإستجواب خلال هذه الجلسة عرضا عن موضوع الإستجواب..."، في حين خلا النظام الداخلي له لسنة 1999 وكذا لسنة 2000 و 2017 من النص على هذا العرض، وأكتفى بالمادة الوحيدة 92 من هذا الأخير وبما ورد في القانون العضوي 16-12، حيث خلت جميع النصوص من مصطلح "موجزا" المذكورة آنفا في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، وكذلك فإن النصوص القانونية لم تحدد الوقت اللازم لهذا المندوب لعرض الإستجواب، ما يفهم بأن للمجلس الحرية في تحديد ذلك وفي تحديد مناقشة الإستجواب في جلسة واحدة أو عدة جلسات.

بعد إنتهاء المستجوب من شرح مضمون الإستجواب وبيان الوقائع ويقدم المستندات الإتهامية التي بحوزته، يعطى الوزير أو الموجه إليه الإستجواب الحق في الرد على الإتهامات التي وردت في صحيفة الإستجواب، كما يجب أن يفسح له الوقت بشكل يمكنه من درء جميع التهم التي تضمنها الإستجواب، وبالصورة التي يراها مناسبة لإقناع المجلس بأنه لا محل للإستجواب، كما يجب على من وجه إليه الإستجواب الإلتزام أثناء رده بعدم الخروج عن نطاق موضوع الإستجواب وأن يلتزم كذلك بالدستور وما تنص عليه الأنظمة الداخلية والقوانين المنظمة للبرلمان عند قيامه بالرد، وعدم التقدم بإجابات مبهمة وغير واضحة الدلالة وأن لا يتضمن رده ألفاظًا نابية، ولا يتطرق إلى مهاجمة شخص مقدم الإستجواب، إلا إذا كان لذلك مقتضى أو صلة بتقديم الإستجواب، مثال ذلك أن يثبت بأن مقدم الإستجواب إبتغى تحقيق مصلحة شخصية من وراء إستجوابه.

[1] أنظر المواد 149، 92 و 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنوات 1977، 1989، 1997 على التوالي.
[2] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 259 المؤرخة في 23 أفريل 2001، ص 04.

ولكن الأسئلة التي لطالما طرحت في هذا الصدد هل تلتزم الحكومة بالرد على الإستجواب عن طريق الوزير الأول ؟ وهل تلتزم بالحضور خلال الجلسة المقررة لدراسته بكل طاقمها ؟ أم أنه يكفي أن تفوض أحد وزرائها مهمة الرد ؟.

بالرجوع إلى الممارسة البرلمانية في الجزائر فقد أثيرت هذه التساؤلات من قبل بعض النواب وفي عدة مناسبات[1]، وبرجوعنا إلى المادة 151 من تعديل 2016 والمادة 66 من القانون العضوي 16-12 نجدهما تنصان على أن الإستجواب يوجه إلى الحكومة وليس إلى أحد وزرائها، "وهذا طبيعي لأن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بالمسؤولية الفردية للوزراء، وإن كان ذلك لا يمنع الوزير المقصر من تقديم إستقالته لكي لا يسبب الحرج للحكومة، لكن مع ذلك يمكن القول بأن النواب يستطيعون توجيه إستجواب بمناسبة تقصير وزير بعينه، على أن تكون الحكومة هي من يتحمل المسؤولية وليس الوزير وحده"[2].

وفي حالة عدم تحديد الإستجواب للعضو الموجه إليه هذا الأخير فإنه يستحسن إعمال المعيار الموضوعي أي يتم النظر إلى طبيعة الموضوع، فإن تبين أن موضوع الإستجواب يتصل بقطاع معين عندئذ يوكل الأمر إلى صاحب القطاع، بينما إذا كانت المسألة عامة فمن المفروض أن يتولى الوزير الأول مهمة الإجابة على الإستجواب، وهو الأمر الذي شهدته التجربة البرلمانية في الجزائر بأنه لم يحصل أبدًا وإن إلتزمت الحكومة بالحضور بكامل طاقمها لجلسة المناقشة، بل وعدم رد رئيسها شخصيا على الإستجواب، وقيامها بالمقابل في أغلب الأحيان بتفويض أحد وزرائها للإجابة على جل الإستجوابات التي وجهت إليها، وأشهر مثال على ذلك تفويض الحكومة مهمة الرد على الإستجواب المتعلق بقضية **الباسو** لوزير الطاقة والصناعات البتروكيمياوية، وكذلك فوضت وزير العدل للرد على الإستجواب المقدم بشأن التجاوزات التي شابت الإنتخابات المحلية لسنة 1997 وغيرها من المناسبات.

ولكن الأمر الذي يمكن ملاحظته أن رئيس المجلس الشعبي الوطني وفي كل مرة كان يقبل مناقشة الإستجواب رغم غياب الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) وباقي أعضاء الحكومة، معتبرًا أنه لا يوجد هناك نص قانوني يلزم رئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً) بالرد شخصيا على الإستجواب، فالحكومة لها كامل الصلاحية لتفويض أي وزير للرد[3].

---

[1] تمت إثارة هذه المسألة من قبل النائب عبد القادر حجار، هذا الأخير إحتج على غياب الحكومة عن جلسة الإستجواب الموجه إليها بشأن التجاوزات التي وقعت في الإنتخابات المحلية لسنة 1997، أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 المؤرخة في 1997/12/15، ص 05، كما أثير من قبل النائب عبد الرزاق مقري بخصوص الإستجواب المقدم إلى الحكومة المتعلق بتعميم إستعمال اللغة العربية، أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 34 المؤرخة في 30/فيفري/2003، ص 09.

[2] محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 150.

[3] أنظر في ذلك رد رئيس المجلس الشعبي الوطني بشأن إحتجاج مندوب أصحاب الإستجواب المقدم إلى الحكومة، المتعلق بتعميم اللغة العربية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 34، مرجع سابق، ص 09.

كذلك وإن تم إستحضار رأي المجلس الدستوري رقم 08/ ر. ق. ع/ م. د/99، الذي مفاده عدم حصر توجيه الإستجواب فقط في رئيس الحكومة، وتمديده إلى باقي أعضاء الحكومة لتبرير وجوب إجابة رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليًا) على الإستجواب المقدم إليه، إلا أنه لا يمكن إعتماد ذات الرأي في هذا السياق كون توجيه الإستجواب أمر والإجابة عنه أمر آخر، خاصة وأن الواقع شهد خلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997 إلى 2002 رد الحكومة ممثلة في وزير العدل على الإستجواب المتعلق بالإعتداء على الحصانة البرلمانية والإستجواب المتعلق بالإنتخابات المحلية بدلاًمن رئيس الحكومة الموجه له الإستجوابين[1]، و عن موقف رئيس المجلس الشعبي الوطني يمكن القول بأنه يتسم بالصواب، لأنه حقيقة لا يوجد في الدستور ولا في القانون ما يلزم الحكومة للحضور بكل أعضائها، بل أن تفويض الوزير المعني بالإستجواب للرد عليه قد يكون له صدى إيجابي أكثر، من حيث إقناع النواب من جهة بعدم تأسيس الإستجواب وعدم جديته وكذلك رفع اللبس الحاصل حول الموضوع، كون الموضوع يتعلق بقطاعه الخاص مما يكون عنده قدرة على الإجابة والإلمام بكل تفاصيل قطاعه.

ج- مناقشة الإستجواب بين التأجيل والتعجيل:

يلاحظ أنه في كثير من الأحيان يحدث خلاف بين صاحب الإستجواب والموجه إليه، "فعادة يطلب صاحب الإستجواب الإسراع في مناقشته، بينما يتريث الطرف الآخر ويحبذ التأجيل، وقد يحصل العكس، كما يمكن للحكومة أو العضو الذي وجه إليه الإستجواب حق طلب تأجيل المناقشة لكن إذا توافرت أسباب مقبولة لذلك، من ذلك كأن يكون الموضوع محل الإستجواب متعلق بمسألة معروضة على القضاء، أو لنقص البيانات والمعلومات التي تتطلبها الإجابة، أو في حالة المرض مما يمنع الحضور إلى جلسة المناقشة، وفي كل الأحوال فإن تقرير هذه الأسباب من عدمها تبقى للسلطة التقديرية للمجلس"[2].

فبعد إنتهاء مقدم الإستجواب من شرح طلبه وقيام الوزير المعني بالرد يتعين على رئيس المجلس فتح باب المناقشة، وذلك من أجل إثراء موضوع الإستجواب، وإعطائه مجال أوسع من قبل الحكومة حتى تكون له فعالية أكبر، لكن ما يلاحظ أن دستور الجزائر 1989 لم يتطرق إلى هذه المناقشة، وكذلك الأمر بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ولكن الممارسة البرلمانية أثبتت أنه مباشرة بعد إنتهاء مندوب أصحاب الإستجواب من عرض نص الإستجواب فتح رئيس المجلس الشعبي الوطني مجال المناقشة لعدد محدود من النواب ثم أحيلت الكلمة لممثل الحكومة للرد على تدخلاتهم[3].

[1] أنظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 416، 417.
[2] محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 158.
[3] حصل هذا الأمر خلال إستجواب حكومة مولود حمروش في 1990/10/14، أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 154 المؤرخة في 1990/11/6/28، ص من 02 إلى 09.

لكن الأمر يختلف في ظل دستور1996 المعدل في 2016، فلم ينص لا هذا الأخير ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 على إمكانية إجراء مناقشة بعد عرض الإستجواب، على خلاف ذلك نصت المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 على أنه يمكن أن ينتهي الإستجواب بطلب إجراء مناقشة عامة حول موضوع الإستجواب وذلك بناءً على طلب مقدم من طرف 15 عضو، مع العلم أن قبول إجراء المناقشة يبقى رهينا بموافقة المجلس بعد طرح الطلب للتصويت، وطبعا قد يكون التصويت بالرفض لا سيما إذا كانت الأغلبية موالية للحكومة، ولكن ما حصل أنه تم التراجع عن هذا المبدأ المقرر في النظام الداخلي لمجلس الأمة في ظل التعديلات اللاحقة هذه الأخيرة التي أعدمت الإستجواب من المناقشة.

وتجدر الاشارة إلى أن القانون العضوي 16-12 قد منح لمندوب أصحاب الاستجواب في هذا الصدد إمكانية سحب الإستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض، ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك وفقا لنص المادة 03/67، وهو الاجراء الذي خلا منه القانون العضوي 02/99 الملغى، كما نشير كذلك إلى أنه يمكن رفض طلب الاستجواب المقدم ضد الحكومة وفي هذه الحالة يكون الرفض معللا ويبلغ إلى أصحاب الاستجواب[1]، ويبقى اللجوء إلى إنشاء لجان تحقيق برلمانية هو أقصى ما يمكن أن تؤدي إليه هذه المناقشة وفقا لما نصت عليه المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، في حين أن أعضاء البرلمان يملكون حق طلب تكوين لجان تحقيق دونما حاجة إلى اللجوء للإستجواب وتعقيداته، "ولعل هذا ما دفعهم إلى العزوف عن اللجوء إلى إعمال آلية الإستجواب والإستعانة عنها بآلية الأسئلة الكتابية والشفاهية"[2].

ثانيا: تقييم تقنية الإستجواب على ضوء الممارسة البرلمانية:

إن الإستجواب في ظل التجربة الدستورية الجزائرية ظل إستخدامه محتشما من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، وإفتقاد الرقابة البرلمانية فاعليتها عن طريق الإستجواب جعل من هذا الأخير مجرد محطة لطلب معرفة بيانات أو جمع حقائق وإستفسارات حول بعض الأمور التي يراها جديرة بالبحث، والتي لها علاقة بقضايا الساعة دون أن ينتج عن ذلك أي مسؤولية أو أثر قانوني تجاه الحكومة، وتفصيلا لذلك ينبغي تسليط الضوء على نماذج من تطبيقات الإستجواب في تجربتنا البرلمانية ونركز على الفترة التشريعية الخامسة والسادسة لأن الفترة التشريعية السابعة لم تشهد تفعيل هذا الإجراء، دون أن ننسى بأنه سبقت هذه الفترات عدة إستجوابات ونذكرها كالتالي[3]:

[1] أنظر الفقرة 04 من المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
[2] محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 152.
[3] أنظر وليد شريط، مرجع سابق، ص ص 358، 359.

أ- **الفترة التشريعية الأولى:** تم تسجيل إستجواب واحد خلال هذه الفترة، وهو الإستجواب الذي كان موضوعه قضية العقد المبرم بين شركة سونطراك الجزائرية والشركة الأمريكية **ألبازو** تم إيداعه بتاريخ 1979/05/21، وأرسل إلى الحكومة بتاريخ 1979/05/25، وتمت الإجابة عنه بتاريخ 1979/12/22، والذي إنتهى إلى تشكيل لجنة تحقيق حول هذه الوقائع.

ب- الفترة التشريعية الثانية: لم يتم تسجيل أي إستجواب خلال هذه الفترة.

ج- الفترة التشريعية الثالثة: تم خلال هذه الفترة اللجوء إلى الإستجواب أربع مرات، كانت الأولى بخصوص مشروع مترو الجزائر، والثاني حول موضوع الأدوية، أما الثالث فكان حول تطبيق القانون 19/87، والرابع كان حول المحافظة على النظام العام.

د- الفترة التشريعية الرابعة: تمثلت الإستجوابات المقدمة خلال هذه الفترة الممتدة من (1997 – 2002) فيما يلي:

- إستجواب يتعلق بالتجاوزات الحاصلة في الإنتخابات المحلية في 23 أكتوبر 1997، وترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق.

- إستجواب يتعلق بالمساس بالحصانة البرلمانية لبعض النواب في أكتوبر 1997، وترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق.

- إستجواب يتعلق بموقف الحكومة من قضية إعتماد حركة الوفاء- العدل- والجبهة الديمقراطية في سنة 2000.

- إستجواب حول موقف الحكومة من قضية إعتماد الجبهة الديمقراطية في 2001.

- إستجواب حول قضية المفقودين في 2001.

- إستجواب حول غلق المجال الإعلامي العمومي في 2001.

- إستجواب حول خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية، "والأمر رقم 30/96 المعدل والمتمم له في 2001 وأجل إلى 2003"[1].

هـ- الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007: تم خلال هذه الفترة تسجيل تسع 09 استجوابات والجدول الوارد بالملحق رقم 09 يبين ذلك[1]، ومن خلال إستقرائنا لمعطيات هذا الجدول يمكننا الخروج ببعض الملاحظات:

[1] عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ص ص 420، 421.

– عزوف وتردد عن توظيف الإستجواب، حيث أنه خلال هذه الفترة سجلت 09 إستجوابات، منها إثنان كانا مؤجلان من الفترة التشريعية السابقة، أي أن إستعمال الإستجواب يعادل إستجواب إلى إستجوابين كل سنة، وهو رقم ضعيف يبرز إهمال إستعمال آلية الإستجواب.

– من حيث الموضوع نجد أنها فعلا في مجملها تدخل في إطار مواضيع الساعة مثل سابقاتها في الفترات التشريعية السالفة الذكر، وهذا لا يعني أنها وحدها التي تشكل موضوع الساعة، بل إن قضايا الساعة كانت متنوعة ومتعددة في الفترات السابقة وكان بالإمكان إثارتها، غير أن هذا التناقض تفسره طبيعة الآلية إذ لا تعدوا أن تكون ألية استعلامية، لا تتجاوز حدود رد عضو الحكومة وإمكانية مناقشة رده[2].

– من حيث ميعاد وأجل رد الحكومة على الإستجواب، فمن خلال الجدول يتبين أن هناك خرق صارخ لميعاد رد الحكومة، وأن البعض منها لم يتم الرد عليه إلا بعد فوات مدة طويلة تصل حتى سبعة أشهر أو أكثر، مما يفقد موضوع الإستجواب أهمية وبالتالي يصبح عديم الأثر والفاعلية، وبإعتبار الحكومة شريك أساسي لا غنى عنه في ضبط الجلسة تستغل هذه الخاصية والإمتياز لإفراغ الإستجواب من محتواه.

– من حيث الأثار نلاحظ من خلال الجدول بأن النتائج التي توصلت إليها الإستجوابات لم تتوصل إلى حد إثارة مسؤولية الحكومة، أي أنها ذات طابع سياسي بحت، يتمثل في لفت الحكومة إلى قصور في أحد قطاعاتها، "وما يدل على هيمنة الحكومة وتحكمها في جدول الأعمال أن هناك من الإستجوابات من لم يتم الرد عليها أصلاً، وهناك إستجوابات تم رفضها لحجة عدم إستيفائها للشروط ونقص الدقة"[3].

– من حيث المبادرة بالإستجواب، نلاحظ بأن هذه الإستجوابات قدمها نواب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، هذا الأخير لم يمارس منذ نشأته إلى حد اليوم تفعيل آلية الإستجواب، وما يبقيه عاجزًا عن إتيانها ربما يرجع إلى جملة القيود والشروط اللازمة لممارسة الإستجواب وخاصة ما يتعلق بالنصاب.

و– **الفترة التشريعية السادسة:** أودع النواب خلال الفترة التشريعية السادسة ثلاث إستجوابات للحكومة وفق ما هو مبين بالجدول[4]، ولكن لم تظهر أي معطيات حول مآلها إلى اليوم:

[1] أنظر حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002- 2007)، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 34.
[2] أنظر ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 255.
[3] عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 148.
[4] أنظر حصيلة النشاط التشريعي خلال الفترة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص 262.

الرقم	الموضوع	مندوب صاحب الإقتراح	الإنتماء	تاريخ الإيداع
2011/01	وضعيتي المتعاقدين وصندوق التعاقد	علي براهيمي	EX-RCD	2011/12/14
2011/02	وضعية قطاع التربية بالأغواط، الجلفة، المسيلة	محمد محمودي	MSP	2011/12/27
2011/03	حول إسترجاع بنادق الصيد	ميرة طارق	EX-RCD	2012/01/19

إن الأصل في الإستجواب أنه وسيلة رقابية تمكن البرلمان من مراقبة الحكومة في معالجة القضايا ذات الشأن العام، غير أن هذه الوسيلة قد تفقد تأثيرها إذا لم تتبع وتقترن بالإجراءات الدستورية الملائمة وهو ما يطبع الممارسة الدستورية الجزائرية، ما يمكن قوله في هذا الإطار أن المادة 151 من الدستور قد جاءت خالية ومفرغة من أي إجراءات دستورية لمتابعة نتائج الإستجواب قد تتبع عدم إقتناع النواب أو الأعضاء بالردود التي قدمتها الحكومة عقب إستجوابها.

يلاحظ بأن ممارسة هذه الآلية من قبل االنواب كانت ضئيلة جدًا يكاد يتم العزوف عنها، ولعل من بين الأسباب التي أدت إلى هذا الأمر هو طبيعة تكوين النظام السياسي الجزائري الذي عرف خلال أكبر فتراته سيطرة منطق الحزب الواحد على نظام الحكم، ومن ثمة كانت السلطتين التشريعية والتنفيذية منسجمتين، الأمر الذي حال دون أن يحرج نواب الحزب حكومة حزبهم، ضف إلى ذلك إشتراط أغلب الدساتير الجزائرية ضرورة ممارسة الإستجواب بطريقة جماعية هذا إذا إستثنينا دستور 1976، الأمر الذي كان يدفع بالنواب إلى الإحجام عن إستجواب الحكومة، والميل أكثر إلى إستعمال أسلوب الأسئلة الشفوية والتي لا تختلف في جوهرها عن الإستجواب، مادام هذا الأخير لا تترتب عنه أية نتيجة يمكن أن تميزه عن السؤال، زيادة على تحريك السؤال بشكل فردي مما يوفر أكثر حرية لعضو البرلمان[1].

والجدير بالإشارة أنه بالرغم من إعتبار الإستجواب وسيلة إستفهام قائمة على مبدأ المحاسبة والإتهام المباشر للحكومة أو أحد وزرائها فإن آثاره هي التي تحدد فعاليته وطبيعته، ولأن المؤسس الدستوري قد إحتاط بكل الشروط والوسائل التي لا تؤدي بالبرلمان إلى تحريك مسؤولية الحكومة وطرح الثقة بها عند إستعمال هذه الآلية الرقابية، فقد إنتهى الأمر إلى أن يصنفها ضمن وسائل رقابة البرلمان التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، فعلى الرغم من أن إجراءاته وشروطه لن تفضي إلا إلى تكوين لجان تحقيق، والتي هي الأخرى ليس لها أثر قانوني وتنتهي مهامها بإيداع تقرير لها بمكتب المجلس فتبقى هذه الأداة عديمة الفعالية.

[1] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 187.

إن الإستجواب وخاصة على ضوء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 والنصوص المطبقة له يبقى كما كان عليه قبل التعديل لا يؤدي إلى المسؤولية الفردية ولا الجماعية، وحتى وإن تم ربط إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بنجاح الإستجواب، إلا أن إستناد الحكومة على أغلبية برلمانية يحول دون ظهور معارضة لها إلا برضاها، فالأغلبية الموالية لها يصعب أن تسمح بإتخاذ قرار يعاكس إرادة الحكومة، كما يواجه الإستجواب معوقا آخر يتعلق بإمكانية إرجائه حيث إذا ما حل ميعاد النظر فيه تكون الأحداث والظروف قد تغيرت، لتجد الحكومة عندئذ مسلكا ممتازا للإفلات من الإنتقادات الموجهة لها، فعامل الوقت قد يؤدي إلى إختناق الإستجواب وحتى للتنازل عنه، ليأس أصحابه من أن يكون له أثر يذكر، خاصة وأن المسألة لم يتم تنظيمها وتشكوا من فراغ قانوني يمكن للحكومة أن تستغله لإفراغ الإستجواب من محتواه، بإعتبارها شريك أساسي لا غنى عنه في ضبط الجلسة التي تم فيها الإجابة عن الإستجواب[1].

من جهة أخرى فإن مجلس الأمة يعيش حالة سكون وعزوف تام عن هذه الأداة، ولعل السبب يعود إلى النصاب المطلوب لقبول الإستجواب، فالأجدر بالمشرع مراعاة هذا الشرط وأن يأخذ بعين الإعتبار تركيبة مجلس الأمة غير المتجانسة، لإشتمالها على معينين قد يقفون عائقا أمام إستكمال الحد الأدنى المطلوب لمباشرة الإستجواب، وكذلك بالنسبة لمسألة مناقشة الإستجواب فالظاهر أن هذا التراجع لآلية الإستجواب يكمن في عدم النص على هذا الإجراء في صلب الوثيقة الدستورية وإلى الأثر المعدوم لهذه المناقشة، فالتجربة الدستورية الجزائرية قد أثبتت أنه هناك بعض الإستجوابات التي إنتهت بقفل باب المناقشة وتسليم النواب بأمر الواقع على الرغم من جسامة التجاوزات المستجوب عنها أحيانًا وعدم كفاية التبريرات المقدمة من قبل الحكومة.

وعليه فإنه ينبغي ضرورة مراجعة وإعادة النظر في الشروط اللازم توافرها في الإستجواب، والتفرقة بين الشروط التي تحكم الإستجواب أمام مجلس الأمة والآخر الذي يقدم أمام المجلس الشعبي الوطني، لأنه ليس من المنطقي أن نساوي بين مؤسستين هما في الأصل متمايزتين عضويا ووظيفيا، كما يمكن التبسيط في إجراءاته من خلال إعادة النظر ولم لا في إمكانية إتاحة توجيه الإستجواب بشكل فردي، أيضا على النحو الذي يتيح إمكانية مساءلة الحكومة أو الوزير المعني على الأقل في حالة عدم إقتناع النواب أو الأعضاء بإجابات الحكومة المقدمة، عملا بالنهج الذي يسير عليه التنظيم الدستوري المصري لهذه الآلية الذي نص عليه في المادة 130 منه[2].

كما تجدر الإشارة كذلك إلى نقطة في غاية الأهمية تتمثل في عدم تمكين مقدم الإستجواب من التعقيب على رد الحكومة أو الوزير المعني، وذلك من شأنه أن يوقف الطريق أمام المعارضة فور إنتهاء

[1] أنظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 420.

[2] تنص المادة 130 من الدستور المصري لسنة 2014 على أنه:" لكل عضو بمجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم...".

الوزير من الرد، فيقوم أعضاء الأغلبية البرلمانية بتقديم إقتراح يتضمن طلب الإنتقال إلى جدول الأعمال، فيسارع النواب إلى الموافقة عليه دون مناقشة الإستجواب تفاديا لآثاره، وإجراء التعقيب هو أمر في غاية الأهمية إلا أن المشرع الجزائري لم يقرره للنواب، فهل من المعقول بعد جهود المستجوب في التحقيق وجمع المعلومات وتقديم الأدلة والوثائق المثبتة وشرح كل ذلك أمام المجلس، فينتهي إستجوابه هكذا دون منحه فرصة التعقيب على رد الحكومة ؟ وهو الأمر الذي يثبط مبادرة النواب إلى إتيان وتفعيل هذه الآلية، لذلك نرى بضرورة النص على هذا الإجراء كضمانة لتفعيل هذه التقنية.

المبحث الثالث: صلاحية السلطة التشريعية في تشكيل لجان التحقيق:

يعتبر حق إجراء التحقيق البرلماني من الحقوق المسلم بها للبرلمان في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، بل وكذلك حتى تلك التي تأخذ بالنظام الرئاسي كما هو الحال في أمريكا مثلا، "فإذا كان السؤال البرلماني حق لكل عضو على حدى فإن التحقيق البرلماني حق للمجلس ككل، إلا أنه لصعوبة ممارسته من طرف جميع أعضاء المجلس فإن العمل درج على أن يشكل المجلس لجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين وخلال مدة معينة وينتهي بعدها عمل هذه اللجنة"[1].

وتجدر الإشارة إلى أن حق البرلمان في التحقيق والتحري حول أعمال السلطة التنفيذية حق قديم قدم النظام البرلماني، فقد تشكلت في بريطانيا في سنة 1689 لجنة تحقيق لمراقبة الأجهزة الحكومية والسبب في إنشائها آنذاك كان نتيجة سوء إدارة الحرب مع إيرلندا، ثم بعد ذلك ظهر في فرنسا مع بداية القرن التاسع عشر، إلا أن ما حصل في فرنسا هو الخلط بين التحقيق الجنائي مع الوزراء والتحقيق السياسي لأوضاع في السلطة التنفيذية[2].

ويعتبر فقهاء القانون الدستوري إن إجراء المجالس النيابية للتحقيق هو حق ثابت لها دونما حاجة إلى نص دستوري، وتبعًا لذلك فإنه يمكن للبرلمان أن يكون لجان بحث من بين أعضائه للتوصل إلى حقيقة معينة، عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، وسلطة البرلمان في هذا المجال تمتد إلى أي وزارة من الوزارات، ولعل أهم ما يميز هذه الآلية هو أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء من بيانات، وإنما يتحدى المجلس النيابي بنفسه ويستقي البيانات من مصادرها الأصلية.

هذا وتتمتع المجالس التشريعية بالحق في تشكيل لجان التحقيق هذا الحق الذي يمثل أهم الوسائل التي تمنحها إياها الدساتير إزاء السلطة التنفيذية، حيث تمكنها هذه الوسيلة من فرض رقابة فعالة على أعمالها، إذا ما راودها شك في صحة المعلومات المقدمة من طرف الحكومة بمناسبة سؤال مقدم لها أو ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين.

[1] مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص 302.
[2] أنظر إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 120.

وبناءًا على ما سبق فإن التحقيق البرلماني قد حظي بمكانة هامة في أغلب برلمانات العالم، فقد عمدت التشريعات البرلمانية إلى وضع مجموعة من الضوابط والقواعد التي يجب أن يسير عليها هذا الإجراء، وهو ما سوف نحاول التطرق إليه وخاصة في الدول محل الدراسة، لذلك سوف نتطرق إلى ماهية التحقيق البرلماني في مطلب أول، ثم إلى الأحكام الناظمة لهذا الإجراء وتقييمه في مطلب ثان.

المطلب الأول: ماهية تحقيق السلطة التشريعية:

بالإضافة إلى الآليات الرقابية السابقة التي تخول أعضاء المجلس سلطة مراقبة الحكومة أو النشاط الحكومي، والتي من خلال إستعمالها تتضح الرؤية لدى النواب حول كيفية مباشرة الحكومة للشؤون العامة، هناك آلية لا تقل أهمية عن الآليات الأخرى تتمثل في التحقيق البرلماني، هذا الأخير الذي يمارسه البرلمان عن طريق لجنة مؤلفة من أعضائه، والتحقيقات التي تجريها اللجان البرلمانية ليست لها سمة التحقيقات الجنائية التي تجريها جهات التحقيق القضائية، بإعتبار أنها تحقيقات سياسية الغاية منها هي إستجلاء وقائع معينة وبحثها وتمحيصها بهدف تمكين المجلس من ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية[1].

وقبل الحديث عن تفاصيل وإجراءات التحقيق البرلماني وأحكامه وجب التطرق أولا إلى تسليط الضوء على تعريف التحقيق البرلماني وظروف نشأته في فرع أول ثم إلى تمييزه عن باقي أنواع التحقيقات الأخرى وبيان أهدافه في فرع ثان.

الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني وظروف نشأته:

من أجل تحديد تعريف التحقيق البرلماني يجب التطرق إلى التعاريف المختلفة التي وردت عن فقهاء القانون الدستوري، ثم نتطرق إلى نشأة هذا الإجراء وتطوره التاريخي مع التركيز على نشأته في ظل أنظمة الدول محل الدراسة.

أولا: تعريف التحقيق البرلماني:

لقد عرف جانب من الفقه القانوني التحقيق على أنه: "وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسه لجنة منه تستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في إختصاصاته، بتوظيف كامل صلاحياتها، وتنتهي العملية بتقرير ترفعه إلى البرلمان لإتخاذ قراره النهائي"[2]، وما يستفاد من هذا التعريف أنه حصر تشكيلة اللجان بأن تكون من أعضاء البرلمان ولا يجوز أن ينتسب إلى تشكيلتها أحد

[1] أنظر سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني-دراسة مقارنة- دار الكتب المصرية، سنة 2009، ص 15.
[2] فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني- لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكية والأوروبية- المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص 22.

من خارجه، وكذلك فالتعريف حصر مجال تحقيق اللجان في المواضيع التي تدخل في إختصاصها ولا تمتد إلى إختصاص هيئات أو سلطات أخرى كالسلطة القضائية، كذلك فقد أكد على أن البرلمان لا يستطيع الكشف بالوسائل الأخرى عن العيوب والإختلالات في جهاز الحكومة، ولا يمكنه معرفة مساوئه إلا باللجوء إلى التحقيق البرلماني.

بينما يرى جانب آخر من الفقه أن التحقيق البرلمانيهو:"وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة كالسؤال على طرفيه، ولا فردية الطلب كالإستجواب وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، والجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق عن شأن يتعلق به، أو يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزاته من ناحية أخرى"[1]، تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق يستقي من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة لكي يقرر مايشاء في شأن يدخل في نطاق الإختصاص الحكومي[2].

ويرى جانب آخر بأن التحقيق البرلماني هو "إصطلاح يقصد به قيام البرلمان بالتحقيق السياسي في موضوع معين أو مشكلة محددة، لتقرير المسؤولية السياسية أو لتحديد الإتجاهات العامة لمواجهة مسألة معينة، كالتحقيق البرلماني حول مخالفات منسوبة لوزارة ما أو تحقيق البرلمان حول مشكلة البطالة أو مشكلة المخدرات مثلا"[3].

وتعرف لجان التحقيق من جانب آخر على أنها وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في إختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي، وعلى هذا النحو هناك تعريف يرى بأن التحقيق البرلماني على أنه إجراء تستخدمه الهيئة النيابية للقيام بوظيفتها في رقابة الهيئة التنفيذية، وذلك عن طريق تشكيل لجنة مكونة من أعضائها تقوم بتجميع المعلومات الضرورية وتقديم تقرير بالنتائج التي توصلت إليها، وعلى ضوء هذه النتائج تتخذ الهيئة البرلمانية قرارها[4].

ومن مختلف التعاريف السابقة يمكن إجمال تعريف يمكن القول على أنه تعريف جامع لمعظم مشتملات التحقيق البرلماني لنقول بأنه: "إجراء يقوم به البرلمان مهما كان تكوينه ثنائيا أو أحاديا، أو يعهد به إلى لجنة مشكلة من عدد من أعضائه بغية الكشف عن مخالفات ذات طابع سياسي – في حالة وجودها– عن طريق البحث والتقصي في موضوع محدد يقع في دائرة إختصاص السلطة التنفيذية،

[1] ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 130.
[2] أنظر محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 108.
[3] معجم القانون، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، سنة 1999، ص 08.
[4] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص ص 93، 94.

وينتهي بإعداد تقرير ختامي يعرض على البرلمان"، ومن هذا التعريف يمكن إستنتاج عناصر التحقيق البرلماني في النقاط التالية:

- التحقيق البرلماني آلية رقابية لمواجهة أعمال السلطة التنفيذية.
- ينصب مجال التحقيق البرلماني على أعمال السلطة التنفيذية التي تدخل في إطار رقابة البرلمان.
- يعهد إلى اللجنة المختصة بالتحقيق مهمة كشف الحقيقة بالإستناد إلى كافة الوسائل اللازمة.
- تختم هذه اللجنة نشاطها بتقرير يتضمن عرضًا لنتائج التحقيق ويعرض البرلمان.
- التحقيق البرلماني ذو طبيعة سياسية يقتصر على وضع من الأوضاع في أجهزة السلطة التنفيذية.

ثانيا: نشأة التحقيق البرلماني وتطوره:

في هذه الجزئية سوف سيتم التطرق إلى نشأة هذا الإجراء في ظل كل من النظامين الجزائري والتونسي.

أ- التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري:

إن عملية التحقيق البرلماني موجهة لأعضاء البرلمان دستوريًا، حيث تمكنهم من ممارسة الرقابة السياسية على أعمال الحكومة، وهي وسيلة جد هامة ذلك أنها تمكن غرفتي البرلمان من تسليط الضوء على حالات خاصة يكتنفها الغموض، ودستور 1963 قد نص في مادته 98 على ممارسة المجلس الوطني مراقبة النشاط الحكومي ضمن آليات تمثلت في الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان والأسئلة بنوعيها ولم يتطرق إلى آلية لجان التحقيق، أما دستور 1976 فقد نص على هذه الآلية في المادة 188 منه والتي نصت على أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن ينشئ لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة، وفي أي وقت ويتم تعيين أعضاء اللجنة من النواب، أما في ظل دستور 1989 فقد نصت المادة 151 منه على أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة، وتناول دستور 1996 المعدل في 2008 في نص المادة 161 منه النص على هذه اللجان، إذ نصت على أنه يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار إختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، أما في دستور 1996 المعدل في 2016 فقد نص عليها في المادة 180 منه.

وأسباب لجوء أعضاء البرلمان في النظام السياسي الجزائري إلى إنشاء لجان تحقيق برلمانية هو لتمكنهم من الوصول إلى الحقائق بأنفسهم، ويكون ذلك في مناسبتين، الأولى تكون عقب رد الحكومة على موضوع إستجواب موجه لها من طرف أعضاء إحدى غرفتي البرلمان، والمناسبة الثانية هي التي تكون في كل قضية ذات أهمية وطنية.

والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977 نظم موضوع هذه اللجان في المواد من 134 إلى 144، ومن خلال هذه النصوص القانونية يمكننا إستخلاص بأن المجلس الشعبي الوطني يمكنه إنشاء لجنة تحقيق في أي وقت وفي كل قضية ذات مصلحة عامة، وأن تعيين أعضاء اللجنة يتم من طرف النواب ويتم بتصويت على إقتراح لائحة، وجاء بعد ذلك القانون رقم 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني[1]، الذي نظم موضوع الرقابة على الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني عن طريق لجان التحقيق والمراقبة في مواده من 12 إلى 41، كما نظمها القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كذلك عام 1989، حيث حدد الحد الأدنى لإقتراح هذه اللائحة والمتمثل في عشرة نواب على الأقل طبقا لنص المادة 107 منه.

وكذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 نظم هذا الموضوع في مواده من 102 إلى 108، الذي إشترط ضرورة توقيع اللائحة من طرف 20 نائبًا على الأقل وأن يكون أعضاء لجنة التحقيق من بين النواب الذين وقعوا على اللائحة، كما يلتزم هؤلاء القائمين بالتحري والإلتزام بالسرية في تحقيقاتهم وتحرياتهم ومعاينتهم، بعد ذلك يعدّون تقرير يسلم لرئيس المجلس الشعبي الوطني ويوزع على النواب، كما يبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة آنذاك، ويمكن نشره كليا أو جزئيا بناءً على إقتراح من مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية وبعد إستشارة رئيس الحكومة آنذاك، وفي الأخير يبت المجلس الشعبي الوطني في الموضوع بدون مناقشة وبأغلبية النواب الحاضرين.

أما في ظل النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 فقد نص في المادة 84 منه على إمكانية إنشاء لجان تحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة في أي وقت ويتم ذلك بناءً على إقتراح يوقع من طرف 15 نائب على الأقل يودع لدى مكتب مجلس الأمة، يجب مراعاة نفس الشروط السابقة التي تم ذكرها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وفي ظل النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 فقد إكتفى بالمادة 77 منه التي تنص على الموافقة بنشر التحقيق في الجريدة الرسمية وأجالها القانونية، لكن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 قد جاء بتفصيل مطول وجامع لكل الأحكام المنظمة لإنشاء لجنة تحقيق وخصص لذلك سبع 07 مواد من المادة 100 إلى المادة 107 وهي خطوة في غاية الأهمية لكن إذا لاقت تجاوب من طرف أعضاء المجلس.

وقد نظم القانون العضوي 02/99 الملغى المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان موضوع لجان التحقيق في المواد من 76 إلى 86 منه، ونظمه بعد ذلك القانون العضوي 16-12 في المواد من المادة 77 الى المادة 87.

[1] القانون رقم 04/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 10 مؤرخة في 04 مارس 1980، ص 332.

ب- التحقيق البرلماني في النظام الدستوري التونسي:

إن الدستور التونسي منذ وضعه سنة 1959 لم يتعرض إلى مسألة تكوين لجان تحقيق شأنه في ذلك شأن النظام الداخلي لمجلس النواب، والإطار القانوني الوحيد الذي كان موجودًا آنذاك هو نص المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1970 التي كانت تنص على إمكانية تكوين لجان قارة للنظر في مسألة خاصة بالتحقيق والبحث والإطلاع.

ونفس الأمر بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1979 فلم يتعرض إلى هذه الآلية من الرقابة، وما أكد على ذلك هو إلغاء المجلس القومي التأسيسي بطلب من رئيس الحكومة سابقًا المادة 50 من المشروع الأصلي للدستور التي تمنح مجلس الأمة حق تأليف لجان تحقيق بحجة أن التحقيق يتعارض مع مبدأ النظام الرئاسي الذي أقره مشروع الدستور[1]، أما بالنسبة لدستور الجمهورية الثانية- دستور 2014- فقد قام بالنص عليها صراحة بموجب المادة 59 منه.

وللتعرف أكثر على تاريخ نشأة التحقيق البرلماني في النظام الدستوري التونسي ينبغي إستعراض محطتين:

1- المحطة الأولى للتحقيق البرلماني قبل وبعد التنقيح الدستوري لسنة 2002:

رغم مطالبة النواب المتكررة بإحداث لجان تحقيق وضرورة تخصيص باب لها في النظام الداخلي للبرلمان، على أساس أن ذلك لا يتعارض مع طبيعة العلاقات الجديدة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بل بالعكس فإن دور المراقبة يستجيب لدور المجلس، فقبل تنقيح 2002 لم يتعرض إطلاقا الدستور لموضوع لجان المراقبة والتحقيق، ولم يتطرق النظام الداخلي أيضا لهذا الموضوع رغم التنقيحات العديدة التي شملته ورغم مطالب بعض النواب لإنشاء مثل هذه اللجان[2]، وتجدر الإشارة إلى أن تنقيح النظام الداخلي لعام 1999 وبالتحديد في المادة 36 منه نصت على إمكانية إحداث لجان أخرى غير قارة لدراسة شؤون خاصة كتنقيح الدستور أو النظام الداخلي أو غير ذلك، ولكن لم يتم التنصيص صراحة على إمكانية إحداث لجان تحقيق ومراقبة.

أما بعد التنقيح الدستوري لسنة 2002 فقد عدّل المشرع محتوى المادة 30 تجاوبًا مع إحداث الغرفة الثانية على مستوى البرلمان التونسي، والمتمثلة في مجلس المستشارين وأصبحت تنص على: " ينتخب كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين من بين أعضائها لجان للنظر في مخطط التنمية وأخرى للنظر في مشاريع قوانين الميزانية، كما ينتخب كل منهما من بين أعضائها لجنة خاصة للحصانة النيابية

[1] أنظر زهير المظفر، مرجع سابق، ص 210.
[2] أنظر مداولات مجلس النواب، جلسة يوم 06 مارس 1979، ص 846.

ولجنة خاصة لوضع النظام الداخلي أو تنقيحه"، ومن خلال تحليل هذه المادة يمكن القول بأن الدستور قد حصر المجالات التي يتولى فيها كل مجلس إحداث لجان خاصة وهي:

- النظر في مخطط التنمية.
- النظر في مشاريع القوانين المتعلقة بالميزانية.
- النظر في وضع النظام الداخلي أو تنقيحه.
- النظر في موضوع الحصانة البرلمانية.

وهو ما يشير إلى الإستمرار في عدم التنصيص على لجان المراقبة والتحقيق، وبالتالي فإن هذا التنقيح قد جزم بأنه لا يجوز التوسع أو الخروج عن نطاق الإطار المحدد لإحداث لجان أخرى، فالقاعدة الدستورية التي تضمنتها المادة 30 لم تشر صراحة إلى لجان التحقيق والمراقبة التي يستعملها البرلمان ضد الحكومة للكشف عن تجاوزاتها، وإنما وردت تارة على نحو من الإلتباس والغموض، وتارة تضع البرلمان في إطار محدود لا يحيد عنه، ما يفهم منه أنه بطريقة غير مباشرة ليس بإمكان البرلمان إجراء تحقيق ضد الحكومة ولا إستجوابها، كما تجدر الإشارة إلى أن أنه لا الدستور ولا النظام الداخلي تضمن إجراءات سير هاته اللجان ومدى السلطات التي يتمتع بها البرلمان للتحقيق والتقصي للوصول إلى الحقيقة وكشف المخالفات.

2- المحطة الثانية للتحقيق البرلماني في ظل المرحلة الإنتقالية ودستور 2014:

لقد عاشت تونس مرحلة إنتقالية نتيجة الثورة التي شهدتها، وبناءًا على ذلك تم إعتماد القانون التأسيسي عدد 06 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، هذا القانون الذي كما سبق وأشرنا قد أسند مهمة ممارسة السلطة التشريعية للمجلس الوطني التأسيسي بناءً على المادة 04 من الباب الثالث المتعلق بالسلطة التشريعية، وبعد ذلك تم إقرار نظام داخلي للمجلس الوطني التأسيسي في الجلسة المنعقدة في 20 جانفي 2012، الذي طرأت عليه عدة تنقيحات كان الأول في 15 مارس 2013 والثاني في 27 نوفمبر 2013 والثالث في 02 جانفي 2014، ولقد نص النظام الداخلي لهذا المجلس ولأول مرة على تقنية لجان التحقيق البرلمانية، وذلك في القسم الرابع منه تحت عنوان اللجان الخاصة، حيث نص على اللجنة الخاصة بالنظام الداخلي والحصانة، ثم نص على لجان المتابعة والتحقيق وبيّن إجراءاتها وشروطها وهو ما سوف يأتي بيانه لاحقا.

ولكن مع صدور دستور 2014 تم الإقرار بشكل نهائي إحداث لجان تحقيق بموجب نص دستوري صريح وهو المادة 59 منه، وهو ما أكده كذلك النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب من خلال القسم الرابع منه تحت عنوان لجان التحقيق، وبالتحديد من المادة 97 إلى المادة 100.

وبالتالي يمكن القول بأن النظام التونسي قد حدا عن مساره الأصلي الذي كان يحفظ أولوية ومبادئ النظام الرئاسي، وهي نقطة تحسب لصالح البرلمان لتعزيز مكانته الدستورية وممارسة صلاحياته الرقابية بشكل أوسع، وبالتالي فقد توّجت مطالب النواب بإستحداث هذه الآلية، وبعد التطرق الى نشأة التحقيق البرلماني في كل من الجزائر وتونس سنتطرق الى أهداف التحقيق البرلماني وتمييزه.

الفرع الثاني: أهداف التحقيق البرلماني وتمييزه:

تمنح النظم السياسية عمومًا والبرلمانية خصوصا للبرلمان سلطة مراقبة الأجهزة الإدارية، وذلك قصد التحقق من قيامها بواجباتها وحسن تسيير الشأن العام، ويكون التحقيق عبر لجان متخصصة تشكل لهذا الغرض ما دامت الأسئلة والإستجوابات قد لا تفي برغبة النواب في الحصول على المعلومات والبيانات الوافية في موضوع السؤال أو الإستجواب، لذلك يعتبر التحقيق البرلماني ضرورة قصد السهر على حسن سير الأجهزة الإدارية، وقصد التحقق من قيامها بواجباتها في أحسن صورة وكذلك لضمان عدم حيادها عن أهدافها، كما أن بعض الفقهاء يتجه إلى تمييز التحقيق البرلماني عن غيره من أنواع التحقيقات الأخرى.

أولا: أهداف التحقيق البرلماني:

من خلال إستحضار التعاريف السابقة للتحقيق البرلماني فإنه يمكن إيجاز جملة من أهداف التحقيق البرلماني:

– يستعمل التحقيق البرلماني أساسًا كوسيلة للوقوف على خلل خطير في جهاز من أجهزة الدولة، ويحمل معنى اللجوء إلى هذه الطريقة معنى الرقابة أكثر مما يحمل مجرد معنى الحصول على المعلومات.
– كما تسمح لجنة التحقيق كذلك للبرلمان الوصول إلى الحقيقة بنفسه وذلك في حالة ما إذا لم يقتنع النواب بالمعلومات والبيانات والوثائق التي تقدمها الحكومة.
– إتاحة الفرصة لأعضاء البرلمان للتعرف على مدى إنتظام سير مرفق من المرافق العامة، أو إدارة أو مصلحة عامة، والوقوف على أوجه التقصير أو الإنحراف في المواقف أو الإدارة أو المصلحة.
– "التحري عن متطلبات البلاد وحاجياتها، وفي هذا الإطار تعتبر لجان التحقيق وسيلة فعالة تضمن للبرلمان الرقابة على نشاط الحكومة ونتيجة طبيعية لسلطته التشريعية والرقابية"[1].
– تحقيق الحياد، فهناك العديد من الأنظمة من تشترط عدم تعيين أعضاء البرلمان الذين وقعوا على اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة، أي أن اللجنة المكونة للتحقيق في موضوع ما لا تكون مشكلة من الأطراف الموقعين على لائحة الإقتراح، كما أن هناك من يرى أن الحياد لا يتحقق إلا بتوفير مجموعة

[1] عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 97.

من الضمانات، منها مراعاة تخصص المحققين، إستبعاد نواب الدائرة الإنتخابية التي يجري فيها التحقيق ومراعاة تمثيل الأحزاب ضمن هذه اللجان[1].

– الإستنارة والإسترشاد قبل سن تشريع معين، فيتم الإستقصاء في جوانب الموضوع محل التشريع بإستبيان الحقيقة وإستخلاص نقاط الضعف، فيكون بذلك سن القوانين مبنيا على بحث ودراسة موضوعية.

ثانيا: أنواع التحقيقات البرلمانية:

توجد عدة أنواع من التحقيقات البرلمانية وتختلف عن بعضها وفقا لموضوع التحقيق لذلك نجد منها:

أ– التحقيق التشريعي:

"وهو ذلك النوع من التحقيق الذي يمارسه البرلمان بمناسبة دراسته لمشروع قانون أو إقتراح قانون، بغية الوصول إلى وضع قواعد تشريعية، فيقوم البرلمان في هذه الحالة بتشكيل لجنة تحقيق تكون مهمتها البحث في هذا الموضوع والوصول إلى معالجة تشريع معين، أو وضع قواعد تشريعية جديدة تعالج شأن من شؤون الدولة، ويتم هذا التحقيق إما بواسطة لجان دائمة أو بواسطة لجان خاصة بالمجلس"[2].

ب– التحقيق الإنتخابي:

يجرى هذا التحقيق أثناء عملية الإنتخابات البرلمانية، فقد تحصل محاولات التأثير على نتيجة الإنتخابات لأعضاء البرلمان بطرق غير مشروعة، حيث لا تعبر نتيجة الإنتخابات عن إرادة الناخبين وإنما وقع تزوير في هذه النتائج، الأمر الذي يجعل البرلمان يشكل لجنة تحقيق في الطعون الإنتخابية المقدمة لاحقًا، وبمفهوم آخر فإن هذا التحقيق يجري بخصوص بحث شرعية إنتخاب أحد أعضاء المجلس من عدمه، ومهمة لجان التحقيق هي التحقق من صحة عضوية أحد الأعضاء[3].

والتحقيق الإنتخابي "على حسب رأي بعض الفقهاء ليس عملاً تشريعيا، ولا عملا رقابيا، بل هو عمل ليس له أية صلة بأعمال السلطة التشريعية وإنما هو عمل قضائي، ذلك أن ما يترتب عليه هو صدور حكم بشرعية إنتخاب عضو معين أو عدم شرعيته، غير أن بعض الدساتير تترك لأعضاء البرلمان بحث هذه الشرعية من منطلق نظرية الفصل بين السلطات"[4].

---

[1] أنظر نبالي فطة، لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريدمن سلطة توقيع الجزاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد01، مارس 2013، ص 130.
[2] مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص 306.
[3] المرجع نفسه، ص 304.
[4] إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 122.

ثالثا– تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيق القضائي والإداري:

يتميز التحقيق البرلماني عن القضائي والإداري في كون الأول يستهدف الأعمال التنفيذية للحكومة ذات الطابع السياسي والإداري، فموضوعاته سياسية يقف عندها ولا يتجاوزها، وينتهي بتقرير المسؤولية السياسية أو إنتفائها ويتم إجراؤها للتحقيق من وجود تجاوز ما أو عدم وجوده، وعلى أساسه تثار مسؤولية الوزير أو الحكومة، فهو لا يحقق في جرائم القطاع العام المعاقب عليها في قانون العقوبات، لأن هذا يعد تدخلاً في أعمال السلطة القضائية ويمس بمبدأ الفصل بين السلطات.

أما التحقيق القضائي أو الجنائي فهدفه التتبع والتنقيب عن الأدلة المؤكدة للجريمة المرتكبة، كما أن إجراءات التحقيق في المواد الجزائية هي مجموعة من الإجراءات تستهدف التنقيب عن الأدلة في شأن جريمة أرتكبت وتجميعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها لإحالة المتهم على المحاكمة، وتختلف في طبيعتها وفي مراحلها وفي صفة شخص من يتولاها عن التحقيق البرلماني.

لذلك نجد أن "موضوع التحقيق القضائي هو مخالفة أو تجاوز للقانون، بينما موضوع التحقيق البرلماني مخالفات سياسية"[1] وبالتالي لا يشترط لقيامه وجود تعدي على القانون، وإنما يمكن أن يلجأ إليه البرلماني من أجل الحصول على معلومات حول وضع مالي أو إداري أو إقتصادي لأي من الجهات التي تندرج تحت نطاق السلطة التنفيذية، وما يترتب على التحقيق البرلماني هو عقوبة سياسية وهي سحب الثقة أي العزل من المنصب الحكومي، بينما التحقيق القضائي فيترتب عنه عقوبة جزائية حسب ما ينص عليه قانون العقوبات.

بينما يلجأ إلى التحقيق الإداري بإستجواب الموظف الإداري بشأن إتهام معين بعبارات صريحة، وبإتاحة الفرصة لهذا الأخير لإبداء دفوعه، وينتهي بتحميله المسؤولية الإدارية أو إنتفائها، كما أن من شأن هذا الإستجواب أن يحيط علم الموظف بجوانب المخالفة المنسوبة إليه، وبالتالي فالتحقيق الإداري يختلف عن التحقيق البرلماني من حيث الجهة صاحبة الإختصاص بإجراء التحقيق وطبيعة الإجراءات المتبعة والأهداف التي يتوصل إليها.

والتحقيق الإداري هو إجراء يتخذ بعد وقوع المخالفة الإدارية أو المالية أو الجنائية بغية التحقق من وقوعها والكشف عن مرتكبها والبحث عن الأدلة وتجميعها وتقديرها لإستبيان مدى كفايتها في صحة إسناد المخالفة إلى الفاعل، ويختلف كذلك التحقيق البرلماني عن الإداري من حيث الآثار، فآثار التحقيق البرلماني هي عقوبة سياسية تقتصر على عزل عضو الحكومة أو سحب الثقة من الحكومة إن ثبتت المخالفة في حقها، أما التحقيق الإداري فهو يؤدي إلى توقيع أحد العقوبات التأديبية على المخالف وإحالته

[1] مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص 306.

على المحكمة الإدارية حسب الأحوال، كما أن التحقيق الإداري هو إجراء تمهيدي، أما التحقيق البرلماني فهو وسيلة رقابية برلمانية على أعمال الحكومة[1].

المطلب الثاني: النظام القانوني لتشكيل وعمل لجان التحقيق البرلمانية:

يمثل التحقيق البرلماني أو لجان التحقيق البرلمانية إحدى آليات الرقابة البرلمانية التي أكدت عليها معظم الدساتير المقارنة، إذ عن طريقها يمكن الوقوف على مواطن الخلل الناجمة عن النشاط الحكومي، وقد أوضحت معظم النظم الداخلية للبرلمانات كيفية تشكيل اللجنة وتحديد إختصاصاتها وسلطاتها.

حتى وإن لم تنص على تشكيل هذه اللجان النصوص الدستورية فإن سلطتها وتشكيلها تعتبر من الحقوق الطبيعية للبرلمان، ولما كان التحقيق البرلماني ينصب على عمل السلطة التنفيذية فقد كان من غير الممكن أن تقوم بهذا التحقيق الحكومة على نشاطها، خاصة إذا سلمنا بأن التحقيق قد ينتهي بإدانتها، لذلك فقد كان طبيعيا أن تخول البرلمانات متى شاءت حق التحقيق بنفسها تمكينا لها من مباشرة هيمنتها الرقابية على الحكومة بصفة فعالة[2]، ولتحقيق ذلك فقد أكدت معظم النصوص الدستورية وخاصة الدستور الجزائري والتونسي محل الدراسة على حق أعضاء البرلمان في إنشاء لجان التحقيق وبينت شروطها وإجراءاتها.

ومن هذا المنطلق سوف نتعرض إلى ضوابط إنشاء لجان التحقيق في فرع أول، ثم إلى سلطات هذه اللجان وضمانات حيادها في فرع ثان، ثم في فرع ثالث نتطرق إلى إجراءات التحقيق البرلماني.

الفرع الأول: ضوابط إنشاء لجان التحقيق:

إن ممارسة التحقيق في النظام البرلماني لا تقتضي البتة تشكيل لجنة خاصة بذلك، "بل للبرلمان حق الإختيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة أو أن يكلف به لجنة خاصة"[3]، وإن كان إسناد التحقيق إلى إحدى اللجان الدائمة للبرلمان يكاد يكون الوسيلة الأكثر فعالية في رقابة الحكومة، كونها تقوم بجمع معلومات أكثر دقة ومصداقية، وذلك بحكم تخصصها وإطلاعها عن قرب وبصفة دائمة بمختلف الأعمال الحكومية التي تدخل في إطار صلاحيتها.

وبالحديث عن دور اللجان الدائمة في غرفتي البرلمان الجزائري، فبالرغم من النص على إمكانية الإستماع إلى أعضاء الحكومة من طرف إحدى اللجان الدائمة (م 2/151) من الدستور إلا أنها لم ترتق بعد إلى درجة التحقيق، وتمارس هذه اللجان الرقابة على العمل الحكومي عن طريق مناقشة القانون محل

[1] أنظر سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 59.
[2] أنظرعمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 99.
[3] ايهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 127.

الدراسة، وعلى عكس ذلك فإن المؤسس الدستوري التونسي أوكل مهمة التحقيق البرلماني إلى لجنة تحقيق مخصصة لهذا الغرض دون إشراك اللجان الدائمة في ذلك.

وبالحديث عن الضوابط التي تفرض أو تشترط على إنشاء لجان التحقيق، فإن الدستور الجزائري لم يقيد حق الغرفتين في تشكيل لجان تحقيق سواءً من حيث الزمن أو من حيث ملائمة إنشائها، لكن القانون العضوي 16-12 قد وضع شروط شكلية وأخرى موضوعية، أما عن الدستور التونسي فهو الآخر لم يتضمن ضوابط صريحة في مواده، إلا أن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب قد أقر البعض منها.

أولا: الضوابط الشكلية:

يتمثل أول شرط لإنشاء لجان التحقيق في المبادرة، بعدها وفي حالة تحقق هذا الشرط تأتي مرحلة أخرى وهي تشكيل لجان التحقيق ذاتها التي تسيطر عليها الأغلبية البرلمانية، كما يمكن كبح هذه المبادرة بالتذرع بمبدأ الفصل بين السلطات.

أ- التقييد من حيث المبادرة:

بالحديث عن الوضع في النظام الجزائري نجد أن المشرع العضوي قد رفع نصاب المبادرين بلائحة إنشاء لجنة تحقيق، فلا تكون المبادرة قابلة للمناقشة من قبل المجلس الذي سينشئها إلا إذا كانت موقعة على الأقل من قبل عشرون نائبًا أو عشرون عضوًا من مجلس الأمة[1]، وهو نفس النصاب المطلوب لمبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة بإقتراح قانون، ورغم أن مجلس الأمة ليس له من وسائل الرقابة إلا جمع المعلومات والحقائق فقط مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني[2]، فيما يتعلق بالخصوص إثارة مسؤولية الحكومة إلا أنه في مجال التحقيق منح القانون العضوي للمجلسين نفس السلطات، وهو الأمر الذي أكده النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

يمكن القول بأن المشرع العضوي قد عمل على تساوي الغرفتين في مجال إقتراح اللائحة لإنشاء لجنة تحقيق ولكنه لم يراعي الإختلاف الشاسع في تشكيلة المجلسين، فبالمقارنة مع الأنظمة الداخلية السابقة نسجل تراجع من قبل المشرع العضوي، فالمبادرة بإقتراح لائحة لإنشاء لجنة تحقيق تكون حق لخمسة عشر (15) عضو من مجلس الأمة في النظام الداخلي الذي أقره في 1998 (المادة 85 منه)، وتكون المبادرة بإقتراح لائحة لإنشاء لجنة تحقيق حسب النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي أقره هذا الأخير عام 1989 قابلة للمناقشة إذا تم تقديمها من قبل عشرة نواب على الأقل (المادة 107 منه).

[1] أنظر المادة 78 من القانون العضوي 12/16.
[2] بن سعيد شايب، "مدى فعالية رقابة المجالس البرلمانية العليا على أعمال الحكومة حالة مجلس الأمة الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد 17، 2007، ص 34.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجان الدائمة أو الخاصة في فرنسا يمكنها أن تطلب من المجلس الذي تنتمي إليه أن يخول لها صلاحية التحقيق، ولكن لمهمة محددة ولمدة زمنية معينة لا تتجاوز ستة أشهر، لكي لا تتحول إلى لجنة تحقيق دائمة، وفي هذا الصدد نجد أن المجلس الدستوري قد إستبعد هذه الإمكانية في قراره[1].

وبالرجوع إلى الوضع في النظام التونسي، فبالرغم من إستحداث هذه التقنية بموجب دستور 2014 وإدراجها ضمن القانون الداخلي لمجلس نواب الشعب، فإن النصاب المطلوب من أجل المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق نصاب مبالغ فيه على حسب رأينا، فبناءًا على المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التي تنص على أنه: «يمكن لمجلس نواب الشعب وبطلب من ربع الأعضاء على الأقل إحداث لجنة تحقيق»، فبحسب هذه المادة فإنه يستوجب نصاب ربع أعضاء مجلس نواب الشعب من أجل تكوين لجنة تحقيق، فإذا كان مجلس نواب الشعب مثلا يتكون من 217 نائب فإن النصاب المطلوب هو حوالي 54 نائب وهو أمر من الصعب تحقيقه.

وما يمكن قوله أن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب قد حدد نصاب ربع النواب كحد أدنى، مما يفهم بالمقابل بأن المعارضة التي كفل لها الدستور حق تكوين لجان تحقيق برلمانية قد إصدمت بعائق يقيدها في مباشرة هذا الحق الدستوري، مما يدل على أن النظام السياسي التونسي لا يزال يحتفظ ببعض ملامح النظام الرئاسي، وإشتراط هذا النصاب على حسب رأينا هو من أجل تقييد سلطة البرلمان في ممارسة وظيفته الرقابية من جهة، وهيمنة السلطة التنفيذية وبسط نفوذها في مواجهة البرلمان، وهو أمر يقيد من حرية البرلمان في ممارسة سلطته الرقابية عن طريق تقنية التحقيق البرلماني.

والملاحظ أن هذا الشرط لا يستجيب لدور المراقبة المنوط بمجلس نواب الشعب، لأنه لا يمكن تصور أن نواب الأغلبية سيتخذون مبادرة بإنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها، وكذلك تجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي قد إشترط نصاب ثلث الأعضاء بغية إستحداث لجنة تحقيق[2]، وهو الأمر الذي يدعوا إلى العزوف عن تفعيل هذه الآلية.

---

[1] جاء في هذا القرار ما يلي: "... بإعتبار أنه إذا كانت المادة 94 من الدستور تنص على أنه يجب على المجلس الشعبي الوطني في إطار إختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيا لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته، فإن المادة 49 من النظام الداخلي لا يمكن في أي من أحكامها أن تمنح للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني أو لأعضائه سلطة تفتيشية من شأنها أن تشكل مساسًا بمبدأ الفصل بين السلطات وبالإستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية، وأن المادة 94 من الدستور في هذه الحالة لا تعطي للجان الدائمة سوى الحق في الزيارات الإعلامية..."، قرار رقم 03- ق. ن. د.- م د- 89 مؤرخ في 1989/12/18 يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989، الجريدة الرسمية عدد 54 المؤرخة في 20 ديسمبر سنة 1989، ص 1493.

[2] تنص المادة 73 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي على أنه: «يمكن للمجلس الوطني التأسيسي بإقتراح كتابي من ثلث أعضائه، إحداث لجان خاصة للتحقيق...».

ب- التقييد من حيث التشكيلة:

بعد قبول هذه المبادرة يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق، حسب الشروط نفسها التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة[1]، كما يشترط كذلك القانون أن لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو الأعضاء الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة[2] ضمانًا لتحقيق الفاعلية والحياد في التحقيق، "وإستبعاد المبادرين باللائحة من العضوية في اللجنة يمكن أن يؤدي إلى نقص فعالية هذه الأخيرة، بالخصوص إذا تم تعيين أغلبية أعضائها من نفس التيار أو العائلة السياسية، أو لهم مصلحة في عدم تسليط الضوء على القضية محل التحقيق"[3].

أماعن الوضع في تونس فإن الأمر يبدوا للوهلة الأولى أنه مبهم، فلم يتطرق لا الدستور ولا النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب إلى تشكيلة هذه اللجنة، فنص فقط على أنه يحق لمجلس نواب الشعب إحداث لجان تحقيق بناءًا على طلب أو عريضة تقدم من طرف ربع الأعضاء، ويمكن أن يحمل هذا النص معنى أنه من تقدم من الأعضاء بهذا الطلب فهو عضو في هذه اللجنة، وإن كان هناك تأويل آخر فلا محالة أنها سوف تبرزه التجربة الدستورية التونسية في هذا المجال لاحقًا.

كما نجد أيضا من الشروط الشكلية التي جاء بها القانون العضوي 16-12، أنه ينبغي أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى والحكومة بذلك[4]، ومنهم من يرى بأن إنشاء لجنة تحقيق في غرفة لا يمنع الغرفة الأخرى من إنشاء لجنة تحقيق أيضا حول نفس الموضوع شريطة إعلام الغرفة الأخرى فقط[5]، لذلك يمكن القول بجواز إنشاء لجنة تحقيق على مستوى الغرفتين في آن واحد، شريطة أن يختلفا في الموضوع والأسباب، وهو الأمر الذي لا نجد له مكان في النظام الدستوري التونسي لأن هذا الأخير قد تبنى نظام الغرفة الواحدة بموجب دستور 2014 وتبقى مهمة تكوين لجان التحقيق حكرًا على مجلس نواب الشعب.

كما أن هناك شرط آخر يضاف إلى الشروط الشكلية يمنع من إنشاء لجان تحقيق إذا وجد، وهو ما ورد في القانون العضوي 16-12 الذي نص في المادة 80 منه بقوله: "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل اجراء قضائي، إذا تعلق ذلك الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف"، وهو الشرط الذي أدرجه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في نص المادة 2/180 التي تنص على أنه: "... لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي".

---

[1] المادة 79 من القانون العضوي 16-12.
[2] تنص المادة 82 من القانون العضوي 16-12 على أنه:"لا يعين في لجنة تحقيق النواب أو الأعضاء الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة".
[3] نبالي فطة، مرجع سابق، ص 130.
[4] المادة 2/79 من القانون العضوي 16-12.
[5] أنظر عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 430.

إن هذا المانع يعتريه بعض النقص لأنه كان على المشرع الدستوري أو المشرع العضوي أن يبين ويشير إلى نقطة لا تقل أهمية عن هذا الشرط وهي التي تتعلق بالقضايا التي سبق الفصل فيها من قبل القضاء، وفي حالة القول بإمكانية إجراء تحقيق موضوع فصلت فيه الجهات القضائية[1]، هل أن هذا التحقيق سوف ينقض ما توصلت إليه الجهات القضائية، لذلك نرى بأنها تعتبر ثغرة قانونية يمكن أن تستغلها الحكومة لكبح إنشاء لجنة تحقيق، إذ للحكومة إن أرادت وقف المبادرة أن تسارع عن طريق وزارة العدل إلى فتح تحقيق قضائي في القضية.

ولقد تم رفض لائحة إنشاء لجنتي تحقيق من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني حول أحداث الشلف في 28 ماي 2008 وأحداث بريان في 30 جوان 2008 بحجة وجود متابعات قضائية، كما أن القانون العضوي لم ينص على مصير لجنة تحقيق تشكلت ثم تم بعد ذلك فتح تحقيق قضائي، ويرى البعض أن إحترام إستقلالية السلطة القضائية شرط لقبول تشكيل اللجنة فقط، هذا يعني أن فتح تحقيق قضائي بعد إنشاء لجنة تحقيق لا يؤثر على وجودها، ويبدوا هذا الرأي غير منطقي لأن إحترام إستقلالية السلطة القضائية لا يمكن أن يسري أو يطبق جزئيا، ففي هذه الحالة لا يكون له من أهمية إذا تم إحترامه في مرحلة الإنشاء ويتم خرقه في مرحلة أخرى، لأن المبدأ يتعلق ليس فقط بالإجراءات بل بالإختصاص أيضا[2].

وبالنسبة للوضع في تونس فإن المشرع الدستوري والنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لم يتضمنا شرط منع تكوين لجنة تحقيق في حالة وجود تحقيق قضائي لا من قريب ولا من بعيد، إلا أن النظام الداخلي للمجلس قد إشترط عدم جواز تشكيل أكثر من لجنة تحقيق في نفس الموضوع[3]، لكنه فصل في أمر لا يقل أهمية في هذا الصدد، ففي حالة وجود تحقيق برلماني مقدم من طرف نواب المجلس وتزامن الطلبات في نفس الموضوع فإن الأولوية تكون للمعارضة، والسؤال المطروح في هذا الصدد هل أن المشرع التونسي في تقرير هذه الأولوية للمعارضة يراعي إعتبارات تتعلق بموقع المعارضة من السلطة؟ أم أنه حسب وحسم الأمر بعدم إمكانية المعارضة تقديم طلب بناءً على النصاب المطلوب؟ مع العلم أن الطلب إذا تقدمت به المعارضة قد يؤدي إلى أسوأ العواقب التي يمكن أن تنجم عن التحقيق البرلماني، لذلك يمكن القول هنا بأن المشرع التونسي قد أقر هذه الأولوية بغية إعطاء المعارضة صورة تعكس دورها

[1] إن النص الوارد في القانون الذي يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني لسنة 1980 يعد أكثر وضوحًا إذ لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق إذا كان موضوعها قد فصلت فيه المحاكم، إلا فيما يأتي إقتراح اللائحة بوقائع جديدة، أنظر المادة 14 فقرة 1 و 2 من القانون رقم 80- 04 مؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني الجريدة الرسمية المؤرخة في 04 مارس 1980، العدد 10، ص ص 334، 335.

[2] أنظر نبالي فطة، مرجع سابق، ص 133.

[3] نشير في هذا السياق إلى أن هناك مقترح قانون يتعلق بلجان التحقيق البرلمانية رقم 2016/55 مودع على مستوى مكتب مجلس نواب الشعب لم تتم المصاقة عليه لحد الساعة-ديسمبر 2017- نص في المادة 04 منه على أنه:" لا تمنع لجان التحقيق من تولي مهامها في موضوع تولت جهة قضائية البحث فيه بصرف النظر عن ما كان أسبق في التعهد".

في ممارسة السلطة، ويفهم بطريقة غير مباشرة بأنه منع المعارضة من ممارسة وظيفتها وحقها في الرقابة، لأنه ليس من السهل تصور تحقيق المعارضة للنصاب المقرر لإنشاء لجنة تحقيق.

ثانيا: الضوابط الموضوعية:

إلى جانب الضوابط الشكلية التي تقيد سلطة البرلمان في إحداث لجان تحقيق، ترد أيضا شروط موضوعية لكي تحظى لائحة إنشاء لجنة تحقيق بالقبول، فينبغي أن يتعلق موضوع التحقيق بقضية ذات مصلحة عامة وأن يقع موضوع التحقيق على مؤسسة أو مؤسسات محددة.

أ- إرتباط موضوع التحقيق بقضية ذات مصلحة عامة:

يشترط النص الدستوري على أن يتعلق موضوع لجنة التحقيق التي تنشؤها أي غرفة من غرفتي البرلمان بقضايا ذات مصلحة عامة، ويعد معيار المصلحة العامة معيار مطاط[1]، غير أن ما يلفت الإنتباه هنا هو طابع المصلحة العامة الذي يجب أن تكتسيه القضية، حتى يمكن لأعضاء البرلمان اللجوء إلى تشكيل لجنة تحقيق، بمعنى آخر من هي الجهة التي يخول لها تكييف قضية ما على أنها تكتسي طابع المصلحة العامة من عدمها ؟.

ويمكن القول بأن مكتب إحدى الغرفتين هو من يدفع بعدم إكتساء القضية المراد التحقيق فيها لطابع المصلحة العامة، وكذلك فإنه من السهل تصور قبول إقتراح تشكيل لجنة التحقيق فإنه من السهل كذلك قبول رفض تشكيلها، ويكون ذلك بعدم تصويت أعضاء إحدى غرفتي البرلمان على إقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة برلمانية للتحقيق وذلك بحجة عدم إكتساب الموضوع المرشح للتحقيق طابع المصلحة العامة.

ولقد أنشأ المجلس الشعبي الوطني لجان تحقيق، "في حين يرى البعض أن هناك من تلك اللجان من لا علاقة لها بالمصلحة العامة بل للدفاع عن مصالح حزبية، ويتعلق الأمر باللجنة المنشأة في نوفمبر 1997 للتحقيق في الإنتخابات المحلية بشأن النزاعات التي ثارت حول نتائج الإنتخابات وتوزيع المقاعد على الأحزاب، وكذلك لجنة التحقيق المنشأة في جانفي 2004 التي تتعلق بالإعتداء على حصانة النواب"[2]، والظاهر أن عبارة قضية ذات مصلحة عامة الواردة في صلب الوثيقة الدستورية، وكذا النظم الداخلية المتعاقبة على البرلمان الجزائري تعني التعميم بمنح البرلمان فرصة التدخل على مجال واسع،

[1] تجدر الإشارة هنا إلى الفرق في الصياغة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة1998، حيث جاء في النظام الداخلي لهذا الأخير على أنه يمكن لأعضاء مجلس الأمة تشكيل لجان للتحقيق في كل قضية ذات مصلحة وطنية وذلك في نص المادة 84 منه، أما النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني فأكد على أنه يمكن لأعضائه إنشاء لجان للتحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة محلية أو وطنية في المادة 102 منه، في حين أكد القانون العضوي 16-12على المصلحة العامة فقط في المادة 76 منه، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فنص في المادة100 منه على أنه:" ...يمكن مجلس الأمة إنشاء لجان تحقيق كلما دعت الضرورة إلى ذلك".

[2] صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص ص 296، 297.

فيمكن مجابهة أي قضية بتأسيس لجنة تحقيق في مقابل تقلص المجال بحجة إدعاء الحكومة بأن القضية ليست لها صفة المصلحة العامة[1].

إذن فمعيار المصلحة العامة معيار مطاط يمكن إستعماله من أجل تدعيم سياسة الحكومة إذا كانت نتائج التحقيق في صالح هذه الأخيرة، التي ستقبل بإنشاء اللجنة عن طريق الأغلبية التي يمثلها البرلمان، ويمكن التذرع به من أجل رفض إنشاء لجنة تحقيق التي من شأنها أن تظهر نتائج تضع الحكومة في موقف حرج.

وهو الشرط الذي لا نجد له مصدرًا في الدستور التونسي[2]، فلقد خلى هذا الأخير من هذا الشرط وكذلك الأمر بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، ولكن النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي قد أشار إلى هذا الشرط ولكن بمصطلح مغاير، فنص في المادة 73 منه على أنه: "... إحداث لجان خاصة للتحقيق في القضايا الهامة..."، كان من الأحسن على المؤسس الدستوري أثناء صياغة هذا الأخير أو صياغة النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب مراعاة هذا النص، وأن يدرجه ضمن نصوصه الدستورية ويدقق في معناه وهو ما يشكل مجالا مفتوحًا للنواب من أجل إنشاء لجنة تحقيق.

ب- أن يقع موضوع التحقيق على وقائع أو مؤسسة أو مؤسسات محددة:

بالرجوع إلى نص المادة 02/12 من القانون 80-04 السابق الذكر نجدها تنص على أنه: "وينبغي أن يحدد إقتراح اللائحة بالتدقيق الوقائع التي تستوجب التحقيق والمؤسسة أو المؤسسات التي هي محل للتحقيق"، فينبغي أن تتضمن وتحدد لائحة إنشاء لجنة التحقيق الوقائع التي تستوجب التحقيق والمؤسسة أو المؤسسات التي يشملها التحقيق، مع العلم أنه لم يتم النص على هذا الشرط لا في الدستور ولا في القانون العضوي، بل ورد كما سبق وأشرنا في القانون 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

ولقد إستند مكتب المجلس الشعبي الوطني في الأول من سبتمبر 2010 إلى عدم توافر هذا الشرط، أي عدم تحديد المؤسسة أو القطاع الذي سيشمله التحقيق، لرفض طلب تشكيل لجنة تحقيق بادر بها نواب المجلس الشعبي الوطني حول تفشي ظاهرة الرشوة، فموضوع الرشوة حسب المكتب يكتسي طابعا شاملاً ولا يخص قطاعًا معينًا أو هيئة محددة، وذلك من شأنه أن يعرقل اللجنة ويمنعها من أداء عملها ولا يمكنها من الوصول إلى نتائج موضوعية، أمام هذا الرفض عزم النواب الذين بادروا بإقتراح

[1] أنظر وليد شريط، مرجع سابق، ص 366.

[2] نشير إلى أن مقترح القانون المتعلق بلجان التحقيق البرلمانية رقم 2016/55 قد نص في المادة 01 منه على أنه:"تتولى لجان التحقيق مهامها للكشف عن الحقيقة في موضوع معين ولا يستثنى من مهامها أي مجال أو نشاط أو جهة".

اللائحة إستدعاء أعضاء الحكومة للحضور إلى الغرفة السفلى للبرلمان لمناقشة هذه القضية أي تلك التي طالبوا بالتحقيق فيها[1].

وبالحديث عن موضوع التحقيق فإن المادة 84 من القانون العضوي 16-12 قد خولت لجان التحقيق حق الإستماع إلى أي شخص وأن تعاين أي مكان، وتطلع على أية معلومات أو وثائق ترى أنها ذات علاقة بموضوع التحقيق، ولكنها قيدت إختصاص لجنة التدقيق في الإطلاع على أية وثيقة أو أخذ نسخة منها طالما كانت تكتسي طابع سري أو إستراتيجي يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، مع إلتزام الجهات المعنية بتقديم تعليل وتبرير لذلك، وإذا كان الأمر مقبولا بالنسبة للدفاع الوطني والسياسة الخارجية، إلا أنه بالنسبة للإقتصاد الوطني الذي هو جوهر التحقيق، فإننا نتساءل هنا حول ما بقي للجان من تحقيق ؟ "وفي هذا الإطار عبر الكثير من النواب أثناء مناقشة القانون العضوي 02/99 عن تخوفهم من أن تحول العراقيل دون تمكينهم من تشكيل لجان التحقيق في بعض المواضيع بحجة إمكانية المساس بأمن الدولة الداخلي والخارجي، وهو الأمر الذي يعيق البرلمان عن أداء مهمته الرقابية"[2].

الفرع الثاني: سلطات لجان التحقيق بين الحرية والتقييد:

إن الإعتراف للجنة التحقيق البرلمانية بسلطات يستوجبها حسن سير وتأدية دورها أمر ضروري، إذ بدونها تظل عاجزة عن القيام بمهمتها، "ومن هنا تتفق الأنظمة البرلمانية على أن تعترف لتلك اللجان بعدد من السلطات تتنوع تبعًا للمحل الذي ترد عليه"[3]، لذلك فإن لهذه اللجان أن تتخذ كافة الإجراءات وتستعمل كل الوسائل الممنوحة لها من المجلس المختص في سبيل إستجلاء الحقيقة حول الموضوع المنظور أمامها، ولكي تتحقق أهداف هذه اللجنة لها أن تجمع كل ما هو ضروري من أدلة وأن تطلب سماع كل من رأت أن أقواله تفيد تقدم التحقيق، كما لها الحق في التنقل إلى الأمكنة قصد المعاينة والتحقق وحجز ما تراه مناسبًا من وثائق ومستندات.

والسؤال المطروح في هذا الإطار ما هي السلطات الممنوحة للجان التحقيق ؟ وما هي الصعوبات التي تواجهها ؟ وهل توجد ضمانات تساعد هذه اللجنة في الوصول إلى أهدافها؟.

[1] أنظر نبالي فطة، مرجع سابق، ص 137.
[2] عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 120.
[3] محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 115.

أولا: سلطات لجان التحقيق:

إن سلطات لجان التحقيق قد تمارس إما على الوثائق والمستندات أو على الأشخاص أو حتى على الأمكنة المرتبطة بموضوع التحقيق، فهل فعلاً أن الدستور والقوانين قد كفلت هذه السلطات أم أنها مجرد صلاحيات نظرية؟.

أ- السلطات المرتبطة بالوثائق والمستندات:

في هذه النقطة سوف نركز على الوضع في الجزائر فقط لأن الدستور التونسي حديث التجربة في هذه الآلية ولم ينص على مثل هكذا سلطات[1]، لقد كفل المشرع الجزائري هذه السلطة في أول الأمر بموجب القانون 80- 04 السابق ذكره، حيث أكد على أنه يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة أن تطلب من الهيئة محل تحرياتها، وكذا من الأجهزة والإدارات المختصة تسليم أية وثيقة وأن تطلب كل المعلومات، وأن تطلع على كل المستندات الضرورية لأداء مهمتها[2]، وهو الأمر الذي أكد عليه القانون العضوي 16-12، حيث خول للجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي[3].

إن مثل هذا الإستثناء قد يشكل ثغرة تدفع بهذه الجهات إلى عدم تسليم الوثائق والمستندات بحجة سريتها وإرتباطها بأحد المصالح السابق ذكرها، وبالخصوص فإن تحديد ما هو إستيراتيجي وما يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي يخضع في نهاية المطاف إلى السلطة التي تتمسك به، ويمكن أن نشير إلى أن القانون 80- 04 قد جاء أكثر مرونة، بحيث جعل السرية تقتصر على الوثائق المتعلقة بالدفاع الوطني فقط دون غيرها، والملاحظ كذلك أن القانون الجزائري لم ينص على الحل أو على الجزاء الذي يمكن أن يترتب على عدم أو رفض تسليم الوثائق، كما لم ينص كذلك على الجزاء المترتب عن تماطل الإدارة في تسليم هذه الوثائق، بالخصوص أنها مقيدة بمدة نشاطها مما يؤثر سلبًا على نتائج التحقيق، وخاصة إذا كانت تلك الوثائق مرتبطة إرتباطا وثيقا بالتحقيق ولا يمكن الإستغناء عنها في هذا الإطار.

ب- السلطات الممارسة على الأشخاص والأمكنة:

تمارس لجان التحقيق سلطة هامة تتمثل في مواجهة كل شخص ترى أن الإستماع إليه من شأنه أن ينير التحقيق، وذلك من خلال ما تملكه من سلطة إستدعاء كل شخص والإستماع إلى شهادته، "وقد

---

[1] نشير هنا إلى أن مقترح القانون المتعلق بلجان التحقيق البرلمانية رقم 2016/55 السابق ذكره قد نص في المادة 10 منه على أنه:" للجان التحقيق حق الإطلاع على أي وثيقة لها صلة بموضوع عملها ولها أخذ نسخة منها ما لم تكن ذات صبغة مشمولة بموانع النفاذ إلى المعلومة".

[2] أنظر المادة 19 من القانون 80- 04، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

[3] أنظر المادة 85 من القانون العضوي 16-12.

تجاوزت بعض الأنظمة مجرد منح سلطة الإستدعاء للشهود بل ذهبت إلى منحها سلطات الإلزام والإجبار على الحضور كما هو الشأن في النظام الفرنسي"[1].

وفي هذا الإطار نجد أن القانون العضوي 16-12 قد خول للجان التحقيق الإستماع إلى أي شخص ترى بأنه بإمكان شهادته أن تساهم في سير مجرى التحقيق، فيرسل رئيس الغرفة المشكلة للجنة التحقيق إلى الوزير الأول طلبات الإستماع إلى أعضاء الحكومة، على أن يوجه الإستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها، قصد المعاينة الميدانية للإستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها[2].

والمشرع الجزائري في إطار القانون 80- 04 قد تجاوز مجرد الإعتراف للجنة بهذه السلطة، وإنما جعل عدم الإمتثال والعرقلة تحت طائلة العقوبات الجزائية، فالشخص الممتنع عن الإمتثال أمام هذه اللجنة دون مبرر مشروع أو شهد زور تطبق عليه أحكام المادتين 235 و 236 من قانون العقوبات، كما يعاقب كل شخص يقوم بترهيب نائب عضو في اللجنة أو يمارس عليه ضغط لجعله يتراجع عن إجراء التحقيق، أو تحمله تغيير مضمون معانيه[3]، كما أعتبر القانون العضوي 16-12 عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرًا جسيمًا يدوّن في تقرير لجنة التحقيق وتتحمل السلطة السلمية كامل مسؤولياتها في هذا الإطار، ولكن بدون أن يحدد العقوبة المطبقة على مثل هذا التقصير الجسيم، وكذلك فإنه لا يجوز أن يتعرض الأشخاص الذين تم الإستماع إليهم من قبل لجنة التحقيق وكذلك أعوان الدولة الذين قدموا لها مساعدتهم الفنية للضغط أو لإجراءات تأديبية بسبب مساهمتهم في أعمال لجنة التحقيق[4]، ويلاحظ أن القانون العضوي 16-12 جاء خاليا من مثل هذه الضمانات.

وعلى الرغم من تأكيد القانون على ضرورة الإمتثال أمام اللجنة إلا أن لجان التحقيق ليس من صلاحياتها تقرير العقوبة ولا حتى تحريك الدعوى الجزائية، هذه الصلاحية مخولة لرئيس المجلس وحده وهو ما من شأنه أن يضعف من موقف اللجنة، "وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن لجنة التحقيق التي تشكلت بمناسبة قضية "**ألبازو**" أنها قد إستمعت إلى مسيري شركة سونطراك ومسؤولين في وزارة الطاقة، وكذلك لجنة التحقيق بخصوص التجاوزات التي حصلت في الإنتخابات المحلية لسنة 1997 إشتهرت بالإستماع إلى عدة شخصيات بارزة منها رئيس اللجنة الوطنية لمراقبة الإنتخابات المحلية والسيد رئيس الحكومة بالإظافة إلى زعماء الأحزاب المشاركة في هذه الإنتخابات"[5].

---

[1] عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 126.
[2] أنظر المادة 84 من القانون العضوي 16-12.
[3] أنظر المادتين 25، 27 من القانون 80- 04 .
[4] أنظر المادة 30 من القانون 80- 04.
[5] وليد شريط، مرجع سابق، ص 370.

أما بالنسبة للسلطات الممارسة على الأمكنة فتتمثل في حق اللجنة في الإنتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق، وبهدف إجراء المعاينات اللازمة والقيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق، وهذا ما كرسه المشرع الجزائري سواءً على مستوى القانون 80- 04[1]، أو على مستوى القانون العضوي 16-12[2]، ويشير الأستاذ "محمد باهي أبو يونس" إلى نقطة في غاية الأهمية تتعلق بإنتقال اللجنة إلى الأماكن اللازم زيارتها لإتمام التحقيق داخل البلاد وخارج البلاد، فيقول بأن المنطق يقتضي ذلك على أن تكون نفقات الإنتقال والزيارات على عاتق المجلس النيابي التابعة له لجنة التحقيق حسب الأحوال، وهو الأمر الذي نجد له غياب عند المشرع الجزائري.

وفي هذا الصدد لا بأس أن نشير إلى أن سلطات لجان التحقيق الفرنسية واسعة، فيمارس المقررون مهامهم على أساس الوثائق وفي عين المكان، ويمكنهم التنقل حتى خارج التراب الفرنسي لإجراء التحقيق، كما يتلقون مساعدات من قبل هيئات ومؤسسات أخرى لجمع المعلومات الضرورية، كاللجوء إلى مجلس المحاسبة والإستعانة بالخبراء، كما لهم الحق في إستدعاء أي شخص لسماعه ويلتزم بالحضور ولو إقتضى الأمر الإستعانة بالمحضر القضائي أو القوة العمومية لإجباره على ذلك، ويمكنهم كذلك طلب أي وثيقة بإستثناء تلك التي تتميز بالطابع السري وتتعلق بالطابع الوطني بالشؤون الخارجية أو الأمن الداخلي والخارجي للدولة[3]، أما عن الوضع في النظام التونسي فنجده لم ينص على هذه الصلاحيات لكن مقترح قانون المتعلق بلجان التحقيق البرلمانية 2016/55 قد تطرق لها بالتفصيل[4].

ثانيا: ضمانات تفعيل آلية التحقيق البرلماني:

من أجل الحصول على نتائج فعالة من وراء التحقيق البرلماني لا بد من توفير جملة من الضمانات التي تصبغ على اللجنة طابع الحياد، أي عدم ميل أعضائها إلى أحد أطراف الموضوع الذي يجري حوله التحقيق، ومن هذه الضمانات من تضمنها القانون ومنها من أثبتتها الممارسة البرلمانية.

أ- التنوع في إختيار تشكيلة اللجنة:

تختلف النصوص المحددة لتنظيم البرلمانات في تحديد الحد الأقصى والأدنى لعدد أعضاء لجان التحقيق، والتشكيلة الجماعية ينتج عنها إتاحة الفرصة لتبادل وجهات النظر ومناقشتها الآراء المطروحة

[1] أنظر المادة 19 من القانون 80- 04.
[2] أنظر المادة 1/84 من القانون العضوي 16-12.
[3] أنظر نبالي فطة، مرجع سابق، ص 143.
[4] تنص المادة 11 على أنه:" للجان التحقيق أن تقوم بزيارات ميدانية إلى مختلف الأماكن التي لها علاقة بموضوع التحقيق، وذلك حتى تتمكن من التوصل إلى الحقائق التي تبحث عنها، وإن استدعى عملها السفر إلى الخارج فلا يكون ذلك إلا بعد مصادقة مكتب مجلس نواب الشعب على السفر وعلى عدد أعضاء الوفد"، كذلك نصت المادة 12 منه على أنه:" للجان التحقيق حق سماع أي شخص له علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالموضوع، حين ترى بأن هناك أهمية يقدمها للتحقيق عند الاستماع إليه وتقديم شهادته، ويسري على الاستماع إلى هؤلاء الأشخاص نفس إجراءات الإستماع إلى الشهود من قبل قاضي التحقيق".

ونقد حججها، على عكس إنفراد أحد النواب بعمل فإنه غالبا ما يصطدم بالتحكم والدكتاتورية، ومن هنا كان تعدد أعضاء لجان التحقيق البرلمانية ضمانة لحياد قراراتها.

ولقد أكدت القوانين المتعاقبة على تنظيم الوظيفة الرقابية للبرلمان الجزائري على تعدد الأعضاء في لجان التحقيق، وعلى هذا الأساس حدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 الحد الأقصى لأعضاء لجنة التحقيق بعشرة نواب على الأكثر[1]، في حين حدده النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 بخمسة عشر نائبا[2]، أما القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة فلم يحددا الحد الأقصى لعدد أعضاء لجان التحقيق، وهو مالم يفعله كذلك القانون العضوي 16-12، بل تم الإكتفاء بالنص على أن تعيين أعضاء لجان التحقيق يتم بنفس الكيفية التي يعين بها أعضاء اللجان الدائمة في كلتا الغرفتين[3].

هذا التنوع العددي في تشكيلة اللجنة من شأنه "أن يسمح للجنة بالقيام بمهامها بكل راحة، بالإبتعاد عن الضغط نتيجة للكم الهائل في تحرياتها وتنقلاتها، ويعطي فرصة للنواب بتبادل الآراء والحجج ومناقشة النتائج المتوصل إليها بعد إنتهاء التحقيق، أيضا يعد ضمانة لحياد اللجنة في كون الأعضاء نفسهم يعملون على التحقيق في الوقائع المسندة إليهم وأيضا يراقبون بعضهم من حيث التواطؤ أو إستغلال عضوية اللجنة لتحقيق مآرب شخصية"[4].

وبالعودة إلى نص المادة 79 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على تمثيل الكتل البرلمانية في اللجنة، ورغم أن الحزب صاحب الأغلبية سيستحوذ على نسبة مقاعد معتبرة مقارنة بالمعارضة، إلا أن المشرع نص على تمثيلها محاولة لضمان إشتراك هؤلاء في اللجنة إلى جانب الحزب صاحب الأغلبية.

الأمر لا يختلف في التجربة التونسية فالمشرع التونسي لم يحدد الحد الأدنى لتشكيل لجنة تحقيق، كما لم يتضمن كذلك مسألة التمثيل في هذه اللجنة، مما يدل على أن هذه الخاصية تخضع للسلطة التقديرية لرئيس المجلس، فيمكن أن يكون هذا العدد كبيرًا من جهة أنه هناك بعض التحقيقات البسيطة التي لا تحتاج إلى كل هذا النصاب، ويمكن أن يكون معقولاً مقارنة بالأعمال التي تكون اللجنة مطالبة للقيام بالتحري والتحقيق فيها، وخاصة إذا كان موضوع التحقيق متشابكًا، إلا أنه قد خص المعارضة بمادة صريحة[5] ومنحها لوحدها إمكانية تكوين لجنة تحقيق خلال السنة مرة واحدة، وليس لمكتب المجلس أي سلطة تقديرية في مبدأ إنشائها ولا تعرض على مصادقة الجلسة، أي أن المعارضة لها كامل السلطة في

[1] أنظر المادة 139 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977.
[2] أنظر المادة 108 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.
[3] أنظر المادة 01/79 من القانون العضوي 16-12.
[4] لمعيني محمد، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009/2008، ص 67.
[5] أنظر المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

تكوين اللجنة والتحكم في جميع إجراءاتها دون تدخل مكتب المجلس، ولو أنه نظريا يعتبر من أهم الإمتيازات التي حظيت بها المعارضة في ظل الدستور التونسي لسنة 2014.

ب- التخصص والكفاءة:

من أجل الوصول إلى ضمان حياد أعضاء لجنة التحقيق فإنه لا يكفي بأن تتعدد أعضائها، بل يتعين بالإضافة إلى ذلك تخصصهم وخبرتهم في الموضوع المراد التحقيق فيه، وهذا يعتبر من الشروط الأساسية التي يجب أن يتصف بها العضو، فلا فائدة إذن في العدد إذا كثر وفي المقابل يكون الأعضاء بدون كفاءة، "لذلك يرى الفقه بأن هذه اللجنة بحاجة إلى ذوي الخبرة والتخصص في حالة عدم كفاية أعضائها، يستعان بهم ولكن بشرط أن يقتصر دورهم على إبداء المشورة النوعية، دون أن يكون لهم أي دور في مداولات اللجنة أو التصويت على ما تتخذه من قرارات"[1].

فإذا كان موضوع التحقيق يتعلق بالنواحي المالية كحدوث عجز في حسابات أحد المصالح أو غيره، فلا شك أنه يجب أن يختار أعضاء اللجنة من بين من لهم خبرة في الشؤون المالية، وإذا كان التحقيق سيدور حول ظاهرة إنهيار السكنات فيجب أن يكون من بين أعضاء اللجنة من لهم خبرة بالشؤون الهندسية وهكذا، ولأن إختيار أصحاب التخصص في تشكيلة اللجنة سيقودها لا محالة إلى الآراء المفيدة والمنطقية التي تساعد في كشف الحقائق، وتجنب عثرات الجهل وإلصاق التهم بأشخاص لا علاقة لهم بموضوع التحقيق، وتجدر الإشارة إلى أنه لا المشرع الجزائري ولا التونسي نص على هكذا ضمانة ولكن إعمالها أمر منطقي لا يحتاج إلى نص يؤكده.

ج- إستبعاد نواب الدائرة التي يجري داخلها التحقيق:

هناك ضمانة أغفلتها النصوص القانونية كلية رغم أهميتها ولم تتعرض لها صراحة أو ضمنا، وتتمثل في ضرورة إبعاد نواب الدائرة التي يجري داخلها التحقيق عن العضوية في لجنة التحقيق، فبالرغم من أن عضو البرلمان بمجرد إنتخابه يصبح ممثل للأمة بأسرها لا عن دائرته الإنتخابية وحدها، ولكن يجب التفريق بين الواقع وما تسطره النصوص التشريعية، فإذا صح هذا القول نصا فإن الواقع يؤكد عكس ذلك، فعضو البرلمان غالبًا ما يضع نصب عينيه نهاية العهدة التشريعية ولو كانت ما زالت في بدايتها، وإقبال بوادر دعايته الإنتخابية وإحتمال المنافسة مما يدعوه إلى المحاباة والعمل على جلب الأصوات، مدركا أنه عاجلا أم آجلا سيخوض معركة إنتخابية ينتصب فيها بمفرده، وأن مثل هذه المواقف قد تنزع ثقة ناخبيه منه إذا هو حاول محاباة مسؤول ضد مصالح دائرته، ونعود هنا فنؤكد على أن تكليف البرلمان لإحدى اللجان بتقصي الحقائق غالبا ما يغفل مراعاة هذه الضمانة[2].

[1] محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 111.
[2] أنظر لمعيني محمد، مرجع سابق، ص 69.

ولهذا إن كان النائب من الدائرة التي يجري فيها التحقيق وخوفًا من تورطه مع ناخبيه وجعل نتيجة التحقيق لا أهمية لها، فإنه من الأحسن أن لا يكون ضمن تشكيلة لجنة نواب ينتمون إلى دائرة سيجري فيها التحقيق ضمانًا لحياد لجان تقصي الحقائق.

الفرع الثالث: إجراءات مباشرة التحقيق البرلماني وتقييمه:

لقد أكدت معظم النصوص الدستورية الجزائرية على حق أعضاء البرلمان في إنشاء لجان للتحقيق في نطاق إختصاص البرلمان وفي كل قضية ذات مصلحة عامة، ونظرًا لشدة حساسية ممارسة هذه الآلية على مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات وحسن العلاقة بين البرلمان والحكومة، جاءت أحكام القانون العضوي 16-12 التي تضمنت إحدى عشر (11) مادة مخصصة أصلاً لتحديد إجراءات وخطوات ممارسة هذه الآلية المتمثلة في لجان التحقيق، لأن المادة 180 من دستور 1996 المعدل في 2016 إكتفت فقط بتقرير هذا الحق لكل غرفة من غرفتي البرلمان وقيدتها فقط بشرطين هما شرط المصلحة العامة وشرط عدم إجراء تحقيق يكون محل إجراء قضائي، تضاف لها المواد السبع 07 التي خصصها النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 لهذه الآلية.

أما عن النظام التونسي فبالرغم من أنه حديث العهد في مجال هذه الآلية إلا أنه أفرد لها نص صريح كما سبق وأشرنا وهو المادة 59 فقرة 03، وضمن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب تم تنظيم هذه الآلية من خلال المواد 97، 98، 99، 100، فمن خلال هذه النصوص تتبين إجراءات وخطوات عمل هذه اللجنة، دون أن تتضمن الشروط الشكلية التي تضمنها المشرع الجزائري، وإنما مواده جاءت نوعًا ما عامة.

وعلى غرار التجربة التونسية فإن الجزائر لها سوابق كثيرة في مجال هذه الآلية ولو أنها كانت معتبرة إلا أنها مارستها في عدة مناسبات، الأمر الذي يمكننا من إجراء تقييم هذه الآلية في ظل التجربة الدستورية الجزائرية، وعلى ذلك سوف نتطرق إلى المسار الإجرائي للتحقيق البرلماني في كل من الدول محل الدراسة، ثم نتطرق إلى محاولة إجراء تقييم لهذه الآلية في ظل التجربة الجزائرية وإستثنينا تونس من هذا التقييم لأنها حديثة العهد والتجربة في هذا المجال.

أولا: المسار الإجرائي للتحقيق البرلماني في كل من الجزائر وتونس:

يحكم مسار التحقيق البرلماني جملة من الإجراءات القانونية تبدأ بإقتراح لائحة أو طلب كما هو معمول به في تونس، بعدها يتم تعيين أعضائها، كما يشترط في هذه اللجنة أن تتقيد بالمدة الزمنية المقررة لها، وتنتهي بنتيجة تتمثل في إعداد تقرير حول هذا التحقيق.

أ- اللائحة ونصابها بين التأييد والرفض:

طبقا لنص المادة 78 من القانون العضوي 16-12 فإن لجان التحقيق تنشأ بناءً على إقتراح لائحة يوقعها إما عشرون نائبًا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرون عضواً من مجلس الأمة، يتم بعد ذلك إيداعها لدى مكتب المجلس حسب الحالة، "لكن ما يلفت الإنتباه أن هذا النصاب قد تعرض إلى الكثير من النقد، حيث إعتبر بعض النواب أن رفع عدد التوقيعات المشترطة إلى عشرين إنما غرضه تكميه الأفواه ومنع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة"[1]، فكان من الأحسن أن تمنح المعارضة ولو مرة في السنة حق تكوين لجنة تحقيق كما هو الحال في تونس.

ونفس الأمر أشار له بعض النواب من المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي 02/99 بقولهم أنه يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها وحقها في الرقابة، لأنه لا يمكن تصور أن نواب الأغلبية البرلمانية سيتخذون مبادرة بإنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها، خاصة وأنه لم يتم تحديد الأغلبية المطلوبة في التصويت على لائحة الإنشاء[2].

يبدوا من نص المادة أن إقتراح هذه اللائحة هو حكر على نواب وأعضاء غرفتي البرلمان دون أي طرف آخر، بينما خول القانون 80-04 السالف الذكر صلاحية إنشاء لجان تحقيق أو مراقبة بإقتراح لائحة من مكتب المجلس الشعبي الوطني وبإقتراح لائحة من اللجان الدائمة للمجلس نفسه، كما يمكن إنشاؤها أيضا بمبادرة من رئيس الجمهورية والأمين العام للحزب[3].

ويتم بعد ذلك إيداع اللائحة في مكتب المجلس لدراستها قبل توزيعها، حيث تحال اللائحة لدراستها على مستوى اللجنة المختصة وفقا للمادة 81 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي لسنة 1977، للنظر فيها من حيث الملائمة، وهذا يعني أن مصير اللائحة مرتبط بالموقف الذي يتخذه مكتب المجلس صاحب السلطة المختصة في تقدير مدى ملائمة الإقتراح، أيضا عند إيداع اللائحة يخطر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بإيداع اللائحة، قبل إحالتها على اللجنة المختصة لدراستها، أما القانون العضوي 16-12 فإنه تجاوز هذه القيود وإكتفى فقط بالنصاب القانوني وما ورد في المادة 80 منه، وإشترط إعلام الغرفة التي أودع فيها الإقتراح الغرفة الأخرى كما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 79 منه، وهذا الإجراء لا يمنع الغرفة الأخرى من إنشاء لجنة تحقيق أخرى حول نفس الموضوع.

أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فنص في المادة 101 منه على أنه يودع اقتراح اللائحة المتضمن إنشاء لجنة تحقيق لدى أمانة مكتب المجلس من قبل مندوب أصحابه ويوقع عليه في

[1] محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 156.
[2] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 107، الصادرة في 12 ديسمبر 1998، ص ص 12، 13.
[3] المادتين 2/12 و 13 من القانون 80- 04. مرجع سابق.

سجل خاص، بعدها يبت مكتب المجلس في مدى قبول هذا الاقتراح، فإذا تم قبوله يحيله رئيس المجلس إلى اللجنة الدائمة المختصة لإبداء الرأي، أما في حالة الرفض فيبلغ قرار الرفض معللا إلى مندوب أصحاب الاقتراح، أما المادة 102 منه فنصت على أن اللجنة الدائمة المختصة تقدم تقريرا عن اقتراح اللائحة وتعرضه في الجلسة العامة للتصويت عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين، بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح ورأي اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يكن ينص على النصاب المطلوب للتصويت على إقتراح هذه اللائحة لكن كان المعمول به في هذا الشأن يقضي "بأن يتم تسجيل نص اللائحة في جدول الأعمال لكل غرفة معنية بالتحقيق، ومن ذلك يتدخل المجلس ويصوت على اللائحة المقترحة في جلسة عامة، وفق ما تقتضيه الإجراءات الخاصة بالموافقة على أي نص تشريعي، ومرد ذلك أن القانون لا يشترط إقرار اللائحة بأغلبية معينة"[1]، لكن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 قد حسم هذه المسألة، كما نشير كذلك إلى أن الفقرة 03 من المادة 102 من هذا الأخير نصت على أنه لا يمكن إجراء أي مناقشة في الموضوع المتعلق بالتحقيق خلال جلسة التصويت على اقتراح اللائحة.

أما بالحديث عن الوضع في التجربة التونسية الحديثة، فإن النص الدستوري جاء خاليا من أي إشارة إلى الإجراءات المتبعة في التحقيق، فجاء عامًا لكن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب حاول إبراز مسار التحقيق من خلال مواده، فخول نواب المجلس الحق في تكوين لجنة تحقيق بناءً على طلب يوقعه ربع الأعضاء على الأقل، وهو نصاب كما سبقت الإشارة حسب رأينا مبالغ فيه جدًا، ونرى بأنه يصعب تحقيق هذا النصاب وهذه الصعوبة تكمن في عاملين، أحدهما يتمثل في أن تشكيل لجنة تحقيق يشكل مؤشر ريبة للنواب من السياسة التي تنتهجها الحكومة، ولكن على مستوى الممارسة فهناك تخوف من طرف النواب من عرقلة أو مضايقة حكومة تنتمي إلى أغلبيتها الحزبية.

أما العامل الثاني فإنه يتمثل في عائق إجرائي يندرج ضمن إطار عدم الحياد، فمع تحديد القانون لهذا النصاب الكبير فإننا نظن بأن قائمة اللجنة سوف تتم على أساس قائمة مجهزة مسبقا من طرف مكتب المجلس بالتنسيق مع الحكومة وهو ما يثبت عدم نزاهة عملها، ضف إلى ذلك فإن هيمنة الحزب الحاكم على مقاعد البرلمان يخوله القدرة على منع تحريك المسؤولية ضد الحكومة أو أحد أعضائها[2].

لكن الأمر الجدير بالذكر هو أن الدستور التونسي لسنة 2014 قد منح للمعارضة صورة جديدة، تمكنها حتى من ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، وهو الأمر الذي أكده النظام الداخلي لمجلس نواب

[1] عبد الله بوقفة، علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 2001، ص ص 558، 559.

[2] وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، وبالذات في المادة 77 منه قد مكنت المجلس الوطني التأسيسي حق تكوين لجان تحقيق بناءً على إقتراح كتابي من ثلث أعضائه، وقد حدد العدد الأقصى لعضوية لجنة التحقيق وحدده بـ 22 عضوًا على الأكثر، والأمر المميز في هذه النقطة أن أعضائها ينتخبون وفق قاعدة التمثيل النسبي للكتل.

الشعب، فلقد منحت المعارضة في هذا الصدد وبالخصوص في مجال آلية التحقيق االبرلماني فرصة لتكوين لجنة تحقيق مرة واحدة في كل سنة نيابية وأعطى لها كامل السلطة في التحكم فيها، من ترؤسها وإنشائها، كما أنها لا تعرض على مصادقة الجلسة العامة، حتى أنه منح لها الأولوية في حالة وجود لجنتي تحقيق في نفس الموضوع، وهو الأمر الذي تداركه المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث منح للمعارضة الحق في الرقابة على أعمال الحكومة بموجب نص المادة 114 منه وهو ما وسع من صلاحياتها الدستورية.

ب- تعيين أعضاء اللجنة:

بعد التصويت على إقتراح اللائحة وفق الشروط السالفة الذكر، فإنه يتم تعيين أعضاء هذه اللجنة من بين أعضاء المجلس حسب الحالة، وحسب الشروط ذاتها التي يحددها النظام الداخلي في تشكيل اللجان الدائمة، كما ينبغي أن لا يعين في هذه الجنة النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا على اللائحة المتضمنة إنشاؤها[1]، ربما هذا الشرط وضع لضمان حياد اللجنة "غير أن منع البرلمانيين المبادرين بلائحة إنشاء لجنة التحقيق من العضوية فيها يدعوا إلى التساؤل عن الهدف من وراء هذا الإستبعاد ؟ إن هذا الإبعاد قد يمنع النواب المبادرين بلائحة تشكيل اللجنة من المساهمة في التحقيق على الرغم من أنهم الأدرى بمضمون موضوع التحقيق وملابساته"[2]، إلا أن هناك من يرى بأنه "من الأحسن أن يتم إعمال مبدأ الإنتخاب في تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، ولا يتم اللجوء لأسلوب التعيين إلا عند عدم بلوغ النصاب أو عدم الترشح بصورة كافية"[3].

كما لم ينص المشرع على العدد الأقصى لأعضاء لجنة التحقيق مما يجعل الأمر تقديري ومطلق، يرجع البت فيه إلى المجلس الذي قام بإنشائها، وحسنا فعل المشرع بترك المجال للمجلس في تحديد عدد أعضاء اللجنة بحسب موضوع أهمية موضوع التحقيق وحجم الوقائع المتعلقة بالقضية المراد التحقيق فيها، ليكون المشرع بذلك قد خرج عما كان معمولا به في ظل دستوري 76 و89 أين كان لا يمكن أن يتعدى عددهم 15 عضواً[4].

لكن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 قد وضح بشكل صريح كيفية تعيين أعضاء اللجنة، فنص في المادة 103 منه على أن لجنة التحقيق تتشكل من أعضاء من غير الموقعين على اقتراح اللائحة، ويكون ذلك وفقا للشروط نفسها التي تحكم تشكيل اللجان الدائمة بالمجلس، كما نص كذلك على ضرورة إعلام المجلس الشعبي الوطني والحكومة بانشاء لجنة تحقيق، وبخصوص تشكيلتها فنص في

---

[1] أنظر المادة 82 من القانون العضوي 16-12.
[2] عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 114.
[3] عمار عوابدي، "فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، 2003، ص 72.
[4] المادة 17 من القانون 80- 04، والمادة 2/108 من القانون 16/89 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني.

المادة 104 منه على أن ينتخب مكتب لجنة التحقيق من قبل أعضائها، الذي يضم الرئيس ونائب أو أكثر للرئيس ومقررا، بعدها يقوم رئيس المجلس بتنصيب لجنة التحقيق بعد إنشائها وتباشر أشغالها فورا.

وبالرجوع إلى التجربة البرلمانية الجزائرية نلاحظ بأن عدد أعضاء لجان التحقيق كان يتراوح بين عشرة (10) أعضاء وأربعين (40) عضوًا، فعلى سبيل المثال تشكلت لجنة التحقيق في قضية 26 مليار دولار من 15 عضوًا، وتشكلت لجنة التحقيق في التجاوزات المرتكبة خلال الإنتخابات المحلية لسنة 1997 من عشرين (20) نائبًا، بينما تشكلت لجنة التحقيق حول ندرة وإرتفاع بعض أسعار المواد الغذائية ذات الإستهلاك الواسع في السوق الوطنية إلى ثلاثة عشر (13) عضوًا[1].

أما عن الوضع في تونس فإن المشرع لم يشر إلى التركيبة العددية أو التشكيلة التي تتركب منها اللجنة وإكتفى فقط بالنص على النصاب اللازم لقبول الطلب، إلا أنه نص على النصاب اللازم للتصويت على طلب إنشاء لجنة التحقيق وهو المقدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين وأن لا يقل عدد الموافقين عن الثلث، أي أن العبرة هنا ليست بعدد النواب وإنما بعدد الحضور، فإشترط توافر ثلث الحاضرين للموافقة على طلب إنشاء لجنة تحقيق[2].

ج- مباشرة اللجنة لمهامها:

بعد إستيفاء الشروط السابقة، تباشر اللجنة مهامها، كما أن مكان إنعقاد اللجنة لم يتضمنه القانون العضوي ولا النظام الداخلي لغرفتي البرلمان[3]، "وعليه تنعقد لجنة التحقيق في مكاتب البرلمان المعدة لهذه اللجنة، وقد يكون إجتماعها في مكان الزيارات الميدانية للمعاينة، حينما يتعذر نقل المستندات أو تتطلب المعاينة والتحقيق ذاته إجراؤه في ذلك المكان، وعلى خلاف ذلك فإن المشرع الفرنسي يعقد للجنة التحقيق إجتماعها في مكان محدد يحدد في قرار إنشائها"[4].

وتكتسي لجان التحقيق طابعًا مؤقتا، إذ تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، أو على الأكثر بإنقضاء مدة (06) ستة أشهر مع إمكانية تمديد هذا الأجل لمرة واحدة ولمدة ستة (06) أشهر على الأكثر، مع عدم إمكانية إعادة تشكيل لجنة التحقيق لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل إثنتي عشر (12) شهرًا من تاريخ

[1] أنظر محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 158.
[2] أنظر المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.
[3] نشير إلى أنه للجنة التحقيق نظام داخلي يعده أعضاؤها تحدد فيه مختلف الإجراءات الخاصة بسير اللجنة وعملها، وهو مانصت عليه المادة 105 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وبالتالي يمكن أن يتضمن تحديد مكان انعقاد الجلسة وغيره من الأمور.
[4] مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2009، ص 191.

إنتهاء مهمتها[1]، لذلك يكون من الأهمية إلزام لجان التحقيق بإعداد تقاريرها والإنتهاء من تحقيقاتها في مدة معينة، وإما إعفاؤها من هذه المهمة وتكليف لجنة أخرى بها أو حتى ربما منحها مهلة إضافية.

أما عن الإختصاص المكاني للجنة فهي مخولة للقيام بتحقيقاتها على أكمل وجه فلها حق التنقل إلى أي مكان أو جهة إدارية لهما علاقة بموضوع التحقيق، قصد قيامها بتحرياتها الضرورية، وعلى هذا فقد خولت المادة 84 من القانون العضوي 16-12 لجان التحقيق حق زيارة الأماكن ومعاينتها، كما أن هذه اللجنة مكلفة بالإلتزام بالسرية في تحقيقاتها ضماناً لحسن سير التحقيق، ومن ثم تحقيقها للنتائج المرجوة منها وهو ما نصت عليه المادة 83 من القانون العضوي 16-12، وفي تقديرنا فإن إشتراط السرية في التحقيق البرلماني يظفي عدم الجدوى من هذا الأخير، خاصة وأن الدول الديمقراطية العريقة تلجأ إلى الإشهار الواسع لأعمال هذه اللجان، فالهدف من السرية ربما يتمثل في ضمان نجاعة التحقيق من جهة ومن جهة أخرى لمنع التأثير على الذين يتم الإستماع إليهم والذين يدلون بمعلومات، غير أن العلنية إجراء ديمقراطي يسمح للرأي العام الإطلاع على سير التحقيق ويتأكد من مدى جديته.

ولتحقيق مهامها في إطار قانوني تناسقي يرسل رئيس الغرفة المعنية طلبات الإستماع إلى أعضاء الحكومة وللوزير الأول، مع ضبط برنامج لذلك بالإتفاق معه، كما يوجه الإستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى المعنيين في القطاع أو القطاعات محل التحقيق عن طريق السلطة السلمية، تجنبا لتداخل السلطات والصلاحيات، غير أن ذلك لا يعني إمكانية التحلل من مسؤولية الإستجابة لطلبات اللجنة، فقد نص القانون العضوي على أن عدم الإمتثال أمام اللجنة يعد تقصيرًا جسيماً يدون في التقرير وتتحمل السلطة السلمية (التي يتبعها المعني) كامل مسؤولياتها.

أما عن الوضع في تونس فإن مباشرة اللجنة لنشاطها لا تحكمه إجراءات أو ضوابط محددة كما هو الوضع عليه في الجزائر، إلا أنه بعد موافقة المجلس على طلب إنشاء لجنة التحقيق تباشر مهامها، كما أن الدستور قد ألزم كافة السلطات مساعدتها في أداء مهامها[2]، مما يفهم بطريقة غير مباشرة أن لها أن تتنقل لمعاينة الأماكن موضوع التحقيق، وتطلع على الوثائق التي تساعدها في سير مجرى التحقيق، ولكن هذه اللجنة لا يمكن لها أن تتشكل في الأشهر التسعة الأخيرة من المدة النيابية وهو قيد زمني على سلطات هذه اللجنة، كما تستمر هذه اللجنة في تحرياتها وتحقيقاتها وتختتم بتقرير، وتنحل هذه اللجنة بمجرد عرض تقريرها، ولها أن تطلب من المجلس مواصلة عملها بمنحها مزيد من الوقت بغية مزيد من التحقيق والتدقيق والبحث[3].

[1] أنظر المادة 81 من القانون العضوي 12/16.
[2] أنظر المادة 03/59 من الدستور التونسي 2014.
[3] أنظر المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

د- تقرير مجرد من سلطة توقيع الجزاء:

إذا إنتهت اللجنة من تحقيقاتها في الآجال المحددة لها، تلتزم بإعداد تقرير يسلم إلى رئيس الغرفة المعنية كما يبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول[1]، ويوزع على النواب في المجلس الشعبي الوطني أو الأعضاء في مجلس الأمة حسب الحالة، كما أن التقرير يأتي مفرغًا من أي سلطة لتوقيع الجزاء أي أنه لا يحتوي على آثار معتبرة، ونشر التقرير كله أو جزء منه يكون بناءً على قرار من قبل المجلس حسب الحالة، بناءً على إقتراح مكتب الغرفة المعنية ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، وهذه الأخيرة لا يمكنها أن تقبل نشر التقرير إن لم يكن ذلك يصب في صالحها، ويصوت المجلس على نشر التقرير كليا أو جزئيا بأغلبية أعضائه الحاضرين، وبدون مناقشة بعد أن يقدم مقرر لجنة التحقيق عرض موجز يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا.

وإذا أراد المجلس إجراء مناقشة حول نشر التقرير يتم ذلك في جلسة مغلقة بناءً على نص المادة 87 من القانون العضوي 16-12، فالأغلبية هي إذن من يوجه محتوى التقرير عن طريق المقرر وهي التي تقرر نشره من عدمه، وفي حالة ما إذا تم التصويت بالموافقة فإن تقرير التحقيق ينشر في الجريدة الرسمية للمداولات في غضون ثلاثين (30) يومًا[2]، هذا ونشير بأن الفقرة 04 من المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نصت على التزام جديد يقع على عاتق لجنة التحقيق يتمثل في وجوب تسليم كل الوثائق والمستندات التي بحوزتها حول الموضوع إلى رئيس المجلس وذلك بعد انقضاء المدة المحددة قانونا للتحقيق.

وعلى كل فإن النتائج التي يمكن أن تترتب على التحقيق البرلماني، هي إما الكشف عن وجود نقص في تشريع قائم والتوصية على سدّه، فهنا المجلس يسعى إلى سن تشريع جديد لتفادي هذه الثغرات والعيوب، وإما الكشف عن وجود أخطاء وتجاوزات أو سوء تصرف، وفي هذه الحالة يمكن إعمال أحد الأمرين:

- الإحالة على العدالة وتكون عن طريق تدعيم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعوا الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجرائم غير القانونية التي لاحظتها لجنة التحقيق، وإما أن يتضمن التقرير في بعض الحالات توصيات مفادها إتخاذ إجراءات أو جزاءات تأديبية في مواجهة المخالفين أو المقصرين.

[1] المادة 86 من القانون العضوي 12/16.
[2] المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000.

– إدانة الحكومة في حالة ثبوت تقصيرها في بعض أوجه النشاط الذي تشرف عليه، الشيء الذي يفرز نتائج خطيرة من شأنها أن تهدد وجود الحكومة وتقرر مسؤوليتها السياسية[1].

أما عن المسألة في تونس فإن اللجنة بعد إختتامها لأعمالها تعد تقريرًا ترفعه إلى مكتب المجلس الذي يعرضه وجوبًا على الجلسة العامة لمناقشته، وهو الأمر الذي يفتقد إليه المشرع الجزائري وكان عليه أن يتفاداه، وبخصوص الآثار المترتبة حول تقرير لجنة التحقيق فلا نجد أي توضيح لذلك مما يبقى على السلطة التقديرية للمجلس في تقرير الجزاء المترتب عن هذا التقرير[2]، وبمجرد عرض اللجنة لتقريرها على الجلسة العامة تنحل آليا، إلا إذا رأى المجلس أن التحقيق يستلزم مزيد من التدقيق والتحري فإنه يقرر مواصلة اللجنة لعملها، وهو نفس الأمر الذي نص عليه النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي في المادة 74 منه.

وما يمكن قوله في هذه المناسبة أن تفعيل دور لجان التحقيق يكمن في حالة وجود إرادة ومعارضة فعلية وليست صورية، ولكن دورها يبقى محدودً إذ لم تتمكن من إثارة مسؤولية الحكومة، لذلك نقول بأن لجان التحقيق لا يتعدى دورها المهام الإعلامية، فعمل لجنة التحقيق يتوج بتقرير يتضمن تحليل للوقائع ويقدم حلول على شكل توصيات دون أن يتعدى ذلك إلى أي أثر، فيظل دور اللجان إعلاميا فقط هذا إذا تم نشر التقرير ففي الحالة العكسية لا تلعب حتى هذا الدور الإعلامي.

ثانيا: تقييم التحقيق البرلماني في ظل التجربة الجزائرية:

لقد كفل الدستور الجزائري للمجلس حق إنشاء لجان تحقيق في أي وقت، وفي القضايا ذات المصلحة العامة، فإنه يكون بذلك قد كفل حقاً دستوريا يعد في حدّ ذاته إلتزامًا يقع على عاتق المجلسين ويستوجب التقيد بهذا الإلتزام، لأنه تجسيد للغاية من وجودهما وتعبير عن الإستجابة لأمال المواطنين وتطلعاتهم، ورغم أن ممارسة هذا الحق قد تصطدم بكثرة القيود وتعقد الشروط التي تضمنها القانون العضوي، والتي لا تتيح للمجلس تطبيق المادة 180 من دستور 1996 المعدل في 2016 على الوجه الأكمل، ولقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر قلة لجان التحقيق التي تم تشكيلها من طرف البرلمان، ولئن بادر المجلس الشعبي الوطني عبر تجربته بتوظيف محتشم لهذه الآلية، فإن مجلس الأمة قد عزف تمامًا ومنذ نشأته عن ممارسة هذه الآلية.

[1] أنظر وليد شريط، مرجع سابق، ص 375، 376.

[2] نشير في هذه النقطة إلى أن مقترح القانون المتعلق بلجان التحقيق البرلمانية 2016/55 السابق ذكره قد نص في المادة 03/08 منه على أنه يختتم التقرير بالتوصيات والاقتراحات التي تراها اللجنة ضرورية لاصلاح الفساد أو التقصير بما في ذلك التوصية بمباشرة تتبع قانوني، والمادة 09 منه نصت على أن مجلس نواب الشعب يقرر في خاتمة نقاشه المصادقة على توصيات اللجنة ونشر ملخص لتقاريرها من عدمه، وتكون المصادقة على التوصيات واحدة واحدة وبأغلبية الحاضرين على أن لا تقل عن ثلث أعضاء المجلس.

ولقد شهدت الفترات التشريعية الخمسة الأولى للمجلس الشعبي الوطني إنشاء تسعة (09) لجان تحقيق، وعن النتائج التي أسفرت عنها تستعرض الجدول الوارد بالملحق رقم 10[1]، ولتحليل معطيات هذا الجدول سوف نتطرق إلى بيان بعض وقائع هذه التحقيقات البرلمانية:

01- قضية العقد المبرم بين شركتي سونطراك وألبازو الأمريكية:

بعد تقديم الإستجواب حول قضية البازو والإستماع إلى رد الحكومة، قام المجلس بإيداع لائحة لإنشاء لجنة تحقيق في مكتب المجلس، وقد تشكلت اللجنة من 10 أعضاء ودامت أشغالها مدة 08 أشهر، حيث إستنفذت الآجال المحددة لها قانون، وطلب رئيسها التمديد فأجيب بتمديد قانوني مقدر بشهرين، وإنتهت اللجنة بصياغة التقرير النهائي لها وعرضه على المجلس الشعبي الوطني الذي قام بمناقشته بتاريخ 1980/12/24 في جلسة سرية، ومن التوصيات التي جاءت في تقرير اللجنة، إنشاء جهاز متخصص يتولى تنظيم هذه العملية الإقتصادية (المحروقات).

لكن ما يلاحظ عن هذا التحقيق أنه جاء مفرغًا من أي نتيجة إيجابية فكان مصير التقرير هو عدم النشر، وعدم ترتيب أي مسؤولية رغم الخسارة التي لحقت بالدولة الجزائرية، فتجاهلت الحكومة الجزائرية طلب اللجنة بإنشاء جهاز متخصص لإقتراح التصحيحات الواجب الأخذ بها بناءً على تطور سوق الطاقة[2].

02- قضية التحقيق حول 26 مليار دولار:

ما يميز هذه القضية أن المجلس الشعبي الوطني مارس أول مرة حقه الرقابي بواسطة آلية التحقيق البرلماني، في ظل دستور تعددي تعرفه الجزائر منذ الإستقلال وهو دستور 1989/02/23، وتم تشكيل هذه اللجنة بعدما قدم مندوب الموقعين على اللائحة عرضا حول دواعي تقديم اللائحة والمتمثلة في الرشاوى والعمولات غير الشرعية على اللجنة الإقتصادية، فدعت هذه الأخيرة إلى ضرورة تشكيل لجنة تحقيق وتشكلت بعد التصويت عليها وقد ضمت 15 عضو، ودامت أشغال اللجنة 06 أشهر كما هو منصوص عليه قانونًا وسلمت تقريرها لمكتب المجلس[3].

03- لجنة التحقيق حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة:

لقد تزامن تشكيل هذه اللجنة مع تشكيل لجنة التحقيق حول قضية 26 مليار دولار، ولقد تقدم مندوب الموقعين على اللائحة التي وقعها 19 نائبًا بتاريخ 1990/05/15 بعرض ما ورد فيها، وتتمحور

---

[1] جدول توضيحي يحدد مسار لجان التحقيق خلال الفترات الخمسة من التجربة البرلمانية الجزائرية، راجع في ذلك، عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 150، أما الفترة التشريعية السادسة فقد شهدت مبادرة النواب باقتراح تسع طلبات لانشاء لجان تحقيق لكن لم يعرف مصيرها، أما الفترة التشريعية السابعة فلم تسجل ولا اقتراح.

[2] أنظر محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 170.

[3] أنظر جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 138، السنة الرابعة المؤرخة في 1990/06/14 المدونة لجلسة 13- 05- 1990، ص ص 09، 10.

القضية حول آليات تسيير المؤسسة وإستغلال إدارتها لنفوذها وتوزيع غير شرعي لرخص الإستيراد، ورأت اللجنة الإقتصادية بأنه من الضروري تشكيل هذه اللجنة وصادق المجلس الشعبي الوطني على إقتراح اللائحة، وتم تشكيل اللجنة ودامت 06 أشهر كما هو منصوص عليه قانونًا، قدمت تقريرها للمجلس الشعبي الوطني، الذي صادق على نتائجها، وحول ما جاء في التقرير هو إمكانية قيام الحكومة بإحالته على القضاء[1].

04- لجنة التحقيق حول سير الإنتخابات المحلية لسنة 1997:

بعد إجراء الإنتخابات التشريعية في 05 جوان 1997 التي توجت بإنتخاب أو مجلس شعبي وطني تعددي، أعلن بعدها مباشرة عن إجراء إنتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية، بتاريخ 23 أكتوبر 1997 في سياق إعادة البناء المؤسساتي بعد المرحلة الإنتقالية التي عاشتها البلاد، أفرزت هذه الإنتخابات إحتجاجات واسعة حول نتائجها من طرف بعض الأحزاب السياسية المشاركة، ومن ثم كان النداء بإنشاء لجنة تحقيق.

في هذا الإطار تم إستجواب الحكومة حول الموضوع بتاريخ 1997/11/12، بعد توقيع 63 نائبًا من مختلف التشكيلات السياسية الممثلة على لائحة رصدت 23 تجاوزا[2]، تطور هذا الإستجواب وأسفر عن إنشاء لجنة تحقيق حول الوقائع، ضمت هذه اللجنة 41 عضو، وافق عليها المجلس في 1997/11/27، قامت اللجنة أثناء التحقيق بـ: 32 إجتماع، والإستماع إلى 14 من الشخصيات المتنوعة، وكان ذلك في المدة المحددة قانونا بستة (06) أشهر، ثم طلب رئيسها التمديد فأجيب بتمديد قدره 06 أشهر أخرى، وأعدت هذه اللجنة تقريرها النهائي وصادقت عليه بتاريخ 26- 11- 1998، وجاء التقرير خاليا من أي جزاء رغم ما إحتوى عليه من توصيات وفي الأخير لم يتم نشره[3].

05- لجنة التحقيق حول الإعتداء على النواب:

ويكمن السبب الرئيسي وراء إنشاء هذه اللجنة في تعرض عدد من النواب لإعتداء، سواء أثناء الإنتخابات المحلية التي جرت في 23 أكتوبر 1997 أو بعدها، حيث إحتج العديد من النواب على النتائج والتزوير الواسع الذي مس هذه العملية، لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي، وتعرضوا خلال هذه الإحتجاجات إلى مضايقات وإعتداءات ألحقت مساسًا بكرامة النائب وخرقت حصانته البرلمانية، وعليه تم إستجواب الحكومة في نفس تاريخ الإستجواب حول الإنتخابات المحلية، ونظرًا لرد الحكومة غير المقنع فقد تقدم 27 نائبًا بإيداع لائحة لإنشاء لجنة تحقيق بتاريخ 1997/11/24، وتم المصادقة على

[1] أنظر عبد الله بوقفة، علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 568.
[2] أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 21، المؤرخة في 1997/12/15، الجلسة العلنية ليوم 1997/11/23، ص ص 04، 05.
[3] أنظر محمد لمعيني، مرجع سابق، ص 112.

هذه اللائحة في 1997/11/27 وتشكلت من 41 عضو، وقامت اللجنة بعقد 23 إجتماع على مدار 06 أشهر وإنتهت أعمالها بإنتهاء المدة القانونية، وأعدت تقريرها ولكن إكتفى المجلس بتوزيعه على الأعضاء دون نشره[1].

06- لجنة التحقيق حول الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن:

تم إيداع لائحة بتاريخ 30 أفريل 2001 من طرف النواب وصادق المجلس الشعبي الوطني على هذه اللائحة في 02 ماي 2001، وضمت هذه اللجنة 20 عضوًا، وعقدت خلال مدة نشاطها 43 إجتماع وقامت بـ 16 زيارة ميدانية وإستمعت إلى العديد من الأطراف، ورغم تمديدها لأجل تسليم التقرير بثلاثة أشهر إلا أن هذا التقرير لم يعرف مصيره ولم ينشر[2].

أما خلال العهدة التشريعية الخامسة فلقد صوت النواب خلال هذه المدة على إنشاء ثلاث لجان تحقيق خلال جلسة 2004/01/25، وتتعلق بلجنة التحقيق في الممارسات غير القانونية لبعض الولاة، لجنة تحقيق بخصوص التعدي على الحصانة البرلمانية للنواب، ولجنة تحقيق في أوجه صرف المال العام، لكن نسجل هنا عدم توفر أي معطيات أو معلومات بخصوص سير أشغال هذه اللجان، والنتائج التي توصلت إليها، مما يعطي إنطباع مفاده أنها وجدت أصلا لإمتصاص إندفاع النواب.

كما تجدر الإشارة كذلك إلى أن الفترة التشريعية السادسة الممتدة من 2007 إلى 2012 قد شهدت مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إنشاء لجنة تحقيق حول ندرة وإرتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الإستهلاك الواسع، وذلك لأجل تحديد مسبباتها وظروفها وتداعياتها، عن طريق التحقيق مع كل الأطراف المعنية بدءًا بقطاع المالية والفلاحة والنقل[3]، كما أنه تجدر الإشارة إلى أن النواب قد أودعوا لائحة إنشاء لجنة التحقيق هاته بتاريخ 2011/03/31، ومندوب صاحب الإقتراح هو النائب معاذ بوشارب، وبتاريخ 20 أفريل صادق المجلس الشعبي الوطني على هذا الإقتراح بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح وإلى تقرير لجنة المالية والميزانية[4].

وللإشارة فقط فإنه خلال الفترة التشريعية السادسة نلاحظ وجود عدة مبادرات برلمانية للمطالبة بإنشاء لجان تحقيق والجدول الوارد بالملحق رقم 11 يوضح ذلك[5]، وحول هذه المبادرات نشير بأنه لم يعلم مصيرها إلى اليوم، لأن حصيلة الفترة التشريعية السابعة لم تشر إلى أي نقطة حول هذه المبادرات، كما

---

[1] أنظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 151.
[2] أنظر المرجع نفسه، ص 151.
[3] وبخصوص الأثر القانوني الذي رتبته هذه اللجنة إنتهى إلى موافقة المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 18 ديسمبر 2011 على إقتراح النشر الكلي لتقرير لجنة التحقيق حول هذه القضية بأغلبية النواب الحاضرين، وقد تقرر ذلك بناءً على إقتراح مكتب المجلس مع رؤساء المجموعات البرلمانية، بعد أخذ رأي الحكومة، أنظر في ذلك حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني، الفترة السادسة، مرجع سابق، ص 262.
[4] حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص 261.
[5] المرجع نفسه، ص 261.

نشير كذلك أن الفترة التشريعية السابعة قد شهدت غياب كامل لاستعمال هذه التقنية الرقابية، لذلك ما يمكن أن نسجله على التجربة البرلمانية الجزائرية في إطار ممارسة تقنية التحقيق البرلماني أن ممارستها ضئيلة جداً، وبطبيعة الحال نرى أن ذلك يرجع إلى إفراغها من محتواها نتيجة عدم وجود أي جزاء يمكن أن يترتب عنها، يضاف إليها جملة القيود الإجرائية والشروط الشكلية التي تدفع إلى إعاقة اللجنة عن أداء مهمتها بالشكل المطلوب.

فعلى الرغم من أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به لجان التحقيق البرلمانية في مد البرلمان بالمعلومات الكافية التي تمكنه من ممارسة رقابة فعالة على عمل الحكومة، إلا أن الملاحظة التي يمكن أن تثار هنا هي قلة لجان التحقيق كما سبق وأشرنا، وكذلك فإن أغلبية هذه اللجان تم تشكيلها في وقت واحد، ويرجع السبب في قلة هذه اللجان وعزوف البرلمانيين على إتيانها وتفعيلها إلى:

- غياب معيار محدد لتحديد المصلحة العامة الذي يندرج ضمنه موضوع التحقيق، مما يدفع بالحكومة إلى الإعتراض عن أي تحقيق بإعتباره موضوع لا يمس المصلحة العامة.

- صحيح أن لجان التحقيق تنشأ بناءًا على مبادرة برلمانية وهو أمر يقوي من وسائل الرقابة الممنوحة للبرلمان ولكن القانون العضوي 16-12 قد جعل من إنشاء هذه اللجنة مهمة صعبة على البرلمانيين.

- سيطرة الحكومة على جدول أعمال غرفتي البرلمان يؤثر على ترتيب مقتضيات أعمالها، مما يترك المجال مفتوحًا للسلطة التقديرية للحكوم، ويعتبر تأثيراً على فعالية عمل هذه اللجان.

- من جهة أخرى فإن المشرع لم يبين الجزاءات المترتبة على عدم الإمتثال لأوامر وقرارات اللجنة، مما يفقدها عنصر الفعالية أي أنها روح بلا جسد.

- وكذلك فإن الأثر المترتب على التحقيق البرلماني هو تقرير مفرغ من أي آثار دستورية، مما يوضح بأن هذه الآلية وضعت للإعلام لا غير، فبعد أن يبذل البرلمان جهودًا مضنية من أجل إنشاء لجنة تحقيق بعد ذلك يتردد في نشر تقريرها ونتائج تحرياتها، ومن ثمة فإن مصير تقرير لجنة التحقيق يتوقف على المتابعة التي تنوي الحكومة إعطائها له، فتبقى الحكومة حرة في العمل بتنفيذها أو رفضها.

لذلك يمكن القول بأن القانون العضوي 16-12 كان من الأجدر أن يعمل على تقرير إجراءات أقل تعقيد ونتائج وجزاءات أكثر فعالية وصرامة، ولعل منح المعارضة دورًا في هذا المجال من شأنه أن يساهم في ترقية وفعالية هذه الآلية، خاصة إذا علمنا بأن المؤسس الدستوري قد كفل لها هذا الحق، ونخلص إلى القول بأن دور لجان التحقيق يظل إعلاميًا فقط هذا إذا تم نشر التقرير أما إذا لم ينشر فليس للجان التحقيق من دور في هذا الإطار.

خلاصة الباب الأول:

تعد الوسائل الرقابية سبل للحصول على المعلومات اللازمة من الحكومة واستفسارها حول نشاطاتها المختلفة، كما تستخدم هذه الوسائل لمحاسبة الحكومة عن كافة التصرفات المتعلقة بالشؤون والمهام التي تتولى تنفيذها والعمل على محاسبتها اتجاه أي تقصير أو خطأ أثناء تأديتها لمهامها أو إتيانها لأفعال مخالفة للدستور وللقوانين النافذة، كل ذلك يؤدي إلى ترتيب مسؤولية الحكومة السياسية بسحب الثقة منها وإبعادها عن ممارسة الحكم، وما يلاحظ عن المؤسس الدستوري الجزائري في هذا المجال وبالذات في ضبطه للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان أنه انتهج النموذج المعقلن هذا الأخير الذي يجمع بين خصائص النظام البرلماني والرئاسي وترجح فيه كفة السلطة التنفيذية.

وإن كان الدستور الجزائري قد خول للبرلمان إمكانية تحريك مسؤولية الحكومة التي تبدأ على مستوى مخطط عملها المقدم من طرف الوزير الأول فإن العلاقة العضوية القائمة بين الحكومة ورئيس الجمهورية القائمة على نظام التحالف الذي يصب في مسار تحقيق الاستقرار الحكومي تعطي نظرة مسبقة عن ضعف هذه الرقابة كما أنه وإن صوت البرلمان على مخطط عمل الحكومة الذي يعتبر ترخيص دستوري فإن قرار هذا المجلس لا يكون إلا في حالة عدم إحرازها للأغلبية البسيطة من الأصوات وليست الأغلبية المطلقة، خلافا لما هو معمول به في العديد من الأنظمة مع تقييد البرلمان بمستويين للتصويت بعدم الموافقة على المخطط.

بعدها يواصل البرلمان رقابته اللاحقة على تنفيذ هذا المخطط وذلك من خلال محطة عرض بيان السياسة العامة للحكومة التي من خلالها تمثل هذه الأخيرة أمام البرلمان لعرض ما شهدته من تقدم في مخططها وما يعتريها من عقبات، يعقب مناقشة هذا البيان إمكانية إصدار لائحة عقيمة من الناحية القانونية ولها تأثير محدود، كما يمكن أن تنتهي المناقشة بالتعرض للحكومة في مواصلة مهامها وذلك بطرح مسؤوليتها، إما من خلال آلية ملتمس الرقابة الذي أحاطه الدستور بالكثير من القيود والشروط المبالغ فيها لاسيما تلك المتعلقة بالتصويت الذي يتطلب توافر نصاب 3/2 أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني، وإما من خلال آلية التصويت بالثقة التي تعتبر اختصاص أصيل للوزير الأول على خلاف ملتمس الرقابة المخصص لنواب المجلس الشعبي الوطني ونشير إلى أن تقديم طلب التصويت بالثقة المقدم من قبل الوزير الأول يكون غالبا عندما تتأزم الأمور بين الفريق الحكومي ونواب المجلس الشعبي الوطني عند مناقشة مشروع قانون أو مناقشة أي موضوع يخص العمل الحكومي.

ولا يمكننا تقييم هذه الآلية نظرا لقلة– إن لم نقل لندرة – استعمالها ويرجع ذلك كله عن عزوف الوزير الأول عن تقديم بيان السياسة العامة، لنصل إلى القول بأنه إجراء شرّع لخدمة مصلحة الحكومة وليس لفائدة المجلس الشعبي الوطني باعتبار أن المبادرة به تكون من طرف الوزير الأول وفي إطار مناسبة وحيدة وهي محطة تقديم بيان السياسة العامة، حيث لا يمكن تصور قيام الحكومة بتسليط الرقابة

على نفسها إلا إذا كانت متأكدة ومتيقنة بأن التصويت سيكون لصالحها، وهو ما يفسر اكتفاء المؤسس الدستوري اشتراط الأغلبية البسيطة للتصويت.

أما بالحديث عن دور البرلمان في مجال الرقابة المالية الذي يكاد يكون محدودا في مناقشة بنود مشروع قانون المالية المودع من قبل الحكومة بسبب الطابع التقني لهذا القانون، فإن الممارسة العملية قد أثبتت في العديد من المرات اللجوء إلى تعديل أحكام قانون المالية المصادق عليه من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، مرة عن طريق قانون المالية التكميلي الذي أصبح عرفا مستقرا تلجأ إليه الحكومة كل سنة تقريبا – كما أشرنا سابقا–، ومرة أخرى عن طريق استعمال تحويل الاعتمادات المالية بموجب مراسيم وهذا إنما يدل على فشل الحكومة في وضع قانون مالية يتسم ببعد النظر ويراعي كامل الظروف والاحتياجات التي تتطلبها القطاعات الوزارية.

كما أن عزوف الحكومة في العديد من المرات عن تقديم قانون تسوية الميزانية، وعدم تمكين النواب من الإطلاع على هذا الأخير سيحول دون اكتشافهم لأي تحويل قد يقع للمال العام ويجعلهم يصوتون على قانون المالية الموالي دون علم بالنتائج المالية للسنة المنقضية، لكن لا ننكر بأن هناك توجيه محمود نحو اعتماد هذا الإجراء الدستوري، وكان على المؤسس الدستوري في ظل تعديل 2016 أن يضيف للبرلمان ما يسمح بتحريك مسؤولية الحكومة في حال عدم تقديمها القانون في الوقت المحدد.

فبالرغم من عقلنة الوسائل الرقابية السابقة يتبقى لأعضاء ونواب البرلمان الآليات الإعلامية كالسؤال البرلماني الذي بدوره يفتقر إلى عنصر الجزاء الأمر الذي يشكك في فعاليته كوسيلة رقابية، وما سجلناه خلال هذه الدراسة هو عزوف النواب والأعضاء عن توجيه أسئلة بنوعيها الشفوية والمكتوبة إلى وزارة الدفاع كالسؤال عن وضعية الحدود أو غيره، بالإضافة إلى آلية السؤال فقد خول الدستور لبرلمان حق استجواب الحكومة حول أحدى قضايا الساعة، ولكن نسجل بأن هناك تراجع خلال الفترة التشريعية السادسة والسابعة لاستعمال تقنية الاستجواب وما يعاب عنه كذلك انعدام الأثر القانوني له الأمر الذي دعا النواب للعزوف عن ممارسته

وبخصوص لجان التحقيق ورغم ما تمتلكه من صلاحيات وإمكانيات فإننا نسجل بأن هناك تراجع كبير في توظيفها والسبب في ذلك يعود إلى أنها لا تملك صلاحية فرض عقوبات أو ممارسة أي ضغط على الحكومة ولعل ما سيزيد عزوف النواب عنه هو تنصيص المؤسس الدستوري في تعديل 2016 على عدم إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي، يضاف إلى ذلك مسألة منع لجنة التحقيق من الإطلاع على الوثائق التي تكتسي طابع سري واستراتيجي يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية وأمن الدولة الداخلي والخارجي رغم التعليل الذي تقدمه هذه الجهات، هذه العوامل نرى بأنه من شأنها أن تجرد هذه التقنية من فعاليتها وتعيق لجنة التحقيق في أدائها لمهمتها الرقابية.

أما عن الوضع في الدستور التونسي الذي كرس العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية المبنية على فكرة الفصل المرن والتداخل بينهما، هذا الأخير الذي ينطبق على علاقة مجلس الشعب بوصفه

يمتلك السلطة التشريعية والحكومة التي تمتلك الجزء الأوفر من السلطة التنفيذية ولقد اختار الدستور توزيع الصلاحيات بين السلطتين بصفة تمكن كل سلطة من ممارسة جزء من اختصاصات السلطة الأخرى ويمنع انفراد أي منهما بممارسة وظيفتها ويمكّن كل منهما والتأثير عليها، وكرس الدستور التونسي جملة من الآليات التي تمتلكها السلطة التشريعية أساسا لمراقبة السلطة التنفيذية والضغط والتأثير عليها، وهي آليات لا تتعلق بأعمال الرقابة على أداء الحكومة فقط وإنما تطال كذلك نشاط رئيس الجمهورية.

فبعد إعداد الحكومة للسياسة العامة للدولة –الذي كان من اختصاص رئيس الجمهورية سابقا– تعرضه على مجلس النواب للحصول على ثقته تكون للمجلس محطات من خلالها يتفقد نشاط الحكومة، ففي حال ما إذا وجد مجلس نواب الشعب تقصير من طرف الحكومة في أداء مهامها أو خروجها عما هو مقرر في السياسة العامة للدولة مكنها الدستور من حق استعمال آلية لائحة اللوم، هذه الأخيرة التي عمل المشرع التأسيسي على عقلنتها وترشيد استعمالها نظرا للنتائج الوخيمة التي يمكن أن تنجر عن تفعيلها، سواء لائحة اللوم المستعملة ضد الحكومة أو تلك التي تكون ضد رئيس الجمهورية، كما مكن الدستور التونسي لسنة 2014 مراقبة الحكومة من خلال آلية التصويت على منح الثقة في سابقة هي الأولى من نوعها، فبالرغم مما يتضمنه هذا الإجراء من تسهيلات بالمقارنة مع لائحة اللوم وبالرغم باشتراكهما في نفس النتيجة إلا أن الدستور قد منح لرئيس الحكومة السلطة التقديرية في التقدم إلى مجلس نواب الشعب وطلب التصويت بالثقة، لذلك فرئيس الحكومة منطقيا سوف يختار الأوقات المناسبة والتي تكون فيها علاقة الحكومة بالمجلس مواتية.

أما بالحديث عن المجال الرقابي المالي للبرلمان فنقول فعلا أن مجلس نواب الشعب قد فرض نفسه في هذا المجال، من خلال قدرته على تعديل بعض بنود قانون المالية أو إضافة مواد أخرى له، لكن تبقى فقط مسألة ضرورة الإسراع بالمصادقة على القانون الأساسي المتعلق بالميزانية ليواكب الجديد الذي أتى به دستور 2014.

كما منح للنواب حق توجيه الأسئلة بنوعيها إلى الحكومة بناء على مسؤوليتها أمام البرلمان عن السياسة العامة التي أعلنت عنها ونالت ثقة المجلس على أساسها، هذه الأسئلة التي يمكن أن تكون مناسبة للفت انتباه الحكومة لمسألة هامة أو تحذيرها من بوادر الانحراف عن السياسة المتفق عليها، ويضاف كذلك إلى جانب الأسئلة البرلمانية حق المجلس في القيام بتحقيق برلماني، لكن الملاحظ على المشرع الدستوري أنه استعمل عبارة لجان التحقيق ولم يحدد المواضيع التي يمكن أن تحقق فيها، وهو ما يعطيها الحق في إجراء تحقيق حول أي نشاط صادر عن الحكومة أو رئاسة الجمهورية، يمكن أن يكشف عن تجاوز للسلطة أو للصلاحيات الدستورية أو الانحراف بها، لكن فقط نلح بضرورة الإسراع في إصدار القانون المتضمن تنظيم لجان التحقيق البرلمانية، كما يلاحظ أن المشرع التأسيسي لم يكرس تقنية الاستجواب التي تعطي للمجلس الحق في التصويت لصالح بقاء الحكومة في الحكم أو سحب الثقة منها وذلك بمناسبة الأسئلة المطروحة عليها.

الباب الثاني:

السلطة الرقابية للبرلمان على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في ظل الإصلاحات الدستورية

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات قاعدة من قواعد السياسة الدستورية ومبدأ تمليه الحكمة السياسية، ذلك أنه لكي تسير مصالح وإدارات الدولة سيرا حسنا وتصان فيها الحريات ويمنع فيها استبداد الحكام فإنه يكون من اللازم أن لا تركز السلطات كلها في يد هيئة واحدة حتى ولو كانت هذه الهيئة منتخبة من طرف الشعب وممثلة له[1]، حيث يجب أن تمارس كل سلطة وظيفة خاصة بها، فتمارس السلطة التشريعية وظيفة سن القوانين وتمارس السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين وتكون وظيفة السلطة القضائية هي الفصل في النزاعات التي قد تحصل بسبب تطبيق القوانين.

إلى عهد قريب كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان وحده، حيث كانت هذه المؤسسة تتمتع بمكانة هامة في النظام السياسي،"ويمكن استنتاج ذلك من أحكام الدستور والخطاب السياسي، غير أن هذه المكانة قد تضمحل بسبب الإستثناءات والقيود المفروضة عليها في التعبير عن إرادة الشعب و خاصة في مجال التشريع والرقابة، والتي يمكن ردها إلى عوامل عامة فرضتها الظروف التي عرفها العالم فأثرت سلبا على مكانة البرلمان فأضعفت سلطته"[2]، كما أن التحول الذي أحدثه دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة أدى إلى قلب العديد من المفاهيم الدستورية التقليدية، ومن بينها تلك القاعدة التي كانت تجعل الوظيفة التشريعية حكرا على البرلمان، يضاف إلى ذلك تعدد المشاكل وتطور الأحداث التي فرضها التقدم العلمي والتكنولوجي وما يتبع ذلك من سرعة لمعالجة الأوضاع و التصدي لها، هذه الأسباب وغيرها أدت إلى بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة الدستورية والسياسية حولت الأنظمة التقليدية وأظهرت علاقة جديدة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية اختل فيها التوازن لصالح السلطة التنفيذية، "حيث أصبحت هذه الأخيرة تتقاسم الوظيفة التشريعية مع البرلمان كما أن مفهوم السلطة التنفيذية لم يعد يقتصر على الجانب التنفيذي المحض بل أصبح بذلك يشمل الوظيفة الإدارية والحكومية والتشريعية "[3].

في هذا المجال نجد العديد من الدساتير قد تأثرت بالدستور الفرنسي ومنها على وجه الخصوص الدستورين الجزائري والتونسي، الأمر الذي أدى إلى تقليص مجال تدخل البرلمان سواء على مستوى الوظيفة الرقابية أو على مستوى ممارسة الوظيفة التشريعية في مقابل تقوية السلطة التنفيذية، حيث قامت كل من الجزائر وتونس بتبني ما يسمى بعقلنة العمل البرلماني، غير أن النصوص الدستورية والممارسة العملية سارت على النهج الذي يعتمد على تقليص مجال تدخل البرلمان في ميدان التشريع مقابل توسيع نطاق تدخل السلطة التنفيذية، وبالذات في مجال سن القواعد القانونية حتى غدت تمارس الجزء الأهم من الوظيفة التشريعية ولم يعد التنفيذ سوى جزء من المهام التقليدية التي تقوم بها، وترتب على ذلك كله أن السلطة التشريعية لم تعد المشرع الوحيد أي أنها لم تعد هي صاحبة الاختصاص الواسع والأصيل في

[1] أنظر سليمان محمد الطماوي ،السلطات الثلاث، مرجع سابق ،ص ص، 518–522 .
[2] سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ديسمبر1984،ص 201.
[3] P. Marie GAUDMET, "le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux ", paris, 1966, p 14.

المجال التشريعي، بل إن دورها اقتصر في معظم الأحيان على التداول حول ما تقدمه إليها السلطة التنفيذية فترفض أو تقبل أو تعدل و لكنها قلَما تبادر[1].

الملاحظ بأن هذا الجزء من الوظيفة التشريعية الذي تمارسه السلطة التنفيذية أصبح مقسما بين رئيس الجمهورية من جهة والحكومة من جهة أخرى، حيث أضحى رئيس الجمهورية في كل من الجزائر وتونس يحتل مكانة متميزة تجعله في وضعية المتفوق والمسيطر على مختلف جوانب الحياة السياسية في الدولة في إطار الضوابط الدستورية التي تحكم سير المؤسسات السياسية، ذلك أنه بالإضافة إلى الوظائف التقليدية له في كل من أنظمة الدول محل الدراسة و المتمثلة في ممارسة السلطة التنفيذية فإنه أصبح يمارس إلى جانب ذلك جزءا هاما في العملية التشريعية.

بالحديث عن الوضع في المنظومة الجزائرية نجد أن رئيس الجمهورية قد تتسع سلطاته بمقتضى أحكام الدستور لتطال اختصاصات البرلمان التشريعية، وذلك عن طريقة تقنية التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية، هذه الأخيرة التي أضحت هي الأداة الغالبة في إنتاج التشريع في الدولة الجزائرية، حيث يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة ظروف استثنائية يعجز البرلمان عن مجابهتها نتيجة لبطء وطول إجراءاتها، كما لم يعد هذا التدخل الممارس من طرف رئيس الجمهورية قاصرا على الظروف الإستثنائية بل امتد حتى إلى الظروف العادية، وأصبحت الأوامر الرئاسية حق أصيل للسلطة التنفيذية وكبديل عن البرلمان ولكن في إطار الحدود والشروط التي رسمها الدستور لممارسة هذه السلطة، في مقابل ذلك نجد أن الدستور التونسي قد منح سلطة التشريع الموازي عن طريق تقنية المراسيم الممنوحة لقطبي السلطة التنفيذية – رئيس الجمهورية في حالة حل البرلمان ورئيس الحكومة في حالة تفويض التشريع – هته المراسيم التي خضعت إلى تعديل في أحكامها بموجب نصوص الدستور التونسي الجديد لسنة 2014.

ولقد أصبح رئيس الجمهورية بمثابة العمود الفقري في العملية التشريعية، فبالإضافة إلى ممارسة تقنية التشريع الموازي– الأوامر والمراسيم– فإنه يتمتع بسلطات تشريعية خاصة تتمثل في المبادرة باقتراح تعديل الدستور الذي أضحى بمثابة عرف دستوري مسند لرئيس الجمهورية نتيجة لما أثبته الممارسة العملية في هذا الجانب، بالإضافة إلى ذلك تعتبر مهمة اسناد سلطة ابرام المعاهدات الدولية لرئيس الجمهورية ولرئيس الحكومة–في تونس في حالات معينة– تحديدا كبيرا لصلاحية البرلمان في المبادرة التشريعية خاصة وفي عملية التشريع عامة، بينما يبقى التساؤل يطرح حول دوره في مجال الرقابة على تعديل الدستور وإبرام المعاهدات.

كما أنه يعقد للسلطة التنفيذية سلطات واختصاصات ممتازة طارئة تتعلق بالحالات الاستثنائية، هذه الأخيرة التي تسمح للسلطة التنفيذية بتجاوز المبادئ الدستورية والقانونية المستقرة في الظروف

[1] أنظر سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، الطبعة الأولى، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية، العدد 25، سنة2001، ص 270.

العادية، مما يحدث انحراف للتوازن الدستوري في الدولة لصالح السلطة التنفيذية، وهذه الحالة وما تحمله من تهديد للحقوق والحريات ولمبدأ التوازن بين السلطة والحرية بشكل عام، وبما تعطيه من صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية فإن الدستورين الجزائري والتونسي قد عملا على تنظيم الحدود والضوابط التي تخضع لها هذه السلطة .

والسؤال المطروح هنا يتمحور حول الدور الرقابي الذي يلعبه البرلمان في مقابل احتكار الجهاز التنفيذي لجزء كبير من العمل التشريعي سواء في الحالات العادية أو غير العادية في كل من الدستورين الجزائري والتونسي ؟.

الفصل الأول: الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الحالات العادية

وفقا للنظرية الموضوعية التي أسسها كل من "مونتسكيو و روسو" تكون مهمة البرلمان هي سن القواعد القانونية العامة والمجردة المعبرة عن الإرادة العامة التي ينفرد البرلمان بتمثيلها، وتكون مهمة تنفيذ هذه القواعد من اختصاص الحكومة، ويعتبر الأستاذ "أندري هوريو" أحد أقطاب هذه النظرية في الفقه الفرنسي حيث أنه يشدد على ضرورة الاعتراف للبرلمان بسلطة غير محدودة، إذ يكون من حقه أن يتدخل في تنظيم كل ما يمس الحقوق والحريات العامة وما يحيط بها من ضمانات، بالإضافة إلى كل تنظيم لهيئات الدولة له علاقة بهذه الضمانات، وبناء على ذلك يكون من حق البرلمان أن يشرع وينظم ابتداء في أي موضوع من المواضيع المحددة دستوريا، على عكس أعمال الإدارة التي تخضع للقيود الواردة بالقوانين إذ لا تستطيع أن تتجاوز الحدود التي يرسمها لها المشرع، فهي مجرد تابع خاضع للقانون ولا يمكن لها أن تتدخل بصفة أصلية إلا إذا فوضها البرلمان اختصاصه في موضوع معين[1].

غير أن هذه الفكرة والنظرية لم تعد تتماشى و ظروف العصر لاستحالة الأخذ بفكرة الفصل المطلق بين السلطات، حيث أصبح تعاون السلطتين التشريعية و التنفيذية أمرا لا مفر منه وأصبح الجهاز التنفيذي يشارك في سن القواعد القانونية، حيث أن رئيس الدولة غدى مشرعا عاديا، ذلك أنه إذا كان الأصل هو أن يمارس البرلمان العمل التشريعي لوحده في جميع الحالات ويقتصر دور السلطة التنفيذية على تنفيذ ما تسنه السلطة التشريعية من قواعد وأحكام، فإن الأمر قد تغير ولم يعد كذلك حيث أصبح بإمكان رئيس الدولة أن ينوب عن البرلمان في ممارسة العمل التشريعي ويكون ذلك وفق حالات تختلف من نظام لآخر.

هذا ويتمتع الجهاز التنفيذي في النظام الدستوري الجزائري والتونسي باختصاصات تشريعية فعالة، حيث نجد أن رئيس الدولة والحكومة يمارسان العمل التشريعي نيابة عن البرلمان ويشاركانه في نفس الوقت ممارسة هذه الصلاحية بواسطة ما يمتلكانه من تقنيات دستورية متميزة، حيث نجد أن الدستور الجزائري ورغم التغييرات الهامة التي عرفها والتي من أهمها إعادة النظر في مركز رئيس الجمهورية من أجل ترسيخ مبدأ التداول الديمقراطي على السلطة وإقرار مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن ذلك لم يؤد إلى إنهاء التفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنه اختصاص أصيل للبرلمان، حيث يمكن القول بأن رئيس الجمهورية في النظام الجزائري أصبح يلعب دورا محوريا في العملية التشريعية أين يتمتع بسلطات واسعة ومنفردة تتمثل في سلطته في التشريع عن طريق تقنية الأوامر وفق الحالات التي يحددها

[1] أنظر سيدي محمد ولد سيد آب، مرجع سابق، ص 272.

الدستور، إلى جانب استئثاره بسلطة احتكاره الدائم للمبادرة باقتراح تعديل الدستور وإبرام المعاهدات الدولية.

أما عن الوضع في الدستور التونسي فإن النظام السياسي قد سار على نفس نهج المشرع الدستوري الجزائري، حيث عرفت ممارسة هذه الوظيفة تطورا ملحوظا –من دستور الجمهورية الأولى دستور غرة جوان 1959 إلى دستور الجمهورية الثانية 27 جانفي 2014– نتيجة التغيير المؤسساتي الذي حصل في الدولة التونسية، فعلى الرغم من تنصيص دستور 1959 على أن الشعب هو صاحب السيادة في إطار المادة 18 منه، فإنه غيَر مسار ممارسة العمل التشريعي بأن جعله مهمة يسيطر عليها رئيس الجمهورية الذي هو أيضا رئيس السلطة التنفيذية، وجعل من المجلس النيابي سلطة تقتصر على تسجيل مشاريع القوانين، أما التنظيم الدستوري الجديد للعمل التشريعي بموجب دستور 2014 قد حدد مجموعة من الأطراف الذين لهم حق التدخل في ممارسة هذه المهمة من جهة، ومن جهة أخرى نص على عقلنة متباينة لمجال تدخل كل منهم، وهو ما يشكل نوع من التطور الحاصل على مستوى الوظيفة التشريعية بتونس.

والسؤال المطروح في هذا الإطار يتمحور حول كيفية تنظيم كل من الدستورين الجزائري والتونسي لمجال التدخل التشريعي بالنسبة للسلطة التنفيذية في الحالات العادية؟ وما هي المستجدات التي جاءت بها الإصلاحات الدستورية الأخيرة؟ وما هو الدور الذي يلعبه البرلمان في هذا المجال؟

للإجابة على هذه التساؤلات سوف نحاول التطرق الى تبيان التفوق الرئاسي عن طريق تقنية التشريع بأوامر – في الجزائر– وتقنية المراسيم– في تونس – وأثر ذلك على مكانة السلطة التشريعية في مبحث أول، ثم نحاول أن نتطرق إلى معالجة الرقابة البرلمانية على أعمال رئيس الجمهورية في سن قواعد تسمو على التشريع العادي في مبحث ثان.

المبحث الأول: التدخل في العمل التشريعي عن طريق تقنية الأوامر والمراسيم:

إن الدساتير التي تعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات تفترض توزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة المختلفة، إلا أن الواقع أثبت أن مسألة توزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة تتم عادة بصورة غير عادلة إذ تكون الكفة راجحة دائما للسلطة التنفيذية خاصة ما يتعلق بالمجال التشريعي، والسبب في ذلك يعود إلى أن البرلمان قد يعرف فترات فراغ تشريعي لأنه لا ينعقد بصفة دائمة بل له دورة أو دورتان محددة بموجب أحكام الدستور تختلف من نظام لآخر، كما قد يكون في عطلة برلمانية يحددها الدستور، ضف إلى ذلك حالة الشغور التي قد يشهدها البرلمان وفي كلتا الحالات قد تستدعي الظروف تنظيم بعض المسائل التي تدخل دستوريا في مجال للسلطة التشريعية، كما قد تكون السلطة التشريعية قائمة و منعقدة إلا أن التشريعات التي تسنها لا تكفي لمواجهة أوضاع أو ظروف استثنائية، من هنا تتدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة لسد هذا العجز والفراغ التشريعي.

تختلف تسمية التقنية المعتمدة على تدخل الجهاز التنفيذي في هذا الإطار من نظام لآخر، فنجد أن المشرع الدستوري الجزائري قد اصطلح عليها بالأوامر التشريعية أو الرئاسية، في حين أن الدستور التونسي قد سماها بالمراسيم التشريعية، ولكل منهما نظام خاص سواء في الدستور الجزائري أو في الدستور التونسي، لذلك سوف نحاول التطرق إلى تقنية التشريع بأوامر والمراسيم في ظل كل من الدول محل الدراسة وبيان أحكامها وبعض تطبيقاتها العملية.

ويختلف تنظيم تقنية الأوامر التشريعية المعمول بها في النظام الجزائري عن تلك المراسيم المعمول بها في النظام التونسي، كما نشير كذلك إلى أن هاتين التقنيتين قد مستهما الإصلاحات الدستورية الأخيرة المتعلقة بتعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 وكذلك دستور 2014 التونسي، فيا ترى كيف تم تنظيم هاتين التقنيتين في ظل كل منهما؟ وما هو دور البرلمان في هذا الإطار؟ وللإجابة على هذه التساؤلات سنعالج كل تقنية على حدا في المطلبين الموالين.

المطلب الأول: الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري:

تتميز الأوامر التشريعية بكونها نصوصا قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة، فهي تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية، كما تعتبر كذلك معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار الاختصاص التنظيمي العام، بل أنها تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحتكرة من قبل السلطة التشريعية، وممارسة رئيس الدولة لهذا الاختصاص قد يؤدي بالبعض إلى انتقاده بالقول أنه يمثل اعتداء على الوظيفة التشريعية للبرلمان طالما أن الاستعانة بهذا الحل كان كنتيجة لاستعجال الظروف الواقعية التي تفرض إصدار تشريعات معينة في مجال اختصاص البرلمان، لكن في المقابل نجد بأن رئيس الدولة

ملزم بضرورة تقديم هذه النصوص لموافقة البرلمان في الدورة المقبلة له من أجل تحديد مصيرها، مما يشكل من هذا التقديم عودة السيطرة البرلمانية على المجال التشريعي الأصيل[1].

و لعل جذور تقنية الأوامر التشريعية يرجع إلى فحوى المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، التي تنص على أنه: "يجوز للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر وتدابير تدخل عادة في نطاق القانون، وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ".

والدستور الجزائري لم يحذ عن القاعدة العامة في مجال تفسير مبدأ الفصل بين السلطات، ولم يأخذ بهذا المبدأ وفق معناه الشكلي البحت وإنما أدرج آلية تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خاصة في مجال سلطة وضع التشريعات، ولقد كرس المشرع الدستوري الجزائري سلطة التشريع بأوامر في جميع الدساتير المتعاقبة باستثناء دستور1989، حيث جاء في المادة 58 من دستور 1963 على أنه:" يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر"، أما المادة 153 من دستور 1976 فنصت على أنه :" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة"، واستمر العمل بنظام الأوامر في ظل دستور 1976 بعد تعديلات 03 نوفمبر 1988 التي جاءت عقب أحداث 15 أكتوبر1988، لكن مع اختلاف كبير في الصياغة بما يفيد تراجع سلطة رئيس الجمهورية لصالح رئيس الحكومة بسبب التوجه نحو الأخذ بنظام برلماني عقلاني.

فقد نصت المادة 153 على أنه :" لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأوامر بناء على اقتراح من رئيس الحكومة"، ما يعني أن شرط الاقتراح ضروري وأنه يرد من رئيس الحكومة مرفقا بمشروع الأمر، بحيث يقتصر دور رئيس الجمهورية على الإصدار فقط، لكن هل رئيس الجمهورية مجبر على إصدار أي مشروع أمر مقترح من رئيس الحكومة؟ فالقراءة القانونية تفيد أن يكون الاقتراح وارد من رئيس الحكومة ومن ثمة لا يمكنه أن يشرع بأوامر خارج هذا الاطار لكنه من جهة أخرى وباعتباره صاحب السلطة يمكنه أن يرفض الإصدار تحت أي تبرير موضوعي"[2].

وابتعد المؤسس الدستوري عن اعتماد تقنية الأوامر وتراجع عن اعتمادها في دستور 1989، وهو ما اعتبره البعض بأنه نقلة نوعية نحو تقرير استقلالية البرلمان عن الحكومة وتبنيا لمبدأ الفصل بين السلطات، واقتصر هذا الدستور بالنص على إقرار المبادرة بمشاريع قوانين وطلب القراءة الثانية، غير أن

[1] أنظر رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص ص، 09، 10.

[2] سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري– السلطة التنفيذية– الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013، ص 185.

الأحداث التي عاشتها البلاد بعد الشروع في تطبيق الدستور الجديد دفعت بالسلطة إلى مراجعة موقفها من الموضوع وذلك بالعودة إلى نظام الأوامر- دستور1996- تجنبا لحدوث شغور في المجلس الشعبي الوطني، ولئن كان دستور 1976 ينص على حق التشريع فيما بين دورة و أخرى بواسطة الأوامر فإن السلطة اضطرت –خشية تكرار وضعية 1992- نتيجة ضعف الأسس الديمقراطية للنظام[1]، لتتبنى من جديد تقنية الأوامر لكن بشكل مغاير عن الطريقة السالفة، حيث يتم اللجوء إلى هذه التقنية وفقا لنص المادة 124 من دستور 1996 في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وهذه الإضافة كانت بسبب تأثر واضعي الدستور بأحداث 1992.

نصت المادة 124 من دستور 1996 على أنه:" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"، فوفقا لهذه الصياغة الجديدة نجد بأن حالة الشغور أعطاها الدستور الأولوية على حالة ما بين الدورتين وذلك بالنظر إلى أهمية حالة الشغور التي قد تحدث بسبب الحل أو لأسباب أخرى.

أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد خص هذه التقنية بنوع من التغيير الذي لا يمكن أن نكيفه بالجوهري، حيث جاء في نص المادة 142 على أنه :" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة..."، حيث أن هذا التعديل أقر على أن التشريع بالأوامر يكون بصدد مسائل عاجلة- مع الإشارة إلى أن هذا المصطلح يبدوا واسع وغير محدد- والجديد كذلك هو أخذ رأي مجلس الدولة وهو الأمر الذي سوف نتناوله بالتفصيل، والجدول التالي يوضح تطور تقنية الأوامر عبر الدساتير الجزائرية:

[1] بسبب الانقلاب الذي حدث في 11 جانفي وقع شغور في المجلس إلى غاية 1997 وشغور في رئاسة الجمهورية إلى غاية 1995، وهي المرحلة التي تعرضت فيها مسألة شرعية ودستورية النصوص الصادرة عن هيئات غير منتخبة للاهتزاز، أنظر في ذلك سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص ص، 186،187.

الدستور المعني	المادة القانونية	الجهة المخول لها ممارسة تقنية الأوامر	نطاقها
دستور 1963	58	رئيس الجمهورية بناء على تفويض من المجلس الوطني	فترة زمنية غير مضبوطة بالدستور
دستور 1976	153	رئيس الجمهورية	بين دورتي المجلس الشعبي الوطني
تعديل 1988	153	رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من رئيس الحكومة	بين دورتي المجلس الشعبي الوطني
دستور 89	/	/	/
دستور 1996	124	رئيس الجمهورية لوحده	في حالة شغور المجلس الشعبي و بين دورتي المجلس
تعديل 2016	142	رئيس الجمهورية لوحده	– في حالة الشغور – خلال العطل البرلمانية

ويطرح التساؤل هنا حول كيفية تنظيم المشرع الدستوري الجزائري لتقنية التشريع الرئاسي؟ وكيف عالجت المراجعة الدستورية الجزائرية لسنة 2016 هذه التقنية؟

للإجابة على هاته التساؤلات سوف نتطرق إلى تبيان مدى حرية المؤسسة التنفيذية في مجال التشريع وفقا للأسس الدستورية، ثم نتطرق إلى تحديد المسار الإجرائي لهذه التقنية.

الفرع الأول: الأسس الدستورية لممارسة التشريع الرئاسي بموجب نظام الأوامر:

خلافا لمنطق مبدأ الفصل بين السلطات يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة في مواجهة السلطة التشريعية بصفتها أساس النظام التمثيلي للأمة، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل في مهامها، لاسيما التشريعية منها بشكل يناقض مفهوم الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور 1989 وكرسه دستور 1996 والقائم على أساس التعاون المتبادل بين السلطات، ذلك أن السلطة التشريعية لا تملك أي صلاحية تشارك بها رئيس الجمهورية مهامه، لكن بالرجوع إلى دستور1996 نجده أعطى لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر دون الحاجة إلى التفويض، مثلما هو الحال في الدستور

الفرنسي لسنة 1958 في المادة 38 منه، والدستور الجزائري لسنة 1963 في المادة 58 كما سبقت الإشارة إليه.

ما يلاحظ على الدساتير الجزائرية أنها خولت هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية وأعطت له الحق وحده في اتخاذ الأوامر، وأنها لم تعترف لرئيس الحكومة –الوزير الأول حاليا – بهذا الحق، وهذا خلافا للدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي أعطى حق المبادرة لرئيس الحكومة، وكذلك الدستور التونسي لسنة 2014[1]، هذا ما جعل القول بأنه:" إذا كان عدم تمتع رئيس الحكومة في الجزائر بهذا الحق مبرر في عهد الأحادية ونظام الحزب الواحد أين كان رئيس الجمهورية هو الجامع للسلطات، إلا أننا بالرجوع إلى دستور 1996 والتعديلات التي طرأت عليه نجد أنه يخلوا من النص على تمتع الوزير الأول بهذا الحق، في المقابل نجد بأن نصوص دستور 1996 توحي بنظام الثنائية التنفيذية وأن استعمال الأوامر تستفيد منه السلطة التنفيذية"[2].

إن ما يلاحظ بداية هو أن المشرع الدستوري الجزائري وخاصة في ظل المراجعة الدستورية لسنة 2016 قد أدخل بعض التغييرات على مستوى هذه التقنية، ونظمها بموجب المادة 142 منه التي كانت تحمل رقم 124 في ظل تعديل 2008، حيث تنص المادة 142 على أنه:" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

قبل الخوض في تحليل ما تضمنته هذه المادة يمكن الإشارة أولا إلى أن المشرع الدستوري قد حكر سلطة التشريع بأوامر على رئيس الجمهورية دون سواه باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، فلا يجوز لغيره ممارستها لا بصفة أصلية ولا حتى بطريق التفويض، وهذا الكلام أو الطرح يجد مصدره ضمن أحكام المادة 101 فقرة 02 من تعديل 2016، حيث منعت رئيس الجمهورية من تفويض سلطته في تطبيق بعض الأحكام من ضمنها تلك المنصوص عليها بالمادة 142 بما يشمل سلطة التشريع بأوامر، بل وحتى الفقرة الثالثة من المادة 104 من تعديل 2016 منعت ممارسة هذه السلطة حتى ممن يتولى رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه، وهو الأمر الذي يبين بأن هذه التقنية هي اختصاص أصيل ومحتكر من طرف رئيس الجمهورية.

[1] تنص المادة 70 فقرة 02 من الدستور التونسي لسنة 2014 على أنه:" يمكن لمجلس نواب الشعب...أن يفوض بقانون...إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون".

[2] محديد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 حق دستوري لرئيس الجمهورية محدود ومقيد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 04، سنة 2014، ص 40.

لقد أوردت المادة 142 من تعديل 2016 صلاحية التشريع بالأوامر طبقا للدستور وعرضت حالات اللجوء إلى ممارستها في الحالات العادية وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وأيضا حالة التشريع خلال العطل البرلمانية.

أولا- التشريع الرئاسي إبان شغور المجلس الشعبي الوطني:

تعود سلطة سن القوانين وإعدادها في النظام الدستوري الجزائري للسلطة التشريعية، لكن خلال فترة غيابه تؤول إلى اختصاص رئيس الجمهورية، والمادة 142 من تعديل 2016 لم تنص على شغور البرلمان وإنما حددت شغور الغرفة السفلى – المجلس الشعبي الوطني – هذا لأن مجلس الأمة يفترض أن لا يكون شاغرا مطلقا، ويقصد بحالة شغور البرلمان هو حله وإنهاء عهدته كما "أن حالة الحل البرلماني هي وضع حد لولاية البرلمان دون أن تنقضي المدة المحددة للعهدة التشريعية، ولهذا الإجراء أيضا تأثيرات قوية على السلطة التشريعية سواء على المستوى السياسي أو القانوني، خاصة وأنه يعطي للحكومة نوعا من الراحة السياسية لأنها تبقى بعيدة عن أي إزعاج أو مراقبة من طرف الجهاز المنحل"[1].

ويعود السبب في حصول حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إما إلى رفضه الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية حسب نص المادة 96 من تعديل 2016، ويكون الحل في هذه الحالة تلقائي أي وجوبي، كما قد يكون سبب هذا الشغور هو ممارسة رئيس الجمهورية لحقه المنصوص في المادة 147 من تعديل 2016 المتعلق بالحل الرئاسي والتي تنص على أنه:" يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..."، وإذا تحقق ذلك ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.

هذا وتوجد حالة ثالثة للقول بأن البرلمان في حالة شغور وهي حالة رفض التصويت على طلب الثقة الذي بادرت به الحكومة حسب نص المادة 98 من تعديل 2016، حيث لرئيس الجمهورية قبول استقالة الحكومة أو حل المجلس الشعبي الوطني.

فعلى خلاف دساتير 1976 و1989 و1996 التي أجمعت بعدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان، الأمر الذي يدل على أن شغور الرئاسة بسبب سحب الثقة من طرف البرلمان غير ممكن حصوله على الإطلاق، وبالمقابل فإن إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني طبقا للحالات الثلاث السابقة ممكن جدا وغير متوقع التنبؤ، طالما أن الرئيس غير مقيد من الناحية الزمنية لاستعمال آلية الحل كما أنه غير مقيد من الناحية الموضوعية بشروط محددة، ولهذا فالرئيس له سلطة تقديرية في تكييف الحالات التي تستدعي تدخله عن طريق تفعيل إجراء الحل من عدمه.

[1] تريعة نوارة، مرجع سابق، ص 217.

وكقاعدة عامة فإن شغور البرلمان بسبب الحل يؤدي إلى تعطيل العمل التشريعي، وذلك بدوره يؤدي إلى عرقلة النشاط العام للدولة، ومن ثمة تستدعي الظروف إيجاد معيار قانوني آخر لتعويض التشريع العادي– على الأقل خلال فترة الحل– من أجل ضمان استمرارية وظائف الدولة، وبذلك فإن استعمال تقنية الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني تبررها الظروف العملية الناجمة عن ضرورة مواجهة الحاجة التشريعية الناتجة عن حل البرلمان[1]، وعليه فإن اعتبار المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور بالرغم من تحديد المادة 142 لها فإنها لا تخرج عن احدى الحالتين :

- **الحالة الأولى:** تتعلق بالفترة الممتدة بين الفترتين التشريعيتين أي بين انتهاء الفترة التشريعية للمجلس وانتهاء عهدته المقررة دستوريا، وبين انتخاب مجلس جديد وهو الأمر الوارد بالمادة 130 من تعديل 2016.

- **الحالة الثانية:** فترة حل المجلس الشعبي الوطني سواء الحل الوجوبي أو الحل الرئاسي.

هذه هي الحالات التي يعتبر فيها المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور بحكم المادة 142 والتي يستطيع فيها رئيس الجمهورية التشريع عن طريق تقنية الأوامر، وكما سبق وأشرنا فإن استحداث الدستور لحالة الشغور راجع إلى استخلاص العبر ولتفادي حالات الفراغ الدستوري مثلما عاشته الجزائر سنة 1991 أين تزامنت استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، ويطرح تساؤل حول اقتصار حالة الشغور على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، هل بإمكان هذا الأخير باعتباره يتصف بالديمومة والاستمرار أن يحل محل المجلس الشعبي الوطني في أداء الوظيفة التشريعية عوضا عن رئيس الجمهورية؟.

بالرغم من أن المراجعة الدستورية لسنة 2016 قد منحت حق مجلس الأمة في سابقة هي الأولى من نوعها حق المبادرة باقتراح القوانين حسب نص المادة 136 منه، وهذا الاقتراح محدد في مجالات ضيقة، وبالتالي يمكن له التشريع باعتبار أنه غرفة ثانية في البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ولا تمنح لرئيس الجمهورية، وعليه فإن مجلس الأمة لا يؤخذ بعين الاعتبار فرغم تواجده إلا أن الرئيس يواصل التشريع عن طريق الأوامر، وبالتالي فالمراجعة الدستورية لسنة 2016 لم تضف أي جديد بالنسبة لحالة الشغور، وكان من الأفضل التنصيص على أن مجلس الأمة هو من يتولى مهمة التشريع عوضا عن المجلس الشعبي الوطني المنحل إلى غاية انتخاب مجلس جديد، وبالتالي تستبعد حالة الشغور بسبب الحل كأحد الركائز التي يستند عليها رئيس الجمهورية للتشريع.

[1] أنظر رابحي احسن، مرجع سابق، ص 58.

ثانيا– التشريع الرئاسي خلال العطل البرلمانية:

تتمثل الحالة الثانية التي يستعمل فيها رئيس الجمهورية تقنية الأوامر في فترة العطلة البرلمانية، ولقد كانت المادة 124 من تعديل 2008 تنص على أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر بين دورتي البرلمان، باعتبار أن هذا الأخير كان يجتمع في دورتين عاديتين في السنة– دورة الخريف و دورة الربيع– وكانت مدة الدورة لا تتجاوز أربعة أشهر، وكان بإمكان البرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني[1]، وبالتالي كان البرلمان يحتكر الوظيفة التشريعية طيلة مدة 08 أشهر من السنة، مما يبقي على مهلة أربعة أشهر على الأقل في السنة لرئيس الجمهورية لممارسة الاختصاص التشريعي.

بعد المراجعة الدستورية لسنة 2016 أصبح البرلمان يجتمع في دورة واحدة كل سنة طبقا لنص المادة 135 منه، هذه الدورة مدتها عشرة أشهر على الأقل تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وعليه تم تعديل الصيغة الذي جاء في شكل "العطل البرلمانية" بدل دورتي البرلمان، والمدة الباقية حسبما اصطلح عليها المشرع الدستوري لسنة 2016 بالعطل البرلمانية تبقى لرئيس الجمهورية ليتدخل و يشرع فيها عن طريق الأوامر وهي محددة بشهرين أو أقل في السنة، باعتبار أن هذه الدورة يمكن أن تكون أكثر من عشرة أشهر، وذلك في حالة تمديدها بطلب من الوزير الأول لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال وفقا لما ورد بنص المادة 02/135 من تعديل 2016.

بإجراء مقارنة بين المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر خلال العطل البرلمانية في تعديل 2016 و ما قبله، نجد بأن المراجعة الدستورية لسنة 2016 قد عملت على تقليص هذه المدة والتي نراها قصيرة بالمقارنة مع المدة التي كان يشرع فيها رئيس الجمهورية وفقا لتعديل 2008، حيث أن مهلة شهرين تعتبر بمثابة إفصاح صريح من المشرع الدستوري عن نيته في التقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع ومحاولة منه لرد الاعتبار للهيئة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، "ضف إلى ذلك فإن جانب من الفقه يرى بأن تدني الإنتاج التشريعي إنما يرجع إلى قصر آجال الدورات البرلمانية إلا أن ذلك لا يعتبر عاملا حاسما بالنسبة لمسألة الحال، بدليل أن تمديد فترات الدورات طبقا لدستور 1996 لم يتوج بتفعيل النشاط التشريعي"[2].

لكن رغم تحديد وحصر حق رئيس الجمهورية في التدخل للتشريع بالأوامر زمنيا في حالتي الشغور والعطل البرلمانية، فبإمكانه كذلك إصدار قانون المالية بأمر حتى في حالة انعقاد البرلمان وهو ما تشير إليه المادة 11/138 من تعديل 2016، كما نشير إلى أن إصدار قانون المالية بأمر لا يدخل ضمن

[1] أنظر المادة 118 من دستور 1996 المعدل في 2008.
[2] رابحي احسن، مرجع سابق، ص 54.

أحكام المادة 142 من تعديل 2016، بل يعتبر استثناء على المادة 142، لأن رئيس الجمهورية يمارس هذا الحق والبرلمان منعقد، ضف إلى ذلك فإن قانون المالية يعتبر من القوانين العضوية لذلك يشترط لإقراره الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة حسب نص المادة 141 من تعديل 2016، ورغم ذلك كله لم يشكل قيدا على رئيس الجمهورية بحكم سيطرته على الأغلبية البرلمانية، بالإضافة إلى ذلك فالفقرة الثانية من المادة 141 تشترط رقابة المطابقة مع الدستور وهي رقابة سابقة وإجبارية، رغم ذلك كله فالرئيس يتجاوز كل هذه القيود بحكم مركزه المتفوق على البرلمان في النظام السياسي الجزائري.

هذا وتشير التجربة الجزائرية إلى أنه قد سبق لرئيس الجمهورية وأن تدخل للتشريع بأوامر في الوقت الذي كان فيه البرلمان منعقدا، "وهو ما حدث حينما أصدر الأمر رقم 01/01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، المعدل والمتمم للقانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض وقت افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان، مما يثبت مرة أخرى تفوق رئيس الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري"[1].

الفرع الثاني: الضوابط والإجراءات الدستورية لممارسة التشريع الرئاسي:

إذا كان المشرع الدستوري الجزائري قد خول للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار أوامر رئاسية لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير أثناء غيبة البرلمان، وترك لها نوع من السلطة في تقدير ملائمة أو عدم ملائمة استعمال تلك الرخصة التشريعية الاستثنائية الممنوحة لها، فإنه بالمقابل قد وضع جملة من الشروط والقيود التي تمنع من تحول تلك السلطة الاستثنائية في مجال ممارسة العمل التشريعي إلى سلطة كاملة ومطلقة تهيمن بها على المجال المخصص دستوريا للبرلمان، وفي ظل وجود أغلبية برلمانية موالية للسلطة التنفيذية وعدم تحديد قائمة واضحة لمجالات تشريع السلطة التنفيذية، في هذه الحالات ستكون لا محالة أمام فعالية نسبية أو منعدمة لهذه الضوابط والشروط، فما هي يا ترى هذه الشروط؟ وما الجديد الذي أضافته المراجعة الدستورية لسنة 2016 بخصوصها؟ وما هي الطبيعة القانونية التي تتميز بها هذه الأوامر؟.

[1] لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، مولود معمري، تيزي وزو ،2007، ص 242.

أولا: تنظيم ممارسة التشريع الرئاسي وفقا لمستجدات تعديل 2016:

إن المشرع الدستوري الجزائري عند منحه هذه السلطة التشريعية المؤقتة لرئيس الجمهورية يكون في المقابل قد حدد له جملة من الضوابط والقيود التي يلتزم باحترامها، وهو الأمر الذي تضمنته المادة 142 من تعديل 2016 وهي:

أ- القيد الزمني المتعلق بممارسة التشريع الرئاسي:

من الأمور التي تعتبر مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات أن يكون تفويض التشريع لأجل غير مسمى، لذلك فالسلطة التنفيذية لا تملك حق التشريع إلا في مدة زمنية محددة يغيب فيها البرلمان، وكما سبق و أشرنا هي إما حالة حل المجلس الشعبي الوطني أو خلا فترة العطل البرلمانية، وكل خروج عن هذا الإطار يعد مخالف للدستور ولا قيمة له، وهو في نفس الوقت اعتداء على صلاحيات السلطة التشريعية، بناء عليه يمكن تحديد الفترة الزمنية لممارسة التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية بشكل تقريبي، حيث أن رئيس الجمهورية له مهلة ثلاثة أشهر على الأكثر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، ومهلة شهرين على الأكثر في حالة وجود البرلمان في عطلة، وأن كل ممارسة لتقنية الأوامر خارج هذا الأجل تكون غير مشروعة.

لكن هناك تساؤل يثار حول حالة تأجيل انعقاد دورة البرلمان لمدة زمنية معينة، فهل هذه الفترة الزمنية تدخل ضمن أحكام العطل البرلمانية؟ وهل يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع خلالها؟ حيث يرى الفقه في هذا الإطار بأن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين دورات الانعقاد– خلال فترة العطلة البرلمانية– وبذلك لا يجوز أن تتدخل السلطة التنفيذية في المجال المخصص للبرلمان، وعندما يجتمع هذا الأخير سوف يستكمل دورته فيطيلها مدة زمنية متساوية لمدة التأجيل، وهناك من يخالف هذا الرأي على اعتبار أن إطالة مدة الإنعقاد تستقطع من عطلة البرلمان القادمة، وهي نفس مدة التأجيل التي أضيفت للعطلة البرلمانية السابقة، وبالتالي لم تتغير المدة المخصصة لتشريع السلطة التنفيذية، ولا يوجد من الناحية الدستورية ما يمنعها من ممارسة هذه السلطة خلال هذه الفترة[1].

بينما هناك من يرى بأن هذه المسألة لا تنطوي على قدر كبير من الأهمية، فلو فرضنا أن فترة التأجيل أو التعليق تدخل ضمن فترة ما بين الدورات– أي خلال العطل البرلمانية – فهذا معناه امكانية تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر خلالها، أما إذا فرضنا أنها تدخل ضمن فترة الانعقاد فهذا يعني عدم جواز تدخل رئيس الجمهورية، والرأي الراجح يميل إلى القول بأن فترة تأجيل أو تعليق الانعقاد لا تدخل ضمن الفترة الفاصلة بين الدورات التشريعية بل ضمن فترة انعقاده، لأن التأجيل والتعليق يقطعان دورة المجلس ولا ينهيانها، ما يفضي إلى القول بأن رئيس الجمهورية لا يملك سلطة التشريع بأوامر خلال

[1] أنظر تريعة نوارة، مرجع سابق، ص 227.

هذه الفترة [1]، وهو رأي يحمل الكثير من الصواب وينسجم مع ما تنص عليه المادة 142 من تعديل 2016، التي تشير إلى جواز التشريع بأوامر فقط خلال فترة شغور البرلمان أو خلال العطل البرلمانية.

ب- قيد ممارسة التشريع الرئاسي في المسائل العاجلة جديد المراجعة الدستورية لسنة 2016:

على خلاف ما سلكته بعض التشريعات الدستورية التي عبرت صراحة على هذا الشرط مثلما ذهب إليه الدستور المصري لسنة 1971 بموجب المادة 147 منه التي تنص على:"...ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير"، فالمؤسس الدستوري الجزائري قد عبر عليه قبل تعديل 2016 بصفة ضمنية ولم ينص عليه صراحة في نصوصه، لكن التعديل الأخير لسنة 2016 قد قام بالتعبير عنه صراحة حيث ينص في المادة 142 منه على أنه :"لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة"، وبالرغم من عمومية تعبير "المسائل العاجلة" من جهة، وعدم تحديدها من طرف المشرع الدستوري من جهة أخرى فإن معناها لا يخرج عن مسألة الضرورة، بمعنى أن تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر يكون نتيجة الحاجة الملحة، وهي تلك التي تستدعي سرعة التدخل واتخاذ التدابير اللازمة والضرورية لمواجهة وضع أو حالة معينة تستدعي التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة مجموعة من الظروف التي لا تحتمل التأخير إلى غاية استقرار الوضع، إما بعودة البرلمان من عطلته وإما بانتخاب برلمان جديد.

يلاحظ بأن هذا الشرط يبقى غير واضح لأنه لم يحدد الجهة التي ستراقب مدى توفر شرط الاستعجال لإصدار الأوامر، هل البرلمان عندما تعرض عليه هذه الأوامر في أول دورة له يمارس الرقابة اللاحقة عليها؟ ذلك لأن تحديد مجالات القانون وتأكيد انتمائها للإطار التشريعي مخول للبرلمان بمقتضى الدستور أم تبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في تكييف مدى توفر هذا الشرط من أجل ممارسة التشريع الرئاسي؟ ولاشك أن السلطة التقديرية سوف تخضع لاحقا للرقابة من طرف البرلمان عند المصادقة عليها، إلا أنه يلاحظ بأن هذا الأمر مستحيل – تكييف حالة الاستعجال – بالنظر إلى احتكام السلطة التنفيذية إلى أغلبية مريحة ومواتية لها تعفي رئيس الجمهورية من تبرير فكرة الضرورة أو حالة الاستعجال بدليل عدم وجود ما يلزمها في الدستور بذلك.

ج- قيد اتخاذ الأوامر بمجلس الوزراء أمام عدم تحديد نطاقها الموضوعي:

"يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية الهامة التي تهم الأمة، واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ القيادة الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية"[2]، وبالنظر إلى صياغة نص المادة 142 يفهم للوهلة الأولى بأن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر على مجلس الوزراء، فهذا

[1] أنظر هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 23.
[2] سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1993، ص 242.

النص يستوجب إخطار الحكومة بمضمونه، لكن إذا كان رئيس الجمهورية يتحكم في مجلس الوزراء بشكل مطلق من خلال تعيين وإنهاء مهام أعضائه و رئاسته إلى جانب ترجيح رأيه على باقي أعضاء المجلس، فما الغرض إذا من هذا العرض؟

إن هذا الشرط الدستوري المتعلق باتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء لم يكن يعمل به في ظل دستور 1976، وهو ما يدل على عدم وجود أي وسيلة تؤهل الحكومة أو رئيسها الإطلاع على الأوامر التشريعية قبل عرضها على المجلس النيابي، وهو الأمر الذي تداركه المشرع الدستوري بموجب دستور 1996 وما تلته من تعديلات، حيث أن طريقة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء قبل تقديمها إلى البرلمان للموافقة عليها هو اجراء حديث بالمقارنة مع مراحل التجربة الدستورية الجزائرية، لكن يبقى الأمر غامضا بالنسبة لإلزامية الموافقة عليها من قبل مجلس الوزراء، ولا يمكن أن يكون هذا الشرط أكثر من إجراء شكلي الغاية منه هو اطلاع الحكومة والتنسيق معها في هذا المجال، مادامت من الناحية الدستورية أداة في يد رئيس الجمهورية ينفذ بها برنامجه.

هذا ويمكن أن تكون الحكومة هي التي تقف وراء إصدار هذه الأوامر إذا كانت تخشى من تقديمها في شكل مشاريع قوانين للبرلمان، فتعرضها على رئيس الجمهورية ليصدرها كأوامر رئاسية في فترة غياب البرلمان[1]، وفرضا أن رئيس الجمهورية رفض اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء وقدمها مباشرة إلى البرلمان للموافقة عليها، في هذه الحالة يمكن اللجوء إلى إخطار المجلس الدستوري عن طريق رئيسي غرفتي البرلمان طبقا للمادة 187 من تعديل 2016، كون أن إجراء اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء شرط دستوري يجب احترامه، ففي حالة موافقة البرلمان على الأوامر يقرر المجلس الدستوري عدم دستورية تلك الموافقة.

لذلك يمكن القول بأن الهدف من وراء إدراج هذا الشرط الدستوري هو محاولة تحصيل أكبر قدر من الإجماع حول هذه النصوص –على الأقل من الناحية الشكلية– باتخاذها على مستوى مجلس الوزراء، وبمشاركة واسعة على مستوى المناقشة و التدخلات، وذلك من شأنه أن يمنح هذه التدابير طابع معنوي متميز باعتبارها تشكل ثمرة إجماع كل الجهاز التنفيذي، كما يمكن أن يكون الهدف من إدراجه كذلك هو ترقية النصوص إلى مصاف القوانين العادية، لهذا يتعين التأني في سنها وتوسيع مجالات الاستشارة حولها من أجل تفادي الأخطاء التشريعية[2].

تأسيسا على ما سبق يمكننا أن نلاحظ بأن هناك سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية عند ممارسته للعمل التشريعي في غياب البرلمان إلى درجة أن المشرع الدستوري الجزائري ورغم التعديلات

[1] أنظر قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 64.
[2] أنظر رابحي احسن، مرجع سابق، ص 62.

المتعاقبة لم يحدد مجالات القانون التي لا يمكن أن تشرع فيها السلطة التنفيذية، فالمادة 142 من تعديل 2016 ليست صريحة فيما يتعلق بتحديد الموضوعات التي تشملها الأوامر، فباعتبار أن الدستور لم يحدد مجالات تدخل رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر هل يعني هذا أن النطاق يتسع ليشمل كلا من القوانين العادية والعضوية؟.

يبدوا منطقيا القول باستثناء القوانين العضوية من مجال التشريع الرئاسي وذلك بالنظر إلى حكم طبيعتها الخاصة، فمن حيث قوتها تعتبر أسمى من القوانين العادية من جهة ومكملة للدستور من جهة أخرى، كما أن خضوعها لرقابة المطابقة للدستور السابقة قبل إصدارها وجوبا تستثنيها من مجال الأوامر التي بمجرد صدورها تكتسب القوة الإلزامية، وأنه من غير المنطقي قبول فكرة عرضها على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها قبل موافقة البرلمان عليها وفق الإجراءات المحددة الخاصة بها، المتمثلة في وجوب حصول المشروع على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني إلى جانب ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، كما أن الأوامر يسري مفعولها بمجرد إصدارها في حين أن القوانين العضوية لا يجوز إصدارها إلا بعد مراقبة مدى مطابقتها للدستور، ومن غير المعقول طرح مشروع أمر تشريعي لمراقبة مدى مطابقته للدستور وإصداره بعد ذلك على أساس أنه يندرج ضمن أحكام القوانين العضوية، خاصة وأن الدستور عند تناوله للموضوع استعمل صيغة التعريف"القوانين" في المادة 02/186 من تعديل 2016 كما فعل في المادة 141 منه التي تنص على أنه :"يخضع القانون العضوي لمطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"، ما يدل دلالة قاطعة على استثناء القوانين العضوية من ميدان الأوامر الرئاسية[1].

على الرغم من ذلك كله يلاحظ بأن رئيس الجمهورية قد سبق له وأن أصدر أوامر تنظم مواضيع تدخل ضمن مجال القوانين العضوية، ونستدل على ذلك بالأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الملغى، وكذلك الأمر 09/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الملغى كذلك[2]، فقد عرضا هاذين الأمرين على المجلس الدستوري لإبداء الرأي في مطابقتهما للدستور، ولم يبد المجلس أي تحفظ أو اعتراض حول إصدارهما بموجب أمر رئاسي[3]، هذا في الوقت الذي رأى فيه المجلس الدستوري الفرنسي بموجب قراره تحت رقم 134/81 بتاريخ 05 يناير 1982 بمنع رئيس الجمهورية من استعمال سلطة التشريع بأوامر في المسائل التي تدخل ضمن نطاق القانون العضوي[4]، فكان الأولى بالمشرع الدستوري خلال المراجعة الأخيرة لسنة 2016 أن يتدخل ويصرح بعدم

[1] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري– السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص ص، 193، 194.
[2] أنظر في ذلك الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997.
[3] قرار رقم 01.ر.أ.ق عض/ م.د المؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، قرار رقم 02.ر.أ.ق عض/ م.د المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، الجريدة الرسمية أعلاه.
[4] Jean GICQUEL, droit constitutionnel et institution politique, Montchrestien, 16 eme édition, paris, 1999, p 703.

جواز التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية، ويقرر لها حصانة دستورية بالنظر إلى طبيعتها الخاصة.

د- قيد أخذ رأي مجلس الدولة حول الأوامر الرئاسية جديد تعديل 2016:

تعد الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية من أقوى ضمانات نفاذ مبدأ المشروعية في الدولة، وهذا يتجلى من خلال مخاصمة هذه السلطة أمام قاضي يخول له مناقشة تصرفاتها والنظر في مدى مشروعيتها، والرقابة القضائية على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية معناها أن يتولى القضاء فحص دستورية هذه الأوامر للتحقق من مطابقتها أو مخالفتها لأحكام الدستور، هذا وتتنوع طرق وأساليب الرقابة القضائية في تفصيلاتها من دولة لأخرى، تبعا لما يقرره دستورها و تبعا لظروفها ومفاهيمها، والفقه الدستوري المقارن يتفق على وجود أسلوبين للرقابة القضائية وهي الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، هذه الأخيرة التي يقصد بها منح الدستور للمواطن حق رفع دعوى أصلية مباشرة أمام محكمة عليا وذلك طبقا لما ينص عليه دستور كل دولة، طالبا منها إلغاء قانون ما لمخالفته أحكام الدستور، وإذا قضت المحكمة بوجود هذه المخالفة الدستورية فإن القانون المخالف للدستور يلغى بحكم نهائي لا يقبل الطعن .

كذلك نجد الرقابة عن طريق الدفع الفرعي و المقصود بها عدم رفع دعوى أصلية مباشرة لإلغاء قانون لعدم دستوريته، وإنما تثار دستورية القانون بطريقة فرعية أثناء نظر قضية أصلية معروضة أمام المحاكم، فطريق الدفع الفرعي يفترض إذا أن هناك نزاع ما مطروح أمام محكمة معينة، وهناك قانون معين مطلوب تطبيقه في هذا النزاع حينئذ يقوم الخصم المطلوب تطبيق القانون عليه بالدفع بعدم دستورية ذلك القانون، وخير مثال نستدل به في هذا الإطار هو تبني المشرع الدستوري الجزائري في ظل التعديل الأخير لسنة 2016 لهذا النوع من الرقابة القضائية[1]، حيث قرر للأفراد الحق في الدفع بعدم الدستورية وهو توجه جديد في الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، ينسجم مع ما نصت عليه الاتفاقيات الدولية في تأكيد أهمية دور الأفراد في حماية حقوقهم[2]، ويتجه إلى تجاوز انتقادات الرقابة السياسية على دستورية القوانين بما تطرحه من إشكاليات قانونية وعملية في حماية حقوق الأفراد، وبالتالي الحدَ من ظاهرة انفلات القوانين من الرقابة الدستورية، وهذا التوجه يشكل تطورا جديدا في الرقابة الدستورية في الجزائر ينسجم مع التطورات التي شهدتها النظم المقارنة وخاصة فرنسا التي سبق لها وأن سلكت هذا النهج بعد اعتماده في تعديل تموز 2008 بموجب إضافة المادة 61-01 من الدستور[3].

[1] أنظر المادة 188 من تعديل 2016.
[2] يحيى الجمل، رقابة دستورية القوانين-دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص57.
[3] نشير في هذا الإطار إلى أن الرئيس الفرنسي ساركوزي تقدم سنة 2008 بمشروع جديد لتعديل الدستور تضمن عددا من الإصلاحات من بينها تعديل المادة 61 من الدستور بما يوسع من اختصاصات المجلس الدستوري ويمنح الأفراد حق الدفع بعدم الدستورية .

وبالرجوع للحديث عن موقف الدستور الجزائري من الرقابة القضائية على الأوامر نجد بأنه لا يرى من الضرورة أن يتصدى القضاء لفحص دستورية الأوامر، إذ لم ينص صراحة على اختصاص القضاء بالرقابة على دستورية الأوامر–هذا في ظل الدساتير المتعاقبة– لكن بعد تعديل 2016 نجد أن المادة 142 منه أضافت شرط أخر يضاف إلى الشروط السابقة يتعلق بمنح القضاء نوع من الرقابة على الأوامر الرئاسية–وهي رقابة سابقة– حيث اشترط أخذ رأي مجلس الدولة خلال ممارسة سلطة التشريع بالأوامر باعتباره الدرجة القضائية العليا في هرم القضاء الإداري، وهذا الشرط يلاحظ بأنه مستمد من المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، ولكن يبقى هذا الرأي استشاري بالنسبة لرئيس الجمهورية ولكنه شرط شكلي إلزامي يتعين عليه احترامه في كل مرة يلجأ فيها إلى ممارسة تقنية التشريع بأوامر.

هذا ويرى " البعض بأن رأي مجلس الدولة يكون من أجل مراجعة العبارات والألفاظ القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر والتحقق من سلامتها من الناحية القانونية واتفاق ألفاظها مع الغاية منها وقصد رئيس الجمهورية، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها وخلوها من التكرار والتعارض المسببين لضياع المعنى والغاية المستهدفة من إصدارها "[1].

هذا ونشير إلى أن هذا الشرط الذي أضافته المراجعة الدستورية الجزائرية لسنة 2016، كان منصوص عليه في المادة الرابعة من القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، حيث كانت صياغتها قبل عرضه على المجلس الدستوري كالتالي:" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"[2]، لكن ما يؤخذ على المجلس الدستوري أنه ألغى الأوامر من استشارة مجلس الدولة، ليعود المشرع الدستوري الجزائري في ظل تعديل 2016 ويضمنها صراحة في صلب مواد الدستور، ولعل الهدف من هذا التضمين هو اضفاء نوع من الرقابة القضائية بالنظر إلى ضعف و فشل تقنية الرقابة السياسية عن طريق البرلمان خاصة، من أجل إعطاء الأوامر صيغة قانونية مثالية تتوافق وظروف ممارستها.

هـ– قيد عرض الأوامر على البرلمان لإكسابها الصيغة التشريعية:

إن الغرض من وراء الإقرار لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحية التدخل في مجال اختصاص السلطة التشريعية هو لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة غيبة البرلمان، لذا فإن عرض هذه الأوامر على هذا الأخير يعد أمرا منطقيا لابد منه، استنادا إلى أحكام الفقرة 02 من المادة 142 من تعديل 2016 والمادة 37[3] من القانون العضوي 16–12 المتعلق بتنظيم العلاقة

[1] خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، العدد 06، جوان 2016، ص 142.

[2] القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، رأي المجلس الدستوري رقم 06/ ر.ق .ع / م.د/ 98 مؤرخ في 19 مايو 1998، الجريدة الرسمية، عدد37 مؤرخة في 01 يونيو 1998.

[3] تنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 على أنه :"يطبق اجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من

الوظيفية بين الحكومة وغرفتي البرلمان، لكن يبقى هذا الإجراء يحمل طابع شكلي فقط لأن طبيعة الموافقة التي يبديها البرلمان على الأوامر تبقي المكانة المتفوقة لرئيس الجمهورية على البرلمان، هذا وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، لكن هل يمكن فعلا تصور حالة رفض الموافقة من البرلمان على أمر اتخذه رئيس الجمهورية؟

بالنظر إلى المركز المتميز الذي يحتله رئيس الجمهورية في النظام المؤسساتي يصعب على النواب اتخاذ مثل هذا الموقف، فالدعم الدائم الذي يتلقاه رئيس الجمهورية من الأغلبية البرلمانية الذي يضاف إليه سياسة أمر الواقع التي تواجهها يجعل هذه الأخيرة في وضعية حرجة بسبب ما قد ينجر عن تصرفاتها من انعكاسات سلبية على السير العادي للمؤسسات الدستورية[1]، وهو ما قد يفسر الاستعمال المفرط لهذه الأداة التشريعية من طرف رئيس الجمهورية، خاصة إذا علمنا بأن التصويت يكون بدون مناقشة ولا يمكن تقديم أي تعديل بشأنها.

وتشير الإحصائيات بأن رئيس الجمهورية قد أصدر خلال الفترة التشريعية الخامسة 33 أمرا [2]، وخلال الفترة التشريعية السادسة 21 أمرا [3]، وخلال الفترة التشريعية السابعة أمرين 02[4]، وهذه النسبة نعتبرها كبيرة بالنظر إلى الطابع الاستثنائي لسلطة التشريع بأوامر في الأصل، التي تهدف إلى مواجهة أوضاع غير متوقعة قد تتعرض لها الدولة خلال فترة غياب البرلمان، لكن بالنظر إلى سهولة الإجراءات المتبعة فيها وكذلك طابعها التشريعي بحكم الدستور، يضاف إليها عجز البرلمان عن الوقوف أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية صلبة جدا كحق الحل والاستفتاء[5]، دون نسيان حالة الطوارئ كان يدفع دائما برئيس الجمهورية إلى ممارسة تقنية التشريع بأوامر بشكل واسع، لكن يلاحظ بأنه بدأ التفكير في التقليل من استعمالها من خلال ما أوردته حصيلة الفترة التشريعية السابعة بالإضافة إلى ما جاء به تعديل 2016 حول تقليص مدة العطلة البرلمانية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري الجزائري لم يشر إلى مسألة اتخاذ البرلمان لموقف سلبي من خلال التزامه جانب الصمت وعدم التعبير عن رأيه تجاه الأوامر التي عرضت عليه، ولكن بالرجوع إلى المادة 142 نجد أنها اشترطت أن تكون موافقة البرلمان على الأوامر صريحة، ومن جهة أخرى مهما طالت مدة سكوت البرلمان تجاه الأوامر المعروضة عليه فإن ذلك لن يؤدي إلى المساس بحقوق وحريات الأفراد، طالما أن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في هذه الحالة ولغاية تعبير

الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل، يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة".

[1] لوناسي جبيقة، مرجع سابق، ص 242.

[2] أنظر حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007، مرجع سابق، ص 11.

[3] أنظر حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة، مرجع سابق، ص 243.

[4] أنظر حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة، مرجع سابق، ص 05.

[5] أنظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 56.

البرلمان عن موقفه تعد قرارات إدارية قابلة للطعن فيها قضائيا أمام القاضي الإداري، بالإضافة إلى إمكانية خضوعها للرقابة على دستورية القوانين[1].

ولهذا يمكن القول بأن عرض الأوامر الرئاسية على البرلمان من أجل التصويت عليها دون مناقشة يعد مساسا بالسيادة التشريعية للبرلمان، ويتم وضعها بشكل صائب في عداد الإجراءات التي تعبر بكل جلاء على طبيعة النظام السياسي الجزائري في دستور 1996 القائم على تقوية السلطة التنفيذية وهيمنتها على البرلمان، هذا ونشير إلى أن دستور 1976 نص في المادة 153 منه على أن تحظى الأوامر الرئاسية بالموافقة دون استثناء وكأنه غير جائز الاعتراض عنها، وعليه لا يمكن للمجلس أن يوقف نفاذها أو يلغيها، وعلى نقيض ذلك جاءت المادة 142 من دستور 1996 ومنحت للمجلس حق الموافقة أو الرفض لكنها قيدته في حالة الموافقة بالتصويت دون مناقشة، وعليه فالموافقة البرلمانية تضفي الصيغة التشريعية على الأمر، بمعنى أن للبرلمان وحده أن يمنح روح القانون للنص الصادر في صورة أمر رئاسي[2] وإذا رفض الأمر يلغى ويصبح عديم الأثر.

لكن يثور التساؤل حول مسألة امتناع رئيس الجمهورية عن عرض الأوامر على البرلمان، فالدستور الجزائري لم يبين النتيجة المترتبة عن مثل هذه الحالة، فهل يمكن لذوي الاختصاص لاسيما رئيسي غرفتي البرلمان اخطار المجلس الدستوري بشأن ذلك على أساس المادة 186 من تعديل 2016 التي تقرر سلطة المجلس الدستوري في الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات؟

إن الأوامر الرئاسية لا تعد قوانين ولا تنظيمات وبالتالي يصعب الاعتراف للمجلس الدستوري بممارسة أي رقابة عليها على أساس المادة 186، طالما لم تتم عملية الموافقة من طرف البرلمان التي تضفي عليها صفة القوانين، لكن بالرجوع إلى التجربة الجزائرية فإن كل الأوامر المتضمنة مجالات القانون العضوي قد أخضعها رئيس الجمهورية للرقابة السابقة للمجلس الدستوري، غير أن ذلك لا يعني أن رئيس الجمهورية ملزم بذلك، لأن النصوص الدستورية غير صريحة بخصوص هذه المسألة، وبالتالي تكون مخالفة هذه القاعدة في المستقبل أمرا محتملا [3] وجب على المشرع مراجعته ومراعاته، وبخصوص الأوامر التي وافق عليها البرلمان فلم يبقى التساؤل حول مدى اختصاص المجلس الدستوري بممارسة الرقابة عليها، وذلك بمجرد أن قرر عدم دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997

[1] ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بجاية، العدد 02، سنة 2015، ص 390.
[2] أنظر عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 250.
[3] أنظر أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 273.

المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية في 23 فيفري 2000، الأمر الذي يشكل سابقة في النظام السياسي الجزائري[1].

بالرغم من أن المشرع الدستوري كان حريصا في تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر على البرلمان بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة مقبلة لاجتماع البرلمان، وهذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك الحق الأصيل في التشريع، ولكن الأمر السلبي هو الذي من خلاله قيد البرلمان وجعله تابعا للسلطة التنفيذية المتمثل في طريقة التصويت على هذه الأوامر.

ثانيا– الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في الحالات العادية:

لقد ثار جدل فقهي في مختلف النظم الدستورية التي منحت لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، هل تعتبر قرارات إدارية وبالتالي تخضع لما تخضع له التنظيمات فتكون خاضعة لرقابة القضاء؟ أم تعتبر أعمال تشريعية فلا تكون خاضعة إلا للرقابة على دستورية القوانين[2]؟ ويكون لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية أهمية بالغة من حيث أن ذلك يمكن من معرفة نوع الرقابة التي يمكن ممارستها عليها.

مع ذلك يلاحظ بأن المؤسس الدستوري الجزائري لم يبين طبيعة الأوامر المتخذة في حالة غياب البرلمان عكس ما هو عليه الحال في فرنسا مثلا، حيث نشير إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي أكد في قراره المؤرخ في 29 فيفري 1972 أن الأوامر الصادرة في إطار المادة 38 من الدستور لها طابع تنظيمي ما لم تتم المصادقة عليه لتصبح لها قيمة تشريعية[3]، ولعدم إفصاح المشرع الدستوري عن تكييف طبيعة هذه الأوامر فإن الفقه هو من تكفل بالتكييف القانوني لهذه الأوامر حيث يفرق الفقهاء بين مرحلتين:

أ– التكييف القانوني للأوامر قبل عرضها على البرلمان :

إن لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر أهمية بالغة كما سبقت الإشارة إليه تتعلق بتخصيص النظام الرقابي الملائم لها، طالما أن تحديد الشكل الرقابي مرتبط بالطبيعة الأصلية للمعيار القانوني،" وهناك جانب من الفقه يرى بأن الأوامر خلال هذه المرحلة تعتبر قرارات إدارية رغم تمتعها بنفس قوة القانون، وهي تبقى خلال هذه الفترة أعمالا إدارية وتخضع بالتالي لرقابة القضاء كبقية القرارات الإدارية الأخرى

[1] أنظر القرار 02 / ق .أ / م د / 2000 مؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 مايو 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، عدد 07 المؤرخة في 28 فبراير 2000.

[2] أنظر مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد 02، 2002، ص 22.

[3] LECLERCO (Claude), droit constitutionnel et institutions politiques, litec, 10eme édition, paris 1999, p534.

آخذا بالمعيار العضوي"[1]، الذي يتولى النظر إلى صفة مصدر القرار وهو رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية، أما في الجزائر فإن جانب من الفقه يضيف بأنه يمكن الطعن فيها كذلك أمام المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 186 من تعديل 2016، طالما أنها تعد بمثابة تنظيمات بعد اخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان، ولكن بالنظر إلى كون البرلمان في حالة غياب لا يعقل تصور إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية في هذه الحالة، لذلك فرقابة المجلس الدستوري لهذه الأوامر مسألة شبه مستحيلة[2].

غير أنه يعتبر جانب آخر من الفقه في الجزائر أن الأوامر في هذه المرحلة هي أعمال تشريعية من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية[3] مما يعني إمكانية إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري، وهو ما حدث فعلا بشأن كل الأوامر التي تتضمن مجالات القانون العضوي، إذ أخضعها رئيس الجمهورية للرقابة الإلزامية قبل موافقة البرلمان عليها، وبناء على ما سبق يلاحظ بأن الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان قبل عرضها على هذا الأخير والواردة في نص المادة 142 تعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري سواء بالإلغاء أو بالتعويض وهو الرأي الراجح.

ب- التكييف القانوني للأوامر الرئاسية بعد عرضها على البرلمان:

لم يتفق الفقه على تحديد الطبيعة القانونية للأوامر بعد موافقة البرلمان عليها، حيث يرى جانب من الفقه بأن الأوامر تحتفظ بطبيعتها الإدارية رغم موافقة البرلمان عليها، فهي أعمال إدارية وليست تشريعية وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها قضائيا، لأن العبرة في تحديد طبيعة العمل هو النظر إلى الجهة التي قامت بإصداره، وما التصديق البرلماني سوى تأكيد على قوة القانون لهذه اللوائح دون أن يعدل من طبيعتها، فتظل مجرد لوائح تتمتع بقوة القانون نتيجة خصوصيتها الاستثنائية، ومن ثمة تبقى هذه اللوائح خاضعة للرقابة القضائية على مشروعيتها ودستوريتها[4].

في المقابل ذهب جانب آخر من الفقه المقارن "متأثرا بالمعيار الموضوعي إلى إدخال الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان عليها ضمن طائفة الأعمال التشريعية، طالما أنها تنصب على مجالات تدخل ضمن صميم اختصاصات السلطة التشريعية "[5].

أما عن موقف المشرع الدستوري الجزائري لاسيما دستور 1996 حول طبيعة الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان عليها، فالملاحظ أن الدستور من خلال تنظيمه لهذه التقنية اعتبرها

---

[1] أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 274.
[2] مراد بدران، مرجع سابق، ص 23.
[3] أنظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص ص،57، 58.
[4] أنظر سعيداني لوناسي جبيقة، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، عدد 03، سبتمبر 2012، ص 80.
[5] هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 28.

بأنها أعمال ذات طبيعة تشريعية منذ صدورها، لأن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته في التشريع عن طريق الأوامر بناء على تفويض برلماني بل بموجب تأهيل دستوري، كما أن تنظيم المشرع الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر جاء في صيغة واضحة، حيث أن رئيس الجمهورية يتدخل لممارسة اختصاصات تشريعية فنجد بأن المادة 142 قد اعتمدت على مصطلح "يشرع" وهذا ما ذهب إليه الأستاذ أحمد محيو الذي يرى بأنه:" حين يتخذ رئيس الجمهورية أوامر في الفترة ما بين الدورتين – العطل البرلمانية حاليا– إنما يمارس الوظيفة التشريعية[1]، ضف إلى ذلك فإن ما يؤكد الطبيعة التشريعية للأوامر هو أن المشرع الدستوري قد عمد على إدراجها ضمن الفصل الخاص بالسلطة التشريعية و ليس الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية.

و بالحديث عن موقف القضاء الإداري الجزائري أو المجلس الدستوري الجزائري بشأن هذا الجدل الفقهي في تكييف طبيعة الأوامر الرئاسية بعد موافقة البرلمان عليها، فيبقى غير معروف بالنظر إلى عدم ورود طعون في هذا الإطار، فالبرلمان في حد ذاته لم يتجرأ يوما على رفض الموافقة على أمر من أوامر الرئيس التشريعية مخافة من تعرضه للحل، فكيف يمكن تصور لجوء المواطن إلى الطعن في دستورية هذه الأوامر؟

في ظل ذلك يبدوا موقف المجلس الدستوري الفرنسي– كما سبقت الإشارة إليه– أكثر منطقية يحفظ حقوق الافراد و يضمن استقرار المراكز القانونية في آن واحد، وبالتالي فهو رأي مرجح بما يفيد القول أن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية طبقا للمادة 142 تعتبر من قبيل القرارات التنظيمية قبل الموافقة عليها من قبل البرلمان، فتقبل الطعن بالإلغاء أو بالتفسير أو فحص المشروعية بناء على نص المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، أما بعد الموافقة عليها فتعتبر في حكم الأعمال التشريعية ولا يكون بالإمكان الطعن فيها إلا أمام المجلس الدستوري، شريطة تحريك الطعن من قبل الجهات المخول لها حق الإخطار المحددة بالمادة 187 من تعديل 2016[2].

[1] أنظر أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص ص، 529، 530.
[2] أنظر هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 29.

المطلب الثاني: العمل التشريعي للسلطة التنفيذية التونسية في ظل دستور 2014:

لقد شكل الدستور التونسي أرضية ملائمة لهيمنة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، كما زادت التعديلات الدستورية في تدعيم هذا الوضع، وأكدت على محورية السلطة التنفيذية وذلك من خلال تميزها بمشروعية مخصوصة على حساب البرلمان، ومن جهة أخرى فإن السلطة التنفيذية في إطار النظام السياسي التونسي قد تجاوزت الوظائف التقليدية التي كانت تضطلع بها، فلم تعد تلك السلطة التي تقتصر على التنفيذ بل أنها أضحت شريحة من المشرع، ولم لا في بعض الحالات المشرع الأصلي الذي تكتفي السلطة التشريعية بالتصديق على قراراته والموافقة عليها، فإذا كانت المهمة الرئيسية للسلطة التنفيذية تنحصر في وضع القواعد القانونية موضع التنفيذ فإن الحقائق العملية بعيدة عن هذا الاعتبار النظري، حيث أن مبدأ الفصل بين السلطات كأحد ضوابط ممارسة السلطة داخل الدولة أصبح فاقدا لمحتواه أمام التحولات الجذرية التي شهدتها الصلاحيات التي يوكلها الدستور لكلا السلطتين التشريعية والتنفيذية[1].

إن الدستور التونسي قد عمل على تقسيم الوظيفة التشريعية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وأعطى لرئيس الدولة صلاحيات واسعة تجعل منه في حالات معينة المشرع الوحيد في مجال السلطة التشريعية كحال غياب البرلمان بسبب الحل، وقد تكون السلطة التنفيذية مشرع أساسي عندما يغيب البرلمان، ومعنى ذلك أن يكون البرلمان موجودا إلا أن الدستور ينص صراحة على سلطة تقديرية يتمتع بها رئيس الدولة يتم خلالها استبعاد البرلمان من التشريع في حالات معينة رغم وجوده، وينعدم مبدأ الفصل بين السلطات كليا مع انعدام السلطات الدستورية وذلك أثناء المرحلة الانتقالية، لأن كل السلطات سوف تتركز في يد شخص واحد أو هيئة واحدة غير منصوص عليها في الدستور وغير منتخبة من قبل الشعب، هذا ونشير إلى أن الدستور التونسي الجديد لسنة 2014 قد شهد تغييرا في ما يتعلق بتقنية التشريع الممارس من طرف السلطة التنفيذية، حيث أصبح رئيس الحكومة كذلك يشرع إلى جانب رئيس الجمهورية.

ولقد مكن الدستور التونسي رئيس الجمهورية من التدخل مباشرة في المجال التشريعي وذلك عن طريق تقنية إصدار مراسيم وفق أشكال وحالات متغيرة عبر عنها النص الدستوري بمختلف التعديلات التي طرأت عليه، ونفس الأمر كذلك بالنسبة لرئيس الحكومة الذي أضحى مشارك أساسي في الوظيفة التشريعية عن طريق المراسيم وفق تفويض من البرلمان، وعليه سوف نناقش في هذا المجال نقطتين أساسيتين، تتعلق الأولى بتشريع رئيس الجمهورية بموجب مراسيم قبل دستور 2014، ثم نتطرق إلى نظام المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية في ظل دستور 2014.

[1] أنظر ريم القدري، مرجع سابق، ص 81.

الفرع الأول: تشريع رئيس الجمهورية بموجب مراسيم قبل دستور 2014:

لقد خول الدستور التونسي لرئيس السلطة التنفيذية امتيازات في المجال التشريعي مكنته من مشاركة فعلية في العمل التشريعي، جسدت في جانب إيجابي منها عنصر التكامل في العمل التشريعي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، وذلك على مستوى ظاهر النصوص الدستورية، وهته المشاركة المبدئية يمكن القول على أنها تبرز أولوية رئيس السلطة التنفيذية في تمرير توجهاته في العمل التشريعي، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ المراسيم التي تعتبر نصوصا قانونية يتولى اتخاذها في مجال القانون وهو المجال المخصص عادة للسلطة التشريعية فقط.

وتجدر الإشارة إلى أنه وفقا لدستور الجمهورية الأولى–دستور1959– والتعديلات التي طرأت عليه قد مكنت رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ المراسيم في ثلاث صور:

أولا– المراسيم المتخذة بناء على تفويض من البرلمان :

استنادا إلى أحكام المادة 28 من تنقيح 2002 التي تنص في فقرتها الخامسة على أنه:"ولمجلس النواب ومجلس المستشارين أن يفوضا لمدة محدودة ولغرض معين إلى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين وذلك عند انقضاء المدة المذكورة"، ونظرا لأهمية هذه العملية لما فيها من تنازل عن الوظيفة التشريعية لصالح رئيس الجمهورية، تم التنصيص وبصفة صريحة على أن هذه المهمة ترجع وعلى حد السواء لكلا المجلسين، ففي هذا الإطار تظهر مساواة كاملة وصريحة بين المجلسين، فمن الواضح هنا أنه لم يقع اعتماد المبدأ العام القاضي بأن مجلس النواب هو صاحب الاختصاص العام، بينما مجلس المستشارين هو صاحب الاختصاص المسند، حيث أن الأمر بالغ الأهمية لدرجة التنازل عن بعض الاختصاصات وتفويضها لا يكون إلا بإرادة صاحب الاختصاص نفسه مهما كانت درجته[1].

هذا وأكد القانون الأساسي المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما[2]، أنه يجب موافقة الغرفتين على التفويض بمقتضى قانون يصادق عليه كل مجلس على حدا في صيغة موحدة[3]، بل ذهب إلى أكثر من ذلك بالتنصيص على أنه في صورة عدم مصادقة مجلس المستشارين على مشروع قانون التفويض، فإنه يقع التخلي عنه وفقا للمادة 33 من القانون المنظم للعلاقة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين، وعليه تبقى الموافقة من عدمها واردة لتخويل رئيس الجمهورية

[1] أنظر كوثر بن ريانة، العلاقة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين في النظام الدستوري التونسي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سوسة، 2007/2006، ص 43.
[2] قانون أساسي عدد 48 لسنة 2004 مؤرخ في 14 جوان 2004 يتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما، الرائد الرسمي، س 147، ع 48، 2004، ص 1604.
[3] أنظر المادة 32 من القانون اعلاه.

التشريع بتقنية المراسيم، وعليه فالبرلمان في هذه الحالة له سلطة القرار إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية التحرك في هذا المجال دون تفويض صريح منه.

وعلى فرض أن رئيس الجمهورية قد حصل على التفويض فإنه ملزم باحترام القيود المفروضة على اتخاذ المراسيم بموجب قانون التفويض من ناحيتين، الناحية الزمنية مما يجعل اجراء التشريع هنا استثنائيا ينتهي بانتهاء هذا التفويض، ومن ناحية ثانية تحديد المجالات التي يقع اللجوء فيها إلى اتخاذ المراسيم حتى لا يقع تجاوزها إلى حالات أخرى، هذه الضوابط تعتبر حائلا دون تفويض يهدف إلى تعزيز موقع رئيس الجمهورية ودعم سلطاته، كما أنها تحول دون تنازل مطلق للمجلس عن ممارسة صلاحياته[1]، وعند انتهاء هذه المدة المحددة في قرار التفويض تعرض المراسيم المتخذة حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين وتصبح بذلك قوانين، أما قبل المصادقة عليها فلها قيمة الأوامر ذات الصيغة الترتيبية، وإذا لم تتم الموافقة على هذه المراسيم من قبل مجلس النواب أو المجلسين فإن آثارها القانونية تتوقف منذ تاريخ عدم المصادقة عليها، وتجدر الإشارة إلى أنه لم يقع اللجوء إلى هذا التفويض منذ صدور الدستور التونسي لسنة 1959[2].

للإشارة فإن شروط التفويض التي أدرجها تعديل 2002 ليست على القدر الكافي من الوضوح والدقة، فالدستور لا يمنع صراحة من التحكم في مدة التفويض التي يمكن أن تطول أو تقصر حسب الحالة، وخاصة أن أغلبية النواب ينتمون إلى حزب الرئيس، فهذا لا يمنعه من طلب تفويض يمكّنه من التدخل في ميدان ليس بميدانه لتحقيق برنامج قد تطول غاياته أو تقصر على المدى البعيد أو المدى القصير، كما أن طول المدة قد يحجب عن المجلس اختصاصاته وهو ما يعد تجاوزا للسلطة وانحرافا بضوابط ممارستها.

بالرجوع إلى التطبيق العملي لتقنية التفويض نجد بأن رئيس الجمهورية المؤقت السيد فؤاد المبزغ قد تولّى استنادا إلى المادة 28 المذكورة تقديم مشروع قانون يقضي بتفويضه من أجل اتخاذ مراسيم في مجالات عديدة، فتم بمقتضى قانون عدد 05 لسنة 2011 مؤرخ في 09 فيفري 2011 المتعلق بالتفويض الى رئيس الجمهورية المؤقت اتخاذ مراسيم طبقا للمادة 28 من دستور غرة جوان 1959، حيث نص القانون المتعلق بالتفويض لرئيس الجمهورية المؤقت اتخاذ المراسيم في مادته الأولى أن يفوض إلى رئيس الجمهورية المؤقت اتخاذ المراسيم ابتداء من نشر هذا القانون بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وإلى غاية انتهاء مهامه، وبعد عرضه على المجلس الدستوري الذي أبدى رأيه في الجلسة المنعقدة يوم الخميس

[1] أنظر الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص ص، 373، 374.
[2] أنظر رافع ابن عاشور، مرجع سابق، ص 339.

03 فيفري 2011 أن مشروع القانون المتعلق بالتفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقا للمادة 28 من الدستور لا يثير أي إشكال قانوني[1].

لكن ما يلاحظ على هذا التفويض أنه لم يحدد مدة التفويض بينما الدستور نص على أنها يجب أن تكون محددة، لأن هذا القانون التفويضي قد خوَل لرئيس الجمهورية المؤقت اتخاذ المراسيم إلى غاية انتهاء مهامه.

ثانيا- المراسيم المتخذة بناء على تفويض دستوري خلال العطلة البرلمانية:

إن الغاية من حصر الدستور لعدد دورات البرلمان في السنة ومدتها هو تحديد للمدة الزمنية التي يمارس فيها البرلمان سلطاته بما في ذلك سلطة التشريع، فكلما اتَسعت هذه المدة يضيق مجال تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي للبرلمان، هذا وتتولى السلطة التنفيذية مهمة التشريع خلال عطلة البرلمان بمقتضى النصوص الدستورية، ففي هذا الإطار نشير إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية التونسي أن يتخذ مراسيم خلال عطلة مجلس النواب ومجلس المستشارين حيث تنص المادة 31 من دستور 1959 المنقح في جوان 2002 على أنه :" لرئيس الجمهورية أن يتخذ خلال عطلة مجلس النواب ومجلس المستشارين مراسيم يقع عرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين، وذلك في الدورة العادية الموالية للعطلة".

لقد غيَر المشرع التأسيسي بصفة جدية في الشروط الواجب توافرها للغرض إثر التعديل الذي شمل المادة 31 أعلاه لسنة 2002، ويتمثل التغيير في حذف اشتراط الموافقة المسبقة للَجنة القارة المختصة قبل اتخاذ هذه المراسيم أثناء العطلة البرلمانية، والمرونة التي وقع إدخالها على الشروط الإجرائية أصبحت تسهَل اللَجوء إلى اتخاذ المراسيم، وعلى هذا الأساس تدعَم بالتالي سلطات رئيس الجمهورية في هذا المجال.

وللإشارة فإن الدستور التونسي[2] كان يعتمد على نظام الدورتين فيجتمع مجلس النواب في دورتين عاديتين تتجاوز كل واحدة منها ثلاثة (03) أشهر، وهو الأمر الذي ساعد على تزايد حالات اللجوء إلى هذا النوع من المراسيم، حيث لوحظ آنذاك بأنه صدر سنة 1960 (32) مرسوما، وفي سنة 1961 (15) مرسوما، وفي سنة 1962 (24) مرسوما، وفي سنة 1963 (14) مرسوما، وفي سنة 1964 (19) مرسوما، إلا أنه مع إقرار نظام الدورة الواحدة بدأ التراجع في عدد المراسيم إلا أنها على ذلك ظلت تشكل

[1] أنظر سنية النهاري، رئيس الجمهورية المؤقت، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سوسة، 2013/2012، ص 63.

[2] قبل التعديل الدستوري الذي حدث في1965/07/01 كان مجلس النواب التونسي يجتمع في دورتين عاديتين، أما بعد هذا التعديل فقد أصبح المجلس يعقد دورة واحدة كل سنة تبتدئ خلال شهر أكتوبر وتنتهي خلال شهر يوليو(المادة 29 من الدستور بعد تعديله بموجب القانون الدستوري رقم 23-65 المؤرخ في 1965/07/01).

جزءا هاما من الوظيفة التشريعية[1]، وبناء عليه فإن تحديد مدة الدورات البرلمانية تعتبر من العوامل الأساسية ومن التقنيات الدستورية التي تساعد السلطة التنفيذية في منافسة السلطة التشريعية في الوظيفة التشريعية، فكل مشروع قانون تخشى عليه الحكومة من تحفظات البرلمان إذا قدمته له أثناء انعقاده تؤجله إلى ما بين دورتيه، فتضمن بذلك تمريره بنفسها أو عن طريق رئيس الجمهورية مع العلم أنه سيخضع لرقابة لاحقة من طرف البرلمان[2].

من خلال استقراء المادة 31 أعلاه نجد بأنها تنص على مجموعة من القيود لممارسة المراسيم وهي:

أ- **القيد الزمني:** إن رئيس الجمهورية لا يملك حق استعمال المراسيم للتشريع إلا في مدة زمنية محددة وهي التي يغيب فيها البرلمان وتلك التي تتعلق بفترة العطلة البرلمانية، وأن كل خروج عن هذا الإطار الزمني يعد من قبيل المخالفات الدستورية، مما يؤدي إلى القول بأن المراسيم عديمة الشرعية وبالتالي تفقد قيمتها من جهة، ومن جهة أخرى يمثل اعتداء صارخ على صلاحيات السلطة التشريعية، بينما هناك إشكال أثاره الفقه يتعلق بحالة تأجيل انعقاد دورة البرلمان لمدة زمنية معينة في النظام الدستوري التونسي، فهل بإمكان السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أن تشرع خلال هذه الفترة؟.

يرى الفقه بخصوص هذه الإشكالية بأن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد وبذلك لا يجوز أن يتدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية، وعندما يجتمع البرلمان سوف يستكمل دورته فيطيلها مدة مساوية لمدة التأجيل[3]، لكن ما يلاحظ في هذا الإطار هو أن إطالة مدة الانعقاد ستقطع من عطلة البرلمان القادمة، وهي نفس مدة التأجيل المضافة للعطلة البرلمانية السابقة، وعليه لم تتغير المدة المخصصة لتشريع السلطة التنفيذية ولا يوجد من الناحية الدستورية ما يمنعها من ممارسة هذه السلطة –إصدار المراسيم – خلال هذه الفترة.

ب- القيد المتعلق بتوفر حالة الضرورة:

يقصد بهذا الشرط أنه خلال مدة غياب البرلمان بسبب العطلة قد تطرأ ظروف تحقق حالة الضرورة التي تستدعي مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد البرلمان، والسلطة التنفيذية هي التي تعود لها مهمة تقدير هذه الضرورة خاصة مع عدم وجود نصوص دستورية تحدد حالة الضرورة وأحكامها، لكن يلاحظ كذلك بأن هذه السلطة التقديرية في تقدير حالة الضرورة سوف تخضع للرقابة لاحقا من طرف البرلمان عند المصادقة عليها في أول دورة لانعقاده، بالرغم من هذه الرقابة إلا أنه يمكن

[1] أنظر سيدي محمد ولد سيد آب، مرجع سابق، ص 338.
[2] أنظر بن نملة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص 76.
[3] أنظر قاوي إبراهيم، مرجع سابق، ص 63.

القول باستحالة عدم المصادقة على المراسيم التي تتخذها السلطة التنفيذية بالنظر إلى الأغلبية البرلمانية المساندة للسلطة التنفيذية التي تساعد بشكل أو بآخر رئيس الجمهورية بإعفائه من تبرير فكرة الضرورة مادام النص الدستوري لا يلزمها[1].

ج- القيد المتعلق بعرض المراسيم على مصادقة البرلمان:

لكي تبقى المراسيم سارية المفعول ومنتجة لآثارها القانونية يجب على رئيس الجمهورية أن يعرضها على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين خلال دورته العادية الموالية للعطلة، والبرلمان في هذه الحالة حر في القرار الذي يتخذه بصددها، "فبإمكانه أن يصادق عليها بالموافقة مما يؤدي إلى سريان مفعولها وترتيب آثارها المستقبلية، وإما رفضها وعدم المصادقة عليها مما يؤدي إلى زوال ما كان لها من قيمة قانونية ويتوقف سريان مفعولها، إلا أن هذا الرفض لا يسري بأثر رجعي احتراما للمراكز القانونية والحقوق المكتسبة"[2].

يطرح التساؤل بالنسبة للطبيعة القانونية لهذه المراسيم هل هي ذات طبيعة تنظيمية أم ذات طبيعة تشريعية؟ فالفقه انقسم في هذه المسألة، فذهب البعض إلى القول بأن هذا النوع من المراسيم تكون له صيغة تشريعية منذ تاريخ صدوره، ولا يحتاج في اكتساب هذه الصفة إلى موافقة البرلمان لأنه اكتسبها بموجب النص الدستوري، بينما ذهب رأي آخر إلى القول بأن هذه المراسيم هي أعمال إدارية ولا تتمتع بالصيغة التشريعية، فمصادقة البرلمان عليها تعتبر بمثابة شهادة ميلاد لتلك المراسيم لتصبح قوانين وتحمل الصيغة التشريعية، أما قبل ذلك فتبقى قرارات إدارية قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري[3].

ثالثا- المراسيم المتخذة بمناسبة حل مجلس النواب:

يقصد بحل البرلمان انهاء نيابة المجلس التشريعي قبل نهايتها الطبيعية، كما يقصد به تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية، الأمر الذي يترتب عليه انتقال صلاحية التشريع بشكل مؤقت إلى السلطة التنفيذية، ويعتبر الحل أحد مظاهر النظام البرلماني في دساتير المغرب العربي، وسلطة حل البرلمان يملكها رئيس الدولة دون غيره وله السلطة التقديرية في إعماله، وبما أن الحل قد يؤدي إلى فراغ تشريعي فإن الدستور التونسي قد أسند مهمة التشريع في فترة الحل إلى رئيس الجمهورية دون سواه، وهذا التخويل الدستوري الأخير يجد مصدره في الفقرة 03 من المادة 63 من دستور 1959 المنقح في 2002، حيث تنص على أنه :"...وفي حالة حل مجلس النواب وفقا للفقرة الأولى من هذا الفعل يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها فيما بعد على مصادقة مجلس النواب ومجلس المستشارين حسب الحالة".

[1] أنظر قاوي إبراهيم، مرجع سابق، ص 66.
[2] سيدي محمد ولد سيد آب، مرجع سابق، ص 389.
[3] أنظر المرجع نفسه، ص 390.

إن هذه الصلاحية تجعل من رئيس الجمهورية يمارس الوظيفة التشريعية خلال المدة المتراوحة بين حل مجلس النواب وإلى غاية انتخاب مجلس جديد، "وهذه الوظيفة لا تتقيد بأي موضوع معين كما هو الحال بالنسبة للتفويض التشريعي، ولا بموافقة إحدى اللجان البرلمانية القارة كما هو الحال بالنسبة للمراسيم التي يتخذها خلال العطلة البرلمانية، والقيد هنا زمني يتعلق بالمدة التي يكون فيها مجلس النواب منحلا"[1] وهي محددة بثلاثين يوما كحد أقصى[2].

وعليه فإن مهلة ثلاثين يوما التي حددها الدستور تمكن رئيس الجمهورية من التشريع عن طريق المراسيم، وبعدها يقوم بعرضها على مصادقة مجلس النواب من أجل إقرارها، وهو ما يشكل نوعا من الرقابة على سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال، ويلاحظ أن كلا الدستورين الجزائري والتونسي لم يشيرا إلى مسألة في غاية الأهمية تتعلق بحالة استحالة وعدم التمكن من إجراء الانتخابات خلال هذه الفترة، فيا ترى ما الأثر المترتب على ذلك؟ فمن يتولى سلطة التشريع في هذه الحالة؟

الواقع أنه أمام عدم النص في الدستور على من يمارس السلطة التشريعية في مثل هذه الحالة يمكن اتخاذه ذريعة من طرف رئيس الجمهورية للاستمرار في ممارسة السلطة التشريعية وإبعاد ممثلي الأمة عن ممارسة وظيفتهم الأساسية لمدة غير محددة، واحتمال عدم انتخاب المجلس النيابي خلال المدة المحددة دستوريا يبقى دائما وارد ومطروح بسبب قصر المدة التي تحددها الدساتير لذلك والعراقيل التي قد تعترض سبيل إجراء الانتخابات خاصة في بعض الدول غير المستقرة سياسيا[3].

فإذا كان الدستور قد منح لرئيس الجمهورية حق ممارسة التشريع عن طريق المراسيم خلال فترة حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، فإنه قيَد سلطته المطلقة في مجال حل البرلمان حيث أورد عليها قيودا تحدٌ من حريته في مجال حل البرلمان في بعض الأنظمة المقارنة، لكن المشرع التونسي من خلال أحكام دستور غرة جوان 2002 لم يتضمن أي قيود ترد على سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، ولكنه أورد ضمانة بأن اشترط في المرسوم القاضي بحل البرلمان دعوة الناخبين لانتخاب مجلس جديد في أجل لا يتجاوز شهر من تاريخ الحل وعلى أن يجتمع المجلس الجديد وجوبا في ظرف ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع.

كانت هذه هي الحالات الثلاث التي من خلالها يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة التشريع عن طريق تقنية المراسيم في ظل دستور 1959 والتعديلات التي لحقت به، فيا ترى ما هو الوضع بالنسبة لدستور 2014؟

[1] عبد العزيز الجزيري ومصطفى الوصيف، مرجع سابق، ص 226.
[2] أنظر المادة 02/63 من تنقيح غرة جوان 2002.
[3] أنظر سيدي محمد ولد سيد آب، مرجع سابق، ص ص، 301، 302.

الفرع الثاني: المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية في ظل دستور 2014:

إن التاريخ الدستوري الذي مرت به الجمهورية التونسية يعبر بمختلف أطواره عن التطورات التي مست أركان السلطة التنفيذية، سواء على مستوى بنيتها الهيكلية أو على مستوى علاقاتها التفاعلية مع بقية السلطات والمؤسسات الدستورية، ودستور 1959 قرر إرساء النظام الرئاسي كنظام رسمي للدولة يفرد السلطة التنفيذية بنفوذ واسع وخصوصا ما يتعلق برئيس الجمهورية، مما أوجد مساحة كبيرة وحرية للمشرع التأسيسي لإيجاد المشاريع والإصلاحات لبناء الدولة الحديثة وإرساء قواعد دولة القانون والمؤسسات، وبناء عليه فقد أوجد دستور 1959 الأرضية الملائمة لقيام سلطة تنفيذية قوية قوامها مؤسسة رئاسة تشكل مصدر الدفع والمحرك الأساسي للنظام برمته.

هذا ونشير إلى أنه لم تبرز ثنائية السلطة التنفيذية في تونس بشكل واضح إلا مع الأمر 400 المؤرخ في 07 نوفمبر 1969 المتعلق بإحداث وزارة أولى وضبط وظائف الوزير الأول، حيث تم في البداية تنقيح الدستور بصفته جزئية – تنقيح 1969–[1] في اتجاه نحو تمكين الوزير الأول من تولي مهام رئيس الجمهورية في حالة شغور الرئاسة، لتتبلور في فترة لاحقة أبعاد هذا التعديل وأهدافه، فبمقتضى تنقيح 08 أفريل 1976[2] احتلت السلطة التنفيذية مكانة أهم مما كانت عليه ولكن دون أن تصل إلى المنزلة التي تحتلها مثيلتها في النظام البرلماني، وهذا التعديل مكَن الوزير الأول من صلاحيات مهمة كتسيير الحكومة وتنسيق أعمالها والتصرف في دواليب الإدارة، ونيابة رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء أو أي مجلس آخر، وكذلك خلافة رئيس الجمهورية في حالة العجز أو الوفاة أو الاستقالة، هذه الثنائية التي تم اعتمادها بمقتضى هذا التنقيح هي ثنائية من نوع خاص–براغماتية– حيث ابتعدت عن النظام الرئاسي لكنها لم ترتق إلى منزلة الثنائية في الأنظمة البرلمانية، إذ بقي رئيس الدولة يمثل فيها المحور الرئيسي وهو الأمر الذي سرعان ما تحقق وتأكد من جديد بموجب تنقيح 25 جويلية 1988[3]، وبعده تنقيح 1997[4] وتنقيح 2002[5] إلى غاية تنقيح 2008[6].

ولقد شهدت تونس تتويج ثورة الحرية والكرامة – 17 ديسمبر 2010 إلى 14 جانفي 2011 – المصادقة على دستور جديد للجمهورية التونسية بتاريخ 27 جانفي 2014، الذي خصص الباب الرابع منه لسلطة تنفيذية تقوم على نظام الثنائية، قسم أول يتكون من 17 مادة خص به رئيس الجمهورية، وقسم ثان يتكون من 13 مادة خص به رئيس الحكومة، ولعل هذا التنصيص على ثنائية السلطة التنفيذية

[1] القانون الدستوري عدد63 المؤرخ في1969/12/31،ر.ر.ج.ت عدد57 بتاريخ 30-1969/12/31،ص 1634.
[2] القانون الدستوري عدد37 المؤرخ في 1976/04/08،مرجع سابق، ص971.
[3] القانون الدستوري عدد88 المؤرخ في1988/07/25،ر.ر.ج.ت عدد50 بتاريخ 1988/07/26، ص 1062.
[4] القانون الدستوري عدد 65المؤرخ في1997/10/21،ر.ر.ج.ت عدد87 بتاريخ 1997/10/31،ص 2053.
[5] القانون الدستوري عدد 51 المؤرخ في2002/06/01، ر.ر.ج.ت عدد45 بتاريخ 2002/06/03، ص 1442.
[6] القانون الدستوري عدد 52المؤرخ في 2008/07/28، ر.ر.ج.ت عدد61 بتاريخ 2008/07/29، ص 2724.

يهدف إلى الحد من الصلاحيات المطلقة لرئيس الجمهورية من جهة، ومن جهة أخرى تمكين رئيس الحكومة من تقاسم السلطة التنفيذية مع رئيس الجمهورية كأحد مظاهر النظام البرلماني.

ولقد قام المشرع التأسيسي من خلال دستور 2014 بتوزيع الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بصفة تمكّن كل سلطة من ممارسة جزء من اختصاصات الأخرى، ويمنع انفراد أي منها بممارسة وظيفتها، ويمكن لكل منهما مراقبة السلطة الأخرى، ففيما يتعلق بالوظيفة التشريعية فهي من اختصاص مجلس نواب الشعب الذي يمارسها نيابة عن الشعب كله لكنه لا ينفرد بها، حيث مكّن الدستور كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من حق ممارسة هذه الوظيفة عن طريق تقنية المراسيم.

في هذا الإطار نجد بأن المادة 70 من دستور 2014 قد نصت على الحالات التي يسمح فيها للسلطة التنفيذية بتنظيم بعض مسائل تدخل في نطاق السلطة التشريعية وذلك باعتماد تقنية المراسيم، حيث تنص المادة 70 على أنه :" في حالة حل مجلس نواب الشعب يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة تعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية، يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أخماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون تعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس، يستثنى النظام الانتخابي من مجال المراسيم".

وعليه يمكن القول بأن دستور 2014 قد جسّد فعلا ثنائية السلطة التنفيذية، وذلك من خلال منح رئيس الحكومة جملة من الصلاحيات – تنفيذية وتشريعية – الفعلية التي تبرز تفوقه في ميدان السلطة التنفيذية، وبخصوص تقنية التشريع عن طريق المراسيم فيلاحظ بأن دستور 2014 قد حصر حالات اللجوء إلى استعمالها، وهي نقطة إيجابية تحسب لصالح الهيئة التشريعية وتدعم سيادتها في ظل نظام ذو توجه برلماني، حيث منح رئيس الجمهورية سلطة ممارسة التشريع بموجب مراسيم ولكن في مجال جد ضيق يتمثل في حالة واحدة تتعلق بحل مجلس نواب الشعب، وهو ما يفسر توجه المشرع التأسيسي إلى الحدّ من لجوء رئيس الجمهورية إلى تقنية المراسيم مثلما كان عليه الحال في دستور الجمهورية الأولى، أما بالنسبة لمنح رئيس الحكومة سلطة التشريع عن طريق المراسيم فهي من أجل تحقيق نوع من العدالة الدستورية في توزيع المهمة التشريعية بين قطبي السلطة التنفيذية، إلا أن الدستور قد نص على جملة من القيود التي تنظم ممارسة تقنية المراسيم، فيا ترى كيف عمل المشرع التأسيسي التونسي على تنظيم تقنية المراسيم الممارسة من طرف جهازي السلطة التنفيذية؟ وما هي ضوابط ممارستها؟.

أولا- سلطة رئيس الجمهورية في اتخاذ المراسيم في ظل دستور 2014:

خلافا لما تميز به دستور 1959 فيما يخص العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من اختلال في التوازن بينهما نتيجة لتفاقم صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل غياب أي رقيب عليه، مقارنة بمحدودية صلاحيات كل من المجلس التشريعي والحكومة وأهمية وسائل الرقابة والضغط المسلطة عليهما، نجد بأن دستور 2014 جاء لإقامة نوع من التوازن بين السلطات[1].

إن ما يبرز للعيان أن الرأي الغالب من خلال دستور 2014 هو توجه المشرع التأسيسي إلى امتصاص جملة من الصلاحيات التي كانت تتمتع بها مؤسسة رئاسة الجمهورية، وهذا انعكاس صريح لرغبة الأحزاب الحاكمة في اعتماد نظام سياسي أقرب ما يمكن للنظام البرلماني، بما أن هذا النمط من التنظيم السياسي يخدم مصالح الدولة التونسية ويضمن الممارسة الفعلية للسلطة[2]، كما أن رئيس الجمهورية في ظل دستور 2014 يتمتع بشرعية انتخابية وفقا للمادة 75 من هذا الأخير، هذه الشرعية تدعم مركزه ليتدخل في مجال التشريع المخصص للهيئة التشريعية، وعليه سوف نعالج مسألة تنظيم تقنية التشريع الرئاسي عن طريق المراسيم في ظل الدستور الجديد 2014 .

أ- ممارسة المراسيم من طرف رئيس الجمهورية عند حل مجلس نواب الشعب:

إن نظام حل البرلمان يجد مصدره في الدستور الفرنسي لسنة 1958 وذلك بموجب المادة 12 منه، وقد سار الدستور التونسي على هذا النهج ونص على حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان، حيث نص في أغلب دساتيره المتعاقبة على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يضع حدا لاستمرار البرلمان في ممارسة مهامه الدستورية، وما يترتب على إجراء الحل هو استئثار رئيس الجمهورية بممارسة الوظيفة التشريعية، ولمباشرة وتفعيل إجراء الحل يجب أن تتوافر أسباب معينة تدفع إلى تفعيله.

أما عن حل مجلس نواب الشعب في ظل دستور الجمهورية الثانية لسنة 2014 فقد مكَن هذا الأخير رئيس الجمهورية من ممارسة الحل في مناسبتين، تبدوا فرص تحققها مستبعدة لكن غير مستحيلة:

الحالة الأولى: تتمثل هذه الحالة في ما نصت عليه المادة 89 من الدستور التي تنص على أنه:"...إذا مرَت أربعة أشهر على التكليف الأول ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما..."، أي أن رئيس الجمهورية يمارس حق حل البرلمان في حالة مرور أربعة أشهر على تكليف مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب بتكوين حكومة دون منح الثقة لها من طرف المجلس.

[1] Emira Chaouch, op.cit, p 125.

[2] أنظر لسعد السماوي، توزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بين طبيعة النظام والممارسة الحزبية، مجلة بحوث ودراسات قانونية، العدد 09، مجمع الأطرش للكتاب المختص، سنة 2014، ص 156.

الحالة الثانية: وهي الحالة التي نصت عليها المادة 99 والتي تمكن رئيس الجمهورية من حل المجلس التشريعي في حال استعمال الرئيس لحقه في طلب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها وأقيلت الحكومة بناء على ذلك، بمقتضى تصويت من المجلس بسحب الثقة منها، دون أن تحظى أي حكومة أخرى بثقة المجلس منذ ذلك الحين ولمدة تفوق الثلاثين(30) يوما[1].

بناء على ذلك فإن رئيس الجمهورية يمارس حقه في حل البرلمان المنصوص عليه في المادة 02/77 بناء على الحالات السابق ذكرها، وبالتالي فالدستور قد حصر مجالات ممارسة هذا الإجراء الدستوري الخطير، مما يحد من صلاحية رئيس الجمهورية في ممارسته بكل حرية، وهي إحدى أهم مظاهر عقلنة أعمال الرئيس في ظل دستور 2014.

يلاحظ كذلك بأن الدستور التونسي لسنة 2014 لم يكتف فقط بتقييد رئيس الجمهورية بتحديد مناسبات حل البرلمان وإنما المادة 2/77 قد أوردت قيد آخر، حيث تنص هذه المادة على أنه:"... يتولى رئيس الجمهورية حل مجلس نواب الشعب في الحالات التي ينص عليها الدستور، ولا يجوز حل المجلس خلال الأشهر الستة التي تلي نيل أول حكومة ثقة المجلس بعد الانتخابات التشريعية أو خلال الأشهر الستة الأخيرة من المدة الرئاسية أو المدة النيابية..."، مما يفهم بأن المشرع التأسيسي قد حدد المجال الزمني لممارسة حق الحل مثلما حدد المجال الموضوعي كما سبق وأشرنا، حيث أن رئيس الجمهورية يمارس حقه في الحل خلال الفترة الزمنية الممتدة بعد الستة الأشهر التي تلي نيل أول حكومة ثقة المجلس إلى غاية فترة ما قبل الستة أشهر الأخيرة من المدة الرئاسية له أو المدة النيابية للمجلس، وهذا التحديد يعتبر من المميزات والضمانات التي تحد من استعمال رئيس الجمهورية لإجراء الحل وبالتالي تقوية والتأكيد على مكانة مجلس نواب الشعب في النظام المؤسساتي التونسي.

وعلى المستوى العملي يصعب تحقيق الحالتين السابق ذكرها، حيث أنه في حالة المادة 89 من الدستور وبالنظر إلى حداثة العملية الانتخابية من الصعب أن يحصل خلاف حول رئاسة الحكومة بهذه السرعة وأن يتواصل الخلاف أربعة أشهر كاملة لكنه أمر وارد غير مستحيل، أما فيما يتعلق بالحالة المنصوص عليها بالمادة 99 فبالنظر إلى أن طلب التصويت بالثقة في الحكومة قد صدر عن رئيس الجمهورية و ليس عن المجلس التشريعي يستبعد أن يسعى هذا الأخير إلى أن يقع في هفوة استعمال إجراء الحل ضده، وإن كان بإمكانه المرور عبر هذا الأسلوب لإقالة الحكومة دون اللجوء إلى لائحة اللوم، إلا أن تحقق كلتا الحالتين يبقى ممكنا بالنظر إلى حداثة التجربة الدستورية التونسية في مجال الانتخابات الديمقراطية والحرة وإلى غياب ثقافة سياسية واضحة أو ثابتة، كما أن هشاشة المنظومة الحزبية الحالية يمكن أن تتغير فيها التحالفات بسهولة[2].

[1] Emira Chaouch, op.cit, p 130.
[2] Emira Chaouch, op.cit, p 131.

وبإجراء مقارنة مع ما كان عليه الوضع قبل دستور 2014 نجد بأن دستور الجمهورية الأولى قد نص في المادة 63 منه على حالة حل مجلس النواب وهي المتعلقة بحالة المصادقة على لائحة لوم ثانية في نفس المدة النيابية، "هذا الإجراء من شأنه أن يفتح المجال لرئيس الجمهورية ليتدخل باستعمال حق الحل كما له أن لا يستعمله فهو غير مقيَد دستوريا، لكنه مجبر في حال استعماله على دعوة الناخبين لانتخابات جديدة لمجلس النواب في مدة لا تتجاوز الثلاثين يوما، والمشرع الدستوري هنا عمل على تحديد فترة وجيزة لإعادة انتخاب مجلس النواب حرصا منه على تفادي السلبيات الناتجة عن فراغ المؤسسة التمثيلية"[1]، لكن دستور 2014 وسَع نوعا ما في هذه المدة حيث حددها بخمس وأربعين (45) يوما كحد أدنى وتسعون (90) يوما كحد أقصى لإعادة انتخاب مجلس نواب الشعب[2].

وهذا الأمر لا يمنع من القول أنه خلافا لما هو موجود في الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية المقارنة، لا يمكَن الدستور رئيس الجمهورية من صلاحية حل المجلس من تلقاء نفسه مثلما هو عليه الحال في النظام الدستوري الجزائري أو بناء على اقتراح من رئيس الحكومة مثلما هو عليه الحال في الدستور المغربي، وإنما بالرجوع إلى النظام الدستوري التونسي الجديد وبناء على دستور 2014 نجد بأنه حدد بدقة حالات اللجوء إلى تفعيل إجراء الحل وذلك من خلال الحالتين السابق ذكرها، وهذا التحديد من شأنه أن يساعد على تحقيق نوع من التوازن المؤسساتي إن لم نقل ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

ب- القيود المتعلقة بممارسة المراسيم من طرف رئيس الجمهورية:

بناء على ما تقدم فإن الدستور قد خوَل لرئيس الجمهورية التدخل مباشرة في المجال التشريعي المخصص للسلطة التشريعية في حالة شغور المجلس النيابي بسبب الحل، وذلك عن طريق إصداره للمراسيم على أحكام الفقرة الأولى من المادة 70 من الدستور، ولكنه في المقابل قيده بجملة من الضوابط وهي:

1- القيد الزمني: مثلما سبق بيانه بأن اللجوء إلى المراسيم يكون في مناسبة وحيدة وهي حالة حل مجلس نواب الشعب، ولذلك فرئيس الجمهورية ملزم بأن يتقيد بإصدار المراسيم داخل الفترة التي يكون فيها البرلمان غير موجود بسبب الحل الذي قد يصيبه بناء على الحالات السابق بيانها هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهو كذلك مقيد بموجب المادة 77 التي تحدد له بدقة المجال الزمني الذي لا يمكنه ممارسة الحل خلاله، وكذلك المادة 80 فقرة 02 التي تمنع على رئيس الجمهورية حل مجلس نواب الشعب في الحالة الاستثنائية، "ولعل هذا التحديد الذي نص عليه المشرع التأسيسي يهدف إلى ضمان استقرار البرلمان وكذلك إلى عدم إرباك البلاد بانتخابات متتالية تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي في الدولة"[3].

[1] الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص 381.
[2] أنظر المادة 02/99 من دستور 2014.
[3] تريعة نوارة، مرجع سابق، ص 104.

وتفاديا لاستغلال رئيس الجمهورية فترة حل البرلمان للتشريع عن طريق المراسيم فإن الدستور قد أقر ضمانة تهدف إلى عدم التعسف في استخدام هذه التقنية، وذلك يظهر من خلال تحديد فترة قصيرة لانتخاب مجلس يحل محل المجلس المنحل، وفي هذا الإطار نجد بأن الدستور التونسي يتميز عن بقية الدساتير المغاربية بنصه على ضرورة أن يتضمن من البداية الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية لحل مجلس نواب الشعب على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في الآجال المحددة في الدستور[1].

فإذا كان إعطاء السلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان ممثلة في رئيس الجمهورية في النظام الدستوري التونسي يعتبر من بين الأسباب التي تمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، فإن الدستور الجديد لسنة 2014 قد عمل على تحديد وتقييد ممارسة هذا الإجراء بموجب ضوابط زمنية محددة كما سبق واشرنا وهو ما يمثل تدعيم لموقف مجلس نواب الشعب في مواجهة رئيس الجمهورية.

2- القيد الشكلي المتعلق بممارسة المراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة:

في سابقة هي الأولى من نوعها في التجربة الدستورية التونسية فقد اشترط دستور 2014 على رئيس الجمهورية في حالة ممارسته للمراسيم أن يصدرها بالتوافق مع رئيس الحكومة، " ولكن هذا التعبير الوارد بالمادة 70 منه يثير إشكالا، هل أن موافقة رئيس الحكومة تكون بالموافقة على المضمون أم على التدخل بمقتضى مرسوم أي اتخاذ المراسيم في حد ذاته، لأن المادة 70 من الدستور تنص على إمكانية رئيس الجمهورية لاتخاذ المراسيم"[2]، وبناء على ذلك فإن رئيس الجمهورية لم يعد كما كان عليه سابقا في مجال المراسيم أين كان يتمتع بسلطة واسعة وحرية مطلقة، حيث أن الدستور الجديد لسنة 2014 قد عمل على إبعاد رئيس الجمهورية عن التحكم المطلق في ممارسة المراسيم وأعاد تنظيمها بأن اشترط إشراك رئيس الحكومة في المراسيم التي يتخذها رئيس الجمهورية، وهذا عن طريق إصدارها بالتوافق مع رئيس الحكومة، وكأن هذا الأخير يعتبر بمثابة جهة استشارية مثلما هو عليه الحال في النظام الدستوري الجزائري أين يلتزم رئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، ومن جهة أخرى باعتبار رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء طبقا للمادة 93 من دستور 2014 ما عدا ما هو مسند لرئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء.

وبناء على ذلك يمكن أن القول بأن رئيس الجمهورية ملزم بنص الدستور بأخذ رأي رئيس الحكومة قبل اتخاذ المراسيم، وهذا يعتبر من قبيل تقليص اختصاصات رئيس الجمهورية من جهة ومن جهة أخرى هذا الإجراء يهدف إلى تقوية دور رئيس الحكومة وإشراكه في صناعة القرار، وتبقى مسألة تنظيم اتخاذ

[1] في هذا السياق نجد أن المشرع الدستوري الجزائري قد حدد الحد الأقصى لإجراء الانتخابات وهو ثلاثة أشهر، وهو ما ورد في المادة 147 منه، في المقابل نجد أن المشرع التأسيسي التونسي قد حددها بحد أقصى وحد أدنى حيث نص على أنها تجري خلال أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما بالنسبة للحل الوارد في المادة 89، والحل الوارد بالمادة 99 من دستور 2014.

[2] أسماء بن عبد الله، الوظيفة التشريعية في دستور 27 جانفي 2014، مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ فرج القصير، صادرة عن كلية الحقوق بسوسة، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016، ص 18.

رئيس الجمهورية للمراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة تحتاج إلى توضيح، خاصة ما يتعلق بتكييف هذه الموافقة وكذلك إلى توضيح حالة عدم احترام رئيس الجمهورية لهذا القيد الدستوري، فكيف يكون مصير المراسيم التي يتخذها في هكذا حالات.

ونشير إلى مسألة في غاية الأهمية تتعلق بحالة تفويض رئيس الجمهورية بصفة فنية لسلطاته إلى رئيس الحكومة إذا تصادفت مع فترة حل البرلمان، هل يملك رئيس الحكومة في هذه الحالة حق ممارسة المراسيم وفقا للمادة 70 الفقرة الأولى، وهي المسألة التي لم ينظمها دستور 2014، ولو أنها حسب تقديرنا غير متوقعة الحدوث.

3- التقييد الموضوعي لممارسة المراسيم:

إن دستور 2014 قد جاء شبه جاف فيما يتعلق بتحديد مجال تدخل رئيس الجمهورية عبر تقنية المراسيم، حيث أن الفقرة الأخيرة من المادة 70 استثنت فقط النظام الانتخابي من مجال المراسيم، وبمفهوم المخالفة فإن لرئيس الجمهورية أن يشرع بمراسيم في جميع الحالات إلا ما يتعلق بالنظام الانتخابي، وبناء عليه فإن رئيس الجمهورية له أن يتدخل بمراسيم في مجال القوانين العادية كما له أن يتدخل بمراسيم كذلك في مجال القوانين الأساسية ما عدا ما يتعلق بالنظام الانتخابي[1].

وعليه فإن المادة 70 قد جاءت بشكل عام دون تحديد المجالات المسموح بالتدخل فيها وبذلك فإن هذا التعميم يفيد الإطلاق – عدا النظام الانتخابي – بحكم أن القوانين الأساسية تتميز عن القوانين العادية سواء من حيث إلزامية خضوعها للرقابة الدستورية أو من حيث الأغلبية المطلوبة للتصويت عليها، فكان على المشرع التأسيسي أن يراعي هذه الخصوصية وتحقيق نوع من التفرقة الإجرائية بينهما عندما يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب مراسيم.

4- القيد عرض المراسيم على مصادقة مجلس نواب الشعب:

تنص المادة 70 من دستور 2014 على أن رئيس الجمهورية ملزم بعرض المراسيم التي أصدرها خلال فترة حل البرلمان على مصادقة المجلس في الدورة العادية الموالية، وبالتالي فإنه من حق البرلمان أن يراقب الرخصة التشريعية التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية للتشريع بمراسيم – خلال فترة الحل – ولكن في المقابل لم يبين الدستور نظام المصادقة على المراسيم المتخذة خلال فترة حل البرلمان، هل يمكن للمجلس مناقشتها؟ وهل له الحرية في قبولها أو رفضها؟.

من جهة أخرى يلاحظ بأن المشرع الدستوري قد عمل على وضع آجال دستورية واضحة يتم فيها هذا العرض وهي أن تكون في الدورة الموالية العادية، أي بعد انتخاب مجلس تشريعي جديد يقوم الرئيس

[1] أنظر المادة 65 من دستور 2014 التي تحدد مجال القوانين العادية والقوانين الأساسية التي تدخل في الاختصاص الأصيل للبرلمان.

بعرضها عليه في أول دورة له، هذا وتعتبر مسألة المصادقة على المراسيم مرحلة فاصلة في تحديد الطبيعة القانونية لها، "حيث يرى الفقه بأن الطبيعة القانونية للمراسيم تمر بمرحلتين الأولى تتعلق بالمرحلة التي تسبق مصادقة البرلمان على المراسيم ففي هذا الإطار يعتبرها قرارات إدارية، وبذلك تخضع لرقابة الإلغاء والتعويض، والثانية تتعلق بمرحلة ما بعد المصادقة عليها أين يقرها البرلمان وفق الضوابط المنصوص عليها دستوريا فإنها تصبح نصوصا ذات طابع تشريعي"[1].

هذا النوع من الرقابة البرلمانية على مراسيم رئيس الجمهورية خلال فترة حل البرلمان يحمل في طياته اشراك للبرلمان في عملية سن هذه التدابير، ومن جهة أخرى فإن اشتراط الدستور ضرورة عرضها في الدورة العادية الموالية يكشف عن توجه المشرع التأسيسي إلى نوع من التقييد لإرادة رئيس الجمهورية عن طريق تحديد فترة عرضها، وكذلك إلى تقليص الإطار الزمني لنفاذ هذه النصوص قبل عرضها على البرلمان للمصادقة عليها، وما يلاحظ على المادة 70 أنها جاءت عامة ومنحت كامل الحرية للبرلمان في تقرير المصادقة من عدمه، عكس ما لاحظناه بالنسبة للمشرع الدستوري الجزائري الذي اشترط الموافقة عليها دون مناقشة، ومما تجب الإشارة إليه هو أن المشرع التأسيسي التونسي لم يبين مصير المراسيم التي لا يصادق عليها البرلمان، وهو الأمر الذي تجنبه الدستور الجزائري حيث نص على أنها تصبح لاغية في حال عدم الموافقة عليها.

ما يستنتج من خلال سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق المراسيم في حالة غياب البرلمان، هو أن الدستور الجديد لسنة 2014 قد حمل في نص المادة 70 منه إعادة بعث جديد لممارسة هذه الآلية، فمن جهة حدد الحالة الوحيدة لاستعمالها وهي خلال فترة حل البرلمان – وهي حالة نادرة الحدوث– وبالتالي يلاحظ بأن المشرع التأسيسي التونسي قد تعمَد ذلك من أجل التقليص والحد من سلطات مؤسسة رئاسة الجمهورية في مجال التدخل في إصدار المراسيم، ومن جهة ثانية اشترط ممارسة هذا النوع من التشريع بالتوافق مع رئيس الحكومة، وإن كانت هذه الاستشارة غير وجوبية حيث لا شيء يلزم رئيس الجمهورية بإتباع نفس الرأي الذي قدمه له رئيس الحكومة، وإنما يجب عليه احترامها باعتبارها ذات طابع شكلي لممارسة المراسيم، ولمجلس نواب الشعب أن يتأكد من ذلك خلال عرض المراسيم على مصادقته، وما يمكن قوله هو أن رئيس الحكومة لم يعد مجرد تابع لرئيس الجمهورية وإنما أصبح يلعب دور الشريك في السلطة التنفيذية لدرجة أنه منح سلطة اتخاذ المراسيم بموجب قانون تفويض.

[1] عادل محمد أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة – دراسة مقارنة – أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2002 ،ص 228.

ثانيا- تدخل رئيس الحكومة في العمل التشريعي عبر تقنية المراسيم:

بعدما كانت مهام الوزير الأول تنحصر في التنسيق وتسيير العمل الحكومي بمقتضى دستور الجمهورية الأولى 1959، ولا يمثل بهذا المعنى إلا أول الوزراء وأعلاهم مرتبة فإن الدستور الجديد لسنة 2014 قد جعل منه الشريك الجدَي لرئيس الجمهورية وهو قطب رحى الحياة السياسية في النظام التونسي، ومن سلطة تنفيذية يمارسها رئيس الجمهورية بمساعدة حكومة يرأسها وزير أول[1] إلى سلطة تنفيذية يمارسها رئيس الجمهورية وحكومة يرأسها رئيس حكومة[2]، ومن دور المساعد في تنفيذ القرارات إلى دور الشريك والفاعل الإيجابي في ضبط الخيارات ورسم التوجهات العامة للدولة، ولعل هذا التفوق الذي حظي به رئيس الحكومة يعود إلى اعتباره يتمتع بشرعية انتخابية يمكن أن تفوق من حيث عدد الناخبين حتى تلك التي حظي بها رئيس الجمهورية[3].

إن إقرار ثنائية حقيقية للسلطة التنفيذية لم تعد صورية كما كانت عليه في دستور 1959، حيث أن دستور 2014 قد مكّن رئيس الحكومة من ممارسة صلاحية التشريع طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 70 منه، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 70 على أنه :" يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أخماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محددة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون تعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس، يستثنى النظام الانتخابي من مجال المراسيم"، إذن فرئيس الحكومة وفي سابقة هي الأولى من نوعها في التجربة الدستورية التونسية منح صلاحية التدخل في المجال التشريعي عبر إعطائه تفويضا تشريعيا لاتخاذ المراسيم.

إن تفويض التشريع هو ترخيص يمنحه البرلمان للحكومة للقيام بممارسة العمل التشريعي في مجال محدد ولفترة زمنية محددة ولتحقيق غاية معينة، "كما يقصد به كذلك سماح البرلمان بموجب قانون التفويض للسلطة التنفيذية أن تقوم بالتشريع بدلا منه في بعض المواضيع ولمدة معينة بواسطة أوامر أو مراسيم لها قوة القانون "[4]، وهي لا تصدر في غياب البرلمان بل تصدر خلال فترة انعقاده، وهذا التفويض يجد مصدره في نص المادة 38 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958[5]، وهو الطرح الذي سايرته دساتير الدول المغاربية، فنجد بأن الدستور المغربي قد منح للحكومة صراحة حق التشريع بمقتضى آلية التفويض وذلك طبقا لمقتضيات المادة 70 من دستور 2011، ولقد جاءت نصوص الدساتير الجزائرية

---

[1] أنظر المادة 37 من دستور 1959.

[2] أنظر المادة 71 من دستور 2014، ونشير في هذا الإطار إلى أن هذا الدستور قد غير من تسمية الوزير الأول إلى رئيس حكومة.

[3] أنظر مسعود جندلي، مرجع سابق، ص 431.

[4] Abderrahmane Amalou, droit constitutionnel, dar el kitab, Casablanca, 1977, p 101.

[5] تنص المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في 2008 على أنه:" يجوز للحكومة أن تطلب تفويضا من البرلمان، لمدة محددة لاتخاذ الإجراءات بموجب المرسوم والتي تدخل عادة في اختصاص القانون وذلك من أجل تنفيذ برنامجها ...".

خالية من هذه التقنية باستثناء المادة 58 من دستور 1963 التي نصت على أنه :" يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية..."، لكنها تخلت عنه في باقي الدساتير التي شهدتها.

أما عن الوضع في التجربة التونسية فإن المادة 28 من الدستور التونسي لسنة 1959 المنقح في 2002 قد نص على أنه:"...لمجلس النواب ومجلس المستشارين أن يفوضا لمدة محددة ولغرض معين إلى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم..." ، لكن بموجب دستور 2014 تم التخلي عن هذه الآلية التي كانت ممنوحة لرئيس الجمهورية، وحولها إلى رئيس الحكومة لاتخاذ مراسيم لها طابع تشريعي عن طريق قانون التفويض، ولكي لا يكون بمثابة تقنية في يد رئيس الحكومة يستعملها بكل حرية فقد قيد الدستور هذه التقنية بشرط إجرائي يتمثل في ضرورة موافقة المجلس على قانون التفويض بثلاث أخماس أعضائه إلى جانب شروط أخرى تتعلق بالتفويض في حد ذاته.

أ- الشرط المتعلق بتحديد الهدف من التفويض:

من الطبيعي أن يرخص البرلمان للحكومة الحلول محله للتشريع في موضوع محدد الغرض، فتحديد مجال القانون المفوض فيه يعد أمرا ضروريا، وبالرجوع إلى أحكام المادة 02/70 من دستور 2014 نجدها تنص على أنه:"... أن يفوض بقانون...، لغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم..."، فعبارة " لغرض معين "، لا تعني تحديد طبيعة الموضوع ولكن الهدف الذي من أجله وجد ذلك القانون، "فتحديد الموضوع يعد أمرا مهما لمعرفة ما إذا كان البرلمان قد فوض جزء من اختصاصه التشريعي للحكومة أم لا؟ وبذلك تكون الحكومة مقيدة بإطار الموضوع الذي حددته وهذا ما يجعل البرلمان يرفع يده عن الميدان المرخص فيه للحكومة طيلة فترة التفويض"[1].

وهنا يمكن القول بأن الغرض من طلب التفويض في الدستور التونسي غير محدد وغير واضح، نفس الأمر يعاب كذلك على المشرع الدستوري المغربي الذي لم يحدد الغرض من التفويض على غرار ما ذهب إليه الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي نص في المادة 38 منه على أنه:"...وذلك من أجل تنفيذ برنامجها"، وإن كان المجلس الدستوري الفرنسي قد ألزم الحكومة في قرار له صادر بتاريخ 12 جانفي 1977 بأن تبين بدقة طلب تفويض التشريع والغاية من التدابير التي تريد تنفيذها، فهناك من يرى بأن السبب الذي يستوجب التفويض قد لا يتصف بالدقة وقد لا تكون الدقة ممكنة الحصول، ويفترض في السبب أن يكون معينا وليس مضبوطا ومدققا، فمثلا إذا كان الغرض المعين منحصرا في إعادة تنظيم القطاع الصناعي فإن التشريع التفويضي يمكن أن يتعلق بالعديد من المواضيع، وذلك راجع إلى أن اعادة

[1] صبرية السخيري زروق، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت– دراسة مقارنة – مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2013، ص 155.

تنظيم القطاع الصناعي يطرح مسائل مختلفة تتعلق بحرية التجارة والصناعة وحقوق الأفراد وواجباتهم، وقانون الاستثمار وقانون التجارة الخارجية وغيرها من القوانين المتعلقة بهذا الموضوع[1].

ما يلاحظ كذلك على الفقرة الثانية من المادة 70 هو أنها استهلت بمصطلح "يمكن" وهو ما يوحي بأن لمجلس نواب الشعب السلطة التقديرية في منح التفويض من عدمه، إضافة إلى أن المادة لم تشر إلى أن الحكومة هي التي تستأذن أو تطلب التفويض، في حين نجد أن البرلمان هو من يمنح التفويض ويصدر قانون الإذن لرئيس الحكومة دون وجود أي إشارة إلى تقديم أي طلب من الحكومة وهو الأمر نفسه الذي نجده في النظام الدستوري المغربي، وإن كان هذا الاختلاف يلاحظ من الظاهر فقط ولا ينطبق على الجوهر لأن المشرع التأسيسي التونسي يقصد من خلال النص أن البرلمان يأذن لرئيس الحكومة بالتشريع بناء على طلب منه وبعد أن يقتنع بالأسباب الموجبة لهذا الإجراء والمقدمة من طرفه، "وهو ما أكده الفقه الفرنسي الذي يرى بأنه لا يجوز للبرلمان أن يثير مسألة اللجوء إلى تفويض التشريع من تلقاء نفسه"[2].

ب- الشرط المتعلق بالتحديد الزمني للتفويض:

لقد تضمنت الفقرة الثانية من المادة 70 المدة التي تتعلق بالأجل المحدد للتفويض وهي شهرين كحد أقصى، ونشير إلى أن التفويض لا يمكن اعتباره نزولا أو تصرفا في السلطة من قبل المجلس، وإنما هو تخويل مؤقت لرئيس الحكومة في ممارسة الاختصاص التشريعي ثم يعود هذا الاختصاص مرة أخرى إلى المجلس، باعتبار أن التفويض بطبيعته مؤقت واستثناء من الأصل العام الذي يوجب ممارسة مجلس نواب الشعب لاختصاصه التشريعي بنفسه.

وتحديد مدة التفويض لها أهمية بالغة من جهتين، فمن ناحية يستطيع رئيس الحكومة خلال هذه الفترة – شهرين- اتخاذ ما يراه مناسبا من تدابير تشريعية حسب ما هو محدد في قانون التفويض، ومن ناحية ثانية هو امتناع المجلس التشريعي أن يستخدم سلطته التشريعية خلال هذه الفترة بما يتعارض والتفويض الممنوح لرئيس الحكومة، وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذه المادة لم تتعرض إلى تبيان هذه الحالة على خلاف ما ذهب إليه الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي نص في المادة 41 منه على أنه :" إذا ما تبين أثناء العملية التشريعية أن مشروع قانون ما أو أن تعديل ما لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة 38، يجوز للحكومة أو لرئيس مجلس البرلمان المختص أن يقول بعدم القبول به".

[1] أنظر تريعة نوارة، مرجع سابق، ص 244.
[2] سيدي محمد ولد سيد آب، تفويض التشريع في إطار دساتير دول المغرب العربي– دراسة مقارنة – المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 28، سبتمبر 1999، ص 31.

وبالتالي فإن رئيس الحكومة مجبر على احترام قانون التفويض الممنوح له وخاصة ما يتعلق بالمدة المحددة له بموجب الدستور وهي مهلة شهرين كحد أقصى، والهدف من تحديد هذه المدة هو للوقوف ضد أي تجاوز لممارسة النشاط التشريعي ولكي لا يتحول هذا التفويض إلى استئثار مطلق لسلطة التشريع وحتى لا تتجاوزه مجالات أخرى بما قد يمس من مبدأ التشريع ذاته، وهذه المدة هي التي يمكن أن تصبغ المراسيم بميزة الشرعية والدستورية إذا مورست خلالها، أما ما يخرج عن نطاق هذه المدة المحددة فهو يعتبر تشريع غير دستوري.

ج- الشرط المتعلق بتحديد نطاق التفويض:

كما سبق وأشرنا فإن التفويض التشريعي يعد بمثابة نزول من السلطة التشريعية عن بعض اختصاصاتها لعضو دستوري آخر كي يمارسها عن طريق إصداره لتدابير تشريعية، فمن خلال منح الدستور التونسي لرئيس الحكومة سلطة التشريع بموجب مراسيم فقد اشترط في المقابل وضع نوع من الحدود لممارسة هذه المراسيم، فنجده قد استثنى المجال المتعلق بالنظام الانتخابي فقط، وما بقي من مجالات فإنه يمكن لرئيس الحكومة التشريع فيها ولكن بشرط كما سبق وأشرنا تحديد الغرض من هذا التفويض، ونتيجة لعدم تحديد مجال القانون في نص المادة 70 فإن رئيس الحكومة هنا له أن يصدر مراسيم تدخل في إطار القوانين العادية كما له أن يصدر مراسيم تدخل في إطار القوانين الأساسية، ونقول هذا لأن النص الوارد بالمادة 02/70 قد جاء عاما وبالتالي ليس هناك ما يمنعه من اتخاذ هذه المراسيم التي تدخل في مجال القوانين بنوعيها طالما لا يوجد نص دستوري صريح يمنع ذلك.

ويعتبر تحديد نطاق التفويض دليل على أن البرلمان لا يمكنه أن يفوض كافة اختصاصاته التشريعية إلى رئيس الحكومة، وما سجلناه في هذا الإطار هو أن نص المادة 02/70 لم تحدد النطاق الذي يجب التفويض فيه هل ينحصر في مجال القانون العادي فقط؟ أم يتجاوزه ليشمل القانون الأساسي كذلك؟ والعبارات الواسعة والفضفاضة التي صيغت بها المادة 02/70 تشير إلى أن هكذا تنصيص قد يخلق نوع من الاختلاف يمكن أن يستغله رئيس الحكومة لتمرير بعض القوانين، على غرار المادة 38 من الدستور الفرنسي التي انقسم بشأنها الفقه الفرنسي إلى اتجاهين، فيرى الاتجاه الأول بأنه ليس هناك نص يحدد ما هو المجال الذي تشرع فيه السلطة التنفيذية – الحكومة – بالتفويض، وبالتالي لا يوجد ما يمنع بأن تشرع في مجال القوانين بنوعيها معا، أما الاتجاه الثاني فيرى بأن التشريع العضوي– الأساسي– يخضع لإجراءات خاصة من بينها الرقابة الدستورية الوجوبية قبل صدور النص، وبذلك لا يمكن للسلطة التنفيذية – الحكومة – بأن تشرع في مجال القانون العضوي – الأساسي– لأن قبول تفويض التشريع للسلطة التنفيذية في مجال القوانين العضوية يؤدي إلى إعفائها من الرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري[1].

[1] أنظر الطنجي الشرقاوي أمينة، مرجع سابق، ص 250.

في هذا السياق يبدو أن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين– المحكمة الدستورية حاليا– قد حسمت مسألة مجال القانون، ولكن بصورة وقتية في انتظار التأويل الذي ستعتمده المحكمة الدستورية في ما يتعلق بمجال القانون، حيث ذهبت الهيئة الوقتية في قرارها عدد 02– 2015 المؤرخ في 08 جوان 2015 حول مشروع القانون الأساسي المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء إلى أنه :"حيث حددت المادة 65 من الدستور مجال القانون ونصت في فقرتها الأخيرة أنه يدخل في مجال السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل في مجال القانون، وحيث أراد الدستور من وراء ذلك بيان مجال تدخل السلطة التشريعية معتبرا أن كل ما لا يدخل في ميدان القانون يعود إلى مجال السلطة الترتيبية العامة التي يمارسها رئيس الحكومة بمقتضى المادة 94 من الدستور"[1].

ما يمكن قوله أن هذا القرار لم يبين مجال القوانين الأساسية هل تدخل في مجال القانون الوارد في المادة 70من دستور 2014، وعليه فإن هذا الأمر يعتريه الغموض ويحتاج إلى توضيح وضبط، لأننا بصدد تنازل مجلس نواب الشعب عن صلاحياته التشريعية لفائدة رئيس الحكومة ما يدعم بقاء مجاله شاملا.

كذلك تجدر الإشارة إلى أن المادة 70 في فقرتها الأخيرة قد حضرت على كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة واستثنت النظام الانتخابي من مجال المراسيم، ولعل السبب في ذلك يعود إلى منح الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات كامل الاستقلالية والحياد في تنظيم كل ما يتعلق بالمجال الانتخابي، وعليه فإن قانون التفويض يجب أن يحدد فيه نطاق التفويض باستثناء النظام الانتخابي، هذا ونشير إلى أن هذا القيد الأخير لم يتضمنه دستور 1959 فيما يتعلق بقانون التفويض الممنوح لرئيس الجمهورية، لذلك نجد بأن قانون 09 فيفري 2011[2] المتضمن التفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في اتخاذ المراسيم قد نص على أن النظام الانتخابي هو من بين المجالات التي يتم تفويضها بعد فقدان المجلسين لثقة الشعب نتيجة هيمنة الحزب الحاكم آنذاك، والتي يمكن القول على أنها كانت المناسبة الأولى والأخيرة.

د– الشرط المتعلق بتقديم المراسيم الصادرة بناء على قانون التفويض للمصادقة البرلمانية:

إن المراسيم التي يصدرها رئيس الحكومة بناء على قانون التفويض خلال المدة المحددة في هذا الأخير يجب أن تخضع لرقابة مجلس نواب الشعب، على اعتبار أنها تمثل اقتطاعا لجزء من وظيفته التشريعية بناء على تفويض منه، لذلك وجب على رئيس الحكومة أن يحترم ويلتزم بالضوابط والقيود التي

[1] أنظر في ذلك القرار عدد 02-2015 المؤرخ في 08 جوان 2015 الصادر عن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين المتعلق بمشروع القانون الأساسي للقضاء، الرائد الرسمي عدد 47 مؤرخ في 12 جوان2015، ص 1502.

[2] قانون عدد 05 لسنة 2011 مؤرخ في 09 فيفري 2011، يتعلق بالتفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقا للمادة 28 من الدستور، الرائد الرسمي عدد 10، مؤرخ في 10 فيفري 2011.

نص عليها قانون التفويض والواردة بنص المادة 02/70 من دستور 2014، وإلا اعتبرت هذه المراسيم معيبة بعدم المشروعية مما يعرضها إلى الإلغاء، ومن الأمور المهمة التي تميز بها المشرع التأسيسي التونسي هو أنه اشترط اتخاذ هذا النوع من المراسيم بموجب قانون التفويض بضرورة وجود البرلمان قائما باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل، حيث أن المادة 02/70 من دستور 2014 نصت على أنه يجب أن تعرض هذه المراسيم على مصادقة المجلس حال انقضاء المدة المحددة بشهرين، لذلك لابد على مجلس نواب الشعب أن يستمر في مراقبة المراسيم الصادرة عن طرف رئيس الحكومة بموجب قانون التفويض وذلك عن طريق التصديق عليها.

ولعل الهدف من وراء عرض المراسيم بعد انقضاء مدة التفويض على مجلس نواب الشعب قصد المصادقة عليها هو حتى تحرز على الصيغة التشريعية بأثر رجعي، وكان من الأفضل إفراد رقابة خاصة في مثل هذه الحالة على المراسيم التي يتخذها رئيس الحكومة تسند إلى المحكمة الدستورية، فالقانون هنا يخضع لطرق الرقابة العادية المسلَطة على القوانين عامة، ويبقى الدفع بعدم الدستورية في هذه الحالة آلية ذات أهمية بالغة لمراقبة لاحقة لدستورية المراسيم المصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب، وأيضا بالنسبة لمراقبة دستورية المراسيم بصفة عامة بما أنها تمثل الآلية الوحيدة التي يمكن اعتمادها لإعلان عدم دستورية المراسيم التي لم يقع المصادقة عليها من طرف مجلس نواب الشعب، باعتبار أن الدستور لم ينص على آليات خاصة بمتابعة المصادقة على المراسيم من قبل مجلس نواب الشعب، وما يمكن أن يثير ذلك من إشكاليات قانونية في خصوص الطبيعة القانونية للمراسيم غير المصادق عليها[1].

والدستور التونسي رغم ضبطه لتقنية ممارسة المراسيم من طرف رئيس الحكومة من خلال قانون التفويض وإقراره لجملة من الشروط الموضوعية والإجرائية، إلا أنه في المقابل لم يضبط مجال القانون الذي يمكن لرئيس الحكومة أن يتخذ مراسيم من خلاله، ومن جهة أخرى فإنه لم يبين مصير المراسيم الواردة بالمادة 70 من الدستور في حالة عدم مصادقة مجلس نواب الشعب عليها، وكأنه متأكد مسبقا من أن هذه المراسيم لا محالة سوف يوافق عليها المجلس، وبالتالي أهمل بيان طبيعتها ومصيرها على عكس ما ذهب إليه المشرع الدستوري الجزائري الذي نص صراحة على أن الأوامر التي لا يصادق عليها البرلمان تعد لاغية.

[1] أنظر أسماء بن عبد الله، مرجع سابق، ص 23.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطة رئيس الجمهورية في سن قواعد سامية:

إن القاعدة العامة السائدة في المجال القانوني هي أن نشأة أي قاعدة قانونية مهما كانت طبيعتها إنما هي وليدة ظروف أملتها، سواء كانت هذه الظروف داخلية أم دولية، في المقابل نجد بأن العمل التشريعي في مختلف الأنظمة السياسية يعتبر من بين أهم الوظائف الدستورية في الدولة الحديثة، وذلك بالنظر إلى اعتباره الإطار الهام للتعبير الدستوري عن الإرادة الشعبية والمجال الحيوي لتفعيل العلاقات الدستورية والوظيفية بين السلطات ومؤسسات الدولة المختلفة بصورة تجسد التناسق في الأداء، ولكن اجتمعت العديد من العوامل بالإضافة إلى متطلبات العصر ونتيجة التطور العلمي الكبير الذي يشهده العالم التي أدت إلى عدم تطابق التقسيم العضوي مع التقسيم الوظيفي للسلطات العامة في الدولة، الأمر الذي نتج عنه اختلال في معادلة تحقيق العدالة الدستورية في توزيع العمل التشريعي.

في هذا الإطار نجد بأن مؤسسة رئاسة الجمهورية سواء في النظام الجزائري أو التونسي تحتل مركزا محوريا في الدولة، وذلك بالنظر إلى جملة الصلاحيات التي منحها إياها الدستور، هذه الأخيرة التي تطال كافة الهيئات العامة الأساسية في الدولة وخاصة التشريعية منها، كل ذلك يعود إلى اعتبار مؤسسة رئاسة الجمهورية مكلفة بالعمل على احترام الدستور والدفاع عنه والسهر على استمرارية المؤسسات الدستورية للدولة، وعلى هذا الأساس نجد أن رئيس الجمهورية يساهم في العمل التشريعي بموجب وسائل متنوعة تحمل في طياتها مظهر من مظاهر التعاون، حيث نجد في هذا الإطار إلى جانب سلطة التشريع الرئاسي بموجب أوامر تشريعية–في الجزائر– أو بموجب مراسيم تشريعية–في تونس– مثلما سبقت الإشارة إليه، سلطة المبادرة الرئاسية بتعديل الدستور وكذا سلطة التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية.

فبالنسبة لسلطة التشريع عن طريق المبادرة بالتعديل الدستوري فنجد أن كلا من النظامين الجزائري والتونسي قد شهدا عمليات دستورية كبرى، وقد جاءت كل عملية استجابة ملحة لعوامل وأوضاع سياسية واجتماعية واقتصادية جوهرية وجديدة دمغت كل دستور بطبيعتها وأبعادها الخاصة فيما تتضمنه من مبادئ وأسس وأحكام[1]، وما يؤخذ على دساتير الدول محل الدراسة أنها تعتبر دساتير جامدة نسبيا وذلك بالنظر إلى جملة الإصلاحات–سواء الدساتير أو المراجعات الدستورية– التي شهدتها، وسلطة المبادرة بالتعديل الدستوري في النظامين الجزائري والتونسي يتشارك فيها البرلمان ورئيس الجمهورية، كما عملا على إخضاع هذه السلطة إلى أحكام وإجراءات منها الموضوعية ومنها الشكلية الإجرائية.

أما بالنسبة للتشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية فهو يعتبر مصدر تقليدي لتكوين القواعد القانونية الدولية الملزمة، وقد ازدادت أهميتها في العلاقات الدولية المعاصرة وأصبحت من السمات الهامة والبارزة لتنظيم حياة المجتمعات في الوقت الراهن، وهي باستمرار متشعبة الحاجات ومتنوعة المجالات فهي الأسلوب المتحضر لتعايش سلمي بين الدول عن طريق التعاون المتبادل وعلى أساس المساواة في

[1] أنظر مبادرة تعديل الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، عدد13، جوان2006، ص 13.

السيادة[1]، وإذا كان التشريع هو المصدر الأساسي والرئيسي للقانون الداخلي في أغلب الدول فإن المعاهدات الدولية هي المصدر الرئيسي للقانون الدولي، لذلك نجد بأن المعاهدة الدولية قبل أن تصبح نافذة تمر بعدة مراحل من أجل إبرامها، ابتداء من التفاوض بين الأطراف ثم التوقيع عليها مرورا بالتصديق عليها من قبل الجهات المختصة داخل الدولة وانتهاء بالتسجيل والنشر، وبالنظر لأهمية هذه المراحل في النظام الداخلي لكل دولة من الدول محل الدراسة فإنهما قد منحا للبرلمان دورا للمشاركة في تقريرها وإبرامها.

وللوقوف على دور البرلمان في مجال مراقبة التشريع عن طريق المبادرة الرئاسية بالتعديل الدستوري وكذا التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية، وجب أن نتطرق إلى كل جزئية على حدا في المطلبين المواليين.

المطلب الأول: مجال الرقابة البرلمانية على عملية المراجعة الدستورية:

إن الدساتير عادة ما تبين آليات تعديلها ومراجعتها لعلم واضعيها أنها لن تكون مناسبة لكل زمان من جهة، من جهة أخرى يبدوا التعديل الدستوري أمر أكثر احتمالا وبديهي في الدساتير التي تغرق في التفاصيل وتبيان الكثير من الأمور التي يكون من الأصح تضمينها في القوانين العادية، والتعديل الدستوري لغويا يقصد به تعديل الشيء وتقويمه، يقال عدّله تعديله فاعتدل أي قومه فاستقام، أما اصطلاحا فهو إعادة تنظيم قانوني للدستور من طرف السلطة التأسيسية حسب أشكال وضوابط خاصة وغير معتمدة في تعديل القواعد القانونية الأقل درجة من الدستور[2].

هذا ويمكن القول بأن التعديل الدستوري هو تلك العملية التي تسمح بتغيير أحكام الدستور، أي القيام بعملية مفادها تنقيح بعض أحكامه لتتلاءم مع التغيرات الحاصلة على مستوى جميع الأصعدة في الدولة، مما يسمح بتأقلم النص الجديد مع التوجهات الجديدة التي تشهدها الدولة، هذا وتمر عملية التعديل الدستوري بجملة من المراحل والمحطات الدستورية تبدأ من مرحلة المبادرة باقتراح التعديل، ثم تلي مرحلة إعداد نص التعديل وبعدها إقراره، وبالنسبة لسلطة رئيس الجمهورية في احتكاره لهذه الوظيفة–تعديل الدستور– وهو ما أثبتته الممارسة العملية فإن كلا من النظامين الجزائري والتونسي قد عملا على تحديد نظام دستوري يكفل هذه العملية الهامة، فيا ترى ماهي الأحكام الإجرائية والضوابط الدستورية التي تحكم مسار عملية التعديل الدستوري الذي يبادر به رئيس الجمهورية؟ وكيف يبرز دور البرلمان في هذا الخصوص؟ وما هو الجديد الذي أضافته الإصلاحات الدستورية الأخيرة؟

[1] أنظر ميلود خيرجة، إنفاذ المعاهدات الدولية في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2015، ص 08.

[2] «la révision constitutionnelle se définit comme une reformation juridique de la constitution opérer par le pouvoir constituant selon des formes et des conditions particulières en tout cas inusitées dans la production des normes infra-constitutionnelle», voir djerdjro (F.M), la révision des constitutions dans les état africains francophones, esquisse de bilan, in R.D.P, 1992, p 122.

الفرع الأول: دوافع وإجراءات مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور:

إن مما لاشك فيه أن وراء القيام بعملية التعديل الدستوري أسباب وخلفيات–سياسية، مالية، ثقافية وحزبية– تقف خلف إقدام رئيس الجمهورية على تعديل دستورها، وقد يحصل في بعض المرات أن يقوم هذا الأخير بإخفاء هذه الدوافع والخلفيات عن أنظار العامة وتعمل على تغطيتها في شكل شعارات عامة، وتختلف هذه الدوافع باختلاف الزمان والمكان أي بتباين الحقب التاريخية لتحقيق أهداف بحدَ ذاتها[1]، من جهة أخرى نجد بأن عملية التعديل الدستوري تمر بجملة من المحطات الإجرائية الخاصة تحتمها الطبيعة الإستثنائية لهذه العملية، من هنا سنتطرق إلى دوافع وخلفيات التعديل الدستوري(أولا) ثم نعالج الخصوصية الإجرائية لعملية التعديل الدستوري (ثانيا) دائما في ظل أنظمة الدول محل الدراسة.

أولا: الدوافع الداخلية والخارجية التي تقف وراء عملية التعديل الدستوري:

قد تلجأ الدولة في بعض الأحيان إلى القيام بمراجعة لأحكام دستورها وتجري تعديلات وتحويرات على بعض أحكامه، سواء تعلق الأمر بالجانب المتعلق بتنظيم السلطات أو بالجانب المتعلق بتحديد الحقوق والحريات، أو القيام بتغيير في بعض الأسس التي تقوم عليها الدولة، هذا كله قد يكون نتيجة عوامل داخلية كضرورة الاستجابة لمتطلبات ولمعطيات عملية واقعية تتعلق باستقرار السلطات واستمرارية الدولة، أو قد يكون التعديل بغرض مواجهة أوضاع سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية قصد تحقيق نوع من التوازن والاستقرار والمواكبة، كما قد يكون التعديل ناتج عن استجابة لضرورة دولية، وللوقوف على جملة هذه الأسباب التي تعتبر كخلفيات لعملية التعديل الدستوري ومدى تأثيرها على لجوء الدولة لهذه العملية سنقوم بالتطرق إلى تحديد الدوافع الداخلية الاختيارية(أ) ثم إلى الدوافع الخارجية (ب)، وهي تقريبا تتماثل إلى حد بعيد في كلتا الدولتين الجزائرية والتونسية.

أ– الدوافع الداخلية الاختيارية التي تقف وراء اللجوء لتعديل الدستور:

يعتبر التعديل الدستوري وسيلة وآلية مهمة للحفاظ على الدستور في حد ذاته، الأمر الذي يجعله يستجيب لمختلف متطلبات الأجيال والحيلولة دون بقائه في معزل عن مواكبة التطورات الداخلية والعالمية، والواقع يبين أن عمليات التعديل الدستوري قد تخضع في أغلب الأحيان إلى متغيرات موضوعية بعضها نابع من طبيعة النظام السياسي السائد، وبعضها الآخر يتعلق بوضع وسنَ الوثيقة الدستورية في حدَ ذاتها من حيث شكل الصياغة لهاته الأخيرة.

ولعل السبب وراء هذه التعديلات يرجع بالأساس إلى جملة التحديات التي يشهدها البلدين والتي تتعلق بالتنمية الشاملة في سياق العولمة، هذه الأخيرة التي تستلزم نظام قوي ومتناسق لمسايرتها قادر

[1] أنظر إيناس القلعي، خصوصية التعديل في دستور 27 جانفي 2014، مجلة القانون والسياسة، عدد 04 لسنة 2016، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016، ص60.

على تعزيز وتفعيل هياكل الدولة بما يساعد على التحكم العقلاني في أولويات الإستراتيجية الوطنية والتكفل الأفضل بمقتضيات التسيير ومتطلبات الحكم الراشد، هذا الأخير الذي يعمل على تجسيد الثقافة والممارسة على كافة المستويات بما يكفل ضمان ديمقراطية حقيقية ومؤسسات جمهورية عتيدة وشرعية دستورية دائمة، ونجمل الدوافع الداخلية الاختيارية للتعديل الدستوري في النقاط التالية:

1- مواكبة ومسايرة التطورات الحاصلة على مستوى المجتمع الداخلي:

يعتبر الدستور انعكاس للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها الدولة والتي تتبدل وتتغير تبعا لقانون التطور، الأمر الذي يحتم دائما إجراء تعديل دستوري يتماشى وهذه الأوضاع وإلا اختلفت النصوص الدستورية مع الواقع، الأمر الذي يترتب عليه إمكانية اللجوء إلى تعديل الأحكام الدستورية باعتماد طرق غير عادية كالثورة أو الانقلاب، كما أن تطور ظروف الحياة في مختلف المجالات يستدعي بالمقابل تغيير في الوثيقة الدستورية بحسب ما تقتضيه هذه الظروف، كون الدستور هو الذي أوجد هذه السلطة وحدود اختصاصاتها وشرعية مختلف القوانين مستمدة من الدستور[1].

وبناء عليه أمكن القول بأنه من غير المعقول لجيل لمعين أن يخضع الأجيال المستقبلية لأحكامه، لأنه بالرغم من الاستقرار الدائم "فإن التحولات والتعديلات الدستورية تعكس رغبة البحث عن هياكل وإجراءات أكثر ملائمة للحقائق السوسيولوجية والثقافية لكل دولة"، هذه الفكرة تفرز واقعا ينبغي على الدساتير أن تسايره وتتأثر به ولعل خير مثال نستدل به هو ما شهدته الجزائر في دستوري 1963 و1976[2]، ومسألة مواكبة التطور قضية مهمة جدًا ذلك أن الدساتير إذا ما أريد لها أن تدوم فعلا فلابد أن تخضع للتعديل أو إلى تأسيس دستور جديد، في هذا السياق نجد أن الدستور الأمريكي بقي نافذا منذ سنة 1787 إلى غاية يومنا هذا، كما شهد حوالي 27 تعديلا ذلك أن واضعي الدستور اختاروا إدخال تحسينات على الدستور ليكون مثاليا الذي انطلق من محتوى لا يتجاوز 07 مواد ليصل إلى 32 مادة، بينما اختارت دول أخرى استحداث دساتير جديدة تتواكب مع كل مرحلة فنجد مثلا الجمهورية الفرنسية قد شهدت ابتداء من دستور 1789 أربعة عشر 14 دستورا طرأت على سبعة منها أثناء تطبيقها تعديلات مهمة، وأوجدت البقية سبعة أنظمة مؤقتة استمر اثنان منها أكثر من أربع 04 سنوات.

أما عن الوضع في النظام الدستوري الجزائري الذي شهد منذ سنة 1962 إلى غاية 1996 أربع دساتير تخللتها جملة من المراجعات الدستورية، شهد آخرها-1996- أربع تعديلات دستورية، كذلك الحال بالنسبة للنظام الدستوري التونسي الذي يتميز بتقلص في الدساتير حيث شهد دستورين فقط، الأول

[1] أنظر دنيا زاد سويح، الضوابط الإجرائية والموضوعية للتعديل الدستوري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة،2013/2012، ص 28.

[2] تنص المادة 10 من دستور 1976 على أن:" الاشتراكية اختيار الشعب الذي لا رجعة فيه، كما عبر عن ذلك بكامل السيادة في الميثاق الوطني، وهي السبيل الوحيد الكفيل باستكمال الاستقلال الوطني، مفهوم الاشتراكية طبقا لما ورد في الميثاق الوطني نصا وروحا، هو تعميق لثورة فاتح نوفمبر 1954 ونتيجة منطقية لها...".

يتعلق بدستور الجمهورية الأولى لسنة 1959 الذي تعرض إلى حوالي 16 تعديلا إلى غاية 2008، ثم دستور الجمهورية الثانية لسنة 2014 الذي كان وليد الثورة.

2- إكمال النقص التشريعي:

إن مسألة إكمال النقص التشريعي تكاد تكون عامة ونصادفها تقريبا في كل الدساتير، حيث أن واضعي الدستور مهما حرصوا على أن يضمَنوه بما شاءوا فإنه لا محالة بأن تبقى هناك مسائل بدون تغطية يعتريها نوع من الفراغ القانوني، بينما قد يحصل في بعض المرات وأن يكون النص موجودا ولكن فقراته ينتابها نوع من النقص أو الخلل في الصياغة لذلك يأتي التعديل الدستوري بالإضافة أو الحذف لاستكمال النص التشريعي[1]، وبهدف استكمال النقص التشريعي نشير مثلا إلى أن السلطة التنفيذية قد برزت لها ممارسات فعلية في هذا المجال، حيث أن اتساع مجالات سلطة هذه الأخيرة وكذلك أهدافها وزيادة أعبائها كان ومازال هو الباعث وراء جنوحها نحو الاستعمال المنحرف لاختصاصاتها الدستورية، وهو الأمر الذي أثبته الواقع فنجد مثلا أن التعديلات الدستورية التي شهدتها الدول محل الدراسة كانت في الأغلب بمبادرة رئاسية وتقريبا لا تكاد تخلوا أي مراجعة من إجراء نوع من التعديل في الجزء المخصص للسلطة التنفيذية وفقا لما يتلاءم وتوجهاتها وتطلعاتها.

كما نلاحظ بأن كثرة التعديلات الدستورية بحجة إكمال النقص التشريعي من شأنه التأثير بطريقة أو بأخرى في وزن وقيمة أسمى وثيقة في الدولة، ذلك أن الإفراط في هكذا أمر قد يخل بسلامة تطبيق بعض الأحكام الدستورية، ومن أجل إكمال النقص التشريعي في النظامين الجزائري والتونسي نشير إلى يلاحظ بأن دساتيرهما قد قدمت جملة من القواعد القانونية التي جعلت منهما متقاربين في التنظيم وغطت الكثير من الأحكام التي كانت في ما سبق محل نقص تشريعي، والأمثلة كثيرة في هذا المجال فنجد مثلا التنصيص على تعزيز الرقابة على دستورية القوانين، إقرار مبدأ الفصل بين السلطات، إقرار ضمانات لحماية الحقوق والحريات وغيرها من الأحكام والقواعد الأخرى.

3- تغيير النظام السياسي أو نظام الحكم:

قد يكون الهدف من وراء عملية التعديل الدستوري هو تغيير نظام الحكم، حيث أن القواعد الدستورية تضع نظام الحكم موضع التبديل والتغيير في إطار مختلف المعطيات السائدة في الدولة وقت إصدارها، ويكون تغيير نظام الحكم باستبداله مثلا من نظام ملكي دكتاتوري إلى نظام ملكي برلماني أو من نظام ملكي إلى نظام جمهوري، وهذه الأمثلة تجد مصدرها في الدساتير الفرنسية فكل تغيير في النظام يعتبر انطلاقة جديدة تحمل في طياتها تجديدا وإثراء في الرؤية السامية لأي دولة من أجل إبراز مقومات الحكم الراشد وإبراز مكانة الدولة الفعلية في مجال علاقاتها الداخلية والدولية، وعليه فعملية التعديل

[1] أنظر محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق، ص16.

الدستوري في أي بلد يراد لها أن تكون أداة لبث الحيوية في النظام السياسي ويعكس حالة من الاستجابة لمختلف التحديات التي تواجهها الدولة.

كما نشير كذلك إلى أن التعديلات الدستورية قد تخضع أحيانا لاسيما في أنظمة الدول النامية ومنها الدول العربية لمتغيرات موضوعية كما سبقت الإشارة نابعة من طبيعة النظام السياسي الحاكم ونظرته للدستور، وبالتالي قد يكون التعديل الدستوري خاضع لهوى السلطة الحاكمة أو من يملك بزمامها أكثر من كونها نابعة من إرادة وطنية مشتركة بين الهيئة الحاكمة وأفراد المجتمع[1].

4- الدوافع الشخصية:

إن عبارة "دوافع شخصية" تدل على أن المجتمعات التي تتفوق فيها السلطة التنفيذية على سائر السلطات الأخرى دائما ما يقف خلفها رئيس الجمهورية الذي يحتكر عملية التعديل الدستوري، وذلك لاعتبار مفاده أنه أعلى سلطة في الدولة والدستور يمنحه كافة الصلاحيات التي تهدف إلى حماية أحكام الوثيقة الدستورية، الأمر الذي يمنح له مجال واسع يمكَنه من صياغة التعديل الدستوري على مقاسه وما يتوافق وتطلعاته وبرنامجه، أي بأن تستجيب لخصائصه وتكوينه السياسي وكذا أفكاره وأهدافه، وهذا الأمر نجده سائدا في أغلب الدساتير المعاصرة خاصة دساتير الدول النامية.

والنظام الجزائري سلك كذلك هذا النهج أين يرى أغلبية الفقهاء والباحثين في المجال الدستوري وبالذات في تعليقاتهم حول وضع الدساتير الجزائرية أن كل دستور كان ورائه شخص الرئيس، كما يمكن القول بأن جملة التعديلات في الجزائر تخدم المصالح الشخصية، وكمثال على ذلك نورد التعديلات المتعلقة بالعهدة الرئاسية وتمديدها التي شهدت تغييرات متلاحقة أثارت الكثير من الجدل، وهو الأمر الذي يترتب عنه تشويه لحقيقة مبدأ التداول السلمي على السلطة المنصوص عليه في الدستور، من جهة أخرى يعمل هذا الأمر على التقليل من القيمة السامية التي تتمتع بها الوثيقة الأساسية الأعلى في الدولة، ومما يبرهن على أن التعديل يكون نتيجة لرغبات ودوافع شخصية نجد مثلا بأن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 جاء بهدف التركيز على أمرين، يتعلق الأول بفتح العهدات الرئاسية والثاني يتعلق بتغيير مركز رئيس الحكومة، وبالتالي فهذا الأمر يبيَن نية المشرع الدستوري في الاستجابة لتطلعات مؤسسة الرئاسة التي تتحكم فعليا في زمام الأمور.

أما عن الوضع في النظام التونسي ففعلا قد كانت هناك دوافع شخصية وراء عمليات التعديل الدستوري التي شهدها دستور 1959، فمثلا تعديلات 1976 و 1988 وكذلك 1995 أبقت على وضعية رئيس الجمهورية كمحور للنظام يلعب دورا هاما ومحصَنا، باعتباره كان وراء المبادرة بهاته التعديلات نحو تعزيز مكانته في علاقته بمجلس النواب والحكومة من جهة وتقليص اختصاصات الوزير

[1] أنظر دنيا زاد سويح، مرجع سابق، ص 36.

الأول من جهة أخرى، أما عن دستور 2014 فيلاحظ بأنه جاء مفرغا وخاليا من أي خلفيات شخصية لأنه كان نتيجة إرادة شعبية ناتجة عن ثورة الكرامة.

ب- الدوافع والعوامل الخارجية وراء عملية التعديل الدستوري:

قد يحصل في بعض الأحيان قيام جملة من المتغيرات التي تفرض نفسها على حكام الدولة تؤدي إلى تغييرهم وتنحيهم عن الحكم، فهنا نميز بين الأزمات والثورات وكذلك الضغوط الدولية التي تكون دافعا وسببا إلى إقامة وميلاد دستور جديد أو تعديل أحكام الدستور السابق، فأغلب الأنظمة السياسية مهما كانت طبيعتها يمكن أن تعرف هزات متنوعة إما سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، ولمعالجة هذه الأزمات أو الهزات يتم اللجوء إلى أحد الأمرين إما إلى تعديل الدستور أو قيام دستور جديد يتوافق مع دواعي هذه الأزمات[1].

1- الأزمات والثورات:

نشير إلى أن الجزائر قد شهدت في هذا السياق أزمتان متباينتان، الأولى تتعلق بأزمة أكتوبر 1988 التي تحمل طابع اجتماعي بالدرجة الأولى التي نجم عنها غليان شعبي صادف تدني سعر البترول وارتفاع نسبة البطالة، الأمر الذي خلق نوعا من التجاوزات التي أخذت صدى واسع في وسط المجتمع الجزائري، الذي أعطاه البعض مبرر سياسي كونه يتعلق بالديمقراطية والحقوق والحريات الأساسية، والترويج الواسع لهذه الفكرة كان دافعا لتجاوز دستور 1976 ما نجم عنه تعديل دستوري بتاريخ 03نوفمبر1988 الذي حمل في طياته العديد من التغييرات، وبعد فترة وجيزة دامت ثلاث03 أشهر صدر دستور 23 فبراير 1989 الذي لم يعط الفرصة لتطبيق أحكام تعديل 1988 مما يفيد أن العمل كان متسارعا يعبر عن فوضى سياسية، لتليها أزمة 11 جانفي 1992 التي تعتبر أزمة سياسية تتعلق بعدم نزاهة العملية الانتخابية التي نتج عنها فراغ دستوري في مؤسسات الدولة نتيجة المخلفات التي تركتها هذه المرحلة التي انتهت بوقف العمل بالدستور.

2- التأثيرات والضغوطات الدولية وراء اللجوء لتعديل الدستور:

تتخذ الضغوط الدولية شكلا مباشرا يكون ذلك عن طريق التصريحات الانفرادية واللقاءات الثنائية أو الجماعية ، وذلك عن طريق المنظمات الحكومية أو غير الحكومية باعتماد طريق الشكاوى المقدمة من الأفراد والجمعيات، فتقوم هذه المنظمات بالقيام بعملية رقابة لأعمال وممارسات الدول في مجالات معينة تتوصل من خلالها إلى إعداد هذه التقارير، ونشير إلى أن كلا من الجزائر وتونس قد قامتا بالاستجابة إلى مثل هذه التأثيرات الخارجية، الأمر الذي نتج عنه إدخال جملة من القواعد في دساتيرها كتلك المتعلقة بحقوق الإنسان نتيجة انضمامها إلى العديد من المواثيق الدولية، ما حتم عليها إدخال تعديلات على

[1] أنظر محمد الناصر بوغزالة، مرجع سابق، ص20.

مختلف تشريعاتها الداخلية لتتلاءم مع التزاماتها الدولية، والأمثلة كثيرة في هذا المجال فنورد مثلا تقرير حقوق الطفل، إقرار حقوق جديدة للمرأة، الاعتراف بالمعارضة، الحكم الراشد وغيرها.

كما يمكن اعتبار خاصية تغلب الفكر الليبرالي وسقوط الأفكار الاشتراكية كنتيجة حتمية وراء لجوء الدولة إلى إجراء إصلاحات دستورية تتوافق مع هذا التوجه.

ثانيا: القواعد الإجرائية التي تحكم عملية التعديل الدستوري:

تعتبر خاصية التعديل الدستوري من الميزات الطبيعية التي يتمتع بها الدستور ذاته، وبهدف تكريس ضمان احترامه وسموه في المنظومة القانونية يجب جعل أحكامه غير قابلة للتعديل إلا بإتباع إجراءات خاصة ومشددة تختلف عن تلك الإجراءات اللازمة لتعديل التشريع العادي، وعلى هذا الأساس يلاحظ بأن كلا من المشرع الدستوري الجزائري والتونسي قد وضع جملة من الإجراءات المتميزة وكذا بعض الشروط التي تحكم مسار العملية المتعلقة بالتعديل الدستوري، في نفس السياق نشير إلى أن كلاهما قد منحا هذه السلطة لرئيس الجمهورية بالدرجة الأولى باعتباره السلطة الفعلية في عملية التعديل، كما خوَل البرلمان كذلك سلطة المبادرة بتعديل الدستور، إلا أن دور هذا الأخير يبقى شبه معدوم في هذا الخصوص لأنه يتوقف على سلطة الرئيس فله وحده تقدير عرضه على الاستفتاء من عدمه، ما يهمنا في هذا الإطار هو دور البرلمان الرقابي في ظل احتكار رئيس الجمهورية لسلطة المبادرة باقتراح تعديل الدستور، لذلك وجب التطرق إلى بيان النظام القانوني الإجرائي الذي يحكم عملية التعديل الدستوري وبيان دور البرلمان فيها، وتمر عملية التعديل الدستوري بجملة من الإجراءات تتمثل في:

أ- مبادرة رئيس الجمهورية باقتراح التعديل الدستوري:

تعتبر السلطة التنفيذية من أولى السلطات التي يعنيها الدستور بالاهتمام والتنظيم يجسدها رئيس الجمهورية الذي يساعد في وضع تصور شامل لإطار حركة الجماعة السياسية، كما يعتبر همزة وصل بين مختلف السلطات ويعبر عن إرادة الدولة داخليا وخارجيا وهو المستلم الوحيد الحائز على السلطة التنفيذية رغم تكريس الثنائية في الدستور، كما يعتبر غير مسئول سياسيا طبقا للدستور وذلك في التصرفات التي تكون مرتبطة بممارسة وظائفه، لهذا فدراسة الدستور لا يمكن أن تتم بمعزل عن الواقع الاجتماعي والسياسي وحتى الاقتصادي للبلد الذي يراد تعديل دستوره[1]، في هذا الطرح نجد أن الدستورين الجزائري والتونسي يتحدان في منح رئيس الجمهورية سلطة المبادرة بتعديل الدستور.

أما عن اقتراح مبادرة تعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري فنجد أن المادة 208 من تعديل 2016 تنص بشكل صريح على أنه:" لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري..."، والجزائر منذ أول دستور لها أشركت رئيس الجمهورية في عملية المبادرة بتعديل

[1] أنظر إيناس القلعي، مرجع سابق، ص 93.

الدستور، حيث تضمن دستور 1963 في المادة 71 منه على أن المبادرة تكون لرئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني، لينص بعدها دستور 1976 –الذي بدوره شهد ثلاث تعديلات– على حق رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التعديل الدستوري لوحده، أما موقف المشرع الدستوري لسنة 1989 و1996 بكل تعديلاته فقد أدرجت نصا جديدا يشرك فيه ممثلي الشعب في المبادرة بعملية التعديل الدستوري.

لكن الملاحظ هو أن المادة 177 من دستور 1996 تقابلها المادة 208 من تعديل 2016 أوردت جملة من الشروط التي يمكن القول على أنها تقلل بشكل كبير من نطاق المبادرة البرلمانية في تعديل الدستور، وهو الأمر الذي أثبتته الممارسة العملية لهذه التقنية في الجزائر حيث أكدت على احتكار رئيس الجمهورية الدائم والمطلق لسلطة المبادرة باقتراح تعديل الدستور، أما في تونس فالمبادرة بالتنقيح الدستوري كما كان يصطلح عليها في دستور1959 واستبدلها دستور 2014 بالمبادرة بتعديل الدستور في الباب الثامن منه فقد خصها بمادتين فقط– على عكس دستور 1959 الذي نظمها في ثلاث مواد –76، 77، 78– وهما المادتين 143 و144، والملاحظ أن دستور 2014 قد أبقى على نفس إجراءات تعديل الدستور خاصة ما يتعلق منها بالسلطة المختصة بالتعديل التي بقيت موكلة لرئيس الجمهورية بالدرجة الأولى ثم إلى ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب، كما لوحظ كذلك أن أغلب التعديلات الدستورية الستة عشر 16 التي شهدها دستور 1959 كانت متنوعة بين مبادرة رئاسية وبرلمانية[1].

ب– الإقرار البرلماني لمشروع التعديل الدستوري:

تعطي غالبية الدساتير للبرلمان سلطة الفصل فيما إن كانت هناك ضرورة ملحة تستدعي اللجوء إلى تعديل الدستور من عدمه، لأن البرلمان يعتبر أكثر هيئات الدولة صلاحية للبث في ضرورة إجراء التعديل، ولكي يتم تنفيذ مبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل لابد بالدرجة الأولى أن يتم قبوله من طرف البرلمان كمحطة أولى، وعادة ما توكل صلاحية الفصل في تحديد مدى ضرورة التعديل من عدمه إليه للتصويت دون مناقشة الموضوع، حيث يكون على الدوام مدعما لفكرة ملف التعديل الدستوري الذي يفتحه رئيس الجمهورية لإعادة النظر في بعض آليات الحكم وتنظيم علاقات المؤسسات الدستورية[2].

وبتفحص الدساتير الجزائرية المتعاقبة يلاحظ بأنها لم تلغ حق النواب في مراقبة مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور عن طريق الإقرار المبدئي لهذا التعديل، فنجد أن المادة 72 من دستور 1963 تنص على أنه:" يتضمن إجراء تعديل الدستور تلاوتين وتصويتين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني يفصل بينهما شهرين"، الأمر نفسه أكده دستور 1976 أين أعطى للبرلمان حق ممارسة الوظيفة التأسيسية عن طريق إقرار المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون التعديل الدستوري وذلك بأغلبية

[1] أنظر رافع ابن عاشور، مرجع سابق، ص ص، 118-129.
[2] أنظر دنيا زاد سويح، مرجع سابق، ص 65.

3/2 ثلثي أعضائه طبقا للمادة 192 منه، وما يمكن قوله عن مرحلة الإقرار البرلماني لمشروع التعديل الدستوري أنها تعتبر مرحلة شكلية لا غير ويعود السبب في ذلك إلى أن كلا من رئيس الجمهورية ونواب المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1976 كلهم مرشحي حزب جبهة التحرير الوطني، الأمر الذي يحول دون اعتراض النواب على هذا المشروع.

أما دستوري 1989 و1996 فقد نصا على أن البرلمان أصبح يقر مشروع التعديل الدستوري الذي يقترحه رئيس الجمهورية بنفس الشروط التي تتم المصادقة بها على نص تشريعي[1]، وبالنسبة لدستور 1989 فقد اشترط الأغلبية المطلقة للحاضرين للإقرار المبدئي لمشروع التعديل طبقا للمادة 163 منه، أما دستور 1996 المعدل في 2016 فاشترط الأغلبية البسيطة للحاضرين، ومن هذا المنطلق يجب إتباع الإجراءات الواردة بالمادة 138 من تعديل 2016، وبالرغم من سموَ القاعدة الدستورية على القوانين العادية إلا أنه يلاحظ بأن المشرَع الدستوري فعلا قد بالغ في هذا الأمر مما ينعكس سلبا على القيمة السامية للأحكام الدستورية، كما نلاحظ بأنه لم يبين في نص المادة 138 نسبة خاصة للتصويت داخل المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي تطبق القاعدة العامة ويكفي تصويت الأغلبية البسيطة.

بالعودة للحديث عن الوضع في التجربة التونسية فيمكن القول بأن المشرَع الدستوري قد سلك نهج الدستور الجزائري وأخذ بشرط الإقرار المبدئي البرلماني على مشروع التعديل الذي يتقدم به رئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه المادة 144 من دستور 2014 بقولها:" كل مبادرة لتعديل الدستور تعرض من قبل رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي في كونها لا تتعلق بما لا يجوز تعديله حسبما هو مقرر بهذا الدستور"، ما يمكن تسجيله هنا أنه قبل النظر في مشروع التعديل من طرف مجلس نواب الشعب يقوم رئيس هذا الأخير مباشرة بعد تلقيه له بإحالته على المحكمة الدستورية، وهو أحد الإجراءات المستحدثة التي جاء بها الإصلاح الدستوري بموجب دستور2014، ولقد كلفت المحكمة الدستورية باعتبارها هيئة قضائية مستقلة[2] بمراقبة دستورية مشاريع القوانين الدستورية.

ونشير هنا إلى أن المحكمة الدستورية مقيَدة بأمرين، أولهما يتعلق بالالتزام بنطاق أو حدود النص الدستوري المطلوب تفسيره، والآخر يتعلق بالتقيَد بمقتضيات التدرج التشريعي أي لا يعني خلق قاعدة دستورية جديدة وإنما يقتصر على بيان أوجه الغموض الموجود في النص الدستوري، ومن خلال قراءة متأنية للمادة 120 من الدستور التي تنص على أن تختص المحكمة الدستورية دون سواها في مراقبة دستورية مشاريع القوانين التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب حسب ما هو مقرر بالمادة 144

[1] أنظر المادتين 165و208 من دستوري 1989و1996 المعدل في 2016 على التوالي.
[2] أنظر المادة الأولى من القانون التأسيسي عدد 50 لسنة 2015، مؤرخ في 03 ديسمبر2015، يتعلق بالمحكمة الدستورية، الرائد الرسمي عدد 98، المؤرخ في 08ديسمبر2015.

أو لمراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور"، مما يفيد بأن المحكمة باعتبارها جهة رقابة سابقة مستحدثة في مجال التعديل الدستوري تشمل رقابة إجراءات التعديل وموضوع التعديل[1].

وعليه فإن المحكمة الدستورية تنظر في كون التعديل لا يتعلق بما لا يجوز تعديله حسب ما هو مقرر بالدستور، حيث تنص المادة 40 من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية على أن يعرض رئيس مجلس نواب الشعب كل مبادرة لتعديل الدستور على المحكمة الدستورية في أجل أقصاه ثلاث أيام من تاريخ ورود المبادرة على مكتب المجلس، ويعلم رئيس المجلس كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بمبادرة التعديل، وتضيف المادة 41 من القانون الأساسي للمحكمة على أن تبدي هذه الأخيرة رأيها في مدى تعلق المبادرة بالأحكام التي حجر الدستور تعديلها في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ عرض مبادرة تعديل الدستور عليها، ويتولى رئيس المحكمة الدستورية فورا إعلام رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة برأي المحكمة الدستورية، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو أنه كيف يمكن للمحكمة الدستورية الممثلة والضامنة لدولة القانون الاقتصار على إصدار رأي في مسألة على قدر كبير من الأهمية والدقة حول مشروع التعديل، كان من الأولى لو أنه تم التنصيص على أن تعرض كل مبادرة لتعديل الدستور من قبل رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية لتنظر في مدى مطابقتها وتناسبها مع المبادئ المضمنة بالدستور.

بعد قيام المحكمة الدستورية بمراقبة مشروع التعديل وتصدر رأيا بشأنه يأتي بعد ذلك دور البرلمان للموافقة عليه، حيث تنص المادة 02/144 على أنه:" ينظر مجلس نواب الشعب في مبادرة التعديل للموافقة بالأغلبية المطلقة على مبدأ التعديل"، وهي صياغة تقترب إلى حد كبير مع صياغة المادة 77 من دستور 1959 لكن الاختلاف يكمن فقط في أن دستور 2014 قد ألغى اللجنة الخاصة بدراسة التعديل، وهذا الإقرار المبدئي لا يعني مناقشة التفاصيل بل هو مجرد موافقة أولية على مبدأ التعديل، فإذا حظيت مبادرة التعديل بالقبول من طرف الأغلبية المطلقة يقع النظر في مضمون التعديل ومناقشته، الأمر الذي يفهم ضمنا بأن السلطة التشريعية ممثلة في مجلس نواب الشعب هي من تتولى هذه المهمة بعدما كانت في السابق مسندة للجنة خاصة، وبناء على ذلك نقول بأن الإقرار المبدئي هو رهن موافقة البرلمان في النظام الجزائري أما في النظام التونسي فهو رهن رقابة المحكمة الدستورية وموافقة البرلمان.

ج- الإقرار النهائي لمقترح المبادرة بتعديل الدستور:

يتَحد النظامين الجزائري والتونسي حول طريقة الإقرار النهائي أو المصادقة على مشروع التعديل، بينما الاختلاف يكمن فقط في بعض الإجراءات التقنية، لذلك فإن المصادقة على مشروع التعديل تأخذ أحد الشكلين وكل نظام عالجها بطريقته لذلك نجد:

[1] أنظر إيناس القلعي، مرجع سابق، ص 100.

1- طريقة المصادقة على مشروع التعديل الدستوري في النظام الجزائري:

لقد نصت المادتان 208 و210 من تعديل 2016 على طرق المصادقة على مقترح مشروع التعديل الدستوري وهي:

- الإستفتاء الشعبي كمسلك أول للمصادقة على مشروع التعديل:

تذهب المادة 208 من تعديل 2016 إلى أنه تتم المصادقة على مشروع التعديل عن طريق الاستفتاء الشعبي وهو ما يصطلح عليه بالسلطة التأسيسية الفرعية العادية، حيث تتشكل هذه الأخيرة من رئيس الجمهورية الذي يتمتع بحق المبادرة والبرلمان الذي يختص بالتصويت والموافقة الأولية على مشروع التعديل، ليليها دور الشعب كسلطة مختصة بالمصادقة النهائية على مشروع التعديل وأخيرا رئيس الجمهورية كسلطة إصدار[1]، حيث أنه بعد موافقة البرلمان على مشروع التعديل يعرض على الاستفتاء الشعبي بعد مرور 50 يوما من إقراره من طرف البرلمان، وهي المدة المخصصة للتفكير بروية واتخاذ موقف حول الأحكام محل التعديل باعتبارها ستصبح ملزمة للجميع، وفي حالة رفضه من طرف الشعب -التصويت بالسلب- فإن المشروع يصبح لاغيا ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية[2]، أما بعد الموافقة عليه من طرف الشعب فإن رئيس الجمهورية يقوم بإصدار نص التعديل الدستوري.

هذا ويمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى مسلك آخر يتجاوز فيه إرادة البرلمان وذلك عن طريق لجوئه إلى تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء المباشر دون إشراك البرلمان في العملية، لأن المادة 08 والمادة 08/91 من تعديل 2016 خولتا لرئيس الجمهورية حق اللّجوء إلى الهيئة الناخبة في كل قضية ذات أهمية وطنية، لذلك يمكن للرئيس أن يعتبر تعديل الدستور من القضايا ذات الأهمية الوطنية التي تستدعي عرضه على الاستفتاء الشعبي، وللنظام الجزائري سوابق في هذا السياق وهو ما حصل عند تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988 ووضع دستور 1989، وكذلك الاستفتاء حول دستور 28 نوفمبر 1996[3]، حين لجأ رئيس الجمهورية مباشرة إلى الشعب دون إشراك البرلمان وهو صورة من صور التهميش التي تمس بسيادة البرلمان، لكن الإشكال الجوهري الذي نطرحه في هذا الخصوص هل أن فعلا الشعب يمتلك الثقافة الدستورية التي تؤهله لتقرير مصير التعديل الدستوري بدون دراسة أو مناقشة علنية لهذا المشروع من طرف المختصين والخبراء في هذا المجال؟ وهذا الغموض الذي يجتاح الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور ساعد ومازال يساعد رئيس الجمهورية في تفسيرها كما يراه مناسبا.

---

[1] أنظر مزياني حميد، الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد02 لسنة 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص446.

[2] أنظر المادة 209 من تعديل 2016.

[3] أنظر في ذلك الإعلان المتعلق بنتائج استفتاء 28 نوفمبر1996 لتعديل الدستور، وكذلك المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المتعلق بنص التعديل الدستوري لسنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

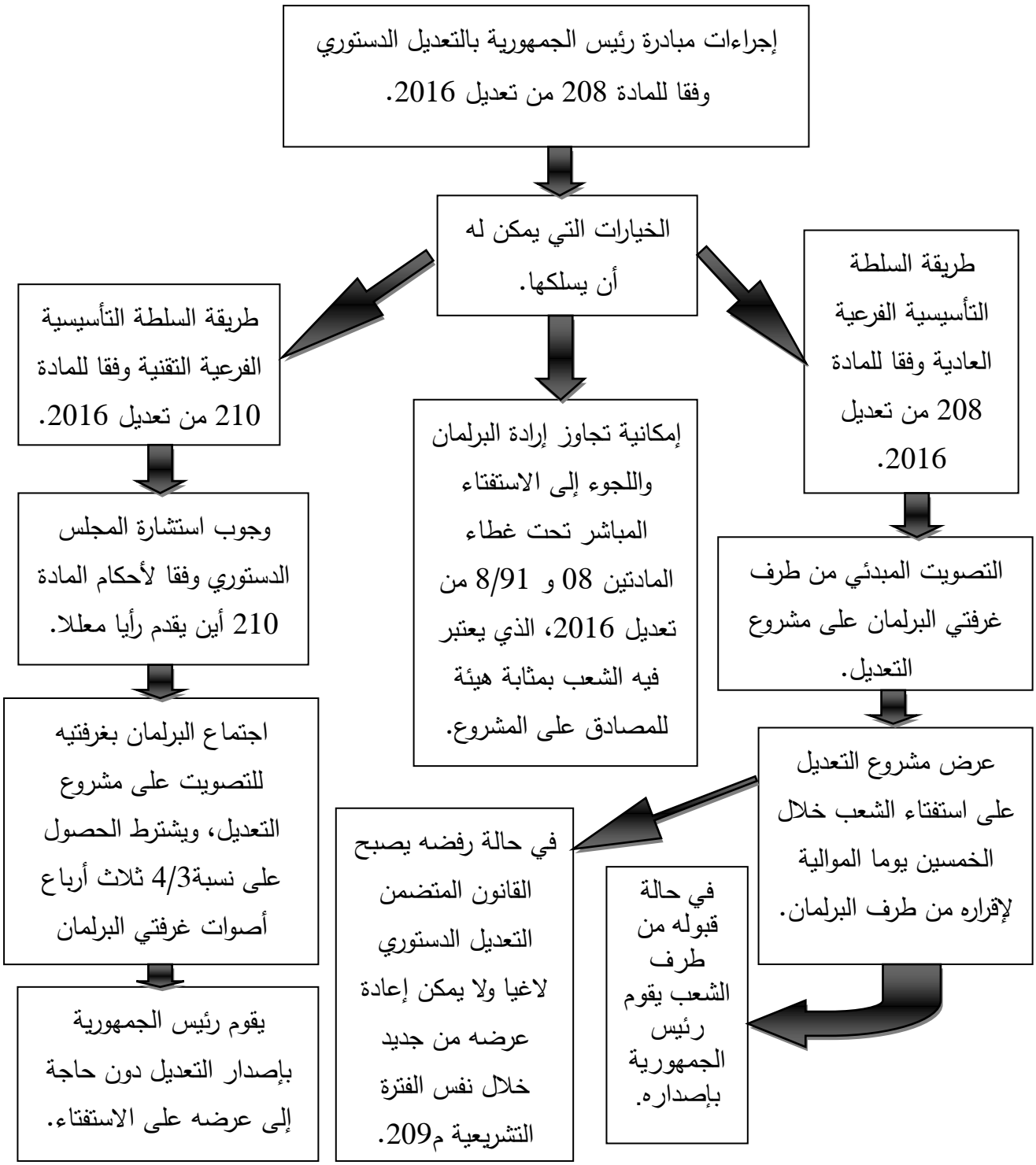
– رأي المجلس الدستوري المعلل مسلك ثان للمصادقة على مشروع التعديل:

تنص المادة 210 من تعديل 2016 على حالة أخرى ثانية للمصادقة على مشروع التعديل ويصطلح عليها بطريقة السلطة التأسيسية الفرعية التقنية، حيث تتشكل هذه الأخيرة من رئيس الجمهورية كسلطة مبادرة باقتراح مشروع التعديل وإصدار نصه، والمجلس الدستوري كهيئة استشارية والبرلمان بغرفتيه كهيئة تصويت على اقتراح مشروع التعديل، وبناء على أحكام المادة 210 فإن رئيس الجمهورية يمكنه اللجوء إلى هذه الطريقة دون عرض مشروع التعديل على الشعب[1]، إذا كان لا يمس البتة المبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، شريطة أن يعرضه أولا على المجلس الدستوري للتأكد من مراعاة ما سبق من شروط وإبداء رأي معلل حوله بعدها يعرض على البرلمان المجتمع بغرفتيه للتصويت عليه، ويستوجب الحصول على ¾ ثلاثة أرباع أصوات غرفتي البرلمان، لكن ما تجب الإشارة إليه في هذا الإطار هو أن البرلمان إذا كان مطالبا بالتصويت فهل بإمكانه مناقشته ومن ثم احتمال تعديل أحكام المشروع[2].

بالتمعن في أحكام الدستور لا نجد ما يدل على أن البرلمان المجتمع بغرفتيه يمكنه مناقشة مشروع التعديل أثناء جلسة التصويت، وكذلك بالرجوع إلى أحكام القانون العضوي 16-12 نستنتج من قراءة المادة 101 التي تنص على أنه:" تضبط القواعد الأخرى لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكتبي الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سنَا، ويصادق عليه البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا في بداية جلساته"، يتبين بأن مناقشة النص واحتمال إدخال تعديل عليه أمرين مستبعدين، وبالتالي يترتب على ذلك محدودية وانحصار دور البرلمان في مجال التعديل الدستوري إضافة إلى عدم صدور القانون العضوي الوارد بالمادة 101 أعلاه الذي ينظم أحكام البرلمان المجتمع بغرفتيه، في مقابل اتساع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في مجال عملية التعديل الدستوري.

[1] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص ص،257، 258.
[2] ورد هذا الأمر في العديد من المرات حيث نجد مثلا التعديلات الدستورية الثلاث التي مست دستور 1996 كلها كانت بدون العرض على الاستفتاء.

- مخطط توضيحي يبين إجراءات سير مبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل الدستوري في الجزائر :



2- طريقة المصادقة على مشروع التعديل الدستوري في النظام التونسي:

لابد من الإشارة إلى أن الدستور التونسي لسنة 1959 استبعد تماما تدخَل الشعب عبر تقنية الاستفتاء، وكان هذا التغييب راجع بالأساس إلى النخبة السياسية في تونس التي كانت تعتبر أن الشعب لم يصل بعد لمرحلة النضج السياسي، ولكن تم التنصيص على إجراء الاستفتاء أول مرة في التنقيح الدستوري لسنة 1997 الذي أقر ضرورة تدخل الشعب عبر آلية الاستفتاء، كما اشترط إجراءات خاصة لمباشرة عملية المبادرة بالتعديل الدستوري، أما المصادقة على مشروع التعديل حسب ما أورده الدستور الجديد لسنة 2014 فتكون بطريقتين، إما المصادقة على مشروع التعديل من قبل البرلمان مباشرة دون اللجوء إلى الاستفتاء، وإما المصادقة على مشروع التعديل عن طريق الاستفتاء إذا ما اختار رئيس الجمهورية ذلك وهو تقريبا نفس التوجه الذي سلكه المشرع الدستوري التونسي في تنقيح 1997 وما بعده.

- المصادقة على مشروع التعديل مباشرة من طرف مجلس نواب الشعب:

نصت الفقرة الثالثة من المادة 144 من دستور 2014 على أنه:" يتم تعديل الدستور بموافقة ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب"، وبالتالي فإن الحالة المبسطة للمصادقة النهائية على مشروع التعديل يتولاها البرلمان بمفرده وهو نفس التوجه الذي سلكه دستور 1959 في المادة 77 منه، ولعل السبب وراء الاهتمام بإعطاء البرلمان هذه الصلاحية في مجال التعديل الدستوري يعود إلى توسيع دائرة المشاركة في اتخاذ القرار وتحقيق أكبر قدر من الاستقرار السياسي وتعزيزا للممارسة الديمقراطية، فبعد أن يقوم رئيس الجمهورية باقتراح المبادرة بالتعديل يشترط الدستور موافقة ثلثي 3/2 أعضاء مجلس نواب الشعب، ما يسجل هنا هو أن دستور 2014 قد قام بتغييب نظام القراءتين[1] التي كانت معتمدة في دستور 1959، وبالتالي يفهم بأن مجلس نواب الشعب هو من يتولى دراسة ومناقشة مشروع التعديل بعدها يقوم بالمصادقة عليه دون حاجة إلى لجنة خاصة تختص بهذا الموضوع نظرا لعدم وجود نص صريح يمنع ذلك.

هذا وتراقب المحكمة الدستورية احترام إجراءات التعديل حيث نجد أن المادة 42 من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية تنص على أنه يعرض مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية مشاريع قوانين تعديل الدستور في أجل أقصاه 03 أيام من تاريخ المصادقة عليها من قبل مجلس نواب الشعب لتتولى مهمة مراقبة دستورية إجراءات التعديل، معنى ذلك أن المحكمة الدستورية تراقب مدى احترام إجراءات التعديل بعد مصادقة المجلس وقبل أن يعرض مشروع التعديل على الاستفتاء إن قرر رئيس الجمهورية ذلك، وتصدر المحكمة قرارها وجوبا في أجل أقصاه 45 يوما من تاريخ تعهدها، وإذا قضت

[1] تنص المادة 77 من دستور 1959 المنقح في 1997 على أنه:" ينظر مجلس النواب في التنقيح المزمع إدخاله بعد قرار منه بالأغلبية المطلقة وبعد تحديد موضوعه ودرسه من قبل لجنة خاصة، وفي حالة عدم اللجوء إلى الاستفتاء تتم الموافقة على مشروع تنقيح الدستور من قبل مجلس النواب بأغلبية الثلثين من الأعضاء في قراءتين تقع الثانية بعد ثلاثة أشهر على الأقل من الأولى".

المحكمة بدستورية إجراءات التعديل فإنها تحيل المشروع إلى رئيس الجمهورية الذي يختمه أو يعرضه على الاستفتاء، أما إذا قضت بعدم الدستورية فتتولى في أجل أقصاه 07 أيام إحالته مصحوبا بقرارها إلى رئيس مجلس نواب الشعب، أين يتولى هذا الأخير تصحيح إجراءات التعديل طبقا لما ورد بقرار المحكمة الدستورية في أجل أقصاه ثلاثين 30 يوما من تاريخ توصله بالقرار المذكور، لكن هنا نطرح تساؤل حول الغاية من عدم تضمين الدستور بهذا الإجراء الجوهري المتعلق بالقرار الوجوبي للمحكمة؟

– المصادقة على مشروع التعديل عن طريق قناة الاستفتاء:

تقتضي هذه الحالة تدخل مجلس نواب الشعب للموافقة على مشروع التعديل بأغلبية الثلثين من الأعضاء، بعدها مباشرة أمكن لرئيس الجمهورية عرض هذا المشروع على الاستفتاء، هذا الإجراء الذي يبقى اللجوء إليه اختياريا بل استثنائيا أيضا لرئيس الجمهورية يتحكم فيه كيف ما شاء، وليكون الاستفتاء مقبولا يجب قبوله في هذه الحالة بأغلبية المقترعين، وبالتالي فإن هذا الاستفتاء الاختياري لا يلزم رئيس الجمهورية في شيء لأنه مخير في ممارسته من عدمه، وبناء عليه فإن الاستفتاء الوارد بالمادة 144 هو استفتاء تصديقي واختياري يهدف إلى معرفة موقف الشعب من مسألة التعديل الدستوري، لكن الغموض الوارد في نص المادة 144 يتعلق بالأجل والتوقيت الذي داخله يقوم رئيس الجمهورية بتحديد اختياره لأسلوب المصادقة على مشروع التعديل، مما يبقي المجال مفتوحا على مصراعيه لرئيس الجمهورية في أن يلجأ إليه إما عند عرضه للمشروع أو حتى قبل تقديم المشروع أصلا، كما أن اختيار أسلوب الاستفتاء للمصادقة على مشروع التعديل لا يعني بالضرورة إقصاء موافقة البرلمان على عرض التعديل على الاستفتاء وهو الأمر الذي أكدته المادة 144 صراحة[1].

بإجراء مقارنة بين دور البرلمان في مجال التعديل الدستوري في ظل كل من النظامين الجزائري والتونسي، نجد بأنه في ظل هذا الأخير قد رسم لنفسه مكانة مرموقة وفعالة في هذه العملية الدقيقة مكنته من بسط وفرض رقابته على أغلب مراحل عملية التعديل، بالإضافة إلى منحه سلطة تعديل الأحكام الواردة بمشروع التعديل بناء على ما ورد بقرار المحكمة الدستورية، وهي الأمور التي نجد لها غياب في ظل النظام الجزائري أين يقتصر دوره فقط على الموافقة والتصويت دون مناقشة للأحكام الواردة بمشروع التعديل، وبالتالي يبقى دوره شبه هامشي والسبب في ذلك هو الإمكانية التي منحت لرئيس الجمهورية التي تؤهله لدرجة تجاوزه في هذه العملية، مما يبقي عليه مجرد محطة دستورية شكلية يلتزم رئيس الجمهورية باحترامها.

[1] أنظر إيناس القلعي، مرجع سابق، ص 116.

- مخطط توضيحي يبين إجراءات سير مبادرة رئيس الجمهورية التونسي بالتعديل الدستوري:



الفرع الثاني: القيود الواردة على عملية التعديل الدستوري:

إن المبادرة الرئاسية باقتراح تعديل الدستور يلزم أن تحترم جملة من الضوابط الشكلية – التي تطرقنا لها سابقا– إضافة إلى جملة من الضوابط الموضوعية، هذه الأخيرة التي تعني احترام والأخذ بعين الاعتبار لبعض نصوص الدستور عند القيام بعملية التعديل، وكل هذا من أجل تمتع النصوص بالقيمة القانونية الملزمة، لذا لا يكفي عرض النص على الشعب ليكون شرعيا لأن قواعد المشروعية الإجرائية تحتاج إلى ضمانات ودعامات موضوعية تحمي روح الدستور من التغيير، لأنه قد يحصل في بعض الأحيان اتفاق بين القوى السياسية على توجيه القانون لخدمة برامجها، لذا يفترض أن يسطَر المشرع الدستوري آليات وقائية وعلاجية تحول دون انحراف عن الإرادة التأسيسية العامة، يضاف إليها قيد أو ضابط زمني يتمثل في تحديد النطاق أو المجال الزمني الذي لا يمكن إجراء تعديل دستوري خلاله.

لذلك نجد أن المشرع الدستوري قد نص على جملة من القيود الموضوعية الواردة على عملية التعديل الدستوري(أولا) كما نص على القيد الزمني الذي يتم من خلاله تحديد حالات حظر اللجوء للتعديل(ثانيا).

أولا: القيود الموضوعية الواردة على عملية تعديل الدستور:

تلجأ الدساتير إلى فرض قيود على مبادرة التعديل الدستوري في بعض أحكامها، هذه القيود الموضوعية التي لا يسمح أن يمسها أي تعديل دستوري باعتبارها مكتسبات وطنية وقواعد جوهرية في بناء الدولة، لذلك نجد أن الدستورين الجزائري والتونسي قد قاما باللجوء إلى تحصين بعض المواضيع الدستورية من كل تعديل وهذا بغية تحقيق نوع من الحماية لهذه المكتسبات والقواعد الجوهرية التي تبنى عليها الدولة والتي تتمثل في:

أ-المادة 212 من تعديل 2016 قيد موضوعي على تعديل الدستور في الجزائر:

إن الدستور الجزائري قد تضمن بداية من دستور 1963 إلى غاية تعديل 2016 حالات لا يمكن إجراء تعديل عليها وهي قيود وجب مراعاتها واحترامها أثناء أي مبادرة لتعديل الدستور، فنشير إلى أن دستور 1963 لم ينص على أي قيد أو حظر موضوعي صراحة وإنما في ديباجته قد نص على جملة من المبادئ الدستورية التي تعتبر ضمنيا من بين المواضيع التي لا يمكن المساس بها، أما دستور 1976 في مادته 195 فنص على أنه لا تقبل أي مبادرة ترمي إلى تعديل النظام الجمهوري للدولة أو دينها أو النظام الاشتراكي أو الحريات الأساسية أو مبدأ الاقتراع العام المباشر والسري أو سلامة التراب الوطني، أما عن دستور 1989 فيلاحظ بأنه لم يتطرق إلى أي حظر في نصوصه، الأمر الذي تداركه دستور 1996 في نص المادة 178[1] منه، أما تعديل 2002 فلم يغير في المادة 178، لكن تعديل

[1] تنص المادة 178 من دستور 1996 على أنه:" لا يمكن أي تعديل أن يمس الطابع الجمهوري للدولة، النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، الإسلام باعتباره دين الدولة، العربية باعتبارها اللغة الوطنية الرسمية، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، سلامة التراب الوطني ووحدته".

2008 عمل على إضافة قيد موضوعي للمادة 178 يتمثل في العلم والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية، ليأتي تعديل 2016 ويضيف قيد موضوعي آخر أورده في الفقرة 08 من المادة 212 منه تتمثل في تحديد العهدة الرئاسية.

بناء على ما سبق يمكن القول بأن نص المادة 212 من تعديل 2016 قد أوردت جملة من القيود الموضوعية التي لا يجوز المساس بها بأي حال من الأحوال أثناء المبادرة بتعديل الدستور، هذه الأخيرة التي في مجملها تتعلق بمبادئ ومقومات الدولة الجزائرية وهي كالتالي:

1- القيد الموضوعي المتعلق بمبادئ الدولة:

لقد ضمَن الدستور الجزائري أحكامه بمجموعة من المبادئ التي يحظر المساس بها أثناء أي مبادرة لتعديل الدستور وهي:

- الطابع الجمهوري للدولة:

إن وجود دولة ناجحة هو أمر يخص كافة أبناء المجتمع أي أنه يتوجب على جميع أفراد المجتمع السياسي أن يكونوا مواطنين فعالين ومشاركين في الحياة العامة والسياسية، وبالتالي ينتج عن هذا المفهوم ضمان وجود دولة ذات حيز عام متطور مبنية على أسس نظامية وقانونية، ويرتكز النظام الجزائري الحالي على الطابع الجمهوري للدولة حيث نجد أن أغلب الدساتير المتعاقبة قد نصت وأكدت على ذلك، ولقد نصت المادة الأولى من دستور 1996 على أن الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ، وهو الأمر نفسه الذي نصت عليه المادة الأولى من دستور 1963 و1989 إلا أن دستور 1976 قد أضاف صفة الاشتراكية، حيث نصت المادة الأولى من هذا الأخير على أنه:" الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ، الدولة الجزائرية دولة اشتراكية"، هذا ويرجع اعتماد الدولة الجزائرية على هذا المبدأ الراسخ إلى ثورة نوفمبر 1954.

- رموز الدولة الجزائرية:

تعتبر ثورة التحرير الوطنية المجيدة إحدى المكاسب التي تتميز بها الدولة الجزائرية وتعتبر من أبرز الثورات في العالم، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى شموليتها وتجذرها بكل تضحياتها وأمجادها الخالدة، هذه الثورة التي أسفرت عن انبثاق مجموعة من الرموز والأسس التي كانت مرتبطة في الأصل باستقلالها وما حققته من مكاسب وطنية، إقليمية وعالمية، ولقد رصدت مواثيق الثورة الجزائرية هذه الرموز وجسدتها في كل العمليات الدستورية المتعاقبة، وذلك بداية من أول دستور جزائري لسنة 1963 ثم دستور 1976 وكذا دستوري 1989 و 1996 بكل التعديلات التي شهدتها، لكن الفضل يعود إلى المشرع الدستوري في سنة 2008 أين نص صراحة بموجب المادة 178 منه وبالذات في الفقرة 07 منها على هذه الرموز على

غرار الدساتير السابقة التي نظمتها في مواد متفرقة[1]، كما لم تقم الدساتير السابقة بحمايتها صراحة من أي تعديل يمكن أن يلحق بها مثلما ذهب إليه تعديل 2008، وتتمثل هذه الرموز الوطنية في العلم والنشيد الوطني.

- الطابع الديمقراطي للدولة:

الديمقراطية شكل من أشكال الحكم يشارك فيها جميع المواطنين المؤهلين على قدم المساواة إما مباشرة أو عن طريق ممثلين عنهم منتخبين، ويقصد بالأسلوب الديمقراطي ذلك النظام الذي يكون فيه الشعب صاحب السلطة ومصدرا لها، كما تتضمن الديمقراطية مبادئ ثابتة تعد الإطار النظري لها ومحتواها في أي نظام سياسي، وبالتالي فهي نظام اجتماعي مميز يعكس ثقافة أخلاقية وسياسية معينة تتجلى في مفاهيم تتعلق بضرورة تداول السلطة سلميا وبصورة دورية، لكن الاختلاف يتناول الديمقراطية كمفهوم إجرائي وممارسات ترتبط بواقع وطبيعة ومقومات أي مجتمع وجدت فيه، فهي ترتبط في تشكيلها بالخصائص المختلفة للمجتمع الذي توجد فيه فتتأثر بالواقع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والثقافي[2].

أما بالنسبة للطابع الديمقراطي في الدولة الجزائرية فنجد أن جل الدساتير المتعاقبة كانت دائما تسعى إلى تكريسه كمبدأ وتم فعلا تضمينه في العديد من المواد الدستورية[3]، ويؤدي هذا المفهوم دورا بارزا في كل العمليات الدستورية التي عرفتها الجزائر التي كانت دائما تؤكد على الطابع الديمقراطي كتقنية ووسيلة تفضي إلى ترسيخ الدولة والمواطنة في التماسك والاستمرارية[4]، هذا ويلاحظ أن موضوع الديمقراطية قد تطرقت له ديباجة تعديل 2016 في أربع فقرات، الأولى تتعلق بالنضال دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، الثانية تتعلق بالعمل على بناء دولة ديمقراطية وجمهورية، الثالثة تتعلق بتكريس التداول السلمي الديمقراطي على السلطة عن طريق الانتخابات، الرابعة تتعلق بالفصل بين السلطات والحماية القانونية للأشخاص والعمل على الحد من الفوارق الاجتماعية، ونشير كذلك إلى أن المشرع الدستوري قد أفرد لموضوع الديمقراطية مجموعة من المواد منها 12، 13، 15، 17 من تعديل 2016.

---

[1] أنظر المواد 06، 04، 05، 05 من دساتير 1963، 1976، 1989، 1996 على التوالي.

[2] أنظر سمري سامية، تطبيق مفهوم الديمقراطية في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2012/2011، ص 20.

[3] أنظر في ذلك المادة الأولى من جميع الدساتير الجزائرية المتعاقبة.

[4] إن تبني النظام الديمقراطي الحقيقي هو الذي يخرج الشعب من متاهات الأزمات لقيامه على أساس احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وضمان حرية التعبير عن الرأي وحرية الشعب في اختيار حكامه وممثليه دون ضغوط مادية أو سياسية يعتبر من أهم سمات الديمقراطية، ولعل عدم التطبيق الفعلي للديمقراطية قد يؤدي إلى حدوث أزمات كبرى كما حصل خلال العشرية السوداء بالجزائر أو ما حصل في تونس خلال أحداث 2011، أنظر في ذلك دنيا زاد سويح، مرجع سابق، ص97.

- مبدأ التداول السلمي على السلطة المتعلق بالعهدة الرئاسية:

تعتبر العهدة الرئاسية مفهوما شديد الارتباط بمصطلح التداول على السلطة ذلك أن طبيعة هذه العلاقة تترجم بين ثنايا صفتين يمكن للعهدة الرئاسية أن تتصف بهما، فإما أن تكون عهدة محددة المدة أو عهدة مفتوحة غير مقيدة بمعيار الزمن، هذه الأخيرة التي تجد تطبيقاتها في الأنظمة الملكية دون الجمهورية[1]، وللإحاطة بموضوع العهدة الرئاسية ينبغي التطرق إلى الإطار الدستوري الذي ينظمها، فنجد أن دستور 1963 قد نص في المادة 39 منه على أنه:" تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية وهو ينتخب لمدة 05 سنوات..."، مما يعني أن العهدة محددة بقيد زمني هو خمس سنوات غير قابل للتجديد، أما دستور 1976 فنص في المادة 108 منه على أن:" المدة الرئاسية ست سنوات، يمكن إعادة انتخاب رئيس الجمهورية"، وبالتالي فهذا الدستور اعتمد على فتح العهدات ولم يحدد عددها، وهو الأمر نفسه الذي نص عليه دستور 1989 في المادة 71 منه إلا أنه قلص من مدة العهدة لتصبح خمس سنوات واستبدل تسمية العهدة بالمهمة وأبقى المجال مفتوح لها.

أما دستور 1996 فنص في المادة 74 منه على أن مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات ويمكن إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة، عمل هذا الدستور على تحديد وغلق العهدات لكن سرعان ما جاء تعديل 2008 وبالذات في المادة 74 وقام بفتح العهدات ولم يورد لها أي تحديد، والملفت للانتباه أن تعديل 2016 جاء مرة أخرى ليعود إلى ما جاء به دستور 1996 لينص في المادة 88 منه على أن مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات ومكن من إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة أي العودة إلى نظام غلق العهدات، فعلا نلاحظ تلاعب كبير بهذه الخاصية الهامة التي تميز النظام الديمقراطي الذي ينادي به المشرع الدستوري الجزائري، نتساءل هنا عن مجال الحماية التي تتمتع بها النصوص الدستورية؟ ألا يؤدي هذا الأمر إلى الانتقاص من قيمة القاعدة الدستورية؟.

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد عمل على تحديد العهدة الرئاسية وغلقها وهو ليس بالأمر الجديد، إنما الجديد يتعلق بإدراجها ضمن الثوابت والأحكام التي لا يجوز لأي تعديل أن يمسها، ولنكون موضوعيين فإن هذا الأمر وجه الصواب لأنه الأصلح لمبدأ التداول على السلطة من جهة، من جهة أخرى وهو الأمر الملفت للانتباه هو أنه خلال فترة حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة تم تعديل الأحكام المتعلقة بالعهدة عدة مرات ما يعكس لنا صورة عن استعمالها بما يتلاءم ورغبته وتوجهاته، حيث نشير إلى أنه أثناء فترة تولي هذا الأخير للسلطة لأول مرة سنة 1999 كان الدستور ينص صراحة على تحديد العهدة لتجدد مرة واحدة، فبعدما تم إعادة انتخابه كرئيس للجمهورية لعهدة ثانية وقبل انتهاء هذه العهدة وجد أن الباب أمامه مغلق للترشح للرئاسيات المقبلة ما دفعه إلى استغلال التعديل الدستوري لسنة 2008

[1] أنظر سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010، ص 36.

أين قام بفتح العهدات، وهذه المعادلة المعاكسة للتداول على السلطة تبرز الهيمنة الرئاسية والتوجه نحو مسلك النظام الرئاسي.

باستحضار رأي المجلس الدستوري[1] في هذا الخصوص نجده ينص على أن تعديل مدة العهدة الرئاسية يهدف إلى تأسيس مبدأ قابلية انتخاب رئيس الجمهورية بغرض منح السيادة الشعبية مدلولها الكامل، وتمكين التعبير عنها بكل حرية، من جهة أخرى يدافع عن هذا التعديل بتصريحه على أن هذا التعديل يدعم قاعدة حرية الشعب في اختيار ممثليه ويعزز السير العادي للنظام الديمقراطي وفي الأخير يقرر بأن هذا التعديل لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وتعديل المادة 74 المحددة لعدد العهدات باثنتين وإطلاقها دون قيد يثير جملة من التحفظات الدستورية القانونية والسياسية[2]، وفعلا عدَل الدستور ونجح رئيس الجمهورية في الحصول على عهدة ثالثة وفاز بها في الدور الأول.

بعد ذلك ونتيجة لتضافر مجموعة من الدوافع تم تعديل الدستور بموجب القانون رقم 16-01 لسنة 2016، هذا الأخير الذي يمكن أن نصفه بأنه دستور جديد بالنظر للكم الهائل من التغييرات التي أحدثها والتي من بينها مسألة العهدة الرئاسية، حيث لجأ المشرع الدستوري في نص المادة 88 منه إلى غلق وتحديد العهدات، وبالتالي قام صاحب تعديل 2016 وحرم على من خلفه الجلوس على مقعد الرئاسة لأكثر من عشر 10 سنوات، ولم يكتف بهذا فقط بل قام بإدراجها ضمن جملة القيود الموضوعية التي يمسها الحظر الدستوري في نص المادة 212 منه.

بطبيعة الحال فإنه سوف يلاحظ أن المشرع الدستوري قد حاول البحث عن بعض التبريرات لهذا التحديد في عدد العهدات، وهو ما حصل فعلا من خلال الرأي[3] الذي أصدره حول مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016، فمن خلال تحليل هذا الرأي يلاحظ بأن الديمقراطية كلها مجسدة في مسألة العهدة الرئاسية على حد تبريره، حيث جاء في نص الرأي بخصوص تعديل المادة المتعلقة بالعهدة الرئاسية ما يلي:

---

[1] أنظر الرأي رقم 08/01 ر.ت د/ م د مؤرخ في 07 نوفمبر2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

[2] لئن كانت المادة 71 من الدستور تكفل التداول على السلطة بإقرار حرية الترشح مثلما ذهب إليه المجلس الدستوري في تبريره لتعديل المادة74، إلا أن المشرع الدستوري لتأكيد التداول عمليا أقر مبدأ عدم تجديد الترشح لرئاسة الجمهورية أكثر من عهدتين لعلمه بطبيعة النظام، إذ كان بالإمكان ترك الباب مفتوحا مثلما كان في السابق مادام حق الترشح مكفول دستوريا حسب رأي المجلس، لكنه لتثبيت وتأكيد مبدأ التداول وتكريسه عمليا عمد إلى تقييد العهدة الرئاسية، ومن ثم كان على المجلس أن يحترم المبدأ المقرر بالمادة 176 ولا ينساق وراء القراءات والتأويلات والضغوطات السياسية والإعلامية، ومحاولة إيجاد تبريرات واهية بالاعتماد على المواد 06، 07، 71 لأن المادتين 06و07 تخول الأولوية للشعب مصدر كل سلطة باعتباره صاحب السلطة التأسيسية والتي بموجبها أقر مبدأ عدم تحديد العهدات إلا مرة واحدة وهو الذي أقر المادة 71، إذ لو كان صاحب السيادة والسلطة التأسيسية لا يقصد تجديد العهدة وإنما التداول بموجب حق الترشح لما تبنى تعديل الفقرة 02 من المادة 74 إطلاقا، مما يفيد بأن تمكين البرلمان من تعديل مبدأ عدم تجديد العهدة إلا مرة واحدة تحت تبرير الترشح معيب وكان على المجلس التفطن له، أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص 282.

[3] أنظر رأي رقم 16/01 ر.ق.د/م د مؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 06 مؤرخة في 03 فبراير 2016.

– اعتبارا أن تعديل المادة 74 فقرة 02 يهدف إلى تكريس مبدأ التداول الديمقراطي من خلال تحديد إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمرة واحدة فقط تجسيدا لمضمون الفقرة 12 من الديباجة وترسيخ هذا المبدأ بإعطائه طابع الديمومة من خلال إدراجه في المادة 178.

– واعتبارا أن مبدأ التداول الديمقراطي يشكل دعامة أساسية من دعائم الديمقراطية ويعزز أسسها ويضفي الديناميكية في الحياة السياسية.

– واعتبارا أن هذه التعديلات تعزز النظام الديمقراطي من خلال تجسيد مبدأ التداول الديمقراطي الذي يمكن الشعب من ممارسة سلطته وذلك من خلال حريته في اختيار ممثليه عن طريق انتخابات دورية حرة ونزيهة وفقا لأحكام المادة 10 من الدستور.

إن التساؤل الذي يطرح في هذه المناسبة يدور حول الغرض الأساسي من استغلال محطة تعديل 2016 لتحديد وغلق العهدات وتضمينها في المادة 212 المتعلقة بالثوابت؟ وهل أن هذا التضمين فعلا يشكل حماية دستورية لمسألة العهدة الرئاسية؟

من خلال التبريرات الواردة برأي المجلس الدستوري يستنتج بأنها غير كافية وغير مقنعة لتمرير تعديل هذه المادة، كما أن الإطناب الوارد في التبرير المدعم بحجة الديمقراطية لدرجة أن المتأمل في الرأي السابق للمجلس يتبين له بأن الديمقراطية لم تعرف من قبل إلا مع تعديل 2016، وبالتالي يمكن القول في غير مجازفة بأنه فعلا لكل رئيس دستوره أو كما يعرف بشخصنة الدساتير في انتظار ما ستسفر عنه التعديلات القادمة، أما بخصوص إدراج قضية العهدة الرئاسية ضمن الثوابت فيعتبر بأنه يشكل نوع من الاعتداء المتعمد على الحق في التداول الديمقراطي، كان على المشرع الدستوري أن يعتمد على نظام فتح العهدات دون تحديدها، لأن الأصل في الديمقراطية مثلما ينص عليه الدستور الجزائري هي حكم الشعب يختار من يريد أن يمثله فقط يبقى على الدولة ضمان نزاهة عملية انتخاب رئيس الجمهورية.

2– القيد الموضوعي المتعلق بمقومات الدولة الجزائرية وبالحقوق والحريات:

لقد تضمنت الدساتير الجزائرية مجموعة من المقومات الأساسية التي تعدَ دعائم هامة في تاريخ ومستقبل الدولة الجزائرية، والتي لا يمكن انتهاكها أو المساس بها وتتمثل في الإسلام باعتباره دين الدولة واللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية وكذلك سلامة التراب الوطني ووحدته، يضاف لها حماية الحقوق والحريات، فبالنسبة للإسلام باعتباره دين الدولة الغالبة للأمة الجزائرية كما جاء في أحكام الدساتير[1] لم يتم تغييره في مختلف مراحل العمليات الدستورية، وهي دلالة قاطعة وقوية على المكانة التي يحتلها الدين الإسلامي في الدولة الجزائرية، فهذا الأخير يعتبر من مقومات الوحدة العربية والشعور بالانتماء الموحد

[1] أنظر المواد 04، 02، 02، 02 من دساتير 1963، 1976، 1989، 1996 على التوالي.

وهو ما يثبت القوة الروحية العاملة على شمل أفراد الأمة الإسلامية، أما عن اللغة العربية فهي عامل من عوامل بناء الهوية الوطنية ووحدة اللغة توجد نوعا من وحدة الشعور والتفكير كما تقوي الروابط الفكرية والعاطفية، لذا تعد اللغة والأمة أمران متلازمان ومتعادلان وهي العامل الأول في تكوين الأمة ونشوء القومية كمعيار للتمييز بين الأمم[1].

هذا ونجد بأن الدساتير الجزائرية كلها نصت على اللغة العربية بدءا بدستور 1963 في المادة 05 ثم دساتير 1976 و 1989 و 1996 في المادة 03، هذا ونشير إلى أن تعديل 2002 نص على أن الأمازيغية هي كذلك لغة وطنية ليؤكد تعديل 2016 على أنها لغة وطنية ورسمية كذلك في المادة الرابعة 04 منه، ولعل السبب في ذلك يعود إلى الموجة التي اجتاحت بعض مناطق الدولة وبالذات في منطقة القبائل أين طالبت مجموعة من الأفراد بمنح استقلالها عن الجزائر وهو أمر غير مقبول أبدا، الأمر الذي دفع بالمشرع الدستوري في تعديل 2016 إلى اعتبار الأمازيغية لغة وطنية ورسمية لتهدئة الأوضاع، لكن لم يضمَنها الدستور في مجموعة المسائل التي يحظر تعديلها بل تعد خطوة نحو التأكيد على أن الأمازيغية تعتبر من مقومات الشخصية الوطنية التي تعبر عن التراث الثقافي في المجتمع الجزائري، وتجدر الإشارة إلى أن أغلب دول شمال إفريقيا أصبحت تولي اهتماما للغة الأمازيغية وتعمل على ترقيتها إلى مصاف اللغة الوطنية بل والرسمية خاصة بعد الموجة التي شهدها العالم العربي ابتداء من سنة 2011، فقد كان الدستور المغربي سباقا للاعتراف باللغة الأمازيغية كلغة رسمية للبلاد وهو نفس المنحى الذي يتجه له المشرع الدستوري الليبي، في الوقت الذي مازالت اللغة العربية تحظى بمكانتها كلغة رسمية وحيدة للبلاد في الدستور التونسي[2].

أما عن حظر التعديل بخصوص سلامة التراب الوطني فإن هذا الأخير يعتبر من المقومات الأساسية والمهمة للمحافظة على كيان الدولة ووجودها، والإقليم عامل مهم من عوامل الهوية لأنه يوحَد الجماعة والأفراد في رقعة جغرافية خاصة تؤكد على استقلالية التراب الوطني ووحدته وسلامته من كل اعتداء سواء داخلي كان أم خارجي، وتجعل منه مقوم أساسي لوجود الدولة لذلك نجد أن كل الدساتير الجزائرية قد نصت على هذا المبدأ[3].

أما بخصوص احترام التعديل الدستوري للحقوق والحريات الأساسية فالقول بوجود السلطة ليس بممارستها وحسب وإنما بحماية وصيانة الحقوق والحريات المنصوص عليها دستوريا، ولقد تطور اهتمام مختلف الدساتير بهذه الحقوق والحريات لكن مهما بلغ هذا التطور فإننا نرى بأنها ستبقى فارغة من

---

[1] أنظر تركي رابح، التعليم القومي والشخصية الجزائرية، ط2، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1992، ص ص، 280، 281.

[2] أنظر عمار عباس، التعديلات الدستورية في الجزائر من التعديل الجزئي إلى الإصلاح الدستوري الشامل دراسة لإجراءات التعديل القادم ومضمونه، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد12، جوان 2014،جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، ص100.

[3] أنظر المواد 10، 195، 13، 178، 212 من دساتير 1963، 1976، 1989، 1996، تعديل 2016 على التوالي.

المحتوى في ظل غياب ضمانات فعلية لحمايتها، والدستور في هذا المجال لا يعترض مواكبة التغيير في المجتمع والدولة في عملية التعديل الدستوري لكن اشترط عدم ضرب الحقوق أو المساس بها، وأن أول ما يلتزم به المشرع الدستوري عند استخدامه لسلطته الدستورية هي احترام المبررات التي نصت عليها المواثيق الدولية والإقليمية كضوابط له عند تنظيمه لمسألة الحقوق والحريات، وكضمان لحماية هذه الحقوق والحريات الأساسية فإن المشرع الدستوري قد نص على جملة من الوسائل التي تكفل حمايتها، وتتمثل في استقلالية القضاء والفصل بين السلطات والرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري في هذا الصدد، وما نلاحظه في هذا الإطار أن الجزائر شهدت تطورا ملحوظا في هذه المسألة ووسعت بشكل كبير في مجال الحقوق والحريات وخير مثال ما نجده في تعديل2016 وما تضمنته أحكامه من جديد في هذا الخصوص.

ب- القيود الموضوعية الواردة على عملية التعديل الدستوري في النظام التونسي:

نشير في البداية إلى أن دستور الجمهورية التونسية الأولى لسنة 1959 نص على حظر وحيد صراحة يتعلق بمنع أي تعديل يمس النظام الجمهوري للدولة وهو الأمر الذي كرسه تنقيح 2002 في المادة 76 منه[1]، أما دستور الجمهورية الثانية لسنة 2014 فنشير إلى أنه نص في بعض أحكامه المتفرقة على حظر بعض المسائل التي لا يمكن لأي تعديل أن ينال منها، لاعتبارها مكتسبات وطنية وقواعد جوهرية في بناء الدولة، لذلك نجد أن الحظر الموضوعي محصور بشكل صريح في المواد 01، 02، 49، 75 من دستور 2014، هذه الأخيرة في مجملها تتعلق بالمبادئ والمقومات التي يبنى عليها الدولة يضاف لها التأكيد على احترام التعديل للحقوق والحريات[2] ويتمثل هذا الحظر في:

1- احترام التعديل الدستوري لمبادئ ومقومات الدولة التونسية:

بالنسبة لاحترام التعديل لمبادئ الدولة التي تتعلق بالسيادة الوطنية فإن الدولة التونسية تقوم على جملة من المبادئ التي تمثل ركائز النظام السياسي، فبالدرجة الأولى نجد النظام الجمهوري المنصوص عليه بالمادة الأولى من الدستور وهذا النظام لا يتأتى إلا في ظل دولة ديمقراطية مستقلة توحي بالارتباط بين النظام الجمهوري والخيار الديمقراطي حتى يتحقق العيش الكريم والعدالة الاجتماعية والإسهام في تسيير الشؤون العامة، أما المبدأ الثاني فيتعلق بمدنية الدولة الوارد بالمادة الثانية من الدستور التي تنص

[1] تنص المادة 76 من تنقيح 2002 على أنه:" لرئيس الجمهورية...الحق في المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهوري للدولة".

[2] نشير إلى أن مشروع الدستور التونسي لسنة 2013 قد نص في المادة 05 منه على الحظر الموضوعي الذي اشتمل على جملة من المسائل، حيث نصت على انه:" لا يمكن لأي تعديل دستوري أن ينال من الإسلام باعتباره دين الدولة، اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية، النظام الجمهوري، الصفة المدنية للدولة، مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور، عدد الدورات الرئاسية ومددها بالزيادة"، لكن تقرر إلغاء هذه المادة في جلسة التصويت المنعقدة بتاريخ 18 جانفي 2014 والاستقرار على ذكر الحظر أمام المادة التي لا يجوز تعديلها.

على أن تونس دولة مدنية تقوم على المواطنة وإرادة الشعب وعلوية القانون، الأمر الذي يعني أن السيادة للشعب وحده يعبر عنها عبر قوانين وضعية لا وجود لإرادة خارجية مهما كان نوعها أو مصدرها تعلو إرادته، وهذا الأمر –مدنية الدولة– فرضه المجتمع المدني وبعض مكونات المجتمع السياسي ليؤكدوا حقيقة كرسها القانون التونسي منذ الاستقلال وهي انفراد مؤسسة الدولة بوضع القواعد القانونية الملزمة والقطع مع التشريع عبر نخبة من المجتهدين والفقهاء وبذلك ارتهان الإرادة الشعبية وإفراغ المواطنة والقانون من محتواهما[1].

يضاف لمبدئي الجمهورية ومدنية الدولة مبدأ آخر لا يقل أهمية استحدثه دستور 2014 يتعلق بعدم المساس بمبدأ التداول السلمي على السلطة– العهدة الرئاسية– ولقد جاء هذا الحظر نتيجة لما عرفته الدولة من احتكار للسلطة بيد شخص واحد والذي قام به الرئيس بورقيبة عندما أسند لنفسه مهمة الرئاسة مدى الحياة وجملة التنقيحات التي لحقتها، حيث أن دستور 2014 نص في المادة 74 منه على أنه:" ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس أعوام...ولا يجوز تولي رئاسة الجمهورية لأكثر من دورتين كاملتين متصلتين أو منفصلتين...لا يجوز لأي تعديل أن ينال من عدد الدورات الرئاسية ومددها بالزيادة"، وبالتالي من أجل الحفاظ على مبدأ التداول السلمي على السلطة قام المشرع الدستوري بإكساء هذا المبدأ بطابع الاستمرار والجمود المطلق، ذلك حتى لا يبقى أمام من يسعى إلى التحايل على مبدأ التناوب على السلطة إلا الخرق السافر للدستور[2]، هذا وأضاف تحديد العهدات التي لا تتجاوز العهدتين متصلتين كانت أم منفصلتين وفي حالة الاستقالة تعتبر تلك المدة بمثابة عهدة رئاسية كاملة، وهو الأمر الذي لم يتفطن له واضعو دستور 1996 المعدل في 2016 ما يعتبر بمثابة ضمانة لمبدأ التداول على السلطة.

بالنسبة لاحترام التعديل الدستوري لمقومات الدولة التونسية التي تعد في مجملها متفاعلة فيما بينها ومتشابكة في نسيج متمايز لا يجوز الفصل بينها لأنها تشكل الثقافة العامة للشعب والمتمثلة أساسا في الإسلام واللغة، فلقد نص الدستور التونسي في مادته الأولى على أن الإسلام دين الدولة هذا ويعتبر الدين الإسلامي من المكونات الأساسية للمجتمع العربي الإسلامي بما فيها الشعب التونسي، ولعل التبرير الذي يرد وراء حظر تعديل دين الدولة هو أن الفترة التأسيسية كانت نوعا ما متشنجة ومنقسمة إلى شقين علمانيين وإسلاميين، منهم من يدافع عن الإسلام دين الدولة ومن يؤكد على مدنيتها فكان لزاما الإبقاء على الطابع الإسلامي للدولة دون التنكر لمدنيتها.

أما اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة فإن إدراجها ضمن المواضيع التي يحظر تعديلها جاء نتيجة الجدل الواسع في أوساط المثقفين والسياسيين، إذ اعتبروا أن المادة 38 من مشروع التعديل المتعلقة بالتعليم المجاني وترسيخ اللغة العربية بمثابة المادة الخطيرة والكارثية، وليس بالأمر المنطقي حظر تعديل

[1] أنظر لمياء ناجي، الاستفتاء الدستوري في ظل الدستور التونسي لسنة 2014، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد14، كلية الحقوق، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2016، ص 200.
[2] أنظر إيناس القلعي، مرجع سابق، ص 83.

اللغة العربية لأن رفع مستوى التعليم المدرسي يكون بالإنفتاح والتعايش مع لغات أخرى، بينما يرى آخرون أن الاهتمام باللغة العربية يمثل جزءا من الاهتمام بالسيادة الوطنية والأمن القومي والتخلص من سطو الفرانكفونية[1].

لكن ما يلاحظ على المشرع التأسيسي التونسي أنه لم يورد أي نص فيما يتعلق برموز الدولة التونسية–سواء في دستور 1959 أو دستور 2014– المتمثلة أساسا في العلم والنشيد الوطنيين، وهما اللذان نص عليهما في المادة الرابعة من دستور 2014 ما يفهم ضمنا بأنها قابلة للتعديل في أي وقت، لكن من جهتنا نرى بضرورة إدراجها ضمن المسائل التي يحظر تعديلها مثلما ذهب إليه المشرع الدستوري الجزائري، وذلك نظرا للطابع الذي تتميز به من خلال اعتبارها وسائل لإثبات الهوية الوطنية ورمزا للتضحيات التي قدمها الشعب التونسي في سبيل حصوله على الاستقلال الذي ينعم به اليوم.

2– احترام التعديل الدستوري لمكتسبات الحقوق والحريات:

تنص المادة 49 من دستور 2014 على أنه:" يحدد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها، ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام أو الدفاع الوطني أو الصحة العامة أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها، وتتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك، لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور"، وبناء عليه فإن واضعي دستور 2014 حاولوا أن يجعلوا منه يتأقلم مع المستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لأن ما يبين ذلك هو أن نية المشرع لم تتجه للاعتراض على مواكبة التغيير الحاصل في المجتمع والدولة، لكن حاول قدر المستطاع صيانة الحقوق والحريات وعدم المساس بها وأقر ضمانة لذلك بتحميل القضاء مهمة حمايتها من أي انتهاك مستقبلا.

ثانيا: القيد الزمني المتعلق بمجال التعديل الدستوري:

من أجل ضمان سريان الدستور واستقراره غالبا ما تلجأ الدساتير إلى منع تعديله خلال مدة زمنية معينة، ويحدث هذا في الغالب عند إقامة نظام سياسي حتى يقبله المواطنين أو للتخفيف من حدة المعارضة، وكمثال على ذلك نجد أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 الذي منع تعديل قواعده إلى ما بعد 1808، والدستور الفرنسي لعام 1791 الذي منع تعديل قواعده قبل مضي أربع سنوات من وضعه، والدستور المصري لعام 1930 الذي نص على عدم إمكانية تعديله قبل مضي عشر 10 سنوات من وضعه، أما في النظامين الجزائري والتونسي فإن هذا الأمر لا نجد له أي تنصيص وإنما

[1] أنظر إيناس القلعي، مرجع سابق، ص 70.

تم إيراد خصوصية متميزة اتحد فيها النظامين تتعلق بالتحديد الزمني المرتبط بقيام حالة شغور رئاسة الجمهورية كمناسبة حصرية تعتبر حاجزا–حظر زمني– في سبيل القيام بعملية التعديل الدستوري.

بالنسبة للقيد الزمني في الدساتير الجزائرية نجده يتعلق بحالة وحيدة تتعلق بفترة شغور منصب رئيس الجمهورية الذي نص عليه بشكل صريح، ولقد عالجت الأحكام الدستورية وبالضبط في المواد 102، 103، 104 من دستور 1996 المعدل في 2016 الآثار المترتبة عن حالة شغور منصب رئيس الجمهورية والتي من أهمها حظر أي مبادرة لتعديل الدستور خلال فترة تولي منصب رئاسة الدولة بالنيابة، حيث يمنع خلال فترة التسعين 90 يوما المحددة في الفقرة 06 من المادة 102 اللجوء إلى المبادرة بتعديل الدستور، ويعد هذا الحظر منطقي تجنبا لأي انحراف واستغلال من قبل رئيس الدولة بالنيابة لهذه المرحلة لتعديل أحكام الدستور.

من جهة أخرى كذلك أضاف تعديل 2016 ظرف زمني آخر يحظر خلاله المبادرة بتعديل الدستور وهو ما ورد بالمادة 103 المتعلقة بحالات المانع التي يمكن أن تحصل للمترشح للانتخابات الرئاسية، حيث أنه في حالة وفاة أحد المترشحين للدور الثاني أو تعرضه لمانع شرعي تعاد عملية الانتخاب من جديد خلال فترة 60 يوم كأجل أقصى يتولى خلالها رئيس الجمهورية السارية عهدته أو من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة تسيير أمور الدولة، ولا يمكن له خلال هذه الفترة اللجوء إلى تعديل الدستور طبقا للمادة 104 فقرة 03.

أما عن الوضع في النظام التونسي فإنه لا يجوز للقائم بمهام رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى تعديل الدستور، هذا وتنص المادة 86 من دستور 2014 على أنه:" يمارس القائم بمهام رئيس الجمهورية خلال الشغور الوقتي أو النهائي المهام الرئاسية ولا يحق له المبادرة باقتراح تعديل الدستور..."، وطبقا للمادة 84 من الدستور فإنه لا يمكن لرئيس الحكومة الذي توكل له مهمة رئاسة الدولة في حالة الشغور الوقتي المحدد بأجل أقصاه ستون 60 يوما أن يلجأ إلى اقتراح تعديل الدستور، كما يمنع كذلك على متولي منصب رئاسة الجمهورية في حالة الشغور النهائي الذي يتولاه رئيس مجلس نواب الشعب خلال فترة تتراوح بين 45 يوما كحد أدنى و 90 يوما كحد أقصى اللجوء إلى تعديل الدستور، ومادام لا يوجد ما يمنع من مبادرة النواب بتعديل الدستور على اعتبار أن لهم الحق في ذلك فإنه يبقى منطقيا وأمر معقول لجوئهم إلى المبادرة بتعديل الدستور أثناء فترة شغور منصب رئيس الجمهورية، نتيجة لعدم وجود منع في الدستور يحول دون ذلك، وهو الأمر الذي تصدى له المشرع الدستوري الجزائري أين حظر بموجب مادة صريحة–م 104 من تعديل 2016– كل حالات المبادرة بتعديل الدستور وهو الأمر الذي يجب على المشرع التونسي أخذه بعين الاعتبار مستقبلا.

تجدر الإشارة إلى أن كل المراجعات التي شهدتها الدساتير الجزائرية كانت بمبادرة رئاسية ولا وجود أبدا لأي مبادرة برلمانية، بينما نجد في المقابل بأن الدستور التونسي قد شهد كما سبقت الإشارة إليه خلال الجمهورية الأولى 16 تعديلا، هناك من تحمل طابع تعديل شكلي ومنها من تحمل طابع ظرفي ومنها من تحمل تعديلات جوهرية، وكان للبرلمان فرصة للمشاركة في المبادرة بالتعديل في ثلاث مناسبات(1965، 1967، 1981)، كما ساهم الشعب كذلك عن طريق الاستفتاء لأول مرة سنة 2002 في المشاركة في تعديل الدستور أما باقي التعديلات فكانت بمبادرة رئاسية[1].

وما يمكن أن نخلص إليه في هذه الجزئية حول دور البرلمان في مجال التعديل الدستوري هو أن الدستور الجزائري قد منحه دور يتمثل في التدخل في أغلب المراحل التي يقوم فيها رئيس الجمهورية باقتراح المبادرة بتعديل الدستور، سواء من خلال التصويت أو من خلال الموافقة عليه بعد عرضه على المجلس الدستوري، لكن الواقع العملي يثبت أن عملية التعديل يتحكم فيها رئيس الجمهورية رغم أن المادة 08 من تعديل 2016 تنص على أن السلطة التأسيسية تعود للشعب، والأحكام الواردة بالمادة 208 و 210 لا تعكس الرغبة المعبر عنها في المادة 08.

من جهة أخرى نلاحظ أن تدخل رئيس الجمهورية عن طريق عرضه لمشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي دليل على الدور الهامشي والمحدود للبرلمان في هذا المجال، وبالتالي أصبح البرلمان بمثابة صمام الأمان، إما أن يساير توجه رئيس الجمهورية أو يحلَ، وما يدعم مركز وسلطة رئيس الجمهورية هنا هو أن المشرع الدستوري لم يضع شروطا مضبوطة تحكم سير عملية الاستفتاء وهي القضية التي تحتاج إلى إعادة نظر، وعليه يمكن القول على أن الدستور الجزائري دستور مرن لا يأخذ بجمود النصوص الدستورية، إضافة إلى أن تعديل الدستور بموجب قانون أمر يقلل من القيمة السامية التي تتميز بها أسمى وثيقة في الدولة.

أما عن دور البرلمان التونسي في مجال التعديل الدستوري فلوحظ بأن له مكانة ودور فعال يلعبه مجلس نواب الشعب خلال كافة مراحل عملية المراجعة الدستورية التي يبادر بها رئيس الجمهورية، سواء على مستوى الموافقة المبدئية بعد أن تصدر المحكمة الدستورية رأيها في المشروع أو على مستوى مرحلة الموافقة على مبدأ التعديل الذي يعتبر بمثابة مصادقة أصيلة منه، وما يلاحظ كذلك هو أن رئيس الجمهورية لا يمكنه بأي حال من الأحوال تغييب البرلمان في هذا المجال على عكس ماهو عليه الحال بالنسبة للوضع في النظام الجزائري، يضاف لها الدور الايجابي الذي يلعبه البرلمان في سبيل الحصول على قواعد دستورية مثالية من خلال منحه صلاحية تعديل أحكام مشروع التعديل بما يتلاءم ومضمون قرار المحكمة الدستورية.

[1] لتفصيل أكثر راجع في ذلك: رافع ابن عاشور، مرجع سابق، ص ص، 118-129.

المطلب الثاني: مجال رقابة البرلمان في المصادقة على المعاهدات الدولية وجديد الإصلاحات الدستورية:

إنّ المعاهدات الدولية باعتبارها وثائق قانونية مدوّنة تجمع بين طرفين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام وتنص على التزامات قانونية معيّنة، تمثل مصدرا من أهم مصادر القانون وأعلاها مرتبة في سلم القواعد القانونية المكتوبة[1]، ومن هذا تخضع المعاهدات إلى إجراءات خاصة تنظم كيفية ختمها من مرحلة التفاوض إلى مرحلة النفاذ.

هذا ويختلف نظام المصادقة على المعاهدات الدولية من دولة لأخرى ومن دستور لآخر، ويمكن التمييز من خلال القانون المقارن بين نظام مصادقة رئيس الدولة بمفرده على المعاهدات دون أي تدخل من السلطة التشريعية، وكذلك نجد نظام مصادقة البرلمان دون غيره على المعاهدات الدولية دون أي تدخل من السلطة التنفيذية، ونظام ثالث يقوم على مشاركة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في المصادقة على المعاهدات الدولية، ويعتبر هذا النظام الأخير من بين أكثر الأنظمة تطبيقا في العالم، وهو ما يفسر الرغبة في إبراز مجالات هذه المعاهدات وإعلاء مكانتها من جهة، ومن جهة أخرى الرغبة في عدم إثقال كاهل البرلمان بالمصادقة على جميع أصناف المعاهدات الدولية وحصر مجال نظره في أهمها[2].

بالنسبة للدستور الجزائري فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تشريعية منفردة في هذا المجال، وذلك راجع إلى اعتباره هو الذي يرسم الخطوط العريضة للسياسة الخارجية، وكذلك باعتباره ممثل الأمة ومكلف بحماية الدستور وتجسيد الدولة وتوجيهها داخليا وخارجيا، ولقد نصّت كل الدساتير الجزائرية على النظام القانوني للمعاهدة[3] واعتبرت رئيس الجمهورية هو محور إبرام والتصديق عليها، فقد نص عليها دستور 1963 في المادة 42، وكذلك دستور 1976 في المادة 158، ودستور 1989 في المادة 11/74 ونفس الأمر لدستور 1996 في المادة 77/ 09، والتعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 91/ 09، لكن في المقابل نجد أن البرلمان يبقى له دور شكلي يتمثل في الموافقة على المعاهدات دون مناقشتها.

---

[1] وهو التعريف الذي أوردته المادة 02 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 مايو 1969، والتي انضمت إليها الجزائر بتحفظ دون تحديد البنود المتحفظ عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87- 222 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، الجريدة الرسمية عدد 42، مؤرخة في 14 أكتوبر 1987، وانضمت رسميا لهذه الاتفاقية في 28 نوفمبر 1998، أما تونس فقد انضمت إليها بمقتضى القانون عدد 21 لسنة 1971 المؤرخ في 25 مايو 1971، وأودعت وثيقة انضمامها في 23 جوان 1971، ودخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ بتاريخ 27 جانفي 1980.

[2] أنظر عبد العزيز الجزيري ومصطفى الوصيف، مرجع سابق، ص ص، 124، 125.

[3] نشير هنا مبدئيا إلى أنّ التمييز بين المعاهدات والاتفاقيات الدولية يتمثل أساسا في الإجراءات التي تخضع لها كل واحدة منها، لذا فالمعاهدة الدولية هي تلك التي يتفاوض بشأنها أو باسمه رئيس الجمهورية ويصادق عليها، أما الاتفاق فهو ذلك الإجراء الذي تتفاوض بشأنه الحكومة ويخضع لموافقتها، شرط أن تبلّغ إلى رئيس الجمهورية كل المفاوضات التي قامت بها الحكومة من أجل إبرام هذا الاتفاق.

أما بالنسبة للدستور التونسي لسنة 1959 فقد نص منذ صدوره على نظام مشاركة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في إبرام المصادقة على المعاهدات الدولية، ولو أن الإبرام يعود لرئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي نصت عليه المادتين 48 و49 منه، وقد تعرضت النصوص الدستورية المتعلقة بالمعاهدات الدولية إلى عدة تنقيحات مهمة أهمها تنقيح أكتوبر 1997، وتنقيح جوان 2002، حيث أن تنقيح 1997 تضمن نفاذ المعاهدة الدولية وقيمتها القانونية، أما تنقيح 2002 فقام بتقسيم المعاهدات بين تلك التي يتدخل فيها البرلمان للموافقة وبين تلك التي يحتكرها رئيس الجمهورية في المصادقة عليها بمفرده، حيث كان مجلس النواب دون مجلس المستشارين هو من يتولى المصادقة على المعاهدات الدولية، وأصبح هذا الاختصاص يتقاسمه رئيس الجمهورية مع المجلس التشريعي وحدد في المادة 77/ 07 على أنّ رئيس الجمهورية يصادق على المعاهدات ويأذن بنشرها، بينما المادة 67 منه تحصر المعاهدات التي تشترط موافقة مجلس نواب الشعب، ولا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة رئيس الجمهورية عليها، بينما تعود مهمة المبادرة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات لرئيس الحكومة في سابقة فريدة من نوعها وهو ما نصت عليه المادة 62/ 02 من دستور 2014، كما نشير إلى أن تنظيم المعاهدات في ظل المرحلة الانتقالية التونسية قد عرف نوعا من الخصوصية وهو ما سنتناوله لاحقا.

كما أنّ تحديد مكانة القانون الدولي العام ممثلا في المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدول سواء كانت ثنائية أو متعددة الأطراف تتحدد على النطاق الداخلي من خلال سلم تدرج القواعد القانونية الوطنية، وتختلف الدساتير من دولة لأخرى في الاعتراف بالقيمة القانونية لهذه المعاهدات، وبناء على ما تقدم سوف نتطرق في فرع أول إلى بيان إجراءات عرض المعاهدة الدولية على البرلمان للموافقة، ثم إلى فرع ثانٍ نتطرق فيه إلى الأثر القانوني الناتج عن التصديق على المعاهدة.

الفرع الأول: إجراءات عرض المعاهدة الدولية على البرلمان للموافقة:

إنّ المعاهدات الدولية كما سبقت الإشارة إليه تمر بعدة مراحل بدءً بالتفاوض بين الأطراف المعنية، ومرورا بالتصديق عليها من قبل الجهة أو الجهات المختصة دستوريا وإصدارها من قبل السلطة التنفيذية وانتهاءً بتسجيلها لدى الجهات المختصة دوليا ومحليا، ولقد منحت كل من الجزائر وتونس دورا للبرلمان للمشاركة في التصديق على المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، فيا ترى ماهو دور البرلمان في مجال إبرام المعاهدات الدولية؟ وهل فعلا يحقق الغاية المنشودة من وراء إسناده هذه المهمة؟

أولا: عرض وموافقة البرلمان على المعاهدة الدولية في النظام الجزائري:

في البداية نشير إلى أنّ الدستور الجزائري قد منح سلطة إبرام المعاهدة الدولية لرئيس الجمهورية دون سواه، وهو ما أكدته المادة 09/91 من دستور 1996 المعدّل في 2016 فهو المختص في هذا المجال بالإضافة إلى سلطته في المصادقة عليها، وبما أنّ هذا الإجراء الأخير هو الحصول على إقرار السلطات المختصة في داخل الدولة للمعاهدة فإنّ الدستور نص على وجوب موافقة البرلمان عليها، ومن جهة ثانية وضع تحديد للمعاهدات التي تخضع لموافقة البرلمان وهي محددة حصرا بموجب المادة 149[1] من تعديل 2016 الذي أضاف لها مجموعة أخرى من المعاهدات، وهذه الإضافة جاءت نتيجة التطورات الاقتصادية الراهنة التي تشهدها الجزائر الأمر الذي يستوجب تسهيل ربط السياسات الاقتصادية وإيجاد نوع من التجانس في الأهداف ومصالح الدول.

انطلاقا من جملة الأحكام الدستورية المتعلقة بالمعاهدات الدولية نجد بأن الدستور الجزائري قد ميّز بين طائفتين من المعاهدات، الأولى هي تلك التي تدخل في النشاط العادي للسلطة التنفيذية، ورئيس الجمهورية بوصفه صاحب السلطة الفعلية في تسيير العلاقات الخارجية والدولية للبلاد فإنه ينفرد بعملية المصادقة على هذه المعاهدات العادية التي تتمتع بخاصية النفاذ الذاتية، ولرئيس الجمهورية الاختيار في طلب رأي سابق وقبلي من المجلس الدستوري قبل الإقدام على التصديق عليها، أما الطائفة الثانية من المعاهدات فهي تلك التي ورد ذكرها في المادة 149 من تعديل 2016 وهي الطائفة التي تحتاج إلى موافقة صريحة من طرف غرفتي البرلمان قبل مصادقة رئيس الجمهورية عليها، كما أن تمتع هذا الأخير بسلطة إبرام المعاهدات الدولية لا يقتضي بالضرورة ممارسته شخصيا لمختلف إجراءات إعداد وتحضير هذه المعاهدات من مفاوضات وتوقيع وغيرها.

لقد تطرّق المشرع الدستوري الجزائري في جميع دساتيره إلى مسألة إشراك البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية ولكن بنسب متفاوتة، يعود السبب في ذلك إلى اختلاف طبيعة النظام السياسي المنتهج بالإضافة إلى مراعاة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في إدارة العلاقات والشؤون الخارجية للدولة، ففي البداية نشير إلى أنّ دستور 1963 قد نصّ على أنّ رئيس الجمهورية عليه الرجوع إلى المجلس الوطني من أجل استشارته في جميع المعاهدات مهما كانت طبيعتها وأهميتها، ويكون ذلك قبل التوقيع والمصادقة عليها ما عدا الاستثناء الذي أوردته المادة 44 من دستور 1963 الذي يتعلّق بإعلان الحرب وإبرام السلم هاتان الحالتان اللتان تتطلّبان الموافقة السابقة للمجلس الوطني، لكن ما يلاحظ في هذا الطرح هو غياب تحديد الطبيعة والتكييف القانوني لاستشارة المجلس الوطني من طرف الدستور، ثم جاءت فترة الفراغ الدستوري التي عرفتها الجزائر منذ 19 جوان 1965 إلى حين دخول دستور

[1]- تنص المادة 149 على أنه: «يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي».

22/ 1976/11 حيّز التنفيذ أين كانت عملية التصديق على المعاهدات الدولية تتم من طرف رئيس مجلس الثورة والحكومة، وذلك بموجب المادة 05 من الأمر رقم 82/65 المؤرخ في 10/ 1965/07[1].

وبعد دخول دستور 1976 حيّز التنفيذ منح المشرع الدستوري للمجلس الشعبي الوطني صلاحية مشاركة رئيس الدولة في التصديق على المعاهدات الدولية[2]، والملاحظ هنا هو أنّ هذا التنصيص الدستوري لم يوضح لا المعاهدات السياسية ولا تلك التي تغيّر محتوى القانون، من جهة أخرى لم يتم تحديد الجهاز المخول بسلطة تكييف المعاهدات وتحديد طبيعتها، لكن بالنظر إلى أن الجهاز التنفيذي هو من يملك اختصاص تقرير السياسة الخارجية وتوجيهها وإبرام المعاهدات يبدو منطقيا إسنادها له، أما ما يتعلّق باتفاقية الهدنة ومعاهدات السلم المنصوص عليها في المادة 124 من دستور 1976، فإن الدستور أشرك كل من الهيئة القيادية للحزب –لاعتماد نظام الحزب الواحد– والمجلس الشعبي الوطني في الموافقة عليها.

بناءً على ما سبق يمكن أن نقول بأن البرلمان منح صلاحية مشاركة الرئيس ولو شكليا في إنتاج المعاهدات الدولية، وذلك من خلال اشتراط الموافقة عليها قبل قيام الرئيس بإصدارها وإدراجها ضمن المنظومة القانونية الوطنية، ويعود السبب في ذلك لأهميتها و/أو لخطورتها، فضلا عن أنّ بعضا منها تحمل معاني عامة مطاطة تمكّن الرئيس من تجاوز البرلمان، كما هو الحال بالنسبة للاتفاقيات ذات الطابع التجاري أو المالي فلا تعرض على البرلمان، فالمتصفح للجريدة الرسمية يتأكد بأنّ كثيرا من تلك المعاهدات والاتفاقيات بين الجزائر وغيرها أو بينها وبين البنوك والمصارف –رغم أثرها المالي على الميزانية المقيّد دستوريا– لا تعرض على البرلمان للموافقة وإنما يكتفي الرئيس بالمصادقة عليها ونشرها لتصبح سارية المفعول، وحتى بالنسبة للمعاهدات التي تعرض على البرلمان فإنها تكون مسبوقة –في حال احتمال وجود معارضة– باتصالات وموافقات لاسيما في داخل نظام الحكم الحالي والسابق لوجود أغلبية مضمونة لصالح رئيس الجمهورية نتيجة اتفاقات وتحالفات بين الأحزاب الحائزة على أكثرية المقاعد بالغرفة السفلى وأكثرية 3/4 مقاعد الغرفة العليا.[3]

في هذا الإطار نشير إلى مجموعة من المعاهدات[4]والاتفاقيات التي أبرمها رئيس الجمهورية وصادق عليها دون حاجة إلى موافقة البرلمان عليها، بحجة عدم دخولها في أحكام المادة 131 من دستور 1996 تقابلها المادة 149 من تعديل 2016 والأمثلة في ذلك كثيرة ومتعددة:

---

[1] أنظر ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص ص، 93، 94.

[2] تنص المادة 11 من دستور 1976 على أنه: «يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفق الأحكام الدستورية" في حين نصت المادة 158 من نفس الدستور على أنه: « تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني».

[3] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص 155.

[4] أنظر في ذلك الجريدة الرسمية عدد 75، المؤرخة في 21 ديسمبر 2016.

المرسوم الرئاسي	المضمون	الجريدة الرسمية
16-253 مؤرخ في 27 سبتمبر 2016	التصديق على الاتفاقية الجهوية حول قواعد المنشأ التفصيلية الأورومتوسطية الموقعة ببروكسل في 05 أكتوبر 2012	75/ 21 ديسمبر 2016
16-329 مؤرخ في 14 ديسمبر 2016	التصديق على تعديل المادة 33 من النظام الأساسي لمنظمة السياحة العالمية	75/ 21 ديسمبر 2016
16-330 مؤرخ في 14 ديسمبر 2016	التصديق على الاتفاق بين حكومة الجمهورية الجزائرية وحكومة جمهورية بلغاريا حول التعاون في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال.	75/ 21 ديسمبر 2016
16-331 مؤرخ في 14 ديسمبر 2016	التصديق على مذكرة التفاهم حول إنشاء لجنة مشتركة للتعاون بين حكومة الجمهورية الجزائرية وحكومة جمهورية كوريا الديمقراطية	75/ 21 ديسمبر 2016
16-332 مؤرخ في 14 ديسمبر 2016	التصديق على الترتيب بين حكومة الجمهورية الجزائرية وحكومة نيوزيلندا حول إنشاء لجنة للتعاون الثنائي	75/ 21 ديسمبر 2016

هذا وتشير الإحصائيات والممارسة العلمية إلى أن الفترة التشريعية الأولى (1977- 1981) لم تعرض أي اتفاقية دولية على المجلس الشعبي الوطني، أما الفترة الثانية (1982- 1986) فعرضت عليه 14 اتفاقية دولية، أما الفترة التشريعية الثالثة (1987- 1991) فعرضت عليه 14 اتفاقية دولية[1].

وعلى خلاف دستور 1976 قام دستور 1989 بتحديد مجال تدخل المجلس الشعبي الوطني في إبرام المعاهدات الدولية (المادة 122)، حيث قام بإخراج فئة من المعاهدات تؤثر بصفة مباشرة على اختصاصه الأصلي المتمثل في التشريع[2]، حيث نصّت المادة 11/74 على أنّ رئيس الجمهورية له سلطة إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، لكن المادة 122 ألزمته الرجوع إلى البرلمان لأخذ موافقته الصريحة، ثم نقلت هذه المادة حرفيا إلى دستور 1996 في المادة 131 منه، كما أنّ نص هذه الأخيرة على المعاهدات والاتفاقيات التي يجب على رئيس الجمهورية عرضها على البرلمان بغرفتيه قبل المصادقة عليها لا يعني أبدا أنّ غير هذه المعاهدات لا يمكن عرضها على البرلمان لأن ذلك خاضع لإدارة رئيس الجمهورية، لأنه من الناحية القانونية لا يوجد ما يمنعه من ذلك خصوصا أنّ المعاهدات التي

[1] ARABA AHMED, «Chronique du droit conventionnel Algérienne 1989- 1994» In idara, n° 01, 1995, p 35.
[2] وهي المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أحكام القانون.

تخرج عن إطار المادة 131 هي الأكثر عددا في ميدان العلاقات التي تربط بين الدول منها الجزائر، مثل اتفاقيات التعاون الاقتصادي والثقافي والمالي، الاتفاقيات المتعلقة بالميدان الجمركي والقروض الخاصة كما أنّ هذه الأخيرة ترتب ديونا قد تكون خانقة نتيجة ارتفاع أسعار الفائدة أثقلت الكثير من الدول ومن بينها الجزائر[1].

أما بالحديث عن تعديل 2016 الذي أضاف مجموعة من المعاهدات فيمكن القول بأن هناك نوع من التعديل الذي مس مجال المعاهدات، حيث نجد مثلا أنّ القانون العضوي 16-12 قد نصّ صراحة على مادة تتعلّق بكيفية الموافقة البرلمانية على المعاهدات عكس ما كان عليه الحال في السابق، وهو ما سوف نتناوله لاحقا.

هذا ويمكن القول بأن سلطة التصديق على المعاهدات في ظل الاحتكار الرئاسي لا يعني بالضرورة اشتراط الحصول على موافقة قبلية من البرلمان قبل التصديق على بعض المعاهدات، لأنّ الجهاز التشريعي ممثل في البرلمان يشارك الرئيس في سلطة التصديق، وسلطة البرلمان لا تتعدى منح إذن لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاصه الدستوري، هنا يطرح تساؤل حول الطبيعة القانونية والمعيارية للموافقة البرلمانية؟ وما هو مضمون وشكل هذه الموافقة؟

أ- تكييف الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية:

من خلال تفحص النصوص الدستورية ليلاحظ بأن هناك غياب كامل لتحديد الطبيعة المعيارية للموافقة البرلمانية، فمن جهة يمكن إرجاع ذلك إلى تعمد المشرع الدستوري إلى إغفال هذا الأمر الذي يفيد بعدم رغبة المشرع في تقييد رئيس الجمهورية من الناحية القانونية مما يعطيه كامل الحرية في توجيه النظام القانوني للموافقة حسب رغبته، ومن جهة أخرى فالعلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان في مجال المعاهدات غلبت الأول على الثاني الذي له صلاحية حصرية في إبرامها وصلاحية عرض المعاهدة على البرلمان إذا كانت من جملة تلك المنصوص عليها في المادة 149 من تعديل 2016 في ظل غياب جهاز مؤهل بتكييف نوع المعاهدات المعروضة للمصادقة.

نتوصل إلى القول بأن الموافقة البرلمانية كإجراء دستوري ليست عملا ضروريا لإنفاذ المعاهدة الدولية، بل إنّ الأغلبية الكبيرة من المعاهدات لا تقتضي الموافقة ما عدا تلك التي نصّت عليها المادة 149 من تعديل 2016، كما أنه بإمكان رئيس الجمهورية أن يقرر عدم اللجوء إلى إجراء الموافقة البرلمانية، وليس هناك ما يمنع من إحداث المعاهدة لآثارها القانونية ليبقى أمام المجلس فقط حق اللجوء إلى إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية المعاهدة لعدم احترام الإجراءات المنصوص عليها، هذا الأخير الذي يمكنه أن يجمد إجراء التصديق على هذه المعاهدة.

[1] أنظر مجدي محمود شهاب، الاتجاهات الدولية لمواجهة أزمة الديون الخارجية بالتطبيق على البلدان العربية، الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1998، ص 32.

وبالعودة للحديث عن الشكل التشريعي للموافقة البرلمانية على المعاهدات نجد بأنه منذ إنشاء المجلس الشعبي الوطني سنة 1977 وكل الأنظمة الداخلية التي توالت عليه باستثناء النظام الداخلي لسنة 2000 المعدّل حددت الشكل التشريعي الذي يجب أن تأخذه الموافقة، حيث مثلا المادة 156 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 والتي تم نقلها حرفيا من طرف النظام الداخلي لسنة 1997 في المادة 89 منه تنص على أنّ مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات المقدمة للمجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن تكون محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل، إضافة إلى ذلك فإن التعديل الذي أحدثه دستور 1996 بنصه على وجوب صدور قانون عضوي ينظم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان وهو ما حدث فعلا بموجب القانون العضوي 02/99 الملغى حاليا لم يتضمن الإشارة إلى التنصيص على شكل الموافقة على الاتفاقيات المذكورة في المادة 131 من دستور 1996، وبقي الحال على ما هو عليه إلى غاية تعديل 2016 الذي ألغى القانون العضوي 02/99، فظهر القانون العضوي 16-12 الذي أفرد مادة صريحة تتعلق بشكل وطبيعة الموافقة البرلمانية على المعاهدات.

تنص المادة 38 من القانون العضوي 16-12 على أنه:«لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل، تقرر كل غرفة عقب اختتام المناقشة الموافقة على مشروع القانون أو رخصة أو تأجيله»، وهي نقل حرفي عن المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، إلا أنّ هذا الأخير اشترط تعليل الرفض أو التأجيل على غرار القانون العضوي 16-12 الذي لم يشترط ذلك وهو الأمر الذي يبقي المجال مفتوحا لرئيس الجمهورية بتنظيم التفاصيل بكل حرية، بناءً عليه "يمكن القول بأن الموافقة البرلمانية على المعاهدة تعتبر قانونا من حيث الشكل لأنها تعطي رأيها الملزم حول المعاهدة أو الاتفاقية كما تشكل بالإضافة إلى ذلك جزءً من الإجراءات التي تمر عليها المعاهدة قبل التصديق عليها وإدخالها في القانون الوطني، من جهة أخرى لا تعتبر قانونا من حيث الموضوع لأنه لا يمكن للبرلمان سن قواعد ملزمة لها آثار تنفيذية على مضمون المعاهدة ولا يمكن حتى تعديلها أو إلغاؤها بعد دخولها حيّز النفاذ"[1]، وبالتالي أمكن القول بأن البرلمان يفقد صفة الاختصاص الموضوعي في مجال إبرام المعاهدات الدولية وله فقط أن يعطي رأيه عن طريق موافقته الشكلية في مجال محدد ومحصور بنصوص الدستور.

[1] ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، 2010/ 2011، ص 39.

يستنتج من كل ما سبق بأن رئيس الجمهورية ومن أجل تجاوز الموافقة البرلمانية المفروضة بموجب المادة 149 من تعديل 2016 يكفيه أن يلجأ إلى إبرام ما يعرف بالمعاهدات ذات الشكل المبسط، هذه الأخيرة التي فيها يكفي تعبير الدولة عن رضاها النهائي إما بالتوقيع أو تبادل الوثائق المنشئة لها، مؤدى ذلك أن المعاهدة التي تتطلب المصادقة عليها الحصول على موافقة برلمانية هي الاستثناء، والمبدأ العام هو ترتيب الالتزام الدولي دون الحاجة إلى الحصول على الموافقة البرلمانية المسبقة.

ب- المسار الإجرائي لعرض المعاهدة الدولية على موافقة البرلمان:

إن المعاهدة الدولية بمعناها الضيق والدقيق لا تكون سارية المفعول ونافذة فور التوقيع عليها ولكن يلزم أن يتم التصديق عليها، والتصديق ليس مجرد إجراء شكلي ولكنه عمل بالغ الأهمية ويقصد به إقرار الأجهزة الداخلية في الدولة للمعاهدة على نحو يلزم الدولة بها على الصعيد الدولي، إذا كانت بعض الدساتير تعطي صلاحية التصديق للسلطة التنفيذية وحدها أو السلطة التشريعية وحدها فإن الاتجاه الغالب في الدساتير المعاصرة يمثل حلاً وسطاً بين الهيئتين، حيث يجعل التصديق قسمة بينهما، فهذا الأسلوب يعطي الاختصاص بالتصديق على المعاهدات لرئيس الدولة شرط حصوله أولاً على موافقة البرلمان وهو المسلك الذي انتهجه المشرع الدستوري الجزائري.

فمن خلال الرجوع إلى مختلف الوثائق القانونية التي نظمت سير عمل البرلمان من دستور أو نظام داخلي أو قانون عضوي نجد بأن هناك غياب كامل من طرف المشرع لتغطية عملية الموافقة البرلمانية على المعاهدات حتى وإن وجدت نجدها تتطرق إلى كيفية الموافقة لا غير، كان بإمكان المشرع أن يتدارك هذا الفراغ من خلال تضمينه في القانون العضوي 16-12 الذي ألغى القانون العضوي 02/99، ويدرج له أحكاماً خاصاً تبين كافة الإجراءات المتبعة في الموافقة البرلمانية على المعاهدة، من جهتنا نرى بأن هذا الفراغ راجع إلى إلغاء المجلس الدستوري للمادة 67 المنصوص عليها في اقتراح لائحة النظام الداخلي المتبنى في 25 مارس 2000، المادة التي كانت تنص على أنه: "طبقاً لأحكام المادة 131 من الدستور فإن النصوص المتعلقة بالموافقة على الاتفاقات والاتفاقيات الدولية هي خاضعة في مجملها للتصويت بعد سماع تقرير اللجنة المختصة"، فالرأي[1] الذي أصدره المجلس الدستوري في 13 مايو 2000 أنكر على المجلس الشعبي الوطني حتى تنظيم مسألة تضع المجلس في علاقة مع رئيس الجمهورية مما أدى بالمجلس للعمل على هامش النصوص.

بادئ ذي بدء وقبل الخوض في إجراءات عرض المعاهدة على الموافقة البرلمانية نشير إلى مسألة في غاية الأهمية تتعلق بمسألة الأجل القانوني الذي على رئيس الجمهورية احترامه لعرض المعاهدة على موافقة البرلمان، نلاحظ أنه اكتفى فقط بالنص على أن يعرض فوراً اتفاقيات ومعاهدات السلم المنصوص

[1] الرأي الاستشاري للمجلس الدستوري رقم10 المؤرخ في 13 مايو 2000 والمتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية عدد46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.

عليها في المادة 111 من تعديل 2016 دون تحديد دقيق بالرغم من أهمية هذه المسألة، ضف إلى ذلك غموض الشكل الذي يجب أن تأخذه المعاهدة عند عرضها على البرلمان، وبالرجوع إلى الممارسة العملية في هذا الموضوع نجد بأنه مثلا بالنسبة للفترة التشريعية السابعة قد قام البرلمان بالموافقة على اتفاقية تتعلق بضبط الحدود البحرية بين الجمهورية الجزائرية والجمهورية التونسية الموقعة في 11 جويلية 2011[1]، فنلاحظ بأن الإجراءات المتبعة أمام الغرفتين هي تقريبا إجراءات التشريع العادي، أين نجد أن المجلس الشعبي الوطني ممثلا في لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية قد قدم تقريراً عن مشروع القانون المتعلق بالموافقة على اتفاقية ضبط الحدود البحرية بين الجزائر وتونس بعدها تم التصويت عليه.

ما لفت انتباهنا من خلال تفحص الجرائد الرسمية هو أن المعاهدات تارة تأخذ شكل مراسيم وذلك إذا كانت من المعاهدات التي يمكن لرئيس الجمهورية التصديق عليها دون حاجة لعرضها على موافقة البرلمان، وإما أن تكون في شكل قانون إذا كانت من المعاهدات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية التصديق عليها إلا بعد الموافقة الصريحة من البرلمان، هذا ويشير بعض الباحثين إلى أن هناك تداخلا وتذبذبا في الناحية الإجرائية التي عرفتها المعاهدات في الجزائر من حيث جهة الموافقة البرلمانية أو التصديق، فأحيانا تغيب الموافقة البرلمانية وأحيانا أخرى تغيب مع وجود أخطاء فادحة في تبرير التصديق الذي قد يظهر أو لا يظهر في بعض الأحيان، كما قد ينشر المرسوم دون الإشارة إلى مصطلح التصديق[2].

بالرغم من الفراغ القانوني الذي يشهده النظام الإجرائي للموافقة البرلمانية على المعاهدة إلا أن الممارسة البرلمانية أثبتت على أن طلبات الموافقة تكون في شكل مشروع قانون يوضع من طرف الوزير الأول على مستوى مكتبي غرفتي البرلمان، بعد ذلك يحال هذا المشروع مباشرة لمناقشة محتواه من قبل لجنة الشؤون الخارجية التي تعين مقررا من أعضائها من أجل تحرير تقرير كتابي يوزع على النواب أو الأعضاء حسب الحالة قبل عقد الجلسة العامة، وبعد إنجاز اللجنة لتقريرها وتسجيل مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة في جدول أعمال الدورة يقوم ممثل الحكومة الذي في الغالب يكون وزير الخارجية بتقديم تقرير حول موضوع المعاهدة والأسباب والدوافع المؤدية إلى التزام الدولة الجزائرية بتلك المعاهدة والآثار التي ستترتب عنها.

عند انتهاء ممثل الحكومة من عرض تقريره حول المعاهدة يأتي دور لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية لعرض تقريرها من طرف المقرر الذي عينته مسبقاً، بعدها يفسح المجال للنواب من أجل التدخل وفتح مناقشة عامة ثم تعاد الكلمة مرة أخرى لممثل الحكومة للإجابة على مختلف الأسئلة والاستفسارات المطروحة من طرف النواب، ليعطي رئيس مجلس الشعبي الوطني بعدها الكلمة لرئيس

[1] أنظر القانون رقم 13-02 المؤرخ في 20 فبراير 2013 يتضمن الموافقة على الاتفاقية المتعلقة بضبط الحدود البحرية بين الجزائر وتونس، الجريدة الرسمية عدد12، مؤرخة في 27 فبراير 2013.

[2] أنظر محمد الناصر بوغزالة، خرق المعاهدات الثنائية للقانون الداخلي، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 1999، ص ص، 98-101.

لجنة الشؤون الخارجية ليبين مميزات وإيجابيات هذا المشروع ويختم المناقشة باقتراح الموافقة على المعاهدة المذكورة، ونشير كذلك إلى أن أغلب هذه الإجراءات[1] غير مقننة بشكل دقيق في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولا القانون العضوي 16-12 الذي نص فقط على كيفية وشكل الموافقة وبعد الانتهاء من المناقشة تأتي مرحلة التصويت.

تنص المادة 38 من القانون العضوي 16-12 على أنه: "لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل، تقرر كل غرفة عقب اختتام المناقشة، الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله"، ويفهم ضمنا من نص هذه المادة ما يلي:

- أن التصويت على المعاهدة أو الاتفاق الدولي يكون مجملا وليس على كل نص كما هو الحال في التصديق على مشاريع القوانين، ولا تتم المناقشة مادة مادة، وبالتالي التصويت يكون على كل المعاهدة بدون تفصيل.

- عدم إمكانية تقديم أعضاء البرلمان لأي تعديل على مضمون المعاهدة سواء بالحذف أو الإضافة أو التعديل.

- يتم في الأخير اتخاذ موقف من طرف البرلمان بموجب قرار يتضمن الموافقة على المعاهدة إما بالقبول أو الرفض أو التأجيل، لكن في حالة الرفض أو التأجيل فإن البرلمان غير ملزم بتبرير وتعليل موقفه وغير ملزم بذكر الأسباب التي أدت به اتخاذ مثل هذا الموقف، على عكس ما كان منصوص عليه في المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 أين كان لزاماً عليه تبرير موقفه.

أما بالحديث عن الأغلبية المطلوبة للموافقة على مشروع القانون فنرى بأنها غير منظمة لا في الدستور ولا في القانون، لذلك نعود إلى الممارسة العملية التي تقر على أن الأغلبية المطلوبة للموافقة هي الأغلبية البسيطة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني أي نصف عدد النواب الحاضرين زائد واحد، أما على مستوى مجلس الأمة فتتم بموافقة ثلاثة أرباع أعضاء المجلس، وعليه فإن نتيجة التصويت قد تفضي إلى أحد الأمرين:

- في حالة التصويت بالإيجاب فإن هذه الموافقة تعتبر بمثابة الرخصة أو الإذن لرئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدة التي بطبيعة الحال لا تلزمه في شيء لأن التصديق اختصاص حصري بيده وحده.

[1]- لقد تم سرد هذه الإجراءات التي ذكرناها مما جرى عليه العمل في الممارسة العملية بالإضافة إلى مداولات المجلس الشعبي الوطني، أنظر على سبيل المثال الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء 17 أفريل 2001، المخصصة للتصويت على مشروع القانون المتضمن الموافقة على القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي.

– أما في حالة التصويت بالسلب ومعناه عدم الحصول على النصاب المطلوب للتصويت فإن رئيس الجمهورية لا يمكنه التصديق على المعاهدة ما دام الدستور يشترط الموافقة المسبقة من البرلمان، وإذا ما قام الرئيس بالتصديق رغم عدم موافقة البرلمان فإن هذا التصديق يعتبر تصديق ناقص ومخالف للإجراءات الدستورية، وبالتالي يجوز الطعن بعدم دستوريته في الشق الإجرائي أمام المجلس الدستوري، وبالتالي نقول بأنه بالرغم من الاحتكار الرئاسي لإجراء التصديق إلا أن البرلمان يمكنه كبح هذه الهيمنة بصفته جهازا رقابيا شريكا ولو غير مباشر في عملية التصديق.

من جهة أخرى نرى بضرورة إشراك السلطة التشريعية عند المصادقة على المعاهدات الدولية وضرورة الأخذ برأيها خاصة في مرحلة المفاوضات لأن انفراد رئيس الجمهورية بهذا المجال يؤدي في أغلب الأحيان إلى تحميل الدولة التزامات دون موافقة ممثلي الشعب، ولعل الغاية من وراء ذلك هو أن المشرع الدستوري الجزائري لم يخرج عن القاعدة العامة المعتمدة في أغلب الدساتير[1]، إذ يخول رئيس الجمهورية اختصاص أصيل ومعتبر في مجال إبرام المعاهدات الدولية ليصبح بذلك قائد للشؤون الخارجية ومن جهة أخرى يمارس سلطة التشريع بطريقة غير مباشرة عن طريق سن قواعد قانونية تسمو على التشريع الداخلي، كما نرى كذلك بأن المشرع حاول إقامة نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إبرام المعاهدات الدولية إلا أنه لم يوفق في ذلك، وظلت السلطة التشريعية حبيسة إرادة رئيس الجمهورية ودليل ذلك هو قيامه بتحديد مجالات تدخل البرلمان على سبيل الحصر الواردة بالمادة 149 من تعديل 2016، حيث نجده قد أبعده عن مجموعة هامة من المعاهدات لاسيما تلك المتعلقة بالتحكيم وكذلك الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي، فهذه المجموعة من المعاهدات تؤثر بشكل كبير على الاختصاص الأساسي للبرلمان المتمثل في التشريع.

[1] الدستور التونسي لسنة 1959 في المادة 48 منه والدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 55 منه.

ثانيا: الموافقة البرلمانية على المعاهدة الدولية في النظام التونسي:

لقد كانت تونس دائما مسايرة لحركية التعاون الدولي بالنظر لأهميته الأكيدة والأساسية في دعم العلاقات الدولية على جميع الأصعدة، الأمر الذي من شأنه أن يساهم بالإيجاب في حل مختلف المسائل التي تواجه المجتمع الدولي، وتتجسد أهم مظاهر هذا التعاون الدولي في إبرام المعاهدات الدولية سواء الثنائية منها أم متعددة الأطراف، نشير إلى أن إبرام المعاهدات في النظام التونسي يستند إلى أحكام الدستور وإلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 التي انضمت إليها تونس في مايو 1971، بالحديث عن الدستور التونسي لسنة 1959 وبالذات في المادة 32[1] من تنقيح 2002 نجدها بينت النظام القانوني للإجراءات الدستورية للمصادقة على المعاهدات الدولية وقد ميز هذا الدستور بين حالتين:

- الحالة الأولى تتعلق بالمعاهدات التي تستوجب إصدار قانون الموافقة إضافة إلى مصادقة رئيس الجمهورية وهي حالات حددت حصراً بالفقرة الثانية من المادة 32 من تنقيح 2002.

- الحالة الثانية تتعلق بالمعاهدات التي يكفي صدور أمر رئاسي للمصادقة عليها لدخولها حيز التنفيذ وهي الحالات التي لم يتم ذكرها بالفقرة الثانية من المادة 32.

وللإشارة فقط فإنه قبل تنقيح 2002 كانت المادة 32 تنص على أن المعاهدات لا تعد نافذة إلا بعد المصادقة عليها، بينما تضيف المادة 33 على أنه تقع المصادقة على المعاهدات بمقتضى قانون، كما نشير كذلك إلى أن مجلس النواب كان يصادق على كل المعاهدات الدولية مهما اختلفت طبيعتها وتنوعت مضامينها وهو ما انجر عنه من الناحية الكمية أن ما يقارب ثلث القوانين التي يصادق عليها مجلس النواب سنويا تتعلق بالمعاهدات الدولية بمختلف أنواعها، من هنا جاء تنقيح 2002 في اتجاه ترشيد المصادقة على المعاهدات الدولية من خلال جعل موافقة مجلس النواب مقتصرة مع على المعاهدات الدولية من خلال جعل موافقة مجلس النواب مقتصرة على المعاهدات الهامة وترك بقية المعاهدات لمصادقة رئيس الدولة دون ضرورة تدخل مجلس النواب، هذا ونشير كذلك إلى أن هذا الأخير هو الغرفة البرلمانية الوحيدة التي تتدخل في مجال المصادقة على المعاهدات الدولية دون مجلس المستشارين[2].

بناءً عليه يكون رئيس الجمهورية هو السلطة المختصة والمخول لها دستوريا إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، بيد أن ذلك لم يقص الدور الأساسي الذي يضطلع به بمجلس النواب في هذا الإطار، وما يمكن قوله عن تنقيح 2002 هو أنه مكن من إضفاء الانسجام بين كافة مواد الدستور الخاصة بإبرام المعاهدات الدولية.

---

[1] تنص المادة 32 من تنقيح 2002 على أنه "يصادق رئيس الجمهورية مع المعاهدات، ولا تجوز المصادقة على المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات التجارية والمعاهدات الخاصة بالتنظيم الدولي، تلك المتعلق بالتعهدات المالية للدولة، والمعاهدات المتضمنة لأحكام ذات صبغة تشريعية أو المتعلقة بحالة الأشخاص إلا بعد الموافقة عليها من قبل مجلس النواب...".

[2] أنظر عبد العزيز الجزيري ومصطفى الوصيف، مرجع سابق، ص ص، 125، 126.

نشير كذلك إلى مسألة في غاية الأهمية تتعلق بالمصادقة على المعاهدات في ظل المرحلة الانتقالية التي شهدتها الدولة التونسية، حيث يلاحظ بأن المعاهدات خلال هذه الفترة قد تميزت بطابع متغير، حيث نجد بأن الجهة المختصة بالمصادقة على المعاهدات قد تغيرت خلال المرحلة الانتقالية، فمن خلال التنظيم المؤقت للسلطة العمومية الأول نجد بأن رئيس الجمهورية المؤقت يقوم بالمصادقة على المعاهدات (طبقا للمادة 09 من هذا التنظيم) التي يكون الترخيص في المصادقة عليها في شكل مرسوم (المادة 05)، بعد ذلك يختمه رئيس الجمهورية المؤقت بعد مداولته في مجلس الوزراء (المادة 04).

أما بالنسبة للتنظيم المؤقت الثاني فإن المصادقة على المعاهدات تأخذ شكل قوانين أساسية (المادة 06) وتتم من طرف المجلس الوطني التأسيسي في حين أن الختم يتم من طرف رئيس الجمهورية في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ الإيداع لدى مصالحه، وإذا لم يحصل الختم تعاد المعاهدة إلى المجلس الذي يصادق عليها من جديد ويتولى رئيس المجلس الوطني التأسيسي ختم المعاهدة، وبذلك تكون المصادقة على المعاهدات من اختصاص هذا الأخير ودور رئيس الجمهورية هو شكلي فقط باعتبار أن معارضته على المعاهدة لا يؤدي إلى إبطالها وإنما إلى إعادة المصادقة عليها من طرف المجلس وختمها من طرف رئيسه.

توجت المرحلة الانتقالية بإصدار دستور 2014 الذي حمل في طياته جملة من التغييرات المهمة، حيث نجد بأن التحديد الموضوعي لمجال المعاهدات التي تستدعي الموافقة البرلمانية بقي على حاله، كذلك بقي رئيس الجمهورية يستحوذ على سلطة إبرام والمصادقة على المعاهدات الدولية، ومنح البرلمان مجالا ليشارك في إبرام المعاهدة الدولية يتعلق بموافقته على المعاهدات المحددة على سبيل الحصر بالمادة 67 من دستور 2014، وعليه تفترض المصادقة والموافقة تدخل كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية كما يلي:

- مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدة بمقتضى أمر، ويمكن اعتبار ذلك شرطا أساسيا لكافة المعاهدات التي تلزم الدولة التونسية دوليا.

- الموافقة المسبقة لمجلس نواب الشعب بالنسبة لبعض المعاهدات المحددة على سبيل الحصر في المادة 67 من دستور 2014 وهي:

- المعاهدات التجارية.

- المعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي أو بحدود الدولة.

- المعاهدات المتعلقة بالتعهدات المالية للدولة.

- المعاهدات المتعلقة بحالة الأشخاص.

– المعاهدات المتعلقة بالأحكام ذات الصبغة التشريعية.

لذلك يكون تدخل مجلس نواب الشعب ضروريا كلما تضمنت المعاهدة أحكاماً تدخل في مجال القانون على معنى المادة 67 من دستور 2014، وفي هذا السياق نشير إلى أن المادة 62 من دستور 2014 نصت على أن رئيس الحكومة هو من يختص بمهمة تقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات، فمن الناحية الإجرائية يمكن القول بأن الإجراءات الدستورية تختلف باختلاف طبيعة المعاهدة، فإذا تعلق الأمر بمعاهدة لا تندرج ضمن أحكام المادة 67 التي تستوجب الموافقة البرلمانية فإنه "تكتفي وزارة الشؤون الخارجية في هذه الحالة بإعداد مشروع أمر المصادقة تحيله مرفقا بكامل الملف وبعد التأشير عليه من قبل وزير الشؤون الخارجية إلى مصالح مستشار القانون والتشريع للحكومة بالوزارة الأولى حتى يتم عرضه على إمضاء رئيس الجمهورية والمصادقة عليه"[1].

أما إذا كانت المعاهدة تستوجب الموافقة البرلمانية فإن مصالح وزارة الشؤون الخارجية تقوم بإعداد مشروع قانون الموافقة وإحالته مع كامل الملف إلى الوزارة الأولى أين يتم عرضه على مجلس الوزراء للاعتماد، بعدها يقوم رئيس الحكومة بتقديم مشروع قانون الموافقة على المعاهدة إلى مجلس نواب الشعب (وفقا للمادة 62 فقرة 02)، هذا ويشير الدستور التونسي في المادة 65 منه على أن الموافقة على المعاهدات تأخذ شكل القوانين الأساسية فبعد إيداع مشروع القانون على مستوى مكتب مجلس نواب الشعب من طرف رئيس الحكومة، تأتي مهمة رئيس مجلس نواب الشعب ليحيل هذا المشروع إلى اللجنة المختصة التي يدخل في نطاقها موضوع هذه المعاهدة أو الاتفاقية.

وفقا لنص المادة 64 فقرة 02 من دستور 2014 والمادة 120 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، فإن مشروع القانون الأساسي المتعلق بالموافقة على المعاهدة لا يعرض على مداولة الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب إلا بعد مضي 15 يوماً من إحالته على اللجنة المختصة، فتقوم هذه اللجنة بدراسة هذا المشروع على ضوء ما يردها من بيانات بوثيقة شرح الأسباب ونص الاتفاق لتقدم بعد ذلك جملة من التوصيات المتعلقة بمضمون هذا الاتفاق لتتوصل في الأخير إلى إصدار قرارها النهائي الذي يتضمن إما المصادقة عليه بأغلبية أعضائها الحاضرين أو العكس، بعدها يتم تخصيص جلسة عامة من ضمنها مناقشة عامة لهذا المشروع المتضمن الموافقة على المعاهدة، حيث يقوم مقرر اللجنة بتلاوة التقرير الذي توصلت إليه هذه الأخيرة، لتمنح بعد ذلك فرصة للنواب للتدخل وطرح استفساراتهم وتساؤلاتهم حول مشروع القانون الأساسي هذا، ليقوم الوزير المعني –الذي تدخل المعاهدة أو الاتفاقية في نطاق

[1] حاتم بن سالم، إبرام المعاهدات الدولية في القانون التونسي، سلسلة دراسات برلمانية، العدد02، مايو 2005، مجلس النواب، تونس، ص83.

وزارته– بالرد على تساؤلات النواب، يتم بعدها التصويت على الانتقال إلى مناقشة المواد ومضمون المشروع[1].

بعد التصويت على الانتقال إلى مناقشة المواد والتصويت عليها، يقوم مقرر الجلسة بطرح التصويت أولا على عنوان مشروع القانون، بعدها يعرض التصويت على المواد، لتتم المصادقة على المشروع بأكمله من طرف نواب الشعب حيث يشترط الحصول على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس وفقا للمادة 126 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، بعدها يتم نشر القانون المتعلق بالموافقة على المعاهدة بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

هذا ونشير إلى نقطة في غاية الأهمية تتعلق بعرض المعاهدات على رقابة المحكمة الدستورية التي يقوم بها رئيس الجمهورية قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها من قبل مجلس نواب الشعب، فيلاحظ في هذه الإطار أن الدستور وكذلك القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية لم يتبنيا آلية العرض الوجوبي للمعاهدات على المحكمة تاركا المسألة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية[2]، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هل أن الرقابة الدستورية ستنصب على المعاهدة أم على مشروع قانون المصادقة كما كان يفعل المجلس الدستوري التونسي السابق؟ لذلك يجب إعادة النظر والتدقيق في هذه المسألة.

على أثر نشر القانون المتعلق بالموافقة على المعاهدة بالرائد الرسمي يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة النهائية على المعاهدة وذلك بموجب أمر رئاسي[3]، وبعد استكمال هذا الإجراء يتم نشر هذا الأمر الرئاسي في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية لتصبح بذلك المعاهدة نافذة المفعول وتطبق كقانون من قوانين الدولة التونسية.

من جهة أخرى نشير إلى أن رئيس الجمهورية ووفقا للمادة 77 فقرة 05 من دستور 2014 يتولى إعلان الحرب ويبرم السلم بعد موافقة مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلاثة أخماس 3/5 أعضائه، ويتولى كذلك إرسال قوات إلى الخارج بموافقة رئيسي نواب الشعب والحكومة، على أن ينعقد مجلس نواب الشعب للبت في الأمر خلال أجل لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ قرار إرسال القوات.

إضافة إلى سلطة رئيس الجمهورية في إبرام والمصادقة على المعاهدات نجد في المقابل الدور البارز الذي منح لرئيس الحكومة في هذا الإطار، حيث تنص المادة 92 فقرة 07 على أن رئيس الحكومة يبرم الاتفاقيات الدولية ذات الصبغة الفنية، وهذا الاختصاص يعتبر من الصلاحيات الذاتية لرئيس الحكومة

[1] أنظر مداولات مجلس نواب الشعب، جلسة يوم الأربعاء 19 أفريل 2017، عدد 50، المدة النيابية الأولى 2019/2014، ص ص، 2898-2901.

[2] تنص المادة 43 من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على أنه:«لرئيس الجمهورية أن يعرض المعاهدات على المحكمة الدستورية لمراقبة دستوريتها وذلك قبل ختم قانون الموافقة عليها».

[3] أنظر المادة03 من القانون عدد29 لسنة 2016 المؤرخ في 05 أفريل 2016 المتعلق بتنظيم المصادقة على المعاهدات، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد29، المؤرخ في 08 أفريل 2016، إضافة إلى المادة 81 من دستور 2014.

حيث يباشرها بنفسه دون إشراك لرئيس الجمهورية[1]، وعليه فإنه يخرج عن مجال مصادقة رئيس الجمهورية الاتفاقيات الدولية ذات الصبغة الفنية[2] التي خصت المادة 92 من الدستور رئيس الحكومة بإبرامها، ماعدا إذا تضمنت هذه الاتفاقيات أحكاماً تدخل في مجال المادة 67 من الدستور حيث تكون في هذه الحالة خاضعة إلى موافقة مجلس نواب الشعب ومصادقة رئيس الجمهورية.

وبخصوص هذا النوع من الاتفاقيات الدولية التي لا تتضمن أحكاماً تتعلق بأحد المواد المنصوص عليها في المادة 67 من الدستور، واعتباراً أن المادة 92 من الدستور قد خصت رئيس الحكومة بإبرامها مع إمكانية تفويضه لصلاحيته هذه إلى الوزراء، فقد تم التنصيص في المادة 04 من القانون المتضمن تنظيم إجراءات المصادقة على المعاهدات على أن استيفاء إجراءات إبرام الاتفاقيات الدولية ذات الصبغة الفنية المنصوص عليها بالمادة 92 من الدستور والتي لا تخضع لإجراء المصادقة الوارد بالمادة 67 يتم بمقتضى أمر حكومي، وبخصوص إجراءات إبرام هذا النوع من الاتفاقيات فإن وزارة الشؤون الخارجية تقدم اقتراح يتضمن إبرام اتفاق إلى رئيس الحكومة الذي يتداول بشأنه في مجلس الوزراء الذي يعتبر رئيس الحكومة هو رئيسه ماعدا ما يتعلق بالحالات المذكورة بالمادة 93 فقرة 02 من دستور 2014، بعدها يصدر رئيس الحكومة الأمر الحكومي المتضمن إبرام الاتفاقية الدولية، وذلك كله دون تدخل من مجلس نواب الشعب للموافقة أو رئيس الجمهورية للمصادقة، لكن بطبيعة الحال يقوم وزير الشؤون الخارجية بممارسة الإمضاء المجاور.

هذا وتشير الإحصائيات التي أفضتها الممارسة العملية لسلطة رئيس الحكومة في إبرام المعاهدات الدولية ذات الصبغة الفنية إلى إبرامه للكثير من هذا النوع من الاتفاقيات، والجدول أدناه يبين حصيلة الاتفاقيات التي أبرمها رئيس الحكومة خلال سنة 2016 والتي وصلت إلى حوالي 83 اتفاقية:

[1] أنظر بسام الكراي، الحكومة في الدستور الجديد، الطبعة الأولى، منشورات مدرسة الدكتوراه، عدد 04، كلية الحقوق، صفاقس، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، مارس 2017، ص227.

[2] يستعمل هذا المصطلح للاتفاقيات التي تتناول نواحي فنية تنتج عن مؤثر فني أو مهني وهي أقل أهمية من المعاهدة، وهي تتناول بشكل خاص القضايا الفنية كالشؤون الاجتماعية والاقتصادية والبريدية والقنصلية والعسكرية وغيرها.

عدد الاتفاقيات	الرائد الرسمي للجمهورية التونسية
10	عدد 54 المؤرخ في 01 جويلية 2016
14	عدد 59 المؤرخ في 19 جويلية 2016
01	عدد 62 المؤرخ في 29 جويلية 2016
28	عدد 65 المؤرخ في 09 أوت 2016
07	عدد 67 المؤرخ في 16 أوت 2016
07	عدد 87 المؤرخ في 25 أكتوبر 2016
02	عدد 97 المؤرخ في 29 نوفمبر 2016
07	عدد 98 المؤرخ في 02 ديسمبر 2016
07	عدد 104المؤرخ في 23 ديسمبر 2016

هذا ونشير إلى أن مجلس نواب الشعب فعلا قد مارس اختصاصه الدستوري المخول له حول الموافقة على المعاهدات الدولية، وتشير الإحصائيات والممارسة العملية إلى أن المجلس قد وافق على ما يقارب 52 مشروع قانون خلال 2016 يتضمن الموافقة على إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية – بين قانون عادي وقانون أساسي– وهو ما يعكس الدور الفعال الذي يلعبه هذا المجلس في سبيل احترام الإجراءات الدستورية المقررة في المصادقة على المعاهدة الدولية، كذلك نشير إلى أن رئيس الجمهورية قد مارس سلطته في المصادقة على المعاهدة الدولية بموجب الأوامر الرئاسية، حيث قام بإصدار ما يقارب 49 أمر رئاسي خلال سنة 2016 تتعلق بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية[1].

إذا يبدوا واضحاً من مجمل ما تقدم أنه لا يمكن لأي من السلطتين التنفيذية والتشريعية الانفراد بممارسة صلاحياتها وإنما يتوجب أن تكون هناك مشاركة في ممارسة الصلاحيات، الأمر الذي قد يمنع من استحواذ أي من السلطتين ويوفر بعض التوازن بينهما، وهو الذي في الأساس يبنى عليه نظام الفصل بين السلطات، إذا لا يسعنا إلا القول بأن مجلس نواب الشعب فعلا قد صنع لنفسه مكانة ودوراً فعالا في مجال إبرام المعاهدات الدولية، لكن فقط تبقى مسألة تبيان إجراءات المناقشة والتصويت على مشروع قانون الموافقة غير واضحة وتحتاج إلى تدقيق وتوضيح أكثر، لذلك نرى بضرورة إصدار قانون يتضمن

[1] هذه الإحصائيات مأخوذة من الرائد الرسمي للجمهورية التونسية خلال سنة 2016.

نظام إبرام المعاهدات الدولية في الدستور التونسي، الذي من خلاله يتم توفير كافة الإجراءات والأحكام الدستورية والقانونية التي تمر بها عملية إبرام المعاهدة الدولية على الصعيد الداخلي.

الفرع الثاني: القيمة القانونية للمعاهدة الدولية بعد التصديق عليها:

إن المعاهدة الدولية أو الاتفاقيات لا تعتبر مصدراً من مصادر القانون الوضعي، وحتى يكون لها ذلك فغالبا ما تضع الدول بعض الإجراءات التي تمثل مجموعة من الآليات هدفها تنظيم ومراقبة مرور المعاهدة من المجال الدولي إلى المجال الداخلي، ولا يمكن للمعاهدة إنتاج آثارها في القانون الداخلي ما لم تمر على إجراءات دستورية معينة، ويتم إنتاج أثارها عن طريق ما يسمى بتبني أو اندماج القاعدة الدولية في النظام الداخلي، هذا وعند نفاذ القاعدة الدولية في القانون الداخلي تتخذ لها مكاناً في الهرم القانوني داخل الدولة وتختلف هذه المكانة من دولة لأخرى، لهذا وجب علينا التطرق إلى تحديد كيفية إنفاذ المعاهدة الدولية في كل من النظامين الجزائري والتونسي، بعدها نقوم بتحديد مكانة المعاهدة الدولية بعد المصادقة عليها وإدماجها في القانون الداخلي في ظل الدول محل الدراسة.

أولا: إدماج المعاهدة الدولية في القانون الداخلي:

هناك من الدول[1] من ينص دستورها على اعتبار المعاهدة الدولية التي أبرمتها الدولة وصادقت عليها جزءاً من التشريع الداخلي للدولة، ونافذة داخليا دون اشتراط أي إجراء خاص لإدماجها في القانون الداخلي وهو ما يعرف بأسلوب الاندماج التلقائي أو المباشر، وقد تشترط هذه الدول إلى جانب التصديق على المعاهدة الدولية وفقا للأوضاع الدستورية الداخلية أن يتم نشر هذه المعاهدة في الجريدة الرسمية، وهناك بالمقابل دول أخرى ينص دستورها على إلزامية صياغة المعاهدة في شكل تشريع أو قانون حتى يمكن أن تدمج في قانونها الداخلي وهو ما يعرف بأسلوب الاندماج الإلزامي[2]، فكيف عالج كل من النظامين الجزائري والتونسي هذه المسألة؟

أ- كيفية إنفاذ المعاهدة في النظام الدستوري الجزائري:

تنص المادة 150 من تعديل 2016 على أنه: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"، ما يفهم ضمنا بأن الدستور الجزائري يأخذ نظام الاندماج التلقائي حيث لم يشترط إصدار قانون خاص لإدماج المعاهدة الدولية المصادق عليها في القانون الداخلي، كما لم يشترط النشر وإنما اكتفى فقط في المادة 150 بإجراء دستوري واحد يتمثل في التصديق من أجل نفاذ المعاهدة الدولية في القانون الجزائري.

[1] فمثلا نشير إلى أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في 2008 قد نص في الفقرة 02 من المادة 53 على أن المعاهدة يسري مفعولها بعد التصديق أو بعد الموافقة عليها.

[2] أنظر سلوى أحمد ميدان المفرجي، دستورية المعاهدات الدولية والرقابة عليها، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص ص، 98-105.

هذا ونشير إلى أن الدساتير الجزائرية كلها جاءت خالية من النص على إجراء النشر، حيث جعلت من التصديق شرط لنفاذ المعاهدة الدولية، ومن ثمة فإن النشر طالما لم يعالجه الدستور يبقى غير ملزم، لكن يرجع الفضل إلى قرار المجلس الدستوري الأول الصادر بتاريخ 20 أوت 1989 الذي جعل من النشر إجراء لازم إلا جانب التصديق، والنشر هو عبارة عن "إجراء شكلي بسيط له صفة تعريفية للجمهور وللسلطات الداخلية بأن هناك اتفاقية أبرمت لها قوة تنفيذية داخلية يمكن أن تثار أمام المحاكم"[1].

لقد جاء في منطوق القرار الذي أصدره المجلس الدستوري حول مسألة قانون الانتخابات الذي انطلاقا منه أصبح النشر إجراءً لازما لكي ترتب المعاهدة أثارها القانونية ما يلي: "...ونظراً لكون أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها تندرج في القانون الوطني، وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور – تقابلها المادة 150 من تعديل 2016– سلطة السمو على القوانين، وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية..."[2]، وبناء عليه فإن المعاهدة الدولية انطلاقا من هذا القرار لا يمكن أن تنتج أثارها أو التذرع بها أمام الجهات القضائية ما لم تكن محل تصديق ونشر في الجريدة الرسمية.

لابد من الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الجزائري عندما أخطر من طرف رئيس الدولة لم يكن مطالبا للنطق بدستورية قانون الانتخابات بالاعتماد على المعاهدات الموافق والمصادق عليها من طرف الدولة الجزائرية، بمعنى أنه لم يطالب بالفصل في دستورية هذا القانون سوى بالنظر إلى الدستور بوصفه النص المرجعي الوحيد، وبهذا المفهوم يتجلى بأن المجلس الدستوري لم يتطرق إلى هذه المسألة إلا بصفة عارضة، فضلا عن هذا لم يكن تماما منتظرا أن يبت في قضية ساخنة مثل هذه كانت سبب جدال كبير في فرنسا[3].

بناء على ذلك يبقى التصديق هو الوسيلة الدستورية الوحيدة لإدماج المعاهدات في النظام الجزائري، إذ بمجرد التصديق على المعاهدة تصبح مدمجة في القانون الداخلي ومرتبة لآثارها، لكن الغموض الذي يعتري المادة 150 من تعديل 2016 يتمحور حول أجل وتوقيت دخول المعاهدة حيز النفاذ، هل مباشرة بعد التصديق عليها؟ أم أن تنفيذها يتأجل إلى حين اكتمال نصاب معين من التصديقات حسب ما هو متفق عليه مع باقي أطراف المعاهدة؟.

يفهم صراحة من ظاهر المادة 150 من تعديل 2016 بأن مسألة دخول المعاهدة حيز النفاذ بمجرد التصديق عليها، وذلك حتى ولو لم تكن الجزائر ملتزمة بها بعد نهائيا على المستوى الدولي، إذ عادة ما تؤجل الدول في علاقاتها التعاقدية كتنفيذ معاهدة ما إلى غاية اكتمال نصاب معين من التصديقات وفق

---

[1] ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص 114.

[2] قرار رقم 01. ق ق- م د مؤرخ في 20 غشت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 36، مؤرخة في 20 غشت 1989، ص1049.

[3] أنظر جبار عبد المجيد، تأملات حول قرار المجلس الدستوري الأول فيما يتعلق ببعض القضايا المرتبطة بالمعاهدات الدولية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء34، رقم01، 1996، ص157.

إرادتها[1]، وهذا ما قد يؤدي إلى وجود حالة من عدم التنسيق وذلك بين دخول المعاهدة حيز التنفيذ على المستوى الداخلي للدولة والذي يتم بمجرد التصديق عليها وبين موعد دخولها حيز النفاذ على المستوى الدولي في حالة نص المعاهدة على بدء سريانها بعد بلوغ نصاب معين من التصديقات وبعد مرور مدة زمنية معينة إذا كانت المعاهدة جماعية، أما إذا كانت ثنائية فيتم الاتفاق على مدة زمنية تنقضي بعد تبادل وثائق التصديق حتى تصبح نافذة بينهما[2].

وفي ظل غياب أي إلزام دولي بالتشريع على الصعيد الداخلي يبقى المشرع الدستوري صامتا عن هذا الإجراء، حيث لم يتضمن أي إشارة إلى ضرورة نشر المعاهدات الدولية، وخير دليل على ذلك هو أن المتصفح للجرائد الرسمية الجزائرية يجد بأن هناك كم هائل من المعاهدات الدولية التي أبرمتها الجزائر وصادقت عليها أو انضمت إليها لكنها إما لم تنشر، أو نشرت لكن بعد مدة طويلة من تاريخ التصديق أو الانضمام وفي أحيان أخرى نجد أن مرسوم النشر لا يتضمن تحديد الآلية القانونية التي تمت بموجبها عملية الالتزام بالمعاهدة، إما تصديقاً أو انضماماً أو موافقة، لذلك كان من الأجدر بالمشرع الدستوري الجزائري أن يستغل تعديل 2016 ويسدّ هذا النقص ويدرجه ضمن شروط صحة سريان المعاهدة الدولية في القانون الداخلي، لذلك نقترح ضرورة النظر في هذا الإجراء الدستوري المهم في المحطات الدستورية القادمة، وذلك بالنظر إلى الأهمية التي يكتسيها هذا الإجراء سواءً بالنسبة للأفراد أو بالنسبة للقضاء.

إذن يمكن القول بأن التصديق والنشر إجراءان دستوريان أساسيان لاندماج المعاهدة في نظر المجلس الدستوري رغم أن الدستور نص فقط على التصديق، وكأن قرار المجلس الدستوري المتضمن شرط النشر بات بمثابة تعديل أو تتمة لنص المادة 123 من دستور 1989[3]، هذا ويلاحظ بأن المشرع الدستوري لم يقم بضبط الإجراءات اللازمة لإدماج المعاهدة في القانون الداخلي، كما يلاحظ بأن هناك عدم انسجام بين النصوص القانونية الجزائرية وما يجري عليه العمل في الممارسة، في المقابل نجد بأن القاضي الوطني لا يطبق إلا المعاهدات المنشورة، لأن القوانين في الجزائر تطبق من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، وهذا الأمر الذي يجب على المشرع الدستوري مراعاته مستقبلا.

ونجد بأن النمط المتبع عموما في الجزائر لنشر المعاهدات الدولية هو نمط نشر المعاهدة مع مرسوم التصديق، ويكون ذلك منصوصا عليه عادة في المادة الأولى من هذا المرسوم، كما نجد في الجريدة

---

[1] تنص المادة 24 من اتفاقية فينيا لسنة 1969 على أنه: "يبدأ نفاذ معاهدة ما بالكيفية وفي التاريخ الذين تنص عليها المعاهدة، أو طبقا لما تتفق عليه الدول المتفاوضة في حال عدم وجود مثل هذا النص أو الاتفاق يبدأ نفاذ المعاهدة فور ثبوت الموافقة على الالتزام بالمعاهدة بالنسبة إلى جميع الدول المتفاوضة...".

[2] أنظر في ذلك على سبيل المثال المادة 02/55 من الاتفاقية المتعلقة بالتعاون القانوني والقضائي بين الجزائر والأردن الموقعة بالجزائر بتاريخ 2001/06/25 والمصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي 139/03 المؤرخ في 2003/03/25، الجريدة الرسمية عدد22 لسنة 2003 التي جاء فيها: "تدخل هذه الاتفاقية حيز التنفيذ بعد 30 يوما من تبادل وثائق التصديق".

[3] AMMAR Guesmi, le contrôle de la constitutionalité en Algérie, réalités et perspectives, Revue Algérienne de sciences juridiques, économiques et politiques, 1991, N03, PP 398-402.

الرسمية كذلك نمط آخر يعرف بملحق للمرسوم الرئاسي يتضمن نشر المعاهدة، فعلى سبيل المثال نجد العهدين الدوليين لعام 1966، والبروتوكول الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، تم الانضمام إليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 67/89 المؤرخ في 16 مايو 1989، ولم يتم نشرهما إلا سنة 1997 بموجب ملحق المرسوم الرئاسي السابق[1].

هذا ونشير إلى أن الممارسة العملية لنشر المعاهدات الدولية في الجزائر وخاصة ما لوحظ على مستوى الجرائد الرسمية أنها تسير بشكل منتظم وأصبح يتم نشر المعاهدات ملحقة بمرسوم المصادقة[2]، ولعل الفضل كله في ذلك يعود إلى قرار المجلس الدستوري، لذلك يبقى فقط على المشرع الدستوري دسترة موضوع أو إجراء النشر صلب الوثيقة الدستورية وتعديل المادة 150 من تعديل 2016، لأن المعاهدة مباشرة بعد إنهاء الإجراءات اللازمة لتبنيها والالتزام بها تدخل ضمن المنظومة القانونية الداخلية، ضف إلى ذلك أن المعاهدات الدولية بعد المصادقة عليها تسمو على القانون مما يعني أنه في حالة تعارض أحكام هذا القانون مع أحكام المعاهدة فالعبرة تكون لهذه الأخيرة.

ب- كيفية إنفاذ المعاهدة في النظام الدستوري التونسي:

لقد حددت المادة 67 من دستور 2014 الشروط الواجب توافرها لدخول المعاهدة حيز التنفيذ، وتتمثل هذه الشروط في ضرورة الحصول على موافقة صريحة من مجلس نواب الشعب بالدرجة الأولى ثم المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية، أي أنه بعد مصادقة هذا الأخير على مشروع قانون الموافقة تدخل المعاهدة حيز التنفيذ وترتب أثارها القانونية، فبالنسبة للمعاهدات ذات الشكل المبسط فالتصديق يعد كافيا لإنتاج الأثر القانوني-خارج أحكام المادة67- أما المعاهدات الرسمية المضمنة في المادة 67 من الدستور فالمصادقة لوحدها لا تكفي إنما يشترط الحصول على الموافقة الصريحة من البرلمان، ويكون ذلك في صورة صدور نص تشريعي لإدماج المعاهدة في القانون الداخلي.

هذا وكان الدستور التونسي لسنة 1959 يشترط ضرورة تطبيق المعاهدة من الطرف الآخر وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 32 من دستور 1959 في فقرتها الثانية، حيث انطلاقا من هذا المبدأ فإن المعاهدات لا تدخل حيز التنفيذ إلا في صورة تطبيقها من الطرف الآخر، وهو مبدأ معمول به في القانون الدولي ويعبر عنه بمبدأ المعاملة بالمثل، ويمكن اعتباره تعبيراً عن مبدأ المساواة بين الدول وتكافؤ الفرص وهي قاعدة تكاد تكون بديهية نظرا لكون المعاهدة هي اتفاق منشئ للالتزامات الدولية لكافة الأطراف المعنية[3]، إلا أن ما حصل من خلال دستور 2014 هو قيام المشرع الدستوري التونسي بإزالة هذا الشرط

[1] أنظر ملحق المرسوم الرئاسي رقم 67/89 المؤرخ في 16 مايو 1989، الجريدة الرسمية عدد11، المؤرخة في 26 فبراير 1997.

[2] أنظر على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم16-157 المؤرخ في 26 مايو 2016، المتضمن التصديق على الاتفاق بين حكومة الجمهورية الجزائرية وحكومة مملكة النرويج حول النقل البحري، الجريدة الرسمية عدد34، المؤرخة في 08 يونيو 2016.

[3] أنظر حاتم بن سالم، مرجع سابق، ص87.

نهائيا كونه يعتبر من الأمور البديهية، وبالتالي فإن المعاهدة في النظام التونسي يتم إدماجها في القانون الداخلي بعد موافقة البرلمان عليها والمصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية مباشرة وتعد جزءا من هذا القانون.

نشير كذلك إلى أن دستور 2014 قد قام بإلغاء أحكام الفقرة الثانية من المادة 02 من دستور 1959[1] التي تتعلق بالمعاهدات المبرمة بين دول المغرب العربي، ولعل السبب في ذلك يعود إلى الإجراءات التي فرضت على هذا النوع من المعاهدات والتي تبدو جدّ معقدة ولا تتماشى وطموحات الدولة التونسية التي تسعى دوماً إلى إقامة تعاون حقيقي أساسه خدمة المغرب العربي والمصالح المشتركة، فالمشرع الدستوري التونسي لسنة 2014 تدارك الغلط الذي وقع فيه المشرع الدستوري لسنة 1959 الذي من جهة يؤكد هذه الثوابت ويسعى لتحقيقها ومن جهة أخرى يضع مجموعة من العراقيل والإجراءات المعقدة كاللجوء إلى الاستفتاء وعرض المعاهدة على المجلس الدستوري[2]، لذلك يلاحظ بأنه خطى خطوة أكثر مرونة عندما حذف هذا النص وأدخلها ضمن الأحكام التي تسري على كافة المعاهدات.

إن المشرع الدستوري التونسي قد تناول مسألة التصديق على المعاهدات لإدخالها حيز النفاذ لكنه انتهج نفس مسلك المشرع الدستوري الجزائري، حيث أهمل إجراء النشر الذي يعد وسيلة هامة تمكن من الإطلاع والحكم بهذه المعاهدات والاتفاقية، كان على المشرع أن يتفادى هذا النقص ويضمنه بشكل رسمي في القانون الخاص بتنظيم المصادقة على المعاهدة أو بالأحرى في الدستور نفسه، وهذا الأمر الذي يجب عليه تداركه نظرا لأهميته البالغة.

ثانيا: المكانة القانونية للمعاهدة الدولية بعد المصادقة عليها:

إنّ الالتزام بمضمون المعاهدات والاتفاقيات الدولية يرتب على الدول في كثير من الحالات اتخاذ كافة الإجراءات القانونية اللازمة لجعل المعاهدة أو الاتفاقية نافذة من وجهة نظر القانون الداخلي، كما يترتب عليها كذلك أن تقوم بالموائمة بين الأحكام الواردة في هذه الاتفاقيات وقانونها الداخلي، وذلك بالتزامها باتخاذ كافة التدابير التشريعية والإدارية اللازمة لإنفاذ الاتفاقية الدولية، لأن هناك بعض الاتفاقيات تتطلب تدخلا تشريعيا كتعديل بعض النصوص القانونية أو إلغائها، وبما أن الدولة ملزمة بتنفيذ اتفاقاتها الدولية ولا يمكنها الاحتجاج بقانونها الداخلي لعدم تنفيذ تلك الالتزامات، فإن مسألة العلاقة ما بين القانون الدولي والقانون الداخلي تطرح مسألة مرتبة القانون الدولي في سلّم تدرّج القواعد القانونية الداخلية، والحديث عن مركز ومرتبة المعاهدة في النظام القانوني لدولة ما يعني تحديد مكانتها بالنسبة

[1] تنص الفقرة الثانية من المادة 02 من دستور 1959 على أنه: "إن المعاهدات المبرمة في هذا الغرض والتي قد يترتب عنها تحوير ما لهذا الدستور يعرضها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي بعد أن يوافق عليها مجلس النواب حسب الصيغ والشروط المنصوص عليها بالدستور".

[2] أنظر المادة 2/72 من دستور 1959.

لمختلف أنواع التشريعات الوطنية سواء الدستور أو التشريع العادي أو حتى التشريع الفرعي، فيا ترى ما هي المكانة القانونية للمعاهدة الدولية بعد المصادقة عليها في ظل كل من النظام الجزائري والتونسي؟.

أ- مكانة المعاهدة الدولية في النظام الجزائري:

إنّ الدستور الجزائري لسنة 1963 ورغم تنظيمه لموضوع المعاهدات في المادتين 42 و44 إلا أنه لم يتّخذ موقفا محددا من علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، بالإضافة إلى أنه لم يتضمن حلا أو حكما يطبّق في حالة وجود تعارض بين أحكام المعاهدة والقانون الداخلي، ويرى البعض بأن هذا النقص راجع إلى طبيعة المرحلة التي تعكس تخوف السلطة الجزائرية من وجود نص يحدد مكانة المعاهدات، لأن أغلب المعاملات كانت قائمة مع الدول الرأسمالية، وبصف أقل مع الدول الاشتراكية كونها لا تلبي حاجيات الجزائر، ولعلّ هذا العامل كان وراء عدم إقرار الجزائر بمكانة المعاهدات خوفا من تأثير هذه الأخيرة على الوضع الداخلي للبلاد، لاسيما أنّ الجزائر في هذه الفترة كانت تسلك النهج الاشتراكي[1].

أما بالنسبة لدستور 1976 الذي أكد على أنّ المعاهدة تكون في درجة واحدة ومتساوية مع القانون الداخلي ويحتلان نفس المرتبة من حيث القوة الإلزامية، وهو ما يفهم من نص المادة 159 منه[2]، وينصرف حكم المادة 159 إلى المعاهدات التي وافق عليها البرلمان وكذلك المعاهدات التي تعرض على البرلمان والقيادة العليا للحزب معا، فهذه هي المعاهدات التي تكسب قوة القانون، أما بالنسبة لعلاقة المعاهدة بالدستور فقد كرّس هذا الدستور – 1976- نتيجة مفادها سمو القواعد الدستورية على قواعد القانون الدولي الإتفاقي عندما نص في المادة 160 منه أنه: "إذا حصل تناقض بين أحكام المعاهدة أو جزء منها والدستور لا يؤذن بالمصادقة عليها إلا بعد تعديل الدستور"، بمعنى أنه لا يمكن للقانون الداخلي للدولة أن يتبنى قواعد دولية إذا كانت مخالفة للدستور.

وبالحديث عن دستور 1989 الذي تخلى من مبدأ المساواة بين المعاهدة والقانون الداخلي وعوضه بمبدأ سمو القاعدة الدولية على القانون الداخلي، أي أنّ المعاهدة تكون في مرتبة أسمى من القوانين العادية، وهو الأمر الذي أكدته المادة 123 من دستور 1989 التي تنص على أنه: "المعاهدات التي صادق عليها رئيس الدولة حسب الشروط المنصوص عليها بالدستور تسمو على القانون"، ولعل السبب من وراء تغيير الجزائر لموقفها بالنسبة للقانون الدولي وانفتاحها على واقع العلاقات الدولية يرجع إلى عاملين:

---

[1] أنظر محمد الناصر بوغزالة، التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي على ضوء أحكام القانون الدولي العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1996، ص 61.

[2]- تنص المادة 159 من دستور 1976 على أنه:" المعاهدة الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقا لتلك الأحكام المنصوص عليها في الدستور تكتسب قوة القانون".

- انضمام الجزائر إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات في 08 نوفمبر 1987.
- تغيير النظام السياسي الجزائري والتخلي عن النهج الاشتراكي.

يُضاف إليها موقف المجلس الدستوري في قراره الأول الذي من جهته كرّس مبدأ سمو القانون الدولي كما سبق وأشرنا، كذلك دستور 1996 قد تبنى نفس موقف دستور 1989، حيث نجد أن نص المادة 132 متطابق مع نص المادة 123 من دستور 1989 حيث حافظ المشرع الدستوري على موقفه من مبدأ سمو المعاهدة على القانون الداخلي وهو الأمر الذي أكدته كل التعديلات التي شهدها دستور 1996 إلى غاية تعديل 2016، هذا ونشير إلى أنّ المشرع الدستوري الجزائري قد حصر مبدأ السمو في بعض قواعد القانون الدولي الإتفاقي لأنه ليست جميع المعاهدات الدولية أسمى من القانون الداخلي، وإنما المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية فقط وفق النصوص المحددة دستوريا، وبالتالي نلاحظ أنه استبعد من نص المادة 132 تقابلها المادة 150 من تعديل 2016 الاتفاقيات التنفيذية ذات الشكل المبسط.

هذا ويرى البعض بأن حصر سمو المعاهدات على تلك التي يصادق عليها رئيس الجمهورية فقط يتعارض مع ما نصت عليه اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات في الماديتين 27 و46 التي تقرر سمو المعاهدات بمعناها الواسع على القانون الداخلي بمختلف فروعه، ويقترح هذا الرأي لإزالة هذا التناقض بين التزام الجزائر بمقتضى اتفاقية فيينا بتكريس سمو القانون الدولي الإتفاقي على القانون الداخلي وبين حصر هذا السمو في أضيق الحدود بمقتضى المادة 132 من دستور 1996 تقابلها المادة 150 من تعديل 2016، بإضافة عبارة «أو التي اعتمدت»، بحيث تصبح المادة كالتالي: "المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية أو التي اعتمدت حسب الشروط المنصوص عليها بالدستور تسمو على القانون"، وبهذه الإضافة يشمل حكم نص المادة الاتفاقيات ذات الشكل البسيط[1].

أما بالنسبة لعلاقة المعاهدة بالدستور فإن المادة 168 من دستور 1996 تقابلها المادة 190 من تعديل 2016 التي تنص على أنه: «إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها»، وبالتالي نستنتج أنه لا يمكن أن يحصل تعارض بين أحكام الدستور والمعاهدة طالما أنه لا يمكن التصديق على معاهدة تتناقض مع أحكام الدستور، ويرى البعض بأم مكانة المعاهدة التي تتوسط بين القانون العادي والدستور لا تسمح للقانون الدولي أن يلعب دورا أساسيا في مواجهة الدول، لأنه عند التعارض تسود أحكام الدستور، فقيمة المعاهدة مرتبطة بما يمليه عليها الدستور من أحكام[2].

[1] أنظر قشي الخير، تطبيق القانون الإتفاقي في الجزائر، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد 51، 1995، ص 273، وكذلك مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية لجامعة باتنة، العدد 04، 1995، ص 15 وما بعدها.
[2] أنظر محمد الناصر بوغزالة، التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي، مرجع سابق، ص 74.

ب- مكانة المعاهدة الدولية في النظام التونسي:

إنّ تحديد القيمة القانونية للمعاهدة يتخذ أحد الأشكال الثلاثة، فإما أنّ النظام الداخلي لا يحدد قيمة هذه المعاهدة على الإطلاق، وإما النص صراحة على أنّ المعاهدة تتساوى مع القانون العادي الداخلي، وإما أن تحتل مرتبة أسمى من التشريع الداخلي وأقل مرتبة من الدستور، هذا الاتجاه الأخير هو الذي سلكه المشرع الدستوري التونسي، حيث تنص المادة 20 من دستور 2014 على أنه: "المعاهدات الموافق عليها من قبل المجلس النيابي والمصادق عليها أعلى من القوانين وأدنى من الدستور"، ما يفهم من نص هذه المادة أنّ المشرع الدستوري قد جسّد مبدأ سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية على القانون الداخلي، وأنّ هذا السمو يتعلّق فقط بالقوانين وليس بالدستور.

كما أنّ المشرع التونسي من خلال هذه المادة لا يبين نوع القوانين التي تسمو على المعاهدات والاتفاقيات الدولية هل هي القوانين العادية أم القوانين الأساسية؟ باعتبار أن هذه الأخيرة تحتل مرتبة أسمى من القانون العادي وتخضع لإجراءات خاصة ومتميّزة، لكن من خلال النص وعموميته يفهم بأن السمو يشمل النوعين، هذا ونجد بأن المشرع الدستوري التونسي كذلك لم يورد توضيحا بخصوص ما إذا كان السمو يتعلّق فقط بالقوانين اللاحقة على المعاهدات أم أن الأمر يشمل القوانين السابقة؟ هذا وقد اتضح من خلال الممارسة العملية على أنّ القوانين اللاحقة يشملها سمو المعاهدة وكذلك الحال بالنسبة للقوانين السابقة وهناك العديد من السوابق في هذا الإطار التي شهدتها المحاكم في المنظومة التونسية[1].

ولجوء المشرع الدستوري التونسي إلى النص على أنّ المعاهدة أسمى من القانون وأدنى من الدستور يعود إلى الحاجة الملحة إلى إخضاع هذه المعاهدات للرقابة الدستورية، لأن مخالفة المعاهدة الدستورية أمر متوقع، إما نتيجة لعدم خبرة السلطة القائمة على إبرام المعاهدة أو بفعل فرضها من قبل أحد أو بعض الأطراف الدولية، وهو أمر كثير الحدوث في المعاهدات الثنائية في ظل اختلاف موازين القوى في العالم، ويتراجع مثل هذا الاحتمال في المعاهدات الجماعية أو الشارعة لا لخبرة القائمين على إبرام هذا النوع من المعاهدات، ولكن لعدم المصلحة في فرضها بالقوة، ومع ذلك تبقى مسألة مخالفة الدستور أمر متوقع ما يستوجب إخضاعها إلى رقابة السلطة التشريعية أو الرقابة التي ينص عليها الدستور[2].

إذن نقول بأنّ جميع المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تمثل مرتبة أسمى من القانون الداخلي، وما زاد إبراز ذلك وإزالة الغموض هو الاعتراف صراحة من طرف المشرع الدستوري في المادة 20 على أنها أسمى من القانون وأدنى من الدستور، لكن نفس الإشكال يطرح حول هل أن المعاهدات ذات الشكل المبسط التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون الداخلي؟ أم أن السمو يشمل فقط ما ورد بالمادة 67 من دستور 2014 وهو الأمر الذي يحتاج إلى توضيح وتدارك.

---

[1] أنظر جميلة بن علي، تكريس مبدأ سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية على القوانين الداخلية في الدساتير المغاربية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 01، مارس 2014، ص 29.

[2] أنظر علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية- دراسة في الدساتير العربية- مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، 2008، ص 19.

مما سبق وتقدم نقول بأن المشرع الدستوري سواء الجزائري أو التونسي قد أقر للهيئة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية جملة من الاختصاصات التشريعية التي تهدف إلى إحداث نوع من التوازن والتكامل بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية، حيث نجد بأن المشرع الدستوري الجزائري وخاصة دستور 1996 قد أطلق يد السلطة التنفيذية في مجال التشريع من خلال سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، لكن ما لاحظناه حول تعديل 2016 أنه حاول أن يخطو خطوة نحو تقييد سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال حين اشترط أن تكون هناك مسألة عاجلة تستدعي تدخل رئيس الجمهورية، إضافة إلى تقليص مدة العطلة البرلمانية التي يتدخل خلالها لممارسة التشريع عن طريق الأوامر، لكنه في المقابل ترك سلطة تقدير هذه المسائل العاجلة لرئيس الجمهورية، وهو ما من شأنه أن يدعم مكانته ومركزه إلى جانب الموافقة الشكلية للبرلمان وغموض الأحكام المنظمة لتقنية التشريع بأوامر لعمومية المادة 142.

لكن بالعودة إلى المشرع الدستوري التونسي نجده قد اتجه صوب تقليص تدخل السلطة التنفيذية في مجال التشريع، حيث نشير إلى الخطوة الممتازة التي سلكها من خلال المادة 70 من دستور 2014 التي منحت رئيس الجمهورية سلطة التشريع بموجب مراسيم في حالة وحيدة تتعلق بحل مجلس نواب الشعب، وهي حالة يمكن القول على أنها غير مستحيلة ولكنها نادرة الحدوث، إضافة إلى ذلك فله أن يصدر المراسيم خلال هذه الفترة لكن بالتوافق مع رئيس الحكومة وهي خطوة نحو تقليص تغول وسلطة الرئيس في هذا المجال، كما أن منح رئيس الحكومة سلطة التشريع بموجب قانون التفويض يمكن أن يحدث نوعا من التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية، هذا ولاحظنا بأن الأحكام المنظمة لسلطة البرلمان في فرض رقابته على التشريع بموجب مراسيم تمتاز بالدقة والصرامة ما يعكس الدور الإيجابي والهام الذي سيلعبه البرلمان، على عكس ما هو عليه الحال في النظام الجزائري أين أصبح البرلمان مجرد قاعة اجتماعات لرفع الأيادي وتأييد توجه رئيس الجمهورية.

كما أن المشرع الدستوري الجزائري والتونسي قد خولا لرئيس الجمهورية صلاحية تعديل الدستور، باعتباره صاحب السلطة الفعلية الذي له الحق في اللجوء إلى الشعب مباشرة فيما يتعلق بتعديل الدستور، ونشير إلى أن هذا الإجراء الأخير تحتكره السلطة التنفيذية ولها الحرية في اختيار مواضيع التعديل وكذلك زمن التعديل متى رأت أن الوضع مناسب لمواكبة أوضاع متغيرة في البلاد، كما لاحظنا كذلك أن دور البرلمان في مجال التعديل الدستوري يتمثل في التدخل في مختلف المراحل التي يقوم بها رئيس الجمهورية في المبادرة بتعديل الدستور في النظام الجزائري، ولاحظنا بأن تدخل رئيس الجمهورية وعرضه لمشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي دليل على الدور الهامشي والمحدود للبرلمان في مقابل عدم وضع شروط وإجراءات تحكم عملية الاستفتاء.

أما في النظام التونسي فإن البرلمان فعلا يلعب دورا فعالا في مجال تعديل الدستور، سواء على مستوى الموافق المبدئية بعد إصدار المحكمة الدستورية لرأيها، أو من حيث الموافقة على مبدأ التعديل الذي يعتبر بمثابة مصادقة أصيلة منه وهو ما يعكس استرجاع البرلمان التونسي لمكانته السيادية.

أما بالنسبة لدور البرلمان في المساهمة في إبرام المعاهدات الدولية في النظام الجزائري فنقول بأنه يلعب دورا شكليا فقط، وما ساهم في ذلك هو غياب نصوص دقيقة تبين إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدة، أما في النظام التونسي فنقول بأن البرلمان قد منح لنفسه مكانة مهمة في مجال إبرام المعاهدات الدولية من خلال منحه سلطة الموافقة على مشروع القانون المتعلق بالموافقة على المعاهدة، لكن تبقى فقط مسألة تحديد بدقة إجراءات الموافقة–مناقشة، تصويت– غير واضحة تحتاج إلى إعادة نظر وهو نفس الإشكال الذي يشهده المشرع الدستوري الجزائري.

الفصل الثاني: الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الحالات غير العادية

تعتبر السلطة التنفيذية المحور الأساسي في حياة الدولة حيث يقع عليها عبء إدارة شؤونها، فإذا التزمت بالقواعد القانونية عند ممارستها لأعمالها وأنشطتها فإن ذلك يكون سببا في تقييد الأفراد بالقانون واحترام قواعده، فالقانون وجد لينظم العلاقة بين الأفراد فيما بينهم من جهة وبين الأفراد والدولة التي يخضعون لحكمها من جهة أخرى، ومن الركائز التي تدعم نظام الحكم وتثبت أركان الدولة هو العمل وفق مبدأ المشروعية الذي يقضي بمساواة جميع الأفراد أمام القانون سواء كانوا حكاما أو محكومين، ويعتبر هذا المبدأ أحد أهم مخرجات الديمقراطية الحقيقية.

هذا ويعتبر الدستور مصدرا رسميا لاختصاصات السلطة التنفيذية ولقد نصت على هذا الأمر أغلب الدساتير في العالم، حيث تبين هذه الأخيرة جملة المهام والصلاحيات الموكولة لها حتى تستطيع مباشرتها في الحالات العادية، في المقابل منحتها الدساتير سلطات واسعة في المجالات غير العادية الأمر الذي يمكنها من اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة هذه الظروف غير العادية والتي تتولى الدساتير ضبطها، "وفكرة الظروف غير العادية ترتبط بالمفهوم التقليدي لحالة الضرورة في العصر الروماني والتي استقرت في القانون الدستوري في أواخر القرن 19 في ألمانيا وأكدتها المادة 48 من دستور فيمر 1919 "Weimar"–الدستور الألماني–، أين كانت الدساتير الملكية تعترف للأمير بسلطة اتخاذ أوامر مستعجلة لها قوة القانون بالاعتماد على حق الضرورة العمومية والتي تجد مصدرها في فلسفة **هيغل** عن الدولة، وكذلك الوضع في إيطاليا فقد ظهرت في ذلك العصر إلا أنها في فرنسا لم تتضح معالمها إلا لدى الاستعداد لخوض الحرب العالمية الأولى ثم امتدت إلى رومانيا وسويسرا واليونان"[1].

أما بالحديث عن فكرة الظروف غير العادية في النظام الدستوري الجزائري فإنها أقرت بموجب دستور 1963 الذي نص عليها في المادة 59 منه، وفي دستور 1976 بموجب المواد من 119 إلى 124، أما دستور1989 فنظمها في المواد من 86 إلى 91، أما دستور 1996 فنظمها في المواد من 91 إلى 97، وتعديل 2016 نص عليها في المواد من 105 إلى 111، فخلال هذه الظروف تتسع سلطات رئيس الجمهورية لتطال اختصاصات السلطة التشريعية وذلك عن طريق معيار التشريع بأوامر والذي قيده المشرع الدستوري بجملة من الضوابط والشكليات الإجرائية، لذلك أوجب الدستور فرض الرقابة البرلمانية لضمان إعمال وممارسة هذه التقنية التشريعية في إطار الحدود الدستورية، كما تطال كذلك الرقابة البرلمانية مجموعة من الأعمال التي يمارسها رئيس الجمهورية خلال الحالات الاستثنائية.

[1] سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص 301.

الأمر نفسه بالنسبة لفكرة الظروف غير العادية في النظام الدستوري التونسي، فالمادة 80 من دستور 2014 المتعلقة بالحالة الاستثنائية والمادة 05/77 المتعلقة بحالة الحرب تمثلان التأسيس الدستوري للحالات غير العادية، هذه الأخيرة التي تمكن رئيس الجمهورية من ممارسة سلطات استثنائية وقيدها الدستور بمجموعة من الضوابط التي لا تستقيم بدون توافرها، كما نشير إلى أن هناك تطور حاصل حملته الإصلاحات الدستورية التي شهدها الدستور التونسي في هذا المجال.

إذن يطرح تساؤل حول كيفية ممارسة البرلمان لدوره الرقابي على الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في الحالات غير العادية؟ وما هو الجديد الذي حملته جملة الإصلاحات الدستورية التي شهدها الدستوريين الجزائري والتونسي؟ وللإجابة على هته التساؤلات سوف نعالج الموضوع في المبحثين المواليين.

المبحث الأول: الدور الرقابي للبرلمان في الحالات الخاصة:

قد تتعرض أي دولة من دول العالم في حياتها الاقتصادية والأمنية والسياسية لظروف قد تؤدي إلى إحداث خلل في توازنها، وفي مثل هذه الحالات فإن الهيئة الأكثر قدرة على ضمان استقرار واستمرار المؤسسات الدستورية في الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية، باعتباره المسؤول الأول على البلاد وكذلك المشرف على السلطات الثلاث، كما تسند له مهمة رعاية الجانب الأمني باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، وعليه فإن تمتعه بجملة هذه الصلاحيات والامتيازات تؤهله لأن يتولى مجابهة الظروف غير العادية التي يمكن أن تواجهها الدولة، هذا ولكي يتمكن رئيس الجمهورية من أداء مهامه على أكمل وجه في ظل الظروف غير العادية لابد من منحه سلطات واسعة تفوق تلك التي يمارسها في ظل الظروف العادية، ما يحتم عليه عدم التقيد بالقوانين المطبقة والخروج عما يقره مبدأ المشروعية حفاظا على تواجد الدولة واستمراريتها.

فالتمسك المطلق بمبدأ المشروعية وإلزام الدولة بعدم مخالفة القوانين في مثل هذه الأوضاع يعني تقييد حريتها في التصرف واتخاذ التدابير اللازمة والفعالة لمواجهتها، ما قد يؤدي إلى استفحال الأزمة وانهيار الدولة نفسها أو على الأقل تعريض سلامتها لمخاطر كبيرة، كما أنه في الجهة المقابلة يمكن القول بأن منح رئيس الدولة وإعطائه الحق في اتخاذ كافة التدابير والقيام بالعديد من التصرفات مهما كانت طبيعتها ودرجة مساسها بحقوق وحريات الأفراد من شأنه فتح مجال واسع للاستبداد والدكتاتورية وتحويلها إلى دولة اللاقانون[1].

في سبيل الحد من سلطات رئيس الجمهورية في الاعتداء على مبدأ المشروعية تحرص أغلب الدساتير على أن تمنح البرلمان آليات دستورية تهدف إلى دفع السلطة التنفيذية إلى التقيد بأحكام الدستور، هذا

[1] أنظر بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا –الجزائر أنموذجا- مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012/2011، ص91.

ويمتلك البرلمان في ظل أنظمة الدول محل الدراسة –الجزائر وتونس– سلطة مراقبة أعمال رئيس الجمهورية في حالتين تمتاز بنوع من الخصوصية، تتعلق الأولى بسلطة البرلمان في الرقابة على سلطة رئيس الجمهورية المتعلقة بتمديد حالة الطوارئ أو الحصار بالجزائر، لأن في النظام التونسي نجد بأن المحكمة الدستورية هي من تتولى مهمة الموافقة على تمديد هذه الحالة بعد طلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه[1]، أما في الجزائر فهي تسند للبرلمان المنعقد بغرفتيه للموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، أما الثانية فتتعلق بدوره كجهاز رقابي على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية خلال فترة المرحلة الانتقالية التي يمكن أن تعيشها الدولة في زمن ما، لذلك سوف نحاول من خلال هذه الدراسة التطرق إلى الرقابة البرلمانية عن طريق الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار في الجزائر (مطلب أول) ثم نتطرق إلى الرقابة البرلمانية على التشريع الصادر خلال المراحل الانتقالية وتطبيقاتها (مطلب ثان).

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية خلال حالتي الطوارئ والحصار في الجزائر:

إن السلطة التنفيذية باعتبارها الهيئة التي تشرف بطريقة مباشرة على سير المرافق العامة وتمارس مهمة الضبط في جميع الحالات والأوقات، تسند إليها عادة مهمة القيام بمجابهة ومعالجة الأزمات الداخلية الاقتصادية منها والاجتماعية والسياسية التي يمكن أن تشهدها البلاد، لكن ما يلاحظ أن منحها هذه الصلاحيات قد تم تقييده بجملة من الشروط والقيود الدستورية حتى لا تتعرض حقوق وحريات الأفراد للتعسف.

أمام هذه الظروف غير العادية والوضع الاضطراري الذي تشهده الدولة يخول الدستور لرئيس الجمهورية استخدام سلطاته الدستورية المقررة له في مثل هكذا حالات والتي تساهم في توسيع صلاحياته لتقدير الوضع وإقرار إحدى السلطات الاستثنائية التي تدخل في إطار الصلاحيات غير العادية له، ومن بين هذه الحالات نجد حالتي الطوارئ والحصار التي نظمها المشرع الدستوري الجزائري صراحة في صلب الوثيقة الدستورية، ولقد منح البرلمان دوراً هاماً سواءً في تقرير هذه الحالة أو من خلال دوره في تمديدها، أما في النظام التونسي فوجدنا بأن المشرع الدستوري لم يصرح بهذه الحالة ولم يعالجها في نص صريح وإنما تدخل في إطار أحكام المادة 80 من دستور 2014 التي تتعلق بالحالة الاستثنائية، واستثنينا تونس في هذه الجزئية لأن مسألة تمديد حالتي الطوارئ والحصار تسند إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين عضوا، أما في النظام الجزائري فإن هذه المهمة يتولاها البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

[1] أنظر المادة 80 فقرة 03 من دستور 2014.

فما المقصود بحالتي الطوارئ والحصار؟ وما هو النظام القانوني الذي يحكمها والإجراءات الدستورية المقررة لهما؟ وكيف تتم عملية تمديد هذه الحالة وما هي أحكامها؟.

الفرع الأول: التأسيس الدستوري لحالتي الطوارئ والحصار والقيود الواردة عليها:

لقد عالجت الدساتير الجزائرية المتعاقبة حالتي الطوارئ والحصار باعتبارهما من تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية، وما يمكن ملاحظته أن دستور 1963 لم ينص على هاتين الحالتين بالتحديد وإنما اكتفى بالقول في نص المادة 59 منه على انه: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية...".

فيلاحظ بأن المادة قد ربطت اتخاذ التدابير الاستثنائية بحالة وجود الخطر المحدق دون ذكر لطبيعة التدابير التي يمكن اتخاذها، لكن نجد أن بقية الدساتير المتلاحقة وخاصة دستور 1976 الذي يرجع له الفضل في تنظيم هاتين الحالتين في المادة 119 منه[1]، وما يسجل عن هذا النص أنه اخضع الحالتين لإجراءات موحدة وحصرهما في مادة وحيدة، وترك لرئيس الجمهورية سلطة تقريرهما بحسب خطورة الوضع، كما لم تحدد هذه المادة كيفية الرقابة على الإجراءات المتخذة ولا المدة التي تتخذ خلالها هاته الإجراءات ولا كيفية رفعها.

أما المادة 86 من دستور 1989[2] فقد صرحت على أن تقرير رئيس الجمهورية لحالتي الطوارئ أو الحصار تتوقف على شروط محددة وهي الضرورة الملحة، المدة الزمنية المحددة لاتخاذ الإجراءات، اجتماع هيئات دستورية واستشارة أخرى، كما يمكن أن القول بأن المادة توافقت مع المادة 119 من دستور 1976 في جمع الحالتين في مادة واحدة وبإجراءات موحدة، إلا أن المادة 86 قد أضافت المدة التي يتم خلالها اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع، واجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة جهات معينة، وتمديد مدة هذه الحالة يحتاج إلى موافقة المجلس الشعبي الوطني.

أما دستور 1996 فقد نظم هاتين الحالتين في المادتين 91[3] و92 منه، ولكن نفس الانتقادات التي وجهت لدستور 1989 توجه له، حيث لم يحدد مدة هذه الحالة ولا كيفية رفعها مما يبقي على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تقرير ذلك، إلا أنه لتمديد هاته الحالة اشترط الدستور موافقة البرلمان

---

[1] تنص المادة 119 من دستور 1976 على أنه: "في حالة الضرورة الملحة يقرر رئيس الجمهورية في اجتماع لهيئات الحزب العليا والحكومة حالة الطوارئ والحصار، ويتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع".

[2] تنص المادة 86 من دستور 1989 على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني".

[3] تنص المادة 91 من دستور 1996 على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية إذ دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً".

المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً التي تخضع للإجراءات خاصة غير تلك التي يستوجبها تقرير هذه الحالة، ونشير إلى أن نفس المادة أعيدت صياغتها في تعديل 2008 باستبدال مصطلح رئيس الحكومة بالوزير الأول، نفس الأمر بالنسبة لتعديل 2016، إلا أن هذا الأخير غير في ترتيب الجهات التي يجب استشارتها حيث جعل رئيس مجلس الأمة أولا ثم رئيس المجلس الشعبي الوطني.

أما المادة 92 التي تقابلها المادة 106 من تعديل 2016 فقد نصت على وجوب صدور قانون عضوي يحدد تنظيم حالة الطوارئ والحصار، إلا أن هذه المادة لم تفعل إلى اليوم، ولعل هذا هو السبب الذي أوجد الغموض الوارد بالمادة 91 التي تقابلها المادة 105 من تعديل 2016، لذلك وجب استصدار هذا القانون العضوي لإزالة كافة الغموض الذي يعتري المادة 105 من تعديل 2016، وعلى اعتبار أن حالة الطوارئ أخف خطورة من حالة الحصار إلا أن المشرع الدستوري قد أخضعهما لنفس الأحكام والإجراءات، لكن الفقه حاول إيجاد نوع من الفروقات بين هاتين الحالتين وهو الأمر نفسه الذي أثبتته النصوص التطبيقية، لذلك سوف نتطرق إلى بيان الفرق بين الحالتين ثم نتطرق إلى القيود الواردة على تقرير حالة الطوارئ والحصار.

أولا: التمييز الفقهي والقانوني بين حالتي الطوارئ والحصار:

نحاول أن نورد بعض الفروقات بين الحالتين من وجهة نظر الفقه، ثم نحاول إيجاد الفرق الذي أوردته النصوص التطبيقية في الممارسة الجزائرية.

أ- التمييز بين حالتي الطوارئ والحصار عند الفقهاء:

أمام عدم تضمين الدستور لتعريف واضح يبين المقصود من حالتي الطوارئ والحصار واكتفائه فقط بتنظيم أحكامها المتعلقة بالشروط والإجراءات فإن الفقه الدستوري قد حاول إيراد جملة من التعريفات المختلفة لكلا الحالتين، والتي اختلفت في عديد التفاصيل والنقاط نظراً لاختلاف ظروف وطبيعة الدولة والنظام السائد فيها، لكنها تتحد في أنها تقر بالأهمية التي تتمتع بها الحالتين كآلية للخروج أو مواجهة الأوضاع المستعصية التي قد تشهدها الدولة.

1- تعريف حالة الطوارئ:

يرى جانب من الفقه بأن حالة الطوارئ هي مجموعة تدابير استثنائية الغرض منها المحافظة على سلامة البلاد من احتمال وقوع اعتداء مسلح عليها، أو خطر قيام الاضطرابات والثورات الداخلية فيها، وذلك بواسطة إنشاء نظام إداري يجري تطبيقه في البلاد كلها أو بعضها، ويكون قوامه بوجه خاص تركيز مباشرة السلطات لتحقيق استقرار الأمن بأوجز الوسائل وأقواها[1].

[1] أنظر إبراهيم الشربيني، حراسات الطوارئ، مطبعة دار المعارف، القاهرة، 1964، ص ص، 37، 38.

هذا ويرى جانب آخر بأن لها مفهومان الأول واقعي والثاني قانوني لا يجب الخلط بينهما "فالمفهوم الواقعي يتمثل في حادث أو حوادث تحل بالبلاد ويتعذر معه مواجهة هذه الحوادث بالقواعد القانونية التي تعمل بها الدولة في الحالات العادية، أما المفهوم القانوني فيتمثل في وجود نظام قانوني يشمل مجموعة من القواعد القانونية تضعها السلطة التشريعية في البلاد لمواجهة ما قد يطرأ من حوادث لا يمكن مواجهتها بقواعد القانون الموضوعة لمواجهة الحوادث العادية"[1].

أما الفقه الدستوري الجزائري فقد عرفها على أنها حالة أقل درجة في الأحوال الاستثنائية من حيث مدى خطورتها، لهذا تحتل المكانة بين الأحوال العادية وحالة الحصار، وتفعل حالة الطوارئ عندما يكون هناك خطر يهدد النظام العام ويتولد غالبا عن الأخطار الطبيعية[2].

كما نجد بأن الاتفاقيات الدولية والمعاهدات قد أولت عناية كبيرة لحالة الطوارئ وخاصة تلك التي تتعلق بحقوق وحريات الإنسان، حيث نشير مثلا أن المادة 04 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 قد نصت على أنه: "في حالة الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن عن قيامها يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، وشريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرف أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

ومن جملة التعريفات السابقة يمكن القول بأن حالة الطوارئ هي نظام دستوري قانوني واستثنائي بموجبه تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة بما يمكنها ويساعدها على مواجهة الظرف الطارئ، وبالتالي هي نظام وسط بين الظروف العادية وحالة الحصار.

2- حالة الحصار:

تعتبر حالة الحصار من أخطر أشكال الحالة الاستثنائية كونها أكثر مساساً بحقوق وحريات الأفراد مقارنة بحالة الطوارئ، وذلك نظراً إلى السلطات والصلاحيات الواسعة الممنوحة للهيئات العسكرية، ونظراً للتشابه الكبير بين حالة الحصار والطوارئ صعّب على الفقه إيجاد تعريف خاص بحالة الحصار، لكن هناك محاولات بنيت على أساس أوجه الاختلاف بينهما.

يرى جانب من الفقه بأن حالة الحصار هي "نظام يتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد وهي حالة أقل خطورة من الحالة الاستثنائية، حيث يمكن للرئيس التدخل لاتخاذ كل التدابير

[1] عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومدّ حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000، ص ص، 63، 64.
[2] أنظر عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009، ص344.

اللازمة لاستتباب الوضع وتفادي إن أمكن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية رغم ما في ذلك من إمكانية المساس الخطير بحقوق وحريات المواطنين، خاصة أنه يتم انتقال السلطة في حالة الحصار إلى السلطات العسكرية"[1].

بينما يرى الفقه الدستوري الجزائري بأنها حالة تفصح عن فتح الباب القانوني أمام الحكومة لتفعيل السلطة وفق حالة الضرورة، ولئن كان تفعيل السلطة في نطاق حالة الحصار تختلف درجته من نظام سياسي إلى آخر، ومع ذلك فتفعيل حالة الحصار مفاده تمهيد الطريق أمام إعلان الحالة الاستثنائية[2].

وعليه يمكن القول بان حالة الحصار هي تنظيم سابق للحالة الاستثنائية أشد خطورة من حالة الطوارئ بالنظر إلى التقليص الذي يمكن أن يحدث في مجال الحقوق والحريات من أجل حماية المؤسسات الدستورية في الدولة، تمنح فيه السلطات العسكرية كل الصلاحيات بهدف حماية المؤسسات الدستورية والحفاظ على الأمن داخل البلاد.

ب- تعريف حالتي الطوارئ والحصار في التشريع الجزائري:

إن ما يلفت النظر عند استقراء أحكام الدستور الجزائري ابتداء من دستور 1976 نجد بأنه يحمل نفس السمة النوعية، وهي أن المشرع الدستوري الجزائري لم يميز بين حالتي الطوارئ والحصار في واقع الأمر، وكأن الحالتين مترادفتين لأن المشرع قد اعتمد على تكرار نفس المادة الدستورية التي تجمع الحالتين معاً إلى غاية تعديل 2016 مع اختلاف في بعض الإجراءات، لكن الواقع أثبت بأن هناك تمييز بين الحالتين، وقد تكمن الحكمة من وراء مزج المشرع للحالتين في نفس النص الدستوري نظراً للعلة المشتركة في إعلانهما وهي حالة الضرورة الملحة واستتباب الوضع، إذن يمكن أن نقول بأن التمييز بين هاتين الحالتين جاء بعد أن عرفت الجزائر الأزمة التي مرت بها في التسعينات.

فعلى الرغم من أن المادة الدستورية قد جمعت حالتي الطوارئ والحصار إلا أن الممارسة العملية لهما قد بينت التمييز بينهما، فالمرسوم رقم 92-44[3] المتضمن إعلان حالة الطوارئ قد أورد جملة من المبررات والدوافع التي دعت إلى إعلان هذه الحالة وهي النظام العام واستقرار عمل المؤسسات، لكن من خلال تحليل مواد هذا الإعلان يمكن أن القول بأن حالة الطوارئ هي ذلك النظام القانوني الاستثنائي

[1] عزالدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة مع النظام المصري- مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009، ص 125.

[2] أنظر عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة-الجزائر السياسية، المؤسسات والأنظمة- دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2015، ص 319.

[3] انظر المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10، المؤرخة في 09 فبراير 1992، ولقد تم إعلان هذه الحالة بعد إلغاء الدور الثاني من الانتخابات التشريعية في 04 جانفي 1992 والتي فاز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالأغلبية في الدور الأول منها، وبعد هذا الإلغاء شهدت الجزائر إنزلاقات خطيرة على مختلف المستويات واضطرابات عامة ومظاهرات ضخمة أدت إلى مساس خطير بالأمن والنظام العام.

المحدد المدة الذي يسمح للحكومة ممثلة في وزير الداخلية في كامل التراب الوطني أو جزء منه والوالي في دائرته الإقليمية لاتخاذ كافة التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو باستتبابه عن طريق قرارات في إطار احترام التوجيهات الحكومية وبالتالي يستبعد من هذا الإطار المؤسسة العسكرية.

وبالتالي فإن حالة الطوارئ تعلن بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة الهيئات الدستورية المعنية وتكون لمدة محددة طبقا للمادة الأولى من المرسوم الرئاسي 92-44 وهي اثني عشر شهر ويمكن أن ترفع في أي وقت من الأوقات قبل نهاية هذه المدة، وخولت للسلطة المدنية تسيير حالة الطوارئ بدلا من السلطة العسكرية، فوزير الداخلية على المستوى الوطني والوالي على المستوى المحلي وهما المخولان قانوناً بتنفيذ تعليمات الحكومة واتخاذ التدابير اللازمة ولهم صلاحيات واسعة[1].

أما بالنسبة لحالة الحصار فشأنها شأن حالة الطوارئ لم تحظ بتعريف من المشرع الجزائري، لكن التطبيقات العملية المضمنة بالمرسوم الرئاسي 91-196[2]، المتضمن تقرير حالة الحصار يمكن أن تساعد في تحديد تعريف لها، لكن ما لوحظ حول هذا المرسوم هو التشابه الكبير في مفهوم حالة الطوارئ والحصار، إذ أن الأسباب والمبررات التي أدت إلى إعلانهما والأهداف المرجوة من ذلك نفسها تقريبا في كليهما، إلا إذا استثنينا أن كافة السلطات والصلاحيات المسندة للسلطة المدنية لمواجهة حالة الطوارئ تنتقل إلى السلطة العسكرية في حالة الحصار، بالإضافة إلى ذلك وبعد صدور القرار الوزاري المشترك[3] بين وزير الدفاع ووزير الداخلية الذي عن طريقه فوض وزير الداخلية السلطة العسكرية مهمة قيادة عمليات استتباب الأمن والحفاظ على النظام العام سواء على المستوى المحلي أو على مستوى الدوائر الإقليمية، الأمر الذي لم يبق أي اختلاف بين حالتي الطوارئ والحصار، ويجعل الرأي المنافي بضرورة إلغاء إحداهما والإبقاء على حالة واحدة فقط يبقى رأي مقبول.

لكن بالعودة إلى المرسوم 91-196 المتعلق بتقرير حالة الحصار الذي جاء وفقا للشروط المحددة في المادة 86 من دستور 1989 فإنه يمكن استخلاص تعريف لهذه الحالة، فهي نظام قانوني استثنائي محدد المدة يخول السلطات العسكرية كافة الصلاحيات المسندة للسلطات المدنية في مجال النظام العام والشرطة لاتخاذ الإجراءات القانونية والتنظيمية من أجل مواجهة ظروف استثنائية تشكل مساساً بالنظام العام، ويكون هدفها الحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية واستعادة النظام العام والسير العادي

[1] تم صدور مرسوم تنفيذي يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي 92-44، وهو المرسوم التنفيذي رقم 92-75 المؤرخ في 20 فبراير 1992، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 23 فبراير 1992.
[2] مرسوم رئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 يونيو 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 29، المؤرخة في 12 يونيو 1991.
[3] قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 فبراير 1992، يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 11، المؤرخة في 11 فبراير 1992.

للمرافق العمومية، وبالتالي فإن هذا التعريف يعتمد على وجه الاختلاف بين الحالتين المتمثل في الجهة التي تسند لها صلاحية تسيير الحالة[1] وإلى المدة المقررة لكل حالة.

ثانيا: الشروط الموضوعية والشكلية لتقرير حالتي الطوارئ والحصار:

لقد أشارت المادة 105 من تعديل 2016 إلى شرطين أساسيين يحكمان تقرير أو إعلان رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ أو الحصار وهي عبارة عن شروط موضوعية، في نفس الوقت نجد بأن المادة 105 أشارت كذلك إلى شروط إجرائية شكلية لتقرير هاتين الحالتين.

أ- الشروط الموضوعية لتقرير حالتي الطوارئ والحصار:

إن المادة 105 من تعديل 2016 قد أوردت شرط جوهري وأساسي يكون الدافع لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار يتمثل في توفر حالة الضرورة الملحة، التي تشكل وضعية يعجز من خلالها مواجهتها بالقوانين والتشريعات العادية، الأمر الذي يقتضي تدخل رئيس الجمهورية لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار، لكن يلاحظ بأن نص المادة 105 جاء مقتضبا وغير دقيق فيما يتعلق بتحديد المقصود بعبارة حالة الضرورة الملحة لأن هذه العبارة واسعة الدلالة، فبالرغم من أن الفرق يدق بين الحالتين من حيث دوافع إعلانهما كون أن حالة الطوارئ تعلن في حالة الخطر المهدد للنظام العام أيا كان مصدره سواءً تعلق باضطرابات أو حوادث ناجمة عن الكوارث الطبيعية، في حين ترتبط حالة الحصار بالأعمال المسلحة كالأعمال التخريبية والتمردات العسكرية، إلا أن الواقع العملي قد اثبت أن الفرق يضيق كثيراً بين الضرورة التي أوجبت إعلان كل حالة في الجزائر[2] لأن الأسباب التي دفعت إلى تقرير هاتين الحالتين تتشابه إلى حد كبير، وهو الأمر الذي أكده القرار الوزاري المشترك الذي نقل صلاحيات حفظ النظام في حالة الطوارئ إلى السلطات العسكرية.

هذا واشترطت كذلك المادة 105 من تعديل 2016 أن يكون إعلان حالة الحصار أو الطوارئ لمدة معينة، وإن كان عدم التحديد الدقيق لمدة قصوى يتعين على الرئيس عدم تجاوزها يحد من فعالية هذا الشرط، وعلى الرغم من عدم التحديد الدستوري لهذه المدة إلا أن المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار قد نصت على أن مدة هذه الحالة هي أربعة أشهر وأشار إلى ميعاد رفعها الذي يمكن أن يكون قبل نهاية هذه المدة، وفعلا عمد الرئيس إلى رفع حالة الحصار قبل نهاية هذه المدة بموجب المرسوم الرئاسي 91-336[3]، أما حالة الطوارئ فإن المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 92-44 حددت مدتها في أول الأمر باثني عشر (12) شهر مع إمكانية رفعها قبل هذا الأجل،

[1] أنظر بوقرن توفيق، مرجع سابق، ص106.
[2] أنظر هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون، مرجع سابق، ص56.
[3]- المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 25، المؤرخة في 1991/09/25.

لكن سرعان ما صدر المرسوم التشريعي 93-02[1] الذي مدد سريانها إلى أجل غير محدد، الأمر الذي نراه تعديا على سلطة البرلمان في الموافقة على تمديد هذه الحالة، وهو ما يشكل التفافا حول نص المادة 86 من دستور 1989 الساري المفعول آنذاك الذي يشترط موافقة البرلمان على هذا التمديد، إذ بعد حل المجلس الشعبي الوطني أصبح بإمكان رئيس المجلس الأعلى للدولة أن يمارس سلطات البرلمان بموجب مراسيم تشريعية، وبالتالي أصبحت السلطة التنفيذية تحوز صلاحية إعلان حالة الطوارئ والحصار وكذا صلاحية تمديدها.

وبالنظر إلى عمومية المادة 105 من تعديل 2016 التي كنا نأمل أن تأتي بجديد فيما يتعلق بتحديد المدة في الدستور فإن الأمر يبقي على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في رفعها طالما لا يوجد ما يلزمه في الدستور، وأمام هذا الوضع يلاحظ بأن حالة الطوارئ التي أعلن عنها لسنة 1991 بقيت سارية المفعول لما يقارب 20 سنة إلى أن تم إلغاؤها بموجب الأمر رقم 11-01 إثر الأحداث التي عرفتها الدولة الجزائرية سنة 2011، ولعل سبب رفعها يعود إلى جملة الاحتجاجات المحلية المتزايدة السياسية والمهنية، وما عرفته تونس ومصر من نجاح لثورتيهما الأمر الذي دفع بالرئيس إلى رفع حالة الطوارئ تحت الضغط[2].

ب- الشروط الشكلية لتقرير حالتي الطوارئ والحصار:

إضافة إلى الشروط الموضوعية المتمثلة في حالة الضرورة وتحديد المدة اشترطت المادة 105 من تعديل 2016 شروط شكلية يجب مراعاتها عند إعلان إحدى الحالتين، هذه المادة التي خولت رئيس الجمهورية دون سواه إعلان إحدى هاتين الحالتين والذي لا يمكنه تفويض هذه السلطة لأحد غيره طبقا للمادة 101 من تعديل 2016، إلا أن رئيس الجمهورية في هاته الحالة يتعين عليه استشارة مجموعة من الجهات الدستورية، حيث بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يترأسه هو نفسه، هذا المجلس الذي يتولى مهمة تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في جميع القضايا المتعلقة بالأمن الوطني[3]، وإن كانت هذه الآراء في الواقع لا تتمتع بقوة إلزامية لكن ذلك لا ينفي أهميتها بالنظر إلى تركيبة المجلس وكفاءة أعضائه، حيث تمكن هذه الأخيرة الرئيس من تشخيص درجة الخطر وإعلان إحدى الحالتين وتحديد مدتها[4].

بعد ذلك يتعين على رئيس الجمهورية استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، وهي الاستشارة ذات البعد القانوني والسياسي لاسيما في ظل نظام الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية واحتمال عدم تمتع رئيس

---

[1] أنظر المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06 فبراير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 08، المؤرخة في 07 فبراير 1993.
[2] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص324.
[3] أنظر المادة 197 من تعديل 2016.
[4] أنظر عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص133.

الجمهورية بالأغلبية البرلمانية، ومن جهة أخرى ونظراً لطبيعة الوضع الخطير الذي تشهده الدولة فإنه يكون من غير السهل على رئيس الجمهورية طلب انعقاد البرلمان بغرفتيه لفتح نقاش حول تقرير حالة الطوارئ أو الحصار الأمر الذي يجعله يكتفي باستشارة رئيسيهما، كما أن رئيس مجلس الأمة باعتباره الشخصية الثانية في الدولة في حالة حدوث شغور في مؤسسة الرئاسة سواءً في الحالات العادية أو غير العادية يجعله مخولاً للاطلاع على كافة المستجدات والأوضاع والإجراءات المزمع اتخاذها وأخذ رأيه حولها.

هذا ويستوجب على رئيس الجمهورية استشارة الوزير الأول الذي يعتبر عضواً في المجلس الأعلى للأمن باعتباره الشخص المكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات فهو جزء من السلطة التنفيذية، بل وواجهتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمطلع على مختلف الأوضاع والتطورات التي يعيشها المجتمع، ويتوجب على رئيس الجمهورية استشارته لتجنب سوء تقدير الموقف والقرار وتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات التنسيقية اللازمة إذ استدعت الضرورة تقرير إحدى الحالتين، لاسيما وأن الحكومة هي المسئولة والمشرفة على وضع الحالتين موضع التطبيق[1].

أما عن استشارة رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري فهو في الواقع ليس تقييد لسلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحالة، وإنما هو فرصة للتأكد من توافق وتطابق الإجراءات التي يستخدمها مع النصوص التشريعية الأساسية والفرعية، بحيث تجعله يتجنب خطر سوء تقدير الوقائع والابتعاد عن اتخاذ مواقف قد تكون خاطئة، لذلك يعتبر رأي المجلس الدستوري بمثابة تأشيرة وشهادة حسن التدبير والاحترام لأحكام الدستور.

هذا وتعد هذه الآراء التي يلزم الدستور رئيس الجمهورية بالاستماع لها من قبل الهيئات أو الأشخاص والتي من شأنها أن تعزز جانب الشرعية في القرار الذي يريد إصداره، وعليه فإن هذه الحالة –الطوارئ أو الحصار– هي إحدى الحالات التي تخول لرئيس الجمهورية خصوصاً وللحكومة عموماً حق التصرف السريع لمواجهة الخطر أو الضرر الذي يهدد الدولة والحد منه مما يترجم عنه استبعاد البرلمان ولو نسبيا عن المسائل المتصلة بحالة الطوارئ أو الحصار، وبالتالي توسيع دائرة اختصاص السلطة التنظيمية على حساب السلطة التشريعية[2].

[1] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري –السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص 333.
[2] أنظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 86.

الفرع الثاني: إجراءات الموافقة البرلمانية على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار:

بالرجوع إلى المادة 105 من تعديل 2016 نجدها قد نصت على ضرورة تحديد مدة زمنية معينة تحكم حالة الطوارئ أو الحصار من طرف رئيس الجمهورية، الذي تبقى له السلطة التقديرية في تحديدها بناءاً على الوقائع والأحداث التي تشهدها البلاد، كما أنه يحتكر هذه السلطة التقديرية ولا يمكن لأي هيئة أخرى أن تتدخل في تحديد هذه المدة، لكن في حالة عدم كفاية هذه المدة فإنه لا يمكن لرئيس الجمهورية تمديدها بناءً على سلطته التقديرية، وبالتالي فالدستور حظر عليه اللجوء إلى تمديدها إلا بعد حصوله على موافقة صريحة من طرف البرلمان، هذا الأخير الذي يبقى مجتمعا يراقب الوضع لكنه يتحول إلى جهاز فعال عندما تنتهي المدة المقررة لحالة الطوارئ والحصار، ما يوجب اجتماع غرفتي البرلمان وإبداء رأي إلزامي لرئيس الجمهورية يتضمن الموافقة على تمديد هذه الحالة من عدمه.

ولعل السبب من وراء تقييد المشرع الدستوري للسلطات والصلاحيات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية هو خلق نوع من التوازن بين السلطتين من جهة، ومن جهة أخرى بالنظر إلى المساس الخطير بحقوق وحريات الأفراد الذي قد ينجم عن إقرار حالة الطوارئ أو الحصار، ومن أهم الضمانات التي كرسها المشرع الدستوري لحماية الحقوق والحريات في هذه الحالة هو آلية البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً ومنع السلطة التنفيذية من التعسف في استعمال السلطة داخل فترة يعد فيها الخروج عن مبدأ المشروعية وحكم القانون هو الأصل[1]، هذا وتظهر أهمية الموافقة البرلمانية على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار في الإجراءات الواجب إتباعها من طرف رئيس الجمهورية للحصول على رخصة التمديد (أولا)، وكذلك فالنظام الإجرائي أو الخاص الذي يخضع له سير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً يجعل من الموافقة البرلمانية على التمديد ضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات (ثانيا).

أولا: الإجراءات الشكلية الخاصة لتمديد حالة الطوارئ أو الحصار:

نشير في بادئ الأمر إلى أن القانون العضوي 16-12 لم يأت بجديد في ما يتعلق بالنظام الذي يحكم البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً، هذا وإقصاء البرلمان المنعقد بغرفتيه معاً من حق تقرير هذه الحالة يعتبر للوهلة الأولى بأنه يمثل تهميش لدوره، لكن على العكس فمعيار السرعة والحزم في اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة هذه الحالة لا يقبل أي تأخير في التصرف من أجل تقليل الأضرار إلى أقصى حد ممكن، كذلك فإن إسناد مهمة إعلان وتقرير هذه الحالة لرئيس الجمهورية يعود إلى الدراية الواسعة له بالأوضاع والظروف المختلفة التي تمر بها البلاد والتي يتحصل عليها من طرف مختلف الوزارات بالإضافة إلى ترسانة الخبراء التابعة له، الأمر الذي يمكنه من التقدير الجيد لحجم الخطر ومدته والخسائر الناجمة، كل هذا يساعده على الإسراع في اتخاذ الإجراءات اللازمة.

[1] أنظر بوقرن توفيق، مرجع سابق، ص116.

فعلى الرغم من إقصاء البرلمان من سلطة المشاركة في إعلان حالة الطوارئ أو الحصار فإن الدستور قد منحه بموجب الفقرة 02 من المادة 105 من تعديل 2016 الصلاحية الكاملة في الموافقة على تمديد العمل بها في حالة انتهاء المدة المقررة لها أو عدم الموافقة على تمديدها وبالتالي رفعها، هذا وتكمن خصوصية الإجراءات المتبعة في انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معاً بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية للانعقاد بموجب مرسوم رئاسي مضمون جدول أعمال دورة غير عادية وبرئاسة رئيس مجلس الأمة.

أ- دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معاً:

بالرغم من أن البرلمان الجزائري مكون من غرفتين إلا انه جرت العادة على أن تجتمع كل غرفة على حدا، لكن الدستور أوجد حالات يشترط للبت فيها اجتماع غرفتي البرلمان معاً، إما بناءً على استدعاء من طرف رئيس الجمهورية أو من طرف رئيس مجلس الأمة[1]، فالأصل أن الاجتماع الذي يعقد في البرلمان يفتتح بصفة آلية وفق ما نص عليه الدستور والقانون العضوي في إطار الدورات العادية، أما الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار فيتطلب الأمر فعلاً إيجابيا متمثلا في الاستدعاء الرئاسي في إطار الدورات غير العادية بناءً على المادة 99 من القانون العضوي 16-12 والذي يكون بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية.

كما هو معلوم فإن الأمر الرئاسي هو عمل تشريعي يدخل ضمن المجالات المحددة دستوريا للقانون بمفهومه الواسع، والاستدعاء الرئاسي لا يمكن له أن يرقى إلى مرتبة التشريع الخاص بالاختصاص العضوي للبرلمان مهما بلغت أهميته، وبناء على ذلك يمكن القول بأنه من ناحية الاختصاص المادي هذا الفعل غير مناسب، ويكون البرلمان في هذه الحالة في موقف ضعف تجاه رئيس الجمهورية، بانتظاره لإرادة هذا الأخير للقيام بالموافقة على تمديد هذه الحالة بالرغم من عدم نص الدستور على هذا القيد إلا أن القانون العضوي قام باستحداثه[2].

ب- انعقاد غرفتي البرلمان المجتمعتين معاً:

لقد نصت المادة 02/105 من تعديل 2016 على أنه لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلى بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً، وبالتالي فإن إجراء التمديد لا يتم إلا بعد استيفاء جملة من الإجراءات المنصوص عليها، والتي تكون داخل اجتماع خاص بدعوة من رئيس الجمهورية،

[1]- تتوسع حالات اجتماع البرلمان بغرفتيه باستدعاء من رئيس الجمهورية، فدستور 1996 والقانون العضوي 16-12 قد منحا رئيس الجمهورية سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه في ستة حالات الأمر الذي يشكل نوع من المساس باستقلالية البرلمان من حيث التنظيم، وهذه الحالات نصت عليها المادة 99 من القانون العضوي 16-12، أما الحالات المحدودة لاجتماع البرلمان بغرفتيه باستدعاء من رئيس مجلس الأمة فهي تنحصر في ثلاث حالات نصت عليها المواد 102 و211 من تعديل 2016 والمادة 99 من القانون العضوي 16-12.

[2] أنظر ولد علي تاكفاريناس، مرجع سابق، ص76.

كما يلاحظ بأنه لا الدستور ولا القانون العضوي 16-12 قد أشارا إلى تحديد المكان الذي يتم فيه اجتماع البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معاً تاركا تنظيمه للممارسة العملية.

أما عن رئاسة البرلمان المجتمع بغرفتيه معاً فنجد بأن الدستور لم يحدد من يقوم بهذه المهمة لتسيير جلسات البرلمان الخاصة بالموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، الأمر الذي تصدى له القانون العضوي 16-12 الذي نص في المادة 100 منه على أنه: "يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 102 (الفقرات 2، 3 و5) والمواد 105(الفقرة 02)... من الدستور".

الأمر الذي يدعو إلى التساؤل حول أسباب إسناد الرئاسة في هذه الحالة إلى رئيس مجلس الأمة كأصل عام بدلا من رئيس المجلس الشعبي الوطني؟ هذا الأخير الذي أسندت له مهمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً في حالة واحدة وهي المنصوص عليها في المادة 104 فقرة 04 من تعديل 2016 التي تقابلها المادة 02/100 من القانون العضوي 16-12.

وكإجابة لهذا التساؤل نجد بأن المجلس الدستوري قد حاول من خلال الفقرة رقم 10 من الرأي رقم 08 المؤرخ في 21 فبراير 1999[1] المتعلق بمطابقة القانون العضوي 99-02 للدستور، أن يشير إلى سبب هذا التقديم لرئيس مجلس الأمة ولعل أبرزها هو احترام منطق الترتيب المؤسساتي الذي يمكن استخلاصه من المادة 88 فقرة 2 و6 من دستور 1996 تقابلها المادة 102 من تعديل 2016 الذي يجعل من رئيس مجلس الأمة هو الشخصية الثانية في الدولة.

هذا ويرجع المجلس الدستوري سبب إسناد الرئاسة لرئيس مجلس الأمة وحده في مثل هذه الحالة إلى ضمان دوام واستمرارية مؤسسات الدولة بحكم أن مجلس الأمة لا يمكن حله، ما يؤدي بنا إلى القول ولو بصفة ضمنية إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية أثناء سريان حالة الطوارئ أو الحصار، في حين يرجع سبب إسناد رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني دون رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في الفقرة 04 من المادة 90 تقابلها الفقرة 04 من المادة 104 من تعديل 2016 إلى ضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات، باعتبار أن مهمة رئاسة الدولة بالنيابة مانعة لممارسة أي مهمة دستورية أخرى تمس بهذا المبدأ، وبناءً عليه لا يعود لرئيس مجلس الأمة الحق في رئاسة البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معاً في حالة توليه رئاسة الدولة بالنيابة، وهو الأمر الذي تضمنته الفقرة 10 من رأي المجلس الدستوري رقم 08 المتعلق بمطابقة القانون العضوي 99-02 للدستور.

[1] أنظر الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.

ثانيا: سير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً في حالة التمديد:

من خلال تفحصنا لنصوص الدستور وأحكام القانون العضوي 16-12 نجد بأنهما لم يفصلا في مسألة كيفية سير جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه، هذه الجلسات التي تعتمد على فتح نقاش عام يشارك فيه أعضاء ونواب الغرفتين من مختلف الاتجاهات سواء المساندة لسياسة الرئيس أو المعارضة لها، الأمر الذي يسمح بتوضيح مختلف جوانب قرار تطبيق حالة الطوارئ أو الحصار وتحليل النتائج الايجابية والسلبية لذلك ودراسة استمرارية الخطر أو زواله، وبناءً على ذلك تتم الموافقة على التمديد من عدمه.

ولكن نجد بأن القانون العضوي 16-12 قد اكتفى في نص المادة 101 منه بالنص على أنه: "تضبط القواعد الأخرى لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكتبي الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سنا ويصادق عليه البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معاً في بداية جلساته".

فبعد استدعاء أعضاء البرلمان عن طريق المرسوم الرئاسي الصادر من طرف رئيس الجمهورية الذي يتضمن تحديد جدول أعمال الدورة غير العادية وفقا لنص المادة 04 فقرة 3 و4 من القانون العضوي 16-12، وبناءً عليه يكون موضوع الدورة غير العادية محدد مسبقا في المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وعليه فإن تنظيم هذه الحالة –البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا– يسند إلى نظام داخلي تقترحه لجنة مختلطة من الغرفتين وذلك بعد المصادقة عليه من طرف أعضاء البرلمان.

فبالنسبة لتكوين لجنة مختلطة من الغرفتين فإن مهمتها تكمن في إعداد نظام داخلي خاص لكل حالة على حدا من حالات اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه معاً، يتضمن هذا النظام تعيين مكتب الاجتماع الذي يتألف من رئيس البرلمان، نائب له، مقرر، إجراءات التصويت والانضباط اللازمة لسير الجلسات وتصبح هذه القواعد لاغية مجرد اختتام هذا الاجتماع، بالإضافة إلى ذلك نجد بأن القانون العضوي 16-12 لم يحدد مقر اجتماع الغرفتين معاً، ولو أنه من المفروض أن هذه المسألة هي من مجال هذا النص بقوة الدستور، حيث نجد بأن المادة 03 من القانون العضوي 16-12 نصت على أن: "لا تنتهك حرمة مقر كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا مكان انعقاد البرلمان المجتمع بغرفتيه معاً"، في حين أنه لم يحدد هذا المقر كما كان على المشرع الدستوري النص على إخضاع النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً لرقابة المطابقة من طرف المجلس الدستوري نظراً لحساسية المسائل المطروحة أمامه وأهميتها درءً للخلافات التي يمكن أن تحدث[1].

[1] راجع أكثر: عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة، مرجع سابق، ص ص، 68-73.

كذلك ما لوحظ على نص المادة 101 من القانون العضوي 16-12 هو إسناد المشرع لإجراء تنظيم سير الدورات غير العادية، والتي تعتبر حالة الموافقة البرلمانية على تحديد حالة الطوارئ أو الحصار أحد صورها لمكتبي الغرفتين وذلك تحت رئاسة العضو الأكبر سناً، من دون تحديد للغرفة التي يؤول لأكبر أعضائها رئاسة اللجنة المختلطة.

فبعد التوصل إلى تنظيم جميع المسائل القانونية المتعلقة بسير البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا من طرف اللجنة المختلطة المكونة من مكتب الغرفتين، يعرض النظام الداخلي المقترح في أول جلسة عمل للمصادقة عليه من طرف أعضاء البرلمان، ويتم العمل به إذا تحصل على الأغلبية المطلوبة التي نشير إلى أنه لا الدستور ولا القانون العضوي قد حددا النسبة الواجب استيفائها عند المصادقة على النظام الداخلي المنظم لسير جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين للحصول على الموافقة البرلمانية على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار من عدمه، كما أن نمط التصويت المستعجل للمصادقة على النظام الداخلي المقترح يحدد من طرف اللجنة المختلطة المكونة من مكتبي الغرفتين، وكذا النسب الواجب استيفاؤها من أجل العمل بالنظام الداخلي وبمجرد حصوله على النسبة المطلوبة يعتبر هذا الأخير ساري المفعول[1].

ثالثا: سلطة البرلمان في إطار طلب تمديد حالتي الطوارئ والحصار:

بعد استيفاء جملة الإجراءات السابقة المتمثلة في استدعاء رئيس الجمهورية لأعضاء البرلمان وتحديد جدول أعمال الدورة غير العادية وانعقاد البرلمان المجتمع بغرفتيه معا ، مع تكوين لجنة مختلطة من مكتب الغرفتين ومصادقة أعضاء البرلمان على النظام الداخلي المقترح من طرف هذه اللجنة تأتي المرحلة المصيرية التي تحدد مآل الحالة غير العادية المعلن عنها مسبقا من طرف رئيس الجمهورية، ويكون ذلك بعد المناقشات التي جرت في جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، بناءً على ذلك يتم تقدير ما إذا كانت الحالة القائمة مازالت تستند إلى مبررات قيامها أم أنها زالت لتتم الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، بعدها يتم اختتام الدورة غير العادية باستنفاذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله[2].

نشير كذلك إلى أنه لا الدستور ولا القانون العضوي 16-12 قد نصّا على عملية تصويت البرلمان المنعقد بغرفتيه ولا على النسبة المطلوبة أو الأغلبية اللازمة لقبول التصويت، ما يبقي على النظام الداخلي الذي اقترحته اللجنة المختلطة ووافق عليه مكتبي الغرفتين هو من يتكفل بهذه المسألة، وبالتالي ففي حالة استيفاء النص المعروض للموافقة البرلمانية للنسبة المطلوبة للتصويت يتم تمديد العمل بإحدى الحالتين، لكن نطرح تساؤل هنا مفاده هل أنّ التمديد في هذا الخصوص يجب أن يكون محددا أو

[1] أنظر ولد علي تاكفاريناس، مرجع سابق، ص 79.
[2] أنظر الفقرة 05 من المادة 135 من تعديل 2016.

تقديريا؟ لأن أحكام الدستور والقانون العضوي لم تتضمنها هذه النقطة، وهي في غاية الأهمية كونها تعتبر من بين الضمانات المقررة لحماية حقوق وحريات المواطنين، كذلك نجد بأنّ هناك غموض يكتسي الطابع الذي يمكن أن يصدر فيه العمل القانوني الذي وافق عليه البرلمان، فهل يتم بموجب قانون يتضمن الموافقة على التمديد أو عن طريق لائحة؟.

أما في الحالة العكسية التي يمكن أن تنتج عن عملية التصويت فإنه يمكن أن يحدث عدم استيفاء النصاب القانوني لنسبة التصويت المقررة بالنظام الداخلي، وبالتالي توصل أعضاء البرلمان إلى الحكم بأنه لا توجد ضرورة تستدعي تمديد حالة الحصار أو الطوارئ حينها يلتزم رئيس الجمهورية برفع هذه الحالة بنفس أشكال إعلانها، وهو ما وقع بالنسبة للمرسوم الرئاسي 196/91 المتضمن تقرير حالة الحصار، بعدها صدر مرسوم رئاسي رقم 336/91 يتضمن رفع حالة الحصار، وفي حالة عدم تطبيق رئيس الجمهورية للنص الذي صادق عليه البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا الذي يقضي برفض تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، يمكن لرئيسي غرفتي البرلمان إخطار المجلس الدستوري ليقوم بالرقابة على مدى دستورية المرسوم الرئاسي المعلن للحالة غير العادية بعد عدم الموافقة الصريحة على تمديد هذه الحالة، ما يؤدي إلى إلغاء المرسوم الرئاسي المتخذ بقرار من المجلس الدستوري[1].

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ السلطة الممنوحة للبرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر بموجب المادة 02/105 من تعديل 2016 هي الموافقة على التمديد من عدمه دون إعطائه الحق في إدخال أي تعديل على الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية، والسؤال المطروح هو ماذا لو خلص البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا إلى أنّ الخطر لا يزال قائما ويشكل تهديدا للدولة وتواجدها وبالتالي موافقته مبدئيا على التمديد، لكنه في المقابل يعترض على العديد من الإجراءات المتخذة في المرحلة الأولى، فهل يمكنه إلزام الجمهورية بتعديلها؟[2] وهو السؤال الذي لا نجد له جواب من خلال الرجوع إلى أحكام الدستور والقانون العضوي، وهو الأمر الذي يمكن أن يتجاوزه القانون العضوي الذي نصت عليه المادة 106 من تعديل 2016 الذي يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار الذي من شأنه كبح سلطات رئيس الجمهورية في هذه الحالات.

إنّ عدم إصدار القانون العضوي المنظم لحالة الطوارئ والحصار وحصرها في مادة وحيدة في الدستور تتضمن أحكاما عامة تؤدي إلى إطلاق سلطة رئيس الجمهورية التقديرية في إعلانها، وهو ما يشكل تفوق للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ولعل السبب في التأخر لإصدار هذا القانون العضوي يعود إلى الخوف من تقييد رئيس الجمهورية عن طريق ضبط هذا القانون العضوي لجميع

[1] تنص المادة 191 من تعديل 2016 أنه: «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس».
[2] أنظر بوقرن توفيق، مرجع سابق، ص 119.

الشروط والإجراءات وربما حتى إلى تحديد حالات الضرورة بشكل أدق أو إعطاء البرلمان صلاحيات أوسع في إقرار هاته الحالات.

بناءً على كل ما سبق يمكن القول بأن آلية انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا تمثل رقابة فعالة على رئيس الجمهورية في ممارسته لاختصاصاته وصلاحياته الاستثنائية خلال حالة الطوارئ أو الحصار، كونها تقوم بدور تقييمي يتم فيه الأخذ بعين الاعتبار مدى نجاحها في تيسير الأزمة وعملها على الخروج بالبلاد إلى بر الأمان ومدى اختيارها للقرار الصائب، وبالتالي مكافئتها بقبول التمديد في حال استمرار الخطر أو الحكم بفشلها في إدارة الأوضاع العادية أو سوء تقدير الظروف وإقرار إجراءات أكثر حزما من اللازم ومنه معاقبتها برفض التمديد، لكن أمام عدم اشتراط تحديد الحد الأقصى لمدة تقرير الحالتين فإن رئيس الجمهورية يملك فرصة المناورة والتخلص من رقابة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا، وعدم الرجوع إليه لطلب الموافقة على التمديد، ويكون ذلك باعتماد مدة طويلة من أول قرار تسمح له بفرض الظرف الاستثنائي للفترة التي يريدها دون أن يكون مجبرا دستوريا على الرجوع إلى البرلمان الذي لا يملك سلطة الانعقاد من تلقاء نفسه في هذه الحالة[1].

ومن خلال دراسة مسألة دور البرلمان في الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار والتي تكون بناءً على انعقاد البرلمان المجتمِع بغرفتيه معا لوحظ بأن فعلا هناك دور أساسي للبرلمان يلعبه في هذا الخصوص، لكن في سبيل تحقيقه لدوره الرقابي بشكل فعّال وجد بأن هناك جملة من الثغرات التي سوف تعمل على كبح سلطته الرقابية وممارستها بشكل فعال، يتعلق الأمر بعدم تحديد مدة سريان حالة الطوارئ أو الحصار بالدرجة الأولى، إضافة إلى عدم اشتراط مدة محددة تتعلق بحالة التمديد وكذلك غموض الأحكام القانونية الناظمة لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

ونظرا لمخلفات وآثار السلطات التي تمنحها حالة الطوارئ أو الحصار فإننا نرى ضرورة تدارك جملة الثغرات السابقة الذكر، حيث يستوجب في البداية ضرورة ملحة لتعديل أحكام المادة 105 من تعديل 2016 لتمنح للبرلمان ولم لا سلطة المشاركة في إقرار وإعلان حالة الطوارئ أو الحصار، من جهة أخرى ضرورة تحديد مدة قصوى لسريان إحدى هاتين الحالتين وكذا تحديد مدة قصوى للتمديد[2]، لأن مثل هذا الأمر الخطير يمكن أن يكون منفذا لدخول البلاد في عهد الدكتاتورية في حال قرر رئيس الجمهورية تقرير إحدى الحالتين لمدة طويلة أو غير معلومة خدمة لأغراض شخصية، ومن جهة أخرى نأمل في أن يقوم نواب المجلس الشعبي بممارسة سلطتهم الدستورية والعمل على سن قانون عضوي يتجاوز جملة الفراغات الخطيرة التي تقدم ذكرها ويعمل على كبح سلطات رئيس الجمهورية الواسعة في هذا الصدد.

[1] أنظر بوقرن توفيق، مرجع سابق، ص ص، 118، 119.

[2] فالسكوت عن مثل هذا الأمر قد ينجم عنه التدخل المحتمل للبرلمان وليس الأكيد، وهو ما تم فعلا عندما قام السيد علي كافي باعتباره رئيس المجلس الأعلى للدولة بتجاوز إدارة البرلمان بتاريخ 06 فيفري 1993 وأصدر المرسوم التشريعي 93- 02 الذي يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ في غيبة البرلمان.

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على التشريع الصادر خلال المراحل الانتقالية وتطبيقاته:

يقصد بالانتقال في اللغة التنقل ويعني قطع مسافة من موقع لآخر من حيث المكان، أو التحول في الزمن من مرحلة إلى أخرى مغايرة في طبيعتها، والانتقال في معناه العام يحيل إلى انتقال الشيء من موضع إلى آخر أي نقله نقلا فانتقل[1]، كما أن مصطلح الانتقال أو وضع انتقالي أو فترة انتقالية أو مرحلة انتقالية ليس مفهوما قانونيا بل يحمل طابع سوسيولوجي، في المقابل نجد بأن القانون لا يعرف المراحل الانتقالية بل نجد الأحكام الانتقالية، وهذه الأحكام تطرح في إطار تنازع القوانين في الزمن[2].

هذا وتعتبر الفترات الانتقالية في حياة الشعوب والدول حلا وقتيا الغرض منه تأمين الانتقال من إطار سياسي ودستوري سابق إلى إطار دستوري جديد، وليس فقط المرور من وضع إلى آخر بقدر ما هو مرور من وضع سائد وموجود إلى وضع مطلوب ومنشود، فالمرحلة الانتقالية تنشأ ضرورة عن ثورة، ففي بنية الثورة يوجد وضع انتقالي يهدف إلى أمرين، الأول يتمثل في هدم النظام السابق للثورة والثاني يتمثل في بناء وتشييد نظام جديد يشمل كافة مرافق الحياة ولا يقتصر على الجانب الدستوري فقط، وهناك فرق بين مفهوم المرحلة الانتقالية والانتقال الديمقراطي والعدالة الانتقالية[3].

وبالحديث عن موضوع التشريع في ظل المرحلة الانتقالية وهو ما يهمنا في هذا الإطار، نشير إلى أنه خلال هذه المرحلة يتمتع بنوع من الخصوصية فرضت نتيجة التغير في الظروف والوضعيات، الأمر الذي ينعكس على الوسائل والآليات المستعملة، إضافة إلى التغيير في هرمية السلطة في بعض الحالات، فيتم اللجوء المكثف إلى بعض الآليات التي يفرضها الظرف قصد مجابهة هذا الوضع ومواكبة التغييرات الحاصلة، ونشير كذلك إلى أن هذه الآليات تختلف باختلاف الوضعيات واختلاف المراحل الانتقالية من بلد إلى آخر، فبالنسبة للجزائر فقد تم اعتماد نظام الأوامر في الفترة الانتقالية التي شهدتها خلال الفترة الممتدة من 1992 إلى 1996 والتي تعرف بمرحلة الفراغ الدستوري، أما بالنسبة لتونس فقد تم اعتماد تقنية المراسيم كآلية للتشريع خلال المرحلة الانتقالية التي شهدتها مؤخرا قبل دستور 2014[4].

من أجل ذلك سوف نحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى طبيعة التشريع في الجزائر خلال المرحلة الممتدة من 1992 إلى غاية 1996 وتحديد تطبيقاته العملية في فرع أول، ثم نحاول في فرع ثان الحديث عن خصوصية التشريع في ظل المرحلة الانتقالية التونسية وكيف تم تنظيمه.

---

[1] أنظر ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، بيروت، 1988، ص 4529.
[2] أنظر محمد بقبق، مدخل عام لدراسة القانون، مركز النشر الجامعي، تونس، 2002، ص 186.
[3] لتفصيل أكثر في الموضوع أنظر منعم برهومي، مرجع سابق، ص 16 وما بعدها.
[4] لقد واجهت كل من الجزائر وتونس عدة مراحل انتقالية ،حيث نجد بأن الجزائر عاشت مرحلتين انتقاليتين الأولى في عهد السبعينات والثانية في عهد التسعينات عاشت خلالها الجزائر أزمة دستورية أبرزها انهيار مؤسسات الدولة، أما في تونس فقد عاشت كذلك مرحلتين، الأولى تتعلق بتنحية الرئيس الحبيب بورقيبة سنة 1987، والثانية تتعلق بهروب الرئيس زين العادين بن علي خلال 2011، وفي هذا الإطار سوف نركز على المرحلة الانتقالية التي شهدتها الجزائر خلال التسعينات و المرحلة الانتقالية التي شهدتها تونس خلال 2011.

الفرع الأول: طبيعة التشريع في الجزائر خلال الفترة الممتدة بين 1992-1996:

إن الفراغ الدستوري الذي عرفته الدولة الجزائرية إثر استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد بتاريخ 11 جانفي 1992، أين أعلن هذا الأخير أمام أعضاء المجلس الدستوري عن استقالته، والتي اقترنت بحل المجلس الشعبي الوطني، بعدها مباشرة وبتاريخ 14 جانفي 1992 أصدر المجلس الدستوري بيانا يعلن فيه عن وجود فراغ مؤسساتي شكل أزمة دستورية، وهذا البيان جاء نتيجة عدم وجود نص دستوري يتكلم عن حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، وأمام هذا الفراغ الدستوري دخلت البلاد في مرحلة انتقالية تميزت بانعدام السلطات الدستورية، ونشير إلى أن هذه الفترة عرفت في حد ذاتها من الناحية المؤسساتية مرحلتين و ذلك بحسب مؤسسات المرحلة الانتقالية وجب التمييز بينهما.

أولا: المرحلة الممتدة بين سنتي (1992-1994) :

خلال هذه الفترة صرح المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 جانفي 1992 بإعلان[1] يتضمن محاولة لتغطية الفراغ الدستوري والمتعلق بشغور منصب رئيس الجمهورية، وتضمن الإعلان تنصيب هيئة رئاسية جماعية يطلق عليها تسمية المجلس الأعلى للدولة، هذا الأخير الذي تولى مهام رئيس الجمهورية إلى غاية انتخاب رئيس جديد، وللإشارة فإن هذا المجلس أنشئ خارج نصوص الدستور لأنه من الناحية الدستورية لا يملك المجلس الأعلى للأمن صلاحية إنشاء هذا المجلس لأن دوره استشاري فقط [2]، ومن جهة أخرى فإن المجلس الأعلى للدولة لا يعتبر من المؤسسات الدستورية التي تضمنها دستور 1989.

وبالحديث عن سلطات المجلس الأعلى للدولة فإن مهمته كانت في غاية الصعوبة بالنظر إلى كونها وليدة حالة استثنائية، وبمقتضى الإعلان المتضمن إقامة هذا المجلس كانت صلاحياته تتمثل في ممارسة جميع السلطات المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية طبقا للبند الثاني من الإعلان، أي سلطة التشريع وسلطة تعيين رئيس الحكومة والوزراء وممارسة مختلف الاختصاصات التنفيذية والقضائية والدبلوماسية، ولعل هذا الأمر يدعو إلى التعجب، فكيف يكون للمجلس الأعلى للدولة أعضاؤه معينين من قبل المجلس الأعلى للأمن والذي يعد هيئة استشارية طبقا للمادة 162 من دستور 1989 وغير مكتمل الأعضاء أن يصبح سلطة منشئة للقرارات الملزمة؟ وعلى الرغم من خطورة الإجراء فإن الباعث من وراء إنشاء المجلس الأعلى للدولة هو من أجل توفير الشروط الضرورية للسير العادي لمؤسسات الدولة واستمراريتها، كما تجدر الإشارة إلى أن البند الرابع من إعلان المجلس الأعلى للأمن لسنة 1992 القاضي بأن لا تتجاوز مدة هذه المهمة نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات ديسمبر 1988، إلا أنه مع نهاية الفترة

[1] أنظر الإعلان المؤرخ في 14 يناير 1992 يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية عدد 03، مؤرخة في 15 جانفي 1992، ص 80.

[2] أنظر في ذلك المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 196/89 المؤرخ في 24 أكتوبر 1989، المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، الجريدة الرسمية عدد 45، مؤرخة في 25 أكتوبر 1989.

الرئاسية في 27 ديسمبر 1993 أعلن المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 19 ديسمبر 1993 في البند الثاني من هذا الإعلان عن تمديد مهمة المجلس الأعلى للدولة إلى غاية 31 جانفي 1994 كأجل أقصى[1].

وبدأ المجلس الأعلى للدولة بممارسة مهامه انطلاقا من أحكام المداولة التي أصدرها رقم 92-01[2] التي تؤهل لرئيسه الإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء، لكن ما يشار إليه في هذا الخصوص أنه لا إعلان 14 جانفي 1992 الصادر عن المجلس الاعلى للأمن و لا مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 92-01 تطرقا إلى معالجة مسألة علاقة المجلس الأعلى للدولة بالسلطة التشريعية، لكن بعد ثلاثة أشهر من إصدار المداولة 92-01 تفطن المجلس الأعلى للدولة وسد هذا النقص عن طريق المداولة رقم 92-02[3] المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي التي بموجبها يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة.

ولعل المعيار الجديد الذي ألحقته أزمة التسعينات المسمى بالمراسيم التشريعية يتمتع بنفس القيمة القانونية للأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية عادة في الحالة الاستثنائية، وعليه يشار هنا إلى أن تغيير مدلول هذه المعايير لا يؤثر على قوتها القانونية، ولعل هذا الإصلاح– مرسوم تشريعي – يرجع إلى محاولة محرري المداولة رقم 92-02 إلى الإحالة على الأوامر دون أن يظهر ذلك جليا من حيث الشكل[4]، وكرقابة على هذه المراسيم التشريعية تم استحداث المجلس الاستشاري الوطني بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 92-39[5]، الذي حاول أن يكون مجلسا تمثيليا بتعويضه للبرلمان المنحل، حيث أنه وفقا للبند الثاني من المداولة رقم 92-02 فإنه يعطي رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه، ودوره الأساسي كان يمكن في سد فراغ المجلس الشعبي الوطني وهذا بدراسة مشاريع القوانين المقدمة له، إلا أنه دوره بقي غير فعال باعتباره مجلس للمشاورة فقط ولا يملك سلطة اتخاذ أي قرارات.

وبناء عليه فإن المراسيم التشريعية هي الآلية التي يمارس بها المجلس الأعلى للدولة وظيفة التشريع في نطاق المجال المحدد والمحصور في المادة 115 من دستور 1989، بالإضافة إلى امتلاكه لسلطة التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية طبقا للمادة 116 من دستور 1989 وكذلك طبقا لإعلان

---

[1] ينص البند الثاني من إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 19 ديسمبر 1993، الجريدة الرسمية عدد 84 الصادرة بتاريخ 20 ديسمبر 1993 على أنه :" تمدد مهمة المجلس الأعلى للدولة المشار إليها في النقطة 4 من إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 يناير 1992 إلى غاية 31 يناير 1994 كحد أقصى".

[2] مداولة رقم 01/92 / م .أ . د ،مؤرخة في 19 يناير 1992، تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة الإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء، الجريدة الرسمية عدد 05، الصادرة بتاريخ 22 يناير 1992.

[3] مداولة رقم 92-02/ م. أ .د مؤرخة في 14 ابريل 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية عدد 28، مؤرخة في 15 ابريل 1992.

[4] أنظر رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 41.

[5] مرسوم رئاسي رقم 92-39 مؤرخ في 04فبراير 1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 10، مؤرخة في 09 فبراير 1992.

المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992 في البند الثاني، وبناء عليه فإنه يمكن تلخيص ممارسة هيئات هذه المرحلة للعمل التشريعي في النقاط التالية:

– توكل للمجلس الأعلى للدولة مهمة اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة عن طريق تقنية المراسيم ذات الطابع التشريعي.

– المجلس الاستشاري الوطني يعطي رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه.

– يقوم المجلس الأعلى للدولة بإصدار المراسيم ذات الطابع التشريعي وتنشر في الجريدة الرسمية.

ما يمكن أن نشير إليه هو أن المجلس الاستشاري الوطني كان عرضة للتهميش وقد كان هذا الأمر طبيعيا بالنظر إلى دوره الاستشاري الذي كان من المفروض أن يقوم به، فلم يكن بوسعه الاعتراض على رغبات المجلس الأعلى للدولة في التشريع وفي اتخاذ بعض القرارات المهمة، خاصة وأن أعضاءه معينين هذا من جهة، ومن جهة أخرى الظروف الخطيرة التي كانت تمر بها البلاد خاصة ما تعلق بالوضع الأمني، الأمر الذي حتم على وجود علاقة توافقية لا تسمح بوجود أي اختلاف خطير بين هذه الهيئة والمجلس الأعلى للدولة، وبالفعل يمكن القول بأن تقنية الأوامر التشريعية التي أطلق عليها خلال الفترة الممتدة من 1992 إلى 1994 تسمية المراسيم التشريعية قد شهدت استعمالا كبيرا من طرف المجلس الأعلى للدولة من أجل مواجهة الأزمة التشريعية و تغطية النقص الذي لحق بمجال التشريع، تبعا لذلك تشير الأرقام إلى أنه خلال هذه الفترة قد تم إصدار حوالي 38 مرسوم تشريعي عن المجلس الأعلى للدولة والجدول[1] الوارد بالملحق رقم 13 يبين ذلك.

من خلال تحليل الحصيلة التشريعية الواردة بهذا الجدول يمكن القول بأن هذه الفترة – 1992، 1994– قد تميزت بالثراء التشريعي وهو ما يعكس مجابهة تقنية المراسيم التشريعية للفراغ التشريعي الذي خلفته هذه الفترة، كذلك يمكن الإشارة إلى أن المراسيم التشريعية قد مست العديد من المجالات المختلفة، الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية وكذا المجالات الدبلوماسية، وما يلاحظ كذلك هو أن المجلس الاستشاري الوطني كان له دور ثانوي، ويمكن القول على أنه كان مهمش ولعل السبب في ذلك يعود إلى عدم وجود تشريع ينظم العلاقة بين المجلس الأعلى للدولة والمجلس الاستشاري الوطني، من جهة ثانية يسجل بأن المراسيم التشريعية كانت في بعض المرات يعتريها بعض من النقص وعدم الدقة، مما دفع بالمجلس الأعلى للدولة خلال هذه الفترة إلى استدراكها وهذه بعض النماذج منها:

[1] إحصائيات مأخوذة من الجرائد الرسمية من 1992 إلى 1994.

المرسوم التشريعي رقم	المؤرخ في	مضمونه	الجريدة الرسمية
05-92	24 اكتوبر 1992	يعدل و يتمم القانون رقم 89-21 المتضمن القانون الأساسي للقضاء(استدراك)	08/80 نوفمبر 1992
01-93	19 يناير 1993	يتضمن قانون المالية لسنة 1993(استدراك)	24/05 يناير 1993
08-93	25 ابريل 1993	يعدل ويتمم الأمر رقم 59/75 المتضمن القانون التجار(استدراك)	29/43 يونيو 1993
01-93	19 يناير 1993	يتضمن قانون المالية لسنة 1993(استدراك)	22/59 سبتمبر 1993
08-94	26 مايو 1994	يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994(استدراك)	24/54 غشت 1994

ثانيا: المرحلة الممتدة بين سنتي (1994-1996):

في الذكرى الأولى لتأسيس المجلس الأعلى للدولة أعلن رئيسه عن نية السلطة القائمة في تعديل الدستور، الأمر الذي اعتبره البعض محاولة لإضفاء صيغة دستورية على المؤسسات الظرفية التي حكمت البلاد منذ 14 جانفي 1992، وتبعا لذلك شرع المجلس الأعلى للدولة في حوار واسع مع الأحزاب السياسية وبعض الشخصيات الوطنية، ثم واصلته لجنة الحوار الوطني[1]، التي أنهت عملها بالاتفاق مع الأحزاب السياسية على أرضية للوفاق الوطني، ليتوج كل ذلك بندوة للوفاق الوطني تزامنت مع نهاية فترة حكم المجلس الأعلى للدولة، لتدخل الجزائر مرحلة انتقالية أخرى لفترة دامت ثلاث سنوات، واعتبرت هذه الوثيقة –أرضية الوفاق الوطني–[2] كتنظيم مؤقت للمرحلة الانتقالية إلى غاية تنصيب المؤسسات الدستورية والرجوع إلى الشرعية الدستورية.

[1] هي لجنة عهد لها المجلس الأعلى للدولة بإتمام مهمة عملية الحوار مع كافة الشركاء السياسيين و ممثلي المجتمع المدني.

[2] مرسوم رئاسي رقم 94-40 مؤرخ في 29 يناير 1994، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية عدد 06، مؤرخة في 31 يناير 1994.

والملاحظ حول هذه الوثيقة أنها قد استحدثت حلول مؤسساتية جديدة تتعلق بالعودة إلى منصب رئيس الدولة الذي سوف يعوض المجلس الأعلى للدولة، وكذا إنشاء المجلس الوطني الانتقالي بدلا من المجلس الاستشاري الوطني إضافة إلى الحكومة[1]، وما يهمنا في هذا الجزء هو أن أرضية الوفاق الوطني قد تبنت معيارين تشريعيين لتعويض القانون خلال هذه الفترة وهما المراسيم التشريعية ونظام الأوامر، حيث نشير إلى أن المادة 42 من المرسوم الرئاسي 94-40 المتضمن أرضية الوفاق الوطني تنص على أنه :"يشرع رئيس الدولة بمراسيم تشريعية إلى حين إقامة المجلس الوطني الانتقالي"، لأن هذه المؤسسة الأخيرة لم يتم تنصيبها الأمر الذي أبقى على تقنية المراسيم التشريعية سارية المفعول إلى غاية تنصيب المجلس الوطني الانتقالي.

هذا ويعتبر المجلس الوطني الانتقالي هيئة تشريعية في ظل المرحلة الانتقالية، وهذا لم يمنع من أن تشترك كل مؤسسات المرحلة الانتقالية في ممارسة العمل التشريعي، بالرغم من أن أعضاء هذا المجلس ليسوا منتخبين وإنما معينين بموجب مرسوم، فإنهم يمارسون العمل التشريعي عن طريق الأوامر التي تكون بمبادرة من الحكومة إذا كان موضوع الأمر يتعلق بمجال القانون، أما إذا كان الأمر يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية فيجب أن يكون بمبادرة من ثلث 1/3 أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة وتصويته عليها بالأغلبية البسيطة[2].

أما على مستوى إعداد هذه التدابير فإنه يجب التمييز بين المبادرة بالأوامر من قبل رئيس الحكومة بشرط مصادقة مجلس الوزراء على مشروع الأمر قبل إيداعه بمكتب المجلس الوطني الانتقالي[3]، وكذلك المبادرة بالأوامر من قبل المجلس الوطني الانتقالي بواسطة ثلث 1/3 أعضائه أي ثلث 200 عضو[4] وهذا بعد موافقة الحكومة، ومن ثمة فإن توزيع المبادرة بهذا الشكل يوحي بالعودة إلى الطريقة الطبيعية المتعلقة باقتسام الاختصاص بين مشاريع القوانين واقتراحات القوانين، بعدها تأتي مرحلة التصويت على الأمر كما سبقت الإشارة إليه المحددة بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الوطني الانتقالي، لكن ذلك لا يمنع رئيس الدولة من طلب قراءة ثانية للأمر المصوت عليه في غضون ثلاثون يوما التي تاريخ المصادقة عليه طبقا للمادة 26 من المرسوم رئاسي 94-40، ولكي يتم كسر اعتراض رئيس الدولة فإنه لابد أن يصادق عليه ثلثي 2/3 أعضاء المجلس الوطني الانتقالي طبقا للفقرة 04 من المادة 26 من المرسوم الرئاسي 94-40.

[1] أنظر المادة 04 من المرسوم الرئاسي 94-40 أعلاه، ولتفصيل أكثر حول هاته الهيئات أنظر: نزيهة بن زاغو، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص 215 وما بعدها.
[2] أنظر في ذلك المواد 25 و 26 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40.
[3] أنظر المادة 22 من المرسوم الرئاسي 94-40.
[4] أنظر المادة 27 من المرسوم الرئاسي 94-40.

والأرقام أثبتت لجوء المجلس الوطني الانتقالي إلى تفعيل آلية الأوامر خلال هذه الفترة الممتدة من 1994 إلى 1996، حيث تم تسجيل ما يقارب 61 أمر والجدول[1] الوارد بالملحق رقم 14 يوضح ذلك.

من خلال تحليل معطيات الجدول نسجل بأن نظام الأوامر قد شهد انتعاشا واستعمالا موسعا أكثر من المراسيم التشريعية خلال الفترة السابقة، كما نجد بأن تقنية الأوامر قد توسعت لتشمل العديد من المجالات الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، الثقافية، الدبلوماسية وغيرها، ولعل هذا الاستعمال الواسع لها يعكس فعاليتها في تغطية الفراغ التشريعي الذي خلفته هذه المرحلة الممتدة من 1994 إلى 1996، كما نجد كذلك أن المجلس الوطني الانتقالي في عدة مرات لجأ إلى استدراك بعض الأوامر التي قام بإصدارها حيث نذكر مثالا عن ذلك:

رقم الأمر	المؤرخ في	مضمونه	الجريدة الرسمية
10-95	25 فبراير 1995	يعدل ويتمم الأمر رقم66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية (استدراك)	29/17 مارس 1995
03-94	31 ديسمبر 1994	يتضمن قانون المالية لسنة 1995 (استدراك)	16/20 ابريل 1995
27-95	30 ديسمبر 1995	قانون المالية لسنة 1996(استدراك)	10/43 يوليو 1996
22-96	09 يوليو 1996	يتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالعرف وحركة رؤوس الأموال (استدراك)	11/77 ديسمبر 1996

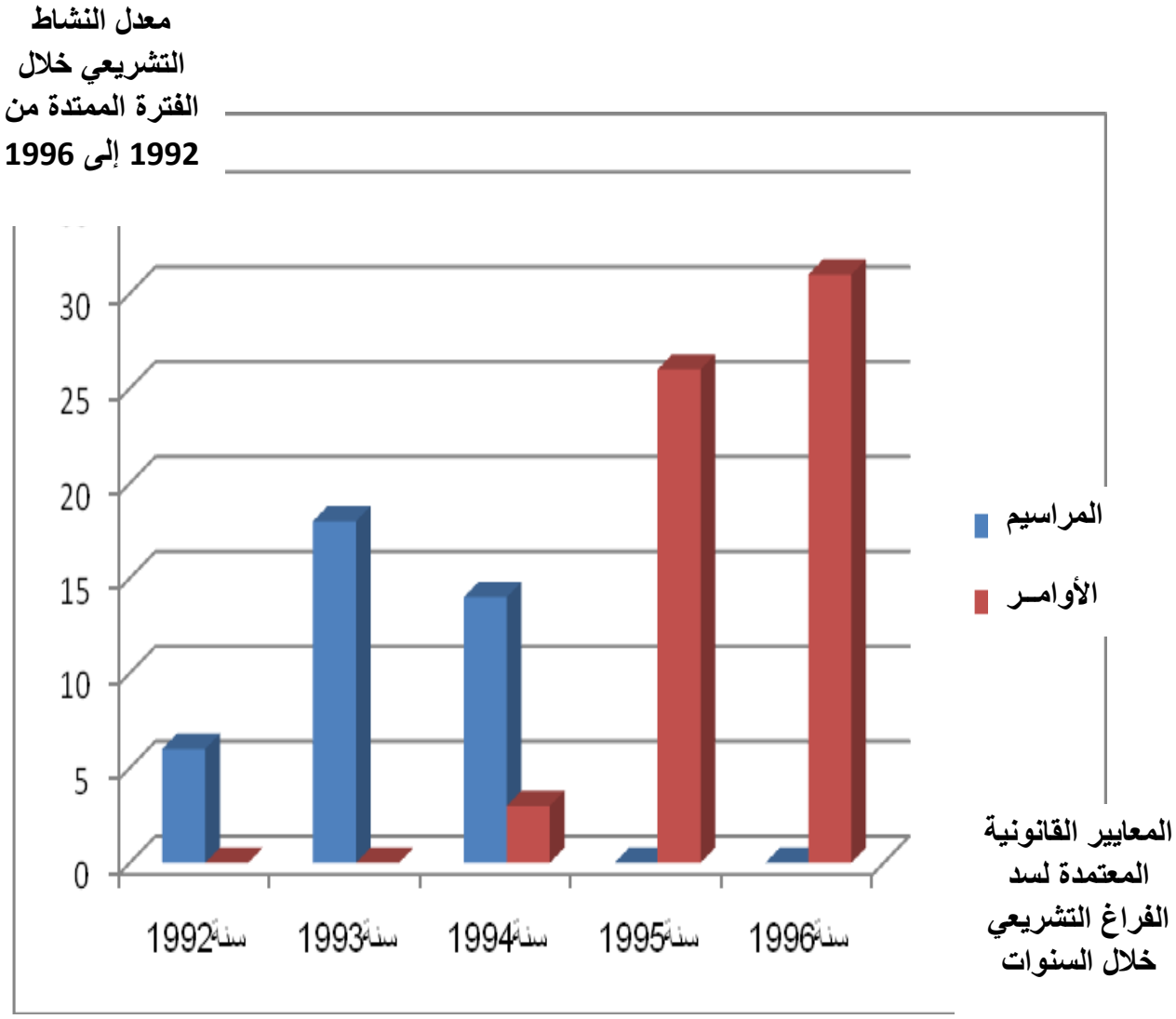
كل هذه المعطيات توحي بأننا أمام تشريعات عادية ولعل تفادي تسميتها بالقوانين بدلا من الأوامر يرجع إلى طبيعة الهيئة القائمة بإنتاج هذه المعايير، أي المجلس الوطني الانتقالي الذي يمثل البرلمان معين وليس منتخب، مع أن المفهوم الكلاسيكي للقوانين ما زال يرتبط بالمعيار الشكلي أي أن القانون في الأخير هو – فقط – التشريع الذي تسنه السلطة المنتخبة من قبل الشعب أي البرلمان، وما دون ذلك لا يعتبر كذلك رغم تحقق المعيار الموضوعي، وللإشارة فإن غالبية الأوامر المتخذة خلال هذه الفترة كانت ذات مصدر حكومي، مما جعل دور المجلس ينحصر في إضفاء الشرعية القانونية على الأوامر التي يصوت عليها بدلا من أن يكون جهازا لسن التشريعات والقوانين[2].

[1] إحصائيات مأخوذة من الجرائد الرسمية من 1994 إلى 1996.
[2] أنظر رابحي أحسن، مرجع سابق، ص44.

وبناء عليه نشير إلى الحصيلة الإجمالية للتشريع خلال الفترة الانتقالية الممتدة من 1992 إلى 1996:

السنوات / التشريع	1992	1993	1994	1995	1996
مراسيم تشريعية	06	18	14	/	/
الأوامر	/	/	03	26	31

والمنحنى البياني التالي يبين ممارسة النشاط التشريعي خلال المرحلة الانتقالية الممتدة من 1992 إلى 1996:



الفرع الثاني: خصوصية التشريع في ظل المرحلة الانتقالية التونسية (2011-2014):

سوف نتطرق في هذا الإطار إلى تحليل وضعية التشريع وأحكامه في ظل مرحلتين متباينتين، الأولى تتعلق بمرحلة رئيس الجمهورية المؤقت والثانية تتعلق بقانون التنظيم المؤقت للسلط العمومية :

أولا: مرحلة التشريع خلال فترة حكم رئيس الجمهورية المؤقت:

إن مجمل الأحداث التي شهدتها الجمهورية التونسية خلال هذه الفترة والتي أدت إلى مغادرة الرئيس زين العابدين بن علي للبلاد، الأمر الذي أدى إلى حدوث انسداد وشغور في رئاسة الجمهورية، هذا الشغور دفع إلى محاولة سده فكان أول حل هو محاولة الوزير الأول آنذاك راشد الغنوشي توليه لرئاسة الدولة مستندا في ذلك على المادة 56 من الدستور التي تعطيه الحق في تولي رئاسة الدولة في حالة تعذر قيام رئيس الجمهورية بمهامه بصفة وقتية ولكن بموجب تفويض، غير أن الشروط المطلوبة في هذا الإجراء الأخير–التفويض– غير متوفرة في شخص الوزير الأول[1]، غير أن هذا الأمر لم يدم ولم يتم أصلا، حيث تدخل المجلس الدستوري في اليوم الموالي وأعلن عن شغور منصب رئيس الجمهورية بصفة نهائية[2]، وأصبح الأمر يحتاج إلى تطبيق المادة 57 من الدستور، أين يتولى رئيس مجلس النواب رئاسة الدولة بالنيابة، وحاول المجلس الدستوري أن يبرر في الإعلان الصادر عنه استبعاده لتطبيق أحكام المادة 56 من الدستور عندما رأى بأن رئيس الجمهورية غادر البلاد دون أن يفوض سلطاته إلى الوزير الأول، واستند إلى إعمال أحكام المادة 57 على أساس حالة العجز التام عن ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بعد أن قام بتبريرها من خلال حيثياته.

بالحديث عن ما يهم موضوعنا المتعلق بحالة الفراغ التشريعي الذي شهدته المرحلة الانتقالية منذ بدايتها، حيث بعد تولي رئيس مجلس النواب لمنصب رئاسة الجمهورية قام مجلس النواب ومجلس المستشارين بموجب قانون تفويض اختصاصاتها التشريعية لرئيس الجمهورية المؤقت عن طريق تقنية المراسيم طبقا لأحكام المادة 28 من الدستور[3]، وهذا الأمر الذي أكده رأي المجلس الدستوري في هذا الخصوص، حيث قرر بأن هذا المشروع مطابق للدستور وصرح أن الشروط متوفرة آخذا في اعتباره متطلبات المرحلة الانتقالية[4].

---

[1] تنص المادة 56 من تنقيح 2002 على أنه :" لرئيس الجمهورية إذا تعذر عليه القيام بمهامه بصفة وقتية أن يفوض سلطاته إلى الوزير الأول ماعدا حق حل مجلس النواب، أثناء مدة هذا التعذر الوقتي الحاصل لرئيس الجمهورية تبقى الحكومة قائمة، ويعلم رئيس الجمهورية رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين بتفويضه المؤقت لسلطاته ".

[2] أنظر في ذلك قرار المجلس الدستوري بالإعلان عن شغور منصب رئيس الجمهورية بصفة نهائية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 05، مؤرخ في 18 جانفي 2011.

[3] قانون عدد 05 لسنة 2011 مؤرخ في 09 فيفري 2011، يتعلق بالتفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقا للمادة 28 من الدستور، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 10، مؤرخ في 10 فيفري 2011.

[4] رأي عدد 02-2011 للمجلس الدستوري بخصوص مشروع قانون يتعلق بالتفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقا للمادة 28 من الدستور، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 10، مؤرخ في 10 فيفري 2011.

وبناء عليه أقدم رئيس الجمهورية المؤقت في إطار قانون التفويض على إصدار جملة معتبرة من المراسيم، حيث أصدر في الفترة الممتدة من 09 فيفري 2011 – تاريخ التفويض – إلى غاية 23 مارس 2011 ما يقارب 13 مرسوم بناء على أحكام المادة 28 من الدستور والجدول الوارد بالملحق رقم 15 يبين ذلك.

ما يلاحظ على هذه المراسيم[1] أنها تميزت بطابع استعجالي وفوري وأغلبها تتعلق بمواد حساسة، وهذه المراسيم تدخل في إطار أحكام المادة 28 من الدستور أي قبل التنظيم المؤقت للسلط العمومية، حيث نشير إلى أن رئيس الجمهورية المؤقت قام بإصدار مرسوم[2] يتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية بناء على اقتراح من الوزير الأول، وذلك نظرا للأوضاع التي لم تعد تسمح بالسير العادي لمؤسسات الدولة، وهذا المرسوم الذي نص في المادة 02 منه على حل المؤسسات الدستورية المتمثلة في مجلس البرلمان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وكذلك المجلس الدستوري، وتم تركيز السلطة في ظل هذا المرسوم بيد رئيس الجمهورية المؤقت وحكومة مؤقتة[3]، ولقد خولت المادة 08 من المرسوم عدد 14 السابق مهمة مواصلة رئاسة الدولة إلى غاية تاريخ مباشرة المجلس الوطني التأسيسي لمهامه لرئيس الجمهورية المؤقت.

وما يمكن أن قوله في الإطار أن المرسوم عدد 14 لسنة 2011 قد أحدث العديد من التغييرات وأثار عدة تساؤلات، ومن بين الإشكالات التي تثار في هذا الإطار كيف يمكن لرئيس الجمهورية المؤقت أن يمنح لنفسه صلاحية حل مجلسي البرلمان بالرغم من نص المادة 57 من دستور 1959؟ لكن يمكن رد ذلك إلى أن هذا المرسوم عدد 14 يعتبر أن مصلحة البلاد فوق كل اعتبار من خلال التوافق على مواصلة رئيس الجمهورية المؤقت ممارسة مهامه إلى غاية انتخاب مجلس تأسيسي يكلف بإعداد دستور جديد.

و بخصوص ما يهم موضوعنا فإن مهمة التشريع في إطار هذا المرسوم فإن المادة 04 منه نصت على أنه:" يتم إصدار النصوص ذات الصيغة التشريعية في صيغة مراسيم يختمها رئيس الجمهورية المؤقت، بعد مداولتها في مجلس الوزراء ويسهر على نشرها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية "، وعليه فإن رئيس الجمهورية يقوم بإصدار المراسيم ذات الطابع التشريعي في مجال القانون والمحددة بموجب المادة 05 من المرسوم عدد 14، في نفس السياق نجد بأن الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي قد أوكلت لها مهمة السهر على دراسة النصوص التشريعية ذات العلاقة بالتنظيم السياسي، واقتراح الإصلاحات الكفيلة بتجسيد أهداف الثورة.

---

[1] حصيلة مأخوذة من الرائد الرسمي للجمهورية التونسية خلال سنة 2011.

[2] المرسوم عدد 14 لسنة 2011 مؤرخ في 2011، يتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 20 مؤرخ في 25 مارس 2011.

[3] تنص المادة 06 من المرسوم عدد 14 لسنة 2011 على أنه " يمارس رئيس الجمهورية المؤقت السلطة التنفيذية بمساعدة حكومة مؤقتة يرأسها وزير أول".

حيث تشير الأرقام إلى أن المرحلة الانتقالية التي عرفتها تونس خلال 2011 سجلت إصدار 121 مرسوم في الفترة الممتدة من 09 فيفري 2011 إلى 22 نوفمبر 2011، ولقد سجلنا بأن الاقتراح والمبادرة بمشاريع هذه المراسيم كانت متنوعة، حيث نجد بأن رئيس الجمهورية المؤقت قد قام باقتراح مشروع مرسومين(المرسوم عدد 97 لسنة 2011 والمرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011) بينما نجد أن الوزير الأول قد اقترح 12 مشروع (المرسوم عدد 06 لسنة 2011، المرسوم عدد 07 لسنة 2011، مرسوم عدد 08 لسنة 2011، مرسوم عدد 10 لسنة 2011، مرسوم عدد 14 لسنة 2011، مرسوم عدد 32 لسنة 2011، مرسوم عدد 38 لسنة 2011، مرسوم عدد 41 لسنة 2011، مرسوم عدد 54 لسنة 2011، مرسوم عدد 90 لسنة 2011، مرسوم عدد 91 لسنة 2011، مرسوم عدد 109 لسنة 2011) أما الهيئة العليا للإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي فنجد بأنها بادرت بسبعة (07) مشاريع (مرسوم عدد 27 لسنة 2011، مرسوم عدد 35 لسنة 2011، مرسوم عدد 72 لسنة 2011، مرسوم عدد 87 لسنة 2011، مرسوم عدد 88 لسنة 2011، مرسوم عدد 115 لسنة 2011، مرسوم عدد 116 لسنة 2011) أما بقية المشاريع التي عددها تسعون (90) فقد قام باقتراحها بقية الوزراء الآخرين[1].

والملاحظ من خلال هذه الأرقام بأن حصة الأسد احتكرتها الحكومة، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن كل وزير ومن خلال إشرافه على وزارته يكون الأقرب لمعرفة ما يستوجب تشريعه بخصوص وزارته، أما عن الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة فنجد تدخلها بالمبادرة كان جد ضئيل وبالتالي كان لها دور جد ثانوي في العمل التشريعي ولا يمكن أن نقول على أنها تمثل هيكلا تشريعيا بمعنى الكلمة، وبالحديث عن قلة المراسيم المقترحة من طرف رئيس الجمهورية المؤقت فيمكن أن نرجع السبب إلى المداولة الوجوبية التي يجريها بمجلس الوزراء التي يمكن أن تحد من إطلاق سلطاته في ممارسة المراسيم، وبعد المداولة يقوم رئيس الجمهورية بختم المرسوم وإصداره ونشره بالرائد الرسمي للجمهورية.

أما عن الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة رغم دورها الاستشاري إلا أنها لعبت دورا هاما في المرحلة الانتقالية الأولى، وذلك من خلال المراسيم التي قامت باقتراحها التي مكنت الجمهورية من الانتقال إلى مرحلة ثانية.

ثانيا :مرحلة التشريع خلال قانون التنظيم المؤقت للسلط العمومية:

بعد أن تبين ضرورة تعليق العمل بدستور 1959 والذهاب إلى انتخاب مجلس وطني تأسيسي يتولى إعداد دستور جديد، ثم في يوم 23 أكتوبر 2011 انتخاب هذا المجلس ولعل أهم ما ميز عملية انتخاب هذا المجلس هو أنه لأول مرة في تاريخ الدولة التونسية يقع تنظيم انتخابات تعددية نزيهة وتنافسية، لأن ذلك تم تحت اشراف هيئة مستقلة للانتخابات تتميز بالحياد والاستقلالية عن الإدارة وعن المترشحين، بعد أن كانت توكل هذه المهمة لإشراف الإدارة ممثلة في وزارة الداخلية، وقام هذا المجلس بعد مباشرته لمهامه

[1] إحصائيات مأخوذة من الرائد الرسمي للجمهورية التونسية خلال سنة 2011.

بإصدار قانون مؤقت لتنظيم السلط العمومية[1] وهو ما اصطلح عليه البعض بالدستور الصغير، هذا الأخير الذي وضع حدا لدستور 1959 ولكافة مؤسساته الدستورية والنصوص المكملة له، حيث نصت المادة 27 منه :" يقر المجلس الوطني التأسيسي ما تم من تعليق العمل بدستور الأول من جوان 1959، وينتهي العمل بكافة القوانين التي تتعارض مع هذا القانون التأسيسي، وبالمرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية وتبقى النصوص التي لا تتعارض مع هذا القانون التأسيسي سارية المفعول".

لقد حدد القانون التأسيسي عدد 06 لسنة 2011 مهام هذا المجلس الوطني التأسيسي ونص عليها في المادة 02 منه بقوله :" يتولى المجلس الوطني التأسيسي بصفة أهلية وضع دستور للجمهورية التونسية كما يتولى أيضا بالخصوص المهام التالية:

- ممارسة السلطة التشريعية.
- انتخاب رئيس المجلس الوطني التأسيسي .
- انتخاب رئيس الجمهورية.
- الرقابة على عمل الحكومة".

فبالحديث عن دوره في ممارسة السلطة التشريعية فإن المادة 04 من القانون التأسيسي عدد 06 لسنة 2011 قد نصت على أن يمارس المجلس الوطني التأسيسي هذه المهمة طبقا لهذا القانون، وهذا الاختصاص لا يمارسه بمفرده وإنما وقع تحديد مجال السلطة التشريعية المخولة إليه على سبيل الحصر، أما بقية مجالات القوانين المنصوص عليها بالمادة 06 فهي تدخل ضمن السلطة الترتيبية العامة لرئيس الحكومة، كما تضاف له مهمة النظر في المراسيم الصادرة بداية من 14 جانفي 2011 سواء بالمصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، وبالتالي فإن طريقة التشريع خلال هذه المرحلة تكون عن طريق القوانين بنوعيها العادية والأساسية، بينما المراسيم فأصبحت هي الاستثناء حسب المادة 07 من القانون التأسيسي عدد 06 لسنة 2011 ويعمل بها في حالات الاستثناء بناء على تفويض من المجلس الوطني التأسيسي إلى رئيس المجلس الوطني التأسيسي ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بالتوافق بينهم.

وبالحديث عن الممارسة العملية لتقنية التشريع عن طريق القوانين في ظل فترة المجلس الوطني التأسيسي فإنه سجل خلال الفترة الممتدة من 03 جانفي 2012 إلى غاية 17 أكتوبر 2014 – الفترة

[1] قانون تأسيسي عدد 06 لسنة 2011 مؤرخ في 16 ديسمبر 2011، يتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 97، مؤرخ في 20 و 23 ديسمبر 2011.

التي كان المجلس الوطني التأسيسي هو صاحب السلطة التشريعية – ما يعادل 140 قانون بين قانون عادي و قانون أساسي والجدول[1] التالي يوضح ذلك :

السنوات / القوانين	2012	2013	2014
أساسية	06	23	16
عادية	21	32	42
المجموع	27	55	58
المجموع الكلي: 140 قانون			

ما يلاحظ من خلال الجدول أعلاه هو أن المجلس الوطني التأسيسي قد شهد انتعاشا كبيرا في اصدار القوانين بنوعيها حيث يسجل حوالي 140 قانون بين أساسي وعادي قد صدرت خلال طيلة فترة توليه السلطة، كذلك نجد بأن العمل التشريعي للمجلس تدعم بصلاحيات خصوصية مسندة فرضها الانتقال الديمقراطي، حيث سجل إصدار العديد من القوانين الهامة كالقانون الخاص بالعدالة الانتقالية، قانون يقضي بإحداث هيئة عمومية مستقلة دائمة للإشراف على الانتخابات والاستفتاءات وهي التي تتمثل في الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ضف إلى ذلك فإن هذا الانتعاش التشريعي يرجع إلى ختم دستور 2014 الذي نص صراحة على تواصل العمل التشريعي للمجلس التأسيسي إلى غاية انتخاب مجلس نواب الشعب.

ما يلاحظ كذلك حول القوانين الأساسية فإنها تشترط رقابة المطابقة من طرف المجلس الدستوري الذي كان منحلا ذلك الوقت، فنشير إلى أن المجلس التأسيسي قد قام بإحداث وتنظيم الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين[2] في انتظار إرساء المحكمة الدستورية، حيث نصت المادة 148 من دستور 2014 في أحكامه الانتقالية على أنه: "يحدث المجلس الوطني التأسيسي بقانون أساسي خلال الأشهر الثلاثة التي تلي ختم الدستور هيئة وقتية تختص بمراقبة دستورية مشاريع القوانين"، ونشير إلى أن القوانين الأساسية قبل صدور قانون إنشاء الهيئة الوقتية كانت منظمة بموجب أحكام المادة 04 من القانون التأسيسي عدد 06 لسنة 2011 الذي يشترط الأغلبية المطلقة للمصادقة على القانون التأسيسي.

[1] حصيلة مأخوذة من الرائد الرسمي للجمهورية التونسية خلال سنوات 2014/2013/2012.
[2] قانون أساسي عدد 14 لسنة 2014 مؤرخ في 18 أفريل 2014، يتضمن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 32، مؤرخ في 22 أفريل 2014.

كذلك ما يلاحظ حول مضمون هذه القوانين أنها في الغالب جاءت من أجل المصادقة على المراسيم التي صدرت عن رئيس الجمهورية المؤقت بعد 14 جانفي 2014 وإكسابها الصيغة التشريعية، وكذلك فالمراسيم التي اتخذت بناء على تفويض من البرلمان المنحل خلال فترة حكم رئيس الجمهورية المؤقت في ظل دستور 1959 الملغى الذي كان يشترط مصادقة البرلمان لاحقا عليها، ففي ظل البرلمان المنحل فإن المجلس الوطني التأسيسي يؤهل للمصادقة على هذه المراسيم أو رفضها بحسب ما يراه متناغما مع مقتضيات الانتقال الديمقراطي، كذلك فالمراسيم المتخذة بناء على المرسوم عدد 14 لسنة 2011 وبالرغم من عدم نص هذا الأخير على ضرورة المصادقة عليها فإن المصادقة ضرورية لإكسابها الصيغة التشريعية باعتبارها اسندت لرئيس الجمهورية المؤقت كعمل تشريعي[1].

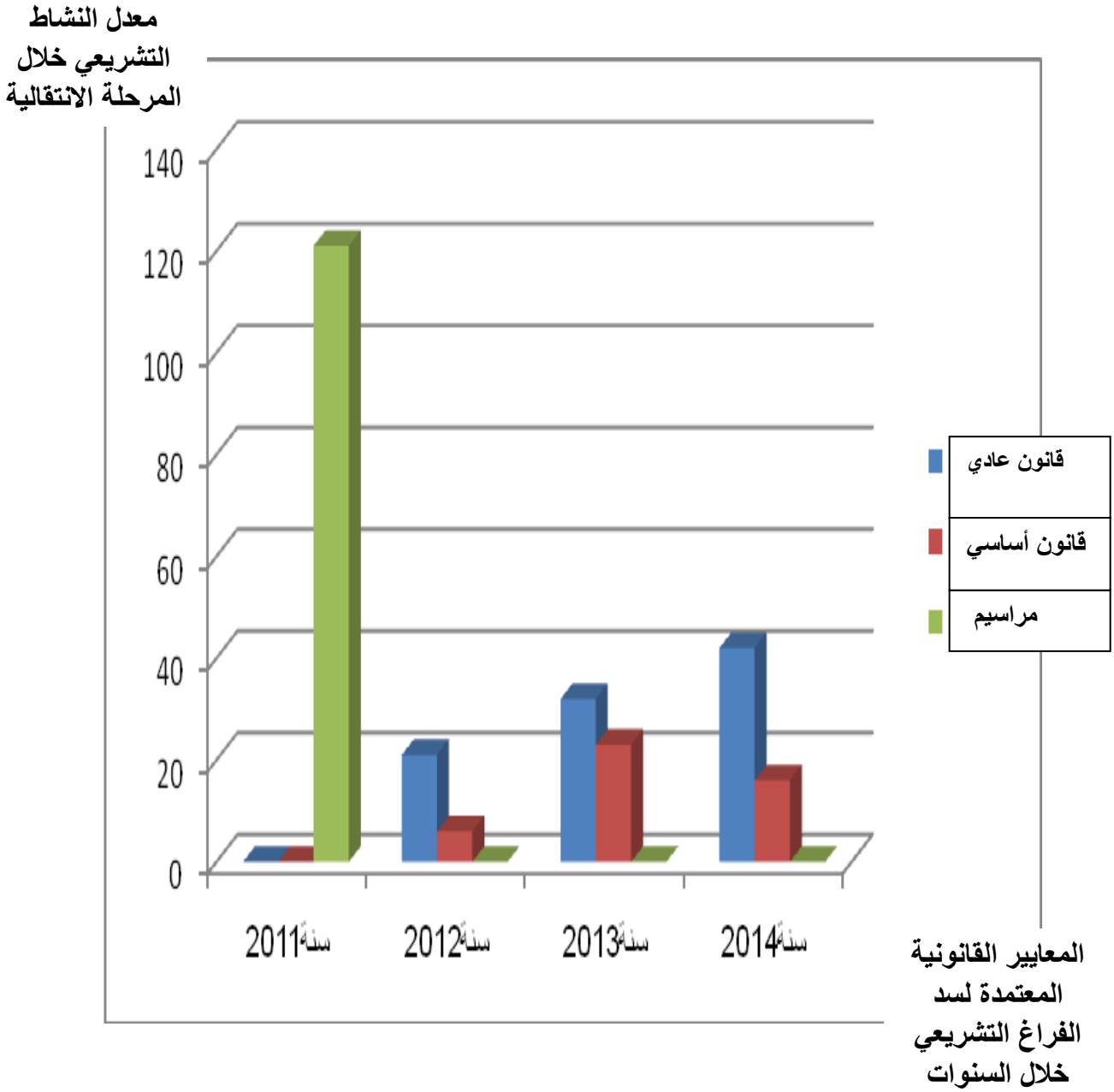
ويبقى دور رئيس الجمهورية في هذا المجال هو ختم ونشر القوانين التي يصدرها المجلس التأسيسي في أجل أقصاه 15 يوم من تاريخ الإيداع لدى مصالحه، وإذا رفض الختم والنشر يعاد المشروع إلى المجلس الذي صادق عليه من جديد وفقا لصيغة المصادقة الأولى، وفي هذه الحالة يتم ختمه من طرف رئيس المجلس التأسيسي طبقا لأحكام المادة 11 من القانون التأسيسي عدد 06 لسنة 2011.

وبناء على ما تقدم يمكن أن نورد حصيلة للنشاط التشريعي خلال الفترة الانتقالية التونسية من سنة 2011 إلى غاية 2014 والجدول التالي يوضح ذلك:

السنوات / المعيار التشريعي	2011	2012	2013	2014
مرسوم	121	/	/	/
قانون عادي	/	21	32	42
قانون أساسي	/	06	23	16

لذلك نخلص إلى القول بأن تقنية التشريع خلال الفترة الانتقالية التونسية ورغم ما شهدته من فراغ وانسداد إلا أن تقنية المراسيم في ظل المرسوم عدد 14 لسنة 2014 والعودة إلى تقنية القوانين في ظل القانون عدد 06 لسنة 2011 قد عملا على تجاوز هذا الفراغ وفعلا تم تحقيق نوع من الاستقرار التشريعي خلال هذه الفترة، وذلك ما نلمسه من خلال التشريعات المكثفة التي شهدتها هذه الفترة الانتقالية، حيث وجدنا بأن الحصيلة كانت دائما في ارتفاع مستمر والمنحنى التالي يوضح ذلك:

[1] أنظر توفيق الغناي، مرجع سابق، ص 114.


معدل النشاط التشريعي خلال المرحلة الانتقالية
140
120
100
80
60
40
20
0
سنة 2011
سنة 2012
سنة 2013
سنة 2014
قانون عادي
قانون أساسي
مراسيم
المعايير القانونية المعتمدة لسد الفراغ التشريعي خلال السنوات

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الحالة الإستثنائية وحالة الحرب:

قد تتعرض الدولة إلى ظروف خاصة تؤدي إلى قصور وعجز الإجراءات العادية عن حماية السير العادي لمؤسسات الدولة، ونظرا لما تتطلبه هذه الظروف من سرعة وسرية ومرونة ورغبة في حماية النظام والأمن العام، فإن الهدف من وراء تقرير هذه التدابير الإستثنائية هو منح رئيس الجمهورية الوسائل الكفيلة لتجاوز ما قد يعترض الأمة من أزمات مختلفة مما يجعل من هذا الهدف بمثابة واجب دستوري، "هذا وتتميز الظروف غير العادية بوجود اختلال واضح وشديد في الأمن العام، أو عوامل تحول دون سير المؤسسات الدستورية سيرا عاديا ومنتظما، أو تهديد يوشك أن يصيب هاته المؤسسات أو أمن البلاد والدولة وحرمة التراب الوطني"[1].

وإذا كان الدستور قد حدد لرئيس الجمهورية اختصاصات معينة يناط به القيام بها داخل الإطار المحدد في الظروف العادية، فإن هذا الإطار بالطبع يختلف في حالة الظروف غير العادية أين يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية كبيرة وتوسع خطير في هذا الاختصاص، الذي من خلاله يستطيع اتخاذ تدابير لها صفة القانون يحل بها مكان السلطة التشريعية التي فوضها الشعب أساسا لتقوم بهذا الدور كسلطة من سلطات الدولة.

إن مبررات منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة في الحالتين الاستثنائية وحالة الحرب تجد أساسها في ضرورة ضمان استمرار الدولة واستقرار النظام السياسي والاجتماعي وضمان السير العادي للمؤسسات الدستورية والحياة الاجتماعية، كما أن إسناد هذه الصلاحيات للسلطة التنفيذية وليس للسلطة التشريعية له ما يبرره عمليا، فمباشرة الأولى للعمل التنظيمي واتساع مجالات عملها داخل الدولة على حساب الثانية واكتسابها مشروعية قاعدية بانتخاب رئيسها مباشرة من طرف الشعب كل هذا أدى إلى تقوية متزايدة لدورها وتخويل رئيسها سلطات دستورية استثنائية وقت الأزمات[2].

ونشير إلى أن الدستور الجزائري قد عمل على تنظيم أحكام الحالة الاستثنائية وحالة الحرب في المواد 107، 109، 110 و111 من تعديل 2016 وخصهما بنوع من التفصيل، أما الدستور التونسي فقد نص على مادة وحيدة تدخل في إطارها كل صور الحالات الاستثنائية وهي المادة 80 منه.

فيا ترى كيف يتم سد الفراغ التشريعي في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب؟ وما هو الدور الذي يلعبه البرلمان في هذا الإطار؟

---

[1] صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 210.

[2] Imouna Saouli. Régime juridique des pouvoirs de crise. Mémoire de D.E.A, en droit public interne. Tunis. 1982-1983. P 04.

المطلب الأول: مراقبة البرلمان لسلطات رئيس الجمهورية التشريعية في الحالة الاستثنائية:

إن الوظيفة الأساسية للبرلمان هي وضع القوانين وسن التشريعات للدولة دون غيره، ومع ذلك فإن الحالة الاستثنائية قد خرجت على هذا المألوف واستطاعت أن تغتصب سلطة البرلمان في ممارسة وظيفته الأصلية، هذا ويعتبر تدخل السلطة التنفيذية بالاستناد على نظرية الحالة الاستثنائية خروجا صارخا على مبدأ الفصل بين السلطات وتعدي على اختصاصات السلطة التشريعية[1].

ورئيس الجمهورية عند لجوءه لاستخدام الصلاحيات غير العادية لمواجهة هذه الحالة الاستثنائية فإنه يخضع لمراقبة السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان، هذا الأخير الذي يخضع هذه الأعمال والتصرفات للرقابة من خلال جملة الوسائل والآليات الممنوحة له بموجب أحكام الدستور، والغاية من هاته الصلاحيات الاستثنائية تبقى دائما لضمان استتباب النظام باختلاف الظروف والحالات، والدولة في هذا الظرف تلتزم بإقرار أو إعادة السير العادي لمرافقها وضمان الأمن للأشخاص والأموال والممتلكات[2]، وفي سبيل تحقيق ذلك تعتمد على معيار تشريعي خاص يختلف من دولة لأخرى، والنظامين الدستوريين الجزائري والتونسي قد اعتمدا على آلية الأوامر والمراسيم التشريعية لتحقيق هذه الأهداف.

الفرع الأول: الأسس الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الحالة الاستثنائية:

لقد أعتمد الدستورين الجزائري والتونسي على تركيز سلطة التشريع بأوامر والمراسيم في ظل الحالة الاستثنائية بيد رئيس الجمهورية، هذا ويقصد بالحالة الاستثنائية :" ذلك النظام الاستثنائي الذي تتسع فيه سلطات الضبط الإداري ويهدف إلى مواجهة الأزمات والأخطار القومية التي تعجز الدولة عن مواجهتها بما لديها من سلطات في الظروف العادية، وتتحقق هذه الحالة إذا ما قامت ضرورة تحتم قيام السلطة التنفيذية بالخروج عن أحكام الدستور أو القانون، متى كانت القواعد القانونية المتبعة في الظروف العادية عاجزة عن تمكين السلطة الإدارية من مواجهة هذه الظروف الاستثنائية "[3].

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين الظروف الاستثنائية التي تستند إلى حالة طارئة أو قوة قاهرة وتكون مؤقتة نسبيا، بحيث تتغلب عليها السلطة العامة باتخاذ إجراءات فورية وهي ما يطلق عليها عادة بحالات الضرورة، وبين تلك التي تدوم وقتا طويلا نتيجة استمرار الأسباب التي أحدثتها كحالات الحروب والفترات الحرجة بمختلف أشكالها والتي تسمى بالظروف الإستثنائية، والتي خلق لها مجلس الدولة الفرنسي نظرية خاصة سماها "نظرية الظروف الاستثنائية"[4].

---

[1] سمير علي عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1984، ص 83.

[2] Imouna Saouli. Op.cit. p10.

[3] أحمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، دار أبو المجد للطباعة، 1997، ص 188.

[4] إسماعيل البدري، القضاء الإداري–دراسة مقارنة– الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبعة دار التأليف، مصر 1992، ص 153.

بالحديث عن النظام الجزائري وعلى غرار الأنظمة المقارنة نجد بأنه قد تبنى فكرة الظروف الاستثنائية[1]، انطلاقا من جل الوثائق الأساسية المتعاقبة ابتداء من دستور 1963 بموجب المادتين 59 و 44 منه، حيث تتعلق المادة الأولى بالحالة الإستثنائية، أما الثانية فقد تعلقت بحالة الحرب دون إيراد حالتي الطوارئ والحصار، أما بالنسبة لدستور 1976 فقد خصص خمس مواد للظروف الإستثنائية، كما نشير إلى أنه استحدث حالتي الطوارئ والحصار بموجب المادة 119 منه، كما نص على الحالة الإستثنائية في المادة 120 منه، وأخيرا إقرار حالة التعبئة العامة وحالة الحرب في المواد 121 إلى 124 منه، أما دستور 1989 فقد نظم بدقة كيفية اللجوء إلى مثل هذه الحالات وذلك في المواد من 86 إلى 91 منه، وهي ذات القواعد التي نظمها دستور 1996 في آخر تعديل له في 2016 بموجب المواد من 105 إلى المادة 111 منه، أما الدستور التونسي لسنة 2014 فقد نظمها في المادة 80 منه.

للإلمام بموضوع الأوامر والمراسيم التشريعية خلال الحالة الإستثنائية سوف نتطرق إلى بيان شروط تقريرها، ثم إلى أحكام تقنيتي الأوامر التشريعية والمراسيم وتنظيمها في ظل هذه الحالة في كل من أنظمة الدول محل الدراسة.

أولا: التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية في النظام الجزائري:

في هذا السياق سوف نتطرق بالتفصيل إلى الضوابط والشروط الأساسية التي تحكم إعلان الحالة الاستثنائية، ثم نتطرق إلى بيان النظام القانوني للأوامر المتخذة خلال هذه الحالة.

أ- الشروط الأساسية لتقرير الحالة الاستثنائية:

يتحدد نطاق ممارسة سلطة التشريع بأوامر بالشروط التي حددتها النصوص الدستورية لتطبيق إعمال فكرة الحالة الإستثنائية، بحيث يستمد رئيس الجمهورية مشروعية ممارسته لهذه السلطة من مدى توافر هذه الشروط، فهي التي تعطيه التبرير والتأسيس القانوني أو الواقعي، بحيث تصبح فاقدة لإطار شرعيتها في حال مورست خارج هذا الطرح، والمشرع الدستوري الجزائري قد ربط إمكانية التشريع بأوامر خلال الظروف غير العادية بتحقيق الحالة الإستثنائية، الأمر الذي يدفع في هذا المقام إلى البحث عن الشروط التي يمكن اعتبارها كضوابط لتحديد نطاق سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في الحالة الاستثنائية، وعلى العموم فالمشرع الدستوري الجزائري قد أورد جملة من الشروط للقول بإمكانية تقرير الحالة الاستثنائية، فهناك شروط موضوعية تتعلق بالظروف المحيطة بالأزمة، وهناك شروط شكلية تتعلق بتقرير الحالة الاستثنائية.

[1] ويوجد فرق بين الظروف الإستثنائية و الحالة الإستثنائية ، فالأولى تشمل جميع الحالات التي يمكن أن تتخذها الأزمة إبتداءا من حالة الطوارئ وحالة الحصار وأخيرا حالة التعبئة العامة والحرب، أما الثانية فإنها لا تعدوا مجرد جزء من التعداد السابق، ومع ذلك فإنها تشكل بيت القصيد، نظرا لارتباطها بموضوع الأوامر التشريعية، أنظر في ذلك رابحي احسن، مرجع سابق، ص 84 .

تنص المادة 107 من تعديل 2016 على أنه :" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ويجتمع البرلمان وجوبا، تنتهي الحالة الإستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها"، وقبل الخوض في بيان الشروط الشكلية والموضوعية الواردة بنص المادة أعلاه، نشير إلى أن تعديل 2016 قد عمل على ترتيب مراكز رئيسي الغرفتين، حيث في تعديل 2008 كان الترتيب يبدأ برئيس المجلس الشعبي الوطني ثم رئيس مجلس الأمة، أما في تعديل 2016 أصبح العكس لا ندري سبب هذا التقديم لرئيس مجلس الأمة، فربما يكون تأكيدا على تفوق هذا الأخير باعتباره الرئيس الثاني في الدولة – في حالة الشغور – إضافة إلى ذلك فإن هذه المادة أكدت على أن رئيس المجلس الدستوري هو من يتم استشارته عكس ما كان عليه في تعديل 2008 أين كان يستشار المجلس الدستوري ككل دون تحديد أي طرف فيه.

1- الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية :

بالرجوع إلى دستور 1963 نجد المادة 59 منه تنص على أنه :" في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن رئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية"[1]، أما دستور 1976 فنجده يشترط في المادة 120 منه أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسسات الجمهورية، أو على استقلالها أو على سلامة ترابها، بينما نجد بأن المادتين87 و93 من دستوري 1989 و1996[2] على التوالي المقابلتين للمادة 120 السابقة قد أضافا مصطلح" داهم"، لذلك فإن الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الإستثنائية بناء على نص المادة 107 من تعديل 2016 هي وجود خطر داهم يهدد البلاد، وأن يكون هذا الخطر على وشك المساس بمؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها.

إن التأثير على الحالة الإستثنائية يتعين مواجهة خطر يهدد مؤسسات الدولة، وهذا الخطر في معناه القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب الدولة فيهددها بالزوال، وهو الأمر الذي يستفاد

[1] و قد قرر رئيس الجمهورية آنذاك اللجوء إلى الحالة الإستثنائية واتخاذ التدابير اللازمة ليس بموجب مرسوم أو قرار وإنما بموجب خطاب قرئ على المجلس الوطني بتاريخ 03 أكتوبر 1963 موجه لممثلي الشعب، ولم ترفع تلك الحالة قانونا حتى بعد انقلاب 19 جوان 1965 الذي بموجبه استولى مجلس الثورة على جميع السلطات وأصبح هو مصدر السلطة المطلقة وليس صاحبها فقط ريثما يتخذ دستور للبلاد ما يفيد إلغاء دستور 1963 وتهميش الشعب صاحب السيادة وفرض الحكم المطلق، والجدير بالذكر أن إعلان الحالة الاستثنائية لم يحل دون عقد مؤتمر جبهة التحرير الوطني فيما بين 16 و24 أفريل 1964 ولا في تنظيم انتخابات المجلس الوطني في 20 سبتمبر 1964، ما يفيد عمليا بأن الخطر الوشيك الوقوع المبرر لتطبيق المادة 59 قد زال وإلا لما عقد المؤتمر ولما نظمت الانتخابات التشريعية، انظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص ص، 336، 337.

[2] تقابلها المادة 107 من تعديل 2014.

من نص المادة 107 التي اشترطت أن يكون الخطر داهم وشيك الوقوع أو كانت البلاد مهددة، وكلمة داهم تشير إلى وقوع أخطار في المستقبل القريب، ويظهر ذلك في الملابسات والظروف الأمنية التي تطبع الحياة العامة في الدولة والتي توجب تقرير الحالة الإستثنائية، مما يؤكد على أن الرئيس لم يعد أمامه إلا ضرورة إعلانها[1]، ويشترط في الخطر الداهم أن يتجاوز في شدته المخاطر المألوفة والمعتادة، وأن يكون قد بدأ فعلا ولم ينته بعد أو أنه مستقبلي، وترجع مسألة تقديره إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وذلك باعتبار أن المادة 107 قد أسندت صلاحية تقرير هذه الحالة لرئيس الجمهورية صراحة، هذا ونشير إلى أن هذه المادة لم تحدد مصدر هذا الخطر خارجي أم داخلي، كما لم تحدد نطاقه الزمني متى يبدأ ومتى ينتهي.

إن الملاحظ في هذا الخصوص أن المشرع الدستوري الفرنسي قد كان أكثر دقة من خلال ما ورد بالمادة 16 منه، والتي يمكن اعتبارها كأصل ومرجع للمادة 107 من الدستور الجزائري، حيث جاءت بشروط محددة أكثر دقة تتعلق بموضوع الخطر وصفاته، فاشترطت أن يكون الخطر حالا جسيما، ومعيار هذه الجسامة أن يؤدي إلى إعاقة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، من حيث موضوعه أن يمس الخطر أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية[2]، في حين نسجل غياب المعيار الموضوعي لتحديد هذا الخطر في نص المادة 107 من تعديل 2016، حيث أن هذا النص لم يربط بين الخطر ونتائجه أو آثاره، كما لم يشترط أن يؤدي هذا الخطر إلى إعاقة أو انقطاع السير المنتظم للمؤسسات الدستورية، مثلما نصت على ذلك المادة 16 من الدستور الفرنسي، وبذلك تبقى السلطة التقديرية بيد رئيس الجمهورية لتحديد الشروط الموضوعية التي توجب إعمال المادة 107 من الدستور.

أما بالحديث عن مصدر الخطر فطالما أن الدستور لم يحدد نوع هذا المصدر، فإنه يحتمل أن يكون داخليا كما يمكن أن يكون خارجيا، لأن تهديد المؤسسات الدستورية واستقلال الوطن وسلامة ترابه يمكن أن يكون لأسباب داخلية كما يمكن أن يكون لأسباب خارجية، كحالة التهديد بالحرب، وبخصوص تقدير فترة بداية وانتهاء الخطر– استمراره وانتهاؤه– فهي تبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية طالما لا يوجد نص دستوري صريح يوضح ذلك.

[1] أنظر محديد حميد، مرجع سابق، ص61.

[2] تنص المادة 16 من الدستور الفرنسي المعدل في 2008 على:" إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم جسيم، وفي حال توقف السلطة الدستورية عن حسن سير عملها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارته الرسمية ، رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري".

2- الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية :

لا يكفي أن تتوافر الشروط الموضوعية حتى يكون بوسع رئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية، بل إضافة إلى ذلك يجب توافر جملة من الأمور الشكلية الإجرائية، حتى يكون قرار إعلان الحالة الاستثنائية الصادر من طرف رئيس الجمهورية مشروعا ومطابقا لأحكام الدستور، حيث يجب على الرئيس احترام شروط شكلية متعلقة باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان واستشارة رئيس المجلس الدستوري، كما عليه كذلك الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

إن الاستشارة كأصل عام لا تلزم المستشير لأنها من قبيل الآراء غير الملزمة من الناحية القانونية، وهكذا يظهر بأن رئيس الجمهورية مقيد من الناحية الإجرائية بطلب هذه الآراء، ولكنه في المقابل غير ملزم دستوريا بمحتوى ومضمون هذه الاستشارة، وذلك يدل على أنه يملك سلطة تقديرية في تكييف الأمور واتخاذ القرار الأخير بنفسه[1].

ومن خلال قراءة المادة 107 من تعديل 2016 يتضح أن الدستور قد اشترط استشارة رئيسي الغرفتين، وهو الشرط الذي لم يكن معتمدا في دستور 1989 فيما يتعلق برئيس المجلس الشعبي الوطني، "وهي استشارة قد تكون ذات أثر نسبي في المجال السياسي خاصة إذا كانت الأغلبية معارضة للرئيس، لكن ذلك لا يعني أن يفهم على أنها توقف قرار الرئيس صاحب السلطة التقديرية في تقرير الحالة الاستثنائية من عدمه"[2]، كما أن هذه الاستشارة قد تكون بسبب خطورة إعلان الحالة الإستثنائية على اختصاصات السلطة التشريعية، على اعتبار أن هذا الإعلان يخول رئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات الواسعة ولعل أهمها سلطة التشريع بأوامر حتى والبرلمان منعقد، هذا وأن تطابق رأي رئيسي غرفتي البرلمان من شأنه تعزيز موقفه تجاه نواب الشعب والرأي العام على حد السواء، هذا ولم تذكر الفقرة الثانية من المادة 107 ما هو الشكل الذي يجب أن تتخذه الاستشارة، هل يمكن أن تكون كتابة أم أنها يمكن أن تكون شفاهة؟ كما لم توضح القيمة القانونية للرأي الاستشاري الذي يبديه رئيسي الغرفتين، ما يبقى على هيمنة سلطة الرئيس في تقدير والتحكم في هذه الاستشارة[3].

لكن بالحديث عن المبادرة بإعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الدولة في حالة تطبيق المادة 102 و103 من تعديل 2016، فنجد بأن الدستور قد اشترط موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه وليس استشارته فقط، وعليه يمكن القول بأنه إذا أعلن رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية دون الاستشارة فهنا

[1] أنظر رابحي احسن، مرجع سابق، ص 89.
[2] سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري – السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص 343.
[3] انظر المادة 04/104 من تعديل 2016.

يكون عمله غير دستوري، نظرا لأن إجراء الاستشارة مسألة إجبارية عملا بما جاء في النصوص الدستورية.

- استشارة رئيس المجلس الدستوري :

إن المجلس الدستوري يعتبر الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور، هذا بالإضافة إلى أنه يحتل مكانة هامة في ترتيب المؤسسات الدستورية، والجديد بهذا الخصوص أن المشرع الدستوري الجزائري بموجب تعديل 2016 قد اشترط استشارة رئيس المجلس الدستوري، مثلما فعل في حالة الطوارئ و الحصار، ولعل الهدف من تحديد رئيس المجلس الدستوري كجهة استشارة تحدده الظروف الاستثنائية المستعجلة، فيمكن لرئيس المجلس الدستوري أن يبدي رأيه بدون العودة إلى اجتماع المجلس الدستوري- نظرا لعدم وجود نص صريح يلزمه بذلك – وهو ما يهدف إلى السرعة في الإجراءات المتخذة لإعلان الحالة الاستثنائية التي تتميز بطابع استعجالي[1].

ويلاحظ بأن إخضاع الحالة الإستثنائية لرقابة المجلس الدستوري ككل أمر بالغ الأهمية نظرا لما يترتب عن تطبيق هذه الحالة من تقليص للحقوق و للحريات العامة، بسبب تخويل رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ كل الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، رغم كل هذا فإن المشرع الدستوري اكتفى فقط بإلزام رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلس الدستوري وهو ما يعد انتقاصا من سيادة المجلس الدستوري، فكان من الأولى لو أن النص كان واسعا ليشمل رأي المجلس الدستوري بعد اجتماعه، كما أن عدم تحديد طبيعة الاستشارة و مهلة تقديمها من شأنه أن يضفي على رأي رئيس المجلس الدستوري السطحية وعدم الجدية.

لكن بالرغم من إلزامية الإجراء من الناحية الدستورية إلا أن الرأي الصادر عن المجلس الدستوري لا يكتسي أي قوة إلزامية تجاه رئيس الجمهورية، فهذه الاستشارة لا تعتبر من قبيل الآراء الملزمة التي تبديها وفقا لنص المادة 191 من تعديل 2016، في مقابل ذلك نجد بأن استشارة المجلس الدستوري عند إعلان رئيس الجمهورية الفرنسي لإعمال المادة 16 من الدستور الفرنسي، يستوجب القانون المنظم لعمل المجلس أن يكون رأي المجلس الدستوري بشأنها مسببا ومنشورا، وهذا يعني إعطاء ثقل أكبر لرأي المجلس الدستوري مقارنة مع باقي الهيئات الأخرى.

لكن بالعودة إلى النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري لسنة 2012، نجد في المادة 57 منه تنص على أنه:"عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار أحكام المادتين 93 و97 من الدستور يجتمع و يبدي رأيه فورا".

[1] انظر النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012 ،الجريدة الرسمية عدد 26، المؤرخة في 23 مايو 2012.

حيث أن هذه المادة تبين كيفية إجراء الاستشارة داخل المجلس الدستوري، لكن في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016[1]، نجد أن الباب الرابع المتعلق باستشارة المجلس الدستوري في الحالات الخاصة لم ينظم الحالة الاستثنائية وإنما قام بحذفها من نصوصه عكس ما ذهب إليه في سنة 2012، حيث أن المادة 73 من النظام الداخلي لسنة 2016 قد تضمنت فقط حالة الحرب ولكن تم تغييب الحالة الاستثنائية، ما يفيد بأن الاستشارة مقتصرة على رئيس المجلس الدستوري لوحده فهو الذي يبدي رأيه دون العودة إلى المجلس الدستوري واجتماعه لإبداء رأيه في هذه الحالة، رغم أنه في الأصل أن المجلس الدستوري في هذه الحالة يقتصر دوره على مراقبة توافر شروط الحالة الاستثنائية بالنظر إلى ما ينطوي عليه تقريرها من مساس بالحقوق والحريات.

وهناك من ينادي بضرورة الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الدستوري، ذلك أن المجلس الدستوري يتألف من ممثلين عن السلطات الثلاث في الدولة، وغالبا ما يكون هؤلاء من ذوي الكفاءة في مجال القانون، وبالتالي فإن الرأي الصادر عنهم قد يكون من السداد والوجاهة بما يجعل منه السند الرئيس في إعلان رئيس الجمهورية عن الحالة الاستثنائية من عدمه، خاصة إذا بني على رأي باقي الجهات الاستشارية[2]، لذلك يمكن أن نقول بأن استشارة المجلس الدستوري في هذه الحالة تحتاج إلى تدقيق وإعادة نظر وضبط لكي لا تستعمل في غير محلها.

- الاستماع إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

إن أول ما يلاحظ على المادة 107 من تعديل 2016 أن المشرع الدستوري استعمل مصطلح الاستشارة من جهة عندما ربطها برئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، واستعمل من جهة أخرى مصطلح الإستماع عندما ربطها بالمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، "والحكمة من ذلك أن الاستشارة القصد من ورائها بيان الأسباب المؤدية لإقرار الحالة الاستثنائية، لذلك فإن رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري يعتبرون كهيئة استشارية من الناحية القانونية، بينما على خلاف ذلك أن مصطلح الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء فيعتبران كهيئة تقنية وسياسية تساعد رئيس الجمهورية على توضيح الصورة وعلى تطبيق الحالة الاستثنائية إذا ما قرر رئيس الجمهورية ذلك"[3].

وهنا أيضا نجد أن الوضع يختلف عن حالة الطوارئ والحصار، بحيث لم يخول الدستور لرئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، وإنما اشترط الاستماع إليه والفرق واضح بين المصطلحين، فهو ملزم بالاستماع إلى المجلس– رغم أنه هو رئيسه– وما يصاحب ذلك من

[1] أنظر النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية عدد 29، المؤرخة في 11 مايو 2016.
[2] أنظر هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 106.
[3] ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، قسنطينة، 2006/2005، ص 73.

تقديم تقارير والإدلاء بآراء معتمدة على وقائع وحقائق ومعطيات ومقدرة للملابسات والظروف والنتائج والآثار السياسية والأمنية وغيرها، مما ينير الطريق أمام رئيس الجمهورية الذي يتخذ القرار الذي يراه مناسبا بعد التقدير والتقييم[1]، وعلى كل فإن التركيبة الثرية للمجلس الأعلى للأمن تجعل دوره سواء كان استشارة أم اجتماع ذو أهمية بالغة بالنظر للهيئات والشخصيات المشكلة له والتي تتمتع بحنكة كبيرة في مختلف المجالات خاصة الأمنية منها، وبالرغم من إلزامية هذا الشرط إلا أنه لا يقيد رئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية بأي شكل من الأشكال.

بالإضافة إلى ذلك فرئيس الجمهورية ملزم بالاستماع إلى مجلس الوزراء، هذا الأخير الذي يترأسه بنفسه طبقا للمادة 05/91 من تعديل 2016، ويتشكل من مجموع الوزراء الذين يتألف منهم الطاقم الحكومي إضافة إلى الوزير الأول، فيتم على مستوى هذا المجلس تبادل الآراء حول تقدير المواقف ونتائجها الآنية والمستقبلية الداخلية والخارجية، كون هذا المجلس يتكون من أعضاء لهم إحاطة ودراية ميدانية بكل الظروف التي تعيشها الدولة، وبما أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس مجلس الوزراء فإننا لا نجد ما يوحي بإمكانية معارضة إرادة الرئيس من قبل مجلس الوزراء، ومن ثمة فالرئيس غير مقيد بمحتوى هذا الرأي بطبيعة الحال.

- الاجتماع الوجوبي للبرلمان:

إن النص الدستوري لم يوضح الهدف من الإجتماع والدور المنوط بالبرلمان هنا لكن يعتبر ضرورة حتمية لدى إعلان الحالة الاستثنائية، إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع والنواب في عطلة، وعليه يعتبر هذا الإجتماع كوسيلة لتمكين ممثلي الشعب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار، خاصة لما يتعلق الأمر بإعلان هذه الحالة وما تفرضه من تقييد لحقوق وحريات الأفراد، كما أن الإجتماع من شأنه أن يضفي طابع المشروعية على قرارات رئيس الجمهورية، وهذا للحد من تعسف رئيس الجمهورية في اتخاذ القرارات، كما أن هذا الاجتماع من شأنه بسط وممارسة نوع من الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة الإستثنائية.

لكن ما يمكن قوله أن هذا الإجراء لا يغير في الأمر من شيء ذلك أنه يتوقف عند حدود الإجتماع، فهو لا يتطلب إبداء الرأي والتزام الرئيس باستشارة البرلمان كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الدستورية الأخرى، فالقول بالاجتماع الوجوبي يعني البقاء مجتمعا لأداء المهمة التي اجتمع من أجلها المتمثلة في متابعة الأوضاع عن كثب وباستمرار، ولأعضاء البرلمان في سبيل ذلك إبداء الرأي في الموضوع والاستماع للوزراء عند الحاجة، ومن هنا فالرئيس وحتى في حالة ما إذا احترم جميع الشروط المحددة، بحيث لم يتخذ أي قرارات خارج تلك التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية للجمهورية، فإن البرلمان في تلك المرحلة يبقى هيئة رقابية مجتمعة والدليل على ذلك المادة 100 من

[1] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري–السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص ص، 343 ،344.

القانون العضوي 16-12 التي تنص على أنه :" يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة ...107...من الدستور".

فالرئاسة لا تعني على الإطلاق تواجد البرلمانيين في مقر هذا الأخير فحسب وإنما يلتزمون بحضور الاجتماعات تحت رئاسة رئيس مجلس الأمة، والقول بذلك يعني إشراكهم في متابعة ومراقبة تطبيق الحالة الاستثنائية، ومن ثمة إبداء الرأي الفردي والجماعي بشأنها[1]، وإن كان الإجتماع شرط دستوري إلزامي لكنه لا يقيد إرادة الرئيس باعتبار أن الغرض الأساسي من الاجتماع هو إعلام وإحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية المزمع اتخاذها مستقبلا من قبل رئيس الجمهورية.

يتبين من جملة الشروط السابقة التي يجب احترامها أثناء تطبيق المادة 107 من تعديل 2016 بأن هناك نوع من الغموض في إجراءات تطبيقها، ما يفتح المجال لرئيس الجمهورية في اتخاذ كل ما يراه مناسبا، كون أن الظروف التي عددتها المادة 107 غير محددة تحديدا دقيقا، حيث يصبح أي تهديد مهما كانت درجته أو حالاته سببا كافيا لتبرير اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، ضف إلى ذلك عدم تحديد مدة الحالة الاستثنائية وإسناد مهمة تقرير انتهائها لرئيس الجمهورية حسب نفس الأشكال التي قررت بها، كذلك فبالرغم من النص على وجوب اجتماع البرلمان بغرفتيه طيلة مدة الحالة الاستثنائية فإن المشرع الدستوري فضل تجريده من أي صلاحية أو آلية رقابية صريحة تذكر، ويضاف لها كذلك الآراء والاقتراحات الصادرة عن الهيئات الاستشارية الواردة بالمادة 107 من الدستور التي لم يحدد الدستور قيمتها القانونية.

ب- النظام القانوني للأوامر المتخذة خلال الحالة الاستثنائية:

إن رئيس الجمهورية يستأثر في إطار الحالة الاستثنائية بجميع السلطات انطلاقا من العبارة التي مفادها "يتخذ كافة التدابير والإجراءات الإستثنائية لمواجهة الخطر الذي يهدد الدولة"، والدستور الجزائري على غرار غيره من الدساتير لم يستثن أي إجراء مثلما ما ذهب إليه المؤسس الدستوري التونسي الذي استثنى من هذه الحالة حل البرلمان وعدم سحب الثقة من الحكومة، الأمر نفسه ذهب إليه الدستور المغربي حيث منع في مثل هذه الحالة حل البرلمان أو أحد مجلسيه من طرف الملك، وتشمل صلاحية رئيس الجمهورية في اتخاذ الإجراءات والتدابير سلطته في الحلول محل البرلمان في ممارسة المهمة التشريعية، وبذلك تجتمع السلطتين التنفيذية والتشريعية في يد رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة.

يترتب على إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية اجتماع جميع السلطات في يده، ومن أهم هذه السلطات سلطة التدخل في العمل التشريعي، والتي ورد النص عليها في الفقرة الرابعة من المادة 142 من تعديل 2016، التي مفادها:" يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية

[1] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية-مرجع سابق، ص ص، 346،347.

المذكورة في المادة 107 من الدستور..."، وبالتالي فلرئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها هذه الظروف حتى وإن كان ذلك الاختصاص التشريعي المسند للبرلمان الذي يتركز بشكل نسبي بيده في الحالة الإستثنائية وبصورة مطلقة في حالة الحرب، حيث يتحول بذلك إلى مشرع حقيقي بإمكانه التدخل في جميع مجالات التشريع، ولكن لجوء رئيس الجمهورية إلى إصدار الأوامر التشريعية في هذه الحالة مرهون بتحقق الحالة الإستثنائية، والدليل على ذلك وجوب اجتماع البرلمان لإعلان هذه الحالة أي أن هناك ارتباط وثيق بين المادة 107 والمادة 142، والغرض من هذا الاجتماع ليس تفويض رئيس الجمهورية لممارسة الاختصاص التشريعي بل من أجل الاطلاع على التدابير المزمع اتخاذها مستقبلا من قبل الرئيس[1].

ونظرا لخطورة سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية كونها تتيح لرئيس الجمهورية سلب البرلمان اختصاصاته وهو صاحب السيادة في إعداد القانون والموافقة عليه، فقد قيَدها المشرع الدستوري بجملة من الضوابط.

1- من حيث الموضوع:

إن الشيء المهم الذي كرسه دستور 1996 في المادة 142 أنه خول رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر خلال فترة الحالة الإستثنائية، ليكون بذلك قد قضى على الغموض الذي كان في السابق حول صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية في مواجهة الحالة الاستثنائية، حيث نجد أن دستور 1989 لم يشر بأي شكل من الأشكال إلى وسيلة رئيس الجمهورية في التشريع خاصة من الناحية القانونية، وبالتالي ترك لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بصفة عامة سواء عن طريق المراسيم أو الأوامر.

لقد نظمت المادة 142 من تعديل 2016 في الفقرتين الرابعة والخامسة ممارسة تقنية الأوامر في ظل الحالة الاستثنائية، وهي نفس المادة المتعلقة بالأوامر المتخذة في حالة غيبة البرلمان، إلا أن الأحكام التي تنظمها ليست مماثلة من حيث شروط الإصدار وآليات الرقابة، ضف إلى ذلك فإن تحديد مجال الأوامر الصادرة تطبيقا للمادة 107 من الدستور لا تخضع لنفس أحكام الأوامر في حالة غيبة البرلمان، إذ يتسع هذا المجال ليشمل كل الإجراءات التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية وهو الأمر الذي يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

هذا ويتحدد نطاق ممارسة التشريع الاستثنائي عن طريق الأوامر بتوافر الشروط الموضوعية الخاصة بالحالة الاستثنائية وفقا للمادة 107 من الدستور، وإعلانها رسميا من طرف رئيس الجمهورية وفقا للشروط الشكلية التي حددتها المادة 107 من الدستور، وتختلف الآراء الفقهية والإتجاهات بخصوص سلطة رئيس الجمهورية للتشريع في الحالة الاستثنائية في أنه اختصاص فرعي يتدخل فيه البرلمان الذي يكون منعقدا

[1] أنظر وليد شريط، مرجع سابق، ص 301.

وجوبا، أم أنه اختصاص يتمتع به في الظروف الاستثنائية، فهناك من يرى بأن سلطات رئيس الجمهورية بموجب الحالة الاستثنائية لا تسمح بتعطيل العمل التشريعي للبرلمان والتعدي على اختصاصاته الأصلية[1]، كما أنه تبعا لذلك لا يملك سلطة حل المجلس الشعبي الوطني في مثل هذه الظروف، لكن هناك اتجاه آخر يرى أن اجتماع البرلمان في هذه الظروف هو من أجل تمكينه من معاينة الوضع عن قرب أو إعطاء وإضفاء المشروعية على الإجراءات الاستثنائية المتخذة، وحجتهم في ذلك هو خطاب الرئيس الفرنسي المؤرخ في 25-04-1961، الذي يخول للبرلمان حق ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية خارج تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي[2]، وهذا الرأي يتماشى ومنطق الظروف الاستثنائية وما تتطلبه من إجراءات خاصة.

بناء على ذلك فالمادة 142 من الدستور تعتبر بمثابة ترخيص دستوري يستطيع بموجبه رئيس الجمهورية مباشرة جميع اختصاصات المشرع العادي، "إلا أنه إذا كان لرئيس الجمهورية سلطة تقدير واتخاذ الأوامر التي يراها مناسبة لمواجهة الحالة الاستثنائية، فإن منطق الظروف الاستثنائية يستدعي ربط هذه الأوامر بالغرض الذي يراد مجابهته برابطة السببية، أي أنه لا يجوز أن تخرج هذه الأوامر بوصفها جزء من الإجراءات الاستثنائية عن الغرض المتوخى منها وهو مواجهة الخطر وإيقافه والقضاء عليه كلية بالقدر اللازم دون أن تتعداه"[3].

أما بالحديث عن الإطار الزمني المحدد للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية فإن المادة 107 من الدستور لم تشر إلى أي تحديد، حيث ترك الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في تحديد مدة سريان العمل بالأوامر التشريعية المتخذة استنادا وتطبيقا للمادة 107، هذه الأخيرة نصت على أنه تنتهي الحالة الاستثنائية حسب نفس الإجراءات والأشكال التي قررتها ليفهم ضمنيا أن رئيس الجمهورية هو من يرجع له أمر إنهائها بشرط احترام الإجراءات المتبعة في تقريرها، هذا وتنتهي النصوص القانونية عدا تلك المتعلقة بالسلطة التنظيمية والصادرة في هذه الفترة مع انتهاء الحالة الاستثنائية لأن هذه النصوص تحمل طابع استثنائي ومؤقت[4].

من جهة أخرى نشير إلى أن التطبيق العملي لهذه الحالة قد جرى العمل به في ظل دستور 1963، والذي يعود أساسا إلى الأحداث التي عرفتها البلاد والظروف التي اجتازتها، على إثر التمرد العسكري

---

[1] انظر أحمد وافي وبوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 242.

[2] لقد أكد الرئيس ديغول بمناسبة تطبيق المادة 16 من الدستور سنة 1961 على أن البرلمان وإن كان له أن يناقش رئيس الجمهورية، فليس له أن يخذ أي قرار بشأنها وقد أيد بعض الفقه هذا التفسير وذهب بأنه لا يجوز للبرلمان إصدار أي قرارات بشأن الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، وإن كان ذلك لا يمنع حق البرلمان في مناقشة هذه الإجراءات، بالإضافة إلى حقه في ممارسة الوظيفة التشريعية خارج نطاق تطبيق المادة 16 من الدستور .

[3] شيبوتي راضية، مركز رئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 وتعديل 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2003، ص 122.

[4] أنظر وليد شريط، مرجع سابق، ص 302.

الذي وقع في 03 أكتوبر 1963[1]، مما أدى برئيس الجمهورية آنذاك إلى تعطيل الحياة النيابية بإعلانه اللجوء إلى المادة 59 من الدستور التي تخول له الاضطلاع بالسلطات الاستثنائية في هذه الحالة، مع الإشارة إلى أن المادة 59 من دستور 1963 جاءت خالية من أي نص يعطي رئيس الجمهورية سلطة إصدار الأوامر التشريعية، بينما نصت فقط على إمكانية اتخاذه تدابير استثنائية في مثل هذه الحالة، غير أنه يلاحظ أن عبارة التدابير الاستثنائية لها أن تشمل التدابير التشريعية.

2- من حيث الطبيعة القانونية للأوامر:

إن تحديد التكييف القانوني للتدابير التشريعية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية يكتسي أهمية بالغة لأنه يتعلق بتخصيص النظام الرقابي الملائم لها، طالما أن تحديد نمط الرقابة مرهون كقاعدة عامة بالطبيعة الأصلية للمعيار القانوني، وخلافا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات العادية فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها، وهو الأمر الذي أكده رأي المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي 02/99 للدستور.

حيث جاء فيه:" اعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 01 ،02 ،03 من المادة 124 – تقابلها المادة 142 من تعديل 2016 – للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان – خلال العطل البرلمانية وفق تعديل 2016- وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك، واعتبارا بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور".

بناء على هذا الرأي وطبقا للمعيار الشكلي فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية سوف تظل متحفظة بطبيعتها الإدارية، والعبرة في ذلك هو حماية حقوق و حريات الأفراد من خلال إمكانية الطعن فيها قضائيا بالإلغاء أو بالتعويض، إذن فمادام أن القرار صادر عن السلطة التنفيذية فهو قرار إداري قابل للطعن فيه أمام القضاء الإداري.

[1] إن اللجوء للمادة 59 من قبل رئيس الجمهورية آنذاك يعود إلى ما حدث فعلا في 03 أكتوبر 1963 على إثر التمرد العسكري الذي قاده كل من آيت أحمد ومحند ولحاج، وبذلك انتهت فترة الحكم العادية في ظل دستور لم يمض على إصداره سوى 23 يوما، بإعلان رئيس الجمهورية آنذاك لجوءه للمادة 59 من الدستور التي تخوله ممارسة السلطات الاستثنائية، وقد تبع ذلك الخلاف الحدودي (مواجهة عسكرية) بين المغرب والجزائر، ثم تبعه التمرد العسكري للعقيد شعباني مما أدى إلى التمديد في الحالة الاستثنائية، أنظر في ذلك سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص ص، 336،337 .

وهناك من يرى بأن جميع إجراءات الحالة الاستثنائية الصادرة استنادا للمادة 107 من الدستور تعتبر من أعمال السيادة شأنها شأن قرار الإعلان ذاته، وبالتالي لا يمكن أن تكون محل نظر أمام القاضي الإداري[1]، وهو رأي غير مستساغ أمام ما أقره القضاء الإداري المقارن في كل من فرنسا ومصر بهذا الخصوص، أما في القضاء الجزائري فقد وجدت نظرية أعمال السيادة صداها ضمن القرار الصادر عن المحكمة العليا المؤرخ في 20 جانفي 1967، ثم في قرارها الصادر بتاريخ 07 جانفي 1984 حيث نجد على ضوء هذين القرارين أن جميع الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية تعتبر من أعمال السيادة، شأنها في ذلك شأن قيامه بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتصديق عليها، وكذا إصداره للقوانين أو عند لجوءه إلى استعمال أسلوب الإستفتاء الشعبي وإجراء حل المجلس الشعبي الوطني أو تقرير انتخابات تشريعية قبل أوانها، وممارسته لحق العفو وسلطة التعيين في الوظائف العليا والسامية في الدولة[2].

بناء على ما تقدم فإنه يمكن القول بأن هذه التدابير تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري بالرغم من طبيعتها التشريعية، لأنها تتعلق بواجب السلطة التنفيذية كسلطة إدارية عليا تستهدف الحيلولة دون استمرار عناصر الأزمة، وكذا العمل على استعادة النظام العام بكافة الوسائل، وهكذا فالتكييف القانوني للأوامر المتخذة خلال الظروف العادية يتميز كثيرا عن نظيره المتعلق بالأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية، اعتبارا أن الأولى تشكل قرارات إدارية قبل موافقة البرلمان عليها، وتتحول إلى تشريعات كاملة بمجرد تحقق موافقة ممثلي الشعب عليها، على خلاف الثانية التي تفتقر لهذه الحركية وإلى هذا التحول، فهي تحتفظ بذات التكييف القانوني منذ نشأتها بسبب عدم إلزامية عرضها على البرلمان، "فهي تحمل طبيعة مختلطة تشكل تشريعات كاملة من حيث الموضوع لارتباطها بالمواد المحجوزة للبرلمان، وهي في ذات الوقت أعمال إدارية طبقا للمعيار العضوي، كل ذلك يوحي بأن كلا الوجهين لا يمكن الاستهانة بهما كما لا يمكن تغليب أحدها على الأخر"[3].

3- من حيث مجال الرقابة على الأوامر:

تختلف الآليات الرقابية المقررة خلال الحالة الإستثنائية عن تلك المعمول بها في الحالات العادية، نظرا لطبيعة الظرف الذي يقتضي منح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الخطر، وتكاد تكون منعدمة لبعض الأعمال، فبالرغم من تمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية في إعلان الحالة الإستثنائية وتقدير الإجراءات اللازمة لمواجهة الخطر الذي يهدد البلاد فإنه في ذلك يخضع لنوع من الرقابة، هذا وتعتبر الحالة الإستثنائية الحد الفاصل بين الأوامر العادية والأوامر الإستثنائية، فإذا

[1] انظر مسعود شيهوب ،"الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية " ،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ،الجزء 36، رقم 01، 1998، ص 33 .
[2] انظر لوناسي ججيقة، مرجع سابق، ص 265 .
[3] أنظر رابحي أحسن، مرجع سابق، ص ص، 101، 102.

اعتبرنا الأولى تستلزم ضرورة عرضها على البرلمان من أجل تحديد مصيرها، فإننا لا نجد أثرا لهذه الرقابة بالنسبة للأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية.

يفهم من نص المادة 142 من الدستور أنها قد عملت على إخراج الصنف الأخير من الأوامر من دائرة الرقابة البرلمانية، بدليل أنها قيدت الأوامر المتخذة في ظل الظروف العادية بإجراء العرض على البرلمان للموافقة عليها، بينما هذه الفقرة نجدها سبقت الصياغة الدستورية المتعلقة بالأوامر الاستثنائية، مما يدل على أن الحكم السابق يفيد التخصيص وليس التعميم، ولو كان الأمر غير ذلك لكان من الأجدر ترتيب الإجراء المتعلق بالموافقة البرلمانية في آخر فقرة من المادة 142، أو على أكثر تقدير التنصيص على ذات الإجراء مرتين على التوالي، الأولى بالنسبة للأوامر العادية والثانية بالنسبة للأوامر الإستثنائية[1].

كذلك ما يفهم من نص المادة 142 الفقرة 04 و 05 هو غياب دور البرلمان في رقابة هذه الإجراءات والتي تتخذ فقط في مجلس الوزراء، بهذا ينتقل الاختصاص كاملا إلى هيئة أخرى، ولا يمكن للغرفتين ممارسة الرقابة على عمل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لأن البرلمان لم يعد صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع ولو حتى على أساس المشاركة، لذلك فإن مجلس الوزراء يصبح بمثابة المجلس التشريعي خلال هذه الفترة برئاسة رئيس الجمهورية الذي يتداول بشأن الأوامر التي يريد اتخاذها، وهنا يطرح تساءل حول عدم نص الدستور على دور البرلمان في رقابة الأوامر في الحالة الاستثنائية، فهل تخضع لهذه الرقابة رغم عدم النص على ذلك؟.

بالرغم من عدم منح البرلمان لسلطة الرقابة بشكل صريح على هذه الأوامر يرى البعض بأن من الضمانات الجوهرية التي تكفل للبرلمان القيام بهذا الدور هو النص صراحة في الدستور على اجتماع البرلمان بقوة القانون عند إعلان الحالة الاستثنائية، وذلك ضمانا لتواجده حتى يحقق الفاعلية والسرعة معا من جهة، ومن جهة أخرى منح سلطة دستورية للبرلمان تتعلق برقابة أعمال رئيس الجمهورية التشريعية الصادرة بمقتضى المادة 107 من الدستور، ذلك أن اصطلاح الرقابة يعني "سلطة إقرار الأعمال الصادرة من هيئة ما أو إلغائها أو تعديلها"[2]، ما يفترض أن السلطة التي تملك حق المراقبة تمثل في السلم الرئاسي درجة أعلى سواء بحكم وضعها في الدستور أو بحكم أنها صاحبة الاختصاص الأصيل وفوضت جانبا فيه إلى سلطة أخرى.

بالرجوع إلى القانون العضوي 16-12 نجد أن المادة 01/99 قد نصت على أنه:" يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات...107...من

[1] أنظر رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 103.
[2] أنظر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني-دراسة مقارنة- الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1980، ص 345.

الدستور"، فربط اجتماع البرلمان بدعوة رئيس الجمهورية وكذا اختيار أسلوب الاجتماع المشترك للغرفتين بدل الاجتماع المنفرد لكل غرفة يقضي على الأصل الذي قد يراود كل مطلع على نص المادة 107، على اعتبار أن اجتماع البرلمان كما سبقت الإشارة يمثل ضمانة رقابية على سلطات رئيس الجمهورية الإستثنائية وذلك لسببين، الأول هو أن منح رئيس الجمهورية سلطة دعوة البرلمان للاجتماع دون ربط ذلك بقرار إعلان الحالة الإستثنائية قد يدفعه إلى التراخي في توجيه تلك الدعوة إلى الوقت الذي يراه مناسبا، والسبب الثاني مرتبط بالكيفية التي يجتمع بها البرلمان، فالأصل أن غرفتي البرلمان مستقلة الواحدة عن الأخرى في مباشرة المهام التشريعية والرقابية ولا تجتمعان معا إلا في حالات محددة في الدستور.

لذلك يمكن القول بأنه في ظل غياب نص صريح يحدد الغرض من اجتماع البرلمان بغرفتيه ويضع ضوابط محددة لاجتماع البرلمان في الحالة الإستثنائية، يبقى مجرد حبر على ورق ويخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، إلى جانب نص المادة 107 على الضمانة الأولى المتمثلة في اجتماع البرلمان بقوة القانون فإن هناك ضمانة ثانية لكن لم تشر إليها هذه المادة وهي عدم إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني لكنها ضمانة تستنتج ضمنيا، ذلك أن حل البرلمان لا يتوافق منطقيا مع الاجتماع الوجوبي، لذا مالفائدة من اجتماعه إذا كان سيتم حله في وقت لاحق؟ لذلك فإن الحل في هذه الحالة يتعارض مع الاجتماع الوجوبي للبرلمان[1].

وعليه يمكن القول بأن الرقابة البرلمانية على أعمال رئيس الجمهورية في ظل الحالة الإستثنائية تعتبر من المسائل المستبعدة، ذلك أن المعطيات التي تفرضها الحالة تضاعف من دوره القيادي في الدولة، وتقلص من القيود الواردة على اختصاصاته الدستورية من أجل تعجيل الخروج من الأزمة، وهكذا يتحول من سلطة مرجعية تجمع في قبضتها المهمتين التشريعية والتنفيذية معا، وذلك يغني عن دور البرلمان في المجال التشريعي كما يجرده من حق مراقبة مجالاته الدستورية، اعتبارا أن التدخل التشريعي للرئيس يمارس بمقتضى تكليف دستوري بوصفه مشرعا مساويا للبرلمان وليس بوصفه مفوضا عنه[2].

من خلال كل ما سبق حول سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر خلال الحالات العادية أو خلال الحالات الإستثنائية يمكن أن نقول بأن دور البرلمان في رقابة هذه الأوامر يبقى ضعيف إن لم نقل غائب أو بالأحرى مغيَب، ويرجع السبب في ذلك إلى تقييد البرلمان وحرمانه من خاصية جوهرية تتعلق بمناقشة وتعديل هذه الأوامر من جهة، ومن جهة أخرى إغفال المشرع الدستوري النص على الجزاء المترتب على حالة تخلف رئيس الجمهورية عن عرضها على البرلمان خلال الدورة التي نص عليها الدستور، أما بخصوص الحالة الاستثنائية فإن الدستور بالرغم من نصه صراحة على الاجتماع الوجوبي

[1] Ghaouti (S) et Etien (B), la légalité d'exception dans la constitution algérienne du 22 novembre 1976, in RASJEP, N04, Alger, 1978, p 700.

[2] أنظر رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 104.

للبرلمان ونصه ضمنا على عدم إمكانية حل البرلمان فإنه بذلك يقر بحقيقة خضوع هذه الأوامر في هذه الحالة لرقابة البرلمان، إلا أن هذه الأخيرة تبقى ضعيفة نتيجة عدم وجود نص صريح كما سبق وأشرنا يحدد الغرض من ذلك الاجتماع ويضع ضوابط تضمن تحقق الاجتماع.

إضافة إلى عدم ربط اجتماع البرلمان بقرار إعلان الحالة الاستثنائية مما يدفع بالرئيس إلى إمكانية التراخي في دعوة البرلمان للانعقاد، وعليه نخلص إلى القول بأنه لا وجود للرقابة السياسية الصارمة من البرلمان على أعمال رئيس الجمهورية فهي رقابة أدبية سطحية شكلية لا غير تحتاج إلى إعادة نظر، ليس هي فقط بل أن النظام القانوني للأوامر التشريعية كله يحتاج إلى إعادة صياغة وضبط .

ليبقى الأمر لرقابة مجلس الدولة أو المجلس الدستوري فيمكن القول على أن آليات النظام الدستوري الجزائري لا تسمح لهما بالتدخل في هذه الحالة الإستثنائية، فالمجلس الدستوري لا يقع في اختصاصاته النظر في دستورية الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية نظرا لعدم وجود نص صريح يؤكد ذلك نفس الأمر كذلك بالنسبة لمجلس الدولة، وبذلك لم يعد رئيس الجمهورية حائزا لجملة سلطات ومكنات الدولة التنفيذية فحسب، وإنما أصبح له نوع مستجد من السلطات الاستثنائية المتميزة، والتي يصعب إيجادها في أي تنظيم دستوري غير ديمقراطي، ناهيك عن دستور يدَعي الديمقراطية من خلال تضمين دستوره لجملة من الأحكام التي تنظم الحقوق والحريات العامة، وبناء على ذلك نرى بضرورة إعادة تحديث المادة 107 بما يتلاءم وتحقيق نوع من التعاون بين السلطات، وكذا بيان الحالة الاستثنائية وتحديد كل تفاصيلها سواء في نظام خاص بها أو على مستوى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أو القانون العضوي 16-12، هذا ومن جهة أخرى العمل على فتح باب المناقشة للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة غيبة البرلمان كل هذا من شأنه أن يعيد للبرلمان سيادته التشريعية والرقابية.

كذلك نرى بأن الاعتراف لمجلس الأمة ولم لا بسلطة تعويض المجلس الشعبي الوطني خلال فترة الشغور، ومنحه صلاحية التشريع بالنظر إلى ما يتوفر عليه من كفاءات يؤهله إلى إمكانية إبعاد رئيس الجمهورية من التدخل في هذه الفترة وممارسة التشريع فيها، أمر من شأنه أن يحدث نوع من التوازن المؤسساتي ويعيد للبرلمان مكانته الدستورية في ممارسة الوظيفة التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى الحد والتقليل من مجال تدخل رئيس الجمهورية في مجال التشريع الذي يعتبر فيه البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل.

ثانيا: التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بمراسيم في الحالة الاستثنائية في النظام التونسي:

تنص المادة 80 من دستور 2014 على أنه :" لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب..."، ويعتبر هذا التنصيص في الحقيقة مواصلة لأحكام المادة 72 من الدستور الذي يجعل من رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدتها يضمن استقلالها واستمراريتها ويسهر على احترام الدستور، "حيث يمارس اختصاص خارق لقواعد القانون العام تمكنه من اتخاذ إجراءات تحد من الحريات وتضيَق في بعض الضمانات الدستورية المعمول بها في الحالات العادية، ويجد كل ذلك تبريرا له بما تواجهه البلاد من أوضاع تهدد كيان الجمهورية واستقلالية واستمرارية مؤسساتها"[1].

ويتدعم تدخل رئيس الجمهورية في العمل التشريعي من خلال ما نصت عليه المادة 80 أعلاه، وتعتبر حالة الإستثناء المنصوص عليها بهذه المادة وجها آخر من أوجه تدخل رئيس الجمهورية في هذا المجال، وتعني حالة الاستثناء" ذلك الظرف الخطير الذي يعرقل السير العادي للسلطة العمومية والهدف منها الحفاظ على استمرارية الدولة"[2]، وبموجب هذه الحالة يمكن أن تعتبر بعض التدابير الخارقة للقواعد القانونية العادية وغير الشرعية في الظروف العادية شرعية في بعض الظروف، وذلك لأنها تبدوا حينذاك ضرورية لتأمين الانتظام العام وحسن سير المرافق العامة[3].

ما يستنتج من خلال المادة 80 أعلاه هو أن اتخاذ رئيس الجمهورية لجملة التدابير سواء التنفيذية منها أو التشريعية متوقف على جملة من الشروط الموضوعية وأخرى شكلية وهي:

أ- الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الإستثنائية:

باستقراء ما ورد بالمادة 80 أعلاه نستنتج وجود ثلاث قيود موضوعية من أجل تفعيل الحالة الإستثنائية:

1- ضرورة وجود خطر داهم:

يتمثل هذا الظرف في وجود تهديد موجه ضد الدولة وهو أول الشروط اللازمة لقيام الحالة الاستثنائية، كما يشترط كذلك في هذا الخطر أن يكون جسيما وحال، أي أن يتعدى حدود المخاطر العادية والمتوقعة في حياة الدولة، أما كون الخطر حال فيقصد به أن يكون قد بدأ فعلا أو وشيك الوقوع

[1] الأزهر بوعوني، مرجع سابق، ص ص، 348، 349 .
[2] SAINT – BONNET, l'état d'exception, Léviathan, PUF, paris, 2001, p 16.
[3] أنظر سمير داود سلمان وعلي مجيد العكيلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية– دراسة مقارنة – الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص 16.

دون أن يكون قد انتهى بعد مما يعني أن لا يكون خطرا مستقبلا ولا يكون قد وقع وانتهى أو خطرا موهما، بحيث لا تجد الإدارة فرصة للجوء إلى وسيلة أخرى[1]، ولكن يطرح تساؤل حول الخطر الداهم الذي نصت عليه المادة 80 من الدستور، من يحدد بأن هذا الخطر خطر داهم يتطلب تدخل رئيس الجمهورية؟ فالتقييم أو التكييف في حد ذاته عملية على غاية من الأهمية قد ترجع لرئيس الجمهورية بما أنه يتمتع بشرعية انتخابية تخوله ممارسة ذلك[2]، خاصة أنه يختص بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة وفقا للمادة 77 من الدستور.

وعليه فالخطر الداهم يتعين أن يكون محققا ويكون وقوعه يقيني على أمد قصير جدا ولا يكون خطرا مفترضا فقط، فينتج عنه من ناحية خطر على تواصل قيام الدولة ومن ناحية أخرى تهديد الأمن العام والسكينة العامة[3].

2- تهديد كيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها:

إن تقرير مثل هذه الحالة هو استجابة لضرورة تنظيم الظروف الخاصة في المجال السياسي والأمني، لأنه في حالة وقوع مساس أو اعتداء على مؤسسات الدولة واستقلالها وسلامة ترابها يكون احترام المشروعية الدستورية عائقا في مواجهة هذه الظروف وفي حماية الدولة ومؤسساتها وحقوق وحريات المواطنين، ويقصد بكيان الوطن أساس وجوده كالمساس بأمن وحدته، أما أمن البلاد فيعنى به الأمن الداخلي والأمن الخارجي فهو مفهوم واسع بطبعه قد يكون له جانب عسكري، اجتماعي، اقتصادي، كما أن مصطلح استقلال البلاد هو أيضا مصطلح يصعب حصره، وقد يحمل المعنى المتداول ألا وهو ربط الاستقلال بعدم التبعية لدولة أو دول أخرى، وقد يقود أيضا لذلك على:" تحالف داخلي لجمع من المواطنين أو لبعض الأحزاب السياسية مع أنظمة قائمة في دول أخرى تتبنى مرجعية سياسية أو مذهبية معينة تخل بالولاء للوطن"[4]، كما يمكن تحديد إطار هذا الخطر عن طريق تحديد مصدره الذي قد يكون داخليا كالكوارث الطبيعية أو الأزمات الاقتصادية أو كالعصيان المسلح والمظاهرات غير السلمية، أو قد يكون هذا المصدر خارجيا كالحروب.

---

[1] أنظر محمد علي سويلم، دستور جمهورية مصر الثانية –التعليق على نصوص دستور مصر 2012 في ضوء الفقه و القضاء الدستوري ومضبطة الجمعية التأسيسية- الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013، ص 815.

[2] أنظر أسماء بن عبد الله، مرجع سابق، ص 19.

[3] أنظر رافع ابن عاشور، مرجع سابق، ص357.

[4] أنظر أسماء بن عبد الله، مرجع سابق، ص 19.

3- تعذر السير العادي لدواليب الدولة نتيجة هذا الخطر:

يقصد بهذا الشرط هو حصول عجز في مؤسسات الدولة نتيجة هذا الخطر، مثال ذلك استحالة تواصل سير المرفق العام أو تعطل السير العادي لجهاز الإدارة العمومية، أو استحالة اجتماع مجلس الوزراء أو اجتماع مجلس نواب الشعب، وبناء عليه فإن رئيس الجمهورية يتعين عليه عند اللجوء إلى الحالة الاستثنائية الواردة بالمادة 80 من الدستور أن يتحقق من وجود هذه الشروط الثلاث السالفة الذكر المنصوص عليها بالمادة 80 مجتمعة في آن واحد، فلا يكفي أن يتحقق شرط واحد للقول بوجود الحالة الإستثنائية يضاف إلى هذه الشروط بعض الضوابط الشكلية التي يجب على رئيس الجمهورية احترامها قبل اتخاذ التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية.

ب: الشروط الإجرائية لممارسة التدابير الاستثنائية:

تنص المادة 80 من دستور 2014 على أن رئيس الجمهورية يمكنه اتخاذ التدابير التي تحتمها الحالة الإستثنائية بعد استيفاء جملة من الإجراءات الشكلية، حيث تنص المادة 80 على:"...وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب"، كذلك نجد أن المشرع الدستوري الجزائري لا يتطلب لإعلان الحالة الاستثنائية اجتماع هيئات معينة مثل الدستور التونسي الذي لا يشترط اجتماع أي هيئات، وإنما اكتفى فقط باستشارة وإعلام جهات معينة.

حيث يتطلب لاتخاذ التدابير الاستثنائية استشارة رئيس الحكومة الذي يعتبر شريك رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية، "هذه الاستشارة التي هي مرة أخرى وإن كانت وجوبية فإنها تبقى غير ملزمة في نتيجتها لرئيس الجمهورية، حيث يترك له خيار العمل بها من عدمه، ولا ترتق بذلك إلى أكثر من وجوب الإعلام وإمكانية الإنارة"[1]، إضافة إلى ذلك يتطلب الأمر استشارة رئيس مجلس نواب الشعب، وباعتبار السلطة التشريعية من بين السلطات العامة والأساسية في الدولة فقد اشترط الدستور على رئيس الجمهورية استشارة رئيسها، وهو إجراء شكلي جوهري لا تستقيم ممارسة التدابير الاستثنائية بدونه، وكما سبق فإن هذا الشرط الشكلي وجوبي، ولكن غير إلزامي لرئيس الجمهورية فلا يوجد ما يجبره على الأخذ به وبالتالي تبقى له السلطة التقديرية الواسعة في هذا المجال، وهذان الإجراءان السابقان نجد بأن الدستور السابق قد نص عليها في المادة 46 من تنقيح 2002.

كما اشترطت المادة 80 إجراء شكلي حديث يتمثل في إعلام رئيس المحكمة الدستورية، حيث بالرغم من اعتبار هذه الأخيرة مؤسسة لها مكانتها في النظام السياسي والمؤسساتي، بحيث تعتبر جهاز مكلف بالسهر على احترام الدستور وسلامة تطبيقه إلا أن الدستور السابق جاء خاليا من النص على هذا

[1] مسعود جندلي، مرجع سابق، ص 430.

الإجراء أين كان يحمل اسم المجلس الدستوري، ولعل إدراج هذا الإجراء جاء نتيجة علم واضعي الدستور الجديد بخطورة الحالة الاستثنائية واعتبار المحكمة الدستورية بمثابة ضمانة لحماية الحقوق والحريات في هذه الحالة خاصة، وكذلك يرجع السبب في إدراج هذا الإجراء إلى كون التدابير الاستثنائية التي يمارسها رئيس الجمهورية تعطي له إمكانية الحكم الموحد، فيمكنه التدخل في ميدان السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وبإمكانه أن يحل محل المحاكم العدلية، وبإمكانه أيضا عندما تفرض الظروف ذلك أن يعلق العمل بالضمانات التي يقرها الدستور في الحالات العادية لممارسة الحريات العامة والفردية وتطبيق هذه التدابير ما دام الخطر مهددا لكيان الدولة، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن لا يتقيد بمقتضيات القواعد العامة العادية التي يضعها الدستور للحالات العادية وبإمكانه أيضا جمع كل السلطات بيده[1].

وهناك من يرى بصعوبة تحقيق تطبيق المادة 80 من الدستور في الوقت الحالي، بالرغم من الظروف التي تتسم بتعدد المخاطر منها خاصة خطر الإرهاب، وذلك لعدم إرساء المحكمة الدستورية في الآجال المحددة في الأحكام الانتقالية للدستور[2]، علما وأن المحكمة الدستورية تمارس طبقا للمادة 80 السابق ذكرها دورا رقابيا على استمرار التدابير المعلنة من طرف رئيس الجمهورية، إذ يمكن للمحكمة الدستورية وبعد مرور ثلاثين يوما على سريان هذه التدابير وفي كل وقت بعد ذلك أن تبت بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين نائبا من أعضائه في مسألة استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه، وهو إجراء حديث في تاريخ الجمهورية حيث لم يسبق أن تم التنصيص ضمن الدستور أو في غيره من النصوص على أية آلية من آليات الرقابة على استمرارية الحالة الاستثنائية التي تحتم اتخاذ تدابير استثنائية من قبل رئيس الجمهورية، وإنما كان رئيس الجمهورية هو الوحيد المخول بتقدير مدى توفر الظروف الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ هذه التدابير وتقدير زمن زوال العمل بها[3].

ولعل الأساس من وراء تدخل المحكمة الدستورية في هذا الإطار هو الإقرار بتواصل وجود الأساس الذي اعتمد عليه رئيس الجمهورية لاتخاذ هذه التدابير الاستثنائية، لتلعب بذلك المحكمة الدستورية والسلطة التشريعية دورا رقابيا لممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحيات الاستثنائية تفاديا لكل تعسف في استعمالها، وبذلك يمكن أن نسجل تقلّص مكانة رئيس الحكومة في الحالة الاستثنائية فالدستور ينص على الاستشارة فقط دون أن يحدد طبيعتها[4].

لابد من التنبيه أيضا أن المادة 80 من الدستور قد وضعت شروط أو لنقل ضوابط تجعل من رئيس الجمهورية مقيدا في ممارسة هذه التدابير الاستثنائية، أولها يكمن في ضرورة أن تهدف هذه الأخيرة إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال، والثاني أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية في هذه

[1] أنظر مسعود جندلي، مرجع سابق، ص 430.
[2] تنص المادة 148 في الفقرة 05 منه على أنه:" يتم في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ الانتخابات التشريعية إرساء المجلس الأعلى للقضاء، وفي أجل أقصاه سنة من هذه الانتخابات إرساء المحكمة الدستورية".
[3] Emira Chaouch, op.cit, p 127.
[4] أنظر أسماء بن عبد الله، مرجع سابق، ص 20.

الحالة حل مجلس نواب الشعب، كما لا يجوز لهذا الأخير تقديم لائحة لوم ضد الحكومة ويعتبر مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم.

وكمثال عملي نشير إلى أن رئيس الدولة قد لجأ عند حدوث بعض الأزمات إلى إعلان حالة الطوارئ[1] بالرغم من المشاكل الدستورية العالقة بنص الإعلان عن حالة الطوارئ المنظم بالأمر عدد 50 لسنة 1978، علما وأن طالع الأوامر الرئاسية التي تم بمقتضاها إعلان حالة الطوارئ استند إلى المادتين 77و80 من دستور 2014، أما بالحديث عن الوضع قبل دستور 2014 فيمكن القول أن البلاد التونسية جابهت أخطارا عدة ومرت بأزمات حادة وتعرض النظام لتهديدات عديدة، مثل الاعتداء الفرنسي على ساقية سيدي يوسف في 08 فيفري 1958، معركة بنزرت من 19 إلى 23 جويلية 1961، والمحاولة الانقلابية التي وقع الكشف عنها في 25 جويلية 1962، الهجوم المسلح على مدينة قفصة بداية من 25 جانفي 1980.

لكن رغم هذا فإن رئيس الجمهورية لم يقدم على إعلان حالة الاستثناء، في حين أنه لجأ إلى استعمال المادة 46 من دستور الجمهورية الأولى بمناسبة أحداث 26 جانفي 1978 إثر إضراب عام نفذه الإتحاد العام التونسي للشغل، وأحداث 03 جانفي 1984 إثر أعمال الشغب التي تسبب فيها قرار الرفع في سعر الخبز وبعض المواد المدعومة من الصندوق العام للدعم، فالمسألة إذن خاضعة للسلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية، والقيد الوحيد لعدم إفراط رئيس الجمهورية في اللجوء إلى التدابير الاستثنائية هو روح المسؤولية الملقاة على عاتقه فالدستور أوكل المسألة لوازع رئيس الجمهورية، كما يحدد شكل التدابير الاستثنائية التي قد يتخذها، وقد تم اللجوء إلى المادة 46 من الدستور في مناسبتين، الأولى في سنة 1978 والثانية سنة 1984 كما سبق واشرنا لكن في كلتا الحالتين كان ذلك مبنيا على خلط بين حالة الطوارئ وحالة الاستثناء[2].

إذن ما يمكن قوله حول سلطة رئيس الجمهورية للتدخل في مجال التشريع في الحالة الاستثنائية الوارد بنص المادة 80 من الدستور، هو أن هذا الأخير لم يتضمن بشكل صريح تدخل رئيس الجمهورية ليشرع بمراسيم لمجابهة هذه الحالة، على عكس المؤسس الدستوري الجزائري الذي يبين تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريقة تقنية الأوامر الرئاسية وبيان شروطها وأحكامها من أجل تفعيلها لمجابهة الحالة الاستثنائية، وعليه فإنه يفهم ضمنا من خلال المادة 80 من الدستور التونسي وبالذات من خلال عبارة "أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية" عن طريق تقنية المراسيم.

---

[1] الأمر الرئاسي عدد 119 لسنة 2015 مؤرخ في 04 جويلية 2015، يتعلق بإعلان حالة الطوارئ بكامل تراب الجمهورية ابتداء من 04 جويلية 2015 إلى غاية 02 أوت 2015، ر.ر.ج.ت عدد 54 مؤرخ في 07 جويلية 2015، ص 1907، كذلك الأمر الرئاسي عدد 251 لسنة 2015 مؤرخ في 24 نوفمبر 2015 يتعلق بإعلان حالة الطوارئ بكامل تراب الجمهورية ابتداء من 24 نوفمبر 2015 إلى غاية 23 ديسمبر 2015، ر.ر .ج.ت عدد 94 بتاريخ 25 نوفمبر 2015، ص 3245.

[2] أنظر رافع ابن عاشور، مرجع سابق، ص ص، 357 ،358.

إن رئيس الجمهورية يتدخل في المجال التشريعي من خلال إصدار مراسيم تحوز قوة القانون تهدف إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال، كذلك ما يلاحظ على هذه التدابير بمختلف أشكالها أنها لم تفرد لها رقابة خاصة بها مثلما هو عليه الحال في الدستور الجزائري، حيث لا نجد ما يلزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي يتخذها خلال الحالة الاستثنائية على مصادقة البرلمان، وهو الأمر نفسه في الدستور التونسي ولعل العبرة من وراء ذلك هو الطابع الاستعجالي اللازم لاتخاذ التدابير الاستثنائية من جهة، ومن جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية في مثل هذه الحالة قد يحل محل مجلس نواب الشعب أو محل أي هيئة دستورية أخرى نتيجة الوضع الذي تحتمه الحالة الاستثنائية، وينتهي العمل بهذه التدابير بزوال أسبابها بناء على قرار تصدره المحكمة الدستورية أين يوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك للشعب.

الفرع الثاني: الأسس الدستورية لاقتران الحالة الاستثنائية بفترة شغور منصب رئاسة الجمهورية:

في ظل الأنظمة الجمهورية التي تعتمد على خاصيتين أساسيتين يتمثلان في مبدأ التداول على السلطة وانتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام والمباشر، نجد بأن رئيس الجمهورية لا يزال يلعب دورا مهما ويحتل مكانة متميزة في التدرج الهرمي للسلطات، فبالحديث عن مركز رئيس الجمهورية في كل من الجزائر وتونس نجد بأنه يحتل مكانة هامة ويمارس صلاحيات عديدة مخولة له بموجب أحكام الدستور، فإضافة إلى صلاحياته كرئيس للسلطة التنفيذية فإنه يتمتع باختصاصات تشريعية وسلطات سامية بصفته مجسدا لوحدة الأمة وحامي للدستور.

بالعودة للحديث عن التنظيم الدستوري للحالة الاستثنائية سواء في النظام التونسي أو الجزائري نجد بأنه عمل على تخويل رئيس الجمهورية سلطة شبه كاملة في مباشرة الاختصاصات والصلاحيات غير العادية التي من شأنها منحه القدرة على حماية مصالح البلاد وأمن مؤسساتها، لكن قد يحصل في بعض الأحيان وأن تواجه الدولة ظرفا استثنائيا يتطلب تقرير إجراءات دستورية ضرورية لمواجهته وفي نفس الوقت تكون في وضع آخر أشد منه صعوبة، والمتمثل في اقتران فترة الحالة الاستثنائية بحالة جدّ خطيرة تتمثل في شغور منصب رئاسة الجمهورية لأي سبب كان، وعلى هذا الأساس وتفاديا لأي أمر من شأنه أن يدخل البلاد في فوضى عارمة تحرص أغلب الدساتير على تنظيم هذه المسألة.

فبالحديث عن عملية انتقال السلطة في مثل هذه الحالة –شغور منصب رئاسة الجمهورية– يلاحظ أنها عادة ما تكون آلية، فمثلا في النظام الرئاسي الأمريكي يتولى نائب الرئيس مقاليد السلطة بصفة آلية أما في النظام الشبه رئاسي الفرنسي فإن تسديد الشغور يتم عن طريق مجلس الشيوخ[1]، أما في النظام

[1] أنظر في ذلك الفقرة 04 و05 من المادة 07 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 المعدل في 2008.

البرلماني فإذا كان ملكي فإن ولي العهد هو من يتولى السلطة مباشرة[1]، أما إذا كان النظام برلماني جمهوري فإن ذلك الأمر ينظم بحسب مقتضيات دستور كل دولة.

من أجل كل ذلك وجب علينا التطرق في هذا الفرع إلى بيان حالات الشغور التي تعتري منصب رئاسة الجمهورية وكذا بيان إجراءاتها في كل من أنظمة الدول محل الدراسة، ثم نحاول التطرق إلى الآثار المترتبة على إعلان حالة الشغور خاصة ما يتعلق منها بالحالة الاستثنائية والتدابير المتخذة خلالها.

أولا: المفهوم الدستوري لحالة شغور منصب رئاسة الجمهورية والإجراءات المنوطة به:

بالنظر إلى الأهمية البالغة التي يكتسيها منصب رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية وخاصة في النظامين الجزائري والتونسي، فإن هذين الأخيرين قد عالجا الأسباب التي تؤدي إلى شغور منصب رئيس الجمهورية وكيفية سدّ هذه الحالة وذلك بناء على أحكام دستورية محددة[2]، هذا ويمكننا القول بأن حالة الشغور تعتبر من بين العوارض التي تصيب العهدة الرئاسية وتتسبب في إنهائها والتي قام الدستور بتأطيرها صراحة من أجل ذلك سوف نتطرق إلى التأطير الدستوري لحالة الشغور في كل من أنظمة الدول محل الدراسة.

أ- حالة الشغور في التجربة الدستورية الجزائرية والتونسية:

إن المشرع الدستوري الجزائري وحرصا منه على تغطية هذه الحالة الدستورية قد عمل على تنظيمها بداية من أول دستور للجمهورية ففي أول دستور عرفته الجزائر- دستور 10 سبتمبر 1963- نجد أنه أقر بإسناد السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية طبقا للمادة 39 منه، هذا ونجده نص في المادة 57 منه على أنه في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه النهائي أو سحب الثقة من الحكومة يمارس المجلس الوطني مهام رئيس الجمهورية ويساعده فيها رؤساء اللجان في المجلس، استمر الوضع على هذا الحال إلى غاية 1965 أين ألغي بموجب الأمر 182/65 الصادر في 10 جويلية 1965 وصولا إلى غاية إصدار دستور 1976.

تناول دستور 1976 حالة الشغور في المادة 117 منه أين نص أنه في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني هو من يتولى مهمة رئاسة الدولة لمدة 45 يوما، هذا

[1] أنظر في ذلك على سبيل المثال الفصل 43 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[2] نشير في هذا الإطار إلى أن كل من الدستورين الجزائري والتونسي لم يتضمنا تحديد تعريف لحالة الشغور وإنما اكتفيا فقط بتحديد الأسباب التي تؤدي إلى إعلانها، لأن الفقه قد حاول وضع تعريف لحالة الشغور فاعتبر أن الرئاسة تكون شاغرة عندما تكون بدون صاحب حق- أي بدون رئيس جمهورية- وبالتالي غير مشغولة، وبمعنى آخر انعدام جسدي لصاحبه، غير أن هذا التعريف لا ينطبق مع روح أحكام الدستور التي تذهب إلى اعتبار أن منصب الرئيس يكون شاغرا طوال المدة التي يمارس فيها الرئيس بالنيابة مهام رئيس الجمهورية، ولا تزول حالة الشغور إلا بمجرد انتخاب رئيس جديد طبقا للشروط المحددة في الدستور وقانون الإنتخابات، أنظر في ذلك:
(f) Luchaire, le conseil constitutionnel- Organisation et attribution- 2 eme Edition, tome1, Economica, paris, 1997, p 394.

ونجد بأن التعديل الذي مس هذا الدستور في سنة 1979 قد عمل على إضافة حالة المرض كمانع يترتب عنه شغور منصب رئيس الجمهورية، ولعل السبب في هذا التضمين هو انعكاس للمانع المرضي الذي أصاب الرئيس هواري بومدين.

أمّا دستور 1989 فقد عالج مسألة حالة الشغور في المادة 84 منه التي نصت على حالة المرض الخطير والاستقالة والوفاة كحالات تستدعي إعلان حالة الشغور، وأسندت مهمة رئاسة الدولة في هذه الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني مدة أقصاها 45 يوم، أمّا عن التأطير الدستوري لحالة الشغور في دستور 1996 فيمكن القول بأنه تم الاستمرار في الأخذ بنفس الحالات التي جاء بها دستور 1989، إلا أن أهم جديد جاء به هذا الدستور هو استحداث مجلس الأمة الذي أسندت لرئيسه موجب المادة 88 من الدستور مهمة رئاسة الدولة بالنيابة لمدة 45 يوما.

أمّا بالحديث عن التطور الدستوري لتنظيم حالة الشغور في التجربة الدستورية التونسية، فقد كانت مسألة تسديد شغور منصب رئيس الجمهورية من أكثر المسائل حساسية بين أحكام الدستور التونسي أثناء وضعه، حيث كان المجلس القومي التأسيسي آنذاك محرجا في الخوض في هذه المسألة اعتبارا لمكانة الزعيم الحبيب بورقيبة ودوره التاريخي، فمن هنا نصت المادة 51 في صيغتها الأصلية على أنه "في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية لوفاة أو استقالة أو عجز تام، يعين أعضاء الحكومة من بينهم من يتولى مهام رئاسة الدولة بصفة وقتية ويبلغون فورا رئيس مجلس الأمة وثيقة هذا التعيين"، هذا وأضافت هذه المادة على أنه يجتمع مجلس الأمة بدعوة من رئيسه لانتخاب خلف للرئيس السابق ولما بقي من مدته من بين المترشحين المتوفرة فيهم الشروط الواردة بالمادة 39 أثناء الأسبوع الخامس ابتداء من الشغور[1].

وبالنظر إلى الشخصية القوية التي كان يتمتع بها الرئيس بورقيبة لأنه كان يستمد شرعيته من الشعب مباشرة، استطاع أن يفكر في الخلافة التلقائية وقلص من الفترة الانتقالية بين الاستخلاف المؤقت وانتخاب رئيس الجمهورية الجديد، حيث وافق مجلس النواب على التنقيح الدستوري لسنة 1966 الذي مضمونه انتخاب رئيس جمهورية مؤقت في خلال ثلاث أيام من شغور منصب الرئاسة، ثم يجتمع مجلس النواب لانتخاب رئيس جمهورية جديد لتكملة مدة المهمة الرئاسية، إلا أنه فيما بعد وبالذات في تنقيح 1969 الذي أنشأ منصب الوزير الأول الذي أسندت له مهمة الخلافة الآلية لمنصب رئيس الجمهورية في حالة الشغور لما تبقى من الفترة الرئاسية، ووقع تنقيح المادة 51 من الدستور بهذا المعنى في 31 ديسمبر 1969، وعلى أساس هذه المادة أصبحت المادة 57 عوضا عن المادة 51 تولى الرئيس زين العابدين بن علي مهامه في أعلى هرم السلطة خلفا للزعيم الحبيب بورقيبة[2].

[1] أنظر عبد العزيز الجزيري ومصطفى الوصيف، مرجع سابق، ص 205.
[2] أنظر نزيهة بن زاغو، مرجع سابق، ص 84.

أمّا التنقيح الدستوري لسنة 1988 فنجده سكت عن ما جاء به التحول الذي حدث في 07 نوفمبر 1987 الذي ألغى نظام الرئاسة مدى الحياة والخلافة الآلية، وبناء على ذلك تولى الرئيس زين العابدين مهمة منصب رئيس الجمهورية ووجه مكتوب إلى رئيس مجلس النواب فيما يخص شغور منصب الرئاسة، وقدم نسخة عن التقرير الطبي الذي يقر بأن الرئيس بورقيبة أصبح في حالة عجز ثابت، ومن الغريب أن مسألة إثبات الشغور لوفاة أو استقالة أو عجز تام لم ينص عليها الدستور إلا بعد تنقيح 2002، وطبقا لهذا الأخير أصبح رئيس السلطة التشريعية هو من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة بصفة مؤقتة لا تتجاوز 60 يوما وفي حالة تزامن الشغور مع حالة حل مجلس النواب تعهد المهمة إلى رئيس مجلس المستشارين[1].

أما بالحديث عن دستور الجمهورية الثانية لسنة 2014 فنجد بأنه قد وسع في تفصيل أحكام حالة الشغور وخصها بثلاث مواد وهي المواد 84، 85، 86 منه، حيث ميز هذا الدستور بين حالة الشغور الوقتي أين يحل رئيس الحكومة محل رئيس الجمهورية، لكن المادة 84 لم تحدد حالات الشغور الوقتي وإنما اكتفت بعبارة "لأسباب تحول دون تفويضه سلطاته" وهي عبارة واسعة تحتمل الكثير من المعاني التي يمكن أن تدخل فيها كحالة الأسر، أو الهروب أو ما شابهها، ومدة الشغور الوقتي محددة بستين يوما، فإذا زادت عن هذه المدة نكون أمام حالة الشغور النهائي التي حددت الفقرة 03 من المادة 84 من دستور 2014 حالاتها، وهي تتمثل في حالة تقديم الاستقالة من طرف رئيس الجمهورية إلى رئيس المحكمة الدستورية أو في حالة الوفاة أو العجز الدائم أو لأي سبب آخر من أسباب الشغور النهائي، أين يتولى رئيس مجلس نواب الشعب مهمة سد شغور منصب رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة لأجل أدناه 45 يوما وأقصاه (90) يوما، خلال هذه المدة يتم انتخاب رئيس جمهورية جديد لعهدة رئاسة كاملة.

ب- الحالات التي تؤدي إلى إعلان شغور منصب رئاسة الجمهورية وإجراءاتها:

بالرجوع إلى أحكام الدستورين الجزائري والتونسي نجد بأنهما قد تطرقا إلى الحالات التي يمكن اعتبارها أسبابا تدفع إلى إعلان حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، في مقابل ذلك نصا على جملة من الضوابط الإجرائية التي يجب إتباعها حتى يتم إعلان حالة الشغور.

01- الحالات الدستورية لإعلان حالة الشغور:

من خلال استحضارنا لنص المادة 102 و103 من تعديل 2016 الجزائري وكذا المواد 84، 85، 86 من دستور 2014 التونسي نجد أن كلا الدستورين ينص ضمنيا على حالة المانع النهائي ويدرجها ضمن حالات الشغور، وإذا كان مصطلح "المانع" يعتبر فضفاض نوعا ما ومصطلح مطاطا يمكن أن

[1] تنص المادة 57 من تنقيح 2002 على أنه: "عند شغور منصب رئيس الجمهورية لوفاة أو استقالة أول عجز تام ... يبلغ تصريح في ذلك إلى رئيس مجلس المستشارين ورئيس مجلس النواب الذي يتولى فورا مهام رئاسة الدولة بصفة مؤقتة...".

يمتد ليشمل حالات عديدة مثل الاختطاف والغياب والاحتجاز أو الأسر من طرف جهات معينة أو محاكمته من طرف المحكمة الجنائية الدولية، فإننا نجد أن الدستور الجزائري قد خصص حيزا هاما للحالات التي ينجم عنها شغور في رئاسة الجمهورية وهي المرض المزمن، الاستقالة، الوفاة، وهو نفس الأمر الذي نص عليه الدستور التونسي لسنة 2014 الذي حددها في الاستقالة، الوفاة، العجز الدائم، وأضاف لها حالة عدم تمكن رئيس الجمهورية من تفويض سلطاته وبالتالي فإن حالات الشغور تتمثل في:

* **المرض:** من خلال إجراء مقارنة بين الدستورين الجزائري والتونسي نجد أن الأول قد اشترط بأن يكون المرض الذي يصيب رئيس الجمهورية خطيرا ومزمنا وأن يستمر لمدة محددة على عكس الدستور التونسي الذي اشترط العجز الدائم، فالمشرع الدستوري الجزائري لم يعمل على تحديد طبيعة الخطر والآثار المترتبة عنه، فهل يتعلق بمرض عقلي أم جسدي؟ وهل يؤدي إلى العجز التام أو هو مجرد مانع مؤقت وجانبي؟ على عكس الدستور التونسي الذي كان أكثر وضوحا عندما اشترط العجز الدائم لإعلان حالة الشغور.

هذا ونشير إلى أنّه عمليا قد شهد كلا البلدين حالة مرض الرئيس التي أدت إلى إعلان حالة الشغور، فالجزائر تمثلت حالة الشغور في مرض الرئيس الراحل هواري بومدين نفس الأمر كذلك للرئيس التونسي بورقيبة، ولم يكتف الدستوران بحالة المرض لإعلان حالة الشغور بل أضافا حالة الاستقالة والوفاة.

*** حالة الاستقالة والوفاة كدافع لإعلان حالة الشغور[1]:**

تعتبر حالة الاستقالة أو الوفاة من بين أهم الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء العهدة الرئاسية وبالتالي إعلان الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وقد تضمن الدستورين الجزائري والتونسي هذه الحالات في أحكامها، فبالنسبة للاستقالة نجد بأن الدستورين لم يورد لها تعريف لكن الأستاذ سعيد بوالشعير يعتبر أن الاستقالة رغم كونها حق شخصي إلا أنه يجب أن يراعى فيها المصلحة العامة قبل المصلحة الخاصة بما يضمن استمرار الدولة واستقرار مؤسساتها، فالاستقالة حق شخصي مقرر لكل من يتولى مهمة محددة،

[1] نشير في هذا الإطار إلى أن المشرع الدستوري الجزائري قد أضاف حالة أخرى تتعلق بحالة الشغور وهي تلك الواردة بالمادة 103 من تعديل 2016 وهي حالة ينفرد بها على غرار المشرع الدستوري التونسي، وتتعلق بحالة وفاة أحد المترشحين للدور الثاني أو تعرضه لمانع شرعي أين يعلن المجلس الدستوري وجوب القيام بكل العمليات الانتخابية من جديد ويمدد في هذه الحالة آجال تنظيم انتخابات جديدة لمدة أقصاها 60 يوما، أين يظل رئيس الجمهورية السارية عهدته أو من يتولى وظيفة رئاسة الدولة في منصبه حتى أداء رئيس الجمهورية لليمين الدستورية، وبالتالي فإن هذه الحالة تدخل ضمن حالات شغور منصب الرئاسة، ونص الدستور على ضرورة إصدار قانون عضوي بين شروط وكيفيات تطبيق هذه الأحكام.

غير أن هذا الحق يختلف من حيث طبيعته ومدى تأثره باختلاف المركز القانوني الذي يحتله المقرر لصالحه[1].

بالنسبة للدستور الجزائري نجده قد حدد طريقتين للتخلي عن الرئاسة إحداهما اختيارية إدارية وتتمثل في الاستقالة، وأخرى لا دخل للإدارة فيها والمتمثلة في الوفاة أو الاستقالة الوجوبية الناجمة عن مرض خطير ومزمن غير قابل للعلاج ما يقف حائل دون قيام الرئيس بأداء مهامه الدستورية، هذا وأضافت الممارسة العملية طريقة لا أساس دستوري لها لضمان استمرارية السلطة وهي التخلي عن منصب الرئاسة والإعلان عن تنظيم انتخابات مسبقة الأمر الذي أسال الكثير من الحبر الجدل الفقهي[2].

أما عن الدستور التونسي فقد أورد هاتين الحالتين في الفقرة 03 من المادة 84 من دستور 2014 ونص على أنهما من الحالات الدستورية التي تؤدي إلى إعلان حالة الشغور، لكن ما يميزه كذلك هو أنه أضاف عبارة "أو لأي سبب من أسباب الشغور" وهي على حد اعتقادنا محاولة من المشرع الدستوري إلى سد أي فراغ من شأنه التأثير في هذه الحالة، فالرئيس قد لا يتعرض لمرض دائم يؤدي إلى الاستقالة الوجوبية إلى جانب الوفاة والاستقالة الإدارية بل قد يحصل وأن يتعرض لحالات أخرى كالأسر بسبب الحرب أو للمحاكمة بسبب جريمة أمام المحكمة الجنائية الدولية وغيرها من الحالات، وبالتالي المشرع الدستوري حاول أن يحتوي ويضمن هذه الحالة بطريقة غير مباشرة.

لكن ما يلاحظ حول أحكام الدستورين الجزائري والتونسي أنهما لم يتطرقا إلى مسألة في غاية الأهمية، تتعلق بحالة محاكمة رئيس الجمهورية الجزائري بجريمة الخيانة العظمى التي تؤدي في غالب الأحيان إلى عزله من منصب الرئاسة المنصوص عليها بالمادة 177 من تعديل 2016، وكذا حالة إعفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور التي تؤدي إلى عزل الرئيس المنصوص عليها بالمادة 88 من دستور 2014 التونسي، حيث يتفق الدستورين في كون كلاهما لا يدرجان حالة العزل الناجمة عن انعقاد مسؤولية رئيس الجمهورية ضمن حالات الشغور النهائي.

لكن ما يستنتج من خلال الفقرة 03 من المادة 84 من دستور 2014 التونسي-لأي سبب أخر من أسباب الشغور النهائي- هو أنه يمكن اعتبار حالة العزل من ضمن الحالات الضمنية التي تشملها هذه العبارة، وبالتالي يمكن القول على أنها تعتبر من الحالات التي تؤدي إلى إعلان حالة الشغور النهائي على عكس المشرع الدستوري الجزائري الذي تحاشى التطرق إلى تنظيم هذه المسألة وإدراجها ضمن حالات الشغور الدستوري، وهو ما نراه يشكل فراغا دستوريا لذلك يكون من الأفضل أن يتدارك المشرع

[1] أنظر سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1993، ص 08.
[2] لتفصيل أكثر أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص 45.

الدستوري الجزائري هذا الأمر بإضافة عبارة "أو لأي سبب آخر من أسباب الشغور النهائي" تفاديا للوقوع في أزمة دستورية غير مؤطرة.

2- إجراءات إعلان حالة شغور منصب الرئاسة:

يتفق الدستورين الجزائري والتونسي في الإجراءات المتبعة أثناء إعلان حالة الشغور لكنهما يختلفان فقط في الجهة التي تسند إليها مهمة رئاسة الدولة بالنيابة، لذلك سوف نتطرق إلى بيان الإجراءات الدستورية التي تحكم إعلان حالة الشغور في كل دستور على حدا.

- المسار الإجرائي لإعلان حالة الشغور في الدستور الجزائري:

لقد تضمنت المادة 102 من تعديل 2016 الإجراءات الدستورية المتعلقة بإعلان حالة الشغور، تتمثل بالدرجة الأولى في الاجتماع الوجوبي للمجلس الدستوري والثانية تتمثل في انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا، كما نجد بأن الدستور الجزائري قد ميز بين حالتين من الشغور، الأولى تتعلق بالشغور المؤقت لرئاسة الجمهورية الذي يكون ناتج عن حدوث مانع بسبب مرض خطير ومزمن، والثانية تتعلق بحالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية الناتج عن الاستقالة أو الوفاة، وتختلف الإجراءات من حالة لأخرى، أما المادة 103 من تعديل 2016 فنصت على حالة حصول مانع خطير للمترشح للانتخابات الرئاسية أو وفاته أين تسند المهمة للمجلس الدستوري للتثبت من حصول هذه الحالة دون تدخل من البرلمان.

فالشغور المؤقت الوارد بالفقرتين الأولى والثانية من المادة 102 من تعديل 2016 يقصد به حدوث مانع يحول مؤقتا دون إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه وصلاحياته الدستورية بصفة عادية، ولو أنه يلاحظ بأن المشرع الدستوري قد بالغ في تحديد حالة المرض الخطير والمزمن كحالة فريدة للقول بإعلان حالة الشغور المؤقت، فكان من الأفضل أن يسلك المسلك الذي سلكه المشرع الدستوري التونسي أين فتح المجال بإضافة عبارة "أو لأي سبب من الأسباب"، ففي مثل هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري وجوبا من أجل التثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة ويمكنه في هذا الإطار أن يقوم بجميع التحقيقات ويستمع إلى أي شخص مؤهل وإلى أي سلطة معنية[1]، بعدها يقترح المجلس الدستوري بالاجتماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع، ولعل اشتراط الاجتماع من شأنه كبح أي مبالغة من طرف أعضاء المجلس الدستوري لإزاحة رئيس الجمهورية من منصبه بمجرد عجزه خاصة وأن الأمر يتعلق بالشخصية الأولى في البلاد[2].

[1] أنظر المادة 72 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.
[2] أنظر نوري مزرة جعفر، المجلس الدستوري الجزائري بين النظرية والتطبيق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04، ديسمبر 1990، ص 948.

ينعقد البرلمان بغرفته المجتمعتين معا باستدعاء من رئيس مجلس الأمة وهو الذي يترأس البرلمان في هذه الحالة[1] ويعلن ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه، في هذه الحالة يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوما مع مراعاة الضوابط المنصوص عليها بالمادة 104 من الدستور.

أمّا إذا استمر المانع بعد مدة 45 يوم فنكون أمام حالة الشغور النهائي التي تحمل صورتين الاستقالة الوجوبية أو الوفاة، فعلى عكس الدور الاستشاري الذي يلعبه المجلس الدستوري في حالة الشغور المؤقت فإنه في حالة الشغور النهائي منح الصلاحية الكاملة لإعلان ثبوتها، أما دور الغرفتين فيتم تقليصه إلى درجة تحوله إلى شاهد على الأحداث ودوره يتمثل في تلقي شهادة التصريح بالشغور النهائي من طرف المجلس الدستوري، لكن الأمر الذي يثير الانتباه والدهشة كيف للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين أن يفتقر لأي آلية دستورية يعبر بها عن رأيه تجاه التصريح الوارد إليه من طرف المجلس الدستوري؟.

وعليه يمكن القول بأن دور البرلمان في حالة الشغور النهائي لا يتعدى الجانب الاستعلامي، وهو ما يمثل الدور الهامشي الذي يلعبه في هذا السياق، لذلك نقترح المسلك الذي سلكه المشرع الدستوري التونسي أين أوكل هذه المهمة كلها إلى المحكمة الدستورية وأبقى على السيادة المطلقة للبرلمان وأسند له مهمة الإشراف على أداء رئيس الدولة بالنيابة لليمين الدستورية أمامه، وبعد إثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية يتولى رئيس مجلس الأمة مرة أخرى مهمة رئاسة الدولة لمدة أقصاها 90 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية، وعلى عكس المشرع الدستوري التونسي الذي لم يمنع رئيس الدولة بالنيابة من الترشح في الانتخابات الرئاسية فالدستور الجزائري حظر عليه إمكانية الترشح لرئاسة الجمهورية.

من جهة أخرى وعلى عكس المشرع الدستوري التونسي فقد قام الدستور الجزائري بتنظيم حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية بحالة شغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، أين يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، أين يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئاسة الدولة، ما يلاحظ كذلك أن المشرع الدستوري الجزائري لم ينص على أداء اليمين الدستورية من طرف متولي منصب رئاسة الدولة بالنيابة مثلما ذهب إليه الدستور التونسي.

- المسار الإجرائي لإعلان حالة الشغور في الدستور التونسي:

انطلاقا من نص المادة 84 من دستور 2014 التي تنص على أنه: "عند الشغور الوقتي لمنصب رئيس الجمهورية لأسباب تحول دون تفويضه سلطاته، تجتمع المحكمة الدستورية فورا وتقر الشغور الوقتي فيحل رئيس الحكومة محل رئيس الجمهورية"، وهو الأمر الذي أكدته المادة 69 من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية وبالتالي فإن المحكمة الدستورية ملزمة بالاجتماع فورا لإعلان حالة الشغور

[1] أنظر المادتين 99، 100 من القانون العضوي 16- 12.

الوقتي لمنصب رئيس الجمهورية، لكن الدستور لم يبين كيفية انعقادها أو من يقوم بدعوتها لانعقاد، الأمر الذي تفاداه القانون الأساسي للمحكمة الدستورية حيث أن المحكمة تنعقد بقوة القانون تلقائيا وفي حالة عدم انعقادها تقع دعوتها من طرف رئيس مجلس نواب الشعب أو من طرف نصف أعضائها[1] لإقرار حالة الشغور الوقتي، ورئيس المحكمة الدستورية أو من ينوبه يتولى بدوره إعلام رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة بقرار المحكمة في أجل أقصاه 48 ساعة من تاريخ الانعقاد، وبعد أن تقر المحكمة بحالة الشغور الوقتي يتولى رئيس الحكومة مهمة رئاسة الدولة لمدة أقصاها 60 يوما.

أما في حالة تجاوز مدة الشغور الوقتي المحددة ب 60 يوما أو في حالة تقديم رئيس الجمهورية استقالته كتابة إلى رئيس المحكمة الدستورية أو في حالة الوفاة أو العجز الدائم أو لأي سبب آخر، تكون المحكمة الدستورية مجبرة على الاجتماع فورا من أجل إقرار حالة الشغور النهائي، هذا القرار الذي يجب أن يكون بأغلبية ثلثي أعضائها حسب المادة 70 من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية، بعدها تقوم هذه الأخيرة بتبليغ القرار إلى رئيس مجلس نواب الشعب الذي بدوره يتولى مهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة لأجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما، ويكون رئيس مجلس النواب في هذه الحالة ملزما بأداء اليمين الدستورية أمام مجلسه وعند الاقتضاء أمام مكتبه أو أمام المحكمة الدستورية في حالة حل المجلس[2]، هذا وخلال المدة الرئاسية الوقتية ينتخب رئيس جمهورية جديد لمدة رئاسية كاملة، وما يمكن استنتاجه بعد إجراء مقارنة بالدستور السابق هو أنه:

- دستور 2014 عمل على توسيع نطاق الحالات التي تدخل في إطار إعلان حالة الشغور على غرار الدستور السابق[3].

- دستور 2014 عمل على تفصيل حالة الشغور الوقتي والنهائي بصفة دقيقة ومنح للمحكمة الدستورية دور أساسي في إعلان الحالتين، ففي حالة الشغور الوقتي يقر الشغور وتسند المهمة إلى رئيس الحكومة لمدة لا تتجاوز 60 يوما، أما في حالة الشغور النهائي فيقر الشغور وتسند المهمة لرئيس مجلس نواب الشعب لمدة محصورة بين 45 يوما و90 يوما، أما الدستور السابق فأسند مهمة رئاسة الدولة في حالة

[1] حسب المادة 07 من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية فإن هذه الأخيرة تتكون من أثني عشرة عضوا ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون، وبالتالي يمكن لستة أعضاء منها أن تقوم بدعوة المحكمة للانعقاد لإعلان حالة الشغور الوقتي لمنصب رئاسة الجمهورية، وصياغة المادة 84 من دستور 2014 جاءت مطلقة ولم تحدد الجهة التي تتولى إشعار المحكمة الدستورية بشغور منصب رئيس الجمهورية، ويفهم من ذلك أن المحكمة تتعهد من تلقاء نفسها في هذه الظروف المحيطة بمنصب رئاسة الجمهورية لتقرر الشغور الوقفي لهذا المنصب وكذلك تقرر الشغور النهائي.

[2] أنظر المادة 85 من دستور 2014 والمادة 71 من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية.

[3] يرجع سبب هذا التوسيع في حالات الشغور إلى ما شهدته الدولة التونسية خلال المرحلة الانتقالية، حيث دخلت البلاد في مأزق دستوري فلا مغادرة الرئيس لأرض الوطن تعتبر من الناحية القانونية شغورا نهائيا ولا المادة 56 من الدستور تخول للوزير الأول تولي مهام رئاسة الدولة بالنيابة، فكان تدخل المجلس الدستوري في هذه الحالة بمثابة تصحيح للمسار الدستوري لعملية انتقال السلطة بعد أن تم خرقها من طرف الوزير الأول، حيث لم يجد المجلس الدستوري سوى حالة العجز التام ليثبت الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية، أنظر في ذلك: منعم برهومي، مرجع سابق، ص 160.

الشغور إلى رئيس مجلس النواب لمدة تتراوح بين 45 يوما و60 يوما، وإذا تزامن الشغور النهائي مع حل مجلس النواب تسند المهمة إلى رئيس مجلس المستشارين لنفس الأجل.

– مدة الشغور الكاملة في الدستور السابق تحدد بشهرين كحد أقصى أما في دستور 2014 فنلاحظ بأنها مدة مبالغ فيها تقدر بخمسة أشهر، شهرين لرئيس الحكومة، وبعدها 90 يوما لرئيس مجلس نواب الشعب.

– بالنسبة لمتولي منصب رئاسة الدولة بالنيابة ففي الدستور السابق لا يجوز له الترشح لرئاسة الجمهورية ولو في صورة تقديم استقالته[1]، أمّا في دستور 2014 فلا نجد في الدستور ما يمنعه من ذلك، الأمر الذي يوحي بأنه مؤهل للترشح لرئاسة الجمهورية لعدم وجود نص يعارض ذلك.

– بالنسبة لتنظيم مسألة تزامن الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية مع حل المجلس النيابي، ففي الدستور السابق قد أسند هذه المهمة لرئيس مجلس المستشارين أمّا دستور 2014 فقد جاء خاليا من التنصيص على هذه الحالة، بالرغم من فرضية ندرة حدوثها لكنها تبقى ممكنة ومحتملة وهي مسألة في غاية الأهمية والخطورة وجب على المشرع الدستوري التونسي مراعاتها في المحطات الدستورية القادمة.

بناء على ما تقدم يمكن أن نورد بعض الفروق في تنظيم حالة الشغور في النظامين الجزائري والتونسي على النحو التالي:

مواطن الاختلاف	النظام الدستوري الجزائري	النظام الدستوري التونسي
المواد	المواد 102، 103، 104 من تعديل 2016	المواد 84، 85، 86 من دستور 2014
الشغور الوقتي	يكون في حالة المرض الخطير والمزمن، أين يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بعد اجتماع المجلس الدستوري وإثبات المانع والإعلان عنه من طرف البرلمان	يكون في حالة عدم قدرة رئيس الجمهورية على تفويض سلطاته أين يتولى رئيس الحكومة مهمة الرئاسة مؤقتا بعد إقرار الشغور من طرف المحكمة الدستورية
آجاله	خمسة وأربعون (45) يوما كحد أقصى	ستون يوما (60) كحد أقصى

[1] أنظر الفقرة 03 من المادة 57 من دستور 1959 المعدل في 2002.

حالات الشغور النهائي	* الاستقالة الوجوبية * الوفاة * الحالة الواردة بالمادة 103 من تعديل 2016	* الاستقالة الوجوبية * الوفاة * العجز الدائم * لأي سبب آخر أسباب الشغور النهائي
آجاله	أجل أقصاه 90 يوما	أدناه 45 يوم وأقصاه 90 يوم
إجراءات الشغور النهائي	– يعلن المجلس الدستوري الشغور النهائي – يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة	تجتمع المحكمة الدستورية فورا وتقر الشغور النهائي – تبلغ ذلك لرئيس مجلس نواب الشعب الذي يتولى مهمة رئاسة الدولة بالنيابة
الترشح لرئاسة الجمهورية	محظور على رئيس الدولة بالنيابة	لا يوجد ما يمنع ترشحه
اليمين الدستورية	غير مشترطة	يشترط على رئيس الدولة أداءها أمام مجلس نواب الشعب
تنظيم حالة اقتران شغور الرئاسة بشغور البرلمان	في هذه الحالة تسند المهمة لرئيس المجلس الدستوري	لم ينظمها الدستور
المدة الكاملة لحالة الشغور	أربعة (04) أشهر و 15 يوما+ (02) شهرين تتعلق بأحكام المادة 103 من تعديل 2016	خمسة (05) أشهر

ثانيا: الموافقة البرلمانية على تقرير الظروف الاستثنائية فترة شغور رئاسة الجمهورية:

لقد عالجت الأحكام الدستورية الواردة في المواد 102 و104 من تعديل 2016 جملة الآثار المترتبة على إعلان حالة شغور منصب رئيس الجمهورية الناتج عن حصول مانع نهائي أو الاستقالة أو الوفاة، بينما في المقابل نجد غياب كامل لهذا التنظيم في النظام الدستوري التونسي، فبالرغم من تطرق هذا الأخير لحالة الشغور وتنظيمها إلا أنه لم يوضح بشكل دقيق حالة اقتران شغور الرئاسة بالحالة الاستثنائية، وإنما اكتفى فقط بتحديد الحالات والاختصاصات التي لا يجوز لرئيس الدولة بالنيابة ممارستها، فبالرغم من أن الدستور السابق لسنة 1959 قد حظر عليه سلطة اتخاذ التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية إلا أننا نسجل غياب كامل لهذا الحظر الموضوعي في دستور 2014[1].

يتم تخويل رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري السلطة شبه الكاملة في ممارسة الاختصاصات والصلاحيات غير العادية التي من شأنها منحه القدرة على حماية مصالح البلاد ومؤسساتها، بينما في المقابل منحت السلطة التشريعية وظائف ومهام ثانوية لا تعكس بتاتا مكانتها السيادية في مثل هذه الأوضاع، فقد يحصل في بعض الحالات الضيقة وأن تواجه الدولة وضعا استثنائيا يتطلب تقرير الإجراءات الدستورية الضرورية لمواجهته يتوافق مع وضع أصعب وخطير يتمثل في شغور منصب رئاسة الجمهورية، الأمر الذي يطرح مسألة كيفية تسيير الوضع في البلاد في مثل هكذا حالات؟.

بالنسبة للمشرع الدستوري الجزائري وكإجراء وقائي واحترازي منه خشية الوقوع في أمر مماثل كهذا، فقد حرص على تنظيمها وتحديد الجهة المخول لها اتخاذ قرار تطبيق الظروف الاستثنائية خلال فترة شغور المنصب الرئاسي[2] والهيئات الواجب استشارتها، أما عن المشرع الدستوري التونسي فطالما أنه لم يحدد تنظيم هذه الحالة إبان حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية فإنه يمكن ضمنيا استنتاج أن رئيس الدولة المؤقت يلتزم بالإجراءات الدستورية التي تنطبق على رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية، بغية اتخاذه للتدابير الاستثنائية وبعد استشارة مجموعة من الهيئات الدستورية.

من أجل ذلك سوف نحاول التطرق إلى جملة الشروط الأساسية الموضوعية منها والشكلية التي يستدعيها تقرير الظروف الاستثنائية فترة شغور رئاسة الجمهورية، إضافة إلى إيراد جملة من الاستنتاجات

---

[1] الملاحظ أن حظر صلاحيات رئيس الدولة بالنيابة قد تم إيراده في المادة 86 من دستور 2014، وبمفهوم المخالفة فإن كل ما يخرج عن مجال هذه المادة فهو من اختصاص رئيس الدولة بالنيابة طبقا لنفس الشروط المطبقة على رئيس الجمهورية.

[2] تنص المادة 104 فقرة 03 و 04 من دستور 1996 المعدل في 2016 على أنه "...لا يمكن في الفقرتين المنصوص عليها في المادتين 102 و 103 أعلاه تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 07 و08 من المادة 91 والمواد 93، 142، 147، 154، 155، 208، 210، 211 من الدستور، لا يمكن خلال هاتين الفقرتين تطبيق أحكام المواد 105 و 107 و 108 و 109 و 111 من الدستور إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن"

حول منح البرلمان الجزائري سلطة الموافقة على تقدير الظروف الاستثنائية في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية.

أ- الشروط الأساسية لتقرير الظروف الاستثنائية فترة شغور منصب رئاسة الجمهورية:

كما سبقت الإشارة إليه فإنه قد يعترض الدولة ظروف خاصة إبان فترة شغور منصب رئاسة الجمهورية[1]، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى قصور مواجهة هذه الظروف بالقواعد العادية، ما يستدعي اللجوء إلى استعمال تدابير استثنائية نظرا لخطورة هذا الوضع، فقد خول المشرع الدستوري الجزائري لرئيس الدولة بالنيابة سلطة اتخاذ التدابير الاستثنائية اللازمة للاستتباب الوضع لكنه قيد ذلك بشروط تتمثل في موافقة البرلمان المجتمع بغرفتيه بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن، في المقابل وأمام عدم الحظر الصريح من طرف المشرع الدستوري التونسي لحق رئيس الدولة بالنيابة في اتخاذ التدابير الاستثنائية فإنه يمكن القول بإتباع نفس الإجراءات المطبقة على رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية المتمثلة في استشارة الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، لذلك سوف نتناول الشروط الموضوعية والإجرائية لتقرير الظروف الاستثنائية فترة شغور منصب رئاسة الجمهورية في كل من الدستورين الجزائري والتونسي.

1- الشروط الموضوعية:

من خلال استقرائنا لنص المادة 104 من تعديل 2016 وخاصة الفقرة 04 منها يتبين لنا بأن هناك شرطين موضوعيين يجب توافرهما للقول بإعلان حالة الظروف الاستثنائية أثناء شغور رئاسة الجمهورية، أما بالنسبة للدستور التونسي فإننا قمنا باستنتاجها ضمنيا وهي:

- شرط توافر حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية:

إن القراءة المتأنية للمادة 104 من تعديل 2016 تبين بأنه لم يتم التفرقة بين الشغور المؤقت والشغور النهائي، وبالتالي فإنه بمجرد حدوث مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو تقديم استقالته واستخلافه برئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري حسب الحالة، وحدث أن وقع عدوان على البلاد أو خطر يهدد أمن الدولة ومؤسستها فإن رئيس الدولة بالنيابة يتولى مهمة اتخاذ قرار إعلان حالة الظروف الاستثنائية، وذلك بعد استيفائه لجملة الشروط الإجرائية الشكلية اللازمة إضافة إلى أخذ موافقة البرلمان

[1] هذا وتدخل حالة الشغور الواردة بالمادة 103 من تعديل 2016 ضمن هذا الإطار، وبالتالي فإن متولي منصب رئاسة الدولة بالنيابة خلال فترة 60 يوما المخصصة لتنظيم انتخابات رئاسية يمكن أن تتصادف مع طرف استثنائي الأمر الذي يستدعي تقرير إحدى الحالات الإستثنائية، وبالتالي تسري عليه أحكام حالات الشغور الأخرى الواردة بالمادة 104، وعدم تطرقنا إلى هذه الجزئية بالتفصيل هو تطابق نفس الأحكام على هذه الحالة مع حالات الشغور الأخرى بالإضافة إلى عدم صدور القانون العضوي المنظم لشروط وكيفيات تطبيق أحكام المادة 103 من تعديل 2016.

المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، وبالتالي فإنه بمجرد توافر أسباب إعلان أحد الحالات الاستثنائية يكون رئيس الدولة بالنيابة سواء خلال فترة الشغور المؤقت أو النهائي مؤهلا لإعلان هذه الحالة الاستثنائية.

أما عن الوضع في الدستور التونسي فطالما أنه لم يوضح هذه المسألة ولم يدرجها ضمن حالات الحظر التي لا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة ممارستها والواردة بالمادة (86) فإن متولي منصب رئاسة الدولة أثناء حالة الشغور سواء الوقتي المحدد بستين 60 يوما لرئيس الحكومة أو النهائي المحدد ب 45 يوم كأجل أدنى و90 يوم كأجل أقصى بالنسبة لرئيس مجلس نواب الشعب، يمكنه إعلان إحدى الحالات الاستثنائية واتخاذ التدابير التي تحتمها هذه الحالة مع مراعاة جملة الإجراءات الشكلية الإجرائية الواردة بالمادة 80 من دستور 2014.

- شرط ضرورة وجود خطر أو تهديد يبرر تقرير الظروف الاستثنائية:

إن اللجوء إلى تقرير حالة من حالات الظروف الاستثنائية من طرف رئيس الدولة بالنيابة يجب أن يستند على شرط أصلي يتمثل في وجود خطر أو تهديد، هذا الأخير الذي يختلف باختلاف الحالة الاستثنائية فالدستور الجزائري قد عالج كل حالة على حدا على عكس المشرع الدستوري التونسي الذي نظمها في مادة وحيدة وتسري على جميع الحالات، فبالنسبة للشرط الأساسي الذي يستدعي تقرير الظروف الاستثنائية من طرف رئيس الدولة بالنيابة في الدستور الجزائري فيتمثل في:

- **حالة الطوارئ والحصار**: فالضرورة الملحة هي الدافع الرئيسي والأساسي الذي يستدعي إعلان كل حالة، ولرئيس الدولة بالنيابة السلطة التقديرية في الاختيار بين الحالتين التي يستلزم تطبيقها لمواجهة الوضع الاستثنائي.

- **الحالة الاستثنائية**: بناءا على نص المادة 107 من تعديل 2016 فإن تقرير الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الدولة يكون مرتبط أساسا بوجود خطر على قدر كبير من الجسامة يكون قد وقع أو على وشك الوقوع يهدد كيان الدولة.

- **حالة التعبئة العامة**: طالما أن المادة 108 من تعديل 2016 لم تحدد صراحة الدافع من وراء تقريرها إلا أنه في الغالب يتم تقريرها في حالة معلومات شبه أكيدة على وجود تهديد وشيك لوقوع حرب من طرف دولة أجنبية، ما يدفع رئيس الدولة بالنيابة لإعلانها وبالتالي يتم تسخير كل الإمكانيات المادية والبشرية وتحضيرها للحرب.

- **حالة الحرب**: بناء على نص المادة 109 من تعديل 2016 فان الدافع من وراء إعلان حالة الحرب يكون في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، وبالتالي فإذا توفر هذا الدافع يكون لرئيس الدولة بالنيابة الصلاحية في تقريرها.

- **توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم:** وبالتالي فإنه بناء على نص المادة 111 من تعديل 2016، فلرئيس الدولة بالنيابة أن يتولى هذه المهمة والدافع الأساسي من وراء ذلك هو مصلحة الدولة ومؤسساتها[1].

أما عن الوضع في النظام الدستوري التونسي فإن هذا الأخير قد وحد الدافع من وراء إعلان حالة من الحالات الاستثنائية، وبالتالي فإنه في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها يكون عاملا ودافعا رئيسيا للجوء رئيس الدولة بالنيابة إلى تقرير إحدى الحالات الاستثنائية، وقد ينتج هذا الخطر عن أزمة داخلية حادة مثل حالة العصيان انتفاضة شعبية، أعمال فوضوية، إضرابات عامة، محاولة قلب النظام، حرب أهلية أو حرب مع دولة أجنبية.

وبالتالي ففي حالة توافر هذين الشرطين أمكن لرئيس الدولة بالنيابة إعلان أحد الحالات الاستثنائية، إلا أنه ملزم قبل ذلك بإتباع إجراءات شكلية معنية ومضبوطة.

2- الشروط الشكلية والإجرائية:

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية السابق ذكرها لتقرير إحدى الحالات الاستثنائية من طرف رئيس الدولة بالنيابة، فإن الدستور قد وضع شروط شكلية خاصة تشمل كافة الحالات، فإذا كانت الشروط الموضوعية الواجب احترامها من طرف رئيس الدولة بالنيابة هي نفس الشروط المطبقة على رئيس الجمهورية فإن الشروط الشكلية والخاصة بتطبيق الحالات الاستثنائية تختلف بينهما لاختلاف مركزهما القانوني في النظام الدستوري الجزائري، أما في النظام التونسي فطالما لم يفرق الدستور بين الحالتين ولم يقم بتوضيحهما فإن القول بسريان نفس الإجراءات الشكلية التي يلزم بها رئيس الجمهورية كذلك يلتزم بها رئيس الدولة بالنيابة يبقى واردا.

بالعودة إلى نص المادة 104 فقرة 04 من تعديل 2016 فإن تقرير حالة من الحالات الاستثنائية من طرف رئيس الدولة بالنيابة يشترط بالدرجة الأولى الحصول على الموافقة البرلمانية، فعلى عكس الحالة العادية أين تكون استشارة رئيسي غرفتي البرلمان من طرف رئيس الجمهورية أثناء تطبيق المواد 105، 107، 108، 109 المتعلقة بحالات الظروف الاستثنائية مجرد إجراء شكلي لا يترتب عنه إلزامية الأخذ به، فإنه أثناء مدة النيابة يجب على رئيس الدولة قبل إقرار أي حالة أن يحصل على موافقة من البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، وبالتالي يكون لهذا لأخير السلطة التقديرية الواسعة في توجيه رئيس الدولة وترشيد قراراته، ولعل السبب من وراء ذلك هو صعوبة المرحلة وخطورة الإجراءات المتخذة خلالها وتأثير ذلك على السير العادي لمؤسسات الدولة أو على حقوق وحريات الأفراد.

[1] لتفصيل أكثر أنظر بوقرن توقيف، مرجع سابق، ص 161 وما بعدها.

هذا ويكون رئيس الدولة بالنيابة ملزما كذلك باستشارة المجلس الدستوري قبل إعلان أحد الحالات الاستثنائية، لأن الرأي الذي يقدمه هذا الأخير من شأنه إعطاء مصداقية ومشروعية دستورية للرئيس في فترة الشغور، كما أنه كذلك عليه استشارة المجلس الأعلى للأمن، لأن رئيس الدولة بالنيابة تنقصه الخبرة والدارية في مجال الشؤون الأمنية والدفاعية والدبلوماسية بحكم المنصب الذي تقلده مسبقا، ما يجعل اتخاذ قراره النهائي بشأن الإعلان من عدمه بحاجة إلى رأي أشخاص وهيئات ذات اختصاص وإحاطة بالأوضاع الاستثنائية التي تشهدها الدولة.

أما بالرجوع إلى نص المادة 80 من دستور 2014 التونسي فإنه يشترط لإعلان أحد الحالات الاستثنائية إتباع إجراءات شكلية معنية، وبالتالي فإن رئيس الحكومة خلال فترة الشغور الوقتي ورئيس مجلس نواب الشعب خلال فترة الشغور النهائي ملزمان بإتباع هذه الشروط الشكلية في حال تزامنت مع ظرف من الظروف الاستثنائية، فرئيس الدولة بالنيابة خلال فترة الشغور الوقتي عليه أن يستشير رئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب، هذه الإجراءات الشكلية تكون سابقة لإعلان الحالة الاستثنائية والدستور لم يبين طبيعة هذه الاستشارة ما إذا كانت كتابية أم شفهية أو مباشرة أو غير مباشرة، فالأكيد أن هذه الاستشارة تظفي على اللجوء إلى التدابير الاستثنائية مصداقية سياسية تجسم مدى تأييد المؤسسات السياسية الدستورية الحكومية والتشريعية لاختيار رئيس منصب رئيس الدولة بالنيابة في هذا المجال[1]، وهي نفس الإجراءات التي تسري على رئيس مجلس نواب الشعب الذي يتولى سد شغور منصب رئاسة الجمهورية خلال فترة الشغور النهائي، لكنها تبقى غامضة ومبهمة طالما لم يوضحها الدستور صراحة وتحتاج إلى ضبط وتدقيق لأنها مسألة على قدر كبير من الأهمية.

ب- استنتاجات حول منح البرلمان الجزائري سلطة الموافقة على تقرير الحالة الاستثنائية في حالة الشغور:

إن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا في صورة هيئة مؤتمر بموجب المادة 104 من تعديل 2016، ورغم الدور الهام المنوط به خلال هذه الحالة الظرفية الاستثنائية إلا أنه لا يملك سلطة القرار النهائي كون أن هذه الأخيرة منحت لمتولي رئاسة الدولة بالنيابة، وبالتالي يمكن القول بأن دوره يبقى مقيدا ومعلقا على إرادة رئيس الدولة بالنيابة، ولعل اشتراك البرلمان بغرفتيه ومنحه سلطة الموافقة على تقرير الظروف الاستثنائية يشكل تجاوز لقاعدة الهيمنة التنفيذية، ويرجع السبب في ذلك إلى غياب رأس الجهاز التنفيذي الأمر الذي أدى إلى ضعفه وعدم قدرته على أداء دوره دون الاشتراك مع نظيره التشريعي، ويرجع سبب إعطاء البرلمان لهذه الصلاحية إلى عدة عوامل من بينها:

[1] أنظر عبد العزيز الجزيري ومصطفى الوصيف، مرجع سابق، ص 171.

– افتقاد رئيس الدولة بالنيابة إلى الشرعية الانتخابية، ففي حال انفراده بتقرير إحدى الحالات الاستثنائية دون مراعاة الشروط الإجرائية السابقة يثير انتقادات كبيرة ومن شأنه المساس بحقوق وحريات الأفراد فيكون البرلمان في مرتبة أعلى من سلطة رئيس الدولة بالنيابة.

– إن رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري اللذان يتوليان مهمة رئاسة الدولة بالنيابة قد يحصل وأن تنقصهما الخبرة والدراية بشؤون تسيير الدولة ومؤسساتها في مثل هكذا أوضاع، لهذا يتدخل البرلمان المتكون من كفاءات تمثل مختلف مناطق ربوع الوطن على دراية أوسع بالأوضاع التي تشهدها مناطق انتمائهم.

– البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا خلال فترة شغور رئاسة الجمهورية يلعب دورا رقابيا هاما على رئيس الدولة الذي يمكن أن يلجأ إلى إعلان إحدى الحالات الاستثنائية لأغراض شخصية ذاتية تخدم أهدافه السلطوية، بالتالي فالبرلمان في مثل هذا الوضع أنيطت به مهمة تقرير مدى جدية مبادرة الرئيس والموافقة عليها من عدمه.

– والملاحظ كذلك أن المشرع الدستوري الجزائري قد فضل في مثل هذا الوضع إعمال مبدأ الفصل بين السلطات المبني على التعاون والرقابة المتبادلة كحل لمواجهة الوضع الذي تمر به البلاد، وبالتالي منح السلطة التشريعية المنعقدة بغرفتيها نوعا من الشراكة في اتخاذ قرار تطبيق أحكام المادة 104 من شأنه توضيح الصورة أكثر والخروج بحل يخدم بالدرجة الأولى مصالح البلاد[1].

هذا ويطرح إشكال آخر يعتبر بمثابة فراغ دستوري يتعلق بقضية مسؤولية رئيس الدولة بالنيابة، فلا الدستور الجزائري ولا الدستور التونسي تطرقا إليه تنظيم هذه المسألة وخاصة ما يتعلق بالمسؤولية الجنائية المترتبة على حالة الخيانة العظمى في الجزائر وحالة الخرق الجسيم في الدستور التونسي.

[1] أنظر توفيق بوقرن، مرجع سابق، ص 169.

المطلب الثاني: تمايز دور البرلمان تجاه الآثار المترتبة على إعلان حالة الحرب:

نشير إلى أن الدراسات الحديثة في هذا المجال أصبحت تفضل مصطلح النزاع بدل الحرب لأن مصطلح الحرب مفهوم عام وشامل يقصد به في إطار القانون الداخلي العام ذلك النزاع المسلح الذي يحدث بين فريقين من دولتين مختلفتين، إذ تدافع فيها الدولة المتحاربة عن مصالحها وأهدافها وحقوقها ولا تكون الحرب إلا بين الدول، أمّا التعريف الحديث للحرب فيرتكز على أنها أي نزاع مسلح داخليا كان أم خارجيا، هذا ونجد بأن للحرب العديد من الأنواع فنجد مثلا الحرب الأهلية، الحرب العالمية، حرب العصابات والحرب الوقائية.

وبالحديث عن المشرع الدستوري الجزائري ووعيا منه بأن الدولة الجزائرية تعيش عالم حركي يؤثر عليها باستمرار وتجعلها عرضة لتأثيرات مختلف التطورات التي تعرفها الساحة الدولية، فإنه حرص بداية من أول دستور للجمهورية لسنة 1963 على تنظيم حالة الحرب وتحديد شروطها وأثارها تفاديا لأي مستجدات قد تؤدي إلى ضرورة إقرارها، وهو الأمر الذي انتهجه المشرع الدستوري التونسي بداية من دستور 1959.

دائما في نفس سياق حالة الحرب نجد بأن الفقه قد ميز بين نوعين أساسيين للحرب وهما:

* **الحرب الهجومية:** وهي التي تنص عليها غالبية الدساتير في أحكامها، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى تأسيس الأمم المتحدة وسيادة الاعتقاد الذي مفاده السعي إلى التعايش السلمي، وبالتالي فكل دولة تهاجم غيرها تعتبر قد خرجت على سند شرعي للقانون الدولي الذي مكنها من أن تنال عضويته في الأمم المتحدة، ونشير إلى أن من بين الدساتير التي أخذت بهذا النوع من الحرب هو الدستور المصري الصادر سنة 1923 حيث نص في المادة 46 منه على أنه "على الملك أن يعلن الحرب، وإعلان الحرب الهجومية يتطلب موافقة البرلمان"[1].

* **الحرب الدفاعية:** وهي التي لا تلجأ إليها الدولة إلا إذا فرضت الأوضاع ذلك نتيجة تعرضها لاعتداء خارجي، وتقرير هذه الحرب الدفاعية يستند إلى نص المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة[2]، وهذا النوع هو الذي اعتمده المشرع الدستوري الجزائري في المادة 109 من الدستور، وهو ما يفهم من عبارة " وقوع عدوان" أما بالنسبة للوضع في الدستور التونسي فإن الأمر فيه اختلاف، ففي دستور 1959 الذي كان ينص في المادة 02/48 منه على أنه "يشهر الحرب..." ونعلم بأن إشهار الحرب لا يكون إلا في

[1] أنظر عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، ط 2015، مرجع سابق، ص 343.

[2] تنص المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه "ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي التي اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فورا، لا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق – من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه".

حالة الحرب الهجومية، وبالتالي يمكن القول بأن هذا الدستور كان يعتمد على الحرب الهجومية أما دستور 2014 فقد نص في المادة 77 على أن رئيس الجمهورية يعلن الحرب، وإن كان الدستور لم يحدد طبيعة إعلان هذه الحالة وكذا الوصف الذي يمكن أن نكيفها على أساسه هل هي حرب هجومية أم دفاعية إضافة إلى غموض الدافع الأساسي من وراء إعلان هذه الحرب.

وبالتالي بناء على ما تقدم فإن كل من الدستورين الجزائري والتونسي قد عمل على تنظيم هذه المسألة بما يتلاءم وواجب المهام الدستورية، لذلك وجب التطرق إلى بيان الأحكام الإجرائية التي تحكم تنظيم حالة الحرب، وكذلك إلى تأثير ما ينجم عن إعلان هذه الحالة على دور البرلمان الرقابي في كل من الجزائر وتونس.

الفرع الأول: الشروط الدستورية لإعلان حالة الحرب:

تعتبر حالة الحرب من أخطر وأشد الحالات الاستثنائية التي يمكن أن تشهدها الدولة، ومن أجل ذلك منحت الدساتير مهمة قيادة القوات المسلحة لرئيس الجمهورية الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني باعتباره الشخصية الأولى السامية في الدولة، وبالتالي فإنه منطقيا أن تسند له مهمة إعلان هذه الحالة، وهو ما سلكه الدستورين الجزائري والتونسي، وبالنظر لخطورة اتخاذ هذا القرار أحاط كل من الدستورين إعلان هذه الحالة بجملة من الشروط الشكلية وأخرى موضوعية، هذه الأخيرة نجد لها غياب في ظل الدستور التونسي أمام تفصيلها من طرف المشرع الدستوري الجزائري.

أولا: الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحرب في الدستور الجزائري:

لقد اشترط الدستور الجزائري توافر جملة من المبررات لإعلان حالة الحرب تتمثل في حالة وقوع العدوان بصورتيه الفعلي أو المحتمل الوقوع، إضافة إلى ضرورة أن تكون الغاية من إعلان هذه الحرب دفاعية وليست هجومية ويضاف لها شرط عجز وسائل القانون الدولي العادي عن مواجهة حالة العدوان، وهو الأمر الذي لم يتطرق إليه المشرع الدستوري التونسي لذلك سوف نتطرق إلى ما أورده الدستور الجزائري.

أ- شرط توافر حالة العدوان:

تنص المادة 109 من تعديل 2016 على أنه "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة" وبناء عليه فإن الضرورة الملحة التي تدفع برئيس الجمهورية إلى إعلان حالة الحرب هي وقوع عدوان فعلي على البلاد أو احتمال وقوعه، ويتمثل العدوان الفعلي في تدخل دولة أو مجموعة من الدول في الشؤون الداخلية أو الخارجية لدولة معينة وذلك باعتماد القوة العسكرية، والمؤشرات التي تمكن من معرفة دلائل هذا العدوان هي تلك العمليات العسكرية التي تقوم بها دولة أو عدة دول أجنبية مباشرة ضد دولة معينة، أما العدوان المحتمل فهو الذي يمكن

معرفته من خلال الملابسات المادية الظاهرة على أرض الواقع عن طريق التحضيرات العسكرية وحشد الجيوش على الحدود أو ممارسة أعمال تخريبية[1].

والمشرع الدستوري الجزائري لم يتطرق بدوره إلى تعريف العدوان إنما أحال ذلك إلى ميثاق الأمم المتحدة، هذه الأخيرة التي نصت في الفقرة الرابعة من المادة الثانية على أنه: "التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فعلا"، أي أنه بمجرد التأكد أن هناك تهديدا مباشرا باستخدام القوة المسلحة يدل على وشك بداية العدوان والحرب يكفي لاتخاذ الإجراءات الإستباقية، لكن الأمم المتحدة لم تعرف العدوان صراحة إلا بعد أن قام أعضاؤها بتشكيل لجنة خاصة للقيام بالدراسات والأبحاث اللازمة حول هذه المسألة، أتمت هذه اللجنة مهامها سنة 1974 وقدمت تقريرها للجمعية العامة في دورتها 29 التي أصدرت القرار رقم 3314، الذي جاء في مادته الأولى أن العدوان هو: "استخدام القوة المسلحة من قبل دولة ما ضد دولة أخرى أو سلامتها أو استقلالها أو بأية صورة أخرى تتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة "، وهذا التعريف ثارت بشأنه العديد من الاختلافات والانتقادات خاصة مع بروز فرع آخر من القانون الدولي يهتم بهذه الإشكالية وهو القضاء الدولي الجنائي، لكنه يبقى تعريف تعتمده الأمم المتحدة للتأكد من قيام حالة العدوان من عدمه.

وبالتالي فإن رئيس الجمهورية مقيد في إعلان حالة الحرب لأنه لا يمكن أن يلجأ إلى إعلان هذه الحالة إلا بتوافر الشرط المتعلق بالعدوان، وهذا دليل على أن المشرع الدستوري الجزائري احترم المعاهدات الدولية والميثاق الأممي، هذا الأخير الذي يحرم على الدول استعمال القوة أو التهديد باستعمالها ضد دول ذات سيادة في الأمم المتحدة، ولكن شرع لها في المقابل حق إقرار الحرب لصد أي عدوان خارجي وقع عليها أو على وشك الوقوع.

ب- رد العدوان الغاية المتوخاة من وراء إعلان حالة الحرب:

باعتبار أن السماح باستخدام القوة المسلحة في إطار استعمال الحق في الدفاع الشرعي يعتبر استثناء عل قاعدة دولية آمرة مستقرة تقضي بحظر استخدام القوة أو التهديد باستعمالها في العلاقات الدولية، فإن اللجوء إلى هذا الاستثناء له هدف محدد وهو وضع حد لخطر العدوان، هذا الأخير الذي يمس الاستقلال السياسي للبلاد والسلامة الإقليمية وسيادة الدولة المعتدى عليها وليس المساهمة في منع وقوع اعتداء مستقبلي أو لمعاقبة فاعلي اعتداءات قد تمت[2].

إذن فمن الشروط الأساسية لإعلان حالة الحرب في النظام الدستوري الجزائري أن يكون ذلك بغرض دفاعي ضد العدوان المسلح، أي أنه تم استبعاد إمكانية إعلان الحرب الهجومية أو التهديد بها عن طريق

[1] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص 350.
[2] أنظر العباسي كهينة، المفهوم الحديث للحرب العادلة، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 16.

التدخل في الشؤون الداخلية للدول أو اللجوء إلى عمليات عسكرية أو مجرد التهديد أو التلويح باستخدام القوة العسكرية عن طريق حشد العساكر بجوار حدود دولة أخرى، وما يؤكد هذا القول هو أن المادة 109 تنص على أنه: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع"، وبالتالي فهذه المادة جزمت بأن العدوان يجب أن يأتي من الدولة الأجنبية، ما يدعم هذا الرأي كذلك هو روح نص المادة 29 من تعديل 2016 التي نصت على أنه "تمتنع الجزائر عن اللجوء إلى الحرب من أجل المساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى وحريتها، وتبذل جهدها لتسوية الخلافات الدولية بالوسائل السليمة"، وعليه فهذه دلائل ومبررات على أن الحرب التي وردت بالمادة 109 يقصد بها الحرب الدفاعية وليست الهجومية.

كما أن لجوء الدولة الجزائرية إلى رد العدوان أو كما يصطلح عليه في القانون الدولي العام بالدفاع الشرعي ما هو إلا وفاءا منها لالتزاماتها الدولية، وخاصة المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة التي نصت على حق الدول في الدفاع عن نفسها ضد الاعتداءات الأجنبية.

ج- شرط مراعاة الحل السلمي:

يقصد بهذا الشرط أن تسعى الدولة الجزائرية بكل الوسائل التي تملكها أن تمتنع عن اللجوء إلى الحرب، وتبذل قصارى جهدها لتسوية الخلافات الدولية بالوسائل السلمية، وهذا طبقا لأحكام المادة 29 من دستور 1996، بمفهوم مغاير أن يكون الدفاع الشرعي هو الوسيلة الوحيدة لصد هذا العدوان، فبالنظر إلى حالة الاستعجال التي تحكم استخدام الدولة لحقها في الدفاع الشرعي فإن تقديرها إذا كانت هناك ضرورة أم لا للجوء للقوة المسلحة يرجع مبدئيا إلى الدولة المتعدى عليها، وعليه فبعد استنفاذ كافة الطرق السلمية المعتمدة في حل الخلافات الدولية كالمساعي الحميدة والمفاوضات والوساطة وثبوت عجزها كمحاولة لاحتواء الاعتداء الخارجي، أمكن لرئيس الجمهورية تفعيل المادة 109 من الدستور وبالتالي إعلان الحرب.

ثانيا: الشروط الشكلية الواردة على إعلان حالة الحرب:

بالرغم من الوضع الخطير الممكن أن تعيشه البلاد نتيجة عدوان مسلح أجنبي عليها أو تهديد بهجوم محتمل يمس مؤسساتها وسيادتها وحتى تواجدها الأمر الذي يستلزم سرعة وحزم في اتخاذ القرار، ما جعل المشرع الدستوري الجزائري يلزم رئيس الجمهورية بالتقيد بمجموعة من الإجراءات الشكلية التي يلاحظ بأنها أشد صرامة من الشروط المحددة في الحالات السابقة، أما المشرع الدستوري التونسي فقد لوحظ بأنه اشترط على رئيس الجمهورية شروط يمكن القول على أنها تنقص من سلطته الواسعة في تقرير حالة الحرب، أين أشترط موافقة البرلمان على إقرار إعلان هذه الحالة وهو الذي سوف نتطرق إليه بنوع من التفصيل.

أ- شرط استشارة مجموعة هيئات دستورية:

انطلاقا من نص المادة 109 من تعديل 2016 نجد بأن المشرع الدستوري قد اشترط استشارة هيئات دستورية هي نفسها تقريبا الواردة في الحالات الاستثنائية الأخرى، يضاف لها شرط شكلي آخر يتمثل في توجيه خطاب للأمة.

1- اجتماع مجلس الوزراء:

يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والعامة التي تهم الأمة واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على الجماعية في المناقشة بقيادة رئيس الدولة، فإذا كان للوزير الأول الطاقم الحكومي دور مهم في الحالات العادية فإنه في مثل هذه الحالة يقل دورهم لصالح رئيس الجمهورية لأن الأمر يتعلق بقضية مصيرية مستعجلة وهو ما يتماشى وأحكام الدستور[1].

لكن بالرغم من كون الطاقم الوزاري يظم قطاعات حساسة كالدفاع، الخارجية والمالية وغيره الأمر الذي يمكن أن يشكل موقف مدعم لقرار رئيس الجمهورية وذلك من خلال تقديمهم المعطيات والمعلومات المتوفرة حول الأوضاع التي تعيشها البلاد، سواء بدأ العدوان فعلا أو على وشك الوقوع كما لهم أن يقترحوا عليه بعض الإجراءات التي يمكن اتخاذها.

فبعبارة "اجتماع مجلس الوزراء الواردة بالمادة 109 من تعديل 2016 لا تعني بالضرورة إعلام المجلس فقط، وإنما يمكن أن يمتد الأمر إلى مناقشة الموضوع للاستعداد لمواجهة الوضع كل في مجاله ومن ثمة اتخاذ قرارات ذات صلة قبل الإعلان عن الحرب، وهو الأمر الذي يسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ قراراته بصفة مباشرة كل على مستوى قطاعه ويشرح لهم ما هو مقبل على اتخاذه، وذلك باعتبارهم الوسيلة التنفيذية التي عن طريقها تطبق كافة إجراءات حالة الحرب[2].

كما أن الاجتماع بهذه الهيئة التنفيذية لا يفسر على أنه يقيد رئيس الجمهورية بطلب موافقة حكومته على حالة إعلان الحرب، لأن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية في هذا الإطار وما اجتماع مجلس الوزراء إلا إجراء شكلي يعكس بصورة غير مباشرة التداول حول سلطة اتخاذ القرار.

2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

كما سبقت الإشارة فإن مهمة هذا المجلس محددة بموجب المادة 197 من تعديل 2016 التي تنص على أنه:" يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني"، إذن فإن رئيس الجمهورية في مثل هكذا ظرف خطير يستند إلى

[1] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص ص، 110، 117.
[2] أنظر بوقرن توفيق، مرجع سابق، ص 148.

الإطارات المكونة للمجلس الأعلى للأمن لأنهم على قدر كبير من الخبرة والدراية الواسعة، سواء في المجال الأمني أو التكتيكي كما لهم أن يزودوه بخطط وأفكار مهمة تساهم في رد هذا العدوان.

وما من شك في أن رئيس الجمهورية رغم ورود هذا الشرط إلا أنه نظرا لكونه رئيس المجلس الأعلى للأمن يتمتع بحرية كبيرة في اتخاذ القرار النهائي، وذلك بعد الاستماع لأعضاء المجلس وتبيان وجهات نظرهم خاصة ما يتعلق بمسألة مدى ملائمة إعلان حالة الحرب أو تأجيل ذلك، وإن كان في المقابل لا يستطيع أن يضع جانبا تلك الآراء والاقتراحات مكتفيا بالظروف السياسية الداخلية والخارجية لما لتلك الآراء من آثار على خيار الحرب استراتيجيا وعسكريا[1].

3- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

نشير إلا أن هذه الاستشارة لم ينص عليها دستور 1976 و 1989 وهي خطوة تعكس تدعيم مركز ودور المؤسسة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، فعلى الرغم من نقص خبرة رئيسي غرفتي البرلمان بشؤون الحرب واستراتيجياتها، إلا أن الدستور قد نص على استشارتهما لأنهما سوف يقومان بإبداء الرأي نيابة عن أعضاء ونواب البرلمان ويحملان رأيهم سواء بالموافقة أو بالمعارضة، هذا ويلاحظ بأن المشرع الدستوري لم يحدد طبيعة أو الشكل الرسمي لهذه الاستشارة على عكس ما ذهب إليه الدستور الفرنسي في المادة 16 منه أين أشترط الشكل الرسمي لهذه الاستشارة.

وبالرغم من أن هذه الاستشارة لا تلزم رئيس الجمهورية في شيء وبالتالي إن خالفها لا يترتب عليه أي جزاء، إلا أنها تبقى ذات قيمة أدبية كبيرة وشرط دستوري شكلي وجب على رئيس الجمهورية إتباعه وإلا عد عمله غيره دستوري مشوب بعدم المشروعية.

4- استشارة رئيس المجلس الدستوري جديد تعديل 2016:

لقد أضاف تعديل 2016 جهة استشارية أخرى وجب على رئيس الجمهورية احترامها وهي التي تتعلق باستشارة رئيس المجلس الدستوري، ولعل هذه الإضافة تجسد الطابع الاستعجالي لحالة الحرب وكذلك نتائجها على أمن واستقرار البلاد، والمشرع الدستوري اشترط استشارة رئيس المجلس وليس المجلس بأكمله وهي ضرورة دفعت إليها حالة الاستعجال، كما يعاب كذلك على المشرع الدستوري أنه لم يبين شكل طبيعة هذه الاستشارة فكان من الأجدر أن يضمن هذه الحالة في إطار أحكام الباب الرابع من النظام المحدد لقواعد محل المجلس الدستوري المتعلقة باستشارة المجلس الدستوري في حالات خاصة لسنة 2016، ولعل رأي المجلس الدستوري في هذا الإطار سوف ينصب على قرار الإعلان ومدى توافر شروطه وظروفه الدستورية من عدمه وليس لإبداء الرأي حول الإجراءات التي سوف يتم تطبيقها، وحسنا

[1] أنظر عبد العزيز برقوق، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2002/2001، ص 71.

فعل المشرع الدستوري بإضافة هذا الشرط الشكلي لأن من شأنه أن يجنب رئيس الجمهورية الوقوع في إشكالات دستورية تصعب عليه اتخاذ القرار من جهة، ومن جهة أخرى فإن الأثر الخطير المترتب على إعلان حالة الحرب المتمثل في تعليق العمل بالدستور يستوجب استشارة هذا المجلس وأخذ رأيه حول مسألة الحال.

5 – انعقاد البرلمان المجتمع بغرفتيه معا وتوجيه خطاب للأمة:

إن اجتماع البرلمان بغرفتيه في ظل حالة الحرب وبالرغم من وجود ذلك بنص الدستور ودون حاجة إلى استدعاء من طرف رئيس الجمهورية أو أي جهة كانت، فإنه ليس شرطا لإعلان حالة الحرب بل هو نتيجة لذلك بمعنى أن رئيس الجمهورية عند اتخاذ قرار إعلان حالة الحرب غير مقيد بانتظار انعقاد البرلمان، بل إن هذا الانعقاد يتم بقوة القانون بعد الإعلان مباشرة، هذا الشرط الشكلي يمثل مشاركة أدبية للسلطة التشريعية في تسيير هذه المرحلة لكن المتأمل للمادة 109 من الدستور يلاحظ بأن المشرع الدستوري قد خول لرئيس الجمهورية سلطة الإنفراد بمباشرة إعلان حالة الحرب دون مشاركة فعلية من البرلمان الذي يكتفي بالاجتماع الوجوبي، وما يفهم ضمنا من هذه المادة أنها لم تخول البرلمان ممارسة أي اختصاص تشريعي كان أم رقابي، بمعنى أنه ليس بوسعه مباشرة سلطاته التي منحها له الدستور إلى حين زوال حالة الحرب والعودة للعمل بالدستور[1].

أما الفقرة الأخيرة من المادة 109 فقد فرضت على رئيس الجمهورية شرط توجيه خطاب للأمة يبين فيه الوضعية الجديدة المتمثلة في وقوع عدوان ومواجهته بالحرب، "وهذا الخطاب لا يهدف إلى إعلام الأمة بتفاصيل قرار رئيس الجمهورية وإنما له طابع رمزي فقط يتمثل في ترجمة التضامن الخاص الذي يجب أن يكون قائما بين رئيس الدولة والأمة في هذه اللحظات المأساوية[2]، ويرجع سبب اشتراط توجيه خطاب للأمة في حالة الحرب دون الحالات الأخرى إلى خطورة هذه الحالة الإستثنائية وانعكاساتها على المستويات وتقييدها الكبير لممارسة الأفراد لحقوقهم والتهديد المباشر لمؤسسات الدولة واستقلالها، وبالتالي يبقى هذا الخطاب بمثابة جسر لخلق علاقة مباشرة بينه وبين أفراد شعبه الذين انتخبوه ووضعوا ثقتهم فيه، ومن خلاله يسعى إلى الحصول على دعمهم وتأييدهم للموقف الذي اتخذه على المستوى الداخلي والدولي.

[1] أنظر عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، ط 2015، مرجع سابق، ص ص، 348، 349.

[2] A.K HARTANI, le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, thèse de doctorat, faculté de droit, université d'Alger, juin 2003, p 239.

ب- الشرط الشكلي المرتبط بموافقة مجلس نواب الشعب التونسي:

تنص الفقرة 05 من المادة 77 من دستور 2014 على أنه:" يتولى رئيس الجمهورية...إعلان الحرب وإبرام السلم بعد موافقة مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه وإرسال قوات إلى الخارج بموافقة رئيس مجلس نواب الشعب والحكومة، على أن ينعقد المجلس للبت في الأمر خلال أجل لا يتجاوز ستين يوما من تاريخ إرسال القوات"، قبل الخوض في تحليل هذه المادة نشير إلى أن دستور 1959 السابق كان يستعمل مصطلح "يشهر الحرب" وهو ما نصت عليه المادة 48 فقرة 02 من تنقيح 2002[1]، وبالتالي فإن هذا الأخير كان يعتمد على الحرب الهجومية وليس الحرب الدفاعية كما أنه يمكن تفسير هذا المصطلح على أنه يعكس كلا النوعين، فعند تعرض البلاد إلى عدوان خارجي فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعلن الحرب دون انتظار موافقة مجلس النواب لإعطاء الإذن للقوات المسلحة بالدفاع عن البلاد وسلامة ترابها أو أمن شعبها[2].

لكن دستور 2014 قد اعتمد على مصطلح "إعلان الحرب" وهي كذلك تحتمل الحرب الهجومية و الحرب الدفاعية لأنه لم يحدد بشكل دقيق الحالة أو الظروف التي تدفع إلى إعلان حالة الحرب وبالتالي فهو يحتمل النوعين، هذا ونشير إلى أن المشرع الدستوري التونسي قد عمل على إبراز المكانة السيادية للبرلمان من خلال إشراكه فعليا في إعلان حالة الحرب عكس ما هو عليه الحال بالنسبة للبرلمان الجزائري، فبالرغم من أن قرار إعلان الحرب يعتبر من ضمن أعمال السيادة[3] إلا أن الدستور قيد رئيس للجمهورية لإعلانه بضرورة الحصول على الموافقة الصريحة من طرف مجلس نواب الشعب، ولعل سبب اعتماد المشرع على هذا الشرط هو خطورة الوضع، الأمر الذي يحتم تقاسم المسؤولية في اتخاذ هذا القرار وتبعاته من طرف السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإن كان يعاب على المشرع الدستوري في الجزء المخصص بتحديد شكل وطبيعة إعلان الحرب من قبل رئيس الجمهورية وكيفية موافقة مجلس نواب الشعب على ذلك.

رغم هذا الغموض إلا أنه يمكن تصور اتخاذ قرار إعلان الحرب في شكل إعلان أو خطاب رسمي يتوجه به رئيس الجمهورية إلى الشعب وإلى العالم، وتكون الموافقة عليه من طرف مجلس نواب الشعب بنصاب صريح محدد بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه، وبالتالي يبدو واضحا من خلال الفقرة 05 من المادة

[1] تنص المادة 48 فقرة 02 من تعديل 2002 على أنه: "ويشهر الحرب ويبرم السلم بموافقة مجلس النواب".

[2] أنظر عبد العزيز الجزيري ومصطفى الوصيف، مرجع سابق، ص 179، كما نلاحظ كذلك أن المادة 126 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب قد استعملت مصطلح إشهار وهو ما يفيد أن المشرع الدستوري التونسي يقصد من وراد ذلك الحرب الهجومية وكذا الحرب الدفاعية.

[3] لقد استقر الفقه والقضاء في مصر على اعتبار الأعمال المتعلقة بالعمليات الحربية مثل قرارات الإعلان والاعتقال والتحالف مع دولة ما من ضمن أعمال السيادة، وكذلك في النظام الدستوري الجزائري والتونسي يعتبر قرار إعلان الحرب من ضمن أعمال السيادة طالما أنه لا يخضع للرقابة الدستورية التي تخضع لها باقي الأعمال الأخرى، لتفصيل أكثر أنظر سعيد بويزري، ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة للجزائر، 2009/2008، ص 200.

77 أن رئيس الجمهورية لا يمكنه بأي حال من الأحوال الإنفراد بممارسة صلاحية إعلان حالة الحرب، وإنما يستوجب عليه مشاركة البرلمان بشكل فعلي وبصفة قد تمنع من استحواذ رئيس الجمهورية على هذه السلطة واستعمالها لأغراض شخصية وذاتية.

لكن ما يلفت الانتباه هو أن المشرع الدستوري التونسي ورغم خطورة الإقدام على إعلان هذه الحالة إلا أنه اشترط فقط ضرورة أخذ الموافقة الصريحة من البرلمان، دون إشراك لأي جهة أخرى وإن كنا نحبذ لو تم إدراج استشارة المحكمة الدستورية كجهة رقابة على صحة إجراءات إعلان حالة الحرب، ومن جهة أخرى كضمانة أساسية على حماية الحقوق والحريات في مثل هذا الوضع الخطير، كذلك فبالرغم من تكريس الدستور لثنائية السلطة التنفيذية كان من الأجدر استشارة رئيس الحكومة وأخذ رأيه في مثل هكذا ظرف.

وفي نفس السياق منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة إرسال قوات إلى الخارج لكنه في المقابل اشترط الحصول على موافقة من رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة، وينعقد مجلس نواب الشعب للنظر في هذا الموضوع واتخاذ قرار بشأنه بالموافقة أو الرفض خلال أجل لا يتجاوز ستين يوما من تاريخ قرار وإرسال القوات.

ما يمكن تسجيله حول جملة الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب في الدستور التونسي ما يلي:

– تعزيز وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات المبني على أساس التعاون عند منح البرلمان سلطة فعلية في إقرار هذه الحالة.

– الحد من السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في إعلان حالة الحرب والاعتماد على تقنية الاشتراك في اتخاذ القرار.

– شروط شكلية مقتضبة بالرغم من حساسية وخطورة الوضع إلا أن المشرع الدستوري لم يشترط لا استشارة المحكمة الدستورية ولا رئيس الحكومة باعتباره القطب الثاني في بناء السلطة التنفيذية.

– غموض الأحكام المتعلقة بطبيعة الموافقة البرلمانية.

– عمومية الفقرة 05 من المادة 77 لعدم اشتراط قيود موضوعية تكون دافعا لإعلان حالة الحرب، وبالتالي تبقى مسألة تقديرية تحت سلطة رئيس الجمهورية.

– غياب التأطير الدستوري لجملة الآثار التي يمكن أن تنجم عن إعلان حالة الحرب، وبالتالي يمكن القول بأن هذه الفقرة تحتاج إلى إعادة نظر من طرف المشرع الدستوري التونسي يراعى فيها جملة النقاط والنقائص المذكورة أعلاه.

الفرع الثاني: نتائج إعلان حالة الحرب وأثرها على مكانة البرلمان:

إن المشرع الدستوري الجزائري نص على جملة من الآثار المترتبة على إعلان حالة الحرب وهو الأمر الذي نظمته المادتين 110، 111 من تعديل 2016، بينما نجد أن المشرع الدستوري التونسي لم يتطرق إلى هذه الآثار على الإطلاق مما يستلزم التطرق إلى ما أخذ به المشرع الجزائري، وكذا نحاول إبراز دور البرلمان وتأثير هذه النتائج المترتبة على إعلان حالة الحرب على مكانته الدستورية.

أولا: نتائج إعلان حالة الحرب:

نصت المادة 110 من تعديل 2016 على أنه:" يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب، في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع أخر له يخول رئيس مجلس الأمة ..."، إذن فهذه المادة قد حددت الآثار التي يخلفها إعلان حالة الحرب وهي كالتالي:

أ- تعليق العمل بالدستور طيلة فترة الحرب:

إن فرضية إعلان حالة الحرب مفادها أن السلطات العامة للدولة غير قادرة على العمل بشكل طبيعي، وبالتالي فإن ظروف هذه الأزمة تستوجب أن تكون هناك تدابير فورية من طرف رئيس السلطة الفعلي المتمثل في رئيس الجمهورية[1]، وعليه فإن أول إجراء يلي إعلان الحرب هو وقف العمل بالدستور من أجل التمكن من اتخاذ إجراءات سريعة في مواجهة العدوان الخارجي، وبالتالي التخلي مؤقتا عن مبدأ الفصل في السلطات، حيث لا يوجد خيار بين الاعتراف بهذه السلطة أو عدم الاعتراف بها ولذلك يحل تنظيم دكتاتوري في فترات الأزمة ويتقرر لمصلحة السلطة التنفيذية بمقتضاها تركز سلطات الدولة في يد رئيس الجمهورية[2].

إذن فالحاجة لتدعيم وتقوية سلطات رئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الخطيرة والحساسة التي تمر بها الدولة وضرورة مساندته بصلاحيات تتجاوز بشكل كبير تلك المقررة له بموجب أحكام الدستور من أجل التصدي لهذا العدوان الخارجي، الأمر الذي أدى بالمشرع الدستوري الجزائري إلى تقرير تعليق العمل بأحكام الدستور وتوقيف العمل بأحكامه طيلة فترة الحرب، وبالتالي يمكن القول بطريقة أخرى أن رئيس الجمهورية سوف يتولى تسيير البلاد في كل هذه الظروف خارج الشرعية الدستورية، دون الاعتماد على أية نصوص أو أحكام قانونية تحد من صلاحيته.

لكن يطرح تساؤل مفاده في حالة حصول مانع شرعي لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته خلال فترة الحرب ما هو الإجراء المطبق؟ أليس استخلافه برئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري حسب

[1] A.K. HARTANI, op, cit, PP, 240, 241.
[2] PAUL LEORY, L'organisation constitutionnelle et les crises, L.G.D.J. paris, 1966, p 158.

الحالة، وبالتالي الاعتماد على أحكام الدستور أي ضرورة تطبيق الدستور المعلق، وهذا القول له تفسير منطقي مفاده أن تعليق العمل بالدستور أثناء حالة الحرب لا يكون بشكل كلي ونهائي، ضف إلى ذلك فإن القول بتعليق أحكام الدستور يتنافى والإجراءات المطبقة أثناء دعوة البرلمان للانعقاد في حالة الشغور للموافقة على الاتفاقيات المتعلقة بالهدنة ومعاهدات السلم، كما أن اللجوء إلى المجلس الدستوري أولا ثم البرلمان ثانيا بنص الدستور يؤكد بأن البرلمان يبقى منعقدا طيلة فترة الحرب متابعا للأوضاع دون ممارسة سلطاته التشريعية وأن ذلك يتم طبقا لأحكام الدستور، ومما سبق فإن إيقاف العمل بالدستور لا يعني وضعه جانبا وكليا طيلة فترة الحرب التي تبدأ بإعلان رسمي وتنتهي بذات الطريقة، وإنما يعني منع المؤسسات الدستورية من منازعة الرئيس في ممارسة السلطات التي تتطلبها حالة الحرب[1].

ب- توسيع نطاق سلطات رئيس الجمهورية وإمكانية تمديد المهمة الرئاسية:

لقد عمد المشرع الدستوري الجزائري إلى تخويل رئيس الجمهورية جميع السلطات الدستورية في الدولة في شكل من أشكال التركيز التام والمطلق للسلطة، وهي نتيجة مباشرة لوقف العمل بالدستور وهذا النص الدستوري القائل بتولي رئيس الجمهورية لجميع السلطات أثناء فترة الحرب جاء على إطلاقه، ما يعني أنه لم يحدد ما المقصود بالضبط من هذه السلطات، ما دفع البعض إلى تفسيرها تفسيرا عاما يشمل كلا من السلطة التشريعية التي تجمد وظائفها -التشريعية والرقابية – في هذا الوضع، والسلطة القضائية التي تفقد مؤقتا اختصاصها في الفصل والنظر في النزاعات والقضايا وإصدار الأحكام، كما يمكن كذلك تجميد عمل الحكومة ووزاراتها إذا ارتأى رئيس الجمهورية أن تواجدها من شأنه تعقيد للإجراءات وتصعيب لتنفيذ القرارات بالسرعة المطلوبة، أو أن ميزانية الدولة في مثل هذا الوقت لا تكفي لتغطية نفقاتها[2].

ما يثير الانتباه أن الدستور أسند لرئيس الجمهورية كافة السلطات، فالتسليم بهذا المنطق يعني تجميد كافة صلاحيات الهيئات والمؤسسات في الدولة سواء المركزية أو القاعدية، لكن السؤال المطروح كيف يمكن لرئيس الجمهورية أن ينفذ إجراءاته التي يقرها لمواجهة العدوان؟ وهي نقطة استفهام لم يتداركها المشرع الدستوري رغم أهميتها وبالتالي فإنه من الضروري تحديد المقصود بالسلطات التي يمكن إسنادها لرئيس الجمهورية.

هذا وأشارت الفقرة الثانية من المادة 110 من تعديل 2016 على أنه: " إذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب"، يستدعي هذا النص أنه أثناء سريان حالة الحرب وحصل أن انتهت مدة ولاية رئيس الجمهورية فإنها تمدد آليا إلى غاية رفع هذه الحالة، ولعل لهذا التمديد التلقائي عديد الاعتبارات التي نذكر منها:

[1] لتفصيل أكثر في ذلك أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص 356 وما بعدها.
[2] أنظر توقيف بوقرن، مرجع سابق، ص 153.

– صعوبة واستحالة تنظيم انتخابات رئاسية في وضع مماثل وأمام عدم استقرار المؤسسات الدستورية لذا يكون من الأحسن تأجيلها إلى غاية انتهاء حالة الحرب.

– يعتبر رئيس الجمهورية السارية عهدته على علم ودراية بالظروف والأوضاع التي تعيشها بلاده، كذلك يستطيع أن يتكيف مع الظروف ويقرر الإجراءات والتدابير الاستثنائية التي تمكن من الخروج من هكذا أزمة.

– غياب التأطير الدستوري – دستور وقوانين – لتنظيم الانتخابات الرئاسية.

– العملية الانتخابية تحتاج إلى إمكانيات مالية وبشرية معتبرة لذلك يفضل تخصيصها لمواجهة العدوان المسلح الذي تتعرض له البلاد[1]، وبالتالي يمكن القول على أن المشرع الدستوري حسنا عمل حين قرر حالة تمديد المهمة الرئاسية آليا، لأن هذا الأمر يوفر الاستقرار في ممارسة الوظائف والمهام الاستثنائية بشكل دقيق ومتتالي، ممّا يشكل ضمانة دستورية إضافية في سبيل تحقيق الاستقرار المؤسساتي والأمني في البلاد.

كما نصت الفقرة 03 من المادة 110 من تعديل 2016 على الإجراءات والأحكام المنظمة لسد حالة الشغور، حيث منحت رئيس الدولة بالنيابة كافة الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية لكن المادة 104/ 03 من تعديل 2016 قد اشترطت موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه وبعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن للموافقة على إعلان حالة الحرب من طرف رئيس الدولة بالنيابة لسد الشغور فما العمل في مثل هكذا حالة؟ هنا يرى الأستاذ سعيد بوالشعير أن التبرير الذي يمكن تقديمه في هذه الحالة هو حالة الضرورة التي بانقضائها تنظم الانتخابات الرئاسية[2]، وبالتالي تضاف هذه الحالة إلى المبررات التي سبق ذكرها حول أن الدستور لا يتم تعليقه بشكل شامل، لأن الأحكام الدستورية وخاصة حالات الحظر التي أوردتها الفقرة 03 من المادة 104 من تعديل 2016 تبقى سارية المفعول أين يكون رئيس الدولة بالنيابة ملزما بعدم تجاوزها.

[1] أنظر توقيف بوقرن، مرجع سابق ، ص 155.
[2] أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري -السلطة التنفيذية- مرجع سابق، ص 355.

ثانيا مكانة البرلمان خلال فترة الحرب:

من خلال معالجة موضوع حالة الحرب والآثار المترتبة عنها لوحظ بأن البرلمان يلعب دورا شرفيا أثناء إعلان هذه الحالة، انطلاقا من استشارة رئيسي الغرفتين وهي بطبيعة الحال لا تلزم رئيس الجمهورية في شيء، ولعل سبب هذه المنع- موافقة البرلمان على إعلان حالة الحرب- يعود إلى جملة الإجراءات الدستورية الطويلة التي يتطلبها انعقاده، تجعل من الإعلان يفقد خاصيته الاستعجالية وهو ما لا يخدم مصالح الدولة.

أما عن دوره خلال فترة الحرب فإنه يبقى مجتمعا ويمارس صلاحياته التي تناسب وظروف حالة الحرب، ذلك أن الحقوق والحريات تتراجع وتحل محلها المصلحة الوطنية وحماية الأمة ومؤسساتها، والقول بغير ذلك يتجافى ونص الدستور، إذ لو كان المقصود بإيقاف العمل بالدستور بمفهومه الشامل فما معنى اجتماع البرلمان؟ وما هو النص الذي يسمح له بالبقاء مجتمعا طيلة الحرب؟ طالما كان الدستور مجمدا أو بتعبير أدق موقوف العمل به.

بالرغم من المكانة الأدبية التي منحت للبرلمان في حالة الحرب إلا أنه وطبقا لنص المادة 111 من تعديل 2016 فان رئيس الجمهورية يوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة بعد أخذه لرأي المجلس الدستوري حولها، وبالتالي فان الصيغة التي توافق بها السلطة التشريعية على إنهاء أو تجميد الحرب هي الانعقاد المستقل لكل غرفة على حدا وبالتالي استبعاد آلية الانعقاد الوجوبي.

وطبقا للمادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فإنه طبقا لأحكام المادتين 111 فقرة 3 و149 من الدستور وأحكام المادة 38 من القانون العضوي 16-12، تدرس الجنة المختصة مشروع القانون التضمن الموافقة على الاتفاقية أو المعاهدة وتستمع إلى ممثل الحكومة وتعد تقريرا في الموضوع، هذا ويعرض مشروع القانون المتضمن الموافقة على الاتفاقية أو المعاهدة في جلسة عامة للمناقشة والمصادقة عليه بكامله، بعد الاستماع على التوالي إلى عرض ممثل الحكومة وتقديم اللجنة المختصة دون إدخال أي تعديل عليه، وهذه المادة تعتبر من مخلفات تعديل 2016 وصدور النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة لسنة 2017، لأن النظام الداخلي السابق لم يتطرق إلى موضوع كيفية إجراء الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يبرمها رئيس الجمهورية، والتي تدخل فيها اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فإن نظامه الداخلي لسنة 1997 المعدل والمتمم لم ينص على هكذا إجراءات في انتظار النظام الجديد الذي يتلاءم والتعديل الدستوري لسنة 2016 وما سيحمله معه من إجراءات جديدة.

من جهتنا نشيد بهذا الدور المنوط بغرفتي البرلمان من خلال فتح مناقشة عامة على مستوى كل غرفة وبصفة مستقلة، الأمر الذي من شأنه أن يسمح بتدقيق وتحليل أكثر لبنود الاتفاقية أو المعاهدة، لكن يا ترى ما الجدوى من كل هذا التحليل والدراسة والتدقيق الذي تقوم به اللجان المختصة وإصدار تقرير حولها أمام نص المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والمادة 38 من القانون العضوي 16-12 اللتان تقران صراحة بعدم إمكانية إدخال أي تعديل حول مشروع القانون المتضمن الموافقة على الاتفاقية والمعاهدة؟.

وبناء عليه نقول بأن البرلمان الجزائري يشهد حالة من التغييب شبه الكلي انطلاقا من الأحكام الدستورية الناظمة لهذه الحالة، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 وهو أمر يحتاج إلى ردة فعل قوية من نواب وأعضاء البرلمان لاسترجاع المكانة السيادية للمؤسسة التي ينتمون إليها، فعلا هناك تضارب في النصوص واختلاف واضح، كيف يمنح للبرلمان سلطة الموافقة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدة السلم وفي المقابل يكون ملزما بقبولها دون إدخال أي تعديل عليها؟ ما يشكل نوع من التعدي على اختصاص البرلمان في المجال الرقابي، وهو الأمر نفسه بالنسبة لنظام الأوامر فعلا هي مسائل تحتاج إلى إعادة نظر وتنظيم دقيق في المحطات الدستورية القادمة.

خلاصة الباب الثاني:

يعتبر رئيس الجمهورية مؤسسة دستورية وضعت من أجل ضمان استمرارية الدولة وعدم الوقوع في حالة فراغ مؤسساتي تحديدا مؤسسة رئاسة الجمهورية الضامنة لاستمرارية الدولة واستقلالها، كما أن صلاحيات رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وفي إطار تمتعه بالشرعية الانتخابية فإنها تمتاز بالتباين تارة يتم توسيعها وتارة تضيق في حالات معنية.

إن رئيس الجمهورية كما سبقت الإشارة يتمتع بسلطة التدخل في المجال التشريعي المخصص للبرلمان وذلك في حالات محددة دستوريا، حيث لاحظنا بأنه في الدستور الجزائري يتدخل رئيس الجمهورية للتشريع بموجب أوامر في حالتين محددتين هما حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وحالة وجود البرلمان في عطلة، لكن قد يحصل وأن تشهد البلاد حالة استثنائية وفقا لما نصت عليه المادة 04/142 من تعديل 2016 الأمر الذي من شأنه أن يمكن رئيس الجمهورية من الاستئثار بجميع السلطات واتخاذ التدابير الاستثنائية التي من بينها التشريع بموجب أوامر، لكن ما لاحظناه حول ممارسة التشريع بأوامر خلال الحالة الاستثنائية أن المشرع الدستوري لم يمنع رئيس الجمهورية من سلطة ممارسة حق حل البرلمان في هذه الحالة وكذا احتمال سحب الثقة من الحكومة، الأمر الذي يشكل نوع من الخطورة في ممارسة هذه السلطات، كذلك لوحظ بأن دور البرلمان يكون شبه مغيب في رقابة هذه الأوامر الأمر الذي يعكس البسطة الرئاسية وتحكمها في هذه التقنية في الحالات غير العادية.

أما بالنسبة لتدخل رئيس الجمهورية التونسي في الوظيفة التشريعية في الحالة الاستثنائية بموجب مراسيم، فيمكن القول بأن الأمر غير واضح المعالم في هذا الدستور، مثل ما هو عليه الحال في الدستور الجزائري أين حدد المعيار الذي يعتمد عليه رئيس الجمهورية في ممارسة التشريع، لأن المادة 80 من دستور 2014 لم تبين صراحة هذا المعيار، إلا أنها جاءت بضمانات تشكل تحديدا لصلاحيات رئيس الجمهورية تتمثل في منعه خلال هذه الفترة من ممارسة حق حل البرلمان، ومنع على هذا الأخير من إمكانية إصدار لائحة لوم ضد الحكومة الأمر الذي لم ينص عليه الدستور الجزائري.

أما عن فرضية اقتران الحالة الاستثنائية بفترة شغور منصب رئيس الجمهورية فلوحظ أن المشرع الدستوري التونسي كان أكثر صرامة في هذا الشأن، حيث منع على متولي رئاسة الدولة بالنيابة ممارسة العديد من الصلاحيات، لكن ما يتعلق بسلطة اتخاذ التدابير الاستثنائية نسجل غياب كامل لتنظيم هذه الحالة من طرف رئيس الدولة بالنيابة، بالإضافة إلى عدم تنظيمه لمسألة اقتران شغور منصب رئاسة الجمهورية مع شغور منصب رئيس مجلس النواب الشعب وهو أمر في غاية الأهمية وجب تداركه، في المقابل سجلنا أن المؤسس الدستوري الجزائري كان أكثر إلماما وتفصيلا في هذا الموضوع.

أما عن حالة الحرب توصلنا إلى أن المشرع الدستوري الجزائري قد عمل على تضييق صلاحيات البرلمان، بشكل يمكن من القول على أنه بمثابة شاهد على الأحداث في حين أن المشرع الدستوري التونسي لاحظنا أنه اعتمد على تقليص الإجراءات المشترطة لإعلان حالة الحرب المتمثلة في الموافقة الصريحة من طرف البرلمان، ما يشكل مساهمة فعالة من طرف هذا الأخير باعتباره هيئة سيادية لها مكانة هامة في التنظيم المؤسساتي التونسي، وأمام هذا الوضع أشرنا بأن خطورة الحالة تستدعي تدخل جهات أخرى وهيئات استشارية لتشارك في إعلان هذه الحالة نظرا للآثار التي يمكن أن ترتبها.

الخـــــاتمـــــة

لقد توصلنا إلى أن المؤسسة التشريعية ممثلة في البرلمان تلعب دورا أساسيا ومهما لا يقل أهمية عن دور السلطة التنفيذية في الحياة السياسية داخل الدولة الحديثة التي تكرس مبدأ الديمقراطية بمفهومه الواسع، والحديث اليوم عن تفعيل دور البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية يرتبط في الحقيقة بجوهر وأساس الديمقراطية بغض النظر عن طبيعة النظام القائم، فالنظام الرئاسي مثلا لا يحمل في مضمونه تحجيما لدور البرلمان ولا تقليصا لدوره الفاعل، كما لا يرتبط النظام البرلماني دوما بتعظيم دور البرلمان، فالعمل على توطيد دعائم البناء الديمقراطي يمر حتما عبر تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهامها الدستورية الأساسية التشريعية منها والرقابية بصورة سيادية، وذلك بفعالية تضمن استمرار البرلمان كمؤسسة دستورية تجسد المشاركة السياسية التمثيلية في التعبير عن الإرادة الشعبية، كما أن هذه المهام المنوطة بالسلطة التشريعية تحكمها مجموعة من المحددات التي تفرزها المنظومة الدستورية السائدة في أي دولة، والتي تساهم في تحديد شكل ومكانة البرلمان ضمن منظومة المؤسسات الدستورية.

هذا ونجد بأن المؤسسة التشريعية في كل من الجزائر وتونس تلعب دورا بارزا في الحياة السياسية للدولة، كما ننوه كذلك إلى أن هاتين الدولتين يشتركان في عنصر هام يتعلق بالصلة الحديثة بمجال التعددية الحزبية وخضوعها الطويل لنظام الحزب الواحد أو الحزب المهيمن، وهذا الوضع قد لعب دورا محوريا في تشكيل المنظومة الدستورية الناظمة لمكانة البرلمان، كما أنه إلى عهد قريب كانت هاتان الدولتان تأخذان بنظام الثنائية البرلمانية لكن سرعان ما تراجعت تونس عن الأخذ به، أين ألغت نظام الغرفتين وأسندت السلطة التشريعية لغرفة واحدة تدعى بمجلس نواب الشعب، هذا وبينا بأن هناك وجود نوع من التقارب في الاختصاصات الممنوحة للبرلمان خاصة ما يتعلق بالمجال الرقابي المسطر على أعمال السلطة التنفيذية في كلا النظامين.

كما تم من خلال هته الدراسة إبراز الإطار الدستوري والقانوني المنظم لعملية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظامين الجزائري والتونسي، وذلك بالتزامن مع جملة الإصلاحات الدستورية التي شهدتها الدولتان وما حملته من مستجدات بهذا الخصوص، وكإجابة للإشكالية الأساسية التي تم طرحا في مستهل الدراسة المتعلقة بمدى مساهمة الآليات الدستورية الممارسة من طرف البرلمان في الرقابة على الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، وعن فعالية النصوص الدستورية والقانونية لتفعيلها وخاصة بعد الإصلاحات الدستورية، وتوصلنا إلى عدة استنتاجات نوردها كالتالي:

– بالنسبة للرقابة البرلمانية حول مخطط العمل الحكومي والسياسة العامة للدولة فإن الإصلاحات الدستورية في كل من الجزائر وتونس أدخلت بعض التعديلات المتفاوتة، ففيما يتعلق بعرض مخطط عمل الحكومة في المنظومة الجزائرية نجد بأن تعديل 2016 لم يتطرق إلى أي جديد بخصوصه ماعدا ما يتعلق بمصطح تقديم المخطط، فقد كان في تعديل 2008 يقدم الوزير الأول "مخطط عمل حكومته" أما بعد تعديل 2016 أصبح يقدم الوزير الأول "مخطط عمل الحكومة"، وهو ما يوضح صراحة أن الوزير

الأول تابع لرئيس الجمهورية ويسهر على تنفيذ برنامج الرئيس، كما لاحظنا ميزة أخرى تتعلق بالرفع من النصاب المطلوب في التوقيع على اللائحة التي يمكن أن يصدرها مجلس الأمة بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة-من 20 إلى 30 عضو- وهي نقطة إيجابية تخدم مصلحة الحكومة بالدرجة الأولى، أما عن الدستور التونسي لسنة 2014 فإنه أوكل مهمة إعداد السياسة العامة للدولة لرئيس الحكومة ماعدا ما يتعلق ببعض القطاعات الموكلة لرئيس الجمهورية وعرضها على مجلس نواب الشعب لنيل ثقته، وهو الجديد الذي أتى به هذا الدستور يضاف له لائحة التصويت بالثقة التي استحدثها هذا الأخير كتدعيم لصلاحية البرلمان الرقابية.

لكن الإجراءات الشكلية المتعلقة بالمخطط أو السياسة العامة للدولة يغلب عليها الطابع الرئاسي والبسطة التنفيذية ولا تحقق المبتغى المنشود، فما دامت الحكومة تستند على أغلبية مريحة في البرلمان يضاف لها تقنية الحل الذي يملكه رئيس الجمهورية أمور يمكن أن تؤدي إلى إضعاف السلطة التشريعية في مباشرة مهمتها الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، ولو بوجود آليات الرقابة المنصوص عليها في الدستورين الجزائري والتونسي، وعليه يبقى فقط هناك مجال ضيق ومحدود للمعارضة، ولعل نجاح أي برلمان في أداء مهمته الرقابية بشكل فعال يبقى مرتبط بالتوجهات السياسية صلبه ما يحقق حياد الرقابة الممارسة من طرفه، وخاصة وجود معارضة فعلية من شأنها أن تشكل سلطة مضادة.

- وفيما يتعلق بالالتزام الدستوري الخاص ببيان السياسة العام الذي تقدمه الحكومة سنويا، والذي أضفى عليه تعديل 2016 الطابع الإلزامي من خلال إضافة مصطلح" يجب"، الأمر الذي يبرر عدم رضا المشرع الدستوري بالانتهاكات المتعاقبة لمباشرة هذا الإجراء من طرف الحكومة، ولعل السبب في التقديم المحتشم لهذا البيان إلى غاية اليوم-2018- راجع في الأساس إلى عدم الاستقرار الذي تشهده الحكومة بالدرجة الأولى، فقد شهدت الجزائر منذ 1999 تاريخ ترسيم رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة على رأس الجهاز التنفيذي تعاقب حوالي اثني عشرة 12 حكومة، أي بمعدل حكومة كل سنة ونصف تقريبا وهو ما يحول دون تقديم هذا البيان.

ويعتبر ملتمس الرقابة وحجب الثقة عن الحكومة من أخطر الآثار الدستورية التي يمكن أن تنجم عن تقديم هذا البيان، ويعتبران من أشد الآليات الرقابية فعالية لكنهما يبقيان رهن التفعيل الدستوري لإجراء تقديم بيان السياسة العامة الذي نص من خلال تعديل 2016 على وجوب الالتزام بتقديمه سنويا، بالإضافة إلى ضرورة وجود إرادة برلمانية قوية تقف أمام هيمنة السلطة التنفيذية في هذا الخصوص، كما لاحظنا بأن تعديل 2016 لم يتضمن أي جديد بخصوص بيان السياسة العامة إلا ما يتعلق بالنص على إلزامية تقديمه.

أما في النظام الدستوري التونسي فقد لجأ المشرع إلى اعتماد تقنية لائحة اللوم التي تمتد إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، لكنه لم يقرن استعمالها بأي إجراء دستوري معين وإنما تعتبر خاصية آلية

ممنوحة للبرلمان يمكنه اللجوء إليها في أي وقت، لكنه في المقابل عمل على عقلنتها بمجموعة من الشروط في إطار الترشيد باعتبارها تهدد مراكز جد حساسة في الدولة من خلال الدستور الأخير لسنة 2014، وكذلك منح البرلمان سلطة سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة ككل وحددها عبر وسيلتين، الأولى تتعلق بلجوء رئيس الحكومة إلى مجلس نواب الشعب وطرح مسألة التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، والثانية تتعلق بالتصويت على الثقة بطلب من رئيس الجمهورية لمجلس نواب الشعب، وهو إجراء يتميز به الدستور التونسي باعتبار أن طرح الثقة في النظام البرلماني هو من اختصاص البرلمان، لكن الملاحظ بأن الدستور التونسي لم يحدد الحالات التي تمكن رئيس الجمهورية من أن يطلب من المجلس طرح مسألة التصويت بمنح الثقة للحكومة.

– يعد موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية من الركائز الأساسية في بناء الحكامة الرشيدة وخاصة في مجال المالية العامة للدولة، حيث يتمتع في هذا الخصوص بعدة مهام من خلال قبوله للتحصيل الجبائي والترخيص بالإنفاق العمومي، من جهة أخرى تسند له مهمة الحرص على تحقيق النجاعة في إطار الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المسطرة ضمن الأولويات الحكومية، وكل هذا يتم بصفة مسبقة وقبلية وذلك بمناسبة المصادقة على قانون المالية الأساسي والأولي وكذا التكميلي الملحق إن وجد والاستدراكي، كما يتم كذلك بصفة لاحقة وبعدية من خلال تفحص والاطلاع على الحوصلة المالية لكل سنة بمناسبة المصادقة على قانون البيان الختامي أو كما يعرف بقانون ضبط الميزانية.

وبخصوص الرقابة البرلمانية على مالية الدولة نجد بأن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 لم يضف أي جديد بخصوصها لا على قانون المالية ولا على قانون تسوية الميزانية، والممارسة قد عملت على تكريس سلطة الحكومة في هذا المجال بحكم أن لها خبرة وسبق في التحكم في تسيير سياسة الميزانية، لكن ورغم كل هذا فإن الإلحاح الكبير حول وجوب تقديم البيان الختامي قد لاقى صداه وبدأت الحكومة تلتزم بتقديمه لكن هل فعلا يحظ بالاهتمام والدراسة الموضوعية والفعلية حقا؟

أما الدستور التونسي لسنة 2014 فقد أوكل مهمة النظر في مشاريع الميزانية للجنة المالية والتخطيط والتنمية على عكس دستور 2002، أين كان ينتخب مجلس النواب ومجلس المستشارين من بين أعضائها للنظر في مشروع مخطط التنمية وأخرى للنظر في مشاريع قوانين الميزانية، أما فيما يتعلق بالبيان الختامي فإن دستور 2014 لم يتضمن أي جديد بخصوصه في انتظار صدور القانون الجديد المتعلق بالميزانية ليواكب ما جاء في دستور 2014.

– إن الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لابد من أن تحوز على جملة من الآليات والميكانيزمات الكفيلة بتحقيق ذلك، والتي تمكن البرلمان من الضغط والتأثير على نشاطات الحكومة في حالة تجاوزها لصلاحياتها أو عدم الالتزام ببرنامج أو مخطط عملها، ويشترك الدستورين الجزائري والتونسي في هذه الآليات ما عدا ما يتعلق بالاستجواب البرلماني الذي ينفرد به الدستور الجزائري، إن

تكريس الدستور والأنظمة الداخلية للبرلمانات لهذه الأدوات المتمثلة في الأسئلة البرلمانية والاستجواب ولجان التحقيق إلا انه قد يقابله عدم تعاون السلطة التنفيذية لسبب من الأسباب كالدفع بسرية المعلومات مثلا.

ولهذا نلاحظ بأن السؤال البرلماني بنوعيه يبقى مجرد وسيلة استعلامية نتيجة افتقادها لعنصر الجزاء، لكن يبقى لها طابع أدبي يجسد دور المؤسسة البرلمانية في تفعيل كل الآليات المتاحة لرقابة نشاطات الحكومة، والدستور الجزائري في تعديله الأخير لسنة 2016 قد عمل على إحداث بعض التغييرات الشكلية على نظام الأسئلة، أين اشترط مهلة ثلاثين يوما للالتزام بالإجابة على السؤال الشفوي ويكون ذلك بتخصيص جلسة أسبوعية بالتداول بين الغرفتين للإجابة على الأسئلة الشفوية بعدما كانت محدد بخمسة عشر 15 يوم، وهو الأمر الذي لم يتطرق له الدستور التونسي لسنة 2014 حيث لم يحدد ميعاد انعقاد هذه الجلسات.

أما بالنسبة للتحقيق البرلماني فلوحظ بأن الدستور الجزائري قد عمل على عقلنته وهو ما شكل سببا في تراجع تفعيله، وما سيزيد العزوف عنه هو منع اجراء أي تحقيق برلماني بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي- طبقا للمادة 180 من تعديل 2016-، يضاف لها الاستثناءات الأخرى المتعلقة بالمنع المتعلق بالوثائق التي تكتسي طابع سري واستراتيجي، أما الدستور التونسي لسنة 2014 فقد استحدث آلية لجان التحقيق والتي لم يكن يعمل بها سابقا، لكنه لم يحصر أو يحدد المواضيع التي يمكن التحقيق فيها، وبالتالي فإن إجراء التحقيق يمكن أن ينصب حول أي نشاط حكومي، في انتظار صدور القانون المتعلق بلجان التحقيق البرلمانية الذي يوضح كل الإجراءات المتعلقة بممارسة هذه الآلية.

- إن الممارسة العملية المتعلقة بنشاطات الدولة قد أثبتت أنه من الصعب الحديث اليوم عن التزام السلطة التنفيذية بالتنظيم فقط، الأمر الذي دفع إلى إقرار إمكانية قيام رئيس الجمهورية في حالات محددة لممارسة التشريع نيابة عن البرلمان، فالدستور الجزائري قد منحه ممارسة العمل التشريعي بناء على تقنية الأوامر، ومن خلال تعديل 2016 لوحظ بأن الدستور قد حاول التقليص من مدة ممارسة رئيس الجمهورية للعمل التشريعي وذلك من خلال تقليص مدة العطلة البرلمانية، هذه الأخيرة التي يمكن القول على أنها المناسبة الفعلية لتدخله، نقول هذا بالنظر إلى استبعاد فرضية حدوث حل المجلس الشعبي الوطني رغم عدم استحالة حدوثه، كما أضاف كذلك تعديل 2016 شرط إجرائي لممارسة المراسيم يتعلق بأخذ رأي مجلس الدولة.

أما عن الدستور التونسي فقد قلص من مجال ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع، حيث منحه مناسبة وحيدة تتعلق بحل مجلس نواب الشعب وبالتالي فقد ضيق إلى أبعد الحدود مجال ممارسة هذا العمل التشريعي من طرف رئيس الجمهورية، يضاف لها ضرورة إصدار هذا التشريع بموجب المراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة وهي خطوة للحد من تغول سلطة رئيس الجمهورية، في المقابل منح كذلك رئيس

الحكومة سلطة التشريع بمراسيم ولكن بموجب قانون التفويض، ولوحظ بأن سلطة البرلمان في الرقابة على هذا العمل التشريعي الممارس من طرف السلطة التنفيذية يمتاز بالصرامة والوضوح مما يعكس الدور الايجابي الذي يلعبه في هذا الخصوص.

– فيما يخص سلطة المبادرة الرئاسية بتعديل الدستور فإنه لوحظ بأن دور البرلمان الجزائري في هذا الإطار يتجسد من خلال تدخله عبر مختلف المراحل التي يمر بها تعديل الدستور، لكن لجوء رئيس الجمهورية إلى تعديل الدستور باعتماد تقنية الاستفتاء يشكل تجاوزا لسلطة البرلمان الرقابية أمام عدم تحديد الشروط والإجراءات التي تحكم عملية الاستفتاء، أما عن دور البرلمان التونسي في مجال تعديل الدستور فيمكن القول على أن له دورا فعالا سواء على مستوى الموافقة المبدئية أو من حيث الموافقة على مبدأ التعديل والتي تعتبر بمثابة مصادقة أصيلة منه.

– إن التصديق البرلماني على المعاهدات الدولية وعدم نفاذها دون هذا التصديق يمثل خطوة متقدمة للرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، فلوحظ بأن البرلمان الجزائري يلعب دورا شكليا لا غير وذلك راجع إلى غموض القواعد الدستورية المنظمة لدور البرلمان في الرقابة على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، يضاف لها غياب النصوص القانونية المنظمة لبيان أحكامها وإجراءاتها في الأنظمة الداخلية للغرفتين وفي القانون العضوي 16-12، أما عن دور البرلمان التونسي في هذا الخصوص فيمكن القول على أن له مكانة مهمة من خلال ما لوحظ على جملة النصوص القانونية، لكنه يشهد نفس الإشكال الذي قيل عن البرلمان الجزائري، حيث أن الأحكام المتعلقة بإجراءات المناقشة والتصويت تبدوا مبهمة تحتاج إلى توضيح بالرغم من إصدار القانون المتضمن تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات، هذا وتم تسجيل بأن المعاهدات ذات الصبغة الفنية التي يبرمها رئيس الحكومة التونسي لا تخضع لنظام المصادقة البرلمانية.

– إن تفعيل دور البرلمان الرقابي في ظل أنظمة الدول محل الدراسة قد منحه الدستور ممارسة هذه الوظيفة على أعمال السلطة التنفيذية حتى في الحالات غير العادية، فبالنسبة للرقابة البرلمانية المسطرة خلال حالتي الطوارئ والحصار في الجزائر ونتيجة لعدم صدور القانون العضوي المنظم لهاتين الحالتين يبقى رئيس الجمهورية يتمتع بكامل الحرية في تسيير هذه المرحلة، ويبقى للبرلمان مناسبة وحيدة يمكن أن يبرز فيها تتمثل في الطلب المتعلق بتمديد هذه الحالات الذي يوافق عليه البرلمان وفقا لإجراءات غير واضحة كتلك المتعلقة بعملية التصويت أو المتعلقة بتحديد مدة التمديد، أمام كل هذا نجد بأن الدستور التونسي لسنة 2014 لم يبين الصلاحيات الرقابية الممنوحة للبرلمان التونسي في حالة الطوارئ والحصار ولم يتم تنظيمها بشكل دقيق ولم يتحدد دور البرلمان الرقابي في هذا الخصوص، وعلى عكس البرلمان الجزائري الذي يتولى مهمة الموافقة على تمديد حالتي الطوارئ والحصار فقد أسند دستور 2014 التونسي أمر التمديد إلى المحكمة الدستورية نظرا لكونها الهيئة المؤهلة للنظر في هكذا حالات استثنائية.

أما عن الرقابة البرلمانية على التشريع الصادر خلال المراحل الانتقالية فوجدنا بأنه في إطار الدستور الجزائري وبالذات خلال فترة التسعينات قد شهدت تهميشا لدور الهيئة التمثيلية آنذاك، سواء تعلق الأمر بالمجلس الاستشاري الوطني الذي لم يكن بوسعه الاعتراض على أعمال المجلس الأعلى للدولة، أو المجلس الوطني الانتقالي الذي انحصر دوره على إضفاء الشرعية القانونية للأوامر المتخذة آنذاك.

وبالنسبة لرقابة التشريع خلال المرحلة الانتقالية التي شهدتها تونس مؤخرا والذي اعتمد على معيار المراسيم في مرحلة رئيس الجمهورية المؤقت، فلوحظ بأن هناك غياب شبه كامل لهذه الرقابة بالرغم من تولي الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة تمثيل الشعب إلا أنها لم تكن هيكلا تشريعيا بمعنى الكلمة لأن دورها كان استشاري في هذه المرحلة، أما خلال مرحلة التنظيم المؤقت للسلط العمومية أين أسند للمجلس الوطني التأسيسي مهمة ممارسة السلطة التشريعية إلى جانب مهمة الرقابة على عمل الحكومة، فقد قام بمراقبة المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية المؤقت إما بالمصادقة أو التعديل أو الإلغاء، والمعيار المعتمد للتشريع خلال هذه المرحلة هو القوانين بنوعيها العادية والأساسية، وما المراسيم إلا استثناء على هذه القاعدة العامة والتي تمارس بناء على تفويض من المجلس الوطني التأسيسي إلى رئيس هذا المجلس ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بالتوافق بينهم.

وبالنسبة لمراقبة البرلمان لسلطات رئيس الجمهورية التشريعية في الحالة الاستثنائية فقد سجلنا بأن رئيس الجمهورية في النظام الجزائري يتمتع بصلاحيات واسعة خلال هته الحالة، لكن الدستور لم يورد أي ضمانات للحد من توسع ممارسة هذه الصلاحيات، كتلك المتعلقة بمنع حل المجلس الشعبي الوطني وعدم إمكانية سحب الثقة من الحكومة، ولوحظ كذلك بأن دور البرلمان يبقى شبه مغيب في رقابة هذه الأوامر الاستثنائية، كما أن تعديل 2016 لم يورد أي جديد في هذا الخصوص، أما عن الوضع في الدستور التونسي فتوصلنا إلى القول بأن تدخل رئيس الجمهورية للتشريع في هذه المرحلة غير واضح المعالم نتيجة لغياب تحديد المعيار المعتمد في التشريع، لكن في المقابل وجدنا بأن الدستور قد أورد ضمانات لممارسة هته التدابير تتعلق بحظر حل المجلس النيابي وعدم إمكانية إصدار لائحة لوم ضد الحكومة.

أما فيما يتعلق بالتنظيم الدستوري لاقتران الحالة الاستثنائية بفترة شغور منصب رئاسة الجمهورية فسجلنا بأن الدستور الجزائري قد كان أكثر إلماما وتدقيقا في هذا الموضوع، أما الدستور التونسي فقد كان أكثر صرامة في هذا الخصوص أين حظر على متولي رئاسة الدولة بالنيابة ممارسة العديد من الصلاحيات، لكنه سجل غياب كامل لتنظيم مسألة هامة وحساسة تتعلق بسلطة رئيس الدولة بالنيابة في اتخاذ التدابير الاستثنائية، إضافة إلى عدم تنظيم حالة اقتران منصب رئاسة الجمهورية مع شغور منصب رئيس مجلس نواب الشعب وهي إجراءات في غاية الأهمية وجب تداركها.

وبالنسبة لدور البرلمان عند إعلان حالة الحرب فيمكن وصفه بالثانوي في النظام الدستوري الجزائري، أما بالنسبة للدستور التونسي فبالرغم من منح البرلمان السلطة الفعلية له في هذه الحالة من خلال الموافقة الصريحة على إعلان الحرب، إلا أن الأمر في نظرنا يحتاج إلى استشارة هيئات دستورية أخرى نتيجة لخطورة الوضع.

وبناء على جملة الاستنتاجات المقدمة نشير بأن هناك العديد من النقائص والمعوقات التي تقف حائلا أمام البرلمان لممارسة دوره الرقابي بشكل فعال، ولتعزيز هذا الدور الرقابي للسلطة التشريعية وجب تدارك العديد من النقاط الأساسية، ومن أجل ذلك نورد بعض الاقتراحات والتوصيات التي يمكن أن تساهم في ترقية أداء الدور الرقابي للمؤسسة البرلمانية وفعاليته:

* فبالنسبة لنظام الأسئلة بنوعيها الشفوية والكتابية نجد بأن كلا الدستورين الجزائري والتونسي لم يتضمنا الجزاء المترتب على عدم التزام الحكومة بالإجابة عنها وعن عدم احترام الآجال المقررة للرد عنها، وغياب أي ضمانة للنائب للمطالبة وإرغام الوزير المعني بالإجابة، إضافة إلى انعدام الآثار الفعلية المترتبة عن الأجوبة غير المقنعة، أين اكتفى الدستور بإمكانية فتح مناقشة عامة، وهي أمور تفقد السؤال غايته وفعاليته، لذلك وجب تسطير الجزاء المناسب لهذه التجاوزات ولم لا اصدار لائحة تدين الحكومة وتقيم مسؤوليتها، إضافة إلى أننا نرى بضرورة إلغاء النيابة في الرد على السؤال الموجه للحكومة كما هو الحال بالنسبة لوزير العلاقات مع البرلمان في الجزائر الذي ينوب على أغلب أعضاء الحكومة في الرد، لأن الموجه ضده السؤال هو أدرى بالمقصود من السؤال.

* أما عن الاستجواب البرلماني في الجزائر الذي نرى بأنه بمثابة سؤال متبوع بمناقشة، إلا أن الاختلاف بينهما يكمن فقط في التركيبة العددية وارتباط الاستجواب بمواضيع الساعة، فبالنظر لعدم فعالية هذا الإجراء على المستوى العملي نرى إما بضرورة إعادة النظر في أحكامه خاصة تلك المتعلقة بالآثار المترتبة عنه، إضافة إلى تخصيص ضمانات تساعد على تفعيله وفتح المجال أمام مجلس الأمة لممارسته.

* وبالنسبة للتحقيق البرلماني نرى بضرورة توفير ضمانات أوسع للجنة التحقيق ليشمل كل الأنشطة الحكومية بمختلف قطاعاتها دون استثناء، وهو الأمر الذي نظمه وسلكه الدستور التونسي، إضافة إلى منح لجنة التحقيق سلطة الاطلاع على كل الوثائق الضرورية ودون التمسك بحجة سرية الوثائق ويمكن استحداث لجنة قضائية خاصة لمعاينة طلبات الاطلاع على الوثائق المصنفة بالسرية أو الاستراتيجية، هذه الأمور تبين حتمية الإسراع في إصدار قانون يتعلق بتنظيم لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر مثل مقترح القانون الذي سلكه الدستور التونسي في هذا الخصوص.

* بالنسبة لبيان السياسة العامة وبالرغم من النص على إلزامية تقديمه إلا أنه يبقى يواجه مشكلة التغييرات الحكومية المتكررة، لكن يطرح تساؤل يثير إشكال يتعلق بمعادلة بيان السياسة العامة للحكومة وأن الحكومة تطبق برنامج رئيس الجمهورية؟ فبما أن الحكومة ما هي إلا جهاز لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عملها، فإن المجلس الشعبي الوطني يبقى متحفظ بشأن استخدام ملتمس الرقابة وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة واسقاطها، ويتمتع رئيس الجمهورية بحق رفض الاستقالة لأن التصويت على ملتمس الرقابة يعني بطريقة غير مباشرة رفض برنامج رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يمكن أن يستخدم حقه في حل المجلس الشعبي الوطني كرد فعل على إسقاط الحكومة بنية الدفاع عن برنامجه الذي انتخب من أجله، ومن جهتنا نرى بأنه لا يجب ربط تفعيل آليتي ملتمس الرقابة وسحب الثقة من الحكومة بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة، وسلك النهج التونسي من خلال إمكانية تفعيلها متى توافرت ظروف وأسباب مباشرتها، فضلا عن هذا يجب التقليص في النصاب المشترط لقبول اقتراح ملتمس الرقابة وتخفيض نصاب إقراره.

* بالنسبة للرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة نرى بضرورة الإسراع في إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بغية رفع التجميد الذي يعتري الرقابة المالية، ومن ذلك ضرورة تفسير أحكام المادة 139 من تعديل 2016 بما يسمح للنواب بتعديل بعض أحكام قانون المالية، كذلك نرى بضرورة الإسراع في اصدار القانون الأساسي للميزانية التونسي ليتلاءم مع دستور 2014 ويزيل كامل الغموض الذي يعتري أحكام ممارسة الرقابة البرلمانية المالية، من جهة أخرى نرى بضرورة التخلي عن إصدار قانون المالية التكميلي، كذلك بالنسبة لقانون البيان الختامي أو كما يصطلح عليه بقانون غلق الميزانية الذي لمسنا بأنه قد بدأ يأخذ صداه في المنظومة الجزائرية، لكن فقط يبقى على البرلمانين استغلال هذه المناسبة لتفعيل ما يرونه مناسبا من آليات الرقابة بناء على مناقشة جدية وموضوعية هادفة، وهذا لا يتأتى إلا انطلاقا من توفير قاعدة بيانات ومصادر معلومات تكون مرجعا مساعدا للنواب في تقديم تدخلاتهم، وانشاء مركز معلومات مزود بالأجهزة العلمية الحديثة وربطه بمختلف شبكات المعلومات الداخلية من أجل تمكين البرلمانيين من إدراك تفاصيل الميزانية العامة، من جهة أخرى العمل على تنظيم دورات تكوينية بالتنسيق مع برلمانات عالمية رائدة للاستفادة من تجاربها في مجال إعداد ومراقبة الميزانية.

* وبالنسبة لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع من خلال أسلوب الأوامر في النظام الجزائري نرى بأنه من الأحسن أن يتم التضييق في ممارسة هذه التقنية من طرف رئيس الجمهورية، لتطال إمكانية منح مجلس الأمة سلطة الحلول محل المجلس الوطني الشعبي في حالة حله ولم لا منحه سلطة التشريع نظرا لما يمتلكه من تشكيلة ذات كفاءة، إضافة إلى إمكانية تنظيم سلطة رئيس الجمهورية في التشريع خلال العطل البرلمانية وذلك عن طريق استدعاء البرلمان في دورة غير عادية عند توافر العنصر الاستعجالي، وهي أمور من شأنها ترقية المؤسسة البرلمانية لضمان التطبيق الحسن لمبدأ الفصل بين السلطات، ومما

سبق يمكن القول بإعادة النظر في نظام الموافقة البرلمانية على الأوامر التشريعية بما يسمح لها بمناقشتها قبل قبولها.

والدستور التونسي قد منح لرئيس الجمهورية مناسبة وحيدة ليمارس فيها التشريع بموجب مراسيم تتمثل في حل مجلس نواب الشعب، ومنح البرلمان سلطة المصادقة عليها لكنه لم يحدد مصير المراسيم التي لا يوافق عليها البرلمان في حين نجد أن الدستور الجزائري اعتبرها لاغية عند عدم الموافقة عليها، أما عن تفويض التشريع الممنوح لرئيس الحكومة عن طريق المراسيم في الدستور التونسي فهي خطوة محمودة تجسد أحد مظاهر التعاون بين قطبي السلطة التنفيذية، وهي كذلك تخضع للرقابة البرلمانية من أجل المصادقة عليها.

* وعن سلطة البرلمان في الرقابة على عملية التعديل الدستوري التي أصبحت محتكرة من طرف رئيس الجمهورية، فإنه لابد أولا من تحديد إجراءات وأحكام الاستفتاء بدقة من أجل تجنب التجاوز التعسفي للبرلمان أثناء اللجوء إليه من طرف رئيس الجمهورية الجزائري، يضاف لها مراعاة الجدية في البنود التي يراد تعديلها أو إضافتها دون مراعاة الضغوطات السياسية أو الحزبية، لأن الواقع أسفر على تضمين الدستور وحشوه بمواد في الأصل مكانها القوانين العادية، وخير دليل على ذلك ما تضمنه تعديل 2016 من حشو للمواد خاصة تلك المتعلقة بالمتابعة القضائية والأحكام المتعلقة بالحبس المؤقت والتوقيف للنظر وغيرها.

* أما عن دور البرلمان في مجال المصادقة على المعاهدات فإنه ينبغي على كلا النظامين الجزائري والتونسي النص صراحة في صلب أحكام الدستور على تأكيد الدور الرقابي للبرلمان في مراقبة المعاهدات الدولية دون قيود أو شروط نظرا لقوتها القانونية داخل الدولة بعد المصادقة عليها، إضافة إلى إعادة النظر في شرط المصادقة وبيان أحكام المناقشة والتصويت عليها.

* وعن ممارسة رئيس الجمهورية الجزائري للتشريع خلال الحالة الاستثنائية فإنه أصبح من الضروري التنصيص على دور البرلمان في مراقبة هذا العمل التشريعي نظرا لخطورة الوضع، في المقابل نجد بأن سلطة رئيس الجمهورية التونسي في التشريع خلال الحالة الإستثنائية غير واضحة المعالم ويجب عليه تداركها، إلا أن هذا الأخير يتميز عن الدستور الجزائري بكونه نص على ضمانات للحد من الصلاحيات المطلقة التي يملكها رئيس الجمهورية في مثل هذه الحالة، يتعلق الأمر بمنعه من ممارسة حق حل البرلمان ومنع هذا الأخير من إمكانية إصدار لائحة لوم ضد الحكومة، وهو الأمر الذي يجب على المشرع الجزائري مراعاته مستقبلا نظرا لأهميته البالغة في تحقيق استقرار مؤسسات الدولة خلال الحالات الاستثنائية.

* بالنسبة لفرضية اقتران حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بالحالة الاستثنائية فإن الأمر قد فصل فيه الدستور الجزائري، أين مكن رئيس الدولة بالنيابة– رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري حسب الحالة طبقا للمادة 102 من تعديل 2016– من ممارسة التدابير الاستثنائية بمراعاة ضوابط محددة، لكن الدستور التونسي ابقى على هذا الأمر غامضا ولا يوجد أي نص يجيز لرئيس الدولة بالنيابة ممارسة التدابير الاستثنائية، وهو ما يجب عليه مراعاته والنص عليها في التعديلات القادمة، كما لم يتطرق كذلك إلى تنظيم حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور منصب رئيس مجلس نواب الشعب وهو ما عليه تداركه كذلك.

* وعن حالة الحرب فيمكن القول بضرورة منح البرلمان دور أساسي سواء عند إعلان هذه الحالة أو عند رفعها، لأن الدستور الجزائري قد عمل على تضييق صلاحياته حتى أصبح بمثابة شاهد على الأحداث، أما عن الدستور التونسي فقد منحه دورا أساسيا ومحوريا في هذه الحالة من خلال اشتراط الموافقة البرلمانية كقيد وحيد لإعلان حالة الحرب، لكن من جهتنا ونظرا لخطورة الوضع نرى بضرورة توسيع الاستشارة لتشمل كلا من المحكمة الدستورية ورئيس الحكومة.

كانت هذه جملة من الاقتراحات التي يمكن أن تساعد في تعزيز وتطوير نظام الرقابة البرلمانية في كل من النظام الدستوري الجزائري والتونسي، من جهة أخرى أردنا أن ننوه إلى مسألتين في غاية كبيرة من الأهمية يفتقر إليهما الدستورين الجزائري والتونسي ويجب تداركهما ويتعلقان بـ:

– الأمر الأول يتعلق بدور البرلمان في الرقابة على متابعة إصدار القوانين والتنظيمات، حيث نسجل غياب شبه كلي لهذه التقنية الرقابية الهامة سواء في النظام الجزائري أو التونسي، فطبقا لهذين النظامين فإن الاختصاص التشريعي هو تقنية تشاركية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية طبقا لما هو محدد بالدستور والقوانين، وهناك من القوانين من تحتاج إلى تحديد لتفصيلات موضوعية ضرورية لهذا تتدخل السلطة التنظيمية لسد هذا الغموض، ففي هذا الإطار نجد أن المادة من تعديل 2016 نصت في الفقرة الثالثة على أنه:" يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:...يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات..."، وهنا يبرز دور الوزير الأول كمسؤول عن تنفيذ القوانين وكذلك عن تنفيذ التنظيمات مجسدة في المراسيم الرئاسية، وهذه العملية التي تسند للوزير الأول تشكل المظهر التنفيذي أو التطبيقي للنص التشريعي بالمفهوم الواسع، كما تعد هذه العملية بمثابة إنارة وشرح وتفصيل لتلك القواعد العامة ومن ذلك بيان كيفية تنفيذها وتطبيقها، كل ذلك بغية تيسير وتسهيل عمل الإدارات العامة وعدم اعتمادها على السلطة التقديرية في تنفيذ هذه القوانين.

أما بالنسبة للدستور التونسي فنص في المادة 04/92 من دستور 2014 على أنه:" تسهر الحكومة على تنفيذ القوانين"، وهذا التنفيذ يكون انطلاقا من السلطة الترتيبية التي يتمتع بها رئيس الحكومة عن

طريق الأوامر الحكومية، فإذا كان التشريع قابلا للتطبيق دون الحاجة إلى لإصدار أوامر حكومية يتعين على رئيس الحكومة التونسي تنفيذها مباشرة دون المساس بأحكامها أو تغييرها.

فمهمة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات هي مهمة دستورية لا تحتاج إلى ترخيص أو إذن من البرلمان من جهة، ومن جهة أخرى فإنه لا يوجد ما يقيد ممارسة هذا الاختصاص من حيث المدة، الأمر الذي من شأنه أن يمنح الوزير الأول في الجزائر أو رئيس الحكومة في تونس سلطة تقديرية واسعة في ممارستها وهو الأمر الذي يعد بمثابة عرقلة لإرادة المجلس التشريعي وخطوة نحو اعتماد المدلول الخاطئ لمبدأ التعاون المؤسساتي، ففي النظام الجزائري يمكن أن يحصل هذا الأمر بالنسبة للتشريع الصادر عن البرلمان بالنظر إلى عدم وجود وسائل أو آليات ضامنة لتنفيذ هذه القوانين، وتستبعد المراسيم الرئاسية كون رئيس الجمهورية يملك من الوسائل الدستورية ما يكفل عدم تراخي الوزير الأول في تنفيذ ما يريده الرئيس انطلاقا من المراسيم الرئاسية.

من أجل ذلك نقول بأنه يتحتم ضرورة وجود نظام رقابي قوي وشامل وفعال لضمان التزام الحكومة بإصدار التنظيمات المطبقة للقوانين، في صورة تتطابق مع مقتضيات فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية، وعليه نرى بضرورة مراجعة هذه العلاقة الدستورية الهامة المتمثلة في متابعة رقابة إصدار التنظيمات التي ينص القانون على ضرورة القيام بها، ومن الحلول التي يمكن أن تساعد في ذلك هو إسناد مهمة السهر ومراقبة إصدار التنظيمات التي تحدد المجال التطبيقي للقوانين لإحدى اللجان البرلمانية ولتكن لجنة الشؤون القانونية والإدارية، إضافة إلى محاولة النص على ميعاد محدد لنشر هذه التنظيمات الملحقة بالقوانين كضمانة لعدم استهتار الحكومة في تنفيذ إرادة البرلمان، وكأمثلة عملية على هذه التجاوزات نذكر:

* تعطيل تنفيذ القانون الأساسي للعامل الصادر في 05 أوت 1978 بسبب التأخر في إصدار المراسيم التنفيذية الموافقة له، أين تم تطبيقه بشكل جزئي بعد مرور عشر سنوات قبل أن يتم إلغاؤه بشكل نهائي نتيجة للتحولات الاقتصادية الحاصلة.

* تماطل السلطة التنفيذية في إصدار النصوص التطبيقية المتعلقة بوضعية الأجور والمنح لقضاة مجلس المحاسبة عملا بالنص التشريعي المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

* صدور نص في قانون المالية لسنة 2011 بناء على اقتراح من النواب يسمح باستيراد المواد المستعملة بعدما كانت محضورة سابقا، وتجنبا لتنفيذ هذا النص فإن الحكومة ربطت دخوله حيز التنفيذ بصدور نص تنظيمي وامتنعت عن ذلك نتيجة لعدم مشاطرتها رأي نواب المجلس الشعبي الوطني.

– الأمر الثاني يتعلق بدور البرلمان في بسط رقابته على التعيينات التي تقوم بها السلطة التنفيذية والمتعلقة بالأجهزة المدنية أو العسكرية من إطارات ومناصب سامية كتعيين مدير سوناطراك أو تعيين محافظ بنك الجزائر أو تعيين رؤساء النواحي العسكرية، فمثلا نشير إلى أن الدستور الأمريكي قد نص في

الفقرة رقم 02 من الفقرة الثانية من المادة الثانية منه على أن:" تكون له السلطة– رئيس الولايات المتحدة الأمريكية– ... وبمشورة مجلس الشيوخ وموافقته أن يعين سفراء ووزراء مفوضين آخرين وقناصل وقضاة للمحكمة العليا وسائر موظفي الولايات المتحدة الآخرين..."، كذلك المادة 13 من الدستور الفرنسي التي تنص في فقرتها الخامسة على أنه:"...تتحدد المناصب أو الوظائف الأخرى التي لم تذكر في الفقرة الثالثة بموجب قانون أساسي –والتي نظرا لأهميتها في ضمان الحقوق والحريات أو الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة– تمارس فيها سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية بعد إبداء الرأي العلني للجنة الدائمة المختصة في كل من مجلسي البرلمان...ويحدد القانون اللجان الدائمة المختصة بحسب المناصب أو الوظائف المعنية".

أما عن تطبيق هذا النوع من الرقابة البرلمانية في الجزائر فلا نجد له مكان بتاتا، فسلطة التعيين بكل مجالاتها ينفرد بها رئيس الجمهورية باستثناء تلك الممنوحة للوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها– المواد 91، 92، 93، 99 من تعديل 2016–، إلا أنه في تونس لوحظ بأن البرلمان يمارس هذا النوع من الرقابة في مناسبة وحيدة تتعلق بتعيين محافظ البنك المركزي طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 78 من دستور 2014، وعليه نقترح إشراك البرلمان في ممارسة هذا النوع من السلطات وذلك من خلال تشكيل لجنة خاصة ذات طابع مؤقت تباشر مهمة متابعة ومراقبة ولم لا حتى الموافقة على التعيينات الممارسة من طرف السلطة التنفيذية، أو إسناد هذا الأمر إلى لجنة الشؤون القانونية والإدارية.

إن الغاية المرجوة من اعتماد الرقابة المتبادلة بين السلطات هو البحث عن إيجاد علاقات توازن بينها الأمر الذي يسهل معه ترقية الديمقراطية التي يتسم بها نظام ما، والتعاون مطلوب خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أجل إرساء جسور التواصل بينهما عن طريق اعتماد جملة من الآليات الدستورية، والرقابة الدستورية الممارسة من طرف البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية هي اختصاص أصيل تكفله الدساتير لمجالسها النيابية، وعليه تعتبر عملية الرقابة البرلمانية وظيفة قانونية وسياسية تتصل بمراجعة أعمال الحكومة ومراقبة بعض الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية حسب ما هو محدد بالدستور، أما بالنسبة لفعالية هذه الرقابة البرلمانية المسطرة على أعمال السلطة التنفيذية فهي تختلف من دولة لأخرى ومن نظام لآخر حسب مستوى ودرجة حكم القانون، وكذلك بالنظر إلى قوة ودقة الأحكام الدستورية الناظمة لهذا الموضوع وكذلك من جملة الضمانات الكفيلة بتفعيلها.

الملاحق

الملحق رقم 01: جدول يتضمن أشغال عمل لجنة المالية والميزانية خلال الفترة التشريعية السادسة بخصوص قانون المالية.

النص التشريعي	عدد المواد	تاريخ الإيداع	تاريخ الإحالة	عدد الاجتماعات	معدل الحضور	نسبة الحضور
مشروع قانون المالية 2008	81	2007.09.29	2007.09.29	29	22	49%
مشروع قانون المالية 2009	62	2008.09.07	2008.09.08	23	20	46%
مشروع قانون المالية 2010	75	2009.10.19	2009.10.25	30	20	"44%
مشروع قانون المالية 2011	80	2010.10.03	2010.10.03	24	20	40.81 %
مشروع قانون المالية 2012	87	2011.09.20	2011.09.21	27	20	40.81 %

النص التشريعي	الإستماعات			التعديلات			عدد التدخلات في الجلسة العلنية	تـــــــــاريخ التصويت
	الحكومة		خبراء	اللجنة		النـواب		
	ممثل	عضو		ت أ	ت ت			
قانون المالية 2008	وزيـــر المالية	14	00	13	04	101	181	14 نوفمبر 2007
قانون المالية 2009	وزيـــر المالية	13	04	12	09	87	00	23 أكتوبر 2008
قانون المالية 2010	وزيـــر المالية	19	05	25	04	54	157	01 ديسمبر 2009
قانون المالية 2011	وزيـــر المالية	15	02	32	03	31	145	14 نوفمبر 2010
قانون المالية 2012	وزيـــر المالية	13	04	07	35	27	161	02 نوفمبر 2011

الملحق رقم 02: جدول يتعلق بأشغال لجنة المالية والميزانية خلال الفترة التشريعية السادسة المتعلقة بقوانين المالية التكميلية.

النص التشريعي	عدد المواد	تاريخ الإيداع	تاريخ الإحالة	عدد الاجتماعات	معدل الحضور	نسبة الحضور
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2007	14	2007.08.19	2007.08.27	01	18	%39
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2008	67	2008.08.17	2008.08.25	02	27	%61
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2009	112	2009.08.09	2009.08.24	01	21	%"45
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2010	77	2010.09.14	2010.09.16	01	27	57.14 %
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2011	40	2011.05.05	2011.05.10	18	23	%47
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2012	02	2012.02.27	2012.03.04	01	19	38.77 %

النص التشريعي	الإستماعات			التعديلات			عدد التدخلات في الجلسة العلنية	تاريخ التصويت
	الحكومة		خبراء	اللجنة		النـواب		
	ممثل	عضو		ت أ	ت ت			
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2007	وزيـر المالية	/	/	/	/	/	بدون مناقشة	03 سبتمبر 2007
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2008	وزيـر المالية	/	/	/	/	/	بدون مناقشة	17 سبتمبر 2008
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2009	وزيـر المالية	/	/	/	/	/	بدون مناقشة	03 سبتمبر 2009
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2010	وزيـر المالية	/	/	/	/	/	بدون مناقشة	21 سبتمبر 2010
الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي 2011	وزيـر المالية	11	/	30	34	/	125	15 جـــوان 2011
قانون المالية التكميلي 2012	وزيـر المالية	/	/	/	/	/	بدون مناقشة	15 مـارس 2012

الملحق رقم 03: جدول يوضح تطور معالجة قانون ضبط الميزانية في التجربة البرلمانية الجزائرية.

قانون المالية المعني	رقم قانون الميزانية	الجريدة الرسمية	الفارق الزمني
1978	رقم 02/80 المؤرخ في 1980/02/09	عدد 1980/07	سنتين(02)
1979	رقم 04/84 المؤرخ في 1984/01/07	عدد 1984/02	خمس سنوات (5)
1980	رقم 10/85 المؤرخ في 1985/12/26	عدد 1985/57	خمس سنوات (05)
1981	رقم 02/87 المؤرخ في 1987/01/20	عدد 1987/04	ست سنوات (06)
2008	رقم 01/11 المؤرخ في 17فبراير 2011	عدد 2011/13	ثلاث سنوات(03)
2009	رقم 08/12المؤرخ في 21 فبراير 2012	عدد 2012/12	ثلاث سنوات(03)
2010	رقم 04/13 المؤرخ في 20 فبراير 2013	عدد 2013/12	ثلاث سنوات (03)
2011	رقم 02/14 المؤرخ في 04 فبراير 2014	عدد 2014/07	ثلاث سنوات(03)
2012	رقم 07/15 المؤرخ في 02 أبريل 2015	عدد 2015/18	ثلاث سنوات (03)
2013	رقم 08/16 المؤرخ في 03 غشت 2016	عدد 2016/46	ثلاث سنوات (03)
2014	رقم 08/17 المؤرخ في 27مارس 2017	عدد 21/ 2017	ثلاث سنوات (03)

الملحق رقم 04: جدول يتعلق بتطور استعمال قانون غلق الميزانية التونسي وتحديد المدة الفاصلة بين غلق الميزانية وصدور قانون غلقها.

الرقم	سنة الميزانية	مراجع قانون غلق الميزانية	الفارق الزمني
01	1971	القانون عدد 31 لسنة 1984 المؤرخ في 02 جوان 1984	12 سنة و 05 أشهر
02	1972	القانون عدد 32 لسنة 1984 المؤرخ في 02 جوان 1984	11 سنة و05 أشهر
03	1973	القانون عدد 33 لسنة 1984 المؤرخ في 02 جوان 1984	10 سنوات و05 أشهر
04	1974	القانون عدد 34 لسنة 1984 المؤرخ في 02 جوان 1984	09 سنوات و 05 أشهر
05	1975	القانون عدد 35 لسنة 1984 المؤرخ في 02 جوان 1984	08 سنوات و 05 أشهر
06	1976	القانون عدد 48 لسنة 1986 المؤرخ في 13 جوان 1986	09 سنوات و 05 أشهر
07	1977	القانون عدد 49 لسنة 1986 المؤرخ في 13 جوان 1986	08 سنوات و 05 أشهر
08	1978	القانون عدد 50 لسنة 1986 المؤرخ في 13 جوان 1986	07 سنوات و 05 أشهر
09	1979	القانون عدد 51 لسنة 1986 المؤرخ في 13 جوان 1986	06 سنوات و 05 أشهر
10	1980	القانون عدد 68 لسنة 1986 المؤرخ في 16 جويلية 1986	05 سنوات و06 أشهر
11	1981	القانون عدد 13 لسنة 1987 المؤرخ في 23 مارس 1987	05 سنوات و03 أشهر
12	1982	القانون عدد 28 لسنة1988 المؤرخ في 25 ابريل 1988	05 سنوات و04 أشهر
13	1983	القانون عدد 29 لسنة 1988 المؤرخ في 25 ابريل 1988	04 سنوات و 04 أشهر
14	1984	القانون عدد 138 لسنة1988 المؤرخ في 03 ديسمبر 1988	03 سنوات و 11 شهر
15	1985	قانون عدد 27 لسنة 1990 المؤرخ في 02 ابريل 1990	04 سنوات و 03 أشهر
16	1986	قانون عدد 74 لسنة 1990 المؤرخ في 30 جويلية 1990	03 سنوات و 07 أشهر
17	1987	قانون عدد 16 لسنة 1991 المؤرخ في 25 فيفري 1991	03 سنوات وشهرين

18	1988	القانون عدد 10 لسنة 1992 المؤرخ في 27 جانفي 1992	03 سنوات وشهر
19	1989	قانون عدد 49 لسنة 1993 المؤرخ في 03 مايو 1993	03 سنوات و 03 أشهر
20	1990	قانون عدد 63 لسنة 1994 المؤرخ في 20 جوان 1994	03 سنوات و 06 أشهر
21	1991	قانون عدد 25 لسنة 1995 المؤرخ في 27 فيفري 1995	03 سنوات و شهرين
22	1992	قانون عدد 10 لسنة 1996 المؤرخ في 06 مارس 1996	03 سنوات وشهرين
23	1993	قانون عدد 11 لسنة 1996 المؤرخ في 06 مارس 1996	02 سنة وشهرين
24	1994	قانون عدد 32 لسنة 1997 المؤرخ في 26 مايو 1997	02 سنة و 04 أشهر
25	1995	قانون عدد 25 لسنة 1998 المؤرخ في 25 مارس 1998	02 سنة و 03 أشهر
26	1996	قانون عدد 44 لسنة 1999 المؤرخ في 10 مايو 1999	02 سنة و 04 أشهر
27	1997	قانون عدد 31 لسنة 2000 المؤرخ في 06 مارس 2000	02 سنة وشهرين
28	1998	قانون عدد 61 لسنة 2001 المؤرخ في 07 جوان 2001	سنتان و05 أشهر
29	1999	قانون عدد 10 لسنة 2002 المؤرخ في 28 جانفي 2002	سنتان و شهر
30	2000	قانون عدد 102 لسنة 2002 المؤرخ في 23 ديسمبر 2002	سنة واحدة و 11 شهر
31	2001	قانون عدد 57 لسنة 2003 المؤرخ في 29 جويلية 2003	سنة واحدة و 07 أشهر
32	2002	قانون عدد62 لسنة 2004 المؤرخ في 27 جويلية 2004	سنة واحدة و 07 أشهر
33	2003	قانون عدد61 لسنة 2005 المؤرخ في 18 جويلية 2005	سنة واحدة و 07 أشهر
34	2004	قانون عدد 56 لسنة 2006 المؤرخ في 28 جويلية 2006	سنة واحدة و 07 أشهر
35	2005	قانون عدد02 لسنة 2008 المؤرخ في 08 جانفي 2008	سنة واحدة و 07 أشهر
36	2006	قانون عدد 69 لسنة 2008 المؤرخ في 03 نوفمبر 2008	سنة واحدة و 07 أشهر
37	2007	قانون عدد 06 لسنة 2010 المؤرخ في 26 جويلية 2010	سنة واحدة و 07 أشهر

الملحق رقم 05: جدول يبين بعض العينات من التجاوزات المتعلقة بآجال الرد على السؤال الكتابي.

صاحب السؤال الكتابي	الانتماء السياسي	عضو الحكومة المعني بالسؤال الكتابي	تاريخ تبليغ السؤال	تاريخ الإجابة
عبد الله التومي	ت. و.د	وزير التعليم العالي والبحث العلمي	2012/01/15	2012/03/31
الشايب بن سعيدان	ح. م. س	وزير الصناعة	2012/01/23	2012/04/05
الشايب بن سعيدان	ح. م. س	وزير الفلاحة والتنمية الريفية	2012/01/25	2012/04/05
عبد القادر لعور	ح. ت. و	وزير الفلاحة والتنمية الريفية	2012/01/25	2012/04/05
أحمد عياد	ج. و. ج	وزير الداخلية والجماعات المحلية	2012/07/04	2012/10/07
عبد الله بن التومي	ت. و.د	وزير الداخلية والجماعات المحلية	2012/07/12	2012/10/07
محمد حماني	ج. ت. و	وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال	2012/07/19	2012/09/30

الملحق رقم 06: جدول لإحصائيات متعلقة بالأسئلة الكتابية في الممارسة البرلمانية الجزائرية خلال الفترات التشريعية الرابعة والخامسة والسادسة والسابعة.

المجلس	الفترة التشريعية	عدد الأسئلة المكتوبة التي تم طرحها	عدد الأسئلة المكتوبة التي تم الإجابة عنها	عدد الأسئلة المكتوبة المتبقية	نسبة الإجابة على الأسئلة المكتوبة
المجلس الشعبي الوطني	الفترة التشريعية الرابعة 1997- 2002	678	621	57	%91.59
	الفترة التشريعية الخامسة 2002- 2007	400	372	28	%93
	الفترة التشريعية السادسة 2007- 2012	904	842	62	%93.14
	الفترة التشريعية السابعة 2012- 2017	1783	1748	35	%98.03
مجلس الأمة	الفترة التشريعية الرابعة 1998- 2002	22	17	05	%77.27
	الفترة التشريعية الخامسة 2002- 2007	43	36	07	%83.72
	الفترة التشريعية السادسة 2007- 2012	151	151	0	%100
	الفترة التشريعية السابعة 2012- 2017	119	112	07	%94.11

الملحق رقم 07: جدول يمثل المسار الإجرائي لتقنية السؤال الكتابي بين النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي في ظل المرحلة الانتقالية وبين ما جاء به دستور 2014

المجلس / الإجراءات	في إطار النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المادة 114	في إطار النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب المادة 145
الجهة المخول لها طرح السؤال	أعضاء المجلس الوطني التأسيسي عن طريق رئيسه	أعضاء مجلس نواب الشعب عن طريق رئيسه
الشروط العامة للسؤال	الإيجاز والدقة وتجنب الإشارات ذات الطابع الشخصي	الإيجاز
دور مكتب المجلس	البت في مدى مطابقة الأسئلة للشروط أعلاه وإعلام أصحابها كتابيا بقراره معللا	إحالة السؤال الكتابي على الحكومة
مدة إحالة السؤال للحكومة	15 يوم كحد أقصى من تاريخ البت فيها بالقبول أو الرفض	08 أيام كحد أقصى من تاريخ تلقي السؤال.
آجال الرد	15 يوم كحد أقصى من تاريخ تلقي السؤال.	عشرة أيام كحد أقصى من تاريخ تلقي السؤال.
آثار السؤال	إمكانية سحب السؤال شريطة أن يكون السحب معللا.	إمكانية سحب السؤال من طرف النائب دون تعليل.
نشر السؤال	ينشر مع الجواب في الرائد الرسمي لمداولات المجلس الوطني التأسيسي وعلى الموقع الإلكتروني.	ينشر مع الجواب بالرائد الرسمي لمداولات مجلس نواب الشعب وعلى الموقع الإلكتروني.

الملحق رقم 08: جدول لإحصائيات متعلقة بالأسئلة الشفهية في الممارسة البرلمانية الجزائرية خلال الفترات التشريعية الرابعة والخامسة والسادسة والسابعة.

المجلس	الفترة التشريعية	عدد الأسئلة الشفهية التي تم طرحها	عدد الأسئلة الشفهية التي تم الإجابة عنها	عدد الأسئلة المكتوبة المتبقية	نسبة الإجابة على الأسئلة المكتوبة
المجلس الشعبي الوطني	الفترة التشريعية الرابعة 1997 -2002	476	403	73	%84.66
	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007	466	426	40	%91.41
	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	713	586	127	%82.18
	الفترة التشريعية السابعة 2012-2017	828	589	239	%71.13
مجلس الأمة	الفترة التشريعية الرابعة 1998 -2002	31 سحب منها 03	20	08	%71.42
	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007	92	57	35	%61.95
	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	380	380	0	%100
	الفترة التشريعية السابعة 2012-2017	393	353	40	%89.82

الملحق رقم 09: جدول يحدد الاستجوابات الموجهة للحكومة خلال الفترة التشريعية الخامسة.

الرقم	الموضوع	الإرسال إلى الحكومة	جلسة العرض
01	خرق القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية والأمر 96-30 المعدل له	2002/12/22	2003/01/09 الإجابة دون عرض
02	أضرار التجارب النووية الفرنسية في رقان	2003/01/09	2003/10/06
03	خرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم في 2003/02/27	2003/03/12	2003/10/06
04	النتائج التي خلفها زلزال 21 مايو 2003	2003/06/15	2003/10/06
05	خرق الأمر الرئاسي 76-35 الخاص بالمنظومات التربوية (التربية والتكوين)	2003/09/17	2003/10/06
06	إضراب أساتذة الثانويات	2003/09/22	2003/12/25
07	منكوبوا زلزال 21 مايو 2003	2004/01/05	لم يتم الرد عنه
08	الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس	2004/02/25	تم سحبه في 30 مايو 2004
09	التعليق التلفزي باللغة الفرنسية للقاءات كأس إفريقيا للأمم	2004/06/05	لم يتم الرد عنه

الملحق رقم 10: جدول لحصيلة لجان التحقيق التي أنشئت خلال الفترات التشريعية الخمسة الأولى للمجلس الشعبي الوطني وآثارها:

الفترة التشريعية	عدد اللجان	تاريخ الإنشاء	موضوع التحقيق	مدة الأشغال	المدة الإضافية	مصير التحقيق
الأولى	01	1980/12/25	بيع الغاز الطبيعي للولايات المتحدة الأمريكية	06 أشهر	شهرين	لم ينشر
الثانية	لا شيء	لا شيء	لا شيء	لا شيء	لا شيء	لا شيء
الثالثة	لجنتان	1990/05/15	الغرفة الوطنية للتجارة	06 أشهر	/	نشر بعد عرضه على المجلس
		1990/05/15	قضية 26 مليار دولار	06 أشهر	/	نشر بعد عرضه على المجلس
الرابعة	03 لجان	1997/11/23	سير الإنتخابات المحلية لسنة 1997	06 أشهر	ستة أشهر	لم ينشر
		1997/11/24	الاعتداء على النواب	06 أشهر	/	وزع التقرير على أعضاء المجلس
		2001/04/30	الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن	06 أشهر	ثلاثة أشهر	لم ينشر
الخامسة	03 لجان	2004/01/25	التعدي على حصانة النواب	06 أشهر	/	لم ينته التحقيق
			الممارسة غير الشرعية لبعض الولاة	06 أشهر	/	لم ينته التحقيق
			طرق إنفاق المال العام	06 أشهر	/	لم ينته التحقيق

الملحق رقم 11: جدول يتعلق بمبادرات برلمانية للمطالبة بإنشاء لجان تحقيق خلال الفترة التشريعية السادسة.

الرقم	الموضوع	مندوب صاحب الاقتراح	الانتماء	تاريخ الإيداع
2007/01	طلب تكوين لجنة تحقيق برلمانية حول الظروف التي تمت فيها المصادقة على القوائم الانتخابية	حكيم صاحب	RCD	2007/10/30
2008/02	طلب تكوين لجنة تحقيق برلمانية حول الأخطاء الحاصلة في الكتب المدرسية الناتجة عن الإصلاحات التربوية	أمحمد حديبي	EN-AHDA	2008/01/19
2008/04	طلب تكوين لجنة تحقيق برلمانية بشأن مصادرة وإتلاف التراث الأثري الوطني	حكيم صاحب	RCD	2008/05/05
2008/05	طلب تكوين لجنة تحقيق برلمانية حول أحداث أفريل 2008 بالشلف	علي براهيمي	EX-RCD	2008/05/07
2008/07	طلب تكوين لجنة تحقيق برلمانية حول أحداث بريان 2008	محمد خندق	RCD	2008/05/28
2010/09	طلب تكوين لجنة تحقيق برلمانية حول الرشوة	علي براهيمي	EX-RCD	2010/06/29
2011/10	طلب تكوين لجنة تحقيق برلمانية حول أسباب خروج الشباب في الاحتجاجات الأخيرة	أمحمد حديبي	EN-AHDA	2011/02/01
2011/13	طلب تشكيل لجنة تحقيق برلمانية حول ممارسة الحقوق	علي براهيمي	EX-RCD	2011/05/11

الملحق رقم 12: جدول يبين جملة الدساتير الجزائرية والتعديلات الملحقة بها وطريقة المصادقة عليها.

الدساتير والمراجعات الدستورية في الجزائر	طريقة المصادقة	المحتوى	الجريدة الرسمية
دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963	الاستفتاء الذي أجري في 08 سبتمبر 1963	ديباجة و 78 مادة	64/ 10 سبتمبر 1963
الأمر 97/76 المتضمن دستور 1976	الاستفتاء الذي أجري في 19 نوفمبر 1976	ديباجة و 199 مادة	94/ 24 نوفمبر 1976
قانون رقم 06/79 يتضمن تعديل 1979	المجلس الشعبي الوطني	تعديل 13 مادة	28/ 10 يوليو 1979
قانون رقم 01/80 يتضمن تعديل 1980	المجلس الشعبي الوطني	تعديل المادة 190	03/ 15 يناير 1980
المرسوم رقم 223/88 يتضمن تعديل 1988	الاستفتاء الذي أجري في 03 نوفمبر 1988	تعديل 13 مادة	45/ 05 نوفمبر 1988
المرسوم الرئاسي رقم 18/89 يتضمن دستور 1989	الاستفتاء الذي أجري في 23 فيفري 1989	ديباجة و 167 مادة	09/ 01 مارس 1989
المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المتضمن إصدار دستور 1996	الاستفتاء الذي أجري في 28 نوفمبر 1996	ديباجة و 182 مادة	76/ 08 ديسمبر 1996
القانون رقم 03/02 يتضمن تعديل 2002	البرلمان المنعقد بغرفتيه في 08 أفريل 2002	تم إضافة المادة 03 مكرر	25/ 14 أبريل 2002
القانون رقم 19/08 يتضمن تعديل 2008	البرلمان المنعقد بغرفتيه في 12 نوفمبر 2008	ديباجة و 178 مادة	63/ 16 نوفمبر 2008
القانون رقم 01/16 يتضمن تعديل 2016	البرلمان المنعقد بغرفتيه في 03 فبراير 2016	ديباجة و 218 مادة	14/ 07 مارس 2016

الملحق رقم 13: جدول يبين المراسيم التشريعية الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة خلال الفترة الممتدة من 1992 إلى 1994.

المرسوم التشريعي	المؤرخ في	مضمونه	الجريدة الرسمية
01-92	04 يوليو1992	يتعلق باللجنة الوطنية للتحقيق في اغتيال رئيس محمد بوضياف	15/54 يوليو 1992
02-92	04 يوليو1992	يتعلق بتطبيق القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية	15/54 يوليو 1992
03-92	30 سبتمبر1992	يتعلق بمكافحة التخريب والإرهاب	01/70 أكتوبر1992
04-92	11 أكتوبر 1992	يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1992	11/73 أكتوبر1992
05-92	24 أكتوبر 1992	يعدل ويتمم القانون رقم 89-21 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء	26/77 اكتوبر1992
06-92	17نوفمبر 1992	يتضمن الموافقة مع تصريحات تفسيرية على اتفاقية حقوق الطفل	08/83نوفمبر1992
01-93	19 يناير 1993	يتضمن قانون المالية لسنة 1993	20/04 يناير 1993
02-93	06 فبراير 1993	يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ	07/08 فبراير1993
03-93	01 مارس 1993	يتعلق بالنشاط العقاري	03/14 مارس1993
04-93	17 مارس 1993	يتضمن العفو الشامل على الوقائع التي حصلت في بريان سنة 1990	21/19 مارس1993
05-93	19 ابريل 1993	يعدل ويتمم المرسوم التشريعي 92-03 المتعلق بمكافحة التخريب والإرهاب	25/25 ابريل 1993
06-93	19ابريل 1993	يعدل الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية	25/25ابريل 1993
07-93	24 ابريل 1993	يتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993-1997 والمخطط الوطني لسنة 1993	26/26 ابريل 1993
08-93	25ابريل 1993	يعدل و يتمم الأمر رقم 75-59 المتضمن القانون التجاري	27/27 ابريل 1993

09-93	25 ابريل 1993	يعدل و يتمم الأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية	27/27 ابريل 1993
10-93	23 مايو 1993	يتعلق ببورصة القيم المنقولة	23/34 مايو 1993
11-93	22 يونيو 1993	يتعلق باعتماد أيام وطنية مرتبطة بثورة التحرير الوطني	23/42 يونيو 1993
12-93	05 أكتوبر 1993	يتعلق بترقية الاستثمار	10/64 اكتوبر1993
13-93	26 أكتوبر 1993	يخص بعض أحكام القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام	27/69 اكتوبر1993
14-93	04 ديسمبر 1993	يعدل و يتمم الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية	05/80ديسمبر1993
15-93	04 ديسمبر 1993	يعدل المادة 13 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية	05/80ديسمبر1993
16-93	04ديسمبر 1993	يحدد شروط ممارسة أعمال حراسة الأموال والموارد الحساسة ونقلها	05/80ديسمبر1993
17-93	07 ديسمبر 1993	يتعلق بحماية الاختراعات	08/81ديسمبر1993
18-93	29 ديسمبر 1993	يتضمن قانون المالية لسنة 1994	30/88ديسمبر1993
01-94	15 يناير 1994	يتعلق بالمنظومة الإحصائية	16/03 يناير 1994
02-94	05 مارس 1994	يتضمن الموافقة مع تحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية	06/12مارس 1994
03-94	11 ابريل 1994	يتمم القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل	13/20 ابريل 1994
04-94	11 ابريل 1994	يعدل القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية	13/20 ابريل 1994
05-94	11 ابريل 1994	يعدل القانون رقم 83-12 المتعلق بالتقاعد	13/20 ابريل 1994
06-94	13 ابريل 1994	يتضمن الموافقة على اتفاقية التعاون القانوني والقضائي بين اتحاد المغرب العربي	17/21 ابريل 1994

07-94	18 مايو 1994	يتعلق بشروط الإنتاج التجاري وممارسة مهنة المهندس المعماري	25/32 مايو 1994
08-94	26 مايو 1994	يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994	28/33 مايو 1994
09-94	26 مايو 1994	يتضمن الحفاظ على الشغل و حماية الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية	01/34 يونيو 1994
10-94	26 مايو 1994	يحدث التقاعد المسبق	01/34 يونيو 1994
11-94	26 مايو 1994	يحدث التأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذي قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية و لأسباب اقتصادية	01/34 يونيو 1994
12-94	26 مايو 1994	يحدد نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي	01/34 يونيو 1994
13-94	28 مايو 1994	يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصيد البحري	22/40 يونيو 1994
14-94	28 مايو 1994	يتضمن بعض أحكام الأمر رقم 75-89 المتضمن قانون البريد والمواصلات	22/40 يونيو 1994

الملحق رقم 14: جدول يتعلق بالأوامر الصادرة عن المجلس الوطني الانتقالي خلال الفترة الممتدة من 1994- 1996.

رقم الأمر	المؤرخ في	مضمونه	الجريدة الرسمية
01-94	10 غشت 1994	تنظيم المجلس الوطني الانتقالي	28/61 سبتمبر 1994
02-94	12 سبتمبر1994	القانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الانتقالي	28/61 سبتمبر 1994
03-94	31ديسمبر1994	قانون المالية لسنة 1995	31/87 ديسمبر 1994
01-95	21 يناير 1995	يحدد اشتراكات وأدءات الضمان الاجتماعي	01/05 فبراير 1995
02-95	21 يناير 1995	الموافقة على قرار مجلس رئاسة اتحاد المغرب العربي	15/07 فبراير 1995
03-95	21 يناير 1995	الموافقة على الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي	15/07 فبراير 1995
04-95	21 يناير 1995	الموافقة على اتفاقية تسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمار بين الدول	15/07 فبراير 1995
05-95	21 يناير 1995	الموافقة على الاتفاقية المتضمنة إحداث الوكالة الدولية لضمان الاستثمارات	15/07 فبراير 1995
06-95	08فبراير 1995	يتعلق بالمنافسة	22/09 فبراير 1995
10-95	25 فبراير 1995	يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية	01/11 مارس 1995
11-95	25 فبراير 1995	يعدل ويتمم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات	01/11 مارس 1995/
12-95	25 فبراير1995	يتضمن تدابير الرحمة	01/11 مارس 1995
07-95	25 يناير 1995	يتعلق بالتأمينات	08/13 مارس 1995

09-95	25 فبراير 1995	يتعلق بتوجيه المنظومة الوطنية للتربية البدنية و الرياضية و تنظيمها	29/17 مارس 1995
13-95	11 مارس1995	تنظيم مهنة المترجم–الترجمان الرسمي-	29/17 مارس 1995
08-95	01 فبراير1995	يتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري	16/20 ابريل 1995
14-95	05 ابريل 1995	يتمم الأمر رقم 81-02 المتضمن إحداث وسام الاستحقاق العسكري	16/20 ابريل 1995
15-95	05ابريل 1995	يعدل ويتمم القانون رقم 90-27 المتضمن إحداث وسام الجريح	16/20 ابريل 1995
16-95	05 ابريل 1995	يتمم القانون رقم 90-28 المتضمن إحداث وسام الشرف	16/20 ابريل 1995
17-95	05 ابريل 1995	الموافقة مع التحفظ على ثلاث اتفاقيات وبروتوكول متعلقة بالطيران المدني الدولي	19/21 ابريل 1995
18-95	18 يونيو 1995	الموافقة على المعاهدة المؤسسة للمجموعة الاقتصادية الإفريقية	20/33 يونيو 1995
19-95	24 يونيو 1995	الموافقة على الانضمام الجزائر مع التحفظ الى الاتفاقية المتعلقة بالمنظمة الهيدروغرافية الدولية	28/34 يونيو 1995
20-95	17 يوليو 1995	يتعلق بمجلس المحاسبة	23/39يوليو 1995
21-95	19 يوليو 1995	يعدل ويتمم القانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات	23/39 يوليو 1995
22-95	26 غشت 1995	يتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية	03/48 سبتمبر 1995
23-95	26 غشت 1995	القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة	03/48 سبتمبر 1995
24-95	25 سبتمبر1995	يتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص	27/55 سبتمبر 1995

25-95	25 سبتمبر1995	تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة	27/55 سبتمبر 1995
26-95	25 سبتمبر1995	يعدل ويتمم القانون رقم 90-25 المتضمن التوجيه العقاري	27/55 سبتمبر 1995
27-95	30ديسمبر1995	قانون المالية لسنة 1996	31/82 ديسمبر 1995
01-96	10 يناير 1995	يحدد القواعد التي تحكم الصناعة التقليدية	14/03 يناير 1996
02-96	10 يناير 1996	تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزايدة	14/03 يناير 1996
03-96	10 يناير 1996	الموافقة مع التحفظ على اتفاقية القضاء على إشكال التمييز ضد المرأة	14/03 يناير 1996
04-96	10 يناير 1996	الموافقة على اتفاقية مكافحة التصحر	14/03 يناير 1996
05-96	10 يناير 1996	الموافقة على اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار	14/03 يناير 1996
06-96	10 يناير 1996	يتعلق بتأمين القرض عند التصدير	14/03 يناير 1996
07-96	10 يناير 1996	يعدل ويتمم القانون رقم 90-22 المتعلق بالسجل العقاري	14/03 يناير 1996
08-96	10 يناير 1996	يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة	14/03 يناير 1996
09-96	10 يناير 1996	يتعلق بالاعتماد التجاري	14/03 يناير 1996
10-96	10 يناير 1996	يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة	14/03 يناير 1996
11-96	10 يونيو 1996	يعدل ويتمم القانون رقم 90-03 المتعلق بمفتشية العمل	12/36 يونيو 1996
12-96	10 يونيو 1996	يعدل و يتمم القانون رقم 90-14 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي	12/36 يونيو 1996

13-96	15 يونيو 1996	يعدل ويتمم القانون رقم 83-17 المتضمن قانون المياه	16/37 يونيو 1996
14-96	24 يونيو 1996	قانون المالية التكميلي لسنة 1996	26/39 يونيو 1996
15-96	02 يوليو 1996	يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 94-12 المحدد لنسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي	03/41 يوليو 1996
16-96	02 يوليو 1996	يتعلق بالإيداع القانوني	03/41 يوليو 1996
17-96	06 يوليو 1996	يعدل ويتمم القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية	07/42 يوليو 1996
18-96	06 يوليو 1996	يعدل ويتمم القانون رقم83-12 المتعلق بالتقاعد	07/42 يوليو 1996
19-96	06 يوليو 1996	يعدل ويتمم القانون رقم 83-13 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية	07/42 يوليو 1996
20-96	06 يوليو 1996	يعدل ويتمم القانون رقم 90-33 المتعلق بالتعاضديات الاجتماعية	07/42 يوليو 1996
21-96	09 يوليو 1996	يعدل ويتمم القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل	10/43 يوليو 1996
22-96	09 يوليو 1996	يتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال	10/43 يوليو 1996
23-96	09 يوليو 1996	يتعلق بالوكيل المتصرف القضائي	10/43 يوليو 1996
24-96	09 يوليو 1996	الموافقة على الاتفاق المتعلق بالبرنامج الدولي لنظام الأقمار الصناعية للبحث والإنقاذ	10/43 يوليو 1996
25-96	12 غشت 1996	يعدل القانون رقم 89-22 المتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها	14/48 غشت 1996

26-96	30 أكتوبر 1996	يعدل ويتمم القانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات	03/66 نوفمبر 1996
27-96	09 ديسمبر1996	يعدل ويتمم الأمر رقم 75-59 المتضمن القانون التجاري	11/77 ديسمبر 1996
28-96	09 ديسمبر1996	يعدل ويتمم القانون رقم 90-20 المتعلق بالتعويضات عن قانون العفو الشامل	11/77 ديسمبر 1996
29-96	09 ديسمبر1996	الموافقة على معاهدة حول المنطقة الخالية من الأسلحة النووية في إفريقيا	11/77 ديسمبر 1996
30-96	21 ديسمبر1996	يعدل ويتمم القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية	22/81 ديسمبر 1996
31-96	30 ديسمبر1996	قانون المالية لسنة 1997	31/85 ديسمبر 1996

الملحق رقم 15: جدول يتضمن المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية التونسي المؤقت في الفترة الممتدة من 09 فيفري 2011 إلى غاية 23 مارس 2011.

المرسوم	مؤرخ في	مضمونه	الرائد الرسمي
عدد 2011-01	19 فيفري 2011	يتعلق بالعفو العام	22/12 فيفري 2011
عدد 2011-02	19 فيفري 2011	الموافقة على الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري	22/12 فيفري 2011
عدد 2011-03	19 فيفري 2011	الموافقة على انضمام تونس إلى البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي للحقوق	22/12 فيفري 2011
عدد2011-04	19 فيفري 2011	انضمام تونس لنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية	22/12 فيفري 2011
عدد 2011-05	19 فيفري 2011	الموافقة على انضمام تونس إلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب	22/12 فيفري 2011
عدد 2011-06	18 فيفري 2011	إحداث هيئة عليا لتحقيق أهداف الثورة	01/13مارس 2011
عدد2011-07	18 فيفري 2011	إحداث لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد	01/13 مارس 2011
عدد2011-08	18 فيفري 2011	إحداث لجنة وطنية لتقصي الحقائق في بعض التجاوزات	01/13 مارس 2011
عدد 2011-09	28 فيفري 2011	إجراءات ظرفية لمساندة المؤسسات الاقتصادية لمواصلة نشاطها	04/14 مارس 2011
عدد 2011-10	02 مارس 2011	إحداث هيئة وطنية مستقلة لإصلاح الإعلام والاتصال	04/14/مارس 2011
عدد 2011-11	10 مارس 2011	يتعلق بالمنتزه الأثري القومي لقرطاج سيدي بوسعيد	11/16 مارس 2011
عدد 2011-12	12 مارس 2011	إحداث صندوق المواطنة و ضبط طرق تسييره	15/17 مارس 2011
عدد 2011-13	14 مارس 2011	مصادر أموال وممتلكات منقولة وعقارية	18/18 مارس 2011

قـائـمـة المـراجـع

المراجع باللغة العربية:

أولا- الكتب:

أ- الكتب المتخصصة:

1- أحمد وافي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة 1992، ص 129.

2- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.

3- زهير المظفر، مجلس النواب بتونس(التجربة البرلمانية 1995-1986)، المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات الإدارية للمدرسة القومية للإدارة، تونس، 1993.

4- زيد بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.

5- سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني -دراسة مقارنة- دار الكتب المصرية، سنة 2009.

6- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية-السلطة التشريعية والمراقبة- الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013.

7- سمير داود سلمان وعلي مجيد العكيلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية- دراسة مقارنة – الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.

8- صادق أحمد علي يحي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة-دراسة مقارنة- المكتب الجامعي الحديث، .2008

9- صبرية السخيري زروق، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت- دراسة مقارنة – مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2013.

10- عادل الطبطائي، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها – دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت- سنة 1987.

11- عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دار رسلان للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، سوريا، 2007.

12- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

13- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2013.

14- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2006.

15- فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني-لجان تقصي الحقائق البرلمانية- دار الكتب القانونية، مصر، 2004.

16- فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني -لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكية والأوروبية- المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008.

17- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010.

18- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.

19- محمد سعيد بوسعدية، مدخل لدراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصبة للنشر ، الجزائر، 2014.

20- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2014.

21- مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة 2011.

22- ميلود خيرجة، إنفاذ المعاهدات الدولية في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2015.

23- ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.

ب- الكتب العامة:

1- إبراهيم الشربيني، حراسات الطوارئ، مطبعة دار المعارف، القاهرة، 1964.

2- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ الأنظمة السياسية، الدول والحكومات، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1972.

3- أحمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، دار أبو المجد للطباعة، 1997.

4- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.

5- الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مركز النشر الجامعي، تونس، 2002.

6- إسماعيل البدري، القضاء الإداري-دراسة مقارنة- الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبعة دار التأليف، مصر 1992.

7- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

8- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1977.

9- إياد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، المكتبة القانونية، دار الثقافة، الأردن، 2000.

البنك الدولي، تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا- تحسين التضمينية والمساءلة- واشنطن، البنك الدولي، 2003.

10- بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.

11- تامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.

12- تركي رابح، التعليم القومي والشخصية الجزائرية، ط2، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1992.

13- حسني بديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

14- حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998.

15- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1992.

16- حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني-دراسة مقارنة- الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1980.

17- رابح لخرايفي، مدخل لدراسة القانون النيابي التونسي، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، طبعة 2016.

18- رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.

19- رافع ابن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، تونس، سنة 2009.

20- سالم كرير المرزوقي، التنظيم السياسي والإداري التونسي في الجمهورية الغد، الطبعة الحادية عشر، مكتبة المنار، تونس، سنة 2010.

21- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010.

22- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة- طرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها- الجزء الثاني، الطبعة الثامنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007.

23- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، طرق ممارسة السلطة-أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها- الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

24- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التنفيذية- الجزء الثالث،ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013.

25- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1993.

26- سلوى أحمد ميدان المفرجي، دستورية المعاهدات الدولية والرقابة عليها، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2013.

27- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي- دراسة مقارنة- الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

28- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

29- صلاح الدين فوزي، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم- دار النهضة العربية، سنة 1994.

30- صلاح الدين فوزي، البرلمان-دراسة مقارنة وتحليلية لبرلمانات العالم- دار النهضة العربية،القاهرة، 1994.

31- طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، دار النهضة العربية، مصر، 1978.

32- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، بيروت، سنة 1992، ص271.

33- عادل فتحي ثابت عبد الحافظ، شرعية السلطة في الإسلام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 36.

34- عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومدّ حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000.

35- عبد الرضا حسين الطعان، السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة-نموذج فرنسا- الطبعة الأولى، دار الكتب الوطنية، بنغازي، 2001.

36- عبد العزيز الجزيري ومصطفى الوصيف، دستور الجمهورية التونسية، بدون دار نشر، تونس، 2006.

37- عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدي، مصر، 2004.

38- عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1995.

39- عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس، سنة 1987.

40- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009.

41- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة-الجزائر السياسية، المؤسسات والأنظمة- دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2015.

42- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة-الجزائر السياسية والمؤسسات والأنظمة- دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2013.

43- عبد الله بوقفه، أساليب ممارسة السلطة- دراسة مقارنة- دار هومة، الجزائر، .2002

44- عزالدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة مع النظام المصري- مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009.

45- علي محمد صالح الدباس وعلي عليان محمد أبو زيد، حقوق الإنسان وحرياته، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.

46- علي يوسف الشكري، الأنظمة السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003.

47- علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية- دراسة في الدساتير العربية- مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، 2008.

48- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

49- عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1994.

50- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية- النظرية والتطبيق- مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست، 1998.

51- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري-النظرية العامة للدساتير- الجزء 2، الطبعة03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

52- كامل ليلة، النظم السياسية -الدولة والحكومة- دار النهضة، بيروت، لبنان، 1969.
53- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1993.
54- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
55- متروك الفالح، المجتمع والديمقراطية والدولة في البلدان العربية، مركز الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت،2002.
56- مجدي محمود شهاب، الاتجاهات الدولية لمواجهة أزمة الديون الخارجية بالتطبيق على البلدان العربية، الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1998.
57- محمد الشافعي أبوراس، النظم السياسية، مكتبة النصر، الزقازيق، سنة 1991.
58- محمد الناصر بوغزالة، خرق المعاهدات الثنائية للقانون الداخلي، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 1999.
59- محمد بقبق، مدخل عام لدراسة القانون، مركز النشر الجامعي، تونس، 2002.
60- محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2006.
61- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
62- محمد علي سويلم، دستور جمهورية مصر الثانية -التعليق على نصوص دستور مصر 2012 في ضوء الفقه و القضاء الدستوري ومضبطة الجمعية التأسيسية- الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013.
63- محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة - دراسة مقارنة- دار الفكر العربي، 1987.
64- محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1994.
65- منعم برهومي، المؤسسات السياسية في المرحلة الانتقالية التونسية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2014.
66- موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.
67- الميزوني السعدي، ميزانية الدولة من التشريع إلى التنفيذ والمحاسبة والمراقبة، مركز النشر الجامعي، دون بلد نشر، 2011.
68- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007.
69- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.
70- يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1969.
71- يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، 1974.
72- يحيى الجمل، رقابة دستورية القوانين-دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.

ج- القواميس:

1- ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، بيروت، 1988.

2- الأسيل، القاموس العربي الوسيط، طبعة أولى، دار الراتب الجامعية، بيروت، 1997.

3- سهيل إدريس، المنهل، قاموس فرنسي عربي، طبعة 45 ، دار الآداب للنشر والتوزيع ، بيروت، 2013.

4- الفيروز أبادي، قاموس المحيط، الطبعة السادسة، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1998.

5- معجم القانون، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، سنة 1999.

6- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الطبعة رابعة، الإدارة العامة للمعجميات وإحياء التراث، القاهرة، 2005.

7- المنجد في اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار المشرق، بيروت، 2001.

ثانيا: الرسائل الجامعية:

أ- الأطروحات:

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

2- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009./2008

3- تريعة نوارة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي-دراسة مقارنة-أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2011، ص345.

4- جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1996.

5- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

6- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ديسمبر.1984

7- سعيد بويزري، ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة للجزائر، 2009/2008.

8- سمري سامية، تطبيق مفهوم الديمقراطية في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2012/2011.

9- سمير علي عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1984.

10- الطنجي الشرقاوي أمينة، العلاقات بين السلطات في النظام الدستوري المغربي (92- 96) والفرنسي (1958)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، أكدال، الرباط، 2003، .2004

11- عادل محمد أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة – دراسة مقارنة – أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2002.

12- عبد الله بوقفة، علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 2001.

13- عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981.

14- عمار عباس، تطور الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2004.

15- لوناسي جحيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

16- ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014 /2015.

17- محمد الناصر بوغزالة، التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي على ضوء أحكام القانون الدولي العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1996.

18- مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2009.

19- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012/ 2013.

20- هاملي محمد، آليات إرساء دولة الفانون، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011.

21- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

ب- المذكرات:

1- آسي نزيم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 15 أفريل 1999، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

2- بن بغيلة ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، باتنة، 2003/ 2004.

3- بن نملة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000.

4- بن نويوة عبد المجيد، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمل الحكومة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010/2009.

5- بوسالم دينا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007/2006.

7- بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا –الجزائر أنموذجا- مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012/2011.

8- دنيا زاد سويح، الضوابط الإجرائية والموضوعية للتعديل الدستوري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة،2013/2012.

9- ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، قسنطينة، 2006/2005.

10- ريم القدري، مكانة السلطة التنفيذية من خلال الدستور التونسي لسنة 1959، مذكرة ماجستير، جامعة سوسة، تونس، سنة 2011.

11- سنية النهاري، رئيس الجمهورية المؤقت، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سوسة، 2013/2012.

12- شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،2012./2011

13- شيبوتي راضية، مركز رئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 وتعديل 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2003.

14- عباسي كهينة، المفهوم الحديث للحرب العادلة، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

15- عبد العزيز برقوق، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002./2001

16- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

17- كوثر بن ريانة، العلاقة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين في النظام الدستوري التونسي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سوسة، 2007/2006.

18- لمعيني محمد، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009/2008.

19- منير عمارة، مهام المجلس الوطني التأسيسي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سوسة، تونس، 2012/2011.

20- ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، 2010/ 2011.

21- ياسين ربوح، مركز الوزير الأول في تعديل الدستور الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، ديسمبر 2013.

ثالثا: المقالات العلمية:

1- أحمد طرطار، دور الاستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، العدد 15، فيفري 2007.

2- أسماء بن عبد الله، الوظيفة التشريعية في دستور 27 جانفي 2014، مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ فرج القصير، صادرة عن كلية الحقوق بسوسة، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016.

3- إيناس القلعي، خصوصية التعديل في دستور 27 جانفي 2014، مجلة القانون والسياسة، عدد 04 لسنة 2016، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016.

4- بسام الكراي، الحكومة في الدستور الجديد، الطبعة الأولى، منشورات مدرسة الدكتوراه، عدد 04، كلية الحقوق، صفاقس، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، مارس .2017

5- بن سعيد شايب، "مدى فعالية رقابة المجالس البرلمانية العليا على أعمال الحكومة حالة مجلس الأمة الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد 17، 2007.

6- توفيق الغناي، مهام المجلس الوطني التأسيسي، مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ فرج القصير، صادرة عن كلية الحقوق بسوسة، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016.

7- جبار عبد المجيد، تأملات حول قرار المجلس الدستوري الأول فيما يتعلق ببعض القضايا المرتبطة بالمعاهدات الدولية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء34، رقم01، .1996

8- جليلة بوزوينة، "قوانين المالية في دستور 2014 بين القطيعة والتواصل"، مجلة القانون والسياسة، العدد 04، مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2016.

9- جميلة بن علي، تكريس مبدأ سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية على القوانين الداخلية في الدساتير المغاربية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 01، مارس 2014.

10- حاتم بن سالم، إبرام المعاهدات الدولية في القانون التونسي، سلسلة دراسات برلمانية، العدد02، مايو 2005، مجلس النواب، تونس.

11- خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، العدد 06، جوان 2016.

12- سعاد عمير، "النظام القانوني لمجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، العدد 15، فيفري 2007.

13- سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1993.

14- سعيداني لوناسي ججيقة، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، عدد 03، سبتمبر 2012.

15- سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، الطبعة الأولى، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية، العدد 25، سنة2001.

16- سيدي محمد ولد سيد آب، تفويض التشريع في إطار دساتير دول المغرب العربي– دراسة مقارنة – المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 28، سبتمبر 1999.

17- طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية،عدد 04 لسنة 2010.

18- عبد الغني أعبيزة، مراقبة العمل الحكومي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد 67، سنة 2002.

19- عبد القادر بن صالح، "تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان- القانون والواقع والتصور-" مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003.

20- عزيزة شبري، النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة بسكرة، العدد السابع، أفريل 2010.

21- عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 25، الجزائر، أفريل 2010.

22- عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي، مداخلة ألقيت في الملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية بتاريخ 22 و 23 أكتوبر 2014، كلية الحقوق، خنشلة.

23- عمار عباس، التعديلات الدستورية في الجزائر من التعديل الجزئي إلى الإصلاح الدستوري الشامل دراسة لإجراءات التعديل القادم ومضمونه، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد12، جوان 2014،جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف.

24- عمار عوابدي، "فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، 2003.

25- عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، جوان 2006.

26- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، نشريات مجلس الأمة، الجزائر.

27- فريد علواش، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة.

28- قشي الخير، تطبيق القانون الإتفاقي في الجزائر، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد 51، 1995، وكذلك مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية لجامعة باتنة، العدد 04، 1995.

29- كمال رزيق، المحافظة على المال العام والعقلنة البرلمانية-الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية وأبعاده- مجلة الوسيط، العدد 11 لسنة 2014، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.

30- لائحة مجلس الأمة رقم 2006/01، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع، ديسمبر 2004.

31- لسعد السماوي، توزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بين طبيعة النظام والممارسة الحزبية، مجلة بحوث ودراسات قانونية، العدد 09، مجمع الأطرش للكتاب المختص، سنة 2014.

32- لمياء ناجي، الاستفتاء الدستوري في ظل الدستور التونسي لسنة 2014، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد14، كلية الحقوق، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2016.

33- مبادرة تعديل الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، عدد13، جوان2006.

34- المجلة التونسية للإدارة العامة، مصادقة مجلس النواب على الميزانية، منشورات مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، عدد 38، السداسي الثاني لسنة 1986.

35- مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 31، مارس 2013.

36- محديد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 حق دستوري لرئيس الجمهورية محدود ومقيد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 04، سنة 2014.

37- محمد بريك، المجلس الشعبي الوطني والممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة وأثرها على الميزانية العامة للدولة-دراسة مقارنة- مجلة الوسيط، العدد 11 لسنة 2014، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.

38- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد 02، 2002.

39- مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2000.

40- مزياني حميد، الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد02 لسنة 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.

41- مسعود جندلي، قراءة في ثنائية السلطة التنفيذية في تونس من خلال دستور 27 جانفي 2014، مجلة القانون والسياسة، عدد 04، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2016.

42- مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، الجزء 36، رقم 01، 1998.

43- منور جميلة، دراسة مشروع ميزانية الدولة والمصادقة عليه، مدخل الى العمل البرلماني، وقائع الملتقى البرلماني التمهيدي للمدة النيابية 2014/2009، مركز البحوث والدراسات البرلمانية، مجلس النواب، تونس، 2009.

44- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بجاية، العدد 02، سنة 2015.

45- نبالي فطة، لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد من سلطة توقيع الجزاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد01، مارس 2013.

46- نوري مزرة جعفر، المجلس الدستوري الجزائري بين النظرية والتطبيق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04، ديسمبر 1990.

47- هيئة التحرير، دور البرلمانات في عملية تكييف ومراقبة الميزانيات العامة في الدولة المعاصرة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 24 ، مجلس الأمة، جانفي 2010.

48- هيئة التحرير، البرلمان وقوانين المالية العامة، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد الرابع، أكتوبر 2003.

رابعا: النصوص القانونية:

أ- الوثائق الدستورية:

1- الدساتير الجزائرية:

- الدستور الجزائري لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر1963، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر1963.
- الدستور الجزائري لسنة 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- الدستور الجزائري لسنة 1989، المؤرخ في 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.
- الدستور الجزائري لسنة1996، المؤرخ في28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.
- الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 2016. الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس .2016

2- الدساتير التونسية:

- الدستور التونسي لسنة 1959 الصادر بموجب القانون عدد 57 لسنة 1959، مؤرخ في 01 جوان 1959، الرائد الرسمي عدد 30 بتاريخ غرة جوان 1959.
- التنقيح الدستوري التونسي الصادر بموجب القانون الدستوري عدد 63 المؤرخ في 1969/12/31، ر.ر.ج.ت عدد57 بتاريخ 30-1969/12/31.
- التنقيح الدستوري الصادر بموجب القانون الدستوري عدد37 المؤرخ في 1976/04/08، ر.ر.ج.ت عدد 26 بتاريخ 9-1976/04/13.
- التنقيح الدستوري الصادر بموجب القانون الدستوري عدد88 المؤرخ في1988/07/25، ر.ر.ج.ت عدد 50 بتاريخ 1988/07/26.
- التنقيح الدستوري الصادر بموجب القانون الدستوري عدد 65 المؤرخ في1997/10/21، ر.ر.ج.ت عدد87 بتاريخ 1997/10/31.
- التنقيح الدستوري الصادر بموجب القانون الدستوري عدد 51 المؤرخ في2002/06/01، ر.ر.ج.ت عدد 45 بتاريخ 2002/06/03.
- التنقيح الدستوري الصادر بموجب القانون الدستوري عدد 52المؤرخ في 2008/07/28، ر.ر.ج.ت عدد61 بتاريخ 2008/07/29.
- دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المنشور بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، بتاريخ 10 فيفري 2014.

3- الدساتير الأجنبية:

- الدستور الفرنسي لسنة 1958، الصادر في 04 أكتوبر 1958، المعدل في 23 جويلية 2008.

- ظهير شريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، المؤرخة في 30 يوليو 2011، يتضمن دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

- الدستور الألماني لسنة 1919.

ب- النصوص القانونية:

1- القوانين الجزائرية:

***القوانين العضوية:**

- القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 37، مؤرخة في 01 يونيو 1998.

- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

*** القوانين العادية:**

- القانون رقم 01/77 المؤرخ في 1977/08/15، الجريدة الرسمية عدد 68 الصادرة بتاريخ 04 سبتمبر 1977، المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

- القانون رقم 02/80 المؤرخ في 09 فيفري 1980، يتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 1978، جريدة رسمية عدد 07 لسنة 1980.

- القانون رقم 04/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 10 مؤرخة في 04 مارس 1980، ص 332.

- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 18 شوال 1404 الموافق 07 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 28، المؤرخة في 10 يوليو 1984، والتعديلات التي لحقته:

- القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 يناير 1988، الجريدة الرسمية عدد 02، المؤرخة في 13 يناير 1988.

- القانون رقم 98-24 المؤرخ في 10 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية عدد 01، المؤرخة في 03 يناير 1990.

*القانون رقم 15-07 المؤرخ في 02 أبريل 2015، المتعلق بقانون تسوية ميزانية سنة 2012، الجريدة الرسمية عدد 18الصادرة في 08 ابريل 2015.

- القانون رقم 16/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتضمن القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، جريدة رسمية عدد 52 صادرة بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

- القانون رقم 13-02 المؤرخ في 20 فبراير 2013 يتضمن الموافقة على الاتفاقية المتعلقة بضبط الحدود البحرية بين الجزائر وتونس، الجريدة الرسمية عدد12، مؤرخة في 27 فبراير 2013.

*** المراسيم التشريعية والأوامر الرئاسية:**

– المرسوم التشريعي رقم 93–15 المؤرخ في 04 ديسمبر 1993، الجريدة الرسمية عدد 80، مؤرخة في 05 ديسمبر 1993.

– المرسوم التشريعي رقم 93–02 المؤرخ في 06 فبراير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 08، المؤرخة في 07 فبراير 1993.

– الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 غشت 2010 يعدل و يتمم الأمر رقم 20/95 والمتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 50 المؤرخة في 01 ديسمبر 2010.

*** القوانين التنظيمية:**

– المرسوم الرئاسي رقم 87– 222 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، الجريدة الرسمية عدد 42، مؤرخة في 14 أكتوبر 1987، المتضمن الموافقة على الانضمام لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 مايو 1969.

– المرسوم الرئاسي رقم 196/89 المؤرخ في 24 أكتوبر 1989، المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، الجريدة الرسمية عدد 45، مؤرخة في 25 أكتوبر 1989.

– المرسوم رئاسي رقم 91–196 المؤرخ في 04 يونيو 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 29، المؤرخة في 12 يونيو 1991.

– المرسوم الرئاسي رقم 91–336 المؤرخ 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 25، المؤرخة في 1991/09/25.

– المرسوم الرئاسي رقم 92–39 مؤرخ في 04 فبراير 1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 10، مؤرخة في 09 فبراير 1992.

– المرسوم الرئاسي 92–44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10، المؤرخة في 09 فبراير 1992.

– المرسوم الرئاسي رقم 94–40 مؤرخ في 29 يناير 1994، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية عدد 06، مؤرخة في 31 يناير 1994.

– المرسوم الرئاسي رقم 04/98 المؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، جريدة رسمية عدد 04، المؤرخة في 28 جانفي 1998.

– ملحق المرسوم الرئاسي رقم 67/89 المؤرخ في 16 مايو 1989، الجريدة الرسمية عدد11، المؤرخة في 26 فبراير 1997.

– المرسوم الرئاسي 139/03 المؤرخ في 2003/03/25، المتضمن الاتفاقية المتعلقة بالتعاون القانوني والقضائي بين الجزائر والأردن الموقعة بالجزائر بتاريخ 2001/06/25، الجريدة الرسمية عدد22 لسنة 2003.

– المرسوم الرئاسي رقم 16–157 المؤرخ في 26 مايو 2016، المتضمن التصديق على الاتفاق بين حكومة الجمهورية الجزائرية وحكومة مملكة النرويج حول النقل البحري، الجريدة الرسمية عدد34، المؤرخة في 08 يونيو 2016.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-75 المؤرخ في 20 فبراير 1992، يحدد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي 92-44، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 23 فبراير 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 54/95 المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية عدد 15.
- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 فبراير 1992، يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 11، المؤرخة في 11 فبراير 1992.
- التعليمة رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 221، المؤرخة في 2000/07/17.

2- القوانين التونسية:

*** القوانين الأساسية:**

- القانون الأساسي للميزانية عدد 53 لسنة 1967، المؤرخ في 08 ديسمبر 1967، المعدل بالقانون الأساسي عدد 103 لسنة 1995، المؤرخ في 22 نوفمبر 1996، والقانون الأساسي 42 لسنة 2004 المؤرخ في 13 ماي 2004.
- القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 مؤرخ في 14 جوان 2004 يتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما، الرائد الرسمي، س 147، ع 48، 2004.
- القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 مؤرخ في 18 أفريل 2014، يتضمن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 32، مؤرخ في 22 أفريل 2014.
- القانون التأسيسي عدد 50 لسنة 2015، مؤرخ في 03 ديسمبر 2015، يتعلق بالمحكمة الدستورية، الرائد الرسمي عدد 98، المؤرخ في 08 ديسمبر 2015.
- القانون التأسيسي عدد 06 لسنة 2011 مؤرخ في 16 ديسمبر 2011، يتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 97، مؤرخ في 20 و 23 ديسمبر 2011.

*** القوانين العادية:**

- القانون عدد 21 لسنة 1971 المؤرخ في 25 مايو 1971، المتضمن الموافقة على الانضمام لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات
- القانون عدد 05 لسنة 2011 مؤرخ في 09 فيفري 2011، يتعلق بالتفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقا للمادة 28 من الدستور، الرائد الرسمي عدد 10 مؤرخ في 10 فيفري 2011.
- القانون عدد 29 لسنة 2016، المؤرخ في 05 أفريل 2016، المتعلق بتنظيم المصادقة على المعاهدات، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد29، المؤرخ في 08 أفريل 2016.
- المرسوم عدد 14 لسنة 2011 مؤرخ في 2011، يتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 20 مؤرخ في 25 مارس 2011.

*** القوانين التنظيمية:**

- الأمر الرئاسي عدد 119 لسنة 2015 مؤرخ في 04 جويلية 2015، يتعلق بإعلان حالة الطوارئ بكامل تراب الجمهورية ابتداء من 04 جويلية 2015 إلى غاية 02 أوت 2015، ر.ر.ج.ت عدد 54 مؤرخ في 07 جويلية 2015.

- الأمر الرئاسي عدد 251 لسنة 2015 مؤرخ في 24 نوفمبر 2015 يتعلق بإعلان حالة الطوارئ بكامل تراب الجمهورية ابتداء من 24 نوفمبر 2015 إلى غاية 23 ديسمبر 2015، ر.ر .ج.ت عدد 94 بتاريخ 25 نوفمبر 2015.

ج- الأنظمة الداخلية:

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، جريدة رسمية عدد 53 صادرة بتاريخ 13 غشت 1997.

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، جريدة رسمية عدد 08 صادرة بتاريخ 18 فبراير 1998.

3- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 30 يوليو 2000، الجريدة الرسمية عدد 46 لسنة 2000.

4- النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012، الجريدة الرسمية عدد 26، المؤرخة في 23 مايو 2012.

5- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي صادق عليه في الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ 02 فيفري2015، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 16، الصادر بتاريخ 24 فيفري 2015.

6- النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية عدد 29، المؤرخة في 11 مايو 2016.

7- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، الجريدة الرسمية عدد 49 لسنة 2017.

د- القرارات والآراء والإعلانات:

1- قرار رقم 01. ق ق- م د مؤرخ في 20 غشت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 36، مؤرخة في 20 غشت 1989.

2- قرار رقم 03- ق. ن. د.- م د- 89 مؤرخ في 1989/12/18 يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989، الجريدة الرسمية عدد 54 المؤرخة في 20 ديسمبر سنة 1989.

3- الإعلان المؤرخ في 14 يناير 1992 يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية عدد 03، مؤرخة في 15 جانفي 1992.

4- إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 19 ديسمبر 1993، الجريدة الرسمية عدد 84 الصادرة بتاريخ 20 ديسمبر 1993.

5- الإعلان المتعلق بنتائج استفتاء 28 نوفمبر1996 لتعديل الدستور، وكذلك المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المتعلق بنص التعديل الدستوري لسنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

6- قرار رقم 01.ر.أ.ق عض/ م.د المؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، قرار رقم 02.ر.أ.ق عض/ م.د المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة - الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997.

7- رأي المجلس الدستوري رقم 06/ ر.ق .ع / م.د/ 98 مؤرخ في 19 مايو 1998، المتعلق بالقانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 37، مؤرخة في 01 يونيو 1998.

8- القرار 02 / ق .أ / م د / 2000 مؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 مايو 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، عدد 07 المؤرخة في 28 فبراير 2000.

9- الرأي الاستشاري للمجلس الدستوري رقم10 المؤرخ في 13 مايو 2000 والمتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية عدد46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.

10- الرأي رقم 08/01 ر.ت د/ م د مؤرخ في 07 نوفمبر2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

11- قرار المجلس الدستوري بالإعلان عن شغور منصب رئيس الجمهورية بصفة نهائية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 05، مؤرخ في 18 جانفي 2011.

12- رأي عدد 02-2011 للمجلس الدستوري بخصوص مشروع قانون يتعلق بالتفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في اتخاذ مراسيم طبقا للمادة 28 من الدستور، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 10، مؤرخ في 10 فيفري 2011.

13- القرار عدد 02-2015 المؤرخ في 08 جوان 2015 الصادر عن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين المتعلق بمشروع القانون الأساسي للقضاء، الرائد الرسمي عدد 47 مؤرخ في 12 جوان2015.

14- رأي رقم 16/01 ر.ق.د/م د مؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 06 مؤرخة في 03 فبراير 2016.

هـ- المداولات الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة الجزائري:

1- مداولة رقم 01/92 / م. أ . د، مؤرخة في 19 يناير 1992، تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة الإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء، الجريدة الرسمية عدد 05، الصادرة بتاريخ 22 يناير 1992.

2- مداولة رقم 92-02/ م. أ.د مؤرخة في 14 ابريل 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية عدد 28، مؤرخة في 15 ابريل 1992.

خامسا: الجرائد الرسمية لمداولات المجالس النيابية:

1- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 06 يوليو 2017، السنة الأولى رقم 03، الفترة التشريعية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء 20 يونيو 2017.

2- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 28 سبتمبر2017، السنة الأولى رقم 12، الفترة التشريعية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد17 سبتمبر 2017.

3- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 24 يوليو2017، السنة الأولى رقم 08، الفترة التشريعية الثامنة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 23 يونيو 2017.

4- الجرائد الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 12،13،14،15،16،17،18 الخاصة بمناقشة والتصويت على مخطط عمل حكومة السيد أويحيى الذي قدمه للمجلس بتاريخ 17 سبتمبر 2017.

5- مداولات مجلس نواب الشعب، العدد 13، الخميس 05 فيفري 2015، الدورة العادية الأولى 2015/2014.

6- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 20 المؤرخة في 21 اوت 2002.

7- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 119 المؤرخة في 23 جويلية 2009.

8- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 22 أكتوبر 2017، السنة الأولى رقم 18، الفترة التشريعية الثامنة، جلسة منعقدة في 21 سبتمبر 2017.

9- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 23 يوليو 2017، السنة الأولى رقم 07، الفترة التشريعية الثامنة، جلسة منعقدة في 22 يونيو 2017.

10- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 108، السنة الثالثة، الجلسة المنعقدة يوم الثلاثاء 17 نوفمبر 1998 لمناقشة القانون العضوي 02/99، بتاريخ 14 ديسمبر 1998.

11- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 173، لسنة 1990.

12- مداولات المجلس الشعبي الوطني، عدد 173، سنة 1990.

13-مداولات مجلس نواب الشعب، الجلسة السادسة والعشرون، المنعقدة بتاريخ الاثنين 11جانفي2016،المخصصة للتصويت على منح الثقة لأعضاء الحكومة الجدد بمناسبة التحوير الوزاري.

14- مداولات مجلس نواب الشعب، جلسة عامة بتاريخ 10 ديسمبر 2015، المتعلقة بمناقشة والتصويت على قانون المالية لسنة 2016.

15- مداولات مجلس نواب الشعب، الجلسة 29 والجلسة 30 من الدورة العادية الأولى 2014- 2015.

16- مداولات مجلس نواب الشعب، الجلسة 33 والجلسة 36 من الدورة العادية الأولى 2014- 2015.

17- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 154 المؤرخة في 1990/11/26.

18- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 المؤرخة في 1997/12/15.

19- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 24 المؤرخة في 1997/12/24.

20- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 259، المؤرخة في 23 أفريل 2001.

21- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 1998/12/12.

22- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 272 المؤرخة في 06 جوان 2001.

23- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 259 المؤرخة في 23 أفريل 2001.

24- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 34 المؤرخة في 30/فيفري/2003.
25- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 21 المؤرخة في 1997/12/15.
26- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 154 المؤرخة في 1990/11/6/28.
27- مداولات مجلس النواب، جلسة يوم 06 مارس 1979.
28- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 107، الصادرة في 12 ديسمبر 1998.
29- جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 138، السنة الرابعة المؤرخة في 1990/06/14 المدونة لجلسة 13- 05- 1990.
30- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 21، المؤرخة في 1997/12/15، الجلسة العلنية ليوم 1997/11/23.
31- الجريدة الرسمية عدد 75 المؤرخة في 21 ديسمبر 2016.
32- مداولات مجلس نواب الشعب، جلسة يوم الأربعاء 19 أفريل 2017، عدد 50، المدة النيابية الأولى 2019/2014.

سادسا: الحصائل:

1- إحصائيات مأخوذة من الجرائد الرسمية من 1992 إلى 1994.
2- إحصائيات مأخوذة من الجرائد الرسمية من 1994 إلى 1996.
3- التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، أفريل 2002.
4- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002- 2007)، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان.
5- حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 2004-جانفي 2007)، نشرية صادرة عن مجلس الأمة.
6- حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، دورة الربيع 2010.
7- حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة(2007- 2012)، المديرية العامة للتشريع.
8- حصائل نشاطات مجلس الأمة من 2007 إلى 2012.
9- حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، دورة الخريف 2011، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان.
10- حصيلة مأخوذة من الرائد الرسمي للجمهورية التونسية خلال سنة 2011.
11- حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الربيع 2014 للعهدة التشريعية السابعة، وزارة العلاقات مع البرلمان.
12- حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال سنة 2014، نشرية صادرة عن مجلس الأمة.
13- حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان.
14- حصيلة مأخوذة من الرائد الرسمي للجمهورية التونسية خلال سنوات 2014/2013/2012.

المراجع باللغة الأجنبية:

A- Les ouvrages:

1- Abderrahmane Amalou, droit constitutionnel, dar el kitab, Casablanca, 1977.

2- Alice-Fuchs-Cessat, le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Vé république, L.G.D.J paris, 2004.

3- Bernard Chante bout, Droit Constitutionnel et Sciences politique,17eme édition, Armand colin, Paris, Aout 2000.

4- Bernard Chante bout, Droit constitutionnelle, 19° édition, Armand colin, Paris, 2002.

5- CF, A HAURIOU, droit constitutionnel et institution politique, édition Montchrestien, 5ème édition, 1972.

6- CF, P. H. chalvidan, droit constitutionnel, institutions et régimes politique, nouvelle édition, NATHAN, 1996.

7- CF.G Champagne, Droit constitutionnel et institutions Politiques, Gualino édit, 5eme édition, Paris, 2003.

8- Dictionnaire Quillet de la langue française, édition Quillet, paris, 1975.

9- Didier Maus, le Parlement sous la Vème République, Paris, P.U.F, 1996.

10- F. Luchaire, le conseil constitutionnel- Organisation et attribution- 2 eme Edition, tome1, Economica, paris, 1997.

11- Flory Maurice et autre, les régimes politique arabes, presses universitaires de France, deuxième édition, 1991.

12- Jean Pool Jacquie, Droit constitutionnel et institutions politique, 3eme édition, paris : Dalloz, 1998.

13- Jean Gicquel, droit constitutionnel et institution politique, Montchrestien, 16 eme édition, paris, 1999.

14- Leclerco (Claude), droit constitutionnel et institutions politiques, litec, 10eme édition, paris 1999.

15- Mohamed Tahar Bouhara. les finances publiques -L'évolution de la loi de finance en droit algérien- les pages bleues internationales, Alger, 2007.

16- P. Marie GAUDMET, "le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux ", paris, 1966.

17- PAUL LEORY, L'organisation constitutionnelle et les crises, L.G.D.J. paris, 1966.

18- Philippe Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, 16eme édition, L.G.D,J Paris, 2004.

19- Pierre Pactes, institutions politique et droit constitutionnel, 7eme éditions, Masson, paris, 1985.

20- SAINT – BONNET, l'état d'exception, Léviathan, PUF, paris, 2001.

B- les articles:

1- AMMAR Guesmi, le contrôle de la constitutionalité en Algérie, réalités et perspectives, Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, N03, 1991.

2- ARABA AHMED, «Chronique du droit conventionnel Algérienne 1989- 1994» In idara, n° 01, 1995.

3- Carcelle (P) et Mas(G). "les pouvoirs du parlement en matière financière, la revue administrative ,1959.

4- CF, p. Du Bouchet, l'influence de Montesquieu sur les pères fondateurs des états unis, du féodalisme de Montesquieu au fédéralisme des pères fondateurs, RDP, n° 03, 1989.

5- Daniel Vergely, l'équilibre des pouvoirs: une utopie constitutionnelle, R.D.P n° 05, 2009.

6- Dimitri Georges Lavroff, le Droit Constitutionnel de la V ^{eme} république,3eme édition, DALLOZ, Paris, 1999.

7- Djeber Abdelmadjid, Yelles Chouche Bachir, réflexion sur le contrôle législatif, R.A.S.N.J. E.P, n°1, 1998.

8- Djerdjro (F.M), la révision des constitutions dans les états africains francophones, esquisse de bilan, in R.D.P, 1992.

9- Emira Chaouch. Les rapports entre les pouvoirs dans la nouvelle constitution tunisienne. Colloque international organise les 28 février et 01 mars 2014.* les nouvelles constitutions arabes- Tunisie. Maroc. Egypte*.Konrad Adenauer stifting. 2015.

10- Ghaouti (S) et Etien (B), la légalité d'exception dans la constitution algérienne du 22 novembre 1976, in R.A.S.J.E.P, N04, Alger, 1978.

C- les thèses:

1- A.K HARTANI, le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, thèse de doctorat, faculté de droit, université d'Alger, juin 2003.

2- Imouna Saouli, Régime juridique des pouvoirs de crise. Mémoire de D.E.A, en droit public interne. Tunis. 1982-1983.

الفـــهـــرس

العنـــــــــــوان	الصفحة
شكر وعرفان	01
قائمة المختصرات	02
مقدمة	03
الفصل التمهيدي: الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية وعلاقتها بمبدأ الفصل بين السلطات	12
المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات	14
المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وظروف نشأته	14
الفرع الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات	15
أولا: مبدأ الفصل بين السلطات عند أفلاطون	16
ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطات عند أرسطو	16
ثالثا: مبدأ الفصل بين السلطات عند جون لوك	17
رابعًا: مبدأ الفصل بين السلطات عند جون جاك روسو	18
الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات عند الفقيه مونتسكيو	18
الفرع الثالث: مبررات الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات	20
أولا: منع الاستبداد وصيانة الحريات	20
ثانيا: تحقيق شرعية الدولة	21
ثالثا: تقسيم العمل وحسن أداء وظائف الدولة	22
المطلب الثاني: مزايا وانتقادات مبدأ الفصل بين السلطات	23
الفرع الأول: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات	23
الفرع الثاني: الانتقادات التي وجهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات	24
الفرع الثالث: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير المختلفة	25
أولا: النظام الرئاسي	25
أ- أحادية السلطة التنفيذية وحصرها في يد رئيس الجمهورية	25
ب- الفصل التام والمطلق بين السلطات	26
1- مظاهر استقلالية السلطة التشريعية	26
2- مظاهر استقلالية السلطة التنفيذية	26
ثانيا: النظام البرلماني	27
أ- ثنائية السلطة التنفيذية	28
1- رئيس دولة غير مسئول سياسيا	28
2- المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان	29

ب- التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	30
1- مظاهر التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية	30
2- مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية	31
ثالثا: النظام المجلسي	32
أ- تركيز السلطة في يد البرلمان	33
ب- تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان	33
المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية نتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات	34
المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية ومجالاتها	35
الفرع الأول: نشأة الرقابة البرلمانية	35
أولا: تعريف الرقابة	35
ثانياً: تطور الرقابة البرلمانية وأسباب ظهورها	38
أ- اقتران الرقابة البرلمانية بظهور البرلمان في بريطانيا	38
ب- عوامل ظهور الرقابة البرلمانية	40
ثالثا: أهداف الرقابة البرلمانية	42
أ- الأهداف العامة للرقابة البرلمانية	42
ب- الأهداف الخاصة للرقابة البرلمانية	43
الفرع الثاني: مجالات الرقابة البرلمانية	44
أولا: الرقابة على السياسة العامة	45
ثانيا: الرقابة على السياسة المالية	46
ثالثا: الرقابة على السياسة الخارجية	48
المطلب الثاني: لمحة عن إعادة هيكلة وتنظيم السلطة التشريعية بعد الإصلاحات الدستورية	49
الفرع الأول: تنظيم المؤسسة التشريعية في الجزائر ومستجدات تعديل 2016 بخصوصها	49
أولا: تشكيل البرلمان وهياكله وسير العمل فيه	50
ثانيا: سلطات البرلمان التشريعية والرقابية	58
الفرع الثاني: إعادة بناء المؤسسة النيابية واعتماد أحادية الغرفة البرلمانية في المنظومة التونسية	60
أولا: هياكل مجلس نواب الشعب	61
ثانيا: تنظيم مجلس نواب الشعب وصلاحياته	65
الباب الأول: أوجه السلطة الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية.	68

الفصل الأول: آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة الناجمة عن مبادرتها	71
المبحث الأول: طرح المخطط أو البرنامج الحكومي للدراسة والمناقشة	71
المطلب الأول: عرض البرنامج أو المخطط الحكومي	71
الفرع الأول: عرض مخطط عمل الحكومة في المنظومة الجزائرية	71
أولا: إجراءات دراسة مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني	73
أ- عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني	74
ب- مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة	75
ثانيا: عرض المخطط المصادق عليه على مجلس الأمة	76
أ-لائحة مجلس الأمة صوت مدعم لموقف المجلس الشعبي الوطني	78
ب- انحصار نتيجة المناقشة في إصدار لائحة مفرغة من أي أثر قانوني	79
الفرع الثاني: مسار إجراءات منح الثقة للحكومة في المنظومة التونسية	80
أولا: إعداد وضبط السياسة العامة آلية تشاركية بين قطبي السلطة التنفيذية	80
أ- مرحلة ما قبل دستور 2014	80
ب- مرحلة ما بعد دستور 2014	82
ثانيا: إجراءات منح الثقة للحكومة	82
المطلب الثاني: الآثار المترتبة على مناقشة المخطط أو البرنامج الحكومي	84
الفرع الأول: حالة القبول والموافقة	84
أولا: إجراءات القبول والموافقة في الدستور الجزائري	84
ثانيا: إجراءات القبول ومنح الثقة في الدستور التونسي	86
الفرع الثاني: حالة الرفض وعدم الموافقة	87
أولا: الوضع في النظام الدستوري الجزائري	87
أ- استقالة الحكومة	87
ب- حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا	88
ثانيا: الوضع في النظام الدستوري التونسي	91
أ- سقوط الحكومة	91
ب- حل مجلس نواب الشعب	92
المبحث الثاني: بيان السياسة العامة للحكومة داخل الإطار الدستوري الجزائري	93
المطلب الأول: مفهوم بيان السياسة العامة وآثاره على الأداء الحكومي	94
الفرع الأول: تعريف بيان السياسة العامة ومدى إلزامية تقديمه	94
الفرع الثاني: مناقشة بيان السياسة العامة والآثار المترتبة عليها	96

أولا: بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني	96
أ- النظام الإجرائي للائحة	97
ب- مضمون اللائحة وتطبيقاتها	98
ثانيا: بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة	100
المطلب الثاني: الآثار الدستورية التي تعقب مناقشة بيان السياسة العامة	102
الفرع الأول: الأحكام الإجرائية والعملية لملتمس الرقابة ولائحة اللوم بين المعمول والمأمول	102
أولا: ملتمس الرقابة في المنظومة الجزائرية	102
أ- الشروط الدستورية لتفعيل لائحة ملتمس الرقابة وإجراءاتها	103
1-النصاب القانوني المشروط للتوقيع على لائحة ملتمس رقابة	103
2- التصويت على ملتمس الرقابة بعد مناقشته	104
ب- الآثار الناجمة عن تفعيل لائحة ملتمس الرقابة	104
ثانيا: لائحة اللوم في المنظومة التونسية وإعادة صياغة أحكامها	105
أ-الشروط الإجرائية لقبول لائحة اللوم في دستور 2014	107
1-تقديم لائحة اللوم والتصويت عليها	107
2- اشتراط أغلبية للمصادقة على لائحة اللوم	108
ب-الآثار الناجمة عن تفعيل لائحة اللوم	109
الفرع الثاني: تقنية طلب منح الثقة تدعيم لحصانة الحكومة	111
أولا: مفهوم التصويت بالثقة	111
ثانيا: التصويت على منح الثقة في النظامين الجزائري والتونسي.	112
أ- التصويت على منح الثقة للحكومة في النظام الجزائري	113
1- النطاق الدستوري لطلب التصويت بمنح الثقة	113
2- إجراءات طلب التصويت على منح الثقة	114
3- النتائج المترتبة على عملية طلب التصويت بالثقة	115
ب- التصويت بالثقة في النظام الدستوري التونسي	118
1- منح الثقة عن طريق المبادرة الحكومية	118
2- منح الثقة عن طريق المبادرة الرئاسية	121
المبحث الثالث: القواعد العامة لتحضير وتنفيذ ميزانية الدولة ومجال رقابة البرلمان عليها	123
المطلب الأول: مفهوم ميزانية الدولة	124
الفرع الأول: تطور ميزانية الدولة	124
أولا: ميزانية الدولة في المنظومة الجزائرية	125

ثانيا: ميزانية الدولة في المنظومة التونسية	126
الفرع الثاني: مفاهيم أساسية حول ميزانية الدولة	127
أولا: تعريف ميزانية الدولة	128
أ- المدلول اللغوي	128
ب- التعريف الاصطلاحي	128
ثانيا: خصائص ومبادئ ميزانية الدولة	130
أ- خصائص ميزانية الدولة	130
1- خاصية التجديد	130
2- خاصية الضبط والترخيص	130
3- خاصية التنبؤ والتقدير	131
ب- قواعد ومبادئ الميزانية	132
1- سنوية الميزانية	132
2- وحدة الميزانية	133
3- عمومية الميزانية	133
4- توازن الميزانية	134
المطلب الثاني: ضوابط تحضير ميزانية الدولة ومجال مراقبتها:	134
الفرع الأول: مجال ممارسة الرقابة البرلمانية من خلال قانون المالية	135
أولا: إعداد ومناقشة الميزانية في المنظومة الجزائرية	135
ثانيا: إعداد ومناقشة الميزانية في المنظومة التونسية	142
أ- الإطار التشريعي لإعداد ميزانية الدولة	142
ب- روزنامة إعداد الميزانية	143
1- فترة إعداد مشاريع نفقات الوزارات وضبط التوازنات العامة	143
2- فترة مناقشة مشاريع الوزارات مع وزارة المالية	143
3- فترة إعداد مشروع قانون المالية	143
ج- إجراءات إعداد الميزانية	144
1- دراسة المشروع على مستوى لجنة المالية والتخطيط والتنمية	145
2- دراسة مشروع قانون المالية على مستوى الجلسة العامة	146
3- التصويت والمصادقة على المشروع	146
الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق قانون الحساب الختامي	148
أولا: قانون ضبط الميزانية في المنظومة الجزائرية	148

أ-الضوابط القانونية التي تحكم مسار قانون تسوية الميزانية	149
ب- آثار الامتناع عن تقديم قانون تسوية الميزانية	152
ثانيا: مشروع قانون غلق الميزانية في المنظومة التونسية	155
أ- مفهوم قانون غلق الميزانية	155
ب-أهداف قانون غلق الميزانية	156
ج- إجراءات تقديم مشروع قانون غلق ميزانية المالية	156
د- تقييم قانون غلق الميزانية	157
الفصل الثاني: آليات الرقابة على أعمال الحكومة الناجمة عن مبادرة برلمانية	160
المبحث الأول: آلية السؤال البرلماني	161
المطلب الأول: ماهية السؤال البرلماني	162
الفرع الأول: تعريف السؤال البرلماني	162
أولا: التعريف اللغوي	162
ثانيا: التعريف الفقهي	163
الفرع الثاني: أهداف السؤال البرلماني وخصائصه	164
أولا: أهداف السؤال البرلماني	164
ثانيا: خصائص السؤال البرلماني	165
أ- السؤال آلية تتميز بالبساطة	165
ب- آلية تتسم بالشفافية	165
ج- آلية متعددة الصور	165
د- آلية دستورية وقانونية	166
المطلب الثاني: النظام القانوني للأسئلة البرلمانية وأحكامها	167
الفرع الأول: الأسئلة المكتوبة	168
أولا: وضع الأسئلة المكتوبة في الجزائر	168
أ- شروط السؤال وأطرافه	169
ب- إجراءات ممارسة الأسئلة المكتوبة في الجزائر	171
1- إيداع السؤال الكتابي وتبليغه	171
2- إدراج السؤال في جدول الأعمال	173
3- الإجابة على السؤال الكتابي	174
4- إمكانية فتح مناقشة حول الأسئلة المكتوبة	175
5- نشر الأسئلة والأجوبة المقدمة عنها	175

ثانيا: وضع الأسئلة المكتوبة في تونس	178
أ- توجيه السؤال البرلماني المكتوب	180
ب- إجراءات طرح السؤال الكتابي	181
الفرع الثاني: الأسئلة الشفهية	185
أولا: نظام الأسئلة الشفهية في المنظومة الجزائرية	186
أ- إيداع السؤال الشفهي وتبليغه	187
ب- إدراج السؤال في جدول الأعمال وتحديد أجل الإجابة عنه	188
ج- فتح مناقشة حول السؤال الشفهي ونشره	191
ثانيا: نظام الأسئلة الشفهية في النظام التونسي	195
أ- وضع الأسئلة الشفهية في ظل دستور 2014	196
ب- وضع الأسئلة الشفهية في ظل المرحلة الانتقالية	197
المبحث الثاني: تقنية الاستجواب البرلماني داخل الإطار الدستوري الجزائري	199
المطلب الأول: مفهوم الاستجواب	200
الفرع الأول: تعريف الاستجواب وأهدافه	200
أولا: تعريف الاستجواب	200
ثانيا: أهداف الاستجواب وخصائصه	201
الفرع الثاني: مسار الاستجواب في النظام السياسي الجزائري	204
المطلب الثاني: الأحكام الناظمة لممارسة حق الاستجواب	206
الفرع الأول: شروط ممارسة الاستجواب	207
أولا: الشروط الشكلية للاستجواب	207
أ- النصاب القانوني المطلوب لمباشرة الاستجواب	207
ب- شرط الكتابة في تقديم الاستجواب	208
ج- توجيه الاستجواب إلى الحكومة	209
ثانيا: الشروط الموضوعية	210
أ- شرط ارتباط موضوع الاستجواب بإحدى قضايا الساعة	210
ب- شرط تطابق الاستجواب مع الدستور	212
ج- شرط الاختصاص	213
د- شرط تحقيق المصلحة العامة	214
الفرع الثاني: النظام الإجرائي للاستجواب وآثاره	215
أولا: الإجراءات الخاصة بتقديم الاستجواب	215

أ- إيداع الاستجواب وتحديد جلسة النظر فيه	216
ب- عرض الاستجواب والرد عليه	218
ج- مناقشة الاستجواب بين التأجيل والتعجيل	221
ثانيا: تقييم تقنية الاستجواب على ضوء الممارسة البرلمانية	222
المبحث الثالث: صلاحية السلطة التشريعية في تشكيل لجان التحقيق	227
المطلب الأول: ماهية تحقيق السلطة التشريعية	228
الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني وظروف نشأته	228
أولا: تعريف التحقيق البرلماني	228
ثانيا: نشأة التحقيق البرلماني وتطوره	230
أ- التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري	230
ب- التحقيق البرلماني في النظام الدستوري التونسي	232
1- المحطة الأولى للتحقيق البرلماني قبل وبعد التنقيح الدستوري لسنة 2002	232
2- المحطة الثانية للتحقيق البرلماني في ظل المرحلة الانتقالية ودستور 2014	233
الفرع الثاني: أهداف التحقيق البرلماني وتمييزه	234
أولا: أهداف التحقيق البرلماني	234
ثانيا: أنواع التحقيقات البرلمانية	235
أ- التحقيق التشريعي	235
ب- التحقيق الانتخابي	235
ثالثا: تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيق القضائي والإداري	236
المطلب الثاني: النظام القانوني لتشكيل وعمل لجان التحقيق البرلمانية	237
الفرع الأول: ضوابط إنشاء لجان التحقيق	237
أولا: الضوابط الشكلية	238
أ- التقييد من حيث المبادرة	238
ب- التقييد من حيث التشكيلة	240
ثانيا: الضوابط الموضوعية	242
أ- ارتباط موضوع التحقيق بقضية ذات مصلحة عامة	242
ب- أن يقع موضوع التحقيق على وقائع أو مؤسسة أو مؤسسات محددة	243
الفرع الثاني: سلطات لجان التحقيق بين الحرية والتقييد	244
أولا: سلطات لجان التحقيق	245
أ- السلطات المرتبطة بالوثائق والمستندات	245

ب- السلطات الممارسة على الأشخاص والأمكنة	245
ثانيا: ضمانات تفعيل آلية التحقيق البرلماني	247
أ- التنوع في اختيار تشكيلة اللجنة	247
ب- التخصص والكفاءة	249
ج- استبعاد نواب الدائرة التي يجري داخلها التحقيق	249
الفرع الثالث: إجراءات مباشرة التحقيق البرلماني وتقييمه	250
أولا: المسار الإجرائي للتحقيق البرلماني في كل من الجزائر وتونس	250
أ- اللائحة ونصابها بين التأييد والرفض	251
ب- تعيين أعضاء اللجنة	253
ج- مباشرة اللجنة لمهامها	254
د- تقرير مجرد من سلطة توقيع الجزاء	256
ثانيا: تقييم التحقيق البرلماني في ظل التجربة الجزائرية	257
خلاصـــة البـاب الأول	262
الباب الثاني: السلطة الرقابية للبرلمان على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في ظل الإصلاحات الدستوريـة	265
الفصل الأول: الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الحالات العادية	269
المبحث الأول: التدخل في العمل التشريعي عن طريق تقنية الأوامر والمراسيم	271
المطلب الأول: الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري	271
الفرع الأول: الأسس الدستورية لممارسة التشريع الرئاسي بموجب نظام الأوامر	274
أولا- التشريع الرئاسي إبان شغور المجلس الشعبي الوطني	276
ثانيا- التشريع الرئاسي خلال العطل البرلمانية	278
الفرع الثاني: الضوابط والإجراءات الدستورية لممارسة التشريع الرئاسي	279
أولا: تنظيم ممارسة التشريع الرئاسي وفقا لمستجدات تعديل 2016	280
أ- القيد الزمني المتعلق بممارسة التشريع الرئاسي	280
ب- قيد ممارسة التشريع الرئاسي في المسائل العاجلة جديد المراجعة الدستورية لسنة 2016	281
ج- قيد اتخاذ الأوامر بمجلس الوزراء أمام عدم تحديد نطاقها الموضوعي	281
د- قيد أخذ رأي مجلس الدولة حول الأوامر الرئاسية جديد تعديل 2016	284
هـ- قيد عرض الأوامر على البرلمان لإكسابها الصيغة التشريعية	285

ثانيا– الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في الحالات العادية	288
أ– التكييف القانوني للأوامر قبل عرضها على البرلمان	288
ب– التكييف القانوني للأوامر الرئاسية بعد عرضها على البرلمان	289
المطلب الثاني: العمل التشريعي للسلطة التنفيذية التونسية في ظل دستور2014	291
الفرع الأول: تشريع رئيس الجمهورية بموجب مراسيم قبل دستور 2014	292
أولا– المراسيم المتخذة بناء على تفويض من البرلمان	292
ثانيا– المراسيم المتخذة بناء على تفويض دستوري خلال العطلة البرلمانية	294
أ– القيد الزمني	295
ب– القيد المتعلق بتوفر حالة الضرورة	295
ج– القيد المتعلق بعرض المراسيم على مصادقة البرلمان	296
ثالثا– المراسيم المتخذة بمناسبة حل مجلس النواب	296
الفرع الثاني: المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية في ظل دستور2014	298
أولا– سلطة رئيس الجمهورية في اتخاذ المراسيم في ظل دستور 2014	300
أ– ممارسة المراسيم من طرف رئيس الجمهورية عند حل مجلس نواب الشعب	300
ب– القيود المتعلقة بممارسة المراسيم من طرف رئيس الجمهورية	302
1– القيد الزمني	302
2– القيد الشكلي المتعلق بممارسة المراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة	303
3– التقييد الموضوعي لممارسة المراسيم	304
4– القيد عرض المراسيم على مصادقة مجلس نواب الشعب	304
ثانيا– تدخل رئيس الحكومة في العمل التشريعي عبر تقنية المراسيم	306
أ– الشرط المتعلق بتحديد الهدف من التفويض	307
ب– الشرط المتعلق بالتحديد الزمني للتفويض	308
ج– الشرط المتعلق بتحديد نطاق التفويض	309
د– الشرط المتعلق بتقديم المراسيم الصادرة بناء على قانون التفويض للمصادقة البرلمانية	310
المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطة رئيس الجمهورية في سن قواعد سامية	312
المطلب الأول: مجال الرقابة البرلمانية على عملية المراجعة الدستورية	313
الفرع الأول: دوافع وإجراءات مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور	314
أولا: الدوافع الداخلية والخارجية التي تقف وراء عملية التعديل الدستوري	314
أ– الدوافع الداخلية الاختيارية التي تقف وراء اللجوء لتعديل الدستور	314

1- مواكبة ومسايرة التطورات الحاصلة على مستوى المجتمع الداخلي	315
2- إكمال النقص التشريعي	316
3- تغيير النظام السياسي أو نظام الحكم	316
4- الدوافع الشخصية	317
ب- الدوافع والعوامل الخارجية وراء عملية التعديل الدستوري	318
1- الأزمات والثورات	318
2- التأثيرات والضغوطات الدولية وراء اللجوء لتعديل الدستور	318
ثانيا: القواعد الإجرائية التي تحكم عملية التعديل الدستوري	319
أ- مبادرة رئيس الجمهورية باقتراح التعديل الدستوري	319
ب- الإقرار البرلماني لمشروع التعديل الدستوري	320
ج- الإقرار النهائي لمقترح المبادرة بتعديل الدستور	322
1- طريقة المصادقة على مشروع التعديل الدستوري في النظام الجزائري	323
- الإستفتاء الشعبي كمسلك أول للمصادقة على مشروع التعديل	323
- رأي المجلس الدستوري المعلل مسلك ثان للمصادقة على مشروع التعديل	324
2- طريقة المصادقة على مشروع التعديل الدستوري في النظام التونسي	326
- المصادقة على مشروع التعديل مباشرة من طرف مجلس نواب الشعب	326
- المصادقة على مشروع التعديل عن طريق قناة الاستفتاء	327
الفرع الثاني: القيود الواردة على عملية التعديل الدستوري	329
أولا: القيود الموضوعية الواردة على عملية تعديل الدستور	329
أ- المادة 212 من تعديل 2016 قيد موضوعي على تعديل الدستور في الجزائر	329
1- القيد الموضوعي المتعلق بمبادئ الدولة	330
- الطابع الجمهوري للدولة	330
- رموز الدولة الجزائرية	330
- الطابع الديمقراطي للدولة	331
- مبدأ التداول السلمي على السلطة المتعلق بالعهدة الرئاسية	332
2- القيد الموضوعي المتعلق بمقومات الدولة الجزائرية وبالحقوق والحريات	334
ب- القيود الموضوعية الواردة على عملية التعديل الدستوري في النظام التونسي	336
1- احترام التعديل الدستوري لمبادئ ومقومات الدولة التونسية	336
2- احترام التعديل الدستوري لمكتسبات الحقوق والحريات	338
ثانيا: القيد الزمني المتعلق بمجال التعديل الدستوري	338

المطلب الثاني: مجال رقابة البرلمان في المصادقة على المعاهدات الدولية وجديد الإصلاحات الدستورية	341
الفرع الأول: إجراءات عرض المعاهدة الدولية على البرلمان للموافقة	342
أولا: عرض وموافقة البرلمان على المعاهدة الدولية في النظام الجزائري	343
أ- تكييف الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية	346
ب- المسار الإجرائي لعرض المعاهدة الدولية على موافقة البرلمان	348
ثانيا: الموافقة البرلمانية على المعاهدة الدولية في النظام التونسي	352
الفرع الثاني: القيمة القانونية للمعاهدة الدولية بعد التصديق عليها	358
أولا: إدماج المعاهدة الدولية في القانون الداخلي	358
أ- كيفية إنفاذ المعاهدة في النظام الدستوري الجزائري	358
ب- كيفية إنفاذ المعاهدة في النظام الدستوري التونسي	361
ثانيا: المكانة القانونية للمعاهدة الدولية بعد المصادقة عليها	362
أ- مكانة المعاهدة الدولية في النظام الجزائري	363
ب- مكانة المعاهدة الدولية في النظام التونسي	365
الفصل الثاني: الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الحالات غير العادية	368
المبحث الأول: الدور الرقابي للبرلمان في الحالات الخاصة	369
المطلب الأول: الرقابة البرلمانية خلال حالتي الطوارئ والحصار في الجزائر	370
الفرع الأول: التأسيس الدستوري لحالتي الطوارئ والحصار والقيود الواردة عليها	371
أولا: التمييز الفقهي والقانوني بين حالتي الطوارئ والحصار	372
أ- التمييز بين حالتي الطوارئ والحصار عند الفقهاء	372
1- تعريف حالة الطوارئ	372
2- حالة الحصار	373
ب- تعريف حالتي الطوارئ والحصار في التشريع الجزائري	374
ثانيا: الشروط الموضوعية والشكلية لتقرير حالتي الطوارئ والحصار	376
أ- الشروط الموضوعية لتقرير حالتي الطوارئ والحصار	376
ب- الشروط الشكلية لتقرير حالتي الطوارئ والحصار	377
الفرع الثاني: إجراءات الموافقة البرلمانية على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار	379
أولا: الإجراءات الشكلية الخاصة لتمديد حالة الطوارئ أو الحصار	379
أ- دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معاً	380

ب- انعقاد غرفتي البرلمان المجتمعتين معاً	380
ثانيا: سير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً في حالة التمديد	382
ثالثا: سلطة البرلمان في إطار طلب تمديد حالتي الطوارئ والحصار	383
المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على التشريع الصادر خلال المراحل الانتقالية وتطبيقاته	386
الفرع الأول: طبيعة التشريع في الجزائر خلال الفترة الممتدة بين 1992-1996	387
أولا: المرحلة الممتدة بين سنتي (1992-1994)	387
ثانيا: المرحلة الممتدة بين سنتي (1994-1996)	390
الفرع الثاني: خصوصية التشريع في ظل المرحلة الانتقالية التونسية (2011-2014)	394
أولا: مرحلة التشريع خلال فترة حكم رئيس الجمهورية المؤقت	394
ثانيا :مرحلة التشريع خلال قانون التنظيم المؤقت للسلط العمومية	396
المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الحالة الإستثنائية وحالة الحرب	401
المطلب الأول: مراقبة البرلمان لسلطات رئيس الجمهورية التشريعية في الحالة الاستثنائية	402
الفرع الأول: الأسس الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الحالة الاستثنائية	402
أولا: التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية في النظام الجزائري	403
أ- الشروط الأساسية لتقرير الحالة الاستثنائية	403
1- الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية	404
2- الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية	406
ب- النظام القانوني للأوامر المتخذة خلال الحالة الاستثنائية	410
1- من حيث الموضوع	411
2- من حيث الطبيعة القانونية للأوامر	413
3- من حيث مجال الرقابة على الأوامر	414
ثانيا: التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بمراسيم في الحالة الاستثنائية في النظام التونسي	418
أ- الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الإستثنائية	418
1- ضرورة وجود خطر داهم	418
2- تهديد كيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها	419
3- تعذر السير العادي لدواليب الدولة نتيجة هذا الخطر	420
ب: الشروط الإجرائية لممارسة التدابير الاستثنائية	420
الفرع الثاني: الأسس الدستورية لاقتران الحالة الاستثنائية بفترة شغور منصب رئاسة الجمهورية	423

أولا: المفهوم الدستوري لحالة شغور منصب رئاسة الجمهورية والإجراءات المنوطة به	424
أ- حالة الشغور في التجربة الدستورية الجزائرية والتونسية	
ب- الحالات التي تؤدي إلى إعلان شغور منصب رئاسة الجمهورية وإجراءاتها	424
1- الحالات الدستورية لإعلان حالة الشغور	426
2- إجراءات إعلان حالة شغور منصب الرئاسة	429
- المسار الإجرائي لإعلان حالة الشغور في الدستور الجزائري	429
- المسار الإجرائي لإعلان حالة الشغور في الدستور التونسي	430
ثانيا: الموافقة البرلمانية على تقرير الظروف الاستثنائية فترة شغور رئاسة الجمهورية	434
أ- الشروط الأساسية لتقرير الظروف الاستثنائية فترة شغور منصب رئاسة الجمهورية	435
1- الشروط الموضوعية	435
2- الشروط الشكلية والإجرائية	437
ب- استنتاجات حول منح البرلمان الجزائري سلطة الموافقة على تقرير الحالة الاستثنائية في حالة الشغور	438
المطلب الثاني: تمايز دور البرلمان تجاه الآثار المترتبة على إعلان حالة الحرب	440
الفرع الأول: الشروط الدستورية لإعلان حالة الحرب	441
أولا: الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحرب في الدستور الجزائري	441
أ- شرط توافر حالة العدوان	441
ب- رد العدوان الغاية المتوخاة من وراء إعلان حالة الحرب	442
ج- شرط مراعاة الحل السلمي	443
ثانيا: الشروط الشكلية الواردة على إعلان حالة الحرب	443
أ- شرط استشارة مجموعة هيئات دستورية	444
1- اجتماع مجلس الوزراء	444
2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن	444
3- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان	445
4- استشارة رئيس المجلس الدستوري جديد تعديل 2016	445
5 - انعقاد البرلمان المجتمع بغرفتيه معا وتوجيه خطاب للأمة	446
ب- الشرط الشكلي المرتبط بموافقة مجلس نواب الشعب التونسي	447
الفرع الثاني: نتائج إعلان حالة الحرب وأثرها على مكانة البرلمان	449
أولا: نتائج إعلان حالة الحرب	449
أ- تعليق العمل بالدستور طيلة فترة الحرب	449

ب- توسيع نطاق سلطات رئيس الجمهورية وإمكانية تمديد المهمة الرئاسية	450
ثانيا مكانة البرلمان خلال فترة الحرب	452
خلاصــة الباب الثاني	454
الخاتمة	456
الملاحق	469
قائمة المراجع	499
الفهرس	521

ملخص الدراسة:

في سبيل تنظيم محكم ومهيكل للسلطات وضمان تداول سلمي لها وكفالة كل السبل اللازمة لإيجاد رقابة متبادلة وتوازن معقول بين سلطات الدولة وتكريس دولة المؤسسات لإرساء دولة القانون وإقرار مبدأ تلازم السلطة بالمسؤولية، تناولت هذه الدراسة كل ما يتعلق بالرقابة الدستورية الممارسة من طرف البرلمان الجزائري والتونسي على أعمال السلطة التنفيذية بشقيها رئيس الجمهورية والحكومة، في ظل الأحكام التي أتى بها دستور 1996 المعدل في 2016، والدستور التونسي لسنة 2014 والأحكام الواردة بالأنظمة الداخلية للبرلمانين، وهذا وفقا لما أفرزته الممارسة البرلمانية في هذا الخصوص والمجسدة على أرض الواقع، وتقييم كل ذلك من خلال الكشف عن الاختلالات والنقائص التي تعتري عملية الرقابة البرلمانية للخروج بأفضل الحلول الممكنة لزيادة فاعلية الدور الرقابي للمجلس النيابي أو تطويرها، وكل هذا إرساءً وتفعيلا لمبدأ دولة القانون والفصل بين السلطات الذي ارتضاهما الدستوران الجزائري والتونسي نهجا وأسلوبا متبعا في نظام حكمهما.

وإذا كان الإشكال لا يثار بشكل كبير بصدد استعمال البرلمان لسلطته في تحريك المسؤولية السياسية في إطار ما يعرف بالرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، إلا أن الأمر يطرح بالنسبة للجهة المخاطبة بهذه المسؤولية ممثلة في هذه الأخيرة ، وذلك من حيث مدى شمول ودقة الأحكام المنظمة لهذه العملية الرقابية وكذا من حيث فعالية دورها في توجيه وتقويم أعمال السلطة التنفيذية.

Abstract

In order to have an arbitrated and structured organization for the authorities and to ensure peaceful transfer for them, and to ensuring all necessary avenues to find a reciprocal control and a reasonable balance between State authorities and to deviate the country of institutions for the purpose of attaining rule of law and establishment of the principle that the authority comes with responsibility. This study tackled all about constitutionality which is practiced by Algerian Parliament and Tunisian Parliament over the actions of the executive authority in both the President of the Republic and the President of the Government under the provisions that the constitution of 1996 came up with and was modified in 2016. Also, the Tunisian constitution for the year 2014 and the provisions that contained in the internal regulations for parliamentarians and this is according of what the parliamentary practice has produced in this respect and embodied on the ground. All of that is assessed through disclosure of imbalances and opposites which are afflicting the Parliament control process to come up with the best possible solutions to increase or develop the effectiveness of the monitoring role for the council. All of this for establishing and operationalize of the principle a State of law and separation of authorities which the Algerian and Tunisian Parliaments have approved as a way and approach that followed in their regime (system of government).

If the misunderstanding does not awfully affected with regard to the parliament use of its authority in moving the political responsibility within the framework of what is known as parliamentary control over the work of the executive authority. Nevertheless, the matter is posed for whom is addressed in this responsibility that is represented of the latter, and that in terms of the precise and coverage of the provisions governing for this regulatory process. As well as, in the effectiveness of its role in guiding and evaluating the works of the executive authority.