



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَهُ أَنْ يَحْمِلْنَاهَا  
وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا [

[ الأحزاب 72 ]

[ وَقَفَوْهُمْ إِنْهُمْ مَسْئُولُونَ ]

[ الصفات 24 ]

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:

[ ألا كلكم راع وكلكم مسؤول عنه رعيته،

فالأمير الذي ولي على الناس راع وهو مسؤول عنه رعيته ]

تحديث صاحب روائع الأمام مهمل

[ أيها الناس اني وليت عليكم، ولست بخيركم، إن احسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني ]

العلامة أبو بكر الصديق رضي الله عنه

" السلطة المطلقة مفسدة مطلقة "

التورع أحنون

# الأهداء



إلّاه من أهدى لهم بوجوهي بعد إهدى الله عزوجل....،  
إلى والدي الكريمين الذير عبد لي الطريق لسبيل العلم  
والنّسب به، فهذا بعضه جميلهما ونتاج غرسهما، أهديه إليهما،  
إلى زوجتي الكريمة وأبنائي العتصم بالله، المنتصر بالله، المعتر بالله  
قرة عيني وفخري في هذه الحياة الدنيا،  
إلى إخواني وأخواني حفظهم الله ورعاهم جميعا،  
إلى كل أساتذتي وزملائي أخص بالذكر الدكتور فجلي محمد علي تفضله  
بالإشراف على هذا العمل المتواضع،  
إلى جميع أحبائي وأصدقائي الذير أعانوني ولو بالدعاء،  
إلّاه كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي المتواضع....

قدور ظريف



## كلمة شكر

بعد الشكر الجزيل لله سبحانه وتعالى ، لعونه وتوفيقه ومنه لي بإنجاز هذا العمل المتواضع ، لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل والعرفان الكبير إلى أساتذتي والمشرف على هذه الأطروحة الدكتور قبالي محمد الذي كان لحسه إشرافه وما قدمه لي من علم وتوجيهات ووقت طيلة فترة إنجازي لهذه الأطروحة ، بالغ الأثر في إتمامها.

كما أتوجه بجزيل الشكر والتقدير إلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم وتفضلهم بمناقشة هذه الرسالة وتطويرها من خلال إرشاداتهم ونصائحهم وتعليقاتهم القيمة.

والشكر موصول أيضا إلى كل من أسهم بشكل مباشر أو غير مباشر في مد يد العون للإنجاز هذه الأطروحة.

قدور ظريف

## قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

- ج ر ج: الجريدة الرسمية الجزائرية
- د ت: دون تاريخ
- د د ط: دون دار طبع
- د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية
- م ج ع ق إس: المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية
- ر م د ج: رأي المجلس الدستوري الجزائري
- ق م د ج: قرار المجلس الدستوري الجزائري
- ص: الصفحة
- ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

ثانياً: باللغة الفرنسية

- J.O.R.F : .....Journal officiel de la République Française.  
L.G.D.J : .....Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.  
Op.cit. : .....Opus citatum.  
OPU : .....Office des Publications Universitaires.  
P. : .....Page.  
PP. : .....De la Page à la Page.  
PUF : .....Presses Universitaires de France.  
PUG : .....Presses Universitaires de Grenoble.  
RASJEP: Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques.  
RCDSP : .....Revue Critique de Droit et Sciences Politiques.  
RD: Revue de Droit Public *et de la science politique en France et à l'étranger*.  
RFDC : .....Revue Française de Droit Constitutionnel.  
RFECF : ..... Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques.  
RFSP : .....Revue Française de Science Politique.  
S.....Suivant.

## مقدمة

إن طموح الشعب الجزائري في بناء دولة ديمقراطية تعطي الشعب السلطة والسيادة في تسيير شؤونه العامة بالشكل المتعارف عليه في الأنظمة الغربية لم يتوقف مع كل مراحل تطور النظام الدستوري، بل ويزداد عند كل محطة يكون مبنغاها تغيير بعض معالم هذا النظام، إلا أن هذا الطموح لا يمكنه تخطي المجال النظري ليعطي آثاره في واقع الحياة العملية ما لم يقترن بإرادة سياسية هَمُّها ترسيخ مبدأ توزيع السلطة والتداول السلمي عليها وفقا لقاعدة مساواة الجميع حكام ومحكومين أمام القانون، وأول مظاهر هذه المساواة هو تمكين ممثلي الشعب في البرلمان من تحريك مسؤولية السلطة التنفيذية السياسية والجنائية، من خلال تزويدهم بأليات رقابية حقيقية تمكنهم من الوصول إلى تجسيد هذه الغاية في كل مناسبة يرون فيها خروج أعضاء هذه السلطة عن الحدود الدستورية المرسومة لهم. على هذا الأساس تكتسي المسؤولية - بشقيها السياسي والجنائي - أهمية بالغة في أي نظام دستوري لا لأن مضمونها يقوم على المحاسبة والمعاقبة لكل معتدي على أحكام الدستور، بل لأن تفعيلها يؤدي إلى تحقيق المساواة بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ ويضمن استقامة الحكام وتفانيهم في خدمة المحكومين بالشكل الذي يحقق الصالح العام للجماعة.

ونظرا للأهمية التي يحوزها موضوع المسؤولية فإنه أجد الاختلافات بين فقهاء القانون الدستوري إلى درجة أنهم لم يتوصلوا إلى إعطاء أحكام موحدة حولها خاصة مع المتغيرات الكثيرة التي تعرفها الأنظمة السياسية في الوقت الراهن، وما استتبع ذلك من تحولات كبيرة مست معظم المجالات الحيوية في الدولة، كانت نتيجتها اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية بشكل أدى إلى تهميش دور المؤسسات الدستورية الأخرى.

وهنا يمكن أن نشير إلى أن السبب الرئيسي الذي جعل الهيئة التنفيذية تتبوؤ هذه المكانة مقارنة مع غيرها من الهيئات هو الميل المفرط واللامحدود للقائمين على ممارستها إلى تركيزها وتجميعها بين أيديهم إلى درجة رفض كل فكرة تدعو إلى تقاسمها أو التنازل عن جزء منها لشخص أو لجهة أخرى، وهو الأمر الذي أدى إلى إختفاء كل سلطة منافسة لسلطتها او مراقبة لتصرفاتها وأعمالها إلا في حدود ما تسمح به.

ونظرا لهيمنتها تعاملت السلطة التنفيذية مع غيرها بمنطق الفوقية والاعتلاء تحاسب غيرها ولا تقبل أن تُحاسب من غيرها، إلى درجة أنها لا تقبل أن يقف في سبيل تحقيق غايتها أي حاجز أو مانع،

معتبرة السلطة امتيازاً شخصياً لفرد أو مجموعة أفراد (شخصنة السلطة)، وليس اختصاصاً وظيفياً وضع في خدمة الصالح العام لا يهم إن تغير أو بقي الأشخاص الحاكمين.

وهو الواقع الذي أثبتته التجربة الأبدية للنفس الانسانية، وعبر مر التاريخ، أن كل إنسان أسندت إليه سلطة إلا ويُحاول أن يسيء توظيفها بجنوحه إلى الاستبداد بل ويستمر في الإساءة إلى أن يجد حدوداً توقفه، إن الفضيلة في حد ذاتها - كما يقول الفقيه الفرنسي مونتسكيو - بحاجة إلى حدود تقف أمامها<sup>(1)</sup>، ومن ثم فإن ظاهرة الاستبداد لم تكن وليدة الأمس القريب، بل عرفتها البشرية منذ زمن بعيد أسهمت في وجودها عوامل عدة من سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية.

وحتى لا يفتح المجال لإستمرار إساءة استخدام السلطة فإنها بحاجة إلى وجود منظومة قانونية ومؤسسية تعمل على مساءلة القائمين عليها كلما بدر منهم تجاوزاً للحدود الدستورية المرسومة لهم، إلا أنه يجب مع كل ذلك أن تتحكم في هذه المنظومة جهة منافسة لتتمكن من تأدية دور الرقيب على تصرفاتهم بشكل يضمن التزام الجميع للضوابط المرسومة، وبالتالي عدم الاكتفاء بالقيود الإرادية المعترف به ذاتياً لتلك السلطة، بل لابد من أن يكون منبع هذه القيود جهة خارجة عن نطاقها، وهذا من أجل الوصول إلى وضع ضوابط حقيقية لدرء مفاصد السلطة المطلقة.

تأسيساً على ما سبق فإن مبدأ المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية يعد الوسيلة الناجعة للحد من الهيمنة، خاصة مع ما تقود إليه من فعالية وجدية في محاسبة ومعاينة القائمين على ممارسة السلطة عن الاخطاء والجرائم المرتكبة من طرفهم.

إلا أنه مع أهمية مبدأ المسؤولية في تحقيق المساواة بين الشعب وحاكميه داخل الدولة، فإن تطبيقه على القائمين بأعباء السلطة التنفيذية لم يُعرف إلا حديثاً، بعدما كافحت الشعوب طويلاً مع الملوك والحاكم المستبدين الذين كانوا يعتبرون أنفسهم آلهة فوق الأرض أو مختارين من الله بصفة مباشرة أو غير مباشرة لتولي السلطة وما على شعوبهم إلا طاعتهم والخضوع لهم.

وكانت البداية الفعلية لمواجهة الآثار السلبية لعملية احتكار السلطة بطرح الفقيه الفرنسي مونتيسكيو نظريته الشهيرة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كأداة حقيقية للقضاء على هيمنة إحدى هاتين السلطتين على الأخرى، وبذلك كان هذا

(1) - أنظر:

- Montésquieu (ch): *l'esprit des lois 1748, live, XL, chapitre, IV, librairie Larousse, Paris, 1971, p.72 ets.*

المبدأ سلاح فعال للتصدي لظاهرة استبداد الحكام وطغيانهم وأحد الركائز الأساسية التي قام عليها النظام الدستوري الكلاسيكي ككل، لاسيما وأنه يركز على قاعدة جوهرية بنيت على أساسها عملية توزيع وظائف الدولة فيما بعد، ألا وهي قاعدة " **السلطة توقف السلطة** "، لما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل للحد من سيطرتها، بحيث يكون للسلطة التشريعية امكانية رقابة السلطة التنفيذية، وأن يكون للسلطة التنفيذية ذات الامكانية اتجاه السلطة التشريعية.

وإذا كان هذا شأن تطبيق مبدأ المسؤولية في الدول الغربية، فإنها في التجربة العربية كانت حاضرة شكليا، غائبة أو مغيبة عمليا، بعدما أهملت هذه النظم الاعتناء بفاعلية وجدية نظام مساءلة الحكام ومحاسبتهم، واتجهت نحو الاعتناء بكيفية الاستحواذ على السلطة والبقاء فيها، مستعملة في ذلك أساليب مختلفة وطرق متعددة مبنية على الترغيب تارة وعلى الترهيب تارة أخرى، ومازاد المسألة تعقيدا في هذه الدول هو أن البرلمان الموعول عليه للنهوض بهذه المسؤولية في واقع الحياة العملية بقي في تبعية شبه دائمة للسلطة التنفيذية بعيد عن تأدية المهام المنوطة به غير قادر حتى على استغلال الوسائل الدستورية الممنوحة له لتجسيد هذه المسؤولية، وبالتالي لا تزال عملية قياس نجاح تجربته الرقابية محل دراسة ونقاش تحتاج إلى المزيد من الوقت والجهد لتفعيلها.

ويبدو أن وضعية السلطة التشريعية في الجزائر لا تستثنى من هذا الوضع، خصوصا وأنها لا تزال في بداية تطورها مقارنة مع الأنظمة البرلمانية العريقة، فهي حديثة الممارسة لم تتجسد تجربتها الرقابية بصفة فعلية إلا بعد تبني نظام التعددية الحزبية بموجب دستور 89، كما أنها لم تتطرق بالشكل المطلوب بفعل الاهتمام اللامتناهي الذي أولاه المؤسس الدستوري الجزائري لمسألة تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وذلك من خلال مجيء معظم التعديلات الدستورية مركزة على تزويد السلطة التنفيذية بالآليات لتمكينها من الهيمنة والسيطرة على السلطة التشريعية.

هكذا فإنه لما كان القائمون على السلطة لا يستقيم حكمهم إلا بخضوعهم لنوع من المسؤولية تتناسب مع مقدار القوة التي يتمتعون بها، حتى تتجسد قاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية في الحياة العملية طبقا للمبدأ القائل حينما توجد السلطة تأتي المسؤولية كمقابل لها، مع ما يقتضيه هذا المبدأ كذلك من ضرورة إقامة توازن قانوني بين السلطة والقائمين بأعبائها من جهة، وبينهم وبين الشعب من جهة أخرى، وهذا يقودنا إلى تأكيد القول السابق بأن جميع الأفراد والسلطات يجب أن يخضعوا للقانون ولا يوجد أحد فوق القانون مهما بلغت سلطته أو ارتفع شأنه.

وتأسيسا على ذلك كان لا بد من وجود هيئة معينة يحددها الدستور مهمتها الحكم على التصرفات التي تقوم بها هذه السلطة فنقرر محاسبتها عليها متى رأت منها سوء استخدام لسلطاتها ووظائفها، لأنه في غياب لهذه المسؤولية سوف ينحرف القائم بمهام الدولة عن الحدود المرسومة له في الدستور ويحاول الاستحواذ على الحكم بطريقة لا يقبل فيها مشاركة من أية جهة، الأمر الذي يولد معه انتشار الظلم والاستبداد داخل الدولة وفساد الحكم وضياع الحقوق، فضلا عما يمثله ذلك من انتهاك خطير للسيادة الوطنية، إذ تصبح السيادة في هذه الحالة متمثلة في شخص الحاكم عوض أن تكون ممثلة للشعب بأكمله<sup>(1)</sup>.

هكذا نجد الفقه الدستوري - الجزائري والمقارن - يجمع على أن المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية تعتبر من أهم وأخطر النتائج التي تحققها الرقابة الممارسة من قبل السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بفضل ما تملكه من وسائل وآليات تستطيع توظيفها للحد من إستبدادها أو الإعتداء على حدودها الدستورية، في مقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية وسيلة فعالة تواجه بها السلطة التشريعية تتمثل في حل البرلمان، للوصول في الأخير إلى خلق التوازن والمساواة بينهما بصفة دائمة ومنظمة، لأنه في غياب هذا التوازن وغلبة أي منهما وتفوقها على الأخرى سوف ينطوي عليه نتائج خطيرة قد تصل إلى حد غياب الاستقرار في النظام الدستوري ككل.

لذلك سوف نتطرق إلى موضوع مسؤولية السلطة التنفيذية في جانبها الجنائي والسياسي حتى نوضح الوسائل والآليات الدستورية والقانونية القادرة على تفعيلها في الميدان العملي، بحيث تجعل العضو يحاسب على الأعمال التي يقوم بها، والقرارات التي يتخذها، فيحاكم ويعاقب جنائيا إذا كان فعله يرتقي إلى درجة جريمة من جرائم القانون العام، أو يعزل ويستبدل بغيره إذا ارتكب تقصيرا وتهاونا في أداء مهام وظيفته استحق تحريك المسؤولية السياسية عليه.

وعلى الرغم من أن المسؤولية الجنائية سابقة في الظهور على المسؤولية السياسية، حيث كان يترتب عليها الحكم على العضو بعقوبة جنائية تمسه في شخصه أو ماله كالسجن والحبس والغرامة، أين أريد من خلالها نقل عبأ المسؤولية عن أعمال السلطة التنفيذية إلى الوزراء والمستشارين نيابة عن الملك غير المسؤول، إلا أن هذا النوع من المسؤولية قد ثار كذلك حوله جدلا سياسيا وقانونيا

(1) - مروان محمد المحروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الاسلامي- دراسة مقارنة- الطبعة الأولى، دار الاعلام، الأردن، 2002، ص9.

وفلسفيا دار حول الحصانة التي يتمتع بها رأس السلطة التنفيذية وما مدى خضوعه لهذا النوع من المسؤولية؟

غير أنه ما دامت المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية تعتبر تجسيدا حقيقيا لمبدأ المساواة بين المواطنين وترسيخا فعليا لمبدأ خضوع الدولة للقانون، فقد حرصت الكثير من الدساتير العالمية على تبنيه، منها الدستور الجزائري الحالي الذي نص في المادة 177 منه على تأسيس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة كل من رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجنح، التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما مهامهما.

إلا أن الغريب في الأمر هو تأخر صدور القانون العضوي المنظم لهذه المحكمة، على اعتبار أن الدستور نص صراحة على تشكيل وتنظيم المحكمة العليا للدولة وسيرها والإجراءات المتبعة أمامها تحدد بقانون عضوي، وهذا القانون لم يصدر بالرغم من مرور 20 سنة على وضع دستور 96 هذا من جهة، ومن جهة ثانية يمكن القول أنه على الرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري قد فصل في تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الجنايات والجنح التي يرتكبها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول بمناسبة تأديتهما لمهامهما، إلا أن الإشكال الذي يبقى مطروحا يتعلق بتحديد مفهوم الخيانة العظمى، وكيفية التمييز بينها وبين جريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات.

تأسيسا على ما سبق فإن تزويد كل سلطة بوسائل رقابية في مواجهة غيرها بشكل متساوي أمر ضروري وأكد لتحقيق الاستقرار داخل الدولة ككل.

بيد أن هذه المساواة لا يمكن لها أن تتحقق في واقع الحياة العملية ما لم يتم تفعيل المبدأ الدستوري القائم على قاعدة " **السلطة توقف السلطة** "، وأبرز صورة لهذه القاعدة وأوضحها هي جعل الحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان وإمكانية تعرض هذا الأخير للحل من قبل رئيس الجمهورية، وبهذا المعنى يتم القضاء على التبعية والهيمنة، وبناء دولة قانونية بعيدة عن الحكم المطلق والاستبداد الشخصي.

إلا أن الأدوات المقررة لتحقيق هذا التوازن في النظام الدستوري الجزائري بيّنت أن الحكومة لوحدها هي من يتحمل المسؤولية السياسية بدل رئيس الجمهورية الذي بقي يتمتع بحصانة شبه مطلقة مع أنه يحوز سلطات لا حصر لها.

الأمر الذي أوجد خللا واقعا ودستوريا في الساحة السياسية بفعل بقائه دون رقيب أو مساءلة، هذا الوضع كفيل باساءة استعمال السلطة وديكتاتورية النظام، طالما أن المسؤولية الجنائية المنصوص عليها في الدستور الأخير بقيت آلية معطلة التطبيق بفعل غياب القانون العضوي الذي كلف بنص الدستور تحديد كيفية تطبيق هذه المسؤولية.

بيد أنه وقبل الخوض في تفاصيل محتويات هذه الدراسة فإن منهجية البحث تقتضي منا، البدء في تحديد جملة من العناصر التي يبنى عليها الموضوع منها بالخصوص: تبيان أسباب اختيار الموضوع، والأهمية التي يوجد عليها، ثم الاشكالية والمنهج الذي تمت به معالجة عناصر هذا الموضوع وكذا الخطة المعتمدة في ذلك، ودون أن ننسى تحديد الصعوبات والعراقيل التي اعترضت طريقنا أثناء انجاز هذا العمل.

### أسباب اختيار الموضوع:

إن الرغبة الملحة في إيجاد حل واقعي للمشاكل المطروحة في علاقة السلطة بالمسؤولية من منطلق التلازم الحتمي بينهما، وكذلك ضرورة البحث عن سبل إرساء قواعد دولة القانون بعيدا عن تجاذبات المصالح السياسية والتصادمات الحزبية كانت من بين الدوافع الرئيسية للخوض في هذا الموضوع، بغية إيجاد معالجة علمية ودقيقة لمختلف الاشكاليات المطروحة في هذا الجانب في اطار التوازن المطلوب بين السلطة التي يتمتع بها قطبي السلطة التنفيذية والمسؤولية التي ينبغي الخضوع لها.

وتطلب الأمر لبلوغ هذه الغاية القيام بدراسة - حتى لو كانت بسيطة - للنظم الديمقراطية المقارنة والفرنسية منها بالخصوص - باعتبارها منهل النظام الدستوري الجزائري ومرجع أساسي له، وهذا لمعرفة كيفية تعاملها مع هذا الموضوع الحساس وحدود فعالية الوسائل الرقابية في هذا النظام، ليتسنى لنا استخلاص نتائج تقييمية له، حتى يمكن التعرف على مواطن النجاح ومواطن الفشل للاستفادة منها في تدعيم ما يكتنف نظامنا الدستوري والقانوني من قصور وما يعتره من خلل، وبهذا نضمن معالجة حقيقية وموضوعية للعديد من الانشغالات التي تمس هذا الجانب وتشغل بال الرأي العام الوطني، لاسيما مع عدم وضوح رؤية الباحثين الجزائريين فيما يخص مدى قدرة الآليات الدستورية المكفولة للسلطة التشريعية في تحقيق رقابة فعالة على أعمال الحكومة وأنشطتها.

كما أن ندرة السوابق البحثية في هذا الموضوع كانت من الأسباب الرئيسية التي دفعتنا لاختيار البحث في هذا الجانب.

وتمت دراستنا لموضوع المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في إطار النظام الدستوري الجزائري عوض النظام السياسي، وهذا بحكم تخصصنا في الدراسات القانونية " القانون الدستوري بالخصوص " من جهة وبحكم أن النظام الدستوري أو " نظام الحكم " ما هو إلا عنصر من العناصر الكثيرة التي يقوم عليها النظام السياسي، الذي يشمل إلى جانب النظام الدستوري النظام الاقتصادي، الثقافي، الإيديولوجي، الإعلامي، الحزبي من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

### أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع من جهة أولى في البحث عن أدوات التوفيق بين المطالب الكثيرة للسلطة التنفيذية لتمكينها من أداء دورها في الحياة العامة على أكمل وجه وبين مقتضيات خضوعها للمسؤولية عند كل تعدي منها للحدود الدستورية، وذلك بالقدر الذي يقضي على هيمنتها ويصون حقوق وحرقات الأفراد، ويضمن مساواتها مع السلطة التشريعية.

حيث يمكن القول أن التطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي في العصر الحديث عوامل أدت جميعها إلى متغيرات كثيرة مست جوانب مختلفة من مجال العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نحو هيمنة السلطة الثانية على الأولى، واستتبع ذلك تحولا كبيرا في مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات باتجاه تركيزها بيد الهيئة التنفيذية وخاصة رئيس الجمهورية الذي عد المتحكم الرئيسي في جميع المؤسسات بالشكل الذي غابت معه كل منافسة فعلية له.

كما تتجلى أهمية الموضوع من جهة ثانية في البحث عن آليات فعالة تعيد التوازن بين السلطات في ظل هذه المتغيرات، ولا شك أن مبدأ المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية يعتبر أحد أهم النتائج المترتبة على نجاح البرلمان في توظيف آليات الرقابة التي تعيد لهذا التوازن تواجه، لذلك أعتبرت المسؤولية السياسية بالخصوص من أخطر وأدق المواضيع في مجال دراسة آليات رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، لاسيما وأن الفرد أو الهيئة بموجب هذه المسؤولية يصبح يشعر

(1) - فيما يخص أوجه الاختلاف بين النظام السياسي والنظام الدستوري (نظام الحكم) يوضح الدكتور محمد المجذوب ذلك بالقول: " إن دراسة النظام السياسي لدولة ما لا يقتصر على التعرف على شكل الحكم، بل تشمل كذلك دراسة الفلسفة والمبادئ والقيم السياسية والاجتماعية التي تسود فيها ودراسة القوى الاجتماعية الحية والمؤثرة، وبما أن العقائد والقيم والفلسفات ليست واحدة أو موحدة في جميع الدول، فإن مفهوم النظام السياسي من حيث المبدأ والتطبيق يتغير ويختلف من دولة إلى أخرى ". للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه علوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص 09.

بضرورة تحمل تبعات الأعمال والمهام الموكلة إليه، لأن هناك جهة رقابية تتولى متابعته في حالة العجز أو التقصير أو الانحراف في تأدية هذه الأعمال، الأمر الذي يُولد استقامة الحكام وتفانيهم في انجاز المهام الموكلة إليهم على قاعدة الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص، حتى لا يكون مصيرهم فقدان المنصب بالعزل أو الاستبدال إذا ما تجاوزوا حدود ما رُسم لهم في الدستور، ليصبح مبدأ مسؤولية ممارسي السلطة في الأخير سيفاً مسلطاً على كل من يستغل منصبه للعمل بالمحسوبية والاثراء الغير مشروع أو لتكريس الفساد الاداري والمالي.

### إشكالية الدراسة:

نظرا لما نثيره مسؤولية السلطة التنفيذية من أسئلة عديدة ترتبط في معظمها بالمسائل السياسية الناتجة عن العلاقة الحتمية بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ وما تقود إليه هذه العلاقة من إمكانية تأثير كل سلطة على الأخرى، لاسيما مع منح المؤسس الدستوري الجزائري للسلطة التشريعية الكثير من الميكانيزمات التي تُمكنها نظريا من تجسيد مسؤولية السلطة التنفيذية، مع أن الواقع بين بروز هيمنة هذه الأخيرة على جميع المؤسسات الدستورية داخل الدولة إلى درجة فقدان التوازن المفروض بين السلطات الثلاث بشكل يجعلنا نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى كفاية الآليات والوسائل التي جاءت بها النصوص القانونية في تفعيل المسؤولية السياسية والجنائية لقطبي السلطة التنفيذية في واقع الممارسة الفعلية؟

إن هذه الإشكالية ترتبط بها مجموعة من التساؤلات الفرعية تمثلت فيما يلي:

إلى أي مدى استطاع المؤسس الدستوري الجزائري نقل أحكام المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية من جانبها النظري إلى واقع الممارسة الفعلية ؟

هل وفقت الآليات والأدوات المكرسة بموجب النصوص القانونية في إيجاد نوع من التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ أم حصل عكس ذلك كرست هذه الآليات قوة وهيمنة السلطة التنفيذية في مقابل إضعاف وتهميش دور السلطة التشريعية؟

ماهي المعوقات والعراقيل التي جعلت البرلمان يعجز عن تفعيل وسائل الرقابة الممنوحة لتجسيد مسؤولية السلطة التنفيذية في واقع الممارسة الفعلية؟

## منهجية الدراسة:

من المعلوم أن منهج البحث العلمي هو جملة القواعد التي يأخذ بها الباحث عند دراسته لمشكلة ما، بغية إيجاد حل علمي لها، وبقدر ما يكون هذا المنهج متقنا ومحددا تكون المعرفة علمية أكثر " فالعلم طريقة قبل أن يكون حقيقة "، لذلك سأستخدم في دراستي هذه، عدد من المناهج منها التاريخية التحليلية والمقارنة التي تهتم بدراسة ما هو موجود من أحكام دستورية مع مقارنتها بالواقع العملي.

**المنهج الوصفي التحليلي:** ففرضته طبيعة الموضوع التي تحتاج إلى قراءة النصوص الدستورية والقانونية وتحليلها من خلال إستعراض التعليقات التي أثرت بشأنها ومعرفة موقفنا منها، مع ربطها بواقع الممارسة في نظامنا السياسي، من أجل الوقوف على حقيقة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وتبيان ذلك من ناحية الواقع العملي، الذي يختلف إختلافا جوهريا عن الجانب النظري، ولهذا كان هذا المنهج الأنسب والأجبع للوقوف على الحقائق والوقائع كما هي.

**أما المنهج التاريخي:** فأفادنا في تتبع مختلف النصوص القانونية المرتبطة بجانب المسؤولية السياسية والجنائية حتى يمكن فهم أبعادها ومقاصدها لبيان مدى تطور هذه القواعد من خلال النصوص القانونية الحالية، لذلك وظفنا هذا المنهج عند مناقشتنا لأسباب وعوامل ظهور المسؤولية في العالم عموما وفي الجزائر خصوصا، حيث كان لهذا المنهج نصيب في عدة أجزاء من دراستنا خصوصا لما تطرقنا إلى مفهوم وتطور المسؤولية وكذلك عندما عالجتنا مسؤولية رئيس الجمهورية في ظل دستور 63، إذ كان المنهج التاريخي حاضرا في جميع هذه الجوانب لأننا لا نستطيع التطرق لأي موضوع دون التعرض لتاريخه ونشأته وتطوره.

**كما لجأنا كذلك إلى المنهج المقارن:** على أساس أن الدراسة المقارنة من جهة تفيدنا في قياس مدى نجاعة التجربة الدستورية الجزائرية مقارنة مع مختلف الأنظمة العالمية العريقة في هذا المجال، ومن جهة ثانية تساهم الدراسة المقارنة في توضيح وتبيان الفرق في كيفية تعامل مختلف الأنظمة السياسية مع قضية تفعيل مسؤولية السلطة التنفيذية، فالدستور الفرنسي مثلا الذي يُعتبر أساس النظام الدستوري الجزائري قد خلق نوعا من التوازن بين سلطة ومسؤولية الجهاز التنفيذي عن طريق ابتكار آليات قانونية لتجسيد هذه المسؤولية على أرض الواقع، لذلك كان لزاما علينا الإشارة إليه ولو بشكل مختصر.

## صعوبات الدراسة:

لعل من أهم الصعوبات التي واجهتها دراسة هذا الموضوع نذكر قلة إن لم نقل ندرة المؤلفات التي تناولت هذا الموضوع الفني الدقيق، ذلك لأن وجود دراسة متعلقة بموضوع المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في الجزائر يكاد يكون معدوماً، بحكم أن جل الباحثين الذين إهتموا بالسلطة التنفيذية كان من زاوية الصلاحيات الكثيرة التي تملكها هذه الأخيرة ومن زاوية علاقتها مع السلطة التشريعية دون التركيز على مسؤوليتها، خاصة وأن دراستنا ركزت على جانب خفي يمكن القول أن الدراسة فيه نادرة جداً لتعلقها بالبحث عن مدى فعالية الآليات الرقابية الممنوحة للبرلمان في تجسيد المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية، لاسيما تلك التي تمس مسؤولية رئيس الجمهورية، فهذا الجانب من الدراسة يبدو أنه شبه منسي من طرف فقهاء ورجال القانون الدستوري في الجزائر، حيث لا نكاد نعثر على مرجع متخصص يجيب على العديد من المسائل الشائكة والمتداخلة خصوصاً أمام المكانة الهامة التي يحوزها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، وإن وُجد فإننا نصطدم بشحه وعموميته إضافة إلى بعد محتواه عن الواقع، مما أثر على الاستفادة الفعلية منه.

ويبدو أن ندرة المراجع في هذا المجال راجع بالخصوص إلى حساسية الموضوع الذي نحن بصدد دراسته من جهة، ولحدائث آليات تجسيد هذه المسؤولية التي لم تتبلور فعلياً إلا بعد دخول الجزائر عهد التعددية الحزبية بموجب دستور 89 من جهة أخرى.

- كما يُعد تأخر صدور القانون العضوي الذي يتعلق بكيفية تجسيد المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول حول جريمة الخيانة العظمى من المشكلات التي صعبت مهمتنا عند الدراسة في هذا الموضوع.

- بالإضافة إلى صعوبة الحصول على المراجع المتخصصة، فإن صعوبة أخرى إعتزنت طريقنا تعلقت بكثرة التعديلات التي مست دستور 96 وما تبعه من تعديلات مست القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان.

- ندرة التطبيقات العملية التي تُبين تجسيد المسؤولية السياسية أو الجنائية لقطبي السلطة التنفيذية على أرض الواقع، إذ لم يسبق لتاريخ الجزائر السياسي سواء في عهد الأحادية الحزبية أو بعد دخول مرحلة التعددية وأن تم تتويج هذه الآليات بتحريك المسؤولية السياسية سواء اتجاه رئيس الجمهورية من خلال دستور 63 أو اتجاه الحكومة من خلال الدساتير اللاحقة.

- تقاطع موضوع المسؤولية مع مختلف فروع القانون العام من القانون الدستوري والاداري والجنائي وكذا مع علم السياسة الواسع الذي توغل فيه إلى العمق، مما شكل لنا عائقا إضافيا في الالمام والاحاطة بجزئياته المختلفة لاسيما مع صعوبة رسم الحدود الفاصلة بين السياسي والقانوني، حتى وإن كان من البداهة القول أن القانوني يعلو على السياسي ويجعله في تبعية دائمة له، إلا أن ذلك لا يعني إختفاء التساؤل الجوهرى حول الحدود التي يمكن رسمها بينهما.

كل هذا شكل عائقا جديدا في طريق تناولنا لهذه الدراسة خاصة مع كثرة التشعبات والتفرعات التي توجد عليها مثل هذه المواضيع الحساسة، مما خلق لنا صعوبة التحكم في كل الجوانب والتقسيمات الموجود عليها.

### خطة الدراسة:

لكي نتمكن من الاحاطة بجميع المسائل التي يتناولها هذا البحث والاجابة على الاشكالية المطروحة قسمنا الدراسة إلى بابين تناولنا في الأول مسؤولية رئيس الجمهورية بين الوجود الصوري والانعدام الفعلي وتأثير ذلك سلبيا على استقلالية باقي المؤسسات العليا في الدولة.

أمام الباب الثاني من هذه الدراسة فخصصناه لمسؤولية القطب الثاني في السلطة التنفيذية ألا وهو الحكومة أين بينا فيه أن هذه المسؤولية وجدت على الرغم من عدم تمتع هذه الأخيرة بأية سلطة فعلية.

وقد ختمنا عملنا بخاتمة أجبنا فيها على الاشكالية المطروحة في البحث أين حصرنا من خلالها جملة النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها عند التطرق لمختلف عناصر البحث، لعلها تكون الأرضية الصلبة التي ينطلق منها كل المهتمين مستقبلا بالبحث في هذا الجانب.

وبهذا ستكون خطتي لدراسة هذا الموضوع لعلنا بمقتضاها نساهم في إثراء الساحة العلمية والأكاديمية بمجهود علمي متخصص بإمكانه توضيح بعض النقاط المرتبطة بخيارات وتوجهات المؤسس الدستوري الجزائري التي طالما إفتقرت لمثل هذه الدراسات. راجيا من الله عز وجل أن تتال قبول أعضاء لجنة التقييم، وتحظى بتوجيهاتهم الثمينة وملاحظاتهم القيمة، وعلى الله قصد السبيل وهو ولي التوفيق.

## الباب الأول

### مسؤولية رئيس الجمهورية

من المعلوم أن هناك وسائل كثيرة يمكن من خلالها تجسيد مسؤولية السلطة، ذلك أن أعضاء هذه السلطة وعلى رأسهم رئيس الجمهورية يعتبرون مسؤولين من خلال رقابتهم من طرف أحزابهم ومن خلال العملية الانتخابية، وهم أيضا مراقبون ومسؤولون من خلال وسائل الإعلام المختلفة، بالإضافة إلى مسؤوليتهم أمام المحاكم القضائية عن مدى قانونية وشرعية الأعمال والتصرفات التي يقومون بها، ومن ثم فإن هناك مناطق مهمة ومجالات متعددة للمسؤولية.

إلا أنه بالنسبة للدستور الذي يركز على سيادة البرلمان باعتباره منبثق من الشعب صاحب السلطة ومالك السيادة، فإن تجسيد للمسؤولية أمامه تعتبر ذات أهمية بالغة لأنها تحقق الغاية الرقابية التي يعمل جاهدا للوصول إليها من خلال عزل الحكام وممارسي السلطة مجتمعين أو كل واحد على حدة<sup>(1)</sup>، هذه المسؤولية تعادل أو تقابل حق الحل الذي يملكه رئيس الجمهورية في مواجهة السلطة التشريعية والذي يستطيع بمقتضاه هذا الأخير حل البرلمان أو على الأقل أحد مجلسيه إذا كان البرلمان يتكون من أكثر من مجلس واحد كما هو عليه الشأن في الدستور الجزائري مع المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

لذلك وبغية القيام بتفصيل علمي دقيق للمسائل المتعلقة بكيفية تطبيق مسؤولية رئيس الجمهورية فإنه يتحتم علينا الولوج إلى الأحكام العامة التي قامت عليها هذه المسؤولية من خلال توضيح تعريفها وأسسها والتمييز بين مختلف أنواع المسؤوليات الموجودة، إضافة إلى تبيان مراحل نشأة وتطور هذه المسؤولية (فصل أول) وبعد ذلك نوضح كيفية تعامل الدساتير الجزائرية مع مسؤولية رئيس الجمهورية (فصل ثان).

(1) - ذلك أن المسؤولية السياسية للحكومة تتخذ إحدى صورتين، الأولى مسؤولية فردية تمس وزيرا معينا أو عدة وزراء، وتؤدي إلى استقالتهم متي تأكدت مسؤوليتهم، مع عدم تأثر الحكومة بتلك الإقالة وبقائها في ممارسة الحكم إن رضيت وقبلت بذلك، أما الصورة الثانية للمسؤولية السياسية فهي مسؤولية تضامنية وذلك عندما يتعلق التصرف الموجب للمسؤولية بالسياسة العامة للحكومة أو بشخص رئيسها، أو بأحد الوزراء إذا أعلنت الحكومة تضامنها معه ويترتب عليها استقالة الحكومة برمتها.

(2) - سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان - دراسة مقارنة- دار أبو المجد للطباعة بالهرم، القاهرة، مصر، 2008، ص 05.

## الفصل الأول

### الأحكام العامة لمسؤولية رئيس الجمهورية

ينبغي أن نوضح بداية ونحن بصدد التطرق إلى الأحكام العامة المتعلقة بمسؤولية رئيس الجمهورية إلى أن هذه المسؤولية هي الأثر المنطقي للرقابة الممارسة من طرف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وهي من هذا المفهوم لا تعني بتاتا الخصومة والصراع بين هذين السلطتين حول لأي منهما الحق في الاستئثار بالسلطة، وإنما هذه الرقابة جاءت كآلية أساسية لضمان نفاذ القاعدة الدستورية من خلال عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاختصاصات والمهام المرسومة لها في نص الدستور<sup>(1)</sup>، لذلك فالأثر الأساسي والنتيجة المترتبة عن هذه الرقابة تكمن فقط في مجرد مساءلة كل من يتجاوز الحدود المرسومة له في الدستور، ومن جهة ثانية فإن عملية تجسيد هذه المسؤولية وتفعيلها في الميدان العملي يؤدي بشكل كبير إلى سيادة النظام الديمقراطي في الدولة بالكيفية التي يتم فيها إحترام مبدأ الفصل بين السلطات من خلال السماح للبرلمان بإمتلاك السلطة الفعلية في مساءلة السلطة التنفيذية سياسيا على اعتبار أنه يُعبر - في الجوهر - عن إرادة المواطنين ويجسد تطلّهم نحو الحرية الفردية والمساواة العامة<sup>(2)</sup>.

ورغم أهمية وفائدة الدور الذي تلعبه المسؤولية في الحياة السياسية لأي دولة عن طريق خلق توازن وانسجام في الحياة السياسية والدستورية بين السلطات العامة في الدولة، إلا أنه كان عدم وضوح بشأنها الأمر الذي جعل من الصعب إن لم نقل من المستحيل الاتفاق على تعريف واحد يكون بمثابة المرجع لها، وقد وجدت عدة أنواع لسؤولية الحكام، كما مرت هذه المسؤولية منذ ظهورها بمراحل متتالية تضمنت كل مرحلة إضافة جديدة للقواعد والمبادئ التي تقوم عليها، كل هذه الأفكار وغيرها سوف نعالجها في مبحث أول، أما المبحث الثاني فسوف نبين فيه الأحكام التفصيلية لجريمة الخيانة العظمى بإعتبارها الأساس التاريخي لتجسيد مسؤولية رئيس الجمهورية.

(1) - شبل بدر الدين وشهيرة بولحية، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، أكتوبر 2006، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص 272.

(2) - عبد الرضى السيد الطعان، تركّز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - فرنسا نموذجا- منشورات جامعة قان يونس، الطبعة الأولى، 2001، بنغازي، ليبيا، ص 94.

## المبحث الأول مفهوم مبدأ المسؤولية وتطوره

يرتبط مفهوم مسؤولية السلطة بمبدأ جوهري في النظام الدستوري ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات وفقا للصيغة التي جاء بها الفقيه الفرنسي "مونتيسكيو" والذي تم تجسيده في أول دساتير الثورة الفرنسية الصادر في الثالث من سبتمبر 1789 وما بعده من الدساتير، حيث يقصد بهذا المبدأ كما هو مستقر عليه، أن تكون كل سلطة من السلطات الثلاثة في الدولة في معزل عن باقي السلطتين الأخرين، وذلك بغية حماية الحرية ومنع الاستبداد الذي يمكن أن تقود إليه عملية احتكار السلطة<sup>(1)</sup>.

بيد أن ذلك الفصل المطلق أدى إلى نتيجة عكسية مفادها انتشار الاستبداد والطغيان وقمع الحقوق والحريات نتيجة لانفراد كل سلطة بوظائفها دون مشاركة أو مراقبة من باقي الهيئات، الأمر الذي قادها إلى الاستبداد والتحكم لأنها لم تجد أمامها هيئة أخرى تمنعها من الطغيان، ومنه كان لزاما أن يظهر تفسيراً جديداً ومغايراً لهذا المفهوم مبني مضمونه على الفصل المرن أو الفصل النسبي الذي يسمح بوجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات دون أن نصل إلى حد إلغاء الحدود وتمكين إحدى الهيئات من السيطرة والهيمنة على غيرها.

وبهذا المفهوم تم نهائياً الفصل بين السيادة أو السلطة في الدولة وأشخاص الحكام، ولم يبق للحكام يستندون عند ممارسة سلطة الحكم على حق شخصي بل يقومون بوظائف محددة الأهداف معلومة الحدود والقيود، والسلطة وهي تباشر اختصاصاتها فإنها تتخذ سياسة عامة هدفها تحقيق

---

(1) - لقد نال مبدأ الفصل بين السلطات من الشهرة والانتشار ما لم ينله مبدأ آخر على صعيد القانون الدستوري، فمنذ تلك اللحظة التي نشر فيها مونتيسكيو كتابه ذائع الصيت روح القوانين عام 1748 إلى الآن والصراع الفكري بين المدارس الفقهية على أوجه بين مؤيد ومعارض لقدرة المبدأ المذكور على تحقيق التوازن بين السلطات من خلال احترام الحدود الدستورية المرسومة لكل سلطة. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا المبدأ أنظر كل من:

- إدريس حسن محمد، مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، العراق، العدد الرابع، المجلد 15، 2008، ص 243.

- سعيد فروري غافر، الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم السلطة في التشريعات الدستورية، ص 350 وما يليها.

- ملفي رشيد مرزوق الرشيد، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، العدد التاسع والأربعون، أبريل 2011، ص ص 314-317.

- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص ص 3-4.

المصلحة العامة للأفراد، وفي المقابل يتعين على هذه السلطة وهي تتخذ هذه السياسة أن تكون حائزة على ثقة السلطات الأخرى، بحيث إذا فقدت هذه الثقة يتم زحزحتها عن الحكم لصالح غيرها وهو ما يعتبر تجسيدا حقيقيا وفعليا لمسؤولية هذه الأخيرة<sup>(1)</sup>.

تأسيسا على ما سبق سوف نتناول بالدراسة والتفصيل محتوى هذا المبحث من خلال ثلاث مطالب، نخصص الأول إلى تعريف المسؤولية أما الثاني فنخصصه إلى تمييز المسؤولية السياسية عن غيرها من المسؤوليات الأخرى ونتناول في الثالث كيفية نشأتها وتطورها.

## المطلب الأول تعريف المسؤولية

يعني مصطلح المساءلة بصفة عامة تحمل الفرد تبعات وعواقب الأعمال التي يقوم بها، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تولت جهة رقابية مهمة مساءلته عن تلك الأعمال، وضمن هذا التعريف فإن المساءلة تجبر الحكام على تفسير وتبرير كيفية انجاز المهام ذات الطابع الدستوري والسياسي والتعاقدية المكلفين بها وإلا تعرضوا للمحاسبة والعقاب.

ولا يكتمل معنى المسؤولية إلا بالتطرق إلى تعريفها اللغوي ( فرع أول ) وبعد ذلك نتطرق إلى تعريفها الاصطلاحي ( فرع ثان ) .

## الفرع الأول تعريف المسؤولية لغتيا

إن الخوض في غمار بحث المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية يستوجب علينا البدء بالتركيز على تحديد المعنى اللغوي لمصطلح المسؤولية بما يمكن الباحث في هذا المجال من أن تكون إنطلاقة سليمة مبنية على مفاهيم وأسس علمية صحيحة، وفي هذا الاطار عُرفت المسؤولية

(1) - للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- أحمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية وفي الفكر السياسي الاسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1990، ص 61.

- مروان محمد محروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي وفي الفقه الاسلامي- دراسة مقارنة - دار الاعلام، عمان، الأردن، 2002، ص 11.

بوجه عام بأنها اقتتراف أمر يوجب مؤاخذة فاعله، كما عرفت أيضا بأنها حال أو صفة من يسأل عن أمر تقع عليه تبعته<sup>(1)</sup>، والمسؤول من رجال الدولة المنوط به عمل تقع عليه تبعته<sup>(2)</sup>.

أما المسؤولية في اللغة العربية فهي من المساءلة على وزن مفاعلة، وتأتي بمعاني عديدة، منها السؤال الذي يطرحه الانسان ومثله قوله تعالى " قال قد أتيت سؤالك يا موسى"<sup>(3)</sup> أي أعطيت أمنيتك التي سألتها، وسأله الشيء سؤالاً ومسألة، وقوله تعالى " سأل سائل بعذاب واقع"<sup>(4)</sup>، أي عن عذاب واقع<sup>(5)</sup>، كما تأتي بمعنى الاستعطاء، أي استعطيته إياه كما في قوله تعالى " ولا يسألكم أموالكم"<sup>(6)</sup> وهي اسم مفعول من الفعل الثلاثي "سأل" واسم الفاعل منه "سائل" قال تعالى: " وأما السائل فلا تنهر"<sup>(7)</sup>، ومن معانيها في اللغة أيضا التقرير والتوبيخ ليجاد الحجة على المسؤول ومن ذلك قوله تعالى " وقفوهم إنهم مسئولون"<sup>(8)</sup> فالسؤال المقصود في هذه الآية الكريمة هو سؤال تقرير وتوبيخ لإقامة الحجة عليهم، لأن الله عز وجل مطلع على نوايا خلقه عالم بأفعالهم وأقوالهم وجميع تصرفاتهم، وهي أيضا مصدر صناعي مثل "الحرية" نسبة الى "حر" واسم مفعول وهو من وقع عليه الفعل، وفي هذه الحالة يكون المسؤول موضع الفعل "سأل" بصرف النظر عن نوعية السائل -علا عنه أو دنا - وهي كذلك ما يكون به الانسان مسؤولا ومطالباً من موارد وأفعال أتاها<sup>(9)</sup>.

واستنادا إلى كل هذه المعاني اللغوية يمكن القول أن المسؤولية السياسية تعني بصفة عامة حال أو صفة من يسأل عن امر ما تقع عليه تبعته فيقال مثلا " أنا بريء من مسؤولية هذا العمل" أي أنا لم أرتكب هذا الفعل، وتطلق في لغة الاخلاق على التزام الشخص بما يصدر عنه قولاً أو فعلاً، وتطلق

(1) - لويس معلوف، المنجد في اللغة والاعلام، دار المشرق، بيروت، لبنان، ص 54.

(2) - المعجم الوجيز، إصدار مجمع اللغة العربية بالقاهرة، دار التحرير للطباعة والنشر سنة 1980، ص 299.

(3) - الآية 36 من سورة طه.

(4) - الآية 1 من سورة المعارج.

(5) - ياسر عطوي عبود الزبيري، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة) مجلة رسالة الحقوق، مجلة تصدر عن كلية الحقوق، جامعة كربلاء، العراق، السنة الثانية، العدد الثاني، 2010، ص 91.

(6) - الآية 24 من سورة الصافات.

(7) - الآية 10 من سورة الضحى.

(8) - الآية 24 من سورة الصافات.

(9) - محمد مرسي علي غنيم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة-دراسة مقارنة- مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصرن الطبعة الاولى، 2013، ص 17.

قانونا على الالتزام بإصلاح الخطأ الواقع على الغير طبقا للقانون، أما المسؤول من رجال الدولة فهو الشخص المكلف بعمل تقع عليه تبعته<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني تعريف المسؤولية اصطلاحا

بما أن المسؤولية والسياسية منها بالخصوص ما هي إلا إحدى الآثار الناجمة عن تطبيق الرقابة البرلمانية التي تتولها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فهي بصفة عامة تمثل معيارا للكشف الحقيقي عن أداء هذه الأخيرة وعن مدى التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في اطار تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما يعطي للرقابة البرلمانية الصبغة السياسية<sup>(2)</sup>، لأنها تمارس من قبل مؤسسة دستورية سياسية وهي البرلمان، وتطبق أيضا على مؤسسة دستورية سياسية هي السلطة التنفيذية<sup>(3)</sup> كما أن النتائج المترتبة عنها ذات طبيعة سياسية تتمثل أساسا في ضرورة اعتزال الحكام السلطة بمجرد فقدانهم لثقة ممثلي الشعب في البرلمان<sup>(4)</sup>. فإنها تصبح سياسية بإمتياز، ومن ثم فإنه يقصد بالمسؤولية السياسية تلك التي تتعقد أمام البرلمان المنتخب من طرف الشعب خلافا للمسؤولية القانونية التي تختص بالنظر فيها المحاكم على مختلف درجاتها.

ومع ذلك فإن هذا التعريف لم يلق إجماعا من حوله من طرف فقهاء القانون الدستوري لأنهم يرون أنه ليس من السهل إعطاء تعريف جامع مانع يشمل كل زوايا هذا الموضوع، وذلك راجع لوجود عدة أسباب ومجموعة من العوامل جعلت وجهات النظر تختلف من حوله منها أن العرف الذي أنشأ

(1) - المعجم الوسيط، ص، 411.

(2) - حتى وإن كان للشعب حق ممارسة الرقابة، ولو بطريق غير مباشر من خلال البرلمان الذي يعتبر حيزا للتعبير عن الإرادة الشعبية، إلا أنه لا يمكن تكليف رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بالرقابة الشعبية، بل هي رقابة سياسية بالتفسير السليم لمنطق وحكم مبدأ الفصل بين السلطات. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 334 .

(3) - مرجع نفسه، ص 332.

(4) - أنظر كل من:

- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2012، ص 386.

- ياسر عطوي عبود الزبيري، المرجع السابق، ص 91.

المسؤولية السياسية<sup>(1)</sup> مثله مثل معظم الأعراف الدستورية، يعتبر عرف مبهم ومتقلب وغير مستقر، وتكاد الاستثناءات الواردة عليه تشكل القاعدة.

كما يرجع سبب عدم إستقرار الفقه الدستوري وإجماعهم على تعريف واحد للمسؤولية السياسية إلى الزاوية التي ينظر منها كل فقيه إليها وإلى الأسباب المذكورة آنفاً، لذلك تباينت وإختلفت تعريفاتهم نوجزها كما يلي:

فهي تعني حسب الفقيه الفرنسي " بوردو " "الإشراف والفحص والتفتيش" أو "المراجعة والتحقيق"، مع أن نفس الفقيه يعترف أن فقهاء القانون الدستوري لم يتعرضوا لتعريف الرقابة السياسية، وأن بعضهم اعتبر كلمة الرقابة المطبقة في الديمقراطيات الحديثة مبهمة وغير دقيقة التحديد، كما أن البعض قد عرفها بأنها " سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك التقصير للمحاسبة والمساءلة، بمعنى أنه يجعل ارتباطا متلازما بين الرقابة البرلمانية وبين المسؤولية السياسية للحكومة، مما قد لا يستوي مع كل أنواع الرقابة البرلمانية الممارسة، ويضع السلطة التنفيذية في حالة تأهب قصوى للذهاب بسبب أو بدون سبب حسب سلطة وتقدير البرلمان المطلقة<sup>(2)</sup>، ومن ثم اتضح فيما بعد أن هذه الرقابة هي الوسيلة الناجعة لتتحية واستبدال الحكام غير الأكفاء أو اجبارهم -على الأقل- على تغيير سياستهم المنتهجة بالشكل الذي يحقق لهم القبول والرضا عند أفراد الشعب.

وذهب رأي آخر في تعريفه للمسؤولية السياسية بأنها " تلك التي تتعقد أمام البرلمان أو أمام الشعب وفقا لأحكام القانون الدستوري، وهي مسؤولية تتعقد لا عن الأعمال التي تخالف بها رجال السلطة نصا قانونيا، وإنما عن الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القوانين على أنها أخطاء قانونية أو جرائم، بل الأعمال التي تنشأ عن القصور في تنفيذ السياسة العامة والتي يتبين أنها لا تتفق ومصالح الدولة<sup>(3)</sup>.

وعرفها جانب آخر بأنها "مسؤولية الحكام أمام البرلمان عن كافة أعمالهم وتصرفاتهم الايجابية والسلبية، المشروعة وغير مشروعة، العمدية وغير عمدية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء

(1) - ذلك أن نظرية المسؤولية السياسية بنوعها الفردية والجماعية مبنية أساسا على قواعد العرف المنشأ لها، ولم تكن في أي وقت مفروضة بقوة التشريع.

(2) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 334.

(3) - عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص: 510.

ويبحث عن مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المتخذة لا من حيث مطابقتها للقانون فقط، بل من حيث ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية حتى ولو تنافت تلك الرغبة مع القانون<sup>(1)</sup>.

ذلك فإن المسؤولية السياسية تعبر عن جوهر مختلف، إنها حسب الشكل الذي نظمت فيه في ظل النظام البرلماني تبدو كمسؤولية غير مشروطة وتحرك أمام جهاز سياسي، وبعبارة أخرى فإن الأغلبية البرلمانية ليس عليها أن تبرر قانونيا طرح هذه المسؤولية واستعمالها، فهي تعبير يوحي عن وجود خلاف سياسي وعن الإمكانية المتاحة لجهاز سياسي لتتحية جهاز سياسي آخر، مع مراعاة احترام السلطات التي أسندها الدستور لهذا الجهاز أو ذلك<sup>(2)</sup>، ومن ثم يقال أن السلطة تحد وتوقف وتقيد بالمسؤولية عن طريق قيام الشعب صاحب السلطة ومالك السيادة في الأنظمة الديمقراطية باستبدال أشخاص يمارسون السلطة عند ثبوت تقصيرهم أو إهمالهم في أداء المهام المسندة إليهم بأشخاص آخرين حتى لا يكونون أمثالهم وإلا تعرضوا لنفس مصير سابقهم أي العزل والاستبدال مرة أخرى.

وعرفها البعض بالنظر إلى النتائج والآثار المترتبة عنها بأنها "التعهد عن الأفعال والأقوال وما يكتبه رجل السياسة، وتكون لمجرد نشر أو امضاء قرار، وقد تكون على مستوى كبير أو جماعي نتيجة لتصرفات وأعمال الحاكم أو الحكام، وتمضي المسؤولية الى ساحة البرلمان وتنتهي باستقالة الحكام وقت ثبوت تقصيرهم في أداء مهامهم الدستورية.

مما سبق يتجلى لنا أن جل التعاريف التي أعطيت للمسؤولية ليست جامعة ولا مانعة، إذ أن المسؤولية السياسية بمعناها العام هي من اتساع مجالها وتعدد آثارها بمكان بحيث يمتد ليشمل السلطات كافة لا إلى سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية.

لذلك فإن الأصح والأقرب في تعريف المسؤولية السياسية، وإن اختلفت مع باقي أنواع المسؤوليات الأخرى أوحى إحتوتهم وتقاطعت معهم بالنظر الى مجالها ونطاقها الواسع، وكذا غرضها والجزاء

(1) - أحمد إبراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 62.

(2) - باتريك أوفير، إصلاح مسؤولية رئيس الجمهورية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، مجلة القانون العام، مجلة تصدر كل شهرين، العدد الثاني 2007، ص 413.

المرتتب عليها هو وجوب تخلي المسؤول عن السلطة لتحقيق التوازن بين السلطات وتنقيتها من سوء الأطماع والأهواء وسوء التسيير في أي قطاع من القطاعات العامة في الدولة<sup>(1)</sup>.  
تأسيسا على ما سبق سرده فإنه يمكن تعريف المسؤولية السياسية على أنها "عزل سلطة بواسطة سلطة أخرى بسبب عجزها عن تحقيق الغرض الموجودة من أجله"<sup>(2)</sup>، لذلك فإن حق الحل الموجه ضد السلطة التشريعية (البرلمان) يعتبر نوعا من أنواع المسؤولية السياسية التي تمس أعضاء البرلمان أمام الجهة التي تقوم باستعماله سواء تمثلت هذه الجهة في الوزير أو في رئيس الدولة لان ذلك ينطوي على استبدال سلطة مكان سلطة أخرى نظرا لعدم قدرتها على تحقيق الغرض المنشود<sup>(3)</sup>.

ومنه فإن المسؤولية السياسية لعضو السلطة تعني في مجملها "عزل هذا العضو من الوظيفة التي يمارسها نتيجة ارتكابه أخطاء أثناء ممارسة مهامه الوظيفية تجعل منه غير صالح لمباشرة هذه المهام، بحيث يعتبر بقاءه في السلطة من الخطورة الأكيدة على سيادة الدولة ومصالح الأفراد والتوازن المفترض وجوده بين السلطات".

أما فيما يخص مسببات المسؤولية السياسية فيمكن القول أنها واسعة وفضفاضة قد لا تقف أمامها أية حدود، ولكن بإمكان المشرع وضع ضوابط وقواعد عامة لها، فقد تنشأ نتيجة لتقصير وظيفي أو ارتكاب خطأ قانوني كما قد تؤسس هذه المسؤولية على اعتبارات أدبية وأخلاقية بحتة، أما جزاؤها فهو ليس جبر الضرر الناتج أو تعويض الضرور كما هو الوضع في المسؤولية المدنية، كما لا يتعلق بالعقاب ولا بأي مساس بجسم العضو أو حرته طبقا لما هو معروف في قانون العقوبات، بل يقصد بها كجزاء مجرد تخلي العضو عن السلطة أو الحكم واستبداله بعضو آخر لا غير<sup>(4)</sup>.

(1) - ذهب أرسطو إلى القول بأن " كل دولة لا تكون فيها السلطة منظمة ومحددة ومقررة تكون قد أسلمت نفسها إلى المصادفة وعنف الثورات، وبالتالي تقرير ما يكون بهدف درء المفاصد قبل استئصالها وتفادي الإخلال بالسلطة، لذلك فقد اعتبر أفلاطون المسؤولية من أركان السلطات مثلها مثل مبدأ سيادة القانون " .

(2) - أحمد إبراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 64.

(3) - هذا الأمر ينطبق على الآلة التي أصابها العطب في جزء منها، فحتى يستفاد منها ينبغي إحلال غيرها محلها ومن نوعها.

(4) - أنظر:

-Boudem (R), la responsabilité du président de la 7<sup>ème</sup> république, 1974, p. 27.

كما أن مجالها يتمحور حول تحقيق اعتبارات المصلحة العامة، بهدف إيجاد التوازن والمساواة بين السلطات لضمان سيرها بانتظام واطراد وتقادي الصدام والصراع بينها، وكذلك تقادي البدائل الحتمية في حالة عدم تقرير المسؤولية هذه البدائل هي الانقلابات والثورات الشعبية<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### التمييز بين المسؤولية السياسية وغيرها من المسؤوليات الأخرى

إن مسؤولية الحكام قد تكون سياسية أو جنائية أما مسؤوليتهم المدنية فليست مظهرا من مظاهر الرقابة التي يمارسها البرلمان اتجاه السلطة التنفيذية، بحكم أن السلطة التنفيذية تتحمل مسؤوليتها أمام السلطة التشريعية لامتلاكها السلطة تجسيدا للمبدأ القائل أنه " حيث توجد السلطة تقام المسؤولية " فالسلطة التنفيذية تملك السلطة والتشريعية تملك حق الرقابة، فهذه السلطة وكما هو مرسوم لها دستوريا تقوم بأعباء السياسة العامة في الدولة، وبالتالي تقع على عاتقها المسؤولية كاملة أمام البرلمان على اعتبار أنه كذلك رقيب دائم على أعمالها وتصرفاتها<sup>(2)</sup>، بحيث يُسألها عن كل تجاوز أو تعدي لحدود الاختصاصات المرسومة لها مسبقا بموجب أحكام وقواعد الدستور.

وقد عرفنا كذلك بأن المسؤولية في معناها العام حالة الشخص الذي يرتكب أمرا يستوجب المؤاخذه عليه، فإذا كان هذا الأمر مخالفا لقواعد الأخلاق فحسب وصفت مسؤولية مرتكبها بأنها مسؤولية أدبية، وإذا كان الأمر مخالفا لقواعد القانون وصفت مسؤولية مرتكبها بأنها مسؤولية قانونية، ويتبين من ذلك أن المسؤولية نوعان أدبية وقانونية، فالأولى تترتب في حالة مخالفة الشخص لقاعدة أخلاقية بارتكابه فعلا يعد خروجا عن هذه القواعد، ولا يترتب على هذا النوع من المسؤولية أي جزاء قانوني عدا الجزاء الأدبي، الذي لا يعدو أن يكون استهجان المجتمع لذلك المسلك المخالف للأخلاق ونفورهم منه، وشعور الإنسان بالذنب والتقصير.

(1) - وخير مثال على وجود هذه البدائل ما حدث في الكثير من الدول العربية في الوقت الراهن من ثورات شعبية أو ما يسمى بالربيع العربي، الذي كان كنتيجة حتمية لعدم تقرير المسؤولية السياسية الأمر الذي أدى إلى عدم قدرة الشعب على عزل واستبدال الحكام بالطرق الشرعية: للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول الثورات العربية أنظر: - أبو جرة سلطاني، أنظمة في وجه الإصغار - ثورة تونس نموذجا - الشروق للإعلام والنشر، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011، ص ص 21- 45.

(2) - محمد أحمد محمد غوير، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 607.

أما النوع الثاني من المسؤولية فهي حالة الشخص الذي يخالف قاعدة من قواعد القانون، يترتب عليها جزاء قانوني، ذلك أن مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية تكون شاملة لكل أنواع الأخطاء والهفوات الصادرة منهم عند تأديتهم لمهام وظيفتهم، فهم مسؤولون مدنيا عن الأضرار التي تنجم عن ممارستهم لمهامهم، كما يكونون مسؤولين إداريا وتأديبيا وأخلاقيا عن كافة الأفعال والأقوال التي يقومون بها، بالإضافة إلى المسؤولية الجنائية، وبالتالي فالمسؤولية الوزارية بصفة عامة تشمل أربع أنواع من المسؤوليات، ويخضع أعضاء السلطة التنفيذية لهذه الأنواع الأربعة من المسؤوليات.

لذلك فالسؤال الذي يفرض نفسه بإلحاح في هذا الصدد يتمحور حول أوجه الاختلاف بين المسؤولية السياسية والمسؤوليات الثلاث الأخرى، وهو الأمر الذي نحاول الإجابة عنه في الفروع الثلاثة التالية، حيث سنخصص الأول لتبيان العلاقة بين المسؤولية السياسية والمسؤولية المدنية، والثاني للعلاقة بينها وبين المسؤولية الإدارية، والثالث والأخير بينها وبين المسؤولية الجنائية.

## الفرع الأول

### المسؤولية السياسية والمسؤولية المدنية

تقوم المسؤولية المدنية<sup>(1)</sup> وتتحقق حين يخل الفرد بما التزم به اتجاه الغير سواء كان هذا الالتزام قانوني أو اتفاقي، وهي تقابل المسؤولية التقصيرية أو المادية التي تنشأ جراء القيام بعمل غير مشروع، وتتجلى هذه المسؤولية في الدعاوى المقدمة من المواطنين المتضررين ماديا بسبب التنفيذ الخاطئ من قبل الحكومة للتشريعات السارية، إذ يترتب على الحكومة أو أعضائها منفردين إزالة الضرر الناتج أو تعويض المتضررين جراء الأخطاء والأضرار الناتجة<sup>(2)</sup>، وعليه تقوم المسؤولية المدنية على أركان ثلاثة هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

ويعتبر الخطأ *La faute* أهم الأركان الثلاثة التي تقوم عليها المسؤولية المدنية لأنه أساس تلك المسؤولية مع ملاحظة أن فكرته غير محددة تحديدا دقيقا، وإن استقر الفقه والقضاء على اعتباره إخلال بالالتزام قانوني أو عقدي.

(1) - للمزيد من التفاصيل حول المسؤولية المدنية أنظر كل من:

- سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني في الالتزامات، الجزء الثاني، مطبعة السلام، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1988، ص 3.

- مروان محمد محروس، المرجع السابق، ص 12.

(2) - مشاري صنيبتان ناصر الزعبي، المرجع السابق، ص 33.

والضرر *Le préjudice* هو ثاني أركان المسؤولية المدنية فلا يكفي لتحقق المسؤولية المدنية إذن أن يقع الخطأ من المتسبب فيه، بل لابد من أن يحدث ذلك الخطأ ضرراً للغير سواء كان الضرر ضرراً مادياً أو ضرراً أدبياً، أما إذا تخلف هذا الضرر فلا وجود للمسؤولية المدنية، ويقع على المضرور عباً إثبات الضرر الذي لحق به، وهو واقعة مادية يمكن إثباتها بكل الطرق (البينة والقرائن).

أما الركن الثالث والأخير من أركان المسؤولية المدنية فيتمثل في وجود علاقة تربط بين الخطأ والضرر وهو ما يعبر عنه بالعلاقة السببية *Le lien causalité* فإذا انعدمت هذه الرابطة انعدمت معها المسؤولية المدنية، وعليه فإنه حتى يحاسب الشخص عن الخطأ الذي ارتكبه وأحدث على أثره ضرراً للغير لابد من وجود علاقة سببية بين ذلك الضرر والخطأ المرتكب بحيث يمكن القول أن هذا الضرر كان سببه ذلك الخطأ، وهذا النوع من المسؤولية (كما قلنا سابقاً) يشمل نوعين عقديّة وتقصيرية، الأولى تترتب على عدم تنفيذ الالتزام الناشئ على العقد وفقاً للصيغة المتفق حولها بين الطرفين، أما المسؤولية التقصيرية فهي التي تقوم على تعويض الضرر الذي ينشأ دون وجود علاقة عقديّة بين المسؤول عن الضرر وبين من أصابه ذلك الضرر، وبالتالي فالمسؤولية العقديّة هي تلك المسؤولية التي تقوم جراء الإضرار بالمصالح الخاصة، وتدفع بتعويض الضرر بناء على طلب المضرور الذي يحق له التنازل عنه أو التصالح بشأنه مع المتسبب فيه.

وعليه يمكن القول أنه إذا كانت المسؤولية السياسية بصفة عامة يخضع لها من يمارس سلطة سياسية فقط، ولا يمكن بالتالي أن تمس أشخاص آخرين لا يتقلدون هذه المناصب السياسية، فإن المسؤولية المدنية يخضع لها الجميع السياسيون وغيرهم<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك فإن رئيس الوزراء والوزراء كل على حدى، يخضعون للقواعد المتعلقة بالمسؤولية المدنية كالأفراد تماماً حيث يلتزمون بتعويض ما يحدثونه من ضرر اتجاه الغير طبقاً للقواعد العامة، شأنهم في ذلك شأن أي موظف أو أي فرد موجود في الدولة<sup>(2)</sup>.

(1) - وليد شريط، المرجع السابق، ص 380.

(2) - أنظر:

-La responsabilité civil des ministères se traduit dont l'obligation de réparer le préjudice cause. La question de responsabilité civile des ministères se pose dans leurs rapports avec les l'état. Leon Duguit, Traite de droit constitutionnel, Tome 4 Paris, 192, P. 861.

تأسيسا على ذلك يمكن القول أن جميع أعضاء السلطة يخضعون للمسؤوليتين المدنية والسياسية على حد سواء، ومع هذا الوضع فإن هناك اختلافات جوهرية وفروق أساسية بين المسؤولية السياسية للوزارة وبين مسؤولياتها المدنية.

فالمسؤولية المدنية لا علاقة لها بالسلطة التنفيذية ولا بمن يمارس وظيفة عامة، فأحكام هذه المسؤولية ينظمها القانون الخاص أو القانون الإداري ويختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بشأنها القضاء العادي أو القضاء الإداري، أما المسؤولية السياسية فينظم أحكامها القانون الدستوري ويتولى البرلمان تحريكها ومباشرتها عند وجود أي تقصير أو إهمال من السلطة التنفيذية عند قيامها بمهامها الوظيفية وكل ذلك يكون بعيدا عن رقابة القضاء العادي وحتى القضاء الإداري<sup>(1)</sup>.

كما أن المسؤولية المدنية تترتب -كما أوضحنا سابقا- نتيجة خطأ سبب ضررا مع وجود علاقة بينهما، أما المسؤولية السياسية فلا تشترط وجود هذه الأركان أي لا تتطلب وجود خطأ صادر من الوزير وحدث ضرر بطرف ما نتيجة لوجود هذا الخطأ، بل أنها تقوم على جميع أعمال وتصرفات الوزراء سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، عمدية أو غير عمدية، ايجابية أو سلبية، فالبرلمان بتحريكه للمسؤولية السياسية اتجاها الحكومة برمتها أو أي عضو منها فإنه ينظر فيما مدى سلامة الإجراءات المتبعة في إصدار القرارات الوزارية المختلفة، لا من حيث مطابقتها للقانون فقط، بل أيضا في مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى انسجامها وتوافقها مع الصالح العام، وفي مدى تحقيقها لرغبات وتوجيهات البرلمان المختلفة، حتى ولو تناقت تلك الرغبة مع القانون.

ومن جهة أخرى فإن الجزاء المترتب على تحريك المسؤولية السياسية هو جزاء سياسي يتمثل في العزل أو الطرد من المنصب، في المقابل فإن الجزاء المترتب عن تحريك المسؤولية المدنية يتمثل في التزام عضو السلطة بإصلاح الضرر الذي قد ألحقه بأحد الأفراد نتيجة للأخطاء الشخصية التي يكون قد ارتكبها أثناء ممارسة مهام وظيفته، سواء كان في صورة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر أو في صورة تعويض مالي يدفع من الشخص المسؤول محدث الضرر<sup>(2)</sup>.

(1)- للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- وليد شريط، المرجع السابق، ص 380.

- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 52.

(2) - للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- وليد شريط، المرجع السابق، ص 380.

- محمد أحمد غوبر، المرجع السابق، ص 613.

وهذه المسؤولية يختص بالنظر والفصل فيها - كما رأينا سابقا - القضاء العادي ولا علاقة بالتالي للمجالس النيابية بها، ومن ثم فلا وجود لأي صلة بين هذه المسؤولية وبين العلاقة الرقابية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### المسؤولية السياسية والمسؤولية الإدارية

المسؤولية الإدارية هي تلك المسؤولية المترتبة عن الأفعال الصادرة عن السلطة التنفيذية لا بصفقتها هيئة حكومية، بل بوصفها هيئة إدارية مركزية أو محلية، ومعناها تقرير جزاء على هذه الإدارة في حالة الخطأ أو التقصير الذي يحدث من موظفيها، سواء كانت هذه الأخطاء ناتجة عن الأعمال المادية أو الأعمال القانونية، فردية أو تعاقدية، وبالتالي فالمسؤولية الإدارية تعني مسؤولية الدولة عن أعمالها وقراراتها.

ولم يكن لمبدأ المسؤولية الإدارية في الماضي أي وجود، حيث كان السائد هو عدم مسؤولية الدولة عما تأتيه من أعمال أو تصدره من قرارات، ولكن - وتحت الضغوطات المختلفة المطالبة بمساواة الجميع أمام الأعباء العامة - تغيرت الأوضاع وتجسدت هذه المسؤولية مع بداية القرن التاسع عشر، وأصبحت القاعدة هي أن تسأل الدولة عن جميع أعمالها وتصرفاتها.

وعندما تقررت هذه المسؤولية كانت في بدايتها الأولى خاضعة لقواعد وأحكام القانون الخاص (القانون المدني)، لكن مجلس الدولة الفرنسي - ومنذ أواخر القرن التاسع عشر - قام بمجهودات جبارة لوضع قواعد جديدة و متميزة بجانب القواعد الموجودة في القانون الخاص (قواعد المسؤولية المدنية) والتي تختص بحل المنازعات المتعلقة بها المحاكم العادية، هذه القواعد الجديدة هي قواعد المسؤولية الإدارية والتي أصبحت فيما بعد بناء كامل الأركان والأسس له خصائصه وقواعده وأحكامه.

وتتحقق المسؤولية الإدارية - مثلها مثل المسؤولية المدنية - بتوفر ثلاثة أركان الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، حيث يكون مصدر الخطأ كركن أول من أركان المسؤولية الإدارية هو الإدارة

---

(1) - إيهاب زكي إسلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، ص 151.

العامة في الدولة، والخطأ هو نوعان خطأ شخصي *Faute personnelle* وخطأ مرفقي<sup>(1)</sup> *Faute de service* ، ويترتب على التفرقة بين هذين النوعين من الخطأ ( الشخصي والمرفقي) أن الموظف أو رجل الإدارة هو الذي يتحمل عبء التعويض في حالة الخطأ الشخصي، بينما تسأل الدولة وحدها عن الأخطاء المرفقية<sup>(2)</sup>، كما أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر بوجود المسؤولية الإدارية في بعض الحالات بغير الخطأ، وذلك على أساس المخاطر *Le risque* أو ما يعبر عنه بتحمل التبعة، فالإدارة قد تقوم بأعمال معينة، ولكنها تخلق بهذه الأعمال المشروعة بعض المخاطر والأعباء اتجاه الغير فيجب عليها أن تتحمل آثار هذه المخاطر وتبعيتها.

والركن الثاني من أركان المسؤولية الإدارية هو الضرر، فلا يكفي -كما رأينا في المسؤولية المدنية- أن يرتكب الخطأ، بل يجب أن يتسبب هذا الخطأ المرتكب من طرف الإدارة في إحداث ضرر معين. ويشترط في الضرر -حتى تلتزم الإدارة بالتعويض عنه- عدة شروط تتمثل فيما يلي:

#### أولاً: أن يكون الضرر مباشراً

ويقصد بهذا الشرط أن يكون الضرر كأثر مباشر وكنتيجة حتمية للأخطاء المرفقية المنسوبة للإدارة، وبمفهوم المخالفة فإنه إذا تعذر نسبته إلى تلك الأعمال الإدارية فإنه يعتبر ضرراً غير مباشراً لا تتحمل الدولة أية مسؤولية عنه.

#### ثانياً: أن يكون الضرر محققاً

وهنا يشترط في الضرر أن يكون مؤكداً الوجود وليس محتمل الوجود، وبالتالي إذا كان الضرر محتملاً فقط، فإنه لا تتحمل الدولة أية مسؤولية عنه، ومن ثم فلا وجود للتعويض عن هذا الضرر الاحتمالي.

#### ثالثاً: أن ينصب الضرر على مركز قانوني جدير بالحماية

من جهة ثالثة ينبغي أن تكون الحقوق التي اعتدت عليها الإدارة لكي يستحق صاحبها التعويض مشروعة.

(1) - لمعرفة معايير تمييز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي أنظر:

- سليمان الطماوي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة- الجزء الثاني، دار الفكر العربي، 1986، ص124.

(2) - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص55.

#### رابعاً: امكانية تقدير الضرر نقداً

ويقصد بذلك أن يكون للضرر قيمة مالية تنصب على حق مالي سواء أكان عينياً أم نقدياً، بحيث تكون هناك إمكانية في تقديره نقداً، ومن ثم فالاشكالية المطروحة تتعلق بالضرر الأدبي الذي ينصب على الحقوق غير المالية كيف يمكن تقدير قيمته المادية؟ في هذا الصدد فإن القاعدة العامة التي يسير عليها القضاء الإداري في فرنسا هي الموافقة على التعويض مع معظم الحالات التي يوجد عليها هذا الضرر<sup>(1)</sup>.

#### خامساً: وجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر

آخر الأركان التي تقوم عليها المسؤولية الإدارية للدولة-على غرار المسؤولية المدنية- هو العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، والذي يعني أن تكون هناك علاقة مباشرة بينهما، بمعنى أن يكون خطأ الإدارة - سواء كان شخصياً أو مرفقياً - هو السبب الحقيقي والمباشر في إحداث الضرر دون أن يتدخل بينهما سبب أجنبي.

فإذا توافرت في الضرر الشروط السابقة ترتبت المسؤولية الإدارية، التي تكون نتيجتها النهائية هي التعويض، أي تعويض المضرور عن الخطأ الذي ارتكبه الإدارة<sup>(2)</sup>. وبالتالي تنصب المسؤولية الإدارية على الذمة المالية للمسؤول ويلزم المحكوم عليه سواء كان من أعضاء الحكومة أو شخصاً عادياً على جبر الضرر ودفع التعويض المحكوم به<sup>(3)</sup>. وبالرغم من خضوع الوزراء ورئيس الوزراء للمسؤولية الإدارية، بجانب خضوعهم للمسؤولية السياسية، فهناك بطبيعة الحال اختلافات أساسية بين المسؤوليتين (السياسية والإدارية).

(1) - للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول موقف القضاء الإداري في فرنسا من التعويض عن الحالات المختلفة للضرر الأدبي أنظر:

- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 451 وما بعدها.

(2) - لذلك يخضع الوزراء ورئيس الوزراء - باعتبارهم من رجال الإدارة- للمسؤولية الإدارية، فإذا صدر من أحدهم خطأ أثناء قيامه بمهام وظيفته تسبب في ضرر للغير تحققت المسؤولية الإدارية اتجاهه، ولزم تعويض المضرور، على أن يتحمل الوزير أو رئيس الوزراء قيمة التعويض من ماله الخاص في حالة الخطأ الشخصي، وتتحملة الدولة إذا كان الخطأ مرفقياً. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 57.

(3) - مشاري صنيبان ناصر الزعبي، المرجع السابق، ص 32.

فالمسؤولية السياسية - كما رأينا فيما سبق - تثار أمام ومن طرف البرلمان بعيدا عن أعين القضاء (العادي والإداري)، وعلى خلاف ذلك فالمسؤولية الإدارية تثار أمام محاكم القضاء الإداري والتي ينظم أحكامها القانون الإداري.

ولا يخضع للمسؤولية السياسية إلا من كان يمارس سلطة سياسية فقط، أما المسؤولية الإدارية فيخضع لها كل من يمارس عمل إداري في الدولة، وبالتالي ينظم المسؤولية الإدارية القانون الإداري، بينما ينظم المسؤولية السياسية القانون الدستوري، ومعلوم أن علاقة هاذين القانونين مع بعضهما هي علاقة وطيدة، إذ هما فرعان لأصل واحد هو " القانون العام " ويتناولان السلطة التنفيذية، لكن كل نوع يتناولها من زاوية مختلفة، فالقانون الدستوري يتناولها من الوجهة الحكومية فيبين نوع نظام الحكم المطبق في الدولة، شكل الدولة، توزيع السلطات في الدولة والعلاقة بينها وحقوق وحرريات الأفراد في الدولة، أما القانون الإداري فيتناولها من الوجهة الإدارية فيحدد مختلف الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية، والأعمال التي تقوم بها هذه الهيئات وكيفية تطبيق الرقابة عليها.

وإذا كانت المسؤولية الإدارية تقوم على وجود الأركان الأربعة السابقة الذكر، فإن المسؤولية السياسية لا تستلزم وجود تلك الأركان، على النحو الذي سبق شرحه عند تطرقنا للعلاقة بين المسؤولية السياسية والمسؤولية المدنية.

وأخيرا فإن الجزاء المترتب على المسؤولية السياسية هو العزل من الوظيفة، في حين أن الجزاء المترتب على المسؤولية الإدارية هو دفع مبلغ من المال كتعويض للمضروب من خطأ الإدارة، يتحمله الوزير أو رئيس الوزراء إذا كان الخطأ شخصيا وتحمله الدولة إذا كان الخطأ مرفقيا،

### الفرع الثالث

#### المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية

من المعلوم أنه لكل فرد الحرية الكاملة في استعمال حقوقه في دائرة ما تتيح وتسمح به القوانين داخل الدولة، فإذا تجاوز في استعماله لهذه الحقوق ما رسمته تلك القوانين، ورتب القانون عقوبة على ذلك، تتحقق ما يسمى بالمسؤولية الجنائية.

وهكذا نرى أن المسؤولية الجنائية يخضع لها جميع الأفراد سواء كانوا سياسيين أو غير سياسيين، كما أنها لا تثير أي إشكال أو غموض من حولها لأنها تقوم بمجرد توفر أركانها العامة الركن

الشرعي والركن المادي بالإضافة إلى الركن المعنوي<sup>(1)</sup>، وكذلك يجب توفر الأركان الخاصة التي تتعلق بكل جريمة على حدة، ويخضع الوزراء وباقي أعضاء السلطة التنفيذية للمسؤولية الجنائية شأنهم شأن الأفراد، ومنه يمكن تعريف المسؤولية الجنائية على أنها "مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية عن الجرائم الجنائية التي يرتكبونها وتصدر عنهم سواء كانت تلك الجرائم متعلقة بممارستهم لوظائفهم ونتاجة عنها كالخيانة العظمى أو ابتزاز أموال الدولة أم من الجرائم العادية المنصوص عليها في قانون العقوبات كتلك التي تكون ضد الأفراد أو فيها تقييد للحريات العامة، فالمسؤولية هنا يختص بالنظر فيها القضاء، وإن كانت بعض الدول تعهد هذا الاختصاص كذلك إلى المجالس النيابية<sup>(2)</sup>، ويترتب على اقرار هذه الجرائم الحكم على الوزير بعقوبة جنائية تمسه في شخصه أو في حرته أو ماله كالإعدام والسجن والحبس والغرامة المالية. وتتحرك هذه المسؤولية بناء على طلب النيابة العامة باعتبارها ممثلة للحق العام، وتعتمد هذه المسؤولية في تحديدها للجرائم على الأفعال المحددة في نصوص القانون على سبيل الحصر تطبيقاً لمبدأ أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" ولهذا يجب تعيين الأفعال المعاقب عليها، وتحديد العقوبة المناسبة لها من أجل حماية وصيانة الحرية الفردية، وبالتالي تولت التشريعات الحديثة تحديد ما يعد جريمة جنائية وما يشترط من توافر النية وما يكون من دورها في هذا المجال، ولم تترك الأمر للقضاء للقيام بهذه المهمة وإلا اختلط الأمر على الفرد الذي يحق له أن يعرف ما يباح له وما يحرم عليه قبل إتيان الفعل وليس بعد القيام به.

وإذا كان من المفترض أن يخضع الحكام للمسؤولية الجنائية كباقي الأفراد في حالة ارتكابهم لجرائم منصوص عليها في قانون العقوبات، فإنه قد يحدث في كثير من الأحيان أن يندرج فعل واحد في نطاق المسؤولية السياسية وفي نطاق المسؤولية الجنائية، وقد أدى هذا الوضع ببعض - منهم الفقيه

---

(1) - لكي يسأل شخص عن جريمة يجب أن يقوم بارتكاب سلوك إجرامي مخالف لقاعدة قانونية، ويترتب على ذلك الفعل نتيجة إجرامية - جنائية أو جنحة أو مخالفة - ويجمع بين السلوك والنتيجة علاقة سببية، ليس ذلك فحسب بل يجب أن يتوافر لديه الركن المعنوي سواء تمثل في القصد الجنائي أو في الخطأ. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- إبراهيم محمد السيد الليدي، المسؤولية الجنائية في جرائم أمن الدولة، مركز الإعلام الأمني، ص1.

- مروان محمد محروس، المرجع السابق، ص12.

(2) - للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- وليد شريط، المرجع السابق، ص380.

- إيهاب زكي إسلام، المرجع السابق، ص:151.

الفرنسي هوريو - إلى إنكار أي تمييز أو اختلاف بين هذين المسؤوليتين (السياسية والجنائية) إذ يرى بأنه إذا ارتكب أحد الوزراء جريمة أثناء ممارسة الوظيفة الوزارية، فإن هذه الجريمة تكون ذات طبيعة سياسية حيث يترتب عليها عزل الوزير من وظيفته<sup>(1)</sup>.

ولكن الرأي الراجح في الفقه يؤكد على وجود اختلافات جوهرية بين المسؤوليتين السياسية والجنائية للوزراء في عدة نواحي تتصل بالإجراءات (أولاً) وطبيعة العمل (ثانياً) والجزاء المترتب على تحريكها (ثالثاً).<sup>(2)</sup>

### أولاً: من حيث نطاق كل منهما

يخضع للمسؤولية السياسية كل من يمارس سلطة سياسية، فالوزراء أو أعضاء الحكومة يتحملون المسؤولية السياسية أمام أعضاء البرلمان، سواء بصفة فردية أو جماعية (تضامنية)، ومن ثم لا يمكن ترتيبها على أشخاص عاديين، عكس المسؤولية الجزائية التي يخضع لها الجميع سواء كانوا سياسيين أو غير ذلك من الأفراد العاديين<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: من حيث الإجراءات

تتحرك المسؤولية الجنائية للوزراء بناء على إجراءات تتشابه إلى حد ما مع الإجراءات السارية أمام المحاكم العادية، حيث تتضمن الفصل بين مرحلة الاتهام ومرحلة التحقيق، كما أنها تتيح للوزير حق الدفاع عن نفسه، في حين تخضع المسؤولية السياسية لإجراءات سياسية محضة وتتنحصر آثارها في مجرد التصويت على مقترح سحب الثقة من الوزير داخل قبة البرلمان.

### ثالثاً: من حيث طبيعة العمل

وتختلف المسؤوليتان أيضاً من ناحية طبيعة العمل الموجب للمسؤولية، فالمسؤولية الجنائية ترد على ارتكاب جرائم جنائية محددة على سبيل الحصر في قانون العقوبات والقوانين المكملة له، إذ تفترض وجود خطأ شخصي سواء كان عمدي أو كان نتيجة الإهمال وعدم الأخذ بوسائل الحيطة والحذر، قد يرتكبها فرد سواء كانت له سلطة سياسية أو لا، أما المسؤولية السياسية فلا تفترض وجود الخطأ الشخصي، وإنما يكفي لتحققها مجرد الخلاف السياسي بين البرلمان والوزارة، بحيث ترد على

(1) - أنظر:

-Haurio (M) , *Precis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929, P.496.

(2) - مع العلم أن المسؤولية الجنائية كانت سابقة في الظهور عن المسؤولية السياسية.

(3) - وليد شريط، المرجع السابق، ص 381.

جميع الأعمال التي يقوم بها أعضاء الحكومة بمناسبة تأدية مهام وظيفتهم، بمعنى أن المهم هو البحث في مدى شرعية وملاءمة الإجراءات المتخذة من الوزارة وليس فقط البحث في مدى تطابقها مع القانون<sup>(1)</sup>، على النحو السابق بيانه.

#### رابعاً: من حيث الجزاء المترتب

تختلف المسؤوليتان أخيراً من حيث الجزاء المترتب على قيامهما، فالجزاء المتعلق بالمسؤولية الجنائية يتمثل في مختلف العقوبات الجنائية كما هي معروفة ومنصوص عليها في قانون العقوبات، والقوانين المكملة له، في حين أن الجزاء المترتب على المسؤولية السياسية - كما رأينا سابقاً - هو جزاء سياسي من نوع خاص ينحصر فقط في عزل الشخص المدان من الحكم مما ينجم عنه فقدانه السلطة التي كان يتمتع بها قبل حدوث الجراء<sup>(2)</sup>.

بقي لنا أن نتساءل عن الكيفية والظروف التي نشأت وظهرت فيها مسؤولية الرئيس في مهدها الأول بريطانيا؟ وهو الأمر الذي نتولى تبيانه وتوضيحه في المطلب الموالي.

### المطلب الثالث

#### مراحل نشأة وتطور مبدأ المسؤولية

قديمًا كان الحكم مطلقًا، لم ترتبط فيه السلطة بالمسؤولية إلى غاية ظهور الديمقراطية أين ظهرت معه فكرة المسؤولية كقيد على ممارسي السلطة تمنعهم من الاستبداد والطغيان، ومرد ذلك أن البرلمانات عند نشأتها في البداية كانت مجرد مجالس استشارية للحكام يدعونها للاجتماع ويحلونها متى يشاؤون<sup>(3)</sup>، غير أنه مع مرور الزمن أخذت هذه المجالس مكانتها وتحولت إلى مجالس نيابية لها سلطة حقيقية في التشريع والمصادقة على ميزانية الدولة وحتى في مراقبة الحكام ومتابعة نشاطهم، لكن مع بقاء حق الحكام في حلها في أي وقت أرادوا ذلك دون الاهتمام بالارادة الشعبية التي أوجدتها.

(1) - وليد شريط، المرجع السابق، ص 381.

(2) - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 64.

(3) - حيث كان ملوك انجلترا فيما سبق هم الذين يسيرون دفة الأمور في الدولة بصفة مباشرة ويساعدهم في أداء مهامهم مجموعة من الموظفين وعدد من المجالس المختلفة وظل هذا الوضع قائما عدة قرون، وكان من بين المجالس التي تساعد الملك ما يسمى بالمجلس الخاص الذي كان يطلق عليه في بداية إنشائه بالمجلس الدائم نظرا لدوام انعقاده. فيما يخص هذا الموضوع أنظر: أحمد نبيل أحمد صوص، المرجع السابق، ص 5-6.

وبغية تفادي هذا الوضع المزري إهتدى الفقهاء إلى ضرورة الربط بين السلطة والمسؤولية من خلال إيجاد نوع من التوازن والمساواة بين سلطة الحكام ورقابة البرلمان عليهم لضمان عدم هيمنة الأول على الثاني، لذلك مُنح البرلمان حق مساءلة الحكام سياسيا عندما يرى منهم أي تقصير في المهام أو تجاوز للحدود الدستورية، ومن ثم قامت المسؤولية في يد البرلمان يستعملها ضد السلطة الحاكمة إذا جنحت نحو الاستبداد والديكتاتورية<sup>(1)</sup>، كما لعبت هيئة الناخبين دورا بارزا في مساءلة أعضاء السلطة التنفيذية، وبالتالي لم تصبح المسؤولية السياسية للحكام تثار فقط من جانب البرلمان بل تساعده في ذلك هيئة الناخبين التي لها الحق في محاسبة ممارسي السلطة عند إجراء كل عملية انتخابية.

وبالعودة إلى تاريخ نشأة المسؤولية السياسية خاصة نقول أنها ظهرت على أنقاض المسؤولية الجنائية التي تعتبر الأصل الأول لها، كما وجدت مرحلة وسطى اختلطت فيها المسؤولية الجنائية بالمسؤولية السياسية، وعليه فإن هناك مراحل ثلاثة مرت بها المسؤولية بالإضافة إلى دور الشعب عن طريق هيئة ناخبيه في تكريس هذه المسؤولية على أرض الواقع<sup>(2)</sup>.

لذلك يقتضي البحث المفصل في هذا الموضوع التطرق إلى كيفية نشأة وتطور المسؤولية بنوعها - السياسي والجنائي - في بريطانيا مهد وجود هذه المسؤولية أول مرة، بعد إصرار البرلمان الانجليزي وحرصه منذ نشأته على ضرورة اختيار الوزراء من داخل الأغلبية البرلمانية حتى يتأكد من كون هؤلاء الوزراء حائزين على ثقته ودعمه<sup>(3)</sup>، إلا أن الملاحظ أن هذه المسؤولية لم تظهر فجأة وإنما مهدت لظهورها مراحل عديدة وعوامل كثيرة، الأمر الذي جعلها تمر بتطور طويل انتهى بها الحد إلى مفهومها المعاصر، حيث كانت البداية بتطبيق المسؤولية الجنائية التي أعتبرت أصل ومنبع المسؤولية السياسية أين نجد هذه الأخيرة نشأت من رحمها (فرع أول) كما كانت هناك مرحلة أخرى لاحقة فيما بعد اختلطت فيها المسؤوليتين مع بعضهما البعض (فرع ثاني) وفي مرحلة أخيرة ظهرت

(1) - عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص23.

(2) - محمد أحمد محمد غوبر، المرجع السابق، ص615.

(3) - للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- سالم ماضي العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012، ص ص 12 - 16.

- أحمد نبيل أحمد صوص، المرجع السابق، ص7.

- خالد عبد الله عبد الرزاق النقيب، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الامارات العربية المتحدة - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص20.

المسؤولية السياسية بصفة مستقلة كما هي معروفة حاليا (فرع ثالث)، وبالتالي هناك ثلاث مراحل مرت بهم المسؤولية وهو الامر الذي نتولى توضيحه وتفصيله فيما يلي:

### الفرع الأول مرحلة الاتهام الجنائي

في البداية يمكن القول أن ظهور مبدأ المساواة على مستوى الشرائع السماوية كان منذ القدم إذ إقترن بظهور الكتب السماوية في حد ذاته، إلا أن هذا المبدأ على مستوى الحياة الدستورية ظهر حديثا في إنجلترا خلال القرن السابع عشر والثامن عشر على إثر كتابات الفقيه مونتيسكيو الذي أكد على ضرورة الاعتماد على نظام مساواة مبني على التقويم والأداء، وبالتالي نضج المبدأ إذن في البيئة البريطانية ووظف بطريقة تكفل تطوير فعالية وحسن أداء المؤسسات الدستورية<sup>(1)</sup>.

ومن ثم يتضح أنه لم يكن لمبدأ المساواة عند البدايات الأولى لنشأة الدول أي حضور، حيث بدأت هذه الأخيرة إنطلاقتها الأولى معتمدة على نظم استبدادية ديكتاتورية تميزت بتجميع السلطات الثلاثة وتركيزها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، مما ترتب عنه فساد الحكم وضياع الحقوق، وهي الوضعية التي عانت فيها الشعوب من طغيان الحكام واستبدادهم، ترسخ عليه وتأكد لدى هذه الشعوب أن السلطة بحكم طبيعتها لها مساوي كثيرة، وأنها عندما تكون مطلقة فإنها تكون مفسدة مطلقة، الأمر الذي عجل بظهور عدة ثورات لاسيما في فرنسا وإنجلترا كانت نتيجتها تلاشي الأنظمة الاستبدادية القائمة على تركيز السلطة واستبدالها بأنظمة مغايرة تركز على أساس توزيع وظائف الدولة الثلاث بين عدة هيئات بدلا من تركيزها وتجميعها في يد هيئة واحدة، أي على أساس الفصل بين السلطات خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية باعتبار أن هذا الفصل من أهم المبادئ الضامنة لحقوق الانسان والمكرسة للحريات العامة<sup>(2)</sup>، الشيء الذي سمح بإقامة نوع من التعاون الوظيفي والتبادل الرقابي بين هاذين السلطتين<sup>(3)</sup>.

(1) - مولود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، الجزائر، 2013، ص 29.  
(2) - أيمن محمد الشريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة - دراسة تحليلية - دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 1.  
(3) - عبد الله ابراهيم ناصف، المرجع السابق، ص 21.

وقد إنطلقت المسؤولية في أصلها الأول من العرف الانجليزي الشائع والذي مفاده أن الملك لا يعمل منفردا بل يعمل مع معاونيه من المستشارين والوزراء، وهو الأمر الذي مهد وعجل بانتقال سلطاته إلى الوزارة، ولكن هذا الانتقال لم يتم دفعة واحدة بل تم بصفة تدريجية إلى غاية أن تقرر عليها مبدأ هام تمثل في أن إمضاء الملك على أي أمر من أمور الحكم في الدولة لا يكون نافذا وملزما إلا إذا أمضى بجانبه الوزير المختص، ويُعد ذلك تطورا لقاعدة واقعية نشأت هناك، فقد كانت أختام الملك في حوزة أحد كبار موظفيه، ومن هنا حلت مسؤولية هذا الموظف محل مسؤولية الملك، وذلك بمجرد موافقة هذا الأخير على التوقيع الذي قام به الملك، ثم تطور الوضع فصار هذا الموظف يوقع بجانب توقيع الملك، ولكن لما كانت أعمال الملك بعضها يتعلق بأعمال الوزارة والبعض الآخر يتعلق بالسياسة العامة للدولة كان من الضروري أن تكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان مسؤولية فردية تخص كل وزير على حدة أو مسؤولية تضامنية تمس الوزارة ككل<sup>(1)</sup>.

ففي عهد الملكية المطلقة كانت السيادة بيد الملك الذي مارس كافة مظاهرها تقريبا بنفسه، مع مساعدة طييفة من قبل جماعة من الموظفين، وعدد من المجالس المختلفة، ومن ثم لم يكن للمسؤولية أي وجود في ذلك الوقت تطبيقا للقاعدة التي كانت سائدة وقتها وهي أن "الملك لا يخطئ" *The king can do wrong*<sup>(2)</sup>.

وبظهور الملكية المقيدة، أصبح الحكم مشاركة بين الملك والشعب ممثلا في البرلمان، ولكن لم يكن للبرلمان أية رقابة على أعضاء المجلس المساعدة للملك لأنه كان من المسلم به فقها أن للملك الحق في تعيين وعزل معاونيه من أعضاء مجلسه بمحض إرادته، وليس للبرلمان أي دور في ذلك<sup>(3)</sup>، لكن ومع إيمان الانجليز بأن عدم مسؤولية الملك لا تمنع من مسؤولية أعوانه ومساعديه، الذين يمكن مساءلتهم جنائيا ومدنيا أمام المحاكم العادية، إلا أن الفئاعة التي كانت راسخة في ذلك الوقت أن القضاء العادي قد لا يجد الجرأة الكافية لمواجهة الوزراء ومحاكمتهم، لاسيما عندما يتعلق الأمر

(1) - محمد أحمد محمد غوبر، المرجع السابق، ص 609.

(2) - أنظر:

- Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Droit constitutionnel, 25<sup>e</sup> édition, Editions Dalloz, 2006, p. 138.

(3) - أنظر كل من:

- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 11.

- سمري سامية، انتقاء ازدواجية السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الرابع، ديسمبر 2015، ص 10.

بممارسة مهامهم الحكومية، ففكروا في إيجاد محكمة خاصة وإجراءات خاصة لمحاكمتهم عن الجرائم التي يرتكبونها، ومن هنا جاءت فكرة اتهامهم بواسطة مجلس العموم عن طريق ما يسمى بأسلوب الاتهام الجنائي<sup>(1)</sup> التي تعتبر إجراء جنائي يستطيع بمقتضاه مجلس العموم الانجليزي أن يضع الوزراء (مستشاري الملك) موضع الاتهام إذا ما ارتكبوا جرائم في حق البلاد<sup>(2)</sup>، أي أنه كان اتهام جنائياً وليس سياسياً إذ لا يؤدي إلى تجسيد المسؤولية السياسية للوزير، كما أنها كانت مسؤولية شخصية غير مرتبة لمسؤولية الوزراء بالتضامن<sup>(3)</sup> وبعد توجيه الاتهام إلى أحد الوزراء من قبل مجلس العموم يتم التحقيق معه من قبل هيئة محلفين وعند ثبوت تقصيره تتم إحالته على مجلس اللوردات بصفته الجهة العليا في إنجلترا ليتولى محاكمته.

وبالتالي فإن تقرير الجريمة من عدمه أمر مخول لمجلس اللوردات الذي يصدر حكمه بالإدانة إذا ثبت له خطأ وتقصير الوزير المتهم ويحدد له العقوبة المناسبة التي تبدأ بالغرامة وتصل إلى حد مصادرة الأموال أو النفي أو السجن أو حتى الإعدام<sup>(4)</sup>.

#### أولاً - أساس سلطة الاتهام

كان الاتهام الجنائي في بداية الأمر غير مؤسس على أي أساس قانوني، وإنما تتم مباشرته عن طريق تحريض اللوردات النواب ودفعهم إلى استعماله، إلا أنه بعد تكرار استعمال هذا الأسلوب (التحريض) قنن عن طريق إرجاع سلطة الاتهام إلى قوانين المملكة على طريقة مقاطعة هيئة المحلفين، وهي هيئة موجودة في كل ناحية من نواحي إقليم الدولة، والتي يتم اختيار أعضائها من أفراد الإقليم التي تمارس وظائفها وأعمالها فيه، وتجتمع هذه الهيئة بصفة دورية، ويعتبر مجلس العموم الممثل الأعلى لهيئة المحلفين على مستوى إنجلترا على أساس أنه الممثل الحقيقي والمعبر

(1) - لقد نشأ الاتهام الجنائي أو ما يسمى بـ *impeachment* في القرن الرابع عشر كأداة لفرض الرقابة على أعضاء المجلس الخاص وعلى رجال التاج بصفة عامة، وقد كان التهام الجنائي قاصراً فقط على الجرائم التي يرتكبها الوزراء، لذلك كان عاجزاً عن تحقيق المقصود منه بحكم أن أي خطأ من الوزراء قد لا تتناولته المسؤولية إذا كان لا يشكل جريمة جنائية. للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- وليد شريط، المرجع السابق، ص 317.

- محب ياسين عبد القادر كبير، سلطات رئيس الجمهورية ومسؤوليته عنها - دراسة مقارنة - بحث مقدم للحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2014، ص 192 وما يليها.

(2) - مشاري صنيان ناصر الزعبي، مسؤولية الوزير الجزائية في القانون الأردني والكويتي، رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الماجستير في القانون، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص 13.

(3) - أحمد نبيل أحمد صوص، المرجع السابق، ص 7.

(4) - مشاري صنيان ناصر الزعبي، المرجع السابق، ص 13.

الفعلي للشعب على مستوى كل الأقاليم، ومن ثم أصبح مجلس العموم هو صاحب الحق في اتخاذ القرار باتهام الوزراء من عدمه<sup>(1)</sup>، في حين أن سلطة المحاكمة هي من اختصاص مجلس اللوردات الذي منح له الحق في محاكمة هؤلاء الوزراء<sup>(2)</sup>.

### ثانيا- مراحل تطور إجراء الاتهام الجنائي

لقد حدث أول اتهام جنائي في التاريخ الانجليزي في سنة 1376 في عهد البرلمان الصالح المعروف باسم "*le parlement model - "the good parlement"* حيث اتهم اللورد لايتمر " *lord Latimer* "مستشار الملك بسبب عدائه لفكرة الإصلاح الديني التي كانت ترمي إلى زيادة استقلال الكنيسة، أين تمت معاقبته بالغرامة والعزل، وفي عام 1450 اتهم إيرل سيفلوك "*sufflok* " بتقاضي رشوة من ملك فرنسا حتى يتساهل في عقد "هدنة تور" "*tour*"<sup>(3)</sup> واستمرت الاتهامات بعد ذلك تتوالى إلى غاية سنة 1479 أين توقف البرلمان في استخدامها، وكان ذلك بعد أن تولت الحكم أسرة التيودور، واستمرت فترة التوقف حتى سنة 1621 وترجع الأسباب الحقيقية لهذا التوقف إلى الدور الذي لعبته أسرة التيودور التي استطاعت أن تضعف البرلمان وتتعايش معه في وفاق دائم إلى درجة أنه تنازل عن بعض اختصاصاته الجوهرية لصالح "هنري الثامن" أحد ملوك هذه الأسرة هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية تعود أسباب التوقف كذلك إلى ظهور اجراء آخر إلى جانب الاتهام الجنائي والمتمثل في الادعاء المدني، وهو إجراء أكثر أهمية من الإجراء السابق، إذ يؤدي إلى تطبيق الإعدام على أي شخص أو نفيه أو مصادرة أمواله دون أية محاكمة، مع أن تطبيق هذه العقوبات القاسية لا يتطلب وجود قانون سابق بل يجرم الشخص حتى في حالة عدم وجود قانون أصلا وقت ارتكاب الواقعة، حيث يمكن إصدار قانون جديد وتطبيقه بأثر رجعي على الشخص المعني، وبذلك كان هذا الإجراء ينطوي على خلط كبير بين اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية، ومن ثم لم يكن البرلمان ليلجأ إلى هذا الإجراء إلا عند عدم كفاية وسيلة الاتهام الجنائي، مثل رفض المتهم الإجابة على أسئلة المحكمة أو هروبه من المحاكمة أصلا.

وعاد الاتهام الجنائي للظهور مرة أخرى في عهد أسرة "استيوارت" بعد عودة الصراع بين الملك والبرلمان، ومن ثم اعتمد البرلمان على "الأمبيشمنت" لكسب هذا الصراع، وقد أطلق على هذا

(1) - عبد الله ابراهيم ناصف، المرجع السابق، ص47.

(2) - وليد شريط، المرجع السابق، ص380.

(3) - عبد الله ابراهيم ناصف، المرجع السابق، ص48.

العصر عصر الاتهام الجنائي إذ بلغت حالات الاتهام في التاريخ الانجليزي حوالي سبعين حالة،<sup>(1)</sup> وبعد اشتداد الصراع بين التاج والبرلمان قام الملك "شارل العاشر" بحل البرلمان سنة 1629، واستمر يحكم بمفرده مع معاونة بعض الوزراء لمدة 11 سنة أي إلى غاية 1640، أين اضطر الملك بعد ذلك وتحت ضغط حاجته إلى المال من أجل تسديد نفقات الحرب ضد الجيش الاسكتلندي، إلى دعوة البرلمان للانعقاد الذي عاد بروح الانتقام ممن عاونوا الملك في سياسته أثناء فترة حل البرلمان وبذلك استمرت الاتهامات تتوالى، مع أن الواقع بيّن أن السبب الحقيقي وراء حدة البرلمان ومبالغته في اللجوء إلى استخدام وسيلة الاتهام الجنائي يعود في الأساس إلى ظهور لجنة سرية شكلها الملك من بين أعضاء المجلس الخاص، والتي كانت الهيئة المقررة إليه، حيث كان يستشيرها في أدق أمور الحكم بعد أن ينسحب معها في حجرة صغيرة، هذه اللجنة سميت لجنة الدولة "Comite of state" أو الوزارة فيما بعد "The cabinet" مع أنه لم يكن لها وجود رسمي، الأمر الذي أشعل نار البرلمان اتجاه الملك نظرا لعدم قانونية هذه اللجنة من جهة، ولعدم حصول أعضائها على ثقة هذا البرلمان من جهة أخرى<sup>(2)</sup>، لكن الملك تجاهل امتعاض البرلمان من هذه اللجنة ورد عليه بما يؤكد سلطته المطلقة في اختيار معاونيه ومساعديه، الأمر الذي أوجع غيظ البرلمان وجعله يبالغ في اللجوء إلى وسيلة الاتهام الجنائي إنتقاما من كل من ساعد الملك.

### ثالثا - الانتقادات الموجهة لهذه الوسيلة

لقد وجهت عدة انتقادات إلى وسيلة الاتهام الجنائي تعلقت بمجموعة من الأسباب فمن ناحية أنه لا يمكن اللجوء إليها إلا إذا كان العمل أو الفعل الذي ارتكبه الوزير يشكل جريمة منصوص عليها في قانون العقوبات بنص صريح، مع أن الخطأ المرتكب من الوزير حتى وإن كان لا يشكل جريمة جنائية إلا أنه يمكن أن يؤدي إلى نتائج وخيمة وآثار سيئة يصعب تداركها ومعاقبة الوزير

(1) - أحمد إبراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص76.

(2) - ويتضح ذلك من خلال الاحتجاجين الكبيرين اللذين قدمهما البرلمان في سنة 1641 وسنة 1642.

\* فقد جاء في الاحتجاج الأول وبعد حصر الأعمال غير المشروعة التي قام بها الملك، أن على الملك أن يختار وزراءه وموظفيه ممن يثق فيهم البرلمان وإلا ما استطاع البرلمان الموافقة على سياسة الملك ومساعدته.

\* وجاء في الاحتجاج الثاني أن البرلمان يحتج على أن تسيير المسائل الهامة في المملكة بواسطة رجال غير معروفين ولا يتمتعون بثقة الشعب. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص51.

المخطئ لاسيما مع تعذر اللجوء إلى طريقة الاتهام الجنائي<sup>(1)</sup> ومن جهة أخرى، فإن هذه الوسيلة قد انتقدت ما دام الملك يستطيع أن يحول دون وصولها إلى غايتها بأن يسارع إلى حل مجلس العموم أو عرقلة انعقاده أو إصدار عفو عن الوزير محل المتابعة<sup>(2)</sup>. الأمر الذي جعل الحكم الصادر بالاتهام عبارة عن مسرحية هزلية قد تفقد مفعولها في التأثير على الوزير المتهم<sup>(3)</sup> لكن البرلمان الانجليزي لم يقف مكتوف الأيدي أمام هذه العوائق وإنما سعى إلى توسيع سلطاته وتضييق سلطات الملك في الجهة المقابلة، حتى يتمكن من فرض وجهة نظره، وبالتالي قرر مجلس العموم إصدار قانون سمي بقانون "توارث العرش" " *Act of settlement* " سنة 1702 يمنع بمقتضاه الملك من حق العفو عن الوزير محل المتابعة أو من القيام بحل البرلمان أو حتى تعطيل انعقاده، ومن ثم كان هذا القانون أحد العلامات المميزة للنظام الدستوري الانجليزي والذي ترك أثره البالغ على تطور أسلوب المسؤولية.

## الفرع الثاني

### مرحلة المزج بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية

رغم العيوب التي شابته طريقة الاتهام الجنائي - كما رأينا - إلا أنها ظلت الطريقة الفريدة لمساءلة الوزراء ومحاسبتهم عن التصرفات التي قد تصل إلى رتبة الجرائم، وبالتالي استمر الوضع على هذا الحال حتى القرن السابع عشر وبالضبط في عهد أسرة استيوارت أين أخذت وسيلة الاتهام الجنائي تتطور إلى غاية أن تحولت إلى وسيلة أخرى هي وسيلة المسؤولية الجنائية السياسية<sup>(4)</sup>، أو ما يعبر عنه بالمسؤولية شبه جنائية أو شبه سياسية أين أصبح اتهام الوزراء لا يقتصر فقط على المسائل الجنائية، بل يتناول أيضا الأخطاء الجسيمة التي قد يرتكبها الوزراء أثناء عملهم حتى ولو لم يكن لها طابعا جنائيا، والتي يترتب عليها تقديم استقالتهم تفاديا للعقوبات الجزائية التي يمكن أن تمسهم، كان ذلك بعد أن تأكد للبرلمان من أن وسيلة الامبيشمنت لوحدها أصبحت غير قادرة على تحقيق المقصود منها، لأنها تفترض أن يكون الوزير قد ارتكب جريمة جنائية يعاقب عليها قانون العقوبات،

(1) - أحمد إبراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 77.

(2) - وليد شريط، المرجع السابق، ص 317.

(3) - وقد حدث ذلك بالفعل عند اتهام الوزير "دانتي" سنة 1679 بتهمة الخيانة العظمى حيث عقد صلح ضار بالبلاد، ولما تحرك البرلمان لمحاسبته بادر الملك بحل مجلس العموم، وأصدر عفوا عن الوزير المعني بالاتهام. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- أحمد إبراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 77.

(4) - أحمد نبيل أحمد صوص، المرجع السابق، ص 8.

في حين أن خطأ الوزير الذي لا يرتقي إلى هذه الدرجة لا تتناوله هذه الوسيلة، وبالتالي لا عقوبة مسلطة عليه، ومن ثم فإنه خلال هذه المرحلة حدث تطور فيما يخص الأعمال التي يسأل عنها الوزير بحيث أصبح البرلمان لا يستخدم الاتهام الجنائي فقط ضد الأفعال التي تشكل جنائية أو جنحة بل امتد ليشمل كل الأخطاء الفادحة التي يرتكبها الوزراء حتى ولو لم يكن منصوص عليها في قانون العقوبات كجرائم جنائية، وبمقتضى ذلك استطاع البرلمان أن يوسع من نطاق تطبيق وسيلة الاتهام الجنائي لتحقيق أهداف سياسية من ورائها، وهو الأمر الذي يعبر عن انتصار للبرلمان في مجال المحاسبة والمعاقبة بعد صراع طويل مع الملك<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث

#### مرحلة بزوغ المسؤولية السياسية

ما لبثت وسيلة الاتهام الجنائي ( الأمييشمنت ) أن سقطت بسرعة في سلة المهملات الدستورية البريطانية بسبب تراجع البرلمان عن العمل بمقتضاها، لكن هذا الأمر لم يحدث بين عشية وضحاها بل تطلب الأمر واستغرق تطور زمني طويل، حيث بدأ هذا التطور بأثر البرلمان في تعيين الوزراء الشيء الذي لطف من حدة الصراعات السياسية بينه وبين الملك، بعد أن تراجع البرلمان عن اللجوء إلى وسيلة الاتهام الجنائي في القرن الثامن عشر في طابعها الجنائي، وأصبح يستعمله فقط لتخويف الوزراء بغية إرغامهم على ترك مناصبهم، وبالتالي أصبحت العقوبة تقتصر فقط على مجرد العزل من المنصب دون أن تمتد - كما كان في السابق - إلى تجريد الوزير من ثروته أو تمسه في جسمه وبدنه، وبذلك تغيرت وظيفة الاتهام بصفة جذرية من جنائية إلى سياسية.

وفي منتصف القرن الثامن عشر أصبح يكفي لأن يهدد البرلمان باللجوء إلى استخدام إجراء الاتهام الجنائي حتى يستقيل الوزير المعني دون الحاجة إلى تنفيذ هذا التهديد فعلا<sup>(2)</sup>، وهو الأمر

(1) - عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص52.

(2) - هذا الأمر لم يكن ليرضي التاج الملكي حيث نشب سنة 1741 خلاف بين الوزير الأول " روبرت والبول " الذي يعتبر أول وزير أول في التاريخ الإنجليزي - كما رأينا ذلك سابقا- ومجلس العموم، حيث طلب النواب إقالة والبول فأعترض هذا الأخير، معتبرا أنه في طلب النواب إبعاد أحد خدام التاج دون اقتراح أية جريمة اعتداء صارخا على حقوق التاج، لكن عندما تبين لوالبول نية النواب الحقيقية في اتهامه بارتكاب جرائم ضد الدولة سارع إلى تقديم استقالته سنة 1742، وهذا لسببين: الأول أن والبول قد شعر برغبة أعضاء المجلس في اللجوء إلى أسلوب الاتهام الجنائي ضده، والثاني أنه بدأ يفقد الأغلبية التي كان يملكها داخل المجلس، ولاسيما عقب الانتخابات لمجلس العموم التي =

الذي أعلنه "المستر بلنتي" *pulteny* زعيم الأغلبية في مجلس العموم الذي صرح بأنه لا يريد محاكمة الوزراء ولا معاقبتهم عن الأخطاء التي يرتكبونها، وإنما يريد فقط إبعادهم عن مناصبهم الوزارية، وهو ما يبين بجلاء الفرق الشاسع بين المسؤولية الجنائية التي ترمي إلى معاقبة الوزير بعقوبة تمس شخصه عن طريق الاتهام الجنائي والمسؤولية السياسية التي ترمي إلى مجرد إقصاء الوزير وإبعاده عن الحكم<sup>(1)</sup>.

من هذا كله نشأت المسؤولية السياسية للوزراء بشكل واضح على المستوى السياسي خلال النصف الأول من القرن الثامن عشر<sup>(2)</sup>، مع أن الفصل الأول لنشئها يعود إلى وسيلة الاتهام الجنائي التي تعتبر بحق المهد الأول الذي ظهرت في كنفه تدريجيا المسؤولية السياسية - الفردية والجماعية - ونشئها إكتملت في ذات الوقت أركان النظام البرلماني الانجليزي، وأخذت النظم الديمقراطية بهذه الوسيلة وانتشرت في العالم تدريجيا، وبذلك أصبح تحريك المسؤولية السياسية لا يتم إلا بمبادرة من أعضاء المجلس النيابي عن طريق سحب الثقة، بمعنى أن الوزير أو الحكومة تظل في الحكم أو المنصب طالما تتمتع بثقة البرلمان ودعمه، وفي نظم سياسية أخرى كتلك التي تقوم على النظام الشبه الرئاسي كما في فرنسا وبشكل أقل في الجزائر وغيرهما، يمكن أيضا تجسيد للمسؤولية السياسية للحكومة من قبل رئيس الجمهورية، لأن الحكومة مدينة في وجودها وبقائها له، على أساس أن وظيفتها تكمن في وضع سياسة رئيس الجمهورية موضع التنفيذ في الواقع العملي، ولذلك لا يمكن أن تبقى الحكومة في ممارسة مهامها ووظائفها إلا إذا حظيت بثقة رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يجعلها والوزير الأول الذي يقودها تحت ضغوطات عديدة بدءا من رئيس الجمهورية كمسئولية مباشرة للوزير أمامه إلى المسؤولية غير المباشرة أمام البرلمان والرأي العام والصحافة وقوى الضغط السياسي المتعددة والمختلفة.

---

=جرت عام 1741 وقد اعتبرت هذه الاستقالة التي كانت فردية وليس تضامنية أول سابقة في تاريخ السياسي الانجليزي وللمزيد من التفاصيل أنظر:

- وليد شريط، المرجع السابق، ص 318.

(1) - مرجع نفسه، ص 318.

(2) - أحمد نبيل أحمد صوص، المرجع السابق، ص 9-10.

## المبحث الثاني

## الخيانة العظمى كأساس تاريخي لتكريس مسؤولية رئيس الجمهورية

الخيانة العظمى في اللغة العربية تعني: " الخون " أي أن يؤتمن الإنسان فلا ينصح، خانه يخونه خونا و خيانة، وخانة ومخانة<sup>(1)</sup>.

وتعتبر الخيانة العظمى من أكثر الاستثناءات الواردة على عدم المسؤولية التي ورد النص عليها في الدساتير المعاصرة<sup>(2)</sup>.

وقد ارتبط ظهور هذا المصطلح في القانون الدستوري الفرنسي بفكرة مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا، وذلك في حالة المساس بمبدأ الفصل الصارم والجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

من هذا المنطلق، أجازت معظم الدساتير المقارنة منها الدستور الجزائري، زوال الحصانة الرئاسية بصورة مباشرة، في حالة اتيان رئيس الدولة أفعال تنطوي تحت مصطلح "الخيانة العظمى". ورغم توظيف مصطلح الخيانة العظمى يعود إلى تاريخ بعيد نسبيا<sup>(3)</sup> فإنها رغم ذلك تبقى عبارة غامضة ذات مفهوم واسع وغير محدد حتى من قبل المؤسس الدستوري أو المشرع القانوني، تثير الكثير من الإشكاليات والخلافات، على هذا الأساس سوف نتولى تحديد محتواها الموضوعي (مطلب أول) ثم تحديد طبيعتها القانونية (مطلب ثان) وأخيرا نتطرق إلى العناصر المكونة لها (مطلب ثالث).

(1) - هيثم حسين الهاشمي، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة أهل البيت، العدد الثاني عشر، ص 197.

(2) - أنظر على سبيل المثال دساتير الدول التالية: الجزائر كما ذكرنا ذلك سابقا (م 177)، سوريا (م 91)، الصومال (م 76)، لبنان (م 60)، مصر (م 85)، موريتانيا (م 93)، جزر القمر (م 30)، اليمن (م 128)، جيبوتي (م 84)، أفريقيا الوسطى (م 1-96)، كونغو برازافيل (م 1-87)، الغابون (م 78)، البورندي (م 117)، المالي (م 95)، الطوغو (م 127)، كوت ديفوار (م 109)، السنغال (م 1-101)، النيجر (م 1-142)، الكامرون (م 53)، أرمينيا (م 1-57)، جورجيا (م 2-75)، روسيا (م 1-93)، سلوفاكيا (م 107)، إيطاليا (م 1-90)، اليونان (م 1-49)، فلندا، (م 113)،... إلخ. للمزيد من التفاصيل أنظر: - إلياس صام، المرجع السابق، ص 29.

(3) - وردت عبارة الخيانة العظمى في فرنسا بموجب دستور 3 سبتمبر 1791 حيث كانت تقوم في حالات تنازل الملك عن العرش، ثم في ميثاقتي 1814 و 1848 (م 68). أنظر: إلياس صام، المركز الجزائري لرئيس الجمهورية، الرجوع السابق، ص 29.

## المطلب الأول المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى

إن المتأمل في دساتير الدول التي أقرت بمسؤولية رئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى، يجدها قد اختلفت في المنهج الذي اتبعته في تحديد المحتوى الموضوعي لها، فمنها من حددها بشكل مباشر (فرع أول) ومن الدساتير من حددها بشكل غير مباشر (فرع ثاني) ومنها من لم يحدد محتواها أصلاً (فرع ثالث) (1).

### الفرع الأول التحديد الدستوري المباشر لحالة الخيانة العظمى

هذا المنهج يكاد أن يكون متقدراً، تحقق في بعض التشريعات الدستورية (2)، حيث تمت صياغة الفكرة الموضوعية للخيانة العظمى، في وثيقة الدستور ذاته وبشكل صريح ومباشر، فالدستور هو المرجع الوحيد في التمييز بين ما يعتبر خيانة عظمى، وبين الحالات الأخرى والتي تثار فيها المسؤولية الرئاسية، مما جعل لكل حالة نطاقها الخاص وحالاتها المميزة، وتبنى هذا المنهج كل من الدستور الأمريكي لعام 1787، والدستور الفرنسي لعام 1848، حيث إعتد هذين الدستورين على معنى ضيق للخيانة العظمى، إذ حصرها المؤسس الأمريكي في الأفعال الماسة بالشخصية الخارجية أو الدولية للدولة، بينما حصرها المؤسس الفرنسي في الأفعال الماسة بالشخصية الداخلية للدولة.

#### (أولاً)- الخيانة العظمى وفقاً للدستور الأمريكي

استخدم المؤسس الدستوري الأمريكي تعبير الخيانة العظمى في المادة الثالثة من الدستور، التي عرفتها كالاتي " تقتصر الخيانة العظمى ضد الولايات المتحدة، على شن الحرب ضدها، أو الموالاة لأعدائها، وتقديم المعونة لهم، ولا يجوز إدانة أي شخص بالخيانة إلا بناء على شهادة شاهدين بوقوع العمل نفسه، أو بناء على الاعتراف في محكمة علنية، وللكونغرس سلطة تحديد عقوبة الخيانة العظمى... (3) "

(1) - رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، الطبعة الأولى، 2014، ص23.

(2) - من هذه الدساتير الدستور الأمريكي لسنة 1787 والفرنسي لعام 1848.

(3) - أنظر:

يتبين من نص هذه المادة أن الدستور الأمريكي قد قصر مفهوم الخيانة العظمى في الاعتداء على طائفة من حقوق الدولة ومصالحها في المجال الدولي، فهي تتحقق في جرائم أمن الدولة من الجانب الخارجي.

ومن ثمة فمنظور الخيانة العظمى حسب المفهوم الأمريكي يتمثل في عدم الولاء للحكومة، والتي ترتكب عادة خلال فترة شن الحرب ضدها وتشمل عدة حالات هي: تقديم المساعدة أو التسهيلات إلى العدو، أو القيام بأعمال مناهضة تستهدف بصورة فعلية وعلنية إسقاط نظام الحكم القائم من أفراد من رعايا الدولة أو محاولة تسليم الدولة إلى أيادي أجنبية<sup>(1)</sup>.

### (ثانياً) - الخيانة العظمى وفقاً للدستور الفرنسي

كان الملك في ظل النظام الفرنسي القديم غير مسؤول لأن شخصه يجسد السيادة فلا يمكن بالتالي تصويره الا مقدساً وسيدا على الجميع ومنبعاً للعدالة، وبهذه المواصفات فإنه أستبعد من أية مسؤولية، وبقي الوضع على هذه الحالة إلى أن جاء دستور الجمهورية الثالثة<sup>(2)</sup> الصادر سنة 1887، أين تبنى المؤسس الدستوري من خلاله مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى بموجب الفقرة الثانية من المادة السادسة التي نصت على أن "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها لمباشرة مهامه الوظيفية كقاعدة عامة إلا في حالة الخيانة العظمى". والملاحظ على هذا الدستور أنه أبقى على القاعدة العامة في عدم مسؤولية رئيس الجمهورية والاستثناء المسؤولية التي حصرها في حالة واحدة هي حالة الخيانة العظمى<sup>(3)</sup>.

ومع ذلك جرت محاولتان في فرنسا لتحديد العناصر المنشأة للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.

- De Chantal (F. V) «L'Analyse constitutionnel de l'impeachment aux états\_unis, R. F. S. p , volume 50,N=1 Paris, février, 2000 , p. 48.

(1) - جيروم بارون، توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، ترجمة، محمد مصطفى غنيم، مراجعة، هند البقلي، الطبعة الأولى، الجمعية المصرية انشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1988، ص28.

(2) - للاطلاع أكثر على مراحل تطور مسؤولية رئيس الدولة الفرنسي أنظر:

- علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، المرجع السابق، ص ص3-7.

(3) - عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص ص 142-143.

**الأولى:** في مشروع الدستور المؤقت المقدم في عام 1874 حيث ورد النص فيه على عدم إثارة مسؤولية الرئيس الجنائية إلا في إحدى الحالات الآتية:

أ- الخيانة العظمى      ب- الإختلاس      ج- الإغتصاب

ولقد حاول المشروع المقدم بقانون سنة 1878 تحديد حالات مفهوم الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية في محاولة ثانية وهي:

أ- إذا حاول الرئيس وبوسائل غير قانونية أن يضع العراقيل أمام السلطة التشريعية أثناء ممارستها لوظيفتها كحل البرلمان حلا غير دستوريا.

ب- إذا أعلن الرئيس الحرب على دولة أخرى دون موافقة المجلسين.

ج- إذا أدين الرئيس بجرائم ضد أمن الدولة منصوص عليها في قوانين العقوبات.

د- إذا استقدم رئيس الجمهورية قوات أجنبية إلى أرض الوطن أو ساعد على ذلك خلافا للدستور.

هـ- إذا أدين رئيس الجمهورية بأعمال من شأنها وقف العمل بالدستور أو إلغائه.

وبذلك يمكن أن يدخل ضمن مفهوم الخيانة العظمى أي فعل يمكن أن يشكل إخلالا

بواجبات رئيس الجمهورية الأساسية، ومع ذلك يبقى مدلول ومفهوم فعل الخيانة العظمى غير

محدد وغير منظم قانونا في فرنسا بحكم أنه يتسم بالسعة والمرونة<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### التحديد الدستوري غير المباشر لفكرة الخيانة العظمى

في هذه الحالة يقتصر دور الدستور على تنظيم المبادئ العامة والقواعد الأساسية لمساءلة

رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، تاركا التفاصيل والجزئيات المتعلقة بمحتوى ومضمون

(1) - هيثم حسين الهاشمي، المرجع السابق، ص 198.

الخيانة العظمى والافعال التي تدخل في مكوناتها، إلى القوانين المكملة للدستور -والتي تسمى في النظام الدستوري الجزائري بالقوانين العضوية<sup>(1)</sup> -لتتولى تحديدها وتنظيمها.

### الفرع الثالث

#### عدم التحديد الدستوري لفكرة الخيانة العظمى

أخذت بهذا المنهج أغلبية التشريعات الدستورية المقارنة، أين أقرت بمسؤولية رئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى، في الوقت نفسه لم تقدم هذه التشريعات أية إشارة يمكن أن يستنتج منها العناصر التي تدخل في تكوينها، ومن أبرز الدساتير التي انتهجت هذا الأسلوب الدستور الجزائري القائم حاليا دستور 96 من خلال تعديل 2016 ودستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام 1958.

ففيما يخص الدستور الجزائري إكتفت المادة 177 منه بتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية عند ارتكابه جريمة الخيانة العظمى دون أن تحدد مضمون ومحتوى هذه الجريمة، فضلا على أنه تم تكليفها بنص المادة المذكورة أعلاه بأنها جريمة مما يوحي بأنه يترتب عن ارتكابها توقيع عقوبات جنائية محددة في قانون العقوبات، إلا أنه بتصفح مواد هذا الأخير نجدها لا تشير أصلا إلى هذه الجريمة، الأمر الذي جعلها تفقد المرجعية الموجودة في المبادئ العامة للقانون الجنائي من حصر وتعداد الأفعال المجرمة والعقوبات المقابلة لها، مما يؤكد مرة أخرى على أنها ذات طبيعة خاصة تختلف عن جميع الجرائم المحصورة في قانون العقوبات، ذلك أن عقوبة الخيانة المنصوص عليها

(1) - يتوقف تحديد القوانين العضوية على وجود معيارين: أحدهما شكلي والآخر موضوعي. أما المعيار الشكلي فيتمثل في أن القوانين العضوية تحتاج إلى الأغلبية المطلقة للموافقة عليها سواء من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني أو من طرف أعضاء مجلس الأمة، بالإضافة إلى ضرورة خضوعها للرقابة المسبقة من طرف المجلس الدستوري وجوبا. ويتجلى المعيار الموضوعي في أن المواضيع التي ينظمها القانون العضوي مرتبطة أو متعلقة مباشرة بتنظيم السلطات العامة في الدولة. وهي الشروط التي جاءت بها المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على ما يلي: " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالاعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية،

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره ".

في القانون الجنائي المنصبة على الأشخاص المتهمين بارتكاب الخيانة والتجسس لا تنطبق على جريمة الخيانة العظمى ذات المضمون السياسي المتعلقة برئيس الجمهورية والتي تحدد بنص الدستور.

وفي ظل الضبابية التي تكتنف هذه المسألة فإن السؤال الذي يطرح في هذا المجال هل يمكن تكيف بعض تجاوزات رئيس الجمهورية كقيامه بالاستيلاء<sup>(1)</sup> والتعدي على اختصاصات وصلاحيات الوزير الأول أو البرلمان أو عرقلة حسن سير المؤسسات الدستورية كرفض إصدار قانون أو القيام بحل البرلمان دون إتباع الإجراءات المحددة بغرض إحداث أزمة مؤسساتية أو عرقلة استقلالية المؤسسات بما يتعارض وأحكام الدستور أو اللجوء إلى إقرار الحالة الاستثنائية دون مبررات مقنعة، والتي قد يترتب عنها عرقلة ممارسة الحقوق والحريات بتقييدها وكذا حسن سير المؤسسات الدستورية بشكل عام<sup>(2)</sup>. هل يمكن إعتبار كل هذا من قبيل جريمة الخيانة العظمى التي توجب محاسبة رئيس الجمهورية جنائيا وسياسيا؟ هذا من جهة.

ومن جهة ثانية إذا كان النص الدستوري الجزائري الحالي قد إعترف بصريح نص المادة 177 بمسؤولية رئيس الجمهورية وأسند مهمة محاكمته إلى هيئة سميت بالمحكمة العليا للدولة " تتولى محاكمته عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى " فإن استعمال مصطلح "الأفعال" يفيد ضرورة توفر القصد لدى رئيس الجمهورية حتى يعتد بالاثر القانوني الايجابي أو السلبي المترتب عن هذه الأفعال، وهو الأمر الذي يضيف كذلك المزيد من اللبس والغموض حول النص، فالأفعال التي لا يتوفر فيها القصد مثل التقصير أو السهو أو التهاون قد لا تكيف على أنها جريمة الخيانة العظمى، إضافة إلى أن الجهة المخولة بتكليف الفعل تختلف من حيث أشخاصها ومكانتهم وعلاقتهم بالرئيس والظروف المحيطة بالفعل ووقت وقوع هذا الفعل وما ينجر عن ذلك من تساؤل حول الحصانة المخولة للرئيس ما بعد نهاية عهده الانتخابية وكيفية ومدة تقادم الدعوى أو اسقاطها<sup>(3)</sup>.

ولا يتوقف غموض النص عند هذا الحد بل يزيد عندما يستعمل المؤسس الدستوري مصطلح "الأفعال التي يمكن وصفها "ومرد الغموض هنا يتعلق بتحديد الجهة التي لها القدرة والمكنة لتتولى القيام بوصف فعل ما على أنه خيانة عظمى أو أنه غير ذلك، هل هي البرلمان أم المحكمة أم هما

(1) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري....، المرجع السابق، ص ص59-60.

(2) - مرجع نفسه، ص ص، 61-62.

(3) - مرجع نفسه، ص 62.

معا؟ وما هي المعايير التي ينبغي اعتمادها لتقدير ذلك؟ خاصة في ظل صعوبة تبني معايير موضوعية محددة من طرف هيئة سياسية (البرلمان والمحكمة) لأن الأمر يتوقف على اختلاف تشكيلهما (مؤيدة أو معارضة للرئيس)؟

أما جريمة الخيانة العظمى المنصوص عليها في الدستور الفرنسي الحالي فإن القاعدة الأساسية التي انتهجها هذا الدستور، هي خلق نوع من التوازن النسبي بين سلطة الرئيس ومسؤوليته السياسية.

حيث أقر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية من حيث الاصل إلا في حالة الخيانة العظمى، هذا ما بينته الفقرة الأولى من المادة 68 بقولها "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسته لمهام منصبه إلا في حالة الخيانة العظمى...."<sup>(1)</sup>

ويستفاد من هذا النص أن القاعدة العامة هي عدم وجود مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا (أولا) والاستثناء فإنه يمكن أن يساءل في حالة واحدة هي حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى (ثانيا) ويمكن توضيح ذلك كما يلي:

**(أولا) - القاعدة العامة:** إن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا عن الاعمال والقرارات التي يتخذها أثناء مباشرة مهامه الوظيفية المحددة له في الدستور، وعدم المسؤولية هنا يشمل جميع أنواع المسؤوليات المعروفة من جنائية وسياسية ومدنية.

**(ثانيا) - الاستثناء:** إذا كانت القاعدة العامة تتمثل في عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا، فإن الاستثناء على ذلك يتمثل في امكانية تقرير مسؤوليته في حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى فقط. ولم يحدد الدستور -ولا حتى القوانين العضوية المكملة له- المحتوى الموضوعي لفكرة الخيانة العظمى، ولا نوع المسؤولية المترتبة عليها.

لذلك حاول جانب من الفقه التأكيد على أنه لا يمكن تحديد محتواها الموضوعي لكونها فكرة سياسية واسعة مرنة ومطاطة ذات محتوى متغير، يدخل فيه، الاخلال الجسيم من جانب رئيس الجمهورية بواجبات وظيفته، والخلاف العميق مع احدى السلطات العامة في الدولة دون الاحتكام إلى

(1) - والنص بالفرنسية جاء كما يلي:

« Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison... »

الدستور عند حل هذا الخلاف، وتجاوز حدود صلاحيات الرئيس الدستورية، وإساءة التصرف بمصالح البلاد العليا<sup>(1)</sup>.

إن الامر إذن يتعلق هنا بمفهوم ذي مدلول سياسي أو أخلاقي فضفاض لا يمكن ارجاع محتواه لفكرة معينة.

وقد عرفتها - أي الخيانة العظمى - محكمة العدل العليا الفرنسية بأنها " كل عمل تحكم عليه بأنه كذلك محكمة العدل العليا التي تنتظر فيه بشكل نظامي "

وتجدر الإشارة في الاخير أنه قد وقع تعديل دستوري لنص المادة 68 عام 2007، هذا التعديل يعد انقلابا جذريا في مفهوم مسؤولية رئيس الدولة، حيث استبدل مصطلح الخيانة العظمى، بمصطلح آخر هو اخلال أو تقصير رئيس الجمهورية بواجباته، وبالتالي أصبح نص هذه المادة كما يلي " لا يجوز عزل رئيس الجمهورية إلا في حالة اخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسته ولايته، ويصدر حكم الاقالة البرلمان المكون في شكل محكمة عليا، ويرسل اقتراح اجتماع المحكمة العليا: الذي يتبناه أحد مجلسي البرلمان فورا إلى المجلس الآخر الذي يعلن موقفه خلال خمسة وعشرون يوما ..."

والملاحظ على اجراءات اثاره هذه المسؤولية حسب المادة الجديدة أنها اجراءات دقيقة ومقصودة، فإسناد هذه العملية إلى مجلسي البرلمان معا عن طريق احالة طلب انعقاد المحكمة العليا إلى الجمعية الثانية تجنب اتفاق الجمعيتين سلفا على عزل الرئيس وقبل انعقاد المحكمة العليا، إذ أن رفض اقتراح دعوة المحكمة العليا للانعقاد من قبل الجمعية الثانية يسقط اقتراح توجيه اللوم أساسا، كما أن الموافقة عليه لا تعني ترتيب المسؤولية بذاتها، وإنما تعني أن الجمعية الثانية وجدت أن الموضوع حلي بالبحث من قبل المحكمة العليا، ومنذ تأييد الجمعية الثانية لقرار انعقاد المحكمة العليا تصبح سلطة الرئيس مشكوك في أمرها ويصبح الرئيس من الناحية الواقعية والسياسية عاجز عن ممارسة مهامه الوظيفية، فمن غير المنطقي استمرار الرئيس في ممارسة مهامه الدستورية وهو متهم بالاخلال الجسيم بأداء هذه الواجبات، ومن ثم يحل محله رئيس مجلس الشيوخ<sup>(2)</sup>.

(1) - رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص 41.

(2) - علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة... المرجع السابق، ص 17.

وأورد النص المعدل معيار موضوعي لتحديد المقصود بالإخلال بالواجبات والذي يتمثل في معيار عدم الملائمة مع ممارسة الولاية، أي عدم الملائمة مع كرامة الوظيفة التي سيجبها الخلل من جراء التخلف عن القيام بالمهام والواجبات الدستورية المطلوبة.

وعلى حد سواء مع حصانته القضائية فإنه لا يجوز استدعاؤه لسماع شهادته أمام أي سلطة قضائية أو إدارية فرنسية ولا يجوز أن يكون موضوعا لدعاوى أو عمل من أعمال التحقيق والمتابعة القضائية، كما تتعلق كل مدد التقادم والسقوط إلى غاية الشهر التالي لانتهاء فترة رئاسته، كما حظرت المادة 67 دعوة الرئيس للإدلاء بشهادته أو تفتيشه، لكن هذا الحظر لا يتعارض مع مبادرة الرئيس التلقائية بشهادته أو تقديم ما بحوزته من وثائق ومستندات أمام القضاء<sup>(1)</sup>.

إضافة لكل ما تقدم ذكره فإن المحكمة العليا - حسب المادة المعدلة - تتخذ قرارها بالبراءة أو العزل بأغلبية الثلثين، وهو الأمر الذي حسم الخلاف بشأن العقوبة التي يمكن أن تصدرها المحكمة على أن يكون التصويت سري ضمنا لاتخاذ القرار دون تأثير أو ضغط سياسي وحضرت المادة المعدلة الانابة أو التفويض في التصويت مع ملاحظة أن عزل الرئيس لا يحول دون اللجوء إلى القضاء العادي لمقاضاته عن الجرائم الخاضعة للتشريعات العقابية والقانون العام.

إن نظام المسؤولية الاستثنائية لرئيس الجمهورية الفرنسي الناجم عن هذه المادة الجديدة كما يقول الفقيه الفرنسي *Patrick Auvert* يختلف كثيرا عن النظام القديم بسبب أن المسؤولية أصبحت سياسية بشكل بحت، كما أن اجراء الاقالة أصبح كذلك يبتعد عن التأثير الجزائي<sup>(2)</sup>.

ومن ثم وضع هذا التعديل حدا لنقاش وخلاف فقهي كبير أثير بشأن طبيعة مسؤولية الرئيس، والجهة التي يقاضى أمامها، والحكم المترتب على ثبوت مسؤوليته، ومدى امكانية استدعائه للإدلاء بشهادته أمام سلطة قضائية أو إدارية، وغيرها من التساؤلات والإشكاليات التي كانت تثار في ظل صياغة النص الأصلي.

(1) - ويذكر هنا أن الرئيس " فاليري جيسكار ديستان " وافق من تلقاء نفسه على الادلاء بشهادته أمام محكمة جنح باريس وكان ذلك عام 1974 ومن قبله وافق الرئيس " ريمون بوانكاريه " عام 1914 على الادلاء بشهادته أمام الرئيس الأول لمحكمة استئناف باريس في قضية مقتل مدير صحيفة لوفيجارو على يد السيدة " كابو " . لتفاصيل أكثر أنظر:

- علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، المرجع السابق، ص16.

(2) - باتريك أوفير، المرجع السابق، ص413.

ومع ذلك فإن المصطلح الجديد للمساءلة " الاخلال بالواجبات " يبقى يحتفظ بشيء من الغموض والإبهام، فما هو مفهوم الاخلال أو التقصير الوظيفي؟ وكيف نصف واجبات رئيس الجمهورية في ممارسته لولايته بالتقصير؟ إننا لا نستطيع أن نجزم بوجود تعريف قانوني لهذه التعابير الغامضة، ومن ثم فالأمر يعود -كما كان عليه الحال في اصطلاح الخيانة العظمى- للجهاز المكلف باتخاذ العقوبة الذي يتولى تحديد معاني هذه المصطلحات الجديدة، وبالتالي يبقى الامر ملتبس إلا في حال جديد يأتي به القانون الأساسي لاحقا<sup>(1)</sup>.

وأخيرا نشير أنه من المفارقة العجيبة أن رئيس الجمهورية الذي لم يعد منتخبا من قبل البرلمان كما كان عليه الحال في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، أصبح من الممكن أن يقال من قبله - أي البرلمان<sup>(2)</sup> - إلا أن هذه الاقالة ليست سهلة المنال لأنها لا تتحقق إلا بأغلبية موصوفة هي أغلبية ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون الجهاز المعني<sup>(3)</sup> أو " المحكمة العليا " وتعتبر هذه الاغلبية ضمانا أساسية للتخلص من التهم الكيدية التي قد تستهدف الرئيس وهو في قمة هرم السلطة التنفيذية، كما أنها تغلق الباب أمام تدخل الاعتبارات السياسية في هذا المجال لاسيما إذا كان الرئيس لا ينتمي للحزب الذي يشكل الأغلبية البرلمانية<sup>(4)</sup>.

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية لجريمة الخيانة العظمى

ثار جدل فقهي كبير حول تحديد الطبيعة القانونية لجريمة الخيانة العظمى هل هي جريمة جنائية محدد مضمونها في قانون العقوبات بنص صريح، أم أنها جريمة يغلب عليها الطابع السياسي، انقسم الفقه بشأنها إلى ثلاثة اتجاهات. ويمكن تفصيل كل هذه الاتجاهات في الفروع الثلاثة التالية:

(1) - باتريك أوفير، المرجع السابق، ص414.

(2) - ومع ذلك فإنه لم يتقرر انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسي من الشعب مباشرة إلا عقب التعديل الدستوري لسنة 1962، للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة " ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية " - دراسة تحليلية مقارنة - الطبعة الأولى، 2013، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص218.

(3) - إن قرار اقالة رئيس الجمهورية يتخذ من قبل البرلمان المنعقد كمحكمة عليا، والذي يضم مجلسي البرلمان أي مجموع النواب والشيوخ.

(4) - علي يوسف الشكري تناسب سلطة الرئيس مع مسؤوليته في الدستور العراقي- دراسة مقارنة - موقع الأنترنيت، ص21.

## الفرع الأول

### الخيانة العظمى ذات طابع جنائي

يذهب جانب من الفقه الدستوري إلى القول أن جريمة الخيانة العظمى تعتبر من طبيعة جزائية يترتب عليها إثارة المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة ويسوق هذا الاتجاه لتدعيم رأيه الحجج التالية:

أولاً: أن الجزاء المفروض على هذه الجريمة هو جزاء ذو طابع جنائي يصيب الرئيس في حريته أو ماله أو في جسمه كالأعدام والاشغال الشاقة والسجن المؤبد أو المؤقت، هذا بالإضافة إلى أن كل خطأ سياسي جسيم يكون جنائية أو جنحة وفقاً لقانون العقوبات وهو ما يشكل خيانة عظمى<sup>(1)</sup>.

ثانياً: تترك الكثير من الدساتير التي تقر بمسؤولية رئيس الجمهورية بسبب اقترافه جريمة الخيانة العظمى القوانين الجنائية لتحديد الأعمال التي تدخل ضمن هذه الجريمة، ومن ثم فلا شك على الطابع الجنائي لهذه الجريمة.

## الفرع الثاني

### الخيانة العظمى ذات طابع سياسي

وبعكس الرأي الأول فإن الفقه الفرنسي يكاد يجمع على أن مسؤولية رئيس الجمهورية عن فعل الخيانة العظمى هي من طبيعة سياسية بالأساس<sup>(2)</sup> وهذا نظراً لكونها تهدد استقرار المؤسسات والمصالح العليا في البلاد كما أنها تُعد الاستثناء الوحيد على مبدأ اللامسؤولية السياسية، لذلك يؤكد الاستاذ فيدل على أنه لا يمكن اعتبارها جريمة (بالمعنى الجنائي) بسبب عدم تعريفها من قبل القانون الجنائي الذي اكتفى بتعريف جريمة الخيانة وأهمل التطرق لجريمة الخيانة العظمى وما يؤكد طبيعتها السياسية أكثر هو عدم تحديد ما يقابلها من عقوبات، وهي بذلك تختلف عن بقية الجنايات المنصوص عليها في قانون العقوبات ولا يمكن قياسها على جريمة الخيانة المجرمة في قانون العقوبات، فهي تختلف عن جريمة التخابر أو إفشاء الاسرار أو تسليم مواقع هامة للعدو أو غيرها من جرائم الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات.

(1) - علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2010، ص 149.

(2) - أنظر كل من

- مروان محمد المحروس المدرس، المرجع السابق، ص 65.

- هيثم حسين الهاشمي، المرجع السابق، ص 198.

من كل ما سبق يؤكد الأستاذ فيدل على أن جريمة الخيانة العظمى هي " كل اهمال خطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية <sup>(1)</sup>، أما الأستاذ Houriou فيعبر عن طبيعة جريمة الخيانة العظمى بالقول " إن هذا التعبير التقليدي الغامض يقصد به بصفة عامة الجرائم السياسية التي تهدد المؤسسات أو المصالح العليا للبلاد كالاهمال الشديد للواجبات الوظيفية ويمكن تطبيقها في حالة الخلاف الشديد مع إحدى المؤسسات الدستورية، كما لو رفض رئيس الجمهورية اعتماد نتائج الانتخابات التشريعية التي أعادت انتخاب نفس البرلمان الذي حله الرئيس من قبل <sup>(2)</sup>".

من هنا سمحت المناقشات البرلمانية في فرنسا بطرح مسألة إيجاد جهاز آخر مكلف بالتحقيق والاستعلام عند اتهام رئيس الجمهورية بجريمة الخيانة العظمى والذي أراد بعض البرلمانيين تأليفه من أعضاء من محكمة النقض الفرنسية، وبالعكس بدا من المفضل أن يكون هذا الجهاز عبارة عن لجنة ذات طابع برلماني - سياسي بامتياز - ومن ثم كان هذا التشكيل ذا طابع سياسي بكل تفاصيله وبالتالي من غير المنطقي وصفه بالجهاز القضائي، ضف إلى ذلك أن الهدف من وجود هذا الاجراء ككل -محاكمة الرئيس - لم يكن إدانة رئيس الجمهورية جنائياً وإنما سحب الثقة منه وإقالته من الحكم بسبب سياسته أو موقفه المحكوم عليه بأنه متناقض مع وظيفته.

كما أسقط النص المعدل عبارة العدل من الجهاز الذي أنيط به صلاحية الفصل في الاتهام الموجه للرئيس حيث أصبح يسمى فقط المحكمة العليا المجردة من كلمة العدل، وهذا الاسقاط أمر مقصود بذاته وذلك بسبب عدم وجود العنصر القضائي في تشكيل هذا الجهاز كما بينا ذلك آنفاً وهو ما يعزز ويدعم الطابع السياسي لمسؤولية الرئيس الفرنسي <sup>(3)</sup>.

تأسيساً من كل ما تقدم ذكره فإن نوع المسؤولية المرتبة على الرئيس حسب التعديل الجديد الذي طرأ على الدستور الفرنسي هي مسؤولية سياسية بامتياز وذلك للأسباب التالية:

- إن المادة الجديدة حددت مسؤولية الرئيس الفرنسي بالاخلال عن الواجبات، والمقصود بالواجبات هنا تلك الناشئة عن ممارسة مهامه الرئاسية، وهي بلا منازع ذات طبيعة سياسية.

(1) - عبد الله ابراهيم ناصف، المرجع السابق، 122.

(2) - أنظر:

- Andre Hauriou, droit constitutinnel et Institutions politiques, Paris, 1970, p. 926.

(3) - باتريك أوفير، المرجع السابق، ص415.

- إن الجهة التي أنيط بها صلاحية اتهام ومحاكمة الرئيس، تعتبر جهة سياسية كذلك بإمتياز، فكل من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ صلاحية دعوة المحكمة العليا للانعقاد وفي كل الأحوال لا بد من أن تقترن هذه الدعوة بموافقة المجلس الثاني.
- إن عضوية المحكمة العليا يتقاسمها أعضاء من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وليس من بينهم قضاة، ويرأس هذه المحكمة رئيس الجمعية الوطنية.
- إضافة إلى أن العقوبة المقررة على الرئيس الذي ثبت إدانته هي (العزل) وهي عقوبة بلا جدال ذات طابع سياسي<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث

#### الخيانة العظمى ذات طابع مختلط سياسي جنائي

أقر جانب ثالث من الفقه بأن جريمة الخيانة العظمى ليس لها طابع سياسي بحت ولا طابع جنائي بحت بل هي مزدوجة المضمون تشملهما معا السياسي والجنائي، حيث ترى مثلا الأستاذة *Camus* كعينة من هذا الاتجاه بأن هذه الجريمة تشمل إلى جانب الأفعال التي يعاقب عليها قانون العقوبات، المخالفات المتعمدة لنصوص الدستور، وخاصة منها ما يتعلق بالمصالح العليا للدولة كالاعتداء على مبادئ الديمقراطية وتجاهل الواجبات التي جاءت الأحكام الدستورية لتحقيقها<sup>(2)</sup>.

ويذهب الأستاذ *Duverger* إلى اعتبار الخيانة العظمى جريمة تقف عند الحد الفاصل بين السياسة والقانون الجنائي والتي تشمل اساءة استعمال الرئيس لوظيفته بغية تحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للدولة<sup>(3)</sup>

ومن هذه الأراء المتعددة نخلص إلى نتيجة مفادها أن الخيانة العظمى جريمة ذات محتوى متغير لم يلق اجماعا من حوله.

وما دام أن القانون العضوي الذي يحدد تشكيلة المحكمة العليا للدولة المختصة بمحاكمة الرئيس في الجزائر لم يصدر بعد، فإننا نكون مضطرين في هذه الحالة للاستئناس بالدستور الفرنسي الذي بين كيفية تشكيل هذه المحكمة للتدليل على الطابع السياسي لجريمة الخيانة العظمى، فهذه

(1) - مروان محمد المحروس المدرس، المرجع السابق، ص 65.

(2) - أنظر:

- *Camus, létat de nécessité en démocratie, Paris, 1965, p 397.*

(3) - أنظر:

- *M, Duverger, Institutions politiques et droit constitutinnel, Paris, 1970, pp. 840-841.*

المحكمة ليس فيها العنصر القضائي، فهي في حقيقة الامر مؤتمر للبرلمان مؤلف من أعضاء ينتمون للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وحسب المادة 89 من الدستور فإننا المحكمة العليا يرأسها رئيس الجمعية الوطنية، وبما أن هذا التشكيل ذا طابع سياسي محض كان من غير المنطقي وصفه بالجهاز القضائي.

وفي الأخير نقول أنه في غياب تعريف دستوري أو تشريعي لجريمة الخيانة العظمى وعدم تحديد عناصرها وآلية التصويت في المجلسين والأغلبية المطلوبة في هذا التصويت وأسلوب تشكيل المحكمة القضائية العليا تشير إلى أن مسؤولية التي كيفت في الدستور الفرنسي على أنها مسؤولية جزائية، هي مسؤولية سياسية، ويشير واقع الممارسة على أنها كذلك.

### المطلب الثالث

#### العناصر المكونة للخيانة العظمى

يقصد بالعناصر المكونة للخيانة العظمى تلك الأفعال التي تمس باستقرار الدولة واستمرارها في أداء وظائفها بصفة مستمرة ودائمة إن على المستوى الداخلي أو على المستوى الخارجي ومن أبرزها وأخطرها نذكر الأفعال التالية: الإخلال الجسيم بأداء الواجبات الدستورية، والتقصير أو الإهمال الجسيم في القيام بالوظائف الدستورية، والإضرار بالشخصية الداخلية للدولة وتشمل تغيير أو تعطيل أحكام الدستور، وعرقلة عمل السلطات العامة في الدولة، يضاف إلى ذلك كله الأضرار بالشخصية الخارجية للدولة، وسوف نتناول هذه المكونات كما يلي:

### الفرع الأول

#### الانحراف في أداء الواجبات الدستورية

من منطلق أن القواعد الدستورية في دولة القانون هي الأساس التي يجب احترامها والخضوع لها من الجميع حتى ولو تعلق الأمر برئيس الدولة، بحكم أن هذه القواعد تعد المرجع في تحديد حقوق وحرقات الأفراد يترتب على الإخلال بها في بعض الحالات وقوع الرئيس في جريمة الخيانة العظمى.

وقد اجتهد الفقه الدستوري في تحديد حالات إخلال رئيس الدولة بواجباته الدستورية وعلاقتها بحالة الخيانة العظمى فجاءت معظم الآراء كما يلي:

فقد ذهب الفقيه *Lair* إلى أن جريمة الخيانة العظمى تكون مقترفة من رئيس الدولة في عدة حالات، تشكل في مجملها مكونات الخيانة العظمى والتي يمكن حصرها في أمور ثلاث هي: خرق أحكام الدستور، وتجاوز حدود السلطات الدستورية، وإساءة التصرف في المصالح العليا للبلاد<sup>(1)</sup>.

واستأنس الفقيه *La ferrire* بدستور فايمار الالمانى لعام 1919 في تحديد مكونات الخيانة العظمى بانتهاك أحكام الدستور فهي كل خرق غير مشروع للقواعد التي جاء الدستور لتنظيمها. وحدد الفقيه *Gicquel* مضمون الخيانة العظمى بعنصرين هما: الإهمال الجسيم من جانب رئيس الدولة في قيامه بأداء الواجبات الدستورية، والانتهاك الصارخ لاحكام الدستور. أما الفقيه *Vedel* فقد رأى بأن مضمون الخيانة العظمى يتمثل في الانتهاكات الجسيمة للوجبات التي يختص رئيس الدولة بالقيام بها، وكذلك الإهمال الشديد للالتزامات الوظيفية. أما الفقيه *Prelot* فيرى أن جريمة الخيانة العظمى تثار كلما كان هناك خلاف خطير بين البرلمان ورئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

ولقد ذهب *L.Duguít* إلى القول بأنه أمام تعدد التعريفات التي أعطيت لجريمة الخيانة العظمى، وعدم تغطية الأمثلة التي ضربها شرح القانون الدستوري في فرنسا لها، فإن النصوص الدستورية التي نصت على هذه الجريمة هي نصوص لم يكتب لها التطبيق وستظل نصوصا ميتة، فالدستور لم يعرفها ولم يبين العناصر المكونة لها ولا العقاب ولا إلتزام الجهة القائمة والمكلفة بمتابعة اجراءات المتابعة، وفي كل مرة لم يغط الفقه هذه النقاط الحساسة، كما أنه لم توجد سوابق قضائية في هذا المجال بحيث لم يحدث وأن تمت ملاحقة رئيس جمهورية فرنسي في الجمهوريتين الثالثة والرابعة<sup>(3)</sup>، بتهمة ارتكابه لهذه الجريمة، ومن ثم تبقى الدراسة النظرية لهذا المجال قاصرة مادام لا يوجد ما يدعمها في الواقع العملي.

(1) - للمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر:

- *A.E.Lair; les hautes cours en France et a letrange; Paris; 1989; P42.*

- أشار إليه: رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص55.

(2) - وقد تم تنويع آراء الفقه الفرنسي في التعديل الدستوري لعام 2007 حيث اتجهت ارادة المشرع إلى مساءلة رئيس الجمهورية في حالة اخلاله بواجباته حسب نص المادة 68 سالفه الذكر، للمزيد من المعلومات حول آراء الفقهاء الفرنسيين: أنظر بالخصوص:

- رافع خضر صالح شبر، ص55-57.

(3) - عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص253.

ووضع الفقه العربي تعريفات متعددة لها، فقد عرفها بأنها " الإهمال الخطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية أو خرق أو انتهاك الدستور، على أن يترك تقدير ما إذا كان الفعل مكونا لهذه الجريمة من عدمه إلى الجهة المختصة باتهامه ومحاكمته (1)".

كما عرفها بأنها " جريمة سياسية ذات مضمون متغير يدخل فيه بصفة عامة الاخلال من جانب رئيس الجمهورية بواجبات وظيفته، والخلاف العميق مع إحدى السلطات العامة دون مراعاة لأحكام الدستور".

وما يلاحظ كذلك على المؤسس الدستوري في الوطن العربي لم يسلك نهج المؤسس الفرنسي في عدم تعريف جريمة الخيانة العظمى وتحديد العقوبة المخصصة لها، وإنما نص عليها صراحة وحدد مكوناتها على نحو ما هو موجود في قانون العقوبات ورتب عقوبتها الجنائية من اعدام واشغال شاقة والسجن المؤبد أو المؤقت (2).

ومن ثم نخلص إلى أن جريمة الخيانة العظمى بقي محتواها يتأرجح بين عدة مفاهيم ترتبط كلها بالاعتداء على استقرار وسير مؤسسات الدولة من خلال تعطيل أحكام الدستور.

## الفرع الثاني

### المساس بالشخصية الداخلية للدولة

إن المقصود بحماية الشخصية الداخلية للدولة، هو المحافظة على الأمن الداخلي لهذه الدولة القائم على عدة إعتبارات منها المحافظة على ثبات شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتماسك السلطات العامة فيها وعملها والعلاقة بينها، وبالتالي فالأفعال المكونة للخيانة العظمى والمتعلقة بأمن الدولة من جهة الداخل، يمكن ردها إلى كل فعل فيه مساس بكيان ونظام الدولة الداخلي، سواء بمحاولة تغيير حكمها أو الاعتداء على سلطاتها العامة وعرقلة عملها، وتتجسد الخيانة العظمى كذلك في الاجراءات الصادرة عن رئيس الدولة بإلغاء وثيقة الدستور أو تعديلها أو تعطيل العمل بها، دون مراعاة القواعد والاجراءات الواردة فيها (3).

(1) - علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص 145.

(2) - عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص 149.

(3) - يهدف رئيس الجمهورية من وراء عملية تغيير الدستور-كليا أو جزئيا-ما يلي:

- تغيير شكل نظام الحكم.

- تطبيق نظام تركيز السلطة.

### الفرع الثالث

#### المساس بالشخصية الخارجية للدولة

اتجهت بعض التشريعات إلى اعتبار الاعتداء على أمن الدولة الخارجي أي الأفعال الماسة بسيادة الدولة وبسلامتها الخارجية، بمثابة ارتكاب جريمة الخيانة العظمى تستوجب مساءلة رئيس الدولة، ومن أبرز الدساتير التي أحرزت تقدماً ملحوظاً في هذا المجال نذكر الدستور الأمريكي الصادر عام 1787 حيث حصر في الفقرة الثالثة من المادة الثالثة الأفعال التي ينتج عن ارتكابها تحقق جريمة الخيانة العظمى والتي تتمثل في الولاء للعدو من جهة، وتقديم المعونة والمساعدة للعدو من جهة أخرى.

كما نجد كذلك الدستور الفرنسي لكن ليس بنفس منهج الدستور الأمريكي. وإزاء ذلك، فقد جرت محاولة لتحديد العناصر التي تتكون منها الخيانة العظمى وتتحقق بموجبها مسؤولية رئيس الدولة، إذ قدم السيد *Pascal Dupart* مشروع قانون، ضمنه أفعال مضرّة بأمن الدولة الخارجي وتندرج ضمن الخيانة العظمى وهي على النحو التالي:

- إذا وافق رئيس الجمهورية على دخول قوات أجنبية، أو قدم لها المساعدة في دخولها إلى إقليم الجمهورية.

- إذا أعلن رئيس الجمهورية الحرب على دولة أخرى، دون موافقة البرلمان على ذلك.
- إذا أدين رئيس الجمهورية بارتكاب جرائم ضد أمن الدولة منصوص عليها في قانون العقوبات<sup>(1)</sup>.

---

= - تقوية وتدعيم مركزه السياسي في مواجهة السلطات الأخرى.  
- تحصيل شخصيته من المسؤولية بشكل مطلق.  
- الانتقاص من حقوق الإنسان أو مصادرتها.  
للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:  
- رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص 61.  
(1) - مرجع نفسه، ص 72.

## الفصل الثاني

### نظام مساءلة رئيس الجمهورية في الدساتير الجزائرية

عرفنا من خلال تطرقنا لما جاء في محتوى الفصل الأول أن الدول تسعى دائما إلى إثبات شرعية النظام الذي تعتنقه بوسائل شتى، تبدأ بتبني دستور مدون واضح المعالم يقوم على نظام حقيقي في توزيع الصلاحيات بين مختلف السلطات، مرورا بإيجاد آليات لتطبيق أحكام الدستور والتشريعات النافذة، وانتهاء بمساءلة من يثبت تقصيرهم في أداء مهامهم المحددة قانونا أو القفز عليها تحقيقا لمصالح وطموحات خاصة.

وهذا بخلاف الدول التي تلتزم فردية السلطة والحكم المطلق في إدارة مقدرات الدولة، فمثل هذا النوع من الأنظمة تشجع دساتير تحت إشرافها تولد ميتة تسعى من خلالها إلى إثبات شرعية سلطتها الغاصبية<sup>(1)</sup>.

ويتحكم في المسؤولية المتعلقة بهذا المنصب حسب التقاليد البرلمانية عدة اعتبارات منها القول بالمأثور الذي يجرّد الملك من أي مسؤولية " الملك لا يخطئ أو أن ذاته لا تمس"<sup>(2)</sup> المبدأ الجوهري للأنظمة الملكية التي تقوم على الحق الإلهي في الحكم<sup>(3)</sup>، ومن ثم كان للملك حرمة تدفع به خارج القانون لا محاسبة ولا مسؤولية يمكن أن تطرح عليه، فهو نفسه مصدر الحق كما أن العدالة تصدر باسمه، ولذا فهو لا يحاكم ولا يعاقب مهما كانت الأعمال والتصرفات التي يأتيها.

لذلك تعتبر اللامسؤولية امتياز يحمي المستفيد منها - وهو الملك - من جميع الدعاوى القضائية من جهة، كما تعني أن الملك لا يخضع لأية سلطة ولا يتحمل أية مسؤولية قانونية أو سياسية من

---

(1) - علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، مجلة الكوفة، العدد الخامس، المجلد الأول، سنة 2010، ص2.

(2) - للزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- عمارة فتيحة، مسؤولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة، العراق العدد الخامس، مارس 2006، ص 134.

- Philippe Ardant, institutions politiques et droit constitutionnel, librairie général de droit et jurisprudence, E.J.A. Paris, 19<sup>e</sup> édition, 2007, p. 229.

(3) - إن إعفاء بعض الملوك من المسؤولية في العصر الحديث كان على أسس دينية بحتة. أنظر مثلا دستور كل من البحرين (م. 1-33)، العربية السعودية (م. 55)، المغرب (م. 1-41)، الدنمارك (م. 6).

جهة أخرى<sup>(1)</sup>، وتستمد اللامسؤولية المطلقة للملوك مبرراتها وأسسها من مبادئ مختلفة تتمثل في حرمة ذات الملك المقدسة، ومن نظرية الملك لا يخطئ، ونظرية استمرارية الوظيفة الملكية.

لكن رئيس الدولة في النظام الجمهوري موقعه على خلاف ذلك، فهو مواطن يمارس مؤقتا وظيفة رئيس الجمهورية، ومن ثمة فإنه لا يجب الخلط بين حماية المهمة التي يتولاها والنظام القانوني الشخصي لصاحبها، تأسيسا على ذلك وما دامت مهمته مؤقتة فإنه ينبغي أن يكون من الممكن قطعها قبل نهايتها الطبيعية، وبعبارة أدق فإن المسؤولية الشخصية للمواطن رئيس الدولة وإقالة رئيس الجمهورية لا ينبغي أن تكونا من المواضيع التي يحرم الحديث فيها في النظام الديمقراطي، بإعتبارها تمثل مبدأ المساواة الذي يعتبر من أهم المقومات التي تقوم عليها الدولة القانونية، وهو المبدأ الذي حرصت الدساتير المقارنة على تقنينه.

من هنا ترتبط العدالة دائما بالمساواة في تطبيق القانون، ومن مقتضيات مبدأ المساواة معاملة جميع أفراد الشعب بشكل عادل في الحقوق والواجبات، ولا وجود لدولة القانون دون تطبيق هذا المبدأ فعليا، وتقتضي المساواة القانونية أن يكون شاغلي الوظيفة التنفيذية وفي مقدمتهم رئيس الجمهورية هو أول من يخضع للقانون ويحاسب على أخطائه، لاسيما وأن رئيس الجمهورية -أعلى منصب في البلاد - يفترض فيه أن يكون حامي الدستور والقانون وراعي مصالح الأمة، وليس سيدا للشعب ومستبيحا انتهاك الدستور والقانون<sup>(2)</sup>.

ومن المعلوم أنه بقدر ما تكون سلطة رئيس الجمهورية مقيدة بالمسؤولية بقدر ما يسمح بإعادة التوازن بين جميع المؤسسات الدستورية في الدولة.

بيد أن جانب آخر يرى أن مؤسسات الدولة - العليا منها بالخصوص - بحاجة لنوع من الاستقرار والاستمرارية، ومن ثم فإن رئيس الجمهورية لا يمكن أن يكون موضوع لدعاوى قضائية في غير زمانها، كما يجب أن يتخلص من آثار مد وجزر الاغلبيات البرلمانية، لأن له دور محوري وهام

(1) - أنظر دساتير كل من: الكويت (م. 45)، قطر (م. 64)، المغرب (م. 46)، الاردن (م. 30)، البحرين (م. 1-33) سلطنة عمان (م. 41) الدنمارك (م. 13)، كمبوديا (م. 7)، لكسمبورغ (م. 4)، إمارة موناكو (م. 2-3)، هولندا (م. 2-42)، اليابان (م. 3)، للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- إلياس صام، المركز الجزائري لرئيس الدولة في القانون الدولي وفي القانون الدستوري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013، ص 19.

(2) - رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، الطبعة الأولى، 2014، ص 13.

في العمل السياسي والدستوري وبالتالي ينبغي أن تكون له قوة تجعله يؤدي دوره كحكم بين سلطات الدولة، ومن المنطقي أن لا يساءل الحكم أو يعزل من قبل الخصوم أو اللاعبين وإلا فقد دوره واستقلالته كحكم<sup>(1)</sup>، ومنه تاه القانون والممارسة العملية - مدة ليست بالقصيرة - بين هذه الغايات المتناقضة<sup>(2)</sup>.

لذلك فمبدأ عدم مساءلة رئيس الدولة بقي قائما حتى بعد اعتماد كثير من الدول للنظام الديمقراطي<sup>(3)</sup>.

تأسيسا على ذلك فإن عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سواء من الناحية السياسية أو الجزائية تعتبر ركن النظم الدستورية الجزائرية منذ الاستقلال إلى وقتنا الحالي اللهم بعض الاستثناءات القليلة التي تكاد أن تتساوى مع العدم سواء بسواء<sup>(4)</sup> الأمر الذي أثر سلبا - حسب اعتقادنا - على التوازن المفترض وجوده بين السلطات الثلاث وساهم بشكل جلي في ضعف أداء السلطة التنفيذية وتراجع دورها الرقابي كما سنرى لاحقا، ومن هنا يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أفاد رئيس الجمهورية بكامل الاستقلالية التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام البرلماني الملكي وذلك رغم اختلاف مركز كل منهما<sup>(5)</sup>، بحكم أن سبب عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني يعتبر سبب وجيه يرجع إلى قاعدة معروفة في الفقه الدستوري البريطاني قاعدة "عدم تصرف الملك في الشؤون العامة للدولة بمفرده" وبالتالي لا يمكن أن يكون مسؤولا نظرا لكونه لا يملك أية سلطة أصلا، وكما هو معلوم فإن المسؤولية لا تقوم إلا مع امتلاك السلطة على أساس أن هناك تلازم وترابط بينهما، وبالنتيجة فإن المسؤولية بلا سلطة ظلم بين لمن تقام ضده، والسلطة بلا مسؤولية ظلم بين أيضا لمن يخضع لها<sup>(6)</sup>.

(1) - علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، مرجع سابق، ص 6.

(2) - باتريك أوفير، المرجع السابق، ص 408.

(3) - أنظر:

- Christian bidégaray, le principe de responsabilité fondement de la démocratie, Revue, pouvoirs, n°92, PUF, Paris, 2000, P. 6.

(4) - سوف نتطرق إلى هذه الاستثناءات فيما سيأتي من هذه الرسالة.

(5) - محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 149.

(6) - عزه مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 13.

لذلك فالدساتير في الانظمة المقارنة لم تقم نظاما لا حدود له لعدم المسؤولية رغم أن طبيعة هذه المسؤولية لم تكن واضحة بالشكل الذي يزيل اللبس والغموض عنها، ضف إلى ذلك فإن هذه المسؤولية لم تطرح في معظم الأحيان وفق الاجراءات والقواعد المتوقعة والمحددة في الدستور، حيث تمت اقالة رؤساء أو هددوا بالإقالة دون مراعاة أو احترام الأشكال والأحكام الدستورية التي تنظم عملية مساءلة الرئيس سياسيا<sup>(1)</sup>.

في حين أنه لم تجر في الجزائر محاكمة أي رئيس للجمهورية أو اقالته نتيجة لتطبيق المسؤولية السياسية عليه، وبالتالي يمكن القول أنه قد بذلت جهود كبيرة في بلادنا ليس لترسيخ مسؤولية رئيس الجمهورية، وإنما بذلت هذه الجهود لتحقيق عكس ذلك لاستبعاد أية قضية تتناول المسؤولية الجزائرية الشخصية أو المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

ولم يشد التعديل الدستوري لسنة 2016 على هذه القاعدة على الرغم من أن المادة 177 منه نصت على انشاء محكمة عليا للدولة مهمتها محاكمة كل من رئيس الجمهورية الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، وكذا محاكمة الوزير الاول عن الجنايات والجرح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه الوظيفية<sup>(2)</sup>.

ومع هذا فقد ربطت هذه المادة أمر تطبيقها بضرورة صدور قانون عضوي لاحق، هذا الأخير لا يزال بعيدا عن أولويات القائمين على السلطة في الجزائر رغم مرور حوالي عشرون سنة على صدور دستور 96 وعلى الرغم كذلك من كثرة التعديلات التي عرفها هذا الأخير، لكن الملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحمل هذه القضية محمل الجد وراح يهمل توظيف تطبيقها في الميدان العملي، مما يؤكد أن وجود هذه المادة الدستورية هو عملية تجميلية استعملها المؤسس الدستوري لإهام الغرب بوجود مسؤولية تتعلق برئيس الجمهورية، اقتضتها ضرورة تحسين صورة القائمين على السلطة أمام الرأي العام الدولي لاغير، أما تفعيلها فإنه أمر لا يهم.

(1) - فمثلا جرى اتهام ومحاكمة الرئيس الفرنسي بيتان عام 1944 عن جريمة الخيانة العظمى أمام المحكمة القضائية العليا، على خلاف ما ينص عليه دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875 الذي أنط بالجمعية الوطنية صلاحية الاتهام والمحاكمة الأمر الذي أثار النقاش حول شرعية هذه المحاكمة كونها جرت أمام هيئة غير مختصة دستوريا. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر: علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، المرجع السابق، ص5.

(2) - أنظر نص المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

من كل ما تقدم فإنه يتعين علينا التفرقة بين حماية الوظيفة التي يتولاها المواطن رئيس الجمهورية، وبين وضعه الشخصي<sup>(1)</sup>، وبالتالي يعتبر رئيس الجمهورية في الجزائر في منأى عن المسؤولية السياسية المباشرة في اطار ممارسة مهامه ووظائفه -اللهم تلك التي وجدت وجودا نظريا مع دستور 63-<sup>(2)</sup>، وهذا الإعفاء كان له عدة مبررات منها أن رئيس الجمهورية يمثل قمة الهرم في الدولة، والمحور الاساسي الضامن لاستقرار المؤسسات العليا فيها، وبالتالي في اخضاعه للمسؤولية السياسية يجعل المؤسسات السياسية مهددة بالانهيار عند نشوب أول خلاف بينها.

ومع ذلك فلن يتمتع بهذه الحماية بصفته مواطنا يحتاج إلى تزكية من الرأي العام ليتمكن من شغل منصبه الرئاسي عهدات أخرى وأنه بحاجة للموافقة على مشروعاته في مختلف الاستشارات والاستفتاءات التي يعرضها على الشعب، بالإضافة إلى حاجته الملحة في إتفاف الشعب حوله عند وجود أي خلاف محتمل بينه وبين الأغلبية البرلمانية، ومن هنا جاءت المسؤولية غير المباشرة لتطبق على رئيس الجمهورية كبديل حقيقي لشبه اختفاء المسؤولية المباشرة له.

تأسيسا على ما سبق توضيحه نجد أن رئيس الجمهورية يمكن أن يخضع لنوعين من المسؤولية، الأولى حددتها ونظمتها النصوص الدستورية وتسمى بالمسؤولية المباشرة (مبحث أول) والثانية أوجدها التطبيق الفعلي للممارسة العملية لمختلف التجارب الانتخابية عندما يقف وجها لوجه أمام الأمة وتسمى بالمسؤولية غير المباشرة (مبحث ثان).

(1)- حيث جاء في التقرير الذي أعدته شعبة دراسات التشريع المقارن لدائرة الشؤون الأوربية في مجلس الشيوخ الفرنسي ما يلي " إن الحصانة تهدف إلى حماية الوظيفة لا إلى حماية صاحبها، ومن ثم يجب أن تكون مطلقة طيلة مدة الولاية فقط، بحيث تنتهي مع نهاية ولاية المعني بها حتى يصبح من الممكن مقاضاته وعلى حد سواء مع كل أفراد الشعب فلا تمييز بينهما إلا مؤقتا ولعلة المنصب... هذا فضلا ان حماية الوظيفة تقتضي حمايتها من حاملها نفسه في حالة ما إذا تخلف عن أداء واجباته في بعض الصور أو الظروف أيا كانت بشكل لا يتفق مع مواصلة ولايته الأمر الذي يقتضي عزله مبكرا وقبل انتهاء مدة ولايته..." للمزيد من المعلومات أنظر بالخصوص:

- علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، المرجع السابق، ص 8.

(2)- نقول أن دستور 63 أوجد مسؤولية سياسية مباشرة لرئيس الجمهورية لكنها مسؤولية نظرية لا يمكن تجسيدها عمليا بسبب كثرة العوامل السياسية والقانونية التي جعلت من الصعوبة بمكان تجسيدها أو تفعيلها على أرض الواقع. وللزيد من التفاصيل حول هذه الصعوبات والعراقيل أنظر لما سيأتي من خلال هذه الأطروحة.

## المبحث الأول المسؤولية المباشرة لرئيس الجمهورية

من المعلوم أن السلطة تتجسد في شخص رئيس الجمهورية الذي يعتبر المحرك الحقيقي والمسير الرئيسي لها<sup>(1)</sup>، بناء على ذلك انتزعت الأفكار الديمقراطية تدريجيا مبدأ مسؤولية الحكام كمبدأ ملازم للنظام الجمهوري القائم على سيادة الشعب في اختيار رئيس الدولة ومساءلته عند حدوث أي تقصير أو إهمال في إدارة شؤون الحكم<sup>(2)</sup>.

ومن ثم نجد أن واضعو الدساتير في النظم الجمهورية حاولوا دائما جاهدين تحقيق نوع من التوازن بين سلطة وحصانة رئيس الدولة، أي بين مقتضيات تقييد السلطة وتحديد المسؤولية، وذلك من خلال تطوير قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة وإدخال بعض الاستثناءات عليها بغية تقاضي الإفراط في عدم محاسبة من يتولى ممارسة أعلى سلطة في البلاد.

هكذا فإنه في ظل ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات واسعة في الجزائر وفي مختلف النظم المقارنة كان لابد من تقرير آليات لمساءلته حتى لا نكون أمام خروج واضح على مبدأ توازن السلطة والمسؤولية، لاسيما وأن مركز رئيس الجمهورية كان دائما مركزا مدعما وقويا في ظل الظروف العادية ويزداد قوة في الظروف الاستثنائية<sup>(3)</sup>.

بيد أن مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية منها بالخصوص طبقت في الانظمة الدستورية المقارنة بشكل متفاوت لاسيما في ظل الاختلاف الحاصل حول تحديد أساسها ومضمونها ونطاقها، وهو التذبذب الذي وقع فيه المؤسس الدستوري الجزائري، حيث نجده بعدما نص على وجود هذه المسؤولية في أول الدساتير الجزائرية (مطلب أول) عاد بعد ذلك وتراجع النص عليها في الدساتير اللاحقة وأقام حصانة مطلقة لرئيس الجمهورية شبيهة بتلك الحصانة التي يتمتع بها الملك في الانظمة البرلمانية،

(1) - عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص 134.

(2) - أنظر:

-Ph, Ardant, *responsabilité politique et penale des chefs d'état des chefs de gouvernement et des ministres, R.I.D.C, 2/2002, p. 465.*

(3) - للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص 134.

- العايب سامية، المسؤولية في القانون الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2014، ص 138.

وبالتالي غاب بالكلية النص على هذه المسؤولية على الرغم من السلطات الواسعة التي كان ولازال يتمتع بها الرئيس (مطلب ثان).

## المطلب الأول

### المسؤولية السياسية في ظل دستور 63

إن دستور 63 وعلى الرغم من رفضه للنظامين البرلماني والرئاسي التقليديين على أساس أنهما لا يحققان التوازن المنشود بين المؤسسات<sup>(1)</sup> إلا أن النظام الذي عمل المؤسس الجزائري على تشييده في هذا الدستور لم يستطع إقامة التوازن المفروض بين مؤسسات الدولة في الأنظمة الغربية التقليدية، بل سعى المؤسس الدستوري من خلاله إلى جعل هذا النظام يركز على مؤسسة واحدة هي مؤسسة رئيس الجمهورية وذلك بوقايته من رقابة المؤسسات الأخرى وحمايته من كل مساءلة، ولكن ومع ذلك فإن هذا الدستور صنع الاستثناء بنصه على مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام المجلس الوطني (البرلمان)، وذلك حينما أقر على أن "رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني..."<sup>(2)</sup>.

بيد أنه وقبل الخوض في تفصيل مختلف اجراءات تحريك هذه المسؤولية ينبغي الإشارة إلى ملاحظة مهمة وهي أن واقعية هذه المسؤولية كانت محل خلاف وجدل كبير عند الفقه الدستوري الجزائري، فهي عند البعض نص مجرد من الروح يُعتبر فقط من الحيل الكثيرة التي جاء بها المؤسس الدستوري لسنة 63، وبالتالي في حقيقتها هي مسؤولية تضمنها نص ولد ميتا لأنه من الصعب إن لم نقل من المستحيل تجسيدها على أرض الواقع، ومن ثم اعتبرت مجرد مسؤولية نظرية لا واقعية. ولكن مع تسليمنا بأهمية ووجاهة وقيمة هذه الملاحظة في التنبيه إلى ضعف فعالية هذه المسؤولية في التأثير على المركز القوي لرئيس الجمهورية، إلا أنه يمكن القول أن دستور 1963 كان الدستور الوحيد الذي أوجد المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية على الرغم من أنه (أي الدستور) جعل منه (أي رئيس الجمهورية) شخصية لا تقام من أية مؤسسة دستورية أخرى، إذ جعله المحدد الفعلي للسياسة الداخلية والخارجية للبلاد وفقا للارادة والمشية الشعبية التي يقوم الحزب برسمها والمجلس الوطني بالتعبير عنها.

(1) - حيث عبر المؤسس الجزائري صراحة على عدم الامتثال للنماذج التقليدية لأنظمة الحكم، إذ جاء في ديباجة دستور 63 مايلي " فلا يمكن للنظامين الرئاسي والبرلماني الكلاسيكيين أن يضمنا هذا الاستقرار، إذ لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد..."

(2) - أنظر المادة 47 من دستور 63.

وتأتي المبادرة المتضمنة تحريك مسؤوليته (أي رئيس الجمهورية) عن طريق ايداع لائحة سحب الثقة موقعة من قبل ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس الوطني<sup>(1)</sup>، والتي يوجب التصويت عليها فيما بعد من قبل الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، وعند تحقق هذه الأغلبية توجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس الوطني<sup>(2)</sup>، وهي الاجراءات الدستورية الشاقة المطلوبة لمحاسبة رئيس الجمهورية سياسيا والتي نتولى تحديدها (الفرع الأول) هذه المسؤولية من الناحية السياسية لا معنى لها في نظام سياسي يعتق الاحادية الحزبية ووحدة الرئاسة بين الحزب والدولة (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### إجراءات تحريك المسؤولية السياسية

جدير بالملاحظة أنه قبل تفصيل هذه الإجراءات لابد من الاجابة على إلى تساؤل مهم يتعلق بنوع المسؤولية المقصودة في هذا الدستور هل هي فردية تخص رئيس الجمهورية بمفرده أو تضامنية تمس كل الطاقم الحكومي؟

بإدعاء يبدأ بقول أن المسؤولية المشار إليها في هذا الدستور تبدو من الناحية القانونية، لأول وهلة، على أنها فردية تؤدي إلى استقالة رئيس الجمهورية وحده، وليست جماعية يترتب عنها سحب الثقة من كل الطاقم الحكومي بصفة تضامنية<sup>(3)</sup>، مع العلم أن قرار سحب الثقة الموجه إلى رئيس الوزراء في النظام البرلماني يعتبر موجه للوزارة (الحكومة) بأكملها، على أساس أن رئيس الوزراء هو رمز الحكومة وقائد طاقمها وعنوان سياستها<sup>(4)</sup>، لذلك يطرح التساؤل عن سر استبعاد هذه المسؤولية عن بقية الطاقم الحكومي في الدستور الجزائري، على الرغم من أن رئيس الجمهورية المستقيل هو رئيس الحكومة بنص الدستور الذي أسند السلطة التنفيذية برمتها إضافة إلى رئاسة الدولة وقيادة الحزب الواحد<sup>(5)</sup> حيث يتولى هو بنفسه مهمة قيادة كل المؤسسات العليا.

أما فيما يخص الإجراءات المتبعة لمحاسبة رئيس الجمهورية سياسيا فيمكن القول أن المؤسس الدستوري حصرها في اجرائين مهمين. الأول يتعلق بإيداع لائحة سحب الثقة التي يتعين

(1) - أنظر المادة 55 من دستور 63.

(2) - أنظر المادة 56 من دستور 63.

(3) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 150.

(4) - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 22.

(5) - الأمين شريط، المؤسسات السياسية الجزائرية، بدون تاريخ ولا مدينة، نشر، ص 372.

توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس، والثاني يتعلق بالتصويت على لائحة سحب الثقة يكون بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس وهو ما يشكل استحالة مادية في قدرة المبادرين بلوغ هذا النصاب الصعب، ولا يكون التصويت على هذه اللائحة إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة من يوم إيداع اللائحة، وعلى هذا الأساس، وضع المؤسس الدستوري قاعدته في تبني مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بطريقة تجعل أمر تحقيقها ضربا من ضروب الخيال، فدستور 1963 قضى بأن السلطة التنفيذية تعطى لرئيس الجمهورية وهو المسؤول وحده أمام المجلس الوطني الذي يعين وزرائه، على أن يختار ثلثهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم للمجلس، وهو المحدد لسياسة الحكومة، وتوجيهها طبقا لإرادة الشعب التي يجسدها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### عوائق تحريك المسؤولية السياسية عمليا

بعدما تطرقنا لإجراءات تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا، فإن السؤال الذي يفرض نفسه بإلحاح هنا هل أن انعقاد هذه المسؤولية أمر ممكن وأكد من الناحية العملية؟ أم أن تحقيقها في أرض الواقع يعتبر ضربا من الخيال ومهمة تبقى شاقة على أعضاء المجلس الوطني مهما بذلوا من مجهودات ومهما حاولوا لتجسيدها بحكم كثرة العقبات الدستورية الموضوعية في طريق تطبيقها؟

بداية نقول أن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية حسب دستور 63 تبدو للوهلة الأولى أنها مسؤولية سهلة التجسيد على أرض الواقع يمكن بمقتضاها عزل وتنحية رئيس الجمهورية بمجرد تجسيد الشروط المذكورة في النصوص الدستورية.

بيد أنه لما كانت العبرة ليست بالوجود النظري لهذه النصوص، بل يجب أن تكون هناك امكانية تطبيقها على أرض الواقع، بناء على ذلك فإن المتأمل بدقة في الشروط المطلوبة والمطلع الجيد على الظروف السياسية السائدة في ذلك الوقت يدرك أن تجسيدها في أرض الواقع أمر صعب المنال إن لم يكن مستحيلا، وذلك من عدة نواحي نذكرها كما يلي:

(1) - وليد شريط، المرجع السابق، ص 387.

### (أولاً) - وحدة القيادة بين الحزب والدولة عائق على حرية تحريك مسؤولية الرئيس

لقد حمل الدستور الجزائري لسنة 1963 في طياته تناقضات عديدة جعلت من تطبيق النصوص الدستورية مهمة تكاد تكون شبه مستحيلة، ومن هذه المتناقضات نجد في المقام الأول النص على مسؤولية الرئيس أمام المجلس الوطني، بموجب المواد المتعلقة بملتمس الرقابة كما سبق أن بينا، والتي من الصعب تجسيدها على أرض الواقع نظرا لوجود العوامل التالية:

01 - في وجود رئيس يتمتع بسلطات دستورية واسعة منتخب من الشعب مباشرة وفي الوقت نفسه الأمين العام للحزب الواحد الذي قام بترشيح النواب، هذا الرئيس جعله الدستور مسؤولا أمام المجلس ويمكن إسقاطه من قبل نواب هو نفسه قام بترشيح جزء كبير منهم<sup>(1)</sup>، وهو الأمر الذي يشكل حاجزا معنويا أمام النواب إذا أرادوا تجسيد محاسبة الرئيس خاصة وأن الواقع السياسي أثبت أنه لا يمكن تصور وجود خلاف سياسي بين المؤسستين (رئاسة الجمهورية والمجلس الوطني) على أساس انتماء كلاهما للحزب الواحد المجسد للإرادة الشعبية، ومن المعلوم أن تحريك المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية هو خلاف حزبي أكثر مما هو خلاف بين مؤسستين دستوريتين، ومرد ذلك أنه لا يتصور خلاف بين نواب الحزب الواحد حتى لا يكون في ذهن الرأي العام بأن نواب هذا الحزب مختلفون حول أمر جوهرية الذي قد يدخل الحزب في أزمة سياسية تحول دون التحكم في زمام الأمور والسيطرة على سدة الحكم<sup>(2)</sup>.

02 - النفوذ الكبير للقيادة الحزبية داخل وخارج المجلس: مادام أن السلطة التشريعية تشتت في نواب المجلس الوطني انتمائهم للحزب الواحد جبهة التحرير الوطني والالتزام بقوانينه والتقييد بتوجيهات القيادة الحزبية، مما ينتج عنه تأثير هذه القيادة على خيارات السلطة التشريعية من الداخل ومن الخارج، فمن الداخل يبرز تأثير (رئيس المجلس) ومن الخارج يبرز تأثير (رئيس الجمهورية)، مما يعيق حركية وفاعلية المجلس، ذلك أن النواب لن يتخذوا أي موقف ولن يقدموا على أي عمل لا يتماشى مع توجهات القيادة الحزبية وبالتالي يكون للسلطة التنفيذية بمقتضى ذلك نفوذ كبير داخل المجلس نتيجة لوحدة القيادة للحزب وللدولة<sup>(3)</sup>.

(1) - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 38.

(2) - وليد شريط، المرجع السابق، ص 387.

(3) - ليلي بن بعلية، آليات الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2004.

03 - تأثير الحزب الواحد على توجهات النواب: لقد أصبحت الأحزاب السياسية تلعب دورا كبيرا في التأثير على عمل النواب بحيث أصبح النائب لا يعدو أن يكون ممثلا للحزب الذي ينتمي إليه ، ويبلغ هذا التأثير أقصى مداه في الأنظمة ذات الأحادية الحزبية خاصة إذا علمنا أن المسؤول الأول عن الحزب هو في آن واحد رئيس السلطة التنفيذية في الدولة كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية في الجزائر الذي يعتبر في نفس الوقت الأمين العام للحزب الواحد (جبهة التحرير الوطني)، كما أن رئيس السلطة التشريعية يقوم بدور كبير في سير اعمال المجلس ليس فقط فيما يخص الجوانب الادارية التي أسندت له، بل يتمتع بسلطات واسعة في تسيير مداولات المجلس ورئاسة مكتبه وكذا التنسيق بين أنشطة وأعمال اللجان، والإشراف على اجتماع رؤساء اللجان وتنظيم العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وغيرها من الصلاحيات التي تسمح له بالتأثير على النواب واستقلاليتهم في أداء الأدوار والمهام المنوطة بهم، وحتى على المناقشات العامة<sup>(1)</sup> وبالتالي فالعضوية في القيادة السياسية للحزب، المتمثلة في اللجنة المركزية<sup>(2)</sup>، لأعضاء القيادة على مستوى المجلس الوطني تساهم في تأثير الحزب على ذلك المجلس بحيث يشعر النواب، بموجب ذلك، بنفوذ أكبر لمسيرى البرلمان الذين هم أعضاء فيه بسبب انتمائهم للقيادة السياسية على أساس أن هؤلاء المسؤولين يعملون على تنفيذ تعليمات تلك القيادة للحفاظ على مكتسباتهم ومراكزهم<sup>(3)</sup>. إن النواب في ظل هذه المعطيات يشعرون بالضعف والهيبة أمام قيادات مؤسساتهم الحزبية من أعضاء اللجنة المركزية، سواء من حيث المنصب أو من حيث الحق في الرقابة والتوجيه، ذلك أن عضو اللجنة المركزية بهذه الصفة يقتضي أن ينال الاحترام الكامل والتبجيل التام من النواب، بل أن هذا الاحترام

(1) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري.....المرجع السابق، ص 152.

(2) - المادة 98 من القانون الأساسي للحزب تقرر بأن يكون أعضاء مكتب المجلس ورؤساء اللجان الدائمة بهذه الصفة أعضاء في اللجنة المركزية، وبفقدانهم لتلك الصفة يفقدون العضوية في اللجنة المركزية.

(3) - سنعطي مثلا حيا على التداخل الموجود بين مؤسسات الدولة وهيئات الحزب في ذلك الوقت وهو أن انتخاب نواب المجلس الوطني الذي تم في 20 سبتمبر 1964 كانت القوائم المتنافسة في هذه الانتخابات جميعها من إعداد اللجنة المركزية لجبهة التحرير الوطني، أما بالنسبة لنتائجها فالملاحظ أنه من بين 138 نائبا 48 منهم كانوا أعضاء في اللجنة المركزية للحزب المنتخبين في مؤتمر الجزائر (أفريل 1964)، و من بين هؤلاء الأعضاء يوجد 34 نائبا كذلك في المجلس الوطني للحزب، غير أن هذا التداخل بلغ أوجه بين المجلس الوطني وبين المكتب السياسي للحزب على أساس أن أعضاء المكتب السياسي (16) جميعهم أعضاء في المجلس الوطني باستثناء العقيدين بومدين والزييري للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 155.

- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص ص 34-35.

قد يصل ببعض النواب إلى عدم معارضته حتى وإن أدى ذلك إلى التنازل عن بعض الحقوق النيابية كالتدخل والتعقيب والتوضيح، وهذا بالطبع قد يكون رهبة من العقوبة التأديبية أو رغبة في بعض المكاسب التي يمكن أن ينالها النائب مستقبلاً، هكذا نخلص إلى أنه ما دام النواب مجرد مناضلين في الحزب يقترحون ويرشحون من قبله، فلا يمكن -حين إذن- تصور قيام هؤلاء النواب مع هذا الالتزام والانضباط الحزبي بمخالفة التعليمات والتوجيهات الحزبية والوقوف ضد الأمين العام عن طريق سحب الثقة منه، فهذا الإجراء إن تم فعلاً فإنه يعتبر مغامرة من طرف النواب قد يعرضهم إلى المرور على لجنة التأديب داخل هياكل الحزب، ذلك أن المناضل مطالب بالالتزام الكامل بتوجهات الحزب الذي ينتهي إليه تحت طائلة النظام التأديبي، ووفقاً للقانون الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني آنذاك، فإن النائب يخضع في القضايا التأديبية للجنة الانضباط الموجودة على مستوى المركزي<sup>(1)</sup>، والعقوبات التي يمكن أن يخضع لها تختلف من حيث الدرجة<sup>(2)</sup> وذلك حسب الأخطاء التي يرتكبها ومدى جسامتها وخطورتها على استقرار الحزب والدولة<sup>(3)</sup>، ولعل المقولة التي أوردها الأستاذ بيردو تعتبر دليل واضح على مدى أولوية الحزب على البرلمان، فهو يرى بأن النائب في البرلمان يتحول بفعل تأثير الحزب الذي ينتمي إليه " من مصفق إلى مسجل ثم صامت " وفي اعتقاده أن القضايا والخيارات السياسية الكبرى والمصيرية قد لا تتحدد ضمن المناقشات العلنية التي تتم داخل قبة المجلس النيابي، بل يتم رسم معالمها وبلورتها في الاجتماعات السرية التي تتم داخل هياكل وأطر الحزب<sup>(4)</sup>، هكذا يمكن القول أنه لئن كان الحزب يتمتع بهذه القدرة على التأثير في اختيارات وتوجهات النواب فإن ذلك يؤكد بما لا يدع مجالاً للشك على مدى صعوبة تجسيد هذه المسؤولية في الميدان العملي.

وعلى ضوء ما سبق يتضح لنا بجلاء أن النواب في المؤسسة التشريعية باشتراك انتمائهم للحزب والالتزام بالتالي بلوائحه وأنظمتها الداخلية، وترشيحهم من قبل القيادة الحزبية مجبرين على التقيد بتوجهات هذه القيادة، ومن ثم تبعيتهم لها إذا رغبوا في إعادة ترشيحهم مرة أخرى وعدم

(1) - المادة 113 من القانون الداخلي للحزب.

(2) - قد تصل العقوبة إلى حد سحب الثقة من مناضل عضو في مجلس منتخب مادة 102-6 من القانون الداخلي للحزب.

(3) - فهناك عرقلة السير الحسن للمؤسسات، الامتناع عن تنفيذ التعليمات والأوامر أنظر المادة 99 من القانون الداخلي للحزب.

(4) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري.....ص147.

تعرضهم لجزاءات تأديبية تكون إما مباشرة بسحب عضويتهم من داخل هياكل الحزب بحجة مخالفتهم للأحكام واللوائح التنظيمية للحزب، أو بطريقة غير مباشرة بعدم قبول ترشحهم مستقبلا نتيجة لمواقف اتخذوها تتعارض أو لا تتوافق مع توجيهات القيادة السياسية للحزب<sup>(1)</sup>.

لهذه المعطيات وغيرها يمكن القول أن المجلس الوطني كان المؤسسة الهشة التي تحكم فيها الرئيس دون غيرها، وبسهولة تامة دون أن يكون لهذا المجلس القدرة الكافية على مساءلته سياسيا<sup>(2)</sup>.

### (ثانيا) - الحل التلقائي للمجلس الوطني قيد على تحريك مسؤولية الرئيس

ومن مظاهر عدم فعالية الآليات المذكورة في تحريك المسؤولية السياسية للرئيس من جهة أخرى، تشير إلى الحل التلقائي المسلط على المجلس الوطني (البرلمان) في حالة ممارسة هذا الأخير لحقه الدستوري ونجاحه في تحريك المسؤولية السياسية اتجاه رئيس الجمهورية، الأمر الذي يجعل النواب يتخوفون من مباشرة هذا الحق، وبالتالي يفضلون الاحجام والتعاشي مع الرئيس عوض الاقدام على متابعة اجراءات نتائجها الوخيمة على النواب محسومة مسبقا، وهي فقدانهم المزايا التي توفرها العضوية في البرلمان بفعل تهديدهم بسيف زوال هذه العضوية إن تحققت الأغلبية المطلوبة لتحريك مسؤولية الرئيس السياسية، وهو ما يفقد مسألة تقرير مسؤولية الرئيس أهميتها ودورها لان تقريرها من قبل النواب يعني بالنتيجة إصدار قرار إنهاء مهامهم<sup>(3)</sup> وخروجهم القيصري من قبة البرلمان قد تكون دون رجعة بحكم فقدانهم لثقة القيادة الحزبية.

بمعنى أن الرغبة الجامحة التي تتملك النواب في المحافظة على مجموعة الامتيازات التي يمنحها الدستور أو القوانين الداخلية للمنتمي للمجلس تجلهم يتراجعون أو لا يقدمون أصلا عن سحب الثقة من رئيس الجمهورية، لأن نجاح عملية تحريك مسؤولية الرئيس يعني حل المجلس الوطني والعودة إلى الهيئة الناخبة التي يكون لها دور أساسي في منح النواب الثقة من جديد أو منعها عنهم، وهو ما يفسر عدم تهافت النواب في تحريك مسؤولية الرئيس السياسية.

(1) - السعيد بوشعير، المرجع نفسه، ص 150.

(2) - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 35.

(3) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، ...، المرجع السابق، ص-ص، 244، 243.

### (ثالثا) - تحريك مسؤولية الرئيس يؤدي إلى سقوط كلي لمؤسسات الدولة

ومن ناحية ثالثة فإن تطبيق هذه المسؤولية تؤدي في نفس الوقت إلى سقوط المؤسسات العليا في الدولة جميعها لأن سحب الثقة من الرئيس يتبعه آليا -كما قلنا- حل البرلمان الشيء الذي يجعل هذا النظام ككل يوصف بكونه نظاما مغلقا.

ومن ثم فإن المنطق يقتضي في الانظمة ذات الحزب الواحد عدم تناسب هذه الأحادية مع المسؤولية السياسية المعروفة في الانظمة البرلمانية، لأنه لا يعقل أن يساءل سياسيا رئيس جمهورية جعل الحزب منه مفتاح المؤسسات السياسية و منحه سلطات مطلقة تقريبا جعلت وزنه السياسي يفوق بكثير الوزن السياسي للنواب<sup>(1)</sup> وحتى باقي مؤسسات وأجهزة الدولة، الأمر الذي روض المجلس الوطني وخلق منه مجرد غرفة تسجيل لإرادة ورغبة رئيس الجمهورية، حيث استولى رئيس الجمهورية عمليا على السلطة التشريعية عن طريق المراسيم، كما أنه لجأ إلى تطبيق المادة 59 من الدستور التي تسمح له باتخاذ التدابير الاستثنائية في حالة الخطر الذي يهدد الأمة وذلك بعد ثلاثة عشر يوما فقط من دخول الدستور حيز النفاذ، وهكذا جمد نشاط المجلس الوطني إلى غاية إلغاء الدستور في 1965<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني

#### إضمحلال مسؤولية رئيس الجمهورية بعد تجميد العمل بدستور 63

على الرغم من صعوبة أو استحالة الوصول إلى تطبيق المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في واقع الحياة السياسية في ظل دستور 63 بالنظر إلى المعطيات التي تم سردها آنفا، إلا أن ذلك لم يشفع أمام المؤسس الدستوري الجزائري ويحول دون تراجعه عن التنصيص على هذه المسؤولية في الدساتير اللاحقة على الرغم من منح الرئيس سلطات واسعة تظاهي سلطات الرئيس في النظام الرئاسي جعلت منه سلطة لا تقاوم، هذا التراجع مر بمرحلتين مرحلة الاحادية الحزبية (الفرع الأول) وبعد ذلك تم تكريسها حتى في ظل التعددية الحزبية (الفرع الثاني).

(1) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 151.

(2) - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 372.

## الفرع الأول

### إنعدام مسؤولية الرئيس في عهد الأحادية الحزبية

ظهرت بوادر إعفاء رئيس الجمهورية من أية مسؤولية عمليا لأول مرة بعد توقيف العمل بدستور 63 (أولا) ثم كرست فعلا بموجب ظهور حركة 19 جوان 1965 (ثانيا) إلى غاية دسترة هذا الإعفاء نهائيا بموجب دستور 1976 (ثالثا).

#### (أولا) توقيف العمل بدستور 63 بين النص والواقع

سنبين هنا الأسباب والعوامل التي عجلت بعملية تجميد العمل بأول دستور جزائري (01) ثم نحدد مدى تقييد رئيس الجمهورية بشروط المادة 59 قبل قيامه بهذا التجميد (2).

#### (01): دوافع ومبررات تجميد دستور 63

لم يعمر هذا الدستور إلا أياما معدودات لم تزد على ثلاثة أسابيع<sup>(1)</sup>، بعد أن لجأ رئيس الجمهورية إلى استعمال الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 59 للتعامل مع الظروف التي واجهت الجزائر آنذاك<sup>(2)</sup> ونقصد هنا بالأحداث الدموية التي عرفتها منطقة القبائل بعد الحركة المسلحة التي قادها كل من محند ولحاج وحسين آيت أحمد والغزو المغربي للصحراء الجزائرية<sup>(3)</sup>، حيث اتخذ رئيس الجمهورية آنذاك من هذه الأحداث ذريعة لتولي السلطات الاستثنائية التي تمنحها إياه المادة 59 من الدستور.

هكذا يتجلى بأن الدراسة الحالية تقودنا لبحث شروط العمل بأحكام هذه المادة ليس من زاوية الكشف عن ضرورتها بالنسبة للحالة الاستثنائية، ولكن من أجل الكشف عن دورها في تقييد إرادة رئيس الجمهورية قبل اللجوء إلى العمل بهذه الحالة<sup>(4)</sup>، بحكم أن المؤسس الدستوري استلزم لإمكانية

(1) - غير أنه حسب رأي محمد بجاوي أن هذا الدستور لم يعمل به بصورة عادية إلا مدة ثلاثة عشرة (13) يوما وللتوضيح أكثر حول هذا الموضوع أنظر بالخصوص:

- *Bernard Chantebout, droit constitutionnel et science politique, 5<sup>é</sup>dition, 1983, p. 422.*

- صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار قرطبة، الجزائر، 2006، ص33، ذكر في الهامش رقم 44.

(2) - تنص المادة 59 من دستور 63 على ما يلي: "في حالة وجود خطر وشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني وجوبا."

(3) - العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، 2002، الدار العثمانية، الجزائر، ص 101.

(4) - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص86.

قيام رئيس الجمهورية بمباشرة الصلاحيات التي تسمح له باتخاذ التدابير الاستثنائية ليتمكن من حماية الاستقلال الوطني والمحافظة على بقاء وعمل المؤسسات الدستورية ضرورة التقيد ببعض الشروط التي جاءت بها المادة 59 والتي يمكن إجمالها في شروط موضوعية وأخرى شكلية.

أ- **الشروط الموضوعية:** لقد حددت المادة 59- الشروط الموضوعية التي تسمح لرئيس الجمهورية بتقرير الحالة الاستثنائية بضرورة توافر ما يلي:

- **خطر وشيك الوقوع:** والخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية، تنذر بضرر يصيب هذه الواقعة فيهددها بالزوال أو الانتقاص<sup>(1)</sup>.

وعليه، فإن المعنى المراد من صياغة المادة 59 هو وجود خطر غير عادي وغير مألوف وغير معروف لخروجه على دائرة المخاطر المتوقعة، حيث يتميز بجسامة وخطورة الآثار المتوقعة بعد حلولة.

وبالتالي فإن الفقه الدستوري يرى أن يتحقق في الخطر، أو الحالة الواقعية التي تنذر بالضرر، وأيا كان مصدره وصفا الجسامة والحلول.

وفي هذا الخصوص ذهب رأي في الفقه إلى أن صفة الجسامة تتوافر كلما كان الخطر غير مألوف في نوعه وكبير في مداه<sup>(2)</sup>.

بينما رأى بعض الفقه أن هذا النص (المادة 59 من الدستور) قد ورد خاليا من معيار مادي للجسامة، مما فتح المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية لتقدير جسامة الخطر بوصفه السلطة الوحيدة القائمة على مواجهة الأزمة<sup>(3)</sup>، وهي مسألة معيبة نظرا لفتحها الطريق أمامه للهيمنة على باقي المؤسسات الدستورية.

والمعول عليه في تحقق الخطر هو الحلول، أي أن يكون الخطر قد حل فعلا أو على وشك الوقوع، ومن ثم لا يندرج ضمن هذا المعنى الخطر المحتمل، أي توقع الخطر دون وجود ملامسات

(1) - رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 86.

(2) - أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية-دراسة مقارنة-بريطانيا، فرنسا، مصر، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2014، ص 50.

(3) - غير هناك رأي من الفقه الفرنسي وبمناسبة الحديث عن كيفية تطبيق المادة 16 من الدستور ذهب إلى القول أن تطبيقها مرهون بعجز السلطات العامة في الدولة عجزا ماديا بحيث يؤدي إلى عدم قدرتها على مباشرة ومزاولة وظائفها. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الرأي أنظر:

-George Burdeau, *manuel de droit constitutionnel et institutions publiques*, 17<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 1976, p651.

توحي بإمكانية حلولة في المستقبل القريب، فلا عبرة إذن بالخطر المستقبلي ولا بالخطر المنتهي المنتفي عنه وصف للزوم لدفع الخطر (1).

- أن يهدد الخطر استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية.

هنا نلاحظ أن المادة 59 لم تبين هذا الخطر من حيث مصدر وجوده، وعليه فإن اعتباره داخليا أو خارجيا لا يؤثر في التكيف العام للوضع، ولكنها في المقابل توخت تحديد النتائج والآثار الناجمة عن حلول هذا الخطر، معتبرة إياها من الجسامة بمكان حتى تسمح بالتأثير سلبا على السير العادي لمؤسسات الدولة (2) أو تهدد استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية.

حيث يقصد باستقلال الأمة سيادة الدولة من الناحيتين المادية والمعنوية، بأن تكون صاحبة القرار فيما يخص شؤونها الداخلية والخارجية، وضامنة لحوزة ترابها الوطني من أي تدخل أجنبي، أما المقصود بمؤسسات الجمهورية فهو سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

#### ب - الشروط الشكلية

بعد التأكد من ثبوت الشروط الموضوعية للحالة الاستثنائية التي تبيح لرئيس الجمهورية الاستناد إلى المادة 59 وتجميد العمل بالدستور، بقي أمام الرئيس -ضمن مشروعية التصرف الذي يقوم به - الاستعانة بالوسائل التي منحها له إياه هذه المادة ليتمكن من الاستحواذ على جميع سلطات الدولة في مواجهة الخطر المحدق بالبلاد.

بيد أن عليه التقيد بشرط شكلي وحيد يتمثل في اجتماع المجلس الوطني وجوبا، هذا الاجتماع يعد ضرورة حتمية قبل الإعلان عن الحالة التي تيرر توقيف العمل بالدستور، ودواعي هذا الاجتماع منطقية جدا إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر جسيم يهدد استقلال مؤسساتها ونواب الشعب في عطلة ليس لديهم أدنى فكرة في كيفية التعامل مع الوضعية الحرجة التي تمر بها البلاد، ومن ثم يمثل هذا الإجراء وسيلة مهمة لوضع ممثلي الشعب في الصورة الفعلية التي توجد عليها الأمة ليتمكنوا من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار وعن كثب.

(1) - للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- أحمد عبد اللطيف السيد، المرجع نفسه، ص 51.

- رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 87.

(2) - مرجع نفسه، ص 88.

بيد أنه إذا كان الاجتماع إلزامي من الناحية الدستورية، فإنه لا يقيد إرادة الرئيس من حيث نتائجه على اعتبار أن الغرض الأساسي من هذا الاجتماع هو إعلام وإحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية المزمع اتخاذها مستقبلا من قبل رئيس الجمهورية (1).

وبقي أن نتساءل في الأخير عن مدى احترام رئيس الجمهورية لهذه الشروط قبل قيامه بعملية تجميد دستور 63؟

وهو الأمر الذي نتولى الإجابة عنه في الفقرة الموالية.

## 02: مدى تقييد رئيس الجمهورية بشروط المادة 59

قبل الإجابة على التساؤل المتعلق (بمدى تقييد رئيس الجمهورية بشروط المادة 59 عند إقدامه على تجميد دستور 63)؟ لا بد من الإشارة إلى ملاحظة غاية في الأهمية ترتبط بالإجراءات التي تم إتباعها إلى غاية وصول الرئيس إلى تجسيد الخطوة المتعلقة بتجميد العمل بأحكام الدستور؟

في البداية نقول أنه وقبل إقدام رئيس الجمهورية بالعمل الفعلي بمحتوى هذه المادة انعقدت ندوة لإطارات حزب جبهه التحرير الوطني يوم 2 أكتوبر 1963 من أجل دراسة كيفية التعامل مع الأحداث الدموية التي عاشتها البلاد آنذاك واتخاذ الموقف المناسب بشأنها.

غير أنه وقبل انتظار نتائج هذه الندوة وفي اليوم الموالي وجه الرئيس خطابا للمجلس الوطني جاء فيه " طبقا لرغبات وطموحات الشعب والحزب، سأتولى الرئاسة على كامل السلطات "

وواضح من فحوى خطاب الرئيس هذا أنه استند إلى أحكام المادة 59 المذكورة أعلاه التي تسمح له بتجميع كل السلطات في يده بما فيها السلطة التشريعية (المجلس الوطني) طبعاً، كل هذا بإمكان الرئيس القيام به دون أن توضع في طريقه أية عقبات باستثناء ربما تقييده بشروطين بسيطين فيما يتعلق بتجميد عمل السلطة بالتشريعية (المجلس الوطني): الأول لا يمكن له حل هذا المجلس، طالما أن الدستور ينص على اجتماعه وجوباً قبل تقرير اللجوء إلى استخدام المادة 59.

أما الشرط الثاني فهو بقاء إمكانية استخدام ملتصق الرقابة من طرف المجلس الوطني اتجاه الرئيس بحكم أن الدستور كذلك لم ينص على إلغاء هذه الوسيلة الرقابية حتى عند اللجوء إلى تطبيق أحكام المادة 59.

(1) - رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 91.

صحيح أن تولي السلطات الكاملة وفقا لنص هذه المادة اختصاص دستوري أصيل مكفول ومحفوظ لرئيس الجمهورية لا يستطيع أيا كان منافسته فيها، غير أن الطريقة التي تمت بها عملية الانتقال والمبررات التي اعتمدت عليها للاقناع لدليل على أنها شكل من أشكال تركيز وشخصنة السلطة، فالدستور أجاز حقا تولي السلطات كاملة، إلا أنه في الوقت نفسه فرض قيودا على الرئيس للعمل بها والاستمرار في ممارستها، أهمها ثبوت الخطر وشيك الوقوع لبداية العمل بتلك السلطات، والشرط الآخر هو أن التدابير المتخذة أثناء وجودها الغاية منها هي العودة في أقرب الآجال إلى العمل بالمؤسسات بشكل عادي ومنتظم<sup>(1)</sup>، أي عليه اتخاذ كافة الإجراءات التي تستهدف معالجة أسباب الأزمة وتمكين المؤسسات الدستورية من العودة - وفي أقرب وقت ممكن - إلى ممارسة عملها بشكل عادي<sup>(2)</sup>.

غير أن الرئيس لم يكثر بهذه القيود لاسيما الثاني منها وراح يوظف كل أجهزة الدولة لصالح هيمنته على جميع سلطات الحزب والدولة معا، وبما يضمن له تقزيم باقي الهيئات، فعلى اعتبار قيام الخطر الوشيك الوقوع بفعل النزاع القائم في منطقة تيزي وزرو ومع الحدود المغربية، فإن نية العودة إلى عمل المؤسسات بشكل عادي ومنتظم لم تكن في الحسبان على الأقل في الوقت القريب، بدليل بقاء أنشطة أجهزة الحزب مستمرة دون أن تؤثر فيها هذه الأحداث، فانعقد مؤتمر الحزب في الجزائر العاصمة في شهر أبريل 1964 تشكلت على إثره لجنة مركزية ومكتب سياسي وأمين عام للحزب، إلى جانب ذلك جمدت المؤسسات الدستورية للدولة بحجة الخطر الوشيك الوقوع، خطر هدد إذن مؤسسات الدولة وحدها في حين أن تأثيره بقي بعيدا عن مؤسسات الحزب، ومنه فالخطر الوشيك الوقوع ما هو إلا غطاء تم استعماله للهيمنة على مؤسسات الدولة التي لم يستطع الرئيس تطويعها وترويضها لصالحه لأن اعتقاده اتجاهها كان دائما فيه احساس أن سلطته داخلها ليست قوية بالشكل الذي يضمن له السيطرة بالصورة المطلوبة، أما مؤسسات الحزب فكان الرئيس يمثل القيادة رقم واحد بالنسبة لها فهي من هذا الجانب مساندة ومدعمة له أو هكذا كان الاعتقاد سائدا بالنسبة لها، ورغم ذلك تم وضع هياكلها بالطريقة والصيغة التي يريدها وبما يعزز ويدعم موقعه ويضعف خصومه المحتملين، كل هذا كان قد تم باسم المحافظة على استقرار واستمرار الدولة.

(1) - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 36-37.

(2) - أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، المرجع السابق، ص 54.

وتواصلت عملية الهيمنة بشكل متنامي ومتزايد وبوتيرة متسارعة حتى بلغت أقصى حدودها بمناسبة التعديل الوزاري الذي كان في 2 ديسمبر 1964، الذي تم فيه تحويل اختصاصات بعض الوزارات إلى الرئيس مباشرة<sup>(1)</sup> إلى درجة أنه أصبح عاجزا من الناحية الواقعية حتى عن ممارستها بالشكل المطلوب بسبب كثرتها من جهة وافتقاده الدعم والتأييد اللازم خصوصا من المؤسسة العسكرية من جهة أخرى. ولم يتغير هذا الوضع المتناقض إلا بترحيل الرئيس عن السلطة في 19 جوان 1965 وهو الأمر الذي نتولى تفصيله وتوضيحه في الفقرة الموالية.

### (ثانيا) - نظام 19 جوان 1965 ودوره في تكريس هيمنة الرئيس

تحتم علينا منهجية البحث من خلال هذه الفقرة تبيان دور نظام 19 جوان 1965 في تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية (01) ثم نحدد -على ضوء هذه الهيمنة- تصنيف النظام السياسي الجزائري لتلك الحقبة الزمنية (02).

#### 01 - بداية تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية

بفعل الهيمنة غير المحسوبة على سلطات الدولة التي ما لبث الرئيس بن بلة في ممارستها بكل وسيلة متاحة، تكونت له معارضة قوية داخل مؤسسات الدولة وعجلت بإزاحته عن الحكم في 19 جوان 1965، فيما سُمي بالتصحيح الثوري بتعبير البعض أو الانقلاب العسكري بتعبير البعض الآخر<sup>(2)</sup> الذي قام به الرئيس الراحل هواري بومدين، وبعد ذلك قيام ما يسمى بنظام 19 جوان 1965

(1) - حيث أسندت إلى الرئيس بعض الوزارات السيادية كوزارة الداخلية وألغيت وزارة المالية ووزارة الاعلام ليتم تعويضهما بمديريتين تابعتين للرئاسة مباشرة، كما ألحقت بالرئاسة المديرية العامة للتخطيط، وألغيت كذلك الدواوين الوزارية التي كانت من قبل تابعة لسلطة الوزراء ليحل محلها أمناء عامون للوزارات يعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المعني. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر بالخصوص: - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص38.

(2) - لقد تناولت العديد من الدراسات الدستورية في الجزائر مدى شرعية حركة 19 جوان 1965 حيث تضاربت الآراء حول اصطلاح تسميتها بين "حركة التصحيح الثوري" أو " الانقلاب العسكري" وقد كان لكل مصطلح دوافعه وظروفه الظاهرية والخفية، ففي الوقت الذي كان المصطلح الأول هو المعتمد والمرحب به إعلاميا كان لا يجرؤ أحد على ذكر المصطلح الثاني إلا بعد مرور فترة من الزمن، ونحن من هذا الاختلاف لا تهمننا القراءات ولا الآراء السياسية لهذه الحركة بالقدر الذي يعنينا الجانب القانوني الخالص، وهو الذي رجح فيما بعد بالاتفاق على افتقادها للشرعية الدستورية وذلك لتناسب طريقة حصولها مع التعريف الخاص بالاستلاء على السلطة بواسطة الانقلاب العسكري وهي أساليب غير شرعية: للمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة أنظر: - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ...المرجع السابق، صص63-66.

هذا النظام ارتكز من الناحية القانونية على الامر رقم 65-182<sup>(1)</sup> -الذي اعتبره بعض الشراح بمثابة دستور مصغر لاحتوائه على 6 مواد تتعلق كلها بتكوين الحكومة والمبادئ التي تسيّر عليها الدولة<sup>(2)</sup>. ومن المعلوم أن نظام 19 جوان لا يستند في وجوده على أية شرعية قانونية أو دستورية، بل إلى الشرعية الثورية التي تجد أساسها في موثيق ونصوص الثورة المسلحة، وخاصة ميثاق طرابلس وميثاق الجزائر لسنة 1964.

وبالتعمق في هذا الأمر نجد أنه نص على انشاء مؤسسات وهيئات مؤقتة تمارس مهامها إلى غاية انتخاب مؤسسات ديمقراطية، غير أن الواقع العملي بين أنها عمرت مدة طويلة إذ دام وجودها ما يقارب إحدى عشر سنة، ويأتي في قمة هذه المؤسسات مجلس الثورة الذي اعتبر المؤتمر الوحيد على السيادة الوطنية ومصدر السلطة المطلقة حيث تركزت فيه -ولو نظريا - اختصاصات كل السلطات السياسية ( يقوم مقام القيادة الحزبية ) والتشريعية ( يقوم مقام المجلس الوطني ) والتنفيذية وبتلك الصفة كان المجلس صاحب السلطة العليا للحزب والدولة في انتظار إعداد دستور جديد للبلاد، وبهذه الطريقة كان مجلس الثورة هو مالك السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وكافة السلطات الأخرى في البلاد مهما كان نوعها، وعلى أساس ذلك فإنه كان يشرف على الحكومة حيث تعتبر مسؤولة أمامه مسؤولية تضامنية، أما فرديا فهي مسؤولة أمام رئيسها الذي هو في الوقت نفسه رئيس مجلس الثورة، مما يعني أن بوسعه أن يعدلها ويحاسب أفرادها، بالإضافة إلى ذلك كله فإن مجلس الثورة كانت له صلاحية مراقبة أعمال الحزب وصاحب كافة السلطات داخل هياكله، ومن ثم يمكن

---

(1) - أمر رقم 65-182 مؤرخ في 10 جويلية 1965 يتضمن تأسيس الحكومة، ج ر عدد 58، صادر في 13-07-1965. والذي نص على ما يلي: " إن مجلس الثورة، بناء على على بيان 19 جوان 1965. وفي انتظار المصادقة على دستور جديد، يعد مجلس الثورة المحافظ على السلطة. بأمر: المادة الأولى: تشكل حكومة كالتالي: (أسماء أعضاء الحكومة).  
المادة الثانية: إن رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء مكلف بمنصب وزير الدفاع الوطني.  
المادة الثالثة: تمارس الحكومة مهامها تحت قيادة ومراقبة مجلس الثورة الذي يحق له تعديلها كليا أو جزئيا عن طريق أوامر مجلسية.  
المادة الرابعة: إن الوزراء مسؤولون فرديا أمام رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء، وجماعيا أمام مجلس الثورة.  
المادة الخامسة: للحكومة وبتفويض من مجلس الثورة السلطات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة وحياة الأمة.  
المادة السادسة: إن تدابير وقرارات الحكومة تتخذ حسب نوعيتها في شكل أوامر أو مراسيم.  
المادة السابعة: ينشر هذا الأمر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وينفذ كقانون للدولة. للمزيد من التفاصيل حول هذا الأمر أنظر:  
- العيفا أويحي، المرجع السابق، ص ص، 103-104.  
(2) - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 374.

القول أن مجلس الثورة كان يشكل هيئة تعلق الدولة والحزب معا، لذلك تميز النظام السياسي المنشأ في ظل هذا الأمر بتركيز وتفويض في السلطة<sup>(1)</sup>.

هكذا كان مجلس الثورة يوجه سياسة الحكومة ويراقب أعمالها وقيمتها، مع أن طبيعة هذا المجلس تختلف وفق طبيعة اجتماعاته، فإذا اجتمع مع مجلس الوزراء - وغالبا ما كان يحصل - فإنه اعتبر هيئة حوار ومناقشة ودراسة لكل القضايا والمشاكل المعروضة والمطروحة عليه. ومجلس تقرير، إذ كان يتخذ القرارات النهائية والملزمة للتنفيذ، كما كان يعد في مثل هذه الاجتماعات جهاز مراقبة، حيث كانت الحكومة تعرض أعمالها أمامه بغية تقييها<sup>(2)</sup>.

ومع ذلك وعلى الرغم من أن مجلس الثورة هو صاحب جميع السلطات بنص الامر المذكور أعلاه، إلا أنه في الواقع العملي كان بعيدا كل البعد عن هذا المركز، لأنه في حقيقة أمره كان خاضعا لرئيسه<sup>(3)</sup>، كما أنه لم يكن يمارس أية سلطة منها بنفسه، بل فوض هذه السلطات إلى كل من الحكومة والأمانة العامة للحزب، فالحكومة التي كان رئيسها هو رئيس مجلس الثورة فوضها المسائل المتعلقة بتسيير الدولة والأمة فكانت بذلك الحكومة متفوقة عليه، أما الأمانة العامة للحزب ففوضها كل الأمور المتعلقة بتنظيم وتسيير الحزب، ومع كل هذا لم يشر هذا الامر لا من قريب ولا من بعيد إلى مسؤولية الحكومة، بل اكتفى بالنص في المادة الثالثة منه على أن ممارسة الحكومة لمهامها يكون تحت إشراف ومراقبة مجلس الثورة.

ورغم أن المبرر الأساسي المعلن للاستحواذ على الحكم بعد 19 جوان 1965 هو تفادي الإفراط في تركيز وشخصنة السلطة بيد رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup> إلا أن النظام الجديد الذي جاءت به حركة 19

(1) - حسني بوديار، ملامح النظام السياسي الجزائري القادم، مجلة الحقوق، الكويت، العدد 3، السنة 32، سبتمبر 2008، ص 33.

(2) - هكذا في إحدى اجتماعاته في أواخر عام 1971 قام كل وزير بتقديم عرض مفصل حول مدى تطبيق المخطط الرباعي كل في قطاعه أمام مجلس الثورة. للمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر:  
- العيفا أويحي، المرجع السابق، ص 108.

(3) - إذ كان مجلس الثورة في كل اجتماعاته يجدد الولاء لرئيس الدولة.

(4) - تأكيدا لهذه الحقيقة جاء في بيان مجلس الثورة الصادر في 19 جوان 1965 والذي كان في شكل نداء وجه للأمة حول الأوضاع السائدة والمعاشية، والمنشور في ج ر عدد 56 الموافق ل 06 جويلية 1965 جاء فيه ما يلي "... وسرعان ما أصبح الحكم فرديا، ودفنت المؤسسات الوطنية والجهوية التابعة للحزب والدولة، بحيث أضحت لعبة في يد شخص واحد، ومن ثم أعلن فيه عن تغيير نظام الحكم بالإطاحة بنظام ساد ثلاث سنوات في غموض ودسائس واختلافات، ومواجهة بين مختلف التيارات، وسياسة الحكم المتبعة آنذاك، وهي سياسة فرق تسد، كما يقول المثل القديم".

جوان لم ينتج حكما مغايرا لما كان موجودا سابقا، إذ لم ينص على أي قيد حقيقي على سلطة رئيس الجمهورية بل، أقر له، زيادة على سلطاته في الحزب الواحد باعتباره أمينه العام<sup>(1)</sup>، حرية كبيرة في السيطرة على السلطة التنفيذية وتوقفا بارزا حتى على سلطة التشريع، في مقابل كل هذه الامتيازات لم يوجد أي نص يوحي بمساءلته عن التصرفات التي يقوم بها ما عدا ربما ما ذكرته المادة الرابعة من الأمر المذكور أعلاه من أن الوزراء مسؤولين فرديا أمام رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء، وجماعيا امام مجلس الثورة، ومن ثم تبدو مسؤولية رئيس الجمهورية مغيبية أو غير مقصودة في هذه المادة<sup>(2)</sup>.

وحتى على افتراض انه تم النص عليها صراحة، فإن اثارها من قبل مجلس الثورة تعتبر مهمة شاقة إن لم نقل مستحيلة نتيجة لوحدة الرئاسة بين مجلس الثورة والحكومة الذين يرأسهما معا رئيس الجمهورية، والذي بدوره يتولى سلطة التوقيع على الأوامر المجلسية التي يتم خلالها تجسيد مسؤوليتها، وهو الأمر الذي يجعله يسرع في المبادرة باجراء تعديل على الطاقم الحكومي ولو جزئيا عوض اثاره المسؤولية السياسية لأي عضو فيها، ويكون ذلك كلما رأى أن هناك تدمر وسخط على الحكومة أو على أحد أعضائها.

وتضاف إلى ذلك عوامل أخرى كالنظام الحزبي القائم على الحزب الواحد المهيمن على الحياة السياسية، وكذا الظروف البعيدة عن الشرعية التي تولى فيها رئيس الحكومة مهامه، هذا كله جعل قبوله بأن تثار مسؤولية الحكومة التي يقودها أمام المجلس التابع هو الآخر له أمر في غاية من

= ويضيف البيان ما يلي: "إلا أن الجيش الوطني الشعبي، سليل جيش التحرير الوطني لم يرض بهذه الظواهر والعوامل المؤدية لشعبنا الذي ينتمي إليه جيشنا أساسا وهدفا. وهناك رجال أخذوا على عاتقهم مهمة استرجاع شرف البلاد واستجابوا للنداء الوطني للشعب الجزائري. وتم تأسيس مجلس للثورة اتخذ كل التدابير لضمان سير المؤسسات الموجودة وإدارة الشؤون العامة للبلاد في أمن ونظام." كما جاء في مذكرات قائد الأركان السابق العقيد الطاهر زبيري المنشور في جريدة الشروق العدد 3431 الصادر في 01 أكتوبر 2011، ص 17 ما يلي " فالأساس الذي دفعنا للانقلاب على بن بلة رغم ما يمثله من ثقل سياسي وتاريخي ورمزي هو نزعته الفردية في الحكم والارتجال في القرارات ومحاولة ضرب وحدة الجيش واحتكار العديد من المناصب والصلاحيات في يده..." للتفضيل أكثر حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- محمد أومايوف، المرجع السابق، ذكر في الهامش، ص 10.  
- عمار عباس، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، مقال منشور في الموقع الخاص بالباحث: [www.ammarrabbas.blogs.com](http://www.ammarrabbas.blogs.com)

- العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الدار العثمانية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2004، ص 101-103.  
(1) - فهو الذي كان يرأس مؤتمر الحزب في الدورات غير العادية، كما كان يترأس ويوجه وينسق نشاطات وأعمال

اللجنة المركزية والمكتب السياسي للحزب.

(2) - حسني بوديار، المرجع السابق، ص 412.

الصعوبة، خاصة وأنه يتولى (أي رئيس الجمهورية) كذلك منصب وزير الدفاع<sup>(1)</sup>، والمسؤول الأعلى في الحزب إلى درجة أنه ركز وجمع كافة السلطات بين يديه، وهي العوامل التي أدت إلى تجريد مجلس الثورة من سلطاته وقيمته الحقيقية، وأصبح في واقع الامر عبارة عن كيان سياسي شكلي أكثر مما هو فعلي وأداة طيعة بيد رئيسه، ومن ثم بدأ شيئاً فشيئاً في الاختفاء والتلاشي ابتداء من 1967 خاصة بعد انخفاض عدد أعضائه وتجمعت كافة السلطات في يد رئيسه، وبالتالي شهد نظام 19 جوان تجميع وتركيز وشخصنة للسلطة لم يعرف لها نظير من قبل، وذلك بحصر كافة السلطات في يد شخص واحد تولى رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة وجمع بين السلطة التنفيذية وتولى وزارة الدفاع والقيادة العليا للقوات المسلحة والمسؤولية عن الدفاع الوطني وكذلك السلطة العليا في الحزب.

## 02 - غياب النص على محاسبة الرئيس يجعل النظام السياسي نظاماً رئاسياً

مما سبق يتضح أن النظام السياسي والدستوري الجزائري يكاد ينحصر في شخص واحد هو رئيس الدولة، الذي وضعه الدستور في مركز المهيمن على جميع السلطات في البلاد، ورغم ذلك فإن المفارقة العجيبة تكمن في عدم مسؤوليته لا سياسياً ولا جنائياً لا في الحزب ولا في الدولة، بالإضافة إلى مسؤولية كافة الأجهزة والهيئات التي يشرف عليها سواء في الحزب أو في الدولة أمامه، هذه الوضعية جعلت بعض المحللين يصفون النظام السياسي الجزائري بأنه صورة مصغرة للنظام الرئاسي<sup>(2)</sup> الذي يحاول أن يركز سلطات الدولة جميعها في يد رئيس الجمهورية إلى أقصى حد ممكن، كما اعتبره البعض الآخر نظاماً ذا طبيعة خاصة طبق بما ينسجم مع الظروف المحيطة بالجزائر، لكن من المؤكد أن النظام السياسي في ذلك الوقت قد ابتعد عن النظامين التقليديين (البرلماني والرئاسي) على الرغم من أخذه بأهم خاصية في النظام الرئاسي والمتمثلة في أحادية السلطة التنفيذية<sup>(3)</sup> ولكنه أهمل ميزة أخرى لا تقل أهمية من سابقتها تعتبر دعامة ثانية لهذا النظام ألا وهي وجود سلطة تشريعية حقيقية وقوية، لها دورها ووزنها في الحياة السياسية، وليس في مقدور

(1) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 151.

(2) - أطلق الفقه على الأنظمة التي تركز فيها السلطة في يد رئيس الجمهورية تسمية الأنظمة الرئاسوية، ويعتبر الفقيه بوشمان حسب البعض أول من استعمل هذا المصطلح بعد أن أدرك خصوصيات الأنظمة التي تبنتها المستعمرات الفرنسية في إفريقيا، لاسيما ابتداء من سنة 1962. للمزيد من المعلومات والتفاصيل فيما يخص هذا الموضوع أنظر على سبيل المثال:

- محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 2 وما يليها.

- Mohamed (B), De l'Algérie corpus constitutionnel supplément N°1. Lei den: EJ Brille, 1986. P 174

(3) - حسني بوديار، المرجع السابق، ص 413.

الرئيس، على قوته واتساع سلطاته، أن يتدخل في شؤونها أو يتعدى على مجالها، فالنظام الرئاسي هو كل هذا وغيره في آن واحد، وليس فقط رئيس الجمهورية واسع السلطات ومهيمن على جميع المؤسسات<sup>(1)</sup>، ومن ثم فإن محاولة تصنيف النظام السياسي الجزائري بمنظور النماذج التقليدية الغربية لاسيما النظام الرئاسي أو البرلماني لا معنى له ولا جدوى من ورائه، لنصل في الأخير إلى القول أنه - بالنظر إلى سمات النظامين المذكورين - أنهما غير ملائمين للقائمين على السلطة آنذاك. لأنه هل يعقل لهم أن يقبلوا بسلطة تشريعية قوية في ممارسة دورها الرقابي والتشريعي كما في النظام البرلماني أو برئيس جمهورية لا يتدخل في عمل البرلمان يكتفي بممارسة اختصاصاته بعيدا عنه كما في النظام الرئاسي؟ الجواب بالنفي طبعاً<sup>(2)</sup>.

هكذا نلاحظ أن نظام 19 جوان 1965 وبمقتضى الأمر المذكور أعلاه وحتى النظام الذي جاء به دستور 76 قد جمع بين آليات ومبادئ هاذين النظامين بما يلبي حاجيات الحكم وطموحاته<sup>(3)</sup>، ومن ثم فإن النظام الذي عمل المؤسس الجزائري على تشييده لا يعكس التوازن النظري الذي تقوم عليه المؤسسات في الأنظمة الغربية التقليدية المذكورة، بل سعى دائما إلى جعل النظام يركز على مؤسسة واحدة هي رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام لأن ذلك يدعم موقعه في مواجهة الفاعلين الآخرين وتركيز شديد للسلطة بين يديه، وضعف السلطة التشريعية، وتبعية أعضاء البرلمان للحزب الواحد أو للحزب المحسوب على النظام ورئيسه، ويحرص على ضمان فعالية سلطاتها وعلى وقايتها من باقي المؤسسات، إذن في نظام لا يعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات ولا التوازن بينها، بل على هيمنة مطلقة من طرف رئيس مجلس الثورة رئيس الحكومة على بقية الهيئات الدستورية، فإنه يمكن القول أن المركز الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في النظام الجزائري يتفق تماما والتكليف الذي قدمه الرئيس الفرنسي السابق شارل ديغول في إحدى ندواته الصحفية في سنة 1964 والتي جاء فيها بالخصوص أن "المصدر المباشر للسلطة هو الأمة، ورئيس الجمهورية المنتخب يمثل الأمة"<sup>(4)</sup>.

(1) - صالح بلحاج، هيمنة... المرجع السابق، ص41.

(2) - صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، طبع بمؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، الطبعة الثانية، 2012، ص87.

(3) - لا يعبر الاقتباس من الدساتير الغربية عن تأثر ولا عن اعجاب بها، وإنما هو اقتباس واع انتقائي لا يأخذ إلا الإجراءات الضامنة لتكريس نظام مختلف في أساسه وطبيعته عن النظام الذي تم تقليده.

(4) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص38.

عموما فإنه وبغض النظر عن عدم الشرعية الدستورية التي ميزت حركة 19 جوان فإن ممارسة الحكم فيها دامت إحدى عشرة سنة من 1965 إلى 1976. أي إلى غاية صدور دستور 76، هكذا فإن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هل تغير الوضع مع مجيء هذا الدستور أم أنه بقي بنفس الأسلوب؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في الفقرة الموالية.

### ثالثا: دستور 76 وتأكيد الوضع السابق

سنحاول من خلال هذه الفقرة إبراز معالم هيمنة رئيس الجمهورية في النظام السياسي لاسيما من خلال علاقته مع المجلس الشعبي الوطني (01) ثم نوضح دواعي استبعاد النص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية (02).

#### 01 - إستمرار معالم هيمنة رئيس الجمهورية

بمجيء نظام 19 جوان 1965 وتولي مجلس الثورة السلطة في البلاد، جاء في بيانه في الحديث عن وضع دستور جديد للبلاد<sup>(1)</sup>، الذي سوف يبرز معالم السلطة الجديدة وينظمها، غير أنه مر وقت ليس بالقليل على النظام الذي أنتت به حركة 19 جوان 1965 وهو يقود البلاد دون وجود دستور، حيث إعتد على الأمر المذكور أعلاه في تنظيم مؤسسات الدولة، وهو ما ولد معارضة متنامية للرئيس من طرف بعض رفاقه الأقدمين كان من أثرها إقصاء وتنحية لمجموعة منهم<sup>(2)</sup>، واستمر الحال على ما هو عليه إلى غاية أن قرر الرئيس هواري بومدين العودة إلى الحياة الدستورية كان ذلك بمناسبة الخطاب الذي ألقاه أمام إطرادات الأمة في 19 جوان 1975، أعلن خلاله نهاية الشرعية الثورية والعودة إلى الشرعية الدستورية بطرح مشروع ميثاق وطني للمناقشة الجماهيرية العامة الذي تم عرضه على الاستفتاء الشعبي في 27 جوان 1976 لتصادق عليه الهيئة الناخبة بنسبة 98.51، من الأصوات المعبر عنها، وأصدره رئيس الجمهورية في 05 جويلية 1976 ليكون الوثيقة

(1) - حيث جاء في خطاب لرئيس مجلس الثورة في 05 جويلية 1965 أنه سيقترح على الشعب دستورا مطابقا لمبادئ الثورة وخاليا من أي شكل من أشكال السلطة الشخصية. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- العيفا أويحي، المرجع السابق، ص 104.

(2) - فشهدت نهاية سنة 1972 إبعاد قايد أحمد عضو اللجنة المركزية للحزب وعضو مجلس الثورة فيما بعد وكان وزيرا للمالية، وأقصى أيضا شريف بلقاسم عضو الأمانة التنفيذية للحزب، ثم جاء الدور على أحمد مدغري وزير الداخلية. للمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر كل من:

- صالح بلحاج، هيمنة... المرجع السابق، ص 56.

- العيفا أويحي، المرجع السابق، ص ص 104-105.

الإيديولوجية والسياسية لسير الدولة وبناء المجتمع، وهو وثيقة ملزمة لسلطات الدولة ومؤسساتها، تبع ذلك استفتاء على دستور جديد يوم 19 نوفمبر 1976<sup>(1)</sup>.

غير أن الملاحظ على هذا الدستور أنه لم ينتج نظاما مغايرا ومخالفا لسابقه حيث أبقى على إستقلالية رئيس الجمهورية عن السلطة التشريعية التي جاءت تحت تسمية المجلس الشعبي الوطني الذي يمارس المهمة التشريعية كوظيفة وليس كسلطة بحكم بقاء السلطة - كما قلنا - بيد رئيس الجمهورية لم ينص الدستور على وجود أي قيد حقيقي على السلطة المطلقة التي بقي يحتفظ بها، وتحت رقابة الحزب الواحد (حزب جبهة التحرير الوطني) في تأكيد واضح لمبدأ وحدة القيادة بين الحزب والدولة<sup>(2)</sup>.

هكذا يتجلى لنا أن المؤسس الدستوري من خلال هذا الدستور قام فقط بتقنين الممارسات السابقة ودسترتها دون أي تغيير يذكر<sup>(3)</sup>، فبقي النظام السياسي الجزائري يركز على الحزب الواحد الذي يقرر ويرسم ويطبق السياسة العامة، كما أن الوظائف الحاسمة في الدولة بقيت كذلك تسند إلى أعضاء من قيادة الحزب، بالإضافة إلى بقاء تركيز للوظيفة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية والاعتماد على مبدأ وحدة السلطة<sup>(4)</sup>، حيث ترتب على ذلك اعتبار رئيس الجمهورية ليس فقط رئيسا للدولة منتخبا بطريقة خاصة من أجل ممارسة السلطة المخولة له دستوريا، بل هو أيضا تلك المؤسسة التي تُشيد حولها الدولة والأمة بأكملها، وهو ما يفسر انخراط الجميع في سياسته حتى دون أدنى تحفظ، ومن ثم ظهوره بمظهر الشخص الذي تلتقي حوله جميع الفئات الشعبية بغض النظر عن انتماءاتها الطبقية ولا تقسيماتها الاجتماعية لتصبح تتجسد في شخصه الوحدة الوطنية ككل<sup>(5)</sup>، من هذا المنطلق فهو يتعامل مع الجميع بمنطق الفوقية يحاسبهم دون أن يحاسب من أحد لأنه يبقى دائما فوقهم، ومجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة في القمة، ويحمي الدستور ويقرر، طبقا للميثاق الوطني ولأحكام الدستور<sup>(6)</sup> السياسة العامة للأمة في المجالين الداخلي والخارجي ويقوم بقيادتها وتنفيذها<sup>(7)</sup>.

(1) - صدر هذا الدستور بموجب الأمر رقم 76 / 96 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 بعدما صوت عليه الشعب في 19 نوفمبر 1976.

(2) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة... المرجع السابق، ص 16.

(3) - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 375 - 376.

(4) - حسني بوديار، المرجع السابق، ص 413.

(5) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 37.

(6) - أنظر كل من: المادة 111 فقرة 3 والمادة 6 من الدستور.

(7) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري... المرجع السابق، ص 217.

يضاف إلى كل هذا عدم مسؤوليته أمام البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) وصلاحيته في حله، كذلك لا يوجد ما يسمى بالمسؤولية الوزارية أمام البرلمان، بل أن الحكومة تعد مسؤولة أمام الرئيس فقط<sup>(1)</sup>، حيث تتعلق المسؤولية هنا بكل ما يرتبط بحسن أداء وتنفيذ الأوامر الرئاسية وهو ما يتضح من خلال نص المادة 115 من الدستور " إن أعضاء الحكومة مسؤولين أثناء ممارسة كل منهم لمهامه أمام رئيس الجمهورية"<sup>(2)</sup>

هكذا انتهت العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني والسلطة التنفيذية إلى أن أصبح المجلس لعبة بين أيدي رئيس الجمهورية يظهر كمؤسسة ثانوية جدا ربما غير ضرورية تماما<sup>(3)</sup>، إذ ليس لها أي قدرة للتأثير على رئيس الجمهورية الذي يملك أوسع السلطات في علاقته معها، إلى حد أنه لا يمكننا أن نتصور مرتبة أدنى من تلك التي خصصت للمجلس الشعبي الوطني في دستور 76 بالمقارنة طبعاً مع المؤسسات التشريعية في الأنظمة الديمقراطية<sup>(4)</sup>، وحتى بالمقارنة مع المجلس الوطني في دستور 63، ومن ثم فإن هذا الدستور إذا نظرنا إليه من ناحية المعنى الأصلي لهذا المفهوم نجد أنه لا يحمل من الدستور إلا الاسم، لأن الغرض من كل قانون أساسي - كما هو معلوم - يكمن في تقييد السلطات العامة للدولة عند ممارستها للاختصاصات المخولة لها، بغية الحيلولة دون التعسف الذي يقود إلى سوء استعمال السلطة، الذي غالباً ما ينتهي بالاستبداد والحكم المطلق، بهذا المنظار فدستور 76 ليس دستورا حتى بالمقارنة مع دستور 63، لأنه لا قيد فيه على رئيس الجمهورية الذي يمارس كل السلطات بمنطق الحرية المطلقة، يحاسب كل المؤسسات والسلطات ولا يحاسب من قبل أي أحد<sup>(5)</sup>.

ومع أن المؤسس الدستوري آنذاك منح بعض الآليات الرقابية للمجلس الشعبي الوطني لتمكينه من رقابة النشاط الحكومي، حيث يمكنه استجواب الحكومة حول قضايا الساعة، ويمكن للجان أن تستمع

(1) - حسني بوديار، المرجع السابق، ص 413.

(2) - دنش رياض، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 96، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 379.

(3) - الامين شريط، المرجع السابق، ص 381.

(4) - وما يؤكد هذا الوضع هو النشاطات العديدة التي قام بها المجلس الشعبي الوطني أثناء الفترات التشريعية الثلاث، التي لم يكن فيها أي تأثير على سياسة الحكومة ولا في توازنات السلطة، وأن عمله تمثل في التزكية والمصادقة على مشاريع القوانين الحكومية، أما عمل الرقابة فظل من غير أثر.

(5) - صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام الدستوري الجزائري، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، الطبعة الثانية، 2012، ص 81.

إلى أعضاء الحكومة<sup>(1)</sup>، كما لأعضاء المجلس أن يوجهوا أسئلة كتابية لأعضاء الحكومة<sup>(2)</sup> ويستطيع المجلس أيضا إنشاء لجان تحقيق في موضوعات معينة<sup>(3)</sup>.

غير أن هذه الرقابة تبقى شكلية فقط وبدون معنى لأنه لا أثر لها في الواقع، بحكم أن أعضاء الحكومة مسؤولين أمام رئيس الجمهورية فقط وهو غير مسؤول أمام أية جهة<sup>(4)</sup>.

## 02 - دواعي استبعاد المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

تأسيسا على ما سبق تبيانه يتضح لنا أن الشيء الوحيد الذي تراجع عنه المؤسس الدستوري من خلال دستور 76 هو استبعاده النص على مساءلة رئيس الجمهورية سياسيا، إذ لم يشر - حتى ولو تلميحا - إلى هذه المسؤولية، وهذا رغم استمرار هذا الأخير متمتعا بسلطات واسعة، ومع ذلك فإن هذا الموقف - حسب البعض من الفقه - يعتبر موقف منطقي ينسجم مع التوجه الاشتراكي للجزائر آنذاك، كما أنه يعد استدراكا من المؤسس الدستوري وتصحيحا للتناقض الذي كان موجودا في دستور 1963 ونقصد هنا بالتناقض تبني مبدأ الأحادية الحزبية من جهة، ومسؤولية رئيس الجمهورية من جهة أخرى، فذلك كله كان غريب عن نظام الحزب الواحد الذي يقوم على فكرة الاجماع ونفي المعارضة واعتبار الحزب مصدر جميع السلطات، لذلك لم تنجح عملية المزج والجمع بين أحكام نظامين متنافرين، إحداهما تؤسس لنظام الحزب الواحد وتجعله مصدر كل السلطات، وأحكاما أخرى تقرر آليات مختلفة ترسم معالم التعددية الحزبية بتبني المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية الذي يحمل صفة رئيس الحكومة في الوقت نفسه<sup>(5)</sup>، هذا ما يدل على التسرع والارتجال وعدم الامام بالواقع عند صياغة هذه القواعد التي لم يكن لبعضها أي حظ في التطبيق، حتى وإن كان ذلك تعبيرا عن نية صادقة لأصحابها، غير النظام السياسي آنذاك يرفض الصراع بين المؤسسات لتبعتها لحزب واحد وتقييدها ببرنامج واحد، وهو الأمر الذي يقضي على احتمال قيام معارضة بمفهومها الإيديولوجي السياسي، وهي الأحكام المتناقضة التي عجلت ومهدت بتجميد دستور 63 ومن بعده إلغاء دستور 76 وإنهاء العمل بنظام الحزب الواحد ودخول البلاد مرحلة التعددية الحزبية التي علقت

(1) - أنظر المادة 161 من دستور 76.

(2) - أنظر المادة 162 من دستور 76.

(3) - الامين شريط، المرجع السابق، ص 381.

(4) - مرجع نفسه، ص 381.

(5) - صالح بلحاج، هيمنة... المرجع السابق، 40.

حولها الآمال في تحقيق التوازن بين السلطة والمسؤولية. فهل كان لهذا الطموح وجود على أرض الواقع؟ هذا ما سنحاول الاجابة عنه في الفرع الموالي.

## الفرع الثاني

### فترة التعددية الحزبية واستمرار عدم مسؤولية الرئيس سياسيا

إن الانتقال الذي تم من حكم الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية لم يكن بالأمر الهين ولم يكن طواعية، وإنما حتمت بروزه وعجلت ظهوره ظروف غير عادية نتيجة لوجود اضطرابات وأحداث واكبت انتفاضة أكتوبر 1988، هذه الأخيرة لم تبرز صدفة وإنما عجلت وساهمت في وجودها عوامل عديدة كان منبعها جميعا وجود أزمة في النظام السياسي وإن كانت مظاهرها موزعة بين عدة جوانب من اقتصادية، اجتماعية، ثقافية ودينية، من هنا رأى النظام الحاكم آنذاك أنه ما من سبيل للخروج من هذه الأزمة إلا بالتخلي عن نظام الحزب الواحد وتبني انظام التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات والتنافس السلمي على السلطة، وبالتالي كان يُفترض في دستور 89 أن يُشكل آلية أساسية للخروج من الأزمة بعد أن تبنى جميع هذه المبادئ<sup>(1)</sup> هذا من جهة.

ومن جهة ثانية فإنه بفعل تضخم السلطات الرئاسية في عهد الاحادية الحزبية ساد تساؤل رئيسي تعلق بمدى ديمومة قاعدة عدم المسؤولية السياسية التي لازمت وارتبطت برئيس الجمهورية؟

لأجل ذلك ورغبة في أداء دستوري متوازن وتنظيم قانوني حقيقي لمركز رئيس الجمهورية، فإنه بمجرد دخول الجزائر عهد التعددية الحزبية بمقتضى دستور 89 ساد الاعتقاد أن المؤسس الدستوري سوف يعيد النظر في مسألة غياب التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية، وذلك بالعمل على إيجاد آليات دستورية تجعل من الممكن اثاره المسؤولية السياسية للرئيس، والتقليل من عمليات تركيز السلطة بيده، ليتم التمهيد شيئا فشيئا القضاء على الهيمنة التي يمارسها على باقي المؤسسات الدستورية، لأن التوازن المنشود بين السلطة والمسؤولية أمر من شأنه تفعيل النصوص الدستورية وتأمين أداء دستوري متوازن، ليجد القائم على رأس السلطة نفسه محميا وهو يمارس صلاحياته

(1) - للمزيد من التفاصيل حول أحداث أكتوبر 1988 أنظر كل من:

- ليلي بن بعلية، المرجع السابق، ص 13.

- يونسى حفيظة، الأزمة السياسية في الجزائر والمؤسسات الجديدة، بحث مقدم للحصول على شهادة الماجستير فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، معهد الحقوق الادارية والعلوم القانونية، 2001، ص ص 09-11.

الدستورية، وفي نفس الوقت غير بعيد على طائفة القانون لو تعسف في استخدام صلاحياته الدستورية او مارسها في غير الأغراض المرسومة لها، لأنه إذا كانت عدم مسؤولية الرئيس مستساغة ومقبلة في ظل الأحادية الحزبية للمبررات السالفة الذكر، فإن الأمر لم يعد كذلك في ظل التعددية الحزبية.

لكن الذي حدث فعلا أن النظام السياسي والدستوري لم يتغير في جوهره وبقي على ما كان عليه تقريبا، إذ بقي رئيس الجمهورية متمتعا بنفس المركز القوي الذي كان يتمتع به في النظام السابق وببنفس الهيمنة والتحكم في كافة المؤسسات الأخرى وهو المحور الذي تدور حوله كل هذه المؤسسات في وجودها وبقائها<sup>(1)</sup>.

هكذا نجد أن الدستور الأول لميلاد التعددية وحتى الدستور النافذ حاليا لم يفضيا إلى التطور المنشود، إذ جاء دون إحداث أي تغاير من حيث مركز وسلطة الهيئة التنفيذية<sup>(2)</sup>، فبقي الرئيس ممسكا بزمام الأمور على صعيد علاقته بالبرلمان، واستمر ميزان العلاقة بينهما يميل لصالح رئيس الجمهورية الذي يملك من المظاهر والوسائل الدستورية ما يجعله يستمر في تفوقه و(تغوله)<sup>(3)</sup> ربما حتى بنفس الصورة التي كانت موجودة في عهد الأحادية الحزبية، وقد تجلت قوة رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان عند بقاءه متفردا بالكثير من الصلاحيات التشريعية والتنفيذية الهامة في الظروف العادية وتزداد في الظروف الاستثنائية، وفي الوقت ذاته استمر وضع الرئيس بعيد عن أية مسؤولية، لذلك يمكن القول أن المؤسس الدستوري بقي متمسكا بفكرة التوفيق بين مبدئين متناقضين بين مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية ومبدأ تركيز السلطة في يده، وهو الوضع الذي يعتبره البعض بمثابة تعبيد الطريق نحو الديكتاتورية والحكم الفردي، الشبيه بالأنظمة الملكية المطلقة التي سادت في العصور الوسطى.

غير أن ما يبرر هذا الواقع المتناقض الذي جاء به المؤسس الدستوري الجزائري في عهد التعددية الحزبية - حسب البعض الآخر - هو حماية مركز رئيس الجمهورية من أي تجاذب سياسي أو صراع

(1) - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 387.

(2) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري-دراسة مقارنة-طبعة 2002، دار هومة، الجزائر، ص165.

(3) - هائل مفلح الودعان، أثر التحول الديمقراطي في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي الأردني (1989-1997)، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، جامعة البلقاء التطبيقية، المجلد4، العدد 2011، ص325.

حزبي باعتباره حامى الدستور والحكم المحايد بين مؤسسات الدولة، ومن ثم يجد نفسه يلعب دور الحكم لأي تصادم يمكن حدوثه بين المؤسسات الدستورية، وعلى ذلك، إنتهى المطاف بالمؤسس الدستوري إلى الاكتفاء بالتنصيب على سلطات الرئيس الكثيرة، وتحديد وسائل النهوض بها دون أن يهتم إلى ما يمكن أن يترتب على الممارسة العملية لهذه السلطات من مسؤولية<sup>(1)</sup>.

وتأسيسا على ما سبق يمكن تفصيل كل هذا الوضع حسب ما ورد من أحكام في دستوري التعددية الحزبية كما يبدو لنا أنه من الضروري كذلك إلقاء نظرة للأزمة السياسية التي عرفت الجزائر بعد استقالة رئيس الجمهورية وتوقيف المسار الانتخابي جانفي 1992، هكذا تكون بالبداية مع دستور 89 (أولا) ثم مرحلة توقيف المسار الانتخابي (ثانيا) وأخيرا التطرق إلى الأحكام التي جاء بها دستور 96 ومختلف تعديلاته (ثالثا).

### (أولا) - حسب دستور 89

إذا تفحصنا أول دستور للتعددية الحزبية (دستور 89<sup>(2)</sup>) فإننا لا نجد فيه أي أثر لمسؤولية رئيس الجمهورية لاجنائية ولا سياسية، حيث تمتع فيه هذا الأخير بحصانة مطلقة من أية متابعة، وإن كان إنشاء حكومة مساعدة له يقودها رئيس الحكومة الذي يستمد صلاحياته مباشرة من الدستور بدلا من أن يفوضه إياها رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>، قد قلص بشكل أو بآخر من كثرة الصلاحيات التنفيذية الممنوحة حصريا لرئيس الجمهورية بالمقارنة طبعاً مع دستور 76، إذ أسندت مهمة إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لرئيس الحكومة، في حين احتفظ رئيس الجمهورية بالدفاع الوطني والشؤون الخارجية ومراقبة نشاط الحكومة عن طريق التعيين وإنهاء المهام ورئاسة مجلس الوزراء، الذي تعرض فيه مخططات عمل الحكومة ومشاريع القوانين وغيرها من المسائل الحيوية، بالإضافة إلى احتفاظه بالسلطة التنظيمية وحل المجلس الشعبي الوطني، ومع كل هذا التشعب للاختصاصات الممنوحة له، لم يقرر المؤسس الدستوري مسؤولية الرئيس السياسية على الأقل<sup>(4)</sup>، وهو اتجاه يتجافى مع قاعدة حيث توجد السلطة توجد المسؤولية المقابلة لها، وبالتالي يفهم من ذلك أن التقليد الذي قام به

(1) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 282.

(2) - صدر هذا الدستور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، والمصوت عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، وأول ما جاء به هذا الدستور من جديد هو التعددية الحزبية والانفتاح السياسي.

(3) - أنظر المادة 81 من دستور 89.

(4) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 96- (السلطة التنفيذية) الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2013، ص 56.

المؤسس الجزائري للنظام البرلماني بعد التعديل الدستوري الواقع سنة 1988، لم ينتج نظاما سياسيا يتميز بتوزيع حقيقي للسلطة وللمسؤولية بين المؤسسات السياسية للدولة، ولاسيما بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة والبرلمان، وإنما أنتج نظاما يتمحور حول مؤسسة رئاسة الجمهورية بحيث أصبح رئيس الجمهورية السلطة القوية المهيمنة على جميع المؤسسات الدستورية، وهو الأمر الذي يجعل أنه من المتعذر إدراج هذا التقليد في إحدى النماذج الكلاسيكية المعروفة والقائمة نظريا على أساس التوازن والفصل بين السلطات<sup>(1)</sup>.

ويرجع سبب ذلك إلى اعتماد المؤسس الدستوري مجددا مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام والمباشر، وتكليفه بتجسيد وحدة الأمة والدولة واحتكار سلطة الرجوع المباشر إلى الشعب عن طريق امتلاكه المبادرة الحصرية بالاستفتاء، فذلك جعله يحظى بشعبية شعبية كبيرة وضعته في مركز متميز يختلف من حيث الأهمية عن المراكز التي تحتلها المؤسسات السياسية الأخرى، وهو بالضبط ما كان سائدا في عهد الأحادية الحزبية.

ومن هنا ننتهي إلى أن مسؤولية رئيس الجمهورية في ظل دستور 89 غير واردة تماما، لأننا لا نلمح لها أي أثر، لا نص يشير إليها ولا وجود للإجراءات التي تتبع لتقريرها أو الجهة التي تتولى النظر في مدى توافر عناصرها وإصدار الحكم بشأنها حيث أن الأحكام التي جاء بها هذا الدستور تقرر فقط مسؤولية رئيس الحكومة أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية، رغم أن ضبط التوجهات الكبرى للسياسة العامة وتنفيذها تتم بمعية رئيس الجمهورية وتحت إشرافه في إطار مجلس الوزراء، إن لم نقل يقوم بضبطها في أغلب الأحيان رئيس الجمهورية بمفرده<sup>(2)</sup>.

(1) - يعتبر الأستاذ بوكرا إدريس بخصوص ذلك أن " معالجة أزمة القانون الدستوري في الجزائر بعد الاستقلال مر من تجاوز إلى آخر. من تجاوز في التقليد إلى تجاوز في التشويه. تجاوز للنظام البرلماني وتشويه للنظام الرئاسي" فالآليات المستمدة من النظام الرئاسي هدفها منح القوة والاستقرار للسلطة التنفيذية، وتلك المستمدة من النظام البرلماني من شأنها إضعاف وتقبيد البرلمان. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر كل من:  
- بوكرا إدريس، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، عدد 07، مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص136.

- محمد أومايوف، المرجع السابق، ص6.

وهو ما أكده كذلك الأستاذ السعيد بوشعير حين بين أن النظام السياسي الجزائري "نظام رئاسي مغلق استقى ميكانيزمات من النظامين البرلماني والرئاسي لإيهام الباحث بأنه مزيج منهما وقريب من النظام الفرنسي. أنظر:

- محمد أومايوف، المرجع السابق، ص12.

(2) - دنش رياض، المرجع السابق، ص379.

كل هذا تم خلافا لما هو موجود في دساتير الدول الليبرالية المتقدمة التي عادة ما تراعي التوفيق بين سلطة ومسؤولية الرئيس، وهو الوضع الذي نجم عنه فجوات كبيرة واختلالات كثيرة مست الدستور من جهة وأجبت حدة الصراع على السلطة والتمسك بها من جهة أخرى، حتى أنه أصبح ينظر إلى الشعب من قبل البعض على أنه قاصر وغير مؤهل على حكم نفسه بنفسه<sup>(1)</sup>.

### (ثانياً): مرحلة المجلس الأعلى للدولة

خلال هذه المرحلة ونتيجة للظروف التي مرت بها البلاد بعدما برزت إلى الوجود أزمة حادة في 11 جانفي 1992 نجمت عن استقالة رئيس الجمهورية وإعلانه في ذات اليوم على أنه قام بحل (البرلمان) المجلس الشعبي الوطني في 04 جوان دون علم رئيسه أو استشارته واستشارة رئيس الحكومة كما تنص على ذلك أحكام الدستور، مما خلق فراغا دستوريا تم ملؤه عن طريق إنشاء مؤسسة مؤقتة بواسطة المجلس الأعلى للأمن مع أن الأخير غير مخول بتاتا للقيام بهذه المهمة باعتباره هيئة استشارية لا وجود لها دون وجود رئيسها الذي هو رئيس الجمهورية، لكنه عمليا تولى إنشاء مجلس أعلى للدولة بموجب إعلان أصدره في 14 جوان 1992 والذي تركزت بيده جميع السلطات المخولة لرئيس الجمهورية خارج الأحكام التي ينظمها الدستور<sup>(2)</sup>، وكذا السلطات التشريعية والتنفيذية، تساعده هيئات استشارية منها المجلس الوطني الاستشاري<sup>(3)</sup>، وبذلك دخلت الجزائر عهدا جديدا تميز بغياب المؤسسات الدستورية المنتخبة، والتي بمقتضاها عاد النظام إلى فكرة تركيز السلطة والقيادة الجماعية بالصورة التي كانت عليها في نظام 19 جوان 1965 مما يدل على أن أحكام الدستور وإرادة الشعب لا يعتد بهما من قبل القائمين على السلطة إلا حين يكونا متطابقين مع التوجه الذي يخدم مصالح هؤلاء<sup>(4)</sup>.

(1) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري...، المرجع السابق، ص 57.

(2) - تجب الملاحظة هنا أنه على الرغم من الإحالة إلى العديد من مواد الدستور إلا أن هذا الأخير كان مجمدا جزئيا. للمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر:

- حسني بوديار، المرجع السابق، ص 414.

(3) - الذي نصب في 1992/03/23 بناء على المرسوم رقم 16/92 المؤرخ في 1992/04/21 المتضمن تعيين أعضاء المجلس البالغ عددهم الستين. للمزيد من التفاصيل حول هذا المجلس أنظر:

- عمر شاشوة، المرجع السابق، ص 9.

(4) - سعيد بوشعير، النظام السياسي... المرجع السابق، ص ص 58-59.

وأمام الأوضاع السائدة آنذاك ويهدف الخروج من الأزمة السياسية عقدت ندوة الوفاق الوطني في يومي 25 و 26 جانفي 1994، والتي أسفرت نتائجها على إنشاء المجلس الوطني الانتقالي<sup>(1)</sup> بعهددة واحدة مدتها ثلاث سنوات كأقصى تقدير، والذي أسندت له مهام السهر على احترام الأرضية وممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر<sup>(2)</sup>.

### (ثالثا) - حسب دستور 96.

في البداية نقول أنه عندما تبين للنظام الحاكم في بداية عهد التعددية الحزبية أن العمل بدستور 1989 ينطوي على خطر مجيء أغلبية معارضة، واحتمال نشوء وضع من الصعب التحكم فيه، جيء بدستور جديد هو دستور 96<sup>(3)</sup> وهاهو يبلغ تعديله الرابع<sup>(4)</sup> الذي جاء على خلاف الدساتير السابقة بالمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، حيث نص في مادته 177 عليها عن طريق تقرير جريمة الخيانة العظمى من جهة، مع احتمال قيامها سياسيا في ظل اعتماد التعددية الحزبية المكرسة رسميا من جهة أخرى.

ويعتبر هذا النص (المادة 177) حديث العهد جاء مع دستور 96 فقط لا أثر له في الدساتير السابقة غير أن الواقع أكد أنه لا يمكن الاعتماد على هذا النص لإمكانية تجسيد محاسبة الرئيس جنائيا على أساس عدم وجود المحكمة التي تتولى ذلك، إذ لم يبادر القائمون على السلطة باقتراح مشروع القانون العضوي الذي يبين كيفية إنشاء وتشكيل هذه المحكمة، ومن ثم طرحت عدة تساؤلات تتعلق بعدة جوانب من هذه المحكمة. هل تتكون من نواب أو من القضاة أو منهما معا؟، وما هي الإجراءات التي يمكن أن تتبع أمامها من حيث من له حق توجيه الاتهام ومن له حق الفصل في هذا الاتهام بتقرير توافر أو عدم توافر أركان جريمة الخيانة العظمى؟ وكيف تعمل المحكمة وكيف تنفذ العقوبة؟

(1) - أنظر:

- Bousoumah (M), « la situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 le 16 novembre 1995 », in IDARA, n°02/2000, p. 90.

(2) - عمر شاشوة، المرجع السابق، ص 9.

(3) - صدر دستور 96 بموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، والمصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996.

(4) - آخر تعديل كان بموجب القانون رقم 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد رقم 14.

وتزداد أهمية إيجاد حل لهذه الإشكاليات بالخصوص عندما نعلم أن مبدأ الشرعية الجنائية يقضي أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، لأجل ذلك فإنه يصعب متابعة رئيس الجمهورية جنائياً طالما أن عناصر الخيانة العظمى لم تحدد بدقة، على أساس أن هذا المبدأ يطبق على المحكمة العليا للدولة كما يطبق على بقية الجهات القضائية، التي ليس في مقدورها سوى " تجريم الأفعال التي نص عليها القانون الجنائي، وفي نفس الوقت تلتزم هذه المحاكم بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون فقط (1) .

وهي التساؤلات التي تبقى قائمة وموجودة رغم مرور أكثر من 19 سنة على صدور الدستور (2)، لأنه بدون وجود هذا النص يبقى كل شيء جامد ومعتل، لتصبح من خلاله جريمة الخيانة العظمى مجرد إجراء شكلي غير قابل لتطبيق، ومن ثم بقاء رئيس الجمهورية محصن ومحمي من أي محاسبة. وما يدعو للحيرة والعجب من جهة أخرى أنه رغم أهمية صدور هذا القانون العضوي المنظم لهذه المحكمة إلا أن السلطات المعنية أغفلت الاهتمام بذلك رغم التعديلات المعتبرة التي مر بها دستور 96، ويرجع ذلك ربما لحساسية هذا الموضوع من جهة ولأحادية الأفكار التي لا تزال متجذرة في نظام يفنقر لإرادة ونية احترام الدستور وتطبيق الفصل بين السلطات بل ورفضها عملياً مثلما يرفض مسؤولية رئيس الجمهورية ومحاكمته باعتباره محور النظام من جهة أخرى (3) .

هكذا ومع استمرار غياب القانون العضوي، وعدم وجود أية تلميحات للمؤسس الدستوري الجزائري توجي بقرب صدوره، يتضح لنا أن هذا الأخير -المؤسس الدستوري- غير مهياً بعد لتكريس مسؤولية رئيس الجمهورية تكريساً حقيقياً بغية استعمالها كسلاح حقيقي ضده من طرف المجلس التشريعي للحد من الاستعمال التعسفي لصلاحياته وخروجه عن أحكام الدستور (4) .

غير أن الشيء المتفق عليه مع كل هذه الإشكاليات المثارة هو استبعاد أي دور للبرلمان في تجسيد هذه المسؤولية، حيث لم يعد له أي دور في ذلك ولو من ناحية تحريك الاتهام الرئاسي كما عليه

(1) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات... المرجع السابق، ص 188.

(2) - وهي الوضعية التي لم تعرفها التجربة الدستورية الفرنسية حيث صدر الأمر المتضمن القانون العضوي للمحكمة العليا المختصة بمحاكمة كل من رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة، بعد مرور ثلاثة أشهر فقط على دستور 1958. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- عمار عباس، العلاقة بين السلطات...، المرجع السابق، ص 188.

(3) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري... المرجع السابق، ص ص 63-64.

(4) - ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 138.

الحال في النظام الفرنسي<sup>(1)</sup> وبالطبع هذا الوضع القائم يرمي إلى تهميش دور السلطة التشريعية في هذا الجانب، وعليه، ليس هناك أية علاقة عضوية في هذا الخصوص بين السلطتين، وبذلك، أصبح للرئيس صلة تربطه مباشرة بالمحكمة العليا للدولة دون سواها<sup>(2)</sup>. كما تم استبعاد القضاء العادي من أي دور في مجال محاكمة رئيس الجمهورية كذلك.

هكذا يمكن القول أن الامتياز الرئاسي في دستور 1989 وفي دستور 1996 المعدل والمتمم قد جعل من آليات الرقابة البرلمانية المنصوص عليها في هذين الدستورين غير فعالة وغير مجدية إتجاه الرئيس، بل وخالية من أي محتوى يمكن أن يساهم في القضاء على احتكار رئيس الجمهورية للسلطة، ومن ثم حافظ المؤسس الدستوري على طبيعة النظام السياسي المكرس في عهد الأحادية الحزبية الذي ظل يصنف في خانة الأنظمة الرئاسوية التي تجعل من رئيس الجمهورية مفتاح قبة النظام والمحرك الأساسي لمؤسسات الدولة والمالك الحقيقي لها على نحو يهيمن فيه على كل مقاليد السلطة، وذلك نظرا للمكانة المميزة والمرموقة التي بقي يحظى بها في الدستور والتي تتضح من خلال امتيازاته في النظام الدستوري وتفوقه على باقي المؤسسات منها البرلمان، حتى أنه يمكن القول أن التغيير الوحيد الذي أحدثته الدساتير الموالية لدستور 1976، هو تأسيس التعددية الحزبية التي لم يوفر لها القانون الإطار الذي يدعم فعاليتها في تقاسم السلطة بين أحزاب الموالاة وأحزاب المعارضة<sup>(3)</sup>، فبقي النظام بعقلية دستور 1976 وبقيت المؤسسات تسير بمنطق هذا الدستور تركز وتقوم على رئيس الجمهورية الذي اعتبر حجر زاوية المؤسسات لا شيء يمكن من دونه ولا شيء يمكن ضده<sup>(4)</sup>، ومن ثم يمكن القول أن التطور الدستوري قد حافظ على ما للرئيس من اعتبار سلطوي موروث عن النظام السابق، الأمر الذي يمكن اعتباره عجز من النظام الجزائري في إقامة آليات ووسائل توظّر وتنظم ممارسة السلطة والتنافس حولها (01) ومن ثم طرحت مسألة التناقض الموجود

(1) - دنش رياض، المرجع السابق، ص 382.

(2) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 167.

(3) - ذلك أنه من المؤسف حسب رأي البعض أن تقتصر حقيقة أغلبية الأحزاب الممثلة في الساحة الوطنية عند حدود الاعتماد والاسم والشعار، لأن تأسيس هذه الأحزاب بدا على الدوام اصطناعيا بحكم افتقار معضمها لقاعدة شعبية تركز عليها. أنظر: عمران بوليفة، الثنائية المجلسية وضرورات التحول الديمقراطي في الدول السائرة في طريق النمو- التجربة الجزائرية نموذجا - مجلة القانون العام، العدد الثاني، 2007، ص 618.

(4) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 13.

بين السلطة والمسؤولية في النظام الدستوري الجزائري، الذي أدى إلى إهمال العمل بالقاعدة الدستورية الأساسية القاضية بأنه "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية" (02)

### 01 - تقوية سلطات رئيس الجمهورية قابله انعدام مسؤوليته السياسية

يمسك رئيس الجمهورية بوسائل قانونية عديدة تمكنه من التأثير على السلطة التشريعية بصفة مباشرة وغير مباشرة، وبالتالي زيادة شخصنة السلطة على نحو قد يهتز فيه كل النظام المؤسساتي مما قد يؤثر على استمرارية الدولة بمجرد ما يهتز مركز رئيس الجمهورية (أ) ولا تشكل السلطات التي يحتفظ بها الرئيس، بهذا الشأن، تعبيرا عن هيمنته على البرلمان فحسب، بل وسيطرته على كل المؤسسات الدستورية العليا في البلاد الحكومة منها خاصة (ب).

#### أ - هيمنة الرئيس على البرلمان

يملك رئيس الجمهورية حسب الدستور الجزائري النافذ حاليا عدة وسائل تمكنه من بسط نفوذه على البرلمان، حيث يتمتع بسلطات شبيه بتلك السلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ففي حين قام المؤسس ومن بعده المشرع بتقييد وظيفة البرلمان التشريعية بشتى الوسائل التي حالت دون استطاعة هذا الأخير ممارسة وظيفته الأصلية الخاصة بالتشريع وجعلت وسائله الرقابية غير فعالة بالشكل المطلوب، حظي رئيس الجمهورية في مقابل ذلك كله بتفوق لا غبار عليه على البرلمان، وظهر هذا التفوق، الذي سيستمر بلا شك، حتى في حالة المعاشة الحزبية، من خلال استقلالية رئيس الجمهورية عن البرلمان نتيجة عدم مسؤوليته السياسية والجزائية أمامه بالرغم من تمتعه بسلطة تقديرية في حل المجلس الشعبي الوطني وتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، كما تظهر هذه الاستقلالية من خلال توسيع صلاحياته التشريعية بمنحه، رغم اسناد ذلك شكليا للحكومة وهي حكومته، سلطة المبادرة بالتشريع إلى جانب توسيع مجاله التنظيمي وإسناده اختصاص إصدار الأوامر التشريعية، وسن القواعد الدولية والرجوع إلى الشعب في القضايا ذات الأهمية الوطنية أوفي التعديل الدستوري.

هذا وكان ما سبق ذكره لا يكفي لتعزيز مركز رئيس الجمهورية وتقوية نفوذه في مجال التشريع لتضاف إلى مختلف صلاحياته المذكورة سلطته في عرقلة عمل البرلمان التشريعي كذلك، سواء عن طريق حكومته أو بتدخله شخصيا<sup>(1)</sup>، وهو الأمر الذي يعد بمثابة تخلي تدريجي للبرلمان عن جزء

(1) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 15.

من صلاحيات التشريع لفائدة السلطة التنفيذية التي تتقاسم معه هذه المهمة عن طريق اللوائح التنظيمية (1).

### ب - هيمنة رئيس الجمهورية على الحكومة

يستحوذ رئيس الجمهورية على عملية تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه دون أن يتقيد في ذلك بأي قيد أو شرط ما عدا قيامه باستشارة الأغلبية البرلمانية نتائجها غير ملزمة له، كما يستقل بتعيين باقي أعضاء الحكومة وتوزيع المهام عليهم (2)، نتيجة لذلك فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة في آن واحد، وهذا ما يجعل من الحكومة مجرد هيئة خاضعة له خضوعا كليا، ودورها في السلطة التنفيذية هو دور المساعد والمعاون لرئيس الجمهورية، وهذا بالتحديد ما كان الحال عليه في دستور 1976.

فالمركز القانوني لرئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام المباشر على أساس برنامج سياسي والمكلف بتجسيد وحدة الأمة والدولة واستشارة الشعب عن طريق الاستفتاء كل ذلك في محيط سياسي يشهد ضعف المعارضة السياسية (3) وتزايد الدور السياسي للجيش، يجعل الحكومة والوزير الأول

(1) - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، وقائع اليوم البرلماني حول التشريع الجزائري بين النص والواقع، المنظم من طرف المجموعة البرلمانية لتكتل الجزائر الخضراء، بمقر المجلس الشعبي الوطني، يوم 05 ماي 2015، ص3.

(2) - سوف نعود إلى موضوع تحكم رئيس الجمهورية وهيئته على كيفية تعيين وانتهاء مهام الوزير الأول وبقيّة الطاقم الحكومي عند دراسة مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية في الباب الثاني من هذه الأطروحة.

(3) - أمام عدم ارتسام معالم النظام الحزبي في الجزائر، قامت تهديدات حقيقية تشكك في جدوى التوازن بين الأغلبية والمعارضة، في اتجاه تهميش وحتى تخوين أية معارضة للنظام الحاكم، لاسيما وان المعارضة كانت دائما متهمّة بنقص الروح الوطنية والانتماء للوطن، مع أن التوازن بين هاتين الأخيرتين يشكل متنفسا رئيسيا لكل نظام سياسي، بحكم أن التعددية السياسية تشترط وجود معارضة مؤهلة لأن تحتل يوما ما مكانة الأغلبية.

بيد أنه بدا جليا في الجزائر اثر تجربة 1992 أن المعارضة غير مسموح لها بأداء مثل هذا الدور، حيث نلاحظ أن وتيرة التناوب على السلطة تميل إلى البطء أو إلى الإنعدام أصلا، إذ لا بواذر توحى بتخلي النظام الحاكم على احتكار السلطة والسيطرة عليها على الأقل في الوقت الراهن، كل هذا على الرغم من أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد أعطى المعارضة مكانة خاصة للمساهمة في صنع السياسة العامة بالمقارنة مع الدساتير السابقة، لأنه منحها المادة 114 منه العديد من الامتيازات يمكن ذكرها فيما يلي:

- حرية الرأي والتعبير والاجتماع،
- الاستفادة من الاعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان،
- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية،
- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة،
- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان،
- اخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187 ( الفقرتان 2 و3 ) من الدستور، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان،
- المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.
- للمزيد من التفاصيل أنظر بالخصوص:
- عمران بوليفة، المرجع السابق، ص619.

تابعين عضوا لرئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة مطلقة في تعيينهم وانهاء مهامهم، هذا وتنعكس هذه التبعية العضوية التي تتميز بها الحكومة على وظيفتها فهي مجردة من معظم وأهم وظائف السلطة التنفيذية التي احتكرها رئيس الجمهورية، وهو الامر الذي يدفع إلى التساؤل وجيه يتعلق بمدى وجود ازدواجية على مستوى السلطة التنفيذية في الجزائر؟

يمكن القول في هذا الصدد أن الوزير الأول بعدما فقد برنامج الحكومة لم يعد يمثل الشق الثاني للسلطة التنفيذية، بل أصبح مجرد أداة طيعة لرئيس الجمهورية يساعده في أداء المهام الموكولة إليه، وفي هذا اقتراب من النظام الرئاسي وابتعاده عن أصول النظام البرلماني بنوعيه التقليدي وكذا المتطور، حيث لم يكتف رئيس الجمهورية بالمشاركة في ممارسة شؤون الحكم، بل هيمن عليه وألغى بذلك استقلالية الوزير الأول لدرجة تجريده من دوره في رسم السياسة العامة للدولة<sup>(1)</sup>، وذلك من خلال فقدانه لبرنامج الحكومة واستبداله بمخطط عمل تنفيذي يتولى تجسيد البرنامج الذي انتخب بمقتضاه رئيس الجمهورية، وهو الوضع الذي جعل الفقه وكل المهتمين بالقانون الدستوري يشبه وضع الحكومة في الجزائر بما هو سائد في النظام الرئاسي (من حيث طبيعة البرنامج المطبق فقط)، حيث أن الحكومة هي سكرتارية تعمل وفق توجيهات وتعليمات رئيس الجمهورية لا برنامج لها تكلف بتطبيقه، للدلالة على أن دورها ودور الوزير الأول الذي يرأسها هو تنفيذ برنامج وسياسة رئيس الجمهورية لا غير.

## 02 - استمرار فقدان التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية

إذا كان عدم مسؤولية الملك السياسية والجنائية في الانظمة الملكية، وجدت تبريرها في غياب سلطات فعلية لدى الملك في رسم السياسة العامة للدولة، نتيجة لتولي الوزارة (الحكومة) السلطات التنفيذية الفعلية والتي يعبر عنها بالمشاركة الوزارية في التوقيع على كل أعمال الملك وتصرفاته الرسمية، بمعنى حظر تصرف الملك بمفرده، فكان من المنطقي أن يتحلل الملك من أي مسؤولية<sup>(2)</sup>، وهو ما بينه القول المأثور للفقيه لافريير "الذي هو غير مسؤول لا يطمح في اتخاذ أي قرار" على أساس أن المسؤولية لا تقوم إلا مع امتلاك السلطة فالترابط بين المفهومين ضروري وأكد.

(1) - طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية، العدد الرابع، 2010، الجزائر، ص 15

(2) - فذات الملك مصانة وشخصه لا يمس هذا ما عبر عنه فقهاء القانون الدستوري الانجليزي بالقول "الملك إذا قتل وزيرا سئل عن ذلك رئيس مجلس الوزراء، فإن قتل الملك رئيس مجلس الوزراء فلا يسأل أحد"

أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد أهمل هذا الترابط وراح يعطي امتيازات كبيرة وسلطات واسعة لرئيس الجمهورية حتى جعل منه مؤسسة قوية جدا سياسيا، لا يمكن لأي مؤسسة دستورية أخرى أن تقف أمامها أو تقاوم سلطاتها الواسعة، خاصة مع تحصينه وتأمينه من أية مسؤولية سياسية تذكر إلى حد أن البرلمان الهيئة الرقابية عجز حتى عن اثاره مسؤولية الحكومة التي هي تابعة -عضويا ووظيفيا - له<sup>(1)</sup>، زيادة على ذلك فإنه يتمتع بسلطة حل المجلس الشعبي الوطني التي قد يمارسها دون أي قيد يذكر، مما جعل هيمنته على مؤسسات الدولة شبه أكيدة، وهو الأمر الذي نجم عنه غياب الآليات الدستورية الكفيلة بتحقيق أداء دستوري متوازن بين جميع السلطات في الدولة.

وضمن هذا الاتجاه يثور التساؤل عن التناقض والاختلال الموجود بين سلطة ومسؤولية الرئيس في النظام الدستوري الجزائري، وإلى متى يستمر هذا الاختلال؟

من هذا التساؤل بدأ بعض الشراح يفكر في إيجاد نوع من التبرير لحالة اللامسؤولية التي ارتسمت معالمها برئيس الجمهورية لاسيما وأن الصلاحيات التي يتمتع بها هذا الأخير لا تعد ولا تحصى.

من هنا احتل موضوع التوازن بين الصلاحيات التي يمارسها الرئيس وأساليب الرقابة والمساءلة التي يجب أن يخضع لها عند تجاوزه حدود هذه الصلاحيات أو مارسها على غير النحو المرسوم لها أو استغلها لتحقيق مصالح شخصية، الاهتمام الكبير والشغل الشاغل الذي حاول كل مهتم بالجانب الدستوري في البلاد الوصول إليه، على أساس أنه من غير وجود هذا التوازن فإن خلل واقعي ودستوري سوف يطفو على الساحة السياسية، فصلاحيات دستورية واسعة دون رقيب أو مساءلة كفيل بإساءة السلطة أو دكتاتورية النظام<sup>(2)</sup>، الأمر الذي استدعى ضرورة البحث عن ميكانيزمات وآليات جديدة يمكن أن تكون كبداية تساهم في التخفيف من حدة اللامسؤولية التي لازمت وارتبطت برئيس الجمهورية في كل مراحل التطور الدستوري الجزائري، وهو الشيء الذي يقودنا إلى الحديث عن فكرة المسؤولية غير المباشرة التي يمكن أن يخضع لها رئيس الجمهورية، لذلك فالتساؤل الذي يطرح نفسه هنا.

(1) - التبعية العضوية محققة بحكم أن الرئيس هو الذي يختار الوزير الأول وينهي مهامه (م 91-5) يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، كما يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول (م 93).

- أما التبعية الوظيفية فتبرز من خلال تنفيذ الحكومة لبرنامج الرئيس (م 94).

(2) - علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، المرجع السابق، ص 2.

هل يمكن لهذه المسؤولية أن تؤدي الغرض المطلوب منها في تحقيق محاسبة حقيقية للرئيس عن كيفية مباشرة الصلاحيات الواسعة المكفولة له؟ هذا من جهة، ومن جهة ثانية هل يمكن لهذه المسؤولية أن تحل محل المسؤولية المباشرة التي يحررها ويباشرها البرلمان في القوة والفعالية؟ أم أنه لا وجه للمقارنة بين المسؤوليتين في هذا الجانب؟

هذا ما نحاول تبياناه وتفصيله وتوضيحه بشيء من التدقيق في المبحث الموالي.

## المبحث الثاني المسؤولية غير المباشرة لرئيس الجمهورية

لقد توصلنا في المبحث السابق أن المسؤولية المباشرة لرئيس الجمهورية في ظل الوضع القائم متعذرة أو تكاد تكون معدومة، حيث استبعدت هذه النصوص بالمرّة مسؤوليته السياسية أمام البرلمان فلا يمكن حتى احرابه ببعض الأدوات الرقابية البسيطة المفعول من سؤال واستجواب وتشكيل لجان تحقيق على أساس أن هذه الآليات غير منصوص عليها أصلا في الدستور.

أما مسؤوليته الجنائية فإنه ورغم النص عليها دستوريا فإنها تبقى معطلة فعليا إلى حين صدور القانون العضوي التطبيقي لها.

بيد أنه ومع تأكدها بالغياب الكلي لمظاهر المسؤولية المباشرة لرئيس الجمهورية، فإننا نذهب في الوقت ذاته أن ذلك يعد بمثابة تقصير كبير وخلل خطير من جانب المؤسس الدستوري ينبغي على المؤسس الدستوري تداركه في أقرب وقت خاصة وأن تقرير هذا النوع من المسؤولية ضروري وأكد لتحقيق التوازن المطلوب بين كل من السلطة والمسؤولية<sup>(1)</sup>.

تأسيسا على ذلك حاول شراح القانون الدستوري الجزائري التأكيد على وجود نوع آخر من المسؤولية تتجسد في العديد من الحالات التي يمكن ضبطها خارج أحكام النصوص الدستورية، لأن عدم المسؤولية السياسية أمر لا يمكن تقبله ولا يمكن الاستمرار فيه، لاسيما مع الاتساع المفرط والمتزايد لسلطاته من جهة، والتلازم المطلوب وجوده بين السلطة والمسؤولية من جهة أخرى.

هكذا فإنه بالنظر للسلطات الواسعة التي يمارسها رئيس الجمهورية في المجالين التشريعي والتنفيذي في الظروف العادية، يمكن أن تزداد بشكل كبير في الظروف غير العادية وبقاء رئيس الجمهورية في منأى عن وجود أية مسؤولية سياسية مباشرة أمر مخالف لأبجديات العمل الديمقراطي<sup>(2)</sup>.

(1) - حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي-دراسة مقارنة-الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، مصر، 2013، ص810.

(2) - العايب سامية، المرجع السابق، ص177.

هكذا يمكن القول أنه وعلى الرغم من أن جل الدساتير الجزائرية لم تنص صراحة على المسؤولية السياسية المباشرة لرئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، إلا أن الواقع الفعلي قد أدى إليها بطريق أو بآخر، ومن ثم استند بعض الفقه في تقرير هذه المسؤولية لروح النصوص الدستورية التي لم تقرها صراحة وإنما تطبيق هذه النصوص قد يؤدي إليها بصورة غير مباشرة.

على أن هذه المسؤولية التي تحدث عملا، وتثور لأسباب قانونية أو سياسية مختلفة تمام الاختلاف عن المسؤولية السياسية المباشرة التي تحرك أمام البرلمان كما هي موضحة في شكلها التقليدي<sup>(2)</sup>. ومع ذلك فإن مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الأمة (المسؤولية غير المباشرة) كان من الممكن أن تكون بديلا حقيقيا عن مسؤوليته السياسية أمام البرلمان لو كان الرئيس يهدف فعلا قياس شعبيته أمام الهيئة الناخبة ومدى قبولهم لسياسته المنتهجة في شتى المجالات، ولكن يبدو لنا أن الأمر ليس دائما بهذه السهولة، لأنه في معظم الحالات التي يرجع فيها رئيس الجمهورية للشعب صاحب السيادة والسلطة كان يهدف، في واقع الأمر، عن البحث على فرض سيطرته وهيمنته بشكل أفضل من ذي قبل على الدولة ومؤسساتها<sup>(3)</sup>.

بيد أنه ومع تسليمنا بكل هذه المعطيات فإنه لا يوجد أدنى شك لدى العارفين بالواقع الدستوري الجزائري أنه تبقى للرئيس مسؤولية غير مباشرة تترتب على نحو أو آخر، يُرد بها على سكوت المؤسس الدستوري عن التنصيب على هذه المسؤولية نتيجة إنفراد الرئيس بالسلطة، بمعنى آخر نقول أن التطور الدستوري انتهى -كما قلنا- بالتخلي على ما للرئيس من مسؤولية سياسية مباشرة، ومع ذلك، يمكن أن تنتهي الممارسة بالرئيس أن يصبح مسؤولا أمام الأمة<sup>(4)</sup>، وهكذا فإنه في آخر المطاف قد تُنصب الهيئة الناخبة بمقتضى نص الدستور نفسه كحكم للفصل في الموضوع المطروح عليها، وعلى هذا المستوى من الطرح يمكن القول أن مسؤولية الرئيس غير معدومة الأثر من الناحية الواقعية، ولو لم ينص عليها الدستور صراحة، ومرد ذلك، أن الشخص المباشر للسلطة يفرض عليه الجانب العملي إمكانية حدوث تجاوزات على نحو ما، وهنا تظهر الفائدة من الاستشارات

(1) - يمكن استثناء أول الدساتير الجزائرية دستور 63 الذي نص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مع أن تجسيدها -كما قلنا- في الواقع العملي يبدو ضربا من الخيال.

(2) - عزة مصطفى حسنى عبد المجيد، المرجع السابق، ص 154.

(3) - عبد الرضى حسين الطعان، المرجع السابق، ص 420.

(4) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 267.

الشعبية التي يبادر بها الرئيس وما يمكن أن تنتهي إليه من إقامة المسؤولية السياسية عليه من قبل الأمة، ويتأتى ذلك عندما تصوت الهيئة الناخبة بالرفض على مبتغى الرئيس.

وترتبطا على ما سبق ذكره وبالرغم من عدم النص صراحة على المسؤولية السياسية المباشرة للرئيس في النظام الدستوري الجزائري وعدم استطاعة تجسيد مسؤوليته الجنائية بسبب تأخر صدور القانون العضوي المنظم لها، فإننا نلمس عمليا أن للرئيس مسؤولية سياسية غير مباشرة على نحو أو آخر<sup>(1)</sup>، والتي يمكن تجسيدها في ثلاث حالات أساسية، الحالة الأولى بمناسبة تقدم الرئيس للمشاركة في الانتخابات الرئاسية من أجل شغل المنصب لعهد جديد (المطلب الأول) والحالة الثانية بمناسبة دعوته للهيئة الناخبة لإجراء انتخابات تشريعية مسبقا (المطلب الثاني) أما الحالة الثالثة والأخيرة فتتحقق مسؤوليته بمناسبة إجراء الاستفتاء العام (المطلب الثالث).

### المطلب الأول

#### مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب بمناسبة طلب إعادة انتخابه لولاية جديدة

من المؤكد أن للشعب رأيا فيما يعرض عليه من استشارات واستفتاءات، ومن ثم تعتبر عملية طلب إعادة الانتخاب بصفة عامة والانتخابات الرئاسية بصفة خاصة فرصة مناسبة ومواتية تُثار فيها مسؤولية رئيس الجمهورية مرة أخرى أمام الهيئة التي زكته في السابق.

من هذا المنطلق فإن شعبية رئيس الجمهورية توضع على المحك كلما تقدم أمام الهيئة الناخبة طالبا إياها تجديد ولايته لفترة انتخابية أخرى، سواء تم ذلك نتيجة تقديم استقالته الإرادية مبكرا قبل موعد نهاية ولايته (لأي سبب من الأسباب)، ورغبته في العودة للشعب مرة ثانية للاحتكام إليه، وهو ما يعبر عنه بالعودة غير العادية لرئيس الجمهورية لقياس رأي الشعب فيه (فرع أول) أو عودته إليه نتيجة انتهاء عهده الانتخابية الأولى ورغبته في الترشح لولاية جديدة وهو ما يعبر عنه بالرجوع العادي لأخذ رأي الشعب فيه (فرع ثان).

(1) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 176.

## الفرع الأول في حالة الرجوع غير العادي للشعب

لئن كان الدستور قد حدد مدة العهدة الرئاسية بخمس سنوات يمكن أن يتخلى عنها الرئيس إما بالاستقالة الإرادية أو الاستقالة الوجوبية الناجمة عن معاناته من مرض مزمن يحول بينه وبين قدرته على الاستمرار في ممارسة السلطة وإما بالوفاة، إلا أن التساؤل يطرح بشأن مدى إمكانية الرئيس التخلي عن عهده خارج ما هو محدد بنص الدستور وكيف يمكن تكييف ذلك التصرف<sup>(1)</sup>؟

انقسم الفقه الدستوري فيما يخص هذه المسألة إلى اتجاهين كبيرين إحداهما مؤيد لهذا التصرف والآخر معارض له، ويمكن تفصيل كل ذلك في الفرعين التاليين:

### أولاً: الاتجاه المؤيد لهذا التصرف

يرى أنصار هذا الاتجاه أن لرئيس الجمهورية الحق في الرجوع إلى الشعب صاحب السلطة والسيادة حتى قبل انقضاء عهده الرئاسية وذلك بعد إقدامه على التقليل منها، ثم التقدم بعدها لإجراء انتخابات رئاسية مسبقة يكون أحد مرشحينها بغية تجديده ولايته، إذ لا يوجد دستوريا -حسب هذا الرأي- ما يمنع الرئيس من القيام بهذا الإجراء<sup>(2)</sup>.

ولا ريب أنه لا وجه لتفسير هذه الحالة سوى القول بأنها استثنائية وغير عادية، وبأنها الرغبة التي قد تتملك الرئيس في الحصول على تزكية جديدة لمواجهة خصومه من أحزاب المعارضة الذين أكثروا من توجيه الانتقادات للسياسة المنتهجة من طرفه، حتى أصبح يشعر بأن منصبه مهدد وأن مركزه بدأ يتزعزع بفعل هذه الانتقادات، ومن ثم فلا سبيل لقطع الطريق أمام منافسيه وغلق أفواه منتقديه إلا بالإقدام على هذا الإجراء حتى لا يترك لهم تحضير أنفسهم لمواجهة عند حلول موعد الانتخابات الرئاسية العادية.

بيد أنه من جهة أخرى على الرئيس التفكير مليا قبل الإقدام على مباشرة هذا الإجراء المحفوف بالمخاطر الكثيرة، ويرجع ذلك لسبب هام مفاده جواز أن يفقد الرئيس ثقة الهيئة الناخبة، ومن ثم تقام عليه المسؤولية السياسية من طرف الشعب صاحب السلطة بصفة غير مباشرة بناء على تصرف

(1) - السعيد بوشعير، النظام الدستوري الجزائري...، المرجع السابق، ص44.

(2) - تجسدت هذه الفكرة في شخص الرئيس اليمين زروال الذي عاد للهيئة الناخبة قبل أن تنتهي ولايته في مناسبتين الأولى عندما كان على رأس المجلس الأعلى للدولة وقيامه بإجراء انتخابات رئاسية سنة 1995 ترشح وفاز بها. والمناسبة الثانية عندما قرر إجراء انتخابات رئاسية مسبقة قبل نهاية ولايته في سنة 1999 لكنه لم يترشح لها.

صدر منه، لكن حسب اعتقادنا أن الرئيس لا يلجأ إلى هذه المغامرة الخطيرة على مستقبله السياسي إلا إذا تأكد وتيقن من الدعم اللامحدود الذي سوف يتلقاه من الهيئة الناخبة عندما يعرض نفسه أمامها بهذه المناسبة.

### ثانيا: الاتجاه المعارض لهذا التصرف

يذهب الجانب الأهم من الفقه الدستوري الجزائري والرأي الغالب فيه وعلى رأسهم الأستاذ السعيد بوشعير وبمناسبة قرار رئيس الجمهورية السيد ليامين زروال سنة 1998 تقليص عهده الرئاسية وإجراء انتخابات رئاسية مسبقة لا يترشح لها، إلى أن هذا التصرف معيب دستوريا بالقول "فالدستور واضح وصريح بنصه على الاستقالة دون الانتخابات المسبقة، غير أن اللجوء إلى الاستقالة وفقا للنص الدستوري يجب أن تترتب عليه نتائج عديدة منها تولي رئاسة الدولة وتنظيم انتخابات رئاسية مسبقة رئيس مجلس الأمة "السيد بشير بومعزة" آنذاك وهو الشخصية التاريخية المعروفة التي يصعب معها تسيير وتوجيه نتائج الانتخابات وفق توجهات ورغبات السلطة الحاكمة، وبما يخالف رؤياه كرجل له تاريخه الثوري والنضالي، كما أن تطبيق حالة الشغور بسبب الاستقالة التي يحدد إجراءاتها الدستور ربما ضيق الوقت لا يسمح بترتيب الأمور ليتسنى إيجاد الشخصية المناسبة لتتولي شغل هذا المنصب الحساس، مما قد ينجم عنه احتمال فوز مترشح لا تنطبق عليه مواصفات الرئيس المستقبلي المرغوب فيه من قبل أصحاب القرار في السلطة<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### في حالة الرجوع العادي للشعب

قد تكون عودة رئيس الجمهورية إلى الهيئة الناخبة بطريقة عادية بعد اكتمال فترة رئاسته الأولى، إذ أنه في هذه الحالة كذلك -وحسب معظم الأنظمة السياسية- التي يتم فيها اختيار رئيس الدولة بواسطة الشعب ولمدة معينة يحددها الدستور، يمكن أن تثار مسؤولية رئيس الدولة أمام الشعب إذا ما رغب في ترشيح نفسه لفترة رئاسية أخرى، ومن ثم سوف نتطرق من خلال هذا المطلب إلى كيفية تجسيد مسؤولية الرئيس المنتهية ولايته بمناسبة الانتخابات الرئاسية، وهل فعلا أن هذه الانتخابات تعتبر وسيلة حقيقية ومهمة تقاس فيها شعبية الرئيس ومكانته أمام الهيئة الناخبة عن ما مضى من أعمال وتصرفات قام بها؟

(1) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري...، المرجع السابق، ص ص، 47-48.

أولاً: كيفية تجسيد مسؤولية الرئيس بمناسبة طلب إعادة انتخابه مرة أخرى

تعتبر عملية تقديم الرئيس المنتهية ولايته للترشح مرة أخرى وخوضه لمعركة الانتخابات الرئاسية وسيلة ناجعة للحكم على أعماله وتصرفاته السابقة (01) مع أن هذا النوع من المسؤولية تتحكم فيه مسألة فتح أو غلق العهدة الانتخابية (02)

### 01 - إعادة ترشح الرئيس لعهدة جديدة دعوة للحكم على أعماله السابقة

من الآثار التي تخلفها الانتخابات المترتبة على تقديم الرئيس أمام الهيئة الناخبة لطلب تزكيته لشغل المنصب مرة أخرى تبرز مسؤوليته السياسية غير المباشرة عن أعماله وتصرفاته السابقة، التي يتحكم فيها مدى صدقه في تحقيق وعوده الانتخابية أثناء فترة ولايته، فالشعب باعتباره صاحب السيادة يبدي رأيه مباشرة كل خمس سنوات في أسلوب ممارسة رئيس الدولة لأعباء منصبه، فإذا أعاد الشعب تزكيته لولاية جديدة، عُد ذلك تأكيداً على الثقة الشعبية في شخص الرئيس وتأيداً لأعماله وقراراته السابقة، أما إذا حدث العكس بأن قامت الهيئة الناخبة باختيار غيره من المترشحين دل ذلك على انتقاد للنهج الذي سلكه وللسياسة التي كان يتبعها سابقاً، بالإضافة إلى ما يعنيه ذلك من رفض لشخص رئيس الدولة<sup>(1)</sup> وأنه لا يحوز ثقته ودعم الشعب فتكون النتيجة المنطقية هي معاقبته بعدم الموافقة على توليه الحكم مرة أخرى، ومن ثم تعتبر عملية طلب إعادة الانتخاب بصفة عامة بمثابة دعوة الناخبين للحكم على أعمال الرئيس السابقة من أجل تجديد الثقة فيه لولاية إضافية، وهنا تكون الفرصة مواتية للشعب - عضو الهيئة الناخبة - ليختار غيره في حالة ما إذا كان لا يرضى على سياسته السابقة، وهو الأمر الذي يمكن اعتباره إثارة لمسؤولية رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة<sup>(2)</sup>.

ولكن هذا الأمر عندنا يبقى مرهوناً بحيدة ونزاهة العملية الانتخابية وما إذا كان الشعب سيد قراره أم لا؟ وهذا هو الاعتبار الجوهرى والأساسي، وإلا إنعدمت الجدوى والأهمية والفائدة من تجديد مدة الرئاسة<sup>(3)</sup>.

(1) - للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص 140.

- مروان محمد المحروس المدرس، المرجع السابق، ص 87-88.

(2) - حازم صادق، المرجع السابق، ص 810.

(3) - عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص 140.

هكذا عند انقضاء ولاية الرئيس وعند تطلعه لشغل المنصب لعدة أخرى، فإنه يستوجب عليه تلقائيا الرجوع إلى الهيئة الناخبة لكي تبدي رأيها فيه أو في غيره من المترشحين من خلال المفاضلة بين الأشخاص والبرامج<sup>(1)</sup>

بناء على ذلك فإن مسؤولية رئيس الدولة تثور أمام الشعب في الانتخابات الرئاسية عندما يتقدم هذا الأخير مرة أخرى أمام هيئة الناخبين لطلب الحصول على مدة رئاسية جديدة عن طريق الاقتراع العام، وبالتالي فدعوة الناخبين للتصويت على المرشح القديم الجديد يعني إمكانية الحكم على أعماله وتصرفاته السابقة من أجل تجديد أو عدم تجديد الثقة به<sup>(2)</sup>، وبناء على ذلك، تتولى الهيئة الناخبة تصحيح أي إخلال أو انحراف بالسلطة عن طريق إزاحة الرئيس الممارس، وهو الأمر الذي يفضي بالأمة إلى أن تقيم للرئيس محاسبة على كل ما قام به خلال العهدة السابقة<sup>(3)</sup>، ومن ثمة فإن تقدم رئيس الجمهورية للانتخاب ووقوفه أمام الشعب كاف بحد ذاته في أن يحمل مسؤولية سياسية تأتي بها هذه الانتخابات، بكلمة أوضح وبتعبير أدق يجب أن نعترف بأن المسؤولية الانتخابية هي بحد ذاتها مسؤولية سياسية تتعقد في كل مرة تجري فيها الانتخابات الرئاسية التي قد يتقدم الرئيس للترشح لها<sup>(4)</sup>.

تأسيسا من كل ما تقدم فإن طلب الرئيس للترشح لعهدة أخرى تكون فرصة مواتية للشعب، ليعطى كلمته في الشخص الذي يريده في تولي منصب الرئاسة من أجل القيام بالواجبات والسلطات التي كلفه بها الدستور، بالإضافة إلى أنها تكون بمثابة فرصة للحكم على أعماله وتصرفاته وسياسته عامة خلال الفترة السابقة.

(1) - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص279.

(2) - عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مكتبة الكتب القانونية، القاهرة، مصر، 1991، ص258.

(3) - لقد أظهرت هيئة الناخبين في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا قدرة كبيرة على مساءلة الرئيس سياسيا، وذلك بعدم إعادة انتخابه للمرة الثانية عقب انتهاء فترة ولايته الأولى، فالرئيس جيرالد فورد لم يشغل منصب الرئاسة إلا خلال الفترة المتبقية من مدة رئاسة الرئيس نيكسون ( عقب استقالته إثر فضيحة ووترغيت) من 1974 إلى 1976، وكذلك الرئيس الأمريكي كارنر لم يقض إلا فترة رئاسية واحدة (1976-1980) حيث سقط في انتخابات الرئاسة عند إعادة ترشيح نفسه أمام المرشح ريغان، وكذلك الرئيس جورج بوش لم يفز بفترة رئاسية ثانية حيث خسر أمام منافسه بيل كلينتون 1993. ولا شك أن هذا يدل دلالة واضحة وقوية على عدم رضا الشعب على الرئيس المهزوم في الانتخابات. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- مروان محمد المحروس المدرس، المرجع السابق، ص ص 89-90.

(4) - عبد الرضى حسين الطعان، المرجع السابق، ص418.

وقد ذهب الأستاذ (Hauriou) إلى أنه إذا رغب وتطلع رئيس الدولة إلى إعادة انتخابه ثانية، فأعاد ترشيح نفسه لانتخابات الرئاسة وخذلتها الهيئة الناخبة، عد ذلك عزلا ضمنا للرئيس بواسطة الشعب، وبالتالي يمكن القول في هذه الحالة بنشوء المسؤولية السياسية للرئيس أمام الشعب<sup>(1)</sup>. وعلى هذا الأساس إذا وجد الشعب أن رئيس الدولة قد أخل بالواجبات المكلف بها أو قصر أو أهمل أو انحرف عن المصلحة العامة، منع الثقة عنه وأعطاه لغيره ممن يجد فيه القدرة على القيام بواجبات الرئاسة، وإذا وافق عليه يكون قد حكم على تصرفاته السابقة بالقبول وعلى سياسته بالرضى. غير أن هذا التصور ليس في كل الأحوال تصورا صحيحا وتفكيريا سليما يؤدي إلى الحكم على الرئيس المنتهية ولايته حكما صائبا، ذلك أن الناخب قد يُخطئ في الحكم السليم على رئيس الجمهورية المنتهية ولايته لسبب أو لآخر كأن لا يحسن المفاضلة بينه وبين غيره، فيقوم بحجب الثقة عنه، ليأتي في الحال بمن هو جديد، وبالتالي، يبقى هذا الجديد وقتا من الزمن ليس بالقصير حتى تتمكن الهيئة الناخبة من مساءلته مرة أخرى والحكم على أعماله السابقة بالإيجاب أو بالسلب، لأنه لا يتسنى لها ذلك إلا بعد نهاية عهده الانتخابية التي قد تكون فيها مساوئ وأخطاء كثيرة أشد خطورة من السياسة المنتهجة من سلفه، ومع ذلك فهي مضطرة للقبول بها إلى غاية موعد الانتخابات الرئاسية أين يسمح لها بمحاسبته سياسيا بعدم تجديد انتخابه لفترة رئاسية أخرى، ومنه فتبديل رئيس بآخر ليس دائما في صالح الأمة<sup>(2)</sup>.

هكذا فإنه من أجل الوصول إلى فعالية هذا النوع من المسؤولية وتجسيده في واقع الحياة العملية فإن الأمر يفترض أن تكون لرئيس الدولة إمكانية التقدم للمشاركة في الانتخابات مرة أو مرات أخرى بعد نهاية ولايته السابقة، بالإضافة إلى ضرورة قصر مدة الولاية الرئاسية حتى يتسنى العودة إلى الشعب وتحكيمه في أقصر مدة ممكنة ليحكم بنفسه على أداء الرئيس وأعماله السابقة<sup>(3)</sup>، ومن ثم

(1) - أنظر:

- Hauriou et Gicquel, droit constitutionnel et institutions publiques, paris, 1980, p. 981.

(2) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص ص، 280-281.

(3) - ورغم ذلك فإنه إذا كان نظام الحكم في الدولة ملكيا وراثيا فلا يمكن في هذه الحالة إعمال هذا النوع من المسؤولية، كذلك إذا كانت مدة الولاية دائمة أو شبه دائمة، إذ لا يمكن في هذه الحالة تحقيق هذه المسؤولية وهو ما عليه الوضع في دول العالم الثالث حيث يظل الرئيس في منصبه متحكما في زمام عرشه لأمد غير محدود، والأمر كذلك إذا تضمنت دساتير هذه الدول تجديدا لمدة الرئاسة فإنها تعطي للرؤساء الحق في تجديد هذه الرئاسة لمرات غير محددة، وبتحقيق ذلك في ظل عدم وجود ضمانات لعملية اختيار الرؤساء ولنزاهة العملية الانتخابية، الأمر الذي يرجح عملية قيام الرئيس في منصبه قائما طوال حياته، وبالتالي فلا وجود لهذا النوع من المسؤولية في هذه الدول. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: - حازم صادق، المرجع السابق، ص 811.

فإنه لا يمكن إعمال هذا النوع من المسؤولية في نظام حكم ملكي وراثي، أو في نظام حكم يتميز بديمومة أو شبه ديمومة مدة الولاية كما هو واقع في بعض دول العالم الثالث، أين يظل الرئيس في منصبه لا يمكن زحزحته منه إلا بالثورات الشعبية أو الانقلابات العسكرية أو الوفاة الطبيعية<sup>(1)</sup>.

## 02 - تأثير العهدة الانتخابية على تجسيد هذا النوع من المسؤولية

إذا نظرنا إلى إمكانية إعمال هذا النوع من المسؤولية في الدستور الجزائري بعد تعديله في 2008 نجد أن ذلك صار ممكنا بعدما أصبح نص المادة 74 كما يلي "مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية"<sup>(2)</sup> خلافا لما كان الحال عليه قبل التعديل في عدم قدرة رئيس الجمهورية تجديد العهدة الرئاسية إلا مرة واحدة فقط"<sup>(3)</sup>، وقد استند المجلس الدستوري عند موافقته على هذا التعديل على مبدأ حرية الشعب في اختيار ممثليه كما هو منصوص عليه في المادة العاشرة (10) من الدستور من جهة، ومن جهة أخرى علل ذلك بضرورة السير العادي للنظام الديمقراطي الذي يقتضي بأن حائز العهدة الانتخابية ملزم بإعادتها عند انقضائها إلى الشعب الذي يملك دون سواه سلطة التقدير بكل سيادة كيفية تأدية هذه العهدة، ويقرر بكل حرية تجديد الثقة في رئيس الجمهورية أو سحبها منه<sup>(4)</sup>.

(1) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 178.

(2) - لقد كانت مدة العهدة الرئاسية محددة في دستور 1963 بخمس سنوات بموجب المادة 39 بعد اقتراح المرشح الوحيد من قبل جبهة التحرير الوطني، غير أن الدستور لم يبين ما إذا كان بالإمكان إعادة ترشيحه مرة أخرى للرئاسة، لكن المطع على الواقع السياسي في ذلك الوقت واعتماده على نظام الحزب الواحد يضاف لها وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة في القمة، يمكن له أن يستنتج بسهولة بأن رفض تحديد العهد يعني إجازة تجديد ترشيحه وانتخابه عدة مرات، ذلك أنه باعتبار ه أميناً عاماً للحزب وحائز ثقة مناضليه، فإن ترشيحه ونجاحه يكونان مضمونان بسبب انعدام منافس له من جهة، وإشراف المناضلين على الانتخابات وموالات الإدارة بمفهومها الواسع له من جهة ثانية. وهو النهج الذي استمر العمل به في دستور 76 وإن كان هذا الأخير قد أعلنها صراحة على إمكانية إعادة انتخاب رئيس الجمهورية على أن تكون العهدة 06 سنوات بدل خمس. أما في ظل أحكام دستور 89 فقد عاد المؤسس الدستوري لمدة 5 سنوات، وكذا إمكانية تجديد انتخاب الرئيس لمرات غير محددة. للمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر:

- السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري... المرجع السابق، ص ص، 35-36.

(3) - يعبر الأستاذ خالفة معمر عن أهمية هذه القاعدة الدستورية الجديدة (عدم فتح العهدة الانتخابية) والتي يرجع الفضل في إقرارها إلى رئيس الجمهورية السابق السيد اليمين زروال كما يلي:

« *Nayons peur ni des mots ni des procès dintention Si le président ZAROUAL doit être crédité dun mérite ineffacable, cest bien celui davoir accepté, imposé ou fait adopter lidée impensable, en pays arabes, que le président de la république ne peut, ne doit faire que deux (02) mandats ....* »

CF. MAMERI (K), les constutitions algériennes, THALA Editions, Alger, 2008, p. 268.

(4) - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01/08 ر. ت. د.م د المؤرخ في 7 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون العضوي المتعلق بتعديل الدستور.

وهو الموقف الذي أكده الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في الخطاب الذي ألقاه بمناسبة افتتاح السنة القضائية في 20/09/2009 بالقول " لا يحق لأي أحد أن يقيد حرية الشعب في التعبير عن ارادته، فالعلاقة بين الحاكم المنتخب والمواطن الناخب هي علاقة ثقة، قوامها الاختيار الشعبي الحر، وتركيز الأشخاص والبرامج هي حرية وقناعة، كما أن التداول الحقيقي على السلطة ينبثق من الاختيار الحر الذي يقرره الشعب بنفسه عندما تتم استشارته بكل ديمقراطية وشفافية في انتخابات حرة وتعددية، إذن للشعب والشعب وحده تعود سلطة اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً<sup>(1)</sup>.

وبالرغم من ذلك فإن نص هذه المادة قبل التعديل أي تحديد إمكانية تجديد النيابة الرئاسية بمرة واحدة فقط، عُد تحولاً كبيراً ومهماً في مجال عدم احتكار السلطة والتحول لصالح التداول عليها، بحكم أن منصب الرئيس كما معروف وبالخصوص في الدول النامية يستطيع بمقتضاه الشخص القائم على زمام السلطة توظيف وتجنيد كل أجهزة الدولة وأموالها وكل إمكانياتها حتى يضمن إعادة انتخابه، وكل هذا على حساب نزاهة الانتخابات ومصداقيتها، وعلى حساب مبدأ جوهرية النظام الديمقراطي المتمثل في التداول السلمي على السلطة<sup>(2)</sup>، وبالتالي أعتبر هذا التحديد أهم وأول وسيلة اعتمدها المؤسس لتقييد سلطة رئيس الجمهورية، حيث لم يسبق للنظام الدستوري الجزائري وأن عرف مثل هذه الآلية إلا من خلال دستور 96، وهو الأمر الذي ترك الفقه الدستوري الجزائري يتفاعل خيراً

(1) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 180.

(2) - يقصد بمصطلح التداول أو التعاقب على السلطة انتقال المنصب السياسي من شخص إلى شخص آخر سواء كان شاغل المنصب رئيساً للجمهورية أو رئيساً للوزراء، وقد شاع هذا التعبير وانتشر في الفقه الغربي الليبرالي، ويتم الانتقال للسلطة باستعمال آليتين أساسيتين هما: آلية الانتخاب وهو ما يعبر عنه بالانتقال السلمي للسلطة وفقاً لإرادة ورغبة الهيئة الناخبة. وآلية العنف أو الثورة أي إجبار وإلزام القائمين على السلطة بضرورة التخلي عنها باستعمال القوة والعنف عند رفضهم ذلك طواعية.

ويشكل التداول السلمي على السلطة أحد معايير وجود النظام الديمقراطي على النمط الغربي، لكونه أحد مبادئ الديمقراطية، فلا يمكن وفقه أن تبقى جهة سياسية في السلطة ما لا نهاية، بل ينبغي أن تحل محلها بعد مدة محددة من الزمن جهة أخرى جاءت بها الانتخابات الحرة والنزيهة، وأن تتخلى القوى السابقة عن السلطة طوعاً باحترام لإرادة الأغلبية التي جاءت بغيرها إلى الحكم، الأمر الذي يسمح للناخبين بحاسبة الرئيس أو رئيس الوزراء أو الحزب أو التحالف الحزبي الذي وصل إلى السلطة في الانتخابات السابقة، وهكذا تتداول القوى السياسية مواقع الحكم في الدولة من دون أن تكون هذه المواقع حكراً على فرد أو فئة دون أخرى، كما أن التداول يعني الاعتراف بشرعية النظام السياسي من قبل مكونات المجتمع كافة مما يجعلهم يشاركون بفعالية في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بعيداً عن العزوف عن المشاركة بسبب الشعور العالي بالانتماء إلى هذا المجتمع. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- جاسم محمد أحمد، الديمقراطية وإشكالية التداول السلمي للسلطة، مجلة آداب الفراهيدي، العراق، العدد العاشر، آذار، 2012، ص ص 251-253.

- السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 41.

بأن الميل إلى الإفراط في استعمال السلطة والانفراد بها كما اشتهر به رئيس الجمهورية في الجزائر قد ولى بلا رجعة وبأن احترام قواعد اللعبة الديمقراطية سوف يكون في أوج تطوره.

لكن هذا التفاوض وهذه البشائر لم تدم طويلا حيث لم يكتب العمل بهذه المادة ولا مرة واحدة، وذلك بسبب التعديل الدستوري الذي أشرنا له سابقا.

هكذا يمكن القول أن مبدأ تحديد لم يصمد أمام الرغبة في التمسك بالسلطة والاتجاه الواحد، وان كان ذلك في إطار التعددية الرسمية ضمن الأحادية الفعلية<sup>(1)</sup>.

وعلى العموم فإن إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لفترة أو لفترات متتالية تسمح بتطبيق المسؤولية السياسية عليه في كل مرة يعرض الرئيس نفسه للترشح للانتخابات بغرض الحصول على تركية لعهد جديد.

غير أن فتح العهدة الرئاسية لم يلبث طويلا كذلك حتى أعاد التعديل الدستوري الحاصل في 2016 الوضع لما كان عليه قبل 2008 بالنص على عدم منح رئيس الجمهورية إمكانية تجديد عهده الانتخابية لأكثر من مرة واحدة، بل وجعل ذلك من المواد الصماء التي يحرم تعديلها، وبهذا التحريم يمكن القول أن المؤسس الدستوري قد منح لمبدأ التداول السلمي على منصب الرئاسة حماية دستورية تبعد عنه التعديلات المحتملة في المستقبل.

بناء على ذلك يُعد تحديد إمكانية تجديد النيابة الرئاسية من خلال الفقرة الثانية من المادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بمرّة واحدة أهم وسيلة ديمقراطية تبعد الديكتاتورية والحكم الفردي على

(1) - فرغم تبني التعددية الحزبية بموجب دستور 89 إلا أن واقع الحياة السياسية في الجزائر بين إفراغ هذه التعددية من محتواها بسبب القيود القانونية والسياسية والإدارية التي واجهت مسألة تكوين ونشاط الأحزاب السياسية، فكانت عملية الأخذ بالتعددية الحزبية مجرد آلية شكلية لتحديث النظام السياسي تماشيا مع التوجه العالمي، حيث بين الواقع أنه لم يحدث أي تغيير جوهري في شكل النظام السياسي أو في طبيعة السلطة وأنماط ممارسة الحكم أو في العلاقة بين السلطات. هكذا كانت التعددية مجرد واجهة شكلية لنظام لا يقبل التداول السلمي على السلطة حيث كانت فيه الهيمنة لحزبي السلطة (جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي) لأزمنة طويلة مع وجود أحزاب هامشية تكتفي في أفضل الأحوال بتنشيط العملية الانتخابية، لأنه وعلى الرغم من مرور ما يقارب سبعة وعشرون عاما على الانفتاح السياسي في الجزائر لم يصل أي حزب معارض إلى نيل الأغلبية في البرلمان-اللهم ما حصل عند بداية هذا الانفتاح من تمكن حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ من حصد أغلبية المقاعد البرلمانية في دورها الأول، عند أول انتخابات تعددية تشهدها الجزائر، قبل أن يوقف المسار الانتخابي- ومن ثم لم يتطور شكل المشاركة السياسية ولا تزال التعددية الحزبية تراوح مكانها، لذلك فإن هذه العملية لا تعدو أن تكون عملية استيعاب آراء أو احتواء جزئي لقوى المعارضة. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 42.

- جاسم محمد أحمد، المرجع السابق، ص ص 259-260.

منصب رئيس الجمهورية عاد إليها المؤسس الدستوري من خلال هذا التعديل بعدما اختفت في التعديل الذي قبله لسنة 2008.

### ثانيا: الانتقادات الموجهة لهذا النوع من المسؤولية

لقد ذهب جانب من الفقه القانوني إلى انتقاد هذا الأسلوب لاثارة مسؤولية رئيس الجمهورية وذلك لأسباب عديدة يمكن إجمالها فيما يلي:

#### 01 - تأقيت مسؤولية رئيس الجمهورية

إن مسؤولية رئيس الجمهورية في هذه الحالة ستكون موقوتة بأجل معين فقط، يتمثل في نهاية العهدة الانتخابية، اضافة إلى استبعاد هذا النوع من المسؤولية في الأنظمة السياسية التي تمنع تقدم الرئيس للترشح لفترة رئاسية ثانية (كما هو الحال مثلا في البرازيل وفنزويلا) أو التي لا تسمح للرئيس بترشح نفسه إلا مرتين فقط كما هو الحال في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ أنه لا محل للاستناد إلى هذا الأمر لاثارة مسؤولية الرئيس أثناء الفترة الثانية لولايته حيث لا يمكن ترشيح نفسه لفترات رئاسية أخرى يمكن أن تتجاوز العهدين<sup>(1)</sup>.

#### 02 - التقدم لإعادة الانتخابات ليس حكما على سياسات الرئيس السابقة

في القانون إن إعادة الانتخاب تكون بداية لولاية جديدة من الفترة الرئاسية سواء للرئيس المنتهية ولايته أو للرئيس الجديد الذي نال ترقية شعبية على حساب الرئيس السابق المنهزم في هذه الانتخابات، ومن ثم فهي ليست حكما قانونيا على الممارسات السابقة للوظيفة التي قام بها الرئيس السابق<sup>(2)</sup>، وإنما هي مفاضلة وموازنة يجريها الشعب بين المرشحين لاختيار أفضلهم تتحكم فيها عدة اعتبارات والعديد من العوامل والتي أهمها البرامج المقدمة والحزب الذي ينتمي إليه كل مترشح، بالاضافة إلى قوة الشخصية التي يملكها كل واحد.

#### 03 - التأثير السلبي لطول مدة العهدة الرئاسية على قدرة الاختيار

إن طول مدة فترة الرئاسة تجعل من العسير اعتبار الانتخابات الرئاسية مناسبة مواتية لإثارة المسؤولية السياسية للرئيس المنتهية ولايته، وهذا بسبب عدم امتلاك الهيئة الناخبة القدرة للحكم على الأعمال والتصرفات التي تمت -منذ فترة بعيدة نسبيا- من طرف القائم بها خلال ممارسته السلطة وهذا

(1) - مروان محمد المحروس المدرس، المرجع السابق، ص 91.

(2) - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 259.

ربما بسبب نسيانها وعدم تذكرها في الوقت المناسب، كما أنه وبسبب طول هذه المدة يؤدي إلى عفو الهيئة الناخبة عن بعض الأخطاء والهفوات التي كانت من جانب الرئيس السابق بحكم بساطتها وعدم تأثيرها على الرأي العام.

#### 04 - لا يمكن سحب الثقة من رئيس انتهت ولايته

إن الشعب لا يستطيع أن يسحب الثقة من رئيس الدولة الذي تكون ولايته قد انتهت بمجرد تحديد موعد إجراء انتخابات رئاسية جديدة، وذلك لأن المرشح في هذه الحالة لم يعد رئيسا للدولة، وإنما مرشحا كغيره من المرشحين، وبناءا على ذلك تتجه إرادة الناخبين إلى المقارنة والمفاضلة بين البرامج الانتخابية لكل مرشح وليس بالنظر إلى الأعمال السابقة التي قام بها الرئيس الذي انتهت ولايته بمجرد حلول موعد الانتخابات الرئاسية الجديدة خلال فترة وجوده في الحكم.

#### 05 - احتمال تزييف إرادة الناخبين

من المعلوم أنه في ظل الانتخابات المزورة لا يستطيع الشعب أن يبدي رأيه بحرية فيما يخص أعمال الرئيس عند إعادة ترشيح نفسه لانتخابات الرئاسة مرة أخرى<sup>(1)</sup>، وحتى وإن أبدى رأيه في الاختيار والمفاضلة بكل حرية وفي منتهى الديمقراطية فإنه مع احتمال التزييف والتلاعب بأصوات الناخبين وتوجيه لارادتهم لا يمكن تجسيد رأيه في أرض الواقع.

في الأخير ومن كل ما سبق ذكره يمكن القول إنه حقيقة أن إعادة انتخاب رئيس الدولة لفترة جديدة هو بداية لعهد رئاسية أخرى من الحكم بما فيها من إيجابيات وما عليها من سلبيات سوف يمتحن عليها في نهاية العهدة المخصصة لحكمه، إلا أن أعماله السابقة قد يكون تأثيرها كبير ودورها واضح في توجيه إرادة الناخبين له إن أحسن أو لغيره من المرشحين إن أساء وأخطأ فيما مضى من حكمه أثناء ممارسته لعهدته الانتخابية المنقضية.

وحقيقة كذلك أن الشعب لا يستطيع أن يسحب الثقة من المرشح (الرئيس السابق) لأنه لم يعد رئيسا، ولكن في المقابل فإن عدم منحه الثقة تأخذ حكم سحب الثقة منه، ومن ثم يعتبر إعادة أو رفض انتخاب الرئيس إلى حد ما تقريرا ومراقبة وتقييما لسياسته عن العهدة السابقة، بالإضافة إلى

(1) - مروان محمد المحروس المدرس، المرجع السابق، ص 91.

التطلع لمعرفة برنامجه الجديد، وعليه فإن وجد الشعب أن سياسته كان يشوبها تقصير أو إهمال أو سوء استخدام لسلطاته منع منه الثقة، وإذا وجد غير ذلك منحه إياها لولاية جديدة<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### تحقق مسؤولية رئيس الجمهورية بمناسبة دعوته لاجراء الاستفتاء العام

تخول معظم دساتير العالم لرئيس الجمهورية الحق في اللجوء إلى الشعب ليطلب رأيه في كل قضية ذات أهمية وطنية، وهو ما يعبر عن ممارسة غير مباشرة لسلطة التشريع من قبل الشعب وفق أحكام الديمقراطية شبه المباشرة، مع أن هذا الحق يبقى من ابتداع الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة<sup>(2)</sup>، والمؤسس الدستوري الجزائري لم يكن استثناء على وبادر بالنص على حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء أول مرة بموجب المادة 14/111 من دستور 76، وبناء على ذلك أعتمد كمبدأ دستوري يقضي بعودة رئيس الجمهورية إلى الشعب كلما أراد معرفة رأيه في كل قضية سياسية تهم الرأي العام أو قضية دستورية ترتبط بتعديل جزئي أو كلي للدستور كما قد يرتبط موضوع الاستفتاء بنص تشريعي ذا أهمية وطنية، وهو ما كرسته المادة 8/91 من الدستور النافذ حاليا بقولها " يمكنه (أي رئيس الجمهورية) أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

هكذا يمكن دراسة موضوع الاستفتاء كآلية من آليات تجسيد المسؤولية غير المباشرة لرئيس الجمهورية، بالنظر إلى عدة زوايا يمكن معالجتها وفق الفروع التالية:

## الفرع الأول

### الاستشارة الشعبية سلطة تقديرية للرئيس

يتبين لنا ومن خلال الرجوع إلى مختلف الدساتير الجزائرية أن النظام السياسي الجزائري قد ساير المؤسس الدستوري الفرنسي من حيث تكريس مبدأ سيادة الشعب وسيادة الأمة معا<sup>(3)</sup> ويبرز ذلك بوضوح من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي يقضي أن السيادة الوطنية ملكا للشعب وحده

(1) - عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص224.

(2) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص273.

(3) - كرس المؤسس الفرنسي هذا المبدأ في المادة الثالثة (3) من دستور 1958 التي تنص:

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum.. »

يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين وبواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها<sup>(1)</sup>، وما دام رئيس الجمهورية مجسد وحدة الأمة حسب نص المادة 8/91 من التعديل الدستوري الأخير فإن صلاحية استشارة الشعب عن طريق الاستفتاء هي سلطة تقديرية خالصة له، نقول تقديرية على أساس أن الصياغة التي جاء بها الدستور من خلال هذه المادة ( يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء ) تجيز اللجوء إلى الشعب ولا توجهه، وهو ما يجعل الشعب يمارس السيادة بمقتضى سلطة رئاسية وليس بموجب قوة دستورية، إذ لا يمكن له اللجوء إليه إلا بمبادرة خالصة من رئيس الجمهورية عندما يقرر بنفسه أهمية القضية المطروحة على الهيئة الناخبة، ومن هذا المنطلق يكون الرئيس كهيئة تمثيلية مهيمنة في إطار العلاقة الثلاثية القائمة بينه وبين الشعب من جهة وبينه وبين البرلمان من جهة أخرى، هكذا تحول الاستفتاء من أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة إلى أداة لتكريس تفوق وهيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان الذي غالبا ما أثبت عجزه عن القيام بالوظيفة التمثيلية التي أوكلت إليه بمقتضى الدستور<sup>(2)</sup>.

وبتعبير أدق فإن الدستور الجزائري عندما نص على أن الشعب هو مالك السيادة وصاحب السلطة، جعل في الوقت نفسه الأطر والأشكال والأجهزة التي تمارس من خلالها هذه السيادة تكون جميعها أسلوبا لا يمكن له أن يتحرك لينتج أثره إلا من خلال الشخص الذي له قدرة التحكم فيه ألا وهو رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>.

هكذا يمكن القول أنه حتى وإن كرس النظام الدستوري الجزائري مبدأ الرجوع إلى الشعب من خلال امكانية استشارته في القضايا ذات الأهمية الوطنية ليلتمس رئيس الجمهورية من الهيئة الناخبة حل عملي لموضوع محدد بالذات مطروح عليهم، إلا أنه جعل ذلك كله سلطة خالصة محتكرة من طرف رئيس الجمهورية مهما كان نوع هذه الاستشارة.

كما أن الصياغة التي جاءت بها عبارة "القضايا ذات الأهمية الوطنية" تعتبر صياغة عامة ليس فيها تحديد ولا حصر للمواضيع التي تندرج تحت اطارها، وبالتالي يكون رئيس الجمهورية منفردا بسلطته في تحديد هذه القضايا، لاسيما -كما قلنا- وأن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد مواضيع أخرى للاستفتاء باستثناء تلك المتعلقة بالتعديل الدستوري، وهذا على خلاف الدستور الفرنسي الذي

(1) - أنظر المادتين 07 و08 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 90.

(3) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 41.

حدد في المادة 11 منه المواضيع التي يمكن أن تكون كمشروع للاستفتاء الشعبي والتي يمكن أن تشمل ما يلي:

- تنظيم السلطات العامة.

- التصديق على اتفاقية غير مخالفة الأحكام الدستور، لكن لها تأثير على سير المؤسسات<sup>(1)</sup>.

لذلك يمكن القول أن توسيع هذا المجال من طرف المؤسس الدستوري وعدم تحديده لقائمة المواضيع التي تدخل ضمن حق الاستفتاء من شأنه أن يجعله أداة هيمنة - كما قلنا - في يده يستعملها كما شاء للتأثير على المتغيرات السياسية التي تطرأ في كل مرة على البلاد حتى يبقى مهيمنا عليها<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### الموافقة على موضوع الاستفتاء دعم لمركز الرئيس

إن نجاح عملية الاستفتاء بالموافقة على الموضوع المعروض على الشعب حسب رغبة ومبتغى الرئيس من شأنه أن يؤدي عمليا إلى تقوية مركزه وبسط نفوذه أكثر في علاقته مع مختلف الهيئات الدستورية، لاسيما تلك العلاقة التي تكون مع المجلس التشريعي، وتزداد هذه الهيمنة أكثر لما نعلم قدرة الرئيس اللامتناهية في استعمال حق الاستفتاء إن على المستوى الداخلي (أولا) أو على المستوى الخارجي (ثانيا).

### أولا: الاستفتاء وسيلة بيد رئيس الجمهورية للتأثير على المسائل الداخلية

إن من أهم المسائل التي يمكن لرئيس الجمهورية تجسيدها بمقتضى اللجوء إلى عملية الاستفتاء في المجال الداخلي تلك المتعلقة بطريقة اختيار نظام الحكم الذي يرغب الشعب في تطبيقه داخل الدولة بين النظام الملكي أو الجمهوري وكذا اختيار الشكل الذي تكون عليه الدولة بسيطة أو مركبة، كما يمكن استعماله في بعض المسائل الهامة لحياة المجتمع في شتى المجالات من سياسية، اقتصادية، ثقافية وحتى إيديولوجية عقائدية وهو ما حدث ما شخص الرئيس "بوتفليقة" بعد التصويت بالأغلبية على قانون الوثام المدني الذي اعتبره البعض مناسبة لتدعيم الشرعية الانتخابية أو لتجديدها

(1) - عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص 139.

(2) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 89.

مرة أخرى<sup>(1)</sup> ونفس الشيء حدث مع قانون المصالحة الوطنية، حيث أعتبر استفتاء شخصيا نال بمقتضاهما الرئيس مركزا ممتازا في النظام السياسي وتقويضا مباشرا من الهيئة الناخبة حول كيفية تعامله وتصرفه مع هذه المواضيع الحساسة.

### ثانيا: الاستفتاء وسيلة بيد رئيس الجمهورية للتأثير على المسائل الخارجية

ليس من السهل تحاشي دور عملية الاستفتاء في التأثير على السياسة الخارجية للدولة هكذا أصبح لهذه العملية دور فعال في سيطرة الرئيس على المسائل الخارجية، ومن ثم تتنوع مواضيع الاستفتاء على المستوى الخارجي فقد استشارة يطرحها رئيس الجمهورية على الشعب حول الموافقة أو رفض الموافقة على بنود اتفاقية دولية تحظى بأهمية خاصة لدى الرأي العام الوطني، وهذا ما حدث مثلا في فرنسا ومصر لكنه لم يسبق وأن حدث في الجزائر وإن حدوثه غير مستبعد من الناحية القانونية فيها.

ففي فرنسا قام الرئيس "جورج بومبيدو" باللجوء إلى الاستفتاء لمعرفة الرأي العام من خلال معاهدة توسيع السوق الأوروبية المشتركة أين حصل على موافقة الشعب الفرنسي بنسبة 67.7% مقابل 32.2%

أما في مصر فقد استند رئيس الجمهورية "أنور السادات" إلى نص المادة 152 من الدستور والتي تخوله استفتاء الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا وذلك لأخذ رأيه في معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل.

وكان مبتغى الرئيس عند اللجوء إلى هذا الاستفتاء -حسب رأي البعض- هو استعماله كوسيلة للرد على حملات المعارضة التي كانت تستند في تدعيم مواقفها على هذه الاتفاقية على أساس أنها لا تعدو أن تكون معاهدة بين الحكومة المصرية والحكومة الإسرائيلية<sup>(2)</sup>.

(1) - للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- العايب سامية، المرجع السابق، ص 181.

- عمر شاشوة، في مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ص 29.

(2) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 189.

وعلى هذا النحو يجوز القول أن الاستفتاء يمنح شرعية قوية لصاحبه وفي ذات الوقت يُثمن ويزيد من سلطته، ومن هذا المنظور يمكن أن يفضي ذلك إلى تجديد الثقة في شخص الرئيس، فتزداد هيمنة هذا الأخير على الحكومة والبرلمان وباقي المؤسسات الدستورية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث

#### رفض الموافقة على موضوع الاستفتاء تجسيد مسؤولية الرئيس

رأينا فيما سبق أن تصديق الشعب على الموضوع المطروح للاستفتاء يُمنح الرئيس قوة إضافية ودعما كبيرا في علاقته مع باقي المؤسسات، ومن ثم فالسؤال المطروح في هذا المجال هو: هل من مسؤولية سياسية تقع على عاتق رئيس الجمهورية بمناسبة لجوئه إلى استعمال حقه الدستوري في الاستفتاء وذلك في حالة ما إذا كانت النتيجة مخيبة لما أراه (غير مؤيدة له لتوجهاته)؟ فهل يعتبر ذلك بمثابة سحب الثقة منه نظرا لعدم رضا عموم الشعب عن سياسته، مما يستوجب تقديم استقالته وتتحية عن ممارسة الحكم، وبالتالي تحقق مسؤوليته غير المباشرة، لاسيما عند إعلان الربط بين بقائه في مركزه وبين نتيجة الاستفتاء<sup>(2)</sup>؟

ومع سكوت المؤسس الدستوري عن الإجابة على كل هذه التساؤلات، فإننا نجد أنفسنا مضطرين لا مختارين في العودة إلى رأي الفقه لتحديد رأي في هذا الخصوص، الذي نجده انقسم إلى رأيين مختلفين فيما يخص الإجابة على هذا السؤال، إذ يرى الجانب الأول أن نتيجة الاستفتاء لا تحمل الرئيس أية مسؤولية (أولا) بينما ذهب الرأي الآخر من الفقه أنه إذا كانت نتيجة الاستفتاء غير مؤيدة لتوجه الرئيس دل ذلك على مساءلة الرئيس مما يستوجب تحيته من سدة الحكم (ثانيا)

#### أولا: نتيجة الاستفتاء لا تحمل الرئيس أية مسؤولية

يذهب جانب من الفقه الدستوري وعلى رأسه الفقه الفرنسي إلى القول أنه لا يجوز الربط بين المسؤولية السياسية للرئيس وبين نتائج الاستفتاء بحكم أن هذه المسؤولية لم تقرها نصوص الدستور، لذلك لا يجوز إجبار الرئيس على الاستقالة إذا رفض الشعب موضوع الاستفتاء المعروف عليه.

(1) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 274.

(2) - لم يتردد الجنرال ديغول في وضع ولايته في الميزان أثناء تنظيم الاستفتاءات، حيث استقال عندما جرى التنكر له في نتائج الاستفتاء الذي جرى في 19 أبريل من عام 1969 هذه الاستقالة من طرف الجنرال ديغول تمثل تصورا رائعا ودقيقا لهذه المسؤولية. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- عبد الرضى حسين الطعان، المرجع السابق، ص 418.

ومن ثم فإنه حسب هذا الرأي ليس لموضوع الاستفتاء في الأصل أية علاقة بطرح المسؤولية السياسية لرئيس الدولة خاصة عندما يتخذ هذا الأخير موقفا محايدا من الموضوع المطروح على الشعب، على أساس أن الأمر يتعلق هنا وبكل بساطة بنموذج خاص يرتبط بممارسة الوظيفة التشريعية أو التأسيسية التي يمنحها الدستور بشكل مباشر إلى الشعب في ظروف معينة<sup>(1)</sup>.

هكذا فإنه بإمكان رئيس الجمهورية أن يقرر إخضاع نص ما للاستفتاء الشعبي، ولكن شخصه أو بقاءه في السلطة من عدمه سوف لن يتأثر بأي حال من الأحوال، وبالتالي لا يجب اعتماد هذا الخلط أو الربط الحاصل بين نتيجة الاستفتاء ومسألة الثقة بالرئيس.

ويدعم أنصار هذا الرأي موقفهم بالقول أن تقرير مسؤولية رئيس الدولة أمام الشعب في الاستفتاء قد تؤدي به في المستقبل إلى أن يتحاشي اللجوء إلى استخدام هذه الوسيلة في الأوقات المناسبة خوفا من توقيع المسؤولية عليه<sup>(2)</sup>.

بالإضافة إلى أن إرادة الهيئة الناخبة لا تتصرف عند قيامها بالاختيار والمفاضلة بين التأييد أو المعارضة إلا إلى موضوع الاستفتاء دون النظر في السياسة المطبقة من طرف الرئيس والحكم عليها الإيجاب أو بالسلب، وبالنتيجة فقد يرفض الشعب ما عرض عليه في الاستفتاء بالرغم من أن أعمال الرئيس وسياسته وانجازاته تبقى محل رضى وقبول في باقي المجالات<sup>(3)</sup>.

ومن جهة أخرى يضيف أنصار هذا الاتجاه حجة أخرى لتدعيم موقفهم في عدم صحة الربط بين مسؤولية الرئيس ونتيجة الاستفتاء بالقول "أن الربط بين مسؤولية رئيس الدولة ونتائج الاستفتاء أمر لا يمكن التسليم به لأن تقرير هذه المسؤولية يؤدي إلى شخصنة موضوع الاستفتاء المعروف على الشعب، ويكون السؤال المطروح في موضوع الاستفتاء في حقيقة الواقع هو اقتراع بالثقة على شخص رئيس الدولة وهو ما يعرف بالاستفتاء الشخصي، ومن ثم فإن تقرير مسؤولية الرئيس أمام الشعب في الاستفتاء مع ترتيب النتائج المنطقية لذلك يؤدي إلى تحول نظام الاستفتاء الشعبي إلى استفتاء شخصي"<sup>(4)</sup>.

(1) - أنظر:

- André Hauriou et autre, *Institution politique et droit constitutionnel*, 1980, p 978.

(2) - حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي-دراسة مقارنة-الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 2013، ص803.

(3) - عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص226.

(4) - حازم صادق، المرجع السابق، ص ص، 803-804.

غير أن أنصار هذا الاتجاه لا ينفون تأثير نتيجة الاستفتاء على موقف الرئيس من الرئاسة بالكلية، بل يمكن أن تكون لها نوع من الالتزام الأدبي عليه بحيث تؤدي به عن مغادرة منصب الرئاسة طواعية دون أن يكون مرغما بذلك التصرف من الناحية القانونية.

الأمر الذي يمنح سلطة تقديرية للرئيس، لكي يتحى عن السلطة على ضوء معارضة الهيئة الناخبة للمشروع الذي طرحه في الاستفتاء الشعبي أو يبقى قائدا للهيئة التنفيذية على الرغم من وجود التصويت السلبي أدى إلى فقدان الثقة الشعبية فيما يخص الموضوع على المعروض على الاستفتاء الشعبي (1).

### ثانيا: ترتيب مسؤولية الرئيس عند عدم النجاح في الاستفتاء

يرى الاتجاه الثاني من الفقه الدستوري أنه لا يجب الاستخفاف بتأثير نتيجة الاستفتاء على مركز ومكانة الرئيس، إذ كما تساهم هذه النتيجة في تقوية مركزه وتعزيز نفوذه أمام الهيئات الدستورية عندما تكون هذه النتيجة مؤيدة ومدعمة للتوجات والاختيارات التي أيدتها ودعا إليها من خلال الموضوع المطروح على الاستفتاء الشعبي، فإنها في المقابل تعتبر وسيلة لمحاسبته وآلية لتقرير مسؤوليته السياسية ولكن بطريقة غير مباشرة، وذلك في الحالة التي تتلقى توجهات واختيارات الرئيس الرفض والمعارضة من قبل الهيئة الناخبة، إذ أن هذه المعارضة تعبر عن عدم الرضا عن سياسة الرئيس التي يجب تغييرها أو تغييره (2).

تأسيسا على ما سبق يمكن القول أن الرأي الراجح لدى الفقهاء يذهب إلى إقامة المسؤولية السياسية على رئيس الجمهورية متى صوتت الهيئة الناخبة على موضوع الاستفتاء خلافا لما كان يبتغيه، وهذا على الرغم من سكوت الدستور على هذه الحالة حيث لم يحدد الأثر المترتب على قبول أو رفض الشعب لما عرض عليه في مشروع الاستفتاء، مع أنه ليس لذا السكوت أي مبرر غير أنه تقصير يجب تداركه، ذلك أن رئيس الجمهورية من واجبه الخضوع لإرادة الشعب واحترامها، بالتالي عليه الرحيل ضرورة التنحي عن قيادة الدولة إثر التصويت السلبي للمشروع الذي جاء به الذي ليس له إلا معنى واحد هو رفض السياسة المنتهجة من طرفه لاسيما إذا كان الرئيس قد نفت نظر الهيئة الناخبة لوجهة نظره للنتيجة التي يريد بلوغها (3).

(1) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 275-276.

(2) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 182.

(3) - عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص 140.

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن هذه المسؤولية تجسدت لأول مرة بفضل إصرار الرئيس الفرنسي "شارل ديغول" على تعديل دستور 1958 بغية التخلص من هيمنة البرلمان على عملية اختيار رئيس الجمهورية، ومن ثم رأى أنه لا يتحقق له ذلك إلا بتغيير أسلوب انتخاب الرئيس من الطريقة غير المباشرة التي تتم بواسطة أعضاء البرلمان وكذا مجالس المحافظات والممثلون على مستوى البلديات، بالإضافة إلى أقاليم ما وراء البحار، إلى الطريقة المباشرة التي تتم من طرف الشعب مباشرة، ونظرا للظروف التي سادت آنذاك واستنتاج "ديغول" إمكانية اعتراض البرلمان لو طرح مشروع التعديل الدستوري عليه قبل طرحه على الاستفتاء الشعبي كما ينص على ذلك الدستور، ما كان له إلا الإصرار على ضرورة اللجوء على الاستفتاء الشعبي مباشرة مستندا في ذلك على محتوى المادة الثالثة من الدستور التي تنص على أن السيادة يمارسها الشعب عن طريق ممثليه الذين يختارهم وكذا بواسطة الاستفتاء<sup>(1)</sup>، حيث أعطى لها تفسيراً خاصاً مدعماً لقوة حجته، وطبقاً لهذا التفسير رأى ضرورة عرض مشروع تعديل الدستور على الاستفتاء الشعبي مباشرة دون مروره على البرلمان على أساس أن المادة السابقة تخوله الحق في استشارة الشعب مباشرة.

ورغم المعارضة التي تلقاها مشروع "ديغول" إلا أن ذلك لم يثنه على المضي قدماً في تجسيده على أرض الواقع، وأصدر مرسوماً خاصاً باستفتاء الشعب على مشروع تعديل الدستور، وكان ذلك في 1962/10/28، أين كانت النتيجة في نفس الاتجاه الذي سعى إلى تحقيقه<sup>(2)</sup>، الأمر الذي دعم مركزه وقوى نفوذه أمام البرلمان وكل مؤسسات الدولة، هذا ما صرح به الرئيس "ديغول" في الندوة الصحفية التي عقدها في 1964/01/31 والتي جاء فيها ما يلي:

« ...L'autorité indivisible de l'état confiée tout entière au président par le peuple qui l'a, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui...»<sup>(3)</sup>

(1) - سمري سامية، المرجع السابق، ص 13.

(2) - يمكن أن نشير هنا إلى أن المشروع قد تحصل على موافقة 13 مليون فرنسي مع رفض قرابة 8 ملايين فرنسي. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- سمري سامية، المرجع السابق، ص 12.

(3) - أنظر:

- Simon-louis Formery, la constitution commenté, article par article, 16<sup>e</sup> édition, hachette supérieur, 2014, p. 21.

وفي نفس الوقت تجسدت هذه المسؤولية مرة أخرى مع نفس الرئيس وذلك بمجرد أن رفضت الهيئة الناخبة تأييد موقفه فيما يتعلق بموضوع الاستفتاء الذي تم عرضه عليها عام 1969 وهو الأمر الذي دفعه إلى تقديم استقالته من منصب الرئاسة نتيجة تحمل مسؤوليته السياسية، من هذه الاستقالة تولد عرف دستوري بفضل تجسدت هذه المسؤولية وحلت محل اللامسؤولية في النصوص الدستورية، لاسيما أن هذا الأسلوب من المسؤولية السياسية يخفف من حدة عدم التوازن الموجود بين سلطات الرئيس الواسعة وعدم مسؤوليته طبقا للدستور سياسيا، ومن ثم فإن الرئيس يعد مسؤولا أمام هيئة الناخبين أثناء اجراء كل عملية استفتاء، إذ عليه الاستقالة وترك منصب الرئاسة لغيره إذا جاءت نتيجة الاستفتاء خاذلة لسياسته<sup>(1)</sup>، وهو الأمر نفسه الذي تلفظ به الرئيس بوتفليقة على أنه " في الحالة التي لا ينال فيها قانون الوثام المدني القبول الشعبي، يعود من ثم إلى البيت " بمعنى أن الاستفتاء هنا يتعلق بتجديد الثقة للرئيس، ودعم مكانه على الصعيدين الداخلي والخارجي<sup>(2)</sup>.

ومن ثم تعتبر هذه المسؤولية أحدث أسلوب لتجسيد الرقابة الشعبية في أرض الواقع يمتاز بالبساطة واليسر، ويعتبر تجسيدا فعليا لمبدأ سيادة الأمة، لأنه يهدف إلى تطبيق المسؤولية تطبيقا حقيقيا لا صوريا.

### ثالثا: موقف الفقه الجزائري من الجدل القائم

لدى الرجوع إلى الفقه الدستوري الجزائري فإن البعض منهم يرى أن جل الدساتير الجزائرية أقرت بوجود المسؤولية غير المباشرة لرئيس الجمهورية بحكم تخويل هذه الدساتير رئيس الجمهورية إمكانية اللجوء إلى الشعب لاستفتاءه في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية<sup>(3)</sup>، لأنه في طرح أي قضية على الشعب - حسب هذا الرأي - لا يعني إلا تحكيمه فيها ووضع موضع المخير بين مسألتين، إما تأييد خيار وتوجه رئيس الجمهورية أو معارضة هذا الخيار برفض الموافقة على محتوى الاستفتاء، مما يستتبع معه التزام الرئيس بنتيجة الاستفتاء والتقييد بخيار الشعب، وأول آثار هذا الالتزام -باعتباره منتخبا من طرف الشعب - هو تنفيذ ما عرضه على الهيئة الناخبة ووافقت عليه أو تنحيه عن السلطة

(1) - أحمد ابراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص ص 294-297.

(2) - عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص 140.

(3) - أنظر المادة 14/111 من دستور 76.

بالاستقالة في حالة المعارضة<sup>(1)</sup>، لأن التكليف الوحيد الذي يمكن أن يعطى لموقف الشعب المعارض لمقترح الرئيس هو سحب الثقة منه.

لكن هذا الرأي مرجوح حسب البعض الآخر من الفقه ومن ثم لا يمكن الاعتداد به ولا يمكن الاعتماد عليه، على أساس أن الرئيس قد لا يتخذ موقفا محددًا وواضحًا وصريحًا فيما يخص الموضوع المطروح للاستفتاء تجنبًا لتحمل المسؤولية، بل حتى وإن انحاز إلى موقفا واضحًا والتف من حوله ودعى إلى دعمه وتأييده، فإنه لا يمكن الاعتداد بنتيجة الاستفتاء في ظل اعلام ذو اتجاه واحد مؤيد للنظام الحاكم لا يعترف بالاتجاه الآخر الذي يكون منافسًا له، كل هذا مع إدارة تابعة منفذة لاتجاهات الرئيس وأغلبية تابعة لحزب واحد أو تحالف حزبي مدعمة ومؤيدة للرئيس صاحب المشروع المعروض على الشعب للاستفتاء عليه، هكذا لا يعتبر الاستفتاء في دول العالم الثالث ذا قيمة تذكر، بل أن قيمته لا تتجاوز الناحية الشكلية فقط، وذر الرماد في العيون لإيهام الرأي العام الدولي والوطني بأن إرادة الشعوب صاحبة السلطة والسيادة محترمة، لأنه في كل الأحوال أن شعوب هذه الدول لا تتمتع بأدنى قدر من النضج السياسي الذي يمكنها من الحكم الموضوعي على الأمور السياسية<sup>(2)</sup>، إضافة إلى أن شعوب دول العالم الثالث يسودها الجهل والفقر وعدم الوعي والنضج السياسي وغياب مبدأ العدالة، وانعدام وجود القوانين القويمة والسليمة، فإن ذلك يؤدي إلى اضعاف قدرة الحكم على مواضيع الاستفتاء، وحتى وإن وجد هذا الوعي فإنه -كما قلنا- مع إعلام متحيز وإدارة غير محايدة ونزاهة عملية الاستفتاء غير مضمونة كلها عوامل تصب في صالح دعم توجهات واختيارات الرئيس المرتبطة بموضوع الاستفتاء.

واستنادًا إلى ذلك سيجد رئيس الدولة يمسك بيده سلطة فردية قوية وخطيرة، وفي الوقت نفسه هذه السلطة تمارس على شعب لا يملك من أمره شيئًا<sup>(3)</sup>.

هكذا يلاحظ أن معظم النظم السياسية في دول العالم الثالث، وبسبب التخلف وانتشار الأمية وانخفاض مستوى دخل الأفراد، إضافة إلى تدخل القوات المسلحة بصورة مستمرة في الحياة السياسية عن طريق الانقلابات العسكرية وتركيز السلطة بيد الهيئة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية، كل هذه العوامل تجعل نتيجة الاستفتاء بدون أهمية وبدون فائدة في هذه

(1) - السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 217.

(2) - حازم صادق، المرجع السابق، ص 804.

(3) - مروان محمد المحروس المدرس، المرجع السابق، ص 95.

الدول، ويكفي للتدليل على ذلك أن نتائج كل الاستفتاءات التي أجريت قد جاءت بالموافقة شبه الكلية على ما يطلبه منهم رئيس الجمهورية في مشروع الاستفتاء حتى ولو كان موضوعه يتنافى مع المنطق السليم كأن يكون فيه المزيد من تقييد الحريات العامة للأفراد<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

#### الانتخابات التشريعية ودورها في التأثير على مركز الرئيس

سوف نتولى من خلال هذا المبحث تحديد العلاقة بين الانتخابات التشريعية وبين تجسيد المسؤولية غير المباشرة لرئيس الجمهورية (فرع أول) ثم نبين آثار التعايش والتصادم بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية (فرع ثان) وأخيرا نتولى القيام بدراسة مفصلة لتطبيقات مسألة حل البرلمان في الجزائر (فرع ثالث)

### الفرع الأول

#### الانتخابات التشريعية قد تفرض أغلبية منافسة للرئيس

من المتفق عليه في الفقه الدستوري أن نتائج الانتخابات تلعب دورا مهما في قياس مدى الشعبية التي توجد عليها الأحزاب السياسية لأنها تعتبر فرصة مناسبة لترجيح بعضها على بعض، وهو الأمر الذي ينطبق على الانتخابات التشريعية، أين تلعب الهيئة الناخبة فيها دور الحكم بين هذه الأحزاب فتختار الحزب الذي تراه محققا لآمالها وطموحاتها، لذلك فهي وسيلة مهمة لقياس مدى درجة التأييد والدعم الشعبي الذي يتلقاه الحزب أو التحالف الحزبي المنتسب إليه رئيس الجمهورية أو النفور والخسران في هذه الانتخابات، فإذا أحسن الرئيس وتفانى في خدمة الشعب وأثبت قدرته على تحقيق أهدافه وطموحاته كان مصير الحزب أو التحالف المنتسب إليه الدعم والتأييد ومن ثم الفوز بأغلبية المقاعد في هذه الانتخابات، أما إذا تراخى في أداء مهامه و تقاعس في القيام بالتكاليف الملقاة على عاتقه كان مصير مؤيديه الخسارة والتراجع عن منافسة الأحزاب المعارضة لسياسته، وعليه فإنه في عدم ترجيح الشعب للحزب أو التحالف الحزبي الذي يقوده الرئيس فيه دلالة قوية على محاسبة الهيئة الناخبة لهذا الأخير ومعاقبتها له بطريقة غير مباشرة، الأمر الذي يؤثر في المستقبل تأثيرا مباشرا على المركز العام الذي يوجد فيه هذا الأخير، لاسيما وأن هذه الانتخابات تجري أثناء وجود الرئيس في سدة الحكم، وهو ما يعتبر مسؤولية غير مباشرة تقع على عاتقه، يمكن أن ترغمه

(1) - عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص ص 139 - 140.

في المستقبل على مغادرة منصب الرئاسة إن لم يغير من سياسته المنتهجة في ما مضى من عهده الانتخابية<sup>(1)</sup>.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أنه لا الدستور الجزائري ولا النظام البرلماني التقليدي يُلزم الرئيس بالاستقالة في حالة فرز الانتخابات التشريعية لأغلبية برلمانية منافسة له لكونه رئيسا لا يحكم حسب النظام البرلماني وكونه غير مسؤول سياسيا حسب الدستور الجزائري.

هكذا يمكن القول أنه في حالة وجود أغلبية برلمانية غير متوافقة مع توجهات رئيس الجمهورية واستحال على الرئيس التعايش معها فإنه وفي خضم الحياة السياسية التعددية المبنية على التنافس والتجاذب وحتى الصراع بين أحزاب الموالاة وأحزاب المعارضة، لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يبقى محايدا ومستقلا وبعيدا عن هذه التجاذبات السياسية، بل عليه وباسم الشعب أن يستعمل حقه الدستوري من أجل المحافظة على عمل المؤسسات الدستورية فيبادر بحل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة من أجل تحكيم الشعب صاحب السلطة والسيادة ليس فقط في الخلاف الذي يمكن أن يقوم بينه وبين الأغلبية البرلمانية، بل حتى ذلك الخلاف الذي يمكن أن يقوم بين هذه الأغلبية والحكومة أو حتى بين مجلسي البرلمان<sup>(2)</sup>.

وإن كان مرد الخلاف بالدرجة الأولى يعود إلى ان انتخاب كلا من رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني يتم بواسطة الاقتراع العام والمباشر ولعهدة انتخابية متساوية، الأمر الذي قد يساهم في فرز أغلبية برلمانية مخالفة لتوجهات رئيس الجمهورية، وينتهي بذلك إلى تعارض المؤسستين (التشريعية والتنفيذية)، وهو ما يقود حتما إلى استحالة استمرار عمل المؤسستين مع بعضهما جنبا إلى جنب.

ومع هذا التعارض والانسداد القائم بينهما والمؤدي إلى شلل المؤسسات الدستورية العليا عند استمرار هذا الانسداد لمدة طويلة لا يبقى أمام رئيس الجمهورية -باعتباره حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة- إلا استعمال حقه الدستوري والعمل على وضع حد لاستمرار نشاط السلطة التشريعية، بغية

(1) - وقد ذهب الفقه الدستوري في فرنسا إلى القول بأن الانتخابات التشريعية التي تجرى في موعدها الدستوري بعد انتهاء مدة الجمعية الوطنية لا تؤدي إلى مسؤولية الرئيس رغم أن المنافسة ستكون بين الأحزاب المؤيدة له والأحزاب المعارضة لسياسته، وذلك لأنه سيبقى في يد الرئيس في حالة فشله حل الجمعية الوطنية ودعوة الناخبين للانتخابات التشريعية من جديد. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- حازم صادق، المرجع السابق، ص 812.

(2) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 368.

قياس مدى بقاء التطابق بين الإرادة الشعبية والنواب الذين يمثلون الأغلبية للوصول في الأخير إلى إيجاد أغلبية أخرى قد تكون متطابقة مع توجهاته واختياراته وهو الأمر الذي نتولى تفصيله وتوضيحه في المطلب الموالي:

## الفرع الثاني

### التعايش والتصادم بين الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية

بإمكان رئيس الجمهورية في ظل الحضور غير المتطابق بينه وبين الأغلبية البرلمانية التمسك بإحدى الفرضيتين السياسيتين، إما قبوله بسياسة التعايش مع الأغلبية البرلمانية أو رفض هذا التعايش بالإقدام على حل البرلمان.

وبالتالي إذا كانت فرضية التعايش تسمح بعمل المؤسستين (التشريعية والتنفيذية) في جو سياسي يسوده الحذر المستمر والارتياح المتبادل (أولا) فإنه في حالة رفض التعايش بينهما يقود إلى تصادمهما والاختلاف، وبالنتيجة إلى تعطيل عمل أهم مؤسستين دستوريتين في الدولة ألا وهما مؤسسة رئاسة الجمهورية ومؤسسة البرلمان (ثانيا).

### أولا: قبول التعايش خطوة نحو الاستقرار المؤسسي

في البداية نقول أنه لا يمكن تحقيق تعايش فعلي بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية إلا إذا حدث تداول جزئي وحقيقي على السلطة سواء على مستوى الغرفة الأولى من البرلمان أو على مستوى رئاسة الجمهورية<sup>(1)</sup> وبمقتضى هذا التداول سوف يتحقق لا محالة التعايش بين مؤسستي الرئاسة والمجلس الشعبي الوطني، الذي يكون أثره بارز في وجود حكومة يمثل أعضاؤها الأغلبية في البرلمان، ذلك أن السلطة التقديرية التي يحظى بها رئيس الجمهورية في هذا الشأن لا تتوقف عند حدود القبول بسياسة التعايش فحسب<sup>(2)</sup>، بل تمتد لتشمل أيضا تعيين الوزير الأول وأغلبية أعضاء الحكومة من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية.

(1) - ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إطار دستور 96، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 54.

(2) - لأنه إذا افرزت الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية معاكسة لتوجهات رئيس الجمهورية فإنه ما على رئيس الجمهورية في هذه الحالة إلا استعمال سلطته التقديرية في قبول التعايش مع هذه الأغلبية بتعيين وزير أول ينتمي سياسيا إلى هذه الأغلبية أو عدم التعايش معها بأن يقوم باختيار وزير أول من خارج الأغلبية مع تحمل الآثار الجانبية لهذا الاختيار. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر بالخصوص:

ومع ذلك فإن رئيس الجمهورية لا يقر بسياسة التعايش والتوافق بينه وبين الأغلبية البرلمانية إلا إذا تيقن من ولاء الحكومة له وتأكد من أنها مناسبة ومدعمة لسياسته، لأنه إذا أقر بذلك تعين عليه اختيار الوزير الأول والطاقم الحكومي من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية.

وفي مثل هذا الحال يصبح من الواجب على رئيس الجمهورية ترك الوزير الأول يعد وينفذ مخطط عمله دون رقابة أو توجيه منه، على أساس أنه أتى بإرادة ورغبة ومطلب الأغلبية، إلا أنه يستطيع في أي لحظة وضع حد لنشاطه رفقة طاقمه كلما رأى أن الحكومة تجاوزت الحدود الدستورية المرسومة لها بغية المجاملة للوصول إلى إرضاء القاعدة الشعبية، أو أنها تحاول جاهدة منافسة الرئيس عن طريق العمل من أجل أن تطغى رئاسة الحكومة على رئاسة الجمهورية، لذلك يمكن القول أنه من ضرورات هذا التعايش أن تبقى الحكومة دائما في الحدود التي رسمها لها الرئيس مسبقا وفيه لتوجيهاته واختياراته الكبرى، لأن رئيس الجمهورية لديه كل الوسائل الدستورية التي تمكنه من القضاء على طموحات مساعده الأقرب<sup>(1)</sup> في حالة وقوفه خصما ومنافسا له، هذا ما يفيد بأن تمسك رئيس الجمهورية بسياسة التعايش مع الأغلبية البرلمانية وتعيين الوزير الأول من ضمن أعضائها مرهون في حقيقته بقبول هذه الأخيرة الرضوخ لإرادة رئيس الجمهورية واتباع توجيهاته في تسيير السياسة العامة للدولة<sup>(2)</sup>، لأنه بخلاف هذين الشرطين يستطيع الرئيس تجاوز الأغلبية والتحلل من التزامه السياسي اتجاهها، بل وقد يصل به المطاف إلى حد تجاهلها تماما، وذلك عن طريق تعيين الوزير الأول من خارجها، وبالتالي يؤدي هذا الوضع لا محالة إلى المواجهة بين شرعيتين شعبيتين يجعل رئيس الجمهورية غير قادر على تنفيذ برنامجه السياسي إلا أن ذلك يظل تحت مخاطر الانسداد

= - عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 631.

- ياهو محمد، المرجع السابق، ص 55.

(1) - عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 631.

(2) - لا يوجد ما يلزم رئيس الجمهورية من الناحية الدستورية من تعيين وزير أول من حزب الأغلبية البرلمانية ما عدا إلزامه باستشارتها عند القيام بعملية التعيين، وهو ما يعني أنه بإمكانه في حالة التطابق بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، تعيين وزير أول من خارج الأغلبية البرلمانية، غير أنه سيؤدي ذلك حتما إلى اصطدام مباشر بين الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية ما قد يستدعي تدخل الشعب وتحكيمه في هذا الخلاف القائم. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- Taleb Tahar, *Du Monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien (deuxième partie)*, RASJEP, N° 4, 1990, p. 709.

السياسي المؤدي إلى التعطيل المؤسساتي وشل مؤسسات الدولة قد تكون نهايته أزمة سياسية نتائجها وخيمة على استقرار منصب الرئيس<sup>(1)</sup>، وهو الأمر الذي لا يخدم مركز رئيس الجمهورية بسبب استنزاف كل وقته في محاولة إيجاد حلول لمشاكل هامة هو في غنا عنها<sup>(2)</sup>، ولن يبق لرئيس الجمهورية أمام هذا الوضع سوى الاستقالة من منصبه أو اختيار وزيراً أول من الأغلبية البرلمانية وقبول التعايش معه، وإلا استمرت الأزمة إلى ما لا نهاية<sup>(3)</sup>.

غير أن الملاحظ على التعديل الدستوري الحاصل سنة 2008 قد أحال دون إمكانية التعايش بين الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية، بحكم أنه ليس في مقدور هذا الأخير (رئيس الجمهورية) التنازل عن اختصاص رسم السياسة العامة للدولة ومنحها للوزير الأول، لأن في منح هذه المهمة جاء بنص دستوري صريح، وهو الأمر الذي سوف يضع مؤسستي الرئاسة والمجلس، اللتين تحظيان بالشرعية الشعبية في مواجهة حتمية لبعضهما البعض، وليس ثمة حل للخروج منها إلا باستقالة رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مسبقة قد تفضي بانتخاب رئيس جمهورية جديد قد يكون مؤيداً ومسانداً من الأغلبية البرلمانية وهو المخرج العقلاني والأنسب لتفادي الصراع القائم، أو حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية أخرى بحثاً عن الأغلبية المساندة للرئيس<sup>(4)</sup>.

### ثانياً: رفض التعايش خطوة نحو الانسداد السياسي

إذا ما تخلى رئيس الجمهورية عن فرضية التعايش بينه وبين الأغلبية البرلمانية وقرر التحلل من التزامه السياسي باستبعاد هذه الأغلبية من قيادة الحكومة وحرمانها من الحكم، فإنه قد يتصادم لا محالة مع المجلس الشعبي الوطني، وهو التصادم الذي قد يؤدي في النهاية إلى تجميد أهم المؤسسات الدستورية وتعطيلها عن عملها، ذلك أنه قد يقابل المجلس الشعبي الوطني تصرف رئيس الجمهورية الرامي إلى استبعاد الأغلبية من حقها في الحكم بعدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي الأمر الذي يجر الحكومة إلى تقديم استقالتها، ومع ذلك فقد يصر الرئيس كذلك على موقفه ويعين الوزير الأول مرة أخرى من خارج حزب الأغلبية، الذي يمكن أن يلقي نفس مصير سابقه، وهو الموقف الذي يقود إلى حل المجلس الشعبي الوطني وجوباً، وبالنتيجة عرض النزاع بين المؤسستين

(1) - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 95.

(2) - عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 631.

(3) - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 95.

(4) - مرجع نفسه، ص 197.

على التحكيم الشعبي<sup>(1)</sup> بإجراء انتخابات تشريعية مسبقة تكون نتيجتها مرجحة لكفة النزاع لإحدى المؤسسات الدستوريتين.

فإذا انتهى الصراع لصالح رئيس الجمهورية وذلك باعتلاء سدة الحكم أغلبية برلمانية مؤيدة ومساندة له أي غير تلك التي كانت موجودة قبل هذه الانتخابات، دل ذلك على وقوف الهيئة الناخبة بجانبه ودعمه وتأييده في الصراع القائم بينه وبين الأغلبية البرلمانية، أما إذا حدث العكس بأن حسم التصادم لصالح الأغلبية البرلمانية وانتهى الصراع بعودتها على رأس البرلمان مرة أخرى وأصرت على موقفها المعارض له، دل ذلك على نفور الشعب من سياسة الرئيس وتعلقه بالحزب صاحب الأغلبية البرلمانية الأمر الذي يشكل إضعافا لمركز الرئيس الدستوري وإحراجا لموقفه أمام باقي المؤسسات ولو من الناحية المعنوية، ففي هذه الحالة ما على الرئيس إلا إقرار سياسة التعايش مع هذه الأغلبية أو الرحيل من سدة الحكم بتقديم استقالته مادام أنه لم يعد يتمتع بثقة الشعب الكافية للاستمرار في السلطة.

كما يحتمل أن تتخذ الأغلبية البرلمانية استراتيجية أخرى في صراعها مع رئيس الجمهورية فتقبل الموافقة عمدا على مخطط العمل الحكومي تجنباً لحل المجلس، وذلك قصد استمرارها في ممارسة عملها في البرلمان لكن في المقابل تحاول عرقلة تنفيذ السياسة العامة للرئيس من خلال رفضها مثلا المصادقة على مشاريع القوانين أو الأوامر التي يتم عرضها على المجلس حتى ترغمه على الاستقالة، لكن حتى ولو كان ذلك ممكنا من الناحية الواقعية فإنه بإمكان رئيس الجمهورية أن يرد عليها باستعمال حقه في الحل مرة أخرى<sup>(2)</sup>.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه في كل الأحوال يبقى مركز الرئيس أكثر قوة من مركز المجلس في الصراع الدائر بينهما، وذلك من خلال تعدد الأدوات الدستورية التي يحظى بها الأول على الثاني بحيث تجعل منه صاحب الكلمة العليا في حسم هذا الصراع، كما أن سلطة الحل في النظام السياسي

(1) - ومع ذلك لا يشكل التحكيم الشعبي حلا أكيدا ونهائيا للصراع القائم بين الرئيس والأغلبية البرلمانية، إذ كما من شأنه أن يخلص إلى فرز أغلبية برلمانية جديدة مساندة للرئيس، فإنه في المقابل بوسعه أن يفرز عودة نفس الأغلبية إلى سدة الحكم، الأمر الذي ينبأ باستمرار الصدام ومن ثمة الانتهاء إلى أزمات سياسية معقدة تخلص إلى تجميد المؤسسات وتعطيلها. أنظر:

- عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 632.

(2) - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 197.

الجزائري تعتبر من أقوى الوسائل التي تحقق استقلالية رئيس الجمهورية اتجاه البرلمان وسيطرته على المجلس الشعبي الوطني.

ومن آثار تطبيقات عدم التعايش بين المؤسستين الدستوريتين في النظام الفرنسي قيام رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية، كلما فكرت هذه الأخيرة إثارة أو محاولة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وبالتالي اتضح أن الهدف من لجوء الرئيس إلى هذه التقنية كان دائما كرد فعل على سياسة الرقابة المخول البرلمان بأدائها، بالإضافة إلى الرغبة في إيجاد أغلبية برلمانية تقف إلى جوار رئيس الجمهورية لكي تؤيده لتجاوز الأزمات السياسية المحتملة<sup>(1)</sup>، وترتبطا على ذلك لا يلجأ رئيس الجمهورية إلى استعمال حق الحل إلا إذا وجدت دلائل هامة وواضحة مؤيدة ومساندة له، كالتأكد من أن أغلبية الناخبين مستعدون لتأييد سياسته والوقوف إلى جانبه وبعد التأكد كذلك أن هذه الأغلبية غير راضية على تصرفات وتعامل النواب مع القضايا الوطنية الراهنة<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث

#### شروط حل البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والممارسة العملية لذلك

إن حق حل البرلمان تقرر أول مرة في الأنظمة البرلمانية حيث مُنح للسلطة التنفيذية كمقابل لحق البرلمان في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، لذلك يعتبر هذا الحق من أخطر الآليات الممنوحة للسلطة التنفيذية في التأثير على السلطة التشريعية، لهذا سوف نركز في هذا الفرع على الشروط المطلوبة لحل المجلس الشعبي الوطني (أولا) ثم نتولى دراسة الحالة التي لجأ فيها رئيس الجمهورية إلى استعمال سلطته في الحل (ثانيا).

#### أولا: شروط حل البرلمان في النظام الدستوري الجزائري

وفقا للمادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في حل المجلس الشعبي الوطني، ويتخذ هذا القرار بصفة منفردة وشخصية، ولا يمكن اخضاع مرسوم الحل للتوقيع المجاور لأية جهة كانت حتى ولو تعلق الأمر بالوزير الأول، وهو ما يؤكد حصريّة هذا

(1) - حيث استعمل الجنرال ديغول كذلك حق الحل لهذا السبب عام 1962 عندما قدمت الاغلبية البرلمانية ملتمس رقابة أدى إلى الاطاحة بحكومة بومبيدو. للمزيد من التفاصيل والمعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2013، بيروت، لبنان، ص، 286.

(2) - العايب سامية، المرجع السابق، ص ص 93-94.

الاختصاص لرئيس الجمهورية وحده دون سواه، عكس ما هو معمول به في النظام البرلماني أين يكون الوزير الأول هو صاحب المبادرة بالقرار والتوقيع عليه بجانب الرئيس<sup>(1)</sup>.

هكذا نلاحظ أنه لا قيد موضوعي يقع على رئيس الجمهورية عند مباشرته لحق حل المجلس الشعبي الوطني باستثناء تلك القيود الشكلية التي لا تؤثر على قراره في شيء، ومع ذلك لا يستقيم هذا الاجراء إن لم يتقيد الرئيس بهذه الشروط، وهو الأمر الذي أشارت إليه المادة 147 بقولها " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو اجراء انتخابات تشريعية مسبقة قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول " وبمقتضى هذه المادة يكون المؤسس الدستوري قد حدد الشروط الشكلية التي يجب على رئيس الجمهورية احترامها والتقيد بها قبل إقدامه على حل المجلس الشعبي الوطني، ويمكن اجمالها في شرطين أساسيين أولهما - استشارة رئيسا غرفتي البرلمان المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة، وكذا استشارة رئيس المجلس الدستوري والوزير الأول. وثانيهما - اجراء الانتخابات التشريعية المسبقة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر .

وبالتالي يتضح من خلال هذا النص أن رئيس الجمهورية ملزم بإجراء استشارة شفوية أو كتابية ( النص لم يحدد نوعها ) رئيسا غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وكذا الوزير الأول قبل الإقدام على اصدار قرار الحل، وهذا لأخذ رأيهم في هذا الموضوع الخطير على مستقبل سير المؤسسات الدستورية، لاسيما وأن هذه الشخصيات بحكم وظائفها لها ارتباطات وظيفية وعضوية بالبرلمان، الأمر الذي يسمح لها وعن قرب في التأثير ولو بطريقة غير مباشرة على قرار الرئيس لتوجيهه الوجهة الصائبة، التي من الممكن أن تعصمه من الكثير من الزلات والهفوات الخطيرة على مستقبل عمل المؤسسات، حتى وإن رأيهم يبقى استشاريا لا يلزم الرئيس، وعليه حاول هذا الدستور تفادي خطر الوقوع في الفراغ المؤسساتي الذي عرفته الجزائر في عام 1992 عندما أقدم رئيس آنذاك على حل المجلس الشعبي الوطني دون استشارة الجهات المعنية بما فيهم رئيس المجلس، من

(1) - للمزيد من التفاصيل أنظر:

- Pierre la lumière / André Demichel, les régimes parlementaires européens, presse universitaire de France, paries, 1996, pp. 563-565.

هنا يكون لاستشارة رؤساء هذه المؤسسات الدستورية ضمانات قانونية مهمة لمنع الارتجال والتسرع وحتى الإفراط في اللجوء إلى الحل الرئاسي<sup>(1)</sup>.

لكن ما نود أن ننوه إليه في هذا المجال هو أن رأي هذه المجموعة -كما قلنا- للاستئناس وللفت انتباه الرئيس إلى أي مسألة قد تكون نتائجها وخيمة على عمل واستقرار المؤسسات الدستورية، ليس فيه أي إلزام يقع على عاتقه، بحكم أن الاستشارة -وكأصل عام- لا تلزم المستشار، إذ أنها تعتبر من قبل الآراء الاستثنائية التي لا إلزام فيها من الناحية القانونية<sup>(2)</sup>.

تأسيسا على ذلك يتبين أن الرئيس يملك حرية كبيرة في كيفية وطريقة التعامل مع الاستشارة التي قدمت له من قبل الجهات المعنية، فله أن يأخذ برأي الجماعة التي استشارها كما له استبعاد رأيها، فمن حقه إصدار قرار الحل على خلاف ما توصلت إليه القناعة التي جاءت بها الاستشارة التي قام بها، ومن ثم لا قيد قانوني يقع على حرية الرئيس في ممارسة اختصاص الحل سواء كانت نتيجة الاستشارة مؤيدة أو معارضة لرأي الرئيس، غير أنه من الناحية السياسية قد يفقد الرأي الآخر ويعمل به، لاسيما فيما يتعلق بالملائمة ونتائج القرار وعواقبه التي تعود على مكانة الرئيس والجهة المؤيدة له<sup>(3)</sup>.

وكخلاصة لما سبق يظهر بأن رئيس الجمهورية مقيد من الناحية الإجرائية بطلب هذه الآراء، وإن لم يقدم على استشارتهم يكون قد خالف أحكام الدستور، مما يترتب عليه عدم دستورية قرار الحل الذي إتخذه<sup>(4)</sup>، لكنه - في المقابل - غير ملزم دستورياً بمحتوى ومضمون هذه الاستشارة، إذ يملك سلطة تقديرية واسعة في تكييف الأمور واتخاذ القرار المناسب والأخير بنفسه<sup>(5)</sup>، لذلك فإنه ليس لهذه الاستشارة إلا طابعا شكليا لا يؤثر على موقف الرئيس اتجاه قضية حل المجلس، أين أراد من خلالها المؤسس الدستوري الجزائري توفير الغطاء السياسي للرئيس وابعاد أصابع الاتهام عنه في كونه لا يحترم الإرادة الشعبية التي أفرزتها الانتخابات التشريعية.

أما من الناحية العملية والسياسية فإن فوائد الاستشارة تبدو كثيرة ومتنوعة، أين يتمكن الرئيس بمقتضاها من تفادي السرعة والاستعجال وبحث الأمر في هدوء وتأن، حتى يتم الوصول إلى أفضل

(1) - أنظر:

- A. Djabbar: « la loi et le règlement dans la constitution du 28/11/1996 » IDARA, volume 7, n=01, ALGER, 1997, P 7.

(2) - رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 89.

(3) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث...، المرجع السابق، ص 246-247.

(4) - جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية -دراسة مقارنة- مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2013، ص 224.

(5) - رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 89.

الطول وأحسنها على مستقبله السياسي وعلى النظام ككل، عوض الإقدام على ممارسة قرار الحل الصعب الذي ربما تكون آثاره وخيمة على جميع المستويات، كما أن فوائد هذه الاستشارة تكمن في إرشاد الرئيس إلى أمور كثيرة قد تكون بعيدة عن ذهنه وتصوره، وهو الشيء الذي ربما يدفع به إلى التراجع عن اتخاذ قرار الحل خوفا من الدخول في أزمات سياسية ودستورية لا حصر ولا حساب لها على مستقبله السياسي.

### ثانيا: الحل في واقع الممارسة العملية

إن الحل الرئاسي للبرلمان في الجزائر تجسد مرة واحدة في تاريخها بفعل ما أقدم عليه رئيس الجمهورية من حل المجلس الشعبي الوطني في 04/01/1992 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01/92 استنادا إلى أحكام المادتين 74 و 120 من دستور 1989 بعد إجراء الدور الأول من أول انتخابات تشريعية في عهد التعددية الحزبية والتي عرفت فوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بـ 188 مقعد<sup>(1)</sup>، ونجم عن هذا الحل دخول الجزائر في أزمة سياسية حادة تبعثها أزمة أمنية ترتب عنها توقيف العمل بدستور 89 لم تتخلص الجزائر من تداعياتها السلبية على استقرار المؤسسات العليا إلا بعد العودة للمسار الانتخابي التي كانت بدايتها بالانتخابات الرئاسية سنة 1995، تبعها إصدار دستور 1996 ثم الانتخابات التشريعية سنة 1997.

### ثالثا: الاختلاف الفقهي حول مدى تجسيد مسؤولية الرئيس بعد حل البرلمان

ثار الاختلاف بين فقهاء القانون الدستوري حول مدى تحمل رئيس الجمهورية مسؤولية رفض الهيئة الناخبة التصويت لصالح الحزب أو التحالف الحزبي الذي دعى إليه رئيس الجمهورية وأيده خلال هذه الانتخابات، هنا انقسم الفقه إلى قسمين الأول يقر بـ مسؤولية هذا الأخير والثاني لا يقر بها.

#### 01 - تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية

ذهب القسم الأول من الفقه إلى إمكانية تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة وذلك بمناسبة الانتخابات التشريعية المسبقة، وبالأخص عندما يطلب من الهيئة الناخبة تأييده في اختيار أعضاء البرلمان كأن يدعوهم إلى إختيارهم من الحزب الذي ينتمي إليه أو الذي تحالف معه، وبالتالي إذا جاءت نتيجة الانتخابات مؤيدة لطرحة دل ذلك على دعمه وتأييده سياسيا، أما إذا جاءت عكس ذلك فدل على رفض توجهاته السياسية، وبالتالي سحب الثقة منه بصورة غير مباشرة، ما عليه إلا الرحيل من رئاسة الجمهورية إن أراد تفادي الأزمات السياسية.

(1) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 95.

## 02 - تكريس مسؤولية الرئيس تتوقف على الغاية من حل البرلمان

يرى جانب آخر من الفقه الدستوري أن مسألة الثقة بالرئيس تتوقف على تحديد الغرض من حل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

فإذا كان المراد منه حسم الخلاف القائم بين الرئيس والأغلبية البرلمانية بالاحتكام إلى الشعب صاحب السيادة ومالك السلطة، فهنا تثار مسؤولية الرئيس عند حصول نتيجة مخالفة للتوجهات التي دعى الشعب لتأييدها، أما إذا كان الحل ليس سببه خلاف قائم بين الرئيس والأغلبية البرلمانية فهنا لا تثار أية مسؤولية على الرئيس مهما كانت نتيجة الانتخابات سواء مؤيدة أو معارضة للأغلبية البرلمانية.

ونحن من جانبنا نميل إلى الرأي القائل أن استقالة الرئيس بتحمل المسؤولية السياسية في حالة التحكيم الشعبي تعتبر الحل الأمثل والمخرج المقبول لتفادي الأزمات السياسية التي قد تعصف بالنظام ككل، إلا أنها في كل الأحوال تبقى ضرورة منطقية تفرضها الاعتبارات السياسية فقط، كونها مرهونة في تطبيقها بإرادة الرئيس وحده ليس هناك ما يفرضها عليه من الناحية القانونية، علاوة على ذلك فإن مثل هذا المخرج قد لا يهضمه النظام السياسي الجزائري نظرا لمحدودية وعي الرأي العام من جهة ولانعدام ثقافة التداول السلمي على السلطة من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

وبالتالي بقي أن ننوه في نهاية المطاف إلى أن المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية أمام الشعب سواء عند تقدمه لطلب إعادة انتخابه أو بمناسبة إجراء الاستفتاء الشعبي أو في حالة إجراء الانتخابات التشريعية المسبقة، تتوقف فعاليتها وترتبط بدرجة وعي الرأي العام وقدرته على توظيف هذه المحطات في إحراج رئيس الجمهورية، بمعنى تتوقف جميعها على مدى ما تلعبه الإرادة الشعبية من قوة فيها.

ومن ثم فإنه على الرغم من الإيجابيات التي قد تحققها المحطات السابقة في إيجاد قدرا من التوازن المفقود بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام الدستوري الجزائري، فإنها وكما رأينا ذلك ليست فعالة بالحد المطلوب وبالشكل الذي يؤثر في منصب الرئيس ويؤدي إلى محاسبته سياسيا، على أساس أنها ليست نظاما محددًا وضع خصيصا لإقامة المسؤولية، وإنما تثار مسؤولية رئيس الدولة بواسطتها تبعا لتوفر ولتهدأ الظروف المناسبة لذلك، حيث ترتبط هذه الظروف في مجملها من جهة

(1) - عمران بوليفة المرجع السابق، ص 633.

بإرادة الرئيس نفسه ورغبته في طرح الثقة به أمام الشعب، ودرجة الوعي الشعبي وقوة الرأي العام فيه من ناحية أخرى.

بيد أنه وعلى الرغم من أنه ليس بإمكان هذه المحطات تحقيق التوازن المنشود بين السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية وبين المسؤولية التي ينبغي الخضوع لها بشكل فعال، إلا أنها في الوقت ذاته يمكن القول أنها لو استعملت بشكل صحيح بعيدا عن التلاعب بنتائجها بإمكانها أن تؤدي ثمارها مستقبلا على الوجه الحقيقي<sup>(1)</sup>، بما يكفل محاسبة حقيقية تمارس على رئيس الجمهورية تجعله دائما في حالة تأهب لخدمة الشعب.

هكذا وتأسيسا على ما تم سرده من حالات نقول أن ضرورة إيجاد آليات تركز بمقتضاها مسؤولية رئيس الجمهورية عن السلطات الواسعة الممارسة من طرفه حتمت البحث عن وسائل تتجسد بمقتضاها هذه المسؤولية فكانت هذه المواضيع هي الآليات الأساسية التي تحقق هذه الغاية، بحكم أنها تفضي دائما إلى وضعه في مواجهة حتمية أمام الشعب مباشرة من أجل الحصول على تركية مباشرة من طرفه دون الحاجة إلى أية جهة أخرى، ومن ثم بقائه بعيدا عن أعين ورقابة البرلمان<sup>(2)</sup>.

(1) - حازم صادق، المرجع السابق، ص 816.

(2) - عبد الرضى حسين الطعان، المرجع السابق، ص 424.

## الباب الثاني

### مسؤولية الحكومة

تبرز مسؤولية الحكومة وتتجسد على أرض الواقع من خلال الآليات الرقابية التي تحوزها السلطة التشريعية والتي تواجه بها انحرافها وتسلطها.

ورغم كثرة هذه الآليات وتوفاها إلا أن تأثيرها لم يكن دائما بنفس الدرجة والقوة، فهناك من الآليات من وصل تأثيره إلى حد إثارة مسؤوليتها السياسية بما يؤدي إلى حجب الثقة عنها وإزاحتها عن الحكم، ومنها ما يبقى تأثيرها محصورا فقط في مجرد تنبيهها إلى أوجه التقصير والعجز في تنفيذ برامجها ومخططاتها، ومنها ما ينحصر تأثيرها في مجرد الاستعلام والاستفسار عن بعض التصرفات والأعمال التي قامت الحكومة بمباشرتها بغرض التأكد من انفاقها مع الصالح العام. على أساس أن متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه تستوجب حصول البرلمان على المعلومات الضرورية التي تمكنه من تحقيق رقابة أكيدة وفعالة<sup>(1)</sup>.

ورغم التفاوت الكبير بين هذه الوسائل من حيث التأثير على الحكومة إلا أن مصدر تطبيقها أول مرة جميعا كان النظام البرلماني الذي يقضي بأن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان كسلاح وضع لمواجهة حق السلطة التنفيذية في حل هذا الأخير<sup>(2)</sup>.

ولكن ما ينبغي الإشارة إليه أنه ليس من شأن كل وسيلة وآلية رقابية يملكها البرلمان يفرض قيام المسؤولية السياسية للحكومة، لأن هذه المسؤولية لا يمكن أن تقوم إلا في حالة تقدم الحكومة بشكل صريح وجلي إلى البرلمان بطلب التصويت لها بالثقة، أو في حالة التصويت بالتأنيب بناء على طلب مقدم من طرف النواب<sup>(3)</sup>.

مما سبق يتبين أنه توجد ترسانة كبيرة من الآليات والوسائل الممنوحة للبرلمان بغية الوصول إلى تجسيد رقابة نشاط الحكومة، يمكن إجمال هذه الوسائل في نوعين إحداها تأثيره طفيف على الحكومة

(1) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 387.

(2) - أنظر:

- Brahim Mohamed, *Nouveaux choix constitutionnels et Nouveaux besoins politiques*, RASJAP, N°4, 1991, p. 751.

(3) - لقد أخذ النظام البرلماني الذي نشأ في بريطانيا لأول مرة بوسائل الرقابة، حيث تتولى مجلس العموم البريطاني ممارستها بغية تجسيد رقابته على أعمال الحكومة. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، ص 46.

لا يوجب مسؤوليتها السياسية يستغلها البرلمان فقط في الاستبيان وجمع المعلومات حول سياستها العامة ( فصل أول ) ونوع ثاني إذا ما تجاوزنا القيود الكثيرة التي فرضها المؤسس الدستوري بخصوصها وكذا تفوق وتأثير السلطة التنفيذية على البرلمان فإنه يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة (فصل ثان).

## الفصل الأول

### الوسائل غير الموجبة للمسؤولية السياسية بصفة مباشرة

يملك البرلمان ويحوز على وسائل معتبرة تمكنه من الاستعلام والاستفسار عن كل الجوانب التي تهم علاقة النواب بناخبيهم دون أن يترتب عن استعمال هذه الوسائل أية مسؤولية سياسية للحكومة بصفة مباشرة، ومع ذلك يلجأ النواب إلى توظيف هذه الآليات ذات التأثير الطفيف على الحكومة بغية لفت انتباه الحكومة إلى مواطن الخلل والقصور في بعض الوزارات والمرافق العمومية، أو البحث عن الحقيقة في جانب من جوانب الحياة السياسية، وينتأى ذلك بمنح البرلمان وسائل استعلام كثيرة يستعين بها لتحقيق كل هذه الغايات، وعلى غرار جل الدساتير المقارنة نص الدستور الجزائري على جملة من هذه الأدوات التي تكفل للسلطة التشريعية ممارسة دورها الرقابي على عمل الحكومة لضمان إلزامها بالحدود الدستورية.

نتناولها فيما يلي وفقا لترتيبها التصاعدي من حيث خطورة وأهمية استخدامها على عمل ونشاط الحكومة، وبالتالي يمكن ابرازها وفقا لهذا الترتيب كما يلي: الأسئلة الكتابية والشفوية (مبحث أول) الاستجواب (مبحث ثان) وأخيرا إنشاء لجان التحقيق البرلمانية (مبحث ثالث)

## المبحث الأول

## الأسئلة البرلمانية آلية البرلمان للاستيضاح والاستبيان

يشكل السؤال البرلماني أحد الأدوات الرقابية المهمة التي نص المؤسس الدستوري الجزائري عليها بغية تمكين البرلمان من متابعة النشاط الحكومي وتقويمه، إلا أنه يختلف معها من حيث الأهمية التي يحوزها<sup>(1)</sup> ومن حيث كثرة توظيفه، فهو يشكل البداية المنطقية للكثير من المسائل

(1) - يعطي الفقه الدستوري أهمية بالغة للسؤال البرلماني تتجلى أساسا في كون الدساتير أدرجته ضمن الحقوق البرلمانية الدستورية المكفولة لعضو البرلمان، فنصت معظم دساتير دول العالم على أنه لأعضاء البرلمان الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء فيما يتعلق بأعمال وزارتهم هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يعتبر السؤال البرلماني من أقدم وسائل الرقابة البرلمانية، أفترن ظهوره بظهور البرلمان أين برع في تجسيده وتوظيفه أعضاء البرلمان في بريطانيا عقب ظهور المسؤولية السياسية، إذ كان النواب الانجليز يرجعون إلى هذه الآلية كثيرا عند رقابتهم لأعوان ومستشاري الملك، ولا يوظفون آلية الاستجوابات إلا نادرا، نظرا للتماسك القائم بين العضو البرلماني وبين الحزب الذي ينتمي إليه، لذلك كانوا يفضلون توجيه الأسئلة عوض الآليات الرقابية الأخرى.

وقد نشأ السؤال شفويا في بدايته وبالضبط سنة 1721 في مجلس اللوردات البريطاني عندما وجه السيد إيرل كاوبر سؤالا للوزير الأول وإن لم تتبع فيه الإجراءات المتعارف عليها اليوم، ليتكرر ثانية أمام نفس المجلس سنة 1739 تبعه هذه المرة جواب الوزير المعني، ليشهد تاريخ 1783/05/21 إعترافا رسميا بحق أعضاء البرلمان في طرح الأسئلة وذلك عندما أعلن رئيس مجلس العموم إمكانية تقديم السؤال لأحد الوزراء ليلتزم هذا الأخير بالإجابة أو على الأقل يوضح الدوافع التي تمنعه من ذلك شريطة أن لا يؤثر ذلك على جدول الأعمال، وقد بدأت الأسئلة قليلة بسبب اعتبارها استثناء عن القواعد العامة في التحدث في المجلس ثم أصبحت حقا مكفولا للأعضاء ومن ثم أقر العرف الدستوري البريطاني أن السؤال يوجه من قبل العضو في البرلمان ويضعه أمام مجلس اللوردات، وبدأت بعد ذلك تظهر القواعد التي تحكمه تدريجيا إلى غاية أن أصبح أسلوبا منتظما من أساليب الرقابة البرلمانية، وظهرت الأسئلة المكتوبة في عام 1902.

أما في فرنسا، فلم يظهر السؤال الشفوي إلى عام 1875، أي بعد ظهور المجالس التشريعية، وظهر السؤال الكتابي بتاريخ 30 جوان 1909.

في حين عرفت الجزائر آلية السؤال منذ أول دستور لها عام 1963 حيث نصت المادة 38 منه على آلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، وبقي العمل بهذه الآلية في كل الدساتير المتعاقبة ما عدا دستور 76 الذي استثنى السؤال الشفوي وأبقى فقط على السؤال الكتابي. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع. أنظر كل من:

- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 388.

- ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 114.

- مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014، ص 102.

- محمد محسن عباس، الاختصاص الرقابي لمجلس النواب في توجيه الأسئلة البرلمانية (دراسة تشريعية مقارنة) مجلة الكوفة، العراق، العدد السادس، 2006، ص 108.

- سعد الشتيوي العنزي، الضوابط الدستورية للسؤال البرلماني من حيث المضمون والاختصاص والغاية-دراسة على ضوء قرار المحكمة الدستورية الكويتية-في طلب التفسير رقم 3 لسنة 2004، الصادر بتاريخ 17-4-2005، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثالث، السنة الرابعة والثلاثون، سبتمبر، 2010، ص، 226.

- خالد عبد الأمير الجاروش ورشا شاكر حامد، القيود الدستورية على عمل السلطة التشريعية والتنفيذية في العراق، مجلة جامعة أهل البيت، كلية القانون، العراق، العدد الثاني عشر، 2012، ص 152.

الخطيرة التي تمس باستقرار السلطة التنفيذية وبقائها كاستجاب والتصويت بالثقة مثلا<sup>(1)</sup>، كما أنه الأكثر شيوعا في مباشرة العملية الرقابية التي يتولاها أعضاء البرلمان ضد أعمال الحكومة مقارنة بالوسائل الرقابية الأخرى<sup>(2)</sup>، مع أنه - كما سنرى لاحقا - في حقيقة أمره وفي جوهره ومضمونه لا يعدو أن يكون مجرد وسيلة إعلامية واستفهامية يلجأ إليها أعضاء البرلمان بهدف الاستيضاح والاستفسار عن أمر يجهلونه حول تصرفات وتوجهات الحكومة في بعض المجالات والقطاعات التي تتبعها، وبالتالي فهو مجرد صورة من صور التعاون وتبادل المعلومات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في حدود تنوير الرأي العام ببعض المسائل التي تتبع السياسة العامة للحكومة<sup>(3)</sup>.

لذلك فالكلام عن السؤال كوسيلة رقابية واستعلامية ممنوحة للسلطة التشريعية سوف يقودنا إلى الحديث عن عدة جوانب منه تبدأ بمفهومه (مطلب أول) وتنتهي بضوابط توظيفه (مطلب ثان).

---

= - خالد عبد الله عبد الرزاق النقيب، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الامارات المتحدة-دراسة مقارنة-دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص210.  
(1) - أنظر كل من:

- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة -دراسة مقارنة بين النظامين المصري والكويتي-دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2012، ص56.

- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي-دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2014، ص125.

(2) - حيث جاء في حصيلة الدورة التشريعية الخامسة الذي تعده وزارة العلاقات مع البرلمان ما يلي: " كما لعب البرلمان دوره الرقابي من خلال تحريك مختلف آليات الرقابة على العمل الحكومي، خاصة التركيز على آليات الأسئلة المكتوبة والشفوية منها ".

ويعود سبب تفضيل النواب اللجوء إلى استخدام آلية السؤال البرلماني- في الدول العربية خاصة- دون الوسائل الرقابية الأخرى إلى وجود عاملين رئيسيين. الأول هو العامل الدستوري حيث توجد في بعض الحالات عقبات دستورية تحول أو تعرقل استخدام وسائل رقابية أخرى، أو تحيط استخدامها بصعوبات شكلية وإجرائية لا تشجع على استخدامها، الثاني سبب سياسي يتمثل بصورة خاصة في ضعف المعارضة وتشتتها وكذا الدور السلبي للنواب المستقلين مما يحتم على بقية النواب وأثناء قيامهم بدورهم الرقابي اختيار الوسيلة الفردية السهلة ألا وهي السؤال البرلماني.

(3) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص126.

## المطلب الأول

### مفهوم السؤال البرلماني

نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف السؤال البرلماني (فرع أول) ثم نتولى تحديد وظائفه (فرع ثان)، وأخيرا نوضح مختلف تقسيماته (فرع ثالث).

### الفرع الأول

#### تعريف السؤال

كان من الطبيعي أن تحاشت الدساتير الجزائرية جميعها عند تقريرها مبدأ حق العضو في توجيه أي سؤال للحكومة في إعطاء تعريف محدد وشامل له، تاركة تلك المهمة للأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التي نظمت هذا الحق، ولكنها في الجزائر أحجمت هذه الأنظمة بدورها عن إعطاء تعريف محدد للسؤال، تاركة ذلك لفقهاء وشرح القانون الدستوري وللممارسة البرلمانية ولسلطة البرلمان التقديرية.

فجاءت تعريفات الفقهاء<sup>(1)</sup> مختلفة ومتباينة ومتعددة الأوجه بشأنه لم تتمكن من الوصول إلى إعطاء تعريف شامل وموحد له، حيث يوجد من جاء تعريفه موجزا، ومن جاء أكثر إيضاحا، ومنها ما جاء وافيا، ومنها ما جاء غير محدد، فهو حسب البعض "استيضاح أمر من أمور الدولة يتمكن من خلاله أحد أعضاء البرلمان الطلب من الحكومة ككل أو من أحد الوزراء توضيحا بشأن موضوع معين يتعلق بتصرفات المؤسسات والجهات المرتبطة بوزارتها أو المسؤولين فيها"<sup>(2)</sup>، حتى يستطيع أعضاء البرلمان تتبع نشاط الإدارة العامة والحكم عليه "وبالتالي فحقيقة السؤال -حسب هذا التعريف- هي استيضاح لا ينطوي على أي اتهام أو محاسبة"<sup>(3)</sup>، بينما ذهب البعض الآخر في تعريفه للسؤال

(1) - ومن الجدير بالذكر أن تعريف السؤال في الفقه المقارن لا يختلف جوهريا عنه في الفقه الجزائري.

(2) - جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية-دراسة مقارنة-الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2013، ص 52.

(3) - إذا كان السؤال عبارة عن استيضاح لا ينطوي على أي اتهام فهو بذلك يختلف عن الاستجواب اختلافا كبيرا، فالأخير في ظل النظام البرلماني هو استيضاح أو استفهام أساسه الاتهام والمحاسبة التي يوجهها النواب للحكومة برمتها أو لعضو منها تكون غايته اسقاطها أو اسقاطه من سدة الحكم.

للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- محمد عباس محسن، الاختصاص الرقابي لمجلس النواب في توجيه الأسئلة البرلمانية - دراسة تشريعية مقارنة - مجلة الكوفة، العراق، العدد السادس، ص 93.

-Gérard Burdeaux. *Le control parlementaire. Documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique. N 14. 1970. Page. 24.*

= - سعد الشتيوي العنزوي، المرجع السابق، ص، 249.

على أنه "رغبة في التحقق من حدوث أو حصول واقعة وصل إلى علم أو استعلام عضو البرلمان عن نية الحكومة في التصرف في مسألة من المسائل بطريقة غير سليمة تؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، ومن ثم تحذيرها من مغبة هذا التصرف لدرء الخطر المتوقع حصوله"، وبالتالي يتعلق السؤال هنا بالموقف المحتمل الذي ستتخذه الحكومة بشأن موضوع سياسي محدد لا يتناسب والصالح العام<sup>(1)</sup>.

وفي هذا المعنى يقول الفقيه الفرنسي بيردو بأن السؤال هو " ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة"<sup>(2)</sup>

في حين نظر بعض الفقه إلى السؤال على أنه " حلقة من حلقات التعاون وتبادل المعلومات بيت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية" لا يؤثر استخدامه على أي عضو في الحكومة، وعليه فالسؤال - حسب هذا الرأي - ينشأ علاقة مباشرة بين عضو البرلمان (صاحب السؤال) وأحد أعضاء الحكومة ( الوزير المسؤول ) يهدف إلى الكشف عن حقيقة أمر معين ناتج عن عمل وتصرف الحكومة.

## الفرع الثاني وظائف السؤال البرلماني

نقول بادئ الرأي بأن السؤال حسب نظامنا القانوني وحتى في النظام البرلماني لا يتبعه أي أثر على مسؤولية الحكومة بل وأحيانا أخرى ليس له أي أثر حتى على وقع الرأي العام الوطني، لاسيما إذا كان موضوعه ذا طابع جهوي أو محلي يتعلق فقط ببعض الشؤون المحلية<sup>(3)</sup> التي لا يمتد

---

= - تغريد عبد القادر علي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة-دراسة في السؤال البرلماني-مجلة جامعة المستنصرية للعلوم القانونية، العراق، العدد الرابع، المجلد 12، 2010، ص34.  
- محمد هاملي، المرجع السابق، 127.  
- محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص 605.  
(1) - على كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، ص 46.  
(2) - أنظر:

- Burdeau ; op ; cit ; p.25.

(3) - نلاحظ أنه عادة ما يستغل النواب آلية السؤال البرلماني لتوصيل الانشغالات والاهتمامات المحلية المرتبطة بالدوائر الانتخابية التي ينتمون إليها، وتتعلق هذه الاهتمامات خاصة بالخدمات الاجتماعية والمشاكل الحياتية للمواطن من تشغيل، رعاية صحية وسكن، كما قد تتعلق بالبنية التحتية من طرق وجسور والتزود بالمياه والغاز الطبيعي خاصة على مستوى الريف والقرى والمداشر، ما دامت الفرصة مواتية بالنسبة للنائب وذلك بحضور الجهاز الحكومي. =

مضمونها إلى كل الاقليم الوطني، فهنا قد لا نجد له أي تأثير يذكر إذ يعتبر السؤال البرلماني أضعف أو أخف الوسائل الرقابية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة بحكم أن دوره يقتصر فقط في قيام أعضاء البرلمان في الاستفسار عن الأمور التي يجهلون بها دون أن تمتد آثاره إلى حد تحريك المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(1)</sup>، وأنه بهذا المعنى ليس وسيلة من وسائل الرقابة التي تملكها السلطة التشريعية اتجاه السلطة التنفيذية بل هو إجراء عديم الأثر لا يترتب عليه حدوث أية مناقشة إتجاه نشاط وتصرف الجهاز التنفيذي.

ومع ذلك لا يمكن إطلاقا التقليل من أهمية وقيمة السؤال ودوره في الحياة السياسية لأي نظام دستوري، فمن خلاله يتمكن النائب من مراقبة وتتبع عمل الحكومة عند مباشرتها للشؤون العامة، كما يتيسر له تجميع المعلومات والحقائق التي تساعد على تنبيه الحكومة وتحذيرها من أوجه التقصير والخلل الموجود في مسألة من المسائل التي تهم الصالح العام<sup>(2)</sup>، كما تبرز أهميته من جانب ثان في كونه أحد الأدوات الفعالة والبارزة التي تسمح لعضو البرلمان من القيام بمهامه النيابية في تمثيل حقيقي لهيئة الناخبين<sup>(3)</sup> ومتابعة انشغالات المواطنين والسهر على تبليغها للجهات المعنية<sup>(4)</sup>، ولا

---

= ومع ذلك فإنه لا ينتقد المنظور الخدماتي في حد ذاته الذي يحاول النواب تقديمه في هذا المجال فهو أمر مشروع قانونيا ومقبول سياسيا، لكن إذا تعلق الأمر بالسؤال البرلماني فإنه كان من المفترض على النواب التركيز على القضايا الكلية والسياسات العامة التي ترتبط بالصالح العام، وهو الأمر الذي المهمل من طرف النواب في جل الأسئلة البرلمانية المطروحة حتى ثار الجدل حول طبيعة البرلمان ومهامه ونظرة الأعضاء لدورهم ومسؤولياتهم النيابية ومدى إدراكهم للفارق بين وظيفة الهيئات المحلية والمجالس التشريعية.

(1) - عماد باطة، المجلس التشريعي الثاني ودوره في النظم الدستورية الحديثة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، 2010، ص 195.

(2) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 388.

(3) - لقد أكدت المادة 115 من الدستور النافذ حاليا أنه من واجب البرلمان أن يبقى وفيًا لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته، كما أكدت المادة 5 من القانون رقم 01/01 المتعلق بعضو البرلمان بدورها على أنه من مهام العضو البرلماني ممارسة الرقابة الشعبية على عمل الحكومة للوقوف على مدى تنفيذها لبرنامجها من خلال الإجراءات المحددة في الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، كما يسهر على رفع انشغالات المواطنين إلى الجهات المعنية والتحسيس بها والدفاع عنها، ومتابعة تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال لقاءاته بالمواطنين والمجتمع المدني. في هذا المجال أنظر كل من:

- العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 4.

- هاملي محمد، المرجع السابق، ص 129، هامش رقم 1.

(4) - إن عضو البرلمان مطالب بتأدية المهام البرلمانية بكل أمانة وصدق، والقيام بها على أحسن ما يرام وهو ما يفترض فيه حضور جلسات البرلمان ولجانه والمشاركة في مداوات المجلس ونقاشاته، وعلى النائب أن يبتغي فيما يمارسه، خدمة الشعب وتحقيق مصالحه، فتقديم اقتراح قانون ومناقشته والتصويت عليه وتوجيه السؤال أو =

يتأتى ذلك ولا يتحقق إلا بمتابعة نشاط السلطة التنفيذية ومراقبته في كل جزئياته، ولعل الطريقة الأكثر تعبيرا عن صدق النائب وحرصه وشدة اهتمامه في بلوغ هذه الغاية هي الاجتهاد في استغلال الوسائل الدستورية المتاحة بشكل متيسر أمامه، وعملية توظيف الأسئلة البرلمانية هي واحدة من هذه الوسائل التي يمكن الاعتماد عليها ببساطة ويسر .

مما سبق يمكن القول أن السؤال البرلماني وعلى الرغم من أنه لا يؤثر في المستقبل السياسي للحكومة، فإنه قد يؤدي أكثر من وظيفة ويصل إلى تحقيق أكثر من غاية، يتوقف وجودها على موضوع وطبيعة السؤال في حد ذاته، ونظرا لتعدد هذه الوظائف وتنوعها لا بأس أن نقف على أهمها:

### أولا: السؤال وسيلة لتبادل الحوار بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ

من هذا الجانب يمكن القول أنه بقدر ما توظف الأسئلة للاستعلام والنقضي بقدر ما توظف أكثر علاقة الحكومة بالبرلمان<sup>(1)</sup>، لهذا ينظر البعض من الفقه إلى السؤال في كونه وسيلة مهمة لتبادل الحوار والنقاش بين الحاكمين ( رجال السلطة التنفيذية) ومراقبي الحكام ( نواب الشعب ) بواسطته يتسنى للبرلمان التعرف على العديد من القضايا العامة وتتبع دقائقها<sup>(2)</sup>، عن طريق فتح قنوات اتصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتمكن السلطة الأولى من تصويب أخطاء السلطة الثانية واصلاح هفواتها، إذ بمقتضى الحوار بينهما يحاول النواب اكتشاف الخلل والتقصير الحكومي من خلال رصد المعلومات والشكاوى المقدمة من المواطنين ومجابهة الحكومة بها، وبدورها تعمل السلطة التنفيذية عند الرد على تلك الأسئلة بإتباع طريقة الأصل فيها الحوار والمكاشفة بعيدا عن الصراع والتعصب الحزبي<sup>(3)</sup>.

---

=الاستجواب، لا بد أن يكون ذلك في خدمة الشعب لا الإضرار بمصالحه. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- إسماعيل صعصاع البديري، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، مجلة الكوفة، العدد 13، العراق، ص ص 14-15.

(1) - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 116.

(2) - محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 95.

(3) - عبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من أدوات الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وفقا لنظام الفلسطيني-دراسة مقارنة-بحث مقدم لاستكمال درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، غزة، فلسطين، 2010، ص 64.

### ثانيا: السؤال أداة للاستفهام والاستعلام

يعبر إرسكين ماي الخبير البرلماني الانجليزي الشهير عن هذه الوظيفة المكفولة لممثل الشعب بالقول " إن الغرض من تقديم سؤال برلماني هو الحصول على معلومات، أو الضغط من أجل القيام بتصرف معين<sup>(1)</sup>" وبمقتضى هذا القول فإنه قد تكون الغاية من توظيف السؤال تزويد البرلمان بالبيانات والمعلومات حول بعض القضايا والمشاريع المرتبطة بالسياسة العامة للدولة ككل أو بأي نقطة فيها، لأن الأشخاص الذين لديهم المعلومات والقدرة على توظيفها هم أعضاء الحكومة، ولذلك فإنهم الأشخاص الذين يمتلكون الاجابات على هذه الأسئلة، والغاية من ذلك الوصول إلى نتائج معينة قد تساعد الحكومة في تجنب الوقوع في الإضرار بشؤون مواطنيها أو الانحراف عن خدمة مصالحهم العامة<sup>(2)</sup>، ومن ثم منح الحكومة الفرصة لتصويب نشاطها بإصلاح أوجه التقصير والخلل فيه قبل فوات الأوان بتحريك مسؤوليتها السياسية<sup>(3)</sup>، هذه المعلومات من الصعب على النواب الحصول عليها بغير سلوك هذا الطريق<sup>(4)</sup>، لذلك كان منطقيا أن تعتبر الأسئلة آلية حقيقية لتدفق المعلومات من الجهاز الحكومي.

### ثالثا: السؤال أداة للكشف عن المخالفات الحكومية

تعتبر الأسئلة البرلمانية أداة رقابية هامة توضع بيد نواب الشعب يتمكن بمقتضاها من متابعة أوجه القصور في السياسة العامة للحكومة بغية تنبيهها عن كل خلل قد يحصل في أي جانب من الجوانب العديدة لهذه السياسة، عن طريقها يمنح الوزير المسؤول الفرصة ليتلافى الخطأ وتصحيح الخلل الموجود قبل استخدام الوسائل الرقابية الأخرى الأكثر خطورة والتي قد تقود الحكومة إلى حد تحريك المساءلة السياسية التي تنتهي بخروجها من الحكم، ومن ثم فالأسئلة أداة للكشف عن أوجه

(1) - بول سيلك ورودرى والترز، ترجمة علي الصاوي، كيف يعمل البرلمان، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 2004، ص 271.

(2) - أنظر:

- Michel Ameller, *Les Questions instrument du control parlementaire*, L. G. D. J Paris 1964, P. 269.

(3) - أنظر:

-Maurice Duverger, *Institution et droit constitutionnel*, Paris, 1968, P, 137.

(4) - لقد أكدت الدراسات نجاح نظام الأسئلة البرلمانية في الكثير من الدول من خلال واقع عددها ففي إنجلترا مثلا مهد السؤال البرلماني نلحظ الزيادة الواسعة في عدد الأسئلة البرلمانية المكتوبة التي قدمت خلال الدورات الأخيرة، فكانت الأسئلة عام 1923 (12000 سؤال) بينما بلغت عام 1945 (27000 سؤال)، وعام 1995 حوالي (85000 سؤال).

القصور والتراخي في مختلف المرافق الحكومية، ليكون في الأخير الوسيلة الفعالة يستعملها البرلمان في الوقت المناسب للضغط على الحكومة والدفع بها إلى اتخاذ إجراءات علاجية أو أي فعل آخر يكون كافيا لإصلاح هذا الخلل قبل فوات الأوان، ما دام أن إجابات الوزراء نتيجة للأسئلة الموجهة إليهم قد تكشف عن بعض المخالفات والثغرات القانونية والإدارية والمالية في الأداء الحكومي، لاسيما على المستوى المحلي، لذلك يمكن القول أنه قد تكون الغاية من طرح السؤال البرلماني مراقبة العمل الحكومي من خلال المجالات والمسائل التالية:

- متابعة النشاط الحكومي ومدى انجاز البرامج والخطط المقررة في تعهدات والتزامات الحكومة.
- معرفة مدى تنفيذ مخطط العمل الحكومي المتفق عليه عند بداية تشكيل الحكومة وتلقيها الضوء الأخضر من البرلمان على تنفيذه.
- الوقوف على مدى قدرة الحكومة في ايجاد الحلول للمشاكل المعروضة والتي تهم جوانب الحياة المتعددة اجتماعية سياسية اقتصادية.
- الكشف على مظاهر النقص والتقصير في هذا الميدان أو ذاك (1).

#### رابعاً: السؤال أداة لمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات

السؤال وسيلة جديّة لمراقبة الحكومة في سهرها على تنفيذ القواعد القانونية وما مدى حرصها على إصلاح أوجه القصور عند تطبيقها، ومدى التزام الوزراء عند العمل بمضمونها، فتحرص على التطبيق السليم والفعلي لها أو إقتراح مشاريع قوانين بديلة لها، لاسيما عندما تكشف الإجابات الوزارية من وجود نقص أو خلل في المنظومة القانونية للدولة، مما يؤدي إلى إجراء بعض الإصلاحات التشريعية ليتسنى متابعة كيفية تنفيذ القرارات الإدارية، وبالتالي لا يكفل السؤال رقابة فعالة على العمل الحكومي فحسب بل قد يمتد هذا الإصلاح حتى إلى المجال التشريعي فيمس النشاط والعمل البرلماني ذاته، فيكون سببا في إعادة النظر في القوانين التي تحكم أوجه العمل الحكومي، ليصبح السؤال بمثابة وسيلة هامة تدفع نحو تحقيق تعديلات تشريعية والإسراع في تنفيذ القوانين (2)، ومن ثم قد يكون

(1) - العيد عاشوري، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 14، 2006، ص4.

(2) - تغريد عبد القادر علي، المرجع السابق، ص35.

السؤال بديلا لممارسة حق اقتراح القوانين الذي في كثيرا من الأحيان يتم إجهاضه من قبل السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup> بسبب العراقيل المتعددة التي تقف في وجه النواب عند مبادرتهم باقتراحات القوانين.

#### خامسا: السؤال أداة لتحقيق المكاسب السياسية

قد يوظف السؤال البرلماني من جهة أخرى كأداة لاستقطاب وإقناع الرأي العام بأفكار وتوجهات صاحبه بغية حشد المزيد من التأييد الشعبي لشخصه وحزبه وتحقيق بعض المكاسب السياسية والحزبية، فهو من هذا الجانب يعتبر من أهم الوسائل التي يمكن استعمالها للتنافس بين مختلف التيارات الحزبية أو بين المجموعات البرلمانية، بل وبين أعضاء البرلمان ولو كانوا ينتمون لحزب واحد ولدائرة انتخابية واحدة<sup>(2)</sup>، وهذا التنافس الغرض منه كسب المزيد من التأييد والتعاطف الشعبيين، بل أصبح هدف بعض النواب من استعمال الأسئلة البرلمانية هو قصف وإمطار وتوعد للحكومة واستعراض العضلات لا لشيء إلا للفت الانتباه والظهور أمام هيئة الناخبين بمظهر الممثل الحريص على مصلحة المواطنين والمعارض الحقيقي لتوجهات الحكومة.

من هنا قد يلعب السؤال دور الترويج أو الانتقاد للنشاط والعمل الحكومي وهذا كأثر للمبارزة التي تجرى بين نواب الموالاة ونواب المعارضة، حيث أن نواب الموالاة يستخدمونه من أجل الترويج والمساندة للأعمال والأنشطة المنجزة من طرف الحكومة، وذلك بإبراز المزايا التي حققتها وتأييدها والترويج لها أمام الرأي العام، وتضخيم الانجازات والتقليل من شأن الإخفاقات المسجلة، ويظهر هذا التأييد وذلك التضخيم خصيصا من خلال تعقيب هؤلاء النواب على إجابة ورد الوزير بالاقتناع التام والرضى المفرط بل وأحيانا بالشكر والثناء عليه والتعظيم من شأن الإجابة المقدمة من طرفه. أما نواب أحزاب المعارضة فهم يتخذون منحى مخالف فيحاولون من خلال استخدام آلية السؤال إخراج الحكومة بانتقاد العمل الذي قامت به وكشف مثالبها القائمة وتقصيرها في تقديم الخدمات العامة وسوء إدارتها لمختلف المطالب الاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسية والثقافية.

مما تقدم يمكن القول أنه لا يمكن أن نتوقع في كل الأحوال من الأسئلة والإجابات المرتبطة بها أن تعتمد على جمع المعلومات والحصول على البيانات وإعطاء توضيحات وتفسيرات لتصرفات

(1) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 129.

(2) - العيد عاشوري، مرجع نفسه، ص 4.

الحكومة وسياساتها العامة وإنما هي تعبير عن مواقف حزبية وتوجهات سياسية في المقام الأول للعضو السائل<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث تقسيمات السؤال البرلماني

إذا كانت التطبيقات الدستورية المقارنة تعرف وجود عدة أنواع للأسئلة البرلمانية<sup>(2)</sup> فإن الدساتير الجزائرية لم تعرف إلا بوجود نوعين لهما، يتعلق الأمر هنا بالأسئلة الشفوية من جهة والأسئلة الكتابية من جهة أخرى<sup>(3)</sup>، وهما النوعين الذين أشار لهما الدستور الجزائري النافذ حاليا في الفقرة الأولى من المادة 152" يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة."

- (1) - بول سيلك ورودري والترز، ترجمة علي الصاوي، المرجع السابق، ص 295.
- (2) - يمكن أن نشير أولا إلى ملاحظة أساسية وهي أن هذه الأنواع تتعلق كلها بالأسئلة الشفوية أما الأسئلة الكتابية في دائما على نوع واحد، وعليه فمن الأنظمة المقارنة من أقر نوعين، ومنها من أقر ثلاثة أنواع، ويمكن أن نشير إلى هذه الأنواع المتعلقة بالأسئلة الشفوية كما يلي:
- الأسئلة الشفوية دون مناقشة. وهي تلك الأسئلة التي تأخذ شكل تبادل سريع بين السائل والوزير المعني، وما على النائب السائل في حالة عدم اقتناعه بتوضيح ورد الوزير المعني إلا التعقيب على إجابته بصورة سريعة ولمدة لا يمكن أن تتجاوز بضع دقائق، هذا النوع من الأسئلة نص عليه صراحة دستور 1963 في مادته 38.
- السؤال الشفوي المتبوع بمناقشة. في هذا النوع من السؤال يفتح باب المناقشة ليس فقط للعضو السائل بل حتى لبقية الأعضاء، ولكن برغم ذلك لا تقتزن هذه الأسئلة بالتصويت الذي يعبر عن رضى أو عدم رضى النواب للشروحات والتفسيرات المقدمة من طرف الوزير، وهو ما يجعل هذا النوع من الأسئلة تختلف عن آلية الاستجواب. هذا النوع من الأسئلة نص عليه صراحة دستور 1963 والنظام الداخلي للمجلس الوطني حسب نص المادة 128 بقولها " يطرح رئيس المجلس الوطني السؤال الشفوي مع فتح المناقشة "، وكذلك نص عليها النظام الداخلي في ظل دستور 1989 حسب ما بينته المادة 100 "...إذ يمكن إجراء مناقشة حول الإجابة عن الأسئلة الشفوية أو المكتوبة تجري هذه المناقشة باقتراح من نائب أو أكثر بموافقة المجلس الشعبي الوطني، ونفس الشيء في النظام الدستوري الحالي حيث أجازته النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
- أسئلة الساعة. طبق هذا النوع من الأسئلة في بعض الدول الأوروبية بصيغ مختلفة، وبشكل واضح في فرنسا، إذ عقب كل اجتماع مجلس الوزراء في يوم محدد يحضر جميع أعضاء الحكومة بما فيهم الرئيس إلى البرلمان، وتفتح جلسة للحوار والمناقشة المباشرة والمتلفزة، حيث تقدم الأسئلة دون التقيد بإجراءات مسبقة ودون التقيد بشكليات وشروط معينة. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع. أنظر كل من:
- العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 4.
- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 127 هامش رقم 4.
- (3) - الأصل أن كل أنواع الأسئلة-الشفوية والمكتوبة- توجه مكتوبة إلى أعضاء الحكومة غير أن الفارق بينهما يتوقف على طلب العضو السائل بأن تكون إجابة الوزير المسؤول شفويا أو كتابيا، ففي إنجلترا يستطيع النائب تقديم أسئلة مكتوبة والحصول على إجابات مكتوبة من خلال تقديم أسئلة تحمل عنوان (أسئلة تتطلب إجابات مكتوبة). للمزيد من المعلومات أنظر: تغريد عبد القادر علي، المرجع السابق، ص 36.

غير أن الملفت للانتباه فيما يخص هذه المادة هو اكتفائها بذكر هذين النوعين، دون أن تتعمق في توضيح مضمون وهدف كل منهما ولا الفرق الموجود بينها حتى في حالة إجراء مناقشة على خلفية عدم كفاية جواب عضو الحكومة، إلا في بعض الشروط الشكلية اقتضتها إجراءات وضوابط توجيه السؤال، فجعلتهما متساويان في الأهمية وفي الآثار والنتائج.

في المقابل أن تطبيق هذه الآلية حسب أعراف البرلمانات الغربية بينت أن هناك اختلافات وفوارق جوهرية بين النوعين<sup>(1)</sup>، حيث درجت هذه الأعراف على حصر هدف السؤال الكتابي في مجرد الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة بالذات، تتعلق عموماً بكيفية تنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين، أو محور من المحاور العديدة لمخطط العمل الحكومي، وكذا بالحلول والمخارج التي لجأت الحكومة إليها فيما يخص المسائل والانشغالات الوطنية التي كانت عالقة<sup>(2)</sup>، وقد يكون الهدف من السؤال الكتابي الدفع بالحكومة إلى إيجاد حلول للمشاريع العاطلة، أو المخرج الذي اختارته لتجاوز مشكل اعترضها، وقد يقتصر موضوع السؤال الكتابي على مجرد لفت انتباه الحكومة بوجود مشكل يحتاج إلى تدخل سريع وعاجل من طرفها، مما يبين ضيق مجال السؤال الكتابي وحصر طبيعته موضوعاته في المسائل الثانوية، فكان أثره محدود جداً على الرأي العام على الرغم من نشره في الجريدة الرسمية، إذ لا يتعدى ولا يتجاوز مجرد خلق حوار ثنائي مكتوب بين النائب صاحب السؤال والوزير المسؤول، ويعود سبب هذا الدور الثانوي للسؤال الكتابي في عدم إمكانية اطلاع الرأي العام عليه لعدم عرض إجابته في جلسات البرلمان العلنية والاكتفاء فقط بتسليمه كتابة إلى العضو السائل<sup>(3)</sup>، ومنه كان هذا النوع من الأسئلة محدود الأثر قليل الفعالية لا يتعدى مفعوله-كما قلنا-في مجرد تجسيد العلاقة الاستفهامية والاستعلامية بين النائب صاحب السؤال وعضو الحكومة الوزير المعني به، دون أن يمتد تأثيره إلى توجيه الرأي العام الوطني.

أما السؤال الشفوي فهو على خلاف ذلك له أثر إعلامي واسع النطاق بحكم الجلسة العلنية التي تخصص لطرحة، فكان هدفه ذا طبيعة سياسية بحتة نظراً لامتداد نطاقه إلى كل نشاطات ومهام

(1) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 389.

(2) - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 235.

(3) - أنظر كل من:

- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر، 2010، ص 443.

- ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 235.

الحكومة، الأمر الذي يجعل أثره حاسما على مستوى الرأي العام، قد يصل إلى حد إسقاط الحكومة برمتها بعد تحريك مسؤوليتها السياسية عند ثبوت تقصيرها أو تماطلها في التعامل مع القضايا الوطنية الحساسة، كما يمكن أن يقتصر أثره فقط على عزل عضو من أعضائها نتيجة لتحقيق مسؤوليته الفردية، إضافة إلى أن مجال السؤال الشفوي ونطاقه يبقى واسعا غير محدد أو مرتبط بموضوعات معينة<sup>(1)</sup>.

ومع ذلك فالسؤال الشفوي والكتابي يشتركان في كونهما من صميم النظام البرلماني كما هو مطبق في إنجلترا خاصة.

### المطلب الثاني ضوابط العمل بألية السؤال البرلماني

غالبا ما تتولى الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية مهمة تحديد شروط توجيه الأسئلة وكذا الإجراءات التنظيمية التي ينبغي إتباعها لتكون ضوابط تحول دون إساءة استخدام هذه الآلية وقيود تضمن عدم الإفراط في توظيفها<sup>(2)</sup>.

غير أنه بسبب عدم خطورة السؤال على مركز الحكومة وعلى المستقبل السياسي لأعضائها فإنه عادة في الأنظمة الغربية لا يحاط بشروط مقيدة ولا بإجراءات معقدة بل تتسم هذه الشروط وتلك الإجراءات بالبساطة واليسر والتيسير<sup>(3)</sup>.

ونتيجة لذلك فهي لا تتطلب خبرة أو كفاءة معينة أو درجة عالية من العلم والمعرفة لدى العضو السائل ليتسنى له تجسيدها واستغلالها في احراج الحكومة، بل غالبا ما يتم وضعها في صيغة بسيطة ومختصرة لتكون في متناول جميع النواب دون أي عناء يذكر<sup>(4)</sup>.

(1) - دستور 76 استبعد نهائيا السؤال الشفوي بمختلف أشكاله، وفي هذا دلالة كبيرة على الطبيعة السياسية للسؤال الشفوي وعلاقته بالمسؤولية السياسية للحكومة التي لم تكن مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني ومن ثم أخذ هذا الدستور بالسؤال الكتابي فقط. مولود ديدان، المرجع السابق، ص 443.

(2) - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 57.

(3) - علي كاظم الرقيعي، المرجع السابق، ص 48.

(4) - هذا السبب كان من بين الدوافع التي جعلت النواب يتوسعون في استخدام هذه الآلية الرقابية وبيبالغون في توظيفها في معظم الدول ويعتمد عليها لمتابعة النشاط الحكومي في أغلب الأحيان.

إلا أن واقع تطبيق هذه الآلية في الجزائر بين أن هناك شروطا كثيرة وإجراءات عديدة وضعت كسياج في طريق توظيفها، عملت في معظمها إلى تقييد أو على الأقل التقليل من اللجوء إليها، ربما حتى لا ينتشج النواب على الاستعمال المفرط لها، لاسيما مع بعض القضايا البسيطة وتلك الموجهة لخدمة لخدمة الأغراض الشخصية أو الانتخابية للنائب السائل.

ولا يبدو الأمر غريبا عندما نلمس تواجد بصمات الحكومة في وضع هذه الشروط وتلك الإجراءات أين نجدها وضعت لخدمة مصلحتها بما يبعد عنها التماذي في توظيفها، وهو الأمر الذي نفهم منه سبب تعقيدها، بالشكل الذي يؤدي إلى التقليل من توظيفها إلى أبعد الحدود إن لم نقل استبعادها بشكل نهائي.

مما سبق فإننا نتطرق إلى شروط توظيف السؤال البرلماني (فرع أول)، ثم إلى إجراءات استعماله (فرع ثان)

### الفرع الأول شروط توظيف السؤال

لم يتطرق المؤسس الدستوري الجزائري إلى مسألة تحديد الشروط الشكلية والموضوعية عند تقديم السؤال عكس ما قام به المؤسس البريطاني والفرنسي والألماني مثلا، الأمر الذي حتم علينا البحث عن هذه الشروط ودفعنا إلى معرفتها في هذه الأنظمة، لكن السؤال المطروح هل المشرع الجزائري أغفل هو الآخر بالنص عليها كذلك؟ وهي المسألة التي نتولى تفصيلها فيما يلي:

#### أولا: الشروط الشكلية

يمكن حصر الضوابط الشكلية في شرطين الأول ضرورة ممارسة السؤال بصفة فردية والثاني توجيهه إلى الوزير المختص دون غيره من الطاقم الحكومي، الأمر الذي نتولى تفصيله وتوضيحه كما يلي:

01 - ضرورة ممارسة السؤال بصفة فردية: بالرجوع إلى نص المادة 152 من الدستور السالفة الذكر والتمعن والتدقيق فيها نجدها جاءت بألفاظ عامة بعيدة عن وضع شروط محددة، إذ أغفلت تحديد من يملك حق السؤال هل كل نائب على حدة، أم يمكن أن يمنح هذا الحق حتى إلى عضوين أو أكثر، بحيث يجوز الاشتراك في طرحه كأن يسمح مثلا للمجموعة البرلمانية توجيه سؤال برلماني بصفته تلك أو ضرورة توفر الصفة الفردية في السؤال، وما زاد من الغموض في هذا المجال أنه لا القانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان الملغى ولا القانون

العضوي رقم 12/16 النافذ<sup>(1)</sup>، ولا حتى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان أشاروا إلى هذه الشروط<sup>(2)</sup>، وأمام هذا الفراغ كان لابد من الاسترشاد والاستئناس بالتعليمات رقم 08 الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني والمؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية<sup>(3)</sup>، والتي اشترطت توجيه السؤال وتوقيعه من طرف نائب واحد.

غير أن ما يستوقفنا في هذا الشأن هو كون هذه التعليمات كانت موجة لنواب المجلس الشعبي الوطني فقط، مما يعني منطقياً استبعاد تقييد أعضاء مجلس الأمة بمضمونها الأمر الذي يبقى الإشكال بشأنهم مطروحا، كما أن العلاقة بين نواب المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس هي ليست علاقة رئيس بالمرؤوس التي تعني تبعية الثاني لتعليمات وأوامر الأول كما هو متعارف عليه في القانون الإداري، وعلى هذا الأساس لا يحق لرئيس المجلس توجيه تعليمات وأوامر للنواب بغية إجبارهم على إتباع أسلوب معين عند توظيفهم للسؤال البرلماني، لأن كل ما يمكنه فعله إتجاههم هو ممارسة سلطة فرض النظام أثناء سير الجلسات لاغير، صف إلى ذلك أنه لا يمكن للتعليمات أن تنظم أمورا سكت عنها القانون<sup>(4)</sup>.

وبنخطي جميع هذه المعطيات والعودة إلى محتوى التعليمات نقول أن جعلت السؤال حقا شخصيا للنائب يقيم علاقة شخصية بين السائل والمسؤول دون اشتراك أعضاء آخرين في هذه العلاقة<sup>(5)</sup>.

ومادام السؤال يعتبر من الحقوق الشخصية للعضو البرلماني<sup>(6)</sup>، فإنه لا يجوز لأكثر من عضو واحد الاشتراك فيه والتوقيع عليه، وعلى هذا الأساس لا يقبل توجيهه من إحدى المجموعات أو الكتل البرلمانية أو من هيئات أو المجلس ولجانها، كما لا يمكن أن يوجه باسم المجلس أو باسم اجتماع

(1) - تم إلغاء القانون العضوي رقم 02/99 بالقانون رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 50.

(2) - بالمقابل نلاحظ بأن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 كان أكثر وضوحا عندما نص في المادة 99 على أنه " يحق لكل مجموعة برلمانية أن تطرح سؤالا واحدا في كل جلسة، كما يحق لها أن تطرح سؤالا إضافيا في نفس الجلسة " أنظر: محمد هاملي، المرجع السابق، ص 131.

(3) - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 211، المؤرخ في 2000/07/17.

(4) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 131.

(5) - وهذه الخصوصية نجدها في أغلب البرلمانات التي تعتمد على هذه الوسيلة، ومن ثم فالسؤال البرلماني يعتبر الإجراء الرقابي الوحيد الذي لا يشترط فيه أغلبية معينة. أنظر: العيد عاشوري، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، وقائع ندوة وزارة العلاقات مع البرلمان، إقامة الميثاق، 23 أبريل 2006، ص 2.

(6) - ومظاهر الحق في السؤال تبدو من نواح ثلاث من جهة تقديمه فلا يجبر العضو عليه، ومن ناحية أولوية التعقيب على الإجابة فلا يسبقه أحد فيه، ومن جهة التخلي عنه فلا يكره على الاستمرار في طرحه. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 70.

رؤساء اللجان دائمة العضوية فيه<sup>(1)</sup>، أما إذا تمت مباشرة هذا الحق الدستوري من قبل رئيس إحدى هذه الهيئات، وذلك بصفته الشخصية، وليس بحكم رئاسته المجموعة البرلمانية، فإنه في هذه الحالة توفرت صفة الفردية التي يعتبر على إثرها السؤال صحيحا، وحينها قد يكتسب ثقلا إضافيا نتيجة تقديمه له من طرف مسؤول المجموعة<sup>(2)</sup>.

وفي إطار هذا الشرط حاولت الجمعية الوطنية الفرنسية تعديل نظامها الداخلي بما يسمح لرؤساء اللجان البرلمانية توجيه الأسئلة إلى الوزراء باسم لجانهم، ولكن المجلس الدستوري تصدى لها وتدخل بما يمنع تمرير هذا الاقتراح، وبرر قراره بأن هذا التعديل لا يتطابق مع نصوص الدستور التي تؤكد على الصفة الفردية للسؤال<sup>(3)</sup>.

ولعل مرد هذا الشرط هو اعتبار السؤال وسيلة من وسائل الفردية التي بمقتضاها يتم تجسيد الحوار وتبادل الأفكار حول مسألة معينة بين عضو البرلمان وعضو الحكومة، لا يصل إلى درجة تحميل الوزير أو الحكومة المسؤولية.

غير أنه إذا كان من غير المسموح اشتراك أكثر من عضو وتوقيعهم في تقديم سؤال واحد، فإنه لا يوجد ما يمنع تقديم أكثر من عضو لسؤال -كل على حدة- حتى إذا كانت هذه الأسئلة يجمعها نفس الموضوع أو تتماثل وتتشابه تماما، ومن ثم تبقى جميع هذه الأسئلة صحيحة طالما أنه لم يوقع على أي منها سوى عضو واحد<sup>(4)</sup>، والعكس يعتبر صحيحا كذلك حيث يكون باستطاعة العضو البرلماني توجيه أكثر من سؤال في آن واحد إلى عدة وزراء إذا كانت المسائل محل السؤال مرتبطة

(1) - تغريد عبد القادر علي، المرجع السابق، ص 38.

(2) - حيث بالنسبة للمجموعات البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني وحسب الفقرة الثالثة من المادة 99 من النظام الداخلي لهذه الغرفة لسنة 1997 نجدها قد أعطت الحق لكل مجموعة برلمانية في أن تطرح سؤالا واحدا في كل جلسة، كما يحق لها أن تطرح سؤالا إضافيا في نفس الجلسة، وهذا ما أكدته الممارسة البرلمانية، عكس ذلك نجد المشرع الجزائري لم يتطرق لحق المجموعات البرلمانية في طرح الأسئلة في النظام الداخلي لنفس الغرفة المعدل سنة 2000 رغم نصه على تشكيلها وتأسيسها سواء في المادتين 51، 52، أو طبقا للمادتين 50، 49 من النظام الداخلية لمجلس الأمة. للمزيد من المعلوما حول هذا الموضوع أنظر:

- عزيزة شبري، النظام الاجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، العدد السابع، بسكرة، الجزائر، ص 224.

(3) - للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- عزيزة شبري، السؤال البرلماني....، مذكرة ماجستير، ص 150.

- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 59.

(4) - حيث يرى جانب من الفقه أن عدم السماح للعضو بأن يسأل نفس السؤال أو يسأل عن نفس الموضوع يعد قيادا غير مقبول على حرية الكلمة داخل قبة البرلمان يجب تجاوزه تحقيقا للمبدأ الديمقراطي. فيما يخص هذا الموضوع أنظر: - عزيزة شبري، النظام الاجرائي للأسئلة البرلمانية.... ص 121.

مع بعضها البعض ارتباطا وثيقا، وفي نفس الوقت تدخل في اختصاص ومهام عدة وزراء<sup>(1)</sup>، والقول بغير ذلك - حسب رأي بعض الفقه - يعتبر مصادرة لحرية الكلمة ولحق التعبير داخل قبة المجلس النيابي.

كما يمكن من جهة أخرى لأي عضو توجيه أي سؤال في نفس الموضوع محل سؤال نائب آخر وإلى نفس الوزير أيضا، وكل ما يشترط هو أن يقدمه كل منهم بمفرده استقلالا عن الآخر<sup>(2)</sup>، ومن ثم يمكن القول أن المحذور هو الاتحاد العضوي في ذات السؤال لا الاتحاد الموضوعي فيه<sup>(3)</sup>، وحينئذ يمكن ضم الأسئلة المتماثلة موضوعا أو المرتبطة معا ارتباطا وثيقا للإجابة عنها في جلسة واحدة<sup>(4)</sup>. وتكمن الحكمة في اشتراط ممارسة السؤال بصورة منفردة هو لتمييزه عن باقي أوجه الرقابة الأخرى، حيث أنه في توقيع مجموعة من الأعضاء مثلا على خطاب بطلب معلومات معينة أو استفسار حول وقائع محددة، يحوله من مجرد سؤال استفهامي إلى استجواب ذا طابع اتهامي موجه ضد أحد الوزراء أو ضد الحكومة برمتها<sup>(5)</sup> هذا من جهة، ومن جهة أخرى احتراماً لإرادة المشرع الدستوري التي أضفت على السؤال طابعا فرديا<sup>(6)</sup>.

(1) - هذا ولم تنص الانظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ولا حتى القانون العضوي 02/99 الملغى بموجب القانون العضوي رقم 12/16 لإمكانية قيام النائب بطرح نفس السؤال الواحد لعضوين في الحكومة في آن واحد، إلا أن الممارسة البرلمانية بينت أنه حدث وأن طرح أحد أعضاء مجلس الأمة سؤالا شفويا لكل من وزير العدل ووزير التعليم العالي حول شهادة الكفاءة المهنية للمحاماة، لأن موضوع الكفاءة المهنية للمحاماة يدخل في نطاق الاختصاص الخالص لوزير التعليم العالي عندما يتعلق الأمر بكيفيات واجراءات تسليم الشهادة وتنظيم التكوين، ويدخل في الاختصاص الخالص لوزارة العدل إذا كان الأمر يتعلق بممارسة حامل هذه الشهادة، ومن الأمثلة كذلك قيام أحد النواب في مجلس الأمة الكويتي بتوجيه سؤالا برلمانيا إلى كل من وزير الداخلية ووزير الصحة العامة حول حادث الاعتداء الذي وقع على رئيس وحدة الأطفال بمستشفى منطقة الجهراء . للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 97.

- عزيزة شبري، المرجع السابق، ص 226.

- بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 105.

(2) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 390.

(3) - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 59.

(4) - شرط ألا تكون قد تمت الإجابة على السؤال المقدم أولاً، لأن التعليم رقم 8 السالفة الذكر اشترطت على مقدم السؤال ألا يكون نظير موضوع سؤال سابق تمت الإجابة عليه في مدة تقل عن ثلاثة أشهر. وللمزيد من المعلومات حول هذا الضابط أنظر بالخصوص: -محمد هاملي، المرجع السابق، ص 134.

(5) - وهو ما يعبر عنه بالاستجواب المقنع للتفصيل أكثر حول الفرق بين السؤال والاستجواب أنظر بالخصوص:

- عزيزة شبري، النظام الاجرائي .... المرجع السابق، ص 223.

- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 96، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في

القانون، فرع قانون إداري ومؤسسات سياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2007، ص 104.

(6) - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 58.

02 - توجيه السؤال إلى العضو الحكومي المختص: في إطار استغلال الحقوق التي تمنحها له العضوية في البرلمان فبإمكان العضو البرلماني تقديم ما شاء من الأسئلة إلى أي عضو في الطاقم الحكومي شريطة تعلق هذه الأسئلة بالقضايا التي تدخل في الاختصاص المباشر للوزير المعني، لأنه من العبث التعامل مع غير الوزراء أو مع غير ذوي الاختصاص من الوزراء.

على ضوء ذلك نص الدستور الجزائري النافذ حاليا في المادة 152 بما يؤكد هذا الشرط بالقول " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة..." وهو الحال الذي دعمته المادة 69 من القانون العضوي رقم 12/16 المنوه إليه أعلاه بقولها: " طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ".

وفقا لهذه النصوص فإنه متى وجه السؤال إلى غير الوزير المختص جاز لرئيس المجلس رفضه، وجاز للوزير غير المختص الموجه له الامتناع عن الإجابة إذا لم يرفضه المجلس<sup>(1)</sup>، ومع ذلك فإن مسألة الاختصاص هذه ليست دائما بهذه البساطة والوضوح، فعلى سبيل المثال، يعتبر وزير الصحة مسؤولا مباشرة عن تقديم خدمات الصحة العمومية، ولكن وزير العمل يمكن أن يكون مسؤولا عن التسويق الداخلي للمستشفيات، ومن ثم فإن سؤال النواب المتعلق بسياسة الحكومة وآثارها الصحية على الشعب فإن الرد يعود لوزير الصحة، أما إذا كان موضوع السؤال يتمحور حول سياسة تسويق خدمات المستشفيات فإنه بإمكان وزير العمل تولي الإجابة على السؤال إذا أراد ذلك<sup>(2)</sup>، كما تثار الصعوبة أحيانا أخرى في معرفة الوزير المختص في خضم اجراء تغييرات حكومية لاسيما وأن التعديلات الحكومية قد تسحب قطاعا من اختصاص وزارة لتلحقه ضمن اختصاص وزارة أخرى، أو عند إعادة توزيع الاختصاصات بين الوزارات بعد قيام النواب بطرح أسئلتهم، في هذه الحالات يكون الحل المنطقي - حسب بعض الشراح - بتدخل الوزير الأول لتوجيه السؤال إلى الوزير المختص خاصة وأن القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة يقضي بتوجيه الأسئلة البرلمانية بنوعها له<sup>(3)</sup>.

(1) - أنظر:

- Pactet (P), institutions politique et droit constitutionnel, Paris, Masson, p. 462.

(2) - بول سيلك ورودري والترز، ترجمة على الصاوي، المرجع السابق، ص272.

(3) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص132.

وبقي أن ننبه في الأخير أن هذا الشرط لا يعدو أن يكون تقليد برلماني محض قننته بعض الأنظمة الداخلية لبرلمانات بعض الدول، ولذلك لم يستقر عليه أي نص دستوري<sup>(1)</sup>، كما يخلو النظام الداخلي لكلا غرفتي البرلمان في الجزائر من النص عليه.

### ثانيا: الشروط الموضوعية

ينبغي من جهة أخرى أن تتوفر في السؤال البرلماني - حتى يؤهل للإجابة عليه - جملة من الشروط الموضوعية يتعين على النائب التقيد والالتزام بها عند المبادرة به، ويتفحص نص المادة 152 من الدستور نجدها كذلك أهملت الخوض في هذه الشروط، وربما هذا الإهمال كان أمرا منطقيا أحسن المؤسس الدستوري فعله، على أساس أن مهمة الدساتير تتمحور حول ذكر المبادئ العامة والأسس الكبرى، تاركة للتشريع مهمة ذكر القواعد التفصيلية والمواد التطبيقية، غير هذا لم يحدث أيضا إذ أغفل كل من القانون العضوي رقم 12/16 والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان الإشارة إلى هذه الشروط، مما حتم مرة أخرى الرجوع إلى التعلية رقم 8 السالفة الذكر - رغم المآخذ التي سبق ذكرها - حيث تضمنت هذه التعلية مجموعة من الضوابط الموضوعية التي يتعين على النواب مراعاتها عند ممارستهم لحقهم الدستوري في توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي:

**01 - ارتباط نص السؤال بأحد المواضيع التي تهم وتشغل بال الرأي العام الوطني، كما يجب أن تكون عباراته مختصرة ومحددة بدقة المسائل المراد الاستفسار عنها مبينا القصد منها: ويعود أصل هذا الشرط إلى القواعد العرفية التي كانت مستقرة في إنجلترا، بالشكل الذي يجعل موضوع السؤال مفهوما واضحا ليتيسر على الوزير المسؤول إعداد الإجابة المطلوبة بسهولة ويسر، إذ من شأن إبهام السؤال وغموضه أن يؤدي إلى عدم إمكانية الحصول على إجابة محددة عنه من المسؤول، وهو ما لا يتحقق معه الهدف والغاية من وجود السؤال أصلا<sup>(2)</sup>، كما أنه من شأن وضوح ودقة السؤال أن يتسنى للوزير المعني به الإجابة عنه في أقصر وقت ممكن.**

(1) - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 60.

(2) - محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 96.

02 - وجوب كتابة نص السؤال باللغة العربية: وهذا الشرط يجد أصله في كون اللغة العربية تمثل إحدى الثوابت الوطنية واللغة الرسمية الأولى في البلاد<sup>(1)</sup>، ومن ثم لا يقبل كتابة نص السؤال بأية لغة أخرى عدا اللغة العربية.

03 - خلو السؤال خاليا من الكلمات النابية والعبارات غير اللائقة<sup>(2)</sup> كما يجب أن لا يتضمن تعليقا أو جدلا: لأنه إذا كان السؤال البرلماني يعد من الحقوق الممنوحة للنائب فإن هذا الحق - شأنه شأن بقية الحقوق - ليس مطلقا وإنما يحده - حين ممارسته - قيد نابع من حق دستوري مقرر هو حق الفرد في كفالة حرمة الشخصية، وما يقتضيه ذلك من وجوب حماية خصوصياته وكرامته، واحترام حياته الخاصة بعدم انتهاك أسرارها فيها، لذلك يجب أن لا يتضمن السؤال البرلماني اعتداء على حقوق

الآخرين، أو مساسا بأشخاصهم والظعن في كرامتهم وتصفية الحسابات معهم<sup>(3)</sup>، فينتقل السؤال بذلك من كونه أداة استفهام ورقابة إلى وسيلة للهجوم والانتقام وتصفية الحسابات الشخصية<sup>(4)</sup> ومن ثم يمكن القول أنه ينبغي على مقدم السؤال أن يتوخى الحذر والاحتياط في انتقاء واختيار العبارات والألفاظ المدرجة في نص سؤاله بما يحقق الغاية من السؤال، كل ذلك بعيدا عن المساس بالأشخاص والهيئات<sup>(5)</sup>.

(1) - حيث جاء في نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016 ما يلي " اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية.

وتضيف الفقرة الثانية منها ما يلي: تظل العربية اللغة الرسمية للدولة "

(2) - كما يجب ألا تمس عباراته بالأحكام الدستورية المعمول بها أو بكرامة الدولة الجزائرية ورموزها، ولا يجب أن تتطرق إلى قضية مطروحة أمام إحدى الجهات القضائية احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات المعمول به. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 105.

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 134.

(3) - أنظر كل من:

- سعد الشتيوي العنزي، المرجع السابق، ص 268.

- تغريد عبد القادر علي، المرجع السابق، ص 39.

(4) - حيث نجد المادة 139 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية تنص على أن " الأسئلة يجب ألا تتضمن أي اتهامات أو تعريض لأشخاص آخرين محددين بالاسم. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 99.

- سعد الشتيوي العنزي، المرجع السابق، ص 268.

(5) - تشترط بعض الأنظمة الداخلية للهيئات النيابية على مقدمي الأسئلة تجنب تضمين أسئلتهم أي تعليق، وكذلك الابتعاد عن ادخال العبارات غير اللائقة في أسئلتهم (المادة 122 من النظام الداخلي للبرلمان الكويتي)، أو عدم التطرق إلى قضايا تنظر فيها المحاكم، وعدم الاستناد إلى ما جاء في الصحف والمجلات ومختلف وسائل الإعلام عند تقديم أسئلتهم (المادة 115 من النظام الداخلي للبرلمان الأردني) أن يكون السؤال موجزا منصبا على الوقائع =

04 - إبتعاد موضوع السؤال عن القضايا الفردية أو الشخصية وكذا الحزبية للعضو البرلماني صاحب السؤال<sup>(1)</sup>: من شروط تقديم السؤال البرلماني تعلقه بشأن عام يرتبط بمصلحة الكثيرين من الناس أو تتصل بالمبادئ التي ينبغي أن تسير عليها الحكومة في أعمالها وتصرفاتها، ولا يسوغ أن يكون السؤال بالتالي متعلق بالمصالح الشخصية الضيقة، وهدف هذا الضابط هو تنزيه قصد النائب ونواياه من كل مطمع يחדش بالمهمة النبيلة التي يمارسها، والحرص على ألا يسلك بالرقابة البرلمانية سبيل الغاوين، وأن لا يهبط بوسائلها إلى ما لا يليق به كممثل للشعب الذي يحرص على تحقيق مصالحه بعيدا عن الهوى أو التسلط<sup>(2)</sup>.

غير أن ما يمكن التنبيه إليه في هذا المجال هو أن مصطلح المصلحة العامة مفهوم غامض وملتبس في معظم الأحيان، يصعب وضع معيار منضبط ودقيق يمكن تطبيقه عليه بموضوعية

= المطلوب الاستفسار عنها، خاليا من التعليق والجدل، كما يجب أن لا يكون ضارا بالسلامة العامة أو مخالفا لأحكام الدستور، أو مشتتلا لعبارات نابية أو لأسماء أشخاص بقصد المساس بشؤونهم الخاصة، وألا يكون موضوع السؤال متعلقا بأمر ينظر فيه القضاء (المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري). للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- رغيذ الصلح، أدوات الرقابة واستخدامها في البرلمانات العربية، ص3.  
- غسان سليم غرنوس، العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي السوري، مجلة الشريعة والقانون، السنة السادسة والعشرون، العدد الخمسون، أبريل 2012، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ص298.

(1) - فإذا كان الدستور يعتبر توجيه الأسئلة البرلمانية وسيلة فعالة في محاسبة الحكومة ووضع وجودها وبقائها في السلطة على المحك.

فإن الغرض من الأسئلة في واقع ممارسة الحياة البرلمانية هو ليس بهذه الصورة المثالية دائما، على أساس أن غرضه ليس دائما الوقوف على الحقائق والوقائع بصورة مجردة، بعيدة عن الواقع المعاش، بل هو في أغلب الأحيان يجيء خدمة للأهداف السياسية للجهة التي ينتمي إليها العضو صاحب السؤال، ذلك أن نواب المعارضة يرغبون عادة في تسليط الأنظار على قصور الأغلبية الحاكمة لكشف تقصيرها وأخطائها أمام الرأي العام، أو التركيز على وزير معين بقصد إخراجها من الحكومة، في حين يرغب نواب الأغلبية من طرح الأسئلة البرلمانية التأكيد على صواب الخط الفكري والسياسي الذي تعتمده الحكومة، أو من أجل إفساح المجال أمام الأغلبية الحاكمة لعرض منجزاتها وللتأكيد على نجاحها في إدارة البلاد وفي تحقيق رفاهية للعباد، ومن ثم تستغل للإشادة بهذه المنجزات وللتغني بتلك النجاحات.

(2) - تشترط الأنظمة الداخلية في بعض البرلمانات العربية منها الجزائر أن يكون هدف السؤال البرلماني - شأنه في ذلك شأن باقي الأدوات الرقابية- حماية المصالح العليا للدولة سواء تعلق الأمر بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي أو علاقتها بالدول الأخرى، إذ نصت المادة 4 من التعليم رقم 8 السالفة الذكر على أنه " لا ينبغي أن يمس السؤال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة التحرير ورموزها " كما نصت ثلثا المادة 122 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه " ألا يؤدي السؤال إلى الاضرار بالمصلحة العليا للبلاد". للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر بالخصوص:

- سعد الشتيوي العنزي، المرجع السابق ص265.

وحياضية في جميع الحالات، بل أن نسبية هذا المفهوم يجعل تطبيقه مضطربا ومتوقفا على رغبة رئيس المجلس النيابي من جهة وإرادة الحكومة من جهة أخرى. وهو ما يجعل هذا الشرط سيفا يسله المجلس المحكوم بإرادة الأغلبية على نواب المعارضة ويعطي الحكومة الفرصة لرفض الرد على ما لا ترغب فيه من الأسئلة بحجة تعارضها مع المصلحة العامة<sup>(1)</sup>. كما أن هذا المصطلح يثير العديد من الإشكاليات والتساؤلات منها: الحد الفاصل بين المصلحة الشخصية للنائب صاحب السؤال والمصلحة العامة للجماعة، لاسيما وأن المصلحة الخاصة قد تكون جزءا لا يتجزأ من المصالح العامة للجماعة، ذلك أن مردودها قد يمس ويؤثر بشكل أو بآخر على مصالح الآخرين، لذا يرى البعض أنه يجوز أن يستهدف السائل مصلحة شخصية، إن كان يسعى من ورائها في أن تصح الحكومة مسارها وتعالج أخطائها في أي شأن من الشؤون العامة<sup>(2)</sup>.

كل هذه الشروط التي تراقبها إدارة مكتب المجلس المعني من شأنها أن تزيد من تقييد حرية الأعضاء في توظيف فعالية السؤال، خاصة وأن هذه الإدارة تخضع مباشرة لإشراف رئيس المجلس المعني والذي غالبا ما ينتمي إلى حزب الأغلبية المسيطر على الحكومة، فتصبح تتعسف في قبول ما تراه مناسبا من الأسئلة وتستبعد ما تراه غير ذلك، الأمر الذي عطل قدرة النواب على محاسبة ومراقبة الوزراء من خلال هذه الوسيلة على النحو ما يتمناه معظم النواب، خاصة عندما يتبع هذه القيود عقبات أخرى لا تقل خطورة من هذه الشروط، تمثلت في الإجراءات التي وضعت في طريق ممارسة آلية السؤال الأمر الذي نتولى توضيحه في الفرع الموالي.

### الفرع الثاني

#### إجراءات توظيف السؤال البرلماني

ترتبط هذه الإجراءات خصوصا بالخطوات والمراحل العديدة التي يمر بها السؤال البرلماني، حيث نصت عليها دساتير النظم السياسية المختلفة وأنظمتها الداخلية والنظام الجزائري واحد منها والذي اختصرها في نوعين: إحداها تتبع من قبل موجهي السؤال (أعضاء البرلمان) (أولا) وأخرى تتبع من قبل المجيبين عنه - أعضاء الحكومة - (ثانيا).

(1) - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 147.

(2) - سعد الشتيوي العنزي، المرجع السابق، ص 267.

(أولاً): ايداع السؤال البرلماني وتبليغه: لا يكفي - كما قلنا - أن تتوفر الشروط الشكلية والموضوعية في الأسئلة البرلمانية حتى يتم قبولها وتؤهل للإجابة عنها مباشرة، بل يتبع ذلك إجراءات عديدة إلى غاية وصولها إلى الجهة المختصة<sup>(1)</sup> فما هو محتوى هذه الإجراءات؟ هذا ما نحاول تبيانه فيما يلي:

01 - إيداع السؤال البرلماني إن إيداع السؤال البرلماني هو أول إجراء تبدأ به عملية توظيف هذه الآلية الرقابية، حيث أنه متى أبدى العضو رغبته في توجيه سؤال إلى أي وزير في الطاقم الحكومي فإنه يبادر بإيداعه لدى الجهة المختصة، وهي - حسب الحالة - إما مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة<sup>(2)</sup>، والواقع أن النص على إيداع السؤال لدى مكتب الغرفة المعنية فيه الكثير من الإيجابية، على اعتبار أن مكنتي الغرفتين بالنظر إلى طريقة تشكيلهما قد يضمنا إما أعضاء يحددون بالتوافق بين ممثلي المجموعات البرلمانية ومختلف الأطياف السياسية، أو يحددون بنظام الاقتراع السري بعد فتح باب الترشح أمام كل النواب، وهو ما يعتبر ضماناً حقيقية بعدم إهمال السؤال الذي لا يتناسب محتواه مع رغبات وتطلعات الحكومة<sup>(3)</sup>.

وفي إطار عملية إيداع السؤال لدى مكتب الغرفة المعنية بقي أن نوضح نقطتين الأولى معرفة المدة التي يتم خلالها إيداع السؤال والثانية معرفة كيفية برمجته في جدول أعمال المجلس للإجابة عليه.

(1) - تختلف الأنظمة الدستورية من حيث الجهة التي يقدم السؤال البرلماني إليها، ففي بريطانيا يتم تقديمه إلى مكتب مجلس العموم، إذ يضع المكتب نسخة السؤال المقبولة طبقاً لأعراف مجلس العموم ويقرر مكتب المجلس بعد ذلك إذا ما كان موضوع السؤال يشمل اختصاصات الوزير الموجه إليه السؤال أم لا، وفي فرنسا يختص مجلس الرؤساء بتقرير قبول السؤال أو رفضه، وفي النمسا يتم تقديم السؤال إلى رئيس المجلس الوطني أو إحدى لجان المجلس، بينما في ألمانيا يتولى رئيس مجلس البوندسرات ( المجلس الفيدرالي) استلام الأسئلة من الأعضاء برسالة قبل أسبوعين من اجتماع المجلس ويقوم الرئيس بدوره بتبليغ هذه الأسئلة إلى الحكومة الاتحادية ويطلعها على جدول أعمال الاجتماع القادم، كما يقوم أعضاء مجلس الشيوخ في إسبانيا بوضع الأسئلة البرلمانية من خلال وثيقة معنونة باسم مجلس الشيوخ ليبلغها بدوره إلى الحكومة، كما يتولى رئيس مجلس الشعب بمصر إدراج السؤال في جدول الأعمال ويقر مدى صلاحيته للقبول أو الرفض. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر بالخصوص:

- محمد محسن عباس، المرجع السابق، ص 103.

(2) - أنظر المادة 70 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(3) - وذلك بخلاف الحالة التي يودع فيها السؤال لدى رئيس الغرفة الذي غالباً ما يكون ينتمي لحزب الأغلبية الموالي للحكومة وهو الأمر الذي يقرب من احتمال تجاهله إذا كان لا يتناسب مع توجهات ورغبات هذه الأخيرة. للمزيد من التفاصيل أنظر: - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 136.

بالنسبة للنقطة الأولى فإن المادة 70 من القانون العضوي رقم 12/16 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة لم توضح المدة التي يتم خلالها ايداع السؤال حيث اكتفت بالنص على أنه " يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ...".

وهذا على خلاف المادة 69 من القانون العضوي رقم 02/99 الملغى التي حددتها ب 10 أيام على الأقل قبل تاريخ إنعقاد الجلسة المخصصة للإجابة على الأسئلة الشفوية، وهنا يستوقفنا التناقض الذي كان موجودا بين هذه المدة وما حددته المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الساري المفعول والتي اشترطت تقديم السؤال الشفوي خلال 07 أيام على الأقل قبل الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة على الحكومة، ولا يخفى على أحد خطورة هذا التناقض على سير إجراءات السؤال داخل مجلس الأمة، فماذا لو أراد أحدهم طرح سؤال شفوي وانتظر 07 أيام على موعد الجلسة فهل يعد السؤال في هذه الحالة محترما للأجال القانونية المطلوبة أم الأمر على خلاف ذلك كان خارج هذه الآجال على اعتبار أن العبرة بالآجال المذكورة في القانون العضوي رقم 02/99، وأمام هذا التناقض فإن الحل كان يكمن في ضرورة التقيد بالآجال التي جاء بها القانون العضوي رقم 02/99 وذلك راجع إلى أمرين الأول احتراماً لمبدأ تدرج القواعد القانونية وخضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها درجة فالقانون العضوي ( رقم 02/99 ) أسمى من القانون العادي (النظام الداخلي لمجلس الأمة)، والثاني إعمالاً لقاعدة القانون اللاحق ( القانون العضوي ) الصادر سنة 1999 ينسخ القانون السابق (النظام الداخلي لمجلس الأمة) الصادر سنة 1998 بمعنى أن جميع نواب البرلمان بمن فيهم أعضاء مجلس الأمة ملزمون بإيداع أسئلتهم في أجل 10 أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لطرح الأسئلة<sup>(1)</sup>.

أما فيما يخص النقطة الثانية فإنه بعد إيداع السؤال البرلماني يتولى مكتب المجلس المعني تسجيله وقيده في السجل المخصص لذلك حسب تاريخ إيداعه<sup>(2)</sup> في انتظار برمجة جلسة خاصة بالإجابة عليه، هذه البرمجة تعتبر إجراء ضروري لمناقشته، وعدم الالتزام بها لا معنى له غير اهمال

(1) - للمزيد من المعلومات أنظر: محمد هاملي، المرجع السابق، ص 137.

(2) - تنص المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بأن تدون الأسئلة المكتوبة في سجل خاص وقت ايداعها، في المقابل لم يرد نص مماثل في النظام الداخلي الحالي للمجلس الشعبي الوطني، رغم أن النظام الداخلي لسنة 1997 السابق قد تضمن نصاً صريحاً يقضي بذلك، هو نص المادة 95 في فقرتها الأخيرة.

السؤال وتجنب الإجابة عنه بالمرّة. وهنا كذلك يمكن أن نشير إلى ملاحظة أساسية تتمثل في إغفال المشرع الجزائري الإشارة إلى الطريقة التي تتم بمقتضاها برمجة مختلف الأسئلة، حيث لا القانون العضوي الحالي رقم 12/16 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة ولا القانون العضوي رقم 02/99 الملغى ولا حتى النظامان الداخليان لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حددا المعايير التي على أساسها تتم عملية جدولة وبرمجة الأسئلة الشفوية، هل ذلك يكون حسب تاريخ ورودها إلى مكتب المجلس أم بحسب أولويتها<sup>(1)</sup>؟، وسوف يظل هذا السؤال قائما مادام أن صاحب السؤال لا يملك القدرة للتحكم في برمجة سؤاله في الجلسة التي يريد، بيد أنه يمكن القول أنه من الراجح أن تتم هذه العملية بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة، والأمر هنا قد يخضع لمدى استعداد الوزير وتحضيره للإجابة في الجلسة المقرر عقدها لهذا الغرض أو لأقدمية السؤال وأولويته، ولعدد الأسئلة المطروحة، كل هذا دون مراعاة موضوع السؤال أو استعجاله أو حتى أهميته<sup>(2)</sup>.

أما عن الهيئة المكلفة بإجراء هذه البرمجة فإنها غير ثابتة في كل الأحوال بل تختلف من نظام لآخر، وهذا مصدر تخوف الكثيرين، حيث أن في انتماء أعضائها لحزب الأغلبية يطرح إمكانية تجاهل الأسئلة التي يقدمها نواب المعارضة عندما تسبب إحراجا وانتقادا لهذه الأغلبية<sup>(3)</sup>، وإن كان إجراء البرمجة يتعلق هنا بالأسئلة الشفوية دون الأسئلة المكتوبة<sup>(4)</sup> لأن هذه الأخيرة لا تحتاج إلى تخصيص جلسة لعرض الإجابة فيها، وإنما يتم ذلك آليا بأن يودع الوزير المعني إجابته لدى أمانة المجلس المعني التي بدورها تحيلها إلى العضو البرلماني صاحب السؤال<sup>(5)</sup>، كما جاء في نص الفقرة

(1) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 138.

(2) - العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 3.

(3) - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 65.

(4) - أنظر:

- *Prelot (M) et autre, institutions politique et droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2002, p. 836.*

(5) - ففي فرنسا مثلا يقوم الوزير بإرسال إجابته عن السؤال إلى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ حسب الأحوال خلال شهر من نشر السؤال بالجريدة الرسمية، ومن حقه طلب تمديد هذه المدة إلى شهر آخر إذا لم يتمكن من الإعداد والتحضير الجيد للإجابة خلال الشهر الأول، لتصبح المدة في مجملها شهرين. للمزيد من المعلومات أنظر:

- محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 61.

الثالثة من المادة 74 من القانون العضوي رقم 12/16 " يودع الجواب، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكت مجلس الأمة، ويبلغ إلى صاحبه..."

## 02 - تبليغ السؤال البرلماني إلى الوزير المختص

بعد الانتهاء من عملية قيد السؤال وجرده لدى مكتب المجلس المعني، يتولى حياله هذا الأخير مجموعة من الإجراءات والخطوات: أولها إبلاغ الوزير المعني بفحواه، وهو تصرف وإن اتفقت الأنظمة الداخلية للبرلمانات على ضرورته باعتباره مما يقضى به منطق الأشياء، فقد اختلفت حول الوقت الذي يتم خلاله<sup>(1)</sup>، ففي المجلس الشعبي الوطني الجزائري ومجلس الأمة اختلفت المادة 2/70 من القانون رقم 12/16 السالف الذكر بالإشارة إلى تولي رئيس المجلس المعني إرسال السؤال إلى الحكومة دون تحديد المدة التي يتم خلالها اخطار هذه الأخيرة بمحتوى السؤال، وهو الأمر الذي يطرح التخوف من امكانية تماطل المجلس وتقايسه في ارسال نص السؤال إلى الحكومة وكسب الوقت إلى غاية زوال الغاية منه، وهذا على خلاف المادة 69 من القانون العضوي رقم 02/99 الملغى التي اشترطت ارساله فورا إلى الوزير الأول أو الوزير المختص وهو ما يفيد بضرورة الإسراع في تقديمه إلى المعني به من الطاقم الحكومي، أي أن ذلك يمكن حدوثه في ذات يوم تقديم السؤال. أما الآخر فمؤداه برمجة جلسة الإجابة عليه من طرف الوزير المعني، وهو الأمر الذي نتولى تفصيله وتوضيحه في الفقرة الموالية.

## ثانيا: إجراءات الرد على السؤال البرلماني

إذا استوفت الأسئلة شروطها - وفقا لما تم ذكره آنفا - كانت مؤهلة للإجابة والرد عليها من قبل الوزير المعني، غير أن ذلك يتطلب منح عضو الحكومة المدة الكافية قبل برمجة الجلسة المخصصة للإجابة، الغاية منها الإعداد والتحضير لهذه الإجابة سواء كانت الإجابة شفاهة أو كانت كتابة، لذلك يعتبر نظام المهلة البنينية التي تكون بين طرح السؤال وبين إدراجه في جدول أعمال جلسة الإجابة عنه، من الأمور المستقرة في نظام الجمعية الوطنية الفرنسية ومجلس الشيوخ، إذ يلزم مرور ثمانية أيام بين الإبلاغ والإدراج<sup>(2)</sup>.

(1) - محمد باهي أبو يونس، ص 65.

(2) - مرجع نفسه، ص 64.

مما سبق فإن الأمر يتطلب منا تفصيل هذه المدة (01) ثم معرفة مدة العرض والإجابة من طرف كل من السائل والمسؤول (02).

### 01 - طول مدة الرد فرصة لتفادي إحراج السؤال

تختلف الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية في تحديد المدة التي يتم خلالها الرد على السؤال البرلماني أو ما يسمى **بالمدة البينية**، والتي تحسب ابتداء من تاريخ طرح السؤال، ومن ثم فأساليب الدول تختلف اختلافا كبيرا في تحديدها، وعلى العموم تتميز هذه المدة وفقا للتقاليد المعمول بها في الأنظمة البرلمانية بالقصر أحيانا وبالطول أحيانا أخرى، مع أن الأفضل هو تقليصها إلى أبعد الحدود على أساس أن طول هذه المدة قد يؤدي إلى زوال الغاية من طرح الأسئلة في الأساس.

ففي ألمانيا مثلا يمنح النظام الداخلي لمجلس البوندستاغ الوزير المسؤول مدة قصيرة للإجابة، بحيث يجب أن تقدم الأسئلة الشفوية للوزير قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ الجلسة المخصصة للإجابة عنها ولمرة واحدة على الأقل في الشهر، وهو الأمر نفسه المحدد في إنجلترا بحيث يجب أن يقدم السؤال الشفوي قبل يومين على الأقل من التاريخ الذي يرغب العضو أن تتم الإجابة فيه (1).

وفي فرنسا واسبانيا حدد النظام الداخلي لمجلس الشيوخ مد شهر للرد على السؤال، غير أنه في فرنسا يمكن للوزير الموجه إليه السؤال المطالبة بمهلة إضافية ليتمكن من تجميع عناصر إجابته، شريطة أن لا تزيد هذه المهلة الإضافية عن الشهر الواحد، وبذلك قد تصل هذه المدة في مجملها الشهرين (2) وهي مدة تعتبر طويلة نسبيا للرد على سؤال العضو مما قد يؤدي إلى زوال الغاية والحكمة من طرحه (3).

أما فيما يخص نظامنا القانوني فيكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي، خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض، في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال (4)، وما يعاب على هذه المدة أنها طويلة نسبيا على أساس تاريخ تبليغ السؤال إلى الحكومة غير معلوم، بحكم أن المشرع بشأنه لم يحدد المدة التي يجب تبليغه فيها كما هو الشأن بالنسبة للاستجواب التي حددتها

(1) - عزيزة شبري، المرجع السابق، ص 229.

(2) - أنظر:

- Article (75) au Règlement du Senat en date du 14 décembre 1960.

(3) - محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 104.

(4) - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 70 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

المادة 66 من القانون العضوي رقم 12/66 بثمانى وأربعين ساعة من تاريخ قبوله، لاسيما وأن المهلة الممنوحة للوزير لتحضير اجابته تحسب من تاريخ تبليغ السؤال وليس من تاريخ تقديمه من قبل السائل، الأمر الذي يمنح الفرصة لامكانية اطالة مدة الاجابة بإطالة مدة التبليغ أو حتى التهرب منها بالمرّة.

بقي أن نوضح مسألة أخرى ترتبط بكيفية برمجة الأسئلة الشفوية نقول أن هذه البرمجة تتم بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة بمعدل جلسة كل أسبوع كما أشارت إلى ذلك المادة 71 من القانون العضوي رقم 12/16 بقولها " طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.

ويحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة...."

أما فيما يخص المدة البينية الممنوحة لعضو الحكومة للرد على السؤال الكتابي فإن أساليب الدول كذلك تختلف اختلافا كبيرا في تحديدها، خاصة وأن أغلب هذه الدول تعتبر أن هذا النوع من الأسئلة استثناء على الأصل في كون الأسئلة تكون شفاهة، وبالنسبة لتحديد هذه المدة في النظام الدستوري الجزائري فقد نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في مادته 96 على أنه " يأتي جواب عضو الحكومة الموجه إليه السؤال المكتوب في ظرف ثلاثين يوما بعد تبليغ السؤال، وتكون الإجابة في شكل كتابي وتبلغ إلى النائب المعني عن طريق رئيس المجلس الشعبي الوطني " والملاحظ هنا أن المشرع الجزائري - كما فعل مع السؤال الشفوي - أخذ في حساب مدة الثلاثون (30) يوما تكون ابتداء من تاريخ التبليغ وليس من تاريخ الإيداع ، وهو الأمر الذي يكون في صالح الوزير على أساس أنه يعطيه وقتا كافيا ومناسبا لإعداد التوضيح المطلوب، وهي المدة التي أكدها القانون العضوي 12/16 حسب المادة 74 منه بقولها " طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه، على الشكل الكتابي، خلال أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي"، وهو نفس الوضع الذي كان سائدا في دستور

89 وفي المادة 98 من النظام الداخلي للبرلمان، في حين كانت هذه المدة في دستور 76 وفي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 أقل من ذلك إذ قدرت بخمسة عشرة يوما فقط<sup>(1)</sup>.

## 02 - مدة السؤال بين العرض والإجابة

من المفيد أن نبين في هذا الصدد الوقت المخصص لكل من عرض السؤال والإجابة عليه وتأثير ذلك على قدرة السؤال في الوصول إلى مبتغاه في الاستعلام والاستفسار أو تنبيه وتحذير الحكومة في أي شأن من الشؤون العامة، كل ذلك يكون توضيحه فيما يلي:

### أ - مدة عرض السؤال من طرف صاحبه

ما يجب التنبيه إليه في هذه النقطة أولاً أنه عند منح أعضاء البرلمان مدة قصيرة أثناء تدخلاتهم لعرض أسئلتهم يكون ذلك عائقاً لهم يحول بينهم وبين توصيل كل الانشغالات والاهتمامات إلى أعضاء الجهاز التنفيذي، الأمر الذي لا يسمح لهم بتبادل وجهات النظر حول مضمون ومحتوى السؤال.

ومن ثم فإنه عند انعقاد الجلسة المقررة لطرح الأسئلة الشفوية يتولى عضو البرلمان عرض سؤاله في مدة محددة حصرتها المادة 4 من التعليمات رقم 8 السابقة الذكر في ثلاث (03) دقائق بنصها على أنه " لا يمكن أن تتجاوز مدة عرض السؤال الشفوي الثلاث دقائق "، وفي نفس السياق نصت المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أنه " يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في حدود مدة يقدرها رئيس الجلسة ".

غير أن الممارسة البرلمانية في هذا الجانب - وفي المجلس الشعبي الوطني بالخصوص - بينت وفي أحيان كثيرة احتجاج وتذمر بعض نواب المعارضة أو المستقلين على الكيفية التي تتم بها عملية سحب الكلمة منهم من طرف الرئيس قبل انتهائهم من عرض سؤالهم الشفوي، بحجة انتهاء الوقت المخصص لذلك، ومن ثم دارت تساؤلات عدة حول مدى موضوعية وحيادية رئيس المجلس الشعبي الوطني عند قيامه بهذا الفعل، لاسيما وأن رئيس المجلس طرف رئيسي في العلاقة الوظيفية القائمة بين الحكومة والبرلمان، ومع كونه عضواً في الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية يعطى المبرر لتلك المخاوف بل وتأكيداً لها لما قد تقود إليه دائماً من خلل للتوازن - المختل أصلاً - بين السلطتين

(1) - عزيزة شبري، المرجع السابق، ص 230.

التشريعية والتنفيذية<sup>(1)</sup>، ولا ترتبط معالم هذه الإشكالية ولا تتعلق بقوة شخصية الرئيس ولا بحنكة تسييره، بل ترتبط في المقام الأول بالنظام الداخلي للمجلس الذي يعطي له سلطات واسعة<sup>(2)</sup> بالإضافة إلى العرف السائد الذي دوما ما يضيفي هالة وهيبة على هذا المنصب تسمح له حتى بتخطي وتجاوز السلطات المرسومة له قانونا التي هي في الأصل سلطات كبيرة كما قلنا<sup>(3)</sup>.

#### ب - مدة رد عضو الحكومة

لقد درجت معظم الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية على تحديد مدة معينة يتم خلالها إجابة ممثل الحكومة على الأسئلة المطروحة، حيث ينص بعضها مثلا على تخصيص نصف ساعة من الجلسة للأسئلة والأجوبة عنها، في حين أن أنظمة أخرى لم تتطرق لهذه المسألة تاركة إياها لرئيس المجلس النيابي الذي له وحده الحق في تحديد الوقت الذي يراه مناسبا سواء في بداية الجلسة أو في نهايتها، وفي حالة بقاء بعض الأسئلة دون أن ترد الحكومة عليها فإنها تؤجل وتحال على الجلسة القادمة<sup>(4)</sup>.

أما في الجزائر فقد حددت التعليمات السابقة وفي مادتها السادسة مدة رد عضو الحكومة بسبع دقائق، وتركت السلطة التقديرية لرئيس الجلسة في إمكانية تمديد هذه المدة إذا ارتأى أن موضوع الإجابة يقتضي ذلك<sup>(5)</sup>.

#### 01 - آثار عدم الاقتناع برد عضو الحكومة

يترتب على عدم اقتناع السائل بجواب الوزير المسؤول نتيجتين أساسيتين يمكن للبرلمان الاعتماد عليهما في إحراج الحكومة وهما حق التعقيب وحق إجراء مناقشة عامة.

(1) - عبد المنعم المشاط والسيد عبد المطلب غانم، العلاقة بين تكوين البرلمان وأداؤه، مركز البحوث والدراسات السياسية، الطبعة الأولى، 2008، القاهرة، مصر، ص 79.

(2) - يعتبر رئيس المجلس رمزا له وهو الممثل للسلطة التشريعية والحكم المحايد بين الأغلبية والأقلية، ثم بين الحكومة والمجلس، لذلك فإن شخصيته تعد من أهم العوامل المؤثرة في سير المناقشات والأعمال داخل البرلمان، إذ لا يتمثل موقع ومكانة رئيس المجلس مع باقي الأعضاء، حيث أن الرئيس يمثل المجلس ويتكلم باسمه، فضلا على أن الرئيس يفتتح الجلسات ويرأسها ويعلن انتهاءها ويضبطها ويدير المناقشات ويحدد موضوعها ويوجه نظر المتكلم إلى حدود الموضوع إلى غير ذلك من المهام التي يختص بها وحده بهذه الصفة. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر بالخصوص:

- جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، دون أي معلومات، ص 14-15.

(3) - عبد المنعم المشاط والسيد عبد المطلب غانم، مرجع نفسه، ص 79.

(4) - محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 106.

(5) - عزيزة شبري، المرجع، ص 230.

### أ - حق التعقيب على جواب الوزير

قد يُتَّعَقَبُ عضو الحكومة بإجابته أعضاء المجلس النيابي بمن فيهم العضو السائل، وفي هذه الحالة تكون النهاية الطبيعية لإجراءات سير السؤال.

أما إذا لم يكن جواب عضو الحكومة كافياً فإنه يجوز للنائب تناول الكلمة من جديد بعد انتهاء رد الوزير المعني للتعقيب عليه، ومن ثم فالتعقيب يعتبر إجراء إضافي يلجأ إليه النائب السائل للتصدي لإجابة الوزير إذا لم يقتنع بها أو لم تكن كافية أو أنها جاءت غير واضحة، على أن يلتزم النائب هنا حدود ما جاء في إجابة الوزير فقط حتى لا يتحول التعقيب إلى سؤال آخر هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه يشترط في هذا التعقيب ما كان يشترط في عرض السؤال أول مرة من ضرورة ابتعاده عن التجريح والنقد والاتهام، ومن كونه موجزاً مختصراً غاية التوضيح المباشر لا غير، كما يحق للوزير من جهة أخرى التعقيب على هذا التعقيب<sup>(1)</sup>، وتماشياً مع المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي نصت على أنه "... يقدر مكتب المجلس مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعها " جاءت المادة الرابعة من التعليم رقم 8 السالفة الذكر لتحديد مدة التعقيب بدقيقتين، ومدة رد الوزير بدقيقتين، ويجوز لعضو مجلس الأمة التعقيب في حدود 5 دقائق، ولممثل الحكومة الرد على التعقيب في حدود 10 دقائق.

### ب - إجراء مناقشة

إذا لم يقتنع أعضاء المجلس النيابي بإجابة الوزير جاز لهم فتح مناقشة عامة بشأنه وفقاً للشروط الواردة في النظام الداخلي لكل غرفة، ومن ثم يُعْتَبَرُ حق اللجوء إلى إجراء مناقشة عامة من أهم النتائج المترتبة على عدم قدرة العضو الحكومي إقناع العضو البرلماني بما قدمه من إجابة كما أشارت إليه المادة 152 من الدستور بقولها " إذا ارتأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويًا كان أو كتابياً يبرر إجراء مناقشة، تجرى هذه المناقشة وفق الشروط التي يحددها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة "، وهو ما أكدته كذلك الفقرة الأولى من المادة 75 من القانون العضوي رقم 12/16، على أن تقتصر هذه المناقشة على ما جاء من عناصر في السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح<sup>(2)</sup>، أما بالعودة إلى النظام الداخلي الحالي لمجلس الأمة نجد أنه جاء

(1) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 138.

(2) - أنظر الفقرة الثانية من المادة 75 من القانون العضوي رقم 12/16.

بشرط تعجيزي حتى يمكن إجراء هذه المناقشة، وهو ضرورة ايداع طلب موقع عليه من قبل ثلاثون (30) الأقل، هذا ما بينته المادة 75 وأكدته المادة 76 من نفس النظام " إذا تبين أن جواب عضو الحكومة الكتابي يبرر إجراء مناقشة تفتح هذه المناقشة بطلب يقدمه ثلاثون (30) عضوا يودع لدى مكتب مجلس الأمة" أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الحالي فقد جاء خاليا من النص على الشروط المتعلقة بهذه المناقشة، بخلاف ما كان سائدا وفق النظام الداخلي لسنة 1997 الذي اشترط تقديم الطلب من طرف (20) عشرون نائبا.

بيد أن أهم ما يمكن الإشارة إليه في هذا المقام أنه ما عدا شرط النصاب العددي لم يتطرق أيا من النظام الداخلي للمجلسين ولا القانون العضوي رقم 02/99 الملغى ولا القانون العضوي رقم 12/16 النافذ إلى أية شروط أخرى تتعلق بكيفية ممارسة المناقشة ولا نوعية الآثار التي يمكن أن تنجم عنها، وهو ما يخلق صعوبة في الإقناع عند الدعوة لمثل هذه المناقشة ويجعلها في حالة الانعقاد عديمة الأثر والفائدة<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: رفض الإجابة على السؤال والمآل المحتمل

لئن كانت الإجابة على السؤال التزاما دستوريا يقع على عاتق الوزير الموجه إليه ليس في مقدوره التهرب ولا الانفلات منه متى كان مكتمل الشروط ومستوفي كل الإجراءات، إذ ويمقتضى هذا الالتزام يتولى ممثل الحكومة توضيح الانشغالات والاستفسارات التي يتناولها موضوع السؤال أمام ممثلي الناخبين والإجابة على تساؤلاتهم وذلك بشرح وتبرير توجهات السياسة العامة للحكومة وتصويب أي حكم مسبق للنواب على هذه السياسة<sup>(2)</sup>.

ومع ذلك فإن هناك جملة من الأسباب الجدية والعوامل الموضوعية التي ما إن توفرت في السؤال حق للوزير التنصل من هذا الالتزام، كأن تتعارض الإجابة مع المصلحة العامة للدولة، أو يكون فيها مساس بالأشخاص أو الهيئات، أو أن الإجابة تؤدي إلى الكشف عن الأسرار المحظور الاطلاع عليها قانونا، أو أن موضوع السؤال مما لا يدخل في اختصاص الوزير المسؤول، وأخيرا قد يكون الرفض بسبب استحالة الإجابة عنه، إما لفقدان الوثائق والمستندات التي تتضمن البيانات والمعلومات المطلوبة للإجابة عنها<sup>(3)</sup> أو بسبب طريقة صياغته عند رقابته من قبل الجهة المختصة

(1) - شبري عزيزة، المذكرة، المرجع السابق، ص 102.

(2) - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 240.

(3) - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 73.

ببحث مدى توافر شروطه داخل المجالس النيابية، مع أن هذا الفحص ينبغي أن يتم من قبل هذه الأخيرة فقط دون أن يكون للوزير القدرة على رفض الإجابة بحجة تخلف وغياب بعض الشروط القانونية أو وجود أسباب وظروف جدية، ومرد هذا المنع يكمن في تفادي حلول الوزير المعني محل لجان المجلس المختصة بفحص السؤال ويقرر عدم الإجابة عليه بداعي عدم توافر شرط من شروطه، وإلا كانا أمام جهتان تفحصان السؤال - لجان المجلس من جهة والوزير المعني من جهة أخرى - الأمر الذي يتنافى ويتعارض مع النصوص القانونية للأنظمة الداخلية للمجالس النيابية<sup>(1)</sup> ويعطي للوزير المختص فرصة للتهرب من الإجابة كلما أراد ذلك بتوظيف الحجة التي يريدها<sup>(2)</sup>.

أما بالنسبة للوضع في الجزائر فإن المؤسس الدستوري أدرج إلزامية إجابة الوزير المعني على السؤال الشفوي في كل الاحوال، حتى ولو تعلق موضوع السؤال بمسائل إستراتيجية وقضايا حيوية للدولة الجزائرية، وهذا على خلاف ما كان عليه النص في بداية الأمر حينما استثنى المشرع هذه المسائل ( الإستراتيجية والحيوية) من مجالات السؤال البرلماني، أين فسح الطريق أمام الحكومة في إمكانية امتناعها عن تقديم الأجوبة كلما تعلق الأمر بها<sup>(3)</sup>، غير أن المجلس الدستوري وفي قرار له اعتبر أن هذا الاستثناء غير متطابق مع أحكام الدستور وذلك وفق التأسيس التالي: على اعتبار أن المؤسس الدستوري قد بين بموجب الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 152 أن جواب عضو الحكومة يكون وفق الشروط المنصوص عليها في هاتين الفقرتين، دون أن يقرر حالة أخرى لعدم الجواب حتى وإن كان السؤال متعلق بمصالح إستراتيجية للبلاد، فإنه يستنتج من ذلك أن عضو الحكومة لا يمكنه أن يمتنع عن الرد لأي سبب كان وهو ملزم بالإجابة عن أي سؤال وفق الشروط والآجال المنصوص عليها في المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>(4)</sup>.

غير أن هذه النصوص جاءت قاصرة بعد سكوتها عن ذكر الجزاء الذي يترتب عند تجاوز الحكومة للمدة المحددة دون تقديمها للإجابة المطلوبة، حيث ألزمتها هذه النصوص بضرورة تقديم

(1) - محمد عباس محسن، المرجع السابق، 107.

(2) - إلا أن جانب آخر من الفقه يرى أن الوزير يستطيع رفض الإجابة عن السؤال، استنادا إلى بعض النصوص للأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، أو الأعراف والتقاليد البرلمانية، أو أسباب أخرى يقدرها هو ويقتنع بها المجلس. حول هذا الموضوع أنظر:

- محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص107.

(3) - حيث كانت تنص المادة 71 في فقرتها الثالثة من القانون العضوي 02/99 على ما يلي: " يمكن لعضو الحكومة أن يمتنع عن الإجابة لأسباب ذات مصالح إستراتيجية للبلاد "

(4) - بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص109.

الاجابة خلال شهر من وجود السؤال دون أن تبين أو تحدد الجزاء المترتب بعد تجاوز هذه المدة، ولهذا أصبح النواب يترددون كثيرا قبل إستقرارهم على توظيف الأسئلة، لعلمهم المسبق أنه يمكن للوزير المعني ألا يجيب على السؤال أو يجيب إجابة سطحية وعامة لا تبين التوضيحات والمعلومات اللازمة<sup>(1)</sup>.

لهذا يمكن القول أن استعمال آلية الأسئلة البرلمانية في الجزائر، أبان في كثير من الأحيان محدودية دورها وعدم فاعلية تأثيراتها السياسية، فلا تزال مجرد وسيلة إعلامية، لم يصل بها الأمر إلى حد التأثير على توجهات الحكومة أو إثارة مسؤوليتها السياسية، كما أن وجوب رد عضو الحكومة على السؤال يعتبر وجوبا معنويا أمام أعضاء المجلس وأمام الرأي العام لا غير، ما دام أن المؤسس الدستوري لم يرتب أي جزاء قانوني لامتناع أو تماطل الحكومة في الرد على أسئلة أعضاء البرلمان خلال المدة المحددة<sup>(2)</sup>، ما عدا إجراء مناقشة عامة أو تحويل السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي، أو الاحتجاج البرلماني الفردي أو التذمر الجماعي للنواب على تصرف أعضاء الحكومة اتجاه الأسئلة التي طرحوها، كما أن هذا الوجوب يضيع نتيجة الغياب المتكرر لأعضاء الحكومة لسبب أو بدون سبب<sup>(3)</sup>، وكل هذه الممارسات يفترض أن تنقرض وتختفي من الحياة السياسية الجزائرية احتراماً للدستور وللديمقراطية.

(1) - عاشور نصر الدين ونسيعة فيصل، علاقة الحكومة بالبرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع، ص317.

(2) - على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي فرض جزاءات ملموسة عند عدم الإجابة على السؤال البرلماني منها نشر الأسئلة التي لم تتم الاجابة عليها في فصل خاص بذلك ضمن الجريدة الرسمية، أين يذكر فيه نص السؤال والوزارة المعنية به والمدة التي كان يجب الإجابة فيها. أما في الجزائر فإن التقارير البرلمانية تكشف أن الحكومة لم تجب على الكثير من الأسئلة البرلمانية، فمثلا خلال الفترة التشريعية الممتدة من 2002 إلى 2007 لم تجب الحكومة على 110 سؤال قدمها نواب البرلمان بغرفتيه لها، كما أن التجربة العملية بينت أن غالبية الأسئلة الشفوية لا تتم الإجابة عنها أصلا لسبب أو لآخر. فخلال الدورة الخريفية لسنة 2003 ومن أصل 119 سؤالا شفويا على مستوى المجلس الشعبي الوطني لم تتم الإجابة إلا على 31 سؤال وبقي 88 سؤال دون إجابة وهذا خلال أربع جلسات مخصصة للرد، أما على مستوى مجلس الأمة فمن أصل 21 سؤال لم تتم الإجابة إلا على سؤاين وبقي في المقابل 19 سؤال دون إجابة وهذا خلال جلستين.

(3) - كثيرا ما تشهد الجلسات المخصصة للإجابة على الأسئلة الشفوية غياب الوزراء المعنيين بالرد، والاكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك، والذي غالبا ما يعطي إجابات عامة وسطحية بعيدة عن التفاصيل الدقيقة التي يحتاجها النواب، الأمر الذي يخلق الامتعاض والاستياء لديهم وهو الأمر الذي يؤثر سلبا على مردودية وفعالية السؤال. للمزيد من التفاصيل حول هذه النقاط أنظر: - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص397.

غير أنه وفي نهاية المطاف يمكن القول أنه حتى وإن كنا نلاحظ قصورا تشريعيًا واضحًا في تنظيم هذه الأداة بشكل دقيق وفي جميع جوانبها وجب على المشرع الجزائري بذل المزيد من العناية والحرص بغية الوصول إلى تنظيمها بشكل أكثر دقة وتفصيل تقضي على كل تقصير أو تأويل، إلا أنه مع منح الدستور والقانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان الملغى أو القانون العضوي رقم 12/16 النافذ وكذا النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الحق الواضح في توجيه الأسئلة، إنما يعكس رغبة ملحة وصادقة من المؤسس والمشرع الجزائري في تمكين ممثلي الشعب من ممارسة أداة مهمة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، قد يتمكن بمقتضاها هؤلاء النواب من متابعة ومراقبة العمل والنشاط الحكومي وتصويبه في الوقت المناسب للوصول في الأخير إلى تقويمه وتصحيحه خدمة للصالح العام للجماعة.

## المبحث الثاني

### استجواب الحكومة حول إحدى قضايا الساعة

تعتبر آلية استجواب الحكومة<sup>(1)</sup> في إحدى قضايا الساعة في ظل الأنظمة البرلمانية أحد أشهر الأدوات الرقابية التي يملكها المجلس التشريعي في مواجهة السلطة التنفيذية، لأنه يكفل رقابة فعالة وقوية على العمل والنشاط الحكومي بكل أشكاله وصوره، كما أن آثاره على السلطة التنفيذية جد خطيرة، على أساس أنه يحمل في طياته معنى المحاسبة والمؤاخظة، ويؤدي في نهاية المطاف إلى سحب الثقة من الحكومة مجتمعة أو على الأقل من أحد الوزراء منفردا إذا ثبت خطأه وتقصيره وتراخيه في أداء المهام المكلف بها<sup>(2)</sup>.

إذا كان هذا هو الدور الذي يقوم به الاستجواب في النظام البرلماني فإنه في النظام الدستوري الجزائري لم يكن بالشكل المتعارف عليه في تلك الأنظمة نظرا للشروط الصعبة والإجراءات العديدة التي أحيطت بعملية توظيفه والتي تكون قد قيدت بشكل أو بآخر من حرية النواب في استعماله، وكذا محدودية الآثار والنتائج التي يمكن ترتيبها على الحكومة، إذ أصبحت لا تتعدى مهمته في مجرد الاستفسار والاستيضاح حول ما استشكل على النواب من مسائل ترتبط بنشاط وعمل الحكومة.

على هذا الأساس أعتبر الاستجواب في النظام البرلماني من بين أهم وسائل الرقابة التي يملكها البرلمان إتجاه الحكومة وأشدّها تأثيرا على السلطة التنفيذية ككل سواء من حيث موضوعه أو من حيث الآثار والنتائج المترتبة على توظيفه، وذلك لكونه إجراء ذو طبيعة اتهامية يحمل في ثناياه معنى النقد والالتهام للحكومة أو لأحد الوزراء بسبب التقصير والعجز أو الضعف في جانب من

---

(1) - إذا كانت الأسئلة البرلمانية - كما رأينا - تعتبر وليدة الممارسة البرلمانية في إنجلترا فإن الاستجواب حديث النشأة وهو وليد التجربة البرلمانية في فرنسا. أنظر في التذليل على ذلك:  
- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 141.

(2) - إن الغرض من توظيف آلية الاستجواب في النظام البرلماني يختلف عن الغرض من توظيف آلية السؤال وإنشاء لجان تحقيق برلمانية فإذا كانت الغاية من هذين الحقين ( السؤال ولجان التحقيق البرلمانية ) هو طلب المعرفة أو تبادل الرأي والمعلومات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن الغاية من توظيف التحقيق يتضمن الطابع الاتهامي للحكومة كلها أو بعضها بما يؤدي إلى خروجها من الحكم بعد تحريك مسؤوليتها السياسية، وللمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر كل من:

- حسين جبار عبد، وسائل الرقابة البرلمانية في دستور العراق لعام 2005، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، ص 113.

- حسن البحري، الرقابة البرلمانية، بحث قانوني مقدم للموسوعة العلمية المتخصصة، ص 25.

- عماد باطية، المرجع السابق، ص 196.

جوانب تصرفاتها<sup>(1)</sup>، كما أنه وسيلة ذات أثر عقابي لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزارة جمعاء، أو حجب الثقة من أحدهم لوحده<sup>(2)</sup>.

ومن ثم فإن هذا الحق يتبعه عادة طرح الثقة بالحكومة كلها أو ببعض أعضائها إذا نسب لها أو له الخطأ والتقصير في أي شأن من الشؤون العامة، وهذا على عكس توظيف حقي السؤال وإنشاء لجان التحقيق، اللذين لا يترتب عليهما أي مساس بوجود الحكومة وبقائها في السلطة، ومع ذلك فإنه في لجوء المجلس التشريعي إلى هاذين الحقيين ربما يكون كتمهيد لاستخدام حق الاستجواب البرلماني إذا لم تبادر الحكومة باصلاح الخلل والقضاء على التقصير.

وسوف نتولى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول فيهما التنظيم القانوني للاستجواب سواء في الدستور أو في القانون العضوي رقم 12/16 أو في النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان (مطلب أول)، ثم نتولى بعد ذلك تسليط الضوء على هذه الآلية الرقابية من خلال دراسة وصفية تحليلية لها (مطلب ثان).

### المطلب الأول

#### التنظيم القانوني للاستجواب

من خلال ما تم ذكره يتبين أن الاستجواب في النظام البرلماني يُعد أبعد وأخطر أثرا من السؤال لأنه يتضمن معنى محاسبة ومساءلة الحكومة عن الكيفية التي تصرفت بها عما عهد إليها من أعمال وتصرفات، فالنائب يقدم الاستجواب على أساس أن هناك أخطاء ارتكبت من الحكومة أو الوزير المستجوب، فإذا ما ثبت صحة الأخطاء موضوع المساءلة وتأكدت جدية النواب من مواصلة الاجراءات تم سحب الثقة من الحكومة ككل أو من الوزير المقصر، وبالتالي الاستجواب هو محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عند تطبيق قانون أو أثناء تأدية مهامه، فإما يرجع عن هذا الخطأ بتصحيح ما بدر منه من تقصير وتهاون أو تحجب منه الثقة، وهكذا يمكن القول أنه ليس المقصود بالاستجواب التقدم للحكومة أو للوزير برجاء أو استعطاف وإنما بتهديدها أو تهديده بفقدان السلطة كلما تمادت أو تماردت في التقصير والتهاون.

كما يختلف عن السؤال من جهة أخرى في كون الاستجواب لا يجعل المناقشة محصورة بين شخصين النائب مقدم الاستجواب من جهة والوزير المستجوب من جهة أخرى، بل يحق لجميع

(1) - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص131.

(2) - مرجع نفسه، ص131.

أعضاء المجلس الاشتراك فيه، لأنه يفتح باب المناقشة العامة بشأن الموضوع المستجوب عليه ويترتب على توظيف هذا الحق غالبا طرح الثقة بالحكومة مجتمعة أو بالوزير المستجوب فقط<sup>(1)</sup>.  
هكذا اعتمدت البرلمانات على هذه الوسيلة لتزيد من قدرة البرلمان على ممارسة دوره الرقابي اتجاه النشاط الحكومي بكل صوره وأشكاله على أساس أنه يؤدي إلى مناقشة عامة قد تنتهي بالتصويت على منح أو سحب الثقة بالحكومة.

ومنه يقتضي الحديث عن التنظيم القانوني للاستجواب البرلماني بيان تعريفه وأهميته (فرع أول) ثم بيان شروطه والإجراءات الواجب إتباعها لتوظيفه من طرف نواب البرلمان (فرع ثان)

### الفرع الأول

#### مفهوم الاستجواب البرلماني

إن مضمون الاستجواب - كما أشرنا آنفا - هو اتهام يحركه عضو البرلمان اتجاه الوزير الأول أو لأي عضو في الحكومة أو للحكومة برمتها يهدف من خلاله محاسبته أو محاسبتها على السياسة المنتهجة من طرفها والمرتبطة بالنشاط والتصرف الذي قامت به، للوصول في الأخير إلى تحريك المسؤولية السياسية ضده أو ضدها.

وقد نص التعديل الدستوري لسنة 2016 صراحة على هذه الوسيلة الرقابية في الفقرة الأولى من المادة 151 بالقول " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"، وهو ما يفيد تبني المؤسس الدستوري هذه الوسيلة الرقابية في كل قضية تثير اهتمام الرأي العام الوطني.  
من هذا المنطلق كان الاستجواب بالنسبة للعضو البرلماني من بين أهم وأخطر وسائل الرقابة البرلمانية قاطبة في الأنظمة البرلمانية نظرا للنتيجة الخطيرة التي تقودها عملية توظيفه في الحياة الدستورية، إذ يمكن أن تؤدي إلى حد سحب الثقة من الجهاز الحكومي ككل، وعلى هذا الأساس نجد أن تعريفات فقهاء القانون الدستوري للاستجواب قد تنوعت وتعددت، كل تعريف ينظر إلى زاوية معينة من زواياه، وهو الأمر الذي نتولى تفصيله للوصول إلى إيجاد تعريف جامع لكل التعريفات التي طرحها الفقه الدستوري (أولا)، كما انشغل فقهاء القانون الدستوري ببيان أهداف ومقاصد الاستجواب البرلماني وهو الأمر الذي نتولى تفصيله (ثانيا).

(1) - للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص 53.

- خالد عبد الأمير الجاروش ورشا شاکر حامد، المرجع السابق، ص 154.

### (أولاً) تعريف الاستجواب البرلماني

تباينت تعريفات الفقهاء للاستجواب واختلفت غير أن جلها يصب في كونه وسيلة لمحاسبة ومساءلة الحكومة حول جانب من جوانب التي تدخل في اختصاصاتها ومهامها، لهذا يذهب فريق من الفقه الدستوري في تعريفه للاستجواب بأنه "وسيلة تحقيق برلماني توجه للحكومة من خلال معارضي سياستها لمحاسبتها ومساءلتها عن الأخطاء الواردة منها"، ويرى جانب آخر بأن الاستجواب هو "وسيلة رقابة أكيدة تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، لا يعني طلب معلومات والاستفسار بشأنها، بل يحمل معنى المحاسبة والاثام"<sup>(1)</sup>.

ويعرفه جانب ثالث بأنه " طلب يقدمه أحد أعضاء البرلمان أو عدد منهم لأحد أعضاء الحكومة أو أكثر، وينطوي على اتهام حول موضوع ما يقع ضمن اختصاص الشخص الموجه إليه الاستجواب، ويهدف لمناقشته واتخاذ قرار بشأنه قد يصل إلى حد تحريك المسؤولية السياسية"<sup>(2)</sup>.

يتجلى مما سبق أن الاستجواب ليس مجرد علاقة بين شخصين الوزير المستجوب من جهة والنائب المستجوب من جهة أخرى كما هو الشأن بالنسبة للسؤال، إنما هو أبعد من ذلك لأنه يقيم علاقة بين عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي بحكم المناقشات العامة التي تؤدي إليها عملية توظيفه، والتي غالباً ما تنتهي باتخاذ قرار بشأن الموضوع الذي يثيره هذا الحق البرلماني، وبهذا يعتبر الاستجواب من الوسائل الرقابية الأكثر فعالية التي تساهم في تطوير أداء السلطة التشريعية في الجانب الرقابي.

على هذا الأساس فهو من أهم الحقوق التي تملكها المجالس النيابية في مواجهة السلطة التنفيذية ومن الوسائل الخطرة على مركز الحكومة وعلاقتها بالبرلمان، لأنه إذا كان حق السؤال وحق إنشاء لجان تحقيق برلمانية، تحمل كلها معنى طلب المعرفة والمعلومات أو تبادل الرأي والنقاش بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بغية الوصول إلى حقيقة أمر من الأمور التي تدخل في شأن

(1) - للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:  
- فيصل شنتاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية) مجلد 25، العدد التاسع، بغداد، 2011، ص 2357.  
- نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، جانفي 2014، ص 74.  
- دنا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 254.  
- مولود ديدان المرجع السابق، ص 441.  
(2) - علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية- دراسة مقارنة- المكتبة الوطنية، المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، 2008، ص 224.

اختصاص ومهام الحكومة، فإن ممارسة حق الاستجواب يعني اتهام الحكومة ومحاسبتها كلها أو أحد وزرائها قد تنتهي عملية توظيفه بترتيب المسؤولية السياسية.

### (ثانيا) مقاصد السؤال البرلماني

بما أن الاستجواب في النظام البرلماني يعتبر من أكثر الأدوات الرقابية فعالية في التأثير على العمل والنشاط الحكومي، وهذا بحكم الأهداف والمقاصد التي يصبو إلى تحقيقها والتي يكون تأثيرها كبير على بقاء ووجود الحكومة، وهو الأمر الذي يدفع بالجهاز التنفيذي إلى الحرص على تنقية النشاط الذي يؤديه من كل الشوائب التي قد تكون سببا في توظيف هذه الآلية الرقابية، وعلى العموم يمكن إبراز مقاصد الاستجواب البرلماني في النقاط التالية.

#### (01) - محاسبة الحكومة جلها أو بعضها

إن من بين الغايات والأهداف التي يسعى مقدمو الاستجواب إلى بلوغها في ظل النظام البرلماني هي محاسبة الحكومة عن كيفية قيامها بالمهام المنوطة بها سواء تعلق الأمر بالمسائل العامة أو المسائل الخاصة، وهذا حتى تدفع لإجراء الإصلاحات الضرورية قبل فوات الأوان<sup>(1)</sup> بإخراجها من الحكم مرغمة، ومن ثم لا تكمن غاية مقامي الاستجواب في الوقوف على حقيقة الأشياء وتوضيحها للرأي العام بصفة مجردة كما هي دون أن يؤثر توظيفه على التصرفات التي قام بها الجهاز التنفيذي، بل أن توظيفه قد يكون الدافع الأساسي للحكومة للتغيير من سياستها المنتهجة.

#### (02) - تحقيق المصلحة العامة

لا ينبغي أن تتوقف غاية الاستجواب في تحقيق أهداف ومكتسبات ومصالح شخصية وفردية، بل لابد أن ترتبط غايته دائما بتحقيق المصلحة العامة، وذلك من خلال التصدي إلى كل المظاهر المؤثرة في السير الحسن لمؤسسات الدولة.

من هنا فإن الاستجواب وفي كل الأحوال يجب أن يبتعد عن المصالح الفردية والشخصية الضيقة للمجموعة أو لأصحاب الحزب مقدم الاستجواب، ويرتبط بالمصالح العامة التي تهم الجماعة ككل، وهذا حتى تُعطي هذه الوسيلة الرقابية مصداقية أكبر لفعالية الدور الذي يؤديه البرلمان. غير أن النواب وفي حالات معينة قد ينحرفون عن هذه الغاية فيجرون وراء تحقيق مصالح أبناء دوائرهم الانتخابية ردا لجميل تزكيتهم في الانتخابات التي أوصلتهم إلى البرلمان، فيستغلون الاستجواب لإرضائهم من خلال تهديد بعض الوزراء بهذه الوسيلة الرقابية للضغط عليهم من أجل

(1) - مركز الدراسات والبحوث التشريعية، تقرير صادر عن مجلس النواب الأردني، عمان، 2015، ص5.

تعيين بعضهم أو معارفهم وأقاربهم في مناصب معينة، وبهذا تتحول غاية الاستجواب من تحقيق المصلحة العامة والدفاع عليها إلى بلوغ المصلحة الخاصة والمساومة لأجلها، وهو الأمر الذي أفقد بعض النواب صدقيتهم واحترامهم أمام المواطنين<sup>(1)</sup> وبالتالي فقدان الثقة في البرلمان ككل وتشويه صورته الرقابية بعدما شوهدت السلطة التنفيذية صورته التشريعية بهيمنتها على مجال المبادرة بالتشريع، كما يحاول البعض الآخر منهم مساومة بعض الوزراء أو التفاوض معهم من أجل الوصول إلى تحقيق مكتسبات شخصية مهددين إياهم بسلب سيف الاستجواب في حالة رفض الاستجابة إلى هذه المطالب<sup>(2)</sup>.

### (03) - كشف المستور من سياسة الحكومة أمام الرأي العام

بما أن الاستجواب يسمح لمقدميه بعرض كل البيانات والأدلة المؤيدة لوجهة نظرهم فيما يخص المسألة محل الاستجواب، ويسمع كذلك لبقية أعضاء المجلس التشريعي بالاستماع والمناقشة لمحتواه وللحكومة بالرد على الادعاءات وتقنيد البيانات وتوضيح سياستها المنتهجة وكشف أوجه أنشطتها، فهو يسهم من هذه الناحية في إنارة الرأي العام بكل المعلومات الضرورية والبيانات الأساسية المرتبطة دائما بشأن السياسة العامة للدولة<sup>(3)</sup>، وبالتالي تصبح السياسة العامة للحكومة معروفة لدى الرأي العام خاصة فيما يخص الجوانب المرتبطة بالمسألة التي دار حولها الاستجواب، وهو ما يتحقق معه تنوير الرأي العام بكل جوانب القضايا التي يتناولها الاستجواب.

### (04) - حماية حقوق الأفراد وصون حرياتهم

لعل من أهم الغايات التي ترتبط بالاستجواب البرلماني وأشدّها تأثيراً على الحكومة هي حماية الحقوق والحريات الفردية، إذ يمكن للنواب اللجوء إلى هذه الآلية كلما كان هناك مساس أو اعتداء على هذه الحقوق من جانب الحكومة بعد قيامها بجملة من الاجراءات الهادفة إلى التضيق على الحقوق والحريات الفردية.

ويتأكد هذا الدور المهم للاستجواب حين يكون المجلس التشريعي ممثلاً حقيقياً للشعب قائماً فعلاً بالمهمة التي أنيطت به، لاسيما حينما يحسن هؤلاء النواب استعمال هذه المهمة النيابية ويقفون ضد

(1) - هائل مفلح الودعان، أثر التحول الديمقراطي في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني (1989-1997)، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، المجلد الرابع، العدد الثالث، 2011، ص333.

(2) - جلال السيد عطية بنداري، المرجع السابق، ص7.

(3) - تقرير خاص بمجلس النواب الأردني، المرجع السابق، ص6.

إجراءات السلطة التنفيذية التعسفية التي قد تمس وتقيّد بحقوق وحرّيات الأفراد<sup>(1)</sup>، فيتمّ توظيف آلية الاستجواب كلما كان هناك مساس وتعدي عليها من أيّ جهة تابعة لمصالح السلطة التنفيذية، وبالتالي يصبح أعضاء المجلس التشريعي بمثابة صمام أمان يتصدى لكلّ مساس أو اعتداء على هذه الحقوق والحرّيات عن طريق توظيف هذه الوسيلة الرقابية، لاسيما وأنها آلية جد خطيرة على مستقبل السلطة التنفيذية وأنّ التلويح بها فقط من أعضاء المجلس التشريعي قادر على ثني الحكومة من مواصلة إجراءاتها التعسفية إتجاه حقوق وحرّيات الأفراد.

### (05) - تحقيق المسؤولية السياسية للحكومة

إنّ أخطر أثر يمكن أن تصل إليه عملية توظيف الاستجواب البرلماني في الأنظمة البرلمانية وأشدّ غاية يمكن بلوغها هو تحريك مسؤولية الحكومة السياسية.

هكذا فإنه بعد اقتناع النواب بما ورد من مناقشات المجلس حول تقصير الحكومة وإهمالها في موضوع الاستجواب وعدم اقتناعهم كذلك بما ورد في رد الحكومة من توضيحات وتفسيرات، يوجه المجلس النيابي اللوم إلى الحكومة مجتمعة أو إلى أحد وزرائها، وقد يؤدي هذا اللوم إلى سحب الثقة منها أو من أحد أعضائها إذا ثبت تقصيره بصورة منفردة ولم تتضامن معه الحكومة<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني

#### شروط وإجراءات العمل بالآلية الاستجواب البرلماني

على غرار كل الأدوات الرقابية الممنوحة للسلطة التشريعية فإنّ الاستجواب بدوره لا يُقبل إلا بعد إسنتائه لجملة من الشروط الشكلية والموضوعية وإلتزام طالبيه ببعض الإجراءات المحددة المذكورة في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، والغاية من ذلك هي ضمان عدم ممارسة هذه الوسيلة الرقابية بطريقة تعسفية لتصفية الحسابات مع بعض الوزراء من جهة، وحتى لا تصبح الحكومة غير مبالية بآثارها في حالة تشديد الشروط والاجراءات عند استخدامه من طرف النواب من جهة أخرى، وهو الأمر الذي نتولى توضيحه وتفصيله فيما يلي:

#### أولاً: شروط ممارسة الاستجواب البرلماني

لما كان الاستجواب في النظام البرلماني مرتباً لنتائج خطيرة على الحكومة، فإنّ الدساتير تحوطه بالكثير من الشروط والقيود حتى لا يترتب على استعماله اثاره المناقشة في مسائل قد يرى البرلمان

(1) - جلال السيد عطية بنداري، المرجع السابق، ص8.

(2) - تقرير خاص بمجلس النواب الأردني، المرجع السابق، ص7.

أن المصلحة العامة تقتضي بعدم التطرق لها أصلاً وحتى لا تقاجأ الحكومة بكثرة الاستجابات في كل كبيرة وصغيرة<sup>(1)</sup>.

هكذا كانت هذه الشروط بمثابة ضوابط وحدود ينبغي على النواب التقيد والالتزام بها عند كل توظيف لحق الاستجواب، مع أن هذه الشروط ليست حكراً على هذه الآلية فقط بل لابد من توافرها في جميع الوسائل الرقابية الأخرى.

والمتمحصر في النصوص النازمة للاستجواب في التشريعات الجزائرية يلحظ بجلاء تحاشي المؤسس الدستوري ومن بعده المشرع البرلماني التطرق لهذه الشروط، غير أن واقع الممارسة البرلمانية في الجزائر بين أن هناك شروطاً شكلية وأخرى موضوعية ينبغي على مقدم الاستجواب التقيد بها دائماً حتى يُعْتَدَ بالاستجواب ويواصل إجراءاته القانونية للوصول إلى ترتيب آثاره القانونية<sup>(2)</sup>.

### 01 - الشروط الشكلية

قبل الخوض في مضمون وتفاصيل شروط صحة الاستجواب من الناحية الموضوعية لابد من البحث أولاً عن الشروط الشكلية، ومع ذلك لم توضح المادة 151 من الدستور الجزائري النافذ حالياً والمشار إليها أعلاه أي شيء من الشروط الشكلية التي يتعين استقائها ليتمكن أعضاء البرلمان من ممارسة حقهم الدستوري في مراقبة الحكومة عن طريق استخدام آلية الاستجواب البرلماني، لكن بالرجوع إلى التقاليد البرلمانية في الجزائر وإلى التشريعات في الأنظمة المقارنة نجد أن هناك شرطين شكليين أساسيين ينبغي التأكيد من وجودهما قبل التطرق إلى مضمون ومحتوى الاستجواب ويتعلق الأمر هنا بشرط الكتابة<sup>(أ)</sup> وشرط النصاب القانوني<sup>(ب)</sup>.

#### (أ) - شرط الكتابة

لم تشر مواد الدستور ولا مواد القانون العضوي رقم 12/16 السابق الإشارة إليه إلى شرط الكتابة، ولكنه يعتبر من الشروط التي يقتضيها منطق سير الأمور، فبسبب طبيعة الاستجواب الاتهامية كان لابد من كتابة مضمونه وتوضيح محتواه ليكون دليل إثبات لما ينطوي عليه من وقائع وأسانيد، ولكي توضح أسبابه ومسوغاته وأهدافه، وما نسبه موجهه من مخالفات وأخطاء إلى الموجه إليه، وبذلك

(1) - أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر) بحث مقدم للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007، ص5.

(2) - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص132.

يتسنى لهذا الأخير الاطلاع عليها بصورة واضحة لا لبس ولا غموض فيها ليستطيع إعداد دفاعه وإتاحة الفرصة الكافية لتجهيز ردوده على بيئته<sup>(1)</sup>، بحكم أن الرد قد يتطلب أحيانا الاعتماد على بعض الأرقام أو الرجوع إلى مجموعة من الأوراق والوثائق التي تساعده في التوضيح والتبرير والدفاع عن نفسه قبل الوصول إلى مرحلة تطوير الاستجواب إلى حجب وسحب الثقة منه<sup>(2)</sup>.

ومن جهة أخرى عن طريق الكتابة يستطيع أعضاء البرلمان الوقوف على حقيقة الاستجواب والتأكد من أبعاد ما احتوى عليه من أدلة وبيانات بما يُيسر من مهمتهم الرقابية والمشاركة الفعالة في مناقشة محتواه، كما أن الشرط الشكلي الثاني مرتبط بها وذلك من خلال أن يوقع عليه النصاب المطلوب، ومنه يمكن القول أنه لا يجوز إذن قبول الاستجواب الذي يتقدم به العضو شفاهة أثناء جلسات المجلس<sup>(3)</sup>.

### (ب) - شرط توفر النصاب القانوني

لا يكفي توفر شرط الكتابة في الاستجواب البرلماني حتى يكون صحيحا ومقبولا ويمر لينتج آثاره القانونية بل لابد من التوقيع عليه من قبل طالب الاستجواب وبموافقة على الأقل ثلاثون (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون (30) عضوا من مجلس الأمة، فحق تقديم الاستجواب حتى وإن كان مكفولا لكل عضو من أعضاء البرلمان، باعتباره من مظاهر الرقابة البرلمانية التي اعترفت بها دساتير النظم البرلمانية<sup>(4)</sup>، إلا أنه ليتم قبوله وإدراجه في جدول أعمال المجلس المعني يشترط موافقة ما لا يقل عن ثلاثون (30) نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة، وهو الشرط الذي أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة 66 من القانون العضوي رقم 12/16 المشار إليه سابقا والتي تقرر " يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه - حسب الحالة - على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله".

غير أن المتمعن في هذا النصاب يلحظ التشدد والمبالغة فيه، خاصة بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة الذين يشكل عددهم نصف نواب المجلس الشعبي الوطني، كما أن تركيبته البشرية لا تعكس الانسجام

(1) - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 153.

(2) - دنا عبد الكريم، المرجع السابق، ص 258.

(3) - الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة

2008، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2011، ص 201.

(4) - دنا عبد الكريم سعيد، مرجع نفسه، ص 256.

ولا التجانس بين أعضائه بحكم احتوائه على نوعين من الأعضاء الثلثين يتم إنتخابهم انتخابا غير مباشر من بين ومن أعضاء المجالس المحلية، وعلى الثلث الرئاسي المعين مباشرة من رئيس الجمهورية، الذي بإمكانه أن يلعب دور الأقلية الكابحة بالنظر للنصاب اللازم توافره لاعتماد أي تدبير قانوني<sup>(1)</sup>، وبسبب هذا التمايز والاختلاف في تشكيلة المجلس فإن الحصول على النصاب المطلوب يبدو أمر غاية في الصعوبة، وبالتالي كان الأحرى بالمشرع أن يراعي هذه التركيبة وهذا التفاوت بين الغرفتين في العدد ويعمل على تخفيض النصاب المطلوب لقبول الاستجابات المقدمة من قبل أعضاء هذا المجلس، كما أن هذا النصاب مبالغ فيه حتى عند ممارسة الاستجواب من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، ذلك أنه كيف يعقل اشتراط توقيع 20 نائبا فقط عند المبادرة باقتراح القوانين أو لإنشاء لجان تحقيق برلمانية في حين لقبول الاستجواب يشترط توقيع 30 نائبا، فلماذا ينفرد الاستجواب بحد أدنى يفوق الحد الأدنى المعمول به في الآليات الرقابية الأخرى؟ مع أن أثره - كما سنرى لاحقا - لا يختلف عن الأثر الناتج عن ممارسة آلية السؤال التي هي آلية تمارس بصفة فردية يمكن لأي عضو توظيفها لوحده دون التقيد بأي نصاب، فلماذا كان التشدد إذن مركزا على إضعاف آلية الاستجواب والعمل على استبعاد النواب من التمسك بها مع أن فعاليتها تبقى محدودة إن لم نقل معدومة الأثر، ومنه كان الأجدر بالمشرع أن يخفف من تقييد النواب في اللجوء إلى توظيف هذه الأداة الرقابية، فيوحد بينها وبين كيفية المبادرة بالقوانين على الأقل من حيث النصاب المطلوب، فيحدد نفس العدد الذي طلبه لقبول اقتراح أي قانون أو لإصدار أية لائحة أو حتى لإنشاء لجان تحقيق برلمانية، خاصة وأن الأصل في الاستجواب في بعض الأنظمة البرلمانية هو إمكانية ممارسته ولو بصفة فردية<sup>(2)</sup>.

## (02) - الشروط الموضوعية

جاءت النصوص القانونية ذات الصلة بآلية الاستجواب البرلماني - المادة 151 من الدستور والمادة 66 من القانون العضوي رقم 12/16 - خالية من ذكر الشروط الموضوعية ماعدا شرط واحد ووحيد تمحور حول ضرورة ارتباط موضوع الاستجواب بإحدى قضايا الساعة، وهي تلك القضايا الآنية التي تشغل بال الرأي العام الوطني أو الدولي، وتكون كذلك كلما تناولتها الصحافة ووسائل

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 412

(2) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص ص 144-145.

الإعلام الوطنية أو الدولية بشكل واسع ومتكرر<sup>(1)</sup>، ومن ثم يقتضي هذا الشرط أن يبين مقدم الاستجواب موضوعه وبيانا بكل الأمور التي استجوب عنها، موضحا أسبابه ومبرراته ووجه المخالفة التي ينسبها إلى من وجه إليه وما لدى المستجوب من أسانيد وحجج تؤيد ما ذهب إليه في ادعاءاته، وأحسن المشرع فعلا بنصه على هذا الشرط على أساس أن الاستجواب ينطوي على معنى الاتهام والمحاسبة وتحريك المسؤولية السياسية، لهذا الأساس كان لا بد أن يكون موضوعه على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة<sup>(2)</sup> ومرتببط بإحدى قضايا الساعة التي تشغل بال الرأي العام الوطني أو الدولي.

غير أن الملاحظ على هذا الشرط - حسب بعض الشراح - أنه مرن ومطاط وواسع التفسير يسمح للهيئة المكلفة باستقبال الاستجواب<sup>(3)</sup> استعمال سلطتها التقديرية لتحديد المواضيع التي تعتبر من قضايا الساعة وما لا يعتبر منها، ومن ثم إمكانية استبعاد كل استجواب لا ينسجم محتواه مع توجهات الحكومة بحجة أن موضوعه مرت عليه مدة ليست بالقصيرة، ولم يعد بالتالي يتعلق بإحدى قضايا الساعة، الأمر الذي يجعل هذا الشرط ربما سيفاً يسله المجلس المحكوم دائماً بإرادة الأغلبية الموالية للحكومة على نواب المعارضة ضعيفة التمثيل في المجلس النيابي، ويعطي الحكومة الفرصة لرفض الرد على ما لا ترغب فيه من الاستجابات، بزعم أنها ليست متعلقة بإحدى قضايا الساعة<sup>(4)</sup>.

ومادام المؤسس الدستوري الجزائري قد اكتفى بهذا الشرط الموضوعي الوحيد، فإنه في المقابل وبإلقاء نظرة على موقف المشرع العراقي مثلا من مسألة الشروط الموضوعية الواجب استيفاؤها لممارسة النواب لحق استجواب الحكومة، نجد بأن النظام الداخلي لمجلس النواب الذي تم إقراره في 15-06-

(1) - - محمد هاملي، ص 146.

(2) - دنا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 257.

(3) - لم يوضح المشرع الجزائري بموجب القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر الجهة التي يودع لديها الاستجواب، بخلاف النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي حددها بمكتب مجلس الأمة، وهذا حسب المادة 77 منه، مع العلم أن القانون رقم 16/89 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني (الملغى) كان قد أشار أيضا حسب المادة 90 منه إلى ضرورة إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

(4) - استنكر نواب المجلس الشعبي الوطني رفض مكتب المجلس برمجة استجواب قدم للوزير الأول السيد أحمد أويحيى بتاريخ 27 ديسمبر 2011 بخصوص الوضعية المزرية لقطاع التربية بثلاث ولايات هي: الجلفة، الأغواط والمسيلة، حيث ولعدة سنوات متتالية تناوبت على احتلال المراتب الدنيا وطنيا في امتحانات شهادة البكالوريا مما يدل على الوضعية الكارثية والمزرية لقطاع التربية بهذه الولايات، وبرر مكتب المجلس هذا الرفض بحجة أن " موضوعه لا يتعلق بإحدى قضايا الساعة " ورد النواب - طالبي الاستجواب - بخصوص هذه الحجة أن مطلبهم لا يزال موضوعه قائما بل ومتكررا وهو بذلك يشكل قضية هامة من قضايا الساعة بالنسبة لهذه الولايات مما يجعل هذا الانشغال يتوافق وروح المادة 151 من الدستور، واستهجن النائب محمد محمودي مندوب أصحاب الاستجواب الطريقة التي تعامل بها مكتب المجلس مع مبادرتهم وجعلها في سلة المهملات. للمزيد من التفاصيل فيما يخص هذا الموضوع أنظر: - جريدة الشروق اليومي، الصادرة بتاريخ 2012/01/05.

2006 قد حدد العديد من الشروط الموضوعية وهي أن يتعلق الاستجواب بأمر من الأمور الداخلة في اختصاص الحكومة، وكذا عدم مخالفة موضوعه لأحكام الدستور والقانون، وأن لا يتعلق بمصلحة شخصية للنائب طالب الاستجواب، فضلا عن ذلك لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه، ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك<sup>(1)</sup>.

وفي إطار هذه الشروط وعلى الرغم من أن التقاليد والتجربة البرلمانية الجزائرية قد بينت استثناء الاستجابات المقدمة لأعضاء الحكومة جميع هذه الشروط حتى على الرغم من عدم النص عليها، إلا أن المنطق السليم يقتضي قيام المشرع الجزائري بإفراغ هذه الشروط في نص قانوني كي لا يترك لرئيسي غرفتي البرلمان أية سلطة تقديرية قد تمارس من جانبها تعسفا<sup>(2)</sup>، من خلال استبعادهما لأي استجواب يريان فيه إحراج كبير للحكومة.

### ثانيا: إجراءات تقديم الاستجواب البرلماني

بعد استكمال الشروط الشكلية والموضوعية لقبول الاستجواب، تبدأ إجراءات تقديمه إلى المجلس المعني - المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة - وقد عرفنا أن القانون العضوي رقم 12/16 لم يحدد الجهة التي يودع لديها الاستجواب، غير أن واقع الممارسة البرلمانية في التجربة الجزائرية بين أن الجهة التي تستقبل استجابات النواب هي مكتب الغرفة المعنية، حيث دأب النواب على إيداع استجاباتهم - حسب الحالة - لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وهذا ربما أسوة بما هو سائد عند إيداع السؤال البرلماني.

يقوم بعدها رئيس المجلس المعني بإبلاغ الاستجواب إلى الوزير الأول خلال الثمانية والأربعين ساعة الموالية لإيداعه كأقصى تقدير<sup>(3)</sup>.

يليهما تولى مكتب المجلس المعني وبالتشاور مع الحكومة تحديد تاريخ الجلسة التي يتم مناقشة الاستجواب خلالها، على أن يتم ذلك كأقصى تقدير خلال ثلاثين (30) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ نص الاستجواب<sup>(4)</sup>، بيد أن المشرع الجزائري لم يحسن فعلا عندما جعل ميعاد بدأ حساب مدة الثلاثين يوما يكون من تاريخ تبليغ نص الاستجواب لدى الوزير الأول وليس من يوم ايداعه لدى

(1) - دنا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 258.

(2) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 147.

(3) - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 66 من القانون العضوي 12/16 السالف الذكر.

(4) - أنظر المادة 67 من القانون العضوي رقم 12/16 السابق الذكر.

مكتب المجلس المعني، لأنه بهذا الفعل يمكن أن نقع في إشكالية تقاعس رئيس المجلس بسبب انتمائه إلى ذات الحزب الذي يهيمن ويسيطر على تشكيل الحكومة وتماطله في تبليغ محتوى الاستجواب إلى الوزير الأول، ولو أن ما يبدد هذه المخاوف ويزيلها هو نص المادة 2/66 من القانون العضوي رقم 12/16 الواضح الذي يشترط تبليغ الاستجواب خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله، الأمر الذي يغلق الباب أمام أي احتمال في التماطل أو التراخي في عملية التبليغ.

كما أن جانب آخر من الفقه ينظر إلى مدة الثلاثين يوما الخاصة بانعقاد جلسة للرد على موضوع الاستجواب على أنها مدة طويلة نسبيا، لا تتوافق ولا تتسجم بالتالي مع الطابع الاستعجالي الذي يعتبر من الخصائص الأساسية لموضوع الاستجواب، وحثهم في ذلك أن طول المدة قد تفقد الاستجواب أهميته وغايته المرتبطة دائما بإحدى قضايا الساعة وتطمس ربما حتى حماس النواب ورغبتهم في النفاذ مع ما يثيره موضوع الاستجواب من قضايا حساسة تتعلق بالسياسة العامة للحكومة، كما أنها قد تطمس بشكل أو بآخر من رغبتهم في المناقشة الجادة لمحتواه.

على العموم فإنه عند انعقاد الجلسة المزمع برمجة مناقشة محتوى الاستجواب خلالها يقوم مندوب أصحاب هذا الأخير بتقديم عرض يتناول موضوع استجوابه<sup>(1)</sup> مبينا الوقائع والأفعال التي ينسبها للوزير وأدلة إسنادها إليه مع ما لديه من وثائق ومستندات تؤيد ما ذهب إليه من إدعاءات<sup>(2)</sup>، وكل هذا يوحي بأنه يشترط في نص الاستجواب أن يكون موجزا ومختصرا حتى يتسنى عرض محتواه في الجلسة المحددة مادام أن الحكومة مطالبة بالإجابة عليه كذلك خلال نفس الجلسة<sup>(3)</sup>.

بيد أن السؤال الذي يُطرح في هذا المقام هو المقصود بالحكومة التي يجب أن يوجه لها الاستجواب، لتكون معنية بالحضور في الجلسة المعدة لذلك والإجابة على ما تمت إثارته من إشكاليات حول موضوع الاستجواب؟ فهل يلزم توجيه الاستجواب إلى الوزير المسؤول عن القطاع

(1) - حيث جاء في نص المادة 68 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر ما يلي: " يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، تجيب الحكومة عن ذلك.

(2) - فقد استقرت التقاليد البرلمانية على أن النائب موجه الاستجواب مثله مثل ممثل النيابة العامة مطالب بجمع أدلة الإثبات لإقامة الحجة على المتهم. للمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر:

- محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ص 166-167.

(3) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 149.

محل الاستجواب، والذي يلزم حضوره بالتالي للإجابة عليه خلال الجلسة المخصصة لذلك، أم أنه يكفي توجيهه إلى الوزير المكلف بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان، أو حتى إلى أي عضو في الحكومة، وبالتالي حضور هذا الأخير للجلسة المخصصة للإجابة على هذا الاستجواب يكفي لإنابة غيره من الوزراء في الإجابة على موضوع الاستجواب؟ أم يلزم توجيهه مباشرة إلى الوزير الأول ليتكفل شخصيا بالرد عليه دون غيره من الوزراء؟ وهل يجب حضور جلسة الرد كل الطاقم الحكومي؟ أم أن الأمر ميسر بالنسبة لهذا الطاقم باعتباره يملك خيارات عديدة في ذلك.

في هذا الجانب كاد النواب إلزام أنفسهم بحصر الجهة التي يوجه إليها الاستجواب في الوزير الأول فقط دون باقي الأعضاء، وحدث ذلك أثناء مصادقة النواب على نص المادة 65 من مشروع القانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة الملغى بموجب القانون العضوي رقم 12/16 المشار إليه آنفا.

لكن المجلس الدستوري اعتبر بموجب الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م د/99 أن المؤسس الدستوري قد خول بمقتضى المادة 1/133 ( أصحت تقابل المادة 1/151 ) من الدستور أعضاء البرلمان إمكانية استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وعندما حصر المشرع إمكانية الاستجواب في رئيس الحكومة (الوزير الأول) دون سواه يكون قد استثنى إمكانية استجواب باقي أعضاء الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، الأمر الذي يعد إخلالا بأحكام المادة 1/133 التي أصبحت تقابل المادة 1/151 من الدستور<sup>(1)</sup>.

هكذا يكون المجلس الدستوري قد وسع من مدى الاختصاص الشخصي للطاقم الحكومي في مجال الاستجواب، فأصبح كل وزير من هذا الطاقم مخول دستوريا بالرد على أي استجواب موجه للحكومة، وليس الرد محصورا فقط في شخص الوزير الأول، بل يمكن القول أنه نظرا لخطورة الاستجواب وما يمكن أن يقود إليه من مسؤولية سياسية فإنه من الأفضل أن يتصدى للرد الوزير المعني بالقطاع الذي يدور حوله محتوى الاستجواب، وهذا بحكم اطلاع هذا الأخير على خبايا الموضوع وتفاصيله الدقيقة وما يمكن أن يمتلكه من وثائق ومستندات قد تُكذب وتُفند ما جاء في الاستجواب من ادعاءات وما احتواه من مزاعم، لهذا فإنه من الصعب القول بجواز أن يتكفل وزير

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة... المرجع السابق، ص413.

آخر بهذا الرد حتى ولو كان الوزير الأول نفسه إلا إذا كان مضمون الاستجواب غير مرتبط بوزارة بعينها فإنه في هذه الحالة فقط يمكن لهذا الأخير أن يتكفل بذلك.

ومن جهة أخرى طالب بعض النواب بضرورة حضور كل الطاقم الحكومي عند انعقاد جلسة الرد على الاستجابات الموجهة من طرفهم إلى الحكومة، حيث احتج مثلا النائب عبد القادر حجار على غياب الحكومة عن جلسة الاستجواب الموجه إليها بخصوص التزوير الذي وقع في الانتخابات التشريعية لسنة 1997، واحتج النائب عبد الرزاق مقري بشأن الاستجواب المقدم إلى الحكومة بتعميم استعمال اللغة العربية بأن هذا الموضوع يرتبط بمسألة تهم الأمة كان لزاما أن يجيب عليه رئيس الحكومة شخصيا، دون أي وزير آخر<sup>(1)</sup>.

بيد أنه - حسب إعتقادنا - لا يوجد قانونا ما يلزم الحكومة بحضور جلسة الاستجواب بكامل أعضائها، وهذا هو الرد الذي قدمه رئيس المجلس الشعبي الوطني آنذاك على احتجاج النائبين السابقين.

وبالعودة إلى الممارسة البرلمانية في الجزائر نجد أنه وفي أكثر من مناسبة كان الوزير المكلف بالقطاع محل الاستجواب هو الذي يتكفل بالرد نيابة عن كل الطاقم الحكومي، فتولى مثلا وزير الطاقة والصناعات البترو كيمياوية الإجابة على الاستجواب المقدم حول قضية العقد الذي أبرم بين شركة سوناطراك وشركة *El Paso* ألباسو الأمريكية، والذي تكبدت من خلاله الجزائر خسائر قاربت 290 مليون دولار، كما رد وزير العدل نيابة على الحكومة في الاستجواب المتعلقة بالتزوير الذي شاب الانتخابات المحلية لسنة 1997، وتولى وزير الداخلية للرد على الاستجواب المقدم حول عدم اعتماد حزبين جديدين هما حركة الوفاء والعدل وحزب الجبهة الديمقراطية، فيما تكفل وزير العلاقات مع البرلمان بمهمة الرد عن الاستجواب المتعلق بالخروقات المتتالية والحاصلة في القانون المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية<sup>(2)</sup>، الأمر الذي أثار حفيظة بعض النواب وأدى إلى مغادرة أصحاب الاستجواب لقاعة الجلسات احتجاجا على عدم اهتمام الحكومة بالمسألة التي يثيرها

(1) - للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة... المرجع السابق، ص 115.

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 150 هامش رقم 1.

(2) - للتفصيل أكثر حول هذه الاستجابات أنظر كل من:

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص ص 150-151.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 415.

الاستجواب وتغييبها عن حضور الجلسة والاكتفاء بحضور الوزير المكلف بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان الذي ربما ليس له المعطيات الكافية في توضيح المسألة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث

#### محدودية تأثير الاستجواب على الحكومة

تنتهي عملية توظيف الاستجواب في النظام البرلماني إما بالتحقق من قيام الحكومة أو الوزير المختص بواجبها، بالأحرى يقتنع الأعضاء بإجابات وتبريرات وردود الحكومة أو الوزير المقدم إليه الاستجواب، عند إذن تعد المسألة منتهية ويؤدي الاستجواب وظيفته الطبيعية، ولكن قد يرى البرلمان أو بعض أعضائه أن إجابات الوزير المعني على الاستجواب غير مقنعة وبالتالي لا تنفي التقصير والعجز في الجانب الحكومي الأمر الذي يوجب الإدانة، في هذه الحالة يجوز اتخاذ إجراءات سحب الثقة من الحكومة وتقرير مسؤوليتها السياسية<sup>(2)</sup>.

ونظرا لخطورة الاستجواب على هذا النحو فإن الدساتير في الدول البرلمانية تحيطه بضمانات وقيود بغية حماية الحكومة من تعسف أو تسرع أعضاء البرلمان وعدم ترويضهم عند مناقشة محتواه فيقدمون على محاسبة الحكومة حتى دون التثبت من حقيقة موضوع الاستجواب وهو ما يؤدي إلى نتائج قد تكون وخيمة على مستقبل الحكومة وحتى على استقرار مؤسسات الدولة ككل<sup>(3)</sup>.

غير أن تفحص النصوص القانونية المنظمة لهذه الوسيلة الرقابية في النظام الدستوري الجزائري سواء تلك الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2016 أو تلك الواردة في القانون العضوي رقم 12/16 النافذ أو القانون العضوي رقم 02/99 الملغى أو حتى في النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، يلحظ أنها لم تشر أي أثر يمكن أن تمتد إليه عملية آلية الاستجواب، خاصة عندما تقدم الحكومة إجابات سطحية لا يقتنع بها النواب، ومن ثم فقدت هذه الآلية مفعولها واختفى أثرها وزال دورها نتيجة لعدم اقترانها بالجزاءات الدستورية المناسبة والآليات القانونية الملائمة، فتجاهل المؤسس الدستوري هذه الآثار والنتائج ولم يخصص لتنظيم الاستجواب إلا مادة واحدة (المادة 151) جاءت بصفة مقتضبة اكتفت فقط بذكر هذه الوسيلة كأداة رقابية في يد البرلمان يستعملها بغرفتيه دون أن تحدد شروطها ولا أن تبين إجراءاتها ولا حتى آثار ممارستها، وهو الغموض الذي أبقى عليه القانون

(1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، ص 415.

(2) - دنا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 258.

(3) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 63.

العضوي رقم 02/99 الملغى وحتى القانون العضوي رقم 12/16 النافذ، مع أنه كان يفترض فيهما أن يكملا النقص ويعالجا الخلل ويفصلا الموجز الذي وقعت فيها المادة الدستورية، ويعملا بالتالي على تبيان الأثر المترتب على استعمال آلية الاستجواب كتمكين النواب مثلا من الحق في إصدار لائحة تنصب على تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

لكن لم يحدث شيء من هذا القبيل على أرض الواقع فلم يتم التصدي لتحديد هذه الآثار والنتائج ولا حتى تفصيل الشروط المطلوبة، مما يعني أن الالتزام الوحيد الذي يقع على عاتق الحكومة هو تقديم إجابة على الاستجواب المعروف عليها كيفما كانت نوعيتها اقتنع أو لم يقتنع بها أعضاء البرلمان<sup>(1)</sup>، حيث لا نكاد نعثر في النظام القانوني الجزائري ككل سوى المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر سنة 1997 والمادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 اللتين بينتا أن أقصى ما يمكن أن ينتهي إليه الاستجواب من آثار هو إجراء مناقشة عامة شريطة أن يتقدم بها خمسة عشرة (15) عضوا على الأقل<sup>(2)</sup>.

وحتى على فرض قبول أحد المجلسين وموافقته على إجراء هذه المناقشة<sup>(3)</sup>، فإن نتائجها قليلة إن لم نقل عديمة الفاعلية في إحراج الحكومة، على أساس أن أقصى ما يمكن أن تصل إليه هذه المناقشة كما ورد في نص المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر هو اقتراح لجنة تحقيق برلمانية، لكن الملفت للانتباه في هذا الإطار هو خلو النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من الإشارة إلى مثل هذا الأثر عند عدم اقتناع النواب برد الحكومة، فعلى حين نجد القانون العضوي يتوقف عند الحكم القاضي بأن "تجيب الحكومة على ذلك" أي عن الاستجواب وانعدام أي إشارة للموضوع في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ما يفيد بأن الاستجواب تتوقف إجراءاته

(1) - جاء في أحد التعقيبات لرئيس المجلس الشعبي الوطني بمناسبة رد ممثل الحكومة على أحد الاستجابات الموجهة لها ما يلي: " بهذا يكون المجلس قد استمع إلى منطوق طلب الاستجواب ورد الحكومة وفقا للترتيبات القانونية المكرسة في النظام الداخلي، تبقى القناعة لدى السادة النواب التي إذا حصلت يطوى الموضوع ". للمزيد من المعلومات أنظر:

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص ص 417-418، ذكر في الهامش رقم 3.

(2) - غير أنه تم التراجع على هذا الأثر في التعديل الموالي للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 1998 وفي النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 1999.

(3) - لأن قبول إجراء هذه المناقشة مرهون بموافقة المجلس بعد عرض الطلب للتصويت عليه، وهو ما يطرح إمكانية إجهاض هذه المبادرة في مهدها لاسيما وأن الأغلبية البرلمانية المعنية بالتصويت غالبا ما تكون مؤيدة وموالية للحكومة في مساراتها وتوجهاتها وبالتالي لا يتصور معارضتها لسياستها بتوظيف آلية الاستجواب. للمزيد من المعلومات أنظر:

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 152.

وتنتهي مراحلها بالإجابة عنه دون الحديث عن إمكانية إنشاء لجنة تحقيق في الموضوع المطروح للاستجواب، نجد النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي استقى أحكامه من النصوص السابقة للمجلس الشعبي الوطني يقضي بأنه بعد إيداع الاستجواب يوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس ويمكن أن ينتهي بطلب إجراء مناقشة عامة مقدمة من 15 عضوا من مجلس الأمة، وإن حاز هذا النصاب على موافقة الأغلبية تجرى مناقشة عامة للموضوع والتي قد تفضي إلى تكوين لجنة تحقيق حسب الإجراءات المحددة في النظام الداخلي<sup>(1)</sup>.

هكذا يُطرح تساؤل مُهم ووجيه حول الدوافع والمبررات التي دفعت مجلس الأمة إلى إدراج مثل هذه الأحكام مع أن هذا المجلس نُصب بعد مرور ما يقارب السنة على وجود المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فالنظام الداخلي لهذا الأخير أُعد قبل ذلك الخاص بمجلس الأمة، فكان من المفترض إدراج هذه الأحكام أولا في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قبل وجودها في النظام الداخلي لمجلس الأمة، فلماذا لم تُدرج الغرفة الأولى تلك الأحكام التي جاءت بها الغرفة الثانية فيما بعد؟ مع أنها وردت في النظام السابق لهذه الغرفة فيما قبل 1992. فهل كان الهدف من ذلك هو حرمان ممثلي الشعب في هذه الغرفة من التوسع في استعمال حقهم الدستوري في مناقشة الحكومة والاستمرار في اتهامها بسبب التخوف من الإفراط والتطرف في إنشاء لجان تحقيق وما قد ينجم عن ذلك من مناقشة علنية ونشر للتقارير التي قد تفضح تصرفات أعضاء الحكومة، خاصة مع حساسية المسائل التي قد يثيرها موضوع الاستجواب، ومن ثم يمكن القول أن هذا الحرمان جاء تحت ضغط وإلحاح من الحكومة للتأثير والتقليل من فعالية أداء الوسائل الرقابية التي يملكها البرلمان، وبالتالي ضمان سيطرتها وتفوقها المستمر على هذا الأخير ليبقى دائما الحلقة الأضعف في العلاقة والرقابة القائمة بينهما.

بيد أنه رغم الملاحظات السابقة والاحتمالات الواردة بشأنها فإن المجلس الشعبي الوطني يمكنه - كمجلس الأمة - إنشاء لجان تحقيق في إطار ممارسة اختصاصاته وفي أي وقت شاء عندما يتعلق الأمر بالقضايا ذات المصلحة العامة دون المرور على تعقيدات النصاب القانوني للاستجواب، وذلك طبقا للمادة 151 من الدستور والمادة 77 من القانون العضوي رقم 12/16 ويمكن إنشاء هذه

(1) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص ص، 174-175.

اللجان حتى ولو تعلق الأمر بالموضوع الذي كان محل استجواب للحكومة، وإن كان من حق الحكومة كذلك الاحتجاج على هذا الربط استنادا إلى القانون العضوي وخلو النظام الداخلي من تناوله.

ومع ذلك لا يوجد ما يمنع النواب من الدعوة لإنشاء لجنة تحقيق طالما أن النص الذي يتعلق بها يقضي بذلك الحق في أي وقت وفي القضايا ذات المصلحة العامة، وأن موضوع الاستجواب هو من قضايا الساعة التي تعتبر من أهم المسائل التي ترتبط بالمصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

وعلى العموم فإن هذا الأثر يضل معلق على شرط واقف مرتبط بالنتائج التي ستسفر عنها عمل لجنة التحقيق، وعلى مدى إلزامية التقارير التي تتوصل إليها، ومن ثم يبقى الاستجواب في الجزائر مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات حول مسألة معينة تهم الرأي العام الوطني بعيد كل البعد عن محاسبة ومساءلة الحكومة، لذلك فهو من هذه الناحية شبيهة بآلية السؤال البرلماني لا أكثر ولا أقل<sup>(2)</sup>. ولعل هذا هو السبب الذي قلل من قيمة اللجوء إليه في واقع الممارسة البرلمانية الجزائرية، أو كان اللجوء إليه نادرا إلى درجة أنه لم يكن كافيا في مراقبة العمل الحكومي لاسيما على مستوى مجلس الأمة الذي يبدو أنه لم يقتنع بمفعوله بعد<sup>(3)</sup>، في حين تم توظيفه بصورة محتشمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، بحيث لم يحقق أي تأثير يذكر على الجهاز الحكومي، ومن ثم أصبح ميل النواب في استخدام آلية السؤال البرلماني إلى حد الإفراط في مقابل ذلك الإحجام إلى حد الإهمال في توظيف هذه الآلية، على أساس أنه في النهاية الوسيلتان تصلان إلى نفس النتيجة وتحققان نفس الأثر، في مجرد الاستعلام وطلب معلومات من الحكومة حول سياستها العامة في أي شأن من الشؤون الذي يهم الرأي العام، فهما إن صح القول يتشابهان في مفعولهما وفي آثارهما، إلى غاية أنه أصبح يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يفرق بين وسيلتين مختلفتين من حيث طبيعة كل

(1) - السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 175.

(2) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 419.

(3) - حيث أن أعضاء مجلس الأمة لم يطرحوا أي استجواب على الحكومة منذ إنشاء هذا المجلس وفقا لأحكام دستور 96 ومع مختلف التعديلات التي عرفها، ومن ثم يبدو من الصعب الوقوف على حقيقة الاستجواب أمامه.

منهما، الشيء الذي يؤكد ويرسخ الفكرة القائلة بأن المؤسس الدستوري قد سلب الاستجواب الفاعلية والتأثيرية المعروفين عليه في النظام البرلماني<sup>(1)</sup>.

بناء على هذا اعترف البعض بوجود حالة من الإحباط واليأس والقنوط لدى النواب من قدرتهم على تفعيل الدور الذي يمكن أن يؤديه الاستجواب البرلماني في الحياة السياسية بسبب القيود القانونية المفروضة على ممارسته والآثار المحدودة بعد نجاح العملية الشاقة لتوظيفه، كما ساهمت التركيبة البشرية للمجلس النيابي في ظل هيمنة أغلبية موالية للحكومة وغياب شبه كلي للمعارضة في إضعاف الأداء الرقابي للبرلمان وبشكل خاص الحد من قدرته في توظيف آلية الاستجواب، إذ كانت تلك التركيبة كفيلة باسقاط أي مبادرة تتعلق باستجواب الحكومة أو تغيير نتائجه، هذا ما أدى إلى إخفاق البرلمان وعجزه عن توجيه الحياة السياسية وعن حل القضايا والمشاكل التي وعد بملاحقتها ومعالجتها أثناء فترة الحملات الانتخابية عن طريق توظيف هذه الآلية الرقابية، من هنا ساد اقتناع عام لدى الرأي العام بأن السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية تهيمن على الحياة السياسية، وهي قادرة على تصريف الأمور وتسييرها دون الخوف من ملاحقة المجلس التشريعي لها، إذ بإمكانها اتخاذ القرارات التي تريدها والعمل على تمريرها حتى دون مرورها على السلطة التشريعية أو أن مرورها يكون صوريا فرضته الضرورة الدستورية لاغير، فزاد انطباع المواطنين بأن البرلمان ما هو إلا أداة لتمير القوانين والقرارات الحكومية الأمر الذي رسخ الاقتناع لدى أغليبيتهم بعدم جدوى إهدار الوقت والجهد في توظيف آلية الاستجواب كونها تؤدي في الغالب إلى نتائج ترضى عنها الحكومة ولا تعبر عن حقيقة الغرض من استعمالها، وبالتالي فقدت في كثير من الحالات فاعليتها وأهميتها في تكريس وتطوير الأداء الرقابي للبرلمان.

---

(1) - حمريط عبد الغني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (حق السؤال وحق الاستجواب) - دراسة مقارنة بين النظام الجزائري والفرنسي والمصري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2006، ص 90.

### المبحث الثالث إنشاء لجان تحقيق برلمانية

يتعلق محتوى هذا المبحث بالتحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية أساسية وجوهرية تملكها السلطة التشريعية لسط رقابتها على نشاط السلطة التنفيذية وعملها.

وقد كان محتوى هذا الموضوع تكملة للآليتين السابقتين الممنوحتين للبرلمان ليتمكن النواب من جمع المعلومات التي تزوده بها السلطة التنفيذية، غير أن التحقيق البرلماني يختلف عنهما في كون مصدر المعلومة يأتي بها العضو البرلماني بنفسه دون أن ينتضر وصولها إليه عن طريق الحكومة، على هذا الأساس أردنا من خلال هذا المبحث قياس مدى فعالية هذه الآلية الرقابية ومساهمتها في تقويم وترقية العمل الحكومي، باعتبارها أحد الأدوات الرقابية المهمة التي أقرتها دساتير النظم البرلمانية لصالح المجالس التشريعية لتمكينها من الحد من هيمنة وتسلط الجهاز التنفيذي، لاسيما وأن البرلمان من خلالها لا يكتفي بالبيانات والمعلومات التي تزوده بها الحكومة بل يقوم بنفسه ودون أية واسطة بالتحري والاستبيان على صحة هذه المعلومات وتلك البيانات التي تم تقديمها له.

وعلى الرغم من أن الدستور الجزائري النافذ حاليا قد مكن البرلمان من استخدام هذا الحق ليجسد دوره الرقابي، إلا أن هيمنة السلطة التنفيذية في نظامنا الدستوري قد أثر سلبا على فعالية أدائه من خلال توظيف هذه الوسيلة الرقابية إن لم نقل عجزه تماما على الاستخدام الحقيقي لها.

ومع ذلك فإن وجود هذه اللجان في مجال رقابة عمل الحكومة أمر ضروري وأكد الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري ينص عليها في الدستور الجزائري وفقا للمادة 180، كما خصها المشرع بأحكام دقيقة أوردها ضمن عدة مواد في القانون العضوي رقم 16/ 12.

وللاحاطة بكل الأحكام المتعلقة بهذه اللجان كان لابد من التطرق إلى الجوانب المتعددة التي يقوم عليها هذا الموضوع حيث تكون البداية بالتطرق إلى مفهوم لجان التحقيق البرلمانية (المطلب الأول) ثم التطرق إلى كيفية المبادرة بإنشائها (المطلب الثاني) وبعد ذلك نتطرق إلى تحديد سلطاتها ونطاقها (المطلب الثالث) وأخيرا نتطرق إلى آثار ونتائج عملها (المطلب الرابع).

## المطلب الأول مفهوم التحقيق البرلماني

تعددت تعريفات التحقيق البرلماني وتتنوع إلى درجة عدم الاتفاق على تعريف موحد له، فعرفه البعض بأنه عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية والهيئات العامة التابعة لها، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد محدد التابعين للمجلس التشريعي، وذلك بهدف معرفة مواطن الضعف والخلل والنقص في النظام القائم سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية ليتم إعداد تقرير مفصل بنتيجة عملها ترفعه إلى المجلس التشريعي لمناقشته واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنه<sup>(1)</sup>.

وعرفه جانب آخر بأنه حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق ومعلومات تتعلق بالشأن العام، ولا يتحقق له ذلك إلا بإنشاء - من بين أعضائه - لجان خاصة تتولى نيابة عنه إجراء التحقيقات اللازمة، حتى يستتير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في اختصاصه<sup>(2)</sup>.

وتتعدد لجان التحقيق وتتنوع رغم أن هدفها جميعاً هو استجلاء الوقائع وكشفها تحقيقاً لمبدأ الرقابة البرلمانية في حدود ما نص عليه الدستور والتشريعات المعمول بها، بغية إصلاح أي خلل في أجهزة الدولة ومحاسبة المتورطين في الفساد<sup>(3)</sup>.

(1) - للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- عماد باطة، المرجع السابق، ص 197.

- حسن مصطفى البحيري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة " رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، القاهرة، 2006، ص ص 36-37.

(2) - إن حق إنشاء لجان التحقيق البرلمانية حق قديم ظهر في بريطانيا في القرن السابع عشر، وتحديدًا منذ أيام الملك " إدوارد الثاني " إذ تشكلت هناك أول لجنة تحقيق سنة 1689 للتقصي في مسألة سوء إدارة الحرب مع إرلندا، وتبعاً لذلك جرى التقليد الانجليزي على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية يشارك فيها أعضاء البرلمان للوقوف على الحقائق بالنسبة للمسائل الخطيرة، وغالباً ما تكون تقارير هذه اللجان ذات أثر كبير بالنسبة للموضوعات التي تتصل بها، ولم يظهر في فرنسا إلا عام 1828 بغرض التحري في المخالفات الاقتصادية للحكومة للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم النيابية - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، المملكة الوطنية الهاشمية، 2008، ص 229.

- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 229.

(3) - أحمد فهمي، صلاحيات محدود وتوصيات حبر على ورق، لجان التحقيق مخرج الحكومة إذا ضاقت بها السبل، جريدة الأخبار، ص 1.

ومع ذلك فإن التحقيق البرلماني يرمي إلى أن يقف أعضاء المجالس التشريعية بأنفسهم ودون أية واسطة على كل صغيرة وكبيرة تخص الأعمال التي تؤديها السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>، وهذا حتى تكون هذه المجالس على بينة من أمرها قبل أن تتخذ قرارا في أية مسألة من المسائل التي تدخل في اختصاصها الرقابي، ويكون ذلك في الغالب عند عدم اقتناع أو عدم ثقة المجلس النيابي بالردود وبالبيانات والمعلومات التي تقدمها له مختلف الأجهزة الحكومية حول مسألة من المسائل التي تهم الرأي العام الوطني أو عند تراخيها في تقديمها أو عدم تقديمها له أصلا، إذ في هذه الحالات يقوم البرلمان بمحاولة الوقوف على حقيقة الأمور بنفسه، وذلك من خلال تشكيل لجان تحقيق برلمانية للبحث والتحري بشأنها، وبالتالي قد تصبح المعلومات المتحصل عليها تلامس الحقيقة لا يمكن لبقية النواب التشكيك في صحتها.

لذلك يُعتبر التحقيق البرلماني وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة على أطرافه كالاستجواب ولا فردية كالسؤال، ذلك أن التحقيق يختلف عن السؤال والاستجواب في انه سلسلة من الاستجابات والمناقشات والاستنتاجات التي تمر بمجموعة من المراحل والتحريات، وليس مجرد الاستعلام عن مسألة معينة وإعطاء إجابة عنها أثناء الجلسة المحددة لذلك وينتهي الأمر، بل أنها وسيلة تتجاوز ذلك كله فهي تخص أعضاء البرلمان ككل من ناحية، وتتعلق بالجهاز الحكومي الذي يتم تقصي الحقائق عن أمر معين يتعلق بأجهزته التنفيذية من ناحية أخرى<sup>(2)</sup>.

نظريا يُشكل حق إنشاء لجان تحقيق برلمانية وسيلة فعالة لممارسة الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، لذلك فهو مقرر للمجالس النيابية في جميع الدول سواء كان نظام الحكم فيها برلمانيا أو رئاسيا، إلى درجة أنه لا خلاف في أنه اختصاص أصيل يعود لها<sup>(3)</sup>، كما أنه من الواضح ما ينفي اللبس من حوله إلى حد أنه لا يطرح بشأنه ومن حوله أي جدل.

(1) - جهاد زهير ديب الحرازين، المرجع السابق، ص54.

(2) - فيصل شنتاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الاردني-دراسة مقارنة-مجلة جامعة النجاح للابحاث (العلوم الانسانية) الاردن، المجلد 25، العدد 9، سنة 2011، ص2365.

(3) - للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- ملفي رشيد مرزوق الرشيد، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد التاسع والأربعون، أبريل 2011، ص331.

- حسين البحيري، الرقابة البرلمانية، بحث قانوني مقدم للموسوعة القانونية المتخصصة، ص18.

ويعود أصل تكريس هذا الحق إلى المبادئ الدستورية العامة الناتجة عن سلطة المجالس النيابية في التشريع والرقابة، لأن هذه الحقوق لا تظهر حكمتها ولا تُؤتي ثمرتها ما لم يكن للمجالس النيابية القدرة الكافية في الاستنارة والبحث والتحري عن المسائل والحقائق بنفسها قبل مباشرتها لاختصاصاتها الرقابية، ومادام الأمر كذلك تحرص أغلبية الدساتير على تقرير هذا الحق لصالح السلطة التشريعية، بل أن البعض من الفقهاء يذهب إلى أقصى من ذلك بالقول أن هذا الحق يبقى ثابتا ومعترفا به ومقررا للمجالس التشريعية حتى في حالة انعدام النص الدستوري الذي يقر بوجوده<sup>(1)</sup>. والدستور الجزائري النافذ حاليا هو واحد من الدساتير التي خولت البرلمان إمكانية إنشاء هذه اللجان الرقابية، وذلك بموجب المادة 180 منه " يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ". والقول بالمصلحة العامة يعني أنها تمس مختلف الأنشطة المرتبطة بمختلف القطاعات الوزارية طالما كانت لها علاقة بالمصلحة العامة، دون توضيح لمعايير دقيقة، بمقتضاها يمكن تصنيف المسائل التي تدخل في مفهوم المصلحة العامة وما لا يدخل منها في هذا المفهوم<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني

#### كيفية المبادرة بإنشاء لجان التحقيق البرلمانية

قبل التفصيل في الكيفية التي تتم بها عملية إنشاء لجان تحقيق برلمانية فإنه يجدر بنا في البداية الحديث عن ملاحظة غاية في الأهمية وهي أن دساتير العالم تميز بين نوعين من لجان التحقيق التي يبادر المجلس النيابي بتشكيلها وهما اللجان الدائمة ولجان التحقيق الخاصة<sup>(3)</sup>، فالأولى

(1) - يذهب الفقيه الدستوري الفرنسي Duguit إلى تأكيد ذلك بالقول "أن إجراء التحقيق حق طبيعي لكل مجلس تشريعي لأنه يكفي لتبريره الاستناد إلى النصوص الدستورية التي تمنحه حق اقتراح وإقرار القوانين، بحكم أنها ضرورية لتزويده بالمعلومات الصحيحة التي تمكنه من مباشرة حقه في الاقتراح والمبادرة، كما تمنحه الحق في مساءلة الحكومة سياسيا " وهو ما جرى العمل عليه في فرنسا إذ رغم خلو دستور 1875 من النص على هذه الوسيلة الرقابية فقد أجرى عرفنا البرلمان تحقيقات عديدة.

(2) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص183.

(3) - لقد كانت المادة السادسة من القانون الأساسي الصادر في 17 نوفمبر 1958 والمتعلقة بوظائف مجلسي البرلمان الفرنسي تميز بين نوعين من اللجان وفقا لموضوعهما:

**النوع الأول:** يتمثل في لجان التحقيق التي تشكل بغرض جمع المعلومات حول موضوعات محددة وتخضع للمجلس الذي أنشأها.

**وأما النوع الثاني:** فيتمثل في لجان الرقابة التي يتم تشكيلها من أجل فحص النشاط المالي والإداري والفني للمرافق العمومية وتخضع نتائجها هي الأخرى للمجلس الذي أنشأها.

اختصاصها محدد مسبقا بنص القانون أو الدستور حتى قبل وجودها، وينتخب أعضاؤها لفترة محددة من بين المجموعات البرلمانية المشكلة لكل غرفة برلمانية ويتم تجديدها بصفة دورية، أما لجان التحقيق الخاصة فهي لجان ظرفية يتم تشكيلها عند الحاجة إليها ينتهي وجودها بمجرد إعداد تقريرها وتقديمه إلى المجلس النيابي ليتخذ بشأنه قراره النهائي<sup>(1)</sup>، وإن كانت ممارسة التحقيق في النظام البرلماني لا تقتصر البتة على تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك، بل للبرلمان حرية الاختيار في أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة، أو أن يكلف به لجنة خاصة ينشؤها لهذا الغرض، مع أنه في إسناد التحقيق إلى إحدى اللجان الدائمة فيه من الفعالية والخبرة والجدية الكثير لرقابة العمل الحكومي، لما تتوفر عليه هذه اللجان من تخصص وخبرة ميدانية يسمح لها بالاطلاع عن قرب على خلفيات كل ما يجري من حولها، وهو ما يكفي من تحقق نتائج أكثر جدية وأحسن مصداقية<sup>(2)</sup>.

غير أن واقع اللجان الدائمة في غرفتي البرلمان الجزائري يشهد أنها لم ترتق بعد إلى درجة القيام بتحقيق يخص العمل والنشاط الحكومي رغم أن المادة 2/151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مكنتها من أن تستمع إلى أعضاء الحكومة ليسهل عليها القيام بمهمتها " يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة ". وذلك عن طريق مناقشة مشروع القانون محل الدراسة، حيث يمكن أن يتولى أعضاء اللجنة توجيه أسئلة مباشرة للوزير المعني، وعلى هذا الأخير الإجابة على كل الانشغالات المطروحة عليه، ولعل الغاية من كل ذلك هو محاولة معرفة كل ما يجري في كل قطاع وزاري ليتسنى اطلاع الرأي العام بها. ومن ثم فإنه يمكن القول أن دور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان الجزائري لا يتعدى مهمة تزويد البرلمان بالمعلومات والبيانات الضرورية للعمل التشريعي عن طريق التقارير التشريعية الرسمية المتمثلة في التقارير التمهيدية والتقارير التكميلية المرتبطة بالنص محل الدراسة<sup>(3)</sup>.

= وقد ظل هذا التمييز قائما إلى أن صدر قانون 20 يونيو 1991 والمعدل للمادة السادسة من المرسوم رقم 1100 لسنة 1958 والذي بموجبه تم دمج اللجنتين (التحقيق والرقابة) في لجنة واحدة هي لجنة التحقيق، ومن ثم فلا يوجد في فرنسا الآن سوى لجان التحقيق. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد التاسع والأربعون أبريل 2011، ص 329-330.

<sup>(1)</sup> - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 132.

<sup>(2)</sup> - ففي بريطانيا تكتسي هذه اللجان أهمية بالغة في رقابة العمل الحكومي عن قرب، وتمثل لجنة المالية أهم لجان البرلمان التي تسهر على رقابة الجهاز الحكومي. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع. أنظر:

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 424-425.

<sup>(3)</sup> - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 247.

لذلك تم التركيز في النظام الجزائري على إنشاء لجان تحقيق خاصة تتولى معالجة بعض المسائل التي تثير جدلا من حولها، ويتم تشكيل هذه اللجان بناء على اقتراح يقدم من طرف مجموعة من النواب حدد عددهم المشرع الجزائري بـ 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من مجلس الأمة<sup>(1)</sup>، حيث يودع طلب التشكيل لدى مكتب الغرفة المعنية، في حين نجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 قد حصر العدد المطلوب في 25 عضوا، على عكس النظام الداخلي لسنة 1997 الذي أغفل بتاتا عن تحديد هذا العدد، أما العدد المطلوب في فرنسا فقد تم تحديده بـ 30 عضوا في الجمعية الوطنية أو 21 عضوا في مجلس الشيوخ .

وبعد توقيع طلب تشكيل اللجنة بتحقيق العدد المطلوب يتم إيداعه لدى مكتب الغرفة المعنية، التي تقوم بدورها بالتصويت عليه إما بقبوله أو رفضه، وفي حالة ما تم قبوله يصدر قرار تشكيل اللجنة من بين أعضاء الغرفة المعنية، ولضمان مصداقية النتائج المتوصل وحيادها فإنه لا يحق أن يعين فيها النائب أو العضو الذي كان من بين الموقعين على لائحة إنشائها، ويكون التصويت بالاعتماد على الكيفية نفسها المطلوبة في إنشاء اللجان الدائمة<sup>(2)</sup>، وهنا قد يفتح الباب واسعا أمام الحكومة للتأثير على عمل هذه اللجان وتوجيه نتائجها وفقا للمصالح التي تخدم سياستها، بسبب التحكم في تكوينها على أساس أن الأغلبية البرلمانية غالبا ما تكون مؤيدة ومساندة لها، ثم تشرع مباشرة في تحديد إطار عملها، قبل البدء في إجراءات التحقيق وهو الأمر الذي نتولى توضيحه في الفقرة الموالية.

### المطلب الثالث

#### سلطات ونطاق لجان التحقيق

تكتسي لجان التحقيق في المجال الرقابي المخول للسلطة التشريعية أهمية كبرى، لأنها تُعتبر الوسيلة الفعالة التي يتمكن البرلمان من خلالها وبنفسه التحقيق في واقعة تدخل في اختصاصه، ليتمكن من إعطاء الحكم الصحيح والرأي الصائب بشأنها، وهذا دون انتظار التقارير والمعلومات التي قد تصله من المصالح الحكومية التي قد تتسم بالمجاملة والتستر عن بعض الهفوات الصادرة منها . ونظرا للأهمية التي تحوزها لجنة التحقيق أقر القانون العضوي، ضمانا للتنسيق، إعلام الغرفة التي وافقت على إنشاء اللجنة الغرفة الأخرى بذلك الإجراء. ولا يتأتى للجان التحقيق تأدية هذه المهمة

(1) - أنظر المادة 78 من القانون العضوي رقم 12/16 السابق الذكر.

(2) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري... الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 184.

إلا إذا تمتعت باختصاصات وسلطات تتيح لها أداء مهامها بأحسن صورة (فرع أول) كما يجب أن يكون من حق البرلمان إنشاء هذه اللجان في أي مجال كان (فرع ثاني).

### الفرع الأول

#### اختصاصات وسلطات لجان التحقيق البرلمانية

في إطار قيام لجان التحقيق البرلمانية بسلطاتها ومهامها فإنها تكون مخولة لأن تتولى التحريات والمعاینات اللازمة لتمكين من جمع المعطيات بشأن الموضوع محل التحقيق، حيث يسمح لها في هذا الإطار الاستماع إلى أي شخص ترى أن له فائدة في سماعه بما فيهم أعضاء الحكومة أنفسهم، وبالتالي فإنه في حالة تخلف هؤلاء الأشخاص وامتناعهم عن التجاوب مع ما تحتاجه اللجنة من معلومات وحقائق اعتبر ذلك تقصيرا جسيما منهم يدون ويسجل في التقرير المعد، وتحمل السلطة السلمية الوصية التي يتبعها المعني كامل مسؤوليتها عن ذلك التصرف<sup>(1)</sup>، ذلك أنه ليس لأعضاء هذه اللجنة ولا حتى للغرفة التي أنشأتها أية سلطة تمكنها من فرض طلباتها والتقييد بتوجهاتها نظرا لعجزها عن مواجهة السلطة التنفيذية التي تهيمن عليها (وتتغول) باستعمال أدوات كثيرة من قانونية وسياسية وحتى عملية تاريخية<sup>(2)</sup>.

والقول بتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها في حالة عدم تجاوب الجهات المعنية بالتحقيق مع اللجنة فيه دلالة واضحة على أن المشرع الجزائري أغفل وأهمل ترتيب أي أثر جزائي لإهمال المخالفين وتهاونهم في التعاون والتجاوب مع ما يقتضيه عمل اللجنة من معلومات وبيانات وحتى الإدلاء بحقائق وشهادات.

ويرجع سبب ذلك إلى أن عمل اللجنة ليس عملا قضائيا يتضمن حجية الشيء المقضي فيه وبالتالي ليس من اختصاصها القيام ببعض الإجراءات القضائية أو التدخل في مهام النيابة العامة كالأمر بتفتيش المنازل أو القيام بمصادرة الممتلكات، أو إصدار مذكرات توقيف.

هذا بخلاف ما ورد في القانون رقم 04/80 في مادته 27 التي أكدت على ضرورة امتثال الشخص المستدعى للاستماع إليه أمام لجنة التحقيق أو المراقبة، وأعطى اللجنة الحق في إمكانية إحالته على القضاء إذا واجهت من قبله حالة من الحالات المذكورة في المادة 27 من القانون المذكور سابقا<sup>(3)</sup>.

(1) - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 84 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(2) - السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 185.

(3) - تمثلت هذه الحالات فيما يلي:

ومن ثم فإنه قد يمتد الجزاء ضدهم إلى حد تطبيق قانون العقوبات بشأنهم عند الامتناع أو التخلف أو الإدلاء بشهادات على خلاف الواقع طبقا لأحكام المواد 235، 236، على أن كل هذه الصلاحيات تمنح وتسنَد إلى رئيس المجلس وليس إلى رئيس اللجنة<sup>(1)</sup> الذي له وحده الحق في مباشرة الدعوى العمومية بناء على طلب مكتوب مقدم من طرف رئيس هذه اللجنة.

كما لها الحق أيضا في معاينة أي مكان والاطلاع على أي معلومات أو وثائق لها علاقة بالموضوع محل التحقيق هذا ما نصت عليه المادة 85 من القانون العضوي رقم 12/16" تخول لجان التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها"، شريطة تقييد أعضائها والتزامهم بالسرية التامة، غير أنه لا يجوز لها الاطلاع على الوثائق التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يخص الدفاع والأمن الوطني أو المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، ففي هذه الوضعيات يجوز رفض تسليم وتقديم الوثائق المطلوبة في التحقيق، شريطة أن يكون هذا الرفض مبررا ومعللا من طرف الجهة المعنية<sup>(2)</sup>، الأمر الذي يفهم منه أن الجهة المخولة بتكليف المسألة على أنها تتعلق بالدفاع والأمن الوطني أو المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني من عدمه هي الجهة نفسها المكلفة بتسليم الوثائق والمستندات المطلوبة لعمل لجنة التحقيق، وهو ما يطرح إمكانية تعسف هذه الجهات واحتجاجها دائما بسرية الوثائق المطلوبة حتى يتسنى لها التهرب من التجاوب معها. أي أن ممارسة اللجنة لعملها يبقى رهين التكليف الذي تجريه هذه الجهات حتى وإن فرض المشرع على هذه الجهات تعليل وتسبب رفضها،

= - الذي لا يمتثل أمام اللجنة دون وجود لأي مبرر مشروع.

- الذي رفض الإدلاء بشهادته (باستثناء ما تعلق منها بالسرية)

- الذي شهد شهادة الزور وقام بتهريب الشهود. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- لمعيني محمد، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009، ص76.

(1) - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص134.

(2) - وإن كان الواقع العملي الممارس في الجزائر قد يخالف ذلك تماما ولا أدل على ذلك ولا أوضح من فشل جميع

لجان التحقيق التي أنشئت في ظل دساتير 1976 و1989 و1996 في الوصول إلى نتائج تكشف تقصير ومسؤولية

الحكومة، وبالتالي تبقى فاعلية هذه اللجان محدودة بعيدة عن تأدية الدور المطلوب منها لأسباب تعود من دون أدنى

شك إلى ضعف صلاحياتها وصعوبة الوصول إلى البيانات والمستندات، نظرا لعدم تفاعل الجهاز الحكومي معها أو

حتى قيامه بإخفاء وثائق وحقائق خاصة تلك التي تكون لها علاقة مباشرة بعمل لجنة التحقيق وغيرها من الأدلة

المطلوبة، وعدم القدرة في الزام الشهود بالحضور أمام اللجنة، واقتناع بعض أعضاء اللجان إلى الكفاءة المطلوبة،

وتدخل أعضاء الحكومة في تشكيل اللجان، واعاقه عملها بعدم التعاون معها، وإطالة فترة عمل اللجنة حتى تموت

القضية وتتغير المعطيات. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- سعيد بوشعير،... الجزء الرابع، المرجع السابق.

إلا أنها في كل الأحوال لا تملك لجنة التحقيق البرلمانية أية وسيلة من شأنها الضغط على الجهات المعنية بتسليم الوثائق لدفعها إلى التغيير موقفها بما يمكنها من الاطلاع على ما تريده.

## الفرع الثاني

### مجال ونطاق عمل لجان التحقيق البرلمانية

اختلف الفقهاء حول تحديد مجال التحقيق البرلماني، فمنهم من أقر أن التحقيق هو حق للبرلمان يمارسه على أي موضوع يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ويحافظ عليها، ومنهم من يرى أن البرلمان يقوم بالتحقيق في صحة المعلومات والبيانات التي تقدمها الحكومة حول نشاطها المباشر أو نشاط قطاع من القطاعات التابعة لها، ومرد ذلك أن تحديد الأمر المراد التحقيق في شأنه بأنه يعتبر من المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس هو الفيصل في معرفة نطاق التحقيق البرلماني أو الحدود المسموح له بالعمل ضمنها دون غيرها مما لا يحق للمجلس التحقيق من أجلها<sup>(1)</sup>. ومن جهة أخرى يتحدد نطاق لجان التحقيق من الناحية الزمنية بمعرفة المدة التي ينبغي على اللجنة انجاز عملها وتقديم تقريرها خلالها.

هكذا يمكن أن نبحت نطاق عمل لجان التحقيق البرلمانية بالنظر إلى زاويتين أساسيتين، بالنظر إلى المواضيع التي تتولى اللجنة رقابتها (أولا) وبالنظر إلى المدة الزمنية التي يجب عليها إنجاز وتقديم تقريرها المفصل خلالها (ثانيا)

### أولا - تكفل لجان التحقيق برقابة العمل الحكومي

من البديهي القول أن هذه الآلية لا تنصب إلا على رقابة الأعمال التي تدخل في نطاق ما له علاقة بالمجال الحكومي، على أساس أن عمل هذه اللجان هو عمل سياسي وأن الحكومة هي الهيئة الوحيدة المسؤولة سياسيا أمام السلطة التشريعية، وبالتالي فمن حق البرلمان وفي أي موضوع يدخل في هذا النطاق إنشاء لجنة تحقيق لتتكفل بهذه المهمة، إلا أن ما يلفت الانتباه هو طابع المصلحة العامة الذي ينبغي أن تكتسبه القضية حتى يمكن لأعضاء البرلمان اللجوء إلى تشكيل لجنة تحقيق بشأنها، فربطها بهذا الطابع يثير عدة إشكاليات منها كيفية تحديد الجهة التي تتولى تكييف القضية على أنها تكتسي طابع المصلحة العامة أو أنها لا تكتسي ذلك، ما دام أن عبارة المصلحة العامة هي

(1) - فاطمة العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية، موقع إلكتروني، 2001.

مصطلح فضايف قد تسمح بتوسيع فرصة البرلمان بالتصدي للتحقيق في أي قضية<sup>(1)</sup> إذا كان المجلس النيابي هو الهيئة المخولة بتحديد وحصر ما يعتبر من المصلحة العامة وما لا يعتبر منها، وضمن هذا المساق فإن التحقيق لا تحده أية قيود طالما أن له علاقة بأعمال الحكومة، فيمكن أن يشمل كل مسألة يحتمل أن يكون فيها قصورا ماليا أو إداريا أو سياسيا يمس الجانب الحكومي<sup>(2)</sup>، أما إذا كانت الحكومة هي الهيئة المخولة بذلك فإننا نجد أن عبارة المصلحة العامة قد تحد من سلطة البرلمان من المبادرة بإنشاء هذه اللجان عندما تقدر الحكومة أن هذه القضية لا تكتسي طابع المصلحة العامة.

وما زاد الطين بلة والمسألة تعقيدا هو عدم قيام القانون العضوي رقم 02/99 الملغى ولا القانون العضوي رقم 12/16 الحالي بضبط وتوضيح هذا المصطلح، الأمر الذي جعله يقبل بالعديد من التفسيرات والتأويلات مما قد تفتح باب الصراع واسعا بين الحكومة والبرلمان فيما يخص من له الأسبقية في هذا التكييف.

وبغية تحقيق مهامها في إطار تناسقي وتشاركي فإنه ينبغي على رئيس الغرفة المعنية بتشكيل لجنة التحقيق إرسال طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة المعني قطاعهم بالتحقيق عن طريق الوزير الأول ليتسنى ضبط برنامج لذلك بالاتفاق معه (أي الوزير الأول)، أما إذا تعلق الأمر بالاستدعاءات الموجهة إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد إجراء المعاينات الميدانية والاستماع إليهم فإن هذه الطلبات ترسل مرفقة ببرنامج المعاينات والزيارات إلى المعنيين في القطاعات محل التحقيق عن طريق السلطة السلمية التي تتبعها هذه القطاعات<sup>(3)</sup>، وهذا حتى لا يكون هناك تداخل بين السلطات أو الصلاحيات وليتسنى لهذه الأخيرة ترتيب هذه الزيارات<sup>(4)</sup>.

ترتبيا على ما سبق سرده فإننا نقول أنه بالقدر الذي تتسع فيه سلطات لجان التحقيق وتوسع بقدر ما تقترب هذه الأخيرة من بلوغ الغرض الذي أنشأت من أجله.

(1) - محمد لمعيني، المرجع السابق، ص ص 19 - 20.

(2) - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 135.

(3) - أنظر المادة 84 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(4) - السعيد بوشعير، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 184.

ومع ذلك فإنه لا ينبغي للجان التحقيق التوسع في ممارسة مهامها إلى حد التدخل في أعمال وصلاحيات السلطة القضائية على أساس أن عملها لا يمكنه أن يمتد إلى مسائل فتح تحقيق قضائي بشأنها إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف<sup>(1)</sup>.

### ثانيا - إرتباط عمل لجان التحقيق بمدة زمنية محددة

عرفنا أن النطاق الموضوعي لعمل لجان التحقيق مرتبط بكل مسألة لها علاقة بالمجال الحكومي شريطة إرتباطها بتحقيق المصلحة العامة، أما عن النطاق الزمني الخاص بالمهلة التي على لجان التحقيق استغراقها لانجاز المهام التي أنشأت من أجلها فقد تكفلت الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية بتحديددها، التي وضحت بأن عملها يكتسي طابعا مؤقتا ينتهي بمجرد قيامها بإيداع تقريرها لدى رئيس الغرفة المعنية خلال مدة ليست بالطويلة، لأن في طول مدة عملها آثار سلبية تؤدي إلى أن تفقد كل من اللجنة والتقارير أهميته على أساس أن الإطالة بين مدة تكليف اللجنة بتقصي الحقائق وقراءة التقرير ومناقشته من شأنه أن يجعل الرأي العام ينسى طبيعة وأهمية المشكلة التي على إثرها قام البرلمان بإنشاء لجنة للتحقيق كما يمكن لأعضاء البرلمان أنفسهم نسيانها<sup>(2)</sup>.

ومن أجل تفادي كل هذه التأثيرات السلبية على عمل اللجنة ربط المشرع الجزائري بين مدة عملها وبين التقرير المعد من طرفها، إذ ينتهي وجودها بمجرد الانتهاء من إعداد هذا التقرير، الذي ينبغي في كل الأحوال إعداده في أجل لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ إنشائها<sup>(3)</sup>، أما إذا لم تنته من ذلك خلال هذه الآجال فقد مكنها المشرع من تقديم طلب إلى رئيس الغرفة المعنية يتضمن تمديد مدة التحري، والتي حددها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بستة أشهر إضافية على الأكثر ولمرة واحدة<sup>(4)</sup>، مع ملاحظة أنه لا يجوز إعادة تشكيل لجنة تحقيق أخرى لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها<sup>(5)</sup>، وهذا لتجنب التكرار أو التناقض في نتائج لجان التحقيق في حالة تعددها، بالإضافة إلى المحافظة على حسن سير المصالح العمومية بعيدا عن الضغط والتأثير وكثرة التشويش عليها.

(1) - أنظر المادة 80 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(2) - محمد لمعيني، المرجع السابق، ص 78.

(3) - أنظر المادة 81 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(4) - المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 200/06/30.

(5) - أنظر المادة 81 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

## المطلب الرابع نتائج عمل لجان التحقيق

عرفنا من خلال ما سبق سرده أن أهم ما يميز مهام لجان التحقيق البرلمانية هو طابعها المؤقت إذ ينتهي وجودها القانوني بمجرد الانتهاء من عملية التحقيق الذي قامت به، الذي تذكر فيه كل ما بذلته من جهود وما قامت به من إجراءات في سبيل انجازها للغاية التي قامت من اجلها، ومن ثم تذكر في هذا التقرير كل الأعمال والتحريات التي قامت بها والنتائج التي تم التوصل إليها مرفقة بجميع البيانات والمستندات التي تدعم وتؤيد ما ذهبت إليه، ومن ثم عد تقرير اللجنة بمثابة مستند رسمي توضح فيه كيفية انجازها لمهامها وتأكيدا على أهمية النتائج المتوصل إليها، تتم المصادقة عليه من قبل أغلبية الأعضاء، بعد ذلك يسلم هذا التقرير إلى رئيس الغرفة المعنية، ثم يبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع بعد طبعه على نواب المجلس الشعبي الوطني أو على أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة<sup>(1)</sup> ليتمكنوا من الاطلاع على ما جاء فيه من معلومات وحقائق دون الاكتفاء بالعرض الشفوي الذي يقدم إليهم في الجلسة الخاصة بمناقشة مدى صلاحية أو عدم صلاحية نشر هذا التقرير.

بيد أنه وفي خضم كل المجهودات التي يقوم بها أعضاء لجنة التحقيق في سبيل الوصول إلى المتسببين في الوقائع محل التحقيق، نجد أن المشرع الجزائري قد أغفل عن تبيان الجزاء المترتب عند إدانة تقرير لجنة التحقيق للوزير الذي كانت مصالحه محل التحقيق إذ لا وجود لأية مسؤولية سياسية يمكن تحريكها ضد هذا الوزير، الأمر الذي يجعل مجهودات اللجنة تذهب هباء منثورا ويعطي للحكومة المبرر في عدم الالتفات إلى هذه اللجان بالمرة، وهو ما يُعد تقصيرا فضيعا وقع فيه المؤسس الدستوري ينبغي تداركه في أقرب وقت حتى نعيد لهذه اللجان فعاليتها ومصداقيتها أو على الأقل تجاوب الحكومة مع أعضائها<sup>(2)</sup>.

كما اكتفى المشرع الجزائري من جهة أخرى بالنص على أن مناقشة النواب أو الأعضاء لتقرير لجنة التحقيق ينصب حول مسألة واحدة هي نشر هذا التقرير أو عدم نشره، وبناء على هذه المناقشة يمكن للغرفة المعنية أن تقرر نشر هذا التقرير كليا أو جزئيا، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء اللجان

(1) - هذا ما عملت المادة 86 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر على توضيحه.

(2) - ليلية فلو، العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية - مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون دستوري وأنظمة سياسية، جامعة سعد دحلب البلدية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009، ص 26.

البرلمانية وأخذ رأي الحكومة بذلك، ومن ثم فإنه بسبب السرية التي قد يقوم عليها هذا التقرير فإن نشره للرأي العام للاطلاع عليه لا يتم تلقائيا بمجرد المصادقة عليه من طرف اللجنة، وإنما يتم ذلك بعد المرور بعدة إجراءات وخطوات وضحتها المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر، إلا أنه وقبل توضيح هذه الإجراءات وتبيان آثارها على الحكومة لابد من الإشارة إلى مسألة غاية في الأهمية ألا وهي فوائد نشر هذا التقرير للرأي العام للاطلاع عليه، إذ أنه يعد بمثابة ضغط يمارس على الحكومة لإرغامها على مراجعة أعمالها وتصرفاتها لتفادي استمرار الأخطاء التي وقعت فيها أو تكرارها في المستقبل، وهذا حتى لا تستغل أحزاب المعارضة النقائص والاختلالات الموجودة لمطالبة رئيس الجمهورية ببتحيتها أو قيامها بتحريك إجراءات ملتزم الرقابة ضدها.

وبالعودة إلى إجراءات نشر تقرير لجنة التحقيق من عدمه نقول أنه على المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، الفصل في ذلك من دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ويكون ذلك بعد عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق يُبين ويوضح فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا<sup>(1)</sup>، وقد ألزم هذا القانون - كما قلنا - أخذ رأي الحكومة بخصوص مسألة النشر من عدمها، وعلى الرغم من أن الرأي الحكومي لا يعدو أن يكون رأيا استشاريا لا يلزم اللجنة في شيء، إلا أن ذلك يُشكل تأثيرا وضغطا عليها وتوجيها لعملها بما يخدم توجهات ومصالح الحكومة التي تهمل فقط للتقارير التي تُبيض سياستها، مادام أنه قد يكون الباعث على تشكيل لجان التحقيق من البداية هو مساندة الحكومة نفسها في مواجهة قضية ما بغية التقليل من حدة الانتقادات الموجهة إليها وتبريد المشاعر المتأججة ضد سياستها بشأن هذه القضية، حتى يتم الوصول إلى تبرئتها وتلميع صورتها أمام الرأي العام، وذلك عوض جمع القرائن والأدلة لإثبات خطئها وسوء تصرفها بشأن القضية محل التحقيق من أجل دفعها لإصلاح الاختلالات القائمة في أدائها وكذا تفادي الأخطاء المرتكبة من طرفها<sup>(2)</sup>، لأنه لا يعقل أن توافق الحكومة على نشر تقرير قد يكشف أوجه المخالفات التي ارتكبتها والنقائص التي اعترت عملها، ولعل هذا من شأنه كذلك التقليل من دور النواب في تقديم وسرد كل النتائج التي توصلوا إليها بعد قيامهم بمهمة التحقيق<sup>(3)</sup> تجنباً لإحراج الحكومة عند مواجهتها بنتائج اللجنة التي قد تدين سياستها.

(1) - أنظر المادة 87 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(2) - مولود ذبيح، المرجع السابق، ص 269.

(3) - لمعيني محمد، المرجع السابق، ص 87.

وفي الأخير يمكن القول أنه على الرغم من أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه لجان التحقيق البرلمانية في رقابة وتوجيه العمل الحكومي في الأنظمة البرلمانية بحكم الصلاحيات الواسعة التي زودت بها، بما يضمن فعاليتها وقوتها في تحقيقها الغاية التي أنشأت من أجلها، إلا أنه باستقراء تطبيقات التحقيق البرلماني في التجربة الدستورية الجزائرية وفقا للضوابط والحدود التي بينها الأحكام الدستورية والقانونية يتضح ضعف اعتماد مجلسي البرلمان على هذه الوسيلة الرقابية في متابعة النشاط الحكومي مما أدى إلى إفراغها من محتواها، إذ أن مجلس الأمة ومنذ وجوده كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري بموجب دستور 96 أحجم تماما عن توظيفها بينما وُظفت في المجلس الشعبي الوطني بصورة محتشمة لا تكاد تذكر.

بل ونظرا للهيمنة الممارسة من السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، أصبح مفعولها لا يتعدى مهمة الاستعلام والاستفسار عن بيانات ومعلومات كانت غامضة بالنسبة لممثلي الشعب، خاصة في الحالة التي يتم فيها رفض نشر التقرير المنجز من طرفها، ومن ثم بقيت هذه الآلية بمثابة الوسيلة ذات الأثر المحدود إن لم نقل المعدوم، ينتهي دورها بمجرد تقديم تقرير جاف لا يستطيع النواب بمقتضاه حتى معاقبة الوزير محل التقصير ناهيك عن المساس بوجود واستمرارية الحكومة ككل، لذلك يمكن القول أن تقارير لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر - على غير ما هو متعارف عليه في النظم البرلمانية العريقة - تحولت إما إلى مساندة ومدعمة لخيارات الجهاز الحكومي ومبررة لتصرفاته وأعماله وإما إختفاء هذه التقارير وعدم وجودها بالمرّة.

## الفصل الثاني

### الوسائل الموجبة للمسؤولية السياسية للحكومة

انتهينا فيما سبق أن السؤال والاستجواب وإنشاء لجان تحقيق برلمانية كلها آليات توضع في يد البرلمان ليستقي منها المعلومات والحقائق التي تمكنه من الاطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية، وهذا بغية تمكين ممثلي الشعب من متابعة النشاط الحكومي بإستمرار وعن كثب، وكذا الحصول على البيانات والتوضيحات اللازمة من الحكومة حول مسألة من المسائل التي تهم الرأي العام.

وقد عرفنا أن هذه الآليات حسب نظامنا الدستوري لم يترتب على عملية توظيفها أية آثار خطيرة تمس الجهاز التنفيذي فتؤدي به إلى حد تحريك مسؤوليته السياسية، وهو أمر ساهم من جهة في ضعف فعالية المجلس التشريعي وجعله في تبعية شبه مطلقة للسلطة التنفيذية، لا يمكنه تصويب العمل والنشاط الحكومي، ومن جهة أخرى كرس قاعدة تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية التي لازمت النظام الدستوري الجزائري مع كل مراحل تطوره.

ولأجل تفادي هذا الوضع الذي شوه الحياة السياسية وأفقد ثقة الشعب في ممثليه ومنتخبه زُود المجلس التشريعي بآليات أخرى لعلها تسهم أكثر في فعاليته وتمحي عنه الآثار السلبية للآليات السابقة، فيتمكن من خلال توظيفها ممثلي الشعب من مراقبة الحكومة بصفة حقيقية بوصولهم إلى إثارة مسؤوليتها السياسية.

وننتجت هذه الوسائل وتمخضت من خلال صلاحية النواب في مناقشة مخطط عمل الحكومة عند بداية تشكيلها ( مبحث أول ) وكذا من خلال إلزام هذه الأخيرة ببيان سياستها العامة عند مرور سنة على وجودها ( مبحث ثان ).

## المبحث الأول

### عرض مخطط العمل الحكومي يشكل مسؤولية سياسية مزدوجة للحكومة

للحكومة في النظام الدستوري الجزائري مسؤولية مزدوجة ومضاعفة، فهي مسؤولة أمام رئيس الجمهورية من جهة وأمام المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى، حيث تم في هذا الإطار وضع آليات وميكانيزمات لمراقبتها ومساءلتها<sup>(1)</sup> من قبل كل منهما.

فمن جهة تبرز مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية على أساس أن تعيينها وكذا إنهاء مهامها كله مرتبط بإرادته وحدها كما عبرت على ذلك الفقرة الخامسة من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينتهي مهامه"، كما أنه تم حرمانها من تطبيق برنامجها السياسي واستبداله ببرنامج رئيس الجمهورية منذ التعديل الدستوري الذي تم في 2008، الأمر الذي جعلها في وضع غريب لا تحسد عليه سلطات ضعيفة واختصاصات محدودة، قلما نجد لها نظير في الأنظمة الديمقراطية، علاوة على ذلك فإن هذا الوضع يناقض تماما القاعدة الدستورية القاضية بأنه " حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية لتحدها" والتي تعني بمفهوم المخالفة أنه لا مسؤولية سياسية في حالة عدم امتلاك الحكومة للسلطة<sup>(2)</sup>.

ومن جهة ثانية أبقى هذا التعديل على مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان وذلك باشتراطه ضرورة مرور مخطط عملها على البرلمان لنيل ثقته ودعمه قبل مباشرتها لعملها، وهو ما جاءت به المادة 94 من الدستور بقولها: " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.

ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس

الجمهورية.

(1) - أفتوش إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008 ، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص6.

(2) - أنظر:

- Mouloud Mansour, le dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 février 1989, mémoire de magister, université d'Alger, 1995, pp. 105-110.

الأمر الذي يجعلنا نؤكد بأن مسؤولية الحكومة تعتبر مسؤولية مزدوجة بحكم أنها محشورة بين رئيس الجمهورية من جهة والمجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى، حيث يجب أن تنال ثقة الأول الذي يعينها ويمكن أن يعزلها، وثقة الثاني الذي يمكن أن يرفض الموافقة على مخطط عملها أو سحب الثقة منها بواسطة التصويت على ملتصق رقابة أو عدم التصويت بالثقة، بل أن هذه المسؤولية أمام الرئيس تعد مسؤولية مطلقة وأمام البرلمان هي مسؤولية نسبية يمكن تجاوزها بسهولة، وهو ما استوجب احترام قاعدة توازي الأشكال عند إنهاء مهام الوزير الأول والطاقتي الحكومي على أساس أن الحكومة تستمد شرعيتها من رئيس الجمهورية الذي يعينها ومن المجلس الشعبي الوطني الذي يوافق على مخطط عملها، ومن ثم كان من الضروري إشراك إرادتي رئيس الجمهورية والغرفة السفلى للبرلمان عند تنحيتها، وهو الوضع الذي دفع بعض الكتاب إلى القول أنه في إناطة السلطة التنفيذية بالرئيس وصلاحيته في تعيين وإقالة الوزير الأول وأعضائها جعل النظام الجزائري شبيه بما هو موجود في النظام الرئاسي<sup>(1)</sup>، أين تصبح الحكومة فيه عبارة عن سكرتارية دورها ودور الوزير الذي يترأسها تنفيذ السياسة الرئاسية، وبهذا الشكل فإن الرئيس يبدو بأنه السيد الوحيد المهيمن على السلطة التنفيذية وما وجود هرمية وتبعية بينه وبين الوزير الأول خير دليل على ذلك.

الأمر الذي يوضح لنا أن الحكومة ما هي إلا أداة لتحقيق الدور الريادي الذي يتحمل عبئه رئيس الجمهورية (مطلب أول) كما أن ضرورة مرورها على البرلمان عند أول ظهور لها لتزكيته يدل على أن مصيرها مرتبط من جهة ثانية بضرورة حصولها على هذه التزكية<sup>(2)</sup> (مطلب ثان).

(1) - يمتلك الرئيس في أمريكا مهد النظام الرئاسي دستوريا سلطة تعيين الوزراء بعد أن يأخذ مشورة ونصيحة مجلس الشيوخ وقد جرى العرف في أمريكا على أن يقبل مجلس الشيوخ كافة الترشيحات التي اختارها الرئيس ولا يعترض على ذلك، إذ لم يحدث في التاريخ الدستوري للولايات المتحدة حالات رفض فيها مجلس الشيوخ ترشيحات الرئيس إلا نادرا. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر: - حازم صادق، المرجع السابق، ص364.

(2) - لكن وبما أن الغرفة الثانية في الجزائر (مجلس الأمة) وكغيرها من بعض الغرف الثانية في الأنظمة العالمية محصنة من الحل، فهي إذن - وفي مقابل ذلك - لا يمكنها إسقاط الحكومة، ومن ثم تبقى هذه الأخيرة بمنأى عن احتمال تنحيتها بسبب رقابة الغرفة الثانية لأعمالها، وبالتالي فعرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة لا يرتقي إلى آثار مثلها أمام المجلس الشعبي الوطني، ومنه تكفي الحكومة بعرض مخطط عملها أمام مجلس الأمة الذي يمكنه إصدار لائحة لا تحوز قوة إجبار الحكومة على تقديم استقالتها. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر: - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص336.

## المطلب الأول

### الحكومة أداة لتنفيذ الدور الريادي لرئيس الجمهورية

ولم يتوقف الأمر عند حد قيام المؤسس الدستوري الجزائري بمنح رئيس الجمهورية سلطة تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه كما هو موضح بنص المادة 91 المذكورة أعلاه، بل واصل المؤسس الدستوري عملية تهميش دور الوزير الأول إلى حد أن أعضاء الحكومة التي يقودها لم يعد يتولى تعيينهم بنفسه وإنما يستشار فقط في هذا التعيين، إذ أن هذه المهمة يتولاها رئيس الجمهورية شخصيا، كما نصت على ذلك المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء في فحواها مايلي: " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.

ينسق الوزير الأول عمل الحكومة.

تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء.

إن هذا النص يبين لنا بوضوح أن الوزير الأول لدى تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، يستشار فقط في تعيين أعضاء الطاقم الحكومي، وهذا فيه إشارة واضحة وقاطعة بتبعية الطاقم الحكومي لرئيس الجمهورية مباشرة وليس للوزير الأول، ومن ثم فإن انتهاء مهامه يستدعي بالضرورة إنهاء مهامهم، كما أن هذا النص يوضح لنا من جهة أخرى أن الحكومة ملزمة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية خلافا لما كان عليه الحال قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 أين كانت الحكومة تقوم بتنفيذ البرنامج الخاص بها، لاسيما وأن ضبط الوزير الأول لمخطط عمله وعرضه أمام مجلس الوزراء الذي يجتمع برئاسة رئيس الجمهورية، قبل عرضه على التوالي أمام مجلس البرلمان المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فيه نوع من النفوذ الممارس من قبل رئيس الجمهورية على توجهات الوزير الأول وخياراته، إضافة إلى أن كل هذا يشكل دليلا حقيقيا على أن مصير بقاء هذه الحكومة متوقف بشكل كبير على ضرورة موافقة الرئيس على ذلك المخطط .

وهو ما يدفعنا إلى طرح تساؤل مهم ووجيه حول ما إذا كان هذا التعديل يعد تراجعا وانكماشاً عن الاستقلالية النسبية التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة في مواجهة رئيس الجمهورية قبل تعديل 2008 ؟ هذا من جهة، ومن جهة ثانية ما هو المركز الذي أصبح يحتله الوزير الأول داخل الجهاز التنفيذي بالمقارنة مع منصب رئيس الحكومة الذي تم استحداثه بعد التعديل الدستوري لسنة

1988<sup>(1)</sup>، ثم تبناه كل من دستور 1989 وأرضية الوفاق الوطني<sup>(2)</sup> وهذا الدستور الأخير لسنة 1996 المعدل عدة مرات كان آخرها سنة 2016.

إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 ومن بعده تعديل 2016 أحدثا تغييرا جذريا وعملا جوهريا على مستوى مركز صنع القرار داخل قطبي السلطة التنفيذية، وهذا بعد استحداثهما لمؤسسة الوزير الأول من جديد<sup>(3)</sup>، الذي على أساسه أصبحت الحكومة تخضع لنوع من المسؤولية الضمنية أمام رئيس الجمهورية بشكل أكثر بروزا من ذي قبل ( فرع أول)، كما أنها كلفت من الناحية الوظيفية بتطبيق وتجسيد برنامج الرئيس (فرع ثاني)

### الفرع الأول

#### المسؤولية الضمنية للحكومة أمام رئيس الجمهورية

تتحدد هذه المسؤولية عمليا بمجرد تحكم رئيس الجمهورية بزمام تعيين وتحتية الوزير الأول وكل طاقمه الحكومي.

(1) - المرسوم رقم 88-223 الصادر بتاريخ 05-11-1988 المتضمن نشر التعديل الموافق عليه في استفتاء 03-11-1988، ج ر رقم 45، الصادرة بتاريخ 05-11-1988، ومن المعلوم أن المؤسس الدستوري الجزائري وفي ظل الدستورين الأول والثاني رفض ثنائية السلطة التنفيذية، وهذا رغم إلزامية رئيس الجمهورية في ظل دستور 76 وحسب المادة 113-2 بتعيين وزير أول بقولها " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزيرا أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء، ويمارس الوزير الأول اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية". للعلم أن هذه المادة قبل تعديلها سنة 1979 كانت تجعل مسألة تعيين وزير أول سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، حيث كانت تنص على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أول". وتطبيقا لأحكام النص الدستوري الاختيارية تم تعيين أول وزير أول في الجزائر في 8 مارس 1979 هو العقيد محمد بن أحمد عبد الغني الذي كان عضوا في مجلس الثورة مع هواري بومدين والشاذلي بن جديد وغيرهم وبعد أن رسم هذا المنصب بشكل الزامي أعيد تجديد الثقة في نفس الوزير مرتين إلى غاية أن انتقل هذا المنصب إلى عبد الحميد الأبراهيمي، لذلك نلاحظ أن هذه المادة بقيت حبرا على ورق ولم تستغل لإقيل التعديل بزمن قريب، وحتى بعد التعديل ولما عين الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية بقيت السلطة الفعلية والحقيقية ورئاسة الحكومة بيد رئيس الجمهورية وحده، والوزير الأول المستحدث بهذا التعديل فلم يرق إلى سلطة، وبقي يمارس صلاحيات التفويض التي جعلت منه وزيرا مثل باقي الوزراء لا أكثر. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري...، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص-ص، 380-382.  
- عمر شاشوة، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستوري الجزائري لسنة 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص32.  
وكذلك أنظر: عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2013، ص108.

(2) - المرسوم الرئاسي رقم 94-44 بتاريخ 31-01-1994، الذي يتضمن تمديد مدة رئاسة الحكومة، ج ر رقم 07، الصادرة بتاريخ 02-02-1994.

(3) - فمنصب الوزير الأول كان موجودا في دستور 76 حسب الفقرة الثانية من المادة 113.

### (أولاً) -تحكم رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وطاقمه الحكومي

بداية نقول أن أغلب الدساتير تعترف لرئيس الدولة بحق تعيين رئيس الوزراء، وبالتالي فتعيين الوزير الأول الجزائري من قبل رئيس الجمهورية ليست بدعا عليه فقط، غير أن طريقة التعيين هذه تتفاوت وتختلف باختلاف النظام السياسي الذي تطبقه الدولة، فضلا عن بعض العوامل المؤثرة في طبيعة نظام الحكم، لاسيما تطور القواعد والمبادئ الدستورية العامة التي تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هكذا فإن صلاحية رئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول قد تكون واسعة وهامة في بعض الدساتير حتى أنها تصبح أبعد من الأحكام الدستورية نفسها، بينما تكون هذه الصلاحية ضئيلة فتتحول إلى صلاحية شكلية لا تؤثر على الشخصية المراد لها شغل هذا المنصب، وذلك عندما تناط بالبرلمان أو الهيئة الناخبة مهمة الاختيار الفعلي لرئيس الوزراء، بحيث يقتصر دور رئيس الدولة على إصدار مرسوم التعيين<sup>(1)</sup>. ومن هذا المنطلق فإن السؤال المطروح في هذا الصدد يتعلق بمدى حقيقة وجود ثنائية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري من جهة؟ وكيف يتم تجسيد مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية من جهة أخرى؟

#### 01-السلطة التنفيذية بين الثنائية النظرية والأحادية الفعلية

الحكومة في النظام الجزائري كهيئة جماعية وعلى الرغم من أنها برزت للوجود قبل وجود مؤسسة رئاسة الجمهورية، حيث يتعلق الأمر هنا بكل من الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية التي تأسست خلال الثورة التحريرية وتلك المعينة من طرف المجلس التأسيسي بعد الاستقلال<sup>(2)</sup> تطبيقا للمادة 02 من لائحة هذا المجلس التي نصت على أن يعين المجلس التأسيسي رئيس حكومة يتكفل بدوره بتشكيل حكومته عن طريق إعداد لائحة للأشخاص المقترحين كأعضاء للطايم الحكومي. ويقوم بعد ذلك بعرضها على المجلس التأسيسي للتصويت عليها.

(1) - حيث أن سلطة رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء هي سلطة مقيدة ومحدودة في النظام البرلماني، ويتمثل هذا القيد في وجود أغلبية برلمانية تؤيد الشخص الذي وقع عليه الاختيار سواء أكانت هذه الأغلبية من حزب واحد أو من عدة أحزاب إئتلافية، وبالتالي رئيس الدولة يتبع هذه الأغلبية وجودا وعمدا في اختيار الشخصية التي تتولى رئاسة مجلس الوزراء. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- ساجد محمد الزاملي وعلي يوسف الشكري، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها، مجلة الحقوق، جامعة الكوفة، كلية الحقوق، ص2.

- علا عبد العزيز، دور رئيس الدولة في إختيار رئيس مجلس الوزراء وإنهاء ولايته في دستور العراق لسنة لعام 2005- دراسة تحليلية مقارنة- مجلة الكوفة، العدد 19، 2006، كلية الحقوق، جامعة الكوفة، العراق، ص259.

- فقير محمد، المرجع السابق، ص9.

(2) - عمار عباس، المرجع السابق، ص107.

إلا أنه وبعد ظهور منصب رئيس الجمهورية بمقتضى دستور 63 وإسناد السلطة التنفيذية بقطبيها -رئاسة الحكومة ورئاسة الجمهورية- له وحده<sup>(1)</sup> دون أن يتقاسم معه قيادتها أي أحد أو أية سلطة أخرى، تم تكريس وحدة السلطة التنفيذية والقضاء بذلك على ثنائيتها.

هكذا ذكر رئيس الجمهور في هذا الدستور منفردا وبالتالي لم تتم الإشارة إلى ما يدل على وجود سلطة تنفيذية مزدوجة، ومع ذلك فإن مكانة هذا الأخير تشبه إلى حد كبير مكانة الوزير الأول كشخصية ثانية في السلطة التنفيذية في ظل الأنظمة البرلمانية، بحكم قيام المؤسس الدستوري آنذاك بتوظيف بعض المصطلحات التي توحي بأن رئيس الجمهورية يوجد في مرتبة التابع لجهة ما، كالعبرة التي ورد النص عليها في المادة 48 " تحديد سياسة الحكومة " لأن تحديد هذه السياسية يتم على أساس وجود قاعدة سابقة وأسمى وهي التي يحتلها الحزب الواحد وهو جبهة التحرير الوطني<sup>(2)</sup>، ويبرز ذلك أكثر بالرجوع إلى المادة 24 من الدستور التي تشير إلى المكانة التي تحتلها جبهة التحرير بقولها " جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة... " ومن المعلوم أن مهمة تحديد سياسة الأمة تعتبر من الوظائف السامية التي تسند عادة لرؤساء الجمهورية عندما تكون لهم المكانة السامية والأولوية على من يلونهم في الجهاز التنفيذي<sup>(3)</sup>.

وهو ما تجسد حتى في ظل دستور 1976 ولو أن المرحلة الانتقالية التي تلت حركة 19 جوان 1965 عرفت ترأس السلطة التنفيذية من طرف رئيس الحكومة هو في نفس الوقت رئيس مجلس الثورة، التي بينت الممارسة العملية وأكدت أن تصرفه دائما كان كرئيس للدولة<sup>(4)</sup>، ومن ثم حدث تحول كبير لمركز القوة على مستوى السلطة التنفيذية<sup>(5)</sup>، إذ أصبحت الحكومة من خلالها لا تتمتع

(1) - حيث نصت المادة 39 من دستور 63 على أنه " تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية"، وتبنت الدساتير اللاحقة- وحتى الدستور النافذ حاليا- هذه التسمية، غير أنه في المرحلة الانتقالية التي غابت فيها مؤسسة رئاسة الجمهورية تم اتخاذ اسم رئاسة الدولة. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: - منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014، ص11.

(2) - تنص المادة 48 من دستور 63 على ما يلي: " يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها، كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقا لارادة الشعب التي يجسدها الحزب..."

(3) - سمري سامية، انتقاء ازدواجية السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد الرابع، ديسمبر 2015، ص 17.

(4) - عمار عباس، المرجع السابق، ص108.

(5) - مرجع نفسه، ص107.

بكامل الاستقلالية التي تسمح لها بممارسة مهامها واختصاصاتها الدستورية بصورة فعلية وحقيقية (1) بل وأكثر من ذلك تستمد وجودها الحقيقي من إرادة رئيس الجمهورية، وهو ما كان يعتبر أمرا طبيعيا يبرره نظام الأحادية الحزبية المكرس في ذلك الوقت، وهذا على الرغم من أن ظهور منصب الوزير الأول كان انطلاقا من دستور 76، لكن الأمر لم يعد منطقيا مع اعتماد التعددية الحزبية وظهور منصب رئيس الحكومة بعد التعديل الدستوري الذي جرى في 1988/11/03<sup>(2)</sup> والذي تكرر في دستور 89، ثم في الدستور النافذ حاليا دستور 96، حيث كان ينتظر من هاذين الدستورين -خاصة وأنها ظهرا في عهد التعددية- أن يعيدا توزيع الصلاحيات بين جهازي السلطة التنفيذية بما يحقق نوع من التوازن بينهما، بإعطاء رئيس الحكومة اختصاصات كفيلا بتغيير دوره من مساعد لرئيس الدولة، إلى القيام بالدور الحقيقي المنوط به في الأنظمة البرلمانية<sup>(3)</sup>، بما يضمن الوصول إلى تخفيف من حدة تركيز السلطة التي كانت ميزة النظام السياسي الجزائري في عهد الأحادية الحزبية، غير أنه لا شيء من هذا الطموح تم الوصول إليه، بل أن الواقع أكد خلاف هذا التفاؤل لأن الأمر تعلق هنا ب بروز ثنائية شكلية بعيدة عن الحقيقة كل البعد، بسبب الإبقاء على الدور المحوري لرئيس الجمهورية على مستوى السلطة التنفيذية وتحكمه بشكل يكاد يكون مطلقا في رئاسة قطبي السلطة التنفيذية بما فيها الحكومة، لأن القبول بالتعددية لم يأت كنتيجة أفرزتها التجربة والواقع بوجود قناعة حقيقية بضرورة التوجه نحو هذه الممارسة، بل كانت مجرد مسابرة لمعطيات دولية وداخلية أثرت على مستوى القيمة القانونية والفعلية للنصوص التي تضمنتها<sup>(4)</sup>، من هنا ترسخت شكلية الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية بصورة أوضح عند العودة مرة أخرى إلى التسمية القديمة لرئيس الحكومة بنفس الصيغة التي كانت قائمة في عهد الأحادية الحزبية ألا وهي تسميته بالوزير الأول بعد التعديل الذي جرى في 2008، هذا التعديل أكد واقعا كان سائدا فعليا من قبل، ألا وهو صورية وشكلية الدور

(1) - وتظهر تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية أكثر في بنية ومحتوى الدستور ذاته الذي لم يخصص لها فصلا خاصا بها، بل تطرق لها رفقة رئيس الجمهورية مما جعل الاعتقاد السائد هو اعتبارها مجرد جهاز تابع لرئاسة الجمهورية. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- عمار عباس، المرجع السابق، ص 124.

(2) - وقد كان قاصدي مرباح أول رئيس للحكومة في تاريخ الجزائر في ظل ازدواجية السلطة التنفيذية بعد مرحلة الأحادية الحزبية.

(3) - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 85.

(4) - سمري سامية، المرجع السابق، ص 19.

الذي يؤديه رئيس الحكومة<sup>(1)</sup>، إذ تؤكد أن قيادتها تعود بالاسم فقط للوزير الأول، أما فعليا وواقعيا تعود رئاستها لرئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، وقد برز التوجه في القضاء على وجود حكومة منافسة لرئيس الجمهورية بوضوح مع تصريحات الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بمجرد توليه السلطة السياسية بداية من عام 1999 والتهيئة فيما بعد لشخصنة هذه السلطة من خلال تركيزها في يده عمليا ثم تكريسها دستوريا منذ التعديل الذي مس الدستور سنة 2008<sup>(3)</sup>، عن طريق فرض برنامجه دستوريا وعمل على إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول كمنسق لعمل حكومة رئيس الجمهورية التي باتت لا تتمتع بأي استقلالية بل تتبع رئيس الجمهورية تبعية تكاد تكون مطلقة، فوجودها واستمرارها مرهون بقبول الرئيس لها وهو ما نتولى توضيحه في الفقرة الموالية.

## 02- حرية رئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول بين الاطلاق والتقييد

بعد انفراد رئيس الجمهورية وتحكمه في اختيار الوزير الأول وبقية الطاقم الحكومي بحرية كبيرة دون أن يتقيد عند القيام بهذه المهمة بأية قيود دستورية تحد من إرادته في هذا المجال إثر التعديل الذي وقع في 15 نوفمبر 2008 حُسم الخلاف الذي كان قائما بين رئيس الجمهورية ورئيس

(1) - عكس ما هو موجود في النظام السياسي الجزائري فإن الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية حسب النظام البرلماني تعتبر من أهم الركائز التي يقوم عليها هذا النظام، حيث أن تطبيقها في ظلها تجعل رئيس الدولة لا يتمتع بأية سلطات فعلية، بل أن سلطاته مجرد مهام اسمية، تاركا ممارسة السلطة الفعلية للوزارة (الحكومة)، وحتى ولو كان رئيس الدولة في ظل هذا النظام هو مجسد الأمة يصدر القوانين، ويبرم ويقر المعاهدات، ويوقع المراسيم، ويعين رئيس الوزراء والوزراء، ويحل البرلمان، إلا أنه لا يمارس سوى الجانب الرمزي لهذه الصلاحيات تاركا الجانب الفعلي في ممارستها لرئيس الوزراء، بحكم أن رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس رئيسا للحكومة، لأن رئيسها هو رئيس مجلس الوزراء، وهو شخص آخر غير رئيس الدولة. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- زيرك مجيد، المرجع السابق، ص ص 36-37.

(2) - أعتبر البعض أن التعديلات المدخلة على تنظيم وعمل السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري لسنة 2008 ليس إلا تكريسا قانونيا متأخرا لواقع سياسي معاش منذ وجود الأحادية الحزبية والتي لم تتغير رغم دخول الجزائر عهد التعددية الحزبية. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- BENGUERREH (A) " La constitution algérienne à l'épreuve de la revision", in ELWATAN, N°, 5489 du 23/ 11/2008, p. 23.

(3) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري...، المرجع السابق، ص ص 418 – 419.

الحكومة حول من له الأسبقية في هذا الاختيار لصالح رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، الشيء الذي استتبع وجود نوع من المسؤولية لهذه الحكومة أمامه، والتي برزت من خلال قدرته الكبيرة في تعيين وتحتية الوزير وبقية أعضاء الحكومة، خاصة وأنها تعتبر سلطة مطلقة لا حدود تقف أمامها ولا قيود تفرض عليها<sup>(2)</sup>، جاء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ليضيف شرط استشارة الأغلبية البرلمانية عند القيام بهذه المهمة، ولو أن نتائج هذه الاستشارة غير ملزمة بالنسبة للرئيس إلا أنها سوف تشكل في المستقبل قيودا دستوريا هاما على إرادة الرئيس في ممارسة اختصاص لطلما كان من المهام المحفوظة حصريا له، لذلك وبغية التفصيل أكثر فيما يخص مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية فإنه ينبغي التمييز بين مرحلتين أساسيتين مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 ومرحلة ما بعد هذا التعديل.

#### أ - مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016

في هذه المرحلة يمكن القول أنه مع غياب شروط موضوعية يمكن فرضها على رئيس الجمهورية عند اقامه على تعيين الوزير الاول وبقية الطاقم الحكومي حول هذا الاختصاص إلى سلطة تقديرية خالصة له<sup>(3)</sup>، الأمر الذي فتح المجال واسعا أمامه للهيمنة على هذا الاختيار حتى

---

(1) - لقد أثارت المادة 79 التي قضت قبل تعديلها أن " يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم ...." خلافات كبيرة في بعض الحالات بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية بشأن اختيار الوزراء ، لكن كان الحسم فيها دائما لصالح الأخير على حساب الأول، ومثال ذلك ما جاء في الرسالة الخاصة باستقالة رئيس الحكومة أحمد بن بيتور من على رأس الحكومة والمورخة في 26 أوت 2000 مخاطبا رئيس الجمهورية بالعبارات التالية:

« ...en ignorance de l'article 79 de la constitution, vous avez choisi l'ensemble des membres du gouvernement me privant de facto de la plus importante de mes attributions constitutionnels. »

أما بعد تعديل الدستور في 15 نوفمبر 2008 فلم يبق مجالاً للشك، إذ أصبحت المادة 79 تقضي صراحة بأن رئيس الجمهورية هو الذي يختار ويعين أعضاء حكومته. للمزيد من المعلومات فيما يخص هذا الموضوع أنظر:

- أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 71.

(2) - على الرغم من أن روح الدستور -حسب تعبير البعض- تقضي بأن يختار رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة من الأغلبية البرلمانية لأن الدستور يقتضي نيل مخطط العمل الحكومي ثقة هذه الأغلبية قبل أن تتمكن الحكومة من مباشرة مهامها تفاديا للانسداد السياسي. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- Brahimi Mohamed, *le pouvoir en Algérie et ses formes de xerssion institutionnelle O . P . U, Alger, 1995, P. 75.*

(3) - أنظر:

- Chagnollaud Dominique, *Droit constitutionnelle contemporain, Dalloz, Paris, 2009, p. 154.*

وصل إلى حد تعيين ما يشاء من الوزراء ليتولوا الإشراف على الحفائب الحكومية دون أن تتوقف هذه الحرية عند حدود اختيار الوزارات السيادية التي لها علاقة مباشرة بالمجالات التي تعتبر تحت مسؤولية رئيس الجمهورية دستوريا (كوزارة الخارجية والعدل والدفاع) بل تشمل كل الوزراء<sup>(1)</sup>.

لكن مع ذلك فالقيد الوحيد الذي نرى أن المؤسس الدستوري جاء به عند اختيار رئيس الجمهورية للطاقت الحكومية هو إلزامه باستشارة الوزير الأول عند قيامه بعملية الاختيار، استشارة تبقى نتائجها غير ملزمة بالنسبة له، مع أن الغريب في الأمر أن المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين أعضاء الحكومة بقيت تحمل كلها عبارة "بناء على اقتراح من رئيس الحكومة (الوزير الأول)..."<sup>(2)</sup> والأكيد أن هذا الاقتراح لا وجود له من الناحية العملية.

للإشارة هنا أن الحرية الممنوحة لرئيس الجمهورية تزداد اتساعا عندما يتطلب الأمر تعيين نائب أو نواب للوزير الأول على أساس أن نصوص الدستور لم تلزمه باستشارة أية جهة حتى ولو كان الوزير الأول نفسه، وهذا ما يعد انحرافا عن ضرورة التنسيق والتعاون معه، كون هؤلاء النواب هم مجرد مساعدين مباشرين للوزير الأول، كما بين ذلك النص الدستوري المتعلق بشأنهم الذي قضى بأن الغرض من تعيينهم "مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه"<sup>(3)</sup>، فكان من المنطقي أن يتم

(1) - سمري سامية، المرجع السابق، ص 15.

(2) - على الرغم من أن الفقرة الأولى من المادة 79 من الدستور الجزائري لسنة 96 بعد التعديل الواقع في سنة 2008 وقبل تعديل 2016 كان واضحا في تحديد دور الوزير الأول في مجرد الاستشارة حيث جاء فيها ما يلي "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول". وتجدر الإشارة هنا أن هناك فرق دستوري بين مفهومي التعيين *désignation* المستعمل في النص العربي وبين التسمية أو التنصيب *nomination* المستعمل في النص الفرنسي حيث أنه في الأنظمة النيابية التعيين يعتبر من صلاحيات رئيس الجمهورية كما هو موضح ومبين في هذه المادة وهو لا يجعل من الوزير الأول إلا مرشحا للمنصب، يتطلب تأكيده حصوله على تزكية بتصويت ايجابي من النواب، وعند حصول هذه التزكية يجري رئيس الجمهورية التسمية للوزير الأول، لأنه يتحتم عليه أن يسمي فقط الشخصية التي حازت على ثقة النواب، لهذا كانت التسمية أو التنصيب وسيلة بيد الرئيس لكن تأثيرها جد شكلي، لأنها لا تصل إلى درجة التعبير عن قوة قرار سياسي مستقل بكونها تأتي لاحقة ومرتبطة بالتزكية مكتفية بأسباب القرار الذي هو خيار سابق بقوة قانونية. هذا الخيار هو من اختصاص المجلس الشعبي الوطني، الذي له الحق في التصويت على مخطط العمل الحكومي بعد أن يتولى الوزير الأول عرضه أمامه، وبناءا على نتيجة التصويت يمكن للحكومة أن تباشر عملها في حال تصويت النواب بالأغلبية لفائدة هذا المخطط، وهو ما يعتبر تنصيبا للحكومة، أما في حالة حدوث العكس، أي عندما يتم رفض هذا المخطط من طرف المجلس الشعبي الوطني، فالوزير الأول يجب عليه أن يتقدم للرئيس باستقالة الحكومة استقالة جماعية. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- عمار عباس، المرجع السابق، ص 110. ذكر في الهامش رقم 01.

- ما سوف يأتي من هذه الأطروحة، ص 132 وما يليها.

(3) - تنص الفقرة السابعة من المادة 77 من دستور 96 المادة 91 بعد تعديل 2016 على أنه يمكنه أي (رئيس الجمهورية) أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، وينتهي مهامه"

إشراك المعني الأول بالتعامل معهم في هذا الاختيار على أساس أن المنطق العملي يتطلب أن يختار الوزير الأول الفريق الوزاري الذي سيعمل تحت إشرافه<sup>(1)</sup>، لذلك فإن المغزى من هذا الاستبعاد يبقى غامضا ومجهولا، وبعيدا عن ضرورة التنسيق والتفاهم بين الشخصيتين اللتين تقودان الجهاز التنفيذي، وبالتالي يمكننا أن نجزم أن مسألة التعيين هذه تخضع للسياسة الخاصة بالرئيس ولأرائه وتقديراته الشخصية لوحده.

ويبدو أن الطريقة المعتمدة في تعيين نواب الوزير الأول وبشكل أقل الوزراء تجعل مركز الوزير الأول ضعيف أمام نوابه ووزرائه لأنهم دائما سوف يشعرون بالتبعية لرئيس الجمهورية أكثر من شعورهم بالتبعية للوزير الأول<sup>(2)</sup>، ويبقى هذا الشعور قائما حتى لو كان النص الدستوري قد أقر له بتوزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة شريطة إلتزامه بأحكام الدستور<sup>(3)</sup>، حتى ولو كان هذا الشرط الأخير "احترام الأحكام الدستورية" المنصوص عليه في هذه المادة، حسب أحد المؤلفين<sup>(4)</sup>، يوحي فقط بضرورة احترام الوزير الأول للميدان المخصص لرئيس الجمهورية، لاسيما التعيين في مناصب وزير الدفاع ووزير الخارجية طبقا للفقرتين الثانية والثالثة من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وما عدا ذلك يبقى الوزير الأول مختصا وحرا في توزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة الآخرين<sup>(5)</sup>. إلا أننا نعتقد أن هذه الحرية تبقى دائما نسبية ومنقوصة لأنها مرتبطة

(1) - عبد الله بوقفة، النظم الدستورية-السلطة التنفيذية بين التعسف والتقييد-دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية الدول والحكومات، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2010، ص264.

(2) - أنظر كل من:

- أفتيش إبراهيم، المرجع السابق، ص 17.

- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، ص420.

(3) - أنظر المادة 1/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) - أنظر:

-Taleb (T) ; "Du monocephlisme de l'exécutif dans le regime politique Algérien" 2 partie, in R.A.S.J.E.P, n° 03, Alger, 1990, p. 722.

- ذكر في المرجع الخاص بأومايوف محمد، المرجع السابق، ص76.

(5) - من المعلوم أن الدساتير لا تنطوي على اجراء يتعلق بكيفية هيكله الحكومة، ومن ثم يعود أمر تحديد التأليف إلى الوزير الأول الذي يحدد بناء الحكومة وعدد الوزراء الذين تتألف منهم تركيبة حكومته والوظائف المسندة لهم، مع ملاحظة أن هذا الطرح لا ينسحب على الوزير الأول الجزائري. وبالتالي فإنه بالإضافة إلى الوزير الأول يمكن تحديد هيكله الحكومة كمايلي:

- وزراء الدولة: يعبر لقب وزير دولة على مرتبة شرفية، لهذا يمنح إلى بعض الوزراء مراعاة إلى شخصياتهم أو أنهم داخل الحكومة حساسيات سياسية دقيقة.

- الوزراء: يكلف كل وزير بإدارة شؤون وزارته ويساهمون كلهم في مداولات مجلس الوزراء.

باختصاص آخر بالغ الأهمية ألا وهو تحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة التي يتولاها بشكل مباشر رئيس الجمهورية باعتباره صاحب أعلى منصب في الدولة.

ليصبح رئيس الجمهورية من الناحية الفعلية هو من يتولى كذلك توزيع الصلاحيات والمهام على كل أعضاء الحكومة، لاسيما وأن تعيينهم في مناصبهم الوزارية يكون تقريبا في نفس اليوم الذي يتم فيه تعيين الوزير الأول، الأمر الذي يوحي أن إشراك هذا الأخير في توزيع المهام على الطاقم الحكومي ما هو إلا اختصاص نظري بعيد كل البعد عن الواقع بسبب عدم ترك الوقت الكافي للوزير الأول لتقديم رأيه لرئيس الجمهورية بعد استشارته من طرفه.

في مقابل ذلك نجد المؤسس الدستوري الفرنسي قد اعترف للوزير الأول بسلطة كبيرة في اختيار أعضاء حكومته، بحكم أن صلاحية رئيس الجمهورية حسب الدستور الفرنسي في هذا الاختيار هي خاضعة لإجراء التوقيع المجاور، حتى وإن كان الواقع كذلك، لاسيما في حالة وحدة الأغلبية، يدل على تقلص سلطة الوزير الأول في هذا المجال لصالح رئيس الجمهورية بدليل أن اختيار أعضاء الحكومة في السنوات الأخيرة كان دائما يطغى عليه توجهات واختيارات الرئيس<sup>(1)</sup>.

وما يجب أن ننبه إليه هنا أنه كان لرئيس الحكومة في الجزائر - قبل تعديل 2008 - دور كبير في اقتراح الوزراء على الرئيس<sup>(2)</sup> الذي يكتفي بإصدار مرسوم تعيينهم بناء على ذلك.

---

= - **الوزراء المفوضون:** يتواجدون بالقرب من الوزير الأول أو وزير معين، ويمارسون صلاحياتهم بتفويض من عضو الحكومة الملحقين به في نطاق المصالح المحددة لهم ويشاركون في اجتماع مجلس الوزراء.

- **كتاب الدولة:** يوضعون تحت تصرف الوزير الأول أو وزير معين، يباشرون أعمالهم بتفويض ولا يشاركون في مجلس الوزراء غالبا إلا في حدود الصلاحيات الموكلة إليهم. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

- عبد الله بوقفة، النظم الدستورية...، المرجع السابق، ص 264-265. ذكر في الهامش رقم 2.

(1) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 72.

(2) - ومع هذا فإنه من الناحية الواقعية فإن صلاحية رئيس الحكومة كانت محدودة، إذ لا يشمل اقتراحه جميع الوزراء، نظرا لاستمرار وجود وزارات محفوظة التعيين لرئيس الجمهورية دون أن يدخل اقتراح وزرائها صلاحية رئيس الحكومة وهو ما يعبر عنه بالوزارات السيادية في الدولة خاصة الوزارات الثلاث التالية: وزير الداخلية وزير الخارجية وزير العدل.

كما أن مسؤولية الدفاع الوطني يتولاها رئيس الجمهورية بحكم أنه القائد الأعلى للقوات المسلحة حسب المادة

2-1/91

للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

CF, H. Chalabi, *métamorphose d'une constitution, de la constitution programme à la constitution loi*, revue Soual, N 10, 1989, pp .30-31.

تأسيسا على ما سبق فإنه يحق لنا أن نتساءل عن مدى الصلاحية الحقيقية التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية عند اقدمه على هذا التعيين والاختيار وذلك طبقا للأحكام الدستورية وللواقع السياسي الموجود؟

من المؤكد القول أولا أن النصوص الدستورية كانت واضحة في هذا الشأن بإفصاحها على أن رئيس الجمهورية غير ملزم بأي قيد أو شرط في هذا المجال، حيث تقضي بأنه يعين الوزير الأول وبقية الطاقم الحكومي دون أن تضع له أية ضوابط أو حدود قانونية عند إجراء هذا التعيين<sup>(1)</sup>، بل أنها لم تلزمه حتى بإجراء مشاورات برلمانية أو حزبية عند إقدامه على اختيار الشخصية الكفيلة والجديرة بتولي هذا المنصب<sup>(2)</sup>، وهذا في حد ذاته يعتبر مظهرا بارزا من مظاهر سمو رئيس الجمهورية على مؤسسة الوزارة الأولى بل على كافة المؤسسات الدستورية بما فيها السلطة التشريعية المكلفة في الأصل برقابة عمل الحكومة.

إضافة إلى ذلك فإن احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين الوزير الأول والوزراء يتجسد كذلك من خلال نص المادة 87 من الدستور التي تمنع عليه تفويض سلطته في تعيين الوزير الأول وباقي الوزراء، حيث لا يجوز له في أي حال من الأحوال تفويض سلطته في تعيين الوزير الأول<sup>(3)</sup>. كما يمتد تدخل رئيس الجمهورية في الجزائر حتى إلى المصالح والأعوان المساعدين للوزير الأول كسلطته في تعيين الأمين العام للحكومة مما يجعل هذا الأخير بعيدا عن توجيه ومراقبة هؤلاء الأعوان، ليتحول الوزير الأول إلى مجرد معاون ومساعد لرئيس الجمهورية يمارس سلطة مشتقة من سلطته.

بهذا الواقع أعتبر رئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية لا أحد ينازعه في هذه المهمة وما وجود الوزير الأول إلا كمساعد ومعاون له لتنفيذ وتنسيق العمل الحكومي<sup>(4)</sup>، ومن ثم فبقاء الوزير الأول هو وحكومته مرتبط بضرورة حيازته على ثقة الرئيس قبل كل شيء، لأن الأمر

(1) - جاء في نص المادة 5/77 من دستور 96 قبل تعديله في 2016 على أنه من صلاحيات رئيس الجمهورية ما يلي:

" يعين الوزير الأول وينهي مهامه "

(2) - لذلك نجد أنه عند كل تعيين لحكومة جديدة كان يعيب بعض السياسيين على أنه يتم تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة بعيدا عن منطقتي التشاور الذي يقتضيه مبدأ الشراكة السياسية إن لم نقل منطق التعددية الحزبية، وذلك دون المساس بمبدأ الصلاحيات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية وبشكل أقل للوزير الأول.

(3) - أفتوش إبراهيم، المرجع السابق، ص18.

(4) - طيبي عيسى، المرجع السابق، ص16.

يتطلب وفاقا ضروريا بينهما وأن عدم تعاونهما وتفاهمهما يعرقل عمل النظام ككل، وهنا نتأكد من أنه من الصعوبة بمكان تصور تعيين وزير أول أو استمراره في منصبه ضد إرادة الرئيس، بل افتراضا كهذا لا يمكن حتى التفكير فيه، لأن تحققه يولد لا محالة تصادم بين الشخصيتين، وأثر ذلك بأن يرفض رئيس الجمهورية اعتماد كل التدابير اللازمة والضرورية لعمل وسير الحكومة<sup>(1)</sup>، مما يؤدي إلى شلل في عملها، لذلك فإن اختيار وتعيين الوزير الأول يبقى قائما على التقدير والاختيار الشخصي لرئيس الجمهورية بالدرجة الأولى ولمدى كفاءة وإخلاص هذا الأخير له وعلى مدى قدرته في تسيير وتنسيق العمل الحكومي كدرجة ثانية.

يظهر من خلال ما سبق أن الوزير الأول كان يعين ويعفى من مهامه بناء على سلطة رئيس الجمهورية التقديرية وليس للبرلمان أي دور في ذلك مع أنه كان من المفروض أن يلعب الدور الفعال في هذه العملية تفوق دور رئيس الجمهورية، كما أن هذه السلطة الرئاسية تمتد أيضا حتى إلى اختيار وعزل أعضاء الحكومة الآخرين. الأمر الذي يدفعنا إلى استنتاج نقطة أساسية وجوهرية وهي أن المسؤولية السياسية للحكومة تقام -نظريا- فقط أمام المجلس الشعبي الوطني، في حين أنها تكون مسؤولية -عملية- أمام رئيس الجمهورية ومع كل هذا فبوسع الرئيس حل المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>. ومع ذلك يمكن القول أنه حتى وإن كان رئيس الجمهورية يتمتع بحرية كبيرة في اختيار وتعيين الوزير الأول وطاقمه الحكومي، فإنه بحكم الواقع السياسي الموجود الذي يضع الحكومة في علاقة مباشرة مع البرلمان على أساس أنها مجبرة على نيل ثقته ودعمه، وبحكم كذلك أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وضامن استقرار المؤسسات والهيئات الدستورية والمجسد لوحدة الأمة، فإن عليه عند توقيع مرسوم تعيين الوزير الأول، البحث عن الشخص المناسب الذي سوف يحظى بثقة الأغلبية البرلمانية<sup>(3)</sup>، أو على الأقل ثقة الكتل السياسية الكبرى الممثلة في البرلمان، وبالتالي لا بد من توفر جملة من الشروط والاعتبارات في الشخصية المطلوبة لتولي هذا المنصب من أهمها الكفاءة والسمعة والانتماء السياسي وفي ظل هذا الشرط الأخير فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد أخذه بعين

(1) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 340.

(2) - عبد الله بوقفة، النظم السياسية-السلطة التنفيذية- بين التعسف والقيود...، المرجع السابق، ص 266.

(3) - في النظام البرلماني لا يكون رئيس الدولة حر في اختيار الوزير الأول وبقية الوزراء بل يكون مقيد بحتمية اختيارهم من بين أعضاء الحزب الفائز بالأغلبية، وبالتالي فتعيين الملك للوزير الأول في بريطانيا مهد النظام البرلماني لا يعدو كونه عملا شكليا لا أكثر، هذا ما يبين الطبيعة النظرية البحتة لهذا الاختيار.

الاعتبار لما اشترطت المادة 91 على رئيس الجمهورية استشارة الأغلبية البرلمانية كما سنقوم بتفصيله لاحقاً.

بناء على ما تقدم وعلى ما بينته الممارسة السياسية، نجد بأن رؤساء الجمهورية في الجزائر ومنذ سنة 1988 تاريخ تبني الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية لم يستقروا على قاعدة واحدة ولا على معيار ثابت عند اختيار وتعيين رؤساء الحكومات (الوزير الأول حالياً)، بل نجد قواعد متعددة واعتبارات كثيرة تؤخذ في الحسبان، إذ وفي بعض الأحيان تم الاعتماد على معيار الانتماء السياسي، وبالتالي تسمية رئيس الحكومة من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية<sup>(1)</sup>، ومرات أخرى لا يقيمون أية أهمية للانتماء السياسي فيتم اختيار رئيس الحكومة من الأقلية البرلمانية<sup>(2)</sup>، وفي أحيان ثالثة التركيز على عدم الانتماء الحزبي فيتم تعيين شخصية غير متحيزة لهذا المنصب<sup>(3)</sup>.

غير أن ما ينبغي التنبيه إليه أن الحرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في مجال اختيار من يراه مناسباً لتولي منصب الوزير الأول وبسبب تأثيرها بالمحيط السياسي الموجود، فإنها يمكن أن تتسع كما يمكن لها أن تنقلص، فهي تتسع كلما اقترنت الأغلبية البرلمانية بالأغلبية الرئاسية بحكم أن هذا الاقتران يتولد عنه وحدة في التوجه السياسي بين قيادة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية<sup>(4)</sup> الأمر

(1) - ومثال ذلك ترأس أول حكومة في عهد التعددية الحزبية كل من قاصدي مرباح ومولود حمروش وهما ينتميان إلى حزب جبهة التحرير الوطني الذي كل أعضاء المجلس الشعبي الوطني ينتمون إليه، بالإضافة إلى كون هاذين الشخصيتين ينتميان إلى النظام الحاكم آنذاك، بالإضافة إلى عبد المالك سلال الذي ينتمي سياسياً إلى حزب جبهة التحرير الوطني والذي قاد الحكومة عدة مرات في ظل أغلبية تابعة لحزبه.

(2) - ويتعلق الأمر هنا بتعيين السيد علي بن فليس في أوت 2000 كرئيس للحكومة وهو المنتمي إلى حزب جبهة التحرير الوطني الذي أصبح أمينه العام فيما بعد في ظل أغلبية برلمانية تابعة لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، علماً أنه كان في حوزة التجمع الوطني الديمقراطي (156 مقعد) في مقابل (62 مقعد) فقط لحزب جبهة التحرير الوطني، كما حدث نفس الشيء مع حكومة أحمد أويحي من التجمع الوطني الديمقراطي الذي تولى قيادة الحكومة مرتين 2003 وفي 2008 في ظل أغلبية المقاعد 199 ثم 136 تابعة لحزب جبهة التحرير الوطني. وللمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر كل من:

- عبد الله بوقفة، النظم الدستورية-السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود-....، المرجع السابق، ص ص 263-264.

- أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 64.

(3) - ويتعلق الأمر هنا بأحمد بن بيتور وإسماعيل حمداني الذين كانا على رأس الحكومة وهما خارج الانتماء السياسي.

(4) - أنظر:

LASCOMBE (m), " Le droid constitutionnel de la 5 République, Lahrmattane 8 edition, Paris, p 213. ذكر في المرجع.

أومايوف محمد، السابق، ص 63.

الذي يعطي رئيس الجمهورية ويمنحه حرية أكبر وتفويضا واسعا في اختيار الشخصية المناسبة لتولي منصب الوزير الأول<sup>(1)</sup>، بينما هذه الحرية تنقلص وتصبح اختيارات الرئيس عندها محدودة أو شبه معدومة عندما تعترض طريقه اعتبارات سياسية وتقف أمامه أسباب عملية تشوش على حريته في الاختيار ويكون ذلك عندما تبرز أمامه أغلبية برلمانية لتوجه سياسي منافسا له، ذلك أن هذه الأغلبية قد لا تقبل التعامل مع شخص - رغم ما يتميز به من كفاءة وسمعة وقدرة على التسيير والإدارة - جاء من خارج الانتماء لها، وهكذا ومع وجود كل هذه الاعتبارات يصبح رئيس الجمهورية غير متجاهل للأغلبية التي سوف تفرزها الانتخابات التشريعية عند إقدامه على هذا الاختيار، فتجده مضطرا في هذه الحالة لأن يلعب دور الحكم الوسيط بين الحكومة وبين هذه الأغلبية، وذلك ضمانا لاستقرار وبقاء هذين المؤسستين بعيدا عن الأزمات السياسية التي قد تدخل البلد في مشاكل كثيرة لا حل لها<sup>(2)</sup>، ولا يتحقق هذا الاستقرار ولا يُثبت له وجود في واقع الحياة العملية إلا بدفع البرلمان والحكومة إلى التعايش فيما بينهما والعمل جنبا إلى جنب، ومع الحرص دائما على تجاوز خلافاتهما لصالح الشعب صاحب السلطة والسيادة<sup>(3)</sup>، كل هذه المعطيات تكون حاضرة في ذهن الرئيس لما يريد الإقدام على هذا الاختيار، وهو ما يحتم عليه ويدفعه في التفكير مليا قبل المغامرة في تسمية الوزير الأول، لأنه عند اختيار شخص لا يحظى بدعم وتأييد الأغلبية البرلمانية أو لا يستطيع لم شمل الفرقاء السياسيين على أساس أنه لا يتميز بالمرونة الكافية التي تمكنه من التعامل مع مختلف

(1) - في هذا المجال يعطينا النظام الفرنسي المطبق من 1962 إلى 1986 أفضل الأمثلة، حيث استطاع رئيس الجمهورية أن يعتمد على الأغلبية الموجودة في الجمعية الوطنية، لأنها انتخبت من أجل التزامها بمساعدته وتعضيده، والحكومة تابعة له، وبالفعل فهو يختار من تلقاء نفسه الوزير الأول، وبالاتفاق معه، باقي الوزراء، ومن ثم فالحكومة لا يمكن لها أن تواجه الجمعية الوطنية إلا إذا حازت على ثقة رئيس الجمهورية. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر:

-Bernard chantibot, droit constitutionnel et science politique, 16 édition , arman cohin, 1999 , p :543.

- ذكر في المرجع التالي: -عزالدين بغدادي، المرجع السابق، ص 194.

(2) - ما دام أن النظام السياسي الجزائري يقوم على مبدأ التعددية الحزبية، فإن احتمال تحقق الأغلبية البرلمانية لأحد الأحزاب السياسية وارد، الشيء الذي يجعل رئيس الجمهورية يحتاج إلى ثقة ودعم هذه الأغلبية عند اختيار الوزير الأول وطاغمه الحكومي. للمزيد من المعلومات أنظر كل من:

- عمر شاشوة، المرجع السابق، ص43.

- عبد الله بوقفة، النظم الدستورية - السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود -....، المرجع السابق، ص 263. ذكر في الهامش رقم 2.

(2) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث...، المرجع السابق، ص ص، 386-387.

التشكيلات السياسية فيكون غير صالح لهذا المنصب، وبالتالي فمنطق التعددية الحزبية التي تبناها الدستور تقضي بأن يستمد الوزير الأول هو وحكومته شرعيتها من القاعدة الشعبية لأنهما يتحملان المسؤولية أمام البرلمان الممثل لهذه القاعدة، غير أنه لا ينبغي أن ننساق دائما وراء السؤال القائل، من هو الحزب الذي ينبغي أن يقود زعامة الحكومة بأن يكون الوزير الأول منتميا إليه؟، وإنما ينبغي أن يكون السؤال بصيغة أخرى هي من هو الحزب الذي ينبغي أن يستحوذ على تشكيل الحكومة - الوزير الأول وباقي الوزراء؟ لاسيما في ظل النظام الانتخابي المعتمد من طرف المشرع الجزائري عند توزيع مقاعد المجلس الشعبي الوطني على مختلف التشكيلات السياسية المشاركة في الانتخابات التشريعية والمتمثل في نظام التمثيل النسبي الذي لا يساهم في بروز أغلبية برلمانية مهيمنة لوحدها على البرلمان<sup>(1)</sup>، وحتى وإن وجدت هذه الأغلبية بمناسبة التحالف بين عدة أحزاب وتشكيلات سياسية، فقد حولها ذلك الوضع الناتج عن هشاشة المجلس الشعبي الوطني وضعف في أدائه الرقابي والتشريعي إلى أغلبية ائتلاف قائمة في معظم الأحيان على دعم ومساندة رئيس الجمهورية لا على أساس الاشتراك في البرامج والتشابه في الأفكار والقناعات<sup>(2)</sup> هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه كان لزاما على رئيس الجمهورية أن لا يتخلى عن ممارسة سلطاته وصلاحياته في مواجهة أغلبية متصلبة ومعارضة لتوجهاته متمسكة بأرائها ومواقفها، إذ يحق له اللجوء في نهاية المطاف وكآخر علاج إلى حل البرلمان واجراء انتخابات تشريعية مسبقة لعلها تأتي بأغلبية منسجمة معه والتخلص من الأغلبية الموجودة، لاسيما عندما يرى أنه لا جدوى من مسايرة هذه الأغلبية التي لا تزال مستمرة في عنادها

(1) - فنظام التمثيل النسبي وإن كان يشكل العدالة في التمثيل بحصول كل حزب على عدد من المقاعد البرلمانية يساوي نسبة الأصوات المحصل عليها في الانتخابات، لكنه في المقابل يؤدي إلى تشتيت مقاعد البرلمان بجعلها تقسم بين عدة أحزاب الأمر الذي يؤدي إلى عجز هذا النظام عن تحقيق أغلبية برلمانية متجانسة ومتناسقة. للمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر:

- آسي نزييم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 1999، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص 98.

(2) - هذا ما قام به السيد أحمد أويحي في عام 1997 إذ شكل أول حكومة ائتلافية مع أول برلمان تعددي في الجزائر، وكذلك السيد علي بن فليس في عام 2002، ونفس الوضع أكده السيد عبد العزيز بلخادم عام 2007 ومجددا السيد أويحي عام 2008، هذا الائتلاف بين الأحزاب سوف يخضع لضرورة ايجاد وضمان فعالية النشاط الحكومي كأثر ناجم عن نمط الاقتراع بالتمثيل النسبي، وتقوم هذه التحالفات على تنازلات متبادلة بغية تحقيق أغلبية قادرة على الحكم. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- عمر شاشوة، المرجع السابق، ص 43.

- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 344.

- آسي نزييم، مكانة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 99.

للرئيس برفض الاختيار الذي قام به، حتى يتسنى له الاحتكام إلى الشعب عن طريق دعوته إلى إجراء انتخابات تشريعية مسبقة من أجل تحكيمه ودفعه إلى الفصل في هذا الخلاف<sup>(1)</sup>.

وعموما فإن الوضعية التي توجد عليها الحكومة هي التي تفسر مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية، ومن ثم تفسر السلطة المعترف بها للرئيس من أجل تعيين ليس فقط الوزير الأول، وإنما كذلك كل أعضاء الطاقم الحكومي كما يمكنه وضع حد لمهامهم، لذلك فالفلسفة التي تحكم النظام السياسي الجزائري، لا ترتقي بالحكومة إلى حد المؤسسة القائدة التي تتحكم في سياسة الأمة لتسأل عنها فيما بعد أمام ممثلي الشعب في البرلمان، بل تجعلها مؤسسة ضعيفة تابعة لرئيس الجمهورية -الممثل الأعلى للأمة ورمز وحدتها- ومرتبطة به وجودا وعدما، وهو ما يؤدي بها إلى وجود صعوبة عملية في ممارسة الصلاحيات والوظائف الحكومية المنوطة بها بكل حرية واستقلالية.

وأخيرا فإنه في تقديرنا أن صلاحية التعيين حتى ولو كان يتمتع بها الرئيس بصفة مطلقة دون مشاركة من أية جهة، فإن الواقع العملي يستوجب عليه التحفظ والتأني وعدم التسرع في الاختيار والتعيين لشغل هذا المنصب، ومن ثم عدم التردد في استشارة أي جهة يقدر الرئيس ضرورة وأهمية استشارتها، كاستشارة رؤساء الأحزاب أو الكتل السياسية الكبرى أو أي من الشخصيات المهمة في الدولة للاستئناس بأرائهم وطروحاتهم في هذا الخصوص، وهو ما تم تكريسه فعلا بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 الذي ألزمه باستشارة الأغلبية البرلمانية كما سوف نوضحه في الفقرة الموالية.

#### ب - التعديل الدستوري لسنة 2016 وإلزامه بتقديم استشارة الأغلبية البرلمانية

نظرا للدور الكبير الذي تلعبه الأغلبية البرلمانية في تسيير مؤسسات الدولة ولاسيما في تفادي التصادم بين الحكومة والبرلمان<sup>(2)</sup>، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 أحدث تقدما ملحوظا في تعامل رئيس الجمهورية مع هذه الأغلبية عند إقدامه على عملية تعيين الوزير الأول، حيث ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية باستشارة الأغلبية البرلمانية عند قيامه بهذه المهمة، وعليه منذ هذا التعديل أصبح رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بعدما كان هذا الإلزام لا يتعدى الجانب السياسي فقط باستشارة الأغلبية البرلمانية قبل إقدامه على هذا الاختيار حيث جاء في الفقرة الخامسة من

(2) - حول هذا الموضوع أنظر ما سبق ذكره في الباب الأول من هذه الأطروحة.

(2) - أفطوش إبراهيم، المرجع السابق، ص 21.

المادة 91 من هذا التعديل أنه من بين المهام التي يضطلع رئيس الجمهورية بممارستها ما يلي: "يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه...."، ولعل المعزى المراد تحقيقه من وراء هذه الاستشارة هو إيجاد توافق حقيقي بين رئيس الجمهورية وبين الأغلبية البرلمانية فيما يخص الشخصية التي سوف تُحصى بمنصب رئاسة الوزارة الأولى، لاسيما وأن الوزير الأول ملزم دستوريا بعرض مخطط عمله على البرلمان للموافقة عليه قبل مباشرته لمهامه الدستورية، وأن أي رفض لهذا المخطط يكون أثره تقديم الوزير الأول لاستقالة حكومته لرئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، على هذا الأساس فإن رئيس الجمهورية لا يجد أية صعوبة في التوافق بينه وبين الأغلبية البرلمانية حول هذا الاختيار، خاصة عندما تكون هناك وحدة بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، هذه الوحدة لا تتحقق فقط في حصول حزب رئيس الجمهورية على أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني، بل يمكن أن تبرز كذلك حتى من خلال ائتلاف يجمع عدة أحزاب حول برنامج الرئيس الانتخابي<sup>(2)</sup>.

وفي إطار هذا الشرط يمكن لنا أن نتساءل عن كيفية تنفيذه من قبل رئيس الجمهورية عند اقدمه اختيار الوزير الأول؟ هل أنه ملزم باختيار زعيم الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية أو أي شخصية منه تحظى بشعبية واسعة؟<sup>(3)</sup>.

للإجابة على هذا التساؤل يمكن القول أنه طالما أن الدستور لم يُقيد رئيس الجمهورية بأي طريقة عند إجراء هذه المشاورة فإنه يتمتع بمجموعة من الخيارات وعديد من البدائل التي تجعله حر في اختيار الذي يراه صائبا اللهم مراعاة الشروط العادية كالقدرة والكفاءة والسمعة.

أما في حالة التعايش الحزبي الذي يتحقق بظهور أغلبية برلمانية منافسة لرئيس الجمهورية فإن هذا الأخير سوف يجد صعوبة في هذا الاختيار، بحكم أنه سوف يلقى معارضة من قبل الأغلبية البرلمانية إذ تصبح السلطة التقديرية الممنوحة له مرتبطة إلى حد كبير بالقوة السياسية الموجودة في المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup>، حتى وإن كان النظام السياسي الجزائري لم يعرف حالة التعايش الحزبي

(1) - أنظر:

- Lascombe (M), le premier ministre clef de voute des institutions, R.D.P, 1982, p. 157.

(2) - وخير مثال على ذلك هو التحالف الذي وقع في الجزائر ابتداء من سنة 2004 بين ثلاثة أحزاب سياسية هي (جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم) حول برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما سمي بالتحالف الرئاسي.

(3) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث،....، مرجع نفسه، ص، 386.

(4) - أفطوش إبراهيم، المرجع السابق، ص 24.

منذ دخول الجزائر مرحلة التعددية الحزبية، ولم يسبق للبرلمان وأن رفض الموافقة على برنامج رئيس الجمهورية، ومع ذلك فإن حدث هذا فسيكون الوزير الأول هو المدعم والمساند من قبل الأغلبية البرلمانية، وهي الوضعية التي تؤدي إلى مواجهة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية عند إدراج بعض النقاط في مخطط العمل الحكومي لا يرغب فيها رئيس الجمهورية، هنا لا يبقى أمام هذا الأخير إلا اللجوء إلى أحكام الدستور التي تسمح له بعزل الوزير الأول وحل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة قد تفرز أغلبية مساندة له في البرلمان، غير أن هذا المخرج لا يمكن التفكير فيه في حالة قبوله بالمعاشة<sup>(1)</sup>، ولعل رئيس الجمهورية لا يقدم على اختيار الوزير الأول إلا إذا توفرت فيه جملة من الشروط التي تؤهله لقيادة الحكومة بكل جدية والتي نذكر منها بالخصوص شرطي الكفاءة والسمعة.

من حيث الكفاءة: في ظل التعددية الحزبية وما تقضيه من وجود معارضة لمراقبة نشاط وعمل الحكومة<sup>(2)</sup>، فإنه يشترط لتسيير السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع أن يكون الشخص الذي سيتولى منصب الوزير الأول مؤهلا علميا ومتمرس سياسيا وخبيرا اقتصاديا ليقوم بتلك المهمة بنجاح.

ومن المعلوم أن الكفاءة المقصودة هنا لا تقتصر فقط على تحصيل شهادة جامعية أو تكوين علمي عالي المستوى تؤهل صاحبها لتولي ذلك المنصب، وإنما تستخلص هذه الكفاءة أيضا وتكتسب من خلال الممارسة والتجربة العملية والعلاقات الشخصية، يضاف لها بعد النظر ومدى قدرة الشخص على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول الناجعة لها بأقل تكلفة سياسية أو مادية أو كلاهما معا<sup>(3)</sup>. هكذا يتبين أن شرط الكفاءة هي شرط ضروري في شخص الوزير الأول لنجاحه في تنفيذ سياسته وإعطاء الفاعلية لكل الطاقم الحكومي واستمراره على رأس الحكومة.

أما بشأن السمعة: فهي شرط مرتبط ومكمل للشرط الأول، إذ لا يمكن الاستغناء عنه على أساس أن الشخص الذي سيتولى تلك المهمة ونتيجة لمهام المنصب الصعب المسندة إليه، سيكون محل أنظار ومراقبة ومتابعة من الكل (الشعب والحزب الذي ينتمي إليه ومن قبل معارضيه في المقام

(1) - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص ص 89-90.

(2) - عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 2009، ص 192.

(3) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث... المرجع السابق، ص 384.

الأول)، وبالتالي يتعين على رئيس الجمهورية عند اختيار الوزير الأول البحث والتقصي على الشخص المناسب الذي يلقي التأييد والدعم من قبل الأغلبية حتى يضمن نجاح سياسته في معالجة مختلف الانشغالات، أو على الأقل الذي لا يلقي معارضة واسعة النطاق، بأن يكون مؤهلا وقادرا على استمالة الأغلبية ولما لا كسب حتى تعاطف الأقلية وإلا فقد حتى القاعدة التي لم تتخذ موقفا منه في أول الأمر<sup>(1)</sup>

## ثانيا) - استمرار تحكم رئيس الجمهورية في مركز الوزير الأول والطاغم الحكومي عند إنهاء المهام

تبين لنا من خلال ما سبق أن رئيس الجمهورية يتحكم بشكل يكاد يكون مطلقا في اختيار الشخصية التي يراها مناسبة لشغل منصب الوزير الأول، دون أن يتقيد في ذلك بأي قيد دستوري أو قانوني يذكر، ماعدا قيامه باستشارة الأغلبية البرلمانية حسب ما حدده التعديل الدستوري لسنة 2016. فهل ينطبق هذا الوضع حتى على عملية إنهاء المهام؟ وهو ما نعكف على توضيحه وفقا لما يلي:

### 01 - انتفاء القيود الدستورية في عملية إنهاء مهام الوزير الأول والطاغم الحكومي

بعدما رأينا هيمنة رئيس الجمهورية على عملية تعيين الوزير الأول وبقية الطاغم الحكومي بقي لنا أن نتساءل عن مدى استمرار ممارسة هذه الهيمنة عند عملية تنحية وإنهاء مهام أي عضو في الطاغم الحكومي سواء تعلق الأمر بالوزير الأول أو غيره من الوزراء؟

بيد أنه قبل التطرق للإجابة على هذا التساؤل لا بد من التنبيه إلى أن هناك حالات عديدة وأسباب كثيرة تنتهي فيها مهمة الوزير الأول وبالتالي حكومته دون تدخل من جانب رئيس الجمهورية، حيث يكون ذلك في حالة الاستقالة العادية أو الناتجة عن رفض مخطط العمل الذي تقوده حكومته من طرف المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup> أو حجب الثقة عنه عندما يطلبها بمناسبة بيان السنوي للسياسة العامة<sup>(3)</sup> أو نتيجة لملتصم الرقابة<sup>(4)</sup> أو بسبب وفاته، وسوف نعود إلى كل هذه الحالات عندما نتطرق إلى مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

(1) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث،....، المرجع السابق، ص ص، 384-385.

(2) - أنظر المادة 95 من الدستور النافذ حاليا.

(3) - أنظر المادة 98 الفقرة الخامسة من الدستور النافذ حاليا.

(4) - أنظر المواد 4/98 و153، 154 و155 من الدستور النافذ حاليا.

وفي غير هذه الحالات فإن إنهاء مهام الوزير الأول هو سلطة تقديرية مخولة لرئيس الجمهورية، وإن كانت هذه السلطة مبطنة بالاستقالة، لأنه من الممكن أن تكون هذه الاستقالة بالأساس بناء على طلب رئاسي وقبول حكومي يتأتى نتيجة إرغام الوزير الأول على تقديم استقالة حكومته<sup>(1)</sup>، إلا أنه يمكن أن تتبدى الإقالة في صورة مباشرة دون أن ترتبط بالاستقالة<sup>(2)</sup>، وهو الأمر الذي فصل فيه المؤسس الدستوري حسب ما ورد في المادة 5/91 من الدستور النافذ حاليا التي بينت أنه من بين السلطات والصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية "تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه"، ومن نافلة القول كذلك أن عملية إنهاء مهام الوزير الأول تتبعها عملية إنهاء مهام طاقمه الحكومي بشكل رسمي، وإن كان لا يوجد ما يمنع الرئيس من إعادة تعيين كل أو بعض من كانوا في الحكومة السابقة في مناصب ضمن الحكومة الجديدة<sup>(3)</sup>.

لكن السؤال المطروح في هذا الصدد هل يمكن أن يمتد إنهاء المهام إلى الوزراء كلهم أو بعضهم من دون المساس بمنصب الوزير الأول؟ وإذا كانت الإجابة بنعم فهل يساهم الوزير الأول في هذه الإقالة باقتراحاته أم أنه تم استبعاد إرادته كلية من هذا التصرف؟

فيما يخص الإجابة على الشطر الأول من هذا التساؤل يمكن القول أنه ما دام رئيس الجمهورية هو الذي يعين وينهي المهام فإنه لا يوجد ما يمنعه دستوريا من ممارسة هذا الاختصاص، وضمن هذا التوجه ينبغي التقرير بأن الحكومة لما كانت مسؤولة أمام رئيس الجمهورية بحكم أنه من يتولى اختيار وتعيين أعضائها، فإن مهام إعادة تعيين بعض من كانوا فيها في مناصب ضمن الحكومة الجديدة تبقى سلطة تقديرية له<sup>(4)</sup>، كما أن إنهاء المهام قد لا يمتد إلى الوزير الأول وإنما يقتصر على عضو أو أعضاء في الحكومة سواء تعلق الأمر بنائب أو أكثر للوزير الأول أو بوزير أو عدة وزراء، لأنه لا يعقل كما يقول الأستاذ السعيد بوشعير "في ظل دستور أقر انتخاب رئيس

(1) - وحسبنا دليلا واضحا على ذلك، استقالة " أحمد أويحي" كي لا يواجه بالإقالة، ومن قبله "مولود حمروش" في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد.

(2) - والمثال الوحيد على ذلك في الممارسة السياسية الجزائرية هو إقالة حكومة " فاصدي مرياح" من قبل الرئيس الشاذلي بن جديد بصفة مباشرة، هذه الإقالة كانت محل جدال ونقاش من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الثالثة حول أحقية أو عدم أحقية الرئيس القيام بذلك.

(3) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث...، المرجع السابق، ص424.

(4) - بعد إقالة رئيس الجمهورية لعلي بن فليس من رئاسة الحكومة في ماي 2002، وتعيينه لأحمد أويحي كبديل عنه على رأس الجهاز التنفيذي، قام هذا الأخير بإعادة نفس التشكيلة الوزارية للحكومة المقالة، وقد برر ذلك عند تقديمه لبرنامج حكومته، بالطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري للمزيد من التفاصيل أنظر:

- عمار عباس، المرجع السابق، ص110. ذكر في الهامش رقم 4.

الجمهورية بالاقتراع العام السري والمباشر ومنحه سلطات متعددة منها تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة، القول بأن رئيس الجمهورية لا يمكنه أن ينهي مهام الطاقم الحكومي طالما أن الدستور لم يخوله ذلك الحق صراحة<sup>(1)</sup> " وما يدعم هذا القول وما يؤكد صحته هو القاعدة الشهيرة المعمول بها في القانون الإداري والتي يعبر عنها بقاعدة "توازي الأشكال"<sup>(2)</sup> والتي مفادها أنه من يملك حق التعيين يخول له القانون سلطة إنهاء المهام، ومادام الدستور لم يقيد سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة بأي قيد أو شرط ماعدا ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 من ضرورة استشارة الأغلبية البرلمانية، فإنه تطبيقا للقاعدة السابقة يملك رئيس الجمهورية سلطة واسعة في إنهاء مهام هؤلاء الأعضاء كلهم أو بعضهم متى رأى ذلك مناسبا دون الحاجة إلى تقديم أي تبرير أو تفسير عن ذلك إلا إخطاره للأغلبية البرلمانية.

أما فيما يخص الإجابة على الشرط الثاني من التساؤل المطروح والمتعلق أساسا بالدور الذي يمكن أن يلعبه الوزير الأول فيما يخص عملية إنهاء مهام الوزراء؟ بمعنى هل أن عملية إنهاء مهامهم سلطة محتكرة للرئيس دون مشاركة من الوزير الأول ولو بالمبادرة والاقتراح؟ أم أنه يمكن لهذا الأخير أن يساهم فيها ولو باقتراحه بغية تنوير وإرشاد الرئيس وتنبئيه إلى بعض النقائص التي تتعلق بوزير أو عدة وزراء.

الحقيقة أن النص الدستوري جاء خاليا من الإشارة إلى الإجابة على هذه التساؤلات، مما يعني نظريا، استبعاد ذلك، غير أن الواقع العملي والمهام والمسؤولية الملقاة على عاتق الوزير الأول، وبحكم أنه المشرف على عملية التنسيق بين الحكومة وبين رئيس الجمهورية، علاوة على قربه واحتكاكه الدائم مع الوزراء تجعله الشخصية الأولى التي يمكنها أن تقيم أداء كل عضو منهم، ومن ثم له أن يقترح على الرئيس إنهاء مهام عضو أو أعضاء من الحكومة بمجرد أن يلمس منهم تقصيرا أو تهاونا في أداء المهام المنوطة بهم في مجال التنسيق والفعالية وحتى الانضباط، ومع ذلك فإن الكلمة الفصل في هذا المجال تعود بالخصوص للرئيس الذي نعتقد بأنه، حفاظا على فعالية الطاقم

(1) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث....، المرجع السابق، ص395.

(2) - أنظر:

- Hartani Amine, *le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, thèse du doctorat d'état en droit public, faculté de droit et des sciences administratives, université d'Alger, 2003, p. 65.*

الحكومي وانسجامه خاصة مع الوزير الأول، لا يتوانى في دراسة المقترح وإعطائه الاهتمام الكافي بعد التشاور والتنسيق معه، ثم اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً لخدمة الانسجام والتضامن الحكومي، ومن ثم ضمان فعالية وجودة الأداء الوزاري خدمة للصالح العام للجماعة<sup>(1)</sup>.

وهكذا يمكن القول أن المؤسس الدستوري لم يكتف بمنح صلاحية تعيين أعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية فحسب، بل زوده أيضاً بسلطة تقديرية واسعة في إنهاء مهامهم بإرادته الحرة دون أي قيد أو شرط، على الرغم من حيازتهم لثقة البرلمان ودعمه<sup>(2)</sup>.

أما القول بأن رئيس الجمهورية لا يجوز له أن ينهي مهام الوزير الأول والطاقم الحكومي لأن ذلك من صلاحية المجلس الشعبي الوطني باعتباره الهيئة الرقابية الوحيدة التي تملك آليات تحريك المسؤولية السياسية اتجاه الحكومة، وأن مهمة رئيس الجمهورية تقتصر فقط على مجرد اختيار الوزير الأول وتعيينه دون أن تمتد هذه المهمة إلى حد تنحيته، فهذا قول مردود لا يستطيع أن يصمد أمام ما سبق قوله ولتناقضه مع أحكام الدستور التي تخول رئيس الجمهورية صراحة سلطة التعيين وإنهاء المهام، دون أن تورد على ذلك قيوداً أو تشرك معه جهة أو هيئة أخرى<sup>(3)</sup>.

مما سبق يتضح أن تبعية الوزير الأول وبقية الطاقم الحكومي لرئيس الجمهورية غير متوقفة عند حد الحرية الكبيرة التي يملكها الرئيس في تعيين الشخصية المناسبة التي تتولى قيادة هذا المنصب رفقة وزرائه، بل تزداد أكثر وتبرز بشكل واضح في إمكانية إنهاء مهامه وطاقمه الحكومي دون أن يخضع في ذلك لأي إجراء ماعدا توقيعه على المرسوم المتضمن إنهاء المهام أو تعيين وزير أول جديد، وهو الوضع الذي كان موجوداً في كل الدساتير الجزائرية السابقة لاسيما في عهد الأحادية الحزبية<sup>(4)</sup>.

## 02 - الأسباب العملية لعزل الوزير الأول

على ضوء ما سبق اتضح لنا أن الدستور الجزائري لم يفرض أي قيد على رئيس الجمهورية عندما يقدم على تنحية الوزير الأول أو أي عضو في طاقمه الحكومي، ومع ذلك فإنه يمكن أن تكون

(1) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث...، المرجع السابق، ص 425.

(2) - غير أن رئيس الجمهورية لم يكن ليُقدم على إنهاء مهام الوزراء أو الوزير الأول بطريقة تعسفية، لأن تصرفاً كهذا لو حدث قد يفهم على أنه مساس باحترام وسيادة السلطة التشريعية التي نالت الحكومة الثقة منها. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع. أنظر: عمار عباس، المرجع السابق، ص 126.

(3) - مرجع نفسه، ص 396.

(4) - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 65.

هناك أسباب جدية وظروف موضوعية تحتم عليه ومن باب أولى اللجوء إلى إنهاء مهامه وطاقمه الحكومي كأن يرى منهم مخالفة أو تقصير أو فشل في تنفيذ برنامجه السياسي أو عند نشوب خلاف سياسي بينهما حول أولويات النقاط التي يمكن البدء في تطبيقها بمقتضى مخطط العمل الحكومي المطبق، أو أنه يرى أن الظروف لم تعد تستدعي استمرار الحكومة في ممارسة مهامها، كما يمكن أن يكون ذلك من أجل ضخ دم جديد في تشكيلة الحكومة التي تكون قد نالها الإرهاق بسبب أنها عمرت طويلا في السلطة وبالتالي توالى عليها كثرة الانتقادات الشعبية، وأخيرا بسبب سوء شعبية سياسة رئيس الجمهورية، وهنا يجد الوزير الأول نفسه يلعب دور صمام الأمان (*Fusible*) الذي يوضع لحماية منصب رئيس الجمهورية من أي تدمير وسخط شعبيين، ولا يمكن إيجاد تفسير واحد لهذه الوضعية إلا التضحية بكبش الفداء من أجل احتفاظ الراعي بالقطيع<sup>(1)</sup>، كل هذا يؤكد -بما لا يدع مجالا للشك- بأن وجود الحكومة وبقائها في ممارسة مهامها مرهون بإرادة رئيس الجمهورية وسلطته التقديرية وحدها.<sup>(2)</sup>

(1) - أنظر كل من:

- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث.... ص419.

- أومايوف محمد، مرجع نفسه، ص66.

- ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2011، ص 11.

- *Pierre Avril, L'irresponsabilité des pouvoirs, imputation fin du premier ministre « fusible »? la constitution de la 5 république, réflexions pour un cinquantenaire, la documentation française, paris, 2008, p-p 121,122.*

(2) - حيث جاء في نص الفقرة الخامسة من المادة 77 من دستور 96 سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه دون تحديد أية قيود أو شروط على ذلك، وبالتالي عادة ما يكون الوزير الأول وحكومته هما أول الضحايا لأي تدمير أو سخط شعبي على الأوضاع الاجتماعية أو الاقتصادية السائدة، وهذا نظرا لوضعهما الحساس داخل النظام السياسي، ليس هذا فقط بل أنه في حالة وجود أي خلاف بين الحكومة والرئيس أو بينها وبين البرلمان أو حتى بينها وبين الرأي العام، يتدخل الرئيس بصلاحياته الواسعة ليحسم الأمر بإثارة مسؤولية هذه الحكومة ليقيلها هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يمكن للحكومة تقديم استقالته طواعية عند مواجهة انتقادات وضغوط واسعة من طرف الرأي العام أو من طرف رئيس الجمهورية في حد ذاته، وهو الأمر الذي عرفته فعلا حكومة السيد أحمد بن بيتور الذي قدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية بعدما أنتقد أدائه من طرف هذا الأخير، كما أن الحكومة سوف تغادر المهام التنفيذية لا محالة إن هي أخفقت وعجزت عن بلوغ الأهداف المكلفة بتحقيقها والمحددة سلفا في برنامج رئيس الجمهورية. هذه الوضعية التي يوجد عليها الوزير الأول وحكومته، دفعت ببعض الكتاب الجزائريين إلى تشبيهها بالرهينة التي تتم التضحية بها في الوقت والظرف المناسبين، وكأنه أي (الوزير الأول) " وجد بقصد التضحية به ". للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- عباس عمار، المرجع السابق، ص11

- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص340.

- طيبي عيسى، المرجع السابق، ص13.

=

وفي هذا تميز واضح للنظام الدستوري الجزائري حتى إلى أقرب الأنظمة الدستورية إليه، ألا وهو النظام الدستوري الفرنسي الذي لم يصل به الأمر إلى حد تقزيم وتطويع الوزير الأول كما فعل المؤسس الدستوري الجزائري، حيث لم يضاعف مسؤوليته بالصورة التي وجدت عليها في النظام الجزائري، إذ لم ينص الدستور الفرنسي على إمكانية إقالة الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية بصفة مباشرة بل ربط ذلك بضرورة تقديم هذا الأخير لاستقالة حكومته الإرادية<sup>(1)</sup>.

حيث أن النصوص الدستورية تقيد رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول وتجبره على انتظار تقديم هذا الأخير لاستقالة حكومته حتى يتمكن من ذلك، وإن كان أغلب الفقه الفرنسي يقر بأن رئيس الجمهورية الفرنسية، يمكنه عمليا إنهاء مهام الوزير الأول عن طريق دفعه إلى تقديم استقالته، لأنه يستحيل أيضا من الناحية العملية الواقعية استمرار عمل السلطة التنفيذية بشكل عادي ومنظم إذا كان الوزير الأول في نزاع دائم وخلاف مستمر بينه وبين من عينه المستمد سلطته مباشرة من قبل الشعب<sup>(2)</sup>. وسنوضح ذلك من جانبين:

**فمن ناحية أولى:** من غير المنطقي أن تتمسك حكومة أو وزير أول بالبقاء في السلطة على نقيض رغبة الرئيس خاصة في حالة التطابق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية، لأن الوزير الأول

---

= - دوميناك توربان، ترجمة على عيسى اليعقوبي، النظام الدستوري لخدمة الاستقرار والديمقراطية - التجربة الفرنسية نموذجًا، موقع مجالات العراق... ص 410.

(1)- حيث جاء في الفقرة الأولى من المادة الثامنة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن " رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول، وينهي مهامه بناء على تقديم هذا الأخير لاستقالة الحكومة ". وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة ما يلي: " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة الآخرين وينهي مهامهم بناء على اقتراح الوزير الأول. " للعلم أن هناك فرق بين إنهاء المهام والاستقالة، حيث يستوجب أمر إنهاء المهام إرادة منفردة لرئيس الجمهورية ومبادرة منه فقط، في حين أن الاستقالة على العكس من ذلك حيث تستوجب إرادة الوزير الأول وقبول صريح من قبل رئيس الجمهورية.

أنظر النص الأصلي للمادة الثامنة من الدستور الفرنسي لسنة 1958

« Le Président de la République nomme le Premier Ministre ; il met a ses fonctions sur la présentation de celui -ci de la démission du Gouvernement ».

« Sur la proposition du Premier Ministre ; il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin a leur fonctions »

(2) - أنظر كل من :

- عبد الله بوقفة، النظم الدستورية-السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود...، المرجع السابق، ص 265.

- السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث...، المرجع السابق، ص 396.

في هذه الحالة لا يستطيع أن يستند على البرلمان في مواجهة رئيس الجمهورية، بحكم أن الأغلبية البرلمانية في حالة الوحدة تجد نفسها توازر رئيس الجمهورية على حساب الوزير الأول<sup>(1)</sup>.

**ومن ناحية ثانية:** فإنه في كل الأحوال تبقى سلطة الحل التي يحوزها رئيس الجمهورية اتجاه البرلمان وسيلة فعالة يمكن من خلالها الرئيس الضغط على البرلمان بغية دفعه إلى سحب الثقة من الحكومة كلما امتنعت عن تقديم استقالتها.

وهكذا فإن الواقع العملي يقر بسلطة الإقالة للرئيس الفرنسي، ولهذا، بات إلزاما على الوزير الأول تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية بمجرد أن يطلبها هذا الأخير قبل أن تتم مواجهته بالوسائل الدستورية الكثيرة التي يملكها رئيس الجمهورية اتجاهه<sup>(2)</sup>.

أما إذا عدنا إلى النظام الدستوري الجزائري فيمكننا أن نشير إلى أن الوزير الأول عند تعيينه من طرف رئيس الجمهورية وقبل مباشرة مهامه، يتلقى توجيهات وتعليمات من قبل هذا الأخير الذي يكون قد رسم له خارطة الطريق التي ينبغي عليه التقيد بها لمواجهة المحاور العامة للملفات الكبرى التي يتعين على الحكومة أن توليها الاهتمام والرعاية، مما يجعل الحكومة ككل تظهر بمظهر التابع لرئيس الجمهورية منفذة لأوامره وتعليماته، وهو ما يفسر الارتباط الكبير للوزير الأول برئيس الجمهورية حتى صار تقريبا المتحكم الوحيد في منصبه وجودا وعدما، خاصة إذا علمنا أن هذه الحكومة هي مجرد أداة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي طرحه أمام الشعب وانتخب على أساسه وهو الأمر الذي نتولى توضيحه بشكل مفصل في الفقرة الموالية.

## الفرع الثاني

### مخطط عمل الحكومة ترجمة حقيقية لبرنامج الرئيس

إن تحكم رئيس الجمهورية في وضعية الوزير الأول وبقية الطاقم الحكومي لا يقتصر فقط على الجانب العضوي في امتلاكه سلطة التعيين وإنهاء المهام، وإنما يشمل كذلك الجانب الوظيفي عن طريق التحكم في البرنامج الذي تكلف الحكومة بتطبيقه أثناء ممارستها السلطة، هذا ما تؤكد مع التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي أكد أن برنامج الحكومة المقدم إلى البرلمان، ما هو إلا مخطط

(1) - عبد الله بوقفة، النظم الدستورية - السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد -...، المرجع السابق، ص265.

(2) - مرجع نفسه، ص265.

عمل أعد بُغية تنفيذ البرنامج الخاص برئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يُبين أن الوزير الأول ما هو في حقيقة الأمر إلا مجرد ناقل أمين لتوجهات ورغبات رئيس الجمهورية لدى البرلمان<sup>(1)</sup>.

من خلال ما سبق تبرز تبعية الحكومة للرئيس في هذا الجانب من خلال تكليفها دستوريا بتطبيق برنامجه الانتخابي (أولا) ومن خلال ضرورة مرور مخطط العمل على مجلس الوزراء (ثانيا).

### أولا: حقيقة البرنامج المطبق بعد التعديل الدستوري لسنة 2008

إن الفقرة الثانية من المادة 94 قد بينت بما لا يدع مجالا للشك أن الوزير الأول أصبح مكلف هو وحكومته بتجسيد برنامج الرئيس، الذي أُعتبر المتحكم بشكل مباشر في تحديد السياسة العامة للبلاد، وبمقتضى ذلك تمارس الحكومة صلاحيتها في ظل توجهاته، ويتحقق هذا التحكم بالخصوص عند عرض وثيقة مخطط العمل الحكومي أول مرة على البرلمان بغرفتيه للمصادقة عليه، مع أن الدستور لم يشر إلى مضمونها ولا إلى الغرض منها، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن الدور الحقيقي الذي يمكن أن تلعبه هذه الوثيقة في رسم السياسة العامة للبلاد. هل يكمن في تحديد مهمة الوزير الأول بتنفيذ السياسة العامة للدولة فقط؟ دون ضبطها وتحديدها؟، فإذا كان الجواب بنعم فإنه ينبغي التأكيد على أن المؤسس الدستوري لم يأت بشيء جديد<sup>(2)</sup>.

غير أن الممارسة العملية بينت أن وثيقة مخطط العمل الحكومي تعتبر الآلية الأساسية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، هذا ما يتضح من خلال ما جاء في مقدمة عرض أول مخطط عمل حكومي على البرلمان بتاريخ 2009/05/19 ما مضمونه "أن مخطط العمل الحكومي يتضمن عرضا للمسعى الذي سينتهج والسبل والوسائل التي ستعكف الحكومة من خلالها على تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية..."<sup>(3)</sup>.

وعلى ضوء هذا يتضح أن مخطط عمل الوزير الأول ما هو إلا خطة وآليات إجرائية وضعت بهدف تنفيذ البرنامج الانتخابي الخاص برئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>، حيث يتم تجسيده بواسطة مختلف مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة على المجلس التشريعي، وبذلك حسم التعديل الدستوري لسنة

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 348.

(2) - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 97.

(3) - مرجع نفسه، ص 98.

(4) - ومن هذا المعنى يتضح أن هناك فرق شاسع بين مخطط العمل الحكومي، وبين برنامج الحكومة الذي يعتبر محتوى وخيارات سياسية تعبر عن توجه ايدولوجي معين.

2008 الجدال القانوني الذي كان قائما حول البرنامج الذي له الأولوية في تطبيق هل هو البرنامج الذي أنتخب على أساسه رئيس الجمهورية؟ أو البرنامج الذي نال بمقتضاه حزب ما الأغلبية البرلمانية؟ فكان الحسم لصالح البرنامج الأول على حساب الثاني، مع أن تفضيل برنامج الرئيس على حساب البرنامج الحكومي لم يكن وليد التعديل الدستوري لسنة 2008 بل أن الواقع العملي بين أنه منذ تولي الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الحكم عام 1999 تخلت الحكومة عمليا عن برنامجها الانتخابي وعكفت على تنفيذ برنامج الرئيس، إذ أن الرئيس الحالي السيد عبد العزيز بوتفليقة صرح وفي أكثر من مناسبة بأن مهمة الحكومة تتجسد بصفة خاصة في تنفيذ البرنامج الخاص به، وهو ما تحقق له فعلا في واقع الممارسة السياسية، إذ صرحت جل الحكومات المتعاقبة عند عرضها لبرنامجها أمام غرفتي البرلمان بصفة علانية على أن برنامجها مستمد من برنامج رئيس الجمهورية ووضع من أجل تنفيذه<sup>(1)</sup>، وتؤكد ذلك عندما تخلت أحزاب لما سمي آنذاك بأحزاب التحالف الرئاسي عن برامجها والتفت حول برنامج المرشح الحر للرئاسة السيد عبد العزيز بوتفليقة، حيث ساندته في سياسته وقامت بالترويج له عن طريق إقامة حملات انتخابية لصالح برنامج الانتخابي متخدية طواعية عن سياساتها وبرامجها، الأمر الذي جعل الرأي العام يتساءل عن ما إذا كانت هذه التنظيمات وتلك التشكيلات هي فعلا أحزابا سياسية وفقا للمفهوم الغربي لها تتنافس فيما بينها حول من له الحق في الوصول إلى السلطة؟ أم أنها مجرد كيانات وتجمعات مهمتها خدمة أغراض ومصالح وأهداف القائمين عليها؟ لا تنهض من سباتها العميق ولا تتحرك إلا لخدمة هذه الأغراض عند مختلف المحطات الانتخابية.

وبرر البعض تلك التحالفات بالظروف الأمنية التي مرت بها البلاد آنذاك والتي كانت السبب الرئيسي وراء قبول بعض الأحزاب المتنافرة إيديولوجيا المشاركة في السلطة ضمن حكومة واحدة حتى تساهم بخبرات اطاراتها في إيجاد مخرج للأزمة، لأنه لا يمكن لحزب واحد مهما كانت قدرته في تسيير البلاد أن يقوم بذلك لوحده.

(1) - لوحظ مثلا أن حكومة السيد علي بن فليس تبنت صراحة برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه سنة 1999، حيث أكد هذا الأخير ذلك أثناء عرض برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني في 20/09/2009 بالقول " أن الحكومة مناطة بمهمة جسيمة تتمثل في إيجاد الحلول والمقترحات الكفيلة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014، ص142.

غير أنه ومع وجاهة هذا المبرر في وقته، فإنه لا يمكن أن يستمر المنتمون إلى هذه الأحزاب في التخلي عن قناعتهم السياسية وبرامجهم من أجل تطبيق برنامج رئيس الجمهورية، لاسيما إثر عودة استتباب الأمن في البلاد بعد نجاح قانون المصالحة الوطنية، وهو الدافع الذي جعل بعض الأحزاب كحركة مجتمع السلم تنسحب من ائتلاف الحكومة وتتخذ في صف أحزاب المعارضة بعدما كانت ضمن أحزاب الموالاتة، ولم يبق حول الرئيس إلا الأحزاب التي تهيمن على الأغلبية البرلمانية مثل جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي<sup>(1)</sup> وهو التصرف الذي أدى إلى تهميش كلي للأحزاب السياسية المعارضة وإخضاع أحزاب الموالاتة لإرادة وهيمنة الرئيس.

لأنه في ظل التعددية الحزبية يملك كل حزب برنامج مغاير لغيره من الأحزاب يسعى بمقتضاه إلى نيل ثقة الهيئة الناخبة في كل منافسة انتخابية سواء كانت تشريعية أو غيرها من الانتخابات لتنفيذ برنامجه أمام الشعب، فالبرنامج إذن يعتبر المعيار الأساسي الذي يضمن بمقتضاه الحزب تحقيق أهدافه في الوصول إلى السلطة والمشاركة فيها أو المعارضة من داخلها<sup>(2)</sup>.

من هنا نجد التعديل الدستوري لسنة 2008 قد حمل في طياته متناقضات عديدة وكثيرة منها بالخصوص ضرورة تخلي الحزب الفائز برئاسة الحكومة عن برنامجه الانتخابي وتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، وهو الوضع الذي جسد فعليا شكلية منصب الوزير الأول ومحدودية الدور الذي يقوم به، حيث تم تجريده من أهم سلطاته كقطب ثاني للسلطة التنفيذية، لتصبح هذه السلطة عمليا برأس واحدة<sup>(3)</sup>، وما الازدواجية التي رسمت لها في النظام الدستوري الجزائري إلا صورة شكلية بعيدة عن الحقيقة كل البعد.

### ثانيا: مرور مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء آلية أخرى لتقزيم دور الحكومة

بداية يمكن أن نشير إلى ملاحظة غاية في الأهمية وهي أن مجلس الوزراء في الجزائر وكجهاز قانوني يتولى السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة ظهر بمقتضى أمر 10 جويلية 1965 وكان يمارس اختصاصاته بتفويض من مجلس الثورة، كما أورد دستور 76 النص عليه في المادة 08/111 إلا أن مهامه كانت جد محدودة، أما في ظل أحكام دستور 1989 فإن مجلس الوزراء

(1) - حسني بوديار، المرجع السابق، ص 417.

(2) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث،...، ذكر في الهامش رقم 03، ص 266.

(3) - طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 15.

يجتمع برئاسة رئيس الجمهورية ويتولى مناقشة برنامج الحكومة (المادة 2/75) كما تعرض عليه مشاريع القوانين<sup>(1)</sup>.

وكل هذا تم تكريسه في الدستور الحالي حيث أن برنامج رئيس الجمهورية الذي يضبطه الوزير الأول في شكل مخطط عمل بغية تنفيذه على أرض الواقع، لا يمكن مروره للمناقشة أمام غرفتي البرلمان إلا بعد طرحه أمام مجلس الوزراء<sup>(2)</sup>، وبالتالي يشكل هذا المجلس أعلى هرم للتدرج الإداري على مستوى اتخاذ القرارات داخل الهياكل الإدارية للدولة<sup>(3)</sup> باعتباره مجسدا لوحدة السلطة التنفيذية وللدور الريادي لرئيس الجمهورية، خاصة إذا علمنا أن هذا المجلس يجتمع برئاسته فيتحول الوزير الأول من الناحية السياسية والقانونية إلى مرتبة أدنى من مرتبة رئيس الجمهورية تظاهي مكانة وزير الوزراء<sup>(4)</sup>، ليصبح هذا الأخير المتحكم الفعلي في توجيه المناقشة بالشكل الذي يريد، مع أن رئاسته في النظام البرلماني تعود للوزير الأول الذي بحكم مسؤولية السياسية أمام البرلمان، بينما اقتضى منطق النظام الرئاسوي الذي ارتضاه المؤسس الدستوري الجزائري أن يكون هذا المجلس، طبقا لنص المادة 4/91، تحت رئاسة رئيس الجمهورية الذي لا يمكنه حتى تفويض سلطته في هذا المجال لصالح الوزير الأول<sup>(5)</sup>، على عكس الدستور الفرنسي مثلا الذي يسمح لرئيس الجمهورية بموجب المادة 21 منه بتفويض الوزير الأول في رئاسة المجلس على شرط أن يكون ذلك لجدول عمل محدد<sup>(6)</sup>.

وفي ظل النظام البرلماني يكون جميع أعضاء مجلس الوزراء بما فيهم الرئيس، مسؤولين مسؤولية تضامنية أمام البرلمان، في حين كان رئيس المجلس في النظام الجزائري بعيدا عن تحمل أية مسؤولية تذكر، كما أنه يتم اتخاذ القرارات في مجلس الوزراء بالأغلبية وفي أحيانا أخرى تتخذ هذه القرارات بالإجماع في الأنظمة البرلمانية، في حين أن المجلس في الجزائر يفتقد حتى إلى نظام داخلي يحدد كيفية اتخاذ هذه القرارات، وهو ما فتح المجال واسعا أمام رئيسه -رئيس الجمهورية- للهيمنة عليه والحصول على الكثير من الامتيازات فيه، ومن ثم تسييره بالطريقة التي يريد، الأمر

(1) - العايب سامية، المرجع السابق، ص، 89.

(2) - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 79 من دستور 96 على ما يلي " يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء"  
(3) - أنظر:

- Turpin Dominique, La présidence du conseil des ministres, R.D.P, tome cent trois, 1987, p. 884.

(4) - سمري سامية، المرجع السابق، ص 15.

(5) - أنظر نص المادة 101 من الدستور الحالي.

(6) - أومايوف محمد، المرجع، السابق، ص89.

الذي جعل صلاحية رئيس الجمهورية الجزائري داخل مجلس الوزراء ليست بصلاحيات شكلية كما هو الحال بالنسبة لرئيس الدولة في النظام البرلماني، بل هي صلاحية في غاية الدقة والأهمية يلعب فيها رئيس الجمهورية الدور المفصلي<sup>(1)</sup>.

هكذا يتضح أن المغزى الحقيقي من وراء طرح مخطط العمل الحكومي في مجلس الوزراء، ما هو في الحقيقة إلا عرضه على رئيسه، بما يتيح له المشاركة مرة أخرى في تقديم ملاحظاته وتوجيهاته بشأن الآليات والوسائل المحددة في وثيقة مخطط عمل الوزير الأول لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، لأنه من الصعب القول أن عرض مخطط العمل الحكومي في مجلس الوزراء<sup>(2)</sup> هو مجرد إجراء لإعلام وتذكير رئيس الجمهورية بمضمون الآليات والخطوات التي جاء النص عليها في مخطط العمل الحكومي الخاص بتطبيق برنامج الرئيس، وهنا لا يكتفي رئيس الجمهورية بما ورد في أرضية هذا المخطط من معطيات، بل له أن يعدل فيها بالإضافة أو الحذف وبالطريقة التي يريد<sup>(3)</sup>.

ومن ثم لا يمكن تجاهل المركز الممتاز والنفوذ القوي الذي يمثله رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الوزراء، إذ لا يمكن الاستخفاف والاستهانة بالسلطات التقديرية الواسعة التي يتمتع بها عند مرور مخطط العمل الحكومي أمامه، والتي قد تصل إلى حد تعريض هذا المخطط للتعديل والتغيير جذريا خصوصا عندما لا يلتزم الوزير الأول بتوجيهات وتعليمات الرئيس حسب ما جاء في البرنامج

(1) - أنظر:

- Ardent Philipe, les institutions de la 5<sup>eme</sup> république, Hachatte, Paris, p. 75.

(2) - فالنقاش السياسي في الجزائر تحول من مجلس الحكومة " الهيئة التي يرأسها الوزير الأول " إلى مجلس الوزراء " الهيئة التي يرأسها رئيس الجمهورية " وبالتالي أصبح مجلس الوزراء يشكل الجهاز السياسي الذي يحقق ويجسد الغلبة والتحكم لرئيس الجمهورية على مستوى السلطة التنفيذية، بحيث يمكنه بأن يحكم ويوجه ويشرع ويقود بواسطته، ومن ثم أصبح لمجلس الوزراء اختصاصات أشمل وأوسع من اختصاصات مجلس الحكومة، ففي إطاره تتخذ القرارات والمسائل التنفيذية الهامة والأساسية لذلك فإن هذا الجهاز هو بحق الجهاز الرئيسي الذي يجعل رئيس الجمهورية داخل الحكومة لا خارجها، ومن ثم لا مجال للقول بازدواجية السلطة التنفيذية. للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- عمر شاشوة، المرجع السابق، ص ص 37-38.

(3) - وهذا ما تأكد عمليا في الجزائر حتى قبل تعديل 2008 حيث أن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أقحم نفسه في الكثير من برامج أعمال الحكومة بمجرد عرضها في مجلس الوزراء، وهذا ما كان عليه الحال مثلا مع حكومة " أحمد بن بيتور " إذ لم يكتف رئيس الجمهورية آنذاك برفض خطة الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية التي جاءت في برنامج عمل الحكومة، بل عمد للتدخل في صلاحيات رئيس الحكومة من خلال إقدامه على تحضير برنامج للإنعاش الاقتصادي وذلك بتعديل الأمر رقم (25/95) والذي يتناقض تماما مع برنامج الحكومة فكان أحد الأسباب التي أدت إلى استقالة رئيس الحكومة "أحمد بن بيتور". للمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص ص 43-44.

المعروض عليه<sup>(1)</sup> مما يجعل مجلس الوزراء بحق جهاز للدراسة والمناقشة والمراقبة وحتى التقرير في مصير المخطط المقترح، ويبقى رئيس الجمهورية من خلاله الشخصية الوحيدة التي ترسم السياسة العامة للدولة وتضبط اختياراتها<sup>(2)</sup>، من هنا يشكل مجلس الوزراء محطة أخرى تتجلى من خلالها الهيمنة الوظيفية لرئيس الجمهورية على الحكومة، على أساس أنه لا يفوت هذه الفرصة للتذكير بالمحاور التي يرغب في تثبيتها والنقاط التي يريد إعطائها الأولوية على مستوى هذا البرنامج<sup>(3)</sup>. هكذا تتجلى أهمية مجلس الوزراء ليس فقط في كونه الهيئة السياسية التي تدرس وتناقش وتصادق على مخطط العمل الحكومي، بل تكمن أيضا في اعتباره الهيئة التنفيذية التي تعمل لصالح توجهات وسياسة رئيس الجمهورية، لتصبح معه الحكومة -حتى تثبت ولائها ووفائها له- مجرد جهاز مكلف بإنجاح الاختيارات المرسومة والوعود المقطوعة التي نال على أساسها رئيس الجمهورية ثقة الهيئة الناجبة، وكنتيجة لذلك لم يعد للحكومة برنامج مستقل عن برنامج رئيس الجمهورية، بسبب أن هذا الأخير يبقى هو القائد الأول والموجه الفعلي لسياسة الأمة.

زيادة على ذلك أضاف التعديل الدستوري آلية أخرى جسد بها ضعف مركز الوزير الأول وتبعيته مع الحكومة لرئيس الجمهورية، وذلك من خلال إخضاع المراسيم التنفيذية والتعيين في الوظائف العليا للدولة التي يقوم بها الوزير الأول للموافقة المسبقة والقبليّة لرئيس الجمهورية، كما أن ممارسة سلطته في رئاسة اجتماع مجلس الحكومة لا يتم إلا بتفويض من رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>.

بناء على كل هذه المعطيات وغيرها ومع تجريد الوزير الأول من أهم أدوات تجسيد سلطاته على أرض الواقع لاسيما تلك المتمثلة في تخليه عن تطبيق برنامج الحكومة التي يقودها واستبداله ببرنامج رئيس الجمهورية أصبح الوزير الأول محروم حتى من أبسط الصلاحيات التي كانت بيد رئيس الحكومة قبل هذا التعديل وأضحى من خلالها مكتوف الأيدي غير قادر على تحريك الآلة

(1) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص339.

(2) - العايب سامية، المرجع السابق، ص 89.

(3) - لقد تبنت بعض الحكومات المتعاقبة في الجزائر إن لم نقل معظمها - حتى قبل التعديل الدستوري لسنة 2008- برنامج رئيس الجمهورية الذي أنتخب على أساسه صراحة متخلية بذلك طواعية عن برامجها التي نالت بها ثقة الهيئة الناجبة في الانتخابات التشريعية. لمزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- عمر شاشوة، المرجع السابق، ص36.

(4) - أنظر المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الاقتصادية والسياسية مع أنه يبقى مطالباً بتبرير أي ركود اقتصادي قد يصيب البلاد وإن لم يكن مسؤولاً مباشراً عنه.

وهو الأمر الذي أدى إلى اختلال في قاعدة التوازن بين سلطة ومسؤولية الوزير الأول ورئيس الجمهورية، فأصبح الوزير الأول مسؤولاً عن تنفيذ برنامج الرئيس مع أنه لا يملك ولا يحوز أية سلطة التي ظلت بدورها مملوكة لرئيس الجمهورية حتى وأنه بقي في منأى عن ارتباطه بأية مسؤولية<sup>(1)</sup> مع أن المنطق يقتضي إصاق المسؤولية به وليس بالوزير الأول احتراماً للمبدأ الدستوري الذي يقضي "بتلازم المسؤولية مع السلطة" فالمسؤولية - كما هو معلوم - تتماشى مع السلطة وجوداً وعدماً، وهذا ما يفرض طرح تساؤلاً وجيهاً عن سر التناقض الموجود في النظام الدستوري الجزائري الذي جعل ارتباط المسؤولية السياسية بالحكومة وعدم ارتباطها برئيس الجمهورية<sup>(2)؟</sup>

فعلى الرغم من امتلاك رئيس جمهورية لسلطات هائلة جعلت منه سلطة لا تقاوم فإنه لا يوجد ما يقابلها من محاسبة ومسؤولية عندما يخطئ في ممارستها بالشكل المطلوب، في حين أن الوزير الأول منحت له سلطات محدودة لا تمكنه حتى من تطبيق البرنامج الذي يريد ومع ذلك فهو المسؤول سياسياً أمام المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي يطرح مشكل غياب التلازم بين السلطة والمسؤولية، إذ أصبح الوزير الأول مسؤولاً بلا سلطة بحكم أن سلطة الحكومة لا تتماشى مع درجة المسؤولية المفروضة عليها، في حين أن الرئيس يملك سلطات واسعة بلا مسؤولية تقيده، لاسيما وأن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة والمسؤولية بدون سلطة ظلم بين في حق من سلطت عليه كما يقول فقهاء القانون الدستوري، لذلك كان لا بد من إيجاد حل لفقدان التوازن بين السلطة والمسؤولية<sup>(3)</sup>.

وعلى ضوء ما سبق فإنه تبقى مؤسسة رئاسة الجمهورية مؤسسة فوق كل سلطة، تمارس العديد من الصلاحيات تحت مظلة الشرعية، ومسؤولية الحكومة أمامها هي أقوى بكثير من مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان، لذلك كان اختصاص تعيين الحكومة وإنهاء مهامها دائماً في يد رئيس الجمهورية بمفرده دون مشاركة حتى الوزير الأول، وقد عمل التعديل الدستوري لسنة 2008 وبشكل جلي على دسترة تبعية الحكومة للرئيس تبعية تعتبر شبه مطلقة سواء على مستوى تشكيلها أو على مستوى اختصاصاتها.

(1) - طيبي عيسى، المرجع السابق، ص 7.

(2) - أفضوش إبراهيم، المرجع السابق، ص 8.

(3) - محب ياسين عبد القادر كبيري، المرجع السابق، ص 1.

وبناء عليه، فإن النظام السياسي الجزائري الذي جاء بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 تميز بتركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية والقضاء على كل استقلالية كان يتمتع بها رئيس الحكومة قبل هذا التعديل، كما عمل على إضعاف شبه كامل للسلطة التشريعية<sup>(1)</sup>.

غير أن ما ينبغي ملاحظته كذلك أن ضبط الوزير الأول لمخطط عمل حكومته وعرضه أمام مجلس الوزراء لتزكيته يعتبر عمل غير كاف، بل تبقى هناك محطة أخرى مهمة وجب على هذا المخطط المرور عليها حتى يمكن تنفيذه، ألا وهي تقديمه أمام البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي للموافقة عليه، وهو ما يعني بأن مصير بقاء الوزير الأول هو وحكومته متوقف على ضرورة نيل مخطط العمل الحكومي على ثقة أعضاء البرلمان نواب المجلس الشعبي الوطني خاصة، وهو الأمر الذي نتطرق له بالتفصيل في المطلب الموالي.

### المطلب الثاني

#### ضرورة مرور مخطط العمل الحكومي أمام غرفتي البرلمان

إن أهم خصائص النظام البرلماني المعقلن وأهم مميزاته، ضرورة حصول الحكومة الجديدة على ثقة وتزكية السلطة التشريعية قبل البدء في مباشرة المهام الملقاة على عاتقها، وبالتالي عند بداية تشكيل الحكومة تطرح هذه الأخيرة مخطط عملها<sup>(2)</sup> على البرلمان وتطرح معه مسألة الثقة بها، ومعنى ذلك أن الحكومة تطلب من البرلمان الذي تكون مسؤولة أمامه أن يضع الثقة فيها بالموافقة على مخطط عملها<sup>(3)</sup>.

(1) - حسني بوديار، المرجع السابق، ص 419.

(2) - يعد مخطط عمل الحكومة أو برنامج عملها المصطلح المعروف قبل تعديل 2008 الإطار المناسب والوعاء الحقيقي الذي تفرغ فيه الخطة العملية الممكنة والسياسة العامة والإستراتيجية الوطنية الشاملة التي تنتهجها الدولة في شتى المجالات، وهو يتضمن عادة المبادئ العامة والأهداف الإستراتيجية المنتهجة في كافة القطاعات والمجالات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة سواء على المستوى الداخلي أو على المستوى الدولي، ومن ثم فهو في جوهره تعهد والتزام دستوري بين الحكومة والبرلمان على حد سواء، وذلك بضمان حسن التنفيذ والتطبيق لمحاورة وأهدافه، فالحكومة تلتزم بالانجاز والبرلمان يتعهد بمتابعة ورقابة هذا الانجاز. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع انظر كل من:

- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 337.

- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2013، ص 116.

(3) - أنظر:

- Chantebont, le contrôle de parlementaire, déçu. D'étude droit constitutionnel, dec, paris, p. 70.

وتعتبر المسؤولية السياسية للحكومة أحد الضوابط الهامة التي تحدد طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد ظهر هذا المبدأ مصاحبا لامتلاك السلطة وكسلاح بيد البرلمان مقابل سلطة الجهاز التنفيذي في حله، حيث يتحمل كل من يمتلك سلطة ولديه صلاحية ممارستها مسؤولية ما يأتيه من تصرفات وأعمال<sup>(1)</sup>. وهي بالتالي في مضمونها وفي محتواها نوع من الرقابة السابقة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وتجسيدا لذلك تقضي المادة 94 بأنه "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.

ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

هكذا فإنه بعد عرض مخطط العمل الحكومي على مجلس الوزراء وتبنيه من طرفه، كان لابد من مرور هذا المخطط على البرلمان من أجل نيل ثقة النواب حتى يشرع في العمل به، ذلك أن تبني مجلس الوزراء لهذا المخطط ليس له أثر نهائي بل لابد من موافقة البرلمان عليه هذا ما جاء في نص المادة 94 من الدستور المذكورة أعلاه على أن يقدم الوزير الأول مخطط عمل حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه (فرع أول) ثم عرض موجز عنه أمام مجلس الأمة (فرع ثان).

### الفرع الأول

#### مناقشة مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني

في البداية نقول أن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان تقوم على قاعدة أساسية مفادها أنه لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة أو تستمر في ممارستها إلا إذا نالت ثقة النواب، ومتى زالت عنها هذه الثقة فإنها تكون مضطرة لتقديم استقالتها<sup>(2)</sup>، وفي هذا الإطار نصت المادة 94 من الدستور الجزائري النافذ حاليا على ما يلي "يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.

(1) - أفطوش إبراهيم، المرجع السابق، ص6.

(2) - ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص138.

ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا بناء على هذه المناقشة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية... من خلال تصفح هذه المادة يمكن إبداء عدة ملاحظات سوف تأتي على ذكرها تبعا كما يلي:

### أولا: إلزامية عرض مخطط العمل الحكومي على المجلس الشعبي الوطني

ما يلاحظ على المادة 94 المذكورة أعلاه ومن الوهلة الأولى أنها ألزمت ولم تخير الوزير الأول بتقديم مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني، على أساس أن الفعل يقدم *soumettre* جاء بصيغة الأمر، على خلاف ما تعود عليه المؤسس الدستوري من توظيف عبارة " يمكن أو يجوز " وبالتالي فإنه يتعين على الوزير الأول وقبل الشروع في تنفيذ مخطط عمله بعد اجتيازه محطة مجلس الوزراء بضرورة عرضه على المجلس الشعبي الوطني لينال التزكية منه <sup>(1)</sup> لذلك تعتبر مهمة مناقشة مخطط العمل الحكومي من قبل المجلس الشعبي الوطني بمثابة رقابة سابقة، تنقرر بمقتضاها المسؤولية السياسية للحكومة أمام هذا المجلس، والتي تنكسر بمجرد رفض النواب على الموافقة على مخطط عملها، حيث يلزم الدستور الجزائري الوزير الأول بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية. تأسيسا على ما سبق يتبين أن شروع الحكومة في تنفيذ مخطط العمل الذي أعدته وتم تمريره على مجلس الوزراء مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، لذلك فإنه عند عدم تحقق موافقة هذا الأخير فلا خيار يبقى متاحا أمام الوزير الأول إلا تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية <sup>(2)</sup>.

(1) - غير أن جانب آخر من الفقه يرى أن تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني من عدمه، يضل سلطة تقديرية وحصرية لرئيس الجمهورية دون إعارة الاهتمام لنص المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهذا ما أكدته الممارسة العملية في الجزائر، حيث امتنعت حكومة عبد العزيز بلخادم عن تقديم برنامج عملها أمام البرلمان سنة 2006، ونفس الشيء وقع مع حكومة أحمد أويحي سنة 2008، بحجة الاستمرار في تطبيق نفس البرنامج، والمقصود به برنامج رئيس الجمهورية، الذي لم تنته ولايته الانتخابية بعد، وبالتالي لا جدوى حسبها من إعادة طرح نفس البرنامج الذي سبق وأن نال تزكية البرلمان بغرفتيه فيما سبق، ومع ذلك فهذا الامتناع حسب اعتقادنا يضل تصرفا أقل ما يقال عنه أنه غير دستوري لتعارضه مع الإلزامية التي جاءت بها المادة 94 السابقة. للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة... المرجع السابق، ص 347.

-Bennabou–kirane (f), *Droit parlementaire algérien, O.P.U, Alger, tome 2, 2009, p. 208.*

(2) - عمار عباس، العلاقة بين السلطات...، المرجع السابق، ص 183.

### ثانيا: تقييد النواب عند مناقشة مخطط العمل الحكومي بمدة زمنية محددة

يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، أين يفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة<sup>(1)</sup>، لا يشرع فيها إلا بعد سبعة مرور (07) أيام من تبليغ المخطط للنواب<sup>(2)</sup>، وألزمت المادة 49 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر ضرورة أن تتم عملية تصويت النواب على مخطط العمل الحكومي في أجل أقصاه عشرة (10) أيام على الأكثر من يوم طرحه في أول جلسات المجلس المخصصة لهذا الغرض، وهو الأمر الذي يفهم منه أن تدخلات النواب لمناقشة محتوى هذا المخطط ينبغي لها أن تكون سريعة وخلال مدة زمنية قصيرة، وهي الوضعية التي قد لا تسمح لجميعهم بالتدخل، وحتى وإن حدث عكس ذلك فإن الوقت يكون غير كاف للتعرض لكل تفاصيل مخطط العمل، هنا قد يفتح المجال أمام رئيس المجلس لتقليص المدة الخاصة بكل واحد إذا رأى كثرة عدد المتدخلين، وهو ما قد يؤثر على جدية ونوعية المناقشات التي ربما يصبح يطغى على بعضها طابع السطحية والتسرع وحتى الملل من التدقيق في بعض المسائل التي وردت في المخطط، لذلك كثيرا ما تجنح هذه المناقشات إلى التركيز على العموميات والخطابات الجوفاء البعيدة عن التفاصيل والجزئيات<sup>(3)</sup>، تنتهي في كل الأحوال بمصادقة الأحزاب التي تهيمن على الأغلبية البرلمانية أو ما يعبر عنها بمصطلح أحزاب الموالاتة التي تدور في فلك السلطة، وبتشكيك وتنديد وحتى سحق أحزاب الأقلية أو ما يعبر عنها كذلك بأحزاب المعارضة.

وحتى وإن كانت أحزاب الأغلبية قد ساهمت بشكل كبير في جعل المناقشة داخل المجلس الشعبي الوطني تبدو إجراء شكليا باهتا لا فائدة ترجى من ورائه، فإن تدني طرح نواب المعارضة ونقص الحجة لدى بعضهم علاوة على قلة الانضباط الحزبي لديهم والتغييرات الحكومية المتسارعة، أعتبرت كلها عوامل إضافية أكدت على عدم أهمية أسلوب المناقشة التي يجريها النواب لمخطط العمل الحكومي المعروف عليهم، وبالتالي يبقى أمر إسقاط الحكومة بعدم الموافقة على هذا المخطط شيء مستبعد إن لم نقل مستحيل على الأقل في الزمن القريب، وخير دليل على ذلك هو ما اعتاد عليه

(1) - أنظر المادة 47 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(2) - أنظر المادة 48 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(3) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة... المرجع السابق، ص 348.

المجلس منذ دخول الجزائر عهد التعددية الحزبية من الموافقة التلقائية واللامشروطة على برنامجها سابقا ومخطط عملها حاليا وبالتالي عدم تجسيد مسؤوليتها السياسية.

### ثالثا: تكييف مخطط العمل الحكومي على ضوء مناقشة النواب

قد لا يقتنع النواب بكل النقاط التي جاء بها مخطط العمل الحكومي المعروف عليهم، فيسارعون بطلب تكييفه على ضوء ما تم اقتراحه من ملاحظات في المناقشات التي جرت، ويقصد بالتكييف هنا طلب إدخال تعديلات على مخطط العمل بغية تصويب خطة العمل وفقا لوجهات النظر والاقتراحات التي قدمها النواب<sup>(1)</sup>.

غير أن المؤسس الدستوري ألزم الوزير الأول وقبل قيامه بعملية التكييف بضرورة الرجوع إلى رئيس الجمهورية بغية التشاور معه لتحديد العناصر التي يجب تعديلها، وهو الأمر الذي أشارت له المادة 94 من الدستور بقولها "... يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية". غير أن هذا الشرط المتعلق بالتشاور مع رئيس الجمهورية لم يظهر في الدستور إلا من خلال التعديل الذي حدث في 2008<sup>(2)</sup>، وما يلفت الانتباه على هذه المادة من جهة ثانية أنها لم تلزم الوزير الأول بالاستجابة لما جاء من مقترحات في مناقشات النواب، بل تركت له الحرية الكاملة ليتصرف فيها، وهو ما يتبين من الصياغة اللغوية التي استهلكت بها هذه الفقرة حيث جاء فيها "... ويمكن للوزير الأول..." وهو ما يفهم منه أن السلطة التقديرية في الأخذ أو عدم الأخذ بالملاحظات والمقترحات التي قدمها النواب أثناء جلسات المناقشة ترجع إلى الوزير الأول دون غيره، ومن ثم تبقى هذه المناقشات وتلك المقترحات بلا جدوى يرجى منها ما لم يبادر الوزير الأول بعد مشاورته مع رئيس الجمهورية للأخذ بها، وهذا ما يخلق نوع من الارتباك والتشاؤم لدى النواب ويضاعف الشعور لديهم من عدم الجدوى من تضييع الوقت في المناقشات والجلسات مادام أن الوزير الأول قد لا يأخذ بها، وهو الأمر الذي يؤكد لا محالة أن البرلمان واقع تحت سلطة وهيمنة ورحمة رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup> هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإنه على فرض اقتناع الوزير الأول بجدية الاقتراحات التي قدمها النواب ويعقد العزم على تكييف مخطط عمله بناء عليها، فإنه قد يصطدم بوجهة نظر الرئيس المختلفة والرافضة لهذا التكييف بحكم أن هذا الأخير يبقى صاحب الفعلي للبرنامج المطبق من طرف الحكومة، لأن التعديل الدستوري لسنة 2008 - كما قلنا - قد ألزم الوزير الأول بالعودة إلى رئيس الجمهورية للتشاور معه عند تكييف مخطط عمل الحكومة على ضوء

(1) - ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 146.

(2) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 157.

(3) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة... المرجع السابق، ص ص 349-350.

مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني لهذا المخطط<sup>(1)</sup>، والهدف من هذه العودة هو أخذ الاستشارة من رئيس الجمهورية قبل اقدمه على تكييف مخطط عمل حكومته بناء على الملاحظات التي أبدتها النواب عند مناقشتهم له، ولعل هذه الاستشارة يراد من ورائها التأكيد على أن الوزير الأول ما هو إلا منسق للعمل الحكومي ومنفذ للبرنامج الرئاسي "يستمد وجوده وصلاحياته من رئيس الجمهورية دون سواه"، وبالتالي ليس له حتى إدخال تعديلات أو تغييرات على برنامج رئيس الجمهورية المكلف بتطبيقه إلا بعد الرجوع إليه واستشارته<sup>(2)</sup>. وهو الأمر الذي يضع الوزير الأول بين مطرقة رئيس الجمهورية وسندان المجلس الشعبي الوطني وفي حرج كبير لا مخرج له إلا بتطبيق أحد الحلين أحدهما مر.

إما الثبات على قناعاته والإقدام على تكييف مخطط عمله ولو خالف ذلك توجهات وقناعات الرئيس ففي هذه الحالة قد يكون مصيره إنهاء المهام من طرف رئيس الجمهورية.

وإما مسابرة توجه الرئيس بعدم القيام بالتعديلات المطلوبة وهنا قد يكون مصيره كذلك إسقاط الحكومة التي يقودها بسبب رفض النواب الموافقة على هذا المخطط.

رابعا: ارتباط مصير الحكومة بنتائج التصويت على مخطط عملها

على ضوء المناقشة التي يجريها أعضاء المجلس الشعبي الوطني لمخطط العمل الحكومي المعروف عليهم، يتحدد مصير الحكومة في بقائها أو خروجها من السلطة، ومن ثم ينبغي التمييز بين احتمالين:

#### 01- الموافقة على مخطط العمل الحكومي

إذا ما اقتنع هؤلاء النواب بوجهة نظر الوزير الأول المعبر عنها في محتوى هذا المخطط فإنهم لا يترددون في منحه موافقتهم وإعطائه الضوء الأخضر بغية تنفيذه في الميدان العملي، وهو الأمر الذي يشكل قوة دافعة للحكومة للمضي قدما في تنفيذ ما التزمت به أمام ممثلي الشعب، كما يشكل دعما إضافيا للنقطة التي حازت عليها الحكومة الأمر الذي يساعدها في العمل على إنجاح تطبيق هذا المخطط في المستقبل بكل أريحية مادام أنها مدعومة من قبل الأغلبية البرلمانية<sup>(3)</sup>، مع أنه بإمكان

(1) - حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: " يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية"

(2) - عباس عمار، المرجع السابق، ص 134.

(3) - أنظر:

-Bennabou–kirane (f), Droit parlementaire algérien..... tome 2, op. cit., p. 209.

هؤلاء النواب طلب تكييف مخطط العمل الحكومي هذا على ضوء المناقشة التي أجرونها كما سبق تبيانها أعلاه.

غير أن التساؤل الذي يطرح في هذا المجال يتعلق بالأغلبية المطلوبة التي يشترط تحققها حتى تتم الموافقة على مخطط العمل الحكومي؟.

والملاحظ أنه على الرغم من أهمية وضرورة توضيح هذه المسألة إلا أنه لا الدستور ولا القانون العضوي قد حدد هذه الأغلبية، وبالتالي فإنه في ظل هذا الفراغ لا يبقى أمامنا إلا تطبيق الأحكام التي جاءت بها المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي تنص على أنه "... لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب. في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (06) ساعات على الأقل وإثنا عشر (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين..."

من خلال هذه المادة يتبين أن التصويت لا يصح في المجلس مبدئيا إلا بحضور أغلبية النواب (أي 231 نائبا من أصل 460 برلماني)، وفي حالة عدم بلوغ هذا النصاب في الجلسة الأولى، فإن الجلسة الثانية تعقد بمن حضر وتتال الحكومة ثقة المجلس إذا صوت على المخطط أغلبية هذا الحضور<sup>(1)</sup>.

## 02 - عدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي

بالرغم من أن الواقع العملي قد بين السهولة التامة التي تجدها الحكومات في تمرير مخطط عملها عند عرضه أمام المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه من المحتمل -نظريا على الأقل- في المستقبل ألا يوافق المجلس الشعبي الوطني على هذا المخطط، وفي هذه الحالة يكون لزاما على الوزير الأول وبقوة القانون تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، والقول بغير ذلك لا معنى له سوى الوصول إلى انسداد حتمي في سير المؤسسات الدستورية والسياسية العليا داخل الدولة، وقد اعتنق المؤسس الدستوري المسؤولية التضامنية بحكم الإعداد الجماعي لمخطط العمل هذه المسؤولية يترتب عليها المغادرة الجماعية للحكم وليس الوزير الأول بمفرده<sup>(2)</sup>.

(1) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 158.

(2) - وليد شريط، المرجع السابق، ص 408.

تأسيسا على ما تقدم فإن عدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي ينجم عنه أثر خطير على مستقبل الحكومة ألا وهو تحريك مسؤوليتها السياسية التي تؤدي بالوزراء إلى فقدانهم للمناصب التي عينوا فيها<sup>(1)</sup>، وهنا يُطرح تساؤل مهم ووجيه هل أن رفض مخطط العمل الحكومي من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني راجع إلى قصور ونقص في محتوى هذا المخطط؟ أم أن هذا الرفض لا علاقة له بنوعية المخطط ولا بما احتوى عليه بل سببه المباشر راجع إلى عدم رضا ممثلي الشعب على الطاقم الحكومي وعلى رأسه الوزير الأول؟ بمعنى هل لهذا الرفض طابعا شخصيا يتعلق بأعضاء الطاقم الحكومي أو طابعا موضوعيا يتعلق فقط بمحتوى مخطط العمل؟

للإجابة على هذا التساؤل يمكن القول بداية أنه ليس لهذا الرفض الطابع العقابي أو الردعي على الأشخاص الممثلين للوزير الأول أو الوزراء وإنما يستهدف المناصب الإدارية والسياسية في آن واحد حيث يسعى لإفقاد الوزراء مناصبهم ليس بسبب عدم ملائمة مخطط العمل لأمال وتطلعات الناخبين<sup>(2)</sup>، بل لعدم رضا ممثلي الشعب على الوزير الأول والتشكيلة الحكومية التي جاء بها، لاسيما وأن التجانس بين الأغلبية البرلمانية والطاقم الحكومي أمر لا بد منه لبقاء السير الحسن للمؤسسات العليا في الدولة وكل مخالفة لهذا التجانس قد تُعد أمرا ضروريا وسببا مباشرا لعدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي.

ومن ثم فإن النظرة الأولى للنواب تنصب حول نوعية التشكيلة الوزارية التي جاء بها رئيس الجمهورية دون أن تولي مخطط العمل الحكومي أهمية كبيرة بحكم أن هذا المخطط ما هو إلا إطار لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يعقل أن يكون السبب المباشر لإسقاط الحكومة هو النقائص الموجودة في هذا المخطط، مادام أن هذا المخطط باق حتى ولو تم معاقبة الحكومة.

وبناء على هذا الرفض يقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول جديد وحكومة جديدة بنفس الطرق والكيفيات التي عينت بها الحكومة السابقة<sup>(3)</sup> ليتكفل الوزير الأول الجديد مرة أخرى بإعداد

(1) - أنظر:

- Richars Moulin, *le présidenlisme des régimes politique*, L.G.D.J 1978, p. 222.

(2) - ولد علي تاكفاريناس، المرجع السابق، ص 10.

(3) - أنظر نص المادة 95 من الدستور الحالي: " يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة.

يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها "

مخطط عمله وعرضه على المجلس الشعبي الوطني، طالبا موافقته عليه، غير أن المجلس الشعبي الوطني بإمكانه رفض هذا المخطط مرة أخرى.

بيد أن هذا الأخير ليس في مقدوره ممارسة هذا الحق على إطلاقه دون أن يترتب عليه أي أثر وإنما يمكنه ممارسة ذلك لمرة واحدة، على أساس أن الدستور انتهى إلى ربط عدم موافقة هذا الأخير على مخطط العمل الحكومي عند المرة الثانية وبين حله وجوبا مع تمكين الحكومة القائمة من الاستمرار في تسيير الشؤون وتصريف الأمور إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه (3) ثلاثة أشهر<sup>(1)</sup>، ولعل المؤسس الدستوري ارتأى من خلال ذلك أن تصبح وسيلة العزل الجماعي لممثلي الشعب سلاح يلوح به الرئيس في وجه المجلس المنبثق عن الأمة مباشرة كلما حاول هذا الأخير التماهي في تحريك الاتهام الحكومي، أو بالأحرى إن لم تتماش تشكيلته ومبتغى رئيس الجمهورية، لذلك فلا يمكن تصور هذا الصراع دائما وفي كل الأوقات وإنما يحدث ذلك في حالة عدم اقتران الأغلبية البرلمانية مع توجهات الرئيس على إثر نتائج الانتخابات الرئاسية<sup>(2)</sup>، وهو الأثر الذي ربما يكون كافيا أمام نواب الشعب لدفعهم للإحجام عن الاستمرار في رفض تطبيق هذا المخطط، ودفع بهم ولو مضطرين إلى الموافقة عليه رهبة من سيف الحل المسلط عليهم وهو الأمر الذي قلل من قدرة هذه الآلية في تفعيل دور البرلمان الرقابي عوض أن تكون وسيلة لتفعيلها<sup>(3)</sup>.

وهو ما يُظهر لنا انقلابا على المفاهيم الدستورية المعروفة في الأنظمة الغربية التي تقضي بأن تتحمل الحكومة لوحدها المسؤولية السياسية عند عدم موافقة المجلس على برنامج عملها، لكن العكس هو الذي حصل في النظام الجزائري، إذ تحمل المجلس الشعبي الوطني لوحده آثار عدم موافقته على هذا المخطط عند المرة الثانية، وبالتالي فعوض أن يكون المجلس الشعبي الوطني هو المحاسب للسلطة التنفيذية أصبح في النظام الجزائري مُحاسبا من قبلها، الأمر الذي يجعلنا نجزم بعدم فاعلية

(1) - أنظر نص المادة 96 من الدستور النافذ حاليا التي جاء نصها كمايلي: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا.

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثمائة (03) أشهر.

(2) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص 166.

(3) - أنظر:

- Mohamed Brahimi, le droit de dissolution dans la constitution de 1989, in: R S J E P, n° 2, 1993, pp, 85-86.

هذه الوسيلة الرقابية التي وضعها المؤسس الدستوري في حوزة الغرفة السفلى لتمكينها من ممارسة حق دستوري في الرقابة والاشراف<sup>(1)</sup>.

ربما هذا ما جعل واقع الممارسة السياسية في الجزائر يُبيّن -كما سبق القول- مرور كل الحكومات بسلام في أول مواجهة لها مع البرلمان، حيث لم تجد جل الحكومات المتعاقبة منذ جوان 1997 صعوبة في نيل موافقة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عملها، إذ لم يسبق وأن قام الوزير الأول حاليا أو رئيس الحكومة سابقا بتقديم استقالة حكومته بسبب رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عملها، مع أن هذا الاستنتاج ليس راجع فقط إلى سيف الحل المسلط على النواب، بل راجع أيضا إلى تمتع الحكومة بوسائل وعوامل تأثير كثيرة على النواب تجعلهم يقبلون التوافق والتعايش معها حتى مع وجود بعض النقائص والقصور في مخطط العمل الذي جاءت به، نظرا لتلقيها الدعم والتأييد من الأغلبية البرلمانية التي عادة ما تشكل الدرع الواقعي للحكومة أمام المجلس التشريعي<sup>(2)</sup>.

الأمر الذي يبين لنا بوضوح أن عرض مخطط العمل الحكومي والتصويت عليه ما هو إلا إجراء روتيني تقوم به الحكومة بغية الاستجابة للنص الدستوري لاغير، أما مسألة التصويت على مخطط عملها ونيلها الثقة من المجلس الشعبي الوطني فهي من الأمور والمسائل التي تعتبر شبه محسومة بالنسبة لها.

تأسيسا على ما سبق ذكره يتجلى أن مناقشة مخطط العمل الحكومي في الجزائر تبقى آلية مجردة من كل فعالية ومن أي تأثير على تواجد واستمرار الحكومة كقطب ثان للجهاز التنفيذي بحكم أنها لا تستهدف المحاسبة والتقويم بقدر ما تُستغل في كل مرة كفرصة لمخاطبة الرأي العام الوطني لإيصال رسائل ومواقف الحكومة والأحزاب المؤيدة لها حتى المعارضة لها، ليتحول البرلمان على إثرها إلى مجرد منبر لمخاطبة الرأي العام بغية الاستعطاف السياسي والتنافس بين الأحزاب والتيارات السياسية للوصول إلى كسب ود القاعدة الشعبية وتعاطفها مع هذا التيار أو ذاك<sup>(3)</sup>.

(1) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 159.

(2) - عمر شاشوة، المرجع السابق، ص 101.

(3) - أفطوش ابراهيم، المرجع السابق، ص 80.

## الفرع الثاني

### عرض مخطط العمل على مجلس الأمة

سوف نتولى من خلال هذا الفرع تبيان الأحكام العامة المتعلقة بعرض مخطط العمل الحكومي أمام مجلس الأمة (أولاً) ثم نحدد الآثار القانونية المترتبة على هذا العرض (ثانياً)

#### أولاً: الأحكام العامة المتعلقة بالعرض

لتحديد الأحكام المفصلة لطريقة عرض مخطط العمل الحكومي أمام مجلس الأمة لا بد من تصفح المادة 3/94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء فيها " يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط العمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني." وهو الأمر الذي أكدته المادة 01/50 من القانون العضوي رقم 12/16 بقولها " يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضاً حول مخطط العمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور."

يتبين لنا من خلال هذين النصين أن الوزير الأول ملزم بتقديم عرض مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة بالطريقة التي تم بها أمام المجلس الشعبي الوطني، لكنه في المقابل ليس ملزماً بتقديم مخطط العمل الحكومي هذا بكل تفصيلاته وجزئياته كما فعل أمام المجلس الشعبي الوطني، وإنما يكفي هنا بعرض مختصر يتعلق بالمحاور الكبرى والخطوط العريضة التي يدور حولها المخطط.

ومن ثم يعتبر العرض الذي تتقدم به الحكومة أمام مجلس الأمة مجرد أداة دستورية الغرض منها إعلام أعضاء هذا المجلس بما احتواه مخطط عملها<sup>(1)</sup> حتى يكون هؤلاء الأعضاء على دراية كافية بما جاء فيه ليتسنى لهم مستقبلاً القيام بالعملية التشريعية على أكمل وجه، لأنه من غير المنطقي أن يصادق مجلس الأمة لاحقاً على قوانين تتعلق بتنفيذ مخطط عمل مجهول محتواه<sup>(2)</sup>.

تأسيساً على ذلك يمكن القول أن مجلس الأمة نشأ لكي تواجه السلطة التنفيذية بمقتضاه المجلس الأول<sup>(3)</sup> مادام أن المهمة المخولة له هي مساندة هذه الأخيرة في توجهاتها وسياساتها لأن جل الملاحظات التي يبديها هذا الأخير تصب في صالح الحكومة.

(1) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري... المرجع السابق، ص 178.

(2) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري... المرجع السابق، ص 353 - 354.

(3) - للمزيد من التفاصيل حول قدرة المجلس الثاني في عرقلة عمل المجلس الأول أنظر الفقيه هوريو:

« A l'origine, le sénat a été conçu par les constituante de 58, comme un aide éventuelle du gouvernement contre l'assemblée nationale » (voir: A Hauriou-op. Cit, p. 1020.

مع أن المؤسس الدستوري لم يعط صراحة لأعضاء مجلس الأمة الحق في إبداء ملاحظاتهم وتصوراتهم لما جاء في محتوى هذا العرض، إذ لم توضح المادة الدستورية بحقهم في فتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير الأول من تقديم العرض المخصص لمخطط عمله، إلا أن الممارسة العملية كانت على خلاف ذلك إذ بينت السماح لأعضاء مجلس الأمة بإجراء هذه المناقشة من أجل الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم وكذا تحفظاتهم بشأن هذا المخطط، ربما هذا السماح راجع إلى كون مجلس الأمة يضم كفاءات وإطارات وطنية في شتى المجالات ومختلف التخصصات تكون لها القدرة على النقد والاقتراح بما يساهم في إثراء هذا المخطط<sup>(1)</sup>، خاصة وأن فتح نقاش عام حول مخطط العمل الحكومي من قبل هذه الغرفة من شأنه أحداث التوازن بين المجلسين، بحكم أن الحكومة تسعى دائما إلى إيجاد من يقف إلى جانبها ويساندها في مواجهة نواب المعارضة من المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: الآثار القانونية الناتجة عن عرض مخطط العمل الحكومي أمام مجلس الأمة

بعد انتهاء الوزير الأول من عرض مختصر لمخطط عمله أمام أعضاء مجلس الأمة، فإنه يمكن لهؤلاء الأعضاء - وبعد انتهائهم من مناقشته - إصدار لائحة قد تكون مؤيدة أو معارضة لمحتوى هذا العرض، مع أن مضمون هذه اللائحة لا تأثير ولا صدى له على المستقبل السياسي للحكومة (01) بحكم أن مجلس الأمة محصن دستوريا امكانية الحل الرئاسي (02).

#### 01-الحق في إصدار لائحة

بداية يمكن أن نشير إلى ملاحظة غاية في الأهمية وهي أن العمل بآلية اللوائح البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري تعتبر آلية حديثة الظهور نسبيا، إذ يرجع تاريخ تجسيدها إلى شهر نوفمبر من عام 1988 إثر التعديل الجزئي الذي مس دستور 76 حيث أدرج المؤسس الدستوري هذه الآلية بالفقرة 5 من المادة 114 من هذا الدستور الذي نص على إمكانية اختتام نواب المجلس الشعبي

(1) - إن المناقشة التي يجريها أعضاء مجلس الأمة للعرض المقدم لهم من قبل الوزير الأول والمتعلق بمخطط عمله، طرحت إشكالية دستورية، فمنهم من يرى عدم دستورية هذه المناقشة على أساس أن المادة 94 المذكورة أعلاه لم تتضمن أبدا ما يفيد إمكانية فتح مناقشة من طرف مجلس الأمة حول هذا العرض، ويجد هذا الموقف تأييده ومساندته في الرأي الفقهي القائل بأن الممارسات التي تعتمد إيقاف أو تجميد أو خرق حكم دستوري تكون عديمة القيمة من الناحية الدستورية، بينما يرى جانب آخر أنه ينبغي التمييز بين الممارسات الدستورية وبين الخروقات التي تمس الدستور، فالتصرفات أو الممارسات الدستورية هي عبارة عن أعراف دستورية تنشأ بجانب القاعدة الدستورية المكتوبة تكون معدلة أو مفسرة أو مكملة لها، كما هو الحال في في هذه النقطة إذ أن هذه المناقشة ما هي إلا عرف مكمل للقاعدة الدستورية بزيادة أحكام تتعلق بمناقشة محتوى العرض، وما يدعم هذا التوجه أكثر ويؤكد هو تلقى قبول ورضى السلطات العامة في الدولة وقبولها إجراء هذه المناقشة دون وجود أي اعتراض من أي منها، بينما الخروقات الدستورية فهي تلك التصرفات التي تصدر عن إحدى السلطات العامة في الدولة وتجد معارضة وعدم رضى وتصدي لها من باقي السلطتين بما يبين وجود مقاومة منهما. للمزيد من التفاصيل حول هذه الآراء أنظر:

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...المرجع السابق، ص 355.

(2) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري...المرجع السابق، ص 182.

الوطني للنقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة بإصدار لائحة، ثم أكدها في المادة 80 من دستور 89، وبعد ذلك تم المحافظة عليها في المادتين 80 و 84 من دستور 1996 وكذا المادتين 94 و 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016 النافذ حالياً<sup>(1)</sup>، وعمل القانون العضوي رقم 02/99 المحدد للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان الملغى وكذا القانون العضوي رقم 12/16 النافذ على تنظيم هذه اللوائح، في حين لم تنص أرضية الوفاق الوطني لسنة 1994 على هذا الإجراء الرقابي.

ومن ثم فإن قيام الوزير الأول بعرض مختصر لمخطط عمله - بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه - أمام أعضاء مجلس الأمة، وقيام هؤلاء بمناقشته على نحو ما سبق تبيانها، لم يبق أمام أعضاء هذا المجلس عند اقتناعهم أو عدم اقتناعهم بالعرض المقدم لهم إلا إصدار لائحة مؤيدة أو معارضة له، مع أن المؤسس الدستوري لم يبين أو يحدد الغرض المرجو منها، حيث اكتفى بالنص عليها لاغير<sup>(2)</sup>، الأمر الذي نحاول مناقشته من خلال هذه الفقرة، ولكن قبل القيام بهذه المحاولة لا بد من تبيان الشروط القانونية المطلوبة لإصدار هذه اللائحة.

#### أ- الشروط القانونية الخاصة بإصدار لائحة مجلس الأمة

لقد تم التنصيص على هذه الشروط بموجب المادة 02/49 من القانون العضوي رقم 02/99 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الملغى، بعدما أحالت إلى المواد من 52 إلى 55 من نفس القانون المتعلقة بكيفية تنظيم اقتراحات اللوائح التي يتم تقديمها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني عقب مناقشتهم لبيان السياسة العامة للحكومة، إلا أن الغريب في الأمر هو رأي المجلس الدستوري رقم 04/ق.ع.م.د/16 المؤرخ في 11 أوت 2016 قد اعتبر الفقرة الثانية من المادة 51 من مشروع القانون العضوي رقم 12/16 والتي جاء في محتواها ما يلي: " ... يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 53 إلى 56 من هذا القانون " غير مطابقة جزئياً لأحكام الدستور، مما يستدعي إعادة صياغتها، معللاً رأيه بأن المؤسس الدستوري حين فصل بين إمكانية إصدار مجلس الأمة للائحة بمناسبة عرض مخطط عمل

(1) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 172.

(2) - حيث جاء في نص المادة 94 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016 النافذ حالياً مايلي: " ... يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة."

الحكومة، وبين إمكانية اختتام مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة بلائحة من قبل النواب، فإنه قصد التمييز بين النوعين من اللوائح، من حيث طبيعتهما والجهات التي تصدرها وإجراءات إعدادها والمصادقة عليها، ومن حيث الآثار التي يمكن أن تترتب عنهما.

وبناء على هذا الرأي لم يكلف المشرع الجزائري نفسه عناء تنظيم هذه اللائحة بالشكل الذي يدخلها في مصاف الدستورية، وإنما لجأ إلى أسرع الحلول وأسهلها بالنسبة إليه عندما قام بإلغاء هذه الفقرة بالمرّة من القانون الجديد عوض تعديلها بما يلائم رأي المجلس الدستوري الداعي إلى البحث عن الأحكام المناسبة والمميزة لللائحة مجلس الأمة عن لائحة المجلس الشعبي الوطني، لاسيما وأن رأي المجلس - كما قلنا - لا يدعو إلى الإلغاء وإنما يدعو فقط إلى إعادة صياغة النص بما يعطيه المميزات والأحكام الخاصة به، وبالغائه لهذه الفقرة يكون المشرع قد فسح الباب واسعا لبروز العديد من الاشكاليات تتعلق بطبيعة هذه اللوائح والفرق بينها وبين تلك الصادرة عن نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشتهم للبيان السنوي للسياسة العامة، إضافة إلى إجراءات إعدادها والكيفية التي تتم المصادقة عليها، وكذا الآثار الناجمة عنها، خاصة وأن القانون السابق وبموجب الفقرة الملغاة من القانون الجديد قد أخضع اللائحتين لنفس الاجراءات ونفس الأحكام طيلة سبعة عشرة (17) سنة دون أن يتحرك المجلس الدستوري وينبه إلى عدم دستورية هذا التصرف فما هو الشيء الذي تغير لتصبح الآن غير دستورية؟ وهو ما يعد قصورا تشريعيا بشأنها ينبغي على المشرع تداركه في أقرب الآجال. وبوجود هذا القصور التشريعي بالنسبة للنص الجديد فإننا نكون مضطرين إلى تحديد هذه الأحكام كما جاء في الاحالة المشار إليها في القانون القديم.

لكن وقبل الرجوع إلى هذه المواد ينبغي بأن نوضح أن المادة الدستورية قد إشتطرت ممارسة هذه اللائحة عند مناقشة مخطط العمل الحكومي دون البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، ومن هنا يظهر الفرق بينها وبين لائحة المجلس الشعبي الوطني التي لا يمكن للنواب توظيفها إلا بمناسبة هذا البيان<sup>(1)</sup>.

(1) - أنظر المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

أما المادة 52 من القانون العضوي رقم 02/99 المشار إليه أعلاه فقد ألزمت ضرورة التوقيع على اللائحة من قبل عشرون (20) عضوا على الأقل، واشترطت المادة 53 عدم قدرة العضو الواحد توقيع أكثر من اقتراح لائحة واحدة<sup>(1)</sup>.

وهو ما يفهم منه أنه بإمكان أعضاء مجلس الأمة توقيع اقتراح أكثر من لائحة واحدة طالما اختلف موضوع كل اقتراح.

وتفصيلا لهذه الشروط فإنه وحتى ترى هذه اللوائح النور فيلزم على الأقل توقيع عشرون (20) عضوا من المعارضين لمخطط العمل الحكومي التعبير عن عدم رضاهم له عن طريق اقتراح لائحة ضد هذا المخطط، كما يمكن لمجموعة أخرى من نفس العدد إصدار لائحة أخرى مؤيدة ومساندة لعرض الحكومة ومعارضة لللائحة الأولى.

بيد أنه من الناحية العملية يصعب على أعضاء مجلس الأمة الحصول على هذا النصاب لاسيما إذا كانت اللائحة تتضمن بيانا سلبيا يحمل النقد واللوم لسياسة وتوجهات الحكومة، وذلك نظرا لعدة مبررات منها من جهة أن انتماء أغلبية الأعضاء المنتخبين للحزب أو الأحزاب المسيطرة على الأغلبية البرلمانية والتي غالبا ما تساند وتؤيد الحكومة، أمر يصعب معه إصدار لائحة ضد توجهات الحكومة، ومن جهة ثانية أن الأعضاء المعينين لا يمكن توقع-ولو من الناحية الأدبية-لجئهم لمعارضة مخطط عمل الحكومة الذي هو في جوهره وفي حقيقته مستوحى من برنامج رئيس الجمهورية، ومن ثم فإنه من غير المعقول وقوفهم ضد إرادة ورغبة من عينهم<sup>(2)</sup>.

وعلاوة على شرط النصاب فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة أضاف شرطا آخرًا تمثل في ضرورة إيداع اقتراحات اللوائح من طرف مندوب أصحابها لدى غرفة مجلس الأمة خلال أجل محدد وضحتته المادة 75 بثمانية وأربعين ساعة من تقديم الوزير الأول للعرض الخاص بمخطط العمل الحكومي<sup>(3)</sup>.

(1) - وهنا نلاحظ بأن المشرع قد وقع في نوع من التناقض والتضارب مع أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة، ذلك أن المادة 75 من النظام الداخلي لهذا الأخير تشترط توقيع اقتراح اللائحة من قبل خمسة عشر (15) عضوا فقط في حين أن المادة 52 المذكورة أعلاه تشترط توقيع 20 عضوا.

أضف إلى ذلك أن الفقرة الثانية من هذه المادة تمنع توقيع نفس عضو المجلس على أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع، وفي ظل هذا التناقض لا يسعنا إلا تطبيق المادة 52 من القانون العضوي رقم 02/99 على اعتبار أنه لاحق في الصدور للنظام الداخلي لمجلس الأمة. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 173.

(2) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 361.

(3) - وهنا لا مجال لترجيح تطبيق المادة 51 من القانون العضوي رقم 02/99 السالف الذكر التي تحدد الأجل الممنوح للنواب المجلس الشعبي الوطني ليتمكنوا من إصدار لائحة بإثنان وسبعين ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة =

بعد إيداع اقتراح اللوائح فإنه يتم عرض المستوفية منها للشروط المذكورة أعلاه على التصويت مع مراعاة تاريخ الإيداع في حالة تعددها.

وهنا وقبل التصويت على هذه اللائحة تفتح مناقشة بشأنها لا يتدخل فيها - حسب المادة 55 من القانون العضوي رقم 02/99 - المذكور أعلاه إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة وكذا عضو من المجلس يرغب في التدخل لتأييد اللائحة وآخر ضد اقتراحها.

وإذا كان الوضع يبدو منطقيا بالنسبة لتدخل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، فإن الأمر يبدو ملتبسا وغريبا بالنسبة للمتدخلين الآخرين، إذ كيف يمكن معرفة العضو المؤيد أو المعارض لللائحة؟ هل المطلوب من العضو الإفصاح عن نيته وتوضيح موقفه قبل تدخله؟ وكيف يتم ذلك هل كتابة أو شفاهة؟ هذا من جهة، ومن جهة ثانية على أي أساس يختار عضو معارض أو مؤيد دون عضو معارض أو مؤيد آخر؟ هل يكون ذلك باتفاقهم على اختيار أحدهم لكي ينوبهم في التدخل وما هي الصيغة أو الطريقة التي يتم بها هذا الاتفاق؟ أم يكون التدخل لمن تكون له الأسبقية في طلب الكلمة؟ لذلك فكل هذه الأسئلة تبقى مطروحة وتحتاج إلى تدقيق وتوضيح أكثر من المشرع أو المؤسس الدستوري (1).

على العموم فإنه بعد نهاية مناقشة محتوى اللائحة وفق الإجراءات المذكورة أعلاه تعرض على التصويت وفي حال حصولها على موافقة أغلبية أعضاء الغرفة تعتبر مصادقا عليها وتبطل اللوائح الأخرى (2).

---

= ببيان السياسة العامة على اعتبار أن هذه المادة أي (المادة 51) غير مشمولة بالإحالة التي نصت عليها المادة 49 من القانون العضوي التي سبقت الإشارة إليها أعلاه. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 174.

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة،... المرجع السابق، ص 360.

(2) - أنظر المادة 54 من القانون العضوي رقم 02/99 السالف الذكر، وكذا المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مع ملاحظة أن النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي كان يشترط ضرورة عرض جميع اقتراحات اللوائح للتصويت حسب تاريخ إيداعها، واللائحة التي تحصل على أكبر عدد من الأصوات تُعتبر مصادقا عليها لتلغى بقية اللوائح. للمزيد أكثر أنظر:

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 175. ذكر في الهامش رقم 1.

## ب - الآثار القانونية للائحة مجلس الأمة

لم يفصل المؤسس الدستوري في الغاية المرجوة من قيام مجلس الأمة بإصدار لائحة، حيث اكتفت الفقرة الأخيرة من المادة 94 من التعديل الدستوري الأخير بالنص على حق المجلس في إصدارها دون أن توضح الآثار التي ستسفر عنها بالنسبة للحكومة أو بالنسبة للمجلس في حد ذاته. كما أن القانون العضوي رقم 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الملغى أو القانون العضوي رقم 12/16 النافذ، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة قد غفلا بدورهما عن بيان هذا الأثر.

غير أن الواقع يؤكد أن اللائحة المصادق عليها من قبل أعضاء مجلس الأمة غايتها إما تأييد أو تجريح للحكومة ولسياستها، حتى وإن كان في كلا الوضعيتين لا يوجد أدنى جزء قانوني يمكن أن يمس مستقبل الحكومة، الأمر الذي أدى ببعض الشراح إلى اعتبارها مجرد إجراء عديم الأهمية ووسيلة ضعيفة الفعالية لأنها لا تتضمن أية نتيجة قانونية يمكن من خلالها إحراج الحكومة<sup>(1)</sup>.

بيد أنه إذا كان لا يترتب على اللائحة التي يبادر بها أعضاء مجلس الأمة أي أثر على المسؤولية السياسية للحكومة من الناحية القانونية، فإنه من ناحية واقع الحياة العملية لا يمكن الاستهانة بتاتا بنتائج هذه اللوائح بحكم أنها قد تتضمن نوعا من الجزاء الأدبي أو المعنوي الذي قد يُضعف أو يقوي موقف الحكومة في مواجهة القضايا المستقبلية<sup>(2)</sup>، فهو يقوي موقفها إذا كان محتوى هذه اللائحة يتضمن التأييد والدعم لسياستها مما يشكل تشجيعا وتأييدا لهذه الأخيرة وتدعيما لها للمضي قدما في مواصلة سياستها وتنفيذ مخطط عملها لا تؤثر فيها انتقادات الأقلية المعارضة، طالما أنها تبقى مؤيدة ومدعمة من قبل أغلبية الأعضاء.

أما إذا كان محتوى هذه اللائحة على خلاف ذلك بأن تضمن لوما وانتقادا وعدم رضا الأعضاء على ما جاء في مخطط العمل الحكومي من محاور ونقاط تتعلق بالسياسة العامة التي سوف تنتهج من قبل الحكومة في فترة وجودها في الحكم، فإن أثرها في هذه الحالة يكون إحراجا وإرباكها أمام الرأي العام لاسيما بعد نشر محتوى اللائحة أمام الرأي العام، وهو الأمر الذي يمكن أن يدفعها لتقديم استقالته لرئيس الجمهورية أو على الأقل العمل بجدية على إصلاح الخلل لتتمكن من نقادي التقصير الذي أشارت إليه لائحة مجلس الأمة<sup>(3)</sup>.

(1) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 176.

(2) - أنظر:

- Cilles Champagne, *les institutions de la 5<sup>eme</sup> république, les carrés, Gualino éditeur 3<sup>eme</sup> édition, France, 2002, p. 108.*

(3) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 176.

هكذا وعلى ضوء ما تقدم يمكن القول أن اللائحة التي يبادر بها مجلس الأمة بمناسبة تقييمه لمخطط العمل الحكومي ماهي إلا وسيلة توجيهية يستعملها للفت انتباه الحكومة للنظرة التي يراها صائبة تتعلق ببعض المسائل التي جاءت في هذا المخطط، حيث يتسنى له إيداء ما له من ملاحظات وما لديه من توجيهات تتعلق بمختلف المسائل المعروضة أمامه، لعله بذلك يساهم في إرشاد الحكومة إلى أوجه القصور والخلل وكذا النقائص التي كانت ضمن هذا المخطط حتى تمنح الفرصة لكي تبادر بإصلاحها عوض الاستمرار في تنفيذه بالسلبات والنقائص الموجودة<sup>(1)</sup>.

## 02 - عدم قابلية مجلس الأمة للحل

من المعلوم أن حل البرلمان في النظم التي تعتق النظام البرلماني يعتبر آلية خطيرة بيد السلطة التنفيذية يمكن لرئيس الجمهورية توظيفها للتأثير على السلطة التشريعية، في مقابل قدرة هذه الأخيرة على إسقاط الحكومة عن طريق تحريك مسؤوليتها السياسية.

لذلك ففي إطار الفصل المرن بين السلطات مُنحت للسلطة التنفيذية مجموعة من الوسائل لتحقيق الرقابة على السلطة التشريعية، كما مُنحت في الوقت ذاته السلطة التشريعية وسائل أخرى لتواجه بها السلطة التنفيذية، من هنا يعتبر كل من الحل والمسؤولية السياسية وجهاً لعملة واحدة بمقتضاهما يتحقق التوازن في العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فنقرير الحل من دون المسؤولية السياسية يعتبر إعداما للسلطة التشريعية، والمسؤولية السياسية من غير الحل تشكل تهديداً خطيراً وعشوائياً لاستقرار السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup>.

هكذا وبفعل انعدام الآثار المترتبة على اللائحة التي يبادر بها أعضاء مجلس الأمة على الحكومة، بعد أن رأينا عدم قدرة هذا الأخير على إسقاط الحكومة بتحريك مسؤوليتها السياسية بموجب إصداره لهذه اللائحة، فإن هذا الأخير لا يتأثر بالنتائج التي ستسفر عنها هذه اللائحة.

ومرد ذلك أن مجلس الأمة لا يعكس من خلال تأسيسه أو من خلال تشكيلته التمثيل الحقيقي للشعب صاحب السلطة والسيادة، ولما كان هذا الأخير هو من يقرر الهيئة التي تتولى مهمة مراقبة الحكومة نيابة عنه، كان منطقياً ألا يمنحها إلا للمجلس المنبثق عنه مباشرة ألا وهو المجلس الشعبي الوطني هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن مجلس الأمة غير قابل للحل على خلاف ما عليه الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وبالتالي كان للحكومة مسؤولية سياسية أمامه كمقابل لإمكانية حله من قبل رئيس الجمهورية.

(1) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري،... المرجع السابق، ص، 178.

(2) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 384.

## المبحث الثاني

### مسؤولية الحكومة بناء على تقديمها للبيان السنوي للسياسة العامة

مما سبق عرفنا أن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان تعتبر من الركائز الجوهرية التي يقوم عليها النظام البرلماني، ومن ثم فإنه لا يكفي من خلال هذا النظام حصول الحكومة على ثقة النواب عند بداية تشكيلها، بل ينبغي التحقق من هذه الثقة بعد ذلك أيضا<sup>(1)</sup>، وبهذا المعنى نص التعديل الدستوري لسنة 2016 - حتى لا تبقى الحكومة بعيدة على أعين النواب - على تحديد مناسبة سنوية يتم خلالها التأكد من قيامها بتنفيذ مخطط العمل المصادق عليه في بداية تشكيلها على أكمل وجه، وهو الأمر الذي يرتب مسؤوليتها أمام البرلمان إن لم يفتتح النواب بالانجازات والأعمال المقدمة من طرفها.

هكذا فإنه بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومي عند بداية تشكيل الحكومة، وبعد مرور سنة على هذه الموافقة أو على آخر بيان سنوي، تكون الحكومة مضطرة للوقوف مرة أخرى أمام نواب المجلس الشعبي الوطني لتقديم بيان عن سياستها العامة، وهو عبارة عن حصيلة نتائج عمل سنة كاملة وكذا الخطوط العريضة لعمل السنة المقبلة، أين يبرز الوزير الأول من خلال هذا البيان الانجازات التي تمت من أمور تتعلق بالمخطط المصادق عليه والمشاريع التي هي في طور الانجاز، ولو أن الممارسة السياسية في الجزائر بينت أن جل رؤساء الحكومات عادة ما يركزون عند عرضهم لبيان السياسة العامة على النتائج الايجابية التي حققتها حكوماتهم وتفاذي الإشارة إلى العيوب والنقائص<sup>(2)</sup>، ليناقد نواب المجلس الشعبي الوطني سلبيات وإيجابيات هذه الحصيلة.

غير أن الإشكال الذي يبرز في هذا المقام يتعلق بمدى إلزامية قيام الحكومة بتقديم هذا البيان للمجلس؟ بمعنى هل تملك الحكومة سلطة تقديرية في هذا المجال أم أنه لا تقدير لها بل أنها ملزمة دستوريا بذلك؟

للإجابة على هذا التساؤل ينبغي التفريق بين مرحلتين أساسيتين في الحياة الدستورية الجزائرية مرت بهما الجزائر وهما مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 ومرحلة ما بعد هذا التعديل. ففيما يخص مرحلة ما قبل تعديل 2016 فإن المؤسس الدستوري ترك سلطة تقديرية كبيرة للحكومة في القيام أو الامتناع عن القيام بتقديم البيان السنوي للسياسة العامة، إذ لا يوجد - كما سوف نرى

(1) - أنظر:

- Portelli (H), droit constitutionnel, DALLOZ, 5<sup>ème</sup> édition, Paris, 2003, p.83.

(2) - ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 150.

لاحقا - ما يلزمها على القيام بهذا التصرف على أساس أن المادة 84 من دستور 96 قبل تعديلها سنة 2016 المتعلقة ببيان السنوي للسياسة العامة استهلكت بدايتها بالفعل " تقدم " الذي لا يوحي بتوجيه أي أمر للحكومة يتعلق بهذا التقديم، حيث جاء نص هذه المادة كما يلي: " تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد جاء واضحا فيما يخص إلزام الحكومة بضرورة تقديم بيانها السنوي للمجلس الشعبي الوطني على أساس أن المادة المتعلقة بهذا البيان (وهي المادة 98) أصبحت تستهل بدايتها بفعل الأمر " يجب " عوض فعل المضارع " تقدم " الذي كان سابقا، أين أصبح مضمون المادة كما يلي: " يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة... "، وهو الأمر الذي دعمته المادة 01/51 من القانون العضوي رقم 12/16 بقولها " يجب على الحكومة أن تقدم كل سنة، ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 98 من الدستور ".

ومن ثم فإنه إذا ما قررت القيام به - حسب ما كان سائدا قبل تعديل 2016 أو أنها لا تملك الخيار من إلا بتقديمه - فإن إجراءات ملتزم الرقابة تتم بنفس الطريقة التي تم انتهاجها عند عرض مخطط العمل الحكومي في بداية تشكيلها، بحيث يقوم الوزير الأول بعرض الخطوط العريضة لحصيلة الحكومة، تاركا التفاصيل الجزئية للبيان الذي يسلم مكتوبا للنواب، وبعد انتهائه من تقديم هذه الحصيلة، يفتح المجال أمام النواب لمناقشة وتقييم محتواها.

ولعل ما يهمنا فيما يخص هذا البيان هو النتائج التي يمكن أن يفضي إليها، بحكم المناقشة العامة التي تعقبه من طرف النواب قد تختتم باقتراح لائحة أو عدة لوائح (مطلب أول) إلى جانب أنه يمكن أن يترتب عن هذه المناقشة إيداع ملتزم رقابة يبادر به نواب الغرفة السفلى لحجب الثقة عن الحكومة (مطلب ثاني) كما قد تختتم هذه المناقشة أن يطلب الوزير الأول من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم استقالة حكومته (مطلب ثالث). مع أن الواقع في كل هذا يظهر أن كل هذه الاجراءات تبقى نظرية عاجزة عن إثارة مسؤولية الحكومة السياسية.

## المطلب الأول

### اقتراح لائحة

كما هو الشأن بالنسبة للوائح التي تصدر عن مجلس الأمة فإنه يثور التساؤل مجددا هنا حول مضمون اللوائح الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، وعن الشروط الواجب أن تتوفر فيها؟ وكذا الآثار والنتائج التي يمكن أن تتحقق بعد المصادقة عليها؟ وهي التساؤلات التي سنتولى الإجابة عليها في الفرعين التاليين.

### الفرع الأول

#### شروط وإجراءات اقتراح اللائحة

يخضع اقتراح اللائحة لضوابط وشروط أوردها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 والقانون العضوي رقم 02/99 الملغى وكذا القانون العضوي رقم 12/16 النافذ ويمكن تحديدها فيما يلي:

#### (أولا): ضرورة ارتباط اقتراحات اللوائح ببيان السياسة العامة للحكومة

وهذا الشرط يعتبر من نافلة القول، ما دام أنه بعد علم النواب بإيجابيات وسلبيات سنة كاملة من عمل الحكومة عند قيام الوزير الأول بعرضها عليهم، لا يبقى أمام المؤيد أو المعارض منهم لها إلا التعبير عن رأيه في اللائحة التي يقوم بالتوقيع عليها، هذا ما بينته الفقرة الأولى والثالثة من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة..."

وهو نفس الإجراء الذي أكدته المادة 51 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر " يجب على الحكومة أن تقدم كل سنة، ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 98 من الدستوري".

يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

### (ثانيا): ضرورة التقيد بآجال اقتراح اللائحة

تتحدد هذه الآجال باثنين وسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة<sup>(1)</sup>، ويعتبر تحديد هذه المدة أمر منطقي لكي يتسنى للنواب كسب الوقت الكافي في جمع التوقيعات المؤيدة لمضمون لوائحهم حتى تتمكن من بلوغ النصاب المطلوب.

### (ثالثا): توقيع اللائحة من قبل عشرون نائبا على الأقل

وهو الشرط الذي أشارته له المادة 53 من القانون العضوي رقم 12/16 الذي سبقت الإشارة إليه بالقول " يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون (20) نائبا على الأقل ليكون مقبولا وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني"، ويعتبر هذا العدد أمر مقبول ومنطقي لتطابقه مع ما تم اشتراطه لتمكين النواب من المبادرة باقتراح القوانين<sup>(2)</sup>.

### (رابعا): لا يمكن للنائب التوقيع على أكثر من لائحة في نفس الموضوع

وهو الشرط الذي أشارت إليه كذلك المادة 54 من القانون العضوي رقم 12/16 بالقول " لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة"، والمقصود هنا أن النائب ليس في مقدوره توقيع أكثر من لائحة إذا كانت تتحد في الموضوع، الأمر الذي يفيد على أن بإمكانه توقيع اقتراح أكثر من لائحة في حالة ما إذا كان موضوعها مختلف.

### (خامسا): مناقشة مضمون اللائحة قبل التصويت عليها

وفي ظل هذه المناقشة تكون الأولوية للحكومة لدى تقديمها طلب التدخل، ويليهها مندوب أصحاب الاقتراح الذي يوضح أسس ومبررات ودواعي اقتراح اللائحة، أما بقية النواب فلا تعطى لهم الفرصة للمشاركة في هذه المناقشة إلا لعضوين منهم أحدهم معترض على اللائحة وآخر مؤيد لها<sup>(3)</sup> وهو ما يطرح إشكال -كما قلنا في السابق- حول طريقة اختيار هاذين العضوين دون سواهما.

لعل المغزى الذي توخاه المشرع من خلال الاقتصار نائبين يعود بالأساس إلى الرغبة في ربح الوقت وإتاحة الفرصة لعرض بقية اللوائح عند عدم قدرة أحدها الحصول على ثقة المجلس<sup>(4)</sup>، على أساس أنه في حالة تعدد اقتراحات اللوائح فإن عرضها للتصويت يتم حسب تاريخ إيداعها<sup>(5)</sup> وفي حالة نيل إحداها الأغلبية المطلوبة تبطل جميع الاقتراحات المتعلقة باللوائح الأخرى<sup>(6)</sup>.

(1) - أنظر المادة 52 من القانون رقم 12/16 السالف الذكر.

(2) - أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) - أنظر المادة 56 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(4) - ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 154.

(5) - أنظر المادة 01/55 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(6) - أنظر المادة 02/55 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

وبعد الانتهاء من المناقشة تأتي عملية التصويت التي تكون بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ويعتبر الاقتراح الذي ينال هذه الأغلبية هو اللائحة الوحيدة التي يمكن إعمالها من قبله بشأن بيان السياسة العامة<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني آثار المصادقة على اقتراح اللائحة

إن الأصل في اقتراح أي لائحة في ظل الأنظمة الغربية هو محاسبة الحكومة عن الأخطاء التي قامت بها، وهذا بعد تحريك مسؤوليتها السياسية، لكن الملاحظ أن مدلول اللائحة في النظام الدستوري الجزائري جاء مبهم وغير واضح إذ أغفل على تحديد الآثار القانونية بعد المصادقة عليها من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشتهم لبيان السياسة العامة، كما غفل أيضا القانون العضوي رقم 02/99 الملغى أو القانون العضوي رقم 12/16 النافذ عن النص على هذه الآثار. وبالتالي يمكن اعتبار أنها جاءت خالية من ذكر أية نتيجة يمكن بها مواجهة الحكومة، وهو الأمر الذي جعل منها لائحة صورية تولد ميتة حتى وإن رأى البعض أنه كان لا داعي من إقرارها أو حتى المبادرة بها.

تأسيسا على ذلك يمكن القول أن هذا النوع من اللوائح يميل إلى تفضيل الاعتبارات السياسية على حساب الاعتبارات القانونية، لأنه لا يعدو أن تكون غايتها - كما رأينا سابقا مع لائحة مجلس الأمة - إلا التعبير عن أحد النتيجتين، إما مساندة ودعم وتأييد للحكومة فيما قامت به من أعمال بغية دفعها للمضي في مباشرة سياستها والاستمرار في تنفيذ مشاريعها وتكون هذه النتيجة عندما يعبر نواب الشعب عن رضاهم عن سياسة الحكومة وبالتالي تجديد الثقة فيها، وإما يكون موضوع وغاية هذه اللائحة هو التحفظ وعدم الرضا على سياستها المنتهجة نتيجة عدم احترامها لمخطط عملها الذي تمت تركيبته سابقا، وهو ما يعبر عن تحذير وتنبيه للحكومة بأنه إن لم تبادر بإصلاح الخلل والقضاء على السلبات فإن مشاريعها ستواجه بالرفض أو التعديلات الجبرية، وبالتالي يكون في وسع المعارضة المبادرة بلائحة تعبر فيها عن عدم رضاها عن سياسة الحكومة ولو لم تحض بالتصويت عليها، فهي بمثابة امتعاض تسجله المعارضة على حصيلة الحكومة أمام الرأي العام الوطني<sup>(2)</sup>، دون أن يمتد ذلك إلى حد الوصول إلى إسقاطها<sup>(3)</sup>.

(1) - أنظر المادة 02/55 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(2) - عيد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص 199.

(3) - ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 155.

## المطلب الثاني ملتمس الرقابة

لم يكن ظهور آلية ملتمس الرقابة في الأنظمة الغربية حديث النشأة وإنما يرجع إلى العهد الماضي أين بدأ العمل بها في بريطانيا إبان القرنين السادس والسابع عشر، إلا أنها في النظام الدستوري الجزائري لم تكن كذلك حيث لا نجد لها أي أثر في دستوري الأحادية الحزبية دستور 63 وكذا دستور 76، وحتى بالرجوع إلى تعديل 3 نوفمبر 1988 لا نجده يذكر سوى على إمكانية نواب المجلس الشعبي الوطني إصدار لائحة حول بيان الحكومة المقدم لهم في كل سنة كما وضحته المادة 5/114 من هذا التعديل، وبالتالي أعتمد هذا الأسلوب الرقابي في دستور 1989 وتم تكريسه في دستور 1996 وكذا عند تعديله في 2016 بنفس الشروط والإجراءات والآثار<sup>(1)</sup>.

وفيما يخص تعريف هذه الآلية يمكن القول أن ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم<sup>(2)</sup> أداة جد فعالة في عملية الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، إذ بموجبها يتم وضع حد للحكومة بكامل طاقتها على اعتبار أنها مسؤولة مسؤولية تضامنية أمام المجلس الشعبي الوطني<sup>(3)</sup>، ومن ثم يقصد بها تلك الوثيقة التي يبدي بموجبها عدد معين من النواب عن عدم ثقتهم بالحكومة ويعبرون من خلالها عن رغبتهم في إسقاطها<sup>(4)</sup>، كما تم تعريف هذا المصطلح ( ملتمس الرقابة ) بصيغة أخرى وهو أنه " أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة السياسية عن الطريقة التي تم بها تنفيذ برنامجها أمام البرلمان وتؤدي إلى إسقاطها متى توافرت الشروط المطلوبة فيها<sup>(5)</sup>،

(1) - بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 41.

(2) - يعود أصل تسمية ملتمس الرقابة للنظام الدستوري المغربي وذلك طبقا لأحكام الفصل الخامس والسبعين (75) من دستور 1962 " يمكن للبرلمان أن يلتمس من الملك إقالة الحكومة، ومن ثم يستطيع النواب من خلال الملتمس معارضة استمرارية وجود الحكومة واثارة مسؤوليتها السياسية، ولا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقع ربع (4/1) عدد النواب على الأقل"، وهي ترجمة خاطئة لتعبير *Motion de censure* الذي تعتبر ترجمته الحرفية في عبارة "ملتمس توجيه اللوم" والعبارة الأكثر دقة ودلالة للمعنى تتمثل في عبارة "ملتمس سحب الثقة" وردت هذه العبارة في معجم المنهل الذي هو قاموس فرنسي عربي للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...المرجع السابق، ص 381.

- ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 156.

(3) - للتذكير فإنه لم يحدث في تاريخ المجلس الشعبي الوطني إسقاط الحكومة بهذه الآلية، لكن رئيس الحكومة أحمد أويحي دفع للنتحي من منصبه كرئيس للحكومة بعد تهديد نواب جبهة التحرير الوطني بتقديم ملتمس رقابة ضد سياسة حكومته في ماي 2006.

(4) - أنظر:

- Olivier Duhamel. *Yve meny, Dictionnaire constitutionnel, p. 645.*

(5) - أحمد وافي وبوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 315.

ويعرفها جانب ثالث بأنها " سلطة رقابية على الحكومة تؤهل المجلس الشعبي الوطني إسقاطها إن حادت عن التوجهات المحددة في المخطط الموافق عليه"<sup>(1)</sup>.

من هنا يتبين لنا أن ملتزم الرقابة يعتبر سلاح هجومي يوضع بين أيدي النواب ليتمكنوا من خلال توظيفه من تقرير المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(2)</sup>.

وعلى الرغم من أن هذه الوسيلة الرقابية تعتبر إحدى خصائص النظام البرلماني، حيث بمقتضاها يمكن لمجلس العموم وبالأغلبية المطلقة لعدد النواب الحاضرين تحريك إجراءات سحب الثقة من الحكومة.

إلا أن واقع تطبيقها في النظام الدستوري الجزائري كان حديث العهد -كما سبقت الإشارة إلى ذلك - حيث غابت في الدستورين الأولين دستور 63 ودستور 76 ولم تظهر إلا مع اعتماد دستور 89 بعدما نصت عليها المادة 126 منه، ليتم اعتمادها في دستور 96 وفق المادة 135 والتي أصبحت تقابل المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء فيها " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

مع أن هذا الإجراء ينفرد بممارسته نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، حتى وإن كان نواب هذا المجلس كذلك مقيدون عند ممارستهم لهذه الآلية بمجموعة من الشروط والضوابط - حددها المؤسس الدستوري وكذا المشرع بمقتضى القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر - تعيق أو تحد من سلطتهم في تجسيد هذه الآلية الرقابية وفي استخدامها بالشكل والكيفية التي تسمح لهم بمساءلة الحكومة ومحاسبتها على الطريقة التي انتهجتها أثناء تجسيد مخطط العمل الذي نال ثقة النواب عند بداية ظهورها على أرض الواقع، كما يمكن محاسبة الحكومة من خلال هذه الآلية عند ثبوت عدم تطابق الأعمال والتصرفات التي قامت بها مع أحكام الدستور أو القانون، وهو الأمر الذي سنحاول تسليط الضوء عليه بشيء من التفصيل في الفرعين التاليين مقومات وخصائص آلية ملتزم الرقابة ( فرع أول ) شروط توظيف ملتزم الرقابة وكيفية مناقشته ( فرع ثان )

### الفرع الأول

#### مقومات وخصائص آلية ملتزم الرقابة

تقوم آلية ملتزم الرقابة وترتبط بعدة مقومات (أولاً) كما أنها تتميز بعدة خصائص تجعلها تختلف عن آلية طلب التصويت بالثقة من عدة جوانب (ثانياً)

(1) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 395.

(2) - أنظر:

- Philippe Andrant, institution politiques et droit constitutionnel, 14ème, éd, L.G.D.J, paris, 2002, p.584.

## أولاً: مقومات ملتمس الرقابة

ترتكز آلية ملتمس الرقابة في وجودها على عدة مقومات، فهي ترتبط بالنظام النيابي (01) كما أنها تتبع من داخل النظام البرلماني والنظام شبه الرئاسي (02) وهي تتضمن تعبيراً واضحاً وصريحاً عن الإرادة (03) وأخيراً تفترض كجزء لها عزل العضو من المهمة الحكومية (04).

### 01- ملتمس الرقابة يرتبط بالنظام النيابي

إذا كان من المؤكد في الأنظمة الديمقراطية أن الشعب هو صاحب السلطة والسيادة، إلا أن مباشرة الشعب لهذه السيادة تختلف من دولة لأخرى، ومن زمن لآخر حتى داخل الدولة الواحدة. ففي الديمقراطية المباشرة يمارس الشعب بنفسه وبدون واسطة سيادته، وفي الديمقراطية غير المباشرة (التمثيلية) يعهد بمباشرتها لنواب يمارسونها نيابة عنه، أما في الديمقراطية شبه المباشرة فإن الشعب يشترك مع النواب في ممارسة السيادة. ومنه فالديمقراطية النيابية تعني أن الشعب رغم كونه صاحب السيادة الحقيقية إلا أنه لا يمارس مظاهرها مباشرة بنفسه، وإنما يعهد بممارستها نيابة عنه - وبعد انتخاب منه - إلى أشخاص آخرين يطلق عليهم اصطلاحاً اسم النواب<sup>(1)</sup>. وممارسة النواب لمختلف مظاهر السيادة الشعبية تقتضي أن تكون أعمال السلطة التنفيذية متطابقة مع الإرادة الشعبية التي جاء النواب للتعبير عنها وتجسيدها، ولن يتحقق هذا المبتغى إلا إذا تصرفت السلطة التنفيذية وعملت وفقاً لرغبات ومتطلبات النواب، وبالتالي عندما يرى النواب أن هناك تقصير من طرف السلطة التنفيذية وذلك بعدم الاستجابة لتطلعاتهم فإنهم يقومون بإدانة التصرفات الحكومية عن طريق التصويت بسحب السلطة منها<sup>(2)</sup>.

(1) - يرتكز النظام النيابي - كما هو معلوم - في وجوده على أركان أربع هي:

أ- وجود برلمان منتخب من الشعب.

ب- تأقيت المدة النيابية للبرلمان.

ج- استقلال عضو البرلمان أثناء المدة النيابية عن ناخبيه.

د- النائب أو عضو البرلمان يمثل الأمة كلها وليس دائرته الانتخابية فقط.

(2) - للمزيد من المعلومات حول النظام النيابي. أنظر:

- نزيه رعد، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، الطبعة الأولى، 1999، طرابلس، لبنان، ص 35-45.

## 02. ارتباط ملتزم الرقابة بالنظامين البرلماني والمختلط

لا يمكن إثارة المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية عن طريق توظيف آلية ملتزم الرقابة في كل صور وأشكال الأنظمة السياسية<sup>(1)</sup>، بل يمكن اثارها فقط في النظام البرلماني والنظام الشبه الرئاسي أو المختلط، لأنه لا يمكن تصور المسؤولية السياسية للحكومة في النظام الرئاسي، على أساس أن هذا النظام يقوم على تركيز السلطة التنفيذية وتجميعها في يد رئيس الجمهورية، فلا وجود لرئيس الوزراء ولا مجلس الوزراء، بينما النظام المجلسي أو حكومة الجمعية يقوم على أساس دمج السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التشريعية.

أما النظامين البرلماني والشبه الرئاسي فيقومان على أساس ثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس الدولة والوزارة (الحكومة) كما يقومان على التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما يهمنها هو مظاهر الرقابة بينهما والتي تتجلى من جانب السلطة التنفيذية في مباشرة اجراءات تكوين السلطة التشريعية (البرلمان) والتدخل في سير العمل البرلماني وحضور جلسات البرلمان وأخيرا حق حل البرلمان، في الجهة المقابلة فإن مظاهر الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية (البرلمان) في مواجهة السلطة التنفيذية تتمثل في توجيه سؤال أو عدة أسئلة موجهة إلى كل الوزراء أو إلى أحدهم فقط تتعلق بأعمال وزارتهم، وذلك بهدف الاستيضاح والاستبيان حول موضوع أو أمر معين يشغل الساحة الوطنية أو الدولية من أجل لفت نظرهم إلى المخالفات التي قد تنطوي عليها تلك الاعمال والتصرفات الحكومية، وتتمثل كذلك في امكانية طرح موضوع عام من مواضيع الساعة - سواء يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية - للمناقشة العامة، كما تشمل مظاهر الرقابة البرلمانية كذلك التحقيق البرلماني الذي يجريه البرلمان لوقوف النائب بنفسه على أمر معين يتعلق بأنشطة وأعمال الحكومة سواء من الناحية المالية أو الإدارية، كما تشمل الاستجواب الذي يعني محاسبة الحكومة مجتمعة أو أحد أفرادها من الوزراء على تصرف معين يتصل بالسياسة العامة للدولة، وآخر هذه المظاهر الرقابية الممنوحة للسلطة التشريعية (البرلمان) وأهمها هو تحريك المسؤولية السياسية ضدها بواسطة استخدام آلية ملتزم الرقابة.

(1) - من المعلوم كذلك أن للنظام النيابي أربع صور هي: النظام الرئاسي، شبه الرئاسي (مختلط) والنظام المجلسي (حكومة الجمعية) بالإضافة إلى النظام البرلماني.

والمسؤولية السياسية لا يمكن تصورهما إلا في النظامين البرلماني وشبه الرئاسي على أساس أن المسؤولية مرتبطة بالسلطة وفي هاذين النظامين تملك الحكومة السلطة وبالتالي فمن المنطقي مساءلتها ومحاسبتها عن الأعمال والتصرفات التي يقوم بها أعضاؤها من الوزراء.<sup>(1)</sup>

### 03- آلية ملتمس الرقابة تتضمن تعبيراً واضحاً وصريحاً عن الإرادة لتحريكها

من أجل تحريك المسؤولية السياسية اتجاه الحكومة فإن الأمر يتطلب تعبيراً صريحاً وواضحاً - وفي كل المراحل الإجرائية - من طرف نواب البرلمان اتجاه الحكومة يتجه هذا التعبير إلى الرغبة في سحب الثقة منها.

بناءً على ذلك فالاقترح المتعلق بملتمس الرقابة المقدم بمبادرة من طرف النواب تشترط الدساتير لقبوله توقيع عدد معين من الأعضاء حتى تصح الإجراءات اللاحقة له صحيحة ومنتجة لآثارها، ومن ثم لا يمكن ممارسة هذا الاجراء الخطير على مستقبل الحكومة واستقرارها بصفة منفردة كما هو الشأن مثلاً في السؤال البرلماني.

### 04- نجاح الملتمس يفترض جزاء العزل على الطاقم الحكومي

تقتضي المسؤولية السياسية من جهة أخرى خضوع الأعمال والتصرفات الحكومية لآلية تقييم سياسي يتعلق بتقدير الأداء والدور الذي تقوم به الحكومة في تنفيذ السياسة العامة للدولة، بغرض تحديد النتائج العملية المترتبة هذه التصرفات، ومن ثم فيلزم بالضرورة ترتيب أثر قانوني ودستوري محدد على هذا التقييم والتقدير، الأثر هنا أو بالأحرى الجزاء قد يكون ايجابياً عندما تكون الحصيلة مقبولة وبالتالي إقرار الثقة بالحكومة، أو سلبي نظراً لعدم الاقتناع بالحصيلة الحكومية وبالتالي سحب الثقة من هذه الحكومة.

ويستلزم تحقيق المعنى السلبي للجزاء وجود اختلاف سياسي بين الحكومة والبرلمان، بعكس المعنى الايجابي الذي يفترض وجود اتفاق ووثام سياسي بينهما<sup>(2)</sup>.

ويعتبر عزل الوزير في الحالة التي ينصب فيها الملتمس على مسؤوليته الفردية، وعزل الوزراء في حالة مسؤوليتهم التضامنية الجزاء الحقيقي للاختلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (بين الحكومة والبرلمان)، فطرح الثقة بالحكومة إذا وافق البرلمان عليه يؤدي على انهاء ممارسة الوظيفة السياسية

(1) - نزيه رعد، المرجع السابق، ص 140.

(2) - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 40.

قبل انقضاء عهدها الطبيعية، ومن ثم فإن التعبير عن عدم الثقة يستلزم الاستقالة الفردية للوزير أو الحكومة برمتها بحسب نوعية المسؤولية فردية كانت أو جماعية، هذا الأمر عكس العزل الانتخابي الذي يكون في حالة عدم قدرة المترشح الحصول على ثقة الهيئة الناخبة، وبالتالي فإن عجز رئيس الجمهورية أو الحكومة في الحصول على الأغلبية في الانتخابات الرئاسية أو البرلمانية لا يعتبر في أي حال من الأحوال بمثابة العزل من المنصب أو الرحيل الإجباري أو المبكر، فلا يكون عدم إعادة الانتخاب - من الناحية القانونية والدستورية - إلا مجرد عدم تجديد عادي للعهد الرئاسية أو للعضوية في البرلمان.

وبذلك تختلف المسؤولية السياسية عن وسائل الرقابة الأخرى التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة مثل الأسئلة - شفوية أو كتابية - ولجان التحقيق البرلمانية أو الاستجوابات، فهذه الوسائل تهدف إلى توضيح الأعمال الحكومية أمام أعضاء البرلمان من أجل استجلاء الحقيقة حول موضوعات معينة تهم الصالح العام، ولكن لا يترتب على هذه الآليات أي جزاء سياسي، وإن كانت قد تتسبب في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو لوزير معين، أو تكون الأساس والمنطلق الأول في ذلك.

### ثانياً: خصائص ملتمس الرقابة

يتميز ملتمس الرقابة بعدة خصائص، فهو يتحقق حتى دون وجود أو ثبوت خطأ سياسي من جانب عضو الحكومة أو من جانب الحكومة برمتها (01) كما أن مجاله هو رقابة المشروعية ورقابة الملائمة على حد سواء (02) وهو ليس متعلق بشخص الوزير فقط (03) بالإضافة إلى أنه لا يمكن توظيف لاحقاً عند نهاية ولاية الحكومة (04).

### 01. تحقق المسؤولية السياسية لا يعني بالضرورة وجود خطأ سياسي منسوب للحكومة

إن مجال تحريك النواب لآلية ملتمس الرقابة - كما ذكرنا آنفاً - يعد واسعاً فهو يشمل جميع تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، بمعنى آخر أن كل موقف يتخذه الوزير وكل نشاط أو إهمال، بل النوايا التي يعلنها الوزير يكون مسؤولاً عنها حتى ولو كان العمل سليماً من الناحية القانونية، لأن الرقابة السياسية هي تقصي الحقائق والتحري عن نشاط السلطة بغية الكشف عن عدم التنفيذ الصحيح للمهام الدستورية.

وإذا كانت الانواع الأخرى من المسؤوليات تقوم-كما رأينا سابقا كذلك-على أركان أساسية هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية التي تجمع بينهما، فإن الامر على عكس ذلك بالنسبة للمسؤولية السياسية للحكومة، حيث لا يشترط لتحقيقها حدوث خطأ من جانب الوزير أو الحكومة، ومن ثم لا يستلزم الامر حدوث ضرر نتج عن وجود هذا الخطأ، لأنه لا وجود للخطأ من الاصل، وبالتالي لا يحتاج الأمر إثبات علاقة سببية بينهما (1).

فإذا كان هناك خطأ سياسي أو أي نوع من الأخطاء ينسب إلى أحد الوزراء بمن فيهم الوزير الأول نفسه يكون مبررا لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو للوزراء، فإن هذا الخطأ ليس شرطا ضروريا لبلوغ هذه الغاية، إذ يكفي اختلاف وجهات النظر بين البرلمان والحكومة لتحريك المسؤولية السياسية، وبمعنى آخر فإن وجود مجرد خلاف سياسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أمر كاف لكي يباشر البرلمان اجراءات مساءلة الحكومة بعد نجاحه في توظيف آلية ملتزم الرقابة، لأن الاصل يكمن في أنه لا توجد إرادة تخالف إرادة البرلمان، باعتباره ممثلا للشعب ومجسدا لإرادة الأمة بأكملها.

وهذا القول لا يعني بتاتا أن أي خلاف - حتى ولو كان بسيطا - بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تكون نتيجته الحتمية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بواسطة آلية ملتزم الرقابة، فأمر الخلاف أو التباين هو حالة طبيعية في الانظمة الديمقراطية، بل إنه حالة مطلوبة ومحبذة حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتظهر الحقيقة والتي تتضح وتبرز من خلال الاحتكاك والأخذ والعطاء والاختلاف بين وجهات النظر، إنما الخلاف المقصود والذي بمقتضاه تتحرك المسؤولية السياسية هو ذلك الخلاف الذي يكون مضمونه ومحتواه مسألة سياسية هامة، تتعلق بالصالح العام سواء من الناحية الداخلية أو من الناحية الخارجية.

وعلى ذلك فإذا تقدمت الحكومة بمشروع قانون ورفضه البرلمان، أو تقدم البرلمان برغبة ورفضت الحكومة تنفيذها، فليس من شأن ذلك أن يؤدي إلى استقالة الحكومة، ما دام الرفض غير قائم على معارضة البرلمان لسياسة الحكومة العامة.

(1) - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص42.

## 02- ملتمس الرقابة يقتضي رقابة المشروعية ورقابة الملائمة

إذا كانت الرقابة تعتبر من المهام الأساسية للبرلمان والتي بمقتضاها يراقب السياسة العامة للحكومة، للبحث عن مدى سلامة الاجراءات والقرارات الوزارية المختلفة سواء من حيث انسجامها ومطابقتها للدستور والقوانين (رقابة المشروعية)، أو من حيث مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي وقعت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومع رغبات وطموحات البرلمانين واتجاهاتهم، حتى ولو تنافت تلك الرغبة وتعارضت مع القانون (رقابة الملاءمة)، ومن ثم فإن نطاق المسؤولية السياسية لنطاق واسع فيما يتعلق بالأعمال التي تنصب عليها وتتناولها، فهي تتعدّد بسبب جميع الاعمال التي يأتيها الوزير أثناء ممارسته لمهامه، وكذلك جميع الأعمال المرتبطة بهذه المهام حتى ولو كانت هذه الاعمال سليمة تماما من الناحية القانونية وبالتالي فالطريق الذي تسلكه المسؤولية السياسية هنا ليست هي البحث عن مسلك الوزير من الناحية القانونية وفحص ما إذا كان العمل مشروعاً أم لا وفقاً للقواعد القانونية، وإنما فحص مدى مناسبة عمل الوزير وملاءمته أي مدى اتفاه مع المصلحة العامة كما يراها ويقدرها البرلمان<sup>(1)</sup>، وعليه يمكن القول أن هذه الرقابة تمتد لتشمل كذلك السلوك الشخصي للوزراء في بعض المسائل، ومن تطبيقات ذلك قيام البرلمان البريطاني بمساءلة وزير الدفاع "جون بروفيمو" في ستينات القرن الماضي بسبب علاقته بإحدى الساقطات "كريستين كيلر" والتي اتضح فيما بعد أنها جاسوسة للمخابرات الروسية.

## 03- ملتمس الرقابة ليس متعلقاً بشخص الوزير

إذا كانت المسؤولية السياسية للحكومة تشمل جميع الأعمال والتصرفات والمهام التي يقوم بها الوزراء، فإنها تمتد كذلك لتشمل أيضاً أعمال مرؤوسيهم حتى ولو لم يوافق الوزراء على هذه الاعمال وتلك التصرفات، فهي ليست مسؤولية شخصية مرتبطة فقط بشخص الوزير، بل تمتد لفعل الغير ممن هم تحت مسؤوليته، أي أن الخلاف الذي يدور بين البرلمان والحكومة قد يرتبط برئيس الحكومة ووزرائه والوزراء فيما بينهم، والوزراء بمرؤوسيهم، فالحكومة تعتبر كتلة واحدة بجميع أعضائها، فهي مسؤولة عن مسلك وخيارات أعضائها وشاغلي الوظائف العليا في الدولة الذين يعملون تحت سلطاتها، وبالتالي لا يستطيع أي وزير أن يتملص من المسؤولية وإلقائها على المرؤوسين بحجة عدم

(1) - أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص60.

قيامهم بالعمل الموجب للمسؤولية، أو أن تصرفاتهم كانت بدافع إرادي بحت ودون الرجوع إليه على أساس أنه يبقى صاحب الرقابة والمسؤولية الأولى عليهم.

#### 04 - ملتمس الرقابة لا يمكن تحريكه لاحقا

المسؤولية السياسية للحكومة لا يمكن تحريكها لاحقا، بمعنى أنه لا يمكن إثارتها إذا ما تم اكتشاف الأخطاء الوزارية بعد نهاية فترة حكم الحكومة التي ارتكبت في ظلها هذه الأخطاء. ومع ذلك كان هناك رأي في الفقه الفرنسي يرى عكس هذا الاتجاه حيث يذهب إلى إمكانية نشوء المسؤولية السياسية للوزراء بعد خروجهم من الحكم أو حتى بعد وفاتهم، بحجة أنه يجب اطلاع الرأي العام على أوجه الخلل والتقصير التي شابت عمل الوزراء ولو بعد خروجهم من الحكم، لأن ذلك يدفع الوزراء للعمل بغرض اتقان وظائفهم أكثر لأنهم يعلمون بأنهم سوف يحاسبون على أعمالهم حتى بعد استبعادهم من الحكومة، وكل ذلك بهدف تنوير الرأي العام حتي يستبعد من الحكومة كل الوزراء الذين أثبتوا فشلهم في الماضي في تسيير مهام ووظائفهم الحكومية<sup>(1)</sup>.

ولكن نقول في الأخير أن الرأي الراجح في الفقه الفرنسي والمقارن، يذهب عكس ذلك وينتقد الرأي السابق بحجة أنه يؤسس المسؤولية السياسية عن طريق الآثار التي يمكن أن تترتب عليها، في حين أن المسؤولية السياسية تستند في جوهرها على ضرورة وجود علاقة تطابق بين الحكومة والمصالح الوطنية العامة، وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق إلا في الوقت المناسب وليس بعد فوات الأوان وخروج الوزراء من الحكومة، ولهذا السبب فلا يمكن أن توجد المسؤولية السياسية إلا في وقت قيام الوزراء بمهامهم الحكومية.

فالمصلحة الوطنية العامة تقتضي أن يتم التحقق من حالة التوافق والانسجام بين الأمة ممثلة في البرلمان وبين السلطة التنفيذية ممثلة في الوزارة (الحكومة) في الوقت المناسب، والبعد عن هذا التصور يجعلنا نتجه إلى تعميم سريان المسؤولية السياسية على جميع المجالات، ولو كانت غير خاضعة لأحكامها.

(1) - سعيد السيد على، المرجع السابق، ص46.

## الفرع الثاني

### شروط توظيف ملتزم الرقابة وكيفية مناقشته

إن آلية ملتزم الرقابة تشكل - كما رأينا - أداة خطيرة على مستقبل الحكومة ونشاطها في الحياة السياسية لذلك أحاط المؤسس الدستوري أمر توظيفها بعدة شروط لعلها تساهم في كبح جماح النواب من كثرة اللجوء إليها (أولا) كما أن أمر مناقشة هذه الآلية يحتاج إلى عدة إجراءات بعد نهايتها تتحدد آثار هذه الآلية على الحكومة (ثانيا)

### أولا: شروط تقديم ملتزم الرقابة

نظرا للآثار الخطيرة على مستقبل تواجد الحكومة التي قد تنجم عن كثرة توظيف آلية ملتزم الرقابة فإنه وضمانا لاستقرار هذه الأخيرة بتفادي إزاحتها عن الحكم لأتفه وأبسط الأسباب<sup>(1)</sup>، أحاطها المؤسس الدستوري بجملة من الشروط نص عليها في المواد 135، 136 و 137 من دستور 96، التي أصبحت تقابل على التوالي المواد 153، 154 و 155 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

كما أضاف لها المشرع مجموعة أخرى من الضوابط ورد النص عليها في المواد من 58 إلى المادة 62 من القانون العضوي رقم 12/16.

حيث يتجلى لنا من خلال تصفح هذه المواد أن هناك شروط قاصية جعلت تطبيق هذه الآلية من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني من حيث الواقع بمثابة مهمة شبه مستحيلة، بل وتسببت تلك الشروط في إمكانية حكم الأقلية للأغلبية، وسوف نتولى تفصيل ذلك فيما يلي:

**(01): استخدام ملتزم الرقابة احتكار على نواب المجلس الشعبي الوطني ولمرة واحدة في السنة**

سوف نبين مبرر اقتصار مصادقة نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة على ملتزم الرقابة (أ) ثم نوضح موعد مناقشة هذا الملتزم (ب).

**أ- اقتصار آلية ملتزم الرقابة على نواب المجلس الشعبي الوطني**

من المتفق عليه أن كل ما يتعلق بالآلية ملتزم الرقابة يدخل ضمن اختصاص نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، وهو الأمر الذي وضحته الفقرة الأولى من المادة 153 من الدستور النافذ حاليا بقولها "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة...".

(1) - أنظر:

- Didier Man, *aborder le droit constitutionnel, seuil, France, 1998, p. 16.*

وهذا في رأينا أمر طبيعي ومنطقي وُفق المؤسس الدستوري في تجسيده، بحكم الآثار القانونية الخطيرة التي يمكن أن يربتها على مستقبل الحكومة، ومادام الأمر بهذه الصورة فلا يعطى هذا الحق إلا للمجلس القابل للحل ألا وهو المجلس الشعبي الوطني ويحرم منه المجلس الغير قابل للحل ألا وهو مجلس الأمة الذي لا ينبغي له أن يُمنح سلطة إسقاط الحكومة<sup>(1)</sup> لاسيما وأن ملتمس الرقابة يعتبر الآلية الرقابية الخطيرة التي يملكها البرلمان كسلاح لمواجهة حق الحل الممنوح للسلطة التنفيذية، وبالتالي كان منطقياً أن تمنح هذه الآلية لنواب المجلس الشعبي الوطني باعتبار أن هذا الأخير هو الهيئة القابلة للحل<sup>(2)</sup>.

#### (ب) - الموعد المحدد لإمكانية مبادرة النواب بملتمس الرقابة

إن نواب المجلس الشعبي الوطني - كما هو الشأن بالنسبة للاتحة - ليس في مقدورهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة، وهذا بمناسبة مناقشتهم للبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة<sup>(3)</sup>، وكل مخالفة لهذا الشرط لا معنى لها سوى عدم قبول الملتمس دستورياً.

هكذا ربط المؤسس الدستوري أمر ممارسة هذا الإجراء بالبيان السنوي للسياسة العامة، والذي أراد من خلاله الوصول قدر الامكان إلى تحقيق الاستقرار المؤسساتي وتقادي الأزمات السياسية التي تنتج عن كثرة التغييرات الحكومية، حيث رأى المؤسس الدستوري أن هذا الاستقرار يمكن أن يتحقق عن طريق منح الحكومة مناعة سنوية بما يمكنها من القيام بتصرفاتها بهدوء واستقرار دون توجس هاجس الخوف بمفاجئتها في كل مرة بوجود لاتحة برلمانية تحرك مسؤوليتها السياسية.

وهو الربط الذي قد يغل من جانب آخر أيدي النواب ويقلل من إمكانية استخدامهم لهذه الآلية في الوقت المناسب، على أساس أنه كثيراً ما أحجمت الحكومة عن القيام بهذا الاجراء الدستوري حتى بعدما نص التعديل الدستوري لسنة 2016 على وجوب مرور الوزير الأول على المجلس الشعبي الوطني وإلزامه بعرض الحصيلة السنوية للحكومة عليهم، حيث لم تشهد سنة 2016 تجسيد هذا الاجراء، ومن ثم لا نكاد نجد له أي أثر لا في دساتير الدول الديمقراطية ولا حتى في دساتير الدول الأقل ديمقراطية، فدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لا يلزم النواب انتظار البيان السنوي لتوظيف آلية ملتمس الرقابة ونفس الشيء بالنسبة لدستور المملكة المغربية أو دستور الجمهورية التونسية وحتى دستور الجمهورية الموريتانية، ومن ثم فإن قيد عدم اللجوء إليه إلا لدى عرض بيان السياسة العامة يشكل عرقلة إضافية أمام النواب تضاف إلى العراقيل الأخرى التي تقف في طريق استغلالهم

(1) - هاملي محمد، المرجع السابق، ص 178.

(2) - نشير هنا إلى أن الحكومة الفرنسية ليست مسؤولة كذلك إلا أمام الجمعية الوطنية على اعتبار أن مجلس الشيوخ هو الآخر غير قابل للحل.

(3) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 178.

لهذه الآلية الرقابية، كونهم لا يستطيعون إستغلالها في الوقت الذي يظهر لهم أن التصرفات التي قامت بها الحكومة فيها مخالفة واضحة للدستور والقوانين المعمول بها بل مضطرين إلى إنتظار البيان السنوي.

صحيح أنه بإمكان النواب في هذه الحالات مواجهة الحكومة بالآليات الرقابية الأخرى من أسئلة واستجوابات وإنشاء لجان تحقيق برلمانية، إلا أن ذلك لا يحقق المبتغى في كون هذه الوسائل - كما رأينا سابقا - لا يرتقي بها الأمر إلى حد إسقاط الحكومة، وهو ما يحتم على النواب الانتظار إلى غاية مجيء موعد بيان السياسة العامة الذي يكون بعد مضي سنة كاملة سواء من تاريخ المصادقة على مخطط العمل الحكومي أو من تاريخ تقديم آخر بيان سنوي لمحاسبة الحكومة على أخطائها وهفواتها، وهي المدة التي يمكن للحكومة من خلالها من تجميل صورتها أمام الرأي العام والتخفيف من حدة الخلافات مع النواب مستغلة في ذلك كل الوسائل من سياسية اقتصادية وإعلامية<sup>(1)</sup>، بل وحتى في هذه المرة الواحدة قد لا يتمكن النواب في بعض الأحيان من مواجهة الحكومة ذلك أن المؤسس الدستوري قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان لا يجبر الوزير الأول - كما سبق وأن رأينا - على تقديم البيان السنوي للسياسة العامة، وهو الأمر الذي استغله البعض من رؤساء الحكومات في أنهم لم يكلفوا أنفسهم عناء القيام بهذا الإجراء<sup>(2)</sup>.

يضاف إلى ذلك أن عدة حكومات لم تتمكن من حتى إتمام سنة في ممارسة مهامها حيث غادرت دون عرض حصيلتها أمام ممثلي الشعب.

## (02) - النصاب القانوني اللازم لاستخدام ملتصم الرقابة

لم يقرر المؤسس الدستوري ممارسة حق ملتصم الرقابة بصفة فردية، بل اشترط قيادا عدديا ليتمكن نواب المجلس الشعبي الوطني من توظيفه<sup>(3)</sup>، ومن ثم لا يمكن قبوله إلا إذا تم توقيعه من قبل

(1) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ...، المرجع السابق، ص 167.  
(2) - إذ برهنت بعض الحكومات عمليا على أنها لا تكثرث بالنص الدستوري، حيث تبادت في عدم الوقوف أمام المجلس الشعبي الوطني لتقديم بيان عن سياستها العامة، وهو الأمر الذي حدث عدة مرات دون أن يحرك النواب ساكنا لهذه التصرفات التي تدوس على الدستور، حيث لم يكلف هؤلاء النواب أنفسهم حتى بمساءلة الحكومة بموجب أسئلة أو استجواب يتبع ذلك بمناقشة وإعلام الرأي العام بتلك التجاوزات لدفعها لاحترام أحكام الدستور والقانون العضوي رقم 12/16، لهذا نجد أن الحكومات الجزائرية التي قامت بهذا الاجراء تكاد تعد على الأصابع حيث يمكن القول أن الحكومات المعنية بتقديم حصيلتها السنوية أمام ممثلي الشعب هي تلك التي مارست السلطة في السنوات التالية: 1998 و2001 و2010 وسنة 2005، وحكومة علي بن فليس في المرة الثانية خلال الفترات التشريعية الثلاث 1997-2002 و2002-2007 و2007-2012 للمزيد من المعلومات والتفاصيل أنظر:

- السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ...، المرجع السابق، ص 167.  
(3) - وليد شريط، المرجع السابق، ص 409.

سبع (7/1) عدد نواب المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>، مع عدم قدرة النائب على توقيع أكثر من ملتمس رقابة واحد، وهو الشرط الذي جاءت به المادة 59 من القانون العضوي رقم 12/16، لكن دون تبيان ما إذا كان ذلك يخص العهدة التشريعية كاملة، أم فقط خلال السنة الواحدة باعتبار أن الملتمس لا يودع إلا عند مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة الذي يكون سنويا كما وضحنا ذلك سابقا، ويختلف بذلك النظام الجزائري عما هو معمول به في فرنسا، حيث يمكن للنائب أن يوقع ثلاث ملتمسات رقابة خلال الدورة العادية، وملتمس رقابة واحد خلال الدورة الاستثنائية<sup>(2)</sup>، ومبتغى هذا التحديد لا يرمي إلى تقييد حرية المبادرة في هذا الشأن وإنما الهدف منه توحيد جهود النواب حول ملتمس رقابة واحد عوض تفتيتها بكثرة إيداع لوائح ملتمس الرقابة<sup>(3)</sup>، بالإضافة إلى إضفاء نوع من الجدية والفعالية على هذه الأداة الرقابية.

وبالتمعن في هذا النصاب يتجلى لنا أنه من صعب بلوغه لاسيما في ظل الفسيفساء السياسية التي عادة ما يتشكل منها المجلس الشعبي الوطني، والتي تتسم بمشاركة العديد من التشكيلات السياسية وبعده محدود من النواب<sup>(4)</sup>، حيث نجد مثلا في الفترة التشريعية السابعة بلغ عدد التشكيلات السياسية الممثلة في البرلمان ثمان وعشرون (28) تشكيلة لا يستوفي منها شرط السبع (وهو 66 نائب) إلا الحزبين الذين يطلق عليهما تسمية حزبا السلطة حزب جبهة التحرير الوطني، وحزب التجمع الوطني الديمقراطي<sup>(5)</sup>. وهما الحزبان الذين سيطرا تقريبا على تشكيلة وقيادة الحكومة منذ دخول الجزائر عهد التعددية الحزبية، والملاحظ على نواب هذين الحزبين في العادة يميلون إلى تبني سياسات الحكومة ومواقفها وتأييدها والدفاع عنها داخل البرلمان، الأمر الذي يستبعد معارضتهما لها بالتوقيع على ملتمس رقابة ينصب حول مسؤوليتها السياسية.

ومن ثم يمكن القول أنه من الصعب إن لم نقل من المستحيل على باقي التشكيلات السياسية في الكثير من الأحيان بلوغ هذا النصاب القاصي.

(1) - وهو الشرط الذي أشارت له المادة 153 من الدستور الحالي بالقول "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سبع (7/1) عدد النواب على الأقل.

(2) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 161.

(3) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص 208.

(4) - للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر كل من:

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 382.

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 179.

(5) - أنظر الإعلان رقم 01/م.د/12 المؤرخ في 15 مايو 2012 المتضمن نتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني. ج ر، رقم 32 لسنة 2012.

هكذا يبدو من خلال هذه المعطيات وغيرها أن النصاب المتعلق بملتمس الرقابة مبالغاً فيه كثيراً مقارنة مع الدساتير البرلمانية التي عادة ما تخلو من مثل هذا النصاب التعجيزي وتكتفي بإشتراط نسبة بسيطة<sup>(1)</sup>، إذ نجد مثلاً المؤسس الدستوري الفرنسي كان أكثر ليونة مقارنة بالمؤسس الدستوري الجزائري حيث لم يصل به الحد إلى اشتراط هذا النصاب، إذ اشترطت المادة 02/49 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 المعدل في 4 أوت 1999 فقط نسبة عشر (10/1) عدد نواب الجمعية الوطنية للموافقة على ملتمس الرقابة<sup>(2)</sup>، وهو نصاب معقول من السهل تحقيقه لاسيما بالنظر إلى طبيعة التركيبة السياسية في فرنسا والتي تتميز بسيطرة حزبين اثنين على المشهد السياسي ككل<sup>(3)</sup>.

على العموم فإنه متى استوفى الشروط المذكورة أعلاه وجب ايداع نص الملتمس من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، حتى يتسنى له التحقق من أن اللائحة تتماشى من حيث إعدادها وشروطها مع أحكام النصوص القانونية، ليتم بعد ذلك نشرها في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني بغية اطلاع الرأي العام على مضمون ومحتوى الانتقادات الموجهة للحكومة، كما يتم تعليقه وتوزيعه على كافة النواب<sup>(4)</sup>، بعد ذلك يتولى مكتب المجلس العمل الخاص به، ومن ذلك، يشرع في تطبيق ما تبقى من الإجراءات القانونية المتصلة باللائحة<sup>(5)</sup>.

إذن هذه هي شروط تقديم ملتمس الرقابة التي بينها كل من المؤسس الدستوري وكذا المشرع وفق القانون العضوي رقم 12/16.

بقي أن نحدد طريقة مناقشته والكيفية التي تتم بها عملية التصويت عليه؟ الأمر الذي نتولى تفصيله وتوضيحه في الفقرة الموالية.

(1) - أنظر:

- Jacques Cadart, institutions politiques et droit constitutionnel, tome 2, LGDJ, paris, 2<sup>eme</sup> édition, 1980, p. 667.

(2) - تنص المادة 02/49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على ما يلي:

« L'assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'assemblée nationale... »

- للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 382. ذكر في الهامش رقم 2.

- ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 158.

(3) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 181.

(4) - أنظر المادة 59 من القانون العضوي رقم 02/99.

(5) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص 211.

## ثانيا: مناقشة ملتمس الرقابة والآثار المترتبة عليه

سوف نوضح من خلال هذه الفقرة كيفية التصويت على ملتمس الرقابة من خلال تبيان كيفية مناقشته من طرف النواب بالإضافة إلى معرفة النسبة المطلوبة ليعتبر هذا الملتمس مصادقا عليه من طرف النواب حتى يمر إلى تفعيله على أرض الواقع (01) وكذا معرفة الآثار المترتبة عليه (02).

### 01 - مناقشة ملتمس الرقابة ونسبة التصويت عليه

تبدأ عملية توظيف ملتمس الرقابة بمناقشة محتواه من طرف النواب (أ) لتنتقل بعد ذلك إلى عملية التصويت عليه (ب)

#### أ - مناقشة ملتمس الرقابة من طرف النواب

بعد توفر الشروط القانونية المتعلقة بممارسة ملتمس الرقابة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، تأتي مرحلة مناقشته من قبل هؤلاء النواب، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري حصر هذه المناقشة بعدد محدود من النواب بحكم أنه لا يستطيع تناول الكلمة إلا الحكومة ومندوب أصحاب الملتمس ونائب يرغب في التدخل ضد الملتمس ونائب آخر يرغب في التدخل تأييدا له<sup>(1)</sup>.

الأمر الذي يُبين لنا أن هذه المناقشة تقتصر على طرفين هما الحكومة التي مكنها المشرع من أخذ الكلمة بناء على طلبها والتي يمكن أن تستأثر بها لمدة طويلة بحكم أنها المعنية الأولى بمسألة التنحي عن السلطة، الأمر الذي يتطلب تمكينها من الوقت الكافي للدفاع عن السياسة التي انتهجتها فيما مضى من العام، لهذا سوف ينصب تدخلها على نقد المبادرة من حيث الشكل والموضوع، وما في ذلك من محاولة للتدليل على عدم تأسيس اللاتحة على قرينة من الصحة والواقعية للوصول في الأخير بأن يكون التصويت في صورة رفض اللاتحة برمتها، لكي يتسنى لها الخروج من هذا الوضع القانوني الذي يهدد تواجدها ككيان سلطوي<sup>(2)</sup>، ومن هذا المنطلق فهي تسعى جاهدة بكل الطرق إلى إجهاض التصويت على هذا الملتمس، أما الطرف الثاني في هذه المناقشة فهم النواب المبادرين بهذا الملتمس فهم يسعون بكل ما لديهم من وسائل وحجج لأجل التصويت عليه<sup>(3)</sup>، خاصة وأن عدم نجاحهم في تجسيد هذا الإجراء يعتبر خذلانا للمجلس وإفسادا للديمقراطية، وما يستتبع ذلك من الأطروحات والأقاويل المؤسسة وغير المؤسسة المبنية في الوقت نفسه على الوهم والأراجيف<sup>(4)</sup>.

(1) - هاملي محمد، المرجع السابق، ص 179.

(2) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة....، المرجع السابق، ص 215.

(3) - ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 159.

(4) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة....، المرجع السابق، ص 217.

## ب - التصويت على ملتصم الرقابة

قبل أن نتولى تحديد النصاب المطلوب ليتمكن النواب من المصادقة على ملتصم الرقابة، سوف نوضح دور المدة الفاصلة بين تاريخ المبادرة بالملتصم وبين يوم المصادقة عليه في توجيه النواب مع أو ضد تأييد الملتصم.

### - دور الأجل الفاصل بين الإيداع والتصويت في الترويج لصالح أو ضد الملتصم

بعد الانتهاء من المناقشة يتم اللجوء إلى التصويت على ملتصم الرقابة غير أنه - حسب المؤسس الدستوري الجزائري - لا يمكن الشروع في التصويت بصفة مباشرة بل يتطلب الأمر إنقضاء آجال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع المقترح بمكتب المجلس الشعبي الوطني ليمر لهذا التصويت<sup>(1)</sup> على خلاف الدستور الفرنسي الذي لا يشترط إلا مدة 48 ساعة، والغاية المرجوة من هذا الأجل تختلف بين النواب المبادرين بالملتصم وبين الحكومة، إذ بالنسبة للنواب المبادرين به يشكل فرصة مواتية في إتاحة الوقت الكافي لهم لعرض وجهات نظرهم على باقي النواب بغية استقطابهم واستمالتهم لصفهم وإقناعهم للتصويت لصالح المقترح<sup>(2)</sup>.

أما بالنسبة للحكومة فيراد بهذا الأجل مطالبة بعض النواب بالعدول عن موقفهم، أو على الأقل منع تسرع المجلس الشعبي الوطني من إبداء أي تصويت مفاجئ من شأنه تهديد استقرارها لاسيما عند احتمال غياب مؤيديها من نواب الموالاة عن جلسة التصويت، طالما أن ظاهرة الغياب هذه أصبحت ميزة بارزة في مختلف العهود التشريعية، وبالتالي هذه المهلة تمنح مدة كافية للبرلمانيين المتغيبين للالتحاق بالمجلس والمشاركة في عملية التصويت على الملتصم، كما تسمح للنواب من جهة ثانية بتعميق التفكير والتأني وتجنب التسرع قبل الإقدام على التصويت الذي تكون آثاره جد خطيرة على مستقبل الحكومة.

إضافة إلى أن هذه المهلة قد تسمح للحكومة ومؤيديها من جهة ثالثة من القيام بالاتصالات وربط التحالفات بغية إقناع النواب المترددين والأحزاب القابلة للتعامل معها للوقوف إلى جانبها والعدول عن هذا الإجراء المحفوف بالمخاطر.

على كل حال فإن مدة ثلاثة أيام كافية لكلا الطرفين (مندوبو الملتصم من جهة والحكومة من جهة أخرى) للعمل على إقناع النواب وتحقيق النصاب من عدمه<sup>(3)</sup> إذ تكون هذه المهلة بالنسبة

(1) - أنظر المادة 02/154 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا المادة 02/62 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

(2) - أنظر كل من:

- هاملي محمد، المرجع السابق، ص 179.

- Jacques Cadrats, *institutions politiques...., op. cit.*, pp. 1139-1140.

(3) - وليد شريط، المرجع السابق، ص 409.

للحكومة فرصة كافية لإجهاض ملتمس الرقابة والدعوة إلى عدم التصويت عليه من الأساس<sup>(1)</sup>، أما للنواب المبادرين به فهي تعتبر فرصة لحشد النواب أكثر من حوله.

### - النصاب المطلوب لقبول التصويت على ملتمس الرقابة خطوة لإفشاله

لما تأتي مرحلة التصويت فإنه ما يلفت انتباهنا هو النصاب المشروط للموافقة على ملتمس الرقابة لكي يؤدي مفعوله باستقالة الحكومة، هذا النصاب حددته المادتان 154 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 02/62 من القانون العضوي رقم 12/16 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في ثلثي<sup>(2)</sup> (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني، وهو نصاب تعجيزي ومبالغ فيه يصعب تحقيقه في كل الأحوال نظرا لقدرة الحكومة عمليا في التأثير على عدد من النواب وبالتالي استمالتهم للوقوف إلى جانبها بغية دعمها في صراعها مع البرلمان<sup>(3)</sup>، إذ يكفي هذه الأخيرة البحث خلال الأجل الفاصل بين إيداع اقتراح ملتمس الرقابة والتصويت عليه عن دعم ثلث (3/1) النواب زائد واحد حتى تتمكن من إجهاض ملتمس الرقابة، سواء كان هذا الثلث تابعا ومؤيدا لها من البداية أو أنها استمالتة للوقوف إلى جانبها فيما بعد باستعمالها لمختلف الأساليب والطرق والحيل حتى تتجنب ظهورها بمظهر الضعيف الخاضع لرغبة وإرادة للنواب، لاسيما وأنها المتعودة دائما على القيادة والتوجيه والسمو على المجلس وعلى غيره من المؤسسات الدستورية، ومن ثم لا ترضى أن تهتز ثقة الوزير الأول أو معارضة سياسته واختياراته في مجال التسيير وإسقاطها لأن فيه اعتراض على قرارها الأمر الذي يفقدها هيبتها، فهي دائما تحاول جاهدة تجسيد المقولة التالية " لا شيء خارج إرادة الحكومة ولا شيء يمكن أن يقف ضد إرادة الحكومة ولا هيئة فوق الحكومة ما عدى رئيس الجمهورية"<sup>(4)</sup>.

على ضوء ما سبق يمكن القول أن أغلبية الثلثين (الأغلبية المتشددة) المشروطة من قبل المؤسس الدستوري الجزائري تبقى صعبة المنال لا يمكن بلوغها إلا نادرا، ومؤدى ذلك، أن التصويت وفق هذه الأغلبية سوف يفضي لا محالة إلى ترجيح كفة الرفض للملتمس، الأمر الذي يجعل النواب غير متحمسين في المبادرة به أصلا لمعرفتهم المسبقة بعدم نجاحهم في بلوغ النصاب المطلوب،

(1) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 161.

(2) - إذا كان مصطلح ملتمس الرقابة مأخوذ عن الدستور المغربي- كما سبق وأن رأينا- فإن النصاب المطلوب لنجاح توظيف هذا الملتمس أي 3/2 عدد نواب المجلس فأخوذ من الدستور التونسي البوليسي البائد. للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ...، المرجع السابق، ص 165.

- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص 220.

(3) - نشير هنا إلى أن المادة 56 من الدستور الجزائري لسنة 1963 كانت تكتفي بموافقة الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني على ملتمس الرقابة لإقرار مسؤولية رئيس الجمهورية. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 180.

(4) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص 231.

وعليه تبقى الأغلبية المطلقة هي الأقرب للمنطق العملي بحكم قابليتها للتطبيق<sup>(1)</sup> خاصة وأن التصويت على ملتصق الرقابة في النظام البريطاني مهد الأنظمة البرلمانية يكون بإتباع إجراءات بسيطة، إذ يكفي إسقاط الوزارة، التصويت بالأغلبية المطلقة لعدد النواب الحاضرين في جلسة الاقتراع<sup>(2)</sup>، وسار المؤسس الدستوري الفرنسي على نفس المسار إذ اشترط موافقة هذه أغلبية لأعضاء الجمعية الوطنية لإمكانية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة وإسقاطها بموجب ملتصق الرقابة<sup>(3)</sup>، وهي أغلبية سهلة التحقق خاصة مع النظام الحزبي الفرنسي القائم على الثنائية كما سبق وأن بينا ذلك.

أما في النظام الدستوري الجزائري فإن هذا النصاب قد يتسبب بطريقة غير مباشرة في إمكانية قيام حكومة أقلية تكون مساندة فقط من قبل ثلث (3/1) النواب زايد نائب واحد ومعارضة من قبل الثلثين (3/2) ناقص نائب واحد، الأمر الذي يتنافى مع المبدأ الديمقراطي الذي يفرض بحكم الأغلبية ومعارضة الأقلية، تحولت في دستورنا إلى قاعدة عكسية مبنية على حكم الأقلية (الثلث زائد واحد) ومعارضة الأغلبية (الثلثين ناقص واحد) الهدف منها هو الإبقاء على تسلط وهيمنة السلطة التنفيذية على إرادة ممثلي الشعب وعلى موقعها المتعالي حيالهم<sup>(4)</sup>.

وتزداد صعوبة الحصول على النصاب المطلوب إذا ما علمنا أن المادتين 154 و 01/62 سالفتي الذكر لم تحدد المقصود بالنواب هل هم كل المشكلين للمجلس أم هم العدد الحاضر منهم فقط في الجلسة المخصصة للتصويت؟، لأنه لا يخفى على أحد خطورة الإجابة على هذا التساؤل في كونها قد تساهم في فشل مبادرة النواب لاسيما إذا كان المقصود بالنصاب هو "كل النواب" فهذا معناه أن جميعهم سوف يحسب في كفة المعارضين للملتصق بما فيهم المتغيبون والممتنعين عن التصويت والمصوتين ضد الملتصق، على أساس أن رئيس المجلس الشعبي الوطني وهو يبحث في مدى تحقق نصاب الثلثين لن يحصي سوى النواب المصوتين لصالح الملتصق، فيما سيعتبر باقي النواب بمثابة المعارضين له حتى ولو كانوا مجرد غائبين لأسباب خاصة<sup>(5)</sup>.

غير أن هذه الهيمنة لا تفيد الحكومة في توفير الأدوات التي تسمح لها بإيجاد الترسنة التشريعية التي تمكنها من تطبيق مخطط عملها في المستقبل، حيث أن الثلث زايد واحد وإن كان له القدرة في إجهاض المبادرة المتعلقة بملتصق الرقابة، فإنه في المقابل لا يمكنه أن يتولى عملية التشريع لوحده، بما يسمح للحكومة المضي في تطبيق مخطط عملها، بل لا بد له من دعم على الأقل ثلث آخر من

(1) - مرجع نفسه.

(2) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 160.

(3) - هاملي محمد، المرجع السابق، ص 181.

(4) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ...، المرجع السابق، ص 164.

(5) - هاملي محمد، المرجع السابق، ص 181.

النواب، فحاجة الحكومة للأغلبية ضرورة يفرضها التعامل مع البرلمان، ومن ثم لا يبقى أمام السلطة التنفيذية كخطوة أخيرة عند تلقيها معارضة من قبل الأغلبية البرلمانية إلا حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة، بغية الوصول إلى الأغلبية المساندة والمدعمة لها، مع ما يترتب على ذلك من نتائج سياسية قد تعود آثارها الوخيمة مستقبلا حتى على رئيس الجمهورية نفسه أهمها أن يعيد الشعب فرز نفس الأغلبية التي كانت موجودة قبل حل المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>، الأمر الذي يوجب الصراع بينها وبين رئيس الجمهورية قد ينتهي هذا الصراع حتى باستقالة هذا الأخير من منصبه.

## 02- آثار ملتصم الرقابة

رأينا فيما سبق أن نجاح النواب في الوصول إلى تجسيد الشروط والضوابط القانونية المتعلقة بملتصم الرقابة يعد أمرا شاقا ومهمة صعبة المنال حتى أنها مع مشقتها عليهم تكاد تكون ضربا من ضروب الخيال.

ومن ثم فإن الاحتمال الأقرب إلى الواقع والنتيجة المنطقية التي تتبادر إلى الذهن هي فشل النواب المبادرون باقتراح هذا الملتصم وعجزهم عن بلوغ النصاب المطلوب، وحينها تستمر الحكومة في أداء عملها بشكل عادي وطبيعي، بل ممكن أن تخرج من امتحان سحب الثقة أكثر قوة وأمتن صلابة مما سبق.

غير أنه بالمقابل فإن هناك احتمال آخر يمكن الوصول إليه، حتى وأنه يبدو شاقا عسيرا على ممثلي الشعب ألا وهو إمكانية حصول الملتصم على الأغلبية المطلوبة، إذ في هذه الحالة نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري وبموجب المادة 155 قد ألزم الوزير الأول بتقديم استقالة حكومته، وهو الأثر الذي أكدته المادة 3/62 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

هكذا فإن قراءة أولية لهذين المادتين توحي أن استخدام ملتصم الرقابة يؤكد على أن اتجاه المؤسس الدستوري والمشرع يكمن في منح المجلس الشعبي الوطني سلطة رقابية على الحكومة تؤهله إسقاطها إن حادت على التوجهات المرسومة لها في مخطط العمل المصادق عليه، غير أن الصياغة التي جاءت بها المادتان المذكورتان أعلاه لا تدعم بالضرورة هذا التفسير. حقيقة أن كلتا المادتان قد أشارتا إلى ضرورة قيام الوزير الأول بتقديم استقالة حكومته في حالة توفر الشروط المطلوبة في ملتصم الرقابة، غير أنهما لم يتضمنا ما يوجب على رئيس الجمهورية قبول هذه الاستقالة، الأمر الذي يفهم منه بأنه بإمكان رئيس الجمهورية رفض هذه الاستقالة واللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، بمعنى أنه مادام أن رئيس الجمهورية هو الذي عين الوزير الأول واختار الطاقم الحكومي المعاون له، وهو صاحب البرنامج الذي كلفت الحكومة بتطبيقه، فإنه قد لا يسمح للبرلمان بمحاسبتها

(1) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ...، المرجع السابق، ص 164.

وتحريك مسؤوليتها السياسية، وبيادر باستعمال سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني كلما نجحت المعارضة في تجسيد آلية ملتزم الرقابة للدفاع عن الحكومة وعن البرنامج الذي اختاره والذهاب بعد ذلك إلى الشعب صاحب السلطة والسيادة للاحتكام إليه في هذا الخلاف بإجراء انتخابات تشريعية مسبقة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر طبقا لنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، عوض التضحية بالحكومة وبالبرنامج بهذه السهولة، كما قد يتصور أن يلجأ رئيس الجمهورية من جهة ثانية إلى إقالة الحكومة وحل المجلس معاً ثم إعادة تعيين الوزير الأول المستقيل وكل أو بعض وزرائه السابقين مرة أخرى ضمن الحكومة الجديدة<sup>(1)</sup>. وهي الاحتمالات التي قد تُفرغ ملتزم الرقابة من محتواه وتذهب إلى وضعه ضمن الآليات الدستورية عديمة الأثر والجدوى، ولهذا كان الأخرى بالمؤسس الدستوري الجزائري والأجدر به توضيح ما يؤكد سقوط الحكومة بقوة القانون في حال تمت الموافقة على ملتزم الرقابة سواء قبل أو رفض رئيس الجمهورية ذلك.

لكن مع ذلك نقول أن الرأي الراجح بخصوص هذه التفسيرات يرى ضرورة التزام رئيس الجمهورية بقبول استقالة الحكومة فور نجاح النواب في تخطي اجراءات توظيف ملتزم الرقابة، على أساس أن المؤسس الدستوري لو أراد منح الرئيس سلطة تقديرية في مجال قبول استقالة الحكومة من عدمها لما تردد في الإشارة إلى ذلك صراحة في نص المادة الدستورية، مثلما فعل لدى تنظيمه لمسألة التصويت بالثقة على الحكومة كما سنرى ذلك لاحقاً<sup>(2)</sup>.

يستخلص مما سبق أن آلية ملتزم الرقابة التي استمدها المؤسس الدستوري من النظام البرلماني كانت الغاية من تجسيدها وفقاً لهذا النظام إجبار الحكومة على تقديم استقالته كلما تحققت الأغلبية المطلوبة<sup>(3)</sup>، لكنها أُحيطت في النظام الجزائري بعراقيل عديدة جعلت من عملية تجسيدها في أرض الواقع من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني أمر غاية في الصعوبة، إن لم يكن ضرباً من ضروب الخيال بحيث يكاد يستحيل إثارة مسؤولية الحكومة من خلالها.

وبناء على ذلك نجد أن المجلس الشعبي الوطني بقي متحفظاً كثيراً في توظيف ملتزم الرقابة بسبب العراقيل الكثيرة التي وضعت في طريقه كما سبقنا الإشارة إليها من جهة، وفي حقيقة وجود الحكومة ككل التي تعتبر مجرد أداة للتسيير والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية، حيث أن كل مساس بها يعتبر في نفس الوقت مساساً برئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تقديرية كبيرة في حل المجلس الشعبي الوطني من جهة ثانية<sup>(4)</sup>.

(1) - هاملي محمد، المرجع السابق، ص 183.

(2) - مرجع نفسه، ص 184.

(3) - أنظر:

- Pactet (P), *Institution politique...*, op. cit., p. 444.

(4) - أفطوش إبراهيم، المرجع السابق، ص 81.

ومع عدم فعالية ملتصق الرقابة بالشكل الذي رأيناه، فإن المؤسس الدستوري أضاف آلية أخرى لعله يتمكن النواب على أساسها من تحريك مسؤولية الحكومة السياسية، ألا وهي رفض نواب المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة للوزير الأول بعدما طلبها هذا الأخير، وهذا على خلفية تقديم الحكومة للبيان السنوي لسياستها العامة<sup>(1)</sup>. لاسيما وأن هذا الإجراء يعتبر بمثابة محك حقيقي للتعرف على ما للحكومة من ثقة لدى المجلس الشعبي الوطني، وهي الآلية التي سوف نتطرق لها بالتفصيل في المطلب الموالي.

### المطلب الثالث

#### طلب التصويت بالثقة

إن مسألة طلب التصويت بالثقة الخاص بأخذ رأي نواب الشعب في بقاء الحكومة من عدمه وسيلة دستورية هامة تسمح للوزير الأول ويمحض إرادته من المبادرة بتقديم طلب إلى المجلس الشعبي الوطني بغية منحه الثقة حول السياسة التي انتهجتها حكومته خلال ما مضى من وقت تواجدها في الحكم، ومن ثم يتحرك طلب التصويت بالثقة بمبادرة من الحكومة على خلاف آلية ملتصق الرقابة التي تتحرك بمبادرة من نواب المجلس الشعبي الوطني، وكأن الوزير الأول وقيامه بهذا الإجراء يريد التأكيد على مدى ثقة الغرفة الأولى في الحكومة التي يقودها، وهذا تطبيقاً لمبدأ مهم يقوم عليه النظام البرلماني مفاده أن الحكومة لا يمكنها مواصلة عملها والاستمرار فيه إلا إذا تيقنت من مساندة ودعم البرلمان لسياستها<sup>(2)</sup>.

ومن ثم فإن الحقيقة العملية تؤكد أن الوزير الأول لا يقدم على مباشرة هذا الإجراء إلا بعد ضمانه مسبقاً إنسجام وتأييد أصوات الأغلبية البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني لسياسة الحكومة وتصويتها لصالح تركية الهيئة التي يقودها<sup>(3)</sup>.

وبالتالي فئن كان الدستور قد خول المجلس الشعبي الوطني مراقبة الحكومة بموجب ملتصق الرقابة، فإنه في مقابل ذلك أقر للحكومة إجراء تدعم به موقفها أمام المعارضة، يتمثل في طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس الشعبي الوطني.

وما يجب التأكيد عليه أن طلب التصويت بالثقة - كالثقة وملتصق الرقابة - يعتبر آلية رقابية حديثة التوظيف في النظام الدستوري الجزائري جاءت فقط بموجب التعديل الدستوري لسنة 1988

(1) - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 161.

(2) - وهو الأمر الذي عبر عنه الفقيه الفرنسي موريس هوريو بالقول:

« Le pouvoir exécutif ne peut désormais gouverner que si le cabinet s'assure d'une façon continue, la confiance du parlement Voir: Maurice hauriou, précis de droit, op, cit, p. 36.

(3) - أنظر:

- Benabbou-kirane fatiha, droit parlementaire.... op, cit, p. 214.

حيث أدرجها المؤسس الدستوري ضمن الفقرة 5 من المادة 114 من دستور 76، ليتم النص عليها أيضا بموجب المادة 80 من دستور 89، وكذا المادة 84 الفقرة الخامسة من دستور 96<sup>(1)</sup> إضافة إلى المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وتلجأ الحكومة إلى هذا الإجراء للحصول على تأييد النواب بغية الاستمرار في تنفيذ مخطط عملها وهي في أحسن الظروف وبعيدة عن ضغط وتهديد المعارضة، بعد أن يضمن دعم سياستها من قبل الأغلبية البرلمانية.

هكذا نجد أن الحكومة تستغل طلب التصويت بالثقة في اللحظة التي تشعر فيها بأن دعم النواب لسياستها بدأ يتزعزع بحكم أن تصرفاتهم تغيرت اتجاهها وأن معارضتهم لسياستها بدأت تزداد يوم بعد يوم، لاسيما مع توفر دلائل تؤكد اهتزاز هذه الثقة كعدم تقديم الدعم اللازم والمساندة الضرورية لها، سواء برفضهم المصادقة على مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين بما يتماشى ورؤية أغليبيتهم أو قيامهم بإدخال تعديلات جوهرية على القوانين التي بادرت بها بما يخالف توجهاتها واختياراتها<sup>(2)</sup>.

على كل حال فإنه مهما تكن الدوافع والمبررات التي تجعل الوزير الأول يقدم على مثل هذا الإجراء، فإنه ينبغي التأكيد على أن هذه الوسيلة هي أداة أخرى تسمح بتكريس هيمنة السلطة التنفيذية على سلطة التشريع، على أساس أن الحكومة لا تلجأ إليها لتمكين النواب من إسقاطها وإخراجها من الحكم وإنما لتأكيد تفوقها وهيمنتها عليهم، عندما تكون متيقنة من نيلها لهذه الثقة<sup>(3)</sup>، ومن ثم فإنه حتى نتوصل إلى تبيان الأبعاد التي تقوم عليها هذه الآلية الرقابية علينا أن نحدد الضوابط والشروط المحاطة بها والتي يتعين احترامها والتقيدها بها حتى تنتج آثارها (الفرع الأول)، ثم علينا تحديد إلى ما يمكن أن ينتهي إليه إجراء التصويت عليها من نتائج وآثار (فرع ثان)، وهو ما سنحاول تفصيله وتبيانه فيما يلي:

## الفرع الأول

### ضوابط توظيف طلب التصويت بالثقة

تتحكم في آلية طلب التصويت بالثقة لفائدة الحكومة عدة إجراءات ومجموعة من الشروط بينها المواد من 63 إلى 65 من القانون العضوي رقم 12/16، وكذا المواد من 120 إلى 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ومن ثم فإن الحديث عن الضوابط التي أحاطها المشرع بمسألة طلب الثقة بالحكومة يقودنا إلى الكلام عن شروطها (أولا) ثم عن الإجراءات اللازمة لتوظيفها (ثانيا) وهو ما يمكن تفصيله فيما يلي:

(1) - محمد هامللي، المرجع السابق، ص 184.

(2) - مرجع نفسه، ص 185.

(3) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ...، المرجع السابق، ص 169.

## أولاً: شروط طلب طرح الثقة بالحكومة

لا يجوز طلب التصويت بالثقة ولا يمكن مباشرة إجراءاته إلا بتوفر مجموعة من الشروط نذكرها كما يلي:

### 01 - ربط مسألة الثقة ببيان السياسة العامة

نلاحظ أن هذا الإجراء مثله مثل ملتصق الرقابة لا يمكن توظيفه إلا بعد قيام الوزير الأول بعرض بيان السياسة العامة لحكومته<sup>(1)</sup>، ويتجلى هذا الترابط من خلال قراءة النص الدستوري السابق ألا وهو المادة 98 الذي يُفهم منه على أنه لا يجوز طلب التصويت بالثقة إلا مرة واحدة في السنة وهذا في إطار عرض بيان السياسة العامة للحكومة، لأن هذا الطلب جاء كفقرة مرتبطة بالفقرات السابقة من هذه المادة (وهي الفقرة الخامسة)، ومع ذلك وُجد رأي آخر يخالف ما جاء في هذا التفسير يؤكد على أن نص الفقرة الخامسة (المتعلق بطلب التصويت بالثقة) مستقل عن نص الفقرة الأولى (المتعلق ببيان السياسة العامة) وبناء على ذلك وحسب هذا الرأي فيمكن الوزير الأول طرح مسألة الثقة بالحكومة التي يقودها وقت ما شاء دون أن يكون مرتبطاً بالموعد السنوي لبيان السياسة العامة، إلا أن هذا التفسير حسب الأستاذ السعيد بوشعير يتناقض مع أحكام الدستور ومع أحكام القانون العضوي رقم 02/99 الملغى أو القانون العضوي رقم 12/16 النافذ، كما لا يستجيب مع الترتيب المنطقي للنصوص الذي يقتضي الترابط بين فقرات المادة الواحدة<sup>(2)</sup>، وما يدعم هذا التوجه ويؤكد صحته هو النص الذي جاءت به المادة 63 من القانون العضوي رقم 12/16 التي صرحت على أنه "يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوباً، بناء على طلب الوزير الأول وفقاً لأحكام المادة 98".

### 02 - تقديمه من طرف الوزير الأول دون غيره من الوزراء

وهو الشرط الذي أشارت له الفقرة الخامسة من المادة 98 من الدستور النافذ حالياً بقولها "... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة..." وما يستشف من خلال قراءة هذا النص أن الوزير الأول بإمكانه ممارسة هذا الإجراء الخطير على مستقبل الحكومة بصفة منفردة إذ لا يكون مقيداً عند ممارسته بأي شرط كضرورة اتخاذ القرار في مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة أو الانتظار إلى غاية حصوله على أمر صادر إليه من رئيس الجمهورية يلزمه بهذا التصرف، على خلاف مثلاً المؤسس الدستوري الفرنسي وبموجب المادة 49 من دستور 1958 وبحكم المسؤولية

(1) - للعلم أن طلب التصويت بالثقة في بعض الأنظمة كالنظام الفرنسي - كقاعدة عامة - يمكن أن يتم توظيفه على برنامج أو بيان الحكومة، أو حتى على نص قانوني فقط.

(2) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة...، المرجع السابق، ص 169-

التضامنية للحكومة نجده قد ربط بين امكانية رئيس الوزراء في اللجوء إلى التصويت بالثقة وبين ضرورة إجراء مداولة على مستوى مجلس الوزراء<sup>(1)</sup>، كما أن قبول الطلب وفقا للنظام الجزائري غير متوقف على تقدير المجلس الشعبي الوطني من عدمها طالما أن المادة 63 من القانون العضوي رقم 12/16 المشار إليها أعلاه تلزم المجلس بتسجيل الطلب في جدول الأعمال دون أن تعطيه أية فرصة للتفكير أو التردد بشأن قبوله من عدمه<sup>(2)</sup>.

### 03- لا يمكن توجيه طلب التصويت بالثقة إلا من نواب المجلس الشعبي الوطني

هذا ما وضحته الفقرة الخامسة من المادة 98 المذكورة أعلاه "... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة..."، وهو أمر منطقي كما أوضحنا بالنسبة لملتزم الرقابة على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني منتخب بالاقتراع العام السري والمباشر، ومن ثم أُعتبر الهيئة الوحيدة المالكة للشرعية الشعبية التي تخوله دون غيره إمكانية سحب الثقة من الحكومة، ومن جهة ثانية راجع إلى اعتبار عدم قابلية مجلس الأمة للحل، وبالتالي فتطبيقا للتوازن بين الآليات الرقابية التي تملكها كل سلطة لا يمكن أن تمنح له صلاحية إسقاط الحكومة، لأنه في منحه هذه الصلاحية قد يهدد استقرار الحكومة<sup>(3)</sup> بحكم أنها لا تملك سلاحا مقابلا تتمكن بمقتضاه من مواجهة هذا المجلس.

### ثانيا: الإجراءات المنظمةة لآلية التصويت بالثقة

بعد توفر الشروط السابقة تأتي مرحلة توظيف هذه الآلية الرقابية، وحتى يتم ذلك لابد من مرورها على جملة من الإجراءات يمكن توضيحها فيما يلي:

01- وجوب تسجيل طلب التصويت بالثقة من طرف الوزير الأول في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup>.

02- لما تأتي جلسة المناقشة التي تسبق عملية التصويت، فإنه لا يسمح بالتدخل فيها بالإضافة إلى الحكومة لإقناع النواب بضرورة مساندتها، إلا نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضده، الأمر الذي يطرح كما سبق وأن بينا سابقا إشكالية حول الأسس والمعايير التي يتم على إثرها اختيار هاذين

(1) - تنص الفقرة الرابعة من المادة 49 من دستور 58 الفرنسي على ما يلي:

« le premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée nationale sur vote dun texte »

(2) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص ص 186-185.

(3) - أنظر:

- *Jeune Poule Jacquie, droit constitutionnel et institutions politiques, 2eme édition, Dalloz, Paris, 1996, p. 184.*

(4) - أنظر المادة 63 من القانون العضوي رقم 12/16 التي سبقت الإشارة إليها آنفا.

العضوين<sup>(1)</sup>، ضف إلى ذلك أن هذا التدخل يجعل التوازن مفقود بين مؤيدي ومعارضى التصويت، إذ هناك طرفان مؤيدان ضد طرف واحد معارض، وهو الأمر الذي يدعم الحكومة ويتيح لها فرصة التمكين لصالح وجهة نظرها<sup>(2)</sup>، وما زاد من فجوة فقدان التوازن بين المؤيد والمعارض هو أن المشرع لم يبين المدة المخصصة لكل تدخل، الأمر الذي يفتح المجال أمام رئيس المجلس للتلاعب في تحديدها بما يناسب توجهات وقناعات الحكومة طالما أن الرئيس غالبا ما يكون منتشيا لحزب الأغلبية البرلمانية المسيطر على تشكيل الحكومة.

03-مرحلة التصويت على الطلب، لم يحدد الدستور ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نوع الأغلبية اللازمة حتى تتم الموافقة على طلب الثقة، أما القانون العضوي رقم 12/16 فنص في المادة 65 الفقرة الأولى على أن التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة، أي بأغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة المخصصة لمناقشة طلب التصويت بالثقة فقط، وهو ما يجعل من تحقيقه أمرا سهلا نسبيا على عكس التصويت على ملتمس الرقابة الذي يتطلب أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني<sup>(3)</sup>.

لكن الأمر المثير هو استناد المشرع على الأغلبية البسيطة لامكانية موافقة النواب على طلب الثقة حيث يُعتبر تساهل غير مفهوم، لأننا نرى التصويت على لائحة الثقة لا يمكن تصوره إلا بالاعتماد على الأغلبية المطلقة<sup>(4)</sup>.

## الفرع الثاني

### الأثار المترتبة على لائحة الثقة

تختلف الأثار الناجمة عن طلب التصويت بالثقة بين حالتين حالة نيل الطلب الأغلبية المطلوبة وبين الحالة التي لا ينال فيها تلك الأغلبية ويمكن توضيح هاذين الحالتين كما يلي:  
أولا: في حالة نيل الطلب للأغلبية المطلوبة

كما هو معلوم فإنه إذا كانت نتيجة تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني مؤيدة لطلب لائحة الثقة المقدم من طرف الوزير الأول فهذا يعتبر بمثابة تجديد للثقة في الحكومة التي يقودها وتأييد للسياسة المنتهجة من طرفها، الأمر الذي يجعلها تواصل سياستها وتستمر في عملها بأريحية أكثر، أين تدفع بها هذه الأريحية حتى إلى الخوض في جملة من المسائل الحساسة التي غالبا ما تنثير حولها وجهات نظر مختلفة ومتباينة أمام الرأي العام ما دام أن الأغلبية البرلمانية داعمة ومؤيدة لها.

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 380.

(2) - مولود ذبيح، المرجع السابق، ص 304.

(3) - محمد هامل، المرجع السابق، ص 187.

(4) - أفطوش إبراهيم، المرجع السابق، ص 78 ذكر في الهامش رقم 02.

## ثانيا: عدم تحقق النصاب المطلوب

أما إذا كان التصويت على خلاف رغبة الحكومة برفض المجلس الشعبي الوطني منحها الثقة، فهذا يعني أنها فقدت تأييد ودعم المجلس، وبالتالي ما على الوزير الأول إلا تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية تطبيقاً لأحكام المواد 5/98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 12/16، وهذا خلافاً لما كان سائداً في دستور 89 الذي لم يلزم الحكومة بالاستقالة في حالة عدم تصويت النواب لها بالثقة.

أما الدستور الحالي فكان صريحاً في التأكيد على تقديم الوزير الأول لاستقالة حكومته في حالة عدم نيلها ثقة المجلس، بيد أن هذه الاستقالة مرهونة بموافقة رئيس الجمهورية ذلك أن الفقرة السادسة من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تعطي الحق لرئيس الجمهورية في قبول استقالة الحكومة أو رفضها واللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني متبوعاً بتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة في غضون ثلاثة أشهر، حيث جاء فيها ما يلي " ... في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه... " وهي المادة التي تخوله حل المجلس، وبالتالي سيكون لجوء رئيس الجمهورية إلى مقترح الحل في هذه الحالة أفضل خيار بالنسبة إليه دفاعاً عن الحكومة التي اختارها لتنفيذ برنامجه<sup>(1)</sup>. بمعنى أن رئيس الجمهورية بإمكانه التضحية بالمجلس الشعبي الوطني حفاظاً على حكومته، ذلك أن عدم ثقة المجلس في سياسة الحكومة تعني ضمناً عدم ثقته في برنامج الرئيس طالما أن الوزير الأول ما هو إلا منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، ومن ثم يبقى رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بمثابة الضابط العملي والمحرك الفعلي لعلاقة الحكومة بالبرلمان، يتوقف على إرادته وحدها مصير استقرار الأولى وفعالية الثاني، وإن كان عملياً يجذب خيار استقرار الحكومة واستمرارها في أداء عملها حتى ولو كان ثمنه التضحية بفعالية البرلمان وقوة أدائه للمهام المنوطة به.

وعليه يتضح أن حقيقة الاعتماد على هذا الخيار تُعبر بوضوح عن المكانة الهشة والوضعية الضعيفة للمجلس الشعبي الوطني في الدستور الجزائري، بالمقارنة بالطبع مع مكانة السلطة التنفيذية في نفس الدستور، حيث أنه على الرغم من أن عملية توظيف آلية طرح الثقة بالحكومة قد بين الواقع العملي أنه لا يلجأ إليها عادة إلا بعد تيقن الحكومة من قدرتها على إحكام المعارضة وإسكاتها عند أي عملية تتعلق بمعارضة اختياراتها، وبالتالي لم توضع هذه الآلية في الحقيقة إلا لتطويع الأقلية داخل البرلمان، خصوصاً وأن الحكومة في ظل النظام القائم ذو الطابع الخاص لا تغامر في طلب الثقة إلا إذا كانت متأكدة من حصولها عليها، ومع ذلك فإنها حين تطلبها يكون مصير المجلس الذي

(1) - ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 166.

(2) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 188.

طلبت منه معلقا على موقف الرئيس الذي يمكنه حله عوض تأكيد إسقاط الحكومة<sup>(1)</sup>، ومن ثم فالسؤال المطروح هو كيف يُعقل الإبقاء على حكومة لم تحصل حتى على تأييد الأقلية في المجلس الشعبي الوطني ( نصاب الأغلبية البسيطة للنواب ) والتضحية بالمجلس المنتخب مباشرة من الشعب صاحب السلطة ومالك السيادة<sup>(2)</sup>؟ وعند الاجابة على هذا التساؤل يبرز لنا شيئين يمكن توضيحهما كما يلي:

الأول هو أن الحكومة لا تلجأ إلى المجلس الشعبي الوطني طالبة منه التصويت لها بالثقة إلا عندما تتأكد من حصولها منه<sup>(3)</sup>، لأنه لا يمكن تصور قيام حكومة بتحريك رقابة على نفسها ما لم تكن على يقين بأن نتائج التصويت سوف تعود لصالحها، والثاني أنه على النواب وقبل أن يقرروا مساعلة الحكومة وإسقاطها بعدم التصويت لها بالثقة التفكير بعمق وبروية في ردة فعل رئيس الجمهورية وموقفه إزاء الإجراء الذي سوف يقدمون عليه، الذي ربما يكون تأثيره خطيرا عليهم، لأنه قد يدفعه ذلك الإجراء الذي قد يعتبره بمثابة تحدي له إلى حل المجلس عوض قبول استقالة الحكومة، وهنا يجد النواب أنفسهم في وضعية لا يحسدون عليها بسبب معاقبتهم على ممارسة حق دستوري مكفول لهم وفقدانهم العضوية في المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup>.

ومن ثم يمكن القول أنه ما دامت المبادرة بهذا الإجراء لا تكون إلا من جانب واحد وهو جانب الحكومة، وفي مناسبة وحيدة هي مناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة، فإن ذلك يجعلنا نُؤكد على أن آلية التصويت بالثقة قد شرعت أصلا لفائدة ومصصلحة الحكومة وفي تأكيد تفوقها المستمر على البرلمان، وبالتالي فإنه ليس لها أي دور في تفعيل المهمة الرقابية التي يجب أن يؤديها المجلس الشعبي الوطني في مواجهة الحكومة<sup>(5)</sup>، الأمر الذي جعلها تعتبر مؤشرا واضحا وجليا في قلة الاعترافات المخصصة لهذا المجلس من قبل المؤسس الدستوري الجزائري بالمقارنة مع الاعترافات

(1) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة، ...، المرجع السابق، ص 171.

(2) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 188.

(3) - على الرغم من أن هذه الآلية كانت في صالح الحكومة إلا أن واقع الممارسة السياسية في الجزائر يشهد قلة لجوء رؤساء الحكومات إلى استخدامها، حيث لم يتم توظيفها إلا مرة واحدة في تاريخ الممارسة الدستورية، وكان ذلك مع بداية التعددية الحزبية من طرف رئيس الحكومة السيد مولود حمروش بتاريخ 1990/12/11، بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة أين صوت لصالحه 273 نائب مقابل نائبين صوتا ضده. للمزيد من التفاصيل أنظر:

- دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص 46.

(4) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة، ...، المرجع السابق، ص 171.

(5) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 188.

الرفيعة التي خص بها السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية بالخصوص<sup>(1)</sup> - من ناحية ودليلا حيا على ضعف الدور الرقابي المكفول لهذا المجلس من ناحية أخرى.

ما يمكن استخلاصه إذن من وراء قيام المؤسس الدستوري الجزائري بتقرير أدوات الرقابة السابقة أنه لم يفلح في هذا الاختيار ولم يوفق في تقوية الدور الرقابي للبرلمان، على أساس أنه لم يكلف نفسه عناء إيجاد برلمان قوي في مواجهة القوة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، لأن الوسائل التي منحها له كانت ذات فعالية ضعيفة ومحدودة في كفالة حق البرلمان في القيام بمهمة رقابة الحكومة<sup>(2)</sup>، حيث روعي لدى تبنيها والعمل بها أولوية ضمان استقرار الحكومة وبقائها في الحكم على حساب مسألة الفعالية التي ينبغي أن يكون عليها المجلس التشريعي في مواجهة هذه الحكومة، حيث أن الواقع بين أن مسألة الفعالية لم تحظ بذات الاهتمام وذات المكانة التي حظيت بها مسألة استقرار الحكومة، وهذا ما سمح لنا بالتأكيد على أن الوسائل الرقابية التي جاء بها المؤسس الدستوري، وفي كل الدساتير، كانت وسائل غير ناجعة في التأثير على توجهات الحكومة وعديمة الفعالية لا نظريا ولا عمليا في توجيه السياسة العامة للدولة.

وهو ما يستدعي إعادة النظر في أحكامها إن أُريد للبرلمان إحتلال مكانته الحقيقية في النظام السياسي الجزائري بما يجعله صاحب سلطة وسيادة في تقويم نشاط الحكومة، ومعبرا بحق عن إرادة الشعب، مؤديا للدور المرسوم له على أكمل وجه، وليس تابعا للسلطة التنفيذية خاضعا بشكل كلي لرئيس الجمهورية شأنه في ذلك شأن بقية هياكل ومؤسسات الدولة<sup>(3)</sup>.

تأسيسا على ما سبق يمكن القول أن الشيء الذي تأكد من خلال التطرق إلى الآليات الرقابية السابقة أنها لا تُشكل أية خطورة على المستقبل السياسي للحكومة، مما برهن بأن المسؤولية السياسية

(1) - صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، الطبعة الثانية، 2012، ص 73.

(2) - يوضح الأستاذ Guy Carcassonne عن الصورية التي توجد عليها مسؤولية الحكومة السياسية بالقول:  
« *La responsabilité politique est conceptuellement admirable, démocratiquement adaptée, collectivement et individuellement juste, bref, elle a toutes les qualités. Son seul défaut, c'est quelle ne fonctionne plus, C'est au choix, une Rolls sans carburant, une panacée indisponible, une pile vidée de toute énergie, bref, un objet incapable d'offrir ce pour quoi il est fait. Peu important alors ses virtualités, seules comptent les carences de la réalité...* ».

-Carcassonne (G), *Rationaliser la responsabilité politique, in l'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet, Dalloz, paris, 2003, pp. 543-544.*

- فيما يخص هذا المرجع أنظر:

- محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 163.

(3) - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ...، المرجع السابق، ص 168.

التي تبناها المؤسس الدستوري كانت مسؤولية شكلية وصورية إلى حد بعيد، إذ ظلت أهميتها وقيمتها رمزية لا تتعدى إعلام الرأي الوطني العام بخصوص الأخطاء والهفوات التي وقعت فيها الحكومة، طالما كانت غير فعالة في التأثير على عمل ونشاط هذه الأخيرة، وهذا راجع في كون المؤسس الدستوري قد أحاط هذه الآليات بمجموعة من الشروط والإجراءات تكون قد كبلت النواب عند مبادرتهم بأي خطوة مبتغاها توظيف هذه الآليات، ومن ثم جعلت أمر تجسيدها على أرض الواقع مهمة تكاد تكون مستحيلة، وخير دليل على ذلك انعدام استعمالها من طرف النواب خلال كل الفترات التشريعية التي تلت مرحلة التعددية الحزبية بعد دستور 1989، الأمر الذي ترك الحكومة تمارس وظائفها ومهامها دون وجود أية ضغوطات أو تهديدات قد تأتيها من جانب السلطة التشريعية، وبالتالي بقيت بعيدة عن كل خوف قد تفاجأ به في أي لحظة يتعلق بإمكانية مساءلتها من قبل نواب البرلمان<sup>(1)</sup>.

هكذا يتجلى لنا أن الرقابة الممارسة على الحكومة بواسطة هذه الآليات لا تختلف كثيرا من حيث الآثار والنتائج عن الرقابة التي يمارسها البرلمان بواسطة الآليات الثلاثة السابقة التي اعتمدها المؤسس الدستوري للاستفسار والاستعلام عن النشاط الحكومي من سؤال واستجواب ولجان التحقيق.

(1) - أنظر كل من:

- ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 166.

- محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 161.

تناولت الدراسة جانب مهم وحساس من الجوانب الدقيقة التي تهم دارجي القانون الدستوري تعلقت بالبحث في الآليات الكفيلة بتفعيل مساءلة أعضاء السلطة التنفيذية عن الهفوات والأخطاء التي قد يرتكبونها بمناسبة تأديتهم لمهامهم، هذه المساءلة غايتها تكريس قاعدة المسؤولية مقابل السلطة بالقدر الذي يحقق التوازن والمساواة بينهما، لذلك أعتبرت من المسائل الأساسية المساهمة في بناء دولة القانون إذا ما تم استغلالها أحسن استغلال، كما يعتبر البداية الأساسية في عملية ارساء قواعد النظام الديمقراطي بما يمثله من إتجاه جديد في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية القائمة على رقابة الأولى للثانية.

لأجل ذلك استقطب حوله اهتمام العديد من الدارسين والمنشغلين بحقل القانون الدستوري والسياسي لما له من أثر بالغ الأهمية في مجال الحد من هيمنة السلطة التنفيذية وسيطرتها على باقي السلطات وضمان رقابة فعلية وحقيقية على أعمالها وتصرفاتها بالقدر الذي يكفل احترام نصوص الدستور ويصون حقوق الأفراد وحررياتهم، ومن ثم دارت جل نقاشات المهتمين بهذا الجانب تقريبا حول الاشكالية التي تم طرحها في دراستنا المتمثلة في الاجابة على السؤال المتعلق بمدى قدرة البرلمان على استغلال الأدوات الدستورية لتجسيد هذه المسؤولية في الميدان العملي؟

وما دامت المسؤولية بالشكل الذي رأيناه تعتبر أهم أثر يمكن أن تؤدي إليه عملية توظيف الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية تحقيقا للفصل المرن بين السلطات، فإنه في تجسيدها على أرض الواقع فيه إلزام للقائمين على ممارسة السلطة على احترام مبادئ وأحكام ونصوص الدستور، بالقدر الذي يحقق التلازم بين السلطة التي يتمتعون بها والمسؤولية التي ينبغي أن يخضعوا لها على نحو ما هو موجود في دساتير الأنظمة الغربية القائمة على صيانة حقوق الأفراد وحررياتهم وحمايتهم من تعسف من يمارسون السلطة، كل هذا بعيدا عن الانحرافات التي قد يرتكبونها بما ينافي تحقيق الصالح العام للجماعة، خاصة وأن أي نظام لا تتوفر فيه آليات تجسيد مسؤولية السلطة التنفيذية على أرض الواقع يصبح مفتقرا لمقومات بقائه من الأساس.

وإذا كانت عملية نجاح تجسيد مسؤولية السلطة التنفيذية على أرض الواقع يؤدي إلى وجود توازن حقيقي بين السلطة والمسؤولية، فإن فشل البرلمان وعجزه على تجسيد هذه المسؤولية يحول الأدوات الممنوحة له بغية تمكينها من التجسيد الفعلي لهذه المسؤولية إلى آليات عديمة الجدوى والفاعلية

يُنظر إليها على أنها مجرد إجراءات صورية فاقدة الأهمية والفائدة في الميدان العملي، الأمر الذي يقضي على مقومات وجود دولة القانون من الأساس.

ورغم ذلك فإنه في تمادي البرلمان ومبالغته في توظيف آليات تكريس هذه المسؤولية يؤدي إلى نتيجة عكسية مؤداها تحول هذه الآلية إلى وسيلة كيدية تقضي على تواجد واستقرار الحكومة نتيجة التغيرات الحكومية المتسارعة، لاسيما مع سيطرة أغلبية برلمانية لاسمؤولة يدفعها اندفاعها الحماسي إلى المبالغة في اسقاط كل حكومة تأتي مخالفة لتوجهاتها.

وبالعودة إلى موقف المؤسس الدستوري الجزائري فيما يخص هذه المعطيات فإنه اتضح من خلال هذه الدراسة أنه بقدر منحه للسلطة التشريعية العديد من الوسائل الدستورية بغية التجسيد الفعلي لمسؤولية السلطة التنفيذية على أرض الواقع، فإن ذلك لم يحدث عمليا، حيث بقيت هذه الأخيرة ممثلة بالخصوص في رئيسها رئيس الجمهورية بعيدة عن أية محاسبة أو مساءلة، بل أنها زُودت بالعديد من الآليات الدستورية التي جعلتها تتفوق على كل مؤسسات الدولة البرلمان منها بالخصوص، في حين أن مسؤوليته تكاد تكون معدومة، ومن جانب آخر أصبح الوزير الأول يطبق برنامج رئيس الجمهورية وينسق عمل الحكومة ويحدد مخطط عملها الذي تبرز فيه آليات تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية في الواقع العملي، ومع هذا تحمل هو وحكومته مسؤولية سياسية عن تنفيذ برنامج لم يكن مساهما فيه بشكل مباشر، وهو الأمر الذي أحدث تناقضا صارخا لقاعدة التوازن بين السلطة والمسؤولية، بحكم أنه قام بتحميل المسؤولية للجهة التي لا تملك السلطة ( الحكومة ) وانتقائها من الجهة التي تملكها ( رئيس الجمهورية ) لتميل الكفة في الأخير لصالح هذا الأخير على حساب باقي المؤسسات الدستورية، وهذا على الرغم من قيام المؤسس الدستوري بمنح السلطة التشريعية مجموعة من الآليات لتمكينها من رقابة السلطة التنفيذية ومساءلتها، إلا أن التجربة أثبتت دائما بقاء تبعيتها للسلطة التنفيذية بفضل ما تملكه هذه الأخيرة من صلاحيات وسلطات ووسائل استطاعت بمقتضاها تفريغ هذه الآليات من مضمونها الحقيقي إلى درجة أنها أصبحت مجرد أدوات خالية من كل فعالية على أرض الواقع، الأمر الذي أسهم في تدني العمل البرلماني وضعف في أدائه الرقابي وحتى عدم انسجام بين أعضائه فيما يخص الكيفية التي تتجسد بها، لاسيما مع دخول عناصر إلى المجلس الشعبي الوطني لا يعبر بعضها عن الاختيار الحقيقي لهيئة الناخبين ولا عن رغبتهم في ممارسة العمل البرلماني، لما يلاحظ عليها من نقص المستوى وعدم الجدية في التعامل مع مختلف القضايا، وبالتالي أكدت هذه المعطيات على أنه لا يُنتظر أن يكون هناك برلمان قوي يقوم بدوره الرقابي على

أكمل وجه في تحريك مسؤولية السلطة التنفيذية في الوقت المناسب عند كل تجاوز للحدود الدستورية من طرفها.

مما سبق وكحصيلة لما جاء في هذه الدراسة بقي أن نوضح إلى أننا توصلنا إلى جملة من النتائج بُنيت عليها مجموعة من الاقتراحات نردها تبعا فيما يلي:

**أولا - نتائج الدراسة:** يمكن تحديد هذه النتائج على النحو التالي:

- **أولا:** ينبغي التأكيد في البداية على نتيجة أساسية وهي أن التطبيق السليم لقواعد المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في أي نظام سياسي، لا بد له من تهيئة جو ديمقراطي سليم مبني على رقابة سلطة التشريع لسلطة التنفيذ ولا يتأتى ذلك إلا بالاعتراف لها بآليات تأثير حقيقة قادرة على بلوغ هذه الغاية، لأن الغرض المرجو من تجسيد هذه المسؤولية لا يكمن في الاطاحة بالحكومة أو برئيس الجمهورية أو تشويه العمل السياسي وعرقلته، بل يكمن أساسا في ضرورة إتزام السلطة التنفيذية عند ممارستها لمهامها بالحدود المرسومة لها في الدستور وعدم التعدي على اختصاصات غيرها.

- **ثانيا:** يمكن القول أن أي حديث يتعلق بمسؤولية السلطة التنفيذية السياسية منها بالخصوص أضحى محل نظر، لاسيما بعد قيام المؤسس الدستوري وفي كل مرة يجري فيها تعديلا للدستور بالتركيز على حصانة رئيس الجمهورية وتحاشي كل حديث عن مسؤوليته، يتبعها بالمبالغة في تزويده بالصلاحيات حتى أصبح مركزه يهيمن على جميع المؤسسات الدستورية، كما أن الصورة المثلى لمسؤولية الحكومة هي تلك التي تبرز أمامه بحكم أنه يملك الحق في تعيين وإقالة الطاقم الحكومي دون أن يتقيد بأي قيد أو شرط، ما عدا ما حمله التعديل الأخير في إلزامه باستشارة الأغلبية البرلمانية اشتشارة نتائجها غير مقيدة بالنسبة له.

- **ثالثا:** يبدو أن أمر تجسيد المسؤولية السياسية للحكومة من خلال التصويت على ملتصق الرقابة أو التصويت على طلب الثقة أمر مستبعد في الوقت الراهن، وهذا راجع إلى ضعف الأحزاب السياسية من جهة وصعوبة تطبيق الإجراءات المتعلقة بذلك من جهة أخرى، يضاف إليهما إمكانية رئيس الجمهورية اللجوء إلى استعمال سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني عند كل احتمال لنجاح النواب في توظيف إجراءات سحب الثقة من الحكومة أو لجوئه إلى منع الوزير الأول من طرح مسألة الثقة بالحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني خوفا من نتائجها السلبية التي قد تمتد آثارها حتى إليه.

- رابعا: إن الدستور الجزائري لم يبين بموجب المادة 177 منه طبيعة مسؤولية رئيس الجمهورية بصورة صريحة هل هي مسؤولية سياسية أو مسؤولية جنائية أم أنها مختلطة؟ إذ إكتفت هذه المادة بالنص على مساءلة رئيس الجمهورية عند ثبوت إرتكابه جريمة الخيانة العظمى دون توضيح طبيعة هذه المسؤولية ولا العقوبة المترتبة عنها، من هنا يمكن القول أن هذا النص إكتفه اللبس والغموض وبه العديد من الثغرات سواء من حيث ماهية هذه المسؤولية ونطاقها والانتهاكات التي تثار بصددتها والجهة التي تتولى المحاكمة، أو من حيث تحديد العقوبات التي يمكن توقيعها على المتهم بها عند ثبوت تلك الانتهاكات، وتشكيل المحكمة والاجراءات المتخذة أمامها، ومازاد من غموض هذه المسألة واشكالها هو تأخر صدور القانون العضوي المكلف بنص الدستور بتحديد هذه المسائل، وهذا على الرغم من مرور 20 سنة على ظهور هذا النص، وبالتالي تتأكد صورية وشكلية وعدم واقعية هذه المسؤولية وهو ما يشكل حاجزا أمام تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة ثبوت تقصيره في أداء واجباته الدستورية.

- خامسا: نلاحظ أن الهيئة القائمة على تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وهي السلطة التشريعية، إتسمت سلطتها بالضعف والتراجع وعدم القدرة على مجابهة السلطات الهائلة التي تتمتع بها الهيئة التنفيذية، فلم يكن لها إلا دور هامشي ومحدود في توجيه الحياة السياسية والتأثير عليها، خاصة لما عجزت على توظيف آليات تجسيد المسؤولية على أرض الواقع، مما نجم عنه رقابة هادئة أحيانا ومعتلة أحيانا أخرى.

ونبع ضعف البرلمان أولا من طبيعة الخلل القائم في العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية المبنية دائما على تبعية السلطة الأولى للسلطة الثانية، كما ينبع ثانيا من طبيعة الأغلبية المسيطرة على البرلمان، حيث لوحظ أن الحكومة كانت تستند دائما على أغلبية برلمانية شبه ثابتة، مصدرها حزبا السلطة ( جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي ) هذه الأغلبية بقيت هي الأخرى ضعيفة وخاضعة لرئيس الجمهورية الذي يستعملها وقت ما شاء لتمير قراراته داخل البرلمان دون أن تساهم معه في اتخاذها، لا وجود للمعارضة الحقيقية التي ترغمها على معالجة أخطائها في وقتها، وحتى في حالة وجود هذه المعارضة فإنها غالبا ما تكون ضعيفة ومشتتة وقليلة العدد، اضافة إلى محاولة النظام الحاكم في كل مرة احتواءها وتهميش دورها، الأمر الذي نجم عنه إختفاء شبه كامل للرقابة داخل البرلمان الجزائري بل وغيبتها على مستوى الممارسة السياسية، وحتى وإن وجدت فإنها تتميز بالضعف وعدم الفاعلية في الوصول إلى الغاية المرجوة بسبب الهيمنة التي يتمتع بها رئيس

الجمهورية، كل ذلك كانت نتيجته المنطقية عدم إمتلاك البرلمان الجراًة في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة حتى مع وجود أسبابها وتوفر شروطها.

- **سادسا:** عدم التطابق بين سلطة ومسؤولية قطبي السلطة التنفيذية حيث تبين لنا من خلال الدراسة أن رئيس الجمهورية يملك سلطات واسعة تشمل جميع المجالات الحيوية سواء داخليا أو خارجيا يستعملها دون رقيب أو حسيب، رغم أنه من بين الأهداف المنتظر تحقيقها من خلال الاصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر في مرحلة التعددية الحزبية القضاء على ظاهرة احتكار رئيس الجمهورية للسلطة التي كانت تشكل ميزة أساسية للنظام السياسي الجزائري خلال مرحلة الأحادية الحزبية، إلا أن المبادئ الجديدة لم تستطع الوصول إلى تجسيد ذلك، حيث نجد أن مسؤوليته بقيت محدودة إن لم نقل مفقودة، إذ لا وجود للمسؤولية السياسية بالمرة، في حين أن مسؤوليته الجنائية بقيت نظرية وصورية لا سبيل لتطبيقها على أرض الواقع، ولعل السبب الرئيسي وراء كل هذا يرجع بصفة مباشرة إلى إنعدام الإرادة السياسية الحقيقية في التخلي عن المبادئ السابقة، وخير دليل على ذلك هو التباطؤ في اصدار القانون العضوي المكلف دستوريا بتوضيح كيفية تطبيق المسؤولية الجنائية المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور.

- **سابعا:** بروز هيمنة رئيس الجمهورية على جل المؤسسات الدستورية، ليس فقط في عهد الأحادية الحزبية، بل تواصلت هذه الهيمنة حتى في ظل التعددية الحزبية، وازدادت بروزا بعد استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول الذي فقد السلطة وأصبح يتولى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عوض أن يتكلف بتنفيذ البرنامج الخاص بالحزب الذي ينتمي إليه، وكان ذلك مؤشرا قويا على احتكار السلطة من قبل رئيس الجمهورية والقضاء على أي منافسة قد تأتي حتى من قبل القطب الآخر للسلطة التنفيذية ألا وهو الوزير الأول، ومن ثم فقضية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة التي عينها يبقى أمرا مستبعدا على الأقل في الوقت الراهن.

-**النتيجة الأخيرة** تعتبر أصل ظهور كل النتائج السابقة ومبدأ وجودها جميعا، وهي تتمثل في ضعف فعالية الوسائل الرقابية التي تملكها السلطة التشريعية للتأثير على السلطة التنفيذية، إذ أبانت هذه الوسائل عدم القدرة على تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك بسبب القيود الدستورية والقانونية الكثيرة التي وضعت في طريق تجسيدها على أرض الواقع، وهذا على الرغم من كثرة هذه الوسائل وتنوعها.

كل هذا يدعو إلى ضرورة البحث الجدي عن سبل أخرى لتفعيل الآليات الدستورية الممنوحة للسلطة التشريعية ليتسنى لها تجسيد مسؤولية السلطة التنفيذية في الميدان بشكل أكثر جدية، ولتكن البداية بتحسين نوعية أعضاء البرلمان حتى يؤدي دورهم بشكل فعلي وحقيقي.

ثانيا - المقترحات: يمكن إعطاء المقترحات التالية

أولا - بغية إيجاد آليات حقيقية لتفعيل مسؤولية السلطة التنفيذية بعدما أثبت الواقع العملي أن الآليات الموجودة شابتها عيوب وثغرات كثيرة، نجمت عن إختلال في التوازن بين السلطات التي تحوزها هذه الأخيرة وبين المسؤولية التي ينبغي أن تخضع لها، الأمر الذي أدى إلى هيمنة رئيس الجمهورية وتحكمه في جميع المؤسسات الدستورية داخل الدولة بما فيها البرلمان، فكان لابد من القيام ببعض الخطوات والاجراءات التي من شأنها تسهيل بلوغ هذا الهدف، وأول خطوة عملية لذلك هي التعجيل في اصدار القانون العضوي الذي يبين كيفية تطبيق نص المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تتعلق بإنشاء محكمة عليا للدولة مهمتها محاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجرح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامهما، ليتكفل هذا القانون تبيان كيفية تشكيل هذه المحكمة وتنظيمها وسيرها وكذا الاجراءات المطبقة أمامها، وقبل ذلك يتولى تبيان مفهوم الخيانة العظمى وتحديد طبيعتها القانونية.

ثانيا - حتى تجد النصوص القانونية طريقها إلى التطبيق على أرض الواقع بالكيفية التي يسمح بها للنواب إسقاط الحكومة عن طريق توظيف آلية ملتصق الرقابة، كان لابد من تدخل المؤسس الدستوري وإسراعه في تعديل المواد 153، 154 و 155 من الدستور على النحو الذي يخفض نصاب توقيع ملتصق الرقابة إلى العشر (10/1) عوض نصاب السبع (7/1) الذي عد شرطا تعجيزيا وضع في طريق النواب ليس لتحفيزهم على استغلال هذه الآلية بما يقوي شوكة البرلمان الرقابية ويُنمي قوة النواب الفعلية، بل وضع ليكون حجر عثرة أمام ممثلي الشعب لتثنيهم عن إستعمال هذه الآلية، الأمر الذي أدى إلى اجهاض كل مبادرة تتعلق بمحاسبة الحكومة، بعدما عجز النواب في تخطي هذا النصاب، وكذا تعديل النصاب المطلوب في التصويت من نصاب الثلثين (3/2) الذي لم يوضح المؤسس الدستوري بشأنه هل يتم تحديده من نواب المجلس ككل أو من عدد النواب الحاضرين فقط إلى أغلبية النواب الحاضرين، بالإضافة إلى تعديل توقيت ممارسة حق ملتصق الرقابة من ضرورة ارتباطه ببيان السياسة العامة الذي لا يمكن تصور وجوده إلا مرة واحدة في السنة إلى حقهم في المبادرة به كلما رؤوا ضرورة لذلك حتى يتسنى لهم تصويب النشاط الحكومي في وقته.

ثالثا - ينبغي تخفيض الحد الأدنى اللازم لتوظيف آلية الاستجواب البرلماني من طرف نواب البرلمان إلى (20) عوض (30) المعمول بها حاليا، وهذا حتى يتساوى على الأقل مع النصاب المطلوب عند المبادرة باقتراح القوانين، كما ينبغي فتح مناقشة بشأن محتوى هذا الاستجواب تنتهي بتحريك المسؤولية السياسية الجماعية للحكومة أو على الأقل المسؤولية الفردية للوزير محل الاستجواب.

رابعا - العمل على أن تكون عملية انتخاب نواب وأعضاء البرلمان من الأشخاص الذين لديهم القدرة على ممارسة صلاحياتهم واختصاصاتهم الدستورية في التعبير عن إنشغالات وتطلعات المواطنين وفي بسط رقابة حقيقية على أعمال السلطة التنفيذية، بما يضمن مساءلتها ومحاسبتها على جميع أنشطتها وتصرفاتها، وهذا وصولا للحد من هيمنتها عن طريق تفعيل الأدوات الرقابية الممنوحة لهم، خاصة وسيلة ملتمس الرقابة التي تنطوي على توجيه الاتهام على أعضاء الحكومة لضبط أدائهم السياسي بما يفيد الصالح العام.

خامسا - ضرورة منح فعالية أكثر وقدرة أكبر للوسائل الرقابية المخولة للسلطة التشريعية لتمكينها من تجسيد مسؤولية السلطة التنفيذية السياسية والجنائية على أرض الواقع، وذلك بإعادة النظر في النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحقق التوازن والمساواة بينهما ويضمن الاستقرار المؤسسي، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال الحد من من القيود المفروضة عليها عند ممارسة مهامها، ولعل أهم مسألة ينبغي إعادة النظر فيها هي التخفيف من النصاب المطلوب لتوظيف بعض الوسائل الرقابية مثل الاستجواب وملتمس الرقابة، إضافة إلى ضرورة تجنب ربط بعض الوسائل الرقابية بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة حتى يتسنى للنواب تجسيد مسؤولية الحكومة السياسية في أي وقت يرون فيه تقصير أو خلل منها.

سادسا - وأخيرا لا يمكن أن تتحقق هذه الطموحات على أرض الواقع ولا يكتمل لها وجود في الحياة الدستورية والسياسية الجزائرية ما لم يتم إعادة الاعتبار للسلطة التشريعية ككل، من خلال تمكينها من وسائل رقابية حقيقية تثبت بها وجودها كمؤسسة دستورية ذات كيان ومكانة مستقلة في النظام السياسي، وتبدأ الخطوة الأولى نحو رد الاعتبار بتفعيل دورها التشريعي والرقابي بشكل حقيقي أين تصبح الحكومة وغيرها من المؤسسات الدستورية تشعر بوجودها كمؤسسة دستورية لها مكانتها الرائدة بين بقية المؤسسات العليا في الدولة.

تم بعون الله وحمده.

أ. الكتب

1. إبراهيم شلبي، تطور النظم السياسية والدستورية دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر ، 1999 .
2. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر - 2011.
3. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر - 2010.
4. أبو جرة سلطاني، أنظمة في وجه الاغصان - ثورة تونس نموذجاً - الشروق للاعلام والنشر، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011.
5. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية -دراسة مقارنة- بريطانيا، فرنسا، مصر، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الاولى، 2014.
6. \_\_\_\_\_، حل البرلمان - دراسة مقارنة - مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الاولى، 2014.
7. \_\_\_\_\_، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، الطبعة الاولى، 2014.
8. الأمين شريط، المؤسسات السياسية الجزائرية، بدون تاريخ ولا مدينة، نشر.
9. أيمن محمد الشريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة - دراسة تحليلية - دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
10. بدر محمد حسن عامر جعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة مع تطبيق النظام الدستوري الكويتي ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر - 2011.

11. بول سيلك رودري والترز - ترجمة علي الصاوي - كيف يعمل البرلمان ، مكتبة الشروق الدولية 2004.
12. تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر، 1993.
13. جلال السيد عطية بنداري، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، القاهرة، 1996.
14. \_\_\_\_\_، تفعيل دور البرلمان وحاجته الى بيوت الخبرة، دون ذكر أية معلومات.
15. جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية -دراسة مقارنة- مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، الطبعة الاولى، 2013.
16. جيروم بارون، توماس دينيس، ترجمة محمد مصطفى غنيم ، الوجيز في القانون الدستوري ، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة - مصر 1998.
17. حسين حنفي عمر، حصانات الحكام ومحاكمتهم عن جرائم الحرب والعدوان والابادة والجرائم ضد الإنسانية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر - 2006.
18. خالد عبد الله عبد الرزاق النقيب، الرقابة البرلمانية في أعمال السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر - 2012.
19. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ إستمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت لبنان، الطبعة الأولى 2010.
20. \_\_\_\_\_، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الاداء الرقابي والتشريعي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية) دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الاولى، 2013.
21. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، الطبعة الاولى، 2013.

22. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر.
23. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، دار الرضوان، عمان، الاردن، الطبعة الاولى، 2014.
24. رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي - الجزائر ، الطبعة الأولى 2012.
25. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر، الطبعة الأولى 2002.
26. \_\_\_\_\_، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر - 1994.
27. سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس الجزائر 2010.
28. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميدان، دراسة مقارنة، دار أوب المجد للطباعة بالهرم - مصر - 2009.
29. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري-دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 96 (السلطة التنفيذية) الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2013.
30. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة-الجزء الثاني، دار الفكر العربي، 1986.
31. \_\_\_\_\_، نظام الحكم والإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر 1988.
32. سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني في الالتزامات، الجزء الثاني، مطبعة السلام، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1988.
33. شادية إبراهيم أحمد حامد محمد عميرة، الحماية القانونية الدولية لرؤساء الدول، الهيئة المصرية العامة للكتاب مصر، 2007.

34. شريف يوسف خاطر، ضمانات جدية المترشح لرئاسة الجمهورية ، دراسة مقارنة بين النظامين الفرنسي والمصري دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر - 2010.
35. صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار قرطبة، الجزائر، 2006.
36. \_\_\_\_\_، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، الطبعة الثانية، 2012.
37. \_\_\_\_\_، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
38. عادل ماجد، مسؤولية رجال السلطة عن الجرائم الجسيمة ضد المتظاهرين دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر - 2011.
39. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الأول.
40. عبد الرضى حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - فرنسا نموذجا - منشورات جامعة قان يونس، بنغازي، ليبيا، الطبعة الأولى، 2001.
41. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر 1991.
42. عبد الله بوقفة، النظم الدستورية-السلطة التنفيذية بين التعسف والتقييد-دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية - الدول والحكومات، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2010.
43. \_\_\_\_\_، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري-دراسة مقارنة- طبعة 2002، دار هومة، الجزائر.
44. عبد المنعم المشاط، العلاقة بين تكوين البرلمان وأدائه، مركز البحوث والدراسات السياسية، الطبعة الأولى 2008.
45. عزالدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 2009.

46. **عزه مصطفى حسن عبد المجيد**، مسؤولية رئيس الدولة ، دراسة مقارنة (النظام الفرنسي - النظام المصري - النظام الإسلامي)، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر، 2008.
47. **عقيلة خرياشي**، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري 1996، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2007.
48. **علاء عبد العال**، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الإستثنائية، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر - 2005.
49. **علي الصاوي**، مستقبل البرلمان في العالم العربي ، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر - 2003.
50. **علي محمد الدباس**، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية-دراسة مقارنة-الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، المملكة الهاشمية الأردنية، 2008، ص 217.
51. **علي يوسف الشكري**، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته، ايتراك القاهرة، مصر، 2010.
52. **عمار عباس**، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية-الجزائر، الطبعة الأولى 2010.
53. **عيد الرؤوف هائم محمد بسيوني**، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الأمريكي (المحاكمة البرلمانية) دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر - الطبعة الثانية 2009.
54. **فتحي فكري**، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء في فرنسا ومصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، 1995.
55. **فوزي أوصديق**، فصول دستورية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012.
56. **كريمة رزاق بارة**، حدود السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة - مصر ، الطبعة الأولى، 2011.
57. **لويس معلوف**، المنجد في اللغة والاعلام، دار المشرق، بيروت، لبنان.

58. مجيد زيرك، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2014.
59. محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر - 2005.
60. محمد أحمد محمد غوير، التوازن بين السلطات في دساتير الجمهورية اليمنية 1991 - 2001، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر - 2011.
61. \_\_\_\_\_، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر - 2009.
62. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2012.
63. محمد ثروت بدوي، عصر الجمهوريات الملكية، دار الثقافة للنشر - مصر، الطبعة الأولى 2002.
64. محمد عبد المطلب الخشن، الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005.
65. محمد مرسي علي غنيم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى مكتبة الوفاء القانونية - الإسكندرية مصر، 2013.
66. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي - دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2014.
67. ميشال مياي، دولة القانون، (مقدمة في نقد القانون الدستوري)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
68. مروان محمد المحروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الاسلامي - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، دار الاعلام، الأردن، 2002.
69. المعجم الوجيز، إصدار مجمع اللغة العربية بالقاهرة، دار التحرير للطباعة والنشر سنة 1980.

70. مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة - مصر ، الطبعة الأولى 2011.
71. ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية ،دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، الطبعة الأولى، 2011.
72. نادية محمود مصطفى، الثورة المصرية نموذجا حضاريا، دار البشير، القاهرة، مصر، 2011.
73. نزيه رعد، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية) المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الاولى، 1999، طرابلس، لبنان.
74. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر - 2010.
75. وجدي ثابت غربيال، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف الإسكندرية - مصر 1988.
76. يحيى الجمل وأنور أحمد رسلان، القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.

## ب- الرسائل والمذكرات الجامعية

### - رسائل الدكتوراه

1. إبراهيم علي قورة، النظام القانوني لأعضاء البرلمان دراسة تأصيلية وتطبيقية، رسالة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، جامعة طانطا، مصر 2010.
2. أحمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، رسالة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1990.
3. إلياس صام، المركز الجزائري لرئيس الدولة في القانون الدولي وفي القانون الدستوري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.
4. إيمان زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة.

5. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر 2000.
6. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013.
7. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، جامعة حلوان - مصر، 2006.
8. العايب سامية، المسؤولية في القانون الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2014، ص138.
9. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981.
10. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، الجزائر، 2001.
11. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010.
12. عماد باظة، المجلس التشريعي الثاني ودوره في النظم الدستورية الحديثة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، 2010.
13. ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014.
14. محب ياسين عبد القادر كبيري، سلطات رئيس الجمهورية ومسؤوليته عنها، دراسة مقارنة، بحث مقدم للحصول على درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2014.
15. محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.

16. محمد مقبل حسن البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني - دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 2009.
17. مولود ذبيح، فعالية الرقابية البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013.
18. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2012.
- مذكرات الماجستير
- 01 - ابراهيم أفطوش، المسؤولية السياسية للحكومة في اطار التعديل الدستوري لسنة 2008، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012.
- 02 - الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2011.
- 03 - أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجاب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة مصر فلسطين)، دراسة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007.
- 04 - آسي نزييم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 1999، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2003.
- 05 - بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 96، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون إداري ومؤسسات سياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2007.
- 06 - تاكفاريناس ولد علي، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011.

- 07 - **حميد مزياي**، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 08 - **حمريط عبد الغني**، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (حق السؤال وحق الاستجواب) -دراسة مقارنة بين النظام الجزائري والفرنسي والمصري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2006.
- 09 - **رابح سعاد**، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2008.
- 10 - **سالم ماضي العجمي**، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الكويت، 2012.
- 11 - **سليمة عبة**، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014.
- 12 - **عبد الرحيم فهمي المدهون**، حق السؤال كأداة من أدوات الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وفقا لنظام الفلسطيني-دراسة مقارنة-بحث مقدم لاستكمال درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، غزة، فلسطين، 2010.
- 13 - **عبد العزيز حمود اللحيان**، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة تطبيقية على مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية) بحث مقدم لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في الأنظمة السياسية، جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة.
- 14 - **عمر شاشوة**، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 15 - **غارو حسيبة**، دور الاحزاب السياسية في رسم السياسة العامة، دراسة حالة الجزائر من 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.

- 16 - **لوناس مزياي**، انتفاء السيادة البرلمانية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011.
- 17 - **ليلي بن بغلية**، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2004.
- 18 - **ليلية قلو**، العلاقة القئمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية - مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون دستوري وأنظمة سياسية، جامعة سعد دحلب البليدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- 19 - **محمد فقير**، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري - دراسة مقارنة - مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، الجزائر، 2010.
- 20 - **محمد لمعيني**، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009.
- 21 - **محمد ياهو**، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في اطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 22 - **مزياي حميد**، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود مهمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011.
- 23 - **مشاري صنيان ناصر الزعبي**، مسؤولية الوزير الجزائئية في القانون الأردني والكويتي، بحث مقدم لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون - قسم القانون العام - كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، كانون الأول، 2011.
- 24 - **منيرة بلورغي**، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014.

25 - نسرين ترفاس، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014.

26 - **يونسى حفيظة**، الأزمة السياسية في الجزائر والمؤسسات الجديدة، بحث مقدم للحصول على شهادة الماجستير فرع الادارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، معهد الحقوق الادارية والعلوم القانونية، 2001.

### ج- قائمة المقالات المتخصصة:

1. **إبراهيم الدسوقي**، الاستجواب الوزاري نظرة تقييمية، مجلة الحقوق الكويت، ملحق العدد الثاني، السنة 25، يونيو 2001.
2. **إبراهيم محمد السيد اللبيدي**، المسؤولية الجنائية في جرائم أمن الدولة، مركز الاعلام الأمني.
3. **أحمد بنيني**، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، العدد السادس، مارس 2008.
4. **إدريس حسن محمد**، مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، العراق، العدد الرابع، المجلد 15، 2008.
5. **إسماعيل صعصاع البديري**، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، مجلة الكوفة، العدد 13، العراق، 2011.
6. **إكرام بدر الدين**، التعديلات الدستورية والتوازن بين السلطات، مركز البحوث والدراسات السياسية، الطبعة الأولى 2008.
7. **إكرام فالح أحمد ودولة أحمد عبد الله**، تعديل الدستور وأثره في تغيير خصائص الدساتير، مركز الدراسات الإقليمية، العدد الخامس، المجلد الرابع عشر.
8. **أمين سلامة العضائلة**، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في غياب آلية دستورية تنظمها (دراسة مقارنة)، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، عمان الأردن، المجلد 2، العدد 04 - 2010.

9. الجليل عدنان حمودي، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار موتيسكيو، مقالة منشورة في مجلة الحقوق، مجلة تصدر عن كلية الحقوق جامعة الكويت، السنة التاسعة، العدد الثاني، 1997.
10. باتريك أوفير، إصلاح مسؤولية رئيس الجمهورية، ترجمة محمد عرب، مجلة القانون العام وعلم السياسية، العدد الثاني، 2007.
11. بوزيد لزهاري، حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع أكتوبر 2003.
12. بوكرا إدريس، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر، 2004.
13. تغريد عبد القادر علي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة-دراسة في السؤال البرلماني - مجلة جامعة المستنصرية للعلوم القانونية، العراق، العدد الرابع، المجلد 12، 2010.
14. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، مجلة القانون والاقتصاد العدد 68، 1997.
15. جاسم محمد أحمد، الديمقراطية وإشكالية التداول السلمي للسلطة، مجلة آداب الفراهيدي، العراق، العدد العاشر، آذار، 2012.
16. جمال عبد الناصر مانع، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد الرابع 2010.
17. حسني بوديار، ملامح النظام السياسي الجزائري القادم، مجلة الحقوق - الكويت، العدد 03، السنة 32، سبتمبر 2009.
18. حسين جبار عبد، وسائل الرقابة البرلمانية في دستور العراق لعام 2005، كلية القانون، جامعة بابل، العراق.
19. حسين فريجة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر، مجلة المنتدى القانوني، العدد السادس.
20. \_\_\_\_\_، هل تعديل الدستور أصبح ضرورة حتمية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2007.

21. خالد عبد الأمير الجاروش ورشا شاكر حامد، القيود الدستورية على عمل السلطة التشريعية والتنفيذية في العراق، مجلة جامعة أهل البيت، كلية القانون، العراق، العدد الثاني عشر، 2012.
22. داود الباز، الجوانب القانونية المتعلقة بطرح الثقة كأثر للإستجاب، مجلة الحقوق الكويت، ملحق العدد الثاني ، السنة 25، يونيو 2001.
23. رشيدة العام، آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، مجلة المنتدى القانوني، العدد السابع.
24. رغيد الصلح، أدوات الرقابة واستخداماتها في البرلمانات العربية.
25. رياض دنش، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، بسكرة الجزائر.
26. زهير أحمد قدورة، الحصانة البرلمانية دراسة مقارنة في الدساتير العربية والأجنبية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عمان - الأردن، المجلد 23، العدد 2، سنة 2008.
27. ساجد محمد الزاملي وعلي يوسف الشكري، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها، مجلة الحقوق، جامعة الكوفة، كلية الحقوق.
28. سعاد عمير، آليات المراجعة الدستورية على ضوء الدستور الجزائري لسنة 2008 والدستور المغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر الساسة والقانون العدد العاشر، جانفي 2014.
29. سعد الشتيوي العنزي، الحدود الدستورية للحصانة البرلمانية، مجلة الحقوق الكويت، العدد الثالث، السنة 33، سبتمبر 2009.
30. \_\_\_\_\_، الضوابط الدستورية للسؤال البرلماني من حيث المضمون والاختصاص والغاية، دراسة على ضوء قرار المحكمة الدستورية الكويتية من طلب التفسير رقم 3 لسنة 2004، الصادر بتاريخ 2005/04/12. مجلة الحقوق - الكويت، العدد الثالث، السنة 34، سبتمبر 2010.
31. سمري سامية، انتفاء ازدواجية السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الرابع، ديسمبر 2015،

32. سمير بارة وسالمة ليمام، تفعيل دور البرلمان في تحقيق حكم شفاف نحو مؤسسة سياسية للبرلمان الجزائري، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، 15-16 نوفمبر 2012.
33. شبل بدر الدين وشهيرة بولحية، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، بسكرة الجزائر.
34. صالح بنشوري، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الأنظمة النيابية، مجلة المفكر، العدد السابع.
35. طيبي عيسى، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد الرابع، 2010، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر.
36. عادل الطبطبائي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق الكويت، السنة 15، العدد 2، 3، 4، أوت - سبتمبر - ديسمبر 1991.
37. \_\_\_\_\_، جدول أعمال البرلمان، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق - الكويت، السنة العاشرة، العدد الثالث، سبتمبر 1986.
38. عاشور نصر الدين وفيصل نسيغة، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع.
39. عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائري بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الحادي عشر.
40. عزيزة شبري، النظام الاجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، العدد السابع.
41. عزيزة شريف، مفهوم الاستجواب وعلاقته بأدوات الرقابة البرلمانية الأخرى، مجلة الحقوق الكويت، ملحق العدد الثاني، السنة 25، يونيو 2001.
42. علا عبد العزيز، دور رئيس الدولة في إختيار رئيس مجلس الوزراء وإنهاء ولايته في دستور العراق لسنة لعام 2005 - دراسة تحليلية مقارنة - مجلة الكوفة، العدد 19، 2006، كلية الحقوق، جامعة الكوفة، العراق.
43. علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة.

44. **علي يوسف الشكري**، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، مجلة الكوفة، العدد الخامس، المجلد الأول، سنة 2010.
45. **علياء سرايا**، دولة القانون - الدولة المصرية مثالا، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة - مصر، 2008.
46. **عمار عباس**، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، مقال منشور في الموقع الخاص بالباحث: [www.ammarabbas.blogs.com](http://www.ammarabbas.blogs.com)
47. **عمر فرحاتي**، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الجزائر بين فترتي الأحادية والتعددية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، بسكرة الجزائر.
48. **عمران محمد بوليفة**، الثنائية المجلسية وضرورات التحول الديمقراطي في الدول السائرة في طريق النمو - التجربة الجزائرية نموذجا - مجلة القانون العام، العدد الثاني.
49. \_\_\_\_\_، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مجلة المفكر، العدد العاشر.
50. **عيد أحمد الحسبان**، التفسير الدستوري للدساتير الاردنية - دراسة تحليلية مقارنة - مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الثاني والعشرون، العدد الثالث، 2007.
51. \_\_\_\_\_، النظام القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني الاسباني والاردني - دراسة مقارنة - مجلة المنارة، العدد الثالث، المجلد الثاني عشر، 2006.
52. **العيد عاشوري**، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 14، 2006.
53. **غسان سليم غرنوس**، العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي السوري، مجلة الشريعة والقانون، السنة السادسة والعشرون، العدد الخمسون، أبريل 2012، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة.
54. **غوتي مالكي سعاد**، البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول تطوير الاداء البرلماني، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
55. **فتحي فكري**، الحصانة الإجرائية لأعضاء البرلمان والحاجة لإعادة النظر في أحكامها، مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، القاهرة - مصر.

56. **فتيحة عمارة**، مسؤولية رئيس الجمهورية-دراسة مقارنة-مجلة الكوفة، العراق، العدد الخامس، 2007.
57. **فيصل الكندري**، الحصانة البرلمانية لمقدم الاستجواب والمسؤولية الجنائية، مجلة الحقوق الكويت، ملحق العدد الثاني ، السنة 25، يونيو 2001.
58. **فيصل شنطاوي**، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة 2003-2009، مجلة جامعة النجاح للأبحاث والعلوم الإنسانية، المجلد الخامس والعشرون، العدد التاسع، سنة 2011.
59. **لمين شريط**، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر، 2003.
60. **لوران دو بيسييه**، ترجمة محمد عرب صاصيلا، تدرج القواعد وتدرج السلطات، مجلة القانون العام وعلم السياسة، فرنسا، باريس، 2007.
61. **محمد المقاطع**، الجوانب الإجرائية في الاستجواب وحقوق الوزير المستجوب وضماناته، مجلة الحقوق الكويت، ملحق العدد الثاني ، السنة 25، يونيو 2001.
62. **محمد حسين**، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية.
63. **محمد عباس محسن**، الاختصاص الرقابي لمجلس النواب في توجيه الاسئلة البرلمانية-دراسة تشريعية مقارنة-مجلة الكوفة، العدد السادس، 2006.
64. **محمد عبد المحسن المقاطع**، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي، السوابق البرلمانية، مجلة الحقوق - الكويت، ملحق العدد الثالث، السنة 26، سبتمبر 2002.
65. **مسعود شيهوب**، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، وقائع اليوم البرلماني حول التشريع الجزائري بين النص والواقع، المنظم من طرف المجموعة البرلمانية لتكتل الجزائر الخضراء، بمقر المجلس الشعبي الوطني، يوم 05 ماي 2015.
66. **مصطفى بلعور**، التعديلات الدستورية ومعضلات التطوير البرلماني في الجزائر.

67. \_\_\_\_\_، طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، دراسة في الدستور الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الخامس، جوان 2011.
68. **ملفي رشيد مرزوق الرشيدي**، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، العدد التاسع والأربعون، أبريل 2011.
69. **نسيمة بلحاج**، العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، مجلة الفكر البرلماني، العدد التاسع عشر، مارس، 2008.
70. **نقادي حفيظ**، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، جانفي 2014.
71. **هايل مفلح الودعان**، أثر التحول الديمقراطي في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي الأردني (1989-1997)، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية، جامعة البلقاء التطبيقية، المجلد 4، العدد 3، 2011.
72. **وسيلة وزاني**، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، مجلة الفكر البرلماني، العدد الواحد والعشرون، نوفمبر 2008.
73. **ياسر عطوي عبود الزبيري**، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة) مجلة رسالة الحقوق، مجلة تصدر عن كلية الحقوق، جامعة كربلاء، العراق، السنة الثانية، العدد الثاني، 2010.
74. **يسري العصار**، هدف الاستجواب وضوابطه وقيوده، مجلة الحقوق الكويت، ملحق العدد الثاني، السنة 25، يونيو 2001.

#### د. النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية

#### - الدساتير

01. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
02. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

03. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989،  
الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.
04. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996،  
الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
05. دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17 سبتمبر 1787، والتعديلات 27 له.
07. دستور فرنسا الصادر في 04 أكتوبر 1958، مأخوذ من:  
- Constitution française du 4 octobre 1958, document d'étude, n°1.  
04 la documentation française, Paris, 1999.
08. قانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، رقم  
25، مؤرخة في 14 أبريل 2002.
09. قانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر رقم  
63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
10. قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر رقم  
14، مؤرخة في 07 مارس 2016.

#### - القوانين العضوية

01. أمر رقم 07/97 مؤرخ في 06 مارس 1997، متضمن القانون العضوي المتعلق بنظام  
الانتخابات ج ر رقم 12، صادرة في 06 مارس 1997.
02. أمر رقم 09/97 مؤرخ في 06 مارس 1997، متضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب  
السياسية، ج ر رقم 12، صادر في 06 مارس 1997.
03. قانون عضوي رقم 02/99 مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي  
الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15،  
المؤرخة في 09 مارس 1999.
04. قانون عضوي رقم 01/12 مؤرخ في 12 جانفي 2012، متعلق بنظام الانتخابات، ج ر  
رقم 01، صادرة في 14 جانفي 2012.

05. قانون عضوي رقم 03/12 مؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

06. قانون عضوي رقم 04/12 مؤرخ في 12 جانفي 2012 متعلق بالأحزاب السياسية، ج ر رقم 01، صادرة في 14 جاني 2012.

07. قانون عضوي رقم 10/16 مؤرخ في 25 أوت 2016 متعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 50، صادرة في 26 أوت 2016.

08. قانون عضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50، صادرة في 26 أوت 2016

#### - الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان -

01. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ 22 جوان 1997، الجريدة الرسمية رقم 53 الصادرة في 13 أوت 1997.

02. النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 13 فيفري 1998، الجريدة الرسمية رقم 08 الصادرة في 18 فيفري 1998.

03. النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، المؤرخ عام 1999، الجريدة الرسمية رقم 84 الصادرة في 28 نوفمبر 1999.

04. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ 30 جويلية 2000، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة في 13 أوت 2000.

05. النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، المؤرخ في 17 ديسمبر 2000، الجريدة الرسمية رقم 77 الصادرة في 17 ديسمبر 2000.

- القوانين العادية -

01. أمر رقم 182/65 مؤرخ في 10 جويلية 1965، يتضمن تأسيس الحكومة، صدر عن مجلس الثورة، ج ر رقم 58، صادرة في 13 جويلية 1965.
02. قانون رقم 08/80 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، ج ر رقم 44، صادرة في 28 أكتوبر 1980.
03. قانون رقم 89/11 المؤرخ في 05 ماي 1989 متعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر رقم، الصادرة في 14 جويلية 1989.
04. قانون رقم 01/2001، مؤرخ في 31 جانفي 2001، متعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001.

- المراسيم -

01. المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 جانفي 1998، والمتعلق بمهام وزير العلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 04، المؤرخة في 28 جانفي 1998.
02. مرسوم رئاسي رقم 240/99 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف العليا المدنية والعسكرية للدولة، ج ر رقم 76، صادرة في 31 أكتوبر 1999.
03. مرسوم رئاسي رقم 299/99 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999، يتضمن تعيين رئيس الحكومة، ج ر رقم 76، صادرة في 26 ديسمبر 1999.
04. مرسوم رئاسي رقم 300/99 مؤرخ في 24 ديسمبر 1999، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر رقم 93، صادرة في 26 ديسمبر 1999.

- التعليمات -

01. التعليمات العامة رقم 2000/08، المؤرخة في 12 جويلية عام 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني.

### 01-Ouvrages

1. A.E.Lair; *les hautes cours en France et a letrange*; Paris; 1989.
2. André Hauriou et autre, *Institution politique et droit constitutionnel*, 1980.
3. Andre Hauriou, *droit constitutinnel et Institutions politiques*, Paris, 1970.
4. Ardent Philipe, *les institutions de la 5eme république*, Hachatte, Paris.
5. Bennabou–kirane (f), *Droit parlementaire algérien*, O.P.U, Alger, tome 2, 2009, p. 208.
6. Bernard Chantebout, *droit constitutionnel et science politique*, 5édiition, 1983.
7. Bernard chantibot, *droit constitutionnel et science politique*, 16 édition , arman cohin, 1999.
8. Boudem (R), *la responsabilité du président de la 7éme république*, 1974, p. 27.
9. Brahimi Mohamed, *le pouvoir en Algérie et ses formes de'xerssion institutionnelle O . P . U*, Alger, 1995.
10. Brahimi Mohamed, *Nouveaux choix constitutionnels et Nouveaux besoins politiques*, RASJAP, N04, 1991.
11. Carcassonne (G), *Rationnaliser la responsabilité politique*, in *l'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Mélanges en lhonneur de Pierre Pactet, Dalloz, paris, 2003.
12. CF. MAMERI (K), *les constutitions algériennes*, THALA Editions, Alger, 2008.
13. Chagnollaud Dominique, *Droit constitutionnelle contemporain*, Dalloz, Paris, 2009.
14. Chantebont, *le contrôle de parlementaire, déçu. D'étude droit constitutionnel*, dec, paris.
15. Christian bidégaray, *le principe de responsabilité*
16. Cilles Champagne, *les institutions de la 5eme république, les carrés*, Gualino éditeur 3eme édition, France, 2002.

17. De Chantal ( F. V ), *L'Analyse constitutionnel de l'impeachment aux états\_unis*, R . F. S . p , volume 50,N=1 Paris, février, 2000.
18. Didier Man, *aborder le droit constitutionnel, seuil*, France, 1998.
19. George Burdeau, *manuel de droit constitutionnel et institutions publiques*, 17<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 1976
20. Gérard Burdeaux. *Le control parlementaire. Documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique*. N 14. 1970.
21. Haurio (M) , *Precis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929.
22. Hauriou et Gicquel, *droit constitutionnel et institutions publiques*, paris, 1980.
23. Jacques Cadart, *institutions politiques et droit constitutionnel*, tome 2, LGDJ, paris, 2<sup>eme</sup> édition, 1980.
24. Jeune Poule Jacquie, *droit constitutionnel et institutions politiques*, 2<sup>eme</sup> édition, Dalloz, Paris, 1996.
25. LASCOMBE (m), “ *Le droid constitutional de la 5 République*, Lahrmattane 8 edition, Paris.
26. Lascombe (M), *le premier ministère clef de voute des institutions*, R.D.P, 1982.
27. Leon Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, Tome 4 Paris, 192.
28. M Duverger, *Institutions politiques et droit constitutinnel*, Paris, 1970.
29. Maurice Duverger, *Institution et droit constitutionnel*, Paris, 1968.
30. Michel Ameller, *Les Questions ustrument du control parlementaire*, L. G. D. J Paris 1964.
31. Mohamed (B), *De l Algérie corpus constitutionnel supplément NO1. Lei den: EJ Brille*, 1986.
32. Mohamed Brahimi, *le droit de dissolution dans la constitution de 1989*, in: R S J E P, no 2, 1993.
33. Montesquieu (ch): *lésprit des lois 1748*, live, XL, chapitre, IV, librairie larousse, Parie, 1971.
34. Olivier Duhamel. *Yve meny, Dictionnaire constitutionnel..*
35. Pactet (P), *institutions politique et droit constitutionnel*, Paris, Masson.
36. Philippe Andrant, *institution politiques et droit constitutionnel*, 14<sup>ème</sup>, éd, L.G.D.J, paris, 2002.

37. Philippe Ardant, *institutions politiques et droit constitutionnel*, librairie général de droit et jurisprudence, E.J.A. Paris, 19e édition, 2007.
38. Pierre Avril, *L'irresponsabilité des pouvoirs, imputation fin du premier ministre « fusible »? la constitution de la 5 république, réflexions pour un cinquantenaire, la documentation française, paris, 2008.*
39. Pierre la lumière / André Demichel, *les régimes parlementaires européens*, presse universitaire de France, paries, 1996.
40. Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 25e édition, Editions Dalloz, 2006.
41. Portelli (H), *droit constitutionnel*, DALLOZ, 5eme édition, Paris, 2003.
42. Prelot (M) et autre, *institutions politique et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz , 2002.
43. Richars Moulin, *le présidenlisme des régimes politique*, L.G.D.J 1978.
44. Simon-louis Formery, *la constitution commenté, article par article*, 16e édition, hachette supérieur, 2014.
45. Taleb (T) ; “Du monocephlisme de l'exécutif dans le regime politique Algérien” 2 partie, in R.A.S.J.E.P, n° 03, Alger, 1990.
46. Turpin Dominique, *La présidence du conseil des ministres*, R.D.P, tome cent trois, 1987.

### **Theses**

1. Hartani Amine, *le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, thèse du doctorat d'état en droit public, faculté de droit et des sciences administratives, université d'Alger, 2003.*
2. Mouloud Mansour, *le dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 fivrier 1989, mémoire de magister, université*
3. Taleb tahar, *le Président de la République Secrétaire Général du FLN, Thèse de doctorat détat en droit, Université de Clérmot, 1985.*

### Articles

A.Djabbar: « la loi et le règlement dans la constitution du 28/11/1996  
IDARA, volume7,n<sup>0</sup>1, ALGER, 1997.

- 01- BENGUERREH (A) " La constitution algérienne à l'épreuve de la revision", in ELWATAN, N°, 5489 du 23 / 11/2008.
- 02- Boussoumah (M), « la situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 le 16 novembre 1995 », in IDARA, no02/2000.
- 03- CF, H. Chalabi, métamorphose d'une constitution, de la constitution programme à la constitution loi, revue Soual, N 10, 1989.
- 04- d'Alger, 1995
- 05- fondement de la démocratie, Revue, pouvoirs, n°92, PUF, Paris, 2000.
- 06- Philippe Ardant ; Responsabilité politique et pénal des chefs d'état ; des chefs de gouvernement et des ministres ;Revue internationale de droit compare . Vol .54 N2 ; avril-juin 2002.

1	مقدمة:
12	الباب الأول مسؤولية رئيس الجمهورية
13	الفصل الأول الأحكام العامة لمسؤولية رئيس الجمهورية
14	المبحث الأول مفهوم مبدأ المسؤولية وتطوره
15	المطلب الأول تعريف المسؤولية
15	الفرع الأول تعريف المسؤولية لغة
17	الفرع الثاني تعريف المسؤولية اصطلاحا
21	المطلب الثاني التمييز بين المسؤولية السياسية وغيرها من المسؤوليات الأخرى
22	الفرع الأول المسؤولية السياسية والمسؤولية المدنية
25	الفرع الثاني المسؤولية السياسية والمسؤولية الإدارية
28	الفرع الثالث المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية
31	المطلب الثالث مراحل نشأة وتطور مبدأ المسؤولية
33	الفرع الأول مرحلة الاتهام الجنائي
38	الفرع الثاني مرحلة المزج بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية
39	الفرع الثالث مرحلة بزوغ المسؤولية السياسية
41	المبحث الثاني الخيانة العظمى كأساس تاريخي لتكريس مبدأ مسؤولية رئيس الجمهورية ....
42	المطلب الأول المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى
42	الفرع الأول التحديد الدستوري المباشر لحالة الخيانة العظمى
44	الفرع الثاني التحديد الدستوري غير المباشر لفكرة الخيانة العظمى
45	الفرع الثالث عدم التحديد الدستوري لفكرة الخيانة العظمى
50	المطلب الثاني الطبيعة القانونية لجريمة الخيانة العظمى
42	الفرع الأول الخيانة العظمى ذات طابع جنائي
42	الفرع الثاني الخيانة العظمى ذات طابع سياسي
53	الفرع الثالث الخيانة العظمى ذات طابع مختلط (سياسي جنائي)

54	المطلب الثالث_العناصر المكونة للخيانة العظمى
54	الفرع الأول_الانحراف في أداء الواجبات الدستورية
56	الفرع الثاني_المساس بالشخصية الداخلية للدولة
57	الفرع الثالث_المساس بالشخصية الخارجية للدولة
58	الفصل الثاني_نظام مساءلة رئيس الجمهورية في الدساتير الجزائرية
63	المبحث الأول_المسؤولية المباشرة لرئيس الجمهورية
64	المطلب الأول_المسؤولية السياسية في ظل دستور 63
65	الفرع الأول_إجراءات تحريك المسؤولية السياسية
66	الفرع الثاني_عوائق تحريك المسؤولية السياسية عمليا
71	المطلب الثاني_إضمحلال مسؤولية رئيس الجمهورية بعد تجسيد العمل بدستور 63
72	الفرع الأول_إنعدام مسؤولية الرئيس في عهد الأحادية الحزبية
87	الفرع الثاني_فترة التعددية الحزبية واستمرار عدم مسؤولية الرئيس سياسيا
100	المبحث الثاني_المسؤولية غير المباشرة لرئيس الجمهورية
102	المطلب الأول_مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب بمناسبة طلب إعادة انتخابه لولاية جديدة
103	الفرع الأول_في حالة الرجوع غير العادي للشعب
104	الفرع الثاني_في حالة الرجوع العادي للشعب
113	المطلب الثاني_تحقق مسؤولية الرئيس بمناسبة دعوته لاجراء الاستفتاء العام
113	الفرع الأول_الاستشارة الشعبية سلطة تقديرية للرئيس
115	الفرع الثاني_الموافقة على موضوع الاستفتاء دعم لمركز الرئيس
117	الفرع الثالث_رفض الموافقة على موضوع الاستفتاء تجسيد مسؤولية الرئيس
123	المطلب الثالث_الانتخابات التشريعية ودورها في التأثير على مركز الرئيس
123	الفرع الأول_العلاقة بين الانتخابات التشريعية ومسؤولية الرئيس
125	الفرع الثاني_التعايش والتصادم بين الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية
129	الفرع الثالث_شروط حل البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والممارسة العملية لذلك
135	الباب الثاني_مسؤولية الحكومة
137	الفصل الأول_الوسائل غير الموجبة للمسؤولية السياسية بصفة مباشرة

- 138.....المبحث الأول\_ الأسئلة البرلمانية آلية البرلمان للاستوضح والاستبيان
- 140.....المطلب الأول\_ مفهوم السؤال البرلماني
- 140.....الفرع الأول\_ تعريف السؤال
- 141.....الفرع الثاني\_ وظائف السؤال البرلماني
- 147.....الفرع الثالث\_ تقسيمات السؤال البرلماني
- 149.....المطلب الثاني\_ ضوابط العمل بآلية السؤال البرلماني
- 150.....الفرع الأول\_ شروط توظيف السؤال
- 158.....الفرع الثاني\_ إجراءات توظيف السؤال البرلماني
- 172.....المبحث الثاني\_ استجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة
- 173.....المطلب الأول\_ التنظيم القانوني للاستجواب
- 174.....الفرع الأول\_ مفهوم الاستجواب البرلماني
- 178.....الفرع الثاني\_ شروط وإجراءات العمل بآلية الاستجواب البرلماني
- 187.....الفرع الثالث\_ محدودية تأثير الاستجواب على الحكومة
- 192.....المبحث الثالث\_ إنشاء لجان تحقيق برلمانية
- 193.....المطلب الأول\_ مفهوم التحقيق البرلماني
- 195.....المطلب الثاني\_ كيفية المبادرة بإنشاء لجان التحقيق البرلمانية
- 197.....المطلب الثالث\_ سلطات ونطاق لجان التحقيق
- 198.....الفرع الأول\_ اختصاصات وسلطات لجان التحقيق البرلمانية
- 200.....الفرع الثاني\_ مجال ونطاق عمل لجان التحقيق
- 203.....المطلب الرابع\_ نتائج عمل لجان التحقيق
- 206.....الفصل الثاني\_ الوسائل الموجبة للمسؤولية السياسية للحكومة بصفة مباشرة
- 207.....المبحث الأول\_ عرض مخطط العمل الحكومي يشكل مسؤولية سياسية مزدوجة للحكومة....
- 209.....المطلب الأول\_ الحكومة أداة لتنفيذ الدور الريادي لرئيس الجمهورية
- 209.....الفرع الأول\_ المسؤولية الضمنية للحكومة أمام رئيس الجمهورية
- 233.....الفرع الثاني\_ مخطط عمل الحكومة ترجمة حقيقية لبرنامج الرئيس
- 241.....المطلب الثاني\_ ضرورة مرور مخطط العمل الحكومي أمام غرفتي البرلمان\_

242.....	الفرع الأول مناقشة مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني
251.....	الفرع الثاني عرض مخطط العمل على مجلس الأمة
259.....	المبحث الثاني مسؤولية الحكومة بناء على تقديمها للبيان السنوي للسياسة العامة
261.....	المطلب الأول اقتراح لائحة.....
261.....	الفرع الأول شروط وإجراءات اقتراح اللائحة.....
263.....	الفرع الثاني آثار المصادقة على اقتراح اللائحة.....
264.....	المطلب الثاني ملتمس الرقابة.....
265.....	الفرع الأول مقومات وخصائص آلية ملتمس الرقابة.....
273.....	الفرع الثاني شروط توظيف ملتمس الرقابة وكيفية مناقشته.....
284.....	المطلب الثالث طلب التصويت بالثقة.....
285.....	الفرع الأول ضوابط توظيف طلب التصويت بالثقة.....
288.....	الفرع الثاني الآثار المترتبة على لائحة الثقة.....
293.....	خاتمة.....
300.....	قائمة المراجع والمصادر.....
325.....	الفهرس.....