

## العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة

الأستاذ شبل بدر الدين  
عضو هيئة التدريس بمعهد الحقوق والعلوم التجارية  
المركز الجامعي بالوادي  
الأستاذة شهيرة بولحية  
أستاذة مساعدة مكلفة بالدروس بقسم الحقوق  
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

يسود في الأنظمة البرلمانية التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات سواء السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، فكل سلطة من هذه السلطات لها إختصاصات لا يجوز الخروج عنها، و الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات لا يعني الخصومة بينها، ولكن لضمان نفاذ القاعدة الدستورية من خلال عدم إعتداء أي من السلطات على إختصاصات الأخريات<sup>1</sup>. و توجد هذه الرقابة المزدوجة من خلال وضع وسائل رقابة في يد السلطة التشريعية لمواجهة السلطة التنفيذية، وكذا قد وضع وسائل رقابة في يد السلطة التنفيذية لمواجهة السلطة التشريعية، كما أن لجوء المؤسس الدستوري إلى هذه الوسيلة هو بغرض تحقيق التوازن بين الهيئتين ومنع تعسف إحدهما على الأخرى، ومن ثم تأتي الدراسة بهدف فهم العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، من خلال تحليل المؤسستين، واستعراض الوسائل المخولة تشريعياً بهدف منع طغيان كل مؤسسة على الأخرى، وكبحها فيما لو حاولت ذلك، وخلق التعاون فيما بينها بوجود هذه الآليات.

والتساؤل الذي يتصدى للدراسة هو:

ما مدى تدخل كل سلطة في إختصاصات الأخرى؟ وما مداه وطبيعته في حالة وجوده؟

ولإجابة على هذا التساؤل حاولنا تقسيم الدراسة إلى المبحثين التاليين:

**المبحث الأول: رقابة المؤسسة التشريعية على أعمال الحكومة**

**المبحث الثاني: رقابة المؤسسة التنفيذية على أعمال البرلمان**

**المبحث الأول: رقابة المؤسسة التشريعية على أعمال الحكومة**

لقد أقام الدستور نوعاً من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وجعل بينهما قدراً من العلاقات المتبادلة المتمثلة في تدخل كل منهما في شؤون الأخرى على نحو معين، وفي المقابل الدور الذي يمكن أن تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية، أعطى الدستور للبرلمان عدد من الآليات ليستخدمها لمواجهة الحكومة<sup>2</sup>.

وتعد سلطة الرقابة هي الأداة التي تبين مكانة البرلمان في النظام السياسي، إذ لا يكفي تولي مهمة التشريع من خلال سن النصوص القانونية التي تلزم الحكومة دستورياً بتنفيذها، وإنما يجب ضماناً لفعالية التشريع والتقيد به بإعتباره الأداة القانونية لتنفيذ برنامج الحكومة الموافق على هذا الأخير من طرف البرلمان<sup>3</sup>.

وتعرف هذه الرقابة بالرقابة البرلمانية والتي تعد من أهم أدوات النظام الرقابي في الدولة وتعرف على أنها: (الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية

\_\_\_\_\_ أ. بدر الدين شبل من المركز الجامعي بالوادي وأ. شهيرة بولحية من جامعة بسكرة

المختصة دستوريا والمنظم بموجب قوانين أساسية، وعضوية والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري<sup>4</sup>.

وقصد ممارسة مهمة الرقابة هذه بطريقة فعالة ينبغي أن يكون للبرلمان وسائل تمكنه من الإطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية، وهذه الوسائل التي منحت للبرلمان دستوريا في إطار وظيفة رقابية متعددة ولشرح هذه الوسائل والآليات قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين:

### المطلب الأول: وسائل رقابة جمع المعلومات والحقائق

لقد أعطى المؤسس الدستوري السلطة التشريعية العديد من الآليات لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، ولكن التساؤل المثار من المسؤول، رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة؟ ومرد هذا التساؤل أن السلطة قرينة المسؤولية، ولا مسؤولية بدون سلطة، ورئيس الجمهورية يملك جملة من الصلاحيات والمهام الهامة والأساسية والتي من ضمنها تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه وفقا للمادة 5/78 من دستور 1996، ومن ثم لا وجود لأي استقلالية لرئيس الحكومة ومن ثم يتعين لا مسؤولية لرئيس الحكومة وفقا لمضمون المادة السابق ذكرها، وعليه يتعين أن تقام المسؤولية على رئيس الجمهورية وسنحاول التطرق لأهم الوسائل الرقابية الممنوحة دستوريا للبرلمان على السلطة التنفيذية كما يلي:

#### أولا: تقديم رئيس الحكومة برنامج حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني:

تعتبر هذه العملية وسيلة ضغط على الحكومة وذلك بمناقشة البرلمان لبرنامج الحكومة من خلال غرفتيه، والأساس الدستوري لهذه الآلية هو أحكام المواد من 80 إلى من الدستور<sup>583</sup>.

ويقدم رئيس الحكومة برنامجا للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وتتم المناقشة بعرض رئيس الحكومة برنامجا خلال 45 يوما من تاريخ تبليغ البرنامج للنواب حيث يجري المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة لهذا الغرض ويحتوي هذا البرنامج عادة على مبادئ وأهداف، ووسائل النشاط الحكومي والإداري في كافة المجالات الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية والأمنية والدفاعية، وتعد عملية تقديم البرنامج الحكومي ومناقشته عن طريق أعضاء البرلمان، رصد وتجميع للمعلومات والحقائق الرسمية على النشاط العام للحكومة والإدارة العامة التابعة لها، ويشكل ذلك لدى النواب رؤية محددة وواضحة ورسمية على ما منجزات

الحكومة وفق الجدول الزمني المقرر، وبعد اختتام المناقشة يعرض البرنامج للتصويت عليه بالموافقة أو الرفض، وفي حالة رفض البرنامج، يتوجب على رئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة ووفقا للمادة 1/81 من الدستور فإن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين حكومة جديدة، وفي حال عد حصول الموافقة من قبل المجلس الشعبي الوطني مجددا فإن المجلس ينحل وجوبا، ليعاد إنتخاب مجلس جديد خلال مدة أقصاها 3 أشهر تستمر خلالها الحكومة بتسيير الشؤون العادية، وفي حال الموافقة تتوجه الحكومة إلى مجلس الأمة.

ويعرض برنامج الحكومة بعد ذلك على مجلس الأمة، كونه يشرع مع الغرفة الأولى، ويراقب عمل الحكومة بكل سيادة، إذا كانت المناقشة في المجلس الشعبي الوطني تنصب على مشاريع أو اقتراحات القوانين، فإن مجلس الأمة لا يمكنه أن يناقش إلا النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويمكن لهذا المجلس أن يصدر لائحة بعد أن توقع من قبل 15 عضوا، وتودع لدى مكتب المجلس حسب الشروط المحددة في المواد (52) إلى غاية (55) من الدستور<sup>6</sup>.

#### ثانيا: تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني:

إن تقديم الحكومة سنويا لبيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني ليتم من خلاله مناقشة عمل وأداء الحكومة، ويمكن أن يتوج النقاش الذي يدور في رحاب الغرفة الأولى بلائحة ملتصقة بالرقابة، وهذا ما ورد في نص المادة (84) من دستور 1996، والقصد من ذلك يتلخص في إبلاغ الغرفة الأولى بما تم تحقيقه وما هو في طور التطبيق.

وفي هذا السياق للحكومة أن تبرز الصعوبات التي إعترضتها بخصوص ما لم يطبق كما يستوجب عليها أن تبين الأفق المستقبلية التي تنوي القيام بها على الأمدين القريب والبعيد والبيان العام لا يقل شأنًا عن البرنامج، حيث من ناحية يتبع بنقاش عام من قبل الغرفة الأولى كما أن المناقشة تمكن النواب من الإطلاع أكثر على ما ترغب الحكومة في إنتهاجه من سياسة مستقبلية، ويمنح لهم ذلك النقاش إمكانية الإفصاح عن مواقفهم بخصوص سياسة الحكومة المتبعة خلال السنة الفارطة

بالإضافة إلى ذلك فإنه يزود أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالمعلومات والحقائق عن واقع عمل الحكومة والإدارة العامة التابعة لها، الأمر الذي يشكل لديهم في هذه الحالة

\_\_\_\_\_ أ. بدر الدين شبل من المركز الجامعي بالوادي وأ. شهيرة بولحية من جامعة بسكرة

معيارا تدخل في مقياس حالة الأداء، فيسهل عملية المراقبة والمطابقة لتحريك مسؤولية الحكومة والأساس الدستوري لهذه الوسيلة أو الآلية الرقابية هو أحكام المادة 84 من الدستور<sup>7</sup>.

#### ثالثا: الإستجواب:

وهذا الحق مخول لأعضاء الغرفتين، ويعتبر من أخطر حقوق البرلمان في مواجهة الحكومة، وهو الإجراء الذي يمكن النواب من مطالبة الحكومة بتوضيح وشرح أسباب تصرفها في قضية من قضايا الساعة، إلا أن الدستور لم يرتب الاستجواب وسحب الثقة من الحكومة إذا لم تقم بواجبها على أكمل وجه والعكس، وقد اشترط القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 على أن يوقع الاستجواب 30 نائبا على الأقل، ويبلغ إلى رئيس الحكومة من قبل رئيس إحدى الغرفتين خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه، ويتم تحديد الجلسة بالتشاور مع هيئة التنسيق والحكومة، على أن يتم ذلك خلال 15 يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه، بعد ذلك تقوم الحكومة بتقديم جوابها على نقاط الاستجواب<sup>8</sup>.

ويتميز الإستجواب عن السؤال في أنه يفتح باب المناقشة في الموضوع طبقا للمادة 133 من الدستور، والإستجواب البرلماني للحكومة يعتبر أكثر قوة من الأسئلة الكتابية والشفوية لأنه يتضمن سؤال مصحوبا بآتهام للحكومة على تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة، وفي نطاق تطبيق برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان الذي يعد ميثاقا وعقدا أساسيا بين البرلمان والحكومة<sup>9</sup>.

#### رابعا: لجان التحقيق البرلمانية:

من الوسائل الأخرى التي خولها الدستور للبرلمان للرقابة على أعمال الحكومة في إطار التحقيق البرلماني، رقابة اللجان الدائمة للحكومة، ويظهر ذلك من خلال إستماع أعضاء المجلس الشعبي الوطني إلى الوزراء داخل اللجان، وقد نصت على ذلك المادة 27 من الدستور.

ويترتب على ذلك أن تباشر اللجنة الدائمة الرقابة على نشاط وزاري معين، ويكون ذلك أثناء مناقشة وإثراء أية مبادرة تشريعية، بمعنى يقوم أعضاء اللجنة بتوجيه الأسئلة الشفوية للوزير المختص يراد من خلالها الاستفسار عن بعض المسائل التي لها علاقة بالمشروع أو إقتراح القانون محل الدراسة، وبالتالي يتولى الوزير المشرف الإجابة على ذلك.

والغاية من الإستماع إلى الوزير المختص هو معرفة ما يجري داخل القطاع الوزاري كما أن الأسئلة والأجوبة تودع في محضر يوزع على النواب، ومن ثم تكون اللجنة قد مارست

الرقابة على العمل وزارى<sup>10</sup>.

#### خامسا: توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية إلى الحكومة:

تعد الأسئلة وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة، وهي على حد تعريف الفقيه بيردو ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة<sup>11</sup>.

وتنقسم الأسئلة حسب المادة 134 من دستور 1996 إلى نوعين أسئلة شفوية وأخرى كتابية، بحيث نصت المادة 134 من الدستور على إمكانية توجيه أعضاء البرلمان أسئلة شفوية أو كتابية إلى أي عضو في الحكومة، فبالنسبة للأسئلة شفوية تتم الإجابة عليها خلال جلسات المجلس وهذا ما نصت عليه المادة 69 من الدستور، وبفس الطريقة كذلك توجه الأسئلة الكتابية من قبل أي نائب إلى أي عضو في الحكومة، وتقدم إلى رئيس المجلس الذي يبلغه للحكومة فوراً، وتسجل هذه الأسئلة في الجداول الخاصة، حيث تلتزم الحكومة بالإجابة كتابياً عن السؤال في ظرف 30 يوماً، وكذلك طبقاً للمادة 130 من الدستور.

وتزود آلية الأسئلة الشفوية والكتابية البرلمان بحقائق وكذلك بالمعلومات الرسمية اللازمة حول موضوع من مواضيع هذه الأسئلة، وتعلن هذه الأسئلة والأجوبة رسمياً بعد نشرها في جريدة المحاضر الرسمية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة<sup>12</sup>.

#### سادسا: إنشاء لجان تحقيق:

يقصد بهذا الحق لجوء السلطة التشريعية للإستقصاء والبحث مباشرة دون اقتناع بالحقائق والبيانات المقدمة من طرف أعضاء وأجهزة الحكومة، بعد وحصول ريب وشك، وقد يكشف هذا التحقيق على فساد بعض الإدارات أو الشخصيات، وغالبا ما تكون هذه اللجنة ذات أثر كبير، وهذا لا يعني أن تتعدى اللجنة صلاحياتها، كالطعن في الأحكام القضائية النهائية<sup>13</sup>.

وقد نصت عليه المادة 161 من الدستور بأنه يمكن لكل غرفة من البرلمان تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وذلك في إطار إختصاصاتها.

وقد يتم إنشاء لجنة التحقيق على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على إقتراح لائحة يودعها مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها على الأقل 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة.

وتكتسي لجان التحقيق طابع مؤقت، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بإنقضاء أجل 6 أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على إنشاءها ولا يمكن إعادة

أ. بدر الدين شبل من المركز الجامعي بالوادي وأ. شهيرة بولحية من جامعة بسكرة

تشكيلها لنفس الموضوع قبل إنقضاء 12 شهرا ابتداء من تاريخ إنتهاء مهمتها، ويبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، كما يوزع على كل النواب والأعضاء. ويلاحظ أنه لا تنتج أية آثار سياسية نتيجة التقرير الذي تعده اللجنة سواء مسألة نشر التقرير التي ترك فيها القانون المنظم لعمل المجلسين الحرية للنواب في نشره كليا أو جزئيا، مع العلم أن المجلس لا يناقش محتوى التقرير وإنما يناقش فقط مسألة نشر التقرير، مع الأخذ بعين الإعتبار أن الحكومة تستشار بشأن مسألة نشر التقرير<sup>14</sup>.

**المطلب الثاني: وسائل رقابة تحريك انعقاد مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي**

### الوطني

المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة دستوريا بالتحقيق غي نطاق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وهذا ما أكدته المادة 162 من الدستور. فالرقابة تتضمن بالدرجة الأولى مدى التطبيق الصارم للقوانين واحترام الدستور وهدفها تدارك النقص والتقصير، وبما أن المجلس الشعبي الوطني يعتبر هو المعبر عن إرادة الشعب فقد خول له المؤسس الدستوري حق الرقابة، وهذه قد تؤدي إلى قيام مسؤولية الحكومة، ومن صورها:

**أولاً: عدم الموافقة على برنامج الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني:**

عندما يعد رئيس الحكومة برنامج حكومته يقدمه للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وللمجلس أن يدلي برأيه في ذلك إما بالموافقة عليه أو الرفض، وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي على برنامج الحكومة فإن رئيس الحكومة يقدم إستقالته لرئيس الجمهورية، و ضبط رئيس الحكومة لبرنامج حكومته وتقديمه للمجلس الشعبي للموافقة يعني بأن مصير بقاء حكومته متعلق بتلك الموافقة وهذا ما أكدته أحكام المادة 81 من الدستور<sup>15</sup>. ويمكن لمجلس الأمة بعد المناقشة أن يصدر لائحة تتضمن ملاحظاته واقتراحاته، إلا أن تدخل الغرفة الثانية لا يؤثر على بقاء الحكومة أو ذهابها.

وتعتبر هذه الوسيلة من الوسائل الخطيرة والحاسمة في الرقابة على أعمال الحكومة وتطرفت أحكام المادة 82 من الدستور إلى ضبط فرضية عدم قبول المجلس الشعبي الوطني لبرنامج رئيس الحكومة الجديد، حيث يؤدي ذلك فوراً وتلقائياً إلى حل المجلس الشعبي الوطني بقوة الدستور على أن تجري انتخابات تشريعية لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني خلال ثلاثة أشهر<sup>16</sup>.

**ثانيا: المصادقة على ملتزم الرقابة لعقد مسؤولية الحكومة:**

تنص المادة 135 من الدستور على أنه: " يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يقبل هذا الملتزم إلا إذا وقعه سبع 7/1 عدد النواب على الأقل. " كما أن التوقيت لا يتم إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتزم الرقابة، وتتم هذه الموافقة بتصويت ثلثي 3/2 من النواب، فإذا تمت المصادقة على ملتزم الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني، فإنه على رئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى ذلك فإنه لا يمكن اللجوء إلى تقديم ملتزم الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة إلا سنويا أي أثناء مناقشة بيان السياسة العامة. ويعد ملتزم الرقابة سلاحا حادا في مواجهة الحكومة ولذلك أحاطه المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط تضمنتها المواد من 135 إلى 137 من الدستور، وهي شروط جعلت من ممارسة ملتزم الرقابة شبه مستحيل كونها غير معقولة وجعلت منه فكرة غير قابلة للتطبيق واقعا<sup>17</sup>.

**ثالثا: عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة التي يطلبها الرئيس:**

لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي التصويت بالثقة، لكن وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته، والتصويت بالثقة كقاعدة عامة يمكن أن على برنامج أو بيان للحكومة، وبالتالي تحريك المسؤولية السياسية، وطلب الحكومة التصويت بالثقة يكون وفق ثلاثة حالات، فالأولى إذا كانت هناك معارضة للسياسة المنتهجة من طرفها فعندها تتوجه الحكومة للبرلمان لتطلب تصويتا بالثقة، ومن ثم يعتبر هذا الإجراء كرد فعل على المعارضة، وبالتالي إن صوت البرلمان لصالح الإجراء يعد ذلك انتصار للحكومة وتأكيدا على أنها تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية، و إذا لم يمنح النواب ثقتهم للحكومة فعندها تضطر لتقديم استقالته لرئيس الجمهورية.

و التصويت بالثقة من اختصاص رئيس الحكومة خلافا لملتزم الرقابة المتخصص لنواب المجلس الشعبي الوطني<sup>18</sup>.

وقد منحت المادة 6/84 من الدستور رئيس الجمهورية وقبل قبوله لاستقالة الحكومة أن يلجأ لأحكام المادة 129 من الدستور التي منحت حق حل البرلمان عند عدم موافقته على

أ. بدر الدين شبل من المركز الجامعي بالوادي وأ. شهيرة بولحية من جامعة بسكرة

لائحة الثقة، في حال اقتنع بكون المجلس المنتسب العلاقة السيئة مع الحكومة ويعرقل السير الحسن لشؤون البلاد<sup>19</sup>.

### المبحث الثاني: رقابة المؤسسة التنفيذية على أعمال البرلمان

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات نظرياً يعني استقلال كل سلطة عن سلطات أخرى إلا أن الواقع يكذب ذلك، فالحقيقة أن الحكومة تتحكم في عمل البرلمان حتى قيل في إنجلترا أن الحكومة هي التي تعد مقدا جدول أعمال مجلس العموم، بل إن السير العادي والجيد للبرلمان يقتضي التعاون المستمر والدائم بين البرلمان والحكومة، فمن بين المهام التي تضطلع بها الحكومة على البرلمان دعوتها لانعقاده في أدوار عادية أو استثنائية أو تأجيل أو فض دوراته<sup>20</sup>.

وسوف نسلط الضوء على النقاط المتضمنة في هذا المبحث في المطالبين التاليين:

#### المطلب الأول: الحالات العادية

لقد خول المؤسس الدستوري في بعض الحالات للسلطة التنفيذية من أن تتدخل في أعمال السلطة التشريعية، وتتميز هذه الحالات بين الحالات العادية وغير العادية، و تكون الأولى ضمن مجموعة من الوسائل هي:

#### أولاً: تعليق النص التشريعي:

منح المشرع الدستوري لرئيس السلطة التنفيذية حق المبادرة بمشاريع القوانين كما مكنه من حق الاعتراض على النص التشريعي تمت الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يجب أن يكون هذا الاعتراض خلال المدة الزمنية المحددة دستوريا للإصدار، ومدة الإصدار هي 30 يوماً كما تنص على ذلك المادة 127 من الدستور، كما تنص ذات المادة على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون 30 يوماً الموالية لتاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فإن طلب إجراء قراءة ثانية أو مداولة ثانية، ما هو إلا إجراء يهدف من ورائه إلى تعليق القانون إلى حين، أي أنه إجراء توقيفي، ومرد ذلك أن الذي يمنح الصفة القانونية للنص التشريعي هو موافقة البرلمان عليه.

كما أن طلب الرئيس لإجراء مداولة ثانية هذا يعني اعتراض صريح على النص التشريعي، بالإضافة إلى ذلك أنه على رئيس الجمهورية إرجاع النص التشريعي إلى المجلس الشعبي الوطني أثناء الفترة الزمنية المقررة للإصدار إذا أراد طلب إجراء مداولة ثانية، ومن ثم

يكون الطلب مرفوقاً برسالة يشرح فيها أسباب رفضه، ومن ثم و حتى يصبح القانون نافذا فإنه يتوجب على رئيس الجمهورية إصداره ثم المصادقة عليه وهذا يعني أن النص القانوني معلق على شرط واحد وهو المرور على السلطة التنفيذية التي لها حق الاعتراض، وهذا يعتبر تدخل في العمل التشريعي وعرقلته<sup>21</sup>.

### ثانياً: تدخلات على مستوى تشكيلة البرلمان وسير أعماله وحله:

ومن بين المظاهر الأخرى التي تمثل تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة التشريعية هي هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الظروف العادية، ويظهر ذلك من خلال عدة وسائل ومن أهمها نذكر:

#### 1 - دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان:

تلعب الحكومة دوراً هاماً جداً في إعداد الانتخابات التشريعية، سواء من حيث إعداد القوائم الانتخابية، أو من حيث قبول أوراق المترشح، كما أن الحكومة بأجهزتها المختلفة تشرف على سير العملية الانتخابية<sup>22</sup>.

#### 2- دور السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني:

تتدخل الحكومة في سير العمل البرلماني داخل البرلمان ويتضح ذلك من خلال دعوته للإنعقاد في أوقات عادية أو أوقات استثنائية، أو تأجيلها أو فض دورته، كما تتدخل الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان، وهو ما نصت عليه المادة من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، والملاحظ أن كل الدساتير الجزائرية لم تقر أصلاً بدورا للحكومة في إعداد جدول الأعمال بل أن التفوق الحكومي تم إقراره عن طريق الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية وهذه الأخيرة تقوم بمنح الامتياز في تحديد جدول الأعمال للحكومة دون أن تكون مكرسة دستورياً<sup>23</sup>.

#### 3- حل البرلمان:

يعتبر هذا الحق هو السلاح المضاد للمسؤولية الوزارية المقرر أمام المجلس التشريعي، وهو من أخطر الأسلحة التي يمكن للحكومة أن تستعمله في مواجهة البرلمان، وتتعدد دوافع استعمال حق الحل، ويتمثل هذه الدوافع في:

- كوسيلة لتحكيم الأمة في نزاع قائم بين المجلس والوزارة.
- كطريقة لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه وأرائه

\_\_\_\_\_ أ. بدر الدين شبل من المركز الجامعي بالوادي وأ. شهيرة بولحية من جامعة بسكرة

- قد يحل البرلمان من أجل إيجاد أغلبية برلمانية من شأنها أن تؤدي إلى استقرار الحكم ، وقرار الحل كقاعدة عامة يصدر من رئيس الجمهورية.

وقرار حل المجلس الشعبي الوطني القصد منه هو الضغط على البرلمان والمساس باستقلاله أثناء ممارسة مهامه، مما يشكل تعدي على سير عمل البرلمان والتحكم في الإختيار الشعبي، والملاحظ أنه في النظام الدستوري الجزائري يستشير رئيس الجمهورية عند الحل كل من الشخصيات الرسمية التالية: رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة، وهذا لا يعني أن البرلمان له دور في ذلك على أساس أن العمل الإستشاري هو عمل ثانوي واستثنائي، وهذا طبقا المادة 129 من الدستور.

فالإستشارة غير ملزمة لأن المادة السابقة الذكر لم تلزم رئيس الجمهورية بأراء تلك الهيئات وإنما على سبيل العلم بذلك وهو ما أدى في التجربة البرلمانية الجزائرية بحدوث حادثة حل البرلمان دون إجراء الإستشارة وهذا في 1992/10/11 أي أن البرلمان قد حل دون استشارة، وهذا يعني بأن دور البرلمان في الإستشارة هنا ما هو إلا مجرد إجراء شكلي فقط. وهذا السلاح الممنوح للحكومة في مقابل السلاح الممنوح للبرلمان، ذلك أن المؤسس الدستوري خول للمجلس الشعبي الوطني حق تحريك دعوى عن طريق اقتراح ملتزم الرقابة يستخدمها النواب إذا استدعى الأمر ذلك، لوضع حد لإنحرافات الحكومة وأرئيسها، فسلطو إسقاط الحكومة أنيطت بالبرلمان، كما أعطيت وسيلة الحل لتغليب الحكومة على البرلمان وبذلك يكون رئيس الدولة قد ساند الحكومة<sup>24</sup>.

#### **المطلب الثاني: الحالات غير العادية**

يمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وفقا للمادة 118 من الدستور، موضوع محدد في جدول الأعمال الذي أستدعي من أجلها، وسنذكر فيها يلي صور الحالات غير العادية:

#### **أولا- حالة الطوارئ:**

أوجد المؤسس الدستوري ممارسة نجد مصدرها في فرنسا، وأنشئت بسبب حرب التحرير الجزائرية، وكان الغرض منها مواجهة الأوضاع السائدة في الجزائر، وهذا عن طريق توسيع سلطات الشرطة في مجال الأمن، وبالتالي تقييد الحريات العامة، وذلك في حالة وقوع مساس خطير بالنظام العام، وقد أعلنت حالة الطوارئ بتاريخ 09 فبراير 1992 لمدة سنة على

إثر الأحداث التي تبعت إيقاف المسار الانتخابي وظهور سلطة غير دستورية تحاول أن تعمل في إطار الدستور<sup>25</sup>.

#### ثانيا- حالة الحصار:

حالة الحصار وجد مصدرها كذلك في فرنسا، ذلك أنها ضرورية باعتبارها المرحلة التي تسبق الحالة الاستثنائية، وقد نصت عليها إلى جانب حالة الطوارئ المادة 91 من الدستور، وهو إجراء يسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية يهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية<sup>26</sup>.

#### ثالثا: حالة الحرب:

وتعتبر حالة الحرب الحاسمة الأشد والأخطر من الحالات الإستثنائية ويظهر ذلك في عدم الإقتصار على أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم ، وإنما يشترط أن يكون العدوان واقعا أو على وشك الوقوع حسما ما نصت عليه الترتيبات الملزمة للأمم المتحدة. إن المجلس الشعبي الوطني يجتمع ليس بدعوة من جهة معينة وإنما وفقا للدستور ، وتمثل آثار هذه الحالة أن رئيس الجمهورية يتولى جميع السلطات ويتوقف العمل بالدستور مدة الحرب.

ويوقع رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويعرضها فورا بعد تلقي رأي المجلس الدستوري حولها على غرفتي البرلمان ليتوافق عليها صراحة ، وهذا ما يجعل سلطة إنهاء الحرب معقودة لرئيس الجمهورية والبرلمان بغرفتيه معا ، فسلطة البرلمان استشارية و القرار النهائي للسلطة التنفيذية وهذا حسب نص المادة (97) من الدستور<sup>27</sup> 1996

#### الخاتمة:

خلاصة دراستنا المتضمن العلاقة الوظيفية الرقابية للسلطتين التنفيذية والتشريعية نلاحظ أن المؤسس الدستوري جعل لكل واحد منها رقابة على الأخرى، ومن ثم فهي رقابة متبادلة، ولكن المؤسس الدستوري جعل من رقابة البرلمان على الحكومة رقابة شكلية، بحيث لم يمنحه آليات ووسائل رقابية فعالة، وهذا عكس ما منحه للسلطة التنفيذية، فالحل الرئاسي أقوى وأشد من تحريك رقابة انعقاد المسؤولية فقد تستعمله هذه الأخيرة في أي وقت وبدون سبب جدي، ناهيك عن مجرد التهديد به.

أ. بدر الدين شبل من المركز الجامعي بالوادي وأ. شهيرة بولحية من جامعة بسكرة

وعليه فعلى المؤسس الدستوري أن يقيم توازنا بين هاتين السلطتين حتى لا يبقى البرلمان عرضه لتهديدات السلطة التنفيذية، ومن ثم يكون البرلمان غير مستقر ولا مستقل في عمله، إضافة إلى ذلك يتعين على المؤسس الدستوري أن يحقق سيادة القانون ويصون الإرادة الشعبية.

كما نلاحظ بأن الوسيلة الرقابية التي أقرها المؤسس الدستوري لكل من السلطتين من شأنها أن تحدث اختلال في التوازن بين السلطتين، ويظهر ذلك في عدم التوازن بين وسائل الرقابة، ولهذا نجد بأن العلاقة بين السلطتين تعاني من اختلالات كثيرة وعدم توازن واضح، ومن حالات ضعف وتبعية مفرطة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وهذا راجع إلى ممارسات السلطة التنفيذية، وقد يكون هذا راجع ربما إلى أنه لا يزال في الدولة العربية عموما خلل في العلاقات بين الدولة والمواطن، وبين الحكومات والمجتمعات المدنية، وهذا قد يعد من أحد الأسباب التي ساهمت في سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حيث نجد دولة الحقوق والحريات هي الدولة التي تمارس السلطة عن طريق الإرادة الشعبية الحقيقية.

#### الهوامش:

- 1 - فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج/3، السلطات الثلاثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط/2، 2004، ص (155).
- 2 - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح، الجزائر، ط/1، 2005، ص (421).
- 3 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، ط/2، 1993، ص (387).
- 4 - عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطنين، مجلة الفكر القانوني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص (52).
- 5 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76، الصادرة بتاريخ 07 ديسمبر 1996، ص (17).
- 6 - مقران آيت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر القانوني، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص (12).
- 7 - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، ط/2، 2003، ص (179).
- 8 - يحي العيفا، النظام الدستوري الجزائري، بدون دار نشر، ط/1، 2002، ص (331).
- 9 - مولود ديدان، المرجع السابق، ص (424).

- 10 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته، أحكامه، محدداته، دار ربحانة، الجزائر، ط/1، 2002، ص (61).
- 11 - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص (113).
- 12 - نصر الدين عاشور، السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة وأثرها في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، يسكرة، 2003، ص (110).
- 13 - فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج/2، النظرية العامة للدساتير، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط/1، 1994، ص (161).
- 14 - أحمد وافي و إدريس بوكرا: النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص (302-303).
- 15 - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص (389).
- 16 - مولود ديدان، المرجع السابق، ص (422).
- 17 - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص (201-204).
- 18 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص (136-137).
- 19 - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، 2000، ص (26).
- 20 - فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج/2، النظرية العامة للدساتير، المرجع السابق، ص (172).
- 21 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص (103).
- 22 - فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج/2، النظرية العامة للدساتير، المرجع السابق، ص (168).
- 23 - مولود ديدان، المرجع السابق، ص (134).
- 24 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص (142-144).
- 25 - مولود ديدان، المرجع السابق، ص (336).
- 26 - يونس حفيظة، الأزمة السياسية في الجزائر والمؤسسات الجديدة، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص (80).
- 27 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص (336).