

جامعة سعد دحلب – البليدة –

كلية الحقوق

قسم القانون العام

مذكرة ماجستير

التخصص: القانون الدستوري و الأنظمة السياسية
العلاقة القائمة بين البرلمان و السلطة التنفيذية
(دراسة مقارنة بين النظام الجزائري و نظام الولايات المتحدة الأمريكية)

من طرف

ليلى قلو

أمام اللجنة المشكلة من

رئيسا
مشرفا و مقرر
عضوا مناقشا
عضوا مناقشا

أستاذ التعليم العالي ، جامعة البليدة
أستاذ محاضر، جامعة البليدة
أستاذ محاضر، جامعة الجزائر
أستاذ محاضر، جامعة البليدة

محمودي مراد
قزو محمد أكلي
شريقي سليمان
خريف عبد الوهاب

البليدة، سبتمبر 2010

شكر

الحمد و الشكر لله عز و جل، فما كان لي أن أنجز هذا العمل لولا عونه سبحانه و تعالى.
أتقدم بجزيل الشكر للأستاذ الفاضل الدكتور قزو محمد أكلي على كل نصائحه القيمة، و إرشاداته
الوجيهة، و إشرافه على تأطير هذه المذكرة.
و أشكر أمي و أبي اللذان ربيان.
كما أشكر كل من ساعدني من قريب أو من بعيد لإعداد هذا العمل.

ملخص

تستند العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في كل من الجزائر و الولايات المتحدة الأمريكية على مبدأ الفصل بين السلطات مع تأثير الواحدة على الأخرى بنوع من الاختلاف بين البلدين. يؤثر البرلمان على السلطة التنفيذية بوسائل مباشرة، قد تترتب عنها مسؤولية الحكومة أمامه ذلك من خلال عدم موافقته على مخطط عمل الوزير الأول المعين حديثا أو عند عرضها بيانا عن سياستها في كل سنة و إن كان هذا مقتصر على الجزائر دون الولايات المتحدة الأمريكية، و أخرى قد لا تترتب عنها مسؤوليتها من خلال طرحه أسئلة على أعضائها و استجوابهم هذا ما لا نجد له أثر في الولايات المتحدة الأمريكية على عكس الجزائر، كما له سلطة إجراء تحقيق من خلال اللجان الموكل لها هذه المهمة و التي نجدها أكثر فعالية في الولايات المتحدة الأمريكية مما هي عليه في الجزائر. كما يؤثر عليها بوسائل غير مباشرة تتمثل في الدور الذي يلعبه في تكوين أعضائها، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتدخل في اختيار الرئيس و له دور في حالة عجز هذا الأخير عن أدائه لمهامه، كما أن رئيس مجلس الشيوخ هو نفسه نائب رئيس الدولة، و له الحق في إنشاء أجهزتها و في تعيين أعضائها على عكس البرلمان في الجزائر.

كما للبرلمان سواء في الجزائر أو في الولايات المتحدة الأمريكية دور في مجال المعاهدات بوجود تباين بين البلدين، و له سلطات في المجال العسكري من خلال اشتراك رئيس الدولة في تكوين الجيش و إعلان الحرب في الولايات المتحدة الأمريكية دون الجزائر.

إن كان رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان فهو مسؤول أمام محكمة خاصة في حالة ارتكابه للخيانة العظمى و أمام الشعب بصورة غير مباشرة في الجزائر، و في حالة ارتكابه للخيانة أو في حالة اتهامه بالرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى أمام الكونجرس.

للسلطة التنفيذية هي الأخرى جملة من الوسائل تأثر بها على السلطة التشريعية إذ لها دور في تكوين البرلمان و لها حق استدعائه للانعقاد في كلا البلدين كما لها حق حله في الجزائر فقط، و تشاركه في المبادرة بالقوانين في الجزائر على عكس نظيرتها في الولايات المتحدة الأمريكية

و إن كانت الممارسة العملية قد أثبتت العكس، كما تتدخل في توجيه أعماله من خلال التحكم في جدول أعماله في الجزائر دون الولايات المتحدة الأمريكية، و في تقييد حق التعديل رغم الاختلاف الموجود بين البلدين في هذا المجال، و من خلال التأثير على عمل اللجان الدائمة في كلا البلدين، و حضور

جلساته و المناقشات التي تتم بداخله و إن كان هذا حصرا على الجزائر، و من خلال تأثيرها على عملية التصويت على النصوص القانونية خاصة في الجزائر، و تأثيرها على عمل اللجان المتساوية الأعضاء.

تتدخل السلطة التنفيذية أيضا في دخول القانون حيز التنفيذ، إذ لرئيس الدولة حق المصادقة على القوانين في كلا البلدين، و لها كذلك حق عرض القانون على هيئة خاصة تعرف بالمجلس الدستوري في الجزائر دون الولايات المتحدة الأمريكية التي تعرف نوعا آخر من الرقابة على دستورية القوانين، و هي التي تتحكم في عملية نشر القوانين من أجل إعلام المخاطبين بها في كلا البلدين

و إن كانت هذه العملية أكثر دقة في الولايات المتحدة الأمريكية مما هي عليه في الجزائر، و لها سلطة تطبيقها على أرض الواقع بإصدارها للمراسيم.

كما تشاركه في التشريع الذي يعد من اختصاصه أصلا، فله أن يفوض لها هذه الصلاحية و إن كان هذا مقتصر على الولايات المتحدة الأمريكية دون الجزائر، و لها أن تشرع في الحالة التي يكون فيها غير منعقد في الجزائر فقط، أو بصورة مستقلة عنه في كلا البلدين. و للرئيس

في الجزائر صلاحيات تشريعية يمارسها دستوريا في الحالة الاستثنائية، كما سبق للرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية أن مارسها في حالة الضرورة.

الفهرس

شكر

ملخص

الفهرس

07	.....مقدمة
09	..... 1. وسائل تأثير البرلمان على السلطة التنفيذية
09	..... 1.1 وسائل التأثير المباشرة
09	..... 1.1.1 الوسائل التي يترتب عنها مسؤولية الحكومة
09	..... 1.1.1.1 عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الوزير الأول
12	..... 2.1.1.1 الرقابة البرلمانية على إثر تقديم الحكومة بياناً عن سياستها العامة
16	..... 2.1.1 الوسائل التي لا يترتب عنها مسؤولية الحكومة
16	..... 1.2.1.1 الأسئلة البرلمانية
21	..... 2.2.1.1 الاستجواب
22	..... 3.1.1 ممارسة البرلمان لسلطة التحقيق
22	..... 1.3.1.1 أساس ممارسة البرلمان لسلطة التحقيق
23	..... 2.3.1.1 تشكيل لجان التحقيق، سلطاتها، و عملها
25	..... 3.3.1.1 التحقيق أداة للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية
27	..... 2.1 وسائل التأثير غير المباشرة
27	..... 1.2.1 دور البرلمان في تكوين السلطة التنفيذية
27	..... 1.1.2.1 اختيار البرلمان للرئيس و لنائبه
28	..... 2.1.2.1 دور البرلمان في غياب الرئيس
31	..... 3.1.2.1 الجمع بين منصبى نائب الرئيس و رئاسة الغرفة الثانية للبرلمان
31	..... 4.1.2.1 سلطة البرلمان في إنشاء الأجهزة التنفيذية
32	..... 5.1.2.1 سلطة البرلمان في مجال تعيين أعضاء السلطة التنفيذية
34	..... 2.2.1 سلطة البرلمان في مجال المعاهدات
34	..... 1.2.2.1 مرحلة التفاوض
35	..... 2.2.2.1 مرحلة الإقرار
36	..... 3.2.2.1 مرحلة التصديق
37	..... 3.2.1 سلطة البرلمان في المجال العسكري
37	..... 1.3.2.1 سلطة البرلمان في تكوين الجيش
38	..... 2.3.2.1 سلطة البرلمان في إعلان الحرب
39	..... 3.3.2.1 تقييد سلطات البرلمان في المجال العسكري
41	..... 3.1 مسؤولية الرئيس أمام البرلمان
41	..... 1.3.1 مسؤولية الرئيس أمام البرلمان في الجزائر
41	..... 1.1.3.1 عدم مسؤولية رئيس الجمهورية المدنية، السياسية، و الجنائية
42	..... 2.1.3.1 مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى
43	..... 3.1.3.1 المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية أمام الشعب
46	..... 2.3.1 مسؤولية رئيس الولايات المتحدة الأمريكية أمام الكونجرس (المحاكمة البرلمانية)

46	1.2.3.1. الخاضعون للمحاكمة البرلمانية
46	2.2.3.1. أسباب المحاكمة البرلمانية
47	3.2.3.1. مراحل المحاكمة البرلمانية
50	4.2.3.1. تطبيقات المحاكمة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية
52	5.2.3.1. طبيعة المحاكمة البرلمانية
55	2. وسائل تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان
55	1.2. دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان استدعائه و حله و المبادرة بالقوانين
55	1.1.2. دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان و في استدعائه و حله
55	1.1.1.2. دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان
57	2.1.1.2. استدعاء البرلمان للانعقاد و حله
61	2.1.2. تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي من خلال المبادرة بالقوانين
61	1.2.1.2. المبادرة بالقوانين في الجزائر
64	2.2.1.2. المبادرة بالقوانين في الولايات المتحدة الأمريكية
68	2.2. دور السلطة التنفيذية في توجيه أعمال البرلمان
68	1.2.2. التحكم في جدول أعمال البرلمان
70	2.2.2. تقييد حق التعديل
70	1.2.2.2. تقييد حق التعديل في الجزائر
72	2.2.2.2. تقييد حق التعديل في الولايات المتحدة الأمريكية
74	3.2.2. تأثير السلطة التنفيذية على عمل اللجان الدائمة
74	1.3.2.2. اللجان الدائمة و اللجان المؤقتة
75	2.3.2.2. تشكيل اللجان الدائمة
76	3.3.2.2. نظام سير أشغال اللجان
79	4.3.2.2. تنازع الاختصاص بين اللجان الدائمة
79	5.3.2.2. مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على عمل اللجان الدائمة
80	4.2.2. تأثير السلطة التنفيذية على جلسات و مناقشات البرلمان
80	1.4.2.2. حضور أعضاء الحكومة لجلسات البرلمان
81	2.4.2.2. تأثير السلطة التنفيذية على المناقشات داخل مجلسي البرلمان
83	5.2.2. تأثير السلطة التنفيذية في عملية التصويت على النصوص القانونية
84	1.5.2.2. أنماط التصويت
85	2.5.2.2. التصويت على مختلف النصوص القانونية
87	6.2.2. التأثير على عمل اللجان المتساوية الأعضاء
89	3.2. تدخل السلطة التنفيذية في دخول القانون حيز التنفيذ
89	1.3.2. المصادقة على القوانين
90	2.3.2. عرض القانون على هيئة خاصة
90	1.2.3.2. إخطار المجلس الدستوري
91	2.2.3.2. أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري
91	3.2.3.2. سلطة المجلس الدستوري في إلغاء القانون
93	3.3.2. الاعتراض على القوانين
93	1.3.3.2. الاعتراض على القوانين في الجزائر
93	2.3.3.2. الاعتراض على القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية
98	4.3.2. تدخل السلطة التنفيذية في نشر و تطبيق القانون
98	1.4.3.2. نشر القانون
98	2.4.3.2. تطبيق القانون

99	4.2. مشاركة السلطة التنفيذية البرلمان في التشريع
99	1.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع بتفويض من البرلمان
100	1.1.4.2. ظهور التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية
101	2.1.4.2. مشروعية التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية
103	2.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع في غياب البرلمان و بصورة مستقلة عنه
103	1.2.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع في غياب البرلمان
106	2.2.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع بصورة مستقلة عن البرلمان
107	3.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع أثناء الحالة الاستثنائية
107	1.3.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع أثناء الحالة الاستثنائية في الجزائر
	2.3.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع أثناء الحالة الاستثنائية في الولايات المتحدة الأمريكية
113	خاتمة
115	قائمة المراجع
117	

مقدمة

تنقسم مظاهر السلطة في أغلب الدول المعاصرة إلى سلطة تشريعية تختص بسن القوانين في مختلف المجالات، و سلطة تنفيذية تسهر على تطبيقها، و سلطة قضائية تراقب مدى سلامة تطبيق الثانية للقوانين التي أعدتها الأولى.

هذا التقسيم يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي قد يكون فصلا مطلقا بانفراد كل سلطة بصلاحياتها و اختصاصاتها المنوطة بها دستوريا و قانونيا دون تجاوزها أو تدخلها في مهام السلطة الأخرى، و قد يكون فصلا مرنا قائما على التعاون و التوازن يقتضي التزام كل سلطة باختصاصاتها مع مراقبة بعضها البعض و توقيف إحداها الأخرى " السلطة تحد السلطة" وفقا لما تحدده الدساتير و القوانين المنظمة للعلاقة بينهما، كل هذا من أجل ضمان عدم التعسف في استعمال السلطة و الاستبداد لو تركزت في يد جهة واحدة.

بالرجوع لكل من الدستور الجزائري و دستور الولايات المتحدة الأمريكية نجد أن كلاهما قد طبقا هذا المبدأ و نصا على وجود السلطات الثلاثة في الدولة وعلى اختصاصات و مهام كل واحدة منها. و على هذا الأساس يطرح التساؤل التالي:

هل العلاقة القائمة بين البرلمان و السلطة التنفيذية المرتكزة على مبدأ الفصل بين السلطات، هي علاقة توازن و تعاون بينهما، أم هي علاقة هيمنة سلطة على الأخرى؟
للإجابة على هذا التساؤل نجد أربعة فرضيات:

الفرضية الأولى: العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية علاقة قائمة على الفصل الجامد بحيث تنفرد كل سلطة باختصاصاتها من دون أي تعاون بينها و من دون أية هيمنة.
الفرضية الثانية: العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية علاقة قائمة على هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

الفرضية الثالثة: العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية علاقة قائمة على هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

الفرضية الرابعة: العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية علاقة قائمة على التعاون و التوازن بحيث تتعدم هيمنة أية سلطة على الأخرى و كل واحدة منها يمكنها أن توقف الأخرى عند الاقتضاء.

و فيما يخص الدافع الذي أدى بنا للقيام بهذه الدراسة هو قيام العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية على مبدأ الفصل بين السلطات في أغلبية بلدان العالم بصفة عامة و في كل من الجزائر و الولايات المتحدة الأمريكية بصفة خاصة هذا من جهة، و لإبراز مظاهر تطبيق هذا المبدأ في كلا البلدين كونه حديث التطبيق في الأول و عريق التطبيق في الثاني من جهة أخرى.

تكمن أهمية هذه الدراسة في إبراز خصوصيات تطبيق هذا المبدأ بما فيها الإيجابيات و السلبيات في كلا البلدين من أجل اقتراح الحلول الممكنة.

أما عن المنهج المعتمد و لاعتبارات تتعلق بالموضوع ارتأينا إتباع المنهج التحليلي عند التطرق للمواد القانونية، زيادة للمنهج المقارن لكون الدراسة تركز على المقارنة بين النظام المطبق في كل من الجزائر و الولايات المتحدة الأمريكية من أجل إظهار طبيعة العلاقة القائمة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و استنتاج أوجه الشبه و الاختلاف و تبيان نقاط النقص و التفوق.

لأجل هذا أردنا تناول هذا الموضوع في فصلين، الفصل الأول يشمل دراسة الوسائل التي يؤثر بها البرلمان على السلطة التنفيذية.

في حين الفصل الثاني فتم تخصيصه لدراسة الوسائل التي تأثر بها السلطة التنفيذية على البرلمان.

الفصل 1

وسائل تأثير البرلمان على السلطة التنفيذية

يؤثر البرلمان على السلطة التنفيذية بوسائل مباشرة تثار على إثرها مسؤوليتها أمامه حين تقديمها لمخطط عملها أو بيانا عن سياستها العامة في كل سنة قد يصل الأمر بناء عليها إلى تقديمها لاستقلالها أو لسحب الثقة منها كما له سلطة إجراء تحقيق على أعمالها، وأخرى غير مباشرة تتمثل في طرح البرلمان لأسئلة على أعضائها أو استجوابهم و منه الكشف عن حقيقة أدائها لأعمالها و بالتالي إمكانية إثارة مسؤوليتها أمامه فيما بعد، و إن كانت القاعدة العامة هي عدم مسؤولية رئيس الدولة السياسية بحيث لا يمكن عزله عن منصبه أو إرغامه على تقديم استقالته إلا أنها تقوم في حالة ارتكابه لبعض الجرائم و التي يحاكم بموجبها أمامه.

1.1. وسائل التأثير المباشرة

للبرلمان جملة من الوسائل تمكنه من التأثير بصورة مباشرة على السلطة التنفيذية، منها التي يترتب عنها مسؤولية الحكومة أمامه، و أخرى لا يترتب عنها مسؤوليتها، و له أيضا سلطة إجراء تحقيق على أعمالها.

1.1.1. الوسائل التي يترتب عنها مسؤولية الحكومة

تثار مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان من خلال عدم موافقته على مخطط عمل الوزير الأول المعين حديثا، أو عند عرض الحكومة بيانا عن سياستها في كل سنة. هذا ما لا نجده في الولايات المتحدة الأمريكية لذا نقصر الدراسة في هذا المطلب على الجزائر فقط.

1.1.1.1. عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الوزير الأول

يعرض الوزير الأول بعد تعيينه مخطط عمله على مجلسي البرلمان، و إذا لم يحصل على موافقة المجلس الشعبي الوطني يقدم استقالته مما يؤدي إلى تعيين وزير أول جديد، الذي بدوره يعرض مخطط عمله على البرلمان. و في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة ينحل وجوبا.

1.1.1.1.1. عرض مخطط عمل الوزير الأول على البرلمان

يقوم الوزير الأول المعين حديثا بعرض مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني الذي يبت فيه إما بالموافقة أو بالرفض، بينما يعرضه فقط على مجلس الأمة دون اشتراط موافقته.

1.1.1.1.1.1. عرض الوزير الأول لمخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني

يقدم الوزير الأول¹ مخطط عمله للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال خمسة و أربعين (45) يوما الموالية لتعيينه. و على إثره تفتح مناقشة عامة لا يشرع فيها إلا بعد سبعة (07) أيام من تبليغ هذا المخطط إلى النواب، ثم يتم التصويت عليه، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة².

من خلال ما سبق يتبين لنا بأن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول يعد شرطا أساسيا لممارسة هذا الأخير لصلاحياته على أرض الواقع.

¹ طبقا للمادة 5/77 من الدستور الجزائري لعام 1996 المعدل بموجب القانون رقم 19-08 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 يتضمن التعديل الدستوري تم استبدال مصطلح رئيس الحكومة بالوزير الأول لذا سيتم استعمال هذا المصطلح الأخير طوال هذه الدراسة.

² المادة 1/80 من الدستور الجزائري لعام 1996 المعدلة بموجب القانون رقم 19-08 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق. و المواد من 46 إلى 48 من القانون العضوي رقم 02-99 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

على نقيض الفقرة الأولى من المادة 80 من الدستور الجزائري المعدلة بموجب القانون 19-08 المتضمن التعديل الدستوري و التي أنت واضحة بالنسبة لوجوب عرض مخطط عمل الوزير الأول على المجلس الشعبي الوطني و وجوب موافقة هذا الأخير لدخول مخططه حيز التنفيذ، فإن المشرع في الفقرة الثانية من نفس المادة لم يركز على تدقيق اللفظ القانوني، و تبدو هذه الفقرة أنها غير ملزمة، أي تخول للوزير الأول حرية تكيف مخططه بالتشاور مع رئيس الجمهورية على ضوء ما دار في النقاش العام، و لكن من الجانب العملي فهو يفعل ذلك لما له من رابطة بالأغلبية البرلمانية، و لكي يحظى المخطط بموافقة المجلس الشعبي الوطني، لكن التكيف لا يكون وفق كل ما يرغب فيه النواب و يفهم من ذلك، أن المؤسس الدستوري انتهى إلى اللجوء إلى فن الصياغة- و لهذا لم يفرق بين "يجب" و "يمكن" هذا الوضع القانوني الذي له تأثير على النص يفرض نوعا من الغموض على المادة، و يبني على ذلك أنه بمقتضى حكم المادة المذكورة أعلاه، يلتزم الوزير الأول بأن يطلع المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله و له أن يكيفه إذا أراد ذلك بعد التشاور مع رئيس الجمهورية، و عليه هذه الرؤية النظرية غير واردة من الناحية العملية و على هذا كان الأفضل بالمشرع الدستوري أن ينتهي إلى وضع الكلمة في محلها حسب ما جرى به العمل في ذلك¹.

2.1.1.1.1.1. عرض الوزير الأول لمخطط عمله أمام مجلس الأمة

يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمله خلال عشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني. و هنا يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة و يشترط لقبولها أن تكون موقعة من قبل عشرين (20) عضوا و أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثمانية و أربعين (48) ساعة من تقديم العرض². طبقا لما سبق لا يقدم الوزير الأول مخطط عمله لمجلس الأمة بل يكتفي بتقديم عرضا عنه فقط، أي قراءة لأهداف المخطط و محاوره الكبرى التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني بكل تفصيلاتها و جزئياتها ووافق عليها.

أما سبب ذلك هو أن الوزير الأول مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني و تقديم المخطط له إنما الغرض منه موافقة هذا الأخير عليه، في حين إن عرضا عنه فقط يكفي أمام مجلس الأمة مادام أن هذا الأخير لا تشترط موافقته عليه من جهة³. و من جهة أخرى قد يكون مراعاة لعدم حدوث خلاف بين المجلسين⁴ اللذان يختلفان من حيث التمثيل الحقيقي للأمة، و ترتيبا على ذلك يمكن أن تصبح مسألة اللائحة التي يمكن أن يبادر بها مجلس الأمة في واقع الأمر سوى وسيلة يدرج بموجبها بعض الملاحظات، و من ثم يمكن لفت انتباه الوزير الأول لبعض الأمور أو النقائص التي لم تكن ضمن المخطط و ذلك في إطار التعاون بين السلطتين، و من هذا المنطلق، من غير المقبول أن يؤخذ باللائحة التي يبادر بها مجلس الأمة لما لها من عدم الاتصاف بطابع الفاعلية⁵.

حول المؤسس الدستوري كذلك لمجلس الأمة تقديم اللوائح و التصويت عليها و ما على الوزير الأول سوى أن يقنع أعضاء هذا المجلس بجدوى مخطط عمله ليحصل على دعمهم. تلك السلطة التي يمكن أن تتحول إلى أداة لخدمة الحكومة إذا كان مجلس الأمة منسجما سياسيا معها،

¹ انظر د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، الجزائر، 2001، ص 106.

² المادة 49 من القانون العضوي رقم 02-99، مرجع سابق. و المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، جريدة رسمية عدد 84، بتاريخ 28 نوفمبر 1999 الموافق 20 شعبان عام 1420.

³ انظر رشيد بن مالك، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة"، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2002، ص 109.

⁴ تجدر الإشارة إلى أنه طوال هذه الدراسة سيتم استعمال مصطلح "مجلس" عوض مصطلح "غرفة" من أجل توحيد المصطلحات، و إن كان كل من الدستور الجزائري و القوانين التي يحيل إليها خاصة منها القانون العضوي رقم 02-99 يستعملون المصطلح الأول حين الحديث عن المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة و أن الفقه الناطق باللغة العربية ترجم عبارة "House of Representatives" و "Senate" المنصوص عليهما في دستور الولايات المتحدة الأمريكية بعبارتي "مجلس النواب" و "مجلس الشيوخ" على التوالي، أما المصطلح الثاني فقد استعمله كل من دستوري البلدين حين الحديث عن الهيئتين المكونتين للبرلمان معا مثل: الغرفتين، كل غرفة، إلخ...

⁵ انظر د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 107.

إذ لا يستبعد أن يمرر الوزير الأول إلى هذا المجلس رسالة بأنه بحاجة إلى دعمه ليعزز به موقفه، وبالأخص إذا حصل مخطط عمله على موافقة المجلس الشعبي الوطني بصعوبة كبيرة. لكن التأثير الذي تحدثه اللائحة السياسية لا يؤثر على الوجود القانوني للوزير الأول باعتبارها تمثل حكما للمجلس بشأن مخطط العمل إما بتأييده أو بمعارضته، فهي إما أن تزيد الوزير الأول دعما سياسيا أو تلحق به ضررا سياسيا¹.

2.1.1.1.1. آثار عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الوزير الأول

يمكن للمجلس الشعبي الوطني رفض مخطط عمل الوزير الأول الذي يعرضه عليه مما يؤدي إلى استقالة الحكومة، و في حالة رفض مخطط عمل الوزير الأول المعين على إثر هذه الاستقالة ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا.

1.2.1.1.1.1. تقديم الوزير الأول لاستقالته

يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله الذي يعرضه عليه. و يعين رئيس الجمهورية في هذه الحالة من جديد وزيرا أولا بحسب الكيفيات نفسها².

إن القيمة الدستورية من عرض هذا المخطط على البرلمان هي العلم والإعلام و الإطلاع على هذا المخطط بهدف تكوين رؤية و معيار رقابي لممارسة صلاحيات و وسائل الرقابة المقررة دستوريا له، و إن كانت هذه الرقابة الممارسة من قبل المجلس الشعبي الوطني أشد أثرا مما هي عليه من قبل مجلس الأمة لكون الأول بعدم موافقته على هذا المخطط يقدم الوزير الأول استقالته، في حين لا يمكن للثاني و في جميع الأحوال و الظروف و الوسائل أن يقرر مسؤولية الوزير الأول فرقايته دائما هي رقابة معلومات فقط.

لكن رغم هذا فإن مبدأ إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة حول مخطط عمل الوزير الأول بالرفض أو الموافقة له ثقله و تأثيراته السياسية و المعنوية لدى السلطات و لدى الرأي العام الوطني، نظرا للمكانة الدستورية و السياسية التي يحتلها هذا المجلس في المجتمع و الدولة³.

2.2.1.1.1.1. الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني

في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول المعين من جديد بعد استقالة سابقه نظرا لرفض هذا المجلس لمخطط عمله ينحل هذا الأخير وجوبا، و تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر⁴.

يتبين من أن الدستور يستقر على إيراد الرقابة البرلمانية في هذا الخصوص على نحو صوري و شكلي و كأنه يطلب من المجلس الشعبي الوطني ألا يمارس ما له من اختصاص رقابي في هذا المجال حتى يتسنى له أن يرفض ما يريده من مخطط عمل، إذ لا يرغب النواب في عزلهم الجماعي بإرادتهم و الخوض من جديد في انتخابات تشريعية قد يفقد فيها الكثير مقاعد النيابية بتغيير التشكيلة البرلمانية. وبهذا الحل و إن كان له من المبررات فإنه لا محالة يكون المشرع الدستوري به قد قيد من المشاركة المطلوبة من السلطة التشريعية في تصميم المخطط التنفيذي بل و قلص من فعالية الرقابة البرلمانية السابقة⁵.

¹ انظر رشيد بن مالك، مرجع سابق، ص 113.

² المادة 81 من الدستور الجزائري لعام 1996 المعدلة بموجب القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري.

³ انظر د. عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، مجلس الأمة، الجزائر، 2006، ص 123.

⁴ المادة 82 من الدستور الجزائري لعام 1996.

⁵ Mohamed Brahimi, le droit de dissolution dans la constitution de 1989, in : R S J E P, N° 2, 1993, P 85-86

2.1.1.1. الرقابة البرلمانية على إثر تقديم الحكومة بياناً عن سياستها العامة

تعرض الحكومة كل سنة بياناً عن سياستها العامة أمام مجلسي البرلمان و يترتب على ذلك إمكانية إصدار كل مجلس للائحة، كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني على إثر هذا العرض التصويت على ملتصق الرقابة، و يمكنه أيضاً التصويت بالثقة بطلب من الوزير الأول.

1.2.1.1. تقديم الحكومة بياناً عن سياستها العامة أمام البرلمان

تقدم الحكومة كل سنة بياناً عن سياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني و أمام مجلس الأمة مما يمكنهما من الإطلاع على كافة الأعمال التي تقوم بها خلال هذه الفترة و بالتالي بسط الرقابة عليها.

1.1.2.1.1. أمام المجلس الشعبي الوطني

طبقاً لأحكام المادة 84 من الدستور تقدم الحكومة كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن سياستها العامة، فتقدم اقتراحات اللوائح خلال اثنين و سبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان، و يجب أن يوقع على هذه الاقتراحات عشرون (20) نائباً على الأقل ليكون مقبولاً و أن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، و لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة، بعدها تجرى مناقشة حولها لا يتدخل أثناءها إلا: الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة. ثم تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها (في حالة تعددها)، و مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية¹.

ما من شك بأن تقديم الحكومة سنوياً بياناً عن سياستها العامة إلى المجلس الشعبي الوطني ليتم من خلاله مناقشة عملها، يزود أعضائه بالمعلومات والحقائق عن واقع أداء عملها والإدارة العامة التابعة لها، الأمر الذي يشكل لديهم في هذه الحالة آلية أو معيار رقابي برلماني ومعيار أو مقياس حال الأداء، فيسهل عملية المراقبة و المطابقة لتحريك مسؤوليتها أو الاقتناع والرضا عن أدائها².

2.1.2.1.1. أمام مجلس الأمة

طبقاً لأحكام المادة 84 من الدستور الفقرة الأخيرة يمكن للحكومة أن تقدم بياناً عن سياستها العامة أمام مجلس الأمة، و إن كان هذا البيان يشكل الأداة الإعلامية المساعدة لأعضاء مجلس الأمة في ممارسة وظيفة الرقابة على أعمال الحكومة، لكن تواجهه عقبتان تحولان دون أن تتوفر وسيلة حقيقية و فعالة للاستعلام على مدى تنفيذ البرنامج الحكومي.

العقبة الأولى: مستمدة من الإمكانية الممنوحة للحكومة و التي بموجبها قد تقدم على عرض البيان أم لا. فكيف يعقل إعطاء مجلس الأمة الحق في الإطلاع على مخطط عمل الحكومة و مناقشته و إصدار لائحة بشأنه ثم يحرم من الحق في معرفة مآله.

العقبة الثانية: متمثلة في أن الحكومة حتى و لو قدمت إلى مجلس الأمة بياناً عن سياستها العامة فإنه غير مخول دستورياً بمناقشة البيان أو إصدار لائحة مما يحرمه من بلورة موقف من البيان و بالنتيجة حماية الحكومة من موقف قد لا يكون في صالحها³. لكن في حالة رفض بيانها- و إن لم ينجر عن ذلك تقديمها لاستقلالها - فإن هذه الأخيرة في هذه الحالة ستضعف⁴.

2.2.1.1.1. آثار تقديم الحكومة بياناً عن سياستها العامة أمام البرلمان

يمكن أن تحتتم مناقشة البرلمان لعمل الحكومة بإصدار لائحة، كما يمكن أن يترتب عليها إيداع ملتصق رقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني، أو تصويته بالثقة إن توفرت شروطه.

¹ المواد من 50 إلى 55 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

² انظر د. عمار عويدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 125.

³ انظر رشيد بن مالك، مرجع سابق، ص 115.

⁴ Gilles Champagne, les institutions de la 5^{ème} république, les carrés, Gualino éditeur, 3^{ème} édition, France, 2002, p 108.

1.2.2.1.1.1. إصدار لائحة

لم يمنح القانون سواء تعلق الأمر بالدستور أو بالنظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان أي وضع للائحة، و هذا الغموض قد يؤدي إلى عدم التجاء أي من المجلسين إلى اقتراح هذا النوع من اللوائح -ذلك الأمر الذي لم يحدث لحد الآن- و هذا يجعل منها لوائح صورية ليس لها أي أثر في الواقع العملي¹. و قد يؤدي الأمر في حالة إصدارها إلى تغليبها للاعتبارات السياسية على القانونية سيتبع ذلك أن مدى العمل بها يتوقف على وعي البرلمانين أنفسهم، أو بعبارة أخرى، مدى فهمهم الحقيقي لدور الرقابة، و لو كان ذلك بطريقة صورية، بمعنى، ليس من الصعوبة أن يباشر البرلمان ما هناك من لوائح و لو كانت معدومة. كما قد يؤدي صمت القانون عن مضمون هذه اللائحة بأن يصبح النواب أحرارا فيما يتبنونه من موقف تتضمنه اللائحة سواء بتأييد الحكومة أو معارضة سياستها، و التصويت على لائحة تتضمن موقفا مضادا للحكومة لا ينجر عنه أي أثر قانوني على بقاء الحكومة، فهي غير ملزمة بتقديم استقالتها إلا أنه يؤثر على مركزها سلبا تجاه المعارضة و العكس صحيح، أي إن التصويت على لائحة تأيد سياستها من شأنه أن يقوي و يعزز مركزها سواء في علاقتها مع البرلمان أو في علاقتها مع رئيس الجمهورية. و قد يكون مضمون اللائحة عبارة عن تحفظ من طرف النواب على سياسة الحكومة و لفت انتباهها إلى جوانب التقصير و عدم احترام البرنامج المنفق عليه، و الثقة المنبثقة فيها أصبحت مشروطة بالرجوع إلى الالتزام بالبرنامج و تجاوز مواطن التقصير، و هذا الموقف يعتبر بمثابة إنذارا للحكومة بأن مشاريع قوانينها قد تصطدم بالرفض أو التعديلات الجوهرية عليها، و هذا كاف كآثر سياسي أن يثقل كاهل الحكومة في علاقتها الوظيفية مع البرلمان و يضعها في موقف صعب لدى الرأي العام، و لو لم يتمكن من سحب الثقة منها. فالحكومة و إن كانت غير ملزمة بالأخذ باللائحة إلا أنها من الناحية العملية مجبرة على أخذها بعين الاعتبار و إلا اصطدمت بعراقيل في أدائها التنفيذي و في علاقتها مع البرلمان، و قد تدفع بسبب معارضة النواب مشاريع القوانين لطرح مسألة الثقة أمامهم و عندها يسقطونها².

2.2.2.1.1.1. إيداع ملتمس الرقابة

ينظم الدستور إجراءات إيداع ملتمس الرقابة و التصويت عليها، فهو يحدد العدد الأدنى من التوقيعات من أجل إيداعه، والميعاد الذي يجب احترامه قبل التصويت، والأغلبية المطلوبة للموافقة عليه، ذلك كله لتفادي إزاحة الحكومة لآثقه الأسباب³.

يمكن للمجلس الشعبي الوطني عند مناقشته بيانا عن السياسة العامة للحكومة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤوليتها، و لكي يكون مقبولا يجب أن يوقع من قبل سبع (7/1) عدد النواب على الأقل، و لا يمكن أن يوقع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة واحد. يودع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني و ينشر في الجريدة الرسمية لمناقشاته، و يعلق و يوزع على كافة النواب. و لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة إلا الحكومة بناء على طلبها، و مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، و نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة، و نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة. و لا يتم التصويت عليه إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعه، و إذا صادق المجلس الشعبي الوطني عليه يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية⁴.

ما يمكن ملاحظته على هذه الشروط:

- تقتصر إمكانية إجراء ملتمس الرقابة على النواب دون أعضاء مجلس الأمة، لكن لا بد من أن يوقع على المشروع المتعلق به سبع (7/1) النواب حتى يكون محل المناقشة من قبل

¹ انظر د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 120.

² انظر غريبي فاطمة الزهراء، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة سعد دحلب، كلية الحقوق، البليدة، 2006، ص 77.

³ Didier Mans, aborder le droit constitutionnel, seuil, France, 1998, p 16.

⁴ المواد من 135 إلى 137 من الدستور الجزائري لعام 1996. و المواد 03/61-59-58-57 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

المجلس الشعبي الوطني، تلك النسبة التي تظل معقولة لأنه في حالة عدم الحصول عليها فهذا يعني أن النواب لا يرغبون في التصويت على ملتصق الرقابة.

- يمكن التصويت على ملتصق الرقابة في حدود مدة ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعه، و عليه قد تمكن هذه المدة من تهدئة العقول و من تفادي استقالة الحكومة لو تم التصويت، ذلك الأمر الذي قد يحدث من خلال انفعال النواب و ليس بقرار متصف بالرزانة، لأنه لو تم التصويت مباشرة بعد الإيداع ربما لصوت النواب تحت تأثير مشاعرهم و تعب المناقشات، كما أنها قد تمكن الحكومة من تفادي هذا التصويت عن طريق التحدث مع النواب أصحاب المبادرة لإقناعهم، كما تمكن هذه المدة أيضا من التحاق النواب المتواجدين عبر القطر الوطني بالعاصمة حيث يتم التصويت¹.

- مكن المشرع الحكومة حين مناقشة ملتصق الرقابة من تناول الكلمة بناء على طلبها و بالتالي يمكنها أن تستأثر بالكلمة لمدة طويلة، و المقصود بذلك تخويل الحكومة إمكانية الدفاع عن نفسها، أي على ما انتهجته من سياسة عامة خلال عام كامل. و إن مكن أيضا المبادرين باللائحة من أن يتناولوا الكلمة عن طريق مندوب لهم الذي سوف يعمل على التأثير بحسب ما له من أدلة مقنعة من أجل أن ينتزع الموافقة على اللائحة من قبل المجلس، إلا أنه مهما كانت بلاغة المندوب و ما له من دلائل قاطعة فإن التصويت يظل يفترض تواجد نواب على نضج عالي و تفهم عميق للصالح العام المشترك. و قد أوجب المشرع أن يكون هناك مساندين، أحدهما للحكومة و الآخر لأصحاب الاقتراح، و تأكيدا لذلك، يفترق الاثنان، أي أنهما في الاتجاه المعاكس، و من ثم يساند من خلال تدخله أحد الطرفين، هذا بمقتضى أحكام النص القانوني، و عليه يبدو من جهة أن الكلمتين سوف يغلب عليهما طابع التكرار من حيث الجوهر، و من جهة أخرى يمكن أن تتفوق إحداها على الأخرى، و يلاحظ أنه ليس في وسع الحكومة أو أصحاب الاقتراح الرد على المتدخلين كما أنه ليس في وسع أي نائب أن يطلب الكلمة، لكون المناقشة محدودة، و بناء على ذلك، للنائب أن يظهر رأيه خلال إجراء التصويت².

- بالنسبة للتصويت على ملتصق الرقابة، فمن جهة لا يمكن إدخال أي تعديل على النص و إن كان في ذلك تقييدا لحرية تعبير النواب و لحرية اتخاذهم للقرار، و من جهة أخرى يتم التصويت عليه بأغلبية ثلثي (3/2) النواب، تلك النسبة التي يصعب الحصول عليها خاصة في ظل التعددية الحزبية القائمة داخل المجلس. فظاهرة الأغلبية الحزبية التابعة للحكومة لا يكون لها فرصة كبيرة للنجاح لكن على الأقل فهي تمكن الأقليات الحزبية من التعبير عن وجودها³.

3.2.2.1.1.1. التصويت بالثقة

يمكن للمجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة متى توفرت شروطه، و في حالة عدم موافقته عليه تستقيل الحكومة وجوبا.

1.3.2.2.1.1.1. شروطه

طبقا للمواد من 62 إلى 64 من القانون العضوي رقم 99-02 يتوقف طلب التصويت بالثقة على توفر شروط هي:

- أن يقدم من قبل الوزير الأول، و بالتالي يمكن أن يلجأ إليه في الحالة التي لا تقتصر فيها الأغليبتين الرئاسية و التشريعية أو في حالة خلاف بين رئيسي السلطة التنفيذية،... الخ، و من ذلك يواجه الوزير الأول رئيس الجمهورية بثقة المجلس في الحكومة؛ لكن في الواقع العملي يبدو أن السلطة التقديرية التي يتمتع بها الوزير الأول في هذا الخصوص على غير ذلك لما لرئيس الجمهورية

¹ Jacques Cadart, institutions politiques et droit constitutionnel, tome II, LGDJ, paris, 2^{ème} édition, 1980, p 1139-1140.

² انظر د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 131-132.

³ Cilles Champagne, op cit, p 107.

من إمكانية التدخل في هذا الخصوص خاصة و أنه هو الذي يرأس مجلس الوزراء. و على أي حال، ففهما يكن الوضع فمكتب المجلس الشعبي الوطني مجبر على أن يدرج طلب الثقة في جدول الأعمال، لكن ليس هناك نص يحدد المدة الزمنية للنظر في طلب التصويت بالثقة على غرار ما هو مقرر بخصوص التصويت على ملتمس الرقابة. و عليه يتوقف الأمر على ما يحصل عليه الاتفاق بين الحكومة و مكتب المجلس الشعبي الوطني.

- أن تجرى مناقشة بشأنه و إن لم يحدد القانون كيفية إجرائها فهي تكون محدودة، و من ثم تكون وفقا لما يلي: تكون الكلمة الأولى للحكومة التي تسعى إلى إظهار الهدف من الطلب، و ما في ذلك من توضيح الرغبة التي تريد أن تنتهي إليها من حيث نيل الثقة، ثم كلمة النائب المعارض، تتبعها كلمة النائب المؤيد¹.

- أن يتم التصويت عليه بالأغلبية البسيطة، و إن كان المثل الأعلى للتصويت مؤسس على المبدأ السري و المباشر، فإنه يمكن أن يلجأ مكتب المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة إلى التصويت العلني، و من ذلك يصبح النائب مقيدا غير حر من جانب الإفصاح عن رأيه بشأن منح الثقة أو الامتناع عن ذلك، و يرجع الأمر إلى المراقبة التي تفرض عليه من قبل المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها و ما لها من اتجاه نحو طلب الثقة بوجه خاص.

على عكس المجلس الشعبي الوطني لا يستطيع مجلس الأمة طرح مسؤولية الحكومة السياسية بسحب الثقة منها و إسقاطها، و هذا ليس راجعا إلى اختلاف في مبدأ المساواة بينهما، ولكنه راجع إلى أن مجلس الأمة غير قابل للحل من طرف الحكومة إذ أنه من المعلوم أن حل البرلمان و طرح المسؤولية السياسية للحكومة هما وجهان لعملة واحدة فلا يوجد أحدهما دون وجود الآخر تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يترتب عنه مبدأ المساواة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية و عدم خضوع إحداهما للأخرى، و هذا ما هو مطبق بصفة رئيسية في الأنظمة الرئاسية حيث يندم حل البرلمان و مساواة الحكومة².

2.3.2.2.1.1.1. آثاره

طلب الثقة إما أن يحظى بموافقة المجلس الشعبي الوطني، و قد يرجع ذلك إلى أن الحكومة تتحكم إلى حد كبير في إجراء التصويت لما لها من أغلبية برلمانية. و إما أن يرفض و ينجر على ذلك استقالة الحكومة، لكن قبل ذلك يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها و كأن هذا الحكم يراد به تنبيه النواب لما يمكن أن يلحقهم من عزل جماعي، و لعل الذي يفهم من ذلك، أن المؤسس الدستوري ربط بين فقدان المجلس الشعبي الوطني لتواجده مع التصويت بالرفض. و بناء على ذلك، فإن الرغبة في الحصول على الثقة على هذا النحو تخرج عن دائرة الرقابة البرلمانية الفعلية للحكومة³. لكن في ظل التعددية الحزبية يمكن أن يصطدم قرار الحل بمعارضة الشعب إذ يعيد انتخاب ذات الأغلبية مما يجعل الرئيس في موقف حرج هو في غنى عنه⁴.

2.1.1. الوسائل التي لا يترتب عنها مسؤولية الحكومة

يؤثر البرلمان الجزائري في الحكومة من دون أن تثار مسؤوليتها أمامه من خلال طرحه أسئلة على أعضائها، و استجوابهم. هذا ما لا نجد له أثر في الولايات المتحدة الأمريكية لذا سنقتصر الدراسة في هذا المطلب على الجزائر فقط.

¹ انظر د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 145-146.

² انظر د. أمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة"، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2002، ص 34.

³ انظر د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 149.

⁴ انظر د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الثانية، 1993، ص 255.

1.2.1.1. الأسئلة البرلمانية

يحق لكل عضو في البرلمان طرح أسئلة شفوية أو كتابية على أعضاء الحكومة متى توفرت شروط إيداعها و طرحها، و إن كان جواب عضو الحكومة يبرر إجراء مناقشة فتنم من أجل تكملة الإجابة التي قد تكون غير مقنعة. وبالتالي يعد السؤال وسيلة لرقابة البرلمان للسلطة التنفيذية.

1.1.2.1.1. شروط إيداع الأسئلة و طرحها

- تتمثل أهم الشروط لطرح الأسئلة خاصة بالنسبة للسؤال الشفوي في الآتي:
- أن تطرح الأسئلة من قبل عضو واحد من أعضاء البرلمان، و إن جاء الدستور بصيغة الجمع في مادته 134 بخصوص حق توجيه السؤال فإن القانون العضوي رقم 99-02 في مادته 68 قد فصل في الأمر و جعل السؤال حقا شخصيا لكل عضو دون اشتراك أعضاء آخرين معه لتقديمه، و هو أمر منطقي ما دام السؤال يوجه إلى عضو الحكومة بما فيهم رئيسها، و ليس إلى الحكومة بشكل جماعي.
 - عدم اشتراط أغلبية معينة لطرح السؤال أو لموافقة البرلمان، و لا اشتراط أن يكون مرتبنا بموضوع آخر معروض على هذا الأخير، و لعل مرد ذلك اعتبار السؤال "وسيلة للحوار" حول مسألة ما بين عضو البرلمان و عضو الحكومة لا يصل إلى درجة تحميل العضو أو الحكومة المسؤولية، هذه الخصوصية نجدها في أغلب البرلمانات التي تعتمد هذه الوسيلة¹.
 - الإيداع المسبق للسؤال الشفوي من قبل صاحبه في أجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لهذا الغرض، مما يفهم منه أن أجل طرح السؤال و الإجابة عنه محدد بعشرة (10) أيام، و إلا ما الفائدة من إيداع هذا السؤال لدى مكتب المجلس المعني عشرة (10) أيام قبل جلسة طرحه؟.
 - إيداع الأسئلة الشفوية خلال الدورات العادية باعتبار تخصيص جلسة كل خمسة عشرة (15) يوما للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة.
 - إخضاع قابلية السؤال الكتابي و الشفوي أو عدم قابليته لقرار مكتب المجلس المعني، دون أن يكون للمجموعة البرلمانية (إن كان العضو منتما إليها) أي دور في اختيار موضوع السؤال أو في اختيار الوقت، أو حتى في قبوله أو رفضه (ملاحظة مستخلصة من واقع الممارسة).
 - عدم إمكانية عضو البرلمان طرح أكثر من سؤال شفوي في كل جلسة.
 - ليس لصاحب السؤال الشفوي الحق في أن يطلب برمجة سؤاله في جلسة معينة، فضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عنها يتم بالاتفاق بين مكتب كل مجلس من المجلسين و الحكومة، و الأمر هنا قد يخضع لمدي استعداد عضو الحكومة للإجابة في الجلسة المقرر عقدها لهذا الغرض، أو لأسبقية السؤال أو لعدد الأسئلة الممكن طرحها دون مراعاة موضوع السؤال و استعجاله.
 - إضافة إلى الشروط السابق عرضها أصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني في هذا الإطار تعليمة عامة سنة 2000 مازالت سارية المفعول، تدرج ضمن تحديد كليات تطبيق النظام الداخلي بينت شروط أخرى قصد توضيح إجراءات و كليات إيداع السؤال لتفادي رفضه و لو شكلا، و بالتالي تأخر توجيهه إلى عضو الحكومة، مع العلم أن بعض هذه المسائل تتكفل بها عادة الأنظمة الداخلية للبرلمانات، و من أهم هذه الشروط:
 - أن يكون السؤال منصبا على موضوع واحد.
 - أن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة.
 - أن يكون السؤال غير مخالف للدستور، و غير متعلق بقضية شخصية أو فردية أو بشخص معين بذاته، و ليس فيه مساس بشؤونه الخاصة، أو مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر و بثورة التحرير و رموزها، و غير متعلق بقضية مطروحة على الجهات القضائية.

¹ انظر العبد عاشوري، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، مجلس الأمة، الجزائر، 2006، ص 58.

- ألا يكون السؤال نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عنه منذ مدة لا تقل عن ثلاثة (03) أشهر.
كما أجازت هذه التعليمات إمكانية تحويل السؤال الشفوي إلى سؤال كتابي بمبادرة من صاحبه، أو باقتراح من مكتب المجلس، و إمكانية سحب السؤال من قبل صاحبه. و ما يمكن ملاحظته من خلال ما ورد فيها ما يأتي:

- أنها مستمدة من الواقع أي من الممارسة، فجاءت لتعالج الإشكالات المطروحة خاصة في ظل التعددية الحزبية في المجلس و لتكتمل النظام الداخلي دون تقييد حق النائب في استعمال حقه الرقابي.

- أنها لم تميز بين السؤال الشفوي و السؤال الكتابي في الشروط التي حددتها، فالسؤالان متساويان.

- أنها حاولت معالجة بعض المسائل التي تضمن تطوير الأداء الرقابي كمسألة تحويل السؤال الشفوي إلى كتابي، هذا إما لطبيعة موضوع السؤال، أو لفوات ظروف طرحه و سببه، أو لتأخر الإجابة عنه لضمان حق النائب، فاقتضت بذلك على ما يخوله النظام الداخلي من صلاحيات لمكتب المجلس الشعبي الوطني، دون أن تتعرض لمسائل مشتركة بين هذا الأخير و الحكومة و التي قد يجد بعضها مكانه في تعليمات عامة للوزير الأول، أو في نص آخر و في ذلك على سبيل المثال: غياب عضو الحكومة المعني على أكثر من جلسة مبرمجة للإجابة عن الأسئلة الموجهة إليه، عدم حضور الوزير الأول بصورة منتظمة للإجابة عن الأسئلة الموجهة إليه، الإنابة المتكررة لأعضاء آخرين للإجابة مكان الوزير الأول أو الوزير المعني¹، رد عضو الحكومة المعني كتابة عن طريق وزارة العلاقات مع البرلمان بأن السؤال المطروح لا يدخل في صلاحية القطاع الذي يشرف عليه، دون أن يكون لهذه الوزارة أية صلاحية في تعديل وجهة السؤال، مصير الأسئلة خاصة الشفوية، التي لا يرد عليها خلال نفس دورة البرلمان و التي يصبح معظمها عديم الفائدة و الأثر.

2.1.2.1.1. الإجابة عن الأسئلة

عملا بأحكام المادة 134 من الدستور يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه، على الشكل الكتابي خلال أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي. و يودع الجواب حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة و يبلغ إلى صاحبه².

أما بالنسبة للسؤال الشفوي يتم الرد عليه، و في حالة فوات الوقت المطلوب فيه إعداد الرد، تتم الإجابة عليه من قبل الوزير أو الوزير الأول، لكن ماذا يحدث لو لم يحضر الوزير في الميعاد المحدد للإجابة عن السؤال الشفوي؟ كمبدأ عام يجب أن يحضر الوزير للإجابة عن السؤال في الميعاد، و إذ لم يحضر، و ليس ثمة من ينوب عنه يؤجل السؤال إلى جلسة تالية، لكن كيف يكون الوضع لو لم يجب الوزير على السؤال؟. الحقيقة لا يمكن إجبار الوزير على الإجابة عنه، غير أنه يجب أن يبدي سببا من السياسة العامة حال دون الإجابة عليه، أو يتعلق بالسياسة الخارجية، أو على أساس حجة من المصلحة الوطنية كالمسائل الخاصة بالدفاع، أو المفاوضات التي ترتبط بها الحكومة و هي مسائل دقيقة عادة ما يجيب الوزير بشأنها إجابة ماهرة دون التصريح بأسرارها، أو تجاهل أية تفرجات خاصة بها، و لكن غالبا ما يرفض الوزير الإجابة على أساس المصلحة العامة³.

أكد الدستور في مادته 134 على أنه إذا ارتأى إحدى المجلسين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجرى هذه المناقشة وفق الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

من خلال هذه المادة خول الدستور صراحة لكل مجلس اللجوء إلى هذه الوسيلة تكملة للسؤال، الذي كانت الإجابة عنه غير مقنعة في رأي أعضاء البرلمان، و هذه المناقشة لا تعني تحميل عضو

¹ انظر العبد عاشوري، مرجع سابق، ص 62. و المادة 134 من الدستور الجزائري لعام 1996. و المواد من 68 إلى 72 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق. و المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

² المادة 73 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

³ انظر د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص 60.

الحكومة المسؤولة و إنما الهدف منها يكمن في تعميق النقاش حول موضوع يعد هاما يتعلق عادة بقضايا عامة وسياسية.

أما عن كفاءات إجراء هذه المناقشة فأحالتها الدستور على النظام الداخلي لكل مجلس. وفي هذا الإطار نلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس الأمة اشترط لإجراء هذه المناقشة إيداع طلب موقع من ثلاثين (30) عضوا لدى مكتب المجلس، و هو نفس العدد المطلوب في إيداع الاستجواب دون تحديد شروط أو إجراءات أخرى¹.

أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فلم يتناول أصلا هذه المسألة، و يبدو أن هذا الأخير فضل العرف البرلماني باعتماد العدد المطلوب في إيداع اللائحة أي عشرون (20) نائبا و الخاصة ببيان السياسة العامة و التصويت عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين، و هو ما اعتمده فعلا في إجراء مناقشة جواب عضو الحكومة في الفترتين الرابعة و الخامسة. و لم يحدد النظام الداخلي لكل مجلس شروطا أو معايير لإجراء المناقشة لجواب عضو الحكومة و لا الترتيبات الخاصة بسير الجلسة.

قد يكون الأمر معقولا و مبررا بالنسبة لجواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي، حيث يقدر أعضاء البرلمان مدى استيفاء عناصر الجواب للسؤال المطروح، و لكن بالنسبة للجواب عن السؤال الكتابي كيف يتسنى لهم تقديره، و هم لم يطلعوا على السؤال و لا على الجواب؟ و كيف يتم إقناعهم بجدوى التصويت بالموافقة على إجراء المناقشة خاصة إذا كان السؤال متعلقا بقضية محلية أو مسألة محددة لا تكتسي طابعا عاما؟. و إذا كان من حيث الممارسة لم يحدث إلى حد الآن إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي فإن الأمر مع ذلك يحتاج إلى التفكير و الدراسة، لأنه حتى في حالة افتراض مناقشة جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي بعد نشره في الجريدة الرسمية لمداولات كل مجلس فإن ذلك لن يكون له أية أهمية لأن الجواب يكون دستوريا في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما من تبليغ السؤال، و صدور الجريدة مرتبط بالانتهاء من تحرير محضر الجلسة الذي ينشر وفق النظام الداخلي لكل مجلس في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ الجلسة، و مادام السؤال و الجواب لا يعدان جزءا من محاضر وقائع الجلسة، فإن نشرهما قد يتأخر، بغض النظر عن مدى بقاء مبررات طرحه قائمة².

من حيث الممارسة، و على مستوى المجلس الشعبي الوطني في الفترتين الرابعة و الخامسة، طبقت الفقرة الرابعة من المادة 134 من الدستور ثلاث (03) مرات، مرتان في الفترة الرابعة، و مرة واحدة في الفترة الخامسة و هي كالاتي:

- المرة الأولى: إجراء مناقشة للوضع الأمني في البلاد

بعد جواب رئيس الحكومة على سبعة (07) أسئلة شفوية تتعلق كلها بالوضع الأمني في البلاد تم إيداع لائحة موقعة من قبل مائة و اثنان و سبعون (172) نائبا لإجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة صادق عليها المجلس في 02 فبراير 1998. قد تدخل في مناقشة الموضوع خمسة و سبعون (75) نائبا. و تجدر الإشارة هنا إلى أن ستة (06) أسئلة كانت للمجموعات البرلمانية تم تقديمها طبقا للمادة 99 من النظام الداخلي (المؤقت) لسنة 1997 التي كانت تسمح لكل مجموعة برلمانية بطرح سؤال شفوي في كل جلسة و سؤال إضافي في نفس الجلسة، أما السؤال السابع فكان لنائب من حزب آخر ليست له مجموعة.

- المرة الثانية: مناقشة الوضع العام للبلاد

بعد جواب رئيس الحكومة أيضا عن سؤالين شفويين متعلقين بالوضع العام للبلاد، صادق المجلس بتاريخ 20 يونيو 2001 على لائحة لإجراء مناقشة عامة للموضوع، و قد تدخل في هذه المناقشة مائة و سبعة و تسعون (197) نائبا.

¹ انظر العيد عاشوري، مرجع سابق، ص 66.

² نفس المرجع السابق، ص 67.

- المرة الثالثة: مناقشة الوضع في العراق

بعد جواب عضو الحكومة عن سؤالين شفويين موجهين إلى وزير الشؤون الخارجية حول الوضع في العراق، صادق المجلس على لائحة لإجراء مناقشة عامة للموضوع بتاريخ 30 مارس 2003، و قد تدخل في هذه المناقشة مائة و خمسة (105) نائبا.

يتضح من خلال الممارسة أن إجراء المناقشة كان بناء على أجوبة عضو الحكومة عن أسئلة شفوية تكتسي طابعا سياسيا عاما و هاما في نفس الوقت، و إنه لم يقدم أي طلب أو اقتراح لائحة لمناقشة جواب عضو الحكومة عن سؤال يتعلق بقضية عادية أو محلية أو يتعلق بسؤال كتابي¹.

رغم كون هذا الإجراء يسمح بمناقشة واسعة حول الموضوعات المثارة و التي قد تضع الحكومة في وضع حرج بالفعل في بعض الأحيان؛ إذ قد تكون الآراء التي تطرح خلال المناقشة ذات طابع هجومي حاد، و مع ذلك، فإن هذا النظام لا يشكل خطرا على استمرارية الحكومة في الحكم، إذ لا يجوز أن تنتهي المناقشة بتحويلها إلى استجواب الحكومة، و من ثم سحب الثقة منها.

لكن ذلك لا يمنع بطبيعة الحال، أن تطرح الحكومة الثقة بها إذا قدرت ضرورة تدعيم موقفها في البرلمان، على إثر المناقشات التي دارت فيه، و ذلك بتقديمها بيانا عن سياستها العامة حول النقاط التي أثرت في البرلمان. و الواقع أن هذه المناقشة و لو أنها لا تنتهي بالتصويت على اتخاذ إجراء معين، إلا أنها لا تخلو مع ذلك من الفائدة إذ تكشف عن التوجهات الحكومية في المسائل التي تتم مناقشتها، و لكن كثرة هذا النوع من الأسئلة لا يترك المجال، في الحقيقة، للإجابة عن الأسئلة البسيطة، أي تلك التي تكون مجردة من المناقشة².

1.1.2.1.3. السؤال كآلية للرقابة البرلمانية على عمل الحكومة

تعتبر الأسئلة البرلمانية الشفوية منها و الكتابية - و إن كان الغرض منها هو مجرد الاستعلام و الوقوف على الحقيقة- وسيلة للرقابة على النشاط الحكومي بكافة صورته، مما يؤدي إلى الكشف عن كثير من التجاوزات و المخالفات التي تقع من الإدارات الحكومية المختلفة، و تسليط الأضواء عليها بهدف دفع الوزراء المختصين للتحرك نحو معالجة أوجه القصور بأداء الإدارات التابعة لهم.

هكذا و على سبيل المثال تسجل إحصائيات أشغال مجلسي البرلمان الجزائري نسب عالية في ممارسة و تطبيق آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية بالقياس مع تطبيقات بقية آليات عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. فخلال العهدة البرلمانية الثانية لنظام الثنائية البرلمانية في ظل التعددية السياسية (2001-2006) بلغت لحد جوان 2006 الأسئلة الشفوية و الكتابية في المجلس الشعبي الوطني ما يفوق عن أربعة مئة و عشرين (420) سؤالاً شفويا و كتابيا، بينما بلغت بمجلس الأمة - الذي يتشكل من مئة و أربعة و أربعين (144) عضوا- عدد الأسئلة الشفوية و الكتابية مئة و أربعة (104) سؤالاً³.

إذا أتينا للمقارنة بين السؤال الكتابي و السؤال الشفوي كآلية للرقابة البرلمانية على الحكومة فقد بينت تجارب استعمال هذه الوسيلة الرقابية بما فيها التجربة الجزائرية أن السؤال الكتابي هو في الغالب مجرد طلب استفسارات أو توضيحات أو معلومات من عضو الحكومة المعني، يمكن أن يكون في شكل مراسلة مباشرة دون المرور بالمجلس الذي ينتمي إليه عضو البرلمان، مع فارق بسيط يتمثل في نشر السؤال و الجواب عادة في الجريدة الرسمية لمداومات البرلمان أو الهيئة التشريعية، و لعل هذا النشر هو الذي يعطي أهمية للسؤال الكتابي سواء من حيث إضفاء الطابع الرسمي عليه أو من حيث إطلاع الناخبين على نشاط ممثليهم⁴. لكن رغم هذا تكمن أهميته في لفت نظر الوزراء حول مشاكل محلية أو مصالح مهنية بلغ بها البرلماني، و قد يكون له دور تقني لا يستهان به، فمن خلاله

¹ انظر العيد عاشوري، مرجع سابق، ص 68-69.

² انظر د. عادل الطبطباني، الأسئلة البرلمانية "نشأتها، أنواعها، وظائفها"، الكويت، الطبعة الأولى، 1987، ص 219.

³ انظر د. عمار عابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 142.

⁴ انظر العيد عاشوري، مرجع سابق، ص 67.

يمكن للبرلماني إثارة انتباه الوزير بأن بعض النصوص التنظيمية ليست مطابقة أو يطلب تفسير حول نص غير مضبوط أو غير واضح¹.

أما عن السؤال الشفوي و المجسد في السؤال و الجواب شفاهة و بشكل مباشر فإن آثاره أكثر أهمية ووقعا في البرلمانين و في الرأي العام بل و حتى على الحكومة، و قد ازدادت هذه الآثار بفعل وسائل الاتصال الحديثة و في مقدمتها البث المباشر لجلسات البرلمان المتعلقة بالأسئلة الشفوية، فأصبحت الأبعاد السياسية للسؤال أكثر وضوحا من خلال متابعة الرأي العام، و اهتمام الأحزاب السياسية، و حرص أعضاء الحكومة على أن تكون أجوبتهم دقيقة تتضمن معلومات متأكد منها².

لكن مع هذا، تواجه هذه الأسئلة - كآلية للرقابة على العمل الحكومي - عدة صعوبات أبرزها: صعوبة إحاطة آلية الأسئلة الشفوية و الكتابية بالعمل الإداري و الحكومي ذي الطبيعة التقنية، و القانونية، و التنفيذية، و الواقعية المعقدة و الصعبة، بالإضافة إلى مقتضيات و حصانات بعض الأعمال الحكومية. كل ذلك يقلل من فاعلية أداء آلية الأسئلة الشفوية و الكتابية. حالات التأزم و انعدام الانسجام بين السلطة التنفيذية و البرلمان و عدم احترام و تطبيق آليات التنسيق و الحوار و التشاور و التكامل الوظيفي المقررة في الدستور و القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية.

نظرا لارتباط آليات الأسئلة الشفوية بعوامل و حوافز شخصية، و نظرا لشفافيتها و تغطيتها الإعلامية المباشرة و المكثفة، فهي عرضة لنوازع و دوافع شخصية على حساب دوافع المصلحة العامة.

تطغى على آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية عيوب عدم الموضوعية و الحياد و الاستقلالية في بعض الأحيان و الحالات بسبب تغليب الاعتبارات السياسية و الحزبية الضيقة على حساب دواعي المصلحة العامة و أخلاقيات و قيم العهدة البرلمانية.

حادثة كل من التجربة الثنائية البرلمانية و التعددية السياسية، و عدم التحكم في الممارسة السياسية و البرلمانية الديمقراطية بصورة ناضجة و فعالة.

عدم ترسيخ سلوكات ثقافة الديمقراطية و أخلاقيات دولة القانون و المؤسسات³.
قد يكثر أعضاء البرلمان الذين ينتمون إلى أحزاب المعارضة من استخدام أسلوب الأسئلة البرلمانية كوسيلة للرقابة على النشاط الحكومي، و بالتالي تحقيق أكبر قدر ممكن من الإحراج السياسي لها. في حين أن أعضاء البرلمان المواليين للحكومة، أو المنتمين لحزب الأغلبية على وجه العموم قلما يلجئون إلى استخدام هذا الأسلوب، إذ أن لجوء بعض أعضاء حزب الحكومة إلى استخدامه إنما يعني وجود تصدع في حزب الأغلبية، أو على الأقل يدفع هذا الحزب إلى اتخاذ بعض الإجراءات ضد أعضائه الذين يتخذون مثل هذا الموقف⁴.

إن كان السؤال لا يتبعه أي أثر في مسؤولية الحكومة، لكن و مع هذا فكل عضو في البرلمان ملزم قانونا بالسهر على متابعة انشغالات المواطنين و تبليغها للجهات المعنية، و الوسيلة الأكثر إمكانية و الأكثر تعبيرا عن صدق اهتماماته هي توجيه الأسئلة بنوعها إلى أعضاء الحكومة كل حسب صلاحياته من خلال:

- متابعة نشاط الحكومة و الإجراءات المتخذة لإنجاز البرامج المقررة.
- معرفة مدى تنفيذ مخطط عمل الحكومة المصادق عليه.
- الوقوف على مدى قدرة الحكومة على إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة لا سيما على المستوى المحلي.
- تأكيد حرصه على متابعة مشاكل المواطنين في دائرته الانتخابية و على المستوى الوطني.
- الكشف عن مظاهر النقص و التقصير في هذا الميدان أو ذاك.

¹ Jean Cluzel, l'indispensable sénat, Economica, paris, 1998, p110-111-112.

² انظر العيد عاشوري، مرجع سابق، ص 68.

³ انظر د. عمار عوايدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 141.

⁴ للمزيد من التفاصيل انظر د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص من 212 إلى 229.

- البقاء على صلة بالناخبين من خلال حرصه على الإطلاع على مشاكلهم و السعي لحلها¹.

2.2.1.1. الاستجواب

يتقيد الاستجواب باتباع إجراءات حتى يكون أداة لرقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية.

1.2.2.1.1. إجراءات الاستجواب

لا بد من الالتزام بقواعد إجرائية عند تقديم الاستجواب و عند مناقشته لأن هذا يوفر البيئة الملائمة كي يمارس البرلمان دوره الرقابي بكفاءة و فعالية و يتيح للسلطة التنفيذية في الوقت ذاته الفرصة للدفاع عن سياستها و تقديم المعلومات الصحيحة حولها، وصولا إلى الرد الموضوعي عليه. و قد جرى العرف في برلمانات العالم على الالتزام الدقيق بهذه القواعد الإجرائية من أجل تقديم الاستجواب و مناقشته².

بالرغم من أنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب أعضاء الحكومة طبقا للمادة 133 من الدستور إلا أن طرحه يواجه صعوبات أهمها:

- يفهم من نص المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02 بأنه لا يمكن للبرلماني بمفرده مباشرة هذا الاختصاص الدستوري حيث المبادرة تكون من قبل مجموعة من البرلمانيين أي من المجلسين (ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة)، بالتالي لا يمكن للبرلماني أن يستجوب حكومة الرئيس بمفرده.
- طبقا للمادة 67 من القانون العضوي رقم 99-02 تستجوب الحكومة كهيئة و ليس كل وزير على حدى.

- ترك أمر انعقاد الجلسة العامة لغرض الاستجواب للاتفاق الذي يفترض أن يحصل بين مكتب المجلس و الحكومة، و لا بد على الحكومة أن تجيب في جميع الأحوال في خلال نصف شهر. و بالتالي ما هو الوضع القانوني للاستجواب إذا حصل في الأيام الأخيرة للدورة؟، و على أي حال فالمدة الزمنية تبدو كبيرة و لعل الهدف من وراء ذلك، تمكين الحكومة من حرية التحرك، و الثابت أن طول المدة يقلل بطبيعة الحال من حماس البرلمانيين، فالمدة المنصوص عليها تجعل الاستجواب يفقد أهميته، حيث يمكن أن يتجاوز الزمن و عليه فإن المشرع لم ينظر "الموضوع الساعة" من هذا الجانب³.

2.2.2.1.1. الاستجواب كألية للرقابة البرلمانية على عمل الحكومة

يعتبر الاستجواب من أخطر حقوق السلطة التشريعية في علاقتها بالسلطة التنفيذية، إذ يعتبر إنذار موجه من أعضاء السلطة التشريعية للحكومة لشرح عمل من أعمالها أو سياستها العامة⁴. و هو وسيلة من الوسائل التي يمكنه من سحب الثقة منها حيث أنه إذا نجح فإنه يؤدي إلى حجب الثقة عن الحكومة. لكن طرح الثقة لا ينحصر على الاستجواب فقط و إن كان من الأسباب الرئيسية لذلك؛ إذ يمكن أن يطرح موضوع الثقة دون استجواب⁵.

غير أن هناك عاملا يدخل في جعل الاستجواب من غير فعالية يكمن في استناد الحكومة إلى الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني فلا تستجوب أبدا إلا إذا شاءت و برضاها⁶. يعتبر الاستجواب كذلك أكثر شدة و قوة من الأسئلة الكتابية و الشفوية، لأنه يتضمن سؤالا مصحوبا باتهام و نقد و محاسبة للحكومة عن تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة الوطنية و في نطاق

¹ انظر العبد عاشوري، مرجع سابق، ص 63.

² انظر د. محمد سعد أبو عامود، الاستجواب و رقابة البرلمان على الحكومة، قضايا برلمانية، العدد 24، مصر، مارس 1999، ص 03.

³ انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري "دراسة مقارنة"، درا هومه، الجزائر، 2002، ص 541-542.

و المادة 66 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

⁴ انظر د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري "تحليل قانوني مقارن"، المؤسسة الجامعية للدراسات

و النشر و التوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1995، ص 383.

⁵ نفس المرجع السابق، ص 398.

⁶ انظر د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 113.

تطبيق مخطط عملها المصادق عليه من طرف البرلمان، الذي يعد ميثاقا و عقدا سياسيا بين البرلمان والحكومة¹.

من خلال القراءة المتأنية لما ورد في الدستور من أحكام تتعلق بأداة الاستجواب يتبين بأن المؤسس قدر ما للاستجواب من دور فعال. و من هذا المنطلق، فوسيلة الاستجواب هي أداة غير مؤثرة لانعدام الجزاء القانوني. فالغاية التي يتوخاها المؤسس الجزائري في إدراج وسيلة الاستجواب على هذه الحالة، هي أن يبين بأن الدستور ينطوي على أداة الاستجواب من جهة، و من جهة أخرى - أي بناء على فقدان هذه الوسيلة للفاعلية- سعى إلى تأمين ديمومة الحكومة في السلطة إلى أن يقبلها رئيس الجمهورية².

3.1.1. ممارسة البرلمان لسلطة التحقيق

يؤثر البرلمان على السلطة التنفيذية من خلال سلطته في إجراء التحقيق و على غرار الدستور الجزائري الذي خوله بمجلسيه صلاحية إنشاء لجان التحقيق لم يرد بدستور الولايات المتحدة الأمريكية و لا بتعديلاته ما يفيد منح الكونجرس سلطة إنشاء هذه اللجان إلا أنها موجودة في الواقع العملي. و يختلف تشكيل هذه اللجان في نظام كلا البلدين. و إن كانت لجان التحقيق أداة للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية فنجدها أكثر فعالية في الولايات المتحدة الأمريكية مما هي عليه في الجزائر.

1.3.1.1. أساس ممارسة البرلمان لسلطة التحقيق

يرجع أساس ممارسة البرلمان الجزائري لسلطة التحقيق إلى الدستور طبقا لأحكام المادة 161 منه، على نقيض دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي صمت في هذا المجال، لذلك يبدو التسليم للكونجرس بسلطة مراقبة السلطة التنفيذية و التحقيق في أعمالها موقفا متناقضا مع ما يؤمن به الفقه المصري و المقارن من أخذ هذا الدستور الأخير بنظرية الفصل بين السلطات.

إن ممارسة الكونجرس لهذه السلطة يمكن أن يكون غير دستوري إذا كان الدستور يأخذ بالفصل الجامد بين السلطات، و لكن حقيقة الأمر أن واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية قد آمنوا بنظرية الفصل بين السلطات على نحوها الصحيح الذي يمنح كل سلطة من السلطات الثلاثة في الدولة سلطة في رقابة بعضها البعض منعا من انحرافها نحو الاستبداد بحقوق و حريات الأفراد. بالتالي فإن سلطة التحقيق الممنوحة للكونجرس لا تعتبر خروجاً على الدستور بل تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات في الشق الخاص برقابة السلطات لبعضها البعض، و في ذلك تدعيم للرأي القائل بأن فصل السلطات الموجود في نظام الولايات المتحدة الأمريكية ليس فصلا جامدا بل فصلا مرنا يسمح بتعاون السلطات مع بعضها البعض كما يسمح لها برقابة بعضها البعض أيضا³.

مما يدعم وجهة النظر هذه الأحكام الصادرة من القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية و على رأسه المحكمة العليا، و التي جاءت متنسقة مع هذا الاتجاه الفكري لواضعي الدستور في نظرهم لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث اعترفت هذه الأحكام على نحو قاطع للكونجرس بسلطة التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية، باعتبار أن هذه السلطة تعد أمرا أساسيا لتمكينه من ممارسة سلطته في وضع التشريعات و تقرير الاعتمادات المالية اللازمة للسلطة التنفيذية و التعرف على مدى جدوى و كفاءة هذه التشريعات و الاعتمادات.

توسع القضاء في سلطة الكونجرس في التحقيق فجعلها تشمل جميع المجالات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، و غيرها من مجالات أعمال السلطة التنفيذية و لم يقيد في ممارسته لها إلا بقيد واحد و هو ألا تكون تلك الممارسة غاية في حد ذاتها بل بقصد استقصاء الحقيقة في شأن تنفيذ ما صدر عن الكونجرس من تشريعات أو اعتمادات مالية أو بقصد تحري ما قد تتطلبه المجالات السالفة الذكر من تشريعات أو اعتمادات مالية حتى يتمكن من القيام بدوره على الوجه الأكمل، و مع ذلك فقد تجاوزت لجان التحقيق المشكلة من الكونجرس حدود صلاحياتها في بعض الأحيان و قامت باتخاذ إجراءات بوليسية بل وصل الحد ببعضها إلى إدخال الرعب و الهلع في نفوس أبناء جيل كامل كاللجنة التي كان

¹ انظر د. عمار عابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 125.

² انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 534-547.

³ انظر د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي و الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مصر، 1999، ص 318.

رئيسها السيناتور "ماكرتي" خلال الخمسينات و التي شكلت عقب اكتشاف اعتناق بعض المسؤولين الحكوميين لمبادئ الشيوعية¹.

1.2.3.1.1. تشكيل لجان التحقيق، سلطاتها، و عملها

يمارس البرلمان سلطته في التحقيق على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق لجان خاصة ينشئها كل مجلس من البرلمان في الجزائر، أما في الولايات المتحدة الأمريكية يمكن أن تقوم به لجان خاصة كما يمكن أن تقوم به اللجان الدائمة في كلا المجلسين أو لجان مشتركة بين المجلسين. أما بالنسبة لسلطاتها و أعمالها فهي تقريبا متشابهة في نظام كلا البلدين.

1.2.3.1.1. تشكيل لجان التحقيق

طبقا لأحكام المادة 161 من الدستور الجزائري يمكن لكل مجلس من مجلسي البرلمان أن ينشئ - في إطار اختصاصاته و في أي وقت - لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة. يتم إنشاء لجنة التحقيق في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس المعني بوقوعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة. و لا يعين في هذه اللجنة النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشائها، و يعلم المجلس الذي أنشأ لجنة التحقيق المجلس الآخر بذلك. و لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الموضوع و الأطراف.

تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا و تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (06) أشهر قابلة للتמיד ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، و لا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثنا عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها². بينما يمارس الكونجرس سلطة التحقيق إما عن طريق اللجان الدائمة و التي ستتم دراستها لاحقا، أو عن طريق لجان خاصة تشكل للتحقيق في قضية معينة، أو عن طريق لجان مشتركة مؤلفة من أعضاء المجلسين أي ليس كما هو عليه الحال في الجزائر حيث تنشأ لجان خاصة لغرض التحقيق.

1.2.2.3.1.1. سلطات لجان التحقيق

تمنح لجنة التحقيق سواء في النظام الجزائري أو في نظام الولايات المتحدة الأمريكية سلطات تمكنها من حسن تادية دورها؛ إذ بدونها تظل عاجزة عن القيام بمهامها. فلها سلطات تمارس على الوثائق و المستندات، و أخرى تتعلق بالأشخاص، و ثلاثة تتصل بالأمكنة.

1.2.2.3.1.1. سلطات لجنة التحقيق المتعلقة بالوثائق و المستندات

تخول لجنة التحقيق سلطة الإطلاع على وثائق الإدارة، و الحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، و الكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها³.

1.2.2.3.1.1. سلطات لجنة التحقيق بالنسبة للأشخاص

يمكن للجنة التحقيق استدعاء كل شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهادته⁴. فيمكنها أن تستدعي الشهود و الخبراء و كبار الموظفين علاوة على الوزراء لمناقشتهم في شأن هذه القضية⁵.

جسدت المادة 83 من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان و الحكومة في النظام الجزائري هذه السلطة للجنة التحقيق، إذ يمكنها أن تستمع إلى أي شخص و أن تعين أي مكان كما يمكن لها أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق. و في حالة ما إذا كان ذلك الشخص أحد أعضاء الحكومة فلا يوجه طلب الاستماع إليه مباشرة و إنما يرسله رئيس كل مجلس،

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 319.

² المواد من 76 إلى 81 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

³ انظر د. محمد باهي أبو بونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 116.

⁴ نفس المرجع السابق، ص 117.

⁵ انظر د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 140.

حسب الحالة، إلى الوزير الأول، كما يضبط برنامج الاستماع إليهم بالاتفاق مع الوزير الأول. أما بالنسبة لإطارات المؤسسات و الإدارات العمومية و أعوانها يوجه إليهم الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها. يعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير، و تتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها¹. لكن المشرع لم يضع أي نص قانوني ينص على آثار التخلف². كما تبناها أيضا نظام الولايات المتحدة الأمريكية إذ يخضع جميع أعضاء السلطة التنفيذية من وزراء و رؤساء مختلف الأجهزة و المكاتب التنفيذية و قادة الجيش بل و حتى الأفراد العاديين لسلطة الكونجرس في التحقيق.

لكن لقد ثار خلاف حول هذا الوضع بالنسبة لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية و هل يخضع لسلطة الكونجرس في التحقيق أم يتمتع بحصانة تجاهها يستطيع بموجبها الامتناع عن المثل أمام لجان التحقيق و أن يحجب عنها ما يرى ضرورة الاحتفاظ بسريته من الوثائق و المعلومات و أن يأمر معاونيه من أعضاء السلطة التنفيذية بالامتناع عن الشهادة أو تقديم معلومات أو وثائق لها دون التعرض للعقوبات الجنائية المقررة لذلك.

انقسم الفقه في هذه النقطة الأخيرة إلى رأي مؤيد لها و آخر معارض، فأما أنصار الرأي الأول فهم يستندون إلى الحجج التالية :

- لم يثبت تاريخيا توقيع عقوبة جنائية على أي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية أو على الرئيس بسبب امتناع أحدهم عن المثل أمام لجان التحقيق أو امتناعه عن تقديم وثائق طلبتها، أو بسبب امتناع أي من أعضاء السلطة التنفيذية عن القيام بذلك بناء على أمر من الرئيس، رغم تكرار وقوع ذلك منذ عهد الرئيس جورج واشنطن.
- قررت المحكمة العليا أنه من حق الرئيس حجب الوثائق عن الكونجرس إذا كان ذلك ضروريا للمحافظة على سريتها متى كانت هذه السرية لازمة لتمكين الرئيس من الاضطلاع بسلطاته بطريقة فعالة (لقد كان هذا الحكم بسبب امتناع الرئيس نيكسون عن تقديم أشرطة تسجيل لبعض محادثاته للجنة القضائية إبان التحقيق في وقائع فضيحة "وترجيت").

أما أنصار الرأي الثاني أي الرأي المعارض، فهم يستندون إلى الحجج الآتية:

- تعد الحصانة من موروثات النظم الملكية التي تعتبر ذات الملك مصونة لا تمس.
- عدم وجود سند لهذه الحصانة في القانون.
- مبدأ الفصل بين السلطات لا يمنع من خضوع الرئيس لسلطة التحقيق حيث أن المقصود من هذا المبدأ قيام كل سلطة بممارسة الرقابة على غيرها من السلطات.
- ذريعة سرية الوثائق التي يتعلل بها الرئيس للامتناع عن تسليمها للكونجرس ذريعة فضفاضة يمكن للرئيس أن يدخل تحت لوائها نسبة كبيرة من الوثائق المتضمنة للمعلومات التي قد يرغب الكونجرس في الاطلاع عليها³.

لكنه يبدو و أن الرأي الأول هو الذي كانت له السيادة، إذ حرص كل من الرئيس "كندي"، "نيكسون"، و "جونسون" على تأكيد تمتعه بالحصانة إزاء إجراءات التحقيق التي تقوم بها لجان الكونجرس، و ذلك استنادا إلى مبرر عملي يتمثل في أن الرئيس يتولى مهمة التقرير في شأن العديد من الموضوعات ذات الطبيعة السرية و التي تقتضي المصلحة العامة للولايات المتحدة الأمريكية المحافظة على سريتها الكاملة، و هذا يعطي الرئيس السلطة في حجب وثائق تلك المعلومات عن الكونجرس و الامتناع عن المثل أمام لجان التحقيق بشأنها.

أما عن الجزاء المترتب عن عدم الامتثال للتحقيق فعلى خلاف ما هو عليه في الجزائر يتعرض الممتنعون عن المثل أمام لجان التحقيق على الرغم من استدعائهم، و كذلك من يتمتع عن تقديم ما تطلبه هذه اللجان من مستندات أو يرفض الإجابة على أسئلتها في الولايات المتحدة الأمريكية لإدانتهم

¹ المادة 83 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

² Pierre Avril et Jean Gicquel, droit parlementaire, Montchrestien, paris, 2^{ème} édition, 1996, p 243-244.

³ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 320.

جنائيا بتهمة إهانة الكونجرس، كما يعاقب جنائيا كل من يدلي بشهادة كاذبة أمامها و تصل عقوبة هذه الجرائم إلى حد السجن و الغرامة معا¹.

إن كانت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية تعترف بحق الكونجرس في ممارسته لصلاحيه التحقيق، لكنه نظرا للصلاحيات الواسعة التي يملكها الكونجرس في هذا المجال و التي تشكل خطرا على حرية الأفراد الخاضعين للتحقيق تسهر على أن يكون للأشخاص محل تحقيق أو استجواب حق التمتع بنفس الضمانات الممنوحة لهم إزاء السلطات الإدارية أو القضائية. فالمحكمة العليا تدخلت في العديد من الحالات من أجل وضع ضوابط في ذلك. ففي عام 1881 عاقبت الكونجرس في قضية "Kilbourn v. Thompson" كونه حبس الشاهد الذي رفض تقديم الوثائق الخاصة بالإفلاس كون هذا النوع من التحقيقات يدخل في اختصاص السلطة القضائية².

3.2.2.3.1.1. سلطات لجنة التحقيق على الأمكنة

تتمثل هذه السلطات في حق اللجنة في الانتقال إلى كل الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق و إجراء المعاينات اللازمة و القيام بالزيارات الميدانية التي يقتضيها التحقيق³.

3.2.3.1.1. عمل لجان التحقيق

إن تدوين أعمال لجنة التحقيق ضروري لحفظ و إثبات هذه الأخيرة و لإمكانية الرجوع إلى مناقشات الأعضاء و ملاحظاتهم للاستنارة بها في إعداد التقرير أو الرد عليها⁴.

بعد إعداد لجنة التحقيق لتقريرها في الجزائر يسلم إلى رئيس المجلس الذي تنتمي إليه و يوزع على إثر ذلك على أعضائه في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ استلام الرئيس التقرير، مع إمكانية تمديد هذا الأجل من قبل هذه اللجنة. و يمكن أن يقرر نشره كليا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتبه رؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة. يبيت فيه كل مجلس على حدا من دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا. و يمكن لكل مجلس عند الاقتضاء أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير و في حالة الموافقة ينشر التحقيق في الجريدة الرسمية للمداولات في غضون ثلاثين (30) يوما⁵.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية يمكن لأي عضو يتقدم بمشروع قرار يخول لإحدى اللجان طلب معلومات من رؤساء الإدارات التنفيذية، و جميع مشروعات القرارات هذه يجب أن تبلغ إلى المجلس في غضون أسبوع واحد من عرضها، و يرد عليها مسؤولو الإدارات إما مباشرة أو عن طريق الرئيس.

3.3.1.1. التحقيق أداة للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية

تعتبر لجان التحقيق من الوسائل الفعالة في ممارسة رقابة المعلومات البرلمانية، و الهدف من استخدام التحقيق البرلماني هو التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة و توضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام⁶. و عادة ما تتحرك هذه الآلية أو الوسيلة عند الشك أو عدم التأكد من أمر أو قضية ما أو في حالة شك إحدى مجلسي البرلمان في صحة و مصداقية المعلومات التي تقدمها الحكومة. إن إحساس الحكومة بالرقابة و المتابعة الميدانية لأعمالها و شعورها بأن البرلمان يتدخل في أعمالها كلما قامت إحدى لجان التحقيق بأداء المهمة الموكولة إليها، قد يؤدي إلى فشل لجان التحقيق

¹ حكم على مدير المخابرات الأمريكية في عهد الرئيس ريتشارد نيكسون بالسجن لمدة عامين مع وقف التنفيذ و غرامة قدرها ألف دولار لإدانته بالشهادة الكاذبة أمام اللجنة التي شكلت للتحقيق في أنشطت وكالة المخابرات المركزية. كما تمت محاكمة مستر براودر و خمسة من زملائه المتهمين بالشيوعية سنة 1950 لرفضهم الإجابة عن بعض أسئلة وجهتها إليه لجنة التحقيق البرلمانية و كانت العقوبة حبسهم سنة مع تسديد غرامة قدرها ألف دولارا لكل واحد منهم. انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 316.

² Yves Mény, politique comparée- les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, grande Bretagne, Montchrestien, paris, sans date, 5^{ème} édition, p 261-262.

³ انظر د. محمد باهي أبو بونس، مرجع سابق، ص 118.

⁴ انظر د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 141.

⁵ المواد 82-85-86 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق. و المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

⁶ و المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁶ انظر د. قائد محمد طربوش، مرجع سابق، ص 378.

في مهمتها أو على الأقل تعمل الحكومة عن طريق الأغلبية المناصرة لها في البرلمان في الحد من فاعلية لجان التحقيق أو الحد من تأليف مثل هذه اللجان أصلاً. و من ناحية أخرى قد ترحب الحكومة بالتحقيق و الاقتراحات التي تسفر عنه، و تتعاون مع لجان التحقيق أقصى درجات التعاون، حتى تتمكن من علاج الأوضاع السيئة الموجودة في مرفق من المرافق¹.

بالرجوع إلى نص المادة 161 من الدستور الجزائري و التي تنص على سلطة التحقيق نلاحظ بأنها أنت بمعيار مطاط و فضفاض في تحديد أهداف تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، فمن الذي يحدد أن قضية معينة ذات مصلحة عامة أم لا؟ و ما هو المعيار السليم و الحاسم لتحديد ذلك؟. الأصل في مهام لجان التحقيق البرلمانية بقاؤها دائماً ضمن ما هو مقرر في برنامج الحكومة المصادق عليه من طرف البرلمان و مضمون النصوص القانونية المصادق عليها من طرف البرلمان أيضاً².

لم يبين المؤسس الدستوري الجزائري كذلك الجزاء المترتب على إجراء التحقيق، و عليه فإن عدم تنصيبه على الأثر السياسي المترتب على إدانة تقرير لجنة التحقيق لوزير معين أو أحد المصالح الحكومية أو الحكومة بأكملها يجعل النص على إجراء هذا النوع الرقابي فارغ المحتوى. و الغريب في الأمر أن المجلس لا يناقش محتوى التقرير مهما كانت نتيجته و لا يصدر أية لائحة بمناسبةه و بمجرد تسلمه لنتيجة التقرير يناقش فقط و أحيانا مسألة نشره من عدمها، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الحكومة تستشار بشأن مسألة نشر التقرير. و من هذا القيد أو هذا الصمت على نتائج أعمال لجنة التحقيق من شأنه أن يضعف من قيمة هذه الآلية كأداة رقابية لعمل الحكومة حيث لا تؤدي إلى إثارة مسؤوليتها بصفة مباشرة و كل ما يمكن أن يحدث هو تقديم ملف تقرير اللجنة إلى القضاء في حالة ما إذا تبين حدوث تجاوزات غير قانونية و هذا ما حدث بالنسبة لقضية الستة و عشرون (26) مليار و ملف الغرفة الوطنية للتجارة³.

هكذا و على عكس ما هو عليه الحال في الجزائر فإن لجان التحقيق في الولايات المتحدة الأمريكية أداة قوية و فعالة في مراقبة السلطة التنفيذية، فهي محببة عند البرلمانيين كونها تمكنهم من التحقيق في مسائل عادة ما تكون حساسة⁴. و يترتب على ممارسة الكونجرس لهذه السلطة العديد من أوجه التأثير المباشر على السلطة التنفيذية و التي من أهمها:

- إصدار التوصيات التي ترى لجان التحقيق أنها مناسبة لمواجهة ما قد يتبين لها من أوجه الخطأ أو القصور في أعمال السلطة التنفيذية.
- إصدار الكونجرس للتشريعات المؤثرة على الكيفية التي تعمل بها السلطة التنفيذية بناء على توصيات لجان التحقيق.
- يمكن للكونجرس أن يصدر بناء على نتيجة تحقيقات لجانه، تشريع بإلغاء وزارة بأكملها أو أي جهاز إداري آخر أو سحب بعض الاختصاصات منه أو إلغاء بعض أقسامه و مكاتبه، كما يمكنه تحديد أسلوب جديد لاختيار رئاسة هذا الجهاز أو تطلب مواصفات جديدة فيمن يتولى هذه الرئاسة، و يقوم الكونجرس بذلك استناداً إلى سلطته في تنظيم الجهاز الإداري و إنشاء المناصب و تحديد اشتراطات شغلها⁵.
- بناء على سلطة الكونجرس في تحديد المبالغ المالية المخصصة للأجهزة الإدارية و تحديد أوجه إنفاق هذه المبالغ فإنه يمكن التحكم في نطاق أعمال هذه الأجهزة و أهداف نشاطها.
- تشكل تحقيقات الكونجرس وسيلة مهمة لإطلاع الرأي العام على أوجه القصور أو الفساد في الجهاز التنفيذي و عن المتسببين فيه، و ذلك عن طريق نشر التحقيقات و نتائجها علناً، حيث تكون معظم هذه التحقيقات متاحة للجمهور و تحظى بتغطية واسعة في أجهزة الإعلان.

¹ انظر د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 144.

² انظر د. عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 129-130.

³ انظر د. أحمد وافي و د. بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسات الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص 302-303.

⁴ Joël Mekhantar, op cité, p 509-510.

⁵ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 321.

و مما لا شك فيه أن إعلام المواطنين بالقضايا العامة و إثارة اهتمام الرأي العام بها يلقي ضغطا أدبيا و سياسيا غاية في القوة على السلطة التنفيذية لاتخاذ الإجراءات التي تدخل في حدود سلطاتها، بما يتفق و النتائج التي أسفرت عنها تحقيقات الكونجرس¹.
- اتخاذ إجراءات الاتهام و المحاكمة.

غنى عن القول أن تلك الآثار الناتجة عن ممارسة الكونجرس لسلطة التحقيق و الاستقصاء تمثل رقابة صارمة من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية يعارض القول بوجود فصل جامد بين هاتين السلطتين في نظام الولايات المتحدة الأمريكية، بل إن تلك الآثار لا تقل في نتائجها عن النتائج المترتبة على رقابة البرلمان للوزارة في النظام البرلماني (و الدليل على ذلك قيام الرئيس السابق "ريتشارد نيكسون" بتقديم استقالته إزاء ما كشفت عنه تحقيقات اللجنة التي شكلها مجلس الشيوخ ثم اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب من تورطه في فضيحة "وترجيت")، نظرا لعدم عضوية الرئيس أو الوزراء في الكونجرس، و نظرا لأن الرئيس و الوزراء قد لا ينتمون في كثير من الأحوال إلى الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية، و حتى في الحالات التي يحظى فيها حزب الرئيس بالأغلبية في الكونجرس فإن ذلك لا يحول دون الممارسة الفعالة لسلطة التحقيق نتيجة لعدم التزام أعضاء الكونجرس بخط حزبي صارم على نحو حزب رئيس هذه السلطة. و واقع الأمر يؤكد أن لجان التحقيق بالكونجرس تكاد تكون أقوى لجان تحقيق برلمانية على مستوى برلمانات العالم، و أن الكثير منها قد أدى دورا مهما لمعاونة الكونجرس في ممارسة اختصاصاته الرقابية².

2.1. وسائل التأثير غير المباشرة

تتجسد الوسائل غير المباشرة التي يؤثر بها البرلمان على السلطة التنفيذية، في دوره في تكوينها، و في مجال المعاهدات التي تبرمها، و في المجال العسكري.

1.2.1. دور البرلمان في تكوين السلطة التنفيذية

للبرلمان دور كبير في تكوين السلطة التنفيذية، إذ يتدخل في الولايات المتحدة الأمريكية و على عكس ما هو عليه الحال في الجزائر في اختيار الرئيس أو نائبه، كما له دور في حالة عجز الرئيس عن القيام بمهامه رغم الاختلاف القائم بين نظام البلدين في الجهة التي تقر حالة العجز و تلك التي تتولى استخلافه. و إن كان رئيس مجلس الشيوخ هو نفسه نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية فالأمر ليس كذلك في الجزائر؛ إذ لا يسمح الجمع بين رئاسة مجلس الأمة و رئاسة الحكومة. و له أيضا سلطة في الولايات المتحدة الأمريكية دون الجزائر في إنشاء أجهزة السلطة التنفيذية، و في تعيين أعضائها.

1.1.2.1. اختيار البرلمان للرئيس و لنائبه

يلعب الكونجرس و على نقيض البرلمان الجزائري دورا هاما في اختيار الرئيس و نائبه مما يؤكد رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

1.1.1.2.1. اختيار مجلس النواب للرئيس

يفوز بمنصب الرئاسة للولايات المتحدة الأمريكية المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من أصوات الهيئة الانتخابية أو المجمع الانتخابي الممنوحة لمنصب الرئيس بشرط أن يوازي هذا العدد الأغلبية المطلقة لأعضاء المجمع، كما يفوز بمنصب نائب الرئيس المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من أصوات المجمع الممنوحة لمنصب نائب الرئيس بشرط أن يوازي تلك الأصوات أيضا الأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء³. و قد لا يتمكن أحد المرشحين في الانتخابات الرئاسية من الحصول على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين الرئاسيين، ففي هذه الحالة يختار مجلس النواب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية من بين المرشحين الثلاثة الذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات على أن يكون

¹ تجدر الإشارة إلى أن الكونجرس لا يملك بناء على ما يتكشف له من نتائج تحقيقات اللجان أن يصدر قرارات بالعزل أو توقيف أي جزء على من يثبت خطاهم من أعضاء السلطة التنفيذية، و ذلك إلا إذا كان هذا الخطأ يشكل جريمة من الجرائم التي يمكن للكونجرس أن يتخذ ضد مرتكبيها إجراءات المحاكمة البرلمانية التي قد تنتهي إلى عزل عضو السلطة التنفيذية انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 322.

² نفس المرجع السابق، ص 323.

³ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 281.

لكل ولاية صوت واحد مهما بلغ عدد ممثليها، و يفوز المرشح الذي يحصل على الأغلبية البسيطة لمجموع الولايات¹. استعملت هذه الطريقة مرتين الأولى عام 1800 بالنسبة للرئيس "توماس جفرسون" والثانية عام 1824 بالنسبة للرئيس "جون أدامس". و منذ ذلك التاريخ لم تستعمل إطلاقاً لأن الحزبين الكبيرين يشكلان حالياً أداة آلية الانتخاب لينحيان بقوتهم العددية ووسائلهما المادية و المعنوية كل ترشيح ثالث، إلا أنه يبقى كاحتمال ممكن الحدوث².

إذا لم يتمكن مجلس النواب من انتخاب الرئيس بهذه الطريقة حتى ظهر اليوم العشرين (20) من شهر يناير من السنة التالية لسنة الانتخاب، يتولى الشخص المنتخب كنائب للرئيس ممارسة سلطات الرئيس حتى يقوم المجلس المذكور بانتخاب الرئيس الجديد³.

استناداً لما سبق يبدو جلياً أن السلطة التشريعية قد تساهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة في اختيار رئيس الدولة، و بالتالي سيكون للسلطة الأولى تأثير على الثانية، إذ لولاها لما أصبح هذا الأخير رئيساً للدولة.

2.1.1.2.1. اختيار مجلس الشيوخ لنائب الرئيس

أوكل دستور الولايات المتحدة الأمريكية إلى مجلس الشيوخ انتخاب نائب الرئيس من بين مرشحين حاصلين على أصوات الناخبين لهذا المنصب، و لا يعتبر اجتماع مجلس الشيوخ صحيحاً إلا بحضور ثلثي (3/2) أعضائه على الأقل مع ملاحظة أن المرشح لا يعتبر فائزاً إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس جميعاً. عملياً لم يتصدى لمهمة اختيار نائب الرئيس سوى مرة واحدة فقط و ذلك عام 1837.

في حالة ما إذا عجز مجلس النواب في انتخاب الرئيس و عجز مجلس الشيوخ عن انتخاب نائب الرئيس و انتهت مدة الرئيس السابق دون حل، فعلى الكونجرس أن يصدر قانوناً يبين الشخص الذي يوليه بصفة مؤقتة سلطات الرئيس حتى يتم انتخاب هذا الأخير أو يحدد الطريقة التي يتم بها انتخاب الشخص الذي سيقوم بهذه المهمة.

مما لا ريب فيه أن انتخاب الرئيس و نائبه بواسطة مجلسي النواب و الشيوخ، و ذلك بالإضافة إلى قيام الكونجرس بإصدار قانون يبين الشخص الذي يوليه سلطات الرئاسة مؤقتاً أو يحدد طريقة انتخاب الشخص الذي سيتولى هذه المهمة و ذلك في حالة عجز المجلسين عن انتخاب الرئيس و نائبه، يجسد الدور المهم الذي تلعبه السلطة التشريعية في تكوين قمة السلطة التنفيذية مما يتنافى مع القول بوجود فصل جامد بين السلطتين التشريعية و التنفيذية⁴.

2.1.2.1. دور البرلمان في غياب الرئيس

قد يعجز الرئيس عن القيام بسلطاته و مهامه خلال فترة رئاسته لأي سبب كان كالعجز العقلي أو الجسماني أو الأسر أو فقدان أثناء عملية عسكرية، فقد تفتن كل من الدستور الجزائري و دستور الولايات المتحدة الأمريكية لهذه الحالة و نظماً لها لكي لا تفقد مؤسسات الدولة توازنها، لكنهما تباينا فيما يخص حصر حالات العجز و في الجهة التي لها صلاحية تقرير حالة العجز، و الجهة التي تتولى استخلاف الرئيس في هذه الحالة، و في الجهة التي تعلن انتهائها.

1.2.1.2.1. حصر حالات العجز

لم يحدد دستور الولايات المتحدة الأمريكية الحالات الطارئة على الرئيس و التي تحول دون تمكنه من ممارسته لصلاحياته على عكس الدستور الجزائري الذي حددها في المادة 88 منه و هي حالة المرض الخطير و المزمّن، و هنا نتساءل عن مدى تطبيق هذه المادة في حالة ما إذا كان العجز لأسباب أخرى؟ و نقصد بها على وجه الخصوص حالة فقد أو الأسر لأن حالة الاستقالة و الوفاة قد تطرق

¹ جاء ذلك طبقاً للتعديل الدستوري الثاني عشر الصادر عام 1804، حيث كان الاختيار قبل ذلك يتم من الخمسة المرشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات، و قصد من هذا التعديل عدم فوز مرشح احتل مركزاً متأخراً للرئاسة. انظر د. علي يوسف الشكري، الأنظمة السياسية المقارنة، 2003، ص 235.

² انظر د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري و النظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، الطبعة الرابعة، 1989، ص 291.

³ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 282.

⁴ نفس المرجع السابق، ص 283-284.

لها المشرع الجزائري، فهل كان هذا مجرد سهو من قبله و بالتالي تطبيق المادة على جميع حالات العجز الأخرى؟ أم أنه بذكره لحالة المرض الخطير و المزمّن قصد تقييد هذه المادة على هذه الحالة فقط، و هنا ما هو الحل في حالة عجز الرئيس لأسباب أخرى عدا هذه الحالة الأخيرة؟ فالدستور الولايات المتحدة الأمريكية كان أعم من الدستور الجزائري باستعماله لعبارة تشمل كافة حالات العجز.

2.2.1.2.1. الجبهة التي لها صلاحية تقرير العجز

طبقا للمادة 88 من الدستور الجزائري، إذا استحال على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه بسبب مرض خطير و مزمّن يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لكي يتأكد من حقيقة المانع و يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع، أما عن إعلانه فيتم من قبل البرلمان المنعقد بمجلسيه المجتمعين معا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه.

عالج دستور الولايات المتحدة الأمريكية هذه الحالة في الفقرة الأولى من المادة 02 منه حيث قررت أنه في حالة عجز الرئيس عن القيام بسلطات و مهام منصبه، يؤول المنصب إلى نائب الرئيس و لكنها لم تحدد الجهة التي تقرر قيام هذا العجز. و قد كان من المستقر في ظل هذه المادة أن الرئيس ذاته هو الذي يملك السلطة في إعلان عجزه، و لكن هذه السلطة تبدو قليلة الأهمية للغاية، لأنه في حدوث أي حالة من حالات العجز فإنه في الغالب يعجز الرئيس عن إعلان ذلك بنفسه، وهذا ما حدث إبان حالة العجز التي أصابت الرئيس "جارفيلد" عام 1881 حيث فقد وعيه بالكامل مما أعجزه بالطبع عن إعلان قيام هذه الحالة به، بل إن الرئيس قد يكون قادرا على إعلان حالة عجزه و لكنه مع ذلك يمتنع عن هذا الإعلان، وهذا ما حدث مع الرئيس "ويلسون" إزاء حالة العجز التي أصابته عام 1919.

أدى هذا القصور في تنظيم هذه المادة إلى عدم تطبيقها في الحالات الثلاثة التي أصاب العجز فيها رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية حيث لم يقم نائب الرئيس بتولي مهام الرئاسة و إنما قام بها الوزراء (و هذه الحالات هي عجز الرئيس "جارفيلد" التي انتهت بوفاته عام 1881، و عجز الرئيس ويلسون عام 1919، و عجز الرئيس "إيزنهاور" عام 1957)، مما أدى إلى إجراء التعديل الدستوري الخامس و العشرين (25) لمعالجة ذلك القصور، و ظهرت الحاجة الملحة لإجرائه إثر عملية جراحية أجريت للرئيس إيزنهاور بقي خلالها فاقدًا للوعي لمدة ساعتين كانت البلاد خلالها بلا رئيس و الجيش بلا قائد¹.

طبقا للتعديل الدستوري المشار إليه فإن تقرير عجز الرئيس يكون من اختصاصه هو و ذلك بإعلان خطي يرسله إلى الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ و إلى رئيس مجلس النواب يوضح فيه عجزه عن القيام بواجباته و سلطاته، و هنا يقوم نائب الرئيس بممارسة واجبات و سلطات الرئيس دون تسليم منصب الرئاسة، حيث أن الدستور لا يسمح بوجود رئيسين أحدهما يعاني العجز و الثاني يمارس السلطة حتى يزول هذا العجز بإعلان جديد من الرئيس الأصل بالطريقة السابق ذكرها. و حتى لا يسيء نائب الرئيس استعمال هذا الحق و خوفا مما قد يكون في نفسه من طموح للرئاسة اشترط التعديل الدستوري المذكور أن يشترك معه في هذا الإعلان إحدى الهيئتين التاليتين:

- إما هيئة مكونة من أغلبية الوزراء.

- أو هيئة مكونة من عدد من الأطباء و علماء النفس و غيرهم.

إذا كانت الهيئة الأولى هي الأقدر على معرفة حقيقة الوضع نظرا لقربها من الرئيس إلا أنه يمكن لأعضائها أن يترددوا خشية من انتقام الرئيس منهم بعد زوال عجزه، ولذا كانت الحكمة من إيجاد البديل الثاني².

3.2.1.2.1. الجبهة التي تتولى استخلاف الرئيس في حالة عجزه

يتم استخلاف الرئيس في حالة عجزه عن القيام بمهامه سواء في الجزائر أم في الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الغرفة الثانية للبرلمان، لكن المشرع الجزائري كان أكثر دقة في مدة تولي هذا الأخير

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 285.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 286.

لهذا المنصب و المحددة بخمسة و أربعين (45) يوما و في حالة استمرار المانع بعد انقضاء هذه المدة يعلن عن شغور الرئاسة بالاستقالة و ما يترتب عن ذلك من آثار، و على عكس المشرع الجزائري فإن المشرع في الولايات المتحدة الأمريكية لم يقيد حالة العجز بمدة معينة و إنما تنتهي إما بالوفاة و هي حالة طبيعية و إما بإعلان الرئيس نفسه عن انتهاء حالة العجز، و عليه يمكن أن تستمر هذه الحالة لمدة طويلة تكون البلاد فيها تحت رئاسة رئيس مجلس الشيوخ، وهذا له ما يبرره كون رئيس مجلس الشيوخ هو نفسه نائب الرئيس المنتخب من قبل الشعب مباشرة.

لكن في حالة اقتران شغور منصب رئيس الغرفة الثانية للبرلمان مع شغور منصب الرئيس من يتولى استخلافه في هذه الحالة؟. طبقا لأحكام المادة 88 الفقرة السادسة من الدستور الجزائري فإنه يتولى مهام رئيس الدولة في هذه الحالة رئيس المجلس الدستوري إلى غاية انتخاب رئيس جديد. أما بالنسبة لدستور الولايات المتحدة الأمريكية فإنه صمت على النص على هذه الحالة، لذلك فقد ظل منصب رئيس مجلس الشيوخ باعتباره نائبا للرئيس شاغرا في حالة وفاته أو في الحالات التي يتولى فيها الرئاسة، و ذلك حتى نهاية فترة الرئاسة في وقتها المعتاد و انتخاب نائب الرئيس في الانتخابات الرئاسية للفترة التالية، وقد بلغت هذه المدة حوالي أربعة (04) سنوات إبان رئاسة "هاري ترومان"، مما أدى إلى صدور التعديل الخامس و العشرين (25) للدستور في عام 1967 حيث تضمن في الفقرة الثانية منه نصا يقرر أنه في حالة خلو منصب نائب الرئيس فإن الرئيس يرشح نائبا له على أن يتولى هذا المرشح منصبه بعد موافقة الأغلبية في كل من مجلسي النواب و الشيوخ. بمقتضى ذلك فإن نائب الرئيس يعين باتفاق بين الرئيس و الكونجرس، حيث يقوم الرئيس بترشيح من يراه أهلا لتولي المنصب شريطة أن يوافق عليه الكونجرس بمجلسيه بالأغلبية، و بالتالي فإن نائب الرئيس يتولى منصب الرئاسة في هذه الحالة ليس عن طريق الانتخاب كما هو الوضع المعتاد، و لكن نتيجة اتفاق بين الرئيس و الكونجرس بمجلسيه.

يتبين لنا مما سبق بأنه إن كان للكونجرس دور مهم في تعيين نائب الرئيس، فإن هذا الدور يتعاطم في حالة تولي هذا النائب لمنصب الرئاسة، مثلما حدث عام 1974 حين تولى الرئيس "جيرالد فورد"، و الذي كان معينا نائبا للرئيس بعد موافقة الكونجرس إثر استقالة النائب "اسيرو اجنيو" من الرئاسة خلفا للرئيس "ريتشارد نيكسون" الذي استقال من منصبه عقب فضيحة "وترجيت"، و ما يمكن قوله إن اختيار الرئيس في هذه الحالة- تم بعد موافقة الكونجرس مع تعارض ذلك مع مبدأ استقلال السلطات في نظام الولايات المتحدة الأمريكية.

أما في حالة ما إذا اقترن عجز الرئيس مع خلو منصب رئيس الغرفة الثانية فإن الأمر مختلف في نظام البلدين بالنسبة للجهة التي تتولى رئاسة الدولة في هذه الحالة، فبينما أوكلها المشرع الجزائري لجهة غير منتخبة تتمثل في رئيس المجلس الدستوري، أوكلها المشرع في الولايات المتحدة الأمريكية لجهة منتخبة تتمثل في رئيس مجلس النواب¹.

4.2.1.2.1. الجهة التي لها صلاحية تقرير زوال حالة العجز

يؤدي عدم زوال حالة عجز الرئيس في النظام الجزائري خلال خمسة و أربعين (45) يوما من إعلانها إلى إعلان استقالته وجوبا بنفس طريقة إعلان ثبوت عجزه.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية تزول هذه الحالة بإعلان من الرئيس نفسه إلى الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ و رئيس مجلس النواب يوضح فيه زوال حالة العجز ثم يباشر سلطاته (تطبيقا لذلك أعلن الرئيس "رونالد ريجان" و هو يستعد لدخول غرفة العمليات بالمستشفى لإجراء جراحة له بمحض إرادته عن قراره بتولي نائبه "جورج بوش" جميع سلطاته وواجباته الرئاسية بدلا منه ابتداء من اللحظة التي سيتم فيها حقه بمخدر الجراحة، و ظل هذا الأخير طيلة سبع (07) ساعات و خمسة و أربعين (45) دقيقة يتولى جميع سلطات الرئيس حتى أفاق الرئيس "ريجان" و استرد صحته معلنا ذلك)، و لكن في هذه الحالة الأخيرة يمكن الاعتراض على إعلان الرئيس في خلال أربعة (04) أيام من صدوره من قبل نائب الرئيس و إحدى الهيئتين المشار إليها سابقا

¹ نفس المرجع السابق، ص 287-288.

و التي تتدخل لتقرير حالة العجز، ذلك بإعلان مضاد موجه إلى الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ و رئيس مجلس النواب يوضح فيه استمرار عجز الرئيس و هنا تعود الكلمة النهائية للكونجرس الذي ينعقد لبحث هذا الأمر خلال ثمانية و أربعين (48) ساعة على الأكثر من وقت حدوث الاعتراض و إن لم يكن منعقدا بالفعل، ثم إن عليه أن يصدر قراره خلال واحد و عشرين (21) يوما من تاريخ تلقي الاعتراض أو تاريخ دعوته للانعقاد إذا لم يكن منعقدا، بواسطة ثلثي (3/2) الأعضاء لكل من المجلسين، مقررا إما وجود العجز فيستمر نائب الرئيس في مباشرة اختصاصات الرئيس بصورة مؤقتة، و إما عدم وجود العجز و بالتالي يسترد الرئيس سلطاته و يقوم بمباشرة واجبات وظيفته¹.

مما لا شك فيه أن إيكال مهمة الفصل في النزاع بين الرئيس و نائبه في هذه الحالة إلى السلطة التشريعية و تحديد من يتولى منهما سلطات و واجبات الرئاسة تتنافى مع مبدأ الفصل الجامد بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية.

3.1.2.1. الجمع بين مناصبي نائب الرئيس و رئاسة الغرفة الثانية للبرلمان

يمنع النظام الجزائري الجمع بين مناصبي رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول، أما في نظام الولايات المتحدة الأمريكية فقد أقرت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور عدم إمكانية تولي أعضاء الكونجرس للمناصب الحكومية.

لكن نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو نفسه رئيس مجلس الشيوخ، و هذا يعتبر استثناء من قاعدة استقلال كل سلطة بأفرادها و عدم اشتراك نفس الأفراد في أكثر من سلطة، تلك القاعدة التي تعتبر من الدعائم الأساسية لمبدأ الفصل بين السلطات، كما يمثل هذا الجمع بين مناصبي نائب الرئيس و رئاسة مجلس الشيوخ همزة وصل بين الكونجرس و رئيس الولايات المتحدة مما يساعد على التخفيف من حدة الخلافات التي قد تنشأ بينهما، كما يستطيع أيضا أن ينقل إرادة البرلمان إلى رئيس الدولة، الأمر الذي يحقق نوعا من التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية. و من خلال هذا الجمع بين المنصبين يتمكن نائب الرئيس من تمرير إرادة الرئيس في الكونجرس من خلال الصوت الذي يملكه و إن كان لا يمكنه استعماله إلا في حالة تعادل كفتا المقترعين و ذلك لترجيح إحداهما، فإنه كثيرا ما كانت هذه السلطة لدى تعادل الأصوات- مهمة جدا، ففي عام 1789 مثلا أدلى نائب الرئيس جون آدمس بصوته الذي أقر سلطة الرئيس في إقالة أعضاء الحكومة دون موافقة مجلس الشيوخ.

4.1.2.1. سلطة البرلمان في إنشاء الأجهزة التنفيذية

إذا كان إنشاء و تنظيم أجهزة السلطة التنفيذية في بعض الدول، مثل فرنسا، مصر، و الجزائر، مسندا إلى رؤساء تلك الدول حسبما تقضي بذلك دساتيرها، فإن الوضع مختلف تماما في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث استقرت تلك السلطة للكونجرس منذ نشأة الاتحاد الأمريكي².

يستند الكونجرس في ممارسته لهذه السلطة لنص الفقرة الثانية من المادة 02 من الدستور التي جعلت إنشاء المناصب التي لم يرد ذكرها في الدستور يكون بناء على قانون صادر من الكونجرس، ففي ظل نص الفقرة المذكورة يستأثر الكونجرس وحده بسلطة إصدار القوانين اللازمة لإنشاء مختلف المناصب الاتحادية غير تلك المنصوص عليها في صلب تلك الفقرة و بالتالي سلطة إنشاء الأجهزة التنفيذية الخاصة بتلك المناصب و تنظيمها و تحديد اختصاصاتها و طريقة عملها و تنظيمها و إلغائها أيضا.

بناء على هذه السلطة المخولة للكونجرس قام هذا الأخير بإصدار القوانين اللازمة لإنشاء العديد من الأجهزة التنفيذية المختلفة بدرجة يمكن معها القول إن الجهاز التنفيذي الحالي في الولايات المتحدة الأمريكية و كل الوزارات و غالبية الوكالات المستقلة و أيضا بعض الأجهزة التي يتكون منها المكتب التنفيذي للرئيس مثل مجلس المستشارين الاقتصاديين الذي أنشئ بموجب قانون التوظيف الصادر عام 1946، يعد في معظمه من خلق و تنظيم القوانين الصادرة عن الكونجرس.

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 292.

² نفس المرجع السابق، ص 289.

إذا كان الاتجاه المعاصر في الولايات المتحدة الأمريكية يتجه نحو الأخذ بفكرة تركيز السلطة و المسؤولية بالنسبة لعمل الوزارات و الأجهزة التنفيذية الأخرى بشتى أنواعها في يد رؤساء هذه الأجهزة – مما يتطلب تفويض الكونجرس للوزراء و رؤساء الأجهزة التنفيذية المختلفة سلطة وضع التعليمات الداخلية الخاصة بالأجهزة التابعة لكل منها و التي تتضمن وضع الهيكل التنفيذي لتلك الأجهزة للقيام بأداء الدور المطلوب منها بموجب القانون- فإن الكونجرس قد حرص في كل الأحوال على أن يحتفظ لنفسه بسلطة وضع الهيكل التنظيمي الكلي الذي يجمع مختلف الأجهزة التنفيذية¹.

مما لا شك فيه أن تلك السلطة المستقرة للكونجرس في إنشاء و تنظيم الأجهزة التنفيذية تعتبر سلاحا فعالا يشهره في مواجهة الأجهزة التنفيذية في حالة مقاومة أي منها لتوجيهاته و بالإضافة إلى تحكمه في إنشاء هذه الأجهزة و كيفية تشكيلها و مزايا العاملين فيها و اختصاصاتها، فإن الكونجرس يمكنه أن يجبر أي جهاز تنفيذي على الخضوع له و التوافق مع أفكاره عن طريق التهديد باقتطاع جزء من اختصاصه أو من خلال إلغاء بعض أقسامه أو سحب بعض ما يتمتع به من مزايا أو حتى إلغاء الجهاز كلية عند اللزوم، يساعد على ذلك ما تفرضه العديد من التشريعات على الأجهزة التنفيذية المختلفة من وجوب استشارة الكونجرس أو الحصول على موافقته السابقة بشأن بعض القرارات التي تصدر عنها أو الاحتفاظ للكونجرس بسلطة مراجعة هذه القرارات، و أيضا ما تتطلبه بعض التشريعات من ضرورة إبلاغ الكونجرس أو لجانته بالقرارات التي تصدر عن الأجهزة التنفيذية مع تقديم كل المعلومات المتعلقة بهذه القرارات، و الكل يؤدي في النهاية إلى تحكم الكونجرس في أعمال السلطة التنفيذية عن طريق مكانته شبه الكاملة على أجهزتها مما يتعارض مع القول بوجود فصل مطلق بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في نظام الولايات المتحدة الأمريكية.

5.1.2.1. سلطة البرلمان في مجال تعيين أعضاء السلطة التنفيذية

تستقل السلطة التنفيذية في الجزائر بتعيين أعضائها من دون أن يتدخل البرلمان في ذلك، بينما يشترك مجلس الشيوخ مع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في تعيين كبار الموظفين ماعدا هؤلاء الذين يقتضي الدستور طريقة أخرى لتعيينهم².

مما لا شك فيه أن اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في هذا المجال يعتبر تدخلا من السلطة التشريعية في مجال يفترض انفراد السلطة التنفيذية به و هو استقلالها بأفرادها، و هذا يتعارض مع القول بوجود فصل جامد بين السلطات في نظام الولايات المتحدة الأمريكية. و قد فرق الدستور بين ثلاثة أصناف من الوظائف، الصنف الأول هو وظائف الدرجات العليا و هم الوزراء، السفراء، القناصل، قضاة المحكمة العليا، القادة العسكريين الكبار، هؤلاء يتطلب تعيينهم اقتراح ترشيح الرئيس بموافقة مجلس الشيوخ، أما الصنف الثاني فهو وظائف الدرجات الدنيا، و تعيينات هذا الصنف تركت لرئيس الدولة وحده، أما الصنف الثالث فلا يمكن التعيين فيه إلا بقانون صادر من الكونجرس.

جرى العرف في الصنف الأول على أن يأخذ الرئيس رأي أحد أعضاء مجلس الشيوخ الممثل للولاية التي يراد تعيين الموظف فيها، قبل عرض اسم المرشح على مجلس الشيوخ الذي يوافق مستأنسا برأي هذا العضو بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين و هي الأغلبية التي تصدر بها كل قرارات هذا المجلس في الحالات التي لا يتطلب فيها الدستور أغلبية خاصة. و يعتبر هذا الرأي بالغ الأهمية لأنه إذا تجاهل الرئيس في ترشيحه رأي ممثل الولاية يتضاءل احتمال موافقة مجلس الشيوخ على هذا المرشح، و إلى جانب هذا العامل يتوقف نجاح ترشيح رئيس الدولة على عاملين آخرين يتمثل الأول في نوع العلاقة بين الرئيس و مجلس الشيوخ، فمما لا شك فيه أن انتماء رئيس الدولة لحزب الأغلبية في مجلس الشيوخ يكفل له نجاح ترشيحه، و يتمثل العامل الثاني بما يعرف بمجاملة الشيوخ و مقتضى هذا العامل أن أي عضو في مجلس الشيوخ ينتمي إلى حزب الأغلبية له أن يعارض في تعيين

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 290-291.

² Charles H. Baron, droit constitutionnel et bioéthique « l'expérience américaine », collection droit public positif, presse universitaire d'Aix-Marseille, 1997, p 12.

الموظف الذي لا يرغب فيه؛ إذ عادة ما يؤيده زملاؤه في هذه المعارضة من باب المجاملة¹، لذلك فمن غير الحكمة أن يرشح الرئيس شخصا غير مرغوب فيه في مجلس الشيوخ لأن هذا الترشيح محكوم عليه مسبقا بالرفض².

أدى هذا المسلك من جانب مجلس الشيوخ إلى اعتقاد جانب من الفقه أن المجلس قد تنازل عن حقه في هذا المجال و أن عرفا دستوريا نشأ يقضي بموافقة مجلس الشيوخ على ترشيحات الرئيس للوزراء، وهذا الرأي يناقض القواعد القانونية المستقرة، فلا يمكن للعرف الدستوري – في حالة نشوئه- أن يعدل نصا دستوريا قائما. لكن لا يزال هذا الحق قائما رغم ندرة استعماله، لأنه حق مقرر بنص دستوري و دليل ذلك ممارسة مجلس الشيوخ لهذا الحق عدة مرات بالإضافة إلى أن الدستور ذاته نص في الفقرة الثانية من المادة 02 في بندها الثاني على أن السبيل الوحيد لتخلي مجلس الشيوخ عن سلطته في الموافقة على بعض التعيينات هو أن يصدر الكونجرس قانونا ينص على إسناد التعيين في تلك المناصب للرئيس أو أية هيئة أخرى تمارسه منفردة³.

حصل في هذا المجال و في مناسبات عدة أن اعترض مجلس الشيوخ على ترشيحات رئيس الدولة لشغل وظائف في السلك الخارجي، لذا و تجاوزا لمجلس الشيوخ ابتكر الرؤساء الأمريكيين أسلوبا جديدا في تعيين أعضاء السلك الدبلوماسي و السفراء، يتمثل فيما يسمى بالمندوب الشخصي الذي يعتبر بمثابة مفاوض في الخارج يقوم بأعمال السفراء، و يعين بدون موافقة مجلس الشيوخ.

الجدير بالذكر أن الرئيس "جورج واشنطن" أول من عين مندوبا شخصيا، و لم يستمر الأمر طويلا، حتى أصبح عرفا ملزما رغم اعتراضات مجلس الشيوخ المتكررة، و كان الرئيس "فرانكلين روزفلت" من أكثر الرؤساء الذين اتبعوا هذا الأسلوب في التمثيل الخارجي⁴.

لقد واجه الدستور حالة عدم انعقاد مجلس الشيوخ مع تصادف خلو المناصب التي يلزم للتعيين فيها أخذ موافقة على هذا التعيين، حيث نص في نهاية الفقرة الثانية من المادة 02 على أنه: " للرئيس شغل جميع المناصب التي تشغر أثناء عطلة مجلس الشيوخ، و ذلك بأن يمنح ترخيصا بممارستها على أن ينتهي هذا الترخيص في ختام الدورة التالية لمجلس الشيوخ".

يستخلص من هذا النص الدستوري أن للرئيس حق تعيين من يشغل الوظيفة مؤقتا في هذه الحالة إلى أن يتم إقرار هذا الترشيح من قبل مجلس الشيوخ في دور الانعقاد التالي. و إذا حدث أن اجتمع مجلس الشيوخ و انفض دون أن يقر هذا الترشيح اعتبر ذلك رفضا له، و تنتهي آثار هذا الشغل المؤقت لتلك الوظيفة، و في حالة رفض المجلس على التعيين فإن هذا لا يمنع شاغل الوظيفة من الاستمرار في ممارسة سلطات المنصب حتى نهاية دورة انعقاد مجلس الشيوخ، و لا يوجد ما يمنع من أن يعود الرئيس بمجرد بدء عطلة مجلس الشيوخ للتعيين ثانية لذات الشخص بممارسة سلطات هذا المنصب.

يلجأ الرؤساء في الولايات المتحدة الأمريكية أحيانا إلى هذا الأسلوب إذا ما توقعوا معارضة مجلس الشيوخ لترشيحهم، هذا ما فعله الرئيس "ويلسون" عام 1914 حين عين السيدة "مارجري بلوم" خلال عطلة مجلس الشيوخ، و حين انعقد المجلس رفض هذا التعيين فانتظر الرئيس عطلة مجلس الشيوخ، حيث قام بتعيين نفس السيدة في ذات المنصب، إلا أن مجلس الشيوخ رفضه ثانية، فعاد الرئيس مرة ثالثة و عينها بمجرد فض مجلس الشيوخ لأعماله و قيامه بالعطلة. و لا يوجد أدنى خلاف على أن هذا المسلك من جانب الرؤساء ينافي المقاصد الدستورية و يتضمن خروجا على الأغراض التي ابتغاها واضعو الدستور من تخويلهم سلطة الوظائف العليا التي تخلو أثناء عطلة مجلس الشيوخ، حيث يؤدي اللجوء إلى هذا الأسلوب إلى إطلاق تحقيق أفراد الرئيس بالتعيين في المناصب التي يتعين لشغلها استشارة و موافقة مجلس الشيوخ أو تجريد هذه الاستشارة و الموافقة من قيمتها الحقيقية⁵.

¹ ترجع نشأة قاعدة مجاملة الشيوخ في بداية قيام الاتحاد الفدرالي، حيث لم يكن ميسورا للرؤساء معرفة مدى صلاحية المرشحين لوظائف الولايات المختلفة فكانوا يستشيرون الممثلين لها، و لقد تطور هذا الأمر حتى أصبح حقا ثابتا لهؤلاء الأعضاء يتعين على الرؤساء احترامه. انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 296.

² انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 232.

³ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 295.

⁴ انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 271.

⁵ انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 297.

هكذا و يثار التساؤل عن الهدف الذي ابتغاه واضعو الدستور من اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في تعيين الموظفين بالرغم من أن هذا الاختصاص يدخل في صميم عمل السلطة التنفيذية. إن هدف المشرع الدستوري من خلال إشراك مجلس الشيوخ الرئيس في تعيين الموظفين لم يكن في الواقع رغبة منه في تخفيف العبء عن هذا الأخير، بل كان هدفه منح السلطة التشريعية اختصاصا تستطيع من خلاله أن تباشر نوعا من الإشراف و الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، مما يعني عدم وجود فصل مطلق للسلطات في الولايات المتحدة الأمريكية.

يثار التساؤل أيضا بشأن الجهة المختصة بالعزل في حالة اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في صلاحية التعيين، فقد ثار خلاف بشأنها و ظهر اتجاهان ذهب الأول إلى وجوب اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في عزل الموظف تطبيقا لمبدأ من يملك التعيين يملك العزل، أما الثاني فذهب إلى أن رئيس الدولة هو الذي يتحمل المسؤولية عن أعمال الموظفين و حيث الأمر كذلك له صلاحية عزلهم على وجه الانفراد، و لا يصح تقييد صلاحيته هذه بموافقة مجلس الشيوخ لأن هذا الأخير لا يتحمل المسؤولية.

كان لرأي الثاني أن يسود حتى عام 1867 حيث نشب خلاف بين الرئيس "جونسون" و مجلس الشيوخ نتيجة عزل الرئيس لوزير الحرب دون استشارة مجلس الشيوخ، و ما كان من الكونجرس إلا أن أصدر قانونا يمنع بموجبه عزل أي موظف أو وزير دون الرجوع إلى مجلس الشيوخ¹. و لكن قد جرى العرف على أن يستقيل الرئيس بتعيين وزرائه و كذلك عزلهم، و أصبحت موافقة مجلس الشيوخ في شأنهم مسألة شكلية و تحصيل حاصل إذ لا نعد إلا رفض ثمانية (08) تعيينات وزارية خلال قرنين من الزمن². رغم هذا فعلى الرئيس أن يراعي ما تشترطه القوانين أحيانا عند عزل بعض كبار الموظفين مثل قضاة المحكمة الاتحادية العليا فلا يجوز عزلهم إلا بعد محاكمة جنائية أمام مجلس الشيوخ³.

2.2.1. سلطة البرلمان في مجال المعاهدات

أشرك كل من الدستور الجزائري و دستور الولايات المتحدة الأمريكية البرلمان في مجال المعاهدات، و ذلك رغبة منه في وضع نوع من الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية لكن مع وجود نوع من الاختلاف في نظام كلا البلدين، وهذا ما سيتم تبياناه من خلال التطرق لأهم المراحل التي تمر بها المعاهدة، و هي مرحلة التفاوض، و مرحلة الإقرار، و مرحلة التصديق.

1.2.2.1. مرحلة التفاوض

تختص السلطة التنفيذية في الجزائر وحدها بالتفاوض، و من هذا المنطلق ليس في وسع البرلمان أن يحدد لها الإطار الذي يجب ألا تخرج عليه أو الذي يجب أن تسير عليه هذه المفاوضات، و بالتالي تقوت عليه المشاركة مع المفاوض التنفيذي في وضع المعاهدة، و الاكتفاء بتقديمها له في شكلها الأخير⁴.

¹ نفس المرجع السابق، ص 234.

² Olivier Duhamel, la comparaison des systèmes politiques, France, sans date, p 206.

³ انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، 2004، ص 355.

⁴ انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 368.

بينما الأمر مختلف في الولايات المتحدة الأمريكية، مع التسليم بأن مرحلة المفاوضات من اختصاص الرئيس وحده و ليس هناك إلزام بمشاركة مجلس الشيوخ في هذه المرحلة إلا أن العرف جرى على أن يختار الرئيس بعض أعضاء مجلس الشيوخ البارزين للاشتراك في الوفود التي تقوم بإجراء المفاوضات بشأن المعاهدات المختلفة و ذلك حتى يضمن موافقة هذا الأخير على المعاهدة عند التصديق عليها¹.

1.2.2.2. مرحلة الإقرار

اشتراط الدستور الجزائري في مادته 131 موافقة مجلسي البرلمان على الاتفاقيات و المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية، و لقد حدد موضوعها في نفس المادة و هي تنحصر في اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم و التحالف و الاتحاد و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، مما يدل على أن رغبته اتجهت إلى إشراك البرلمان الرئيس في مجال المعاهدات حيث خوله صلاحية الموافقة على المعاهدات ذات الأهمية الوطنية، أما المعاهدات الأخرى التي لم يتم ذكرها في هذه المادة بمفهوم المخالفة و طبقا للمادة 77 الفقرة التاسعة من الدستور يكفي إبرامها و المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية دون إشراك البرلمان لكي تدخل حيز النفاذ.

لكن لم يحدد المشرع الجزائري الأغلبية المطلوبة لموافقة البرلمان على الاتفاقيات الدولية الموضحة في المادة 131 و اكتفى بذكر عبارة "... توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة" فهل يفهم أنه تتم الموافقة عليها بنفس طريقة إعداد القانون العادي، أي الأغلبية البسيطة في المجلس الشعبي الوطني و أغلبية الثلثين (3/2) في مجلس الأمة أم أنه قصد اشتراط الأغلبية البسيطة في كلا المجلسين، خاصة و أن الأغلبية عامل حاسم في إقرار المعاهدة لا سيما في إطار برلمان مكون من تعددية حزبية.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية إذا كان نص المادة 02 من الدستور واضح و صريح في ضرورة أخذ مشورة مجلس الشيوخ و التي يفترض بطبيعتها أن تكون قبل القيام بالعمل إلا أن العمل قد جرى على الاكتفاء بموافقة هذا الأخير على المعاهدة بعد عقدها فعلا، حيث فسر الأعضاء عبارة المشورة (advice) على أنها مرادفة لعبارة الموافقة (consent)، من حيث إمكانية حدوثها بعد عقد المعاهدة و انصرافها إلى نصيحة الرئيس بالتصديق فقط على المعاهدة لا إلى القيام بأية مرحلة أخرى من مراحل عقدها، و قد أكدت المحكمة العليا ذلك في حكم لها عام 1932.

من هذا المنطلق فقد تعرض انفراد مجلس الشيوخ بإقرار المعاهدات إلى النقد حيث رأى البعض في ذلك إخلالا بمبدأ التوازن بينه و بين مجلس النواب لأن مجلس الشيوخ يستطيع بإقراره لمعاهدة ما أن يأمر مجلس النواب بالموافقة على الاعتمادات اللازمة لتنفيذها.

اقترح البعض محاولة منهم لتفادي هذا النقد، أن يكون إقرار المعاهدات من سلطة مجلس النواب و مجلس الشيوخ معا خاصة و أن الأول هو الأكثر تمثيلا للرأي العام.

¹ حدث في عهد الرئيس ولسون أن رفض مجلس الشيوخ التصديق على معاهدة فرساي لرفض الرئيس اشتراك أعضاء المجلس في لجنة السلام المكلفة بعقد المعاهدة. ومن العجيب أن الرئيس ولسون كان من أشد المنادين بضرورة اشتراك أعضاء مجلس الشيوخ في مرحلة المفاوضات التي تجري لعقد المعاهدات، و ذلك عندما كان أستاذا بالجامعة إلا أنه لم يتبع ذلك المسلك بعد أن صار رئيسا للجمهورية. كما أنه مساهم للعرف المستحدث آنذاك شكل الرئيس ماك كينلي لجنة للتفاوض على الصلح من خمسة أعضاء كان من بينهم رئيس لجنة الشؤون الخارجية في مجلس الشيوخ و شيخان آخزان، و سار على ذات النهج الرئيس هاردينج بمناسبة المؤتمر البحري لعام 1930، و الرئيس فرانكلين روزفلت بمناسبة المؤتمر الاقتصادي في لندن عام 1933، و إنشاء هيئة الأمم المتحدة عام 1945، و ذهب جانب من الفقه إلى أن هذا العرف لم ينشأ إلا ضمنا لمرور المعاهدة في مجلس الشيوخ و اقترانها بموافقتهم. و قد انتقد البعض اشتراك بعض أعضاء مجلس الشيوخ في مرحلة المفاوضات خشية أن يفقدوا الحياد و الاستقلال عند التصويت على المعاهدة، فضلا عن مخالفة ذلك لروح الدستور نفسه، حيث إنه يحظر الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ و ممارسة المناصب الخاضعة لسلطة رئيس الجمهورية. لكن يرد على هذا الرأي بأن ليس في اشتراك عضو مجلس الشيوخ في المفاوضات ما يؤثر على حياده و استقلاله، إذ أنه بإمكانه الانسحاب في أي مرحلة من مراحل المفاوضات، إذا كانت غير متفقة مع المصلحة العامة التي يعمل من أجلها، كما أن اشتراكه في المفاوضات التمهيدية لإبرام معاهدة دولية لا يمكن إطلاقا أن يطلق عليه وصف التعيين في منصب حكومي. انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 302.

لكن موافقة كلاهما ضرورية لعقد المعاهدات التجارية و المعاهدات التي تكلف خزينة الدولة نفقات أو تنشئ رسوما أو ضرائب، و ذلك طبقا للنص الدستوري الذي يستوجب موافقتهما معا في كل ما يتعلق بالأمور المالية في الدولة¹.

أما عن الأغلبية المطلوبة لإقرار المعاهدات فقد حددتها المادة 02 الفقرة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية بموافقة ثلثي (3/2) الأعضاء الحاضرين. و تلعب هذه الأغلبية دورا مؤثرا في العلاقة بين الرئيس و الكونجرس و تزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية حيث أنها تقسح المجال لأقلية في مجلس الشيوخ من تعطيل أي معاهدة معارضة لها. فإذا كان عدد أعضاء مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية حاليا مائة (100) عضو فإن الجلسة يمكن أن تتعد بنصاب واحد و خمسين (51) منهم، فإذا عارض المعاهدة تسعة عشر (19) عضوا رفضت المعاهدة و هذا أمر متوقع و كثير الاحتمال خاصة و أن مجلس الشيوخ يحتوي على أعضاء من الحزبين الرئيسيين في البلاد، و أن نسبة كبيرة منهم قد تكون من الحزب المعارض لحزب الرئيس، و قد كان ذلك من أهم الأسباب التي دفعت الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية إلى اللجوء إلى الاتفاقيات التنفيذية، وهي التي لا تتطلب موافقة مجلس الشيوخ عليها.

إذا كان مجلس الشيوخ يملك السلطة في الموافقة على المعاهدة أو رفضها فإنه يملك السلطة في إدخال بعض التعديلات على بنودها كشرط لإصدارها، و قد أقرت المحكمة العليا ذلك و إن اشترطت ألا يكون هذا التعديل تاليا لموافقة المجلس كاملة عليها، حيث إن مثل هذا التعديل يعتبر باطلا. و في حالة موافقة الرئيس على التعديلات التي اشترطها مجلس الشيوخ فإنه يتم عرضها على الأطراف الأخرى للمعاهدة للحصول على موافقتها، فإذا تمت هذه الموافقة لم يعد من الضروري إعادتها مرة ثانية إليه، حيث أن اشتراطه لهذه التعديلات يعني موافقته المسبقة عليها مادام قد تم تطبيق الشروط المعدلة². و قد لا يرفض مجلس الشيوخ المعاهدة و لكن يدخل عليها تعديلات قد تغير من مضمونها الرئيسي و كأنه يرفضها، فحصل أن عدل مجلس الشيوخ في معاهدة عام 1897 و هي المعاهدة التي نصت على التحكيم كوسيلة لتسوية المنازعات، و كان التعديل الذي أدخله المجلس على المعاهدة غير من جوهرها و مضمونها حتى أصبحت و كأنها معاهدة جديدة غير تلك التي عرضت عليه.

3.2.2.1. مرحلة التصديق

التصديق على المعاهدة هو العمل الذي تتم به الموافقة الرسمية و النهائية للدولة عليها، و هذه السلطة مقررة للرئيس سواء في الجزائر أو في الولايات المتحدة الأمريكية. نص عليها المشرع الدستوري الجزائري في المادة 77 التي تتضمن صلاحيات رئيس الجمهورية و من بينها المصادقة على المعاهدات كما تطرق لها في المادة 131 بنصه على أنه: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، و معاهدات السلم.....".

شأنها شأن ما هو عليه الحال في النظام الجزائري لا تدخل المعاهدة حيز التنفيذ في الولايات المتحدة الأمريكية إلا بعد أن يصادق عليها الرئيس حيث تبقى له الكلمة النهائية بشأنها؛ إذ بإمكانه عدم التصديق عليها حتى بعد إقرارها من مجلس الشيوخ، لكن في الغالب لا يعرض الرئيس المعاهدة على المجلس إلا بعد الاتفاق الضمني على مضمونها، من هنا نجد أن مجلس الشيوخ أقر دون تعديل أربعة أخماس (5/4) المعاهدات التي عرضت عليه بين عامي 1787-1935، كما أقر هذا المجلس في الفترة من 1924-1930 106 معاهدة عقدت مع واحد و أربعين (41) دولة. و لكن هذا لا يعني أن الرئيس دائما ما يتفق مبدئيا مع هذا المجلس و قبل عرض المعاهدة عليه، فحصل أن رفض المجلس إقرار معاهدة بالغة الأهمية على الرغم من اعتقاد الرئيس بمرورها في المجلس، فحصل أن رفض المجلس الانضمام لمحكمة العدل الدولية عام 1926.

خول الدستور كذلك للرئيس صلاحية سحب المعاهدة المعروضة على مجلس الشيوخ قبل إقرارها أو إبداء الرأي فيها، و ليس لهذا الأخير مناقشة إلا ما يعرضه عليه، و للرئيس سلطة تقديرية

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 301.

² نفس المرجع السابق، ص 303-304.

كاملة في هذا الشأن إذ قد يتفاوض مع دولة أخرى على مشروع معاهدة معينة و لكنه يعدل عنها قبل عرضها على المجلس و ليس للمجلس إلا الاعتراض على ذلك¹.

يثار التساؤل حول الجهة التي لها الصلاحية في إلغاء المعاهدات، هل يفرد بها الرئيس أم يشاركه فيها مجلس الشيوخ على حد سواء مع صلاحية عقدها؟، لم ينظم الدستور هذه المسألة البالغة الأهمية و أمام هذا الصمت الدستوري يذهب جانب من الفقه إلى أن هذه الصلاحية يشترك فيها مجلس الشيوخ و الرئيس و يبني هذا الاتجاه رأيه على أساس أن من يملك الإبرام يملك النقض أيضا. لكن هذا الاتجاه لا يستند إلى أساس قانوني، و الواقع أن عرفا دستوريا عالج هذه المسألة و حول هذه الصلاحية للرئيس على وجه الانفراد، حيث مارس عمليا عدد من الرؤساء هذه الصلاحية و أعلنوا عن إلغاء معاهدات سبق و أن عقدت بموافقة مجلس الشيوخ، و هكذا ألغى الرئيس "كارتر" في عام 1980 معاهدة الدفاع المشترك المعقودة عام 1955 بين الولايات المتحدة الأمريكية و جمهورية الصين من دون أن يسعى للحصول على موافقة الكونجرس على هذا الإلغاء، كما يمثل هذا الإعلان إنهاء لشراكة الولايات المتحدة الأمريكية في المعاهدة المتعددة الأطراف.

3.2.1. سلطة البرلمان في المجال العسكري

أسند الدستور الجزائري معظم السلطات في المجال العسكري لرئيس الجمهورية. فله سلطة تكوين الجيش التي هي من اختصاص كل من رئيس الولايات المتحدة الأمريكية و الكونجرس، و له سلطة إعلان الحرب التي هي سلطة مشتركة بين رئيس الولايات المتحدة و الكونجرس، و إن كان البرلمان الجزائري لا يتدخل في المجال العسكري على عكس الكونجرس إلا أنه تم التقييد من صلاحيات هذا الأخير في هذا المجال لصالح السلطة التنفيذية.

1.3.2.1. سلطة البرلمان في تكوين الجيش

تكوين الجيش مهمة مسندة لرئيس الجمهورية في الجزائر طبقا للمادتين 77 و 78 من الدستور، فهو يتولى قيادة القوات المسلحة و يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، كما يعين في الوظائف العسكرية للدولة.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية و إن كان الرئيس هو القائد الأعلى للجيش فإن مهمة تكوين هذه القوات أسندت للكونجرس. إذ رأى واضعوا دستور الولايات المتحدة الأمريكية أن التنظيم الأمثل للشؤون العسكرية يقتضي تضافرا بين الكونجرس و الرئيس في تصريفها، بالرغم من أن تلك الشؤون تدخل في نطاق المجال التنفيذي، بالتالي يفترض انفراد السلطة التنفيذية بها طبقا لمؤيدي نظرية الفصل الجامد بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية.

في الحقيقة كان توزيع سلطة إدارة الشؤون العسكرية بين الرئيس و الكونجرس متماشيا مع ما آمن به واضعو الدستور من ضرورة وجود رقابة و توازن بين السلطات في نظام الولايات المتحدة الأمريكية، لذلك فبينما جعل الدستور من الرئيس قائدا أعلى للقوات المسلحة²، أسند للكونجرس طبقا للفقرة الثامنة من المادة الأولى منه العديد من السلطات التي تمكنه من مشاركة الرئيس و مراقبته إزاء مباشرته لسلطته هذه، فقد أوكله وحده تكوين هذه القوات، و تجهيزها بما يلزمها من عتاد، و تزويدها بالمال اللازم لتسليحها و بالذخيرة و مختلف أنواع العتاد، و تحديد أنواع الأسلحة و المعدات المختلفة التي تستخدم في القتال³. لكن أوجب عليه في نفس المادة و نفس الفقرة في بندها 12 عدم إصداره اعتمادات مالية لإعداد الجيش تزيد مدتها على عامين، لأن الاعتمادات المالية طويلة الأجل قد تجعل السلطة التنفيذية متحررة من سيطرة الكونجرس في هذا الصدد.

تكلمة لما جاء به الدستور أوضح القضاء في عدة أحكام له تفصيلات سلطة الكونجرس في تكوين الجيش و البحرية، حيث قضى بأنها تشمل سلطته في أن ينظم كيفية تكوين هذه القوات، وأن يحدد ممن تتكون، و أوجه استخدامها، و تحديد من يعفى من خدمتها، و تحديد سن الخدمة، و المكافآت، و فرض الخدمة على طوائف معينة كالأطباء مثلا، و إصدار قوانين التجنيد الإجباري.

¹ انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 263-264.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 306.

³ نفس المرجع السابق، ص 307.

لكن إن كان الكونجرس يمارس سلطاته في تكوين و إعداد القوات المسلحة بمفرده و بقدر كبير من الحرية وقت السلم، فإن الضروريات و الملابس التي تصاحب نشوب العمليات العسكرية قد تؤدي إلى تفويض الرئيس في ممارسة هذه السلطة أو حتى ممارسة بعض مظاهرها، حيث قد لا يكون هناك خيار في كيفية استخدامها.

2.3.2.1. سلطة البرلمان في إعلان الحرب

لا يتدخل البرلمان في الجزائر في إعلان حالة الحرب بل هي سلطة مخولة لرئيس الجمهورية و إن كان يعلنها بعد اجتماع مجلس الوزراء و استشارة المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، إلا أنه بالنسبة للهيئتين الأخيرتين استشارتهما ليست إجبارية من جهة، كما أنه يقوم باستشارة رئيسيهما بصفتهم الشخصية و ليس البرلمان ككل. و إن كان البرلمان يجتمع وجوبا فور إعلان هذه الحالة إلا أنه يتوقف العمل بالدستور و يتولى رئيس الجمهورية خلالها جميع السلطات¹.

أوكل دستور الولايات المتحدة الأمريكية سلطة إعلان الحرب للكونجرس²، و لا يملك الرئيس سوى طلب إعلانها برسالة يقدمها للكونجرس، و تعد الرسالة التي وجهها الرئيس "ماديسون" عام 1811 أول رسالة حرب توجه للكونجرس في تاريخ الولايات المتحدة حيث أشار فيها إلى تحرشات بريطانيا و طلب من السلطة التشريعية وضع الولايات المتحدة الأمريكية في حالة استعداد للحرب. لكن يبدو و أن رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية لم يكتفوا بالسلطات الدستورية الحربية الممنوحة لهم، فاهتدوا إلى أسلوب جديد يمنحهم صلاحية إشهار الحرب و بدون إعلان رسمي أطلق عليها اسم "الحرب غير المعلنة" و مقتضى أسلوبها، هو أن يتخذ الرئيس إجراءات تعد من الناحية الفعلية حربا و لا يبقى أمام الكونجرس إلا إعلانها فعلى سبيل المثال احتج الرئيس "ويلسون" على خرق بريطانيا و ألمانيا لقواعد الحياد بعبارة تتم عن تحول الولايات المتحدة الأمريكية تدريجيا إلى معاداة الألمان، و اتخاذ إجراءات تعد من الناحية العملية إعلانا للحرب على ألمانيا، و لم يبق أمام الكونجرس إلا أن يعلن الحرب بعد أن فوت عليه الرئيس أية فرصة للرفض. و في عام 1846 و بينما كانت المفاوضات بين الولايات المتحدة الأمريكية و المكسيك تدور حول إقليم يتنازع عليه الطرفان، أمر الرئيس "بولك الجيش بالزحف إلى الإقليم المتنازع عليه، و لما تصدت القوات المكسيكية له أعلن الكونجرس الحرب على المكسيك. و في عام 1990 وجه الرئيس "جورج بوش" الأوامر للقوات البحرية و الأسطول الجوي بالتوجه إلى الخليج في إثر دخول القوات العراقية الكويت، و بعد الضربة الجوية التي وجهتها قوات التحالف للعراق يومي 16 و 17 جانفي 1991 فلم يبق أمام الكونجرس إلا إعلان الحرب على العراق. و يذكر أن خمس (5/1) الحروب السبع (07) الكبرى في أمريكا أعلنت من قبل الكونجرس بفعل إجراءات اتخذها الرؤساء، و ارتبطت بسياستهم، و كان من شأن هذه الإجراءات تفويت فرصة الخيار على الكونجرس في إعلان الحرب أو عدمها. بالرغم من خوض الولايات المتحدة الأمريكية لعدد كبير من الحروب فإن أيا منها لم يبدأ بناء على إعلان الكونجرس فيما عدا حربين فقط هما الحرب ضد المكسيك عام 1812 و الحرب الأمريكية الإسبانية عام 1898.

نظرا لهذه التجاوزات التي قام بها الرئيس و احتياطا لاحتمال تجاوزات أخرى لصلاحياته الحربية، منع الدستور سحب الأموال من الخزينة و لأي غرض إلا بتشريع، كما حدد صلاحيات الكونجرس في منح الاعتمادات المالية لأغراض عسكرية بمدة أقصاها سنتين، و يبدو أن هذه الوسائل

¹ المادتان 95-96 من الدستور الجزائري لعام 1996.

² أما سلطة إنهاء الحرب فلم ينص الدستور على الجهة التي تملك تقريرها، إلا أن القضاء الأمريكي استقر على أنه يمكن إنهاء الحرب التي تخوضها الولايات المتحدة الأمريكية بمعاهدة سلام مع الخصوم أو بإعلان رسمي من الحكومة الأمريكية بإنهاء الحرب سواء صدر هذا الإعلان عن الرئيس نفسه أو عن الكونجرس في صورة قانون. كما أن القضاء الأمريكي أجاز لنفسه تقرير انتهاء حالة الحرب، إذا قرر أن ذلك هو الواقع الفعلي و إن من شأن عدم إعلان انتهائها - رغم أنها قد انتهت بالفعل- حرمان الأفراد من حقوقهم و حرياتهم الأساسية. انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 308.

لم تحد من تجاوز الرؤساء لصلاحياتهم العسكرية و من هنا بدأ البحث عن وسيلة أخرى تمنع الرئيس من تخطي صلاحياته الدستورية¹.

خلال الفترة الممتدة من 1971 إلى 1973 تبنى الكونجرس مشروعين هدفا إلى مطالبة الرئيس بإخبار الكونجرس بصورة مسبقة عن الأعمال الحربية التي في نيته اللجوء إليها، و تم تبني المشروع الأول عام 1971، الذي يقضي بضرورة تشاور السلطة التنفيذية مع الكونجرس قبل اتخاذ أي قرار يتم بموجبه استخدام القوات المسلحة في عمليات عسكرية خارج البلاد أما المشروع الثاني فقد تم تبنيه عام 1972 و يقضي بمطالبة الرئيس و السلطة التنفيذية عموما بوجوب استشارة الكونجرس بصورة مسبقة و قبل أن تقرر إدخال القوات المسلحة في عمليات عسكرية، أو قبل أن تعطي تعهدا دوليا بذلك، لكن هذه المشاريع لم يكن من شأنها الحد من سلطات الرئيس الحربية لأنها تركت له الخيار في اتخاذ مبادرات عسكرية مدتها ثلاثون (30) يوما بدون أخذ موافقة الكونجرس على أن يخبر هذا الأخير بشكل مستمر حول تطورات هذا النزاع.

كما اتفق أيضا مجلسا الكونجرس في 07 نوفمبر 1973 على إصدار قانون أطلق عليه قانون السلطات الحربية الذي يلزم الرئيس بأخذ رأي الكونجرس قبل إدخال القوات المسلحة في أي نزاع حربي إلا بموجب قواعد إعلان الحرب التي ينص عليها الدستور. لكن هذا القانون عاد و منح الرئيس صلاحية استخدام القوات المسلحة دون الرجوع إلى الكونجرس في حالة حدوث هجوم عليها، أو على أراضي الولايات المتحدة الأمريكية أو أملاكها أو إذا تعرض رعاياها للخطر. و الواقع أن الاستثناء الذي أورده القانون فسخ المجال واسعاً أمام الرئيس للتحايل عليه بأسره، إذ بإمكانه أن يستند في كل خرق له إلى حجة تعرض أراضي الدولة أو أملاكها أو رعاياها للخطر، لا سيما و أن تقدير الخطر أمر متروك له على سبيل الحصر دون الكونجرس، و حصل أن تدخلت القوات المسلحة في كمبوديا بناء على قرار منفرد صدر من طرف الرئيس بحجة حماية الرعايا الأمريكيين الموجودين في جنوب شرق آسيا، كما أقدم الرئيس "كارتر" على إرسال القوات المسلحة في سنة 1980 إلى إيران بحجة إنقاذ الرهائن المحتجزين فيها دون علم الكونجرس².

ربما كانت الوسيلة الأجدى للحد من تجاهل الرئيس للكونجرس عند اتخاذ الإجراءات العسكرية و الحربية، هي عدم منح الكونجرس الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ ما أقدم عليه، و لجأ الكونجرس إلى مثل هذه المعالجة مع الرئيس ترومان حينما رفض منحه الاعتمادات المالية اللازمة لتمويل نفقات إرسال القوات المسلحة إلى أوروبا لتدعيم قوات التحالف الأطنطي عقب تأسيسه.

لكن هذه الوسيلة هي الأخرى لم تحد من تجاوز الرئيس للكونجرس حينما يقدم على اتخاذ إجراءات عسكرية، لأن الرئيس يملك وسيلة مضادة لها، و هي الفيتو الرئاسي الذي يكفل له إسقاط أي قرار يصدر عن الكونجرس.

كحل وسط يرضي الطرفين الكونجرس و الرئيس، جرى العمل على التزام الثاني بإخبار الأول عن أي إجراء عسكري ينوي اتخاذه، مقابل تعهد الأخير بمنح الاعتمادات المالية اللازمة و لمدة محدودة، و مثل هذا الاتفاق و الذي حصل أول مرة حينما سمح الكونجرس للرئيس "نيكسون" باستخدام الاعتمادات المخصصة للهند الصينية لتمويل عمليات القوات المسلحة في كمبوديا لغاية 05 مارس 1973، مقابل تعهد الرئيس نيكسون بأخذ موافقة الكونجرس قبل أي عمل جديد يتخذه في الهند الصينية، كما اتفق الرئيس ريغان و الكونجرس على أن يمنح الثاني الأول اعتمادات مالية لمدة عامين ابتداء من عام 1982، لكن الكونجرس اتخذ قرار التمويل لمدة ستة (06) أشهر فقط، الأمر الذي دفع بالرئيس "ريغان" إلى الإسراع في اتخاذ قرار سحب القوات المسلحة من لبنان³.

3.3.2.1. تقييد سلطات البرلمان في المجال العسكري

كان لدخول عدد من رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية في حروب غير معلنة من جانب الكونجرس أثره في تورط البلاد في مغامرات عسكرية فاشلة انتهت كلها بعدم تحقيق أية مصلحة

¹ انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 275-276.

² نفس المرجع السابق، ص 277.

³ انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 278.

للشعب، الأمر الذي أدى إلى استياء عدد من أعضاء الكونجرس. لذلك فقد استغل الكونجرس المواجهة الخطيرة التي كادت تحدث بين الولايات المتحدة الأمريكية و الاتحاد السوفيتي عام 1973، إثر حرب أكتوبر بين الدول العربية و إسرائيل في إصدار قانون سلطات الحرب قيد فيه من سلطات الرئيس العسكرية تقييدا مهما وفرض عليه العديد من الالتزامات في ذلك المجال، و قد استند الكونجرس في إصداره لهذا القانون إلى حقه الدستوري في إصدار كل القوانين الضرورية و المناسبة لممارسة كل السلطات المخولة إلى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية أو إلى أي من إدارتها أو أعضائها¹.

تتمثل أوجه التقييد التي تضمنها القانون المشار إليه فيما يلي:

1.3.3.2.1. تحديد حالات استخدام الرئيس للقوات العسكرية

طبقا للفقرة الثالثة من المادة 02 من قانون سلطات الحرب المشار إليه تتمثل هذه الحالات في:

- إعلان الكونجرس للحرب.
- السماح للرئيس بذلك بناء على نص تشريعي صريح صادر من الكونجرس.
- حالة الطوارئ التي تنشأ بالهجوم على الولايات المتحدة الأمريكية أو على إقليمها أو ممتلكاتها أو قواتها المسلحة.

كما قضت الفقرة الأولى من المادة 02 من هذا القانون على أنه يجوز للرئيس إشراك القوات المسلحة في أي منازعة مسلحة أو أية مواقف تشير الظروف إلى أنها ستؤدي بهذه القوات إلى الاشتراك في نزاعات متوقعة استنادا إلى أية معاهدة سابقة أو لاحقة لهذا القانون إلا إذا أصدر الكونجرس تشريعا يقضي بتنفيذ أحكام هذه المعاهدة و يسمح صراحة بإدخال هذه القوات في المنازعات أو المواقف السالفة الذكر².

ثم أوضحت الفقرة الثالثة من المادة 02 من نفس القانون أن سلطة الرئيس تكون مقيدة على النحو السابق ذكره بالنسبة لتكليف أفراد القوات المسلحة بالقيادة أو التنسيق أو المشاركة أو مرافقة القوات المسلحة لأية دولة أجنبية حين تكون هذه القوات الأخيرة مشتركة في نزاع مسلح أو أي موقف يجعل هذا النزاع أمرا محتملا.

مما لا شك فيه أن ما تضمنه قانون سلطات الحرب فيما سبق قد قيد سلطة الرئيس في استخدام القوات المسلحة بدرجة كبيرة و أعطى للكونجرس دورا أساسيا في هذا المجال.

2.3.3.2.1. تشاور الرئيس مع الكونجرس

أوجب قانون سلطات الحرب على الرئيس أن يتشاور مع الكونجرس – إذا كانت الظروف تسمح بذلك- في أي نزاع مسلح أو أي موقف تشير الظروف إلى احتمال تحوله إلى مثل هذا النزاع، كما أوجب الرئيس التشاور مع الكونجرس بعد استخدامه للقوات المسلحة سواء أكان قد سبق له التشاور قبل استخدام هذه القوات أم لا، و هذا التشاور يكون مع قيادات مجلسي الكونجرس و لجانها التي تتصل أعمالها بهذا الموضوع، وليس مع جميع الأعضاء.

3.3.3.2.1. إلزام الرئيس بإبلاغ الكونجرس في حالة عدم إعلان الحرب

ألزم قانون سلطات الحرب الرئيس بأن يقدم تقريرا كتابيا خلال ثمانية و أربعين (48) ساعة إلى كل من رئيس مجلس النواب و إلى الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ إذا لم يكن هناك إعلان للحرب في الحالات الآتية:

¹ قبل هذا التاريخ كانت هناك عدة محاولات للحد من سلطة الرئيس العسكرية أبرزها:

- تشكيل الكونجرس لجنة عام 1861 للإشراف على إدارة الرئيس لينكولن للحرب الأهلية الأمريكية.
 - اقتراح مقدم إلى مجلس الشيوخ عام 1917 بإنشاء لجنة تابعة للكونجرس للتدخل في إدارة شؤون الحرب، إلا أن الرئيس ويلسون اعترض على ذلك الاقتراح مما أدى إلى واد.
 - اقتراح عام 1918 بإنشاء مجلس خاص للحرب لوضع الخطط اللازمة لسيورها و تنفيذ ما تتضمنه هذه الخطط من برامج، و قد اعترض الرئيس ويلسون على هذا الاقتراح أيضا مما أدى إلى عدم إقرار الكونجرس له.
 الجدير بالذكر أن الرئيس ريتشارد نيكسون استخدم سلطته في الاعتراض على ذلك القانون إلا أن الكونجرس أعاد إقراره بأغلبية ثلثي أعضاء المجلسين. انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 310.
² نفس المرجع السابق، ص 311.

- إشراك القوات المسلحة في نزاع مسلح أو في أية مواقف تشير الظروف بوضوح إلى أنها ستؤدي بهذه القوات إلى الاشتراك في نزاع مسلح¹.
- إدخال القوات المسلحة و هي مجهزة للقتال إلى أية دولة أجنبية (و لكن بالرغم من صدور هذا القانون فقد أقدم الرئيس جيمي كارتر على إرسال قوات الولايات المتحدة الأمريكية في شهر أبريل عام 1980 إلى إيران من أجل إنقاذ الرهائن الأمريكيين دون أن يعلم الكونجرس بذلك، و قد أثارت هذه العملية الفاشلة الكثير من أعضاء الكونجرس و الذين احتجوا على هذا التصرف).
- إرسال أعداد من قوات الولايات المتحدة الأمريكية مجهزة للقتال على نحو يزيد بصورة جوهرية من عدد قوات الولايات المتحدة الأمريكية الموجودة فعلا في أي من الدول الأجنبية.

4.3.3.2.1. سلطات الرئيس و الكونجرس إزاء استخدام القوات المسلحة دون إعلان

الحرب

حددت الفقرة الثانية من المادة 05 من قانون سلطات الحرب المدة التي يجوز للرئيس أن يدخل خلالها القوات المسلحة في نزاعات مسلحة أو أي موقف يحتمل أن يؤدي إلى اشتراكها في مثل هذه النزاعات في حالة عدم إعلان الكونجرس للحرب بستين (60) يوما تحتسب من اليوم التالي لتقديم الرئيس لتقريره عن ذلك إلى الكونجرس مع جواز مد هذه المدة بثلاثين (30) يوما إذا قرر الرئيس أن هناك ضرورة عسكرية لذلك، بالطبع ما لم يصدر الكونجرس قانونا بمد الفترة المسموح بها للرئيس. أما أهم السلطات التي قررها هذا القانون للكونجرس في المجال العسكري فقد جاءت بالمادة 05 الفقرة الثالثة منه و التي مكنت الكونجرس من أن يصدر قرارا متوافقا أي صادر عن المجلسين و لا يتطلب موافقة الرئيس- يأمر فيه الرئيس بسحب القوات المسلحة المشتركة في أي نزاع مسلح خارج الولايات المتحدة الأمريكية بدون إعلان للحرب و بدون تصريح تشريعي حتى و لو كان في أثناء مدة الستون (60) يوما المسموح بها للرئيس، وعلى هذا الأخير في هذه الحالة أن يمثل لهذا الأمر و يقوم بسحبها².

3.1. مسؤولية الرئيس أمام البرلمان

من أهم مظاهر استقلال السلطة التنفيذية هو انتفاء المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام السلطة التشريعية التي لا يمكنها عزله أو إرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة ولايته حتى و لو ثبت عدم كفاءته أو كفاءة سياسته. هذا ما أخذ به كل من الدستور الجزائري و دستور الولايات المتحدة الأمريكية، لكن لا يعني هذا عدم مسؤوليته إطلاقا؛ ففي الجزائر يتابع في حالة ارتكابه للخيانة العظمى و تتم محاكمته من قبل هيئة خاصة، على عكس الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية الذي يمكن متابعته إضافة إلى حالة ارتكابه للخيانة في حالة اتهامه بالرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى و تتم محاكمته من قبل الكونجرس.

1.3.1. مسؤولية الرئيس أمام البرلمان في الجزائر

لم يقرر الدستور الجزائري مسؤولية رئيس الجمهورية سواء المدنية، أو السياسية أو الجنائية ماعدا ما يتعلق بالخيانة العظمى.

لكن تثار مسؤوليته أمام الشعب و إن كان هذا بصورة غير مباشرة.

1.1.3.1. عدم مسؤولية رئيس الجمهورية المدنية، السياسية، و الجنائية

يظل رئيس الجمهورية في الجزائر غير مسؤول مدنيا و لا سياسيا و لا جنائيا عن الأعمال التي يقوم بها في إطار عمله أو بمناسبته، لكون أن هذه المسؤولية - خاصة منها السياسية- ترجع للحكومة التي توقع على كافة المراسيم التنفيذية.

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 312.

² نفس المرجع السابق، ص 313.

1.1.1.3.1. عدم المسؤولية المدنية

لم يحدد الدستور الجزائري - شأنه شأن الدستور الفرنسي لعام 1958- المسؤولية المدنية لرئيس الجمهورية؛ إذ أنه لا يمكن اعتباره موظفا بسيطا نظرا لصفته التمثيلية. و يعني انعدام المسؤولية المدنية لرئيس الجمهورية أنه لا يسأل عن التعويض على أية أضرار أحدثت بسبب أخطاء ناتجة عن قيامه بالنشاط الخاص بأعمال وظيفته، إذ أن الدولة هي التي تكون مسؤولة عن هذه الأضرار وفقا للشروط المحددة بواسطة القانون و القضاء¹.

2.1.1.3.1. عدم المسؤولية السياسية

لا يوجد أي إجراء دستوري يحرك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية لإجباره على الاستقالة. كما لا يمكن من الناحية القانونية إجباره على تقديمها سواء من قبل البرلمان أو من قبل الشعب².

أما عن سبب انتفاء المسؤولية السياسية للرئيس فهو راجع لكون الحكومة هي التي توقع كل المراسيم التنفيذية التي يتم من خلالها تطبيق القوانين وبالتالي فهي المسؤولة، لكن بالرغم من ذلك فإن الرئيس يتخذ قرارات لا تخضع لقاعدة التوقيع من قبل الوزراء لكنه رغم هذا يظل غير مسؤول سياسيا فهو يتخذ قرار تعيين و تنحية الوزراء، كما يتخذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني، و قد يلجأ للاستفتاء، كما له الحق في إخطار المجلس الدستوري³.

3.1.1.3.1. عدم المسؤولية الجنائية

يقصد بعدم المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية أنه لا يقاضى بسبب الجنايات أو الجنح التي تقع بسبب أعمال وظيفته. و ينتج عن ذلك أنه لا يمكن متابعته أو إدانته أمام المحاكم الجنائية العادية.

2.1.3.1. مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى

يتابع رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه للخيانة العظمى و تتم محاكمته من أجل ذلك من قبل هيئة خاصة تنشأ لهذا الغرض.

1.2.1.3.1. تحديد مدلول الخيانة العظمى

لم يبين الدستور مدلول الخيانة العظمى. فماذا تعني؟ وهل هي جريمة جنائية؟ أو جريمة سياسية أم أنها ذات طبيعة مختلطة؟ و نظرا لهذا الصمت فسننظر لتعريفات الفقه الفرنسي في هذا المجال. ذهب العميد "ليون ديغي" إلى أن الدستور لم يعرف الخيانة العظمى (يقصد به دستور 1875 الذي كان مطبقا في ذلك الوقت) و لم يحدد عقوبة الخيانة العظمى، و يترتب على ذلك عدم إدخال مخالفة معينة تحت هذا الوصف من ناحية، و عدم استطاعة مجلس الشيوخ توقيع أية عقوبة من ناحية أخرى. و لذلك يتعين على الجمعية الوطنية التي توجه الاتهام، و المحكمة العليا التي تتولى المحاكمة أن تقدر ان أولا ما إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى رئيس الجمهورية تكون خيانة عظمى أم لا.

يشير العميد "فيدل" إلى أن الخيانة العظمى فكرة ذات طابع سياسي لم تعرف قانونا. يقول الأستاذ "ميشيل هنري فابر" بأن الفقه يتفق بصفة عامة على أن الخيانة العظمى تتضمن كل انتهاك خطير من جانب رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية، و يرى أن المسؤولية الناتجة عنها ليست قانونية صرفة و إنما هي مختلطة سياسية و جنائية. و لهذا فإنها تبقى مجرد تهديد يلوح به ضد رئيس الجمهورية و لكنه لم يستخدم أبدا، و لهذا فإن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ليست فعلية.

أما عن الأستاذ "مارسيل بريلو" يذكر بحقيقة عدم تعريف قانون العقوبات للخيانة العظمى من ناحية، و أن إجراء المحاكمة يخص مجلسي البرلمان و القضاة حسبما يرون من ناحية أخرى⁴.

¹ انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1995، ص 224.

² انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 225.

³ انظر د. أمين شريط، مرجع سابق، ص 35-36.

⁴ انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 228-229.

يرى الأستاذ "جاك كادار" بأنه لا أحد يعرف ما هي الخيانة العظمى، لأنه لم يعط أي تعريف لها، و يتعين على القضاة أن يضعوا لها تعريفاً لمحاكمة الرئيس. لهذا فإن هذا النظام محل نزاع مثل جميع أشكال القضاء السياسي، و يبين هذا الأستاذ بأن إجراءات الخيانة العظمى هي الطريق الذي يسمح باتهام رئيس الجمهورية بتجاوز حدود المادة 16 من الدستور.

بينما يقول الأستاذ "جون جيكل" أن الخيانة العظمى تقوم كجريمة ذات طابع سياسي و محتوى متغير لم تعرف من الدستور، و يرى أنه يمكن تحليلها في مظهرين أساسيين، إهمال جسيم من الرئيس في أداء واجباته الملقاة على عاتقه و الموضحة في المادة 05 من الدستور من ناحية و حالة حدوث انتهاك صارخ للدستور من ناحية أخرى.

يعتبر الأستاذ "ديمترى جورج لاقروف" بأن الإدانة بالخيانة العظمى ذات طابع سياسي مؤكد، نظراً لأن تنظيم المحاكمة و توجيه الاتهام بواسطة البرلمان لم يتم تنظيمهما وفقاً لقانون العقوبات. هذا يسمح بإمكانية الاستعمال السياسي لهذه الإجراءات في حالة الخلاف الخطير و معارضة رئيس الجمهورية من جانب البرلمان. كما يرى أن الخيانة العظمى المنصوص عليها في الدستور تشبه في عدد من النقاط نظام الاتهام الموجود في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي يطبق على رئيس غير مسؤول كذلك لأسباب سياسية.

أما الأستاذ "باتريك أوقريه" يرجع عدم تعريف المادة 68 من الدستور للخيانة العظمى إلى استحالة التنبؤ مقدماً بالعمل الذي يرتكبه رئيس الجمهورية و يكون ذو خطورة كافية للإطاحة بمبدأ عدم المسؤولية. و يقول في موضع آخر أن المسؤولية السياسية للرئيس تتعلق بموافقته في استعمال حقوقه و ليس في خيانه و واجباته. فقد يكون السبب جنائي، أو معنوي، أو سياسي صرف، و لكنه يهدف إلى غاية معينة، فالغاية المستهدفة هي التي يعتد بها في تكييف المسؤولية.

أخيراً يؤكد "الأستاذ أنتيد مورو" على وضوح الطابع المختلط (السياسي- الجنائي) لمسؤولية الرئيس الاستثنائية من خلال إجراءات الاتهام و المحاكمة.

يتضح من العرض السابق لأراء فقهاء القانون الدستوري في فرنسا أنه نظراً لعدم تعريف الخيانة العظمى في الدستور أو في قانون العقوبات، فقد حاول الفقهاء تحديد مضمونها الذي يتلخص في الإهمال الشديد في أداء التزامات الرئيس و واجباته الدستورية، أو خرقه لأحكام الدستور.

بناءً عليه يتبين أن الاتجاه الفقهي الراجح يؤكد على غلبة الطبيعة السياسية على جريمة الخيانة العظمى لعدم وضع تعريف لها من المشرع الدستوري أو المشرع العادي من ناحية، و طبيعة إجراءات الاتهام و المحاكمة من ناحية أخرى¹.

2.2.1.3.1. إجراءات المحاكمة بالخيانة العظمى

طبقاً للدستور الجزائري فإن الرئيس يحاكم في حالة ارتكابه للخيانة العظمى من قبل المحكمة العليا للدولة، أي من قبل هيئة تنشأ خصيصاً لهذا الغرض و ليس من قبل البرلمان و بالخصوص المجلس الشعبي الوطني المنتخب من قبل الشعب. و رغم ذلك فإن المشرع الدستوري لم يحدد تشكيلة هذه المحكمة و لا الإجراءات المتبعة من أجل هذه المحاكمة و لا العقوبة المقررة في حالة إدانة بهذه الجريمة تاركاً بذلك لهذه المحكمة السلطة التقديرية في ذلك.

3.1.3.1. المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية أمام الشعب

إذا كان الدستور لا ينص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان ممثل الشعب أو أمام الشعب نفسه، فإن ما من شك بأن انتخاب رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة من قبل هذا الأخير يجعله مسؤولاً أمام هيئة الناخبين و ذلك في ثلاثة مناسبات، تقع الأولى عند إعادة انتخابه، أما الثانية فتحدث عند إجراء الاستفتاء الشعبي، بينما تكون المناسبة الأخيرة في حالة إجراء الانتخابات التشريعية².

¹ نفس المرجع السابق، ص 230-231.

² نفس المرجع السابق، ص 271.

1.3.1.3.1. إعادة انتخاب رئيس الجمهورية

يعتبر إعادة انتخاب رئيس الجمهورية، بصفة عامة، مناسبة تثار فيها مسؤوليته. فعندما يتقدم الرئيس للحصول على مدة رئاسة جديدة عن طريق الاقتراع العام، فإن ذلك يعني دعوة الناخبين للحكم على أعماله السابقة من أجل تجديد الثقة به. لكن إعادة الانتخاب لا يعني أنه نظام للمسؤولية يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية، ولكنه يتعلق ببساطة ببداية ونهاية الولاية لنفس الوظيفة، وعلى كل حال فإن هذا النظام للمسؤولية يفترض أن تكون المدة النيابية قصيرة حتى يكون فعالاً¹، لأن طول مدة الرئاسة يجعل من العسير اعتبار إعادة انتخابه مناسبة لإثارة مسؤوليته ومحاسبته عن أعماله طوال سنوات مدة ولايته المنصرمة. كما أنه حتى عند إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله السابقة، فإن العقاب يتمثل في عدم الموافقة على إعادة انتخابه فقط لأن مدة الرئاسة السابقة قد انتهت.

2.3.1.3.1. الاستفتاء الشعبي

يقصد بالاستفتاء طرح أمر من الأمور على الشعب لأخذ رأي فيه إما بالموافقة أو بالرفض، فهو يعتبر صورة من صور ممارسة السلطة من قبل الشعب بطريقة مباشرة، كما أنه وسيلة قانونية يلجأ إليها الرئيس للاتصال مباشرة بالشعب ليستطلع رأيه حول بعض الأمور الهامة في حياة الدولة والتي يرى أنه من الضروري الرجوع بشأنها إلى الشعب، فهو بذلك يشكل وسيلة بيد الرئيس تمكنه من اللجوء إلى التحكيم الشعبي حول بعض القضايا الهامة التي لا تلقى إجماعاً بين الحكومة والبرلمان. ما يهم في هذا المجال هو الاستفتاء التشريعي، الذي يكون الغرض منه إقرار قوانين من قبل الشعب بصفة مباشرة دون المرور بأي إجراء آخر².

نصت المادة 07 من الدستور الجزائري على أنه: "..... لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"، و نصت المادة 77 من نفس الدستور المعدلة بموجب القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري في فقرتها العاشرة على ما يلي: "يمكنه (أي رئيس الجمهورية) أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"³.

من خلال هذين النصين يتضح بأن الدستور منح هذا الحق لرئيس الجمهورية من دون أي قيد، فله سلطة تقديرية في ذلك⁴. و من الملاحظ أن النص الثاني أتى غامضاً لما نص على أن رئيس الجمهورية يمكن أن يستفتي الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، وهو تعبير غامض للغاية، ذلك أن القضايا ذات الأهمية الوطنية كثيرة ومتنوعة، فقد يرى الرئيس في إبرام تعهد دولي قضية ذات أهمية وطنية، وقد يرى في إحداث مؤسسة عمومية قضية ذات أهمية وطنية، ... الخ. و هذا الغموض يساعد على توسيع مجال تدخل رئيس الجمهورية في الاستفتاء الدستوري، و طالما أنه ليس هناك تحديد من قبل المشرع الدستوري⁵. فالدستور منح هذا الحق للرئيس وحده و لم يتضمن إمكانية إصدار النص الذي وافق عليه ممثلوا الشعب بمبادرة منهم. و قد يعود هذا الأمر إلى التخوف من الحد من سلطات المؤسسة التنفيذية و زيادة صلاحيات المؤسسة التشريعية عن طريق هذه المبادرة. فقد يكون اللجوء للاستفتاء وسيلة لإبعاد البرلمان عن مسألة كان بإمكانه أن ينظر فيها. ذلك لأنه في حالة لجوء رئيس الجمهورية إليه يكون قد فضل تدخل الشعب مباشرة بدلاً من تدخل البرلمان لإقرار قانون معين. و بما أن الاستفتاء حول مشاريع القوانين ممكن في أي وقت، فيمكن للرئيس أن يمارس ضغوطات فعالة على مجلسي البرلمان من خلال تهديده باللجوء للاستفتاء في حالة رفضه المصادقة عليها⁶.

القيد الوحيد الذي أورده الدستور على حق الرئيس في اللجوء للاستفتاء، هو عدم جواز اللجوء إليه خلال مزاوله الرئيس بالنيابة لمهامه. لكن لم يوضح ما إذا كان من الجائز الاستمرار في إجراءات

¹ انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 272.

² انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، المملكة المغربية، الطبعة الأولى، 2001، ص 348.

³ د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 352.

⁴ Joy F.Tabet, la faculté d'empêcher du de l'état de s'opposer aux lois, France, 1^{ère} édition, 2001, p 116-117.

⁵ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 352.

⁶ Jacques Cadart, op cit, p 1135.

الاستفتاء تم الإعلان عنها قبل حدوث الشغور في منصب الرئيس و قبل انتهائها. يرى بعض الفقه الدستوري الفرنسي جواز ذلك¹.

يتبين مما سبق بأن الدستور قد منح الرئيس إمكانية تجاوز إرادة البرلمان من خلال اللجوء للاستفتاء، لكن أوكله إمكانية عدم اللجوء للإرادة الشعبية في حالة إصدار النص المتضمن التعديل الدستوري من خلال إشراك المجلس الدستوري في ذلك طبقاً للمادة 176 من الدستور التي تنص على أنه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع تعديل دستوري لا يمس البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، و حقوق الإنسان و المواطن و حريتهما و لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية، و علل رأيه..." و يعد هذا طريق آخر للمصادقة على النص المعدل بإدخال هيئة أخرى إلى جانب الشعب يمكنها الموافقة على النص المقترح للتعديل.

غير أن هذا الأسلوب مقرون ببعض الشروط و القيود أهمها:

- موافقة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلسي البرلمان.
- إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية قبل إصدار النص.
- رأي المجلس الدستوري المعلل على النحو السابق بيانه.

لكن على الرغم من توفر الشروط الثلاثة السالف ذكرها إلا أن هذه الإمكانية مفتوحة فقط لرئيس الجمهورية الذي يملك سلطة تقدير إصدار النص أو عرضه على الاستفتاء الشعبي الذي يبقى مرتبط بإرادة رئيس الجمهورية أو بإرادة البرلمان إذا وافق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه، غير أن الواقع يبين أن الرئيس فضل الاعتماد على إرادة الشعب في مختلف عمليات التعديل (1988، 1989، 1996). و لكن من جهة أخرى إذا تحقق الاستفتاء الإلزامي أو الاختياري يخشى من ذلك أن يحول معناه الحقيقي من طرف الحكام، فعوض أن يدعى الشعب للمصادقة على الإجراءات التي اتخذها ممثلوه فإن صاحب السيادة سوف يطلب منه منح الثقة. فالاستفتاء التأسيسي و الذي يعد الشكل الديمقراطي لاتخاذ القرار سوف يتحول عن وظيفته ليصبح أداة لتأييد شعبي للحكام. و إذا كان الشعب صاحب السيادة قد يستبعد من حقه في الموافقة على النص الذي يحكمه و ممثلوه قد يلقون أيضا نفس المصير². لكن أهمية الاستفتاء كمناسبة لإثارة مسؤولية الرئيس تتوقف على إرادة الرئيس نفسه من ناحية، و على مدى الوعي الشعبي و قوة الرأي العام من ناحية أخرى.

3.3.1.3.1. الانتخابات التشريعية

تمثل الانتخابات التشريعية الوسيلة التي عن طريقها يعبر الشعب عن إرادته في اختيار البرنامج السياسي الذي يراه محققاً لآماله و أهدافه، و الذي يمثل حزب من الأحزاب المتنافسة في الساحة السياسية.

عادة ما ينتمي رئيس الجمهورية إلى حزب من الأحزاب السياسية، و لهذا فهناك ارتباط بينه و بين الانتخابات التشريعية التي يتم إجراؤها أثناء عهده، مما يثير التساؤل عن مدى تأثير هذه الانتخابات على مركزه العام و إمكانية إثارة مسؤوليته أمام الشعب.

تظل مسؤولية الرئيس قائمة من حيث المبدأ بمناسبة إجراء الانتخابات التشريعية؛ إذ أن إجراء هذه الانتخابات بعد انتهاء المدة الدستورية المحددة للمجلس النيابي لا تثير مسؤولية الرئيس طالما أنه لم يقم نفسه فيها، و لكن الانتخابات التي تعقب حل المجلس النيابي تحوز على أهمية أكبر من تلك العادية، لأنها تكون حاسمة في تحديد الأغلبية لتأثير الدعاية الرسمية، و لكن قد ينتهي الأمر باستقالة الرئيس نتيجة لقرار الشعب بفوز الأغلبية المعادية له في المجلس المنتخب بعد الحل. و هنا يطرح التساؤل عن وجود وسيلة تمنع الرئيس من التهرب من وعده بالاستقالة في حالة عدم حصوله على أغلبية لصالحه؟ خاصة و أن الدستور قد خلا من أي نص يلزم الرئيس بالاستقالة³.

¹ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 354.

² انظر د. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير، مجلة إدارة، العدد 01، الجزائر، 1998، ص 22-23.

³ نفس المرجع السابق، ص 284.

1.2.3.1. مسؤولية رئيس الولايات المتحدة الأمريكية أمام الكونجرس (المحاكمة البرلمانية)

تنتقي المسؤولية السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية لكل من الرئيس و نائبه و وزرائه و جميع أعضاء السلطة التنفيذية أمام الكونجرس الذي لا يمكنه عزل أحد منهم أو إرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة ولايته حتى و لو ثبت عدم كفاءته و كفاءة سياسته. لكن الدستور أخضعهم للمحاكمة البرلمانية متى توفرت الأسباب الموجبة لها، و التي تمر بمرحلتين مرحلة الاتهام و مرحلة المحاكمة، و قد شهدت الولايات المتحدة الأمريكية عدة تطبيقات لها، كما عرفت جدل فقهي حول طبيعتها.

1.2.3.1. الخاضعون للمحاكمة البرلمانية

ينص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على إجراء خاص بالنتحية (destitution) الذي يمكن اتخاذه ضد كل من الرئيس، نائب الرئيس، و كل الموظفين المدنيين¹. إذ نصت الفقرة الرابعة من مادته 02 على أنه: " يعزل الرئيس و نائب الرئيس و جميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى و أدينوا بمثل هذه التهم"².

طبقاً لهذا النص الدستوري فإنه يخضع لسلطة الكونجرس في المحاكمة البرلمانية كل من الرئيس و نائب الرئيس و الوزراء و مختلف الموظفين المدنيين من أعضاء السلطة التنفيذية، كما يخضع لها أيضاً كل القضاة الاتحاديين بمن فيهم أعضاء المحكمة العليا باعتبارهم من أصحاب المناصب المدنية.

أما عن أعضاء الكونجرس فهم لا يخضعون لهذه المحاكمة لأنهم ليسوا موظفين مدنيين فهم منتخبون و ليسوا معينين من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية³. و كل مجلس يملك السلطة في توقيع العقوبات على أي عضو من أعضائه، و يملك عزلهم بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، و بالتالي فلا حاجة إلى اللجوء إلى إجراءات هذه المحاكمة حيالهم، كما أن الفقرة السادسة من المادة الأولى من الدستور تقرر حظر الجمع بين عضوية الكونجرس و تولي أي منصب في الولايات المتحدة الأمريكية⁴.

1.2.2.3.1. أسباب المحاكمة البرلمانية

حدد دستور الولايات المتحدة الأمريكية في الفقرة الرابعة من المادة 02 الأسباب الموجبة للمحاكمة البرلمانية، و التي تنحصر في الخيانة و الرشوة و الجرائم و الجنح الكبرى الأخرى. لم يثر أي من السببين الأولين خلافاً في الرأي حول تفسيرهما، فبالنسبة لجريمة الخيانة، فقد تكفلت الفقرة الثالثة من المادة 03 من الدستور بتعريفها حيث تنص على أنه: "تقتصر جريمة الخيانة ضد الولايات المتحدة الأمريكية على شن الحرب ضدها، أو الموالاة لأعدائها، و تقديم المساعدة لهم". و نظراً لخطورة هذه الجريمة و ما يترتب عليها من عقاب، فقد اشترط الدستور في ذات النص أن يشهد على وقوع هذه الجريمة شاهدان، أو أن يعترف بها المتهم في محاكمة علنية. أما فيما يتعلق بالجريمة الثانية، و هي جريمة الرشوة فقد عرفتها القوانين الجنائية و حددت أركانها.

أما السببان الثالث و الرابع أي الجرائم و الجنح الكبرى، فقد أثير بشأنهما جدل واسع بين الكتاب في الولايات المتحدة الأمريكية، لأنه يكتنفهما الغموض بسبب عدم تحديد مدلولهما، فالعبارة واسعة تتيح معاقبة الرئيس عن أية جريمة أو جنحة حتى و لو كانت تافهة، الأمر الذي يوسع من سلطة الكونجرس على حساب السلطة التنفيذية، و هو ما يتعارض مع النظام الرئاسي المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية. و في أحدث تفسير لعبارة الجرائم و الجنح الكبرى اعتبرت جرائم الكذب و الحنث باليمين

¹ Françoise Michaut, la procédure de destitution sur imperchement aux états unis, l'harmattan, paris, 2001, p 09.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 325.

³ انظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية و محاكمته في النظام الأمريكي "المحاكمة البرلمانية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 39.

⁴ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 326.

و التحرش الجنسي و تضليل العدالة من الجرائم الموجبة للاتهام، هذه الجرائم وجهت كلها للرئيس "كلينتون" و كانت سببا في توجيه الاتهام إليه على أساس أنها تدخل في زمرة الجرائم و الجنح الكبرى¹. ذهب رأي دستوري بشأنهما بمناسبة الشروع في اتهام الرئيس "نيكسون" و محاكمته و ظهرت في تفسير النص الدستوري نظريتان متقابلتان، تبنى أولهما التقرير المقدم من لجنة الشؤون القضائية في مجلس النواب، وتبنى الثانية التقرير المقدم للمجلس من مجموعة المحامين المدافعين عن الرئيس نيكسون².

يرى أصحاب النظرية الأولى أو التفسير الواسع لنظام الاتهام أن المحاكمة البرلمانية تختلف في أهدافها و طبيعتها عن المحاكمات الجنائية، فليس الهدف منها معاقبة المسؤول الذي ستجري محاكمته، و إنما الهدف الأكبر من ورائها هو المحافظة على سلامة النظام الدستوري و هي محافظة لا يمكن أن تتحقق إذا اقتصر نظام الاتهام على المخالفات الجنائية وحدها، و يستند أصحاب هذا الرأي إلى حجتين أساسيتين:

- الحجة الأولى: أن كبار الشراح في الولايات المتحدة الأمريكية الذين ساهموا في وضع الدستور - أمثال "هاملتون" و "ماديسون" و "جاي" - فسروا النص الدستوري هذا التفسير الواسع.
- الحجة الثانية: النص الدستوري ذاته ميز بين المسؤولية السياسية و المسؤولية الجنائية حين أقر أن الاتهام الذي قد ينتهي بالعزل ليس بديلا عن المحاكمة الجنائية، مما يشهد بأن لكل من النظامين نطاقه الخاص المميز و أن بعض الانحرافات و الإساءات البالغة للنظام الدستوري قد لا تنطوي على مخالفات جنائية.

مع ذلك يسلم أصحاب هذه النظرية بأن المخالفات التي تصلح أساسا لتوجيه الاتهام حتى و إن لم تكن من طبيعة جنائية ينبغي أن تكون على درجة كبيرة من الجسامة.

أما عن أصحاب النظرية الثانية أو التفسير الضيق للنص الدستوري فهم يرون بأن المحاكمة البرلمانية لا بد أن تقوم على مخالفات جنائية تثبت في حق المسؤول، و يستندون إلى الحجتين التاليتين:

- الحجة الأولى: الانتخاب الذي يتكرر كل أربعة (04) سنوات لمنصب الرئاسة ضمان كاف ضد سوء الإدارة من جانب الرئيس و معاونيه.
- الحجة الثانية: التفسير الواسع للنص الدستوري ينطوي على خروج أكيد عن قصد واضعي النص الدستوري، بدليل أن مؤتمر فيلادلفيا الدستوري رفض اقتراحات عديدة كانت تستعمل عبارات مثل التقصير في أداء الواجب أو سوء التصرف أو سوء السلوك³.

لكن أدت استقالة الرئيس "نيكسون" قبل بدء إجراءات الاتهام ضده إلى عدم ترجيح أي من النظريتين السابقتين في هذا الجدل الفقهي. كما أنه لم يصدر عن القضاء أي حكم يرجح أي من الرأيين السابقين، و كذا فإن مسلك الكونجرس في الحالات القليلة التي مارس فيها سلطته لمحاكمة برلمانية لم يؤدي إلى إعطاء معنى واضح لعبارة الجنايات و الجنح الكبرى لأن قرارات الاتهام التي وجهت للذين جرت في مواجهتهم تضمنت عددا من المواد يشكل بعضها جرائم جنائية و يشكل بعضها الآخر إساءة لاستعمال السلطة و إخلالا بالثقة الواجبة فيمن يتولى المنصب.

3.2.3.1. مراحل المحاكمة البرلمانية

تمر المحاكمة البرلمانية بمرحلتين أساسيتين مرحلة الاتهام يتولاها مجلس النواب، و مرحلة المحاكمة التي تتم أمام مجلس الشيوخ.

1.3.2.3.1. مرحلة الاتهام

أعطت الفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور لمجلس النواب وحده سلطة توجيه الاتهام الذي يصله عن طريق آليات من أجل أن يقوم بالتحقيق فيه لينتهي أخيرا بإقراره أو برفضه.

1.1.3.2.3.1. آليات توجيه الاتهام

هناك آليتان ينص عليهما التشريع ذلك لتسهيل بدء عملية الاتهام داخل مجلس النواب.

¹ انظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 73-74.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 326.

³ نفس المرجع السابق، ص 327.

- الآلية الأولى: أحدث قانون إصلاح المجالس القضائية و السلوك القضائي و سحب الأهلية القضائية لعام 1980 أداة لنقل طلب أعمال الاتهام من الهيئة القضائية الفدرالية، و إتباعا لهذا القانون يجوز للمؤتمر القضائي تقديم شهادة للمجلس مفادها أن دراسة الاتهام جائزة.
- الآلية الثانية: ينص قانون المستشار المستقل على جواز تقديم المعلومات التي يتم جمعها لاتهام كبار المسؤولين الاتحاديين بناء على طلب مدعى عام يعينه مجلس القضاة الثلاثة إلى مجلس النواب لدراسة الاتهام، و استنادا للائحة المجلس فإن قرارات الاتهام تحال إلى اللجان القضائية التي تحيلها بدورها إلى إحدى اللجان الفرعية التابعة لها¹.

2.1.3.2.3.1. إجراء التحقيق

بمجرد أن يصل إلى علم المجلس التهمة المنسوبة للمسؤول التنفيذي بأي وسيلة كانت سواء على إثر حكم صدر من إحدى المحاكم أو على إثر مقالة صحفية أو بأية وسيلة أخرى، فإن المجلس يوكل أمر التحقيق فيها و تقديم توصية بشأنها إلى لجنة قضائية من بين أعضائه يشترك فيها عادة أعضاء من كلا الحزبين الكبيرين حتى لا تكون تحقيقاتها مغرضة و حتى يزول كل لبس أو شك في أن التعصب الحزبي كان له أثر في نشاطها.

تقوم هذه اللجنة بتحقيقاتها بكافة الوسائل التي تراها ضرورية، فلها أن تطلب فحص وثائق معينة و الاطلاع عليها، كما لها الحق في استدعاء شهود الإثبات وللمتهمين الحق في استدعاء شهود النفي كما لهم الحق بالاستعانة بمحاميين للدفاع عنهم.

3.1.3.2.3.1. إقرار الاتهام

بعد أن تنتهي اللجنة من تحقيقاتها تحيل توصياتها إلى مجلس النواب موضحة مواد الاتهام التي ترى اعتمادها، و للمجلس حق تعديل هذه المواد بالحذف و ربما بالإضافة في بعض الأحيان و لو أن هذا الأمر غير مستصاغ و يفضل بدلا من هذه بالإضافة الإحالة مرة ثانية إلى اللجنة القضائية لبحث ما قد يجد من اتهامات جديدة.

في حالة إقرار مجلس النواب لموضوع الاتهام فإنه يحيله مرة ثانية إلى اللجنة القضائية التي تقوم بصياغة مواد الاتهام و التصويت عليها مادة مادة حيث يعاد ثانية إلى مجلس النواب بصفة نهائية للتصويت عليه بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين إذ لم يتطلب الدستور أغلبية خاصة من أجل توجيه هذا الاتهام. يكون إصدار قرار الاتهام نتيجة لاقتراح من الممكن أن يقدمه أحد أعضاء الكونجرس أو المسؤول التنفيذي نفسه أو إحدى لجان التحقيق المتفرعة عن الكونجرس، و إن كانت حالات الاتهام البرلماني التي مارسها مجلس النواب منذ عام 1900 و حتى الآن كانت كلها بناء على اقتراح مقدم إليه من لجنة قضائية.

بعد أن يتم إقرار لائحة الاتهام يقوم مجلس النواب بانتخاب لجنة من أعضائه لتقديم القرار إلى مجلس الشيوخ و لتقوم بدور الادعاء أمامه، و هنا تبدأ إجراءات المحاكمة².

2.3.2.3.1. مرحلة المحاكمة (Trial)

أسند الدستور إجراء المحاكمة البرلمانية إلى مجلس الشيوخ المشكل لهذا الغرض، و بعد إقراره للإدانة يصوت على العقوبة المقررة.

1.2.3.2.3.1. تشكيل هيئة المحاكمة

طبقا للبند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية فإن مجلس الشيوخ يجتمع بهيئة المحكمة بعد إحالة قرار الاتهام إليه، و يقوم الأعضاء بإلقاء قسم إضافي على قسمهم السابق باعتبارهم أعضاء في مجلس الشيوخ، حيث يقسمون أن يقيموا عدالة غير متحيزة حسب الدستور و القوانين³.

¹ انظر د. عبد الرؤوف هاشم بسبوني، مرجع سابق، ص 96-97.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 329.

³ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 330.

يرأس جلسة المحاكمة نائب الرئيس بصفته رئيسا للمجلس أو الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ في حالة تخلف نائب الرئيس أو محاكمة هذا الأخير نفسه، و في حالة محاكمة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية أوجب الدستور أن يتولى رئاسة مجلس الشيوخ في هذه الحالة رئيس المحكمة العليا، و يرمي هذا الإجراء إلى استبعاد أي شك من ناحية نائب الرئيس فقد يلجأ إلى إدانة الرئيس حتى يتولى الرئاسة إذا ثبتت إدانته و قد يتجه إلى محاباته إذا كان على علاقة طيبة معه و يعتبر هذا تعارضا مع قاعدة استقلال السلطة التشريعية عن السلطة القضائية، كما تكمن العبرة من ذلك في تجنب استمرار نائب الرئيس في رئاسة المجلس مع احتمال وجود طموحات سياسية لديه تحمله على توجيه الأمور في اتجاه إدانة الرئيس سعيا للحلول محله فيما بقي من مدة الرئاسة¹.

1.2.3.2.3.1. إقرار الإدانة

يتم التصويت على كل تهمة في مجلس الشيوخ وحدها منفصلة عن غيرها، و على كل عضو أن يقرر مسألتين منفصلتين في كل تهمة، أولا رأيه بالنسبة للوقائع و ثانيا بالنسبة للتكييف القانوني لها و مدى انطباقها على مادة الاتهام. و قد أوجب نص الدستور صدور قرار الإدانة و توقيع العقوبة على المتهم لا بالأغلبية العددية لأعضاء مجلس الشيوخ و إنما بموافقة ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الحاضرين، و ذلك تقديرا لخطورة ما يصدر من قرارات بناء على هذه المحاكمة و التي قد تبلغ حد الفصل².

أما عن التصويت فيما يخص العقوبة فيتم بأغلبية الثلثين (3/2) على العقوبة الأصلية و التبعية معا. أو أن يجري تصويتا مستقلا على كل عقوبة. و هذا التشدد يضيء حماية مهمة على الموظف المحال للمحاكمة البرلمانية، و يحقق الرغبة التي أرادها واضعو الدستور من وراء تقرير هذا القيد الدستوري³.

1.3.2.3.2.3.1. العقوبة المقررة في حالة الإدانة

إذا صدر القرار بإدانة الرئيس يتم عزله من منصبه وهو الجزاء السياسي الوحيد، و يترتب عنه عقوبة سياسية تكميلية هي الحرمان من أي وظيفة شرفية أو تقوم على الثقة و الائتمان أو تنطوي على تحقيق الربح، و مع ذلك تضيف الفقرة الأخيرة من نص البند 03 من الفقرة السادسة من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية أن من تتم إدانته يظل معرضا للمحاكمة و الإدانة القضائية مع تحمله للعقوبة المقررة في القانون. من الواضح أن هذا الجزاء الأخير خاص بارتكاب من يطبق عليه نظام الاتهام البرلماني لجريمة من جرائم القانون العام ذات الطابع الجنائي كالخيانة العظمى و الرشوة المذكورتين في نص الدستور⁴.

لكن تقديم الرئيس أو غيره من كبار المسؤولين الفدراليين لاستقالتهم يحول بينهم و بين توجيه الاتهام لهم، و ذلك ما حدث للرئيس "ريتشارد نيكسون". غير أن هناك شبه إجماع بين الشراح في الولايات المتحدة الأمريكية على أن الاستقالة لا تحول بالضرورة دون توجيه الاتهام، و ذلك أن سلوك الكونجرس في عدم السير في إجراءات توجيه الاتهام ضد المسؤولين الذين يقدمون استقالتهم من مناصبهم، يجد تبريره في أن الكونجرس يرى أن توجيه الاتهام في مثل هذه الحالة لا يوازي النتائج السياسية التي يمكن أن تترتب عليه، و ليس كنتيجة أملاها التاريخ⁵.

¹ انظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 101.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 331-332.

³ انظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 116-117.

⁴ نفس المرجع السابق، ص 106.

⁵ للمزيد من المعلومات انظر انظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، الصفحات من 112 إلى 115.

4.2.3.1. تطبيقات المحاكمة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية

باستعراض تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية يتبين أنه تم البدء في اتخاذ إجراءات الاتهام البرلماني ضد خمسين (50) من أصحاب المناصب المدنية، شملت وزراء، و دبلوماسيين، و قضاة اتحاديين¹، و مأموري جمارك و نائب واحد للرئيس، و لم تبلغ إجراءات المحاكمة البرلمانية إلى مرحلة المحاكمة بواسطة مجلس الشيوخ إلا في اثنتي عشرة (12) حالة فقط، و لم تسفر هذه المحاكمة إلا عن إدانة أربعة (04) فقط من القضاة الاتحاديين، و قد جرت محاكمة وزير واحد بواسطة مجلس الشيوخ هو وزير الحرب "William Belknap" عام 1875 لتلاعبه في الأموال العمومية إلا أن المحاكمة لم تتم لاستقالته قبل الحكم عليه².

أما بالنسبة لرؤساء الولايات المتحدة الأمريكية فقد تم تقديم اقتراح بالاتهام إلى مجلس النواب من أحد الأعضاء ضد الرئيس "جون تايلر" عام 1843، إلا أن المجلس رفضه بأغلبية كبيرة، كما تم تقديم اقتراحين متتاليين عامي 1932، 1933 بمحاكمة الرئيس "هوفر" غير أن المجلس رفضهما أيضا.

يعتبر الرئيس أندرو جونسون أول رئيس في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية تبلغ المحاكمة البرلمانية تجاهه مرحلة المحاكمة أمام مجلس الشيوخ في عام 1867، و كان ذلك بسبب إقالته لوزير الحربية و اعتراض الكونجرس على ذلك لأن قانون الوظائف المدنية - الذي كان ساريا في ذلك الوقت - ينص على أن جميع الموظفين المدنيين الذين يعينون باتفاق من رئيس الدولة و مجلس الشيوخ لا يتم عزلهم من مراكزهم إلا بموافقة السلطتين المذكورتين، و لكنه أفلت من الإدانة بفارق صوت واحد حيث وافق عليها خمسة و ثلاثين (35) عضواً في حين كان يتعين للموافقة عليه أن يحظى بستة و ثلاثين (36) صوتاً.

أما بالنسبة للرئيس "رينتشارد نيكسون" فقد بدأ في اتخاذ إجراءات المحاكمة البرلمانية حياله عام 1974 عقب اكتشاف تورطه في وقائع فضيحة "وترجيت"³، إلا أنه فضل الاستقالة في شهر أوت من نفس العام قبل أن تنتهي اللجنة البرلمانية من تحقيقاتها الأولية، أي قبل أن تبدأ إجراءات الاتهام فعلاً، و ذلك بعد تأكده أنها ستؤدي إلى ما تصب إليه، و قد أدت استقالته إلى وقف إجراءات محاكمته، كما أعفي من الملاحقة الجنائية أمام المحاكم الجنائية العادية بسبب العفو الذي أصدره الرئيس التالي "جيرالد فورد" عن جميع الأعمال التي اقترفها و التي من الممكن أن تكون موضع ملاحقة أمام أية جهة كانت، و قد لقي هذا التصرف نقداً كبيراً لدرجة استدعت مطالبة الرئيس بتفسير ذلك أمام اللجنة القضائية لمجلس النواب، و قد قام فعلاً بشرح المبررات التي دعت له لذلك و أسدل الستار عن هذه القضية.

أما المرة الثانية التي تم فيها الحكم على الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية أمام مجلس الشيوخ فكانت من نصيب الرئيس "وليام جيفرسون كلينتون" في قضية المدعوة "مونيكا لويسكي" فيما أطلق عليها محاكمة القرن⁴.

¹ لم يطبق هذا الإجراء على الرؤساء الأمريكيين إلا نادراً، لكن استعمل أكثر ضد القضاة، فإلى غاية 2001 استعمل ضد 13 قاضي فدرالي فقط و عدد الإدانات بسبع إدانات. فالقاضي الفدرالي ساموال شاس Samuel Chase تم اتهامه حقيقة سنة 1804، من قبل الأعضاء الجمهوريين لمجلس النواب لكن بعد سنة تمت تبرئته من قبل مجلس الشيوخ. و في سنة 1969 تم تحريك إجراء المحاكمة البرلمانية (الأمبشمنت) ضد القاضي أب فورتاس Abe Fortas لكن هذا الإجراء لم يصل إلى نهايته نظراً لاستقالة هذا القاضي الذي يعتبر القاضي الأول الذي استقال من المحكمة العليا تحت تهديد الأمبشمنت. كما هو الحال بالنسبة للقاضي ويليام دوقلاص William Douglas الذي انسحب قبل اتمام الإجراءات بعد فترة 36 سنة من الحكم في المحكمة العليا و هي أطول نيابة قضاها قاض في هذه المحكمة. Elisabeth Zoller, grands arrêts de la cour suprême des états unis, presses universitaires de France, paris, 2000, p 23. et Françoise Michaut, op cit, 2001, p 83.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 333.

³ تتلخص وقائع القضية في قيام بعض أعضاء لجنة انتخاب نيكسون الذي كان مرشحاً للرئاسة عن الحزب الجمهوري باقتحام مقر الحزب الديمقراطي في فندق وترجيت و التجسس على أعضائه، و عندما علم نيكسون بذلك أمر إدارة المباحث الفيدرالية بالتغطية على الموضوع. تبلورت المناقشات التي دارت في اللجنة القضائية التي شكلها مجلس النواب للتحقيق في أن هناك ثلاث تهم كانت ستوجه إلى نيكسون في حالة محاكمته:

- التستر على العدالة بعدم قيامه بتسليم اللجنة أشرطة التسجيل التي كانت تحوي أحاديث بينه و بين مستشاريه بخصوص الواقعة.

- إساءة استعمال سلطات منصبه بمحاولة استخدام بعض الأجهزة الحكومية و خاصة إدارة المباحث الفيدرالية استخداماً غير سليم.

- اتهام الرئيس باحتقار الكونجرس بسبب رفضه تسليم أشرطة التسجيل التي طلبتها اللجنة. نفس المرجع السابق، ص 334.

⁴ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 335.

تتلخص ظروف هذه القضية في قيام مواطنة للولايات المتحدة الأمريكية تدعى بولا جونز برفع دعوى قضائية في مايو عام 1994 ضد الرئيس كلينتون¹، وتم بعد ذلك حفظ القضية، و لكن تفرع عنها قضية جديدة هي شهادة الرئيس "كلينتون" عن علاقته مع مونيك و هي قضية بدأت بالنفي المطلق من جانب الرئيس "كلينتون" في جانفي 1998، ثم وصفها بعد ذلك بأنها غير سليمة، ليعن في الأخير أنها علاقة أئمة و قيامه بالاعتراف في 17 أوت 1998 بخطيئته و اعتذاره لأسرته و لأصدقائه و العاملين معه و لشعب الولايات المتحدة الأمريكية و طلب العفو و المغفرة، وقد استغرق ذلك سبعة (07) أشهر².

بعد التحقيق في القضية من قبل المحقق المستقل "كينيث ستار" وجه هذا الأخير للرئيس "كلينتون" أربع اتهامات هي:

- الكذب تحت القسم: و ذلك بقيامه -على غير الحقيقة- بنفي وجود اتصال جنسي غير مشروع أو علاقة جنسية مع "مونيك" بعد قسمه اليمين.
- عرقلة سير العدالة: بالتورط في تصرف يؤدي إلى إخفاء أدلة خاصة بعلاقته معها أثناء النظر في قضية "بولا جونز"، و تتمثل تلك الأدلة في الهدايا المتبادلة بينه و بين "مونيك"، و بمذكرة مرسلة من قبل هذه الأخيرة إليه في جانفي 1998.
- تحريض الشهود على الكذب: باتفاقه الضمني مع "مونيك" على ضرورة الإدلاء بشهادات كاذبة لتغطية حقيقة علاقتهما الجنسية، و بعد اتفاق وصل إلى حد أنهما قاما معا بالاتفاق على كيفية تنفيذ ذلك عمليا، وبمحاولة الحصول على فرصة عمل لها في نيويورك في الوقت الذي كانت مطلوبة فيه للشهادة ضده.
- إساءة استعمال السلطة: بسعيه لدى سكرتيرته "بيتي كوري" على الإدلاء بشهادة كاذبة عن علاقته بمونيك، و تورطه في نماذج من التصرفات التي تتلاءم مع واجبه الدستوري في تنفيذ القوانين بإخلاص.

لقد أوصى تقرير المحقق المستقل و الذي قدمه إلى الكونجرس في 09 سبتمبر 1998 بإحالة تلك الاتهامات إلى اللجنة القضائية بمجلس النواب تمهيدا للبدء في اتخاذ إجراءات محاكمة الرئيس برلمانيا. انتهت الأخيرة يوم 11 فيفري 1997 إلى انتقاد سلوك الرئيس "كلينتون" في فضيحة علاقته مع "مونيك"، و الموافقة على البدء في إجراءات محاكمته حيث وافقت على ثلاثة (03) اتهامات من تلك التي وجهها المحقق المستقل إليه، و هي الكذب بعد أداء القسم و عرقلة سير العدالة و سوء استخدام السلطة، في حين استبعدت الاتهام الرابع و الخاص بتحريض الشهود على الكذب، و قد جاءت الموافقة بأغلبية عشرين (20) نائبا مقابل اعتراض ستة عشر (16) نائبا.

¹ الجدير بالذكر أن الرئيس كلينتون أنكر حق بولا جونز في رفع دعواها حيث أعلن عدم أحقية مواطن عادي رفع دعوى قضائية ضد رئيس حالي، و لكن المحكمة العليا -في سابقة ليس لها مثل- رفضت حجة الرئيس القانونية حيث قررت في مايو 1995 أن: "السيدة بولا جونز مثلها مثل كل مواطن آخر يناشد السلطة القضائية على الوجه الصحيح فإن لها الحق في نظر دعواها" و ذلك فإن من حقها التقدم بدعواها أثناء وجود الرئيس في منصبه. و تتلخص الوقائع في أن بولا جونز زعمت أنه أثناء عملها كموظفة في مؤسسة التنمية الصناعية في ولاية أركانسو عام 1991، و حال تواجدها في اجتماع بفندق أكسليسور بالولاية تمت دعوتها إلى غرفة في الفندق مع كلينتون -حاكم الولاية في ذلك الوقت- و أنه فور دخولها الغرفة، قام بالتحرش الجنسي بها، و أرادت بولا جونز أن تدعم إدعاءها ضد كلينتون بمحاولة إثبات أنه زير نساء، حيث قررت في دعواها أنه أقام أيضا علاقة مع موظفة كانت تتدرب بالبيت الأبيض اسمها مونيك لويسكي، و طلب محاميتها من المحكمة سؤال كلينتون عن تلك العلاقة بحجة أهميتها لإثبات أن الرئيس قد راود بولا جونز، بعد قيام كلينتون بقسم اليمين أنكر أنه تورط في اتصال جنسي غير مشروع مع مونيك، بل أنكر وجوده منفردا معها في أي مكان. انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 337.

² جاء هذا التحول في موقف الرئيس كلينتون بعد ظهور أدلة جديدة في القضية، حيث طلبت بولا جونز من صديقة لها تدعى ليندا ترييب -تعمل مع مونيك لويسكي في البيت الأبيض- محاولة الحصول على اعتراف منها عن علاقتها بكلينتون، و فعلا استطاعت هذه الصديقة أن تستدرج مونيك و تسجل لها اعترافا كاملا بهذه العلاقة قامت بتقديمه إلى بولا جونز، مما فتح الباب للتحقيق مع كلينتون في هذه القضية، حيث تمت إحالتها إلى المحقق المستقل كينيث ستار. قام هذا المحقق باستدعاء مونيك في 18 يوليو 1998، و قد وافقت على التعاون معه مقابل منحها حق الحصانة حيث قامت بالإدلاء بعلاقات كاملة عن علاقتها الجنسية بكلينتون. كما قدمت بعض الأدلة المادية التي تثبت ذلك، من أشرطة تسجيل خاصة بجهاز الرد الآلي و التي احتوت على رسائل قصيرة من الرئيس إليها، هدايا عديدة قدمها الرئيس إليها. بالإضافة إلى فستان كحلي اللون ذكرت أنها قد ارتدته في لقاء جنسي لها مع الرئيس في 28 فبراير 1998 لاحظت عليه وجود بقعة بعد ذلك اللقاء، و قد كشفت الاختبارات الأولية أن البقعة هي سائل منوي، و بناء على هذه النتيجة طلب مكتب المحقق المستقل عينة من دم الرئيس، و بإجراء الاختبارات اللازمة تبين أن الرئيس هو مصدر تلك المادة الموجودة على الفستان. انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 337.

بتاريخ 19 ديسمبر 1998، و في جلسة سميت بـجلسة "البطة العرجاء"، ناقش مجلس النواب تقرير لجنته القضائية حيث رفض الاقتراح الذي قدمه الأعضاء الديمقراطيون بشأن الاكتفاء بتوبيخ الرئيس "كلينتون" و قام بالموافقة على اتهامين اثنين من بين الاتهامات الموجهة إليه، و هما الكذب تحت القسم و ذلك بأغلبية مائتين و ثمانية و عشرين (228) صوتاً مقابل مائتين و ستة (206) أصوات، و إعاقه سير العدالة و إخفاء معلومات عن القضاء بأغلبية مائتين و واحد و عشرين (221) صوتاً مقابل مائتين و اثنتي عشر (212) صوتاً، في حين رفض المجلس الموافقة على الاتهام الخاص بإساءة استخدام السلطة ليحال بذلك الأمر لمجلس الشيوخ لمحاكمة الرئيس كلينتون و التصويت على عزله.

في مطلع عام 1999، بدأ مجلس الشيوخ إجراءات محاكمة الرئيس "كلينتون" حيث انتهت بتاريخ 12 فيفري 1999 ببراءته من التهمتين المنسوبتين إليه لعدم اكتمال النصاب القانوني للإدانة، ففي التهمة الأولى صوت لصالحه خمسة و خمسين (55) عضواً في مقابل خمسة و أربعين (45) عضواً صوتوا لمصلحة إدانته، و في التهمة الثانية تعادلت الكفتان فجاءت النتيجة خمسون (50) مقابل خمسين (50)، و هذا يعني أيضاً سقوطها بسبب انعدام الأغلبية اللازمة للإدانة. و يرجع الأمر لعدم إدانة الرئيس "كلينتون" إلى التركيبة الحزبية للكونجرس و عدم تمتع الحزب الجمهوري المنافس لحزبه الديمقراطي بالأغلبية اللازمة للإدانة بمجلس الشيوخ، بل إن بعض الشيوخ الجمهوريين صوتوا لصالحه¹.

1.5.2.3.1. طبيعة المحاكمة البرلمانية

اختلف الرأي بين الفقهاء في الولايات المتحدة الأمريكية حول طبيعة المحاكمة البرلمانية، و قد ظهرت في هذا الصدد ثلاثة آراء.

1.5.2.3.1. المحاكمة البرلمانية ليست نظاماً لسحب الثقة

من المعروف أن نظام سحب الثقة يستخدم كوسيلة لحسم ما قد يثار من تعارض بين السياسة التي ترغب فيها الحكومة و سياسة أخرى مغايرة يرغب البرلمان في تنفيذها، فيأتي سحب البرلمان لثقتهم من الحكومة، دون حاجة إلى نسبة جريمة معينة إلى الوزارة أو الوزير، و يتبع نظام سحب الثقة من الحكومة حل البرلمان نفسه، ثم يجري الاحتكام إلى الشعب في انتخابات عامة ليرجع الشعب كفة الحزب الذي يؤيد سياسته.

تختلف المحاكمة البرلمانية للرئيس كلياً عن نظام سحب الثقة سواء من حيث أسبابها أو ما يترتب عليها من نتائج و ما تحققه من أهداف، ذلك أن المحاكمة البرلمانية و ما يترتب عليها من عزل الرئيس لا يمكن أن تنتج عن مجرد معارضة الكونجرس لسياسة الرئيس بل يتعين لذلك أن يرتكب هذا الأخير فعلاً إحدى الجرائم التي نص عليها الدستور، هذا فضلاً عن أن المحاكمة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية لم يقصد من تقريرها أن تكون وسيلة لحسم ما قد يثور من تعارض بين سياسة الرئيس و السياسة التي يرغبها الكونجرس. كما أن نفس الدستور لم ينص على الاحتكام للشعب في حالة المحاكمة البرلمانية لإزالة التعارض بين الرئيس و الكونجرس ذلك لأنه إذا حدث و أن عزل الكونجرس الرئيس فإنه لا يترتب على هذا إجراء أية انتخابات جديدة يحتكم فيها لرأي الشعب، و إنما يترتب عليه إجراء انتخابات جديدة، كما أن هذا العزل لا يترتب عليه حل الكونجرس².

1.5.2.3.1. المحاكمة البرلمانية لا تعتبر محاكمة جنائية خاصة

قد تلجأ بعض الدساتير إلى تمييز الرئيس عن غيره من المواطنين بمحاكمته محاكمة جنائية خاصة عند ارتكابه لجريمة من الجرائم. و المحاكمة البرلمانية في نظام الولايات المتحدة الأمريكية لا تعد محاكمة جنائية خاصة تميز الرئيس عن غيره من المواطنين، ذلك أن الرئيس أو غيره من الموظفين المدنيين الاتحاديين على الرغم من محاكمتهم برلمانياً، و ما قد يترتب على هذه المحاكمة البرلمانية من عزلهم، فإنهم يظلون مع ذلك عرضة للاتهام و المحاكمة الجنائية من قبل المحاكم الجنائية العادية عن الأفعال ذاتها التي حوكموا برلمانياً عنها.

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 338-339.

² انظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 86.

يكشف ما سبق أن المحاكمة البرلمانية تختلف عن المحاكمة الجنائية من حيث نوعية العقوبات التي يمكن توقيعها بناء على المحاكمة البرلمانية فلا تطبق على هذه الأخيرة العقوبات الجنائية السالبة للحرية أو العقوبات المالية التي تترتب على المحاكمة الجنائية.

تتميز المحاكمة البرلمانية عن المحاكمة الجنائية أيضا فيما يقرره نص المادة 02 الفقرة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية من أن الرئيس يتمتع بسلطة إرجاء تنفيذ العقوبة، و منح العفو عن العقوبات الجنائية، بينما لا يستطيع ذلك بالنسبة للعقوبات التي يوقعها مجلس الشيوخ بناء على المحاكمة البرلمانية¹.

3.5.2.3.1. المحاكمة البرلمانية تعد محاكمة تأديبية من نوع خاص

لا تعد المحاكمة البرلمانية محاكمة تأديبية لأن هذه الأخيرة ممكن أن تعاقب عن كل ما يعتبر إخلالا بواجبات الوظيفة سواء كانت هذه الأفعال مجرمة في قانون العقوبات أم لا، بالإضافة إلى أن العقوبات في المحاكم التأديبية لا تنحصر في العقوبات المحددة في هذه المحاكمة، علاوة على أن تشكيل المحاكم التأديبية يختلف عن تشكيل هذه المحكمة².

يرى الدكتور "أحمد شوقي" محمود، أن المحاكمة البرلمانية للرئيس تعد من حيث طبيعتها صورة خاصة من المحاكمات التأديبية. ذلك لأنها تتشابه مع المحاكمة التأديبية للموظفين العموميين من عدة وجوه، تتمثل هذه الوجوه في طبيعة الأسباب التي تنبني عليها هذه المحاكمة و طبيعة العقوبات التي توقع بناء عليها و نوعية الأشخاص الخاضعين لها والتي تنفق كلها مع طبيعة الأسباب و العقوبات و نوعية الأشخاص في المحاكمات التأديبية، فالمحاكمة التأديبية يمكن أن تجرى بناء على ارتكاب الموظف لجريمة جنائية بالإضافة إلى إجرائها بسبب ارتكاب مخالفة إدارية، و المحاكمة البرلمانية تجرى هي الأخرى بناء على ارتكاب الرئيس أو غيره من الموظفين المدنيين الاتحاديين لجريمة جنائية. من ناحية أخرى فقد نص دستور الولايات المتحدة الأمريكية في الفقرة الثالثة من المادة الأولى، على أنه لا يجوز لمجلس الشيوخ أن يوقع بناء على إدانته للرئيس أو غيره من الموظفين المدنيين عقوبة تتجاوز عقوبة العزل بالإضافة إلى عقوبة تقرير عدم الصلاحية لتولي بعض المناصب في حكومة الولايات المتحدة الأمريكية مستقبلا، و أن ذلك لا يحول دون محاكمة الرئيس أو غيره من الموظفين المدنيين و معاقبتهم جنائيا، و هذا الأمر يتمثل مع طبيعة العقوبات التي توقع بناء على المحاكمة التأديبية التي يمكن أن تعرض مرتكبها أيضا للعقوبة الجنائية عن ذات الأفعال، و لا يعد ذلك خروجاً عن مبدأ عدم تعدد الجزاء عن الفعل ذاته، بالإضافة إلى أن العقوبات التأديبية يقتصر أثرها على حياة الموظف فقط دون أن يمتد إلى خارج هذا الإطار، و من ثم فهي لا تعرف العقوبات البدنية أو المقيدة للحرية مثلا³. كذلك فإن المحاكمة البرلمانية لا يخضع لها إلا من يرتبط برابطة الوظيفة المدنية مع حكومة الولايات المتحدة الأمريكية، فلا يجوز أن يخضع لها الأفراد العاديون أو أصحاب المناصب العسكرية، و بهذا تتماثل مع المحاكمة التأديبية التي لا يخضع لها إلا من كان يرتبط برابطة الوظيفة لأن مناط المسؤولية التأديبية هو قيام الرابطة الوظيفية فتبتدئ ببدايتها و تنتهي بنهايتها.

أما عن اعتبار المحاكمة البرلمانية لونا خاصا أو متميزا من المحاكمات التأديبية فيرجع إلى أن إجراء هذه المحاكمة إنما يتم بواسطة السلطة التشريعية أي الكونجرس، لا عن طريق السلطة الإدارية أو السلطة القضائية، كما هو متبع في المحاكمة التأديبية، كما يرجع هذا التمييز أيضا إلى عدم إمكان استناد المحاكمة البرلمانية إلى مجرد ارتكاب الرئيس لمخالفة إدارية، في حين أنه يمكن إجراء المحاكمة التأديبية عادة استنادا إلى هذا النوع من المخالفات⁴.

¹ انظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 87-88.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 341.

³ انظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 89.

⁴ نفس المرجع السابق، ص 90.

أيا كان الأمر فإن هذه المحاكمة تعتبر نوعاً من الرقابة تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ويتنافى مع القول بوجود فصل جامد أو مطلق أو حتى شبه مطلق بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية¹.

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 341.

الفصل 2

وسائل تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان

تؤثر السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال تدخلها في تكوين البرلمان و في استدعائه و حلّه، و لها أيضا الحق في المبادرة بالقوانين، كما تتدخل في توجيه أعماله، و هي التي تصادق أو تعترض على القوانين التي صوت عليها و تتكفل بنشرها و تطبيقها، و لها كذلك الحق في مشاركته في التشريع.

1.2. دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان استدعائه و حلّه و المبادرة بالقوانين

تأثر السلطة التنفيذية على البرلمان من خلال تدخلها في تكوينه و في استدعائه للانعقاد و كذا في حقها في حلّه، إضافة على أنها تأثر عليه من خلال مشاركته في عملية المبادرة بالقوانين.

1.1.2. دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان و في استدعائه و حلّه

يخول الدستور الجزائري للسلطة التنفيذية بعض الصلاحيات في تكوين البرلمان على عكس دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي لا يمنحها إيها و إن كانت الممارسة العملية قد أثبتت العكس، و يشكل استدعاء البرلمان للانعقاد أحد الوسائل الفعالة التي تملكها السلطة التنفيذية للتأثير عليه هذا الوضع نجده في الجزائر بأقل حدة مما هو عليه في الولايات المتحدة الأمريكية، أما عن سلطة حل البرلمان و هي أخطر سلاح تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان فقد أقره الدستور الجزائري و لم يتضمنه دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

1.1.1.2. دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان

يختلف نظام انتخاب أعضاء مجلسي البرلمان الجزائري بينما يتشابه بالنسبة لأعضاء الكونجرس، لكن فيما يتعلق بانتخاب رئيس كل من مجلسي البرلمان الجزائري فهو متشابه بينما هو مختلف في الكونجرس.

1.1.1.1.2. نظام انتخاب و تعيين أعضاء البرلمان

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري على القائمة، و ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع أعضاء المجالس الشعبية الولائية و أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية المعلن عن انتخابهم النهائي فيها، و يكون التصويت إجباريا ماعدا في حالة المانع القاهر، أما عن الثلث (3/1) الآخر فيتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية¹.

¹ المادة 02/101 من الدستور الجزائري لعام 1996. و المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 97-423 يتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره، جريدة رسمية رقم 75، بتاريخ 11 نوفمبر 1997. و المادة 11 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل بموجب القانون العضوي رقم 04-01 مؤرخ 07 فيفري 2004 الموافق 27 شوال 1417 شمل المواد: 3-12-21-25-26-40-45-56-58-61-62-63-66-86-88-91-92-113-115-116-125-126-144-158 مكرر-164-165-203 مكرر و القانون العضوي رقم 07-08 مؤرخ في 28 جويلية 2007 الموافق 13 رجب 1428 الذي شمل المواد: 82-109.

على عكس ما سبق ذكره ينتخب كل من أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع العام المباشر الاسمي بالأغلبية في دور واحد¹.

إذن يمكن مما سبق استنتاج جملة من الملاحظات في هذا المجال سواء بين مجلسي البرلمان الواحد أو بين برلماني البلدين و ذلك من مختلف الجوانب:

- منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية حق تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة مما يمكنه من السيطرة على العملية التشريعية، كون المشاريع لكي تصبح قوانين لا بد من المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني للبرلمان بالأغلبية البسيطة، و أن يصادق عليها مجلس الأمة بأغلبية الثلثين (3/2)، فيكفي للثلث (3/1) الرئاسي زائد واحد من أن يخفق أية مبادرة خاصة منها المشاريع التي يقدمها النواب المنتخبون.

- أدى نشوء النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية و ما انتهى إليه من سيطرة الحزبين الديمقراطي و الجمهوري على الحياة السياسية فيها إلى أن أغلبية المشتغلين بالعمل السياسي بمن فيهم أعضاء الهيئة التشريعية أصبحوا من المنتمين لهذين الحزبين و التي أصبحت العضوية بهما هي جواز المرور و شرط النجاح لأي ناخب يرغب في اجتياز أية عملية انتخابية². و نظرا لأن السلطة التنفيذية هي في الغالب من زعماء أحد هذين الحزبين، فمن الطبيعي أن يتم استشارتهم فيمن يتم ترشيحه باسم الحزب في الانتخابات البرلمانية لعضوية المجلسين، و بالتالي أصبح للسلطة التنفيذية دورا، وإن كان غير مباشر، إلا أنه مؤثر فعال في اختيار بعض أعضاء السلطة التشريعية³.

2.1.1.1.2. نظام انتخاب رئيس مجلسي البرلمان

ينتخب رئيس كل مجلس من مجلسي البرلمان الجزائري من قبل أعضاء المجلس الذي ينتمي إليه بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين و يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، و في حالة عدم التحصل عليها يلجأ إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول و الثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات و يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية و في حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا. أما في حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب برفع اليد في المجلس الشعبي الوطني و برفع اليد أو سري في مجلس الأمة و يعلن فوز المترشح الحاصل على أغلبية الأصوات⁴. بينما ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية، ينتخب رئيس مجلس الأمة عند كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس⁵. و ينتخب كل مجلس نواب الرئيس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، يشكلون المكتب مع الرئيس ويساعدونه في تسيير مداورات أجهزة كل مجلس و مناقشاتها و كذا في مهام إدارتهما و تسييرهما. و في حالة شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس

¹ يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ في دور واحد في 48 ولاية و بالأغلبية المطلقة في كل من ولاية جورجيا و لويزيانا و كل سنتين يتم انتخاب ثلث (3/1) أعضائه بنفس الطريقة، و تحدد كل ولاية على حدى بموجب قانون صادر عنها تاريخ و مكان و إجراءات هذه الانتخاب لكن يمكن للكونجرس أن يحددها هو أو يعدل منها في أي وقت بموجب قانون دون أن تكون له الصلاحية في تعديل تلك المتعلقة بمكان إجراء انتخابات مجلس الشيوخ. Sénat des Etats-Unis, <http://fr.wikipedia.org> et Sénat des Etats-Unis, [www. Assemblée-nationale.fr/connaissancecongres-usa.asp](http://www.Assemblée-nationale.fr/connaissancecongres-usa.asp)

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 233.

³ نفس المرجع السابق، ص 234.

⁴ المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁵ أثير جدل كبير لما تقرر استخلاف أول رئيس لمجلس الأمة السيد بشير بومعزة و رفضه هذا الأخير مستندا في رأيه على المادة 181 من الدستور الواردة في باب الأحكام الانتقالية نصها على أن الفرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة 06 سنوات. انظر أ. نور الدين فكايير، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، العدد الأول، مطبوعات المجلس الشعبي الوطني، 2003، ص 27. و يرى الدكتور بكرى إدريس بتطبيق المادة 181 لأن التفسير الصحيح للفقرة الثانية منها يندرج في إطار تفسير معنى العهدة و عليه فإن رئيس مجلس الأمة ينتخب من طرف أعضاء المجلس لممارسة عهدة رئاسة مجلس الأمة و بما أن الأمر يتعلق بارتباط العهدة بالانتخابات فإن رئيس مجلس الأمة يمارس العهدة الأولى لمدة 06 سنوات كرئيس لمجلس الأمة و ليس كعضو في مجلس الأمة. انظر د. بوكرا إدريس، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة إدارة، العدد 01، الجزائر، 2001، ص 80. للمزيد من المعلومات أنظر المادة 114 من الدستور الجزائري لعام 1996 و المادة 07 و المواد من 11 إلى 18 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المواد من 09 إلى 14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الأمة بسبب الاستقالة أو الوفاة أو التنافي أو المانع القانوني، يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بنفس طريقة انتخاب الرئيس¹.

أما عن انتخاب رئيسي مجلسي الكونجرس، فينتخب أحد النواب رئيسا لمجلس النواب و الذي ينتمي عادة للحزب الحاصل على الأغلبية في المجلس²، و لا يكون عضوا في أية لجنة من اللجان الدائمة و إن كان من حقه التصويت على مشاريع القوانين، و هو يأتي في المرتبة الثانية لشغل منصب الرئاسة حال خلوه بعد نائب رئيس الولايات المتحدة³. و يختار مجلس النواب بالإضافة إلى الرئيس، الأعضاء الآخرين لمكتبه⁴. رئيس مجلس الشيوخ هو نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية⁵، يختار من طرف الشعب مباشرة عندما يصوت على هذا الأخير⁶. كما يختار مجلس الشيوخ أعضاء المكتب و رئيس آخر يعوض رئيس المجلس في حالة غيابه أو في حالة ممارسته لرئاسة الولايات المتحدة الأمريكية⁷.

2.1.1.2. استدعاء البرلمان للانعقاد و حله

تقوم السلطة التنفيذية باستدعاء البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية و إن كان الأصل هو عقده لدورات عادية بصورة منتظمة، كما لها في الجزائر دون الولايات المتحدة الأمريكية سلطة حله.

1.2.1.1.2. استدعاء البرلمان للانعقاد

ينعقد البرلمان في دورات عادية، لكن للسلطة التنفيذية سواء في الجزائر أو في الولايات المتحدة الأمريكية الحق في استدعائه للانعقاد في دورات غير عادية.

1.1.2.1.1.2. دعوة البرلمان للانعقاد في دورات عادية

ينعقد البرلمان في دورات عادية في كل من الجزائر و الولايات المتحدة الأمريكية، ففي الجزائر خلال الفترة التشريعية التي تبتدئ وجوبا في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، يجتمع البرلمان الجزائري في دورتين عاديتين كل سنة تدوم كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل. تبدأ الدورة الأولى و التي تسمى بدورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس و تبتدئ الدورة الثانية التي تسمى بدورة الخريف في اليوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، و تدوم كل دورة عادية خمسة (05) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها، يحدد اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكثبي المجلسين و بالتشاور مع الحكومة⁸.

أما الكونجرس فينعقد في دورة سنوية قد تصل مدتها إلى سنة كاملة⁹، أي له واجب الاجتماع مرة واحدة على الأقل في السنة تبدأ على الساعة منتصف النهار من اليوم الثالث لشهر جانفي¹⁰. و طبقا للقانون الصادر عام 1970 المتضمن إعادة تنظيم السلطة التشريعية و الذي ينص على أنه إلا إذا وجد نص مخالف صادر من كلا المجلسين ينهي الكونجرس دورته في 31 جويلية من كل سنة أو في خلال السنوات التي تنظم فيها انتخابات يتخذ راحة 31 يوم من أوت إلا في حالة الحرب. وفي الواقع العملي يمكن للدورات أن تمتد مدة سنة كاملة دون انقطاع، كما هو عليه الحال بالنسبة للكونجرس السادس و السبعون (76) الذي يطابق الدورة الثالثة و التي تعد أطول الدورات التي شهدتها تاريخ الكونجرس دامت ثلاث مائة و ستة و ستون (366) يوم من 03 جانفي 1940

¹ المادتان 02/14-01/10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادتان 02/12-02/07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

² Chambre des représentants des Etats-Unis, wikipédia, op cit.

³ انظر د. سعيد السيد على، مرجع سابق، ص 153.

⁴ المادة 01 فقرة 02 بند 05 من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

⁵ المادة 01 فقرة 04 بند 04 من دستور الولايات المتحدة الأمريكية التي تنص على أن: "نائب رئيس الولايات المتحدة سيكون رئيسا لمجلس الشيوخ لكن لا يكون له الحق في التصويت إلا في حالة تعادل الأصوات".

⁶ انظر د. بوزيد لزهاري، نظرة السلطة التشريعية و وحدتها، الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة "حالة الجزائر"، دراسات و وثائق، مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 30.

⁷ المادة 01 فقرة 03 بند 05 من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

⁸ المادة 113 من الدستور الجزائري لعام 1996. و المادتان 01/04 و 05 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

⁹ انظر د. اسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص 289.

¹⁰ Le sénat des Etats-Unis d'Amérique. Www. Senat.fr/ senatsdumonde/etats-unis-amerique.html

إلى 03 جانفي 1941¹. أما عن انتهاء الدورة فهو يتم بقرار من الكونجرس و لكل من مجلسيه أن يعقد مفردا لإدارة جلساته و لا يحق لأحدهما أن يؤجل انعقاد جلساته لمدة تزيد عن ثلاثة (03) أيام إلا بموافقة المجلس الآخر².

2.1.2.1.1.2. دعوة البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية

يمكن للبرلمان الجزائري طبقا للمادة 108 من الدستور و للكونجرس طبقا للمادة 02 الفقرة الثانية من الدستور عقد دورات استثنائية باستدعاء من رئيس الدولة و إن كان في الجزائر بإمكان ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني طلب دورة استثنائية مع موافقة رئيس الجمهورية فلا يحق ذلك لأعضاء الكونجرس، مع الإشارة إلى أنه قل ما يستعمل هذا الحق في الولايات المتحدة الأمريكية لكون الكونجرس يعقد بصفة دائمة تقريبا.

ما يلاحظ في هذا المجال، أن كلا الدستورين لم يحددا مدة الدورة الاستثنائية، لكن الدستور الجزائري في المادة 118 حدد اختتامها بمرسوم إذا استنفذ جدول الأعمال الذي دعي من أجله، هذا ما قد يؤدي إلى استمرار الدورة الاستثنائية عدة أسابيع بل عدة أشهر حيث يسمح بذلك خاصة و أن الدورة البرلمانية العادية تدوم أربعة (04) أشهر تقريبا، أما في الولايات المتحدة الأمريكية - كما سبق ذكره - فإنه قليل ما يلجأ الرئيس لهذه الدورات لكون الكونجرس يعقد بصورة دائمة.

أما عن التفسير الذي يمكن تقديمه لتبرير حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للاجتماع في أدوار غير عادية، هو ارتباط نشاطها بمهام المجلس التشريعي، فقد تضطر الحكومة إلى اتخاذ تدابير لمواجهة مستجدات في مجال اختصاصها، إلا أنها قد لا تتمكن من ذلك في بعض الحالات إلا بنصوص تشريعية يسنها البرلمان، الأمر الذي يضطرها إلى دعوته للانعقاد في دورة غير عادية. كما يمكن تفسيره كذلك بأنه مظهر من مظاهر عقلنة عمل البرلمان، و التي ترمي إلى تقليص حرية البرلمان في مجال ممارسته لعمله حتى لا تؤدي تلك الحرية إلى عدم الاستقرار الحكومي³.

لكن هذا الحق يمكن السلطة التنفيذية خاصة في الجزائر من ممارسة ضغوط على أعضاء البرلمان و هذا بتذكيرهم أن الدورات العادية ذات مدة قصيرة و أنه من النادر اللجوء إلى الدورات غير العادية من قبل السلطة التنفيذية و من الصعب تنظيمها من قبل أعضاء البرلمان. كما أن فتح و غلق الدورات الاستثنائية يتحكم فيه الرئيس، وهذا ما يمكنه من استعمال ضغوطات على مجلسي البرلمان⁴.

2.2.1.1.2. حل البرلمان

يعتبر حل الغرفة الأولى للبرلمان من أروع و أخطر الوسائل التي تؤثر بها السلطة التنفيذية على هذه الأخيرة كونها بهذا الإجراء ستنهي نيابتها قبل نهايتها الطبيعية خاصة و أنها ممثلة الشعب. و هو سلاح يملكه رئيس الجمهورية وحده في الجزائر مقابل ما للبرلمان من إمكانية سحب الثقة من الحكومة، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فلا يحق للرئيس حل الكونجرس بمجلسيه و في المقابل لا يحق لهذا الأخير سحب الثقة من السلطة التنفيذية.

1.2.2.1.1.2. أسباب الحل و شروطه

يتعارض حق الحل مع نظام الفصل بين السلطات إلا أنه يعد حماية قوية لتحقيق استقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية و لتحكيم الشعب في حالة حدوث خلاف بينهما لتحقيق علاقة مباشرة بينه و بين ممثليه⁵. و الواقع أن حل البرلمان لا يعدو أن يكون أداة من أدوات تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، فإذا كان الدستور يقرر للسلطة التشريعية الحق في طرح الثقة بالحكومة،

¹ Marc Saporta, le congres des Etats-Unis fonctionnement du pouvoir législatif américain, congressional quarterly Washington, 1991, p 58.

² انظر د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية و القانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1999، ص 97.

³ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، 2001، ص 438.

⁴ Jacques Cadart, op cit, p 1136.

⁵ انظر د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية نشأتها و تطورها و تطبيقها "دراسة تحليلية مقارنة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 192.

فإن من حق السلطة التنفيذية أن تتوصل إلى مواجهة ذلك بشهر سلاح الحل في مواجهة البرلمان، و لكن سلاح الحل هو سلاح ذو حدين حد على البرلمان و حد على الحكومة¹.

إن الحق الذي تتمتع به السلطة التنفيذية ليس حقا مطلقا تستخدمه كلما أرادت ذلك - على الأقل من الناحية النظرية- و لكن لابد أن توجد الأسباب الصحيحة التي تؤدي إلى هذا الحل، و هذه الأسباب على اختلافها منها ما ورد النص عليه في الدساتير، و منها ما أوجدته الظروف العملية التي تتعلق بمطلق السلطة التقديرية للحكومة، و يمكن إجمالها في الحل بسبب عدم اتفاق البرلمان مع الرضى الشعبي العام، و الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان، و الحل بسبب قرب انتهاء مدة نيابة البرلمان، و الحل بسبب الخلاف بين الحكومة و البرلمان، و الحل بسبب تغيير نظام الدولة الانتخابي، و الحل بسبب حالة الضرورة، و الحل بسبب دعم الأغلبية البرلمانية².

يؤدي حل البرلمان إلى إبعاد ممثلي الأمة عن المشاركة في مراقبة الجهاز التنفيذي ووضع السياسة العامة للدولة، لذلك أخضعه الدستور الجزائري في مادته 129 لبعض الشروط التي تحول دون التعسف في اللجوء إليه من طرف رئيس الجمهورية، و التي تتمثل في إلزامية استشارته لرئيس المجلس الشعبي الوطني و لرئيس مجلس الأمة و للوزير الأول غير أن نتيجة هذه الاستشارة غير ملزمة له و لا تقيد، بل يبقى حرا في اتخاذ القرار الذي يراه فهي شروط شكلية فقط³. و إن كان الحل حسب النص السابق يكون بقرار من رئيس الجمهورية و بإرادته المنفردة، فإنه قد يكون تلقائيا في بعض الحالات كما نصت على ذلك المادة 82 من نفس الدستور، و التي تنص على ما يلي: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني و ذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر". و المقصود هنا أن الحكومة إذا سقطت بسبب عدم موافقة المجلس على برنامجها و عينت حكومة جديدة و لم تحصل هذه الأخيرة كذلك على موافقة المجلس، فإن هذا الأخير ينحل وجوبا⁴.

إن مكن الدستور رئيس الجمهورية من حل المجلس الشعبي الوطني، فإنه لم يخوله هذه السلطة بالنسبة لمجلس الأمة لكون أنه لا تثار مسؤولية الحكومة أمام هذا المجلس⁵.

2.2.2.1.1.2. حدود و آثار الحل

يتضح أن المشرع الجزائري شأنه في ذلك شأن المشرع الفرنسي في المادة 19 من الدستور الفرنسي لعام 1958 أن له سلطة واسعة في استخدامه لسلطة حل المجلس الشعبي الوطني فهو يمارس هذه السلطة دون الالتزام بتوقيع مجاور من قبل الوزراء، و لا تؤثر عليه استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة، و الوزير الأول حيث لا تعدو هذه الاستشارة إلا مجرد إجراء شكلي لمعرفة وجهة نظرهم دون الالتزام بأرائهم، لأن أخذ الرأي لا يتطلب الالتزام به، و من ثم فلرئيس الجمهورية أن يحل المجلس الشعبي الوطني و لو كان ذلك مخالفا لرأي من أوجب الدستور أخذ مشورتهم، و لكن هذا نادر الوقوع من الناحية العملية لما قد يترتب عليه من نتائج سياسية سيئة قد تؤثر على مستقبله، كما أنه مما لا شك أن هذه الاستشارة تؤدي إلى التريث في الأمر و بحثه في هدوء محاولة للوصول إلى أفضل الحلول الممكنة و التي قد تؤدي إلى التراجع عن قرار الحل، لكن لكي تؤدي هذه الضمانة دورها الحقيقي لا بد أن تكون الجهة التي تستشار تتمتع بالحياد السياسي و الموضوعية في اتخاذ القرار⁶.

بالإضافة لما سبق فإن الدستور لم ينص على أي قيد يمكن من تجنب المخاطر التي يتولد عنها سوء استخدام هذا الحق، كعدم حل المجلس خلال فترة معينة من انتخابه، أو عدم جواز الحل خلال

¹ انظر شفيق إمام، تشريعات الضرورة في غياب البرلمان، بدون مكان النشر، بدون دولة النشر، 1995، ص 10.

² انظر د.بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 66.

³ نفس المرجع السابق، ص 299.

⁴ دون توفر الشروط المحددة في الدستور قرر الرئيس الشاذلي بن جديد إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها خلال الأشهر الثلاثة الأولى من عام 1991، وتم تأجيل ذلك لغاية 27 جوان 1991، و بسبب الظروف التي كانت تمر بها الجزائر تم تأجيل الانتخابات مرة أخرى ليوم 26 ديسمبر 1991. انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 294.

⁵ Jacques Bernot et Jacques Rocca Serra, les sénateurs « election-mandat-rôle », gualino, paris,

2002, p 37

⁶ Jacques Bernot et Jacques Rocca Serra, op cit, p 107 et 108.

فترة زمنية معينة و عدم تكرار الحل لذات السبب، و في فترة الإنابة لرئاسة الجمهورية، أو ضرورة إجراء استفتاء شعبي قبل الحل، أو استقالة الوزارة التي توقع على مرسوم الحل، أو ضرورة استشارة جهة معينة قبل الحل¹.

لكنه و إن لم يتضمن صراحة عدم جواز حل البرلمان أثناء الحالة الاستثنائية، فإنه نص ضمناً ما يفيد ذلك في المادة 93 في فقرتها الأخيرة بحيث يجتمع البرلمان وجوباً عند الإعلان عن حالة الاستثناء، الذي يكون الغرض منه متابعة سير الأحداث خلال الظروف الاستثنائية و مراقبة رئيس الجمهورية، و هو هدف لا يمكن تحقيقه إذا كان البرلمان منحللاً. و من جهة أخرى اشترط الدستور لإنهاء حالة الاستثناء إتباع نفس الإجراءات التي أعلنت بها و منها استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ... الخ، و هذا يعني بأن هذا الأخير يجب أن يكون موجوداً لكي يستشار رئيسه وقت رفع حالة الاستثناء، و يستنتج من هذا أن المجلس إذا لم يكن منحللاً وقت إعلان حالة الاستثناء فإنه لا يمكن حله خلالها².

مما لا شك فيه أن إقدام رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع المباشر الذي يمنحه الشرعية الشعبية على اتخاذ قرار حل البرلمان يعطيه الفرصة للانفراد بممارسة الوظيفة التشريعية التي كان يمارسها البرلمان، و ذلك طيلة الفترة الفاصلة بين تاريخ الحل و تاريخ انتخاب البرلمان الجديد³.

لكن و مع هذا فإنه يترتب على حل البرلمان إجراء انتخابات جديدة تعد بمثابة استفتاء شعبي بالنسبة لتصرف رئيس الجمهورية، فإذا ما أسفرت هذه الانتخابات عن أغلبية برلمانية تؤيد الحكومة الجديدة التي جاء الحل على يديها، فهذا يعني أن تصرف رئيس الجمهورية كان سليماً و أنه كان محقاً في إقالة الحكومة السابقة و في قراره بحل البرلمان الذي كان قراراً موفقاً أكد صحة تقديره للأمر و إدراكه السليم لاتجاهات الرأي العام إزاء سياسة البلاد. أما إذا أسفرت هذه الانتخابات عن فوز الأغلبية السابقة بأغلبية مقاعد البرلمان، فقد دل هذا الاتجاه الشعبي على خطأ رئيس الجمهورية عندما أقل حكومة الأغلبية، و أنه قد أساء التقدير بإقدامه على حل البرلمان الذي وقف الشعب عليه مما جعل مركزه في غاية الحرج، إذ يجب عليه في هذه الحالة أن يرجع عن سياسته و أن يقبل حكومة الأقلية و تعيين حكومة جديدة من الحزب المنتصر في الانتخابات، بل و أكثر من ذلك فقد يضطر رئيس الجمهورية إلى الاستقالة. و قد لا يعبأ رئيس الجمهورية بذلك و من ثم يبقى محتفظاً بموقعه و يقوم بتعيين زعيم المعارضة الفائز في الانتخابات وزيراً أولاً جديداً، هذا الأمر الأخير لا يتماشى مع الفكر السياسي القويم الذي يقتضي توافر انسجام و روح الفريق الواحد بين المتبارزين في الملعب السياسي.

يثار التساؤل كذلك عن الدور الذي يمكن أن يلعبه رئيس الجمهورية في ظل تولي حكومة معارضة لسياسة الحكم و في الوقت ذاته مؤيدة من قبل البرلمان مما يترتب عليه تفويض سلطة رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية لصالح الوزير الأول الذي يتولى وحده في هذه الحالة رسم و تنفيذ سياسة البلاد. و من ناحية أخرى فإن اختيار هذا الأمر قد يؤدي إلى حدوث اضطرابات في البلاد نظراً لوجود حالة من عدم الثقة بين الشعب و الرئيس، فتكون النتيجة أن يبحث المجلس الجديد المعارض لسياسة رئيس الجمهورية عن وسيلة للإطاحة به قد تتمثل في الرفض المستمر لمنح الثقة بكل حكومة تشكل بواسطته، و بهذه الطريقة تضعه الأغلبية في موضع اضطراب بالانسحاب من منصبه، أو يحدث انقلاب سياسي⁴.

¹ انظر د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 44-45-102.

² انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 304-305.

³ Jean Pierre Oppenheim et Emmanuel Le Masson, institutions politiques « institutions européennes » droit constitutionnel, Foucher, Marseille, sans date, p 101.

⁴ انظر د. علاء عبد المتعال، مرجع سابق، ص 39-40-60-61-62.

2.1.2. تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي من خلال المبادرة بالقوانين

تشارك السلطة التنفيذية السلطة التشريعية في الجزائر بالمبادرة بالقوانين عن طريق المشاريع، هذا ما لا نجده في الولايات المتحدة الأمريكية فالمبادرة من حق الكونجرس وحده إلا أن الممارسة العملية أثبتت بأن العديد من الاقتراحات في الوقت الحالي مصدرها السلطة التنفيذية.

1.2.1.2. المبادرة بالقوانين في الجزائر

تعتبر المبادرة بالقوانين في الجزائر حق مشترك بين النواب و الوزير الأول، هذا الحق نجده شبه محاصر بعدة قيود شكلية و موضوعية بإمكانها التضييق في مجال اقتراحات النواب للقوانين بدرجة كبيرة تتمثل فيما يلي:

- اشتراط مراعاة الصياغة القانونية لاقتراح النواب مع التبويب و العنونة اللازميتين، زيادة على تحرير النص في شكل مواد قانونية.
- عدم تقيد السلطة التنفيذية في تقديمها لمشاريع القوانين بشرط، فليس من الضروري أن تتخذ المبادرة صيغة قانونية ثابتة. و بالتالي فلا يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني (كونه هو الذي يتلقى المشاريع و هو الذي ينظر في مدى شرعية الاقتراحات التي يقدمها النواب شكلا) أن يرفض تلقي مشروع قانون بسبب عدم إحكام صيغته أو عدم قانونية أسلوبه أو عدم تقديم الأسباب التي أدت إلى اقتراحه، كما أنه لا يتمتع بحق تقييم المشروع من حيث قابليته و صلاحيته للمناقشة و التصويت.
- يعود قرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين لمكتب المجلس الذي له صلاحيات رفضها، فهي تصبح بذلك كأنها لم تودع أصلا.
- اشتراط تقديم الاقتراحات من طرف عشرين (20) نائبا على الأقل، و هو ما يشكل عائقا على نشاطات النواب في المجال التشريعي¹ نظرا لما يتطلبه ذلك من وقت طويل لإقناع بعضهم بالاقتراح، خاصة إذا علمنا بأن أشغال النواب كثيرة داخل اللجان و أثناء مناقشات المجلس². و على خلاف المشرع الجزائري فإنه يكفي لعضو واحد لإحدى مجلسي الكونجرس من أن يقترح قانون يودعه في المجلس الذي ينتمي إليه فهو يتمتع بأكثر حرية لممارسة مهمته التمثيلية و هذا يعبر أكثر عن الديمقراطية³.
- عدم قبول أي اقتراح قانون مضمونه نظير موضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثنتي عشر (12) شهرا⁴. أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن مشاريع القوانين التي لم يصادق عليها الكونجرس خلال العهدة التشريعية تصبح متقادمة "sont forclos" لكن يمكن إعادة تقديمها في عهدة أخرى من أجل دراستها من جديد، إلا أنه بالنسبة للمعاهدات فتبقى موقفة من كونجرس لآخر⁵.
- وجوب تبليغ الحكومة بالاقتراحات البرلمانية لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين، و هي مدة طويلة نسبيا قد تؤدي إلى تأخير دراسة المبادرات بعد تأخر رد الحكومة، و بالتالي تأخر

¹ المادة 02/119 من الدستور الجزائري لعام 1996. و المادة 01/23 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.
² انظر د. سعيد بو الشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر و المغرب و تونس، الفصل الثاني: "المبادرة بالتشريع"، مجلة إدارة، العدد 2، الجزائر، 1992، ص 39.

³ إمكانية اقتراح القانون من قبل عضو واحد و من قبل مجلسي الكونجرس أدى إلى إيداع آلاف الاقتراحات خلال العهدة رغم كون أغلبها لا تتم دراستها مطلقا، فمن بين 11824 مشروع مودع في مجلس الشيوخ و مجلس النواب خلال العهدة التشريعية 101 (1989-1991) 1734 مشروع فقط حظيت بتقرير من اللجان و 484 تم المصادقة عليها و اكتسبت قوة القانون. لكن هناك عدة اعتبارات التي تجعل البرلمان يودع اقتراح، في بعض الأحيان من أجل أن يظهر موقفه في مجال محدد أو من أجل إرضاء ناخبيه أو مجموعة ضاغطة. و يمكن للنايب أن يبعد كل اللوم عليه قبل ناخبيه أو غيرهم ممن وعدهم باقتراح ما ذلك بأن يقول لهم بأنه قام بإيداع المشروع أي قام بواجبه لكن اللجان لم تصادق عليه، كما يمكن استعمال الاقتراح كوسيلة للإشهار لأن القانون يحمل بطريقة غير رسمية اسم العضو الذي أداعه (Sherman antitrust act, Taft Harley act, ... etc.) و يتحدث عنه في الصحافة، و بالتالي يجلب الانتباه نحوه بمعارضة أو بتأييد و منه يمكن العضو أن يمارس تأثير مصيري أو تفريري لمال المشروع، كما أن إيداع هذه المشاريع يكسب لمدعه الخبرة التشريعية في مجال تحرير النصوص، الأفكار... الخ، Marie France Toinet, le congres des états unis, presses universitaires de France, France, 1972, p 96-97.

⁴ المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

⁵ Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 62.

عرضها على اللجنة المختصة، في حالة قبولها طبعاً، و إذا لم تبدي رأيها عند انقضاء هذه المدة، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته¹. أما في الولايات المتحدة الأمريكية فلا يحق للكونجرس إحالة التشريع على السلطة التنفيذية، وقد أكدت المحكمة العليا عدم الإحالة هذه بحكمها الصادر عام 1937 فيما يتعلق "بالعهد الجديد new deal" تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي انفراد الكونجرس بالعملية التشريعية².

- بقاء اختصاص البرلمان الجزائري في المجال المالي محصوراً في مناقشة قانون المالية مع إمكانية تقديم بعض التعديلات بشأن أحكامه و تدابيرها ثم التصويت عليه و كذلك الرقابة على تنفيذ من قبل الحكومة مادام أن المادة 121 من الدستور الجزائري جعلت الاقتراح في المجال المالي مستحيلاً، هذا ما يحتم على النواب إثبات عدم تضمن اقتراحهم تخفيضاً للموارد العمومية أو زيادات للنفقات العمومية، و إن حصل فعليهم البحث و إيجاد التدابير و الإجراءات اللازمة لاستدراك الموقف³. هذه المادة التي يجمع الباحثون على أنها تجمد نهائياً المبادرة البرلمانية، حيث يستحيل تقريباً وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية إذا ما تعلق الأمر خاصة بالدولة و تسييرها، لذا فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي اقتراح قانون أن يمر إلا إذا لم تعارض عليه الحكومة. و يرى الأستاذ "دوفرجييه" بأن الحكومة كهيئة جماعية ليست لها سلطات تختص بها لأن أهم قراراتها يتم التداول فيها في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، و اقتراح القوانين من المسائل التي يتم التداول فيها في مجلس الوزراء و يخضع بذلك لضرورة توقيع القوانين التي تمت دراستها في هذا المجلس، و موافقته هنا ليست شكلية فالمادة 10 من الدستور لم تحدد للرئيس فترة يوقع فيها على القرارات الحكومية كما هو الحال عند إصدار القانون، و هو ما يعني أن الدستور يترك له الحرية الواسعة في الموافقة أو الرفض، فالرئيس يملك سلطة حقيقية تمكنه من شل النشاط الحكومي، فهو يشارك بفاعلية في اختيار مضمون القرار المقترح كما يستلزم الحصول على موافقته بمناسبة أي تعديل فيه. من هذا كله يتبين لنا من أن رئيس الجمهورية يمارس ضغطاً أدبياً و قانونياً فيما يتعلق باقتراح القوانين إذ يستلزم توقيعه على الأوامر و المراسيم التي يتم التداول فيها في مجلس الوزراء⁴.

- تتم المصادقة على قانون المالية في مهلة خمسة و سبعين (75) يوماً، و قد تكفل القانون العضوي المنظم للعلاقة بين مجلسي البرلمان و بينهما و بين الحكومة بتفصيل هذه المهلة و تقسيمها بين المجلسين طبقاً للمادة 44 منه التي يستنتج منها أن المجلس الشعبي الوطني يأخذ حصة الأسد من الفترة المحددة إذ له قرابة ثلثي (3/2) المهلة لمناقشة قانون المالية و التصويت عليه، و هذا مقارنة مع مجلس الأمة، و في حالة الخلاف بين المجلسين للجنة المتساوية الأعضاء مهلة ثمانية (08) أيام لحل الخلاف. لكن يمكن لرئيس الجمهورية أن يجتاز إرادة البرلمان بكاملها و يصدر مشروع قانون المالية بأمر وذلك في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان، أي أن إعطاء الخيار للسلطة التشريعية برفض مشروع قانون المالية و عدم المصادقة عليه يصبح بلا معنى مادام رئيس الجمهورية سيصدره بأمر و تباشر حكومته فور ذلك تنفيذه⁵.

¹ المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

² انظر د. إسماعيل الغزال، مرجع سابق، ص 290.

³ انظر د. مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة، مجلة النائب، العدد 02، 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 11.

⁴ انظر د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1980، ص 31.

⁵ انظر نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004، ص 26-27.

- تأتي المبادرة بالتشريع في الولايات المتحدة الأمريكية بحكم الواقع تقريبا دائما من مجلس النواب إلا أن لمجلس الشيوخ الحق في المبادرة بالقانون على قدم المساواة مع المجلس الأول¹، الأمر ليس كذلك في الجزائر؛ إذ اختلف فقهاء القانون الدستوري حول حق مجلس الأمة في تقديم اقتراحات القوانين حيث أن الدستور ينص على أن السلطة يمارسها برلمان مكون من مجلسين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و هو ما أدى بالبعض إلى القول بأن المجلسين متساويين في المبادرة بالقوانين إذ أنه لا ينبغي الاجتهاد مع وضوح نص المادة 98 من الدستور و المواد الأخرى التي تخول للبرلمان بمجلسيه حق ممارسة السلطة التشريعية، غير أن المادة 119 من الدستور تمنح حق المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول و نواب المجلس الشعبي الوطني و أن القوانين التي تعدها الحكومة يطرحها الوزير الأول على المجلس الشعبي الوطني فقط². هذا ما أدى بفقهاء القانون الدستوري بالإجماع على أن المؤسس الدستوري لم يمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين³، و ربما كان هذا رغبة منه في تحقيق التوازن بين المجلسين و لحدثة التجربة الثنائية البرلمانية في الجزائر⁴ و الخوف من تعقد الإجراءات، و لذا كان من المستحسن توفير شروط أفضل لنجاح التجربة من خلال تبسيط المسألة و لو مرحليا أي حتى يستقبل المجلس الثاني في النظام السياسي و كسب الحد الأدنى من التجربة في التعامل مع نظام المجلسين⁵.

- أولوية مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة في حالة الاستعجال، فالمادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02 تقرر بأنه: " يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلج على استعجالته...". يستخلص من هذا النص بوضوح أن الحكومة يمكنها أن تمارس سياسة "الفقر العالي" على جميع المبادرات البرلمانية استنادا إلى مبرر الاستعجال الذي يمنح مشاريعها ضمان التسجيل الآلي و الآني في جدول أعمال الدورة دون مبرر على باقي الإجراءات التي تطول نسبيا، و الأكثر من ذلك أن طلب أولوية مشروع القانون و الإلحاح على استعجالته تبدو كلها في متناول الحكومة⁶، وهكذا فالمبادرة التشريعية تكاد تكون من اختصاص السلطة التنفيذية، و ذلك أن المساواة بين السلطة التنفيذية و البرلمان في مجال اقتراح القوانين التي تقرها عادة الدساتير تبقى - في نظر البعض- نظرية إلى حد بعيد⁷، و يبقى الشرط الوحيد الذي أملاه الدستور طبقا للفقرة الثالثة من مادته 119 على السلطة التنفيذية هو أخذ رأي مجلس الدولة في المبادرة، و هو إجراء يشكل نوعا من الرقابة القضائية السابقة على دستورية القوانين. لكن إن كانت الحكومة ملزمة بعرض المشاريع طبقا لنفس المادة فهي غير ملزمة بالأخذ برأيه الذي يبقى استشاريا فقط.

بناء على كل ما سبق يتبين لنا بأن المبادرة بالتشريع حق دستوري يشترك فيه المجلس الشعبي الوطني و الحكومة، غير أن امتيازات مشروع القانون على حساب الاقتراح البرلماني تكاد تقصر هذا الحق القانوني على الوزير الأول. فقد تقدمت الحكومة من عام 1997 إلى نهاية عام 2000 بسبعة و أربعين (47) مشروع قانون تمت المصادقة على أربعة و أربعين (44) منها و سحبت الحكومة الثلاثة (03) المتبقية، في حين بلغت اقتراحات النواب في نفس الفترة سبعة عشر (17) اقتراح قانون لم يصوت على أي منها، و هو مؤشر رقمي واضح على هذه الهيمنة⁸.

Michel-Henri Fabre, principes républicains de droit constitutionnel, LGDJ, paris, 4^{ème} édition, 1984, p 93.

² انظر عبد السلام سامي، نظام المجلسين في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير، جامعة سعد دحلب، كلية الحقوق، البلدة، 2006، ص 48.

³ انظر سعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي "دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2002.

⁴ سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، العدد الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص 41.

⁵ انظر د. أمين شريط، مرجع سابق، ص 33.

⁶ انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 25.

⁷ انظر د. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 "دراسة تحليلية"، الجزائر، يومي 06 و 07 ديسمبر 2004، ص 04.

⁸ انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 23-24.

2.2.1.2. المبادرة بالقوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

خلا دستور الولايات المتحدة الأمريكية من أية إشارة إلى حق الاقتراح في المسائل التشريعية أو بيان من يملكه، فاقترنت الفقرة الأولى من مادته الأولى على النص بأن: "كل السلطات التشريعية المنصوص عليها في هذا القانون يختص بها كونجرس الولايات المتحدة" لذلك يرد حق الاقتراح ضمن المسائل التشريعية التي عدتها نفس المادة في فقرتها الثامنة مبينة بالتفصيل اختصاصات الكونجرس التشريعية. و إن كانت الفقرة السابعة من مادته الأولى قد أشارت إلى حق مجلس النواب في اقتراح القوانين المالية المتعلقة بزيادة الضرائب مع احتفاظ مجلس الشيوخ بحقه في التعديل. ربما كان السبب الأقوى و الذي يؤيد حرمان السلطة التنفيذية من حق الاقتراح، هو أن الدستور منعها من الحضور في جلسات الكونجرس و المشاركة في مناقشاته و حيث الأمر كذلك فيستحيل عمليا ممارستها لحق الاقتراح.

لكن إن لم ينص الدستور صراحة على هذا الحق فإن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يمارسه بصورة مباشرة من خلال تقديمه لاقتراحات تكون عادة مكتوبة مرفقة بخطابات موجهة للكونجرس و التي تمثل برنامج حقيقي يسعى الرئيس إلى تطبيقه، و إن كان الرئيس لا يفرض هذه الخطابات على الكونجرس لكنه يقترح أن يتم إعدادها و ذلك باعتماده على دعم من الرأي العام¹، أو بصورة غير مباشرة من خلال عدة وسائل يملكها.

1.2.2.1.2. توجيه الخطاب

تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات تمارس الوظيفة التشريعية من قبل الكونجرس، و الوظيفة التنفيذية من قبل الرئيس، و لا يمنح الدستور أي اختصاص تشريعي لهذا الأخير لكن عمليا يمكنه ذلك من خلال توجيهه لخطابات².

يجد هذا الحق أساسه في الفقرة الثالثة من المادة 02 من الدستور التي تعطي لرئيس الولايات المتحدة الحق في توجيه الرسائل المكتوبة و الشفوية للكونجرس، و تتضمن هذه الرسائل شرحا لأحوال الاتحاد و الإجراءات الواجب اتخاذها³. و يتعلق الأمر بالخطاب التقليدي الذي يقدمه له الرئيس في أول السنة و الذي يتعلق بحالة الاتحاد يرفقه بمشاريع القوانين التي يرغب فيها، يضاف إليه خطاب آخر يتعلق بالميزانية التي يعدها ديوان الميزانية منذ 1921 التابع للرئيس، و خطاب حول الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية، ابتداء من الرئيس نيكسون خطاب حول الوضعية في العالم، بالإضافة إلى خطابات أخرى حسب الظروف⁴.

¹ Jean Gicquel, droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, paris, 18^{ème} édition, sans date, p 274.

² Présidents des états unis d'Amérique, <http://fr.wikipedia.org>

³ انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 247.

⁴ Dominique Chagnollaud, droit constitutionnel et contemporain, tome 01 théorie générale les régimes étrangers, Armand Colin, paris, 2003, paragraphe 554.

يلتزم الرئيس بإرسال حد أدنى من الرسائل، و هي الرسائل الثلاثة الملزمة التي تجد أصلها في النصوص الدستورية و التشريعية، و فيما عدا هذا يمكن للرئيس أن يغرق الكونجرس بفيض من رسائله الإختيارية كلما قدر مناسبة للخطاب معه، الرسائل الملزمة الثلاثة هي:

الأولى: يطلق عليها رسالة الاتحاد *une message sur l'état de l'union* و تجد أصلها في نص المادة 02 فقرة 03 من الدستور. فقد اعتاد الرئيس على التوجه في بداية دور الانعقاد العادي إلى الكونجرس و تلاوتها، و تتكون هذه الرسائل من عنصرين، عنصر تقرير يقدّم فيه الرئيس حسابا على نشاطه الإداري و الحكومي من الداخل و الخارج من خلال العام المنصرم و عنصر وصائي يقترح فيه الرئيس ما يرى اتخاذه من الإجراءات الضرورية. و يرى غالبية الفقه أن رسالة الاتحاد في حقيقتها برنامج حزبي مكتمل يعرض فيه الرئيس الخطوط العريضة لسياسته التي انتهجها محاولا إشراك الكونجرس فيها لنقلها من مجال التخطيط إلى مجال التطبيق. و الثانية: نجد أصلها في قانون الميزانية و المحاسبة الصادر في 21 يونيو سنة 1921 حيث يقوم الرئيس بعد أيام قليلة من رسالة الاتحاد بعرض مشروع الميزانية على الكونجرس متضمنا تفاصيل البرنامج المالي للحكومة. و الثالثة: تتضمن التقرير الاقتصادي الذي تعدّه لجان المستشارين الاقتصاديين و هو يتمثل في دراسة عميقة للتطورات الاقتصادية في مجال العمل و الاستثمار و استعراض الخطط اللازمة لإنماء الاقتصاد القومي و تأمينه و استغلال الطاقات و الموارد. تستند هذه الرسالة طابعها الإلزامي من قانون العمل الصادر في 20 فبراير سنة 1946. و يفسر الفقه التزام الرئيس بهذه الرسائل بأهميتها في إخطار الكونجرس بكل الأمور التي تتعلق بحالة الاتحاد، و تتم خارج حدود عمله، ذلك أن الرئيس بحسب موقعه من السلطة، و إمكانياته التي توفرها له النصوص أقر من الكونجرس على ملاحظة مطالب الدولة. و من ثم فإنه يلتزم بوضع خبرته و خبرة إدارته تحت تصرف ممثلي الشعب. ما عدا هذه الحالات يمكن للرئيس أن يتصل بالكونجرس مستخدما أسلوب الرسالة (الإختيارية) كلما طرأ ما يوجب ذلك في أثناء دور الانعقاد. لذلك فقد جرى العمل على أن يقوم الرئيس بإرسال ما يقرب من 11 رسالة سنوية إلى جانب الرسائل الثلاثة الملزمة أي بواقع رسالة كل شهر. فالمسألة رهن بتعدد المناسبات التي يقدر الرئيس ضرورة اتصاله بالكونجرس بصدها. انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 59.

استخدم رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية -ابتداء من الرئيس "واشنطن" و حتى الآن- نص المادة 02 الفقرة الثالثة بوصفه حق اقتراح بمعنى الكلمة يجيز لهم عرض مشروعات قانونية متكاملة. من ذلك ما أعلنه الرئيس "واشنطن" في أول خطاب سياسي له أمام الكونجرس في 30 أبريل عام 1789: "أنني سوف أعمل بكل جهدي على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، أما فيما يتعلق بحق اقتراح القوانين فأرجو من السادة أعضاء الكونجرس ألا يدفعوني إلى استخدامه خاصة و أنني لا أعتبره مجرد حق للرئيس، وإنما واجب عليه".

لذلك فقد تضمنت رسائل الرئيس "واشنطن" الموجهة للكونجرس مقترحات قانونية متكاملة خاصة فيما يتعلق بمجال إبرام القروض الوطنية و الأجنبية، فقد صيغت مشروعاته في صورة مواد قانونية مرقمة حدد فيها المبادئ العامة للمشروع و بين شكل القرض و اقتراح قيمة الفائدة، من ذلك أيضا اقتراحه بإنشاء بنك الولايات المتحدة الأمريكية كوسيلة للتغلب على مشاكل التمويل حيث حدد في أربعة و عشرين (24) مادة فكرته العامة بحيث اقترح رأس المال اللازم و حدد الفائدة كما طلب في المشروع منحه الشخصية المعنوية، و قد نوقشت مقترحاته ووافق عليها الكونجرس.

من ذلك أيضا رسالة الرئيس "جون آدمس" في 16 مارس 1797 التي اقترح فيها اتخاذ بعض التدابير المتعلقة بأمن الدولة، و كان رد الكونجرس على هذه الرسالة بأنه يؤيد الرئيس و يعده بدراسة مقترحاته القانونية بكل دقة و عناية، و لن يتخلى عن معاونته في كل ما يتعلق بأمن الولايات المتحدة الأمريكية.

كما تضمنت رسالة الرئيس "جرانت" في 14 أكتوبر عام 1876 اقتراحا بتعديل حق الاعتراض مطالبا منح الرئيس حق الاعتراض الجزئي، إلا أن الكونجرس رفض هذا المشروع. كما أرسل الرئيس "كليفلاند" رسالة إلى الكونجرس بتاريخ 02 ديسمبر عام 1895 اقترح فيها إقرار مبدأ حرية التجارة و إلغاء التعريف الجمركية، فوافق الكونجرس على اقتراحه كما وافق على اقتراح الرئيس "ماكلي" في رسالته إلى الكونجرس في 05 ديسمبر عام 1898 برفع عدد القوات المسلحة البرية و البحرية من سبعين ألف (70 000) إلى مائة ألف (100 000)¹.

لقد تعددت الرسائل التشريعية التي حولها الكونجرس إلى قوانين حتى ذهب الرئيس "هايز" إلى أن غالبية التشريعات الفيدرالية كانت تدرس أولا في اجتماعات الرئيس بسكرتيريه، ثم تعرض بعد ذلك على الكونجرس مصحوبة بالتفسير الرسمي لتأييدها، و لذا يمكن القول بأن الجزء الأكبر من تشريعات الكونجرس من اقتراح الرئيس، فحوالي 80% من التشريعات التي تصدر عن الكونجرس يكون اقتراحها أولا من جانب الرئيس و الأجهزة التنفيذية، و هذا يدل على أن حق اقتراح القوانين في نظام الولايات المتحدة الأمريكية يعتبر من الحقوق المشتركة بين الرئيس و البرلمان، و أن هذا يعتبر تدخلا من السلطة التنفيذية فيما تضمنه من استقلال كل سلطة بالوظيفة المحددة لها قانونا².

لكن رغم هذا فقد اختلف الفقه حول هذه الظاهرة، فبينما أنكر جانب منه قيمة التوصية أو الرسالة كحق اقتراح تشريعي، اعتبرها جانب آخر من الفقه عملا يستر خلفه حق اقتراح بمعنى الكلمة يباشره الرئيس بغض النظر عن النص الدستوري³.

استند أنصار الرأي الأول إلى حجة مفادها أن الرسالة ينقصها عنصر الإلزام الذي يمثل أهم خصائص حق الاقتراح. فحق الاقتراح يتطلب إلزام السلطة التشريعية المختصة بمناقشته و الرئيس لا يملك ذلك فالدستور يستبعد الجمع بين الوظائف الحكومية و النيابية في البرلمان و يحظر على الوزراء دخول الكونجرس لحضور جلساته و المشاركة في المناقشات، ما لم توجه إليهم دعوة صريحة بالحضور باستثناء حضور الرئيس بنفسه لتلاوة رسالته، و يترتب على ذلك أن يعدم الرئيس المدافعين عن وجهة نظره في الكونجرس أو في لجانه المختلفة. و من ثم كان الدور الحقيقي للرسالة يتلخص في تحديد معاني التشريع المستقبل للكونجرس دون أن يترتب على ذلك إلزامه بفحص مقترحاته أو مناقشتها، فتوصية الرئيس لا تعدو أن تكون "طلقة في الهواء أو ضربة في الماء

¹ انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 65.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 242.

³ انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 66.

لأنها مجرد تعبير عن رأي أو إعلان لسياسة معينة أكثر منها صياغة لمشروع قانوني". كما ذهب أنصار هذا الرأي إلى أن صمت الدستور عن بيان الشكل الذي تفرغ فيه الرسالة لا يعني أن يقوم الرئيس بصياغتها في صورة مشروع قانون بموجب مواد مرقمة.

أما أنصار الرأي الثاني الذي يؤيده غالبية الفقه يرى بأن الرئيس و إن كان لا يمارس حق اقتراح بنص الدستور فله أن يستخدم حقه الوارد في المادة 02 الفقرة الثالثة كما لو كان يتمتع بحق اقتراح حقيقي. و بمعنى آخر أن الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية يمارس حق اقتراح فعلي؛ فالدستور لم يستلزم شكلا محددًا تصاغ فيه رسائله لذلك ليس هناك ما يمنع من وضع الرسالة التشريعية في صورة مشروع قانون، بل أن الدستور ذاته يجعل من ذلك أمرا مرجحا طبقا لنص المادة 02 الفقرة الثالثة فيتقدم ببرنامج تشريعي محدد يترجم سياسته التي يزعّم إبتاعها محاولا دفع الكونجرس إلى الموافقة عليها لنقلها إلى مجال التطبيق، و لذا فإن من حقه أن يحدد الخطوط العريضة لمشاريعه و أن يتعرض كذلك لتفصيلاتها مبينا ذلك في صورة قانونية يعدها مستشاره¹.

2.2.2.1.2. المبادرة في المجال المالي

إن كان الاقتراح في المجال المالي من اختصاص الكونجرس -و إن كان النواب ينفردون به بالنسبة للضرائب و لو أن لمجلس الشيوخ سلطة في ذلك عن طريق التعديلات²- فإنه من الناحية العملية تتدخل السلطة التنفيذية في هذا المجال، فقد احتكرها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 1939؛ إذ سمح لنفسه بإعداد مشروع قانون المالية³، يعاونه في ذلك إدارة تقنية تعرف باسم مكتب الميزانية و الذي كان تابعا بموجب قانون الميزانية و المحاسبة الصادر عام 1921 لوزارة الخزانة ثم أصبح بدء من عام 1939 أحد المكاتب التي يتكون منها المكتب التنفيذي للرئيس، و بالتالي أصبح خاضعا مباشرة له، كما تم تعديل اسمه إلى مكتب الإدارة و الميزانية⁴.

بعد الانتهاء من إعداد مشروع الميزانية بمعرفة المكتب المشار إليه يقوم الرئيس بتوقيعه بما يفيد الموافقة عليه ثم يقوم بإرساله للكونجرس خلال خمسة عشر 15 يوما من تاريخ انعقاد الدورة العادية للكونجرس في يناير من كل عام. حيث يتم دراسته من قبل لجان الميزانية المحدثة لهذا الغرض منذ عام 1974 ثم تتم المصادقة عليه من قبل مجلس النواب أولا ثم ليعرض فيما بعد على مجلس الشيوخ.

كان للتطور الذي حدث نتيجة التطبيق العملي لدستور الولايات المتحدة الأمريكية و ما أدى إليه من اشتراك الرئيس مع الكونجرس في وضع الميزانية أثره المهم في خلق فرص الحوار و التعاون في العلاقة بينهما، فالإجراءات المالية هي إرادة تفاوضية بين أهداف الكونجرس و اقتراحات الميزانية الرئاسية بين مبالغ نفقات الكونجرس و نفقات السلطة التنفيذية، و بين مجلس النواب و مجلس الشيوخ⁵.

بمقتضى هذا الدور الذي يلعبه الرئيس في تحضير و إعداد الميزانية أصبح في إمكانه توجيه السياسة المالية في البلاد، و بالتالي تحديد الأسبقيات السياسية و تسمية المشروعات التي يرى أن لها الأولوية عن غيرها، و بإمكانه أن يرصد الوسائل و الإمكانيات اللازمة لتحقيق ذلك، إذ العادة أن من يملك المبادرة بتقديم مشروع الميزانية يملك التحكم في خطوته أكثر مما تملكه السلطة المدعوة للمصادقة عليه⁶. لكن بإمكان الكونجرس من أن يحقق رغباته من خلال إدخالها على مشروع الميزانية كتعديلات و إن لم يكن لها أية علاقة بهذا المشروع، و ما على الرئيس إلا الموافقة عليها إذا أراد إنفاق القروض التي تضمنها هذا المشروع الذي صوت الكونجرس عليه.

3.2.2.1.2. وسائل تأثير الرئيس على الكونجرس

أصبح الرئيس يستعمل حق توجيه الخطاب من أجل تمرير مشاريعه؛ فالخطاب الذي يعرضه كل عام ما هو إلا عرضا لبرنامج، محددًا للتدابير التشريعية التي يقتضيها تطبيقه و الذي ترفق بجانبه

¹ انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 67-68.

Philippe Ardant, institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, France, 8^{ème} édition, sans date, p 319.

Jean Paul Jacqué, droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, paris, 5^{ème} édition, 2003, p 62.

⁴ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 271.

⁵ Philip laundy, les parlements dans le monde contemporain, payot lausanne, 1989, p114.

⁶ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 275.

اقتراحات قوانين، و بالتالي أصبح الرئيس هو رئيس التشريع و هو مصدر العديد من القوانين. إلا أنه هذا لا يعني بأن الكونجرس سيصوت عليها حتماً لأن ذلك قد يقتصر على الانتماء الحزبي للرئيس للأغلبية البرلمانية لذلك نجد أن نسبة نجاح الاقتراحات المقدمة من قبل الرئيس للكونجرس متفاوتة بالنسبة للرؤساء: 93% بالنسبة للرئيس "جونسون" عام 1965، 51% للرئيس نيكسون عام 1973، 82% بالنسبة للرئيس "ريقان" عام 1981 و انخفضت هذه النسبة عام 1984 إلى 66%¹. لكن لا يمكن للرئيس التأكد من أن الأغلبية البرلمانية تكون دائما مساندة لحزبه، فليس من النادر أن يصوت الناخبون على رئيس ينتمي لحزب و التصويت على عضو في الكونجرس ينتمي إلى حزب آخر (Split ticket)، و بالتالي يمكن أن ينتمي الرئيس و الأغلبية في الكونجرس إلى حزبين مختلفين. فنجد بأنه ابتداء من الكونجرس المنتخب عام 1944 إلى غاية الكونجرس المنتخب عام 1992، إحد عشر (11) كونجرس متكون من مجلسين ذات الأغلبية المنتمية لحزب الرئيس (رئاسة كلينتون)، عشر (10) كونجرس يحتوي على مجلسين ذات الأغلبية المعارضة للرئيس (رئاسة "بوش")، و أربع (04) كونجرس مقسمة بين مجلس مؤيد للرئيس و مجلس معارض له (رئاسة "ريقان" إلى غاية 1986)². و ابتداء من 2002 يحتل الرئيس أغلبية حزبية في مجلسي الكونجرس. كما أن غياب التنسيق و التنظيم داخل الأحزاب في الولايات المتحدة الأمريكية أدى إلى عدم تأكد الرئيس من مساندة كل أعضاء الكونجرس المنتمين إلى حزبه. لكنه في المقابل يمكنه الحصول على مساندة من قبل الأعضاء المنتمين للحزب المعارض. و عليه، عوض أن يعتمد على أغلبية ودية و مستقرة يجب عليه أن يشكل أغليات مختلفة حسب المشكل المدروس، و بالتالي يتمكن النظام من تجنب أزمة رغم الفصل المطلق بين السلطات.

إذا كان الكونجرس هو صاحب الكلمة العليا فيما يقدمه له الرئيس من اقتراحات قانونية، حيث له أن يأخذ بها أو يهملها، إلا أنه في الواقع يملك الرئيس من الوسائل التي يؤثر بها على الكونجرس ما يكفل للتوصيات التشريعية - في كثير من الأحيان - قبولا قل أن يتحقق للمشروعات المقدمة من أعضاء الكونجرس. تتمثل أهم هذه الوسائل فيما يلي:

- المركز الحزبي للرئيس: غالبا ما يكون الرئيس من زعماء حزب الأغلبية في الكونجرس مما يساعده على حمل أتباعه على تأييد تشريعاته، و في حالة معارضتهم لها يستطيع أن يهددهم بتخلي الحزب عن ترشيحهم مرة أخرى.
- سلطة الرئيس في تعيين الموظفين: يؤدي تغيير الرئيس عادة إلى تغيير كبير في الإدارة العليا الفيدرالية، و يقوم الحزب الجديد الذي احتل السلطة بتغيير الموظفين الذين تم تعيينهم من قبل الحزب المعارض، حتى في حالة انتخاب رئيس للولايات من نفس حزب الرئيس السابق تغير الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية عادة بصفة جذرية، هذه الطريقة تمكن الرئيس من التأثير الدائم على أعضاء الكونجرس خاصة بالنسبة للأعضاء الذين يتم انتخابهم كل عامين و ليس لهم الاستقرار الذي يتمتع به الأعضاء المنتخبون لمدة ستة (06) أعوام³.
- الاتصالات الشخصية: يقوم الرئيس بدعوة أعضاء الكونجرس البارزين إلى اجتماعات دورية لتبادل وجهات النظر في مختلف الشؤون مما يمكنه التأثير على أعضاء الكونجرس من خلال ذلك. بالإضافة إلى الاجتماعات شبه الدورية بين الرئيس و بين من يسمون "بالأربعة الكبار" و هم رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس الشيوخ و زعيم حزب الرئيس و زعيم الحزب المعارض.
- دعوة الرئيس للبارزين من أعضاء الحزب المعارض: عادة ما يدعو الرئيس البارزين من أعضاء الحزب المعارض و ذلك لمناقشة التعديلات التي يمكن قبولها و الشروط المناسبة للتصويت السريع بمناسبة مناقشة مشروع معين. و الواقع أن رسائل الرئيس التي يرسلها

¹ Philippe Ardant, op cit, p 322.

² Patrick Gérard, le président des états unis, que sais-je ?, France, 2^{ème} édition, sans date, p 85.

³ Jean Claude Masclat et Jean Paul Valette, droit constitutionnel et institution politiques, Dalloz, paris, sans date, p 145.

إلى رؤساء اللجان أو البارزين من رجال الحزبين تكاد تكون مضمونة الأثر، لأنها غالبا ما تنتشر في الصحف و يعرفها الجميع و تمثل شرفا للمرسل إليه¹.

- دعوات الغداء و العشاء: تعد دعوات الغداء و العشاء التي توجه للبارزين و المؤثرين في سياسة الكونجرس من بين الوسائل التي تمكن الرئيس من التأثير على أعضاء هذا الأخير، و هي من الطرق التي اتبعتها الرئيسان "ترومان" و "كوليدج".
- تشكيل اللجان: حيث يعتمد الكونجرس أحيانا إلى تكوين لجان تعمل بمشورة الرئيس و تهتدي بخبرته، خاصة إذا تعلق الأمر بالإعداد لمشروع قانون ضخم كمشروع الحقوق المدنية. و إذا كان عرفا ثابتا أن القوانين تسن حقيقة داخل لجان الكونجرس و هذا الأخير ذاته ليس سوى آلة للتصويت فقد عمد الرؤساء إلى الاتصال برؤساء اللجان لمحاولة إقناعهم كما فعل الرئيس "كيندي" مع "مستر" رئيس لجنة موارد الدولة بمناسبة مشروع الضرائب².
- المركز الشعبي للرئيس: كلما ارتفعت المكانة الشعبية للرئيس ضمن انقياد (خضوع) الكونجرس له، و يساعده في ذلك التغطية الإعلامية إذ يمكنه التأثير على الرأي العام الذي يمكنه هو الآخر الضغط على أعضاء الكونجرس الذين هم بحاجة للناخبين من أجل إعادة انتخابهم. كما يمكن للرئيس أن يقدم لأحد المرشحين للعضوية في الكونجرس التغطية الإعلامية الكافية أو أن يقدم له دعمه من أجل إعادة انتخابه³.
- اللجوء لأسلوب العصا الغليظة: قد لا تكفي هذه الاتصالات الودية فيلجأ الرئيس إلى أسلوب "العصا الغليظة" (Big stick). و يتمثل هذا الأسلوب في قيام الرئيس بتهديد الكونجرس باستخدام حقه في الاعتراض على النصوص التي صوت عليها، و هو من الأساليب المعروفة في سياسة الولايات المتحدة الأمريكية. فقد ذهب الرئيس هايز في رسالته السابقة إلى أن "هناك عوامل متعددة تدفع الكونجرس إلى تبني وجهة نظر الرئيس في مجال اقتراح القوانين. من ذلك علم الكونجرس بصفة غير رسمية بنية الرئيس في الاعتراض على رفض مقترحاته أو تعديلها"⁴.

2.2. دور السلطة التنفيذية في توجيه أعمال البرلمان

تتدخل السلطة التنفيذية في توجيه أعمال البرلمان ذات الصلة بأداء مهمة التشريع و ذلك من خلال التحكم في جدول أعماله، و تقييد حق التعديل، و التأثير على عمل اللجان الدائمة، و حضور جلساته و المناقشات التي تتم بداخله، و التحكم في التصويت، و التأثير على اللجان المتساوية الأعضاء.

1.2.2. التحكم في جدول أعمال البرلمان

يعترف الدستور الجزائري للحكومة بحق مراقبة و توجيه أعمال البرلمان، فيضبط مكتباً مجلسيه مع ممثل الحكومة في بداية كل دورة برلمانية جدول أعمالها لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة⁵. كما يضببط مكتب كل مجلس جدول أعمال جلساته و مواعيد عقدها باستشارة مع الحكومة⁶. و يبلغ تاريخ الجلسة و جدول أعمالها إلى نواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة سبعة (07) أيام على الأقل قبل الجلسة، و خمسة عشر (15) يوما على الأقل لأعضاء مجلس الأمة و الحكومة بالنسبة لجلسات و جدول أعمال هذا المجلس الأخير⁷.

¹ انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 74.

² نفس المرجع السابق، ص 73.

³ Jean Paul Jacqué, op cit, p 64.

⁴ انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 74.

⁵ المادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

⁶ المادة 01/14 سطر 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁷ يتضمن جدول الأعمال:

- النصوص التي أعدت اللجنة تقارير بشأنها بالأسبقية.

- الأسئلة الشفوية.

- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور و القانون العضوي رقم 99-02 و الأنظمة الداخلية للمجلسين.

يتصدر جدول الأعمال هذا وجوبا مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة، وكذلك مقترحات القوانين التي تقبلها أي مقترحات أغلبيتها البرلمانية، فهي إذن تتحكم في ترتيب النصوص التي سينظر فيها المجلس من حيث الأسبقية، هذا ما يجعله ينظر أولا في مشاريع القوانين المقدمة من طرفها، ثم مقترحات القوانين التي قبلتها، وبذلك يمكن للحكومة أن تدرج في آخر جدول الأعمال مقترحات القوانين التي لا ترغب فيها فتأكد بذلك من أن البرلمان بمجلسيه سيناقش أولا برنامجها التشريعي وليس برنامجها هو¹.

للسلطة التنفيذية كذلك الحق في فرض جدول أعمال النصوص ذات الأولوية التي ترغب في مناقشتها أولا من قبل مجلسي البرلمان، فهذا الشرط يجنبها الرفض من قبله من دراسة بعض المشاريع لو كانت له السلطة وحده في تحديد جدول الأعمال، و عادة ما يستعمل هذا الجدول لمناقشة كل ما يتعلق بالجانب المالي في فترات محددة من السنة لأنه لو استعمل كقاعدة دون ضوابط لأصبح البرلمان مقيدا بما تمليه عليه الحكومة².

نخلص مما سبق إلى أن الحكومة في إطار تحكمها في جدول أعمال البرلمان لا تكتفي بإعطاء الأسبقية لمشروعاتها، بل أن مقترحات القوانين التي يتقدم بها البرلمانيون لا يمكن إدراجها ضمن جدول الأعمال إلا بعد موافقة الحكومة على ذلك، الأمر الذي يجعل في إمكانها أن تستبعد من المناقشة كل اقتراح قانون لا ترغب فيه، و قد تقبل بعض الاقتراحات إلا أنها ترتبها في آخر جدول الأعمال، فبذلك قد لا تتاح الفرصة لمناقشتها بسبب فترة انعقاد دورات البرلمان و ازدحام جدول أعماله في غالب الأحيان³.

الأمر ليس كذلك في الولايات المتحدة الأمريكية، فبعد أن تعد اللجان تقريرها⁴، يسجل الاقتراح في جدول أعمال المجلس⁵ الذي يحدده و يعده رئيس حزب الأغلبية في مجلس الشيوخ لكن مع التعامل مع رئيس الأقلية خاصة و أن المصادقة تكون بالإجماع، و لجان الأحكام (القانون) المكونة من رئيس مجلس النواب و رؤساء المجموعات و اللجان في مجلس النواب⁶، مع نشر كل المشاريع⁷. و يتم تسجيلها في جدول الأعمال العام أما بالنسبة للمعاهدات و التعيينات المقترحة من قبل السلطة التنفيذية يتم تسجيلها في جدول أعمال السلطة التنفيذية. و تتم المصادقة عليها في جلسة السلطة التنفيذية أي جلسة خاصة.

¹ Elisabeth Zoller, droit constitutionnel, puf, France, 2^{ème} édition, p 405.

² Jacques Cadart, op cit, p 1208.

³ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 419.

⁴ يشترط كل من النظام الداخلي لمجلس النواب و التقاليد في مجلس الشيوخ أن يكون كل مشروع قانون مرفق بتقرير مكتوب من قبل اللجان من أجل عرضه على المجلس، هذا التقرير يتضمن الغرض و الغاية من المشروع، يشرح التعديلات المقدمة من قبل اللجان، يبين التغييرات التي سوف يحدثها على القوانين السارية المفعول في حالة المصادقة عليه و المبالغ المالية اللازمة للإدارة لإحداث التغييرات المفروضة من هذا البرنامج و رأي الإدارة العمومية و مرافق الدولة من هذا المشروع.

⁵ هناك خمسة (05) جداول أعمال في مجلس النواب:

- جدول أعمال الاتحاد يسجل فيه كل ما يتعلق بالمجال المالي. و المشاريع المسجلة في هذا الجدول يتم دراستها من قبل لجان الاتحاد (تسمى بالندفوق لجان الغرفة بكاملها للشؤون الخاصة بالدولة الاتحادية) قبل عرضها على المصادقة في المجلس.

- جدول أعمال الغرفة تسجل فيه المشاريع التي ليست لها علاقة بالمجال المالي. عادة ما يتعلق الأمر بمشاريع في المجال الإداري أو تتعلق بالإجراءات فلا يتم دراستها في لجان الاتحاد و إنما تعرض على المجلس مباشرة.

- جدول أعمال التراضي بالإجماع تسجل فيه المشاريع التي لا تلقى أية معارضة. و يتم التكفل بها مباشرة بعد قراءة "le journal"، لها الأولوية قبل أي مشروع آخر. إذا لقي مشروع مسجل في هذا الجدول معارضة نائب واحد تأجل دراسته إلى التاريخ المقبل أين تدرس هذا النوع من المشاريع و إذا لقي معارضة في المرة الثانية فيجمد. كما أن معارضة ثلاثة (03) نواب تؤدي إلى شطبه من هذا الجدول، لكن يبقى مسجلا في جدول أعمال الغرفة. أما إذا لقي أقل من ثلاثة (03) معارضات تتم المصادقة عليه بدون مناقشة.

- جدول أعمال المسائل ذات الطابع الخاص تسجل فيه مشاريع القوانين المتعلقة بالهجرة أو تعويض الخواص عن النزاع القائم بينها و بين الدولة الفدرالية.

- جدول خاص بالنتحية.

تسجل المشاريع في الجداول الخاصة بها حسب ترتيب تقديم تقرير اللجان بخصوصها لكن نادرا ما تقدم بهذا الترتيب أمام الجلسة العامة لأن رئيس مجلس النواب بالاتفاق مع رئيس الأغلبية يقوم باختيار النصوص التي سيتم عرضها و وقت عرضها فأغلبية النصوص لا تناقش

إطلاقا. Traduit de l'américain par Marc SAPORTA, op cit, p 67 et 80.

⁶ Dominique Chagnollaud, op cit, paragraphe 564.

⁷ Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 64 et 65.

فالسطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية لا تتدخل في جدول أعمال الكونجرس بمجلسيه كما هو عليه الحال في الجزائر.

2.2.2.2. تقيد حق التعديل

تتدخل السلطة التنفيذية في كل من الجزائر و الولايات المتحدة الأمريكية في حق البرلمان في تعديل النصوص المعروضة عليه لكن مع وجود تباين بين البلدين، لذلك سيتم التطرق له في كل بلد على حدا.

1.2.2.2. تقيد حق التعديل في الجزائر

إن الغرض من ممارسة حق التعديل هو الوصول بالمقترح إلى التصويت و المصادقة عليه في جلسة عامة حتى يكتسب قيمته القانونية، باعتبار أن التعديل كيفية من كفاءات المبادرة التشريعية الغاية منها أن تتحول من مشروع قانون إلى قانون وفق إجراءات مرتبطة بمراحل ضرورية¹. و قد يكون الغرض من التعديل ليس إدخال تعديلات فعلية على النص و إنما فرصة للنواب أو للحكومة من تقديم اقتراحات أو مشاريع قوانين لما توفره هذه الطريقة من ربح الوقت و اختصار الإجراءات. منح المشرع الدستوري - من حيث المبدأ- حق التعديل لكل من الحكومة و البرلمان، بمعنى أنه يكون من حق الحكومة أن تتقدم باقتراحات ترمي إلى تعديل مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، كما أن من حق أعضاء الهيئة التشريعية كذلك اقتراح إدخال تعديلات على مشاريع القوانين الصادرة من طرف الحكومة، غير أن سلطة البرلمان في هذا المجال ليست مطلقة بل ترد عليها بعض القيود تتمثل فيما يلي:

1.1.2.2.2. رفض التعديلات التي لم تعرض على اللجنة المختصة

المقصود باللجنة المختصة تلك التي يعينها الأمر، أي اللجنة التي درست مشروع أو اقتراح القانون المراد تعديله من طرف مقدم التعديل.

إن كان تعديل مقترحات و مشروعات القوانين حق مشترك بين أعضاء البرلمان و الحكومة، إلا أن الدستور أعطى لهذه الأخيرة الحق في أن تعترض على التعديلات التي لا تعرض أولاً على اللجنة أو اللجان التي يعينها الأمر، و بذلك تتمكن السلطة التنفيذية من رفض التغييرات التي يطالب بها البرلمانين خلال المداولات في حين أن الحكومة تكون حرة في اقتراح ما تشاء من التعديلات دون أن يحد سلطتها في هذا الصدد أي قيد أو شرط.

لا شك أن لهذا الاتجاه ما يبرره، لأنه من النادر أن تكون التعديلات، و الاقتراحات التي تقدم خلال الجلسة مدروسة بشكل كاف و إنما يسودها في معظم الأحيان طابع الارتجال و عدم الدقة مما يعرض التشريع إلى هفوات يمكن تجنبها بالدراسة و التمحيص و التدقيق الذي تجريه اللجنة المختصة حول التعديلات التي تعرض عليها².

2.1.2.2.2. رفض المقترحات و التعديلات الخارجة عن مجال القانون

هذه الإمكانية منطقية مادام أن مجال القانون محدد على سبيل الحصر في الدستور الجزائري، و بالتالي لا يجوز للبرلمان أن يشرع خارجه و إلا اعتبر ذلك عملاً غير مشروع و لا يرتب أثراً قانونياً. و بذلك يفسر إعطاء الحكومة حق معارضة التعديلات و المقترحات الخارجة عن مجال القانون، لأنها الأولى بحماية مجالها التنظيمي من اعتداء البرلمان³.

3.1.2.2.2. رفض المقترحات و التعديلات المكلفة لمالية الدولة

هناك قيد آخر على سلطة البرلمان في ميدان التشريع نصت عليه المادة 121 من الدستور، و هو ما تتمتع به الحكومة من سلطة الدفع بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل ما يتقدم به أعضاء البرلمان إذا كان قبوله قد يؤدي إلى إضافة تكاليف جديدة تلزم مالية الدولة⁴. و المقصود بالتخفيض الفعلي

¹ انظر سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري و نصوصه التطبيقية، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 "دراسة تحليلية"، الجزائر، يومي 06 و 07 ديسمبر 2004، ص 04.

² انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 421.

³ نفس المرجع السابق، ص 423.

⁴ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 424.

في مجال النفقات تفادي التخفيضات البيانية و التأكيد على قلتها بمعنى ترشيد الإنفاق¹. غير أنه بإمكان البرلمان التغلب على اعتراض الحكومة في هذا الصدد، إذ بمقتضاه يمكن لمكتب المجلس أن يقرر عدم قبول رفض هذه الأخيرة للمقترحات أو التعديلات و ذلك بعد أخذ رأي اللجنة المختصة بالمالية، و بعد إخطار المجلس الدستوري و الحصول منه على رأي مخالف لرأي الحكومة، ففي هذه الحالة يقبل الاقتراح الذي عارضته الحكومة².

4.1.2.2.2. رفض التعديلات التي لا يقدمها عشرة (10) نواب

لا بد من أن يقدم التعديل من قبل عشرة (10) نواب على الأقل، و يعد هذا الشرط قاسيا كما هو واضح و يعيق بالتأكيد دور النواب في تعديل المبادرات القانونية المقدمة أمامهم³. و على العكس ففي الكونجرس يكفي تقديمه من قبل عضو واحد أمام المجلس الذي ينتمي إليه و بالتالي لا توجد أية صعوبة لتقديمه، إذ يكفي لعضو واحد أن يرغب في تقديم تعديل ما لكي يعرض على المجلس المعني.

5.1.2.2.2. عدم جواز تقديم التعديلات من قبل أعضاء مجلس الأمة

لا يجوز لأعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات، فأعضاء المجلسين في البرلمان الجزائري غير متساوين في حق المبادرة بالتعديل رغم أن هذا الحق ثابت لهذا المجلس بموجب المادة 98 من الدستور و التي تشكل الأساس القانوني للسلطة التشريعية. و طالما أن الدستور يقر بحق مجلس الأمة في أن يكون له آراء مختلفة أو له الحق في الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني، فهذا يعني أن له حقا في التعديل الذي يكون بطبيعة الحال أمام أو عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء⁴. لكن المجلس الدستوري الجزائري يرى خلاف ذلك و قد علل رأيه بأن الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور أسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول و النواب دون سواهم، كما أن الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور الجزائري توجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

لكن اعتبارا لمقتضى الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 120 من الدستور، فإن مناقشة مجلس الأمة تكون على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و بذلك فقد حدد الدستور نطاق تدخل المجلسين، و في حالة حدوث خلاف بينهما يلجأ إلى اللجنة المتساوية الأعضاء المشكلة من أعضاء كلا المجلسين و التي تجتمع بناء على طلب من الوزير الأول لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. فليس إذن لمجلس الأمة حق المبادرة بالتعديل خارج هذا الإطار⁵.

الأمر مختلف بالنسبة لأعضاء مجلسي الكونجرس إذ هم متساوون في المبادرة بالتعديل بالنسبة للاقتراحات و النصوص المعروضة على المجلس المنتمين إليه، أي لكل عضو في مجلس النواب أو في مجلس الشيوخ الحق في تقديم تعديل.

6.1.2.2.2. امتياز الحكومة في مجال التعديل

زودت المادة 34 من القانون العضوي رقم 99-02 الحكومة بامتيازات هامين آخرين يتمثلان في إمكانية تقديم الحكومة لتعديلات شفهية خلال المناقشة مادة مادة، إضافة إلى جواز طلب ممثل الحكومة توقيف الجلسة وجوبا في حالة تأثير التعديل المقدم شفويا على فحوى النص في حالة تصاعد اختلاف وجهات النظر بين الحكومة و النواب بحيث تصبح مشاريع القوانين التي قدمتها الحكومة مهددة بتغييرات جذرية بعد إصرار النواب على تعديلاتهم، و يفهم من المادة 82 من نفس القانون بأنه في حالة قيام المجلس بدوره بكل سيادة في مجال التشريع، و نجح في إدخال تعديلات جوهرية على مشروع

¹ انظر سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 20.

² انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 425.

³ انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 27.

⁴ انظر د. أمين شريط، مرجع سابق، ص 22.

⁵ انظر سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 07.

القانون قيد الدراسة و المناقشة لديه، فإن الحكومة يمكن أن ترد عليه بسحب هذا المشروع نهائياً و إمكانية إصداره بعد ذلك في شكل أمر رئاسي أو تنظيمي¹.

7.1.2.2.2. وجوب تعليل التعديلات المقدمة من قبل النواب

يجب أن يكون التعديل المقدم من قبل النواب معللاً يخص مادة من مواد النص المدع، أو له علاقة مباشرة به إذ تضمن إدراج مادة إضافية، كما يشترط أن يكون موقع من قبل جميع أصحابه.

8.1.2.2.2. لزوم تقديم تعديلات النواب خلال مدة زمنية محددة

يجب أن يقدم تعديل النواب خلال أربعة و عشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، و هي مدة زمنية قصيرة جداً، خاصة إذا علمنا بأن للنائب خلال انعقاد الدورة انشغالات و مهام كثيرة تتمثل عموماً في حضوره الجلسات و المشاركة في اجتماعات اللجان الدائمة إذا كان عضواً في إحداها،... الخ، و بجانب كل ذلك فإن النائب يفتقر إلى المعطيات الكافية و المستندات اللازمة المتعلقة بموضوع المبادرة التشريعية و من ثم فعليه البحث و الدراسة في كافة النصوص القانونية و البحوث و الدراسات الشاملة التي لها علاقة بالموضوع حتى يتمكن من تقديم تعديل مدروس و بناء منسجم مع التشريع المعمول به².

يشترط كذلك أن يقدم التعديل خلال خمسة (05) أيام الموالية لتاريخ توزيع تقارير اللجان حينما يكون المجلس عاقداً لدورته، أو في ثلاث (03) أسابيع من تاريخ استلام التقارير فيما بين الدورات، و هي مدة قصيرة يصعب خلالها على النائب أن يقدم اقتراح تعديل متكامل لا سيما إذا كان النص المعروض له صلة بقوانين أخرى عديدة ينبغي الاطلاع على فحواها و أبعادها و علاقتها بغيرها.

9.1.2.2.2. أولوية تعديلات الحكومة في التصويت عليها

أشارت المادة 35 من القانون العضوي رقم 99-02 إلى أنه يعرض للتصويت أولاً تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، ثم تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضها، ثم تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني في حالة انعدام اللجنة و في حالة رفضه، و إن اقتضى الأمر فالتصويت على مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب، أو في حالة رفضها المتتالي.

هذا التسلسل يسمح للحكومة بالتوقيع الفعلي في قلب العمل التشريعي من خلال أخذها لفكرة عامة عن كافة التعديلات المقدمة، و مراقبتها للاتجاه العام الذي تسير فيه التعديلات و من ثمة اختيار كفتها عن طريق تقديمها لتعديلات أخرى بإمكانها المحافظة على مضمون نص المشروع المقدم من طرفها، أو تعديل اقتراح القانون المقدم من النواب بما يخدم نظرتها و سياستها العامة. بل ترجع الكلمة الأخيرة بالنسبة لأي تعديل يتعلق بالنص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء -في حالة حدوث خلاف بين المجلسين حول الأحكام محل الخلاف- له إذ لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقتها³.

2.2.2.2.2. تقييد حق التعديل في الولايات المتحدة الأمريكية

يتميز نظام الولايات المتحدة الأمريكية بتعقيد و تعدد الإجراءات التشريعية من جهة، و بطغيان المواقف السياسية للنواب و للشيوخ، و السعي الدائم للحصول على رضا الناخبين و جماعات الضغط، و بالتالي اللجوء إلى المساومات السياسية من أجل تمرير أفكارهم من جهة أخرى. كل هذه المعطيات، جعلت اللجوء إلى التعديل ظاهرة بارزة لكونها أقصر الطرق لتمرير الأفكار أحسن من اللجوء إلى إعداد اقتراح قانون قد يأخذ وقتاً طويلاً أمام المجلسين أو أحدهما، و بالتالي قد تنتهي نيابة النائب قبل صدور مقترحه، و هذه الظاهرة مستعملة بقوة في مجلس الشيوخ.

¹ انظر سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 28-29.

² نفس المرجع السابق، ص 27-28.

³ انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 28.

غالبا ما تقدم التعديلات في الولايات المتحدة الأمريكية تحت تأثير السلطة التنفيذية أو الناخبين أو اللوبيات، و تهدف في غالب الأحيان إلى إحباط المشروع، أو إفراغه من محتواه، أو لربح الوقت، أو للحرب السياسية ضد صاحب الاقتراح أو للمساومة، أو لقبوله من قبل بعض الأعضاء المعارضة له،... الخ. و قد تكون هذه التعديلات مفتعلة الهدف منها عدم التصويت على النص. و من أجل وضع حد لها يمكن للجنة القانون لمجلس النواب أن تقرر إيداع تعديلات أو رفض إيداع تعديل في جلسة عامة¹، كما يمكنها وضع أحكاما مسبقا تحدد فيها كيفية اقتراح تعديلات للنصوص، و عادة ما تحدد ثلاثة أنواع من الأحكام في هذا المجال، فيمكن أن ينص الحكم على حرية تقديم التعديلات، أو أن يبعد كل تعديل ما عدا تعديلات اللجان، كما يمكنه أيضا أن يجيز التعديلات لكن بشروط خاصة يملئها في صلبه أو في ميادين محددة في المشروع، و من الملاحظ أن العديد من الأحكام تمنع مسبقا اللجوء إلى معارضة النصوص من جهة، و من جهة أخرى فإن مجلس النواب لا يمكنه التصويت إلا على التعديلات التي لها علاقة مباشرة مع النص².

على عكس مجلس النواب لا توجد في مجلس الشيوخ لجان الأحكام التي تضع أحكاما خاصة تقيد من حرية تقديم التعديلات أو تمنعها. كما لا يشترط في هذا المجلس أن تكون التعديلات المقترحة ذات صلة بالنص محل المناقشة و يسمى هذا النوع من التعديلات "une filibuste"³. فله الحرية المطلقة في هذا المجال مما يجعل بعض الشيوخ يصادقون على تعديلات ليست لها أية علاقة مع النص المعروف عليهم للمناقشة⁴.

توجد في هذا المجلس تعديلات من نوع خاص غير موجودة في مجلس النواب تسمى "rider" لا تكون لها أية علاقة مع النص و لا تحظى عادة بموافقة الأغلبية لذلك يتم إدخالها على نص ذات أهمية يحظى بموافقة الأغلبية فلا يكون لهم الخيار لأنهم لو يرفضوا النص بسبب هذا التعديل فسيرفضون النص بكامله لذلك فهم يفضلون المصادقة على النص بكامله رغم وجود تعديل أقل أهمية. و بهذه الطريقة تم منع استهلاك الكحول بحيث تم إدخال هذا المنع بموجب تعديل على مشروع ترضح منح قرض للفلاحة في عام 1918.

لكن و على عكس ذلك، فقد تكون الغاية من هذا التعديل عدم المصادقة على نص هام، ففي عام 1946 اقترح السيناتور "Wayne mors" سيناتور "أوريقان" إضافة للنص المتضمن استغلال نפט السواحل تعديل يتعلق بإلغاء الضريبة الانتخابية التي تم المصادقة عليها بموجب قانون في مجلس النواب وهذا ما أدى إلى عدم الموافقة على النص بما فيه التعديل، وهي الغاية التي كان يريها هذا السيناتور⁵.

قد يدرج هذا التعديل كذلك في النص المتعلق بمشروع المالية حيث يصعب لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية أن يقدم معارضته عليه لأنه في هذه الحالة سوف يلغي النص بكامله، و هذا ما لا يرغب فيه، و بالتالي تمكن هذه الطريقة من تحصل الأعضاء بالنسبة لناخبيهم أو لجهة أخرى بعض الامتيازات في المجال المالي كإشياء قاعدة عسكرية في دائرة ما، الإعفاء من الضرائب... الخ.

نخلص من كل ما سبق بأن نظام التعديلات في كلا البلدين مختلف في عدة عناصر، فيمكن للنواب في المجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات بشرط أن يكون لها علاقة بالنص

¹ Yves Meny, op cit, p 247-248.

² Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 72

³ إلا في أربعة حالات هي:

الحالة الأولى: طلب التصويت بالإجماع على النص يمكن في هذه الحالة إبعاد مسبقا تقديم تعديلات ليست لها علاقة بالنص لكنه لا يحدد عدد اقتراحات التعديلات المتعلقة بالنص.

الحالة الثانية: بعد غلق مجال المناقشة لا يمكن لمجلس الشيوخ مناقشة إلا التعديلات المقدمة مسبقا.

الحالة الثالثة: صاحب التعديل لمجلس الشيوخ يمكن أن يغيره يعدله أو يسحبه في أي وقت قبل التصويت عليه بعده لا يمكن ذلك (إلا بإجماع الأعضاء في مجلس النواب لا يمكن لصاحب التعديل أن يسحبه بعد إيداعه إلا بإجماع الأعضاء).

الحالة الرابعة: لا يمكن للنواب تقديم تعديلات تم تقديمها من قبل و رفضت. Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit p

86-87.

⁴ Jean Paul Jacqué, op cit, p 61.

⁵ Marie France Toinet, op cit, p de 103 à 105.

كما هو عليه الحال بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، لكن لا يحق للنائب في المجلس الشعبي الوطني سوى إضافة مادة واحدة فقط بينما يحق لعضو مجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية تقديم تعديلات عن طريق إضافة مواد جديدة من دون أي تحديد شريطة أن تكون لها صلة بالنص المعروض. ولا يحق لمجلس الأمة تقديم تعديلات على عكس مجلس الشيوخ الذي له الحق في ذلك من دون أي قيد أي له أن يقدم ما يشاء من التعديلات حتى وإن لم تكن لها أية صلة بالنص المعروض. أما عن تقديم التعديلات من قبل اللجان فالفرق القائم بين البلدين يكمن في كون اللجان الدائمة المعروض عليها النص لدراسته في الجزائر تقدم التعديلات بعد قيامها بدراسة النص وإعداد تقريرها أما في الولايات المتحدة الأمريكية فهي تقترح التعديلات مرفقة بتقريرها. وأخيرا للحكومة في الجزائر الحق في تقديم تعديلات من دون قيد مقارنة مع أعضاء المجلس الشعبي الوطني على عكس نظيرتها في الولايات المتحدة الأمريكية.

3.2.2. تأثير السلطة التنفيذية على عمل اللجان الدائمة

تعتبر اللجان الدائمة الأداة التشريعية لعمل البرلمان سواء في الجزائر أو في الولايات المتحدة الأمريكية، لكن تختلف في كلا البلدين من حيث تشكيلها، وطريقة نظام سير أشغالها، و تنازع الاختصاص فيما بينها، وإن كانت السلطة التنفيذية تؤثر على أعمالها في كلا البلدين.

1.3.2.2. اللجان الدائمة و اللجان المؤقتة

يمكن للكونجرس و على خلاف البرلمان الجزائري أن يحدث لجان خاصة مؤقتة يتعلق عددها و مدة عملها بمتطلبات السياسة، تشكل لغرض معين سواء لإجراء تحقيق أو بحث مسألة معينة أو غير ذلك، تعقد جلساتها بصفة علنية أو سرية حسب الموضوع المطروح عليها، و من صلاحياتها أن تتضمن تقاريرها مقترحات قوانين تتعلق بالمسألة موضوع التحقيق مثل: اللجان المختارة التي تشكل بواسطة أي من المجلسين لمناقشة أو معالجة بعض المسائل غير المتجددة بطبيعتها، كما قد تنشأ لإجراء تحقيقات معينة و تنقضي فور انتهاء مهمتها¹. و كذلك اللجان المشتركة التي تتشكل من عدد من أعضاء مجلس الشيوخ و عدد آخر من مجلس النواب للقيام بدراسة أو متابعة الموضوعات التي يهتم بدراسةها أو متابعتها كل من المجلسين في وقت واحد، و مثال عن ذلك لجنة مكتبة الكونجرس، و لجنة ضريبة الدخل، و كذا لجنة الطاقة الذرية. و بالتالي يوجد نوعان من اللجان الخاصة المؤقتة الأولى مهمتها إعداد العمل التشريعي و الثانية مهمتها البحث و التحري في مسألة خاصة.

لقد حاول مجلس الأمة عند تعديل نظامه الداخلي إدخال الحق في إنشاء اللجان المؤقتة²، لكن المجلس الدستوري رفض السير في هذا الاتجاه و بنى موقفه على اعتبار أن المؤسس الدستوري قد أمر، بمقتضى المادتين 117 و 161 من الدستور أنه من اختصاص كل مجلس من البرلمان تشكيل لجان دائمة و لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة دون سواها و اعتبار أن مجلس الأمة حين استند إلى المادة 10 من القانون العضوي رقم 99-02 لإنشاء اللجان المؤقتة فإنه يكون قد خالف بذلك أحكام المادة 161 من الدستور³.

لكن يعتبر هذا الرأي متشددا حيث أغلق الباب أمام منفذ قد يحتاجه المجلس و البرلمان بمجلسيه للتعامل مع بعض القضايا ذات الأهمية البالغة بحيث لا تستطيع لجنة واحدة التعامل معها. فقانون العفو الشامل و قانون الأسرة و غيره من المواضيع الهامة كان يمكن أن تعالج ضمن لجان مؤقتة، ثم أن التجربة البرلمانية الجزائرية أثبتت بأنه قد تم اللجوء للجان المؤقتة تم اللجوء إليها في حالات خاصة، و بالتالي فيمكن أن تكون اللجان الخاصة المؤقتة أداة ضرورية للإخراج السياسي لمواضيع تهم الأمة ككل، و لا يمكن أن يترك الأمر في هذه الحالة للجنة دائمة مختصة وحدها، و قد تم تجسيد ذلك بلجوء مجلس الأمة إلى لجنة خاصة للتعامل مع قانون الانتخابات في 2004 حيث طرح الموضوع مباشرة بعد التجديد الجزئي لمجلس الأمة مما أدى بالكثير من اللجان إلى فقد كل مكتبها و أحيانا أغلبية

¹ Jean Paul Jacqué, op cit, p 61.

² حدث ذلك في 26 أكتوبر 1999، جريدة رسمية رقم 08.

³ رأي المجلس الدستوري رقم 09/ر د / 99 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل و المتمم لمجلس الأمة للدستور، جريدة رسمية العدد 84.

أعضائها، بالإضافة إلى أنه لم يحن ميعاد تجديد هياكل المجلس، فكان الحل هو اللجوء إلى اللجنة المؤقتة و هو إخراج ذكي للتعامل مع موضوع كان يشغل بال كل المجتمع خاصة و البلاد كانت على موعد مع انتخابات رئاسية مصيرية في 08 أفريل 2004¹.

2.3.2.2. تشكيل اللجان الدائمة

ينشئ كل مجلس من مجلسي البرلمان الجزائري من ضمن أعضائه لجان دائمة في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد و يحدد النظام الداخلي لكل منهما عددها و مهامها². أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن تقسيم أعضاء الكونجرس على اللجان يقررها كل حزب، و كانت رئاستها في السابق تمنح لأعضاء حزب الأغلبية على أساس الأقدمية في الكونجرس لكن تراجع عن هذه الطريقة نوعا ما في الوقت الحالي.

أما فيما يخص عددها فهو يبلغ فهو يبلغ في البرلمان الجزائري اثنتا عشر (12) لجنة في المجلس الشعبي الوطني، و تسعة (09) لجان دائمة بمجلس الأمة، و يمنح كل من الدستور و القانون العضوي لكل مجلس الحق في تحديد عدد اللجان و لا يملك المجلس الدستوري في هذا المجال أي سلطة في رقابة ما يقرره كل مجلس³.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية يوجد عشرين (20) لجنة دائمة في مجلس النواب و ستة عشر (16) في مجلس الشيوخ و هي بحد ذاتها مقسمة إلى عدة لجان فرعية، تم التقليل من عددها في عام 1946 بموجب قانون إعادة تنظيم التشريع ليصبح عددها تسعة عشرة (19) في مجلس النواب و خمسة عشرة (15) في مجلس الشيوخ لتضاف فيما بعد ثلاث (03) لجان لمجلس النواب وبالتالي أصبح عددها اثنان و عشرون (22) لجنة، و لجنتان لمجلس الشيوخ ليصبح عددها سبعة عشرة (17) لجنة في عام 1985. أما اللجان الفرعية فقد كان عددها مائة وثمانين (180) لجنة بعد الحرب العالمية الثانية ليصبح عددها مائتين و خمسين (250) أي كل نائب يكون عضوا في أربع (04) لجان فرعية و كل شيخ في ست (06) لجان⁴.

أما فيما يتعلق بعدد أعضائها، ففي البرلمان الجزائري تتكون لجنة المالية و الميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر في المجلس الشعبي الوطني، و في مجلس الأمة تتكون لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان و كذا لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر، و تضم بقية اللجان من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) عضو على الأكثر⁵.

تضم كل لجنة من اللجان في الكونجرس ما بين عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا، تختص كل لجنة منها ببحث نوعية معينة من الموضوعات التي تحال إليها من المجلس الذي تتفرع منه، مثل لجنة الشؤون الخارجية و لجنة الشؤون المالية و الاقتصاد القومي و لجنة الدفاع القومي و لجنة التشريع و لجنة الإدارة العامة... الخ⁶.

أما من حيث انضمام الأعضاء للجان و تمثيلهم فيها فرغم تقرير مبدأ حق و واجب كل عضو من أعضاء البرلمان في الانضمام إلى أية لجنة بحسب رغبته أصلا سواء أكان ذلك في الجزائر أو في الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أنه لا يجوز لعضو البرلمان الجزائري الانضمام إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة خلافا لما هو معمول به في الكونجرس. و إن كان النظام الداخلي لمجلس الأمة لا يجبر الأعضاء على الانضمام إلى اللجان، لكن عمليا نلاحظ أن جل أعضاء المجلس انضموا

¹ انظر د. بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، مجلس الأمة، الجزائر، 2005، ص 74-75.

² أما عن اختصاصاتها فقد حددتها المواد من 17 إلى 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و المواد من 20 إلى 31 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ انظر د. بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 75.

⁴ Yves Mény, op cit, p 241.

⁵ المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁶ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 161.

إلى اللجان الدائمة ابتداء من تنصيبه و قد كان هناك استثناء بالنسبة لبعض كبار المجاهدين لكن عددهم قليل¹.

من حيث التمثيل في تشكيل اللجان الدائمة فهو مختلف في نظام البلدين ففي البرلمان الجزائري تتشكل كل لجنة من العدد المحدد لذلك قانونا بموجب اتفاق المجموعات البرلمانية للعائلات السياسية الممثلة في المجلس أو تطبيقا لمبدأ التمثيل النسبي لكل مجموعة برلمانية في حالة عدم الاتفاق²، و يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها فتساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة، ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0,50³. أما بالنسبة للأعضاء غير المنتمين لمجموعة برلمانية فيعينهم مكتب المجلس في اللجان الدائمة مع مراعاة رغباتهم، و في حالة شغور مقعد أحد أعضاء اللجنة الدائمة يتم شغل المقعد الشاغر بنفس الطريقة⁴.

أما في الكونجرس فقد جرى العرف على تمثيل كل حزب في كل لجنة من اللجان بنفس النسبة التي يتمتع بها في المجلس، و بالتالي فإن حزب الأغلبية يتمتع بالأغلبية في جميع اللجان الدائمة، كما يتولى رئاستها دائما عضو من أعضاء هذا الحزب⁵.

3.3.2.2. نظام سير أشغال اللجان الدائمة

بعد استدعائها تقوم اللجان الدائمة بأعمالها من الاستماع إلى من ترغب في استماعه ثم تناقش المشروع أو الاقتراح لكي تصوت عليه و تعد تقريرا بشأنه.

1.3.3.2.2. استدعاء اللجان

يتم استدعاء اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري من قبل رؤسائها أثناء الدورة في إطار دراسة المشاريع و المسائل المحالة عليها من قبل رئيس المجلس حسب جدول أعمالها فيما بين الدورات. غير أنه لا يمكنها أن تجتمع عند انعقاد جلسات المجلس إلا عند الضرورة و في مسائل أحالها إليها هذا الأخير⁶.

أما في الكونجرس فيمكن لرؤساء اللجان استدعاء لجانهم بكل حرية و هم يراقبون جدول أعمالها، يعينون موظفي اللجان و رؤساء اللجان الفرعية و يقررون توزيع المهام، و بالتالي فهم ينشئون مجموعة تعمل لحسابهم، كما لها خلال الاستجابات لهم الأولوية في استجواب الشهود و توزيع وقت أخذ الكلمة⁷.

2.3.3.2.2. استجابات اللجان

عمليا في الجزائر عندما ترغب اللجنة في الاستماع إلى أي وزير معين تقوم بتوجيه طلبها إلى رئيس المجلس المعني ملتزمة فيه رغبتها في الاستماع إلى ممثل الحكومة و هذا بخصوص النص الذي تمت إحالته عليها من طرف رئيس المجلس المعني، و بالتالي فالوزير المراد سماعه يذكر بالاسم في هذا الطلب كما يتم تحديد التاريخ و الساعة و المكان. فيرتب رئيس اللجنة المسألة مع الوزير مسبقا - خصوصا من ناحية التوقيت - ثم يوجه الرسالة إلى رئيس المجلس المعني الذي يبلغها للوزير الأول و يعطي القانون العضوي المنظم للعلاقة الحق لأعضاء الحكومة في حضور أشغال اللجان الدائمة،

¹ استقر أول تقسيم في مجلس الأمة على حصول المجموعة البرلمانية للتجمع الوطني الديمقراطي على 04 لجان و المجموعات البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني على لجنة واحدة، و مجموعة الثلث الرئاسي على 04 لجان و في سنة 2000 أعيد النظر في ذلك التوزيع بحيث حصل التجمع الوطني الديمقراطي على 05 لجان و حزب جبهة التحرير الوطني على لجنة واحدة و الثلث الرئاسي على 03 لجان، و في مارس 2004 تم إدخال تغيير آخر على ذلك التوزيع بحيث حصل التجمع الوطني الديمقراطي على 04 لجان و جبهة التحرير الوطني على لجتين و الثلث الرئاسي على 03 لجان. انظر د. بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 76-77.

² انظر مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 32.

³ المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁴ المادة 02/36، 03، 04 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 02/30 و 03 و 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁵ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 162.

⁶ المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁷ Marie France Toinet, op cit, p 98 et 99.

و يتم الاستماع إليهم إن قدموا طلبا في هذا الاتجاه و هذا الطلب يوجه من طرف الوزير الأول إلى رئيس المجلس المعني¹.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فبعد أن يكتب المشروع في جدول أعمالها تتم دراسته، ولكن غالبا ما يقوم رئيس اللجان بإحالته على لجان فرعية - فبعض رئيس اللجنة المشروع على لجان فرعية مؤيدة للمشروع أو معارضة له يقرر مصيره مسبقا. تكلف هذه اللجان بدراسة المشروع فتقوم بالاستجوابات و السماع إلى أي شخص في جلسة علنية²، من الوزراء و أعضاء الكونجرس و مجموعات المصالح و رجال الأعمال و أساتذة الجامعات و شخصيات مختلفة³، و غيرهم ممن تطلبهم اللجنة أو من يطلبون ذلك بأنفسهم، و يدلي كل برأيه في الاقتراح محل النقاش، فهذه الطريقة تمكن البرلمانيين من معرفة - بالإضافة إلى رأي الأفراد (الخواص) و المجموعات المهمة- رأي الإدارة لأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يسمح لأعضاء الوزارة بحضور الجلسات⁴.

لقد استقرت أحكام القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية على أن للجان الكونجرس السلطة في إصدار أمر بإحضار أي شخص ترغب في أخذ رأيه أو شهادته رفض المثول أمامها مادامت اللجنة تتوخى من وراء ذلك هدفا تشريعيًا. و يتهم جنائيا بتهمة احتقار الكونجرس كل من يدلي ببيانات كاذبة أمامها، و قد يصل الأمر إلى توقيع عقوبة جنائية عليه مع ما في ذلك من خرق لمبدأ استقلال السلطات⁵. بعد الانتهاء من الاستجوابات تجتمع اللجان الفرعية من أجل دراسة مضمون المشروع من أجل تصحيح أو تعديل بعض الأحكام أو استبعاد البعض الآخر وفي حالة عدم رفض النص، تقدمه مرفقا بتقريرها النهائي أمام اللجان العامة للمجلس التابعة له.

لكن يمكن للجان الدائمة أن تقوم بدور اللجان الفرعية بالقيام باستجوابات تكميلية كما يمكنها أن تتخذ قرارا بشأن تقرير اللجان الفرعية، فقد تقتصر على تأييده لكن في أغلب الحالات تضيف لها تعديلات تكميلية، و إذا كانت هذه التعديلات طفيفة فإن المشروع الذي يعرض على المجلس سواء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ هو المشروع الأول المودع مرفق بتعديلات اللجان و يبدأ هنا المجلس أولا بالمصادقة ثم تصحيح أو رفض التعديلات المقترحة من اللجان قبل أن يصوت على المشروع، أما إذا كانت هذه التعديلات كثيرة و هامة يمكن للجان أن تحرر مشروع قانون "mis au propre" الذي يأخذ بعين الاعتبار التعديلات المقترحة و هنا يوضع المشروع الأولي بجانب و يعرض النص بتعديلاته على المجلس.

أما في حالة عدم اللجوء للجان الفرعية، فبعد الانتهاء من الاستجوابات تجتمع اللجنة الدائمة في جلسة مغلقة بعيدة عن كل الضغوطات من أجل أخذ القرار⁶.

3.3.3.2.2. المناقشات في اللجان

يسير أشغال كل لجنة دائمة في المجلس الشعبي الوطني رئيسها و يمكن أن ينوب عنه نائبه في حالة وجود مانع، و يسير أعمال كل لجنة دائمة في مجلس الأمة مكتب يتكون من رئيس و نائب رئيس و مقرر، ينوب عن رئيس اللجنة نائبه في حالة وجود مانع.

أما عن إحالة المشاريع و الاقتراحات على اللجان الدائمة؛ ففي الجزائر يعرض عليها كل رئيس مجلس جميع النصوص التي تدخل في إطار اختصاصاتها مرفقة بالمستندات و الوثائق المتعلقة بها. و يمكن لكل لجنة دائمة أن تطلب من مكتب المجلس عرض النص المحال عليها على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه.

¹ انظر د. بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 80.

² Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 64-65.

³ Dominique Chagnollaude, op cit, paragraphe 563.

⁴ Philippe ardant, op cit, p 318.

⁵ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 164-165.

⁶ Marie France Toinet, op cit, p 99-100.

أما بالنسبة لصحة المناقشات في اللجان الدائمة فهي مقبولة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين في المجلس الشعبي الوطني، لكن في مجلس الأمة لا تصح إلا بحضور أغلبية أعضائها و في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد أربعة و عشرين (24) ساعة على الأقل¹.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فنظام اللجان في مجلسي الكونجرس متماثل، فاللجان الدائمة تتعقد كمجلس صغير و أغلب أعضائها و موظفيها يكونون مختصين في مجال اختصاصها لذلك فإن المشاريع في هذه المرحلة تمر بدراسة مشددة و صعبة. و إن كانت الإحالة تتم كذلك من قبل رئيس المجلس، إلا أنها تتم تقريبا بصورة آلية فكل ما يمس الضرائب يحال على لجان موارد الدولة لمجلس النواب و لجان المالية لمجلس الشيوخ، وتحال المشاريع المتعلقة بالعمليات البنكية على لجان البنك و هكذا².

4.3.3.2.2. التصويت في اللجان

عند نهاية مناقشة الاقتراح أو المشروع يتم الاجتماع بين أعضاء اللجنة و ذلك لاتخاذ قرار بشأنه سواء في صالحه أو ضده في جلسة سرية بالنسبة لمجلسي البرلمان الجزائري³. و في جلسة مفتوحة للعموم أو مغلقة - خاصة عندما يتعلق الأمر بمشاريع معارض فيها - بالنسبة لمجلسي الكونجرس⁴. للتصويت في اللجان أهمية كبرى على مصير المبادرة فإذا كانت الكلمة الأخيرة للبرلمان في المجال التشريعي، فالحقيقة أنه في غالب الأحوال يذهب دائما في الاتجاه الذي رسمته اللجان الدائمة مسبقا سواء أكان ذلك في الجزائر أو في الولايات المتحدة الأمريكية.

ففي الجزائر، بعد الانتهاء من أشغالها تصوت اللجان و لا يصح تصويتها إلا بحضور أغلبية أعضاء كل مجلس، و في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية في أجل ست (06) ساعات في المجلس الشعبي الوطني و ثمانية و أربعين (48) ساعة على الأقل في مجلس الأمة، يكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين⁵. و تجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي لمجلس الأمة يسمح صراحة باللجوء إلى الوكالة في حالة الغياب سواء بالنسبة لجلسات المناقشة أو لجلسات التصويت في اللجان أما في المجلس الشعبي الوطني فلم يتم التطرق لذلك، و ما يلاحظ عمليا في هذا الإطار هو كثرة الغياب داخل اللجان سواء أثناء المناقشات أو حتى التصويت، و هذا ما جعل اللجوء إلى الوكالة وسيلة مهمة لتسهيل العمل داخل اللجان⁶. بعد الموافقة تحرر اللجان الدائمة تقرير حول النص الذي صوتت عليه و تقدمه لمكتب المجلس المعني⁷.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فبعد قيامها بعملها تقوم اللجان بالتصويت على المشروع إما بإعطاء رأي مؤيد مرفق إن اقتضى الحال باقتراحات التعديلات أو برفض دراسة المشروع أو تأجيل دراسته، و في حالة التصويت لصالح المشروع تقدمه مرفقا عادة بتقرير لصالحه، يتضمن هذا التقرير هدف المشروع، و الأسباب التي تبرر تأييده أو التصويت عليه كقانون، و حالة التشريع بصفة عامة في هذا المجال، كما يتضمن كذلك تحليل المشروع فصل بفصل و تقدير المصاريف اللازمة من أجل تطبيقه، و آراء و تعاليق المرافق العمومية و الوزارات المعنية و في بعض الحالات آراء الأقليات في اللجان⁸.

بعد هذه المراحل يمكن أن يسجل الاقتراح في جدول أعمال الجمعية العامة للمجلس المعني بعد أن يكون قد مر في مجلس النواب بمرحلة إضافية و هي إحالته على لجان القواعد التي تقوم بتحديد قاعدة خاصة لكل مشروع، تلك القواعد التي قد تحدد مدة المناقشات (عادة في ستين (60) دقيقة مقسمة

¹ المادة 01/40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 01/34 و 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 162.

³ المادة 47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁴ Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 64-65.

⁵ المادة 02/40، 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 03/34 و 04 و 05 و 06 من النظام الداخلي لمجلس

الأمة، مرجع سابق.

⁶ انظر د. بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 85.

⁷ المادة 01/47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 01/41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁸ E. Allan Farnsworth, introduction au système juridique des Etats-Unis, traduit de l'américain par Bruno Renault, LGDJ, paris, 1986, p 81.

بالتساوي بين الحزبين)¹، أو الطريقة التي سيناقش بها المشروع (بتحديد أم لا للنقاش، بتعديل أو بدون تعديل)، أو درجة الأولوية للنظر في المشروع و التعديل². فهي بذلك تسجل الاقتراح في جدول أعمال الجمعية العامة و بالتالي لها حق أن تحيي أو تميت المشروع لأنه بدون قواعد لا يأخذ المجلس المشروع بعين الاعتبار.

4.3.2.2. تنازع الاختصاص بين اللجان الدائمة

يحدد كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و لمجلس الأمة مجال اختصاص كل لجنة أي المواضيع التي تحال عليها، و في حالة تنازع الاختصاص بين لجنيتين دائمتين أو أكثر يتم تسوية النزاع من قبل مكتب المجلس المعني³. مثل ما حدث مع قانون المرور الذي أحيل على لجنة التجهيز و التنمية المحلية و شارك مكتب اللجنة القانونية في مناقشة نصه⁴.

تعرف الولايات المتحدة الأمريكية هي كذلك هذا النوع من التنازع فهناك العديد من المشاريع المودعة لدى الكونجرس تدخل ضمن اختصاص عدة لجان. على سبيل المثال في مجلس النواب أن تدعي كل من لجنة الشؤون الخارجية و لجنة الطاقة و التجارة و لجنة موارد الدولة بأن لها ما تقول حول مشروع في مجال التجارة. لذا يستغل مودعي المشاريع هذه الإمكانية و يجعلونها طريقة من أجل وصول مشروعهم للجان المستعدة لعرضه على المجلس، و بالتالي إمكانية أن يصبح قانونا فيما بعد. هذه الطريقة استعملت عام 1963 للمصادقة على مشروع قانون الحقوق المدنية فالنسخة المقترحة تمت إحالتها على لجان القضاء (العدالة) في مجلس النواب الذي كان رئيسها مؤيدا لها، أما في مجلس الشيوخ فتمت إحالتها على لجان العدالة حيث كان رئيسها معارضا لها، فقام هذا المجلس الأخير بإعادة صياغتها بشكل أدى إلى إمكانية إحالتها على لجان التجارة التي كانت تظهر أكثر استقبالا للمشروع⁵.

5.3.2.2. مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على عمل اللجان الدائمة

أتاح القانون العضوي رقم 99-02 امتياز بقاء اللجان الدائمة عن قرب "كمراقب" لصيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة، و ذلك حينما سمح لأعضاء الحكومة أو ممثليها حضور أشغالها ذلك لأن البرلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجانه الدائمة التي تضع التقارير اللازمة حول المشاريع و الاقتراحات بعد دراسة معمقة، و هو يتبع عادة توصيات، و لذلك فإن كل تأثير عليها ينعكس على البرلمان نفسه.

هذا الحضور الذي يتم بناء على طلب من اللجان الدائمة عن طريق رئيس كل مجلس أو بناء على طلب الحكومة⁶، أي أن هذا الحضور مدعم قانونا و في كل الحالات حتى و لو افترضنا عدم مبادرة اللجان الدائمة لدعوة أعضاء الحكومة للحضور و الاستماع إليهم، فإن لهذه الأخيرة أن تطلب ذلك. استدعاء الحكومة للجان الدائمة يعني حضورها بقوة "قلب العمل التشريعي" و المقصود بذلك الدراسة المعمقة للمبادرات التشريعية و اقتراح التعديلات المنصبة على شكل أو مضمون المبادرة التي تقوم بها اللجان الدائمة، ذلك أن المبادرة التشريعية تعرض للنقاش في الجلسة العامة و هي في طبيعتها الجديدة في شكل تقرير تعده اللجنة المختصة، و من هنا كانت أهمية حضور الحكومة المستمر في اللجان الدائمة من أجل شرح وجهات نظرها حول مشروع قانون مقدم من طرفها و الدفاع عن الأفكار التي يتضمنها، و تحضير نفسها للرد على جميع التساؤلات و الإشكالات التي يثيرها أعضاء اللجان الدائمة، الأمر الذي يسمح بعرض المشروع على الجلسة العامة مع تغييرات طفيفة تكون الحكومة قد وافقت عليها، في حين أن الاقتراحات المقدمة من طرف النواب لا تقدم إلى المناقشة، و إنما أن تنصب المناقشة على النص المقدم من قبل اللجنة المختصة، الأمر الذي يسمح للحكومة

¹ Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 70.

² Marie France Toinet, op cit, p 101.

³ المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁴ انظر مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص 34.

⁵ يتعلق الأمر بضمان للأفراد الذين يمثلون الأقليات الإثنية حق الدخول للفنادق، المطاعم و كل مرفق عمومي، و هذا يدخل ضمن البند المتعلق

بالتجارة طبقا للدستور. Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 64-65.

⁶ المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

في غالب الأحيان بتحضير و تقديم التعديلات حسب وجهات نظرها، و لها أن تعترض على الاقتراح بل لها أن تقدم التعديلات على تعديلات أعضاء اللجان الدائمة¹.

تبدو قوة اللجان الدائمة في الولايات المتحدة الأمريكية على عكس ما هو معمول به في الجزائر في أن لها حرية كبيرة في التمييز بين اقتراحات القوانين التي تستحق البحث و وضع تقرير عنها و تلك التي لا تستحق ذلك، و بالتالي تقوم بإهمالها و عدم إدراجها في جدول أعمالها.

تفصيل ذلك أنه عقب قيام رئيس مجلس الشيوخ و كذا رئيس مجلس النواب بإحالة جميع المقترحات التي تطرح على أي من المجلسين إلى اللجنة الدائمة المختصة كل اقتراح حسب نوعيته، تقوم اللجنة عن طريق رئيسها - و الذي يلعب دورا رئيسيا فيها لأنه هو الذي يقوم بوضع جدول أعمال اجتماعاتها و إدراج المقترحات فيه- بإدراج المشروعات التي تحظى بتفضيل رئيس اللجنة بأغلبية الأعضاء في جدول أعمال اجتماعات اللجنة لمناقشته و إعداد تقرير عنه في أقرب وقت. أما باقي الاقتراحات - وهي تمثل الغالبية العظمى- فيبقى عليها و ذلك بسبب عدم إدراجها في جدول أعمال اللجنة². فيكفي للجان ألا تتصرف لكي تجمد و تدفن نهائيا مشروع قانون بدون أن يكون لها أن تعرض سبب ذلك لذلك سميت "مقابر تشريعية" لأن تسعة (09) اقتراحات من عشرة (10) تخفق³.

مع ذلك يمكن للمجلسين إرغام اللجنة على مناقشة الاقتراح المهمل و إعداد تقرير عنه عن طريق استخدام قاعدة تسمى "discharge rule"، و تتمثل هذه القاعدة في تقديم عريضة موقعة من أغلبية أعضاء المجلس الذي تتبعه اللجنة بضرورة مناقشة هذا الاقتراح و تقديم تقرير عنه، كما يمكن تحويل الاقتراح من لجنة ترى عدم أهميته إلى لجنة أخرى تؤيده عن طريق اقتراح ذلك بأغلبية أصوات أحد المجلسين، و لكن هذين الإجراءين نادري الحدوث لصعوبة الحصول على الأصوات اللازمة لتنفيذها⁴.

4.2.2. تأثير السلطة التنفيذية على جلسات و مناقشات البرلمان

تؤثر السلطة التنفيذية في أعمال البرلمان كذلك بحضور أعضائها جلسات البرلمان، و المناقشات التي تجري بداخله.

1.4.2.2. حضور أعضاء الحكومة جلسات البرلمان

يمكن لأعضاء الحكومة حضور جلسات البرلمان في الجزائر، و لا يمكنهم ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية.

إذا كان حضور أعضاء الحكومة جلسات البرلمان لا يعد اشتراكا مباشرا في عملية سن القوانين، فإنه يمكن اعتباره اشتراكا غير مباشر، لأن حضور الوزراء جلسات المجالس الشعبية التشريعية، و التدخل في أثناء مناقشة النصوص و الإدلاء بالأراء، لا يمكن إلا أن يكون له تأثير إيجابي في الاتجاه الذي تريده الحكومة⁵. و مما لا شك فيه أن هذا الحضور يمكنهم من الإدلاء بجميع المعلومات و الإيضاحات حول البرنامج الذي يريد كل وزير تطبيقه، كما يسمح للوزير الأول بإحاطة أعضاء البرلمان علما بالسياسة العامة للحكومة في مختلف الميادين، و بذلك تتاح الفرصة للحكومة لتحديد موقفها إزاء المشاكل المطروحة بصراحة و دقة كاملين.

¹ انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 25.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 162-163.

³ Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 64-65.

⁴ نظرا للدور الكبير الذي يلعبه رئيس اللجنة في التمييز بين الاقتراحات التي تستحق البحث و تلك التي يتم إهمالها، و أيضا سلطته في تحديد مواعيد اجتماعات اللجنة، فمن الطبيعي أن يكون هناك تنافس بين أعضاء اللجنة على رئاستها، و يتنازع هذا الأمر اتجاهان، الأول مبدأ الأقدمية، حيث يرى هذا الاتجاه أن النائب الذي خدم أطول فترة في لجنة معينة و هو في نفس الوقت عضو في حزب الأغلبية يصبح من حقه أن يكون رئيسا لهذه اللجنة، و يدعم ذلك في رأيهم أن الأخذ بالأقدمية يساعد على تجنب المشاجرات السياسية بين المتنافسين على رئاسة اللجان و يطور ضربا من الخبرة و الحكمة و يعزز الاستقرار في عضوية اللجان عبر الزمن و يحول دون التمييز العنصري أو الجنسي أو الديني، أما الاتجاه الآخر و الذي يتزعمه بعض أعضاء الكونجرس من العناصر الأصغر سنا فيرى أن طول مدة الخدمة لا يرتبط دائما بالكفاءة في القيام بالعمل التشريعي، و يطالب هذا الاتجاه بأن يكون انتخاب رؤساء اللجان بالاقتراع السري من قبل أعضاء كل حزب. انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 163.

⁵ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 434.

فضلا عن ذلك فهو يهدف إلى إشراك أعضاء الحكومة في حياة المجلس التشريعي حتى يتمكنوا من التأثير فيها لا سيما إذا كانت الحكومة تعتمد على أغلبية داخل المجلس التشريعي. وبذلك تكون إمكانية الحضور هذه وسيلة من وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وبهذا تكون أداة من أدوات ممارسة الجهاز التنفيذي للوظيفة التشريعية، وإن كان ذلك بصورة غير مباشرة¹.

2.4.2.2. تأثير السلطة التنفيذية على المناقشات داخل مجلسي البرلمان

تختلف دراسة الاقتراحات و القوانين في كل من الجزائر و الولايات المتحدة الأمريكية لذا يتم التطرق لهذا الموضوع في نظام كل بلد على حدا.

1.2.4.2.2. المناقشات البرلمانية في الجزائر

يجب أن يمر مشروع أو اقتراح القانون على المجلس الشعبي الوطني أولاً ثم على مجلس الأمة ثانياً، فلا يمكن أبداً أن يعرض المشروع أو الاقتراح بداية على مجلس الأمة، وعليه فالمؤسس الدستوري الجزائري خرج على القاعدة العامة المعروفة في النظام البيكاميرالي و التي تساوي بين المجلسين كما هو عليه الحال في الولايات المتحدة الأمريكية في مسألة من يبدأ بالمناقشة و هذه واحدة من أهم خصوصيات النظام البيكاميرالي الجزائري².

تفتتح الجلسة و ترفع في كلا المجلسين من قبل رئيسها الذي يدير المناقشات و يسهر على احترام النظام الداخلي و يحافظ على النظام و له في كل وقت أن يوقف الجلسة أو يرفعها. و تصح المناقشات مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين. يسجل الأعضاء الراغبون في أخذ الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم مسبقاً في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة، هذه القائمة تنشر قبل بداية كل جلسة مع احترام ترتيبهم في مجلس الأمة فقط. لا يمكن لأي عضو في المجلسين أن يأخذ الكلمة دون أن يأذن له الرئيس و لا يمكن لعضو اللجنة المختصة التدخل في المناقشات العامة. و تدرس مشاريع القوانين إما عن طريق المناقشة العامة أو المناقشة مادة مادة أو عن طريق المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة³.

1.1.2.4.2.2. المناقشة العامة و المناقشة مادة مادة

قسمت المناقشة في المجلس الشعبي الوطني إلى مرحلتين، الأولى مرحلة المناقشة العامة و الثانية مرحلة المناقشة مادة مادة. فالمناقشة العامة و التي تنصب على كامل النص تتم عن طريق وضع تنظيم مدقق للتدخلات فالكلمة الأولى تكون لمندوب أصحاب الاقتراح أو ممثل الحكومة إذا كان الأمر يتعلق بمشروع قانون ثم مقرر اللجنة المختصة ثم آخر المتدخلين من النواب حسب ترتيبهم في قائمة المسجلين المعدة سلفاً. و يمكن أن تؤدي هذه المناقشات إلى التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة مادة أو تؤدي إلى تأجيله.

خلال مرحلة المناقشة العامة لا يمكن تقديم أية تعديلات سواء كانت كتابية أو شفوية أما خلال مرحلة المناقشة مادة مادة فيسمح بتقديم تعديلات لكن بشرطين أولاً أن تكون شفوية و ثانياً يجب أن تقدم من طرف ثلاثة (03) أطراف و هي: ممثل الحكومة، مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح، وبالتالي فالنواب لا يملكون أي حق في تقديم تعديلات في هذه المرحلة. و في نهاية المطاف و خلال المناقشة مادة مادة تكون التدخلات على الاقتراح أو المشروع محل المناقشة من مندوبي أصحاب التعديل أي النواب الذين قدموا بدائل لمواد ذلك المشروع أو الاقتراح و بطبيعة الحال يمكن لممثل الحكومة و مكتب اللجنة المختصة أن يتدخلوا إذا رأوا ذلك ضرورياً.

كما هو عليه الحال في المجلس الشعبي الوطني قسمت المناقشة بالنسبة لمجلس الأمة إلى مرحلتين، مرحلة المناقشة العامة و مرحلة المناقشة مادة مادة⁴.

¹ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 436.

² انظر د. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 07.

³ المادة 29 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق. و المادتان 58-01/59 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

و المادتان 54-01/55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

⁴ المادتان 32-33 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

لكن يلاحظ أنه أثناء المناقشة العامة في مجلس الأمة يتدخل ممثل الحكومة أولاً، ثم مقرر اللجنة المختصة، ثم بعدها أعضاء مجلس الأمة بحسب ترتيب تسجيلهم المسبق. و في حالة المناقشة العامة تنصب المناقشة على كامل النص لكن الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني أن مكتب المجلس أولاً هو الذي يقرر- و على إثر المناقشات - المصادقة على النص بكامله أو الشروع في المناقشة مادة مادة و هذا بعد تدخل ممثل الحكومة و اللجنة المحال عليها الموضوع، بينما يعطي القانون العضوي رقم 02-99 هذه الصلاحية في المادة 33 منه للمجلس الشعبي الوطني ككل و ليس للمكتب، و ثانياً لا توجد في مجلس الأمة إمكانية تأجيل التصويت على النص كما هو عليه الحال في المجلس الشعبي الوطني، و ثالثاً - وهو الأهم - أن مكتب مجلس الأمة يقرر المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل "توصيات و ملاحظات" بصفة مباشرة و واضحة، لكن القانون العضوي رقم 02-99 لم يحدد معنى التوصيات و الملاحظات، فربما أنه يقصد بل يفتح الباب أمام حق مجلس الأمة في تقديم "اقتراحات تعديلات" فالتوصيات و الملاحظات هي اقتراحات تعديلات و الدليل على ذلك ما ورد في المادة 40 من القانون العضوي رقم 02-99 و بالضبط في الفقرة الثانية منها التي تنص على أنه: " تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف، و التي تمثل رأي مجلس الأمة، إلى اللجنة المتساوية الأعضاء"¹.

2.1.2.4.2.2 المناقشة المحدودة

إذا كان الأصل العام في القوانين أنها تخضع للمناقشة العامة قبل التصويت عليها فإنه يمكن أن ترد بعض القيود على طريقة المناقشة بحيث تجعلها محدودة².

يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة العامة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، و في هذه الحالة لا تفتح المناقشة مادة مادة، و لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة و مندوب أصحاب الاقتراح و رئيس اللجنة المختصة أو مقررها و مندوبو أصحاب التعديلات³. و كما هو عليه الحال في المجلس الشعبي الوطني يقرر مكتب مجلس الأمة المصادقة مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها الموضوع⁴.

2.1.2.4.2.2 بدون مناقشة

يطبق هذا النمط أثناء التصويت على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل مجلس للموافقة وفقاً لأحكام المادة 124 من الدستور. فيعرض النص بكامله للتصويت عليه بدون مناقشة في الموضوع⁵.

2.2.4.2.2 المناقشات البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية

تعرف مناقشة المشروع نوعاً من الاختلاف في كل من مجلس النواب و في مجلس الشيوخ.

1.2.2.4.2.2 المناقشة في مجلس النواب

بعد الانتهاء من الإجراءات الأولية⁶، يتم الاهتمام بجدول الأعمال فيبدأ بالمشاريع التي قررت بأن لها إجراءات معجلة أو ذات طابع استعجالي و يصوت عليها. أما بالنسبة للعديد من المشاريع الهامة التي قررت بشأنها لجان قواعد خاصة فإنها تمر بثلاثة مراحل، أولاً يقوم المجلس بالمصادقة على القاعدة الخاصة بها بعد المناقشة و بتصويت الأغلبية البسيطة و إن كان من النادر ما يرفض المجلس القاعدة التي حددتها لجان القواعد التي ستتم مناقشة النص بها، بعد المصادقة على القاعدة يجتمع المجلس في شكل لجان أساسية مكونة من جميع أعضائه

¹ انظر د. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 08-09.

² انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 30.

³ المادة 37 من القانون العضوي رقم 02-99، مرجع سابق. و Jacques Bernot et Jacques Rocca Serra, op cit, p 37

⁴ المادة 41 من القانون العضوي رقم 02-99، مرجع سابق.

⁵ المادة 38 من القانون العضوي رقم 02-99، مرجع سابق.

⁶ تتمثل فيما يلي: 1. صلاة "Une prière"، 2. بيمين أو قسم الإخلاص أو التبعية "Serment d'allégeance"، 3. المصادقة على محضر الافتتاح "Congressional record"، 4. إعطاء الرئيس الكلمة لمدة دقيقة للنواب الذين يرغبون بتقديم نصوص لنشرها في الجريدة الرسمية للمجلس.

و يكفي حضور مائة (100) عضو لكي تباشر أعمالها، و لا يمكن لهذه اللجان أن تصادق على النص و إنما دورها هو دراسة المشروع و إدخال تعديلات عليه لكي تقدمه للجمعية العامة و هذا النوع من اللجان لا يوجد في مجلس الشيوخ¹.

بعد أن تنتهي هذه اللجان مهامها يجتمع المجلس في جمعية عامة و يعرض العضو الذي ترأس اللجان الأساسية النص مع التعديلات المدخلة عليه. إذا قامت اللجان بعملها وفق القاعدة المصادق عليها، يتم التصويت مباشرة على التعديلات المصادق عليها من قبل اللجان الأساسية، و بعد اتخاذ قرار في هذه التعديلات يتم التحرير النهائي للنص لتتم القراءة فيما بعد للمرة الثالثة مادة مادة و في هذه المرحلة يمكن لأحد النواب المعارضين طلب إحالة المشروع على اللجان².
لا بد من الإشارة إلى أنه يوجد إجراءات يمكن من خلالها عرض المشروع المجدد من قبل اللجان لعدم اتخاذها إجراءات بشأنه على الجمعية العامة و هما:

الإجراء الأول: طلب التتحية

يتمثل هذا الإجراء في طلب النواب عرض مشروع متواجد على مستوى اللجان الدائمة منذ ثلاثين (30) يوماً على الأقل، أو إلغاء إجراء مفروض من لجان الأحكام منذ سبعة (07) أيام على الأقل، و بمجرد الحصول على مائتين وثمانية عشر (218) صوتاً يعرض المشروع على المجلس ليتخذ قراراً بشأنه، و إما أن يقرر عرضه إلى غاية الفصل فيه، أو تسجيله في جدول الأعمال المناسب. لكن هذه الطريقة غير ناجحة في معظم الأحيان لطول الإجراءات، و لتراجع النواب في مواجهة اللجان بهذه الطريقة المباشرة³.

الإجراء الثاني: جدول أعمال الأربعاء

غالباً ما لا يلجأ لهذه الطريقة التي تمكن من تقديم المشروع للجنة العامة من خلال تسجيله في هذا الجدول كونه يعرقل على مستوى لجان الأحكام، و في هذه الحالة يجب اتخاذ قرار بشأنه في ذلك اليوم⁴.

2.2.2.4.2.2. المناقشة في مجلس الشيوخ

يمكن لأحد الأعضاء أن يطلب تأجيل مشروع لكي تتم مناقشته في الوقت الذي يريده، و عادة ما يقبل طلبه لأنه بإمكانه فيما بعد أن يعارضه خاصة و أن المصادقة تتم بالإجماع. و قد تستعمل هذه الطريقة كوسيلة ضغط من أجل أن يسجل مشروع قانون يرغب السيناتور فيه أو للتأكد من إمكانية تقديم تعديلاته الخاصة و إلا فإن المشروع لا يصادق عليه.
عند بداية مرحلة المناقشات يمكن للسيناتور طلب أخذ الكلمة من الرئيس، و يمكن تقديم التعديلات من لحظة تسجيل النص في جدول الأعمال (لا توجد لجان أساسية مثل ما هو عليه الحال في مجلس النواب).

المناقشات في مجلس الشيوخ غير محددة إذ يمكن للعضو الذي أخذ الكلمة التحدث لمدة غير محدودة، و قد يؤدي هذا إلى التعسف في هذا المجال وبالتالي توقيف أو تجميد المصادقة على المشروع. و تعرف هذه الطريقة نجاحاً كبيراً خاصة في آخر الدورة، و قد تستعمل من قبل المعارضين من أجل سحب المشروع من جدول الأعمال أو من أجل الحصول على اتفاق لصالح النص الذي يهتمهم لكن منذ عام 1975 أمكن لسنتين (60) سيناتور طلب إنهاء المناقشات⁵. التصويت النهائي في مجلس الشيوخ يكون بعد مناقشة كل التعديلات.

5.2.2. تأثير السلطة التنفيذية في عملية التصويت على النصوص القانونية

تختلف أنماط التصويت في كل من الجزائر والولايات المتحدة الأمريكية، كما تختلف طريقته في نظام البلدين بالنسبة لمختلف النصوص القانونية هذا ما سيتم التطرق إليه.

¹ Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 74.

² نفس المرجع السابق، ص 78.

³ Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 68.

⁴ نفس المرجع السابق، ص 69.

⁵ نفس المرجع السابق، ص 81-84-90.

1.5.2.2. أنماط التصويت

تختلف أنماط التصويت في كلا البلدين، لذا يتم التطرق إليه في نظام كل بلد على حدة

1.1.5.2.2. أنماط التصويت في الجزائر

يصوت المجلس الشعبي الوطني و يصادق مجلس الأمة بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الاسمي ويقرر مكتب كل مجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية لكل مجلس أنماط الاقتراع.

يكون التصويت في المجلسين شخصي و في حالة غياب عضو من المجلس (في المجلس الشعبي الوطني استعملت كلمة "يمكن" و في مجلس الأمة كلمة "يجب") أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه و لا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد¹.

يعرض للتصويت، أولا تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، ثانيا تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما، ثالثا تعديلات النواب بحسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه، رابعا مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضهما المتتالي.

بعد التصويت على آخر مادة (في حالة التصويت مادة مادة) يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت².

أما عن صحة المداولات، فهي لا تصح إلا بحضور أغلبية النواب في المجلس الشعبي الوطني، و في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل و اثنتي عشر (12) ساعة على الأكثر و يكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين. ولا تصح بمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه على الأقل و في حالة عدم توفر هذا النصاب يحدد مكتب هذا مجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية.

يفقد الاقتراح أو المشروع، بموجب التصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، هذه الصفة و يصبح نصا لا يمكن سحبه من قبل أصحاب المبادرة، لكن يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها و يعلم مجلس الأمة و الحكومة بذلك. كما يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل التصويت عليها³.

2.1.5.2.2. أنماط التصويت في الولايات المتحدة الأمريكية

يلجأ مجلس النواب بانتظام إلى استعمال أربع (04) طرق من أجل التصويت. مع إمكانية استعمالها كلها أو البعض منها للتصويت على النص الواحد، فهناك التصويت برفع الصوت (le vote par acclamation) و هو أسرعها و يستعمل عادة عند عرض الاقتراح للتصويت للمرة الأولى، فرئيس الجلسة يقوم بحساب الأصوات التي يدلي بها النواب بصوت مرتفع المعبر عنها "بنعم" ثم تلك المعبر عنها "بلا" ثم يعلن عن النتائج، و إذا تم التشكيك في هذه الطريقة أو إذا طلب أحد الأعضاء إعادة التأكد من التصويت يمكن اللجوء إلى التصويت المقسم أو ما يسمى كذلك بتصويت الواقفين و الجالسين (le vote divisé ou le vote par debout et assis) فيقوم مؤيدي الاقتراح بالوقوف ليليه المعارضين ليمنوا الرئيس من الحساب و يعلن عن النتائج دون تحديد موقف كل عضو على حدة، و يمكن للجهة الخاسرة في أمل ترجيح الكفة لصالحها طلب التصويت الالكتروني (le vote électronique) الذي يتم عن طريق قيام العضو بإدخال بطاقة بلاستيكية في آلة التصويت المتواجدة خلف مقعده ثم يضغط على الزر لكي يعبر عن اختياره الذي يظهر على شكل لون (الأخضر للتعبير عن نعم و الأحمر للتعبير عن لا) بجانب اسمه في الجدول الكبير المتواجد خلف مقعد الرئيس الذي يقوم بحساب الأصوات. و يصبح التصويت إجباريا في حالة ما إذا كان صوت النائب الممتنع مصيريا بالنسبة للمصادقة على النص.

¹ المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق. و المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

² المادتان 02/36-02/35 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

³ المادة 01/22 و 02 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

يستعمل مجلس الشيوخ طريقتين للتصويت، و هما: التصويت برفع الصوت و التصويت عن طريق المناداة الاسمية (le vote par appel nominal). و إذا كانت الطريقة الأولى هي التي تستعمل عادة فلجوء للطريقة الثانية لا بد من موافقة خمس (5/1) الأعضاء الحاضرين. ويمكن للبرلماني الذي يتغيب عن التصويت أن يتفق مع برلماني آخر من اتجاه معارض على عدم التصويت في حالة الحضور و بالتالي تشكيل زوج (معارض-مؤيد) لا يصوت الاثنان باتفاقهما¹.

2.5.2.2. التصويت على مختلف النصوص القانونية

تختلف طريقة التصويت في نظام كلا البلدين على النصوص القانونية باختلاف طبيعتها من حيث قانون عادي أو قانون عضوي أو قانون المالية أو التعديل الدستوري أو المعاهدات.

1.2.5.2.2. التصويت على القانون العادي و على القانون العضوي

حدد المشرع الجزائري الميادين التي يشرع فيها البرلمان بموجب قانون لكن لم يعطي لها نفس الدرجة؛ فقد نص على القانون العادي في المادة 122 من الدستور، و على القانون العضوي فحدده في المادة 123 بالإضافة إلى مواد أخرى. يختلفان أولاً في المواضيع؛ فالقوانين العضوية تخص ميادين أساسية في البلاد، و ثانياً في طريقة المصادقة؛ إذ يجب أن تتم على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة، و إذا كانت الأغلبية المطلوبة في مجلس الأمة هي نفسها المطلوبة للمصادقة على القانون العادي فإنها مختلفة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، و يظهر أن المؤسس الدستوري أراد إعطاء هذا الأخير كامل الحرية في تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على المشاريع و الاقتراحات المعروضة عليه، بينما قيد مجلس الأمة في هذا الخصوص و فرض عليه و بحكم دستوري أن يصادق بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء و ليس الأعضاء الحاضرين. و هذا بطبيعة الحال شرط صعب، ولكن يظهر أن المقصود منه هو البحث عن أكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص التي تتحول إلى قوانين بعد المصادقة عليها من طرف مجلس الأمة و إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، و عليه فإن القوانين التي تصدر بموافقة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة لها أهمية سياسية كبرى، ولكن هناك من يرى أنه لا بد من إعادة النظر في هذه النسبة العالية لأن ربع (4/1) أعضاء المجلسين و عضو واحد يمكنهم عرقلة العمل التشريعي و هذا بعدم الحضور أو الامتناع عن التصويت أو التصويت سلبياً. و من جانب آخر يجب توضيح أنه في التطبيق العملي نسبة ثلاثة أرباع (4/3) لم تقف أبداً حجرة عثرة أمام قيام مجلس الأمة بالمصادقة على النصوص المحالة عليه، فحضور ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء كان دائماً متوفراً طبعاً بالاستعانة بالوكالات التي يحرص الأعضاء الذين يحضرون الجلسة على وضعها دائماً، كما أنه يمكن ملاحظة أنه و منذ تنصيب مجلس الأمة في 04 جانفي 1998 لم يتم رفع أي جلسة لعدم اكتمال النصاب إلا مرة واحدة بمناسبة المصادقة على قانون المجاهد و الشهيد².

لا تعرف الولايات المتحدة الأمريكية هذا النوع من التقسيم، فالأغلبية المطلوبة للمصادقة على النص تختلف من بسيطة إلى مطلقة في مجلس النواب حسب الإجراء المتبع لكن يمكن لأحد النواب أن يطلب من رئيس المجلس توقيف العمل بالإجراءات المحددة من قبل لجان الإجراءات من أجل التعجيل في المصادقة على مشروع لا يلقى معارضة، و من أجل اتخاذ هذا الإجراء لا بد من تصويت ثلثي (3/2) الأعضاء الحاضرين و هذا التصويت يستعمل في آن واحد للمصادقة على المشروع. أما في مجلس الشيوخ فغالبا ما يتم التصويت بالإجماع أي لا يؤخذ بعين الاعتبار نوع النص لتحديد الأغلبية للمصادقة عليه. وبالتالي يكفي لعضو واحد أن يعرف المصادقة على المشروع خاصة إذا لم يحصل على ما يرغب³.

2.2.5.2.2. التصويت على قانون المالية

يصادق البرلمان الجزائري على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعين (75) يوماً من تاريخ إيداعه، فيصوت عليه المجلس الشعبي الوطني في مدة أقصاها

¹ Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 76-77.

² انظر د. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 10-11.

³ Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 70-84.

سبعة و أربعين (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، و يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه لديه، و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر¹. يستنتج مما سبق بأن المجلس الأول يأخذ حصة الأسد من الفترة المحددة إذ له قرابة ثلثي (3/2) المهلة لمناقشة قانون المالية و التصويت عليه، و هذا مقارنة مع المجلس الثاني الذي له مهلة أقل من نصف الفترة الممنوحة للأول، و هذا ما يتماشى مع الدور المنوط بكل مجلس حيث أن مجلس الأمة ليس له إمكانية تقديم تعديلات على المشاريع المقدمة عكس المجلس الشعبي الوطني، زيادة على التفوق العددي لأعضاء هذا الأخير.

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يخترق إرادة البرلمان بكاملها و يصدر مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان².

يسري على مشروع الميزانية في الولايات المتحدة الأمريكية ما يسري على جميع مشروعات القوانين إلا أنه يعرض أولا على مجلس النواب و بعد موافقة هذا الأخير عليه يعرض على مجلس الشيوخ الذي يوافق عليه و لا يملك الرئيس سلطة إصداره حتى في حالة اختلاف المجلسين و إن حصل ذلك فينعتد مؤتمر من أعضاء مجلس الشيوخ و النواب لإزالة أي اختلاف في الرأي بين المجلسين و بعد انتهاء المؤتمر من عمله تعتبر موافقة الكونجرس على مشروع الميزانية قد تمت. و لا يملك الرئيس سلطة الاعتراض الجزئي و إنما عليه أن يوافق على الميزانية ككل أو الاعتراض عليها كلها و في هذه الحالة الأخيرة للكونجرس أن يتغلب على هذا الاعتراض بنفس الطريقة المتبعة للتغلب مشروعات القوانين.

3.2.5.2.2. التصويت على تعديل الدستور

توجد طريقتان لاقتراح التعديل الدستوري والتصديق عليه سواء في الجزائر أو في الولايات المتحدة الأمريكية. فيبادر بالاقتراح في الجزائر كل من رئيس الجمهورية، و ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلسي البرلمان المجتمعين معا ولكن ليس بصفة مباشرة لأن مبادرتهم تقدم إلى رئيس الجمهورية. أما في الولايات المتحدة الأمريكية فلا تتدخل السلطة التنفيذية في المبادرة باقتراح تعديل الدستور و إنما هي حق للسلطة التشريعية وحدها، فهي تأتي من قبل مجلسي الكونجرس بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء، أو من قبل ثلثي (3/2) المجالس التشريعية للولايات.

أما بالنسبة للتصديق على هذا التعديل، ففي الجزائر إذا كانت المبادرة لرئيس الجمهورية يتم التصديق من قبل مجلسي البرلمان حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي ثم يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال خمسون (50) يوما الموالية لإقراره و في حالة رفضه يعد مشروع التعديل لاغيا و لا يمكن في هذه الحالة عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية، لكن يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر النص المتضمن التعديل الدستوري متى أحرز هذا الأخير ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء مجلسي البرلمان و إذا أصدر المجلس الدستوري رأيه المعلن بأنه لا يمس هذا التعديل المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري و حقوق الإنسان و المواطن و حريتهما و لا يمس بأي كيفية التوازنات السياسية للسلطات و المؤسسات الدستورية. أما إذا كانت المبادرة من قبل ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء البرلمان فيمكن لرئيس الجمهورية عرضه على الاستفتاء الشعبي و يصدره في حالة الموافقة عليه.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فيتم إما من قبل المجالس التشريعية للولايات، أو من قبل مؤتمرات تتعقد في ثلاثة أرباع (4/3) الولايات على الأقل و الكونجرس هو الذي يختار إحدى هاتين الطريقتين.

¹ المادة 07/120 و 08 من الدستور الجزائري لعام 1996. و المادة 01/44 و 02 و 03 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

² انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 27.

4.2.5.2.2. التصويت على المعاهدات

يوقع رئيس الجمهورية في الجزائر على اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم و يتلقى رأي المجلس الدستوري فيهما، بعدها يعرضها فوراً على كل مجلس من البرلمان ليوافق عليها صراحة. كما يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم و التحالف و الاتحاد و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و المعاهدات المتعلقة بقوانين الأشخاص و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن يوافق عليها كل مجلس من البرلمان صراحة¹.
أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإنه لرئيس الولايات سلطة إبرام المعاهدات ولكن تجب المصادقة عليها من قبل مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء الحاضرين².

6.2.2. التأثير على عمل اللجان المتساوية الأعضاء

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء طبقاً لنص المادة 120 في فقرتها الرابعة من الدستور الجزائري بطلب من الوزير الأول وهذا ما لا يعمل به في الولايات المتحدة الأمريكية كما سيتم توضيحه من خلال المقارنة بين نظام البلدين بإبداء الملاحظات التالية:

- يعطي المشرع الجزائري تفوقاً للسلطة التنفيذية المؤهلة وحدها لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء و هو امتياز لفائدة الوزير الأول الذي يمكن بموجبه أن يتدخل أو يترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة، فهو جزء من صلاحيات السلطة التشريعية الذي ينتقل إلى السلطة التنفيذية. فلوزير الأول إذن السلطة التقديرية في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فإذا رأى بأنه خلاف بسيط و تقني، فإنه يستدعيها لهذا الغرض، أما إذا تيقن من كون الخلاف أشد من ذلك، فإنه يتنازل عن النص و يتجاهله كما هو الشأن بالنسبة للقانون المتضمن التنظيم القضائي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني و رفضه مجلس الأمة بسبب محاكم الأحوال الشخصية التي أريد إنشاؤها³. كما أن اللجنة المتساوية الأعضاء التي كان ينبغي عليها الفصل في نقاط الخلاف المتعلقة بالقانون الأساسي لعضو البرلمان لم يتم استدعاؤها إلا بعد حوالي سنتين من رفض مجلس الأمة للنص. و الحقيقة أن التفسير الحرفي لعبارة "تجتمع" الواردة في هذه المادة واضحة، فالعبارة تحمل معنى الأمر بالاجتماع، وبالتالي الأصل أن الوزير الأول ملزم دستوريا بطلب اجتماع اللجنة حالما يقع الخلاف بين المجلسين، و ليس له أي سلطة تقديرية في هذا المجال، لأن نتائج القول بغير ذلك هو أن آلية اللجنة المتساوية الأعضاء سوف تتعطل في أداء مهامها الدستورية، بالإضافة إلى ذلك فالنتيجة هي أن مجلس الأمة يصبح في وضعية لا تسمح له بممارسة حقه في الخلاف لأنه قد ينظر إليه على أنه يسعى إلى عرقلة السير العادي لمسار المصادقة على القوانين، مما يجعله مترددا في استعمال حقه في الخلاف عندما لا توجد حقيقة أسباب جدية⁴.

هذا ما لا نجده في الولايات المتحدة الأمريكية، فلجنة المؤتمر أو لجنة المصالحة التي يعين أعضاؤها من طرف رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس الشيوخ و الذين يمثلون في آن واحد الأغلبية و الأقلية في كل مجلس بعدد من ثلاثة (03) إلى تسعة (09) أعضاء لكن ليس بالتمثيل المتساوي حتماً⁵، و التي لها صلاحية حل الخلاف القائم بين مجلسي الكونجرس حول نص ما ، تتعقد من أجل القيام بمهمتها تلقائياً بمجرد وجود خلاف. يتم طلب اجتماع هذه اللجنة من قبل المجلسين على قدم المساواة لكن يمكن قبل اللجوء إليها، أن يعرض المجلس تعديلاته على المجلس الآخر الذي له الخيار في قبولها

¹ المادتان 97-131 من الدستور الجزائري لعام 1996.

² Philippe Ardant, op cit, p 319.

³ انظر الشريف كايس ، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة"، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2002، ص 66.

⁴ نفس المرجع السابق، ص 65.

⁵ Yves Mény, op cit, p 250.

أو رفضها و في بعض الأحيان يكون أحد المجلسين مضطر لقبول تعديلات المجلس الآخر لتفادي عرض النص على لجان المصالحة التي بإمكانها تغييره جذريا أو إدخال تعديلات معتبرة عليه¹.

- لا تتناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني و لم تحصل على ثلاثة أرباع (4/3) أصوات مجلس الأمة². أما في الولايات المتحدة الأمريكية فهي تجتمع حتى و إن اختلف المجلسين حول بعض تفاصيل تشريع ما.

- يمكن إضافة عائق آخر إلى ما سبق بشأن العمل التشريعي، و المتمثل في الإمكانية التي يمنحها الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية لإحالة نص القانون على المجلس الدستوري، و هذا هو الحال بالنسبة للقانون الخاص بحقوق و واجبات و مهام عضو البرلمان و القانون المتعلق بالتنظيم القضائي، فقد عرف هذان النصان المصير نفسه بعد أن كانا محل دراسة من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء بعد الأجل الطويل نسبيا، و الذي تلا تاريخ الرفض، هكذا استعمل رئيس الجمهورية حق التماس المجلس الدستوري و فصل هذا الأخير في عدم دستورية بعض الأحكام من هذين القانونين³. وهذا غير معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية.

- يبلغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول من طرف رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالات. و يعرض هذا الأخير النص الذي أعدته هذه اللجنة المتساوية الأعضاء على المجلسين للمصادقة عليه، و تعطي الفقرة الخامسة من المادة 120 من الدستور صراحة لمجلسي البرلمان و على قدم المساواة التامة كامل الحق في إدخال تعديلات على اقتراح النص الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء بشرط موافقة الحكومة على تلك التعديلات، و عليه فالأمر في نهاية المطاف بيد الحكومة، فهي التي توافق أو ترفض إدخال تعديلات على اقتراح النص المتوصل إليه في اللجنة المتساوية الأعضاء. لكن وما دامت الحكومة ليست طرفا في هذه اللجنة، فلماذا تشترط موافقتها لإجراء أي تعديل للنص من المجلس الشعبي الوطني؟ ألا يعد هذا تحديدا لممارسة البرلمان لمهامه بكل سيادة طبقا لأحكام المادة 98 من الدستور⁴؟

من حيث التطبيق العملي لم يحدث لحد الآن أي رفض للمجلس الشعبي الوطني لأي اقتراح صادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص أحكام محل الخلاف⁵. كما صادق دائما مجلس الأمة على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و لم يحاول أبدا أن يدخل أي تعديلات⁶.

¹ هذا ما حدث فيما يتعلق بقانون حول إقليم أسكا في 1980 فمؤيدي المشروع "الديمقراطيين" في مجلس النواب كانوا مضطرين لقبول تعديلات مجلس الشيوخ بعد الانتخابات التي أسفرت على فوز الجمهوريين بالأغلبية رغم أن هذه التعديلات لا تحمي البيئة كما كان يرغب الديمقراطيون لكنهم قبلوها لتفادي عرض المشروع على اللجان التي بإمكانها أن تعدله أو تغيره تماما و أن يؤدي ذلك إلى دفنه. Traduit de l'américain par Marc Saporta, op cit, p 91.

² نلاحظ في الواقع العملي أن مجلس الأمة لم يصادق على مادة في نص (مثلا المادة 41 من قانون الطاقة) و في بعض الأحيان على مجموعة من الأحكام في النص الواحد و هذا ما فعله في أكثر الحالات بل ذهب إلى رفض كامل النص مثلا قانون الإشهار. انظر د. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 12.

³ انظر الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية "دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص 93.

⁴ انظر د. عمر صدوق، دراسة قانونية تحليلية للمادة 120 من الدستور، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 "دراسة تحليلية"، الجزائر، يومي 06-07 ديسمبر 2004، ص 08.

⁵ انظر د. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 68.

⁶ صوت المجلس الشعبي الوطني منذ تنصيبه بمقتضى دستور 1996 على 88 نصا إلى غاية 15 ديسمبر 2003، رفض مجلس الأمة منها 06 نصوص كانت محل خلاف و فصلت فيها اللجنة المتساوية الأعضاء و هي: نص القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة، نص قانون عضو البرلمان، نص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، نص القانون المعدل و المتمم للقانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، نص القانون المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، نص القانون المتعلق بالإشهار. و تمثل هذه النصوص أقل من 10% من مجموع النصوص التي ناقشها مجلس الأمة. و لا تشجع هذه الممارسة البيئية أعضاء مجلس الأمة على الاعتراض على القوانين حول الأحكام التي تبدو غير ملائمة. انظر الطاهر خويضر، مرجع سابق، ص 97.

فالإجراء المتبع يشبه ذلك المتبع بخصوص نص عادي، إلا أنه لا يسمح بأي تعديل دون موافقة الحكومة، حيث يعرض النص على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ثم يسلم إلى مجلس الأمة في غضون العشرة (10) أيام التي تلي التصويت، و إذا لم يتوصل المجلسان في هذه المرحلة إلى المصادقة على النص، تسحب الحكومة هذا النص نهائياً، أما إذا تمت الموافقة عليه، يبت مجلس الأمة بدوره في مشروع النص الذي يرسل بعد الموافقة إلى رئيس الجمهورية لإصداره في الشكل أو عرضه على المجلس الدستوري.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فبعد أن تتم المصادقة على النص بأغلبية ممثلي كل مجلس في اللجنة على حدة يرسل إلى المجلسين فيكون عليهما إما الأخذ بالمشروع وفقاً لتقرير اللجنة وهذا ما يحدث في أغلب الحالات، وإما إعادة المشروع إلى اللجنة المشتركة لمزيد من المناقشة، أو يرفض المشروع كلية¹. فلا تتدخل السلطة التنفيذية في ذلك.

3.2. تدخّل السلطة التنفيذية في دخول القانون حيز التنفيذ

تأثر السلطة التنفيذية على العمل التشريعي بعد التصويت على القوانين من خلال مصادقة الرئيس عليها، و عرضها على هيئة خاصة، و اعتراضه عليها، كما لها تأثير من خلال نشرها و تطبيقها.

1.3.2. المصادقة على القوانين

يعرف حق المصادقة على القوانين، بأنه سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان. و الهدف من تقريره هو تفادي تعسف المشرع في استعمال حقه في التشريع، فهو يعتبر أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.

يمارس هذا الحق في الجزائر رئيس الجمهورية بعد أن يرسل إليه النص النهائي الذي وافق عليه البرلمان بمجلسيه في خلال عشرة (10) أيام و له أجل ثلاثون (30) يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه إياه من أجل إصداره². و يمكنه خلال هذا الأجل من أن يطلب تصويت ثان من قبل مجلسي البرلمان و اللذان يلزمان في هذه الحالة من إعادة نفس الإجراءات و لا يكونون مقيدين بأجل محدد في ذلك لإجراء المداولة الثانية. و في خلال نفس الأجل يمكن لرئيس الجمهورية عرض النص على المجلس الدستوري، من أجل فحص مطابقته للدستور³.

يمارس هذا الحق كذلك في الولايات المتحدة الأمريكية رئيسها، فقد نصت الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور في بندها الثاني على أن: " كل مشروع قانون يوافق عليه مجلس النواب و مجلس الشيوخ يجب قبل أن يصبح قانوناً أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه وقعه أما في حالة رفضه فإنه يعيده، و إذا لم يعد الرئيس أي مشروع قانون خلال عشرة (10) أيام (مع عدم احتساب أيام الأحاد) بعد تقديم المشروع إليه فإن مشروع القانون يصبح قانوناً. كما لو كان الرئيس قد وقعه و ذلك ما لم يمنع إنهاء دور انعقاد الكونجرس هذه الإعادة، و في هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً"⁴.

يتضح من هنا رغبة واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية في كفالة هذه المدة كاملة، فيستثنى من بينها أيام الأحاد كما جرى العمل على عدم إرسال القانون إلى البيت الأبيض إذا ترتب على ذلك إحداث بعض الاضطراب على حسابها، كما لو كان الرئيس على أهبة السفر حتى لا تبدأ المدة و هو خارج البلاد⁵.

لقد جرى العمل بأن يقوم الرئيس بتوقيع القانون بعيداً عن كل المراسم و الشكليات، إلا أنه قد يجعل من توقيع بعض القوانين مناسبة لتكريم الذين ساهموا في سنه و عملوا على دفع

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 166-167.

² المادة 126 من الدستور الجزائري لعام 1996. و المادة 43 من القانون العضوي رقم 99-02، مرجع سابق.

³ Jacque Cadart, op cit, p 1003.

⁴ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 246.

⁵ كان أساس تقرير هذه السلطة للرئيس في دستور الولايات المتحدة الأمريكية فلسفة مونتسكيو في الفصل بين السلطات القائمة على وقف السلطة للسلطة، عن طريق منح كل سلطة سلاحاً تشهره وجه السلطة الأخرى، و ما أشار إليه تطبيقاً لذلك من وجوب تمتع السلطة التنفيذية بسلطة وقف مشروعات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 173.

الكونجرس إلى الموافقة عليه و لذا فإن التوقيع يتم عادة في احتفال رسمي كبير يدعى إليه بعض المدعويين الذين يختارون بعناية من أعضاء الكونجرس، و قادة حزب الرئيس، و بعض رجاله المخلصين، و يلجأ الرئيس إلى هذا الأسلوب متى اعتبر صدور القانون نصرا شخصيا له، و يهدف بذلك إلى إعلام الأمة بنجاح سياسته. و قد يريد الرئيس من وراء هذه المراسم أن يحصل على موافقة الكونجرس بمناسبة قانون آخر، لذلك بقدر ما يعتمد إلى تعداد مزايا القانون المختص بتوقيعه بقدر ما يشير بذلك إلى عيوبه بصورة غير مباشرة محددًا النقاط المراد تعديلها فيه، أو إضافتها إليه بقانون آخر و تعرف هذه السياسة باسم "القانون حسن و لكن"، و قد يقبل الكونجرس هذا الأسلوب إلا أنه رفض أن يقوم بعض الرؤساء بإعطاء القوانين تفسيراً شخصياً عند التوقيع عليها حتى لا يؤخذ هذا التفسير على أنه جزء من الأعمال التحضيرية¹.

هذا عن الرفض و الموافقة، أما إذا لم يبدي رأيه صراحة خلال هذه المدة فهذا يفسر بأنه وافق، و عليه فإن القاعدة العامة "أن صمت الرئيس دليل للموافقة"، و غالباً ما يلجأ الرؤساء إلى هذه الوسيلة لإظهار نفورهم من القانون دون أن يلتزموا بمناهضته، فالقانون يصبح كذلك دون مساهمة من جانبهم². لكن في حالة فض دور انعقاد الكونجرس قبل انقضاء فترة الأيام العشرة السالفة الذكر، فإن هذه القرينة لا تقوم فلا يتحول المشروع إلى قانون، بل يترتب على ذلك القضاء عليه نهائياً³. بذلك يكون إسهام الرئيس في العملية التشريعية، على النحو السابق بيانه، يدل على أن واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية لم يأخذوا بالتفسير الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات⁴. تجدر الملاحظة في هذا الإطار بأنه إن كان امتناع الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية عن المصادقة على النص التشريعي في الأجل القانونية يفسر بمثابة الموافقة، أما في الجزائر فلا يوجد أي نص دستوري يفسر هذه الحالة⁵.

2.3.2. عرض القانون على هيئة خاصة

قد يعرض القانون المصوت عليه من قبل مجلسي البرلمان الجزائري على هيئة خاصة تسمى بالمجلس الدستوري لمراقبة مدى مطابقته للدستور، على عكس ما هو معمول عليه في الولايات المتحدة الأمريكية التي تعرف نوع آخر من الرقابة على دستورية القوانين تمارسها السلطة القضائية. لذلك نختصر الدراسة على الجزائر فقط، من خلال التطرق للجهة التي لها صلاحية إخطار المجلس الدستوري، و أشكال الرقابة التي يمارسها على النصوص القانونية، و أخيراً سلطته في إلغائها.

1.2.3.2. إخطار المجلس الدستوري

تنص المادة 166 من الدستور الجزائري على أنه: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري". من الواضح أن المؤسس الدستوري ضيق سلطة الإخطار و حصرها في ثلاثة جهات لا غير، و لو وسع المسألة إلى جهات أخرى لكان الأمر أفضلًا مثل إسنادها للوزير الأول باعتباره مسؤولاً على تنفيذ القوانين و مخطط عمله الذي تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان، و عليه يكون من المناسب تمكينه من سلطة إخطار هذا بخصوص قوانين يرى أنها غير دستورية و سيصبح ملزماً بتنفيذها في أرض الواقع.

من المفيد كذلك توسيع حق الإخطار إلى أعضاء مجلسي البرلمان و حينها ستستفيد من هذا التوسيع بالدرجة الأولى المعارضة البرلمانية و الأقلية، لأن الأغلبية تستطيع استعمال هذا الحق من خلال رئيس المجلس الذي تنتمي إليه، و لا بأس من أن تستفيد بهذا الحق الأقلية ترسيخاً لقواعد الديمقراطية و احتراماً لرأي الأقلية. و لأن مسألة توسيع الإخطار إلى المعارضة مسألة حساسة فلا بد من تنظيمها بضوابط لأن تركها مفتوحة يفسح المجال أمام مخاطر مبالغة المعارضة في استعمال

¹ انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 174.

² نفس المرجع السابق، ص 175.

³ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 246.

⁴ نفس المرجع السابق، ص 247.

⁵ Joy F.Tabet, op cit, p 252.

هذا الحق بشكل يهدف إلى عرقلة الأغلبية البرلمانية فيما تصادق عليه من قوانين، فالأمر يتعلق بتمكين المعارضة و أقلية الأغلبية من هذا الحق دون تهديد و عرقلة حق الأغلبية في الاستقرار¹.

2.2.3.2. أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري

قد تكون مراقبة مدى مطابقة القانون مع النصوص الدستورية التي يقوم بها المجلس الدستوري وجوبية و قد تكون جوازية، كما قد تكون قبل عرضه على رئيس الجمهورية للمصادقة عليه و قد تكون بعد دخوله حيز التنفيذ كما توجد نصوص لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري.

1.2.2.3.2. الرقابة الوجوبية و الرقابة الجوازية

تكون رقابة المجلس الدستوري للنص القانوني وجوبية بالنسبة للقوانين العضوية² و جوازية بالنسبة للقوانين العادية و المعاهدات الدولية و اللوائح التنظيمية حيث ترك المؤسس الدستوري الأمر اختياريا للجهات المخولة بسلطة الإخطار فيجوز لها أن تخطره و تطلب رأيه في مدى مطابقة هذه النصوص للدستور أو العكس³.

يستنتج من كل هذا بأن البرلمان لا يتمتع بالسيادة الكاملة و المطلقة لوضع القانون و إنما يقاسمه في هذه المهمة المجلس الدستوري في حدود و أشكال معينة⁴.

2.2.2.3.2. الرقابة القبلية و الرقابة البعدية

تكون الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على القوانين العادية قبلية بموجب رأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ و بقرار في حالة ما إذا أصبحت واجبة التنفيذ. في الحقيقة أن آراء أو قرارات المجلس الدستوري تؤدي دورا واحدا فهي تشكل الطريقة التي يعبر بها المجلس الدستوري عن موقفه لمنع النص غير الدستوري من الدخول في المنظومة القانونية⁵.

3.2.2.3.2. النصوص التي لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري

لا يراقب المجلس الدستوري دستورية القرارات السياسية التي ليس لها شكل الأعمال التشريعية. وبالتالي كل النزاعات المتعلقة بالشروط القانونية لحل البرلمان، استدعاء البرلمان في دورات غير عادية، أو اللجوء إلى الاستفتاء، و تلك القائمة بين مجلسي البرلمان و الرئيس لا يمكن عرضها على المجلس الدستوري⁶. و لا تخضع لرقابته كذلك، لغياب نص يتعلق بذلك، كل التدابير اللازمة التي يتخذها رئيس الجمهورية و التي تستدعيها حالة أزمة غير عادية طارئة كونه يجمع في هذه الحالة بين ممارسة السلطة التشريعية و التنظيمية⁷. كما لا يخضع لرقابته و لنفس الأسباب كل تعدي على مجال القانون و اللائحة.

3.2.3.2. سلطة المجلس الدستوري في إلغاء القانون

يترتب عن النطق بعدم دستورية القانون فقدان النص فعاليتة بقوة الدستور بحيث تنص المادة 169 منه على أنه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس الدستوري"⁸. كما تنص المادة 02 من نظام المجلس

¹ طبقا للمادة 164 من الدستور الجزائري لعام 1996، يتكون المجلس الدستوري من تسعة (09) أعضاء، ثلاثة (03) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، و اثنان (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، و اثنان (02) مجلس الأمة، و عضو واحد (01) تنتخبه المحكمة العليا، و عضو واحد (01) ينتخبه مجلس الدولة.

² المادة 2/165 من الدستور الجزائري لعام 1996.

³ انظر مسعود شهبوب، الرقابة على دستورية القوانين، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 "دراسة تحليلية"، الجزائر، يومي 06-07 ديسمبر 2004، ص 07.

⁴ انظر بشير بلس شلوش، صانعوا القانون، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 "دراسة تحليلية"، يومي 06-07 ديسمبر 2004، ص 10.

W. Laggoun, la conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie, idaraa, Alger, N° 02, 1996, p 12-13.⁵

David Dokhan, les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs, tome 103, constitutionnelle et de science politique, France, 2001, p 15. bibliothèque⁶

David Dokhan, op cit, p 112.⁷

⁸ انظر بشير بلس شلوش، مرجع سابق، ص 08.

الدستوري الصادر في 07 أوت 1989 المعدل و المتمم بأنه: "لا يمكن إصدار القانون الذي صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقة إحدى أحكامه للدستور و التي لا يمكن فصلها عن باقي أحكام القانون". فينطق المجلس الدستوري بعدم دستورية مجموعة من أحكام هذا القانون التي لا يمكن فصلها عن باقي الأحكام مؤداه دون سواه أن القانون قد فقد دستوريته و وجوده كله.

أما المادة 03 من نفس النظام فتقضي بأنه في حالة ما لم يصرح هذا الأخير بأن الأحكام غير المطابقة لا يمكن فصلها عن باقي أحكام القانون الذي أحيل أمامه فإن رئيس الجمهورية يملك سلطة الاختيار بين حلين إما أن يتولى إصدار القانون محترما في ذلك منطوق المادة 126 في فقرتها الثانية من الدستور دونها بالطبع التدابير المقصاة من قبل المجلس الدستوري، و إما يطلب مداولة ثانية من البرلمان على أن يعرض الحكم المعدل مرة أخرى على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها للدستور.

تعتبر أعمال المجلس الدستوري نهائية و غير قابلة للطعن وهذا ما أكده في صلب الرأي الصادر منه و المتعلق بقانون الأحزاب السياسية و الانتخابات: "و اعتبارا لأحكام المادة 159 من الدستور و التي تنص على أنه "إذا قرر المجلس الدستوري نصا تشريعيًا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس"، و عليه فإن قرارات المجلس الدستوري تكتسي الصيغة النهائية و ذات النفاذ الفوري و تلتزم كل السلطات العمومية"¹.

إذن يمكن للمجلس الدستوري إلغاء النص كما تم التطرق إليه، كما يمكنه كذلك أن يعدل من معناه كما أو كيفا باستخدام أسلوب التحفظات التي تتخذ على الخصوص أحد الشكلين التاليين:

الشكل الأول: التحفظات البناءة

لتجنب إلغاء النص المعيب يبحث المجلس الدستوري عن تفسير له يكون مطابقا للدستور بغرض المحافظة عليه داخل المنظومة القانونية، و قد لا يكون هذا التفسير هو الوحيد الذي يمكن إعطاؤه للنص، كما قد لا يتمشى مع إرادة المشرع و لكنه يبقى السبب الوحيد الذي يبرر الإبقاء على القانون المعيب فيعطي المجلس للنص تفسيرا يختاره هو بنفسه دون مراعاة فيما إذا كان هذا التفسير معبرا عن الإرادة الحقيقية للبرلمان أم لا معتقدا أنه السبيل الوحيد لإبعاد النص من الإلغاء. فبمجرد تغيير في تفسير النص يعدل المجلس الدستوري محتواه فيوسع أو يضيق من نطاقه دون تغيير صياغته أو هيكله².

من مميزات هذا الأسلوب أنه يمكن من تصحيح معنى النص دون تغيير الصياغة التي حرر بها، أي يعدل المعنى لا الصياغة و هو ما يسمى بالإلغاء النوعي. لكن نتائجه تكون خطيرة لأنه يسمح للمجلس الدستوري بأن يحل إرادته محل إرادة البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي و من ثم يستولي و لو بطريقة غير مباشرة على الوظيفة التشريعية.

الشكل الثاني: التحفظات المجردة

مفاد التحفظات المجردة أن المجلس الدستوري عند سعيه من أجل إعادة للنص دستوريته لا يكتفي بتغيير تفسيره من خلال البحث عن تفسير مناسب يتمشى و الدستور، بل يذهب إلى أبعد من ذلك بأن يمحي ماديا جميع العناصر التي يتضمنها النص و التي كانت سببا في عدم دستوريته، و من أجل تحقيق ذلك يعدل هيكل النص ببتتر العضو الضار، و يؤدي هذا الأسلوب في نهاية الأمر إلى استبدال نص صنعه البرلمان بنص آخر يكون مصدره المجلس الدستوري.

الجدير بالملاحظة في هذا المقام بأنه في كل مرة يلجأ المجلس الدستوري إلى هذا الأسلوب إلا و يضمن قراره بعبارات لها دلالتها في نيته في ممارسة الوظيفة التشريعية، ليصرح المجلس "بأن المادة ... مطابقة جزئيا للدستور مع التحفظات المعبر عنها أعلاه، و تحرر كما يأتي ..." فيعيد كتابة النص من جديد³.

¹ انظر عبد المجيد جبار ، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية و رأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية و الانتخابات، مجلة إدارة، العدد 02، الجزائر، 2000، ص 71-72.

² انظر بشير بلس شلوش ، مرجع سابق، ص 12.

³ نفس المرجع السابق.

3.3.2. الاعتراض على القوانين

يعتبر اعتراض الرئيس على القوانين التي أقرها البرلمان بمجلسيه، حق دستوري معترف به للرئيس سواء في الجزائر أو في الولايات المتحدة الأمريكية كما سيتم توضيحه مع وجود تباين في نظام البلدين لذا سيتم التطرق له في كل بلد على حدة.

1.3.3.2. الاعتراض على القوانين في الجزائر

لم يبين المشرع الجزائري الأسباب التي من أجلها يحق للرئيس تقديم اعتراضه على القوانين لكنه مكن البرلمان من تجاوز هذا الاعتراض بالتصويت بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه. من الواضح أن هذا الاعتراض يكون لصالح رئيس الجمهورية إذا كانت الأغلبية البرلمانية تنتمي إلى حزبه أو إلى أحزاب تسانده، أما إذا كانت المعارضة هي التي تسيطر على الأغلبية البرلمانية فإن نتيجة اعتراض الرئيس يكون لصالح البرلمان، لكن رغم ذلك فإن الأغلبية المطلوبة للتغلب على الاعتراض أغلبية مشددة يصعب الحصول عليها في كثير من الحالات خاصة في إطار التعددية الحزبية¹.

2.3.3.2. الاعتراض على القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

نص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على هذا الحق في الفقرة السابعة من المادة الأولى و التي جاء بها: "... أما إذا لم يوافق (الرئيس على القانون) فإنه يعيده مرفقا باعترضاته عليه إلى المجلس الذي صدر عنه المشروع أصلا، و يقوم هذا المجلس بتسجيل اعتراضات الرئيس بالكامل ثم يباشر إعادة بحثه فإنه يقوم بإرساله مرفقا باعترضات الرئيس إلى المجلس الآخر الذي يقوم بإعادة دراسته، فإذا أقره ثلثا (3/2) أعضاء ذلك المجلس أصبح قانونا ... و إذا لم يعد الرئيس أي مشروع قانون خلال عشرة (10) أيام بعد تقديم المشروع إليه فإن مشروع القانون يصبح قانونا... ذلك ما لم يمنع فض دور انعقاد الكونجرس هذه الإعادة و في هذه الحالة لا يصبح المشروع قانونا...". يتبين لنا من خلال هذا النص بأن اعتراض الرئيس على القانون إما أن يكون صريح أو يكون ضمنيا، كما يمكنه تهديد الكونجرس بالاعتراض دون اللجوء إليه فعلا من أجل أن يحمله على الموافقة على النص و يمكنه كذلك الاعتراض على جزء فقط دون الكل و إن لم يمتد هذا لكافة القوانين.

1.2.3.3.2. الاعتراض الصريح

يكون اعتراض الرئيس على المشروع صريحا من خلال التأشير عليه بما يفيد الرفض قبل فض دور انعقاد الكونجرس بأكثر من عشرة (10) أيام و إعادته إلى المجلس الذي اقترحه. إلا أن الدستور قيد هذا الاعتراض بقيدتين:

القيد الأول: تسبب الاعتراض

يسبب الاعتراض ببيان أوجه اعتراض الرئيس على المشروع، لأن الاعتراض يعتبر وسيلة لإقناع الكونجرس بتعديل القانون في المعنى الذي يريده، و يقدم هذا الاعتراض طبقا للنص الدستوري بموجب رسالة تسمى "رسالة الاعتراض" يشرح فيها أسباب رفضه، إلا أن الرئيس "روزفلت" قد ابتدع أسلوبا لم يجاوره فيه أحد، فقد ذهب إلى البرلمان بنفسه و أخطره بأسباب اعتراضه على القانون². لا يعد تسبب الاعتراض مجرد التزام دستوري، بل هو وسيلة إقناعية تبرر اعتراض الرئيس أمام الكونجرس. لأن رفض الاعتراض من قبل هذا الأخير و إصراره على المشروع المقترح يؤثر في شعبية الرئيس، من هنا يسعى الرؤساء المعترضون إلى تدعيم اعتراضهم بالحجج، و أحيانا اللجوء إلى المختصين في مختلف المجالات³. لكن الدستور لم يلزم الرئيس بذكر أسباب بعينها فيمكنه الاعتراض لأي أسباب تبدو كافية في تقديره سواء تعلق بمضمونه أو بشكله.

¹ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 339-340.

² انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 177.

³ انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 250.

في الواقع كان الاعتراض للأسباب الدستورية يمثل القاعدة العامة حتى رئاسة "جاكسون"، إلا أنه بعد ذلك أصبح من النادر أن يعترض على القانون لسبب دستوري، فقد صار الاعتراض وسيلة لتحقيق فعالية الإدارة و ملائمة القوانين للظروف السائدة، ويرجع هذا التحول لسببين:

- استقرار قواعد الدستور و حل معظم المشاكل التي ترتبت على أحداثه.
- تغيير النظرة إلى وضع الحكومة و ازدياد نفوذ الرئيس الفعلي، "فلم تعد الحكومة شرا لا بد منه، أو دعوة البرلمان إلى التهديد و الطغيان، بل أصبحت المعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية و صاحب السلطة الفعلية التي يقصدها الشعب لبناء المدارس، و رصف الطرق"¹.

القيد الثاني: تسليم الاعتراض خلال عشرة (10) أيام

يعتبر فوات اليوم العاشر كاملاً دون أن يقوم الرئيس بإخطار الكونجرس بأسباب اعتراضه موافقة ضمنية من جانب الرئيس على القانون.

أما عن الأثر الذي يترتب على هذا الاعتراض فهو ضرورة إعادة بحث مشروع القانون مرة ثانية من قبل الكونجرس، حيث أوجب الدستور على المجلس الذي أعيد إليه مشروع القانون أن يقوم بإدراج اعتراضات الرئيس عليه كاملة في جدول أعماله ثم يقوم بإعادة بحث المشروع في ضوء هذه الاعتراضات، فإذا حاز على أغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء الحاضرين يرسل إلى المجلس الثاني مرفقا باعتراضات الرئيس، و يقوم هذا المجلس الأخير بإعادة دراسة المشروع فإذا وافق عليه ثلثا (3/2) أعضائه الحاضرين يصبح قانوناً على الرغم من عدم موافقة الرئيس و عدم توقيعه عليه.

يتضح من خلال ما سبق أن الاعتراض الصريح للرئيس على مشروع القانون لا يترتب عليه زواله أو القضاء النهائي عليه، و إنما يترتب عليه فقط إيقاف سبيل تحوله إلى قانون، أي أنه اعتراض توقيفي فقط يترتب عليه إعادة عرض المشروع على المجلسين الذين يكون بمقدورهما إقراره شريطة حصوله في كليهما على الأغلبية المطلوبة²، و التي يصعب الحصول عليها (معدل 6% فقط من القوانين التي تحظى بهذا التجاوز) ما لم يحظى المشروع بتأييد كبير من جانب أعضاء الكونجرس، و يؤدي ذلك إلى قلة الحالات التي يمكن صدور القانون فيها بالرغم من اعتراض الرئيس خاصة مع ما يتمتع به هذا الأخير من أساليب متنوعة للتأثير على أعضاء الكونجرس. و إذا كان هذا الحق قليل الاستعمال إلى غاية الثلث الأخير من القرن التاسع عشر (19)، فإنه كثيراً ما استعمل في القرن العشرين (20) خاصة ابتداء من الرئيس "روزفلت" (ست مائة و خمسة و ثلاثين (635) مرة في اثني عشرة (12) سنة) بسبب الحالة السياسية.

2.2.3.3.2. الاعتراض الضمني أو اعتراض الجيب (Pocket Veto)

الاعتراض الضمني أو ما يسمى فيتو الجيب، هو رسالة استثنائية للرفض و هو أكثر استعمالاً من الاعتراض الصريح إذ يمثل أكثر من نصف حالات الاعتراض³.

مفاده انه قد يحصل أن ينفذ الكونجرس قبل انقضاء الأيام العشرة (10) التي يبدي خلالها الرئيس رأيه في المشروع، و نتيجة لذلك يسقط المشروع و يفقد كل قيمة له، و قد يجد الرئيس متسعا من الوقت لدراسة المشروع و إقراره أو رفضه صراحة، إلا أنه يحبذ الرفض الضمني الذي لا يقتضي التسبب الذي يوقعه في الحرج أمام الكونجرس و الأمة⁴.

أما عن الأثر الذي يترتب عليه الدستور على هذا النوع من الاعتراض، هو القضاء النهائي على مشروع القانون، فلا يتم إعادة بحثه مرة أخرى بواسطة الكونجرس، و بالتالي إمكانية إقراره (و لكن ذلك لا يمنع من إعادة اقتراح المشروع أمام أحد مجلسي الكونجرس في دورة انعقاد تالية و اتخاذ المسار المعتاد لمشروعات القوانين كما لو كان مشروعاً جديداً)، و الهدف من ذلك منع الكونجرس من حرمان الرئيس من استخدام حقه في الاعتراض الصريح خلال فترة الأيام

¹ انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 177-178.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 249.

³ نفس المرجع السابق، ص 551-552.

⁴ انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 250.

العشرة (10) التالية لتقديم المشروع إليه كاملا عن طريق تقديم هذه المشروعات إلى الرئيس قبل فض الدورة بأقل من عشرة (10) أيام، فلا يتمكن من ممارسة حقه كاملا في الاعتراض¹.

3.2.3.3.2. الاعتراض الجزئي

يجب أن يكون الاعتراض، سواء أكان صريحا أو ضمنيا، اعتراضا كاملا على أجزاء المشروع، فلا يملك الرئيس سلطة الاعتراض الجزئي، أي الموافقة على بعض المواد التي يتضمنها المشروع و الاعتراض على مواد أخرى من المشروع ذاته (و الحكمة من تحريم الاعتراض الجزئي هي منع الرئيس من أن يتساوى تماما مع الكونجرس في العملية التشريعية التي هي أصلا سلطة الكونجرس الأساسية، و إن كان الرئيس مشاركا فيها و رقبيا عليها)، فالرئيس إما أن يوافق على المشروع ككل أو يعترض عليه بأكمله².

لكن اعترف به لأول مرة عام 1996 بالنسبة للقوانين المالية و الميزانية، و لا يمكن للرئيس ممارسة هذا الحق إلا إذا وقع هذا الأخير على القانون المصوت عليه من قبل الكونجرس، إذ لا يمكنه استعماله إذا استعمل حق الاعتراض أو إذا سمح للقانون المصوت عليه من قبل الكونجرس بأن يصبح نهائيا بالرغم من عدم توقيعه على ذلك في حالة امتناعه من التوقيع و امتناعه من استعمال حق الاعتراض خلال عشرة (10) أيام من تقديم النص المصوت عليه من قبل الكونجرس.

يشترط هذا القانون لاستعمال هذا الحق أن يبلغ الرئيس قرار الإلغاء لمجلس الكونجرس، إذ يقدم مجلس النواب رفضه لإلغاءات الرئيس بأكملها خلال خمسة (05) أيام من استلامها مباشرة للجنة المختصة التي لها أن تقدم تقريرها بدون أي تعديل في أجل لا يتجاوز سبعة (07) أيام من تاريخ استلامها للقانون، و إذا امتنعت اللجان عن القيام بمهامها أو لم تحرر تقريرها خلال الميعاد المحدد يمكن للمجلس أن يسحب منها المهمة الموكولة لها من خلال التصويت على ذلك، و في هذه الحالة يعرض النص على المجلس في شكل جمعية عامة و لا يمكن إدخال أي تعديل يتعلق بإزالة الإلغاء عليه إلا بموافقة خمسين (50) نائبا على الأقل. بعد موافقة مجلس النواب بالأغلبية البسيطة على الرفض يقدم أمام مجلس الشيوخ الذي يعرض مباشرة أمام الجمعية العامة دون اللجان و يمكن إدخال تعديلات تتعلق إما بتجنب أو بإدخال إلغاء موجود من قبل و لا يقبل أي تعديل آخر إلا إذا تمت الموافقة عليه بأغلبية ثلاثة أخماس (5/3) الأصوات المعبر عنها. يصوت مجلس الشيوخ على هذا النص بالأغلبية البسيطة، و في حالة ما إذا كان النص المصوت عليه من قبل مجلس الشيوخ مطابقا للنص المصوت عليه من قبل مجلس النواب يقدم للرئيس، أما إذا لم يكن النصان متطابقين فيعرض النص على لجان المحاضرة لكي تجد نصا توفيقيا.

أما إذا كان الرفض مقدما من قبل مجلس الشيوخ وحده، يعرض المجلس إلغاءات الرئيس في حدود خمسة (05) أيام من استلامها على اللجان المختصة التي لها أن تقدم تقريرها خلال سبعة (07) أيام من إخطارها و لا يمكنها اقتراح تعديلات عليه إلا فيما يتعلق بإضافة أو حذف إلغاءات موجودة من قبل في قرار الرئيس. وإذا قامت اللجنة بعملها في الأجل المحدد يسجل النص في جدول أعمال المجلس أما إذا امتنعت عن القيام بعملها في هذا الأجل أو لم تقدم تقريرها خلاله يسجل مباشرة في جدول أعماله من أجل مناقشته في الجمعية العامة. و يمكن إدخال تعديلات تتعلق إما بتجنب أو بإدخال إلغاء موجود من قبل و لا يقبل أي تعديل آخر إلا إذا تمت الموافقة عليه بأغلبية ثلاثة أخماس (5/3) الأصوات المعبر عنها. يصوت مجلس الشيوخ على هذا النص بالأغلبية البسيطة، ثم يعرض على مجلس النواب من أجل المصادقة عليه، وإذا صادق مجلس النواب على نفس النص المصادق عليه في مجلس الشيوخ يعرض مباشرة على الرئيس، أما إذا كان النصان غير متطابقين يعرض الأمر على جمعية المحاضرة لكي تجد نصا يحل الخلاف.

بعد المصادقة من قبل الكونجرس يعرض على الرئيس الذي يمكنه التوقيع عليه و يمكن أن يعارضه في هذه الحالة تتبع نفس إجراءات النص العادي³.

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 251.

² نفس المرجع السابق.

³ Joy F. Tabet, op cit, p 430-431-435.

4.2.3.3.2. التهديد بالاعتراض (veto threat)

يستعمل الرئيس هذه الطريقة من خلال إعلانه عن رغبته في الاعتراض مستقبلا على قانون (bill) في حالة ما إذا وافق عليه الكونجرس و يعرضه على الرئيس من أجل المصادقة عليه. هذه الرغبة يعلنها الرئيس بشكل يصل للعامه عن طريق وسائل الإعلام خاصة منها الصحافة. قد يتخذ التهديد بالاعتراض، الذي يكون هدفه تفادي استعمال الفيتو فعلا ضد قانون صوت عليه مجلسي الكونجرس، إحدى النتائج الأربعة التالية:

النتيجة الأولى: تراجع الكونجرس عن القانون لأنه يرى في هذا التهديد إجراء سابقا لاستعمال هذا الحق فعلا في المستقبل.

النتيجة الثانية: تفاوض بين السلطتين (الرئيس و الكونجرس)، بحيث يتم تعديل القانون بشكل يضمن توقيعه من قبل الرئيس بعد التصويت عليه من قبل الكونجرس.

النتيجة الثالثة: يغير الرئيس رأيه و يتراجع عن تهديده و يوافق على قانون الكونجرس.

النتيجة الرابعة: يتمسك الطرفان بموقفهما و لا يتنازل طرف للآخر، في هذه الحالة يصوت الكونجرس على القانون كما هو، و الرئيس يعارض¹.

5.2.3.3.2. فاعلية حق الاعتراض في الولايات المتحدة الأمريكية

بدأ حق الاعتراض بوصفه وسيلة لحماية التوازن بين السلطات العامة، فكان الرؤساء يتقيدون في استعمال حقهم في الاعتراض، فلم يعترض الرئيس "أدمس" و "جفيرسون" على أي مشروع، كما اعترض الرئيس "مونرو" و "فان بيرن" على مشروع واحد و اعترض لكون على مشروعين، أما الرئيسان "تيلر" و "بولك" فقد اعترضوا خلال ولايتهما على ثلاثة مشاريع فقط.

من الناحية العملية فقد استخدم الرئيس حقه في الاعتراض على مشروعات القوانين بفاعلية شديدة جعلت منه سلاحا حقيقيا قلب التوازن بين السلطات العامة لمصلحة الرئيس، و كفل له السيطرة على العمل التشريعي².

إلا أنه تحول منذ 1865، في عهد الرئيس "جاكسون" ليصبح أسلوبا معتادا لحل الخلاف الشخصي بين الرئيس و الكونجرس و لتحقيق التوافق بين قوانين الكونجرس، و مطالب الحكومة. و قد حارب الرؤساء بهذا الحق كل صور الفساد في البرلمان، مما أدى إلى توفير ملايين الدولارات.

إلا أن ذلك كله لم يخفف من استخدام الرئيس لحقه في الاعتراض على القوانين فمزال الكونجرس يباشر سلطاته باستقلال تام و لا يخضع بسهولة لتدخل الرئيس حتى و لو انتمى إلى حزب الأغلبية في البرلمان، لذلك يصعب القول بأن الرئيس يصبح الزعيم الفعلي للأغلبية البرلمانية عندما يصير حزبه في الأغلبية. فقد استخدم الرئيس "ولسون" حقه في الاعتراض أربعة و أربعين (44) مرة ضد أغلبية معارضة، بينما استخدم الرئيس "فرانكلين روزفلت" هذا الحق واحد و ثلاثين (31) مرة ضد أغلبية مؤيدة له. و استطاع الكونجرس أن يتغلب على خمسة عشرة (15) حالة اعتراض من بين واحد و عشرين (21) حالة في عهد الرئيس "أندريو جونسون"، بل لقد شرع مجلس النواب في اتخاذ إجراءات محاكمته بالرغم من أنه كان يعمل في ظل أغلبية مؤيدة. و إن كان هناك ارتباط بين كثرة مرات الاعتراض مع موقف الأغلبية في الكونجرس، ففي خلال ثلاثة و ثلاثين (33) سنة اعترض الرؤساء الذين يعملون مع أغلبية مؤيدة مائة و خمسون (150) مرة أي بواقع أربعة فاصل خمسة (4.5) في السنة، بينما اعترض الرؤساء الذين يعملون مع أغلبية معارضة

¹ Joy F.Tabet, op cit, p 373.

² لم يلجأ الرؤساء مباشرة في البداية إلى مباشرة سلطة الاعتراض إلا نادرا، فالرئيس جورج واشنطن لم يعترض طوال فترتي رئاسته إلا على مشروعين قانونيين، و اعتراض الرئيس ماديسون، على 06 قوانين، ثم أخذ الاعتراض يتزايد حتى أن الرئيس أندرو جونسون اعترض في ثلاث سنوات على 22 مشروعا، و كان اعتراضه على بعضها لآتفه الأسباب، و قد ضرب الرئيس كليفلاند رقما قياسيا في استخدامه لحق الاعتراض، حيث اعترض على 414 مشروع قانون في مدة الرئاسة الوحيدة التي تولاهها و لذلك سمي بالرئيس المعترض. و بلغت عدد المرات التي اعترض فيها الرئيس فرانكلين روزفلت على مشاريع القوانين ستمائة و واحد و ثلاثين مرة. انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 251.

ثمانية وثمانين (88) مرة في خلال اثنا عشر (12) عاما أي بواقع سبعة فاصل ثلاثة (7.3) مرة في السنة¹.

لكن يمكن القول مع ذلك بأن الرئيس يستخدم حقه في الاعتراض أيا كان وضع الأغلبية وإن كان يستخدمه بصورة أقل متى عمل مع أغلبية مؤيدة فوضع الأغلبية لا يترتب عليه -كما هو الحال في النظام البرلماني- ندره استخدام هذا الحق، لأن الأمور بين الرئيس و الكونجرس لا تصل إلى حد اندماج السلطتين التشريعية و التنفيذية كما هو الحال في نظام الحزبين في النظام البرلماني، أو إلى حد سيطرة المشرع على الحكومة كما هو الحال في النظام البرلماني، أو إلى حد سيطرة المشرع على الحكومة كما هو الحال في نظام الحكومة الائتلافية، إنما تظل الحدود و الفواصل قائمة بين السلطتين دون أن يتأثر استقلال أي منهما. فالقاعدة أنه " إذا كان الرئيس من حزب الأغلبية في البرلمان فيمكن أن نتوقع توافقا بين السلطتين، إلا أنها ليست قاعدة رياضية و لكنه الأقرب احتمالا، لأن انعدام وسائل التأثير التقليدية يساعد على استقلال كل منهما، فلن تجد أي خضوع سواء من جانب الرئيس، أو من الكونجرس مما يمكن من استخدام حق الاعتراض في كل حالة تصطم فيها إرادة الكونجرس مع إرادة الرئيس".

يزيد من فاعلية حق الاعتراض الأغلبية المشددة التي استلزمها الدستور للتغلب على إرادة الرئيس، تلك الأغلبية التي ليس من السهل جمعها خاصة في نظام حزبي يقوم على وجود حزبين كبيرين و متقاربين، إذ يكفي لكي يفشل الكونجرس في التغلب على اعتراض الرئيس أن يؤيده في مجلس النواب مائة و أربعة و خمسون (154) نائبا من بين أعضائه البالغ عددهم أربعة مائة و خمسة و ثلاثين (435) نائبا أو خمسة و ثلاثين (35) شيخا من بين أعضاء مجلس الشيوخ البالغ عددهم مائة (100) عضو. هذه الصعوبة دفعت بعض النواب إلى المطالبة بإلغاء حق الاعتراض بحجة أنه يمنح الرئيس سلطات مطلقة لم ينص عليها الدستور كما طالب البعض بإنقاص هذه الأغلبية. و قد تغلب الكونجرس لأول مرة على اعتراض الرئيس في عهد الرئيس "تيلور"، الذي اعترض على القانون رغم علمه بقوة المعارضة التي تؤيدها الصحافة و الرأي العام الذي اتهمه بأنه "يعيد عهد التيودورز في إنجلترا" و قد اعترض الرئيس تسع (09) مرات لم يتغلب الكونجرس فيها إلا على حالة واحدة.

لم يتردد كذلك الرئيس "Buschanan" في الاعتراض على قانون "Homesteaded bill" رغم أن الكونجرس قد وافق عليه أول مرة بأغلبية ساحقة، مائة و خمسة عشر (115) صوتا ضد خمسة عشر (15) في مجلس النواب و ستة و ثلاثين (36) صوتا ضد صوتين في مجلس الشيوخ. و قد وصف البعض اعتراضه بأنه غير دستوري لأنه "يخالف روح الدستور" و مع ذلك فلم يستطع الكونجرس أن يجمع أغلبية الثلثين (3/2)².

لم يتردد الرئيس "جاكسون" هو الآخر في الاعتراض على قانون بنك الولايات المتحدة الأمريكية رغم أن المحكمة الدستورية قد أقرته، و ذهب إلى أن رأي المحكمة لا يلزم الرئيس و لا الكونجرس، و علق الرئيس على قرار القاضي "مارشال" بدستورية القانون: "لقد أصدر مارشال حكمه فليحاول أن ينفذه". يساعد على صعوبة جمع هذه الأغلبية كذلك كون الرئيس هو أحد زعماء الحزبين الكبيرين، و يسهل عليه بهذه الصفة أن يجد من يؤيده من بين أعضاء حزبه، إلا أن السبب الرئيسي يكمن في تأثير الرئيس المباشر في الأمة و في الكونجرس. و قد أثبت الواقع العملي أهمية و خطورة الاعتراض فحتى عام 1845 سقطت سائر المشاريع التي اعترض عليها الرؤساء، لكن سلاح الاعتراض قد لا يبدو فعالا إلا إذا لم يكن للمشروع المقترح سوى أنصار قلائل في الكونجرس. أما إذا كان المشروع مؤيدا من قبل أغلبية متكافئة في الكونجرس فلا يجوز للرئيس الاعتراض، لأن الاعتراض سيسقط في القراءة الثانية للكونجرس³.

¹ انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 182.

² نفس المرجع السابق، ص 187-188.

³ عدد المرات التي سقط فيها اعتراض الرئيس ولسون 26 مرة، و الرئيس كيلفلاند 07 مرات، و الرئيس كوليدج 04 مرات، و الرئيس فرانكلين روزفلت 09 مرات. انظر د. علي يوسف الشكري، مرجع سابق، ص 252.

4.3.2. تدخل السلطة التنفيذية في نشر و تطبيق القانون

لا تدخل القوانين حيز النفاذ إلا بعد نشرها من أجل إعلام العامة بها، وهذه العملية تتحكم فيها السلطة التنفيذية. كما أن النصوص القانونية في معظم الأحيان بحاجة إلى نصوص تطبيقية من أجل تنفيذها على أرض الواقع، هذه العملية كذلك تتحكم فيها السلطة التنفيذية.

1.4.3.2. نشر القانون

النشر هو العمل المادي الذي تقوم به الحكومة من أجل إعلام الكافة بالقانون الذي صوت عليه البرلمان و أصدره رئيس الدولة وفق الأوضاع المقررة دستوريا؛ إذ لا يكفي الإصدار لكي يدخل النص حيز التنفيذ بل لا بد من نشره و ذلك لكي يصبح الأفراد المخاطبين بأحكامه و الإدارة ملزمين بتطبيقه¹.

تسند الدساتير عادة مهمة نشر القوانين للسلطة التنفيذية، على أساس أن النشر عملية مادية تهدف إلى تسهيل تطبيق القانون و على أساس أن الحكومة هي التي تملك الوسائل الكافية لتحقيق هذا الهدف. و إذا كان نشر القوانين لا يعتبر عملا تشريعيا، فإنه يكتسي أهمية قصوى لا تقل أهمية عن وضع القوانين، لذلك تبقى السلطة للحكومة في نشر القوانين، و تطبيقها تطبيقا سليما، بحيث تعطي الآثار التي قصد المشرع إحداثها من وراء التصويت على تلك القوانين، كما يمكنها عن طريق الامتناع عن نشرها أن تعطل نشاط البرلمان تعطيلًا كاملا خاصة و أن الدستور لم يحدد أجلا للنشر و لا يتضمن الدستور الجزاء الذي يترتب في حالة امتناع الحكومة عن نشر القوانين.

على أساس المادة 04 من القانون المدني الجزائري فإن القانون يدخل حيز التنفيذ ابتداء من يوم النشر في الجريدة الرسمية. و تكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ هذا النشر، و في النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة و يشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة.

يعد هذا الأمر أكثر وضوحا في الولايات المتحدة الأمريكية مما هو عليه الحال في النظام الجزائري، إذ تنشر القوانين مباشرة بعد المصادقة عليها سواء بصورة صريحة أو ضمنية في "statute book" و تدخل حيز التطبيق ابتداء من تاريخ هذا النشر².

2.4.3.2. تطبيق القانون

من المعروف أنه لا يمكن للبرلمان أن ينظم من خلال النصوص القانونية التي يصوت عليها، جميع الأمور التي تأتي ضمن تلك النصوص بكل دقة و تفصيل. ذلك لأن القوانين تقتصر عادة على وضع الأحكام العامة و الخطوط العريضة دون الدخول في التفاصيل و الجزئيات لتترك الأمر للحكومة بحكم اتصالها المستمر بالأفراد و قدرتها على سرعة البت في الأمور بسبب تكوينها المختلف عن تكوين البرلمان. الأمر الذي يسمح لها أكثر من غيرها بملء الفراغ كلما كانت هناك حاجة تدعو إلى ذلك. و من هنا جاء إطلاق تسمية المراسيم التنفيذية على ما تسنه الحكومة من قواعد تشريعية ضامنا لتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان.

غير أن اختصاص السلطة التنفيذية في وضع المراسيم التنفيذية لا يمكن أن يتعدى إلى تعديل هذه القوانين، أو تعطيل العمل بها، أو الإعفاء من تنفيذها.

فالمرسوم التنفيذي إذن لا يمكن أن يتجاوز نطاقه نطاق القانون الذي صدر من أجل تنفيذه، كما لا يمكن أن يتعارض مع مقتضياته و إلا عد غير مشروع و أمكن بالتالي الطعن فيه أمام القضاء الإداري المختص.

نصت المادة 125 في فقرتها الثانية من الدستور الجزائري على أنه: "يندرج المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول". يثير هذا النص التساؤل حول مدى إلزامية السلطة التنفيذية بإصدار المراسيم التنفيذية التي تنص على تطبيق القانون و سريان مفعوله.

¹ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 401.
² Patrick Gérard, op cit, p 89.

نجد أن هناك اتجاهين في هذا الصدد الأول يرى إلزامية إصدار المراسيم المطبقة للقانون، والثاني يرى بأن السلطة التنفيذية غير ملزمة بإصدار مثل تلك المراسيم و أنها تتمتع بالسلطة التقديرية في مجال تطبيق القانون، و بالتالي يمكن لها أن توقف التشريع البرلماني عن طريق عدم إصدار النصوص التطبيقية المتعلقة به، ذلك لأن مجال القانون -إلى جانب كونه محدد- يقتصر، في كثير من الحالات، على القواعد و الأسس العامة و المبادئ الأساسية التي يتوقف غالبا تنفيذها على صدور النصوص التطبيقية الخاصة بها¹. كما أنه إن كان الإصدار يخول النص القانوني القوة الإلزامية، لكن لا يضمن تطبيقه - إلا إذا كان قانون ذو تطبيق مباشر- إذا لم تقم الحكومة باتخاذ التدابير التنظيمية اللازمة التي تجعل النص تنفيذا و تطبيقيا في الميدان (أمر، مرسوم، مقرر) يبقى عديم الجدوى².

غير أنه على الرغم من السلطة التقديرية التي تملكها السلطة التنفيذية في هذا المجال، فإنها لا تحول دون تنفيذ القانون، لأن تنفيذه لا يتوقف -بالضرورة- على صدور المراسيم التنظيمية التطبيقية، لأن القانون يعتبر نافذا منذ صدوره، إلا في الحالة التي ينص فيها القانون نفسه على أن تنفيذه يتوقف على إصدار مقرر تنظيمي. و من جهة أخرى يلاحظ أن السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في هذا المجال، قد تتحول إلى سلطة مقيدة، عندما يكلف المشرع العادي السلطة التنظيمية بإصدار المرسوم التطبيقي في أجل معين³.

ما نلاحظه في هذا الصدد هو مختلف الإحالات التي يتضمنها القانون لصالح التنظيم و مختلف تجاوزات هذا الأخير على القانون، في حقيقة الأمر تبرر هذه الظاهرة في الرغبات السياسية و الظرفية لتلك الفترة⁴.

توكل مهمة تنفيذ القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية كما هو معمول به في الجزائر للسلطة التنفيذية، إذ نصت المادة الثانية من دستورها على واجب الرئيس في تنفيذ القوانين التي يضعها الكونجرس كاملا. إذن له سلطة واجب بنفسه و بواسطة معاونيه من الوزراء و بواسطة القوات المسلحة إذا اقتضى الأمر، و يدخل في تعبير تنفيذ القوانين حفظ النظام العام في الاتحاد الأمريكي، و من ثم فإذا كان الأصل أن الرئيس لا يتدخل في تنفيذ القوانين الإقليمية للولايات إلا بناء على طلب سلطات الولايات ذاتها، فإنه إذا كانت هناك اضطرابات داخل إحدى الولايات من شأنها أن تعيق تنفيذ القوانين الفيدرالية المركزية فللرئيس حق التدخل مباشرة رغم معارضة سلطة الولايات لحماية الاتحاد و قوانينه⁵.

4.2. مشاركة السلطة التنفيذية البرلمان في التشريع

الأصل في التشريع أن يكون من اختصاص البرلمان وحده، لكنه لهذا الأخير أن يفوض هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية. كما لهذه الأخيرة أن تشرع في حالة غيابه و بصورة مستقلة عنه، و لها أيضا صلاحيات تشريعية في الحالة الاستثنائية.

1.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع بتفويض من البرلمان

يقصد بالتفويض التشريعي في الدساتير الحديثة كل ترخيص يمنحه البرلمان للسلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية في مجال معين و لمدة معينة لتحقيق هدف معين تنظم المسائل التي لا يتناولها عادة التشريع.

¹ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 404-407-408-410.

² L'abécédaire parlementaire, le sénat, sénat, France, 2001, p 47.

³ د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 412.

A.Djebbar, la loi et le règlement dans la constitution du 28 novembre 1996, les implications politiques conjoncturelles du moment, idaraa, Alger, n°01, 1997, p 10. et ⁴

⁵ انظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 354.

جاء الدستور الجزائري خال من النص على تقنية تفويض التشريع، كما أن الممارسة العملية لا تفيدنا في هذا المجال¹. و إن كان دستور الولايات المتحدة الأمريكية هو الآخر لم ينص عليه صراحة إلا أن التطبيق العملي شهد على ذلك. و على هذا الأساس سنتطرق للتفويض في الولايات المتحدة الأمريكية دون الجزائر من خلال التطرق إلى مراحل ظهوره، و إلى مشروعيته.

1.1.4.2. ظهور التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية

ترجع ظاهرة التفويض إلى الأيام الأولى من التاريخ الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، فقد أصدر الكونجرس في عام 1794 قانونا فوض به الرئيس سلطة مصادرة السفن الراسية في موانئ الولايات المتحدة و إنهاء هذه المصادرة وفقا لتقديره و كذا اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتحقيق هذا الأثر.

إلا أن التفويض التشريعي لم يتخذ صورة الظاهرة إلا في حالات الحرب و الظروف الاستثنائية، فقد استقر في الأذهان أنه: " إذا كان الالتزام بالدستور في الظروف العادية أمرا ملزما فإن ظروف الحرب و الأزمات تجيز التحلل من أحكامه حيث تبرز الحاجة إلى تركيز السلطة في يد قلة من الرجال حتى تتحقق وحدة العمل و سرعته". و لذلك فقد مارس الرؤساء "لينكولن" و "روزفلت" و "ويلسون" سلطات دكتاتورية واسعة في حالة الحرب.

بدأت التفويضات الواسعة مع بشائر الحرب العالمية الأولى، فقد قام الرئيس ويلسون بدعوة الكونجرس إلى الانعقاد ثم طالبه بتفويضه سلطات واسعة للدفاع عن أمن الولايات المتحدة الأمريكية ضد اعتداءات ألمانيا المتكررة، و تحرشها بسفن البلاد التي تدخل في "مناطق الحرب"².

استجاب الكونجرس لنداءات الرئيس المتكررة ففوضه في 18 ماي 1917 بقانون التجنيد الذي تضمن قيد و تسجيل كل من بلغ سن العشرين (20) إلى الثلاثين (30)، أمريكيا كان أو أجنبيًا، و تجنيد من يحملون الجنسية الأمريكية و إنشاء مكاتب لإعفاء بعض الطبقات من التجنيد، و منع بيع المشروبات الروحية بجوار الثكنات العسكرية أو للضباط العسكريين في أي مكان. كما أجاز هذا القانون للرئيس سلطة الاستيلاء على سفن الأعداء الراسية بموانئ الولايات المتحدة الأمريكية و تكريسها لخدمة البحرية و حقه في اعتقال العاملين عليها.

فوضه كذلك بموجب قانون 15 جوان 1917 من أن يضع العقوبات الصارمة لكل من يفشي معلومات خاصة بالدفاع الوطني أو يعطي السلطات الوطنية معلومات مضللة بقصد إعاقة التقدم العسكري أو من يتهم بعدم الولاء للبلاد أو يستهدف منع القيد في السجلات العسكرية. كما منحه هذا القانون سلطة منع تصدير المواد التي يقدر أهميتها للدفاع عن أمن البلاد، و هو ما مكنه من تقييد الصادرات إلى الدول الأوروبية المحايدة لحرمان ألمانيا من بضائع الولايات المتحدة الأمريكية، و قد أنشأ الرئيس بمقتضى هذا القانون مكتب الصادرات و شملت سلطاته كل أنواع السلع، لذلك فقد منع الرئيس في أول قراراته تصدير أربعين (40) سلعة أضيفت إليها بعد ذلك العديد من قوائم الممنوعات مما أدى إلى إحداث شلل تام للأساطيل التجارية الفرنسية و الانجليزية.

رخص للرئيس أيضا بمقتضى القانون الصادر في 10 أوت 1917 اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتسليم رخص الاستيراد و تصنيع و تخزين كل البضائع و المنتجات الضرورية، و منحه كذلك سلطات واسعة لفرض رقابة صارمة على كل تجارة أو صناعة لازمة للأمن القومي، و أجاز له سلطة الاستيلاء على المواد الغذائية و الحبوب و الوقود اللازم لاحتياجات الجيش و كذا على أي مرفق يخدم الدفاع الوطني في مقابل دفع تعويض، كما أجاز له أن يشتري أو يخزن

¹ حسم الدستور الفرنسي لسنة 1958 الخلاف الفقهي الواسع حول مشروعية تنازل البرلمان عن سلطاته التشريعية لصالح الحكومة تلك الظاهرة التي شاع استخدامها في ظل الجمهورية الثالثة و الرابعة. فنصت المادة 38 منه على أنه "يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان بمناسبة تنفيذ برنامجها أن يرخص لها في خلال مدة محددة أن تتخذ عن طريق الأوامر إجراءات تدخل عادة في نطاق القانون. و تصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة و تكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها، على أنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض و بانتهاء الفترة المذكورة في الفقرة الأولى لا يجوز تعديل الأوامر التي تنظم مجالات تدخل في النطاق التشريعي إلا بقانون"، كما تنص المادة 41 من نفس الدستور على حق الحكومة في الاعتراض بعدم القبول على أي اقتراح أو تعديل يتعارض مع التفويض السابق. انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 354.

² انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 306.

أو يبيع القمح و الحبوب و الدقيق و دقيق الذرة و البطاطس، و أن يحدد أسعار شرائها. و قد وصف هذا القانون بأنه إجراء استثنائي لم يسبق للكونجرس أن اتخذه من قبل، فهو أحد إجراءات الحرب التي تستهدف حماية الأمن و الدفاع و تحقيق النصر.

لقد تميز الرئيس "ويلسون" باحترامه الشديد لسلطات الكونجرس و لقيود التفويض، فلم يحتج مطلقا بمقتضيات الأمن و الدفاع ليخرج عن حدوده، أو ليتصرف تلقائيا بعيدا عن رقابة الكونجرس، على العكس من ذلك كان الرئيس يلجأ إلى الكونجرس في كل حالة يثور فيها الشك حول مشروعية تصرفاته و يطلب منه التصديق، و لذلك أظهر الرئيس "فرانكلين روزفلت" رغبة شديدة في التحرر من قيود الكونجرس و التصرف بعيدا عن رقابته و التمسك بنظرية السلطات المرتبطة، و أعلن في بداية انتخابه أن مواجهة الأزمة الاقتصادية هو عمل الرئيس و ليس عمل الكونجرس، لذلك فقد سارع إلى تقوية مركز الرئاسة و إحاطته بكل المكينات الدستورية. و قد أعد الرئيس برنامجا تشريعيًا لمواجهة الأزمة، و لم يقنع بهذا بل ذهب إلى الكونجرس بنفسه و طالبه بمنحه سلطات واسعة و التصديق على كل القوانين التي يتطلبها، و هدد بفضح هؤلاء الذين يعرقلون جهود الإصلاح أمام الأمة¹.

2.1.4.2. مشروعية التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية

ثار جدال حول مشروعية تفويض الكونجرس الرئيس بإصدار القوانين، لذا سنتعرض أولا لاتجاهات الفقه ثم نبين ثانيا موقف القضاء.

1.2.1.4.2. موقف الفقه

يتضح من كتابات الفقه في الولايات المتحدة الأمريكية وجود نوعين من التفويض: التفويض التشريعي و التفويض الإداري.

بينما اتفق الفقه حول مشروعية التفويض الإداري اختلف حول جواز التفويض التشريعي. فالسلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية لا تتميز عن غيرها من الأعمال وفقا للمعيار الشكلي، و إنما تستند إلى ما يعرف بسلطة التقدير التشريعي، فأهم ما يميز السلطة التشريعية أنها سلطة للتقدير المطلق أي سلطة تحديد المعطيات الأولية للمسائل بإرادة أصلية و حرة لا تنقيد في ذلك بأي قيد موضوعي أو زمني أو مكاني باستثناء القيود التي ينص عليها الدستور. فهي ليست الأعمال التي تصدر من الكونجرس، أو القواعد العامة المجردة، و إنما هي سلطة التقدير التشريعي الذي يقرر بحرية تامة و استقلال كامل، و لذلك يعتبر تفويضا للسلطة التشريعية إذا تضمن القانون منح الرئيس سلطة التقدير للأمر بحرية مطلقة لا يقتدي في ذلك بتوجيهات المشرع و لا يخضع لرقابته و يمارس سلطات غير مشروطة، و أن يعطي الرئيس سلطة تقدير مضمون القاعدة القانونية أو تحديد الوقائع التي تعتبر شرطا لتطبيقها.

على العكس من ذلك تكمن السلطة اللانحوية في ممارسة ما يسمى "بسلطة التقدير الإداري" أي البت في الأمور بصورة تبعية و مقيدة بالنصوص الدستورية و الأحكام القانونية، فهي سلطة تتضمن الإرادة الحرة الأصلية و لا تحدد المعطيات الأولية للمسألة و إنما تتدخل لتنفيذ إرادة سابقة هي إرادة المشرع. فالرئيس يباشر سلطة تقديرية يحكمها القانون في ضوء توجيهات المشرع و قيوده الموضوعية أو الزمنية أو المكانية، أو على الأقل يلتزم الرئيس بالهدف الذي يرسمه المشرع. و لذلك يعتبر تفويضا للسلطة الإدارية أن يخول الرئيس إعلان المركز الواقعي الذي حدده القانون بدقة و علق عليها تطبيق أحكامه، فعمل الرئيس هنا ينحصر في إثبات شروط تنفيذ القانون، فهي سلطة موضوعية لا تتضمن أي تقدير و تستهدف كفاءة تنفيذ القانون.

أما عن الحجج التي استند إليها الرأي القائل بمشروعية تفويض التشريع فهي تتلخص في الآتي:
الحجة الأولى: أقر مؤسسو الدستور مشروعية التفويض تحت وطأة الضرورة العملية، فقد طلب الرئيس "واشنطن" من الكونجرس في عام 1794 منحه سلطات تشريعية واسعة استجاب لها الكونجرس في قانون صدر في نفس السنة.

¹ انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 308.

الحجة الثانية: ينتمي دستور الولايات المتحدة الأمريكية، فيما يتعلق بتوزيع الاختصاص، إلى طائفة الدساتير المرنة، حيث اكتفت المادة الأولى منه بضرب أمثلة للمسائل التي يجب حلها لسلم القانون و هو ما يجيز تفويض السلطة التشريعية في غير هذه المسائل.

الحجة الثالثة: يخلو دستور الولايات المتحدة الأمريكية من نصوص صريحة تحظر التفويض و هو ما يجعل من عدم التفويض التزاما سياسيا و ليس قانونيا تؤدي مخالفته إلى إهدار النصوص الدستورية.

الحجة الرابعة: أن الكونجرس هيئة تتعقد في مواعيد محددة مما يبرر الحاجة إلى وجود سلطة دائمة تعمل على كفاءة التشريع و استمرار تنفيذه.

لكن غالبية الفقه في الولايات المتحدة الأمريكية لا تحبذ الاتجاه السابق، فتفويض السلطة التشريعية يتعارض و النصوص الدستورية التي تقصر سلطة التشريع على الكونجرس، كما أنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات حيث يؤدي إلى الجمع بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في يد حاكم واحد أو هيئة واحدة، بالإضافة إلى أن سلطة الكونجرس في سن القوانين ليست سلطة أصلية إنما هي سلطة مفوضة و لا يمكن إعادة تفويضها، و لذلك يجب أن تستقر حيث وضعها الدستور¹.

2.2.1.4.2. موقف القضاء

كان للمحكمة العليا موقفا حول مشروعية التفويض يدل عن حقيقة فهمها لمبدأ الفصل بين السلطات. إذ أن الفصل في نظرها ليس فصلا جامدا أو مطلقا بل فصل مرن يستجيب لتطورات الحياة العملية و ما يستلزم ذلك من تعاون بين السلطات.

القاعدة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية أن تفويض السلطة التشريعية أمر مخالف للدستور كما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن الكونجرس يستطيع أن يفوض في بعض سلطاته التي تعطي للرئيس سلطة التقدير الإداري، أو سلطة التشريع الاستثنائي.

من الملاحظ أنه لا توجد فوارق نوعية بين التقدير الإداري و التقدير التشريعي و إنما الأمر بمدى سلطة الرئيس التقديرية، و بمعنى أدق يعتبر تفويضا إداريا لا يتعارض و النصوص الدستورية أن يقيد الكونجرس سلطات الرئيس من حيث الموضوع أو المدة أو الهدف، بينما يعتبر تفويضا تشريعا أن يمنح الرئيس سلطات واسعة في التقدير لا تنقيد بأي قيد من القيود السابقة. و ليس في هذا الشأن ابتداء فالفقه الفرنسي يشترط لمشروعية التفويض أن يقيد المشرع سلطات الرئيس من حيث الموضوع و المدة و الهدف و هو ما عرف بشرط التخصيص. فالتفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية هو التفويض الذي يحترم شرط التخصيص في فرنسا، و الفارق الوحيد أن قضاء الولايات المتحدة الأمريكية يملك سلطة و رقابة شرط التخصيص بما له من سلطة في رقابة دستورية القوانين.

قررت المحكمة العليا في حكم "Field x Clerk" فيما يشبه المبادئ المقدسة "أنها حقيقة شائعة في كل مكان أن الكونجرس لا يستطيع أن يفوض سلطاته التشريعية إلى الرئيس"، لذلك اشترط القضاء لدستورية قانون التفويض أن يحدد في القانون المبادئ التي تحكم سلطات الرئيس و يقتصر دوره على تطبيقها في الحالات الفردية، أو على الأقل يحدد الهدف الذي تتوخاه السلطات الرئاسية².

لذلك فقد رفض القضاء دستورية قانون "National industriel recovery" في حكم "Schechter" بحجة أن المادة 03 منه التي تعطي للرئيس سلطة التصديق على اتفاقات الجماعات الصناعية و حقه في مخالفة القوانين المنظمة للصناعة و التجارة لم تعن بوضع ضابط لحكم النشاط الإداري و تقييد المسائل التي فوض الرئيس في اتخاذ زمام المبادرة بالنسبة إليها، و أجازت له سلطة تقدير القواعد القانونية المطبقة، فهو تفويض مطلق يرد على سلطة المشرع، و لا يمكن نقل كل هذه السلطات دون مخالفة الدستور. على العكس من ذلك أقر القضاء مشروعية التفويض المحدد (التفويض المكمل) و هو ما أطلق عليه الفقه بسلطة التقدير الإداري، من ذلك ما أعلنه مارشال في حكم "Wayman x Southard".

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 262.
² انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 313.

من ذلك أيضا ما قرره المحكمة العليا بمناسبة "Tarief act" الذي منح الرئيس سلطة وقف بعض القوانين الجمركية بالنسبة للدول التي تخرق شروط المعاملة بالمثل، وهذا النص لا يمنح الرئيس سلطة التشريع وإنما هو قانون يحدد الرسوم التي يطبقها الرئيس على الدول المخالفة و يبين شروط تطبيقه، و لا يترك للرئيس سوى فحص اللوائح و القوانين التجارية للدول الأجنبية للتأكد من عدالتها بالنسبة لمنتجات الولايات المتحدة الأمريكية، فإذا تبين له إجحافها بمصالح هذه الأخيرة أوقف تطبيق النصوص السابقة و أخضعها للقوانين التي تحدد رسوما أخرى¹.

من أمثلة ذلك أيضا إقرار المحكمة العليا للقانون الجمركي الصادر عام 1930 الذي أجاز للرئيس سلطة رفع الرسوم الجمركية على بعض السلع بنسبة 50% لتحقيق المساواة بينها و بين نظيرتها من السلع المنتجة في الولايات المتحدة الأمريكية إذا ما قدر أن تكاليف الإنتاج في الخارج أقل منها بكثير مما هي عليه في داخل البلاد. فذهبت المحكمة العليا إلى أن: "سلطة الرئيس بمقتضى هذا القانون هي سلطة مقيدة لم تترك لمطلق تقديره، فالرئيس لا يشرع عندما يقدر أن الرسوم التي يحددها القانون المالي لا تتفق و تكاليف الإنتاج في الولايات المتحدة الأمريكية فيطبق سعرا آخر حدده المشرع". إن الرئيس في هذه الحالة يقتصر على تطبيق إرادة المشرع بالاتصالات اللاسلكية، و يضع التفاصيل التنفيذية للقانون على أن يحدد المشرع القواعد العامة التي تحكم نشاطه².

أقرت المحكمة العليا كذلك مشروع قانون الطوارئ لرقابة الأسعار الصادر عام 1943 "لأن الكونجرس لم يفوض سلطاته إلا بعد أن حدد سياسته التشريعية بدقة ووضع القواعد التي تلتزم باتباعها".

2.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع في غياب البرلمان و بصورة مستقلة عنه

يمكن لرئيس الجمهورية في الجزائر من ممارسة سلطة التشريع في الحالات التي يكون فيها البرلمان غير منعقد على عكس نظيره في الولايات المتحدة الأمريكية الذي لا يحق له التشريع في هذه الحالة النادرة الحدوث في هذا البلد. كما له طبقا للدستور سلطة التشريع بصورة مستقلة عن البرلمان على خلاف الرئيس في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي لم يمنحه الدستور ذلك لكن القضاء مكنه من استعمالها.

1.2.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع في غياب البرلمان

نقتصر في هذا الفرع بدراسة الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الجزائر في غياب البرلمان، أي أثناء شغوره و في الفترة الممتدة بين دوراته و بعد انتهاء ولايته و خلال المرحلة الانتقالية، دون التطرق للولايات المتحدة الأمريكية كون دستورها لا يعطي هذه الصلاحية للرئيس ربما هذا راجع لكون الكونجرس ينعقد تقريبا كل السنة من جهة و لعدم إمكانية حله من جهة أخرى.

1.1.2.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع أثناء شغور البرلمان و بين دوراته

يجيز الدستور الجزائري طبقا للمادة 124 منه لرئيس الجمهورية التشريع في حالة شغور البرلمان، و خلال الفترة الفاصلة بين دورات انعقاده وفقا للشروط الآتي ذكرها:

1.1.1.2.4.2. شغور المجلس الشعبي الوطني أو وجود البرلمان فيما بين دورتي انعقاده

تشرع السلطة التنفيذية بين دورتي انعقاد البرلمان باستثناء الدورات الاستثنائية، و بما أن البرلمان ينعقد في دورتين عاديتين مدة كل واحدة منهما أربعة (04) أشهر، هذا يفترض بأن رئيس الجمهورية يحل محله خلال هذه المدة³.

الملاحظة التي يمكن إبدائها على هذا الشرط، هي أنه تفاديا للخلاف الفقهي أو القضائي في تفسير المادة 124 من الدستور، كان على المشرع أن يكون أكثر وضوحا في تحديده للحالات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية. فهذه المادة تثير إشكالا فيما يتعلق بعبارة " بين دورتي انعقاد البرلمان" فهل انعقاد البرلمان (تأجيل انعقاده) يعتبر حالة

¹ انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 314-316.

² نفس المرجع السابق، ص 315.

من حالات بين دورتي البرلمان؟ كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في شهر ديسمبر من عام 1998 عندما اعترض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب، والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها¹. يذهب الفقه المصري إلى أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان، لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد، و من ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، و تفسير ذلك، أن هذه الفترة تقطع دور انعقاد البرلمان، و حينما يعود البرلمان للانعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة التي قطعت و لا يعتبر في حالة انعقاد جديد، بل يطيل دورته مساوية لمدة التأجيل².

2.1.1.2.4.2. اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

نصت على هذا الشرط المادة السالفة الذكر في فقرتها الأخيرة بعد الحديث عن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، وهذا لا يعني أن هذا الشرط يطبق فقط في هذه الحالة الأخيرة، بل يطبق في كل مرة يتدخل رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية، لأن مصطلح الأوامر جاء عاما في المادة، مما يعني أن الأوامر سواء اتخذت في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية فإنه يجب أن تتخذ في مجلس الوزراء. و إذا علمنا أن هذا المجلس يرأسه رئيس الجمهورية فإن هذا الأخير لا يجد أية صعوبة في احترام هذا الشرط³.

3.1.1.2.4.2. عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له

إذا كانت هذه المادة المذكورة سابقا قد سمحت لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل في مجال السلطة التشريعية، فإن هذا الاختصاص ما هو إلا الاستثناء وليس القاعدة، إذ أن الغرض منه هو مواجهة أوضاع غير طبيعية و غير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. و على هذا الأساس، فإنه من الواجب عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها، أي أن هذه السلطة تخضع لنوع من الرقابة من طرف البرلمان ذلك لأن هذا الأخير بحكم إلزامية مصادقته على الأوامر المتخذة في مثل هذه الحالة يمكنه أن يفحص الظروف التي استند إليها رئيس الجمهورية لإصدار الأوامر المذكورة، فإذا تبين له أنه قد أساء التقدير و قدر الحالة على نحو يختلف عن الواقع، فإنه يقوم برفض المصادقة على الأوامر المتخذة في هذه الحالة الأمر الذي يؤدي إلى زوال ما كان لها من قوة القانون. غير أن إمكانية عدم مصادقة البرلمان على هذه الأوامر تبقى رهنا، إلى حد بعيد، بمقدار ما يتمتع به الرئيس من أصوات داخل البرلمان، فإذا كان الحزب الحاكم يتوفر على أغلبية مقاعد البرلمان، فإن احتمال رفض المصادقة على هذه الأوامر يكون غير وارد، أما إذا كان العكس هو الواقع، فإن إمكانية عدم المصادقة تبقى دائما واردة و محتملة⁴.

حرص المشرع الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان، بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة للبرلمان من يوم اتخاذ تلك الأوامر، و هذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع⁵. لكن الإشكال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد يتمثل في معرفة حكم الأوامر التي لم تعرض على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها أو يلغونها؟، و ما هو الجزاء الذي يترتب على عدم عرضها؟.

إن الأوامر في هذه الحالة تبقى أعمالا إدارية، مادام البرلمان لم يوافق عليها، و بالتالي تبقى خاضعة لرقابة القاضي الإداري مجلس الدولة حتى و لو مضت عليها مواعيد الطعن القضائية، فإنه يجوز لرافع الدعوى أن يدفع بعدم مشروعيتها.

¹ انظر مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 2، الجزائر، 2000، ص 14-15.

² انظر د. سيد بصري، اللوائح التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1944، ص 37-38.

³ انظر مراد بدران، مرجع سابق، ص 14.

⁴ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 385.

⁵ انظر مراد بدران، مرجع سابق، ص 16-17.

أما عن الجزاء المترتب على عدم عرض رئيس الجمهورية لهذه الأوامر على مصادقة البرلمان، فبالرغم من أن الدستور لم يذكره، إلا أن الجزاء الطبيعي لذلك هو زوال ما كان لها من أثر كما لو قام البرلمان برفضها تماما، مادام رئيس الجمهورية قد خالف التزاما دستوريا يقضي بضرورة عرض الأوامر المتخذة في هذا الصدد أثناء الدورة البرلمانية العادية الموالية¹.

أما إذا عرضت الأوامر على البرلمان فإن موقف هذا الأخير تجاهها يكون، إما بالموافقة عليها أو عدم الموافقة و بالتالي تصبح لاغية، لكن هناك بعض الأوامر التي ترتبت بعض الآثار يكون من الصعب إزالتها في بعض الحالات، لذلك كان من الأجدر على المشرع الدستوري أن يترك سلطة تقديرية للبرلمان، يبحث فيها كل أمر على حدى ليبقي على الآثار التي ترتبت على تطبيق بعض الأوامر من يوم صدورها لغاية إلغائها، نظرا لصعوبة إزالة ما يترتب على تطبيقها من آثار، و يلغي بأثر رجعي الأوامر التي لا يترتب على إزالتها أثرا صعبة كبيرة. و قد يعترض عليها و مع ذلك تبقى إشكالات أخرى قائمة، فهل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر و لا يوافق على البعض الآخر؟.

استنادا إلى القاعدة الأصولية التي تقول "من يملك الكل يملك الجزء" فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر و لا يوافق على البعض الآخر، لأن البرلمان هو صاحب الاختصاص في ذلك المجال، و القول بغير ذلك معناه فرض الخناق على حرية البرلمان و إجباره على قبول بعض الأوامر بالرغم من عدم موافقته على بعض أحكامها، أو برفض بعض الأوامر لمجرد اعتراضه على جزء ضئيل من أحكامها.

أما بالنسبة للأغلبية المشترطة في البرلمان للموافقة على الأوامر تكون - و في غياب نص صريح - بحسب نوع المجال التشريعي الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية من قانون عادي أو قانون عضوي².

من خلال ما سبق يبقى من الواضح أن إعطاء السلطة التنفيذية حق التدخل لممارسة الوظيفة التشريعية في بعض الموضوعات خلال عطلة البرلمان، ترجع إلى اعتبارات متصلة باستمرار نشاط السلطات العامة و مواجهة المشاكل التي قد تحدث خلال هذه الفترة و بذلك سد الفراغ القانوني في هذا المجال ، كما ترجع كذلك إلى الرغبة في تدعيم مكانة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية³. خاصة و أن المجلس الشعبي الوطني يكون غير منحل و يمكن استدعائه للانعقاد في دورة غير عادية.

2.1.2.4.2. ممارسة رئيس الجمهورية الوظيفة التشريعية بعد انتهاء ولاية البرلمان

تنص الدساتير عادة على وجوب انتخاب البرلمان الجديد قبل انتهاء ولاية البرلمان الذي كان يمارس سلطته بمدة كافية لإكمال جميع الإجراءات المتعلقة بالانتخاب، و ذلك حتى لا تعيش الدولة فراغا قانونيا. غير أنه قد يحدث أن تنتهي ولاية البرلمان الذي كان يمارس السلطة دون أن تتمكن الحكومة من تنظيم انتخاب المجلس الجديد بسبب ظروف قاهرة، و هنا تطرح مسألة من يمارس السلطة التشريعية خلال الفترة الفاصلة بين تاريخ انتهاء ولاية البرلمان القديم، و قبل انتخاب البرلمان الجديد؟. نصت المادة 102 من الدستور الجزائري على ما يلي: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات.

تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ست سنوات. تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات. لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية. و يثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمع معا هذه الحالة بقرار، بناء على اقتراح رئيس الجمهورية و استشارة المجلس الدستوري".

لم تحدد هذه المادة صراحة الجهة التي لها صلاحية التشريع خلال هذه الفترة و إنما أقرت إمكانية تمديد مهمة البرلمان، لكن العمل بهذا النص ليس واجبا دستوريا لأن عبارة "لا يمكن تمديد الفترة

¹ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 389.

² انظر مراد بدران، مرجع سابق، ص 18.

³ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 384.

النيابية إلا في ظروف خطيرة... "تفيد أن التمديد ممكن في حالة وجود هذه الظروف فقط، و ليس واجبا حيث يمكن لذوي الاختصاص تمديدها إذا توفرت شروط التمديد المقررة دستوريا، و يمكن لهم عكس ذلك إذ أنه ليس هناك ما يفرض على رئيس الجمهورية أن يقترح على المجلس الشعبي الوطني إثبات حالة الظروف التي تحول دون إجراء الانتخابات في موعدها و ليس هناك ما يفرض على المجلس اتخاذ مثل هذا القرار. و في حالة عدم تحريك هذه المقترحات يطرح التساؤل عن الجهة التي تمارس الوظيفة التشريعية خلال الفترة الفاصلة بين تاريخ انتهاء الولاية التشريعية و بين تاريخ انتخاب المجلس الجديد¹، في غياب نص صريح يتطرق لذلك يفتح المجال أمام تفسيرات و اجتهادات مختلفة حول من له حق ممارسة النشاط التشريعي خلال هذه الفترة.

3.1.2.4.2. ممارسة رئيس الجمهورية الوظيفة التشريعية خلال المرحلة الانتقالية

يقصد بالمرحلة الانتقالية الفترة الزمنية التي تفصل بين دخول الدستور حيز التنفيذ، و بين تنصيب أول برلمان ينص عليه ذلك الدستور، سواء كان هذا الدستور قد وضع لأول مرة في الحياة السياسية للدولة، أو يلغي دستور آخر كان معمولا به من قبل.

نظم الدستور الجزائري هذه الحالة، فنص في مادته 179 على ما يلي: "تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور، و إلى غاية انتهاء مهمتها و كذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة و إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية". كما نصت الفقرة الثالثة من المادة 180 من نفس الدستور على ما يلي: "يمارس المجلس الشعبي الوطني المنتخب السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة. و يمكن رئيس الجمهورية وقف إصدار القوانين المتخذة بمبادرة من النواب إلى غاية المصادقة عليها من قبل مجلس الأمة".

إن لم تحدد هذه النصوص المرحلة الانتقالية فإنها أسندت مهمة التشريع فيها لجهات معينة هي المجلس التشريعي الذي كان يمارس السلطة التشريعية وقت وضع الدستور، و ذلك إلى حين انتهاء مدة ولايته ثم يتولاها رئيس الجمهورية الذي يمارسها بموجب أوامر سواء تعلق الأمر بمجال القانون العادي أو العضوي، و يبقى هو المختص في ممارستها إلى أن ينتخب المجلس الشعبي الوطني الذي ينتقل إليه الاختصاص بمجرد انتخابه و يستمر في ممارسة الوظيفة التشريعية إلى أن يتم تنصيب مجلس الأمة. غير أن سلطة المجلس الشعبي الوطني في هذا المجال مقيدة، إذ أنه من حق رئيس الجمهورية أن يوقف إصدار القوانين ذات الأصل البرلماني إلى أن يصادق عليها مجلس الأمة².

2.2.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية للتشريع بصورة مستقلة عن البرلمان

يقصد بالسلطة التنظيمية المستقلة، التشريع في جميع المجالات باستثناء تلك التي أعطيت للبرلمان صراحة بموجب مقتضيات الدستور.

لكل من الرئيس في الجزائر و الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية سلطة إصدار هذا النوع من اللوائح التي لها قوة التشريع لكن إن كان سند الأول هو الدستور فإن سند الثاني هو القضاء. لذا يتم التطرق لهذا الموضوع في نظام البلدين كل بلد على حدى.

1.2.2.4.2. ممارسة الرئيس للتشريع بصورة مستقلة في الجزائر

يحدد الدستور الجزائري مجال القانون و يطلق مجال اللائحة التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية من دون تحديدها في مجال معين، فنجده ينص في مادته 122 على ما يلي: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و كذلك في المجالات الآتية:". مما يفيد تقييد سلطة البرلمان لصالح السلطة التنفيذية التي يمتد اختصاصها إلى مختلف المجالات التي لم يجعلها الدستور من اختصاص البرلمان، و ذلك ما تؤكدته المادة 125 منه التي تنص على أنه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."³.

¹ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 279-280.

² نفس المرجع السابق، ص 273-275.

³ نفس المرجع السابق، ص 324.

تمارس السلطة التنظيمية المستقلة بمراسيم، تصدر دون الإسناد إلى قانون قائم، لذلك فإنها لا تتبع القانون العادي و لا تخضع له ، نظرا للاستقلال المتبادل بين القانون و هذه المراسيم من حيث النطاق الذي حدده الدستور لكل منهما، الأمر الذي يجعل المراسيم المستقلة مساوية للقانون من حيث المرتبة و الدرجة التي تحتلها في سلم تدرج القوانين. و قد تضمن الدستور آليات دستورية من شأنها أن تحمي المجال التنظيمي المستقل من اعتداء القانون عليه، منها رفض المقترحات و التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا كانت خارجة عن مجال القانون، و منها إمكانية تغيير القوانين الصادرة في غير مجالها بمراسيم.

يعتبر إعطاء الدستور للسلطة التنفيذية حق إصدار المراسيم المستقلة التي تعتبر قوانين من الناحية الموضوعية و توازي القانون العادي في المفعول عاملا أساسيا في إضعاف دور المؤسسة التشريعية، و خاصة إذا علمنا أنه ليست هناك عقوبة يمكن أن تلحق السلطة التنفيذية في حالة تجاوزها لمجالها و إصدار مراسيم مستقلة في مجال القانون. و بما أن هذه المراسيم تصدر في غياب الإرادة العامة المتمثلة في الأمة أو من ينوب عنها، و في غياب كل مراقبة حقيقية، فإنه يجب عليها أن تحترم مبدأ الشرعية الذي يجب أن يواكب كل أعمال الإدارة، و في حالة عدم احترام الإدارة لهذا المبدأ، فإن التدابير التنظيمية المخالفة و التي تلحق ضررا بالغير يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري.

2.2.2.4.2. ممارسة الرئيس التشريع بصورة مستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية

يقصد باللوائح المستقلة تلك اللوائح التي يصدرها الرئيس دون أن تكون تنفيذا لتشريع صادر عن الكونجرس و دون حاجة إلى تفويض سابق أو تصديق لاحق من جانب هذا الأخير، و من هنا تكتسب صفتها المستقلة عنه و ما يصدره من تشريعات. و تصدر السلطة التنفيذية هذا النوع من اللوائح في حالتين، حالة المرافق العامة و تسمى اللوائح في هذه الحالة باللوائح التنظيمية، و حالة لوائح الضبط أو البوليس.

يستند الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية في إصداره للوائح المستقلة على ما استقر عليه القضاء من تخويله كل السلطات الضرورية لممارسة هذا النوع من اللوائح حين يكون إصدارها ضروريا لممارسة إحدى السلطات التي خولها إياه الدستور صراحة في حالة تخلف الكونجرس عن وضع التشريع اللازم لذلك. و من أمثلة هذه اللوائح ما استقر عليه الرأي من السماح للرئيس بإصدار اللوائح المنظمة لشئ أمور القوات المسلحة للولايات المتحدة الأمريكية في حالة تخلف الكونجرس عن إصدار التشريعات المنظمة لهذه الأمور، و ذلك حتى يتمكن من الاضطلاع بواجباته و مسؤولياته بصفته قائدا أعلى للقوات المسلحة.

إذا كان شرط إصدار اللوائح المستقلة هو عدم وجود تشريع صادر من الكونجرس ينظم الموضوعات التي تكون محلا لها، فإنه يترتب على ذلك عدم جواز إصدار الرئيس لهذه اللوائح إذا ما تناول التشريع تنظيمها، كما أن إصدار الكونجرس لتشريع يتناول تنظيم موضوع تنظمه إحدى هذه اللوائح يترتب عليه زوال كل قوة إلزامية قانونية لها، و ذلك لأنها تأتي في مرتبة أدنى للتشريع الصادر عن الكونجرس¹.

3.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع أثناء الحالة الاستثنائية

خول الدستور الجزائري صراحة لرئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية في الحالة الاستثنائية على عكس دستور الولايات المتحدة الأمريكية لكن الممارسة العملية قد أثبتت استعمال هذا الأخير للصلاحيات التشريعية في حالة الضرورة. لذا فسيتم التطرق لهذه الحالة في نظام البلدين كل بلد على حدى.

1.3.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع أثناء الحالة الاستثنائية في الجزائر

يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية متى توفرت شروطها الموضوعية و الشكلية، هذه الحالة التي تمكنه من ممارسة صلاحيات واسعة.

¹ انظر د. سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 326.

2.1.1.3.4.2. شروط تطبيق الحالة الاستثنائية

تضمنت المادة 93 من الدستور الجزائري هذه الشروط فقد نصت على ما يلي: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية. و يجتمع البرلمان وجوبا. تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها". إذن لتطبيق هذه المادة لا بد من توافر شروط موضوعية و أخرى شكلية.

2.1.1.1.3.4.2. الشروط الموضوعية

تتمثل الشروط الموضوعية لتطبيق هذه الحالة طبقا لهذه المادة التي تقابلها المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 (و التي تنص على أنه:" إذا تعرضت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن، أو سلامة أراضيه، أو تنفيذ تعهدهاته الدولية لخطر جسيم و حال، و نشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية العامة عن مباشرة مهامها كالمعتاد. يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها الظروف بعد التشاور بصفة رسمية مع الوزير الأول، رؤساء مجلسي البرلمان، و المجلس الدستوري و يحيط الأمة علما بذلك برسالته.

و يجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات تمكين السلطات الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن. و يستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الإجراءات و يجتمع البرلمان بقوة القانون. و لا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية) و لما أقره الفقه الفرنسي، في وجود خطر جسيم و حال يهدد أنظمة الجمهورية و استقلال الوطن و سلامة أراضيه، أو تنفيذ تعهدهاته الدولية، و أن يؤدي الخطر الجسيم و الحال إلى استحالة قيام السلطات العامة بوظائفها المعتادة¹.

2.1.1.1.3.4.2. وجود خطر جسيم أو حال

اشترط المشرع الجزائري أن يكون الخطر داهما، أما المشرع الفرنسي فإنه اشترط أن يكون الخطر جسيما و حالا، إلا أنه لم يحدد المقصود بالخطر الجسيم و الحال، و لذلك اتجه الفقه إلى تحديده على النحو التالي:

- الخطر الجسيم:

انتهى الفقه إلى تعريف الخطر الجسيم بأنه الخطر غير المألوف و غير المتوقع و يخرج عن المخاطر المتوقعة و المعتادة، و لا يمكن مواجهته أو دفعه إلا باستخدام السلطات الاستثنائية. هو كذلك الخطر الذي يحمل الشخص العادي على الاعتقاد بأنه الخطر الذي لا يمكن دفعه إلا بالطريق الاستثنائي. و يستوي في ذلك أن يكون هذا الخطر داخليا مثل قيام المواطنين بعصيان مسلح يستولون بموجبه على البرلمان، و يمنعون انعقاده في قلب العاصمة، أو الإضراب العام الذي يترتب عليه شل مرافق الدولة العامة أو الخاصة، أو كارثة طبيعية كالزلازل و البراكين، أو كان الخطر خارجيا، مثل تهديد استقلال الوطن و سلامة أراضيه من إحدى الدول المجاورة، أو كان الخطر داخليا أو خارجيا معا كتخريب بعض الأفراد مؤسسات الدولة لحساب دولة أجنبية. و يستوي في ذلك أيضا أن يكون محل هذا الخطر الجسيم إقليم الدولة أو سلطاتها أو مرافقها العامة. بذلك تخرج المخاطر المتوقعة التي يمكن دفعها أو التغلب عليها باستخدام القوانين العادية من نطاق المخاطر الجسيمة. مثل سحب السفراء و قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولة و أخرى و هياج المواطنين ضد أحد المجالس المحلية و احتلاله².

¹ انظر د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1996، ص 239.

² نفس المرجع السابق، ص 240.

- الخطر الحال:

يعرف الفقه الفرنسي الخطر الحال بأنه الخطر الذي يكون على وشك الوقوع، أو بدأ وقوعه فعلا، و ما زال ساريا، أما الخطر الذي لم يعرف وقت وقوعه، أو قد انتهى وقوعه فلا يعد خطرا حالا. كما يعرفه بأنه هو بلوغ الأحداث أو الظروف حدا تؤدي معه حالا و مباشرة إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية الدستورية.

2.1.1.1.3.4.2. أن يؤدي هذا الخطر إلى استحالة قيام الدولة باختصاصاتها

ينبغي لتوفر هذه الحالة أن يؤدي الخطر الجسيم و الحال إلى استحالة قيام مؤسسات الدولة الدستورية بواجباتها الأساسية و المعتادة، أو تعطلها تماما أو تهديد استقلال الوطن أو سلامة أراضيها، أو عجز الدولة عن تنفيذ التزاماتها الداخلية أو الخارجية، أو انقطاع السير المنتظم للسلطات الدستورية العامة. و طبقا لهذا الشرط فإن مجرد السير غير العادي أو غير المنتظم للسلطات العامة للدولة، لا يؤدي إلى جواز لجوء رئيس الجمهورية لاستخدام هذه المادة.

عامة يخضع تقدير درجة الخطر و مدى الحاجة إلى لجوء رئيس الجمهورية لهذه الحالة إلى هذا الأخير بنفسه و الذي لا يحده في ذلك إلا أن يكون الهدف منها هو تأمين الوسائل الفعالة لتمكين السلطات العامة الدستورية من مباشرة وظائفها في أقل مدة ممكنة. و عامة لا خوف من ترك هذا التقدير لرئيس الجمهورية طالما أنه يخضع في ذلك للرقابة السياسية للبرلمان.

إن كان هذا الشرط يتميز بالوضوح و التحديد على عكس الشرط الأول الذي يجمع بين العمومية و الغموض، إلا أنه بالرغم من ذلك فقد اختلف الفقهاء الفرنسيون في تفسيره؛ إذ أعطى له بعضهم - و هم قلة- تفسيرا ضيقا، و أقروا بعدم السماح لرئيس الجمهورية الجوء للحالة الاستثنائية إلا في حالة الاستعجال المادية التي تمنع السلطات العامة من القيام بمهامها الدستورية حيث انتقدوا الرئيس ديغول في اللجوء إليها عام 1961 استنادا إلى حجتين هما:

- عدم توافر الاستحالة المادية عام 1961، حيث لم تتوقف سلطات الدولة عن القيام بمهامها، فالبرلمان كان يمكنه الاجتماع، و الوزارة يمكنها أيضا الاجتماع و الاتصال.
- التمرد لا يؤدي إلى منع سلطات الدولة من القيام بمهامها¹.

أما جمهور الفقهاء الفرنسيين فقد أعطوا لهذا الشرط تفسيرا واسعا، و أقروا حق رئيس الجمهورية في اللجوء لهذه الحالة إذا توافر خطر يؤدي إلى عرقلة ممارسة السلطات العامة الدستورية لوظائفها المعتادة، دون أن يشترطوا وجود استحالة مادية و استندوا في ذلك إلى العديد من الحجج التي نذكر منها ما يلي:

- اشتراط ضرورة عقد البرلمان بقوة القانون طيلة فترة تطبيق هذه الحالة يؤكد بأنه يكفي للجوء إليها توافر خطر يؤدي إلى عرقلة مؤسسات الدولة عن القيام بمهامها المعتادة.
- وجود ارتباط لفظي بين كلمة عرقلة و عبارة عمل السلطات العامة الدستورية، يؤكد على عدم ضرورة توافر استحالة مادية عند اللجوء لهذه الحالة.
- صراحة نص المادة التي تنظم هذه الحالة في الدلالة على الاكتفاء بعدم السير المنتظم دون الحاجة إلى وجود استحالة مادية.
- فتوى المجلس الدستوري الفرنسي الصادرة في 23 أبريل عام 1961، التي أقرت توافر ظروف اللجوء لهذه الحالة، دون اشتراطها ضرورة توافر استحالة مادية لقيام السلطات العامة بوظائفها.

2.1.1.1.3.4.2. الشروط الشكلية

إذا توافرت الشروط الموضوعية للجوء لهذه الحالة فإنه ينبغي على رئيس الجمهورية اتخاذ بعض الإجراءات الشكلية قبل استخدامها، و التي تتمثل في ضرورة استشارة بعض الأشخاص و الهيئات العامة في الدولة، و إحاطة الأمة علما بهذا الإجراء، و اجتماع البرلمان بقوة القانون مع عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء تطبيقها.

¹ انظر د. عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص 242.

1.2.1.1.3.4.2. استشارة بعض الأشخاص و الهيئات العامة في الدولة

يتمثل هذا الشرط في استشارة رئيس الجمهورية بعض الأشخاص و الهيئات العامة في الدولة قبل لجوئه للحالة الاستثنائية، و الذين حددتهم المادة المنظمة لها على سبيل الحصر برئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء. و يجب أن تكون هذه الاستشارات بالطريق الرسمي و بأي وسيلة ممكنة -كتابية أو شفوية- ذلك لعدم تطلب النص شكلا معينا ينبغي اللجوء إليه. مما دفع الفقه الفرنسي إلى اعتبار هذه الاستشارات نوعا من الحوار و تبادل الرأي. و يعفى رئيس الجمهورية من هذه الاستشارات الوجوبية إذا وجدت أسباب تجعلها أمرا مستحيلا في تلك الظروف الاستثنائية¹.

يهدف هذا الشرط إلى إحاطة رئيس الجمهورية هؤلاء الأشخاص و الهيئات العامة علما بالظروف التي تمر بها البلاد. و عما إذا كانت قد تحتاج إلى سلطات استثنائية لمواجهةها. هذا بالإضافة إلى ضمان التقاف هذه الشخصيات و ممثلي هذه الهيئات حول رئيس الجمهورية في حالة موافقتهم على رأيه، خاصة أن لهذه الشخصيات تأثير كبير على قرار رئيس الجمهورية للجوء إليها وبالتالي فهذه الموافقة تأثير كبير على الرأي العام، خاصة و أن المادة 53 من الأمر الصادر بتاريخ 07 نوفمبر 1958 الخاص بتنظيم العمل داخل المجلس الدستوري الفرنسي تنص على ضرورة تسبب قرار المجلس لتطبيقها و مدى توافر شروطها، و نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية.

لكن إن كانت هذه الاستشارة من حيث اللجوء إليها إجبارية فرئيس الجمهورية غير ملزم بها، فيمكنه أن يخالفها دون أن يترتب على ذلك أي جزاء². كما أنه إن كان الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء إجباريا، فإن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس المجلسين، وبالتالي بإمكانه أن يؤثر على آرائها، كما أن ما يقال في هذين المجلسين الأخيرين لا يلزم رئيس الجمهورية من الناحية القانونية إلا أنه قد يؤثر فيه من الناحية الأدبية الواقعية.

2.2.1.1.3.4.2. انعقاد البرلمان بقوة القانون و عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطن

من شروط اللجوء للحالة الاستثنائية هو ضرورة انعقاد البرلمان من تلقاء نفسه دون الحاجة إلى دعوته للانعقاد بمجرد إعلان هذه الحالة من قبل رئيس الجمهورية. هذا فضلا عن عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء تطبيقها أيا كانت الأسباب مما يؤكد تعطيل حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني المقرر له في الدستور طيلة فترة تطبيقه لهذه الحالة، ذلك لكي يستطيع البرلمان رقابة تصرفاته في هذه الفترة و هي رقابة لا يستهان بها في الدول الديمقراطية³.

يعتبر هذا الشرط الضمانة الحقيقية التي تؤدي إلى منع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بمقتضى المادتين 93، 124 من الدستور، لأن ممارسته لتلك الاختصاصات في ظل الحالة الاستثنائية، تكون تحت رقابة البرلمان الذي يمكنه إذا حاد الرئيس عن الطريق القويم إحالته إلى المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى طبقا لما نصت عليه المادة 158 من الدستور⁴.

¹ انظر د. عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص 246.

² انظر مراد بدران، مرجع سابق، ص 32.

³ انظر د. عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص 249.

⁴ انظر مراد بدران، مرجع سابق، ص 33-34.

2.1.3.4.2. نطاق الاختصاصات الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية

أطلقت المادة المنظمة للحالة الاستثنائية المذكورة سابق نطاق الاختصاصات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عند لجوئه إليها، و اقتصر على تحديد الهدف الذي يسعى إليه هذا الأخير إلى تحقيقه من وراء استخدامها، و هو تمكين السلطات العامة من أداء مهامها الطبيعية على الوجه الأكمل و في أقرب وقت¹.

بذلك يتمتع رئيس الجمهورية عند لجوئه لهذه الحالة باختصاصات واسعة، يترتب عليها آثار هامة بالغة الخطورة خاصة بالنسبة للحريات العامة بسبب اتساع المجال الذي يستخدم فيه الاختصاصات الاستثنائية من أجل إعادة النظام العام إلى وضعه الطبيعي و تمكين السلطات العامة من أداء مهامها الطبيعية؛ إذ يعد في ظل هذه الظروف، رجل الإدارة الوحيد الذي يضع السياسة العامة للدولة و ينفذها دون توقيع الوزراء و المشرع الوحيد الذي يحل محل البرلمان في كافة سلطاته اللازمة لمواجهة هذه الظروف و قاضي القضاة الذي يستطيع محاكمة الثوار و معاقبتهم و إنشاء محاكم خاصة تابعة له لهذا الغرض ووقف الضمانات الأساسية التي يتمتع بها رجال القضاء².

استقر الفقه و القضاء في فرنسا على جواز أن يتدخل رئيس الجمهورية في النطاق المحجوز للبرلمان في الظروف الاستثنائية، و هنا و مما لا ريب فيه يزداد تفوق السلطة التنفيذية و تتسع سلطاتها في مجال التشريع بينما يكاد الدور التشريعي للبرلمان أن ينعدم خلال هذه الفترة.

بناء على ذلك فإن تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي يترتب نتيجة هامة، مقتضاها اكتساب العمل الصادر منه في المادة التشريعية الطبيعة التشريعية. و من ثم يصبح شأنه شأن الأعمال التشريعية الصادرة من البرلمان و هو ما يحصنه أمام رقابة القضاء الإداري كما يجعله بمنأى عن الطعن أمام مجلس الدولة. فالجاء لهذه الحالة أثر على السلطة التشريعية للبرلمان يتمثل فيما يلي:

- السماح للرئيس بالتدخل في المجال المحجوز للتشريع.
- اكتساب عمل الرئيس الطبيعة التشريعية.

لكن هل اللجوء لهذه الحالة أثر على ممارسة البرلمان لدوره التشريعي أثناء فترة تطبيقها؟ الواقع أن الاتجاه الفقهي في فرنسا ليس موحدًا حول الاعتراف للبرلمان بممارسة سلطاته التشريعية أثناء الحالة الاستثنائية³. و قد ظهر اتجاهين في هذا الصدد، الأول يرى بعدم وجود أية رقابة برلمانية على تطبيق المادة المنظمة لهذه الحالة، حيث لا يجوز للبرلمان أن يمارس دوره المعتاد الذي يمارسه في الظروف العادية. و قد استند هذا الاتجاه إلى ما جرى عليه العمل بالفعل عند تطبيق هذه المادة عام 1961، حيث قرر رئيس الجمهورية في ذلك الوقت "الجنرال ديغول" أن العلاقات بين الحكومة و البرلمان يجب أن تسير على النحو المقرر في الظروف العادية طالما لم يتعلق الأمر بإجراءات متخذة استنادًا لها، مما يعني إنكار اختصاص تشريعي أو رقابي للبرلمان على إجراءات هذه المادة.

تأكيدًا لمضمون رأي الرئيس "ديغول" الذي أعلنه في رسالته إلى البرلمان، رفض رئيس الجمعية الوطنية اقتراحها مقدمًا بلوم الحكومة بعد إحالته إلى المجلس الدستوري الذي أعلن عدم الاختصاص بنظر هذا الموضوع. كما أعلن رئيس مجلس الشيوخ عدم جواز مراقبة تطبيق هذه المادة لأن رئيس الجمهورية غير مسؤول إلا في حالة الخيانة العظمى، و قد استند رئيس الجمعية الوطنية في رأيه بعدم جواز ممارسة البرلمان لدوره الرقابي على تطبيق هذه المادة إلى أن اجتماع البرلمان قد تم بقوة القانون

¹ يتقيد الرئيس الفرنسي في ممارسته لهذه الاختصاصات بقيود عديدة، نلخصها في النقاط التالية:
- عدم القدرة على تعديل نصوص الدستور.

- عدم القدرة على حل البرلمان أثناء فترة العمل بالمادة.

- ضرورة تميز قرارات الرئيس في ظل هذه الظروف بطابعي الضرورة و الاستعجال.

- توافر العلاقة السببية بين هذه القرارات و الظروف الاستثنائية، إذ تعد القرارات التي لا تتوافر فيها هذه العلاقة مشوبة بعيب عدم

المشروعية مثل قرار عزل بعض ضباط الجيش و البوليس أو منحهم إجازة خاصة.

- تقيد هذه القرارات بهدف المادة، و المتمثل في تمكين السلطات العامة من ممارسة اختصاصاتها العادية. ووفقًا لهذا القيد تعد القرارات التي لا تتجه نحو تحقيق هذا الهدف غير مشروعة، مثل القرارات التي تنتج نحو تنظيم موضوعات الضرائب أو إعادة تنظيم المنشآت العامة أو الجامعات... الخ. انظر د. عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص 260.

² انظر د. عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص 258.

³ انظر د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 205-206.

و أن هذا الاجتماع لا يدخل في دورة الانعقاد العادي الذي يمكن للبرلمان أن يمارس خلاله سلطاته التشريعية الرقابية، كما أنه لا يجوز للبرلمان أن يستخدم حقه في لوم الحكومة أو إسقاطها إذا كان لا يجوز لرئيس الجمهورية استخدام حقه في حل البرلمان و ذلك تحقيقاً لاعتبارات التوازن بين السلطات خلال هذه الفترة.

إن اتجه الفقه على هدى من الرأي الذي أبداه "جاك شابون دلماس" رئيس الجمعية الوطنية في ذلك الوقت، إلى أن المعيار في هذا الشأن هو وقت حدوث الاجتماع بقوة القانون. فإذا اجتمع البرلمان بقوة القانون في دور الانعقاد العادي فإن البرلمان يمارس سلطاته التشريعية و الرقابية على هذه المادة، أما إذا وقع الاجتماع بقوة القانون خارج الانعقاد السنوي العادي فإن البرلمان لا يملك في هذه الحالة ممارسة سلطاته التشريعية و لا التصويت بلوم الحكومة، و على ذلك يمكن القول بأن رئيس الجمهورية يحل محل البرلمان في ممارسته الوظيفة التشريعية على نحو يمتنع معه على البرلمان القيام بتلك الوظيفة مؤقتاً. كما يتجرد البرلمان من أية وسيلة رقابية سواء للجوء لهذه المادة أو على الإجراءات المتخذة استناداً إليها، فيمكن للبرلمان أن يمارس سلطاته المعتادة في الرقابة مع استبعاد الإجراءات المتخذة بمقتضى هذه المادة من مجال رقابته. كما لا يجوز للبرلمان أن يمارس وظيفته التشريعية إلا إذا طلب منه ذلك من الحكومة أو من رئيس الجمهورية، فالجوء لهذه المادة من شأنه أن يمنع البرلمان من ممارسة سلطاته. و كل ما يمكن للبرلمان هو مجرد مناقشة هذه الإجراءات و وضع التقارير المناسبة عنها. و لا شك أنه طبقاً لهذا الاتجاه تبدو الرقابة البرلمانية ضرباً من الوهم لافتقارها للجزاء¹. أما الاتجاه الثاني فيذهب إلى القول بأن الرقابة البرلمانية التي تمارس على سلطات هذه المادة قد تصل إلى إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا للعدالة و اتهامه بالخيانة العظمى طبقاً للمادة 68 من الدستور الفرنسي.

يذكر الأستاذ "جوجل" أنه إذا انتهى البرلمان من خلال رقابته تلك إلى عدم توافر شروط هذه المادة، فإنه يمكن أن يقرر بأن رئيس الجمهورية قد ارتكب خطأ جسيماً بتفسيره المنحرف للدستور على نحو يبرر اتهامه بالخيانة العظمى. و مع ذلك فإن تطبيق هذه المادة قد اختلف تماماً عما استقر عليه هذا الفقيه حيث حظر رئيس الجمهورية على البرلمان ممارسة سلطاته التشريعية في الإطار المتعلق بالأزمة و بالإجراءات المتخذة استناداً لها. كما رفض رئيس الجمعية الوطنية "جاك شابون دلماس" اقتراحاً بلوم الحكومة بعد أن أحال الأمر للمجلس الدستوري ليبدلي بالرأي في هذا الصدد، غير أن رئيس الجمعية الوطنية بين في الاقتراح المقدم له برفضه لعدم جواز ممارسة أية رقابة على الحكومة خلال دورات انعقادها بقوة القانون لأن البرلمان لا يمارس دوره إلا في دور الانعقاد العادي، كما ربط رئيس الجمعية الوطنية بين حق الرئيس في حل البرلمان و حق البرلمان في الرقابة منتهاً إلى أنه مادام الأول لا يملك حق الحل فإن البرلمان لا يملك في المقابل حق الرقابة².

يؤكد "برليا" وجوب قيام رقابة برلمانية على سلطات هذه المادة مقرراً أنه حتى و لو استبعدنا القاعدة التقليدية في سيادة البرلمان في مواجهة الحكومة في ظل النظام البرلماني- و إذا توقفنا عند تصريح نص هذه المادة، سنجد أن النص على اجتماع البرلمان بقوة القانون يفترض إمكانية قيام اقتراح بلوم الحكومة و سحب الثقة منها أثناء تطبيقها. لذلك فإن الربط بين حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان و حق البرلمان في لوم الحكومة هو أمر يجب أن يستبعد لأنه يخالف إرادة واضعي نص هذه المادة.

يؤكد الأستاذ "مورانج" كذلك أن رقابة البرلمان مسلم بها أثناء تطبيق هذه المادة و تكون شاملة لقرار اللجوء إليها و مدة تطبيقها فضلاً عن سلطة البرلمان في تعديل و إلغاء القرارات الصادرة في إطار المادة 34 من الدستور أي القرارات الداخلة في المجال التشريعي، كما أن رقابة البرلمان على عمل رئيس الجمهورية يمكن أن تصل إلى إحالته على المحكمة العليا في حالة انحرافه في استخدام سلطات هذه المادة. و مع ذلك فإن تطبيقها عام 1961 كان من أثره حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان بينما لم يكن تحت يد هذا الأخير أية وسيلة لرقابة فعالة. و لقد كان على رئيس الجمهورية

¹ انظر د. وجدي ثابت غيريال، مرجع سابق، ص 317.

² نفس المرجع السابق، ص 318.

أن يتخذ الإجراءات التي من شأنها أن تعيد السلطات العامة إلى أداء مهامها في أقصر فترة ممكنة بينما كانت إجراءات الرئيس ديغول بعيدة تماما عن هذا الهدف حيث استخدمت تلك الإجراءات في سلب البرلمان صلاحياته.

لذلك يخلص الأستاذ "لامارك" في انتقاداته لتطبيق هذه المادة عام 1961 إلى أن تلك المادة بمثابة السلاح الأعلى في النطاق المحتجز لرئيس الجمهورية و القوة التي يواجه بها البرلمان¹. هكذا يتضح أن الاتجاه القائل باستبعاد رقابة البرلمان على هذه المادة لا سند له و لا يصلح التمسك به لا من وجهة النظر القانونية و لا الديمقراطية "لأن هذا النمط من الرقابة الهشة لا يمكن قبوله في إطار الدولة الديمقراطية". فمن البديهي إذن أن تقوم رقابة برلمانية من السلطة التشريعية على رئيس الجمهورية لا سيما في ظل حالة الضرورة. خصوصا كما بدا للبعض أنه من الواضح أن الدور الرقابي للبرلمان يكاد يكون هو الدور الرقابي الوحيد في حقيقة الأمر.

يبدو من الطبيعي أن يتمتع البرلمان بسلطة الرقابة على توافر شروط اللجوء لهذه المادة، و ما إذا كانت متوافرة من البداية أو اختفت بعد اللجوء إليها. كما تشمل سلطة البرلمان كذلك على الإجراءات المتخذة بعد قيام الأزمة و هل هي مستلزمة من الرغبة في ضمان إعادة السير المنتظم للسلطات الدستورية لدورها في أقل فترة ممكنة أم لا، كما يبدو من البديهي أيضا أن تشمل السلطة الرقابية للبرلمان وضع نهاية لاستخدام هذه المادة، كما يمكن للحكومة استخدام هذا الحق و لها أن تستقيل لتؤكد عدم اتفاقها مع تصرفات رئيس الجمهورية. و علاوة على ذلك يجيز البعض للبرلمان سلطة إلغاء و تعديل إجراءات هذه المادة بعد نهاية فترة العمل بها، هذا فضلا عن مراقبة مدة تطبيقها و مدى امتداد الإجراءات الاستثنائية بعد انتهاء فترة العمل بها.

2.3.4.2. ممارسة السلطة التنفيذية التشريع أثناء الحالة الاستثنائية في الولايات المتحدة الأمريكية

يقصد بلوائح الضرورة في الولايات المتحدة الأمريكية تلك اللوائح التي يصدرها الرئيس دون تفويض سابق من الكونجرس لتنظيم المسائل التي لا يجوز تنظيمها إلا بواسطته، و ذلك لضرورة الإسراع في إصدار مثل هذه التنظيمات لمواجهة الظروف الطارئة، شريطة أن يصادق عليها الكونجرس سواء أكان تصديقا صريحا أو ضمنيا.

بالرغم من أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية خلا من أي نص يجيز للرئيس التدخل تلقائيا تحت وطأة الضرورة ليتخذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمواجهة الموقف الاستثنائي، إلا أن الظروف الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة الأمريكية و خاصة الحروب الكبرى التي خاضتها كحرب الانفصال و الحربين العالميتين الأولى و الثانية، أدت إلى تدخل الرئيس دون ترخيص سابق من الكونجرس في المجالات التي قصر الدستور حق تنظيمها على السلطة التشريعية، و كان سند الرئيس في ذلك الفقرة الثانية من المادة 02 من الدستور التي تجعل من الرئيس قائدا أعلى للقوات المسلحة للولايات المتحدة متى دعيت إلى الخدمة العامة. حيث استغل الرئيس هذه الصفة و مارس سلطات تشريعية واسعة في الأزمات الكبرى.

أقر القضاء كذلك هذه السلطة للرئيس تماشيا مع الاتجاه الذي سار عليه و الذي يقضي بإسباغ صفة المشروعية على تصرفاته المتجاوزة لحدود اختصاصاته في حالات الطوارئ بناء على التصديق اللاحق من جانب الكونجرس على هذه التصرفات².

من أمثلة لوائح الضرورة تلك التي أصدرها الرئيس "فرانكلين" روزفلت أثناء الحرب العالمية الثانية دون تفويض من الكونجرس، و التي تضمنت إنشاء و تنظيم العديد من الوكالات الإدارية التي من أبرزها مكتب إدارة الطوارئ و مجلس العمل الحربي و مكتب إدارة الأسعار. و كان يعتبر إصدار اللوائح المنشئة و المنظمة لتلك الوكالات تعديا على اختصاص الكونجرس باعتباره صاحب السلطة في إنشاء و تنظيم الأجهزة الإدارية وفقا للدستور، إلا أن الكونجرس قام بإصدار قانون يقرر

¹ انظر د. وجدي ثابت غيريال، مرجع سابق، ص 319-320-321.

² انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 259.

الاعتمادات المالية اللازمة لهذه الوكالات مما يعني تصديقه الضمني على اللوائح المنشئة و المنظمة لها. و اعتبر القضاء هذا التصديق الضمني اللاحق كافيا لإسباغ الشرعية على اللوائح المنشئة للوكالات المذكورة طبقا للمبدأ القانوني الذي يقضي بأن الإجازة اللاحقة كالموافقة السابقة، و جدير بالذكر أن التصديق اللاحق على لوائح الضرورة الصادر من الكونجرس ينسحب إلى تاريخ صدورها و يكون لها بموجبه مرتبة التشريع حيث تعتبر كأنما صدرت عن الكونجرس نفسه¹.

كذلك تعلل الرئيس "فرانكلين روزفلت" "بضرورات الموقف الدولي" و أصدر العديد من القرارات التي تدخل في اختصاص الكونجرس دون سند من الدستور أو القانون، فقام بإنشاء كثير من المرافق العامة، و منحها سلطات واسعة لا يمنحها سوى الكونجرس، و من أمثلة ذلك منحه للجنة القوى العامة سلطة تجريد أي مشروع من عماله دون أن يكون له الحق في الطعن مما يخل بمبدأ حرية التقاضي.

من أمثله كذلك استخدام الرئيس "لينكولن" سلطات الحرب لإصدار قرارات تتدخل في المجال التشريعي تحت وطأة الظروف الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة الأمريكية في أثناء حرب الانفصال. فقد قام بفتح باب التطوع من تلقاء نفسه دون دعوة الكونجرس إلى اجتماع طارئ، كما قام برفع عدد الجيش من خمسة و أربعين ألف (45 000) إلى اثنان و ثمانين ألف (82 000) جندي، و قام كذلك بتطبيق القانون العسكري في كل أنحاء البلاد على المتمردين و العصاة و الذين يعرقلون الجهود المبذولة لفتح باب التطوع و المعارضين على قانون التجنيد و المتهمين بعدم الولاء. و من أهم الإجراءات التي اتخذها الرئيس "لينكولن" و مثلت اعتداء صريحا على اختصاصات الكونجرس و مساسا مباشرا بالدستور قيامه بإعلان تحرير العبيد لأن ملكية العبيد هي أحد النظم التي نص عليها الدستور و لا يجوز مصادرتها أو وقف العمل بها دون إتباع الإجراءات التي يحددها لذلك². من ذلك أيضا قيامه بوقف حق المثل أمام قاضي التحقيق و هو حق يمثل أحد الضمانات التي نص عليها الدستور الذي يتيح للمتهم إبداء دفاعه و بحث أسباب اعتقاله و جواز الإفراج عنه بكفالة إلى حين الحكم عليه، و هذا الحق لا يجوز وقفه إلا في الأحوال التي نص عليها الدستور و يكون ذلك بقانون يصدر من الكونجرس.

كذلك من بين الإجراءات التي اتخذها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية دون سند من الدستور أو القانون القرار الذي أصدره الرئيس "ترومان" في سنة 1952 بالاستيلاء على مصانع الصلب، عندما أضرب العمال، و رفضوا الانصياع لأوامره بوقف الإضراب و العودة إلى العمل. وقد لاقت سلطات الضرورة التي يباشرها الرئيس الأمريكي تأييدا سياسيا و فقها و اسعا³.

¹ انظر د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 260.

² انظر د. عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 294.

³ نفس المرجع السابق، ص 295-296.

خاتمة

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة إلى التطرق للعلاقة القائمة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و المرتكزة على مبدأ الفصل بين السلطات في كل من الجزائر و الولايات المتحدة الأمريكية على ضوء الإشكالية المطروحة في المقدمة، و توصلنا من خلال استعراضنا للآليات الدستورية و القانونية التي يؤثر بها كل من البرلمان و السلطة التنفيذية على بعضهما البعض بأن نظام كلا البلدين طبقا هذا المبدأ في شكله المرن و القائم على التعاون و التوازن و إن كنا نلاحظ بعض التفوق من قبل السلطة التنفيذية على البرلمان في الجزائر على عكس ما هو عليه الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يوجد تعاون بينهما.

على هذا الأساس يمكن التوصل إلى جملة من النتائج أهمها:

أولاً: أن مسؤولية الوزير الأول في الجزائر تثار أمام المجلس الشعبي الوطني عند عرضه لمخطط عمله، على عكس ما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية.

ثانياً: عرض الحكومة بياناً عن سياستها العامة كل سنة أمام البرلمان في الجزائر و الذي قد يترتب عليه إصدار لائحة أو التصويت على ملتصق الرقابة، على خلاف ما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية.

ثالثاً: يصوت المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بالثقة في حالة طلبه من قبل الوزير الأول و الذي يترتب عليه في حالة الموافقة استقالة الحكومة هذا ما لا نجد له أثر في الولايات المتحدة الأمريكية.

رابعاً: تعد الأسئلة البرلمانية و الاستجواب آلياتان دستوريتان للرقابة البرلمانية على عمل السلطة التنفيذية في الجزائر لا وجود لهما في الولايات المتحدة الأمريكية.

خامساً: لا يتدخل البرلمان في الجزائر في تكوين السلطة التنفيذية على عكس الكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية الذي له دور في اختيار الرئيس و نائبه، كما أن نائب الرئيس هو نفسه رئيس مجلس الشيوخ، كما للكونجرس كذلك دخل في إنشاء أجهزة السلطة التنفيذية و في تعيين أعضائها.

سادساً: تشترط موافقة مجلسي البرلمان الجزائري لإقرار المعاهدات و الاتفاقيات بينما تشترط موافقة مجلس الشيوخ فقط في الولايات المتحدة الأمريكية.

سابعاً: لا يتدخل البرلمان الجزائري في المجال العسكري على عكس الكونجرس الذي ينشئ القوات العسكرية و يعلن الحرب.

ثامناً: عدم مسؤولية الرئيس في الجزائر أمام البرلمان على عكس نظيره في الولايات المتحدة الأمريكية.

تاسعاً: تتدخل السلطة التنفيذية في الجزائر في تكوين البرلمان من خلال تعيين الرئيس لثلث أعضاء مجلس الأمة على عكس الكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية حيث ينتخب أعضاء مجلسه.

عاشراً: حق حل البرلمان سلطة مخولة لرئيس الجمهورية في الجزائر بينما لا يمكن حل الكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية.

حادي عشر: المبادرة بالقوانين حق مشترك بين الحكومة و النواب في الجزائر بينما هي حق لأعضاء الكونجرس فقط في الولايات المتحدة الأمريكية.

اثني عشر: أولوية الحكومة في ضبط و ترتيب جدول أعمال البرلمان في الجزائر على عكس نظيرتها في الولايات المتحدة الأمريكية التي لا تتدخل في هذا المجال الذي يظل من اختصاص الكونجرس بمفرده.

ثالث عشر: لا يمكن إدخال تعديلات على مشاريع القوانين إلا من قبل عشرة (10) نواب و خلال أربعة و عشرون (24) ساعة من الشروع في المناقشة مع أولوية تعديلات الحكومة في التصويت عليها في الجزائر، بينما يمكن لعضو واحد في الكونجرس من تقديمها.

رابع عشر: تستدعي اللجنة المتساوية الأعضاء من قبل الوزير الأول في الجزائر بينما تتعقد من تلقاء نفسها في الولايات المتحدة الأمريكية.

خامس عشر: مراقبة دستورية القوانين من اختصاص هيئة سياسية في الجزائر بينما هي من اختصاص السلطة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية.

سادس عشر: لا أثر لسلطة تفويض رئيس الجمهورية من قبل البرلمان لإصدار القوانين في الجزائر بينما هي موجودة في الولايات المتحدة الأمريكية.

سابع عشر: يمكن لرئيس الجمهورية في الجزائر أن يشرع أثناء شغور البرلمان وبين دوراته و بعد انتهاء ولايته و خلال المرحلة الانتقالية على عكس الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية الذي لا يمكنه ذلك.

و يمكن ملاحظة بعض النقائص في تطبيق هذا المبدأ كما يلي:

أولاً: لا يترتب على إصدار لائحة من قبل مجلسي البرلمان في الجزائر على إثر عرض الحكومة بياناً سنوياً عن سياستها العامة أي أثر قانوني أو أي جزاء.

ثانياً: لا يترتب على طرح الأسئلة البرلمانية أو الاستجواب في الجزائر أي جزاء قانوني مما يجعلهما أداة رقابة ذات فعالية محدودة.

ثالثاً: انعدام آثار التحقيق البرلماني في الجزائر على عكس ما هو عليه في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يشكل أداة قوية و فعالة في رقابة الكونجرس على السلطة التنفيذية.

رابعاً: انعدام محاكمة الرئيس أو أعضاء السلطة التنفيذية في الجزائر أمام البرلمان و إن كان يتم ذلك بالنسبة للرئيس و للوزير الأول فقط أمام محكمة عليا للدولة التي تظل مجهولة التشكيلة و منعدمة الوجود.

و من أجل أن يكون هذا المبدأ أكثر فعالية خاصة يمكن اقتراح بعض الحلول و منها:

أولاً: تقليص حق النواب في اقتراح القوانين و في تعديلها إلى نائب واحد و توسيع ذلك إلى أعضاء مجلس الأمة.

ثانياً: انفراد البرلمان بضبط و ترتيب أولوية النصوص التي ستدرس و المدرجة ضمن جدول أعماله من دون اشتراك الحكومة في ذلك.

ثالثاً: أن يكون كافة أعضاء مجلس الأمة منتخبون بالاقتراع المباشر من قبل الشعب.

رابعاً: انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء تلقائياً كلما اقتضى الأمر ذلك أو على الأقل توسيع سلطة استدعائها للانعقاد إلى كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة.

خامساً: ترتيب جزاء على آلية الاستجواب و التحقيق.

سادساً: عدم تخويل الرئيس سلطات تشريعية إلا فيما يتعلق بالحالة الاستثنائية.

سابعاً: منع أعضاء الحكومة من التدخل في مناقشات البرلمان.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- باللغة العربية:

1. د. أحمد وافي و د. بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسات الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.
2. د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري و النظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، الطبعة الرابعة، 1989.
3. د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
4. د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
5. د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي و الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مصر، 1999.
6. د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الثانية، 1993.
7. د. سيد بصري، اللوائح التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1944.
8. د. سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، المملكة المغربية، الطبعة الأولى، 2001.
9. د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية "نشأتها و أنواعها و وظائفها"، الكويت، الطبعة الأولى، 1987.
10. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية و محاكمته في النظام الأمريكي "المحاكمة البرلمانية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
11. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1996.
12. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1995.
13. د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية و القانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1999.
14. د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري "دراسة مقارنة"، درا هومه، الجزائر، 2002.
15. د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية نشأتها و تطورها و تطبيقها "دراسة تحليلية مقارنة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
16. د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
17. د. علي يوسف الشكري، الأنظمة السياسية المقارنة، مصر، 2003.
18. د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1980.

19. د.قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري "تحليل قانوني مقارن"، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1995.
20. د.محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2002.
21. د.محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، 2004.
22. د.وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
23. شفيق إمام، تشريعات الضرورة في غياب البرلمان، بدون مكان النشر، بدون دولة النشر، 1995.

- باللغة الفرنسية:

1. Abécédaire parlementaire, le sénat, sénat, France, 2001.
2. Charles H. Baron, droit constitutionnel et bioéthique « l'expérience américaine », collection droit public positif, presse universitaire d'Aix, Marseille, 1997.
3. Cilles Champagne, les institutions de la 5^{ème} république, les carrés, Gualino éditeur, France, 3^{ème} édition, 2002.
4. David Dokhan, les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs, tome 103, bibliothèque constitutionnelle et de science politique, France, 2001.
5. Didier Mans, aborder le droit constitutionnel, seuil, France, 1998.
6. Dominique Chagnollaud, droit constitutionnel et contemporain, tome 01 théorie générale les régimes étrangers, Armand Colin, paris, 2003.
7. E. Allan Farnsworth, introduction au système juridique des Etats-Unis, traduit de l'américain par Bruno Baron Renault, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1986.
8. Elisabeth Zoller, droit constitutionnel, puf, France, 2^{ème} édition.
9. Elisabeth Zoller, grands arrêts de la cour suprême des états unis, presses universitaires de France, paris, 2000.
10. Françoise Michaut, la procédure de destitution sur imperchement aux états unis, l'harmattan, paris, 2001.
11. Jacques Bernot et jacques Rocca Serra, les sénateurs « election-mandat-rôle », gualino, paris, 2002.
12. Jacques Cadart, institutions politiques et droit constitutionnel, tome II, LGDJ, paris, 2^{ème} édition, 1980.
13. Jean Claude Masclat & Jean Paul Valette, droit constitutionnel et institution politiques, Dalloz, paris, sans date.
14. Jean Cluzel, l'indispensable sénat, Economica, France, 1998.
15. Jean Gicquel, droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, paris, 18^{ème} édition, sans date.
16. Jean Paul Jacqué, droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, paris, 5^{ème} édition, 2003.

17. Jean Pierre Oppenheim et Emmanuel Le Masson, institutions politiques « institutions européennes » droit constitutionnel, Foucher, Marseille, sans date.
18. Joy F.Tabet, la faculté d'empêcher du chef de l'état de s'opposer aux lois, poitiers, France, 1^{ère} édition, 2001.
19. Marc Saporta, le congres des Etats-Unis fonctionnement du pouvoir législatif américain, Congressional Quarterly, Washington, 1991.
20. Marie France toinet, le congres des états unis, presses universitaires de France, France, 1972.
21. Michel-Henri Fabre, principes républicains de droit constitutionnel, LGDJ, paris, 4^{ème} édition, 1984.
22. Olivier Duhamel, la comparaison des systèmes politiques, France, sans date.
23. Patrick Gérard, le président des états unis, que sais-je ?, 2^{ème} édition, sans date.
24. Philip laundy, les parlements dans le monde contemporain, édition payot lausanne, 1989.
25. Philippe Ardant, institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, France, 8^{ème} édition, sans date.
26. Pierre Avril et Jean Gicquel, droit parlementaire, Montchrestien, paris, 2^{ème} édition, 1996.
27. Yves Mény, politique comparée- les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, grande Bretagne, Italie, Montchrestien, paris, 5^{ème} édition, sans date.

ثانيا: المقالات

- باللغة العربية:

1. الطاهر خويضر، "تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي و ضرورة التوازن"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، مجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2006.
2. العيد عاشوري، "نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، مجلس الأمة، الجزائر، 2006.
3. د.بوزيد لزهاري، "عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، مجلس الأمة، الجزائر، 2005.
4. د.بوزيد لزهاري، "نظرة السلطة التشريعية و وحدتها، الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة (حالة الجزائر)"، دراسات و وثائق، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998.
5. د.بوكرا إدريس، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير"، مجلة إدارة، العدد 01، الجزائر، 1998.
6. د.بوكرا إدريس، "بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة"، مجلة إدارة، العدد 01، الجزائر، 2001.
7. سعيد بو الشعير، "مجال القانون في دساتير الجزائر و المغرب و تونس"، الفصل الثاني: المبادرة بالتشريع، مجلة إدارة، العدد 2، الجزائر، 1992.
8. د.عمار عوابدي، "مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، مجلس الأمة، الجزائر، 2006.

9. د.محمد سعد أبو عامود، "الاستجواب و رقابة البرلمان على الحكومة"، قضايا برلمانية، العدد 24، مصر، مارس 1999.
10. د.مسعود شيهوب، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة"، مجلة النائب، العدد 02، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.
11. سعيد مقدم، "قراءة في صلاحيات مجلس الأمة"، مجلة النائب، العدد 01، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.
12. عبد المجيد جبار، "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية و رأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية و الانتخابات"، مجلة إدارة، العدد 02، الجزائر، 2000.
13. مراد بدران، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر)"، مجلة إدارة، العدد 02، الجزائر، 2000.
14. مصطفى دريوش، "دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية"، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003.
15. نصر الدين معمري، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، العدد 04، المجلس الشعبي الوطني، 2004.

- باللغة الفرنسية:

1. A.Djebbar, "la loi et le règlement dans la constitution du 28 novembre 1996", les implications politiques et conjoncturelles du moment, idaraa, n° 01, Alger, 1997.
2. G.Mekamcha, "le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996", idaraa, n°01, Alger, 1997.
3. Mohamed Brahimi, "le droit de dissolution dans la constitution de 1989", RSJEP, n° 02, Alger, 1993.
4. W. Laggoun, "la conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie", idaraa, n° 02, Alger, 1996.

ثالثا: الرسائل و المذكرات

1. د.عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، الجزائر، 2001.
2. عبد السلام سالم، نظام المجلسين في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2006.
3. فاطمة الزهراء غريبي، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2006.

رابعا: الدساتير و النصوص القانونية

1. الدستور الجزائري لعام 1996.
2. دستور الولايات المتحدة الأمريكية.
3. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس سنة 1999 الموافق 20 ذي القعدة عام 1419 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، جريدة رسمية عدد 15.
4. النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 28 نوفمبر 1999 الموافق 20 شعبان عام 1420، جريدة رسمية عدد 84.
5. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جويلية 2000 الموافق 28 ربيع الثاني عام 1421، جريدة رسمية عدد 46.
6. الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 الموافق 27 شوال 1417 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 12.

7. المرسوم التنفيذي رقم 97-423 المؤرخ في 11 نوفمبر 1997 الموافق 10 رجب 1418 يتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره، ، جريدة رسمية عدد 75.
8. رأي المجلس الدستوري رقم 09/ر ن د/ 99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل و المتمم لمجلس الأمة للدستور، جريدة رسمية عدد 84.

خامسا: الملتقيات

1. الشريف كايس ، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة"، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2002.
2. بشير يلس شاموش، صانعو القانون، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 "دراسة تحليلية"، الجزائر، يومي 06-07 ديسمبر 2004.
3. د. أمين شريط، واقع البكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2002.
4. د. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 "دراسة تحليلية"، الجزائر، يومي 06-07 ديسمبر 2004.
5. د. عمر صدوق، دراسة قانونية تحليلية للمادة 120 من الدستور، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 "دراسة تحليلية"، الجزائر، يومي 06-07 ديسمبر 2004.
6. د. مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية تطبيق المادة 120 من دستور 1996 "دراسة تحليلية"، الجزائر، يومي 06-07 ديسمبر 2004.
7. رشيد بن مالك، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة"، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2002.
8. سعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي "دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2002.
9. سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري و نصوصه التطبيقية، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 "دراسة تحليلية"، الجزائر، يومي 06-07 ديسمبر 2004.

سادسا: مواقع الأنترنت

1. Présidents des états unis d'Amérique, <http://fr.wikipedia.org>
2. Sénat des Etats-Unis, <http://fr.wikipedia.org>
3. Sénat des Etats-Unis,
www.Assembléenationale.fr/connaissancecongres-usa.asp
4. [www. Senat.fr/ senatsdumonde/etats-unis-amerique.html](http://www.Senat.fr/senatsdumonde/etats-unis-amerique.html)